

国際社会の平和維持軍設立への迅速対応に関する問題：

1999年の東ティモールのケースから

The Rapid Response of the International Community to Peacekeeping Forces:

With Special Reference to the Case of East Timor in 1999

石塚 勝美

Katsumi ISHIZUKA

概要

この論文は、国際平和維持活動研究の大きなテーマのひとつである、平和維持軍の迅速対応の問題を扱っている。1990年代のルワンダやボスニアではこの問題の解決がなされない為に大規模な虐殺を国際社会は防ぐことができなかった。果たして、国際社会及び国際連合は、この問題に真剣に取り組んでいるのであろうか。この論文は東ティモールにおいて1999年8月の独立を問う住民投票の前後に起きた反独立派民兵による虐殺行為に対して国際社会が平和維持軍設立についての対応について論じ、その対応の迅速性および正当性を追及する。

キーワード：平和維持軍、UNAMET、東ティモール、迅速対応、インドネシア

Abstract

This paper deals with the rapid reaction capabilities of the international community to peacekeeping forces, which is one of the most significant issues in enhancing the entire function of peacekeeping. In the 1990s, the international community could not prevent the tragedies of Rwanda and Bosnia due to this issue. Has the international community and the UN seriously tackled this issue since then? This paper discusses the case of East Timor in August 1999, which enables the writer to argue the legitimacy of the international community in its response to the deployment of peacekeeping forces after the carnage by anti-independence militias.

Keyword: peacekeeping forces, UNAMET, East Timor, rapid response, Indonesia

目次

1. 導入
2. 住民投票キャンペーン期における反独立派民兵の反乱
3. 平和維持軍設立に向けての国際社会の対応
4. 迅速な平和維持軍の設立を妨げた諸要因
5. 結論

1. 導入

国際連合（以下国連とする）平和維持軍（peacekeeping force）は、1956年のスエズ動乱の際に、中東でのイスラエルとエジプト間の敵対行為の停止を確保し監視する任務を任された United Nations Emergency Force（UNEF）をはじめとして、現在に至るまで幅広い活動を続けている。近年、平和維持軍を包括する平和維持活動（peacekeeping operations）には、軍事的な行為には限定せず、食料援助、医療、教育、選挙監視、難民確保といった包括的な、そして多機能な活動が増えてきている。東西冷戦後のカンボジア、ナミビア、エルサルバドル、ニカラグア、モザンビークなどの平和維持活動がそれにあたる。また、冷戦後の紛争の残虐性を考慮し、いわゆる人道的介入を理由にした平和執行活動（peace enforcement）もその需要が増してきている。ソマリアやボスニアでの国連の活動がそれにあたる。更に、国連外の、いわゆる地域機構主導の平和維持活動として、NATOによる旧ユーゴや、ECOWASによるリベリアにおける活動が注目される。

このように多様化した平和維持活動において、その機能や効率をいかに高めるかについての議論は、研究機関や学会さらにはシンポジウム等で盛んになされている。国連自身も専門家や現場経験者の意見や調査をもとに、平和維持活動の改革を提言する様々な公文書を発表している。1992年に発表された *An Agenda for Peace*、1995年の *The Supplement to an Agenda for Peace*、そして2000年の *Brahimi Report* などがそれにあたる。そのような国連の公文書の中で常に課題とされている問題が、平和維持軍の迅速対応問題である。例えば、1990年代にルワンダやボスニアで発生した民族浄化運動による虐殺を、平和維持軍や平和執行部隊で迅速に対応できなかった理由は何であったのか。ルワンダやボスニアでの反省は次世代の平和維持活動で生かされているのか。

この論文ではこのような問題を東ティモールのケースから検証してみる。東ティモールの平和維持活動を研究することについての意義は、東ティモールはポスト冷戦期において実に4つもの平和維持活動（国連、非国連、軍事、非軍事を含む）を受け入れてきたということである。その4つのPKOとは、UNAMET、Interfet、UNTAET、そしてUNMISSET¹である。UNAMETには1999年8月末に東ティモールで行われる予定であった、

独立を問う住民投票を運営するという権限が与えられた。しかし UNAMET は非軍事組織であり、わずかな数の文民行政官と非武装の軍事監視団から構成されていたのみであった。よって UNAMET は平和維持活動としては即席で未完成な要素を認めなかった。おそらくはこの非武装である事実が、1999 年 8 月に行われた東ティモールの住民投票の前後に繰り広げられた大規模な反独立派の民兵による暴動を誘発してしまったと考えられるのである。しかしその際に大きな国際的な関心及び対応がなされ、国際規模での介入がこの民兵の反乱を鎮圧するために実行された。これが Interfet (多国籍軍) である。しかし一方で、この Interfet が設立されるまでの地域及び国際システムの対応の迅速さというものは論議の焦点になったのである。この論文は、まず基礎知識として、この時期における東ティモールの民兵による反独立の暴動はどのようにして拡大していったのかについて説明し、また UNAMET が武装できなかった諸要因についても論じていく。次に 1999 年の住民投票が始まってから一層拡大していった民兵の反乱に対して、国際社会はどのように対応していったのか。特に平和維持軍の派兵に向けて近隣国家や世界の政治大国、更に国連自身はどのような姿勢で臨んだのか。そしてそのような姿勢は、暴動が悪化するにつれてどのように変化していったのか。このような疑問に答えていく。最後にこの東ティモールにおいて迅速な平和維持軍の設立を妨げた諸要因に様々な角度からアプローチしていく。

2. 住民投票キャンペーン期における反独立派民兵の反乱

1999 年の「5 月合意」によると、インドネシアとポルトガル両政府は、東ティモールの民衆にインドネシアとの特別自治の関係を受け入れるか否かを問う住民投票の準備および実施をする権限を国連事務総長に委ねることとなった。その住民投票を実施するために、国連安全保障理事会は 1999 年 6 月 11 日に The United Nations Mission in East Timor (UNAMET) を設立した。UNAMET は、住民投票の立ち上げ、およびその監視が主な任務であった。しかしながら、Geoffrey Robinson が主張していたように、「UNAMET を設立してからわずか 3 ヶ月以内で住民投票を成功させるというのは、およそ不可能に近い任務」²であったのである。

この困難は、主に反独立派の民兵の行動によるものである。多くの民兵は、ほとんど教育を受けていることはなく、失業中の浮浪者であった。彼らの多くは、強制的に民兵の組織に入れられたり、食べ物やお金やアルコール等の供給と引き換えに民兵に加わったりするのであって、強い政治的イデオロギーを信じているものは皆無であった。その数ある民兵組織の中でも “Red and White Iron” と “Thorn” と呼ばれる 2 つの組織はとりわけ過激であったといわれている。実際に 1999 年 4 月、その 2 つの組織は東ティモール州知

事の邸宅の前で集会を行い、東ティモールの民衆は自らの土地をインドネシアの領土の一部とみなし続けることを望んでいるという（誤った）信条を広めていた。そのとき Thorn のリーダー次のように民衆に叫んだという。「すべての反独立派の民兵に要求する。インドネシアへの統合に反対するものすべてを浄化せよ。彼らを捕らえ、必要であれば殺害せよ。」³ 1999年4月、東ティモールの Liquica という地域では、民兵集団が教会に押し入り、その中にいた民衆をなたで叩き切り、その後その民兵と共謀した警察は催眠ガスをその中に投げ入れた。その結果 20名のティモール人が殺害されたという。⁴ 1999年6月中旬までに国内避難民の数が急増した。ある国内 NGO の統計によるとその数は、同時期において 40,000人にまで増加したと見積もられている。彼らは、インドネシアからの独立を反対する民兵による威嚇行為の犠牲者であった。

UNAMET には本質的な問題があった。UNAMET は非武装の国連ミッションであり、地域の安全は国連の軍事組織ではなく、インドネシア軍や警察に委託していたのである。このケースは、同じような任務を受けた 1992年のカンボジアのミッションであった The United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC) とは全く異なっていた。UNTAC では、全体の投票過程は約 30国から派遣された 16,000人もの軍人からその治安を守られていたのである。⁵ 他方、UNAMET は、わずか 240名の国際スタッフ、270名の文民警察官、50名の連絡将校、425名の国連ボランティア、688名の国内スタッフから構成されていたのみであった。つまり、UNAMET は国連平和維持軍の保護を受けることなく活動を行っていたのである。

そのような不安定な状況において、ごく当然な質問が指摘されうる。どうして UNAMET を援助する軍事組織が国連から派遣されなかったのであろうか。これにはいくつかの理由がある。まず第一に、仮にそのような提案がなされたとしてもインドネシア政府は住民投票のキャンペーン中に東ティモールにおいていかなる国際軍事組織の駐留も受け入れることはなかったであろうということである。実際に 1999年4月インドネシアのバリにおいてオーストラリアの Haward 首相との会談の中で、インドネシアの Habibie 大統領は、外国人部隊に住民投票を監督させることなどインドネシア主権にとって侮辱に値する、と述べている。一方で、インドネシア政府が東ティモールにおいて独立を支持していたグループに対する恐怖の威嚇を民兵に奨励していたのは明らかである。それ故、国連も外国政府も、もし国連平和維持軍がティモールの住民投票のキャンペーン期間に介入できたら、それは重要な役割を果たすであろうと考えていたはずである。しかし他方で、国際社会は事実上 24年間もの間インドネシアの東ティモールの支配を黙認してきたのである。国連安全保障理事会は、常に東ティモールの問題をインドネシア国内の問題であるとみなし続けていたのである。それ故、国際社会は、突然認識を変え、インドネシアに UNAMET を保護する資格などない、と言うことは困難であったのだ。そのような理由で、

国連による平和維持軍は、受け入れ政府であるインドネシア政府の承諾なしでは結成されることはできなかったのである。

UNAMET を援助する軍事組織が国連から派遣されなかった第2の理由として、外国政府が進んで自らの軍事要員を派遣しなかったことが挙げられる。この件に関して、Greenlees は次のように振り返っている。

(1975年以前の東ティモールの宗主国であった)ポルトガルは東ティモールに独立した軍事要員の派遣を望んでいたであろう。しかしそれはごく謙虚な規模での派遣に過ぎなかった。ASEAN諸国は、隣国インドネシアの内政問題には干渉することは望むはずもなく、よってそのような平和維持軍への参加を申し出ることもなかったであろう。そのような状況になると、オーストラリアとアメリカくらいしかその国連軍の派遣の可能性はなくなってしまうのである。結局のところこの件について前向きに考えていた政府は皆無であった。⁶

第3の理由は、当時国際社会は、世界で多発している紛争の中で、東ティモールよりも他の紛争に関心があったということである。アメリカやヨーロッパ諸国はコソボ紛争に、そしてロシアは CIS 諸国の紛争により大きな関心を寄せていたのである。

インドネシア軍が、当時反独立派の民兵を動員し、彼らを訓練し、武器まで供給していたことは広く認識されていたことであった。更に、いくつかのケースにおいては、インドネシアの軍人がその民兵の暴動に直接加わっていたとされている。東ティモールでの兵役は、インドネシアの陸軍兵士にとって上級の階級に昇進する上で重要なことであった。⁷ 事実、ジャーナリスト集団が東ティモール内でアイルランド政府派遣団を同伴していた際に、反独立派の民兵が独立を支持するティモールの民衆に攻撃を加えているところを目撃したのである。その後、その行動の一部始終を目撃したアイルランド政府派遣団の中の David Andrew は「我々は、インドネシア軍やインドネシアの警察がこのような暴力を目の前で黙認しているところを目撃した」と述べている。⁸ 1999年6月、オーストラリア政府外務省もまたインドネシア陸軍が東ティモール内の反独立派民兵を積極的に支持し援助をしている証拠をつかんだと公表している。⁹ インドネシア軍と民兵との繋がりを示す更なる証拠もある。それは民兵が使用している武器によって認識される。民兵たちは、SKS、M16、Mauser、G-3 といった比較的新しい武器を使用しているのである。しかし彼らがそのような最新の武器を自ら購入して使用するという事は財政上考えられないということである。またある証言によると、彼はインドネシアの陸軍大佐から直接 300丁もの武器を受け取ったとのことである。インドネシア陸軍と民兵との関係は彼らの合同パトロールからも明らかである。Maubara や Liquica といった地域では、BMP、Mahiti、

Red Dragon といった民兵組織が常に何人かのインドネシア陸軍兵士と行動を共にしていた。更に、ある元民兵によると、彼は直接インドネシア陸軍の上級将校からの支持を聞いており、民兵による反乱を直接指示を出しているのは、Zacky Anwar 陸軍大将であるとさえ言っている。¹⁰

1999年6月22日、オーストラリア軍副参謀長がインドネシアのジャカルタに赴き2人のインドネシア軍の上級司令官と会談し、東ティモールに駐留しているインドネシア陸軍の反独立派民兵への関与に関する証拠書類を提出した。それによると、東ティモール内ではインドネシア陸軍全体が、民兵の暴動を正当化しており、それらの行動に対して何の刑罰を与えておらず、独立を支持している東ティモール民衆に対する安全保護も怠っており、それは東ティモール全体の治安の維持を損ねるものであるということであった。¹¹ インドネシアの対応は、住民投票を適切に実施する努力を示すためにも、外相 Alatas 率いる閣僚級の派遣団を東ティモールに送るというものであった。¹²

しかし UNAMET は、この時点で住民投票では独立支持の票が多数を占め、その結果多数の民衆が西ティモールに避難民として流れることを予測しており、その準備の必要性を認識していた。更に、UNAMET の国連事務総長特別代表であった Ian Martin は、後に彼が書いた本 *Self-Determination in East Timor* の中で注目すべき記述をしている。その本によると、1999年6月中旬、国連はインドネシア、ポルトガル両政府との会談において、1通の書類を提出した。その書類によると、国連は東ティモールでの住民投票運動中においてインドネシア軍の治安維持の責任を言及しているものの、投票結果の発表後は、敗れた側の投票結果を拒絶する意思の表れとして、大きな暴動が起きることを予測していた。1999年8月20日、独立選挙委員会は、現在の東ティモールの状況は、脅迫、暴力、及び妨害の制限がない状態であると述べ、もしインドネシア政府で何らかの緊急対応がなければ、「5月合意」で決められたインドネシア政府側の義務がなされていないだけでなく、反独立側の更なる悪用を助長するだけだと警告をしている。¹³

今だからわかることだが、住民投票の結果の発表後に起こりうる結末を正確に予測していたものが実際に何人かいた。1999年5月オーストラリアの外務省の Suratman は次のように公言していた。

(住民投票の結果の発表後は) 私が想像するに 1975年に起こった惨事よりもさらに悪い状況になるような内紛が起きるであろう。独立賛成側が勝った場合には、その内紛はインドネシア政府のみの介入ではなく、アメリカやオーストラリアも介入しなければならないほどの惨事になるであろう。そしてもしそのようなことが起こるのであれば、そこにはもはや勝者はおらず、すべてが破壊されてしまうであろう。現在のような東ティモールは存在しなくなるであろう。23年前よりもさらにひどい状態になるのである。¹⁴

同じように、*Media Indonesia* は、もし住民投票で独立支持側が勝てば 223,000 人の避難民が発生する可能性があるとして予測している。¹⁵ 住民投票の運動期間中、ニューヨークの国連本部は、そのような東ティモールの危険極まるような状況にもかかわらず、特別な対策を施すことがなかったのである。James Cotton は、この件に関して国連事務総長の採った政策に疑問を投げかけ次のように述べている。

事務総長は、安全保障理事会より与えられた権限で住民投票を無効にすべきであった。住民投票の運動が行われていた間でも、暴力的な事件は再発していたのである。住民投票直前の 8 月 26 日に起きた反独立派の暴動で 2 人の東ティモールの民衆が犠牲になり、その間もインドネシア警察も意図的に傍観していた状況においてさえ、住民投票は実施されてしまったのである。¹⁶

一方、Kofi Annan 国連事務総長は 1999 年 8 月 9 日国連安全保障理事会に送った報告書の中で依然「このとりわけ重要な時期の東ティモールにおいて、インドネシアが効果的にこの地の安全保障を維持するために必要と思われるあらゆる手段をとることを委託する」と述べているのである。¹⁷ 住民投票の 3 日前の 8 月 27 日に採決された国連安全保障理事会決議書 1262 号（1999 年）でさえも、理事会は「東ティモール内のインドネシア政府と国連の充実した協力体制を歓迎し、東ティモールの平和および安全の維持は、暫時引き続きインドネシアにその責任を委ねることを再確認する」¹⁸ というものであった。

このような国連の東ティモールに対する極端に楽観的な見方は、「インドネシア軍が反独立派の民兵に対する援助をやめさせるための集団的圧力を直ちに行わなければ、更なる犠牲者は避けられない」¹⁹ という NGO からの警告とはまったく相容れないものであった。先述の Ian Martin も「もしインドネシア政府が東ティモールの安全状況を保障できないのであれば、安全保障理事会は東ティモール内の国連職員や一般の東ティモール市民の安全を確保できないという大きな問題に直面するということを、安全保障理事会はもっと深く意識する必要があった」²⁰ と述べている。NGO や Ian Martin の見方は、今考えてみれば全くをもって正しかったのである。

東ティモールでは、住民投票の日が近づくにしたがって、多くの民衆が家から避難をし始め、国連職員の中には、民兵集団から命の保障はできないという脅迫を受けるものも出てきた。しかしいまだに、インドネシアの外相である Ali Alatas は東ティモール内での国連平和維持軍の配置を拒み続けた。しかし現実には東ティモールはインドネシア当局にはコントロールできない状況になっていたのである。東ティモールの政治的指導者であった Xanana Gusmao は、休戦協議を監視し、東ティモールのゲリラグループである Falitil や反独立派民兵組織を武装解除し、インドネシア軍の東ティモールからの撤退を監視する国

連軍の迅速的な配置を繰り返し要求し続けた。住民投票のキャンペーン期間中、民兵は東ティモール民衆への脅迫や攻撃を強め、その結果東ティモールの独立ではなく、インドネシアから特別自治²¹へ投票する意向の有権者の数を増大させていったのである。Amnesty Internationalからの報告によると、

これらの活動は、外見的に明白な行動ではなかったのである。民兵たちはこのような行動や攻撃を隠れて行うことに熟達しており、また夜中の行動も常であったりしたのがその背景にあるのである。特別自治への提案が拒絶された際による民衆殺害や内紛への脅迫は、インドネシア軍と民兵により多くの地域で行われ、また彼らは1軒1軒の軒並み訪問で有権者の投票意思の詳細を記録し続けていったのである。²²

それ故、8月31日の住民投票期間に入ってから民兵による反独立への暴動が一層強化されたのは驚くに値することではなかった。彼らは、住民投票の結果がUNAMETによって捏造されたという強い疑惑を抱いていた。また民兵が、独立を支持した東ティモールの民衆に対して発砲したり、刃物で切りつけたり、その他の暴力を振りかざすことに対して、重装備であったインドネシア陸軍は、ひたすら傍観するのみであったということもまた驚くに値しなかったのである。この件に関して、Lansell Taudevinは次のように述べている。

東ティモール人は、幻想にいるのではなく、まさに現実に直面していたに過ぎない。その現実とは、彼らは投票所に向かっても信ずるところは、反独立派たちはたとえ自分たちが勝っても負けても暴動を起こすということであった。25年間にもわたり、彼らの虐殺行為が国際社会から支持されるか、少なくとも黙認され続けてきた以上、一回の住民投票でこのようなことを突然変えることなどできないのである。²³

インドネシア陸軍高官を巻き込んだこの住民投票運動期間の民兵の反乱は、とても組織的であり、準備が周到になされ、大規模で広範囲に及ぶものであった。駐留していたインドネシア陸軍は、見かけ上中立を装い、住民投票が成功するための努力を心がけていた。しかしジャカルタのある情報筋によると、この民兵の反乱の目的は、東ティモール人の多数を西ティモールに追放させ、更に彼らをインドネシア半島の他の島々に分散させることであったという。²⁴しかしインドネシア陸軍の総司令官であったWiranto将軍は、ティモール内の陸軍兵士は、反独立支持者の暴動を抑える上で「極端に困難な心理的障害」²⁵に直面していたと弁明している。

3. 平和維持軍設立に向けての国際社会の対応

それでは、国際社会がこの東ティモールの住民投票期間における無秩序状態に対してどのように注目し対応していったのであろうか。その大枠における疑問のひとつとして、国際社会がこの反独立派による暴動を鎮圧すべき国際社会からの援助および介入が如何なる迅速性をもって対応してきたかについて検証したい。

まず、東ティモール内で最初に国際軍事組織の介入を提唱したのは、現地にて任務に従事していた NGO グループであった。例えば Oxfam は、独立を支持する票を投じた報復として何百人の民衆が殺害される前に、国際平和維持軍のような組織が設立されるべきであると訴えた。またオーストラリアの NGO である The Australia East Timor International Volunteers Project もまた国連保護下による武装した平和執行部隊か平和維持軍の迅速なる配置を要請した。²⁶ しかし諸外国政府の反応は前向きなものではなかった。例えば、この「9月暴動」の直後、ニュージーランド外務大臣の Don McKinnon は「最悪のシナリオとして、ニュージーランドを含めたいくつかの国が国連の指令を受けずに、おのおのの軍隊を東ティモールに派遣するかもしれない」と述べる程度のものであった。オーストラリアの外務省スポークスマンもまた「まだオーストラリア外務省の公式声明をまだ聞いていない方々全員に伝えますが、オーストラリアはインドネシアに（東ティモールではなく）侵略する意図はありません」と公表している。オーストラリア政府高官は、東ティモールに維持すべき平和がない以上、オーストラリアは平和維持軍の一部を派遣することを否定していたのである。²⁷ 多くの西側諸国の外交官は、アメリカ合衆国の参加を条件としてのみの平和維持軍の派遣を示唆した。そのアメリカはインドネシアに東ティモールの秩序回復と平和維持軍の受け入れを促したが、アメリカ自身はまだ平和維持軍を送る計画はなく、後方援助のみの参加を論議していた。アメリカの防衛大臣である William Cohen は「我々アメリカ合衆国は、我々の軍隊をコミットする場所においては、入念に選択する必要がある。現在の状況を考慮し、東ティモールはそのような場所には値しない」²⁸ と述べている。アメリカ議会も、満場一致で東ティモールにおけるアメリカ地上軍のいかなる役割においても反対をした。²⁹

国連内での議論はどうだったのか。東ティモールでの国連公使であった Jamsheed Marker はいかなる早期の平和維持軍の配置も否定し、インドネシア陸軍大将の Wiranto 将軍がいかなる責任も負うことを強調した。³⁰ 国連安全保障理事会も消極的であった。住民投票が行われた前の週に、理事会は UNAMET の非武装の警察隊の数を 280 から 460 に増大させ、軍事連絡将校の数も 50 から 300 に増大させることに合意した。理事会のメンバーは、東ティモールの独立への移行期において更なる国連のプレゼンスが必要とされるであろうということにも合意を見た。³¹ 安全保障理事会の特別会合においても東ティ

モールにおける民兵の反乱を非難した。しかしながら理事会は具体的な平和維持軍の派遣までの具体的な計画はできていなかったのである。³² 実際に9月1日、安全保障理事会は、国連事務局が東ティモール介入への派遣計画を作り始めるべきであるというカナダ案を拒絶したのである。また同じように何カ国かの理事会メンバーが東ティモールを訪れ現場を検証すべきというカナダ案も受け入れなかったのである。³³ 国連事務総長の Kofi Annan は住民投票後に東ティモールの平和を維持するのはインドネシア次第であるとした。国連スポークスマンの Eekhard もいかなる平和維持のための国連ミッションもインドネシア政府の合意を必要とし、そのような派遣団の論議もなされていないと述べた。³⁴ 更にインドネシアが合意をしなければ、自国の軍隊を派遣するという諸外国政府は皆無であった。³⁵ それ故、国際的な関心と実際の軍隊の派遣には如何ともしがたいギャップがあったのである。

東ティモールの独立スポークスマンは、平和維持軍が派遣され、この状況をコントロールするまでは住民投票の結果の公表を遅らせるようにと最後の嘆願をした。³⁶ しかし1999年9月4日、UNAMETは住民投票の結果、78.5%の投票者がインドネシア政府の特別自治案に反対し、21.5%が賛成票を投じたと発表した。³⁷ 予想されたことではあるが、その発表から数時間もしないうちに反独立派民兵が一斉に独立支持者を攻撃し始めた。Malianaからは、その発表後多数の死者の報告が送られてきた。³⁸ インドネシアの Habibie 大統領は、インドネシア軍および警察が東ティモールの秩序の回復することを確約したものの、次第に彼はそのような状況をコントロールできる立場にないことが明白になった。それ故、民兵の殺戮行為を阻止するのは東ティモールへの平和維持軍の投入にかかってきたのである。9月4日ジャカルタで自宅監禁をされていた Xanana Gusmao は、国連事務総長および国連安全保障理事会にこの新たな虐殺行為から東ティモールの民衆を救うために国際軍派遣の決断を要求した。³⁹ 9月5日までに、この民兵の暴動のために全国民の4分の1にあたる150,000人が難民になった。⁴⁰ このような状況の中、オーストラリア陸軍はダーウィンの近くに1,200の部隊を駐留させ、平和維持軍派遣のための訓練をついに開始した。しかしオーストラリアの John Haward 首相は次のような条件を満たさない限り兵の派遣は受け入れなかった。すなわちその条件とは、安全保障理事会の採択を必要とすること、インドネシア政府から合意を得ること、その任務は国連軍の設立までの安全回復を目的とした短期間のものであること、そしてその平和維持軍の構成は東ティモールの隣国からなる地域部隊であること、であった。⁴¹ オーストラリア政府は、インドネシアとの連合軍の形成 (coalition of willing) も示唆したが、インドネシア政府のほうで受け入れなかった。⁴² インドネシアが同年10月か11月に行われる自国の国会である国民評議会で東ティモールの独立が批准されるまで武装された外国軍を受け入れる意思がない以上、東ティモールでの平和維持活動は無理であるかのように考えられた。⁴³ しかし、オーストラリア

にとっては、東ティモールで現在起きていることは「ベトナム戦争以来の安全保障上の危機」⁴⁴であった。以前の東ティモールの宗主国であったポルトガルの国連代表は、インドネシア政府の承認に関係なく早急の国連平和維持軍の創設を要求した。いくつかのメディアは、東ティモールの危機に対しての国際社会の無行動に批判的になり次のように報道をしている。

東ティモールの現在の状況は危機的状況にあり、国際社会の密なる監視を必要としている。インドネシア政府の効果的な管理がなされる計画もなく、暴力と恐怖の雰囲気が続くようであれば、早急な国際的な介入が必要であるだろう。この場に及んで、インドネシアの主権が平和維持軍の介入を許さないという論議は、実質を伴わない論議である。⁴⁵

また中国の国家主席である江沢民は東ティモールのような内紛は平和的交渉や話し合いで解決すべきであると主張した。ロシアや中国は一般的には紛争の状況如何にかかわらず内政干渉には反対の立場を採っている。日本政府の対応も慎重であった。小村外相は「日本政府はインドネシア政府に東ティモールの治安維持を強く促す一方、現在はまだこの事態に国際社会は何をすべきかを論議するときではない」と公言した。⁴⁶ 9月7日インドネシア政府はついに戒厳令を発令した。しかしながら戒厳令の効果はなく、殺害や強奪が続く、ついに国連は9月8日から11日までの期間において現地の状況確認および調査をするための特別使節を東ティモールに派遣した。⁴⁷

1999年9月9日から始まった東南アジア諸国連合（ASEAN）を中心としたAPECの会合では、ASEANメンバーのほかにアメリカ、イギリス、中国、日本、ロシアも参加したが、東ティモール問題に関して、国連軍の決定に先手を打つような決議がなされる意欲は見られなかった。⁴⁸ これは見かけ上ASEANの目的は経済問題のみを扱うという理由からであった。しかし実際にはアジアからの参加国は、近隣のインドネシアとの関係が悪化するのを恐れていたのであった。会合に参加した各国閣僚は、東ティモールの問題に関して書面にて声明を出すことを拒み、インドネシア政府やその軍隊に対して公な立場で過度に批判したり、厳しすぎる対策を採ることに注意を促した。会合において、オーストラリアは現在東ティモールで起きている流血の惨事に対して十分な対応をしていないという批判に対して、オーストラリアのAlexander Downer外相は、東ティモールに兵を進んで送るという同盟国を引き入れるためには「とても繊細でかつバランスの取れた判断」⁴⁹をしなければならぬと述べた。その代わりにオーストラリアはアメリカが東ティモールの国際平和維持軍の要請に対して十分な援助をしていないことを批判した。先述したが、アメリカ政府は後方援助以外の軍隊を送ることを拒んでいた。前オーストラリア首相は「私は、東ティモールの件に関してのアメリカの臆病さ、そして躊躇する行動に失望している。こ

これはアメリカがこの地域で起きたことを三流問題とでしか扱っていないという不適切な政策を反映しているのである」と批判した。⁵⁰ アメリカの Bill Clinton 大統領は「オーストラリアは、我々が直面するあらゆる困難の中で絶えず我々の同盟国であった。そして我々はその同盟関係を適切な方法でサポートしていくべきであると信じている。しかしそれは、苦勞して作り上げるべきことでそのように単純なことではないのである」⁵¹ と返答している。ニュージーランドはインドネシアとの軍事関係を一時中断し、オーストラリアはインドネシアとの合同軍事演習を取り消した。アメリカはインドネシアへの 476,000 ドルに相当する軍事援助を打ち切った。しかし Habibie 大統領は「東ティモールのケースを心狭い政治で解決しないでほしい」と反論した。

東ティモールでの虐殺行為が続けられる中、国連事務総長の Kofi Annan は東ティモールの安全状況の改善を求める 48 時間の最終通告をインドネシア政府に送った。インドネシアの Ali Alatas 外相は、その 48 時間の最終通告を不服とし、「どうして我々は、そのような悪用や非難や圧力の対象とならなければならないのか。我々を脅さないでほしい。最終通告など与えないでほしい」と訴えた。⁵³

バチカンのローマ教皇も、同じキリスト教信者である東ティモールの民衆に対して行われている虐殺を止めるべく平和維持軍の派遣を国連に要請した。アメリカ政府は、インドネシアとの軍事交流の中断とインドネシアへの武器輸出の見直しを発表した。アメリカ大統領の Bill Clinton は強い口調で次のように表明した。

インドネシア軍が、東ティモールで起きている民兵の暴力を援助しているのは明白である。これは受け入れられることではない。インドネシア政府はこれをやめさせ、暴力を止め得るあらゆる手段を行い、安全回復を可能にする国際部隊を許可しなければならない。⁵⁴

EU 諸国もまたインドネシアへの武器輸出禁止を決定した。イギリス政府外相は、インドネシアがイギリスの British Aerospace から購入計画のあった戦闘機 (Hawk trainer aircraft) 9 機の船積み中止させた。ブレア政府は、インドネシアにすでに売却されている戦闘機に関しては東ティモール関係では使用しないようにとインドネシア政府に警告をした。⁵⁵ 国際通貨基金 (IMF) も計画されていたインドネシアへの経済援助プランを凍結した。インドネシアが 1997 年のアジア経済危機に直面した際に取り決められた 470 億ドルの救済案の大部分に相当する財政支援を取り消すと IMF は警告したのである。世界銀行もインドネシアへの 10 億ドルの財政援助プログラムを凍結した。このような経済制裁はインドネシアにとって大きな痛手であった。

9 月 9 日、安全保障理事会 5 カ国の大使が Habibie 大統領と会談し、一時中断を余儀な

くされた UNAMET を安全な状態でその任務が再開できるような対応を要求した。大使たちはまた自ら東ティモールの首都である Dili へ現地調査に赴く承諾を得た。そしてその際に彼らは反独立派民兵の残虐な暴動を鎮めるべく国際平和維持軍の設立の必要性を再び痛感したのである。⁵⁶ 9月11日、安全保障理事会の公式会合の際に国連加盟国の51の代表が、会合が行われるフロアを占拠し、東ティモールにおいての多国籍軍の配置の必要性を強く訴えた。この会合の開会の辞において、国連事務総長は一刻も早い国際軍の設立に同意をするようインドネシアに促した。

国際社会は、そのような軍隊の設立にインドネシアが合意することを要求しています。しかしそのようなことがあっても、インドネシアの立場は国際社会にとって尊敬すべきメンバーであることは変わらないのは明白なのです。残念なことに、その立場は東ティモールを取り巻く惨事によって危うくなっているのです。⁵⁷

国連人権委員会の Mary Robinson もインドネシア陸軍が東ティモールの大虐殺を組織的に行っていることを非難した。⁵⁸ 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) の上級代表も自らの任務を至急再開させることを要求した。⁵⁹

ついに、1999年9月12日、インドネシア政府は、数々の外交制裁と国際的な孤立に直面し、国際社会からの援助要請に合意する声明を出した。その声明の直後にオーストラリアは、4,500の部隊と司令官の提供を公約した。ポルトガルも1,000名からなる歩兵部隊と2艘のフリゲート艦、更には戦闘機数機を提供することになった。ニュージーランドも同様に280の部隊、戦闘機、そしてフリゲート艦を提供することとなった。イギリスは、ブルネイで待機していたグルカ兵を送ると公約した。タイ、マレーシア、フィリピン、そしてシンガポールもまたおのこの軍を早急に配置することに合意した。スウェーデン、フランス、カナダ、ブラジルからの貢献も確保された。アメリカも、輸送や連絡等の後方援助を約束した。

このようにして、9月15日安全保障理事会は、東ティモールでの平和と安全の回復、UNAMET の任務の保護および援助、そして人道援助を行うオーストラリア主導の多国籍軍 (Interfet) を認定した。最初の部隊は、安全保障理事会の認定のわずか5日後に東ティモールに到着した。最初の部隊の到着から24時間以内には2,300の部隊が配置された。しかし最初の Interfet の部隊が配置されるまでに、すでに何千人もの東ティモールの民衆が住民投票の前後で殺害され、総人口800,000人のうちの500,000人以上が避難民になった。そのうち200,000人が国境を越え西ティモールの難民となった。首都の Dili では、商業地区の建物の70%から80%が火で焼かれ破壊されてしまったのである。⁶⁰

4. 迅速な平和維持軍の設立を妨げた諸要因

このように東ティモールにおいて平和維持軍（ここでは Interfet）は迅速に設立されたとは言いがたい。それでは、なぜ Interfet の決定および配置までにこのような時間を費やすことになってしまったのか。ここではその諸要因について考えてみたい。

まず、戦争や紛争を防止する上で、事前情報、いわゆるインテリジェンスが重要な要素になってくる。東ティモールにおいて平和維持軍の派遣の遅れはインテリジェンスの失敗によるものであろうか。この件に関する最大のインテリジェンスの失敗は、インドネシア政府および反独立派の民兵にあると考える。彼らは一般的に住民投票では実際より更に多くの東ティモールの民衆が独立よりは特別自治のほうに投票すると信じていたのである。東ティモールの独立運動に関する世界的権威といわれているオーストラリア人である James Dunn でさえも、あのような脅迫や虐殺が横暴していたなかでの住民投票においてあのような高い独立支持率の投票を予想はしていなかったと、インタビューでは答えている。⁶¹

国連は、住民投票ではまったく逆の結果（そしてそれは正しかったのだが）を予想していた。しかし国連は、他の事項でかなり楽観的な想定をしていたのである。例えば、「5月合意」では、国連はインドネシアの Habibie 大統領が東ティモール内のインドネシア軍やその他国家機構をすべてコントロールできると想定していた。国際社会もまた反独立派の民兵が、UNAMET という国際的な公的機構（国連）によって組織された道徳的権威者（moral authority）を押しつけて反乱を起こすようなことを頭に描いていなかったのかもしれない。国連は、インドネシアではなく対外的な部隊に東ティモールの安全保障を委ねることは東ティモールの民族自決のプロセスを遅らせかねないと考えた。そのようなことになれば、東ティモールにとっても国連にとっても好ましいことではない。そういう意味で、このことはインテリジェンスの失敗と言わざるを得ない。しかし、Simon Chesterman によると早期における警告（early warning）は、東ティモールのような平和構築活動においてインテリジェンスの問題においてはさほど問題にならないという。問題は、その情報そのものではなく、その情報を如何に的確に分析するか、そしてそこに政治的意志（political will）があるかどうかである。よって的確な分析や調整は、単なる多量の情報量を習得することよりも重要なことである。⁶² それでは国連はこの東ティモールのケースにおいて的確な分析能力があったのであろうか。

実際に国連は過去において数多くの国民投票、住民投票あるいは総選挙の実施や監視を行うミッションを経験してきた。国際連合の前身である国際連盟においてでさえも 1935 年の Saarland をはじめとする 6 つの国民投票を実施してきた。William Maley は、東ティモールの UNAMET に近い過去の国連ミッションとして 1992 年のカンボジアのケース

(the United Nations Transitional Authority in Cambodia: UNTAC) と同じく 1992 年のアンゴラのケース (the United Nations Angola Verification Mission: UNAVEMII) を挙げ比較分析をした。カンボジアの UNTAC は総選挙の実施をその任務とし 16,000 人の軍人と 3,400 人の文民を擁した当時においては最大規模の国連ミッションであった。選挙の実施は大きな成功を収め、UNTAC の軍事部門はこの偉業を達成するには不可欠な存在であった。なぜならこの選挙に the Khmer Rouge という政治一派が選挙過程から撤退しこの総選挙の安全を脅かすような行動をとっていたからである。一方、アンゴラの UNAVEMII も自由で公平な総選挙の実施をその任務としたが、その構成はカンボジアのそれとは異なり、350 名の軍事監視団と 126 名の文民警察官によるもののみであった。つまり、UNAVEMII は東ティモールの UNAMET に一番近い前例であった。しかしながら、選挙の投票日 UNAVEMII は、アンゴラをまた戦場に戻そうと意図する UNITA を拒絶する投票者を保護することはできなかったのである。Maley はこれらの経験からある教訓を得なければならないと結論付けている。まず第 1 に、選挙において参加したすべての政党の利益が協調体制で一致しているのであれば、その選挙の安全を確保する軍事組織に依存する必要なしに選挙を実施することは可能である。第 2 に各政党の利益の方向性が著しく分散しているが、そこに中立の軍事組織がある場合は、カンボジアのように大規模な報復行為は避けられる。第 3 に各政党の利益の方向性が著しく分散し、かつそこに中立の軍事組織がない場合は、投票者は危険に脅かされうる。最後のケースはまさに 1999 年 8 月 30 日東ティモールの住民投票の日の状況であったのである。更に東ティモールのように、総選挙ではなく住民投票のような場合は、たいてい選択は 2 つのみであるので、結果は典型的な「ゼロサム」の状況である。すなわち一方の勝利は、もう片方の完璧な敗北を意味するのである。それ故、我々もしくは国連は、住民投票は総選挙よりもその結果の公表後に再び紛争の状態に戻りやすいということを理解しておくべきであったであろう。⁶³

また、国際社会はインドネシア陸軍と東ティモールの民兵との深い組織的なつながりに関して過小評価していたことも明白である。Geoffrey Robinson は、彼の論文である“People’s War: militia in East Timor and Indonesia”の中で、東ティモールの民兵の極端な残虐な性質は 1960 年代に発達し、その民兵組織のネットワークは 1980 年代の前半にインドネシア軍によって確固な形として完成されたと述べている。このネットワークは次の 20 年間、東ティモールにおけるインドネシア占領および反ゲリラキャンペーンとしての防波堤の役割を果たしたのである。Robinson は次のように結論を述べている。

1999 年に突然マッシュルームのように発芽したかに見えた民兵は、あるインドネシア将校が言っていたような、時間を超越した伝統的なパターンで一時的に台頭したものでもなければ、ある評論家が言っていたようなインドネシア陸軍の単なる現代版の製造

物でもない。東ティモールの民兵の歴史的な記録を少しでも紐解いて見ると、1999年の民兵はその植民地時代もしくはその前の時代からの前例を引き継いでいることがわかるのである。⁶⁴

このように、東ティモールの民兵組織の戦術や技術は東ティモールおよびインドネシアの歴史に深く根付いているのである。もし国連が東ティモールの民兵のそのような歴史的な詳細を知っていたら、UNAMETは中立的な軍事組織を伴って活動をしていたであろう。つまり、1999年における東ティモールの惨事はインテリジェンスの失敗によるものと判断してよかろう。国連は過去の同じような平和維持軍の前例による経験や東ティモールの民兵の歴史等をもとに、もっと慎重な見方をとるべきであった。あと知恵にはなるが、一番的確なインテリジェンスを持ち合わせていたのは東ティモール民衆自身であった。

多くのティモール人は、住民投票後に何が起きるかを正確に予測していた。町の住民全体が一斉に自分の所有物や財産の荷造りをし、これから迫り来る暴動を予期してその場を立ち去ったのである。そのような報告が東ティモール全域からなされた。例えば、Malianaの国連監視員によると、住民投票の1日前には町全体から人々が急にいなくなり、翌朝の4時から山側から人々が投票所にやってきて行列を作り出してきたとのことである。そして投票を行ったら直ちにその場を立ち去ったのである。人々が大規模な暴動を予測しながらも、とにかく投票をするという行動は、この一連の1999年の東ティモールの話の中で最も顕著なものの一つであろう。⁶⁵

また東ティモールの平和維持軍設立への迅速対応問題に関して、さらに重要なかつ本質的な疑問として、インドネシア政府の承認問題がある。果たして国連は国際軍を派遣するためにインドネシア政府の承認及び招待を必要としたのであろうか。確かに「5月合意」の内容を見ると、東ティモールの紛争に関してインドネシア政府は受け入れ側の政府とされていたようだった。そして一般的にも国際平和維持活動の設立にあたっては受け入れ政府の公式な招待が必要である。しかし東ティモールのケースの場合、インドネシアは四半世紀にわたって紛争の原因を作った張本人であったことを忘れてはなるまい。そして多数の民兵はインドネシア陸軍より訓練や軍備品を直接受けていたのである。そして1999年1月にHabibie大統領が住民投票の実施を受け入れるころには民兵による反乱はインドネシア政府によって鎮圧できないものになっていったのである。

更に、反独立派民兵による「9月動乱」はインドネシア国内要素が原因でもあることに注目すべきである。一方でこの民兵の反乱の直接の目的は何千人もの東ティモールの民衆を国外に追い出し、その紛争を内紛と描かせ、国際的メディアを国外に出させ、東ティモー

ル内の国連の支持を低下させることであった。しかし他方では、この暴動の間接的な目的のいくつかはインドネシア国内戦略にあったのだ。まず第1に、この反乱はインドネシア内でほかに独立闘争が繰り広げられている Aceh や Irian Jaya に対して発せられた警告でもあるのである。第2の目的として、この暴動は Habibie 大統領の信頼を失墜するために考案されたのである。彼の住民投票を実施するという決断は、インドネシア陸軍には到底受け入れられるものではなかったからである。⁶⁶ 第3の目的として、インドネシア陸軍の大將たち、とりわけ Wiranto 将軍が東ティモールの問題を自分の権力や影響力の維持のために利用したことが挙げられる。⁶⁷ つまり、東ティモールで起きた民兵の反乱はインドネシアそれ自身の問題である。そのような背景で起きた反乱を鎮圧するのにどうしてインドネシア政府の許可を得なければいけなかったのであろうか。インドネシア陸軍の東ティモールへの介入に関して、Simon Jenkins は次のように論じている。

東ティモールにおけるインドネシア陸軍は腐敗しており、24年の間国連の権威に対して抵抗し続けてきた。東ティモールの独立闘争によってインドネシア陸軍は20,000人もの犠牲者を出し、戦争犯罪と呼ぶには優しすぎるほどの残虐行為を行ってきた。そのような背景から、この陸軍が即座に荷物をまとめてその地を去っていくと信じることは驚くべき世間知らずの発想である。⁶⁸

通常、インドネシアの兵士によって行われる戦闘行為でも、彼らは民兵の服を着ることによって民兵を装っていた。しかし9月の民兵の反乱の際、インドネシア軍の兵士の中には彼らの身分を隠さず民兵に合流していたものもいた。インドネシア政府からの度重なる安全の保障にもかかわらず、現地でのインドネシア軍は、平然と全く異なった指令を出していた。⁶⁹ このような意味からも、インドネシア政府が東ティモールの安全保障の責任を負うという「5月合意」の要求は満たすことができなかった。よって、東ティモールに平和維持軍を設立するにしても、インドネシア政府は受け入れ政府とみなされるべきではなかったはずである。よって国連は、インドネシア政府とその軍隊を過小評価していたのであり、またその位置づけすらも誤っていたのである。

国際法に照らし合わせてみても、インドネシア政府の合意なしで国連が東ティモールに介入しても違法ではなかったはずである。1975年のインドネシアの東ティモール併合は国連によって承認はされなかった以上、国連による軍事組織の介入にたいしてインドネシアの合意を得ることとは法的根拠にはならないのである。更に、東ティモールに国際平和維持軍を送ることは、コソボにそれを送るよりは法的には受け入れやすいのである。なぜなら、東ティモールはインドネシアの一部という認識を国連より受け入れられていないことにより、平和維持軍の介入はインドネシアの内政干渉には値しない一方、コソボは公式

なセルビアの一州である。⁷⁰しかし実際にコソボにおいても国連平和維持活動は行われているのである。

以上のことから、インドネシアの合意なしに東ティモールに軍隊を上陸させるのは侵略行為に等しいとクレームをつけるのは、正当性に欠けるのである。

それではなぜ東ティモールのケースに関して国際社会はこのように迅速性に欠ける対応しかできなかったのであろうか。

まず第1の理由として、国家の総人口で考えていけばインドネシアは世界で4番目の大国であり、また豊かな自然資源と大規模な軍隊を持ち合わせた国家であるということである。世界の大国に相当する国は、彼らの国益を考慮した場合に、東ティモールのような小さな「州」の為に国益のリスクを伴いながら政治的あるいは軍事的手段に訴えることには意欲的ではなかった。あるアメリカの政府高官は、オーストラリアの新聞 *The Australian* に次のように答えた、「国際社会がインドネシアに対して東ティモールに発砲しながら進む（軍隊を送る）ことを予想することはとても難しいことだ。それは現実の世界ではありえないことだ」。彼はアメリカの外交政策は、東ティモール問題を越えて、インドネシアの領土を保全することであると述べた。⁷¹ある外交官は、公然と次のように問い返した「どうして我々は、人口80万人の者のために2億1千万の人々の援助を滞らせることができるのか」⁷²。例えば、日本にとってインドネシアのスマトラ島に沿った石油輸送ルートであるマラッカ海峡の安全は、その経済利益から考慮すればとても重要なことなのである。更に、多くの政治大国はインドネシアに対する経済制裁がインドネシアの新しい経済危機を生み、さらにスハルト大統領の下で行われた30年に及ぶ独裁政治から民主政治への不安定な移行期間に悪影響を与えるであろうと懸念した。

第2の理由として、大国も国連もインドネシア軍からの厳しい警告を過小評価していたことが挙げられる。Simon Chesterman は、インドネシア陸軍の中で東ティモールの戦場を去ることに対して躊躇の念が大きく、それは「インドネシアのベトナム戦争」とまで時折言われたほどである。⁷³Keith Richard も当時のインドネシア陸軍の心理状態を次のように分析している。

インドネシア外の者にとっては、インドネシア軍が東ティモールで焦土作戦を続けることによって、自国の評判を下げ、緊急に必要とされる国際機関からの経済援助や武器供給や軍事関係を危険にさらすことなど不合理で、理解できないと思われるかもしれない。しかしインドネシア軍は、自分たちが国家の不安定な統合を守る礎であると考え、東ティモールの問題によって彼らの国内の関心は以前より高まっていった。彼らはこの分で行くと国家が分裂しまうと恐れたのである。⁷⁴

同じようにインドネシアからの独立を目指す Aceh において、反乱軍の司令官は、東ティモールの住民投票前にインタビューで次のように答えている。「もし東ティモールが独立を勝ち取れば、インドネシア政府に植民地支配されているすべての他の地域も独立をする権利が生じてくる」。Irian Jaya でも、武装したゲリラが「自由なパプア (Free Papua)」を掲げ独立闘争を続けている。⁷⁵ このような要因により、たとえ何十億ドルの海外投資や IMF の債務を犠牲にしても東ティモールの独立闘争を鎮圧しなければならないとインドネシア陸軍は決意したのである。では、住民投票後の暴動はインドネシア陸軍によって指揮を執られたとしても、その陸軍のどのレベルで計画や指令を受けたのは定かではない。この件に関して、Ian Martin は次のように推測している。

インドネシア陸軍の計画の明らかな証拠は文書には記されていないが、住民投票の前後における民兵、警察、および陸軍の行動パターンから、今回の暴動の計画および調整は州レベルかあるいはそれより高いレベルであろう。⁷⁶

第3の理由として、国連そのものの伝統的な特性が挙げられる。国連の誤算は、先述したように住民投票期間におけるインドネシア軍に対する過信である。しかし、より本質的な要素として、ある国連外交官が国連の計画性について、率直に次のように述べている。

我々は、安全保障理事会に行き、即座に「インドネシアが焦土作戦を実行していると思うから、すぐに外国部隊の介入が必要だ」とは言えない。安全保障理事会の政治とは、あなたが描いているような最悪のケースのシナリオは描けない。⁷⁷

国連に自らの政府があるわけではない。国連安全保障理事会とてそれぞれの国益を持った国家の集合体なのである。東ティモールの問題に関して言えば、ジョンホプキンス大学でインドネシアの専門とする Adam Schwarz 教授は次のように述べている。「国連安全保障理事会では東ティモールの問題を議題から退ける願望がありありと見られた。問題は、この議題が安保理で機能するかについて厳しい質問がなされなかったことである。」⁷⁸ しかしこのような安全保障理事会の東ティモールに対する姿勢は、同時期の国連事務総長の政策とは相容れないものであった。事務総長の Kofi Anann は、まさに東ティモールが民兵の暴動に被害を受けている 1999 年 9 月に「人権に対する大規模で組織的な暴力は、それがどこで行われようと、断じて許されるべきことではない」と訴えている。⁷⁹ しかも、Anann 自身も東ティモールの住民投票の結果が迫ってくるに従い、現地の状況は細心の注意を要すると考えていたのである。⁸⁰

このような状況でありながら、安全保障理事会が住民投票後の動乱において、それを食

い止める決議を1つも採択しなかったのは驚きに値する。せいぜい前向きに論じて、国連はインドネシアの Habibie 大統領のインドネシア軍をコントロールする能力に賭け、その賭けに負けたのである。先述の Schwarz 教授も述べていたように、東ティモールの危機に関して国連の信頼性は失墜した。⁸¹

国連の平和維持活動に対する姿勢および能力は、2000年8月にその公文書 “*The Report of the Panel on United Nations Peace Operations*” いわゆる「ブラヒミレポート」において批判的に総括された。このレポートは、国連の平和維持活動でも軍事そして文民警察が短期間で配置できる国連平和維持軍の待機能力の向上を強く提案している。そのため、国連事務局のPKO局 (Department of Peacekeeping Operations: DPKO) の充実を図り、事前計画能力、拡大人事、人事手続きの合理化、迅速対応能力の向上、職業訓練の充実等を目標に掲げている。⁸²

別の全く異なった見方として、国連は UNAMET を東ティモールの民衆の見地から十分に認識することができなかったといえよう。UNAMET は非武装の国連ミッションであり、よって民兵からティモール人を保護する任務は含まれていなかったのは事実である。しかし Ian Martin が言っていたように、東ティモールの人々を住民投票に参加するように促し、その結果がどのようなであろうと自分たちは投票後もティモールの地に残り続けると約束した以上、UNAMET は確かにティモールの人々を民兵から保護し、少なくとも東ティモールを見捨てないという期待を作り上げてきたのである。⁸³

5. 結論

全体を通して、国際社会における迅速性や積極性に欠ける対応により、東ティモールは多大な人的犠牲を被り、多くの避難民を出し、社会全体のインフラを破壊してしまったといえる。特に1999年8月9月の住民投票以降の惨事を垣間見る限り、国連はルワンダやアンゴラやボスニアといった過去の UN ミッションの前例から教訓は得ていないという印象をぬぐいきれない。

まず、UNAMET が武装できなかったことは、その後の9月暴動を生み、結果的に平和維持軍である Interfet、UNTAET および UNMISSET といった大規模な国際ミッションの設立を余儀なくしてしまったといえる。特に、1975年以降のインドネシアの東ティモールへの非合法的な支配を黙認してきた国際社会は、約四半世紀後に「人道的介入」という国際的な傾向も伴い一挙に東ティモールにおける非人道的な暴動に目を向けるようになったのである。特に1999年のインドネシアの独立を問う住民投票の前後に発生した、反独立派による民兵の虐殺行為にはインドネシアに対して厳しい批判を浴びせたのである。しかしその人道上の理由による国際的な対応が迅速さを伴っていたかといえ、決してそう

ではなかった。そもそも 1999 年の「5 月合意」の際に東ティモールの住民投票の際にインドネシア政府にその安全の維持の責任を委ねてしまったことが、大きな誤りであったといえる。何故なら、数十年の間培われたインドネシア陸軍と東ティモール民兵による深い関わり、インドネシア陸軍が東ティモールを自国領土として維持することへの執着、インドネシアの Habibie 大統領のリーダーシップの欠如、そして何よりインドネシアによる国際法上東ティモールの併合は一度も承認されていないこと、等を考慮すればインドネシア陸軍に東ティモールの治安を委ねることはできなかつたはずである。この誤った判断を国際社会がしてしまった背景には、国連のインテリジェンス分析能力の低さ、あるいは諸外国のインドネシアという大国との経済、政治及び軍事的関係の維持の重要性の考慮が挙げられるであろう。

このような背景から、反独立派民兵の 9 月の暴動は必然の結果ともいえるのである。それでは、その大虐殺や難民の発生が行われてから国際社会が平和維持軍設立までの対応について総括すると、これは各国軍隊や国連の迅速対応能力の問題ではなく、政治的なコミットメントの問題が一番にあると考える。つまり技術的な問題というよりは政治的な問題であったのである。各国が共に牽制をし合い、国連も東ティモールの件に関して安全保障理事会での活動はほとんど行わなかつたのである。東ティモールの 1999 年 9 月における平和維持軍の設立は、現地での人道上の危機が、ルワンダやボスニアでの大虐殺になりうるレベルになって初めて国際社会によって真剣に考えられ、インドネシア政府も IMF の経済援助が凍結されることによって国内経済が破綻するとの懸念が生まれて初めて国際社会の援助を承認したのである。よって、東ティモールの国家が完全に崩壊し、よって国連始まって以来最大のコストや労力をかけて平和構築活動（UNTAET）を人口わずか 800,000 人の東ティモールに費やしたことになるのもまた必然的なことである。

そもそも国連による平和維持活動が発案されたのも大国主導による集団的安全保障の限界がきっかけであった。つまり平和維持活動とは大国の政治利益の影響を受けないために設立された紛争解決手段の一つである。その精神を受け継いでいるのであれば、今回の東ティモールにおける平和維持軍の設立にあたっての非迅速性は、インドネシアやアメリカ、オーストラリア等の政治大国の思惑に影響を受けすぎたのではないであろうか。この東ティモールのケースは、平和維持活動はやはり過度の現実主義では適切な機能を果たすことはできないということを再確認させたと考える。

また国連に関して言えば、インテリジェンスの分析能力の指摘もなされ、また「ブラヒミレポート」においても DPKO の充実といった実務的能力の向上も図られていることは評価すべきである。国連は、世界の唯一の国際機関であり道徳的権力（moral authority）を持ち合わせている組織である。その国連の持つ国際的道徳性が、各国の国益とどのように調和するかが、平和維持軍の迅速対応問題のひとつの大きな鍵になるように考える。

注

- 1 UNAMET: United Nations Mission in East Timor
Interfet: International Force for East Timor
UNTAET: United Nations Transitional Administration in East Timor
UNMISSET: United Nations Mission of Support in East Timor
- 2 Robinson G. “With Unamet in East Timor: A Historian’s Personal View”, *Bulletin of Concerned Asian Scholar*, Vol. 32, Nos. 1 and 2, 2000, p. 24
- 3 *The Times*, 19 April 1999
- 4 Traub J. “Inventing East Timor”, *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 4, July/August 2000, p. 77
- 5 Schear J. A. “Riding the Tiger: The United Nations and Cambodia’s Struggle for Peace”, in Durch W. J. (ed.) *UN Peacekeeping, American Politics, and Uncivil Wars of the 1990s* (London: Macmillan, 1997), p. 152
- 6 Greenless D. and Garran R. *Deliverance: The Inside Story of East Timor’s Fight for Freedom* (Crows Nest, Australia: Allen & Unwin, 2002) pp. 145-151
- 7 *The Times*, 2 September 1999
- 8 McCloskey S. “Introduction: East Timor-From European to Third Colonialism” in Hainsworth P. and McCloskey S. *The East Timor Question: The Struggle for Independence from Indonesia* (London and New York: I. B. Tauris, 2000), p. 12
- 9 Taylor J. G. *East Timor: the Price of Freedom* (London: Zed Books, 1999), p. 226
- 10 KPP-HAM (Komisi Penyelidik Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Timor Timur, the Investigative Commission on Abuse of Human Rights in East Timor), “Full Report of the Investigative Commission into Human Rights Violations in East Timor” in McDonald H. (ed.) *Masters of Terror: Indonesia’s Military and Violence in East Timor in 1999* (Canberra: Australian National University, 2002), pp. 26-27
- 11 Cotton J. *East Timor, Australia and Regional Order* (London: RoutledgeCurzon, 2004), p. 120
- 12 Ibid.
- 13 Martin I. *Self-Determination in East Timor* (London: Lynne Rienner, 2001), pp. 79-83
- 14 Commonwealth of Australia, Senate Foreign Affairs, Defence and Trade References Committee, *Final Report on the Inquiry into East Timor*, 7 December 2000, p. 183
- 15 *Media Indonesia*, 27 August 1999
- 16 Cotton J. *East Timor, Australia and Regional Order*, p. 120
- 17 UN Document S/1999/862, *Question of East Timor: Report of the Secretary-General*, 9 August 1999, para. 12
- 18 UN Security Council Resolution 1261(1999), 27 August 1999
- 19 *Human Rights Watch*, 27 August 1999
- 20 Martin I. p. 81
- 21 住民投票における投票者への質問の内容は「あなたはインドネシア共和国内の東ティモールの特別自治の提案を受け入れますか。それとも特別自治の提案を拒絶し、東ティモールがインドネシアから分離していく方向性を受け入れますか」というものであった。
- 22 Amnesty International, *Amnesty International Report: East Timor: Violence Erodes Prospects for Stability*, 18 August 1999
- 23 Taudevin L. *East Timor: too little too late* (Sydney: Duffy & Snellgrove, 1999), p. 278
- 24 Dunn J. “Crimes against Humanity in East Timor, January to October 1999: Their Nature and Causes” in McDonald H. (ed.) *Master of Terror: Indonesia’s Military and*

- Violence in East Timor in 1999* (Canberra: Australian National University, 2002), p. 66
- 25 Speech by Landry Haryo Subianto, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta, Indonesia, at The 2002 Tokyo Conference, *The United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET): Debriefing and Lesson*, organized by The United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), The Institute of Policy Studies (IPS) of Singapore, and The Japan Institute of International Affairs (JIIA), September 2002, Tokyo
- 26 *International Herald Tribune*, 2 September 1999
- 27 *The Australian*, 2 September 1999
- 28 *International Herald Tribune*, 9 September 1999
- 29 *International Herald Tribune*, 13 September 1999
- 30 *The Australian*, 3 September 1999
- 31 *The Times*, 2 September 1999
- 32 *The Economist*, 4 September 1999
- 33 *The Times*, 3 September 1999
- 34 *The Times*, 2 September 1999
- 35 *The Economist*, 11 September 1999
- 36 *The Times*, 4 September 1999
- 37 この住民投票の投票率は、実に98.6%にもものぼり、この投票率は1993年5月UNTACの監視のもとで行われたカンボジアの総選挙の投票率の90%を超えるものであった。
- 38 Taylor J. G. p. 228
- 39 Wheeler N. J. and Dunne T. “East Timor and the New Humanitarian Intervention”, *International Affairs*, Vol. 77, No. 4, 2001, p. 816
- 40 *The Times*, 6 September 1999
- 41 Wheeler N. J. and Dunne T. p. 807
- 42 *The Times*, 6 September 1999
- 43 *The Australian*, 6 September 1999
- 44 *The Australian*, 8 September 1999
- 45 *The Australian*, 6 September 1999
- 46 *International Herald Tribune*, 9 September 1999
- 47 Speech by Landry Haryo Subianto, September 2002, Tokyo
- 48 *International Herald Tribune*, 10 September 1999
- 49 *The Australian*, 10 September 1999
- 50 *The Australian*, 11 September 1999
- 51 Ibid.
- 52 Ibid.
- 53 *International Herald Tribune*, 9 September 1999
- 54 Taylor J. G. pp. 228-229
- 55 Wheeler N. J. and Dunne T. pp. 818-819
- 56 *The Australian*, 10 September 1999
- 57 Martin I. *Self-Determination in East Timor*, p. 111
- 58 East Timor, *UNAMET Chronology*, United Nations, 2000
- 59 *The Australian*, 10 September 1999
- 60 *The Times*, 14 September 1999
- 61 James Dunn とのインタビューから。2003年9月キャンベラにて。
- 62 Chesterman S., Ignatieff M. and Thakur R. “Making State Work: From State Failure to State-Building”, working paper at International Peace Academy and United Nations University, July 2004, pp. 10-11

- 63 William M. “The UN and East Timor”, *Pacifica Review*, Vol. 12, No. 1, February 2000, pp. 10-11
- 64 Robinson G. “People’s War: Militias in East Timor and Indonesia”, *South East Asia Research*, Vol. 9, No. 3, 2001, pp. 271-318
- 65 Chesterman S. *East Timor in Transition: From Conflict Prevention to State-Building*, Report for the International Peace Academy, May 2001
- 66 *The Economist*, 11 September 1999
- 67 *The Economist*, 18 September 1999
- 68 *The Times*, 8 September 1999
- 69 *The Times*, 13 September 1999
- 70 *International Herald Tribune*, 13 September 1999
- 71 *The Australian*, 1 September 1999
- 72 *International Herald Tribune*, 8 September 1999
- 73 Chesterman S. “East Timor in Transition: Self-determination, State-building and the United Nations”, *International Peacekeeping*, Vol. 9, No. 1, Spring 2002, pp. 60-61
- 74 *International Herald Tribune*, 14 September 1999
- 75 Ibid.
- 76 Martin I. *Self-Determination in East Timor*, p. 125
- 77 *International Herald Tribune*, 27 September 1999
- 78 Ibid.
- 79 Sebastin L. C. and Smith A. L. “The East Timor Crisis - A Test Case for Humanitarian Intervention”, *South Asian Affairs 2000*, Institute of Southeast Asian Studies, p. 65
- 80 UN Document S/1999/862, para. 5
- 81 *The Australian*, 11 September 1999
- 82 UN Documents A/55/305-S/2000/809, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, 21 August 2000
- 83 Martin I. p. 128