

第十章 繰り返される“失敗”の背後にあるもの

UNMISSETの後を受けて展開したUNOTILが昨年（2006）5月に一年間の任期を終えて活動を閉じる頃から、東ティモール問題が再び内外のマスコミを賑わすことになった。東ティモール国軍（FDTL）内での大量の兵士罷免が契機となって、暴力行為を伴った内紛が発生し、それが引き金となって武力闘争、社会不安を惹き起して、さらに政治指導者間の対立が表面化した（注151）。勿論このような騒擾の根底には独立以来住民が望んできた「平和の配当」の遅配がある点を見逃すわけにはいかない。都市部（主としてディリ）にいる失業状態で、故に威圧的な武術（martial art）に奔る若年層が今回の騒ぎを大きくしているが、彼らの存在はまさにその顕著な兆候のひとつである。このような展開のいくつかはハイティヤコソボ等でも見られる、平和維持活動が異変を示す際の“お決まり”のパターンである。東ティモールの場合、同国政府の要請を受けた形で豪州を中心に四カ国から軍、警察部隊が直ちに派遣され、事態は現在一応沈静化して治安が回復した趣である。その間、グスマン大統領のリーダーシップで国内政治の收拾が図られる一方、アルカティリ首相が事態紛糾化の責任をとる格好で辞任した。1999年央から様々な形態で展開してきた国連ミッションが最終的に撤退する間際に起きたこの混乱は、取りも直さず、数少ない成功事例と看做されてきたここでの平和構築が失敗に転じたことを象徴的に示すものである。また、このことは、長い間紛争に明け暮れてきた国家、領域での平和構築が如何に難しいかを証明するが、国連安保理及び本部事務局のあるニューヨークでは飽くまで一時的な後退であり、失敗とは認めていないという（注152）。この事態を受けて、国連は、2006年8月に“東ティモールの安定強化、民主的統治の確立、及び国民和解の促進を目的とする”新たなミッション（国連東ティモール統合ミッション。UNMIT: United Nations Integrated Mission in Timor-Leste）の派遣を決定した（注153）。

私は丁度一年前の2005年6月に東ティモールを離れており、今回この一連の報道を耳にした時、「やっぱり！」という言葉が自分自身の中から自然に出てくるのを止めようがなかった。勿論私は政府の意思決定に関する

メカニズムの中で責任ある立場にいた手前、涼しい顔をして述懐するつもりはないが、今日実務家、ジャーナリスト、さらには研究者の間で広く関心をもたれているこのテーマについて今後の研究の参考に資するためにも、何故そうなったのか、自身の反省を込めながら振り返ることとしたい。ここでは論点を判り易くするために、敢えて以下の、三つの当事者の対応（国連、主要関係国、東ティモール政府）に視点を絞って問題点を整理、分析する。

国連での動き

混乱の起きた昨年（2006）7月はじめの邦字紙は、「東ティモールの騒乱について、PKOの撤退は早すぎた（?）、国連独立支援に課題」との見出しの下、ニューヨークや関係国でそんな議論が熱を帯びてきていると報じている（注154）。前述の私の個人的な反応の背後にある認識と軌を一にするもので、平和構築の問題について米国のランド研究所で本格的な調査研究を指導したジェームズ・ドビンズ（James Dobbins）の結論の中でも強く指摘されている（注155）。“何故そうなったのか”、問題の核心について私の結論を先に言えば、詰まるところ、手本となる平和構築に関する（成功）モデルの不在、或いは、別の言葉で言えば、関係者の間で（成功を請け負う）出口戦略に関する合意が未成立であることに帰着する（注156）。

平和構築とは、経緯的にいえば、国連が介入する紛争が特に冷戦終了後大きく変質する中で、それに対応するために平和維持活動に付帯して拡大発展した活動内容の総体とも称される。平和構築を考える上で留意すべき近年の国際紛争の特徴は、既によく指摘される通り、国家間戦争から内戦やエスニックな紛争へのシフトであり（注157）、また、その結果、長期にわたる内紛に拠って当事者が弱体化するために、自力による統治・復興能力に欠け、社会システム自体が相当程度に破壊されて抜本的な修復の必要性に迫られること等が挙げられる。既に前章で詳述した通り、平和構築についてはその定義も用法も定まったものはないが、初版以来40年振りの大改訂を経て最近出版された明石康氏の著作『国際連合』の中では、“国連と平和の維持”の絡みで今日に至るまでの展開が要領よくまとめられている。また、平和構築の概念を具体的に示すために、特に、2000年8月に提出さ

れたブラヒミ報告書(注158)に言及して幾つかの項目が特記明示されている(注159)。それらは、①全ての平和において、予算の一部を民衆の生活に直結した、即効性の小型プロジェクトに充てること、②自由選挙は重要だが、それは広範な民主化プロセスと市民社会を強化する一部であるべきこと、③地元警察を訓練・再編成する国連警察や、裁判所・刑事訴訟制度・人権専門家の役割重視、④人権が平和活動の欠かせない一部を構成すること、及び⑤軍縮・動員解除と元兵士の社会再統合の必要性、等である。翻って国連で通用する用語に依拠して東ティモールでの平和構築を私なりに説明すれば、「PKOプラス・アルファ」(明石氏の分類に拠れば「第二世代の複合型PKO」(注160))に置き換えることが出来よう。

問題は、この活動に終止符を打つタイミング、前章で言うところの“持続的開発の段階への出口”が何時訪れるのかである。それに関しては現場でも安保理の討議の中でも实际的な基準乃至は、実用的な規則について、関係者の間にはっきりとした合意は存在しない。従って、一般論として云えば、特に財政的、軍事的な負担を負う国連加盟国の側からは早期であることに越したことはないはずである。PKO活動を予算面から見ると、国家の予算のような「入る(歳入)を量って出ずる(歳出)を制する」制約はない反面、制度的、実際の運用面での単年度主義の原則は堅持され、且つ又、上記の「プラス・アルファ」の活動が広がってもその経費負担に対しては、加盟国の側は概して消極的、且つ抑制的である。このようにPKOのマンデート(任務範囲)が拡大しても、一方でその意味する内容が不明瞭だと暫し指摘され(注161)、他方ではまた併せてそれに見合った財政的な手当ても十分ではないケースがでてくることもあり、これが平和構築にとっての外的制約のひとつを生み出している。

ところで、外見上平静、安定を取り戻したと覗える治安の改善状況については兎も角、これに比して、訓練、教育を経た地元の警察、治安組織が果たしてその任務を自立的に遂行できるほどに成長、強化したかを的確に判断するのは、前者ほど明確な手懸かり材料は乏しく、また、云うほど容易ではない。ましてや、(PKOの)「プラス・アルファ」部分の取り組みは、前章でも述べた通り、社会工学的とも称される長期にわたるプロセスでもある。私は現地に行った時に、①UNMISSETの延長(2003年から04年)、

②(“補強強化(consolidation)”)のために結局一年間だけの延長に終わった)「PKO (UNMISSET)」の最終的な撤収と「政治特別ミッション (UNOTIL)」への移行の是非(2004年から05年)をめぐり、国連と主要関係国との間で開かれた非公式協議に二度とも参加した経験がある。そこでの議論の主要な論点は先ずPKF(軍事部門)の任務終了の是非如何、つまり、治安状況をめぐる各国の認識のすり合わせであった。上記の経験等を踏まえて言えば、平和構築(peace building)に関する評価及びそれに基づく活動縮小・撤退のタイミングを判断する上で決定的な影響を及ぼすのは、概してその主要な構成要素である平和維持の活動(peacekeeping)の成否である。

しかしながら、実は、そうなる背景にはもうひとつ別の事情が存在する。「プラス・アルファ」の部分について視点を変えてみれば、軍事的プレゼンス(PKF)が終了しても社会の安定・平和が崩れずにそのまま次の段階に移行できるような治安・安全条件を確保し、そのための経済・社会的環境を最低限構築することを目的とした活動項目とも云えよう。これらは、取りも直さず、前章でも触れ、また、ブラヒミ報告書にも明記されている関連の活動項目ともほぼ一致する(注162)。そのうち、治安や生活安全の確保に関するものを除けば、かなりの部分が、現行の二国間、多国間協力の枠組みの中に既に組み込まれた技術支援や資金援助の諸計画によって代替し得るものばかりである。そのために、(PKOが撤退した)あとの課題については端的に云って、既存の援助・協力の枠組みの「調整(coordination)」と長期的な支援の「確約(commitment)」に関する問題に尽きるとの議論が有力になる素地ができる。実際に現地で“ポストUNMISSET”のあるべきアレンジメントについて非公式協議が行われた際、過去の参考例として引き合いに出されたのがカンボジアでの“ポストUNTAC”の事例であった。つまり、UNTACが撤退した後に復興再建のために残された(非軍事的な)諸計画・基金の活動の調整をUNDPに託したが、結局上手くいかずに終わってしまい、そこから引き出されたひとつの結論は、やはりUNTACのような“睨みの利く”(言い換えれば、権限と権威のある)中核的な機関の存続が必要との教訓であった。後日談になるが、昨年(2006)6月に起きた騒乱事件の後、再度の国連ミッション

設立の動きを支持する国際社会の声が強くなった中で、グスマン大統領はアナン事務総長宛に書簡を送り、“強力な中核”を持った新たなミッションの派遣を要請している(注163)。しかしながら、東ティモールの場合は当初から深まった議論が行われないままに、後述する通り、(安保理で拒否権を持つ)米国の強い意向を念頭に置いた撤退、縮小のラインで爾後の対応が事務局内で動きはじめた。

通常「国連」について考える時には、従来から二つの相対立する見方、イメージが存在する(注164)。そのひとつは、マンハッタンのイースト・リバー沿いの国連本部ビルで、192カ国の加盟国が集まって各々が国益実現を追い求めるフォーラム(公開討論の場)のことを連想するが、もうひとつは、事務総長や国連職員がそれ自身として国際政治のひとつのアクター(主体)として行動する姿である。ここでの国連の動きを考える場合には、国連の意思とは事務総長でも、担当のPKO局でもなく、加盟国で構成される安保理の決定、つまり、前者を意味する。そのことから次に主要関係国の動きに焦点を合わせるが、その前に、この問題を考える場合のもうひとつの視点として、安保理の求めに応じて報告し、その決定を実施する国連のイメージがある。それは、近年、平和の維持に関わる問題に関して、ブラヒミ報告書が云うような“与えられるべきでない任務を課されたり”、“派遣されるべきでない地域への計画が命ぜられたり”してそのフォローアップに苦勞する事務局の姿、後者のイメージに近いものである。ブラヒミ報告書はかかるマンデート(任務範囲)を受け付けないように強い警告を発しているが、PKO(平和維持活動)が第四世代にまで進展してきた中で、手段の裏打ちのないマンデートの危うさは上記の『国際連合』の中でも指摘されている通りである(注165)。これに関して、クリントン政権時代の国連大使リチャード・ホルブルック(Richard Holbrook)は譬えとして、ルワンダでの失態で国連を非難しその矢面に立たせるのは、丁度拙いゲームをした(プロ・バスケットボール・チームの)ニックス(the Knicks)の代わりに、悪いのは(その本拠地のある)マディソン・スクウェア・ガーデンだとお門違いの非難をするようなものであると述べているが、云い得て妙である。同様に、平和構築の現場に通じているサマンサ・パワーが“国連事務総長(the Secretary General)は将軍(a general)

というよりも秘書 (a secretary) の役割である”と指摘する(注166)のも同様に正鵠を得ている。いずれにしろ、加盟国から構成される安保理による決定は絶対的な重みがあるが、他方、ボスニア、ルワンダ、ダルフルで起きたジェノサイドに関する国連の対応振りを集中的に取材してきたアダム・レボール (Adam LeBor) は、国連事務局それ自身も国際政治のアクターの役割を演ずることがあると主張する(注167)。彼は、“アナン事務総長の役割を国連の事務部門の総責任者 (the chief administrative officer) と呼ぶことは彼の責任を見逃すことにもなる極めて控えめな表現である”と述べ、さらに、“国連は、安保理にいる主人たちからのプログラム入力を待っている単なる人間コンピュータではない”と主張している(注168)。私自身この議論を聞いていて、その二つの役割は状況の中で極めて曖昧なことが多々あり、現場で見ていると確かにレボールの観察の通り、後者の役割が独立して存在するのを確認する。

主要関係国の動き

安保理での討議対象になる議題をめぐるには、常任理事国 (P-5) と非常任理事国10カ国の他に、(当該問題に関する) 実質的な利害関係国 (非安保理メンバー国も参加の機会が開かれている) から構成される関心国乃至は中核 (コア) グループが形成され、そこでの議論が重きをなす。同グループ内で当該問題を巡っての駆け引き、意見交換が行われ、概ね事前の調整が終わると、その後で、大概の場合はその結論が安保理の協議に持ち込まれて最終的な決議に反映される。東ティモール問題の取り扱いについては、当初、日、米、英、豪、NZの5カ国が中核 (コア) グループを形成して問題の実質的な切り回しを行った。特に、東ティモール問題に深くかかわってきたポルトガルとインドネシアを中核 (コア) グループから除外した点が特徴的であるが、何時からか、ポルトガルがこれに参加するようになった。私は、着任直後にこのことに不自然さを感じたため、もうひとつの当事国インドネシアの参加について感触を得るべく各所に非公式に打診を試みたが、大きな手応えのないままに立ち消えとなった。インドネシア自身、東ティモール問題の取り扱いをめぐり以前から国連に対する不満を内向させており、且つ中核 (コア) グループからも“外れ”ていたが、このことが、後に東ティモールでの平和構築がマンダートの一部 (特に、

重大犯罪の処罰に関する部分)を積み残して不首尾な結末に終わることに影を落とす。その反面で、インドネシアは直接東ティモールとの間で未確定の国境線の画定を含む二国間の懸案処理に積極的に取り組み、また、この地域の諸問題に対処するために豪州を加えた3カ国関係の増進を意欲的に進めた。東ティモール問題に詳しい或る識者から、このことが東ティモールの住民の中に大きな不満、不平等感を残し、社会の閉塞感すら生んでいるとの指摘を受け、私としては複雑な気持ちになった。国力に決定的な差異のある中で小国が不利であるのは国際政治の必然とはいえ、将来的にこの国の平和構築の基礎を揺がす種を蒔くことになるとすれば無関心ではいられないが、事柄が二国間関係にかかわること故に何が出来るかといっても直接的な手立ては見出し難く、改めて厳しい現実を痛感させられた。

主要関係国間の調整で最大の難問は、議会から手を縛られた米政府の対応である。そのことに焦点を合わせて論じる前に一般論として言えば、今日、主要国の態度決定をめぐるっては軍事的及び政治的な2種類の“オーバー・ストレッチ (overstretch)”が影を落としているとするロンドン・エコノミスト誌の指摘が注目される(注169)。9・11以降その態度を急転回したとされるブッシュ大統領も2000年に行われた最初の大統領選挙ではNation-Buildingに対して消極的であったが、共和党が多数を占める米議会は伝統的な「反国連」の強い姿勢も加わり、国連の平和維持活動や予算に対して厳しい対応に終始したように見受けられる。このような米国の姿勢は、1994年にルワンダで大虐殺のおそれがあるとの現地からの報告にも拘わらず、平和維持部隊の縮小を決議した安保理の対応の中にも色濃く反映されていると指摘されている(注170)。その関連で、ルワンダ大虐殺10周年にあたる2004年、クリントン前大統領は当時の対応振りを振り返り改めて反省の意を明らかにした(注171)。同様に、米国にとっては殆んど戦略的な価値のない東ティモール問題に関しても、米議会の強い影響が米政府の対応を通して間接的に感じられた。議会との関係を理由に、“成功しているとみられた”東ティモールからのPKOの撤退(具体的には、各国に支払い義務が課される分担金に依拠するPKO予算の縮小・削減)を主張したのも米国であり、これに豪、英が同調した。安保理主要国がしばしば決議の実施に必要な財政手当てを認めたがらないのは確かであるが、国連に

批判的なワシントンやその他の場所で政策論議が行われる場合、当該決議を通したのは他でもない彼ら自身であるとの事実認識が往々にしてそこに欠けていると指摘されている(注172)。ハーバード大学のベルファー・センター(The Belfer Center)所長ロバート・オア (Robert Orr) は、世界のあらゆる場所で常に主導的な役割を担わされる米国にとって東ティモールの事例が“ジュニア・パートナー”の役割に徹することができる“新たなモデル(注173)”を提供すると述べている。ただし、彼はその場合でも、やるべきことが少なくなるわけではなく、任務を絞って効果的な貢献をすべきであるとしている(注174)が、皮肉なことに、実際の対応は上述の通りである。私は、現地の非公式協議がまだ初期の意見調整の段階であり、本国からの訓令に縛られない時期であった或る会合で、一般論の域を出ない範囲でかかる米の立場を意識した発言を行った。その中で、“不用意、中途半端な形で国連活動を撤収した場合には、将来やり直しをする羽目に立ち至り、その結果として安上りの筈の平和構築が高つついてしまう政策の選択は結局のところ支援国の立場からしても利益につながらず、厳に慎重たるべきだ”として牽制球を投げた。

関係国の対応を考える場合にもうひとつ重要な視点は、現場—司令部(本国)—ニューヨーク(国連)のライン上の調整である。その要諦はそれぞれに独自の立場と役割があることを踏まえて、それらを総合して共通した認識を築き、国益を反映したバランスのとれた政策に結びつけることである。特に、それぞれの役割としては、現場からは的確な「情報」が、本国では、出先及び司令部内の各部局にまたがる全体的な「調整」が、また、ニューヨーク(国連の場)では強力な「交渉力」が求められる。東ティモール問題に関しては主要関係国の間でも、国連関与の仕方について、米、豪、英とわが国、ポルトガル、ブラジルとの間に温度差が感ぜられたが、このことはわが方の内部の、上記のラインの間でも程度の差こそあれ、同様に感じられた。一例を挙げれば、「現場」から送り続けた“成功とされる平和構築の実態は甚だ脆弱だ”とのシグナルは、「司令部」に見られる東ティモール支援に対するある種の達成感と幸福感(ユーフォリア)、さらには、「ニューヨーク」における米国のポジションに対する政治的配慮及びその他の政治問題とのバーゲニング等、いろいろな計算と思惑の中

に打ち消された。実際、時間の経過や国際状況の変化に絡んで東ティモール問題に関する優先順位が低下することに伴う政府、世論の「関心の喪失」の中で、成功していると見做される事例に対して警鐘を鳴らし、政策の継続を主張することは実務上大きな困難を伴う挑戦である。かくして、私は平和構築に対する取り組みの難しさの一面を身をもって体験することとなった。

東ティモールの動き

今回の平和構築を頓挫させたもうひとつの基本的な要因として決定的なのが、国家の形成・運営をした経験が一度もない東ティモールの歴史的な過去と独立後に求められる統治のための要件の欠如である。ここでは深入りを避けるが、今回の国内混乱の引き金を引いた解離された国軍(FDTL)兵士による騒乱の背後にある政治的対立の性格について焦点を合わせて少し考察してみたい。現地からの関係者の話を総合して、私なりに整理分析すると、議会多数党フレティリン(FRETILIN: the Revolutionary Front for the Liberation of East Timor)^(注175)を基盤にするアルカティリ首相一派^(注176)による強権的、排他的といわれる政治手法がさらに一層強化されていくことに対してグスマン大統領^(注177)が危機感を抱いて、その結果、独立闘争の過程から両者間にみられた潜在的な対立が先鋭化した模様である^(注178)。具体的には、議会、司法の府のみならず、国軍の最高司令官として憲法上認められている大統領の権限をも侵蝕する首相一派の行き過ぎた行為があるように見受けられる。そのきっかけになったのが、2006年4月下旬にディリで起きた騒擾に関して、アルカティリ首相が事態沈静化のために憲法上権限がない(大統領に属する)にもかかわらず、国軍を動かした事件であり、その後国家警察(NPTL)と国軍の衝突、警察機構の分断、事実上の崩壊に発展していったようである。独立闘争の英雄として内外で人気を博するグスマン大統領は、政治的に実権のない、謂わば“骨抜き”の国家機関(大統領職)の地位に押し込められており、国軍の最高司令官という以外の政治的な実権は、嘗て独立準備の一環として憲法を制定した際に党派的な目論見から削がれている。そのため、元来性格的にも権力志向の薄い大統領は、本年(2007)に予定されている選挙には再出馬しないことを、既に私の在任中にも公言して憚らないほど

であった。今回、具体的には、軍内部での差別撤廃、処遇の改善を名目に決起したアルフレッド大佐を首謀者とする国軍の一派を大統領は当初庇護する姿勢を示したようであるが、これについては、国の将来を憂えた大統領が、豪州や米国等の“国際的な支援(注179)”を後ろ盾に首相一派に対して反撃に出たものと解釈される。アルカティリ前首相は、最近邦人ジャーナリストとのインタビューの中で(注180)、昨春の一連の出来事は彼を追い落とすための謀略であったと述べているが、彼を知る者としては既に顕在化してしまった対立が尾を引きそうな予感がする。他方、その後事態が推移する中でのアルフレッド大佐に対するグスマン大統領及びラモス・ホルタ新首相の対応に一貫性がない点がウォッチャー（観察者）の間でいわれているようであるが、或る段階で逮捕状の発出を豪州軍に許可したことから判断すると、いよいよ同大佐一味が“鬼っ子”になったとも読み取れる。かかる一貫性のなさは、実は同一派が当初グスマン大統領に嘆願した際からみられ、大統領の“オポチュニスティックな対応”に対する彼らの失望はその時から始まり、事態の混迷化に輪をかけているとの指摘がある。

今回の政治対立を平和構築の文脈の中に置き直してみる時、問題の所在とその性格が一層明らかになろう。つまり、「法の支配」の遵守という平時の政治にとって不可欠な行動規範のひとつが、有力な政治グループによって踏みにじられ、強権的な手段による決着をも厭わない独立闘争時の発想がいまだその政治体質として残っていて、これが平和構築を内から邪魔する、そのような実態が浮かび上がる。私が着任した直後に来訪したわが国要人に同行してル・オロ（本名Francisco Gutierrez Lu-Olo）国会議長（フレテリンの武装組織ファリンテル時代にはグスマン大統領に次ぐ第二の指導者）との会談に同席した時のことである。その際、同議長が「平時における政治の調整の難しさと苦勞を前にすると、（殺戮による決着も許される）武力闘争の時代が懐かしく思える」と笑いながら心中を率直に語ったのを聞いて、このような練達の人物に政治を託せるこの国の将来に樂觀出来ると思ったことがある。しかしながら、グスマン大統領やル・オロ議長のように長期の独立闘争からくる苦難の過程を通して本当の意味での政治のあり方を経験したのとは対照的に、独立直後になって急遽国づくりの前面に躍り出たグループの中に未熟で、且つ未経験な政治手法を見せつ

けられると、今になってこの国の将来の危うさに心を痛めるばかりである。豪州政府からは既にこの点に関する鋭い批判が表明されているようであるが^(注181)、東ティモールの、そんな脆い政治的な一面を露呈したのが今回の一連の事件が持つ意味合いであろう。

最後になるが、今回の社会不安の中で、東西地域間の対立の図式が呼び覚まされ^(注182)て、不和をめぐる根深い原因が過去に遡るとの風評が意図的に広められたようであるが、私はこの報道^(注183)を最初に聞いた時には正直耳を疑ったのを今でも覚えている。この国の地形は急峻で、山岳部が海岸線まで突き出すような形状であるために、長野県ほどの面積を持った社会が東西南北に分断されていて、これが独立したばかりの小国にとってその社会統合に大きな妨げとなっている。私の在勤中に東ティモールで発生した飢饉についてのWFP（The United Nations World Food Programme：国連世界食糧計画）の実態調査結果では、地域ごとの格差に拠るところ大であるとの報告がなされているが、険しい山並みの向こうとこちらで大きく状態が異なるほどに、夫々の村落、コミュニティが孤立している現実がある。UNMISSET時代にシャルマ特別代表がJEGの活動を高く評価した際に安全保障上の理由を挙げたのはこのことに関係する。また、近い過去においてもポルトガルからインドネシアへの統治体制の変更、さらには独立と、三回にわたる社会制度の大きな変化を経てきた過程で、稀少な財産である土地の所有権等^(注184)を巡って住民の間に潜在的な諍いがあり、時として表面化するのを私自身目撃した経験が一再ならずある。さらに、それが社会的な緊張の火種、潜在的な不安定要因のひとつであるとの指摘も現地で耳にした。かかる事態の收拾のためにラモス・ホルタ外相が首相の座に着いて以降、この国の最大の社会勢力で隠然たる政治的影響力を持つカトリック宗教界と一緒に“根拠のない”煽動に惑わされることがないようにと、動揺する国民に対して住民間融和、鎮静化のキャンペーンを展開したと聞いて漸く合点がいった。つまり、これは米の政治学者ジョン・ミュウラー（John Mueller）の云う“一寸した差異や過去の不満を操作して、恰も大きな集団の利益を代弁して戦っているかの如く振舞う暴力的集団^(注185)”の行動のようなものである。或いは、英の政治学者メアリー・カルダー（Mary Kaldor）がその著書*New and*

*Old Wars*の中で命名する“新しい戦争 (a New War)^(注186)”、の特徴のひとつである、“恐怖と憎しみ”を駆使して追放を図る手法に近いものなのかもしれない。いずれにしても、内紛の中から新しく生み出された“今日的な”対立の構図が新たな流血によって拡大し、また、“憎しみの論理”を過去に結び付けて固定化しようとする扇動的な動きに対しては、これを封じ込めるべく断固とした対処策をとることが平和構築の前進のために是非とも必要である。私のこの確信は、哲学者のハンナ・アーレント (Hannah Arendt) が50年前にすでに指摘している以下の政治的な洞察に拠るものである。“暴力を伴う嘘を通じて事実を創りだすことは可能である (It is quite possible, through lies accompanied by violence, to manufacture fact.)”。^(注187)

わが国の役割

わが国が国連を通して自らの国際的地位を確立するためのひとつの正攻法は、所謂“ジャパン・アイテム”乃至は、“ジャパン・プロジェクト”を幾つか大事に育て推進することである。これまでも「開発」や「地球環境」、最近では「人間の安全保障」のような事項に着目したテーマ、さらには「カンボジア」復興にみられる地域問題に焦点をあてた取り組みがそれである。また、かかる発想は当分の間安保理で非常任理事国として成果を挙げるためにも同様に有効であるが、他方、他国と相乗りし、乃至は競い合うテーマでは目覚ましい成果を挙げても自ずからその取り分は限定される。その点、東ティモール問題は近年わが国の貢献が高く評価、認知された、カンボジアに次ぐ数少ない例であり、その外交的資産はまだ大きく残されている。今回の悪化する治安状況に対して豪州他の数力国が軍、警察部隊を現地に派遣して鎮静化に乗り出したとのニュースをマスコミが大きく取り上げた時、嘗て現地で汗を流した関係者から私のところに、“日本の姿が見えない！”として、彼らの無念さが伝えられた^(注188)。軍事的な要素の絡む、かかる緊急事態に対して現行法制の下でわが国の協力できる範囲に限られている点は冷静に認識する必要があるが、他方、中長期的な観点からわが国が為し得る多方面に渡る協力、貢献が是非とも必要とされていることは万人が認めるところである。従って、わが国の出来る事柄についての“限界”に対して決して絶望的になる必要はなく、この点に立脚

した対応策を打ち立てて、時機を見てわが国の積極的な関与を対外的に鮮明してこれを外交的な力としていくことが賢明な策と思われる。具体的には、東ティモール問題に関しては、先にも述べた通り、これまでの努力から蓄積された外交資産一つまり、わが国に対する信頼、信用一がまだかなりの部分が未使用であることに留意する必要があるだろう。これを踏まえて、平和構築をやり直す東ティモールの関係者に対して“政治的な意味”でわが国の関与を改めて印象付ける努力をすれば彼らの安心感を生み出すことにもつながり、また彼らの政治対立の拡大に歯止めをかけることにも貢献しよう。当然のこと乍ら、関係国もかかるわが国の外交的な関与を注視しており、その動きを高く評価しよう。

この関連でひとつ特記したいのは、その主要任務のひとつに現地警察の再建が挙げられているUNMITへの2名の文民警察官の派遣についてである。私自身、現在の国際平和協力法の起草作業に直接携わったなかの一人であることから、カンボジアでのUNTACのオペレーションの際に起きた悲劇が齎した影響をはじめ、さらには1999年9月に東ティモールで実施された住民投票の際に行った文民警察官の派遣を巡る政府部内でのさまざまな行き違い等については人一倍関心を持って見守ってきた。それゆえに、今回の文民警察官の派遣決定について“たった二人！”との否定的な意見があるのは承知しているが、そこに至る過程で過去を乗り越える決断がなされたことに対して心からエールを送りたい気持ちで一杯である。確かにUNMITの1608名から構成される文民警察部門のなかの2人であることの数的な見劣りは隠しようもないが、今回の派遣が今後の更なる前進の第一歩となるように国際社会が強く期待していることを、私自身嘗て現場にいた時に得た実感からも断言できる。勿論、今日国際化の好ましくない影響が現在わが国社会の諸方面に出ており、当局がそのための対応に追われる等、人材確保の面でも厳しい状況に有ることは十分承知している。しかし、国際社会も同様に紛争の形態の変化によって、軍事要員（PKF）は勿論文民警察の果たす役割が益々高まり、その派遣要請が飛躍的に増してきていることも併せて注意してみる必要があるだろう。既述の通り、ブラヒミ報告書でもこの点がおおいに強調されており、留意すべきである^(注189)。かかる状況に鑑み、例えば、東ティモールの隣国インドネシアで警察OBが参

加してはじめた、わが国が誇る交番制度設立のための技術協力支援等、わが方としても工夫すれば、いろいろな知恵が浮んでくることを期待する次第である。

わが国は、漸く“失われた10年”に形容される長期の経済停滞から抜け出して、その先の展望が切り開かれつつある昨今ではあるが、他方で、日本人の中にいつの間にか“内向き姿勢”が再び頭をもたげてきている点は気懸かりである(注190)。この点、わが国国内であまり知られていないのが、このところ見られる多国間外交をめぐる中国の姿勢の大きな変化とその積極的な対応の現れである。経済的に台頭する中国に対して“現行の国際システムのステイク・ホルダー (stakeholder) たれ(注191)”と説いたのはボブ・ゼーリック(当時)国務副長官であるが、わが国国内で云われる、(国連を通した)“国際貢献”に関する最近の中国の実績は目覚ましいものがあり(注192)、上記のわが国の姿勢とは対照的である。東ティモールをとっても、さらに、国際社会が手懸けた平和構築支援によって民主化がどの程度根付いたかを測る上で格好なテスト・ケースとなる大統領選挙や議会選挙が独立五年後の今年はじめて実施される。このような中、わが国としても改めてその“プレゼンス(存在感)”を示し、併せて、時機をみて“発言する”ことから始めることが賢明な策であろう。

— 注 —

151. 最近の動向は以下を参照ありたい。International Crisis Group-weekly update, *Asia Report* No. 120, 10 October 2006
152. 現地での国連活動に携わった邦人幹部職員の証言に拠る。
153. 安保理決議1704(S/2007/1704)。
154. 2006年7月2日付朝日新聞。
155. ドビンズは、国連主導のPKOが米主導のそれに比べれば相対的に安上がりで、成功率も高く、また、国際社会からの正当性を得やすい利点があることも併せて指摘している。以下を参照ありたい。James Dobbins et al, *The UN's Role in Nation-Building: From the Congo to Iraq*, Rand

156. これに関連して、ワイスは国連の複合的活動（multifunctional operations）を評価する上での問題点として、とりわけ、“成功”、“失敗”の基準、及び成果を測る際の時間的な枠組みが不明瞭であることを指摘している。以下を参照ありたい。Thomas Weiss, “The United Nations and Civil Wars,” *The Washington Quarterly*, Summer 1994
157. ジョセフ・ナイ（Joseph Nye）によれば、1989年から20世紀末までに世界74箇所で111の武力紛争が起き、そのうち、7件のみが国家間紛争で、外国の介入を招いた国内紛争も9件にとどまる由。Joseph Nye, *Understanding International Conflicts*, Longman. その他以下を参照ありたい。Ted Robert Gurr, “Ethnic War on the Wane,” *Foreign Affairs*, May/June 2000, Mary Kaldor, *New and Old Wars*, Polity
- なお、紛争発生地域については“南”に偏る傾向が指摘されている。因みに、2005年に起きた17の大きな紛争のうち、15がアフリカ、南及び東南アジア、中東、さらには南米で起きている。詳細は以下を参照ありたい。SIPRI Yearbook 2005, Stockholm International Peace Research Institute
158. Report of the Panel on United Nations Peace Operations (A/55/305-S/2000/809)
159. 明石康『国際連合』。
160. 同上。
161. 政治的な妥協の中から生まれる国連安保理決議の“玉虫色”的性格については暫し指摘されるが、その中でも“political science fiction”と称される決議1244に基づいてコソボでUNMIKを指揮することになったベルナル・クーシュネル（注30参照）は、毎朝必ず同決議を頭の中に入れてその日の活動を開始したといわれている。以下を参照ありたい。Michael Ignatieff, *Empire Lite*, Vintage
162. 注47. 参照。米国によるこれまでの“紛争後の再建（post-conflict reconstruction）”について論じた研究の中には、21世紀も国連による平和構築と併行して行われる米国のその眼目が、①安全保障、②統治と参加、③社会及び経済的福祉、④正義と和解の四分野にお

- いて、ローカル・アクターが最小限度の統治能力を有する国家を構築できるように、米国及びその他の外部勢力が支援することであると述べている。以下を参照ありたい。Robert Orr (ed.), *Winning the Peace*, The CSIS Press
163. (SC/8615)。同様に、ワイスも、中米での内戦を経た国家の再建復興事例（エルサルバドル）を引用して、引き続きの国連のプレゼンスの必要性を指摘している。以下を参照ありたい。Thomas Weiss, “The United Nations and Civil Wars,” *The Washington Quarterly*, Autumn 1994
164. 最近の文献の中で前者の視点から国連の動きを捉えたものに、James Traub, *The Best Intentions: In the Era of American World Power*, Farrar, Straus and Giroux がある。
また、後者の視点の代表的なものとしてAdam LeBor, *Complicity with Evil: The United Nations in the Age of Modern Genocide*, Yale Univ.がある。
165. 明石康『国際連合』。
166. Samantha Power, “United It Wobbles,” *The Washington Post*, 7 January, 2007
167. Adam LeBor, *Complicity with Evil: The United Nations in the Age of Modern Genocide*, Yale Univ.
168. Ibid.
169. “Call the blue helmets,” *the Economist*, Jan 4 2007
170. 安保理は決議912で平和維持部隊を548人から270人に縮小することを決定した（S/1994/912）。ルワンダ問題については多くの関係する文献資料があり、国連の側の対応にその多くの責任をみる調査報告のほか、以下を参照ありたい。Samantha Power, *A Problem From Hell*, Basic Books, James Traub, *The Best Intentions*, Farrar, Straus and Giroux, William Shawcross, *Deliver Us From Evil*, Bloomsbury
171. Bill Clinton, “Learn From Rwanda,” *The Washington Post*, 6 April, 2004
172. Thomas Weiss, “The United Nations and Civil Wars,” *The*

173. パウエル国務長官は、同モデルの構成要素として四つの条件、即ち、①他国の派兵と米国の免除、②政治的、外交的な支援、③財政支援、及び④作戦の終点が明確であること、を挙げている。以下を参照ありたい。Robert Orr, “East Timor: The United States as Junior Partner,” in Robert Orr (ed.), *Winning the Peace*, The CSIS Press
174. Robert Orr, “East Timor: The United States as Junior Partner,” in Robert Orr (ed.), *Winning the Peace*, The CSIS Press
175. 過去25年間の独立闘争を主導した政治組織。議会（暫定）総議席88のうち55議席を占める。但し、経緯的に云うと現行議会は制憲議会がそのまま存続したものであり、本年（2007）中に現憲法下での選挙がはじめて行われる予定になっている。
176. その中核が四半世紀にわたるインドネシア統治時代に主としてモザンビークに海外亡命したことから「モザンビーク派」とも称される。アルカティリ首相の他、アナ・ベソア内閣主席大臣、ロバト内相、ロドリゲス国防相等の名が挙げられる。
177. グスマン大統領は独立闘争時代の1975年にフレテリン（東ティモール独立解放戦線）に加入し、その後同組織の武装部門ファリンテル司令官に就任。さらに、1986年にCNRM（マウベレ抵抗民族評議会。CNRTの前身）議長に就任したが、1992年にインドネシア軍に逮捕、投獄された。1998年にCNRT（ティモール抵抗民族評議会）議長に就任。
178. インドネシアの統治下、グスマン（山岳部に潜入）がアルカティリら（モザンビーク等海外に亡命）から袂を分かつきっかけとなったのは、東ティモールにとどまったフレテリンのメンバーが左傾化して1977年に政策綱領にマルクス・レーニン主義信奉を盛り込んだことが挙げられている。それに疑問を持ったグスマンは1981年に総司令官となったファリンテルと共にフレテリンから距離を置くようになり、1987年には公然と非難を開始して翌1988年にフレテリンからの中立宣言をする。注143. 参照。その他、政治的な対立の背景及び構造等については以下を参照ありたい。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。
首藤もと子「東ティモールの国家形成と紛争予防の課題」『紛争予防』日本国際問題研究所、2004年3月。Michael Smith, *Peacekeeping in East Timor: The Path to Independence*, International Peace Academy Occasional Paper Series。さらに、本書巻末の「付(2)年表」(高岡淳二元東ティモール大統領府経済顧問が作成)を参照ありたい。
179. 東ティモール問題のウォッチャー(観察者)は、ポルトガル、さらには、国連すらも“陰に陽に”この動きに加わっていたと指摘する。この時の出来事を振り返り、アルカティリ前首相が、最近行われた邦字紙とのインタビューの中でこのことについて語っているので、以下を参照ありたい。2007年3月2日付朝日新聞「東ティモール4月大統領選「与党が勝つ」前首相、政界復帰へ着々」。
180. 同上注を参照。
181. ハワード首相の発言に拠る。以下を参照ありたい。2006年6月12日付朝日新聞「強権首相の進退カギ 東ティモール騒乱、くすぶる火種 発砲関与? 国連調査を要請」。
182. 東ティモール問題のウォッチャーに拠れば、“東西対立”という言葉が政治演説の中で最初に使ったのはグスマン大統領とのことであるが、同大統領の意図の如何に関わらず、そのような概念、言葉が住民の心の中に定着して或る種の“壁”を作ってしまったとしたら、政治的にも極めて皮肉なことである。
183. 例えば、2006年6月14日付朝日新聞「東ティモール騒乱 独立宴の果て、矛盾の噴出」、2006年6月14日付日経新聞「東ティモール騒乱続く 東西部族の対立、根底に」。
184. ドイルとサンバニスは、平和構築の成功に必須な七つの条件のひとつに、紛争被災国における社会的安定化、及び市場経済化へ向けた土地所有に関する法的整備の必要性を挙げている。Doyle & Sambanis, *Making War and Building Peace*, Princeton。また、途上国における土地の法的登記の持つ政治、経済的な意味合いについては以下を参照ありたい。Hernando de Soto, *The Mystery of Capital*, Basic Books

185. John Mueller, "The Banality of 'Ethnic War,'" *International Security*, Summer 2000
186. Mary Kaldor, *New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Polity
187. William Pfaff, "Invitation To War," *Foreign Affairs*, Summer 1993
188. 事実関係を整理すると、日本政府も、状況の推移する中、6月13日の国連より発出された緊急アピールを受けて総額500万ドルの緊急無償資金協力を決定し、また、それに先立つ同月8日には、麻生外務大臣がグスマン大統領に対して電話会談でわが国の引き続きの支援に最大限の協力を約束している。いずれも、マスコミが所謂ベタ記事扱いで報じたために、一般読者、聴視者の注意を喚起することが出来ずに、筆者のところに当該反応が寄せられたのであろう。
189. (A/55/305-S/2000/509)
190. ひとつの意見として以下を参照ありたい。2006年11月11日付朝日新聞「国際貢献 守りたい日本の外交資産」大島賢三
191. Robert Zoellick, Deputy Secretary of State, *Remarks to National Committee on U.S.-China Relation*, September 21, 2005, New York City
192. 現在、国連全体で総数81,992名が18のPKOに展開中である。詳細は (<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/>) を参照ありたい。うち、中国からは1861名（内訳、PKFはUNMIL588名、UNMIS469名、UNIFIL392名他合計1621名、軍事監視66名、文民警察174名）が派遣されている。これに対して、わが国からの派遣はUNDOF（ゴラン高原）に31名、今回派遣決定のUNMIT（東ティモール）に2名。特に、留意すべき点として、全世界でおおよそ6千名ほどの非軍事部門（文民警察及び一般職員）に従事している文民スタッフの中に占める邦人の数は全部併せても合計で20名強にすぎない点である。