

第4章 東ティモールの国家形成と紛争予防の課題

首藤 もと子

1. はじめに

紛争は人間が起こす行動であるから、人間の意思を超えた不可避の紛争というものはありません。そこで、紛争化する前に問題解決に向けて対処することは可能であるし、その意味で「紛争予防」は、政治的な意思と方法の問題だと言える。ただ、蓄積された暴力の被害と記憶により、敵対感情と復讐心が連鎖的な暴力をもたらす悪循環に陥ると、紛争予防は困難になる。軍や警察が紛争に加担した場合や、司法の独立が確立されていない場合の紛争予防は、なおさら困難である。しかし、その場合でも、平和構築の努力により状況を改善することは可能であるし、その一部として紛争予防の措置は不可欠である。

一般に紛争を予防するためには、まずその紛争の本質を考える必要があり、そのためには紛争が起きた背景と経緯およびそこに内在する問題群を分析する必要がある。本報告では、第1に東ティモールの紛争が起きた背景と経緯から、この紛争の本質は何だったのかを検討し、第2に紛争後の国家形成と平和構築に国際社会とくに国連が主導的役割を果たしたことの評価について考え、第3に、独立後の紛争予防のために必要な措置と課題について検討する。

2. 紛争の本質と経緯

(1) 東ティモール問題の本質と経緯

国家形成と平和構築は一般に異なる概念であるが、スハルト時代の東ティモール紛争は、脱植民地化の過程で隣接するインドネシアが東ティモールに軍事侵攻して、併合したことに起因する軍事力行使と組織的な人権侵害の問題であった。国連は当初からインドネシアによる東ティモール併合を国際法違反とみなし、その正統性を承認しなかった。それゆえ、インドネシアへの併合に抵抗する側からすれば、国家形成は平和構築の与件に等しかった。

1975年12月のインドネシアによる軍事侵攻の直後に、国連の安保理と総会はその即時撤退を要請したが、翌年東ティモールはインドネシアの州として併合された。その後、1999年9月にインドネシア軍が事実上全面的に撤退するまで、東ティモールでは殺戮と破壊等の組織的な暴力と人権侵害が続いた。しかし、日本を含め主要先進諸国やASEAN諸国の政府は、インドネシア政府との良好な外交・経済関係を優先して、東ティモールの併合を事実上黙認し、そこで続く組織的な暴力や人権侵害に対しては沈黙した。一方、1970年代半ばから東ティモールでは、抵抗運

動が続いていた¹⁾。

スハルト体制期のとくに1980年代末ごろまで、東ティモールで何が起きているか、メディアに報道されることは稀であり、利用できる一次情報はほとんどなかった。この時期に東ティモールに居た軍人と兵士、公務員と貿易関係者を除けば、東ティモールに関する非営利団体の活動は、カトリック教会も含めてほとんどなかった。しかし、1990年代初頭に転機があった。第1に、冷戦の終焉とともに、人権と民主主義の要求が、旧ソ連圏諸国だけでなく、アジアの権威主義体制にも向けられるようになった。第2に、より直接の契機は、1991年11月にデシリで軍が群集に発砲して多数の死傷者を出した事件(サンタクルス事件)が隠し撮りされて、そのビデオが世界中に放映されたことであり、それ以降、インドネシアは国際舞台で東ティモールにおける人権侵害を声高に非難されるようになり、東ティモール問題はインドネシア政府にとって外交的に重い負担になっていった。

(2) 1999年以後の国連介入とその背景

東ティモール問題はインドネシアが軍事侵攻した直後から国連総会と安保理の議題となったが、国連が実際に東ティモールに組織的に関与し始めるのは1999年以降であった。その背景として、次の3つの要因が大きかった。

第1の要因は、経済危機への不満とスハルト政権の汚職・癒着・縁故主義(KKN)への非難が高まるなかで、スハルト政権の退陣を受けて発足したハビビ新大統領が、東ティモールに対する政策を刷新したことである。ハビビ大統領は就任後1カ月のうちに、基本的自由権の保障に関する画期的な決定を次々に発表した。それらは、当時の「改革」路線を強く印象付ける決定であり、後に国民協議会決定や憲法改正として法文化された。この頃ハビビは「東ティモールに自治の付与を検討する」と発言したが、それは驚くべき大胆な政策転換としてメディアから注目された。それにとどまらず、99年1月27日にハビビは、東ティモールの住民にインドネシア統治下の自治を望むか、独立を希望するかを選択する機会を付与すると発表した。ハビビはこの発表を、閣僚と協議せず、軍指導部の了解も得ずに、唐突に発表したと言われている。

ハビビはなぜ、これほど重大な決定を唐突に発表したのだろうか。まず、90年代になると、東ティモール問題がインドネシア政府にとって外交的な重荷になったことは前述のとおりである。インドネシア政府は非同盟諸国首脳会議やAPEC議長国を務め、カンボジア和平の仲介役やフィリピン南部のイスラム分離運動への和解仲介役を果たすなど、国際平和に貢献してきたという外交的自負を持っていた。そうした外交的自負が東ティモールでの人権侵害非難によって傷つくことへの不満はあったにしても、スハルト体制期で軍指導層にそうした不満を表明することは考えられなかった。しかし、大統領になったハビビは、財政的に費用対効果にあわず、外交的に頭痛の種であるこの問題を早急に打開することが、脱スハルト体制化のために必要だと考えて、こうした選択肢を発表したものと推測される。端的に言えば、インドネシア非難の絶えない東ティモール問題に、ハビビは辟易としていた²⁾。しかも、ハビビは軍と組織的な人脈がなく、国民の

付託を受けずに大統領に就任したため、「改革」を推進することで国民の支持を得るという息込みも、当初強かったと思われる。ただし、軍指導層がこの唐突の発表を承諾するとは考えられなかったし、実際に、軍はこの発表を不快に思い、直接投票の準備段階から非協力的な態度を見せていた。

ハビビ政権下で、東ティモールをめぐる状況は急速に進展した。上記の発表の後、インドネシアとポルトガル政府の協議が始まり、その結果両国は5月に、東ティモール住民がインドネシア統治下の自治か独立かを問う直接投票の実施を国連の責任で行うことに合意した。この合意に基づき、国連事務総長はその直接投票を準備し実施するための組織として、6月に国連東ティモール支援団 (UNAMET)³⁾ を設置した。

第2の要因は、その直接投票の結果が公表された直後に騒乱が広まったことから、インドネシア政府が東ティモールの社会秩序を維持する意思と能力を有しているのか、国際的な不信と批判が強まったことである。主要援助供与国と世界銀行やIMFは、インドネシア政府に東ティモールの混乱収拾を要請した。東ティモールに関するこうした意思表示が、インドネシア政府になされたことは、スハルト体制期にはほとんど見られなかったが、その点で1999年は異なっていた。当時経済危機の打撃を受けていたハビビ政権にとって、こうした外交的要請や9月のAPECでの東ティモール情勢を憂慮する特別声明は、無視できない強い外交的圧力となった。国連事務総長も、インドネシア政府に対して東ティモールの混乱状況に対する国際緊急支援を受け入れるよう要請した。

当時は、8月30日の直接投票の結果が発表された後で、東ティモール全域で破壊や暴力が広がり、住民の強制移動も行われた。その破壊と混乱のなかで、死者約1300名、全領域の建築物やインフラ施設の70パーセントが破壊されたと推測されている。また、約50万人が避難民となり、そのほぼ半数の約25万人が西ティモール領内に移動して(または強制的に移動させられて) 難民となった。国連人権委員会は9月23日に緊急会議を開催して、この大規模な暴力と人権侵害の背後には、インドネシア国軍と警察と東ティモール民兵の結託があり、人権侵害の事実調査委員会を早急に設置することを提唱した。

強い外交的圧力に直面して、ハビビ政権は、国連が東ティモールで治安回復を行う多国籍軍を派遣することを了承した。その直後に、国連安保理は東ティモール多国籍軍 (INTERFET) の派遣を承認した⁴⁾。国連は前述のように、東ティモールのインドネシア併合を承認したことはなかったが、UNAMETと多国籍軍派遣に至るまでは、国連の手続きはインドネシア政府の合意を前提として進められた。

なお、インドネシアの国家人権委員会 (Komnas HAM) が直接投票直後の東ティモールにおける人権侵害について事実調査を行ったが、それはジェノサイド、暴行、放火、強制移動等に該当する犯罪が大規模に行われたと結論付けていた⁵⁾。実際の行為は東ティモール人の民兵が中心であったにせよ、民兵はかねて軍人や行政官から資金を得ていた⁶⁾。軍や警察の現地司令部は何が起きるか承知していたであろうし、予測しなかった暴動に対しても、それを放置した。その

意味で、この騒乱は全域に展開された組織的な人権侵害であった。

第3の要因として、欧米・オーストラリアおよび日本や一部のASEAN諸国における東ティモール支援NGOのネットワークの活性化があげられる。それは1990年代に顕著に活発になり、東ティモールの状況に関する国際世論喚起のための情報発信活動や国際機関へのロビー活動を展開した⁷⁾。冷戦期の主要援助国はインドネシア政府の立場を黙認していたため、東ティモールでの組織的暴力に対しては、内政不干渉の原則を掲げて外交議題にしなかった。しかし、90年代になると、NGOの国際的ネットワークが急速に発達して、東ティモールに関する情報の発信と国際世論の喚起に大きな貢献をした。とくに、前述のサンタクルス墓地で軍の発砲により多数の死傷者がでた事件の様子が世界中に報道されたあと、東ティモールに対する国際社会の関心は高まった。そのなかで、NGOの国際的ネットワークは、東ティモール独立後に外相となるラモス・ホルタやベロ司教、その他のティモール人活動家たちの活動を支援し、その発言を紹介することに貢献した。

サンタクルス事件の後、アメリカではNGOが熱心にロビー活動した結果、1992年の国際軍事教育・訓練援助予算のうち、対インドネシア向け援助約230万ドル相当が停止された。一方、日本の対インドネシア外交には、この事件の影響による変化はなかった。それだけでなく、1999年9月の直接投票後の騒乱に関しても、「住民投票の結果に不満をもつグループが暴動や略奪を起こして、東ティモールが無秩序状態になった⁸⁾」と記されていた。これは、投票結果への不満から自然に発生した暴動であるかのような印象を与え、東ティモール問題に対する1975年以降の日本外交の姿勢を端的に表していた。

このように、東ティモールにおける平和構築と国家形成は、1975年以来重複する問題であった。それゆえ、インドネシアから分離後に展開したUNTAET(国連東ティモール暫定統治機構⁹⁾)の任務は国家の基盤構築そのものであった。もちろん、インドネシアから分離するという意思表示は、東ティモール人自身の選択であったが、そうした意思表示が可能になった背景として、以上のような環境変化があった。

3. 東ティモールにおける国連の平和構築

(1) 東ティモールにおける国連活動の特殊性

1999年以後の東ティモールにおける国連の活動は、その任務の包括性で際立っていた。平和構築は本来包括的な活動であり、休戦監視や平和維持活動を含むだけでなく、破壊からの復興と緊急人道支援、基本的な社会経済インフラの復興と整備等を含む活動である。しかし、それだけでなく、東ティモールの場合は、回帰すべき原型がない国家を形成するための制度基盤を構築することも、その任務に含まれていた。ただし、UNTAETが任務を遂行するうえで、東ティモールにはいくつかの好条件があった。

第1に、直接投票で78.5パーセントという圧倒的多数が独立を支持したため、インドネシアは東ティモール併合に固執する根拠を失い、投票の結果発表後にインドネシア軍は東ティモールを去った。軍だけでなく、10月にUNTAETが活動を開始する頃までには、インドネシア人の役人、教師、商人やティモール人の民兵も東ティモールをすでに去っていた。端的に言えば、UNTAETが任務を開始する前に、組織的な敵対勢力はすでに不在となっていた。

第2に、東ティモール住民は国連の到来を歓迎した。東ティモール社会は1975年の内戦勃発以来、暴力と脅迫に疲れており、UNAMETが到着した際、「我々は24年間国連を待ち続けていた」という垂れ幕で彼らは歓迎された¹⁰⁾。UNTAET期の東ティモールには、UNTAC期カンボジアのような武装した敵対勢力は不在であり、アフガニスタンのような民族勢力間の権力闘争もなく、インドネシア軍が去った後に組織的暴力はなくなった。それゆえ、東ティモールではUNTAETの任務に対する大きな敵対行為や抵抗はおきなかった。

第3に、第2と関連するが、UNTAETにとって深刻な軍事的脅威は存在しなかった。東ティモールで主な軍事的脅威となっていたのは、インドネシア軍とその支援を得た民兵組織か、あるいはこれに敵対して武装闘争を続けてきた東ティモール民族解放軍(Falintil¹¹⁾)であった。一般に国連が紛争に介入する場合、最初に困難な問題となるのは、敵対勢力の兵力引き離しと武装解除であるが、東ティモールの場合、当事者であるインドネシア軍はUNTAETが到着する前に去っていた。併合支持の民兵組織も、多国籍軍が到着する頃までに、インドネシア領西ティモール側に移動していた。そのため、多国籍軍にとって、兵力引き離しは大きな問題ではなかった。武装解除についても、東ティモールに民兵が残した武器の接収は、抵抗なしに行われたし、Falintilについては、体系的な武装をしておらず、独立後の軍事組織の核とするための配慮から、多国籍軍はその武装解除をしなかった。

第4に、国連事務総長特使デ・メロ(Sergio Vieira de Mello)氏の起用が、UNTAETと東ティモールの指導者の信頼関係を築くことに大きく貢献した。独立運動を続けてきた指導者層とデ・メロ氏は、ポルトガル語を話すカトリックであり、文化的な同質性があった。さらに、デ・メロ氏はその決断力と行動力ゆえに、東ティモール人指導者から信頼されていた。

(2) UNTAETの達成

国連のレポートは、UNTAETが「東ティモールのインフラと基本的サービスを再建し、民主的ガバナンスの基盤を形成するうえで多大のことを達成した」と評価している¹²⁾。事実、UNTAETはその活動期間中に多くのことを達成した。なかでも、全領域における治安の基本的維持、難民への緊急支援と難民の帰還支援活動、基本的な経済インフラの再建、2001年8月の制憲議会選挙や2002年4月の大統領選挙を実施して、独立国家の政治制度の基盤を構築したことは、UNTAETの達成である。

UNTAETの任務遂行において、顕著な特徴として挙げられるのは、その任務遂行の迅速性、他の国連機関との相互連携の多様性、現地社会の要請に臨機応変に対応した政策的柔軟性で

ある。この点で、UNTAETはブラヒミ・レポートの提言を反映させた国連PKO活動だったと言える。このうち迅速性については、多国籍軍が治安を回復したあと、1999年10月にUNTAETの統治が始まり、2001年8月の制憲議会選挙を経て、2002年3月に憲法が制定され、4月に大統領選挙が行われた。そして、5月に東ティモールは独立したのであるから、そこまでの経緯は、かなり迅速に実施されたと言える。

また、UNTAETの統治期間には、予算編成や緊急支援および復興開発計画の策定と実施において、国際組織間の連携が多様に行われた。たとえば、UNHCR、WFP、UNICEF等の国連機関と連携して、1999年9月の騒乱後、ただちに緊急支援活動が行われた。その結果、約20万人の難民が2002年までに東ティモールに帰還した。また、独立後の『国連東ティモール開発援助枠組み』(*East Timor UN Development Assistance Framework : 2003-2005*) や『国家開発計画実施のためのロードマップ』(*The Road Map for the implementation of NDP programs*)¹³⁾ は、世銀やその他の国際組織との連携協力の分厚い結果である。

政策的柔軟性としては、東ティモール暫定行政府(ETTA)の設置や東ティモール防衛軍(DFET)結成がそれに該当する。UNTAETは当初東ティモール人の代表組織として民族諮問会議(NCC)を設置したが、それが東ティモール人を代表していないとティモール人指導者から批判されたため、諮問会議型でなく、東ティモール人を行政過程に参加させる方法に変更した。そこで、まず2000年7月に暫定行政府が設置された。そこでは、UNTAETのスタッフが閣僚のポストに就くが、別の4閣僚ポストは東ティモール人に任命された¹⁴⁾。次いで2001年8月の制憲議会選挙の直後に、第2次暫定行政府が発足し、そこでは、24の閣僚ポストにすべて東ティモール人が就いた。UNTAETと並行する格好でそうした組織を設置することは、当初のマンデートには含まれておらず、UNTAETの現地司令部の判断と決定であった。それは、UNTAETが目前の暫定行政を実施するという目標と、東ティモールに民主的自治の土台を構築するという長期的目標をかかえていて、そのなかで現地社会の要請に柔軟に対応した措置であった。ただ、実質的には暫定行政府の全責任はUNTAETにあったし、その資金もUNTAET予算を配分した東ティモール統合資金¹⁵⁾(CFET)からの支出であったから、東ティモール人指導者から見れば、UNTAETによる行政の「ティモール人化」は、東ティモール人が決定過程の周縁に置かれ、表面的な体裁にすぎないという不満があった¹⁶⁾。

一方、東ティモール防衛軍については、UNTAETの設置を決めた安保理決議1272号は、その目的として平和の回復と秩序の維持を挙げていたが、軍の創設には言及していなかった。一方、多国籍軍の設置を承認した安保理決議1264号では、治安回復がその目的であり、武装解除の対象にFalintilも含まれていたが、実際の武装解除は行われなかった。ところが、UNTAETの統治が始まると、Falintilの兵士には、UNTAETがすべての決定主導権を握り、ゲリラ闘争を続けてきた彼らが劣悪な待遇を受けていることに不満と疎外感と将来への不安が募り、士気が低下して、治安が悪化した¹⁷⁾。闘争を続けてきた側からすれば、彼らの闘争や苦難が何も評価されず、意思決定から疎外されたことが不満と不安を募らせた。そこで、UNTAETはイギリスの専門家

グループに調査を委託して、その報告書が1500人程度の兵員と1500人の予備役から成る防衛軍の創設を提言した。それに基づいて、東ティモール暫定行政府が2000年9月に東ティモール防衛軍を結成すると決定した。その後、01年1月にUNTAETが東ティモール防衛軍創設に関する規則を制定し、それを受けて2月にFalintilは正式に解散した。暫定行政府の行政官が独立までは東ティモール防衛軍の命令・指揮権をもつとされたが、事実上東ティモール防衛軍を創設して、Falintilを解散させたのはUNTAETであった。それはマンダートにない役割であったが、暫定統治を円滑に実施する必要上からとられた慎重で現実的な措置であった。

しかし、多くの東ティモール人はUNTAETを、「東ティモールのために働いていると主張する外部の組織」と見ている¹⁸⁾。道路や通信インフラは極めて乏しく、携帯電話もデリの郊外に出るとうまく通じない状況で、UNTAETと住民の間には、情報量や通信手段で大きな隔りがある。それは、生活水準や行動様式といった外見的な隔りにとどまらず、むしろより本質的な隔りである。東ティモール国家の開発モデルに関する乖離にあると思われる。言い換えると、国連機関の活動の目標は西欧的な自由民主主義と代議制に基づく国家像であるが、東ティモール人社会の、とくに政治指導者層がこうした民主社会を発展モデルとして共有しているかどうか疑問である。東ティモールでは複数政党制の形式はあるが、多くの政党は資金も人材も乏しく、政党活動ができる状況にはない。少なくとも、国連機関がめざす発展のモデルは、地元社会の要請に基づく内発的なモデルとは言えないだろう。たとえば、1999年12月に最初の支援国会議が東京で開かれた際、世界銀行が提出した資金計画は、世銀がヘリコプターを駆使して収集した東ティモール各地のデータに基づくもので、東ティモール人指導者はその作成に関与しなかった。当時は騒乱の数週間後であり、難民の帰還も進まず、東ティモール人指導者層には復興計画を作成するデータすらなかった。このように、暫定行政府の財政がUNTAETを通じた国際支援基金に依存していたことは前述したが、その意思決定もUNTAETとの協議によって行われていた。

現実的な支援政策の策定と実施において、資金力と専門的経験に富む援助機関が、それを主導するのは、東ティモールに限らないし、またそういう方式が効率的なのは確かである。しかし、国連機関や主要援助国がいかに専門的知識と経験に富むとしても、現地社会の開発構想は、やはり内部から出てきたものでなければ、持続性がなく、効果があがらないだろう。

4. 東ティモール国家建設の課題

こうした2年間の暫定統治を経て、東ティモールは2002年に独立国家となった。その後は、東ティモール国連支援団 (UNMISSET¹⁹⁾) が治安の維持に協力し、行政的支援を続けている。

現在の焦眉の急務は、雇用の創出のための経済社会インフラの整備および人材の育成である。司法制度の確立と法体系の整備も急務である。

(1) 経済社会インフラ整備

東ティモールでは、ポルトガル時代に現地社会のための開発が考慮されず、インドネシア統治期の開発政策は公的セクターを中心にしたもので、そこにはインドネシア人の軍人や官僚、業者による癒着と腐敗が横行して、経済社会インフラの整備は遅れていた。そうした状況で独立したため、東ティモールの経済水準は、1人あたりGNP478ドル、人口の40パーセントが1日0.5ドルの貧困ライン以下で生活するという低い水準にあり、識字率も約43パーセントである²⁰⁾。失業率は7割を越すといわれる。人口の大多数が農業で生計をたてているが、土地の生産性は低い。デイリの一部は東ティモール内では相対的に高い生活水準にあると思われるが、それでもなお生活水準は総じて低い。UNTAETの統治期には、UNTAETの予算約15億ドル(1999年12月から2002年5月までのUNTAET行政活動とPKFの資金)以外に、世銀とアジア開発銀行が管理している東ティモール信託統治基金²¹⁾が約1.5億ドルあり、UNTAETの国際職員の給与は、現地勤務手当てを含めて月7800ドルで、ピーク時には約1300人が勤務していた。一方、UNTAETに雇用された英語力のある東ティモール人職員の月給は約240ドルであり、東ティモール暫定政府に雇用された職員の月給は123ドルと、その約半分であった²²⁾。それでも、こうした仕事にありつけた東ティモール人は少数派であった。

東ティモール経済は国連行政への依存度が大きいので、国連が去った後に、国家経済の基盤が確立できるかどうか不明である。ドルが通貨として採用されたが、東ティモールの経済発展を促すような外国直接投資を期待するには、インフラが整備されていない。潜在的セクターとしてティモール・ギャップの石油産出があるが、まだ現実的な歳入として計上できる段階にはない。現実的に外資が最も期待できる分野は農業分野であり、とくにコーヒー生産がある。ただ、この相対的に競争力のある分野でも、資本投資がすぐに増加する状況ではない。通信や輸送等の経済インフラに欠けるし、インドネシア統治期の土地所有権や独立後の土地改革をめぐって、未解決の問題がある。東ティモールはインドネシア時代の法制度と断絶して、国家建設に着手しているが、土地所有権をめぐり問題解決の方策を講じることは、開発行政の前提として必要だと思われる²³⁾。

端的に言えば、法制度の不備と不透明さゆえに、投資の明るい見通しはない。それに、外資の進出により国際市場と連携するだけでは、東ティモールの現地社会に所得の向上をもたらすことにつながらないであろう。しかし、持続可能な経済基盤の構築は重要であり、とくに雇用の創出は急務である。国民の、とくに若い世代に職がなく、無力感が蔓延すると、社会情勢が不安定になる。

経済社会インフラの構築の鍵となるのは、高等教育や専門的訓練を受けた人材の育成である。1999年9月の騒乱後に、28000人いた公務員のうち約8000人のインドネシア人公務員が東ティモールを去った。彼らは幹部職や上級職にあったから、彼らの不在は行政の停滞と非効率をもたらした。東ティモール大学でも、インドネシア人の教官が去った後、7000人の学生に対して教官数123名ということで、2001年から新カリキュラムになったが、ポルトガル語で教育できる教師

がきわめて少ないとのことであった²⁴⁾。こうした人材育成のための訓練や教育支援は、国際社会の協力が必要である。

(2) 社会的和解と正義の追求

平和構築のためには、独立か統合かで敵対したティモール人の中で和解を促進し、社会的に再統合する必要がある。和解には、過去の暴力を許して加害者を社会的に受容するか、犯罪として裁判により刑を確定するか²⁵⁾の2つの方法がある。いずれも和解のための制度と過去の事実調査が必要であり、法の支配の確立と社会的に信頼される司法制度が必要である。さらに、東ティモールの和解には、インドネシア軍との間で正義をどこまで実現できるかという問題と、ティモール人同士の間で和解と正義をいかに実現するかという2重の問題がある。これには国際社会からの協力が必要であり、東ティモールでは現在、そうした国際的支援と協力を得て正義と和解のための努力が行われている。

第1に、2000年にUNTAET 内に重大犯罪部が設置され、1999年のインドネシア統治期間内に行われた重大犯罪に関して起訴する権限を付与された。それにより、インドネシア人の将校を含め300人以上が起訴された。2000年2月にインドネシア政府とUNTAETは覚書を交わしており、1999年の直接投票後の暴力に関与した者を重大犯罪部に引き渡すことになっていたが、その後インドネシア側が引き渡しを拒否したため、実際に彼らに関与した重大犯罪に関する裁判は行われていない。そのため、重大犯罪部で起訴された者のうち、約7割はインドネシアで自由に生活している²⁵⁾。拒否の理由は、1999年9月の騒乱と暴力はインドネシアの主権領域の問題であったから、インドネシア内で特別人権法廷を設置して裁判を行うということであった。

こうして、2002年4月ジャカルタに東ティモール特別人権法廷が設置されたが、それは1999年の4月と9月の事件のみを対象とした法廷であった。ウイラント(当時)国軍司令官は起訴されず、起訴された18名のうち12名は無罪となった。有罪となった6名のうち最も高い地位にあったアダム・ダミリ少将は禁固3年の判決が出たが、当人は出廷せず、アチェで軍事作戦の指揮をとっていた。有罪となった6名は控訴すると見られ、最高裁まで行けば、無罪になる見込みが高い。事実、1999年の騒乱の際、部下と併合派民兵の暴力を阻止しなかった罪で起訴され、上告していた元東ティモール州警察長官ティンブル・シラエン(現在西パプア州警察長官)に対して、最高裁判所は2004年1月無罪の判決を出して、その無罪が確定した。

1999年だけを対象にしたインドネシアの特別人権法廷は、このような状況である。こうした経緯から、アムネスティやヒューマン・ライツ・ウォッチ等の国際的NGOは、インドネシアの国軍も裁判所も、東ティモールでの人権侵害に真剣に対処していないと批判している²⁶⁾。そして、これらの国際的人権NGOと東ティモールのNGOで構成される東ティモールNGOフォーラムが呼びかけて、国際法廷を求める東ティモール全国連盟が、2004年1月に国連本部に向けて声明を発表している²⁷⁾。

しかし、インドネシア国軍エリートには東ティモールでの軍による人権侵害を裁く意思はなく、

むしろ東ティモールの分離独立は外国の団体や国際世論が煽ったせいだという認識すらある。国連はとくに9・11同時多発テロ後は、反テロ活動やイラク問題に関心が移り、東ティモールをめぐるインドネシアの人権侵害に対する欧米諸国の外交的圧力は顕著に少なくなった。むしろ、それらの政府はインドネシアの反テロ活動を支援する傾向にある。中国とロシアは、それぞれの国内事情から、人権をめぐる国際法廷の設置に消極的である。こうした状況から、東ティモールの人権侵害をめぐる国際法廷の設置は、実現する見込みは当分ない。迂遠なようだが、東ティモール問題でインドネシアに正義を要求するなら、同国における司法権の強化と「法の支配」の確立など、ガバナンス構築のための国際支援が優先すべき課題である。

第2に、東ティモール人同士の和解については、受容真実和解委員会²⁸⁾ (CAVR)が2002年1月に設置された。これは2001年7月に発令されたUNTAET規則第10号に基づくが、実際は諸外国政府から資金援助を得た独立機関として活動している。CAVRの主な活動は、1999年時の人権侵害に対象を限って和解会合を設定し、東ティモール人同士の和解を促進すること、および1974年以降1999年10月までの人権侵害に関する真実調査である。和解会合については、UNTAET重大犯罪部が規定する「重大犯罪」にならないと検察が判断した場合に、和解会合が設置され、一定の条件で和解が成立すれば、それ以降、加害者は訴追されず、共同体に受け容れられることになる。過去の人権侵害に関する真実調査については、その期間のデータを収集して、政府に政策提言を行うことがCAVRの任務である。その政府への提言は2004年内に予定されている²⁹⁾。

司法制度が整備されていない社会で、CAVRのこうした共同体の和解を促進する機能は、適切であるし、重要である。もし、CAVRがなかったなら、社会的和解は行われなかっただろうと、ジャシント(Jacinto Alves)初代委員長は述べている³⁰⁾。2003年7月に同委員会で、偶然そうした会合を傍聴して、トラウマをかかえた社会が過去の記憶を公的な場で語り合い、連帯を強めていこうという前向きな姿勢が伝わってきた。外国人スタッフも数人いたが、皆真摯に活動に専念していた。日本政府もこの活動に支援しているが、こういう支援のありかたは紛争後の社会的再統合促進と社会的ガバナンス強化のために、重要な支援である。

しかし、和解をめぐる指導者間に不和がある。シャナナ(Xanana Gusmao)大統領はインドネシアに対しても、東ティモール人の旧統合派勢力に対しても、和解を促進することに積極的である。これに対して、別の旧Fretilin³¹⁾の指導者は、人道的犯罪を罰しないと、正義が成立しないと、シャナナに批判的である。一方、そうした亡命から帰国した指導者に対しては、インドネシア語で教育を受けてきた若い世代の事情を考慮せず、国民の20パーセント未満しか話せないポルトガル語を国語にして、権威主義的な態度をとっているという不満と批判がある。さらに、東ティモールは1975年に独立を宣言しており、UNTAETが主導する国家形成そのものを拒否するという政治運動も近年現れている³²⁾。こうした指導者間の確執は、利害対立を調整する法的、組織的枠組みがない社会では、潜在的に危険である。司法制度が十分に機能しない状況で、政治指導者が自己の勢力のために利益増進を図ると、腐敗が横行し、権力闘争は暴力的に表出する危険があるからである。

5. おわりに：紛争予防の課題

紛争予防の課題を考えるには、まず何が脅威なのかを分析し、次に紛争予防の主体とその方法について検討する必要があるだろう。東ティモールの現状において、まず脅威の要素としては、次のような問題があげられる。

物理的脅威の要素としては、インドネシア内にも残存する民兵が関係する行動が考えられる。民兵の数は減少しているが、反独立派の民兵が、不法越境や小型武器類の密輸等を通して、治安を脅かす可能性は、今後ありうるだろう。その場合、西ティモール内の飛び地であるオクシの治安も悪化する恐れがある。換言すれば、東ティモールの国家安全保障の根幹となるのは対インドネシア関係であり、その外交関係の発展が国家安全保障の鍵になる。

しかし、より深刻で直接の脅威の要素は、東ティモール内部にあるだろう。雇用の創出が急務であり、そのための社会経済インフラの整備も必要である。2002年12月にデマリで大きな暴動と略奪がおきた背景には、失業問題と経済的不満があった。ただし、脅威の問題は経済的不満にとどまらない。過去の暴力行為をどこまで許して共同体に受け入れるか、刑罰を与えねば正義が通らないかという問題に、東ティモール政府はいずれ解決策を提示せねばならないだろう。その一方で、もし行政、司法、警察等の統治機構が効率的に運営されず、指導者層の対立が政治制度内で調整されなければ、カリスマ性のある指導者が去った後に、統治が形骸化しないとも限らない。そうすると、公的制度への信頼が醸成されず、社会から秩序が失われるだろう。こうした内部からの複合的要素が、長期的にはより深刻な脅威の要素だと思われる。

では、そうした状況を予防するには、どのような方法が適切であろうか。1999年以降の過程で、国連機関は、東ティモールの治安の回復と維持、基本的インフラの復旧、緊急人道支援において、主導的役割を果たした。「主導的」というより、インドネシアからの分離を決定した直接投票から、制憲議会と大統領選出の選挙まで、すべて国連の監視下に行われたのであり、国連が国家形成を担ったと言っても誇張ではない。

しかし、その段階はすでに過ぎた。上記のような内的脅威に対する紛争予防を、国連機関や外国支援にすべて委託するのは、元来無理なことだと思われる。なぜなら、紛争予防に関して外部機関が貢献できるのは、最大でも媒介的機能にすぎず、結局はその社会の統治の質と政治的意思が鍵になるからである。そこで、今後の紛争予防のために、国外から貢献できる目的と方法としては、次の3つのことが考えられる。

第1に、東ティモールの共同体内に危機管理メカニズムを構築し、統治機構に利害調整の機能を構築するための人材を育成し、そうした法制度構築のための協力を重点的に行うことである。人的資源の育成と法制度構築の支援は、紛争予防に関して国外からできる有意義な方法だと思われる。そして、そうした国際的な人的ネットワークの形成には、NGOや多様な専門家の役割が一層重要になるであろう。

第2に、東ティモールの安全保障を担保するのは、軍事力ではなく近隣諸国との良好な相互依

存関係である。そこで、当面はオブザーバー参加であっても、ASEANや南太平洋地域での既存の地域的協力枠組みに、東ティモールを重層的に取り入れていくことが重要である。

第3に、第2の点にも関係するが、結局のところ、正常で友好的な対インドネシア関係の構築が、東ティモールの安全保障と経済問題の鍵になる。しかし、それには、インドネシア軍による長期の人権侵害に対して、いかに正義を実現するかという問題が避けられない。しかも、現在のインドネシアに、この問題に対処する意思はない以上、国連機関も援助供与国も効果的な対策を示すことができない。つまり、この点について、現在即効の方策はない。そうではあるが、東ティモール紛争における正義の追求は、事実上インドネシアのガバナンス強化と切り離せない問題である。それゆえに、この問題に関しては、漸進的で迂遠なようではあるが、インドネシアの司法改革とガバナンス強化のために国際支援を継続することが、現実的には優先課題であろう。

注

- 1) この期間の経緯については次の近刊書を参照されたい。松野明久『東ティモール独立史』(アジア太平洋研究選書3)早稲田大学出版部、2002年。
- 2) 「特別自治案が受け入れられないなら、それまでだ。2000年から東ティモールはもはや荷物でなくなる」と、ハビビは公的な場で再三語っていた。たとえば、次に99年2月11日の発言がある。 <http://www.kompas.com/kompas-cetak/9902/12/english/janu.htm>
- 3) UNAMET (United Nations Mission in East Timor) 国連安保理決議S/RES/1246 (1999・6・11)
- 4) INTERFET (International Force for East Timor) 国連安保理決議S/RES/1264 (1999・9・12)
- 5) KPP HAM Timtim, *Executive Summary Report on the Investigation of Human Rights Violations in East Timor*, Jakarta: KPP HAM Timtim, January 2000.
- 6) 軍と東ティモール人の民兵組織の関係については次の箇所が参考になる。Togi Simanjuntak ed., *Premanisme Politik*, Jakarta: Institut Studi Arus Informasi, 2000, pp.125-168.
- 7) たとえば次を参照されたい。 <http://www.etan.org>, <http://www.asahi-net.or.jp/~gc9n-tkhs/lhlet.html> and <http://www.asahi-net.or.jp/~ak4a-mtn>
- 8) <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2000/III-a.html>, Chapter III, A-c
- 9) UNTAET (United Nations Transitional Administration in East Timor)
- 10) Ian Martin, *Self-Determination in East Timor*, 2001, p.131.
- 11) Forças Armadas de Libertação Nacional de Timor-Leste (Armed Forces for the National Liberation of East Timor)
- 12) East Timor: United Nations Development Assistance Framework (2003-2005), p.1. <http://www.unagencies.east-timor.org>
- 13) Final draft as of 14 April 2003。2003年7月30日、ディリの計画財政省、企画対外協力調整局長 (Gastao Francisco de Sousa) より。
- 14) それらは社会問題、経済、国内行政、インフラ担当の各閣僚ポストである。
- 15) 2002年5月までのConsolidated Fund for East Timor (CFET) からの支出は約1800万ドルであった。
- 16) Dwight Y. King, "East Timor's Founding Elections and Emerging Party System", *Asian Survey*, vol.XLIII, no.5, 2003, p. 746.
- 17) Rizal Sukma, "Securing East Timor: Military and External Relations", in Hadi Soesastro and Landry Haryo Subianto eds., *Peace Building and State Building in East Timor*, Jakarta: Center for Strategic and International Studies, 2002, pp.85-104.
- 18) Dionisio Babo-Soares, "Success, Weakness, and Challenges of the Political Transition in East Timor", *ibid.*, p.14.
- 19) UNMISSET (United Nations Mission in Support of East Timor)
- 20) UNDP Timor-Leste, *National Human Development Report 2002*, Chapter 4. www.undp.east-timor.org/documentsreports/nhdr
- 21) Trust Fund for East Timor
- 22) 井上礼子「貧困に直面する東ティモール経済」『月刊オルタ』2002年8・9月号、16頁。
- 23) 土地売買や登記の制度が確立されておらず、土地所有権をめぐる問題を法的に解決する措置もできていない。次の研究は、土地紛争のタイプごとに問題解決の方策を検討している。Daniel Fitzpatrick, *Land Claims in East Timor*, Canberra: Asia Pacific Press, 2002, pp.197-220.
- 24) 山田満「新生東ティモールの諸課題と日本の貢献」『海外事情』2003年3月号、50-64頁。アラウジョ (Benjamin de Araujo) ティモール・ロロサエ国立大学長からの聞き取り(2003年7月31日)。
- 25) http://www.etan.org.lh.misc.0307unmisset_html

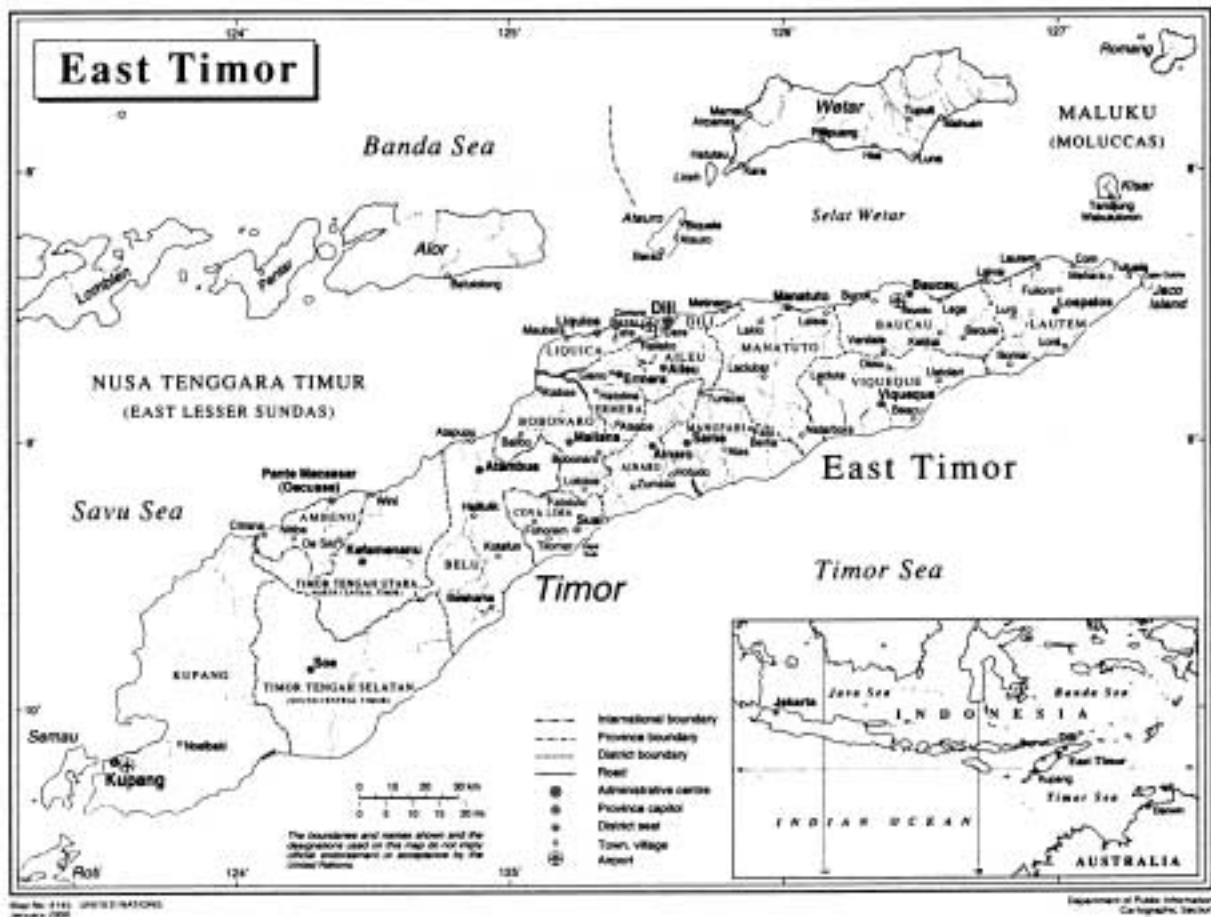
- 26) <http://www.amnestyusa.org/news/2003/indonesia08052003.html>
- 27) <http://www.asahi-net.or.jp/~gc9n-tkhs/0115seimei.html>
- 28) Commission for Reception, Truth and Reconciliation
- 29) これについては、以下の箇所が参考になる。松野明久「東ティモールにおけるポスト・コンフリクトの課題」『国際問題』2003年7月号、65-71頁。2003年7月末の時点で、3000件の事例が収集され、同年内に9000件の事例を収集する予定とのことであった。同委員会調査部にて松野明久氏より。
- 30) <http://easttimor-reconciliation.org>
- 31) Frente Revolucionaria de Timor Leste Independente (Revolutionary Front for an Independent East Timor)
- 32) 政党ではないが、1999年には「東ティモール民主共和国防衛のための人民評議会」(CPD-RDTL)という政治運動が出現した。

参考文献:

- Daniel Fitzpatrick, *Land Claims in East Timor*, Canberra: Asia Pacific Press, 2002.
- Dennis Shoosmith, "Timor-Leste: Divided Leadership in a Semi-Presidential System", *Asian Survey*, vol.XLIII, no.2, March/April 2003, pp. 231-252.
- Dwight Y. King, "East Timor's Founding Elections and Emerging Party System", *Asian Survey*, vol.XLIII, no.5, September/October, 2003, pp.745-757.
- Hadi Soesastro and Landry Haryo Subianto eds., *Peace Building and State Building in East Timor*, Jakarta: Center for Strategic and International Studies, 2002.
- Joseph Nevins, "The Making of 'Ground Zero' in East Timor in 1999", *Asian Survey*, vol.XLII, no.4, July/August 2002, pp. 623- 641.
- Ian Martin, *Self-Determination in East Timor*, (International Peace Academy Occasional Paper Series), Boulder & London: Lynne Rienner Publishers, 2001.
- 松野明久『東ティモール独立史』(アジア太平洋研究選書3)早稲田大学出版部、2002年。
- 松野明久「東ティモールにおけるポスト・コンフリクトの課題」『国際問題』No.520, 2003年7月号、55-71頁。
- Michael G. Smith, *Peacekeeping in East Timor: The Path to Independence*, (International Peace Academy Occasional Paper Series), Boulder & London: Lynne Rienner Publishers, 2003.
- Tanja Hohe, "The Clash of Paradigms: International Administration and Local Political Legitimacy in East Timor", *Contemporary Southeast Asia*, vol.24,no.3, December 2002, pp.569- 589.
- Todung Mulya Lubis, "East Timor: A Nation Divided", in Yoichi Funabashi ed., *Reconciliation in the Asia-Pacific*, Washington D.C: United States Institutes of Peace Press, 2003, pp.133-147.

Website:

- <http://www.etan.org>
- <http://www.asahi-net.or.jp/~gc9n-tkhs/index.html>
- http://www.jica.go.jp/easttimor/activities/pdf/2002_06.pdf
- <http://easttimor-reconciliation.org>
- (2003年7月下旬東ティモールにて、アジア財団のソアレス氏(Dionisio Babo-Soares)、UNMISSET-PKFにてタン少将(Maj.Gen.Tan Huck Gim)とオン少佐(Maj.Ong Tze Chin)、CAVRにて松野明久氏から貴重な情報等を得ることができた。記して感謝する。)



付属資料：東ティモールの地図