

# 東ティモールにおける国連平和維持活動、UNTAET・UNMISSETの検証

— 2000年、2002年、2003年の現地調査から —

Peacekeeping in East Timor:  
from the field research in 2000, 2002, and 2003

石塚 勝美  
Katsumi ISHIZUKA

## 概要

この論文は、東ティモールの国連平和維持活動である UNTAET (United Nations Transitional Administration in East Timor) 及び UNMISSET (United Nations Mission of Support in East Timor) における様々な問題を、筆者の 2000 年、2001 年、そして 2003 年における現地調査をもとに指摘している。その様々な問題とは、西ティモールから入る違法侵入の問題、難民帰還問題、人権・司法問題、capacity-building の限界、UNTAET・UNMISSET の構造上の問題等である。UNTAET・UNMISSET は、「国づくり」を旨とした新しい PKO である一方、過去の PKO の事例や教訓、及び伝統的理論を生かすべく PKO であることが望まれるべきである。よって、UNTAET・UNMISSET の現状的な成果に満足するのではなく、新興独立国である東ティモールが発展するための長期的なビジョンが必要であるといえよう。

キーワード：UNTAET、UNMISSET、平和維持活動、nation-building、capacity-building

## Abstracts

This paper considers several issues arising from UNTAET and UNMISSET. It is based on the writer's field research in 2000, 2002 and 2003. The current areas of concern for UNTAET and UNMISSET include management of the border-crossing with West Timor to protect from potential militia crossing over into East Timor, refugee-repatriation, the immaturity of the judicial system, the limitations of capacity-building measures and structural problems within UNTAET and UNMISSET. This paper concludes that while UNTAET and UNMISSET are a new type of peacekeeping operations for the purposes of nation-building, it should still value traditional theories of peacekeeping and lessons learned from previous operations.

Keywords: UNTAET, UNMISSET, peacekeeping operations, nation-building, capacity-building.

## 目次

1. 導入
2. 安全保障上の問題について
3. 難民帰還問題について
4. 人権、及び司法に関する問題について
5. Civil-Military Affairs と Capacity Building について
6. UNTAET・UNMISSET における構造的問題について
7. 結論

## 1. 導入

ポルトガルの植民地支配の放棄に伴い、1975年12月以来インドネシアは東ティモールを20年間支配続けてきた。そしてその間、国際社会はインドネシア軍における東ティモールの民衆に対する様々な人権侵害行為を垣間見てきたのである。しかしながら、実情を言えば東西冷戦が終了するまで国際社会は、その東ティモールにおける人権問題の危機に対して深刻な関心を示さなかったのである。例えば、東西冷戦時代において国際連合の安全保障理事会は、この問題に関しての決議をわずか2度だけ<sup>1</sup>しか採択していないのである。国連安保理は、この東ティモールの問題を常にインドネシアにおける内政問題として扱ってきたからである。しかしながら、「いくつかの要素」が国際世論を動かし、東ティモール人による民族自決の過程を促したのである。その「いくつかの要素」とは、先程述べた東西冷戦の終結、1991年11月に起きた「サンタクルーズの虐殺」<sup>2</sup>、そして東アジア通貨危機に伴うインドネシアのスハルト政権の崩壊であろう。この民族自決への動きは、東ティモールにおける最初のUNミッションであるUNAMETへの設立へと導いたのである。UNAMETは、1999年8月実施予定であった東ティモールにおける独立を問う住民投票の設立及び実施をその目的として設立された。更に注目すべき国連ミッションとして、国連は2つの平和維持軍(PKF)を東ティモールに展開した。それらはUNTAETそしてUNMISSETと称している。UNTAETは1999年10月25日、住民投票後に反独立派の民兵による暴動によって崩壊した東ティモールの「暫定政府」として設立され、「国づくりPKO」という重要な役割を果たした。2002年4月東ティモールで大統領選挙が行われ、独立派のリーダーであったGusmaoが82.7%の投票率を獲得し初代の大統領になった。そして同年5月20日には、東ティモールは正式に独立を果たしたのである。それに伴い国連安全保障理事会はその決議書1410号に従い、東ティモールのPKFは、それまでのUNTAETからUNMISSETへと取って代わられたのである。

2003年4月の時点で、UNMISSETの規模は4,649名の平和維持隊と114名の軍事監視

団から構成されている。そのマンデートは次の3部門からなる。すなわち、1) 行政組織への援助、2) 国内法の施行、及び東ティモールへの援助、そして、3) 東ティモール国内外の安全保障維持への貢献、である。すなわち、UNMISSET は、その先駆者である UNTAET の総括的オペレーションとは異なり、旧ユーゴスラビアのボスニアで行われている、NATO（北大西洋条約機構）主導の Stabilization Force (SFOR) のような、いわば国家再建のための社会安定、安全保障を目的としたミッションであると言える。

この論文は、筆者が2000年8月（UNTAET期）、2002年9月、そして2003年9月（UNMISSET期）に行った東ティモールでの現地調査をもとに論じられている。その現地での調査項目の中でも、特にオペレーションでの問題、すなわち安全保障上、人道上、そして UNTAET、UNMISSET の構造上の問題を、マンデートに照らし合わせながら論じていく。

## 2. 安全保障上の問題について

2002年9月の時点における UNMISSET の報道官による説明によると、インドネシア国内における東ティモールに対する、政治、経済、及び安全保障上の関心は、東ティモール政府及び国家戦力担当者にとっては、政策決定上常に優先すべき事項の一つに取り上げられる。しかし一方で、現在インドネシア諸島の他の地域に勃発している政治的・社会的不和が、短・中期における東ティモールの安全保障に影響を及ぼす可能性は少ないと推測されている。よってインドネシアの政情不安定によって東ティモールが受ける脅威度は低い。<sup>3</sup> インドネシア政府と UNMISSET との関係も良好であり、インドネシア政府は徐々にではあるが、反独立派の民兵に対して厳しいスタンスを取りはじめている。この政策は、インドネシア陸軍（TNI）を通して行われており、TNI は UNMISSET と協力して東ティモールの治安、特に西ティモールとの国境付近の治安維持に努めるよう政府より指示を受けている。<sup>4</sup> オーストラリア国立大学 Desmond Ball 教授は、現実的にあり得ることは、インドネシアの東ティモール侵略よりも、被害度や深刻性の低い問題、例えば西ティモールからの密入国、通信の妨害、少数のインドネシア軍人による反独立派への援助などの問題にとどまると予測している。<sup>5</sup>

2004年8月現在、UNMISSET は反独立民兵の深刻な事件等の報告は受けてはいない。しかしながら西ティモールに逃れた反独立派の民兵は、まさに生き残りをかけて違法なビジネスを展開している。その活動は、組織レベルではなく個人レベルに留まってはいるものの、UNMISSET にとっては最大の関心事の一つである。<sup>6</sup> 特に、UNMISSET とインドネシア軍が合同で平和維持や情報収集にあたっている Tactical Coordination Line (TCL) 周辺においては警戒度が高められている。この TCL の地域は依然、政情不安定な地域で

あり、東ティモールで唯一安全保障に対する警戒レベルが **MEDIUM** となっているところである。その理由として、この地域は東ティモールへの違法侵入、違法貿易、襲撃や爆発事故が後を絶たないことが上げられている。違法貿易に扱う物は、ビャクダン、香水、そして麻薬などである。問題なのは、このような犯罪行為の中にインドネシア軍の民兵へのトレーニングによってもたらされたものがあり、更にはインドネシア軍そのものが違法貿易に関わっているということである。<sup>7</sup> 筆者が得た情報によるとインドネシア軍の兵士の中には、東ティモールから西ティモールに違法侵入をし違法マーケットに来るものに対して、強制的に税金 (2500 ルピー) を課している者もいるという。しかし物資に乏しい東ティモール人は、やむなく違法侵入してその税金を払ってまでも、この西ティモールのマーケットに来てしまうのである。UNMISSET の Civil-Military Affairs (CMA) の将校とのインタビューによると、2003 年 9 月の時点で依然として 30 ~ 40 人の強硬派に属する民兵のリーダーが西ティモールに存在しており、東ティモール人は、彼らの違法侵入を食い止めるための安全確保の努力を払い続けている。この民兵による違法マーケットの存在は、UNMISSET にとって大きな問題である。何故ならばその事は、東ティモールの安全保障、及び経済の発展の妨げに直接影響しているからである。よって UNMISSET は、東ティモールへの国境付近の西ティモールのマーケットを全て UNMISSET が違法侵入を直接監視している、Junction Point Delta という地域に移動させることに大きな努力を払っている。また 2002 年 10 月に、インドネシア政府の外相 Hassan Wirayuda と東ティモール外相 Jose Ramos-Horta との間で行われた合同閣僚会議 (The Joint Ministerial Commission: JMC) では、この違法侵入及び違法マーケットの処分に関する取り決めがなされた。

このように、東ティモールの独立後でもこの国境付近の UNMISSET の任務は必要不可欠な状態である。先述の Ball 教授も次のように述べている。

*効果的な国境任務を配置する事は、財政的に負担にはなるが必要なことである。この任務の配置が無ければ、違法貿易による関税収入が減少するだけでなく、更なる違法貿易や違法侵入、更なる重大な犯罪を助長し、東ティモール・インドネシア間の外交問題にまで発展し、更なる東ティモール軍及びインドネシア軍の駐留を要することになるであろう。<sup>8</sup>*

### 3. 難民帰還問題について

西ティモールにおける東ティモール人の難民帰還問題は、UNMISSET および国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) にとっての主たる任務の一つである。この難民帰還プロセスは、2002 年の東ティモールの独立以来、特に目覚ましい進歩を遂げている。インドネシ

ア政府もこの難民帰還活動に財政援助を行い、例えば 2002 年の国家予算の中に、2,500 万米ドルを、East Nusa Tenggara 州の難民帰還のために計上している。<sup>9</sup> 1999 年当時には 20 万人以上いた西ティモールにおける東ティモール難民は、2003 年 1 月には、UNHCR の統計によると、その数が 3 万人までに減少している。その 3 万人の内訳は、独立に反対した元民兵、元軍事警察、元政府役人、そしてその家族や支持者たちである。しかし UNHCR は、2003 年 1 月をもってその期間援助プログラムを打ち切り、その結果東ティモール難民はその難民の地位を失ってしまったのである。それと同時にインドネシア政府もその援助の終了を発表した。<sup>10</sup> この難民帰還は、難民が東ティモールとインドネシアのどちらの市民権を選択するかというジレンマにその主たる問題を抱えているのである。この問題は、難民帰還に関する情報不足や、難民帰還を妨げることを目的とした不適切な情報キャンペーンや脅迫行為によって、一層複雑化されている。その結果、難民帰還数は 2002 年 9 月の 106 名という数をピークに急激に減少していった。そのためインドネシア政府は、元インドネシアの公務員であった難民に対して、彼らが東ティモールに帰還した際に与える特別補助金を認める基金を設立した。<sup>11</sup> Gusmao 大統領も 2002 年 11 月以降、難民帰還キャンペーンを実施し、自ら難民キャンプを訪れ、帰還を望む元反独立派の人々に対して、帰還後の身の安全を保障した。<sup>12</sup> 難民キャンプにおいては、依然としてレイプやその他の暴行事件が報告されている。特に難民キャンプの女性は、かなり高い比率で家庭内暴力の被害を受けている。栄養不足や疾病がキャンプ内に広がっており、特に子どもへの影響が深刻化している。<sup>13</sup>

UNMISSET の難民帰還業務の内容は多岐にわたる。すなわち難民帰還中の安全を確保するだけでなく、難民の中から帰還可能のものを選別し、帰還者とインタビューをして情報を収集し、帰還した場合に誰が重犯罪のために起訴されるべきかを見極め、そのような者をどのように扱うべきかを決定していくのである。UNMISSET の当局者の中には、帰還者と受け入れ住民との摩擦や対立の可能性を示唆している者もいる。もし帰還者の中に、過去において大きな犯罪を犯したのにもかかわらず、刑事起訴をされずに帰還を許される者もいるのであれば、この国において司法が適切に機能されていないのではないかと不平を言う者も出てきている。また西ティモールの中では、西ティモールの人々よりも、東ティモールの難民のほうが政府や国際 NGO からの保護を手厚く受けているため、かえってよい暮らしをしているという不満も聞かれている。<sup>14</sup>

UNMISSET の難民帰還の任務の努力にもかかわらず、依然として軍事要員の不足という問題を抱えており、それ故、真の難民と難民を装っている民兵の区別が困難になっている。ある軍事アナリストによると、多くの反独立民兵が容易に国境を越え東ティモールに入り、UNMISSET が完全に撤退した後、組織を再編成し現在の政権を転覆させる動きを行う可能性も示唆している。<sup>15</sup>

#### 4. 人権、及び司法に関する問題について

1999年8月の住民投票の直後、東ティモールは数千人の死者を含む、反独立民兵による大規模なスケールでの人権侵害や刑事犯罪を受けた。他の多くの新興独立国がそうであったように、東ティモールにおける一般的な人権問題も、一貫性を保つよりはむしろ、ケースバイケースで扱われてきた。そして計画性の欠如もまた同様に認識されたのである。そもそも東ティモールには人権活動という概念も存在せず、詳細な人権擁護の計画もなく、関連当事者間の連絡も一貫性に欠けていた。<sup>16</sup> 独立後でさえ、司法が十分に機能しているか疑問に残るケースが多々あった。

東ティモールの人権問題に関して、前向きで建設的な報告もされている。例えば、東ティモールにおいて重犯罪に相当する人権侵害を司る国連の The UN Serious Crime Unit は 35 のケースを起訴するに至った。しかしながらインドネシア政府は、一般的に人権侵害の問題に関しては軽視しがちであり、司法の任務も限られている。そして今回の 1999 年のインドネシア軍における東ティモールへの人権侵害行為に関しても比較的下級将校の起訴しか認めていない。<sup>17</sup>

2002年8月14日インドネシア政府管轄の The Ad Hoc Human Rights Tribunal において、当時の東ティモール州知事が 1999 年に起きた人権侵害の罪に対して判決を言い渡された。この判決は懲役 3 年というものであった。しかし起訴状の内容は、この 1999 年 9 月の住民投票後に起きた殺害事件の数々は、東ティモール社会内の複数の武装グループ内で起きた突発的な事件である、というものであった。しかしこの見解は、国連の The Serious Crime Unit の「この 1999 年の事件は、インドネシア軍のメンバーが、計画を立て、実行し、東ティモールの反独立派の民兵に組織的に攻撃を指示した」という結論とは明らかに食い違っているのである。しかもインドネシアの検察側は、この事件に関してわずかばかりの数の被害者及び証人しか裁判に招聘していない。更に証人たちは、ジャカルタの裁判所内外で受けた脅迫まがいの行為に不平をもらすこともあった。国連人権委員会 (The UN High Commissioner for Human Rights) は、この他にも証人の適切な通訳がなされていない事実や裁判中に広がる証人に対する聴衆による敵意ある罵声に関しても深い懸念を示した。<sup>18</sup> この件に関して、UNTAET の副司令官であった Major General Michael Smith は次のように述べている。

そのような雰囲気の中で、被害者がそれぞれの過去を法廷で打ち明ける事は、いつも困難であり、しばしば多くの時間を要するものである。この事は東ティモールにおいては一種のジレンマであった。国連もインドネシア政府も、この事件に関しての戦争犯罪人を見つけ出すことには少なからずの成果をあげた。しかし彼らを法廷まで導くまでのプロセス

は迅速であるとは言い難い。これはインドネシア内におけるインドネシア軍の上級将校の地位や影響力を考慮すれば驚くに値しないのである。<sup>19</sup>

アメリカ合衆国政府もインドネシアの検察側が、国連から送られた東ティモールにおける 1999 年の残虐行為に関する報告書を最大限に活用していないことに懸念を示した。<sup>20</sup> 国連人権委員会の Mary Robinson もインドネシアの裁判が国際的な人権問題の裁判基準には達していないと指摘している。ディリの主教である Carlos Ximenes Felipe Belo は、この問題をオランダのハーグにある国際法廷（an international tribunal）で扱うことを要求した。<sup>21</sup>

東ティモール国内の司法制度に関しても大きな課題が残されている。根本的な問題は言語の問題である。東ティモールの司法部門は実に 4 つの言語、つまり英語、ポルトガル語、インドネシア語、そして現地語であるティトゥン語、を扱っているのである。現実問題として多くの裁判官はポルトガル語を話すのに対して、被告人の多くはティトゥン語しか話せないのである。更なる問題として、東ティモールの司法部門においての人材の絶対的な不足あるいは、限られた財源・資源が挙げられる。2002 年 11 月の国連事務総長コフィアナンによる国連安全保障理事会への報告書によると、UNMISSET 内の 2 つある重犯罪に関する特別委員会（Special Panels for Serious Crimes）のうち機能しているのは一つのみであり、更に 2 人いた国際判事が共に自国に帰国してしまったため、上級裁判所にスタッフがなくなってしまうという事態が起きたとのことである。これは重犯罪に対する上告業務の停止を意味し、実際に独立後の司法スタッフの不足により司法活動が 1 ヶ月停止せざるを得なくなってしまうのである。そのため 2002 年 7 月に Gusmao 大統領は、それまで UNTAET や UNMISSET によって任命された海外から派遣されてきた裁判官は、東ティモール国内の裁判官が任命されるまでその任務を継続しなくてはならないという法令を定めた。<sup>22</sup> しかし、裁判前の延滞された留置は、拘留者たちによる抗議をもたらす結果となった。<sup>23</sup>

刑事・司法制度改善の問題は様々な結果をもたらしている。例えば、UNMISSET が国内法を強制させるという警察業務を自ら行わなければならないということである。特に警察官の数が不足している Sector West 地域においてこの傾向は顕著である。別の影響として拘留者を適時に裁判に掛けられない為に東ティモールの人々が受ける一種の幻滅感があげられる。これらの問題は、東ティモールの人々が UNMISSET に対して抱く信頼性において決してプラスには働かないであろう。

このように東ティモールの司法制度が遅れをとっている理由としていくつかのことが考えられている。例えば、東ティモールの外相である Jose Ramos-Horta は、この新しい国

家は急速に進みすぎたために、暫定政府から独立までの過渡期の間には独自の司法制度を築き上げることができなかったのだと主張している。彼は新しい東ティモール政府は、国内で十分な数の裁判官がトレーニングを受けるまで国連に司法制度を委託し続けるべきであったと言っている。<sup>24</sup> 実際には、現在東ティモールにおいて司法の独立は存在していない。この点に関して、国連事務総長のコフィアナンも東ティモールの司法制度の機能は、司法、立法、行政が明確に分けられていないために、マイナスの影響を受けていると述べている。<sup>25</sup> 先述した国連人権委員会の Mary Robinson も 2002 年 8 月、東ティモールの国会において次のように述べている。

もし我々が、多くの国において抱えている問題、すなわち司法が平等性や独立性を欠いて名声を失い、全体の社会ではなく特定の利益を考えてしまうような問題を避けたいのであれば、東ティモールの国家建設のこの段階において司法の独立を保護するような立法を築き上げることは本質的に必要なことである。<sup>26</sup>

## 5. Civil-Military Affairs と Capacity Building について

東ティモールの安全保障面が改善されるにつれ、UNMISSET は軍人と文民との交流改善により大きな注目を集めるようになった。UNMISSET では、The Civil-Military Affairs (CMA) という部署がこの問題に取り組み、UNMISSET の軍事部と、他の東ティモール内に配属されている全ての国連機関、NGO や、地域コミュニティとの連絡や調整を司っている。

NGO と CMA との関係は、時折問題や困難を生じる。一般的に、NGO と軍部との間に組織的、構造的な違いが存在しているからである。この点に関して、Pamela Aall によると、ほとんどの NGO は、厳密な階層性の構造を有していなく、権力的構造においてはむしろ分散されておらず、平等であることが多い。彼らは、集団よりはむしろ個人レベルでの活動に重点をおく傾向にある。しかしながら、軍部組織は、顕著な階級構造を有し、そこでは権力が明らかに分散され、それぞれの階級の責務も明確に定義付けられているのである。<sup>27</sup> CMA によれば、東ティモールの NGO は、多くの問題を抱えているという。まずは、東ティモールの NGO のいくつかは、業務上未熟であり、満足なトレーニングを受けていないという。また中には、UNMISSET などの軍事組織には不必要なまでの違和感を示し、全く協力的な態度を示さない NGO もあるという。また規模の小さな NGO の中には、組織内のコミュニケーション能力に欠け、その結果 CMA との間に取り交わされた契約・取り決めの履行がなされないこともあるという。更に、東ティモールの NGO の中には、そもそも NGO は非営利団体であるという定義に反して、過度に事業を拡大を図

るところもあった。このような東ティモールにおける NGO の問題は、特に初期において大きなジレンマを抱えていたのである。すなわち CMA 側にとっては NGO の数を主要な職業意識の強い NGO だけのみに減少させたいのに対して、現実の人手不足の状況を考慮するとできるだけ多くの NGO を必要としなければならないということ、また東ティモールの国民も雇用の増加を期待し多くの NGO を歓迎しているというジレンマであった。

一方、CMA とその地域の住民との交流に関しては良好であるといえよう。地域の住民とのコミュニケーションの向上は、いわゆる Blue Patrol というパトロールによって試みられている。このパトロールでは、UNMISSET の歩兵部隊と CMA が情報収集の目的も兼ねて村々を訪れ、信頼醸成効果もあげているのである。この UNMISSET とローカルの住民との交流は、物資を提供することを主たる目的とする NGO とのそれと比べるとより「心と気持ち (hearts and minds)」の面に重点をおいたものと考えられる。UNMISSET はまた、各部隊ごとにリハビリテーションプログラムを地域の住民のために提供している。いくつかの例を挙げると、英語教室 (オーストラリア隊)、水道工事 (ニュージーランド隊)、コーヒー農園の修復 (ポルトガル隊)、農村の民家の修復 (韓国隊)、基礎農園補助 (タイ隊) などである。UNMISSET の最高司令官によると、CMA の任務は UNMISSET の中核をなし、住民の信頼を勝ち得るもので、住民との打ち解けた関係を築くことによって UNMISSET がいわゆる「占領軍」ではないという認識を持ってもらうことになるのだという。<sup>28</sup>

CMA の任務が効果や実績をあげるにつれ、UNMISSET の関心事は、東ティモールの住民自らが国を作っていく能力を養っていく過程、すなわち capacity building へと移行していったのである。この点に関して UNMISSET は、東ティモールの軍隊である The F-FDTL のトレーニングを任されている。The F-FDTL は、UNTAET 時代に 1,500 人の常任部隊と 1,500 人の予備隊を形成した。また、UNMISSET は、2004 年 1 月をもって全ての警察任務を、東ティモール警察 (The East Timor Police Service: ETPS) に移譲した。しかし、ETPS の現行の問題、例えば輸送や伝達施設の不備やトレーニング不足などが、コミュニティーにおける信頼や尊敬を低下させている。国連事務総長の報告書においても、この点を指摘し、この様な状態が続くようであれば、東ティモール警察の士気の維持や法と秩序の維持が困難になるであろうと警告している。<sup>29</sup>

## 6. UNTAET・UNMISSET における構造的問題について

東ティモールは、1999 年の住民投票後に広範囲にそして大規模なレベルで社会そのものが破壊された故、国際組織によって編成された平和構築ミッションを是が非でも必要としたのである。そして、その結果設立された UNTAET 及び UNMISSET は、東ティモー

ルの住民が自ら国造りのために参加する条件を作り出すことを要求されたのである。Gusmao 大統領も次のように言っている。

*我々は東ティモールの現実である社会的・政治的複雑性を無視するかのような経済的發展を継承するつもりはない。ましてや、我々が国づくりを始める上で、我々が行動者ではなく傍観者にならなくてはならないような意思決定のメカニズムを継承する希望もないのである。<sup>30</sup>*

元 UNTAET の地域行政官であった Jarat Chopra は、自ら論争を巻き起こした論文 “The UN’s Kingdom of East Timor” の中で UNTAET の抱えるいくつかの構造上の問題を指摘した。すなわち UNTAET は、政府移行の期間中、東ティモール人と権力を共有する意向が全くなかったというのである。UNTAET は初めから「UNTAET の中核をなすスタッフの中にティモール人が含まれるべきだ」という Gusmao 大統領の要求を受け入れなかったのである。何人かの例外を除けば、UNTAET 政府高官の中に東ティモール人は含まれていなかったのである。<sup>31</sup> Astri Suhrke も同様に次のように指摘している。

*大部分において UNTAET における官僚的政治は、それ自体ティモール人やその地域の専門性を持ったものを除外するよう努めてきたのである。そのようなものが UNTAET の中にいたとしたら、国連システムのマネジメントのみを専門としている者の地位が脅かされてしまうからである。<sup>32</sup>*

その結果、Jose Ramos-Horta は「東ティモール人の中にフラストレーションがたまり、UNTAET に対する信頼の欠如が現われている。」<sup>33</sup> と不平をもらすようになった。つまり極端に言えば、東ティモール人は自分の国において、国際機関に働いている者の召使いの地位に成り下がってしまったのである。2000年5月、Ramos-Horta はついに外国人からなる東ティモール内全ての地域行政官の解雇とティモール人の任用を要求したのである。もし国連が、統治の最初の段階において現地の政党や個人を採用しないのであれば、自立政府を作り上げる目的は、ひどく損じられるであろう。<sup>34</sup> UNTAET における国連事務総長の特別代表であった Sergio Viera de Mello も後に暫定政府からの移行期においてもっと早い時期にティモール人を任用すべきであったと認めている。<sup>35</sup>

このようなティモール人の疎外感は後の UNMISSET にも継承された。2002年の5月の独立後の新しい政府の樹立後も、植民地時代の影響は継承されていったのである。例えば、独立後の政府行政官の多くは、いわゆるポルトガルの血を受け継ぐ「混血」のティモール人であった。実際に、彼らとの非公式なインタビューの中でも、彼らの多くは新しい東ティ

モールが政治的にも社会的にも「ヨーロッパ化」されることを望んでいるということを述べていた。しかしこの西洋化の傾向は、村の長老やリーダーに尊敬の念を示していたそれまでの東ティモールの伝統的な意思決定過程に反するものである。ティモール住民の疎外感、言語の面においても存在する。ティモール人の多くはインドネシア語とティトゥン語を話す、ほとんどのものは英語を話すことができない。しかし UNMISSET の全ての会議は英語でなされ、その主要な公文書も全て英語で書かれているのである。また独立後、東ティモールの公用語はポルトガル語となり、学校ではポルトガル語で授業が始められたが、生徒のほとんどはこのポルトガル語を理解することはできないのである。この点において東ティモールにおいて社会的・教育的システムの中で大きな役割を果たしているカトリックの教会がこの問題に関して効果的な役割を果たすべきであろう。東ティモールにおいて、新しい国家を建設するのに必要である特別な専門性や技能が明らかに不足しているのは事実である。現実として、独立以前は地域の銀行員だった者が、独立後は新政府の大臣になり、それまで UNTAET の護衛者であったものが新たな政府の行政官になるというような考えられない採用が行われているのである。<sup>36</sup>

東ティモール人の持つフラストレーションの原因の一つとして、彼らは国連 (UNTAET) が介入に来たら一晩で国が改善されるであろうという楽観的な見方を持っていたということも考えられる。しかしそれ以上に、現実問題として、ほとんどの財産を焼き払われたティモール人と、あらゆる物資、例えば真新しい 4WD の車を乗り回している国連職員との間の如何ともしがたいギャップに途方もない無力感を彼らは感じているのである。例えばディリ湾に浮かぶ大きな豪華客船を改造したホテルの宿泊料金は一泊 100 米ドルであるが、これは年収 300 あるいは 400 米ドルの平均的な東ティモール人にはとても利用できる施設ではないのである。イギリスの NGO である Overseas Development Institute もこの点に関して次のように述べている。

東ティモールにおいて、ホテル、カフェ、レストラン、スーパーマーケットにおいていわゆる 2 重経済の構造が築き上げられてしまった。一つの経済は、外部の者のためのそれで、その物価水準は、近隣のオーストラリアのダーウィンのそれに近い。この経済の物価水準は、もう一つの経済構造に属する貧困、破壊、失業に苦しむ者 (東ティモール人) にとっては法外に近いのである。<sup>37</sup>

この収入面での差異は、UNMISSET の中でさえも見られているのである。UNMISSET の PKF やその他の海外からの行政官の収入は 1 日およそ 100 米ドルであるが、UNMISSET に雇われている現地の通訳の収入は月にわずか 200 米ドルである。しかし、実際の現地の通訳の任務は通訳業だけに留まらず、CMA との現地調査からの統計 (人口統計

等) を分析するといった専門的な仕事も含まれているのである。

## 7. 結論

UNTAET や UNMISSET は、よく機能面に関しては改善の余地がある、または全く機能していないとまで指摘されたことがある。しかし、筆者の 2000 年、2002 年、2003 年の現地調査から導ける事は、国連から派遣されたこの国際スタッフは、慣れない環境の中で、全てが崩壊された東ティモールの国家建設に向けて大きな努力や貢献を示してくれたという事である。このことは十分に認識すべきことである。これまで UNTAET 等に見られるような、いわゆる国家建て直しのための複合型 PKO は、ナミビア、エルサルバドル、カンボジアなどでは大きな成果が得られたと言える。しかしこれらのケースと東ティモールのそれと異なる点は、東ティモールの UNTAET は、そのものが暫定的な政府となり、治安維持のみならず医療、教育、食糧援助、司法等、国家建設のために必要なこと全てを請負ってきたことである。更に UNTAET が始まった 1999 年 10 月は、反独立派の民兵にインフラ全てを破壊された、まさにゼロからの建て直しであったのである。このことを留意すれば、UNTAET そしてその後の UNMISSET を通して、民兵の反乱もなく国家として独立を果たし、国連に加盟し得た事は大変意義のあることである。

一方でこの論文は、UNTAET そして UNMISSET の活動において、いくつかの特定した問題を指摘してきた。そしておそらく次の様な教訓を導き出せるといえよう。まず、現行の UNMISSET は、地域のリーダーや住民、NGO、そして可能であれば様々な民兵との対話が必要であろう。西ティモールとの国境付近においては、人材や資材の不足が著しい。このことは司法業務にも言えることである。また重要な事は、一方で UNTAET・UNMISSET とともに *capacity building* を目標としながらも、他方で東ティモールの内部の事情に過度に干渉してしまっている点である。それが東ティモールの人々には疎外感となって現われているのではないだろうか。現時点において、UNTAET、UNMISSET 共にそのマンドートをクリアしている事実からも、短期的な展望においては成功しているといえよう。しかし UNTAET のかつての最高司令官であった Lieutenant General Boonsrang Niumpradit がインタビューで答えたように東ティモールが将来的に一つの国家として成功するためには、現行の UN ミッションの成果に満足するのではなく、適切な長期的戦略を打ち立てなければならないということである。

国際平和維持活動 (PKO) の歴史は様々なその伝統的な理論を築き上げてきた。PKO 学の世界的な大家である、英国キール大学の (retired) Alan James 教授は、東西冷戦後に突如注目を浴びてきたこの国連 PKO に対して、敢えて「PKO は補助的で、2 次的な活動でなければならない。」<sup>38</sup> と主張している。Paul Diehl は、PKO の持つ道徳的な力が、

最小限の武装にもかかわらず、その地域の安全保障の維持に貢献していると論じている。<sup>39</sup> またある学者は PKO の存在は、平和構築への過程を凍結するに過ぎないといっている。UNTAET・UNMISSET は、新しいタイプの PKO ではあるが、この論文は今述べた PKO の伝統的理論にこの東ティモールの PKO も適用されるのではないかと結論付けることができよう。

我々は歴史からいろいろな教訓を受ける。あまりにも未熟な状態で植民地支配や超大国から独立を果たした新興国家の場合（例えば 1960 年代のコンゴや 1990 年代のソビエト衛星国家など）は政治的混乱を招き内紛に発展してきたケースが多い。また 1990 年代のカンボジアのように、PKO そのものは成功させたにもかかわらず、そのポスト PKO 期においては政情不安をもたらすケースも存在する。上にあげたような理論やケーススタディは、UNMISSET もこの終末期を迎えて楽観視してはいけなことを示しているのではなかろうか。新興独立国にとって *capacity building* は短期的には成し得ないのである。

## 注

- 1 UN Security Council Resolution 384 (1975), 22 December 1975 及び Resdution 389 (1976), 22 April 1976
- 2 1991 年 11 月 12 日, その 2 週間前にインドネシア軍より銃殺された東ティモール人を弔うために Montael 教会からサンタクルーズ墓地まで行進している東ティモールの民衆に対して, インドネシア軍が無差別に発砲した事件。報告によると 180 人のティモール人が銃殺され, 多くが負傷した。この事件の様子は, その場に居合わせたジャーナリストによって世界中のメディアで放映され, インドネシア政府は国際社会から強い批判を受けた。Cary P. and Bentley G. C. (eds.) *East Timor at the Crossroads: The Forging of A Nation* (London: Cassel, 1995), p. 248
- 3 UNMISSET 報道官による筆者への説明 (UNMISSET briefing), 2002 年 9 月 22 日, 首都ディリにて
- 4 Lt. General Winai Phattiyakul, “UNMISSET Peacekeeping Force, End of Tour Report”, 1 September 2001-31 August 2002, p. 4
- 5 2002 年 9 月 23 日, オーストラリア, キャンベラにて Desmond Ball とのインタビューから
- 6 UNMISSET briefing
- 7 Lt. General Winai Phattiyakul, “UNMISSET Peacekeeping Force, End of Tour Report”, p. 5
- 8 Desmond Ball とのインタビューから
- 9 *Xinhua* (Beijing), 14 June 2002
- 10 *Agence France-Presse*, 4 November 2002
- 11 UN Document S/2002/1223 *Report of the Secretary-General on the UN Mission of Support in East Timor*, 6 November 2002, para. 34
- 12 Ibid.
- 13 *East Timor Action Network*, 1 September 2002
- 14 Lt. General Winai Phattiyakul, “UNMISSET Peacekeeping Force, End of Tour Report”, pp. 16-17
- 15 2002 年 11 月 22 日, 東京, 防衛研究所教授高井晋氏とのインタビューから

- 16 Smith M. *Peacekeeping in East Timor: The Path to Independence* (Boulder, CO: Lynne Rinner, 2003), p. 83
- 17 *Voice of America (VOA)*, 31 May 2002
- 18 UN High Commissioner for Human Rights, 14 August 2002
- 19 Smith M. p. 84
- 20 US Department of State, Press Statement on the East Timorese Issue, 19 August 2002
- 21 *Agence France-Presse*, 25 August 2002
- 22 UN Document S/2002/1223, 6 November 2002, para. 14
- 23 UN Document S/2002/432, 17 April 2002, para. 18
- 24 UNMISSET, *PKF HQ, Public Information Cell, East Timor News Summary*, 11 September 2002, p. 2
- 25 UN Document S/2002/1223, 6 November 2002, para. 14
- 26 Statement by Mary Robinson, UN High Commissioner for Human Rights, to the National Parliament of the Democratic Republic of East Timor, Dili, 23 August 2002
- 27 Aall P. “NGOs, Conflict Management and Peacekeeping”, *International Peacekeeping*, Vol. 7, No. 1, Spring 2000, p. 135
- 28 Lt. General Winai Phattiyakul, “UNMISSET Peacekeeping Force, End of Tour Report”, pp. 12-30
- 29 UN Document S/2002/1223, 6 November 2002, paras. 25-28
- 30 McBeth J. “Whose Future Is It Anyway?”, *Far Eastern Economic Review*, 9 November 2000, p. 32
- 31 Chopra J. “The UN’s Kingdom of East Timor”, *Survival*, Vol. 42, No. 3, Autumn 2000, p. 32
- 32 Suhrke A. “Peacekeepers as National-builders: Dilemma of the UN in East Timor”, *International Peacekeeping*, Vol. 8, No. 4, Winter 2001, p. 12
- 33 *The Guardian* (London), 30 August 2000
- 34 Chopra J. pp. 33-36
- 35 McBeth J. p. 71
- 36 2002年9月19日, ディリ, アイルランド将校 Captain Michael Smithとのインタビューから
- 37 *Overseas Development Institute*, 7 August 2002
- 38 James A. *Peacekeeping in International Politics* (London: Macmillan, 1990) p. 1
- 39 Diehl P. *International Peacekeeping* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1993), p. 10

#### 参考文献

##### 国連関係その他公文書

- Lt. General Winai Phattiyakul, “UNMISSET Peacekeeping Force, End of Tour Report”, 1 September 2001 - 31 August 2002
- UN Document S/2002/432, 17 April 2002
- UN Document S/2002/1223 *Report of the Secretary-General on the UN Mission of Support in East Timor*, 6 November 2002
- UN High Commissioner for Human Rights, 14 August 2002
- UN Security Council Resolution 384 (1975), 22 December 1975
- UNMISSET briefing, Dili, 22 September, 2002
- UNMISSET, *PKF HQ, Public Information Cell, East Timor News Summary*, 11 September 2002
- US Department of State, Press Statement on the East Timorese Issue, 19 August 2002

書籍・学術論文

- Aall P. “NGOs, Conflict Management and Peacekeeping”, *International Peacekeeping*, Vol. 7, No. 1, Spring 2000
- Cary P. and Bentley G. C. (eds.) *East Timor at the Crossroads: The Forging of A Nation* (London: Cassel, 1995)
- Chopra J. “The UN’s Kingdom of East Timor”, *Survival*, Vol. 42, No. 3, Autumn 2000
- McBeth J. “Whose Future Is It Anyway?”, *Far Eastern Economic Review*, 9 November 2000
- Diehl P. *International Peacekeeping* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1993)
- James A. *Peacekeeping in International Politics* (London: Macmillan, 1990)
- Smith M. *Peacekeeping in East Timor: The Path to Independence* (Boulder, CO: Lynne Rinner, 2003)
- Suhrke A. “Peacekeepers as National-builders: Dilemma of the UN in East Timor”, *International Peacekeeping*, Vol. 8, No. 4, Winter 2001

新聞, NGO 及び news agencies

- Agence France-Presse*, 25 August 2002
- Agence France-Presse*, 4 November 2002
- East Timor Action Network*, 1 September 2002
- Overseas Development Institute*, 7 August 2002
- The Guardian* (London), 30 August 2000
- Voice of America (VOA)*, 31 May 2002
- Xinhua* (Beijing), 14 June 2002

声明

- Statement by Mary Robinson, UN High Commissioner for Human Rights, to the National Parliament of the Democratic Republic of East Timor, Dili, 23 August 2002

インタビュー

- Captain Michael Smith (Irish contingent), Dili, 19 September 2002
- Professor Desmond Ball, Canberra, 23 September 2002
- Professor Susumu Takau, Tokyo, 22 November 2002