

第 154 回 Brown Bag Lunch Seminar 報告書

テーマ：平和構築：国連の役割と課題

講師：長谷川祐弘氏 前国連事務総長特別代表（東ティモール代表）法政大学法学部教授

日時：2007年2月2日（金）12:30-14:00

1. 東ティモールの平和構築

東ティモールは、国連による暫定統治を経て、2001年5月20日にインドネシアから独立した。その東ティモールの行政能力を確保し、治安維持を含めた地域の安定に貢献するべく2002年5月に設立されたのが、UNMISSET(United Nations Mission of Support in East Timor)である。その使命は、①外部からの侵略に対する対応、②国内の治安の確保、③公正な正義と民主主義に基づく社会の実現にある。

2002年当時、UNMISSETには約3,500名規模の国連平和維持軍(PKF)、2000人以上の国連警察隊(UN Police Officers)、合計約5,500人の治安要員がおり、主に国境警備や国内の治安活動に携わっていた。軍の管轄地域は大きく3つに分類されていたが、最東部は現地の国防軍に移行され、インドネシアとの国境に面した西側地域はWESTBATT（オーストラリア及びニュージーランド）、東側地域はEASTBATT（パキスタン、タイ、ブラジル、ポルトガル）が管轄していた。後衛支援部隊として活動していた日本の自衛隊は、JEG (Japan Engineer Group) として道路修復、架橋工事等を行っており、現地の評判は非常に高かった。

治安面では、国連警察隊が全国に展開して治安維持活動と東ティモールの警察隊の育成に専念していた。2002年5月後、独立と自由を勝ち得て初めの2年間は平静に治安が保たれた。しかし、紛争を経て独立した東ティモールでは、住民の間で経済復興と雇用機会に対する期待感が高まっていった。そして、独立戦線に加わっていない離散者（ディアスポラ）が政権を握って、唯一の雇用機会となる政府機関での仕事がポルトガル語を話せる一部の人たちに限定されていたこともあり、反政府機運が高まっていた。こうした中、高校生の逮捕事件を契機に警察および政府への不信感が増大し、2002年12月4日、学生のデモに反政府分子や暴力団(Martial Arts Group)が参加する形で暴動が勃発した。この暴動は、首都ディリ各地での放火、公舎への投石、発砲事件、首相の私邸の焼き討ちに発展し、2名の死者を出す結果となった。

この暴動に対して当初国連は警察隊を動員して飛行場、発電所、ホテル等を重点的に守備する手配をとっていたが、警察隊だけでは暴動を鎮圧できないと判断し、PKFの動員を決定した。その時ディリの一番近くにいたのが日本であったが、自衛隊は暴動鎮圧を任務にしないため、車で3時間ほど離れた場所にいたポルトガル軍を動員して暴動を鎮圧した。

この事件の後、1月になるとインドネシアに逃亡していた民兵グループの侵入が活発にな

り、国境付近での発砲事件が頻繁に起こった。こうした民兵の活動に対しては、この地域を管轄するオーストラリア・ニュージーランドが対応に当たったが、両国は現地人との銃撃戦や民兵の追撃を極力避けようとする傾向があり、民兵の拿捕に至らないケースが多かった。そこで、この地域の住民を守るために新たに組織した国防軍を動員した。この国防軍による治安維持活動は現地の人から非常に感謝され、駐留を希望する声が多かったが、同じ管轄区域(AOR: Area of Responsibility)では指揮系統の異なる複数の部隊が活動しないという軍事上の鉄則があり、東ティモールの国防軍はその地域から出ていかなければならなかった。

こうした状況を踏まえ、いかにして内部・外部の治安を確保していくかという課題が浮上した。そこで4月22日、23日にワークショップを開催し、外交団、政府官僚、大統領、総理大臣、国連軍、国連警察隊の幹部など総勢120-130名と治安確保に向けた討論を行った。このワークショップでは、警察は、①独立であるべき、②治安維持の技術と共に人権を守るというプロ意識を持つべき、③誰に対して責任を持つのか明確にすべきという結論が導き出された。また、治安維持機関・グループの組織面については、①組織として機能させるための法律が必要である、②組織を運営する技術が必要である、③組織として住民との信頼関係を築く必要があるという結論が国際社会の要求としてまとめられた。

一方で政府からは民兵が侵入した際の具体的な対策として、必要ならば民兵と交戦してでも拿捕する特別部隊(Special Unit)が必要であるという要求が出された。そこで、国防軍が国境を守れないならば警察隊が重装備をして対応しなければならないという論理の下で、3つの特殊部隊が作られた。第一に、機動隊のような役割を担うRIU(Rapid Intervention Unit)が組織され、120名によって構成された。第二に、インドネシアから進入してきた元民兵や反政府分子との戦闘を担当する部隊として、RDS(Rapid Deployment Service)とBPU(Border Patrol Unit)が組織された。第三には国境管理をするBPU(Border Patrol Unit)が設立された。

その後、当初の委任期間に基づき、2004年4月に国連のPKFと警察隊を撤退させ、逮捕も出来る警察執行権(Executive Policing Power)の委譲が実施された。国連としては、もう少し東ティモールで活動して、安定した国家運営ができるようになるまでの移行期間を乗り越えられるようにしたいと考えていた。一方で、政府側には安全保障理事会の介入はもう充分であるという認識があり、早く終結して東ティモールから出て行ってほしいというプレッシャーがあった。

こうしてUNMISSETは一定の成果を得てその活動を終了したが、その後の2006年5月、ストライキに参加した軍人を解雇した政府に対する抗議デモが発端となり、またしても暴動が勃発した。暴動の鎮圧が不可能と判断した政府は治安維持軍の派遣を要請し、オーストラリア、マレーシア、ニュージーランド、ポルトガル軍によって暴動は鎮圧された。この暴動の責任を追及したグスマン大統領は、当時のアルカティリ首相に辞任を勧告した。

大統領は憲法に基づき首相を罷免する権限を持っているが、この憲法は少数の幹部によって書かれたものであり、事実上首相が同意しないと罷免できないような法律になっている。よって、大統領は自身が辞職すると国内紛争が勃発するという状況を踏まえ、首相が辞任しない場合は自分が大統領を辞任するという声明を出すことで、アルカティリ首相を辞任に追い込んだ。

2. 国内紛争と武力闘争の根本原因

国連の平和維持活動の経験を踏まえると、国内紛争および武力紛争の根本原因は 5 点にあると考えられる。第一に、「権力の獲得と維持」が挙げられる。自分たちの利権を守るために財政や権力を占有するという権力闘争がある。第二に、「国家機関の権力の活用の相違」がある。議会、司法、裁判所の整備が遅れている場合は、強い政府に対抗できる国家機関が存在しないという状況になる。第三に、「国家治安機関の政治化」という問題がある。東ティモールでは、デモ隊の対応に際して総理大臣が直接軍部に出動するように指示したことが武力紛争に発展したという例がある。第四に、「KKN（汚職、癒着、縁故主義）」がある。第五に、「指導者の心理状態と思考方法」が挙げられる。特に長年武力闘争に見舞われている国では、何かあれば指導者自ら銃を取るという精神が根付いている。

3. 国連の平和維持と平和構築支援から学んだ教訓

東ティモールにおける国連の平和維持構築支援から学んだ教訓は下記の通りである。第一に、国家機構の強化が重要となる。そのシステム作りには時間がかかる上、単なる技術の移転ではなく、価値観を加えたアドバイスを行いながら専門家の構造的な組織替えをする必要がある。第二に、国家の機能が安定するまでは、国連警察隊と国連平和維持軍の早急な撤退はするべきでない。2006年5月の暴動を止められなかった一番の理由は、PKFが04年6月の時点で完全に撤退していたからだと考えられる。

国家の能力強化に関しては、システムの構築が重要となる。能力強化にまず必要なものは技術や知識であるが、それに加えて運営システム(Management System & Processes)が必須となる。東ティモールでは、政府機関職員の採用基準がない上、社会保障や昇進も整備されておらず、まずシステムの構築が必要となる。また、職員の態度や考え方(Culture, Attitude & Behavior)も重要となる。彼らはすぐに敵対意識を持つ傾向があるが、特に上司の態度やリーダーシップを育成する展望を持って、国家能力の強化支援を実施することが重要である。

4. 東ティモールの将来

東ティモールの将来のためには、権力闘争の非武力化と、民主主義的な指導者の選択の実現が望ましい。アフガニスタンやソマリアと比較すると東ティモールにはまだ可能性があり、国連も積極的に支援することで、今度の大統領選挙と議会選挙を成功裡に終わらせ

たいと考えている。ただしリスク要因として、①関係者間の利権・権力欲が強いこと、②身の安全を確保するためにも権力や財産を独占したいという欲望があると同時にそれらを失ってしまうという恐怖心があることが挙げられる。軍も含めて関係者がどのように動くのか、それに対応して公正な選挙を実施させることが国連の役割となっている。

また国連平和維持軍の組織が望まれる。現在、東ティモールにはオーストラリアやポルトガルを含めた多国籍治安部隊が入っているが、地理的・歴史的な観点から、利害関係のある特定グループの活動を問題視する動きもある。例えば、オーストラリア軍と現地人の間に発砲事件が起きたりすると、紛争の性格そのものが大きく変わる可能性もある。こうしたリスクを無くすためにも、国連平和維持軍が必要であると思われる。

5. 平和構築での日本の役割

- (1) 国連平和構築委員会での指導的役割を担う
- (2) 平和構築評価チームの創設と政策介入－ALL Japan Approach
- (3) 平和維持と平和構築に携わる日本人スタッフを 5 倍にし幹部職員を育成する
- (4) ガバナンス分野での専門家を養成する
- (5) 国連平和構築事務所を格上げして活動支援権限のある局にする
- (6) 復興事業に JICA などを通じて直接に支援する
- (7) 国連分担金比率の軽減によって節約できた資金を国連人道・開発援助機関に回す
- (8) 自衛隊と日本の警察隊を国連平和維持・平和構築活動に積極的に派遣する
- (9) 常設国連平和維持軍と警察隊の設立のために積極的に活動する
- (10) ソフトパワーと軍事・財政力の両方を駆駆使用する
- (11) 平和維持活動の分担金を 10%以上納めている国には安保理に席を与えるべきという論理を展開・主張する

以上