

第二章 ユニークなPKOの展開

この国の国づくり支援のために現在展開中のUNMISSETを率いるシャルマ事務総長特別代表 (Kamalesh Sharma)^(注21)は、2003年10月半ばに開かれた国連安全保障理事会での協議に出席して、現状報告すると共に、翌年(2004)5月末に期限が終了する後の国連関与のあり方について所見を述べた。この所謂ポストUNMISSET問題をめぐっては、日本をはじめとする関係国間の意見調整はイラク問題の影に隠れた形ではあるが、向こう数ヶ月にわたって国連を舞台に本格化しよう^(注22)。

シャルマは東ティモールについて「国連によってできた国家」と形容するが、同国が辿ってきた歴史を振り返るとき、この言葉には重みがある。16世紀はじめに到来したポルトガル人によって植民地化されて以降、数百年の間、東ティモールはその支配下に置かれてきた。1974年に植民地支配の放棄を宣言したポルトガルに代わってインドネシアがこの地を併合するが、以後しばらくその統治時代が続く。インドネシアの撤退に際しては、首都ディリの公共施設をはじめ島内の主だったインフラ施設の75%が破壊し尽くされ、行政に携わった関係者も挙って東ティモールから引き揚げた。現在でも至る所にそのまま残されている廃墟の跡を見るのは痛々しい。このように、独立支援のためにその後に入ってきた国連にとっては、当地を訪れた米のあるコラムニストが形容した通り、文字通り“ゼロからの出発”である^(注23)。

ゼロから「現代の信託統治」へ

過去四年にわたって東ティモールで展開されてきた国連の諸活動は数少ない成功例のひとつとして、関係者の間で肯定的な評価を得ている^(注24)。それにしても、インドネシアからの独立の是非について住民の意思を直接問う選挙監視 (UNAMET: United Nations Mission in East Timor: 国連東ティモール・ミッション) からはじまり、多国籍軍 (INTERFET: The International Force for East Timor) による人道的介入と治安の回復 (INTERFET)、独立までの暫定統治 (UNTAET: United Nations Transitional Administration in East Timor)、独立後の国づくり支援 (UNMISSET: United Nations Mission of Support in East Timor) とそ

の形態はまことに多岐にわたる。

英国『エコノミスト』誌によれば、メディアが流す残酷な映像に耐え切れない“良心的な”国際社会によって国際警察力のごとくに国連が紛争地域に投入される事例は冷戦終了直後に急増したが、その後一時下火になったという。しかし、コソボ、東ティモール、シエラレオネ、さらには、リベリアで見られるように、過去十年の間ここにきて再び勢いを得ている。また、そのマンデート（職務権限）についても、冷戦終了後の国際平和の探求と維持のために国連に求められる能力とその役割について再定義を試みた『平和の課題』(注25)に言及されている。平和維持から平和創造、平和構築までを包含する質的な変化を遂げていることを、もうひとつの特徴として挙げている。平和の維持を主目的とする前者に比べて、後者には政府組織の修復、民主主義の育成、戦争犯罪の処罰、国民和解の推進、さらには経済復興等と、広範な範囲の任務にまたがっている。同誌はこれを称して、“現代の信託統治 (modern protectorate)”と呼ぶ(注26)。さらに『エコノミスト』紙は、「経験に基づく教訓」と題する特集を掲載して(注27)、脆弱性を抱える紛争被災国や領域に対する監督統治の問題について詳しく解説している。その中で、“現代の信託統治”は必要性の中から“暫定統治 (transitional administration)”という形をとってその確乎たる地歩を占めたと論争を呼びそうな言い回しをしている。これに関して、米の政治学者フランシス・フクヤマは、“現代の信託統治”に関する問題に関して、今日的な統治形態は自治 (self-government) 以外如何なる正統性も主張しえないために、すべての形態は一時的で、且つ又、暫定的でなければならないと述べている(注28)。

暫定統治UNTAET

昨年（2002）9月、東京において『UNTAET : Debriefing and Lessons』と題する国際会議が開催された(注29)。そして、各国のPKO専門家の間でUNTAETの経験を総合的に分析し、将来への教訓を引き出すための論議が行われた。UNTAETがかくも研究者、専門家の関心を集めるのは、安保理から広範且つ、包括的な権限を付与されて、暫定的ながらも（独立までの間）主権国家と同様な領域統治を行ったそのユニークな展開

に拠るところが大きい。紛争被災国に国連主導による暫定的な行政機構が設けられているのは、過去にもカンボジア、コソボ等に先例があり、それ自体は珍しくはない。しかし、『エコノミスト』誌に拠れば、暫定行政機構にどの程度まで権限が委譲されるかによってその間に大きな変化が見られるが、一方において、現地当局の監督、相争った党派に対する監視から、他方においては立法、行政、司法に関する責任の肩代わりまで多岐に渡る(注30)。その中で、軍事、民事の分野を統括した制約されない権限が一人の文民執政官に委ねられた東ティモールのケースは暫定統治に関するひとつの頂点に立つものであり、過去にもその例はみられない。因みに、安保理決議では、“東ティモールを統治する全般的な権限が付与され、また、司法の運営を含む、全ての立法及び行政の権限を遂行する権能が付与された国連東ティモール暫定行政機構 (UNTAET) を、国連憲章第7章に基づき創設することを決定する”と規定している(注31)。

UNMISETの挑戦

2002年5月の独立後、国連は東ティモールの国づくりを今度は側面から支えることとなったが、その役割は決して楽にはならない。元々が治安にしろ、政府組織の整備、民主主義の育成、司法制度の強化、重大犯罪の処罰、国民和解の促進、さらには経済の再建など、何れもが中長期の努力を要する“重い課題”ばかりである。マイケル・イグナティエフ (Michael Ignatieff) は、彼のよく知られた著作*Empire Lite*の中で、支援国の国内で選挙サイクルに影響される長続きしない国民の関心について論じている。また、彼はベルナール・クーシュネル (Bernard Kouchner)(注32)の人道支援活動に見られる人道主義とメディアとの間の“便宜的な偽装結婚”についても挑発的な問題提起を行っている。イグナティエフはクーシュネルが“映像がなければ虐殺も存在しないであろう (Without photography, massacres would not exist) (注33)”と述べたことを引用しつつも、同時に、“イメージに追いかけられる人道主義的活動主義は根の浅いものである (Image-driven humanitarian activism is bound to be shallow)”と断じている。実際、英の経済財政史家のニアル・ファーガソン (Niall Ferguson) が的確に名づける“(国際社会の) 関心喪失 (attention deficit)” (注34)の問題は、紛争勃発時の“血生臭い”(或いは、緊急人道支

援が必要な)局面が沈静化してそれと共にメディアの関心が急速に衰える
と何処でも必ず生じる類のものである。これは紛争を経験した国家において
国づくりに取り組む際には避けて通れない問題であり、東ティモールも
その点例外ではない。ニュース・メディアに関するもうひとつの本質的な
問題は、前述の『エコノミスト』誌でも触れられているが、当該紛争に対
する外部の行動主体(アクター)である国連や主要関係国の政策決定や行
動に対して如何なる影響を及ぼしているかについてである。国連システム
を研究対象にするトーマス・ワイス(Thomas Weiss)はこの点のしっかり
とした分析が必要であるとしているが、結論として、メディア自身実は
自らのコントロールが及ばないひとつの制度乃至はプロセスであると同
時に、他方で大きな活動主体でもあると位置付けている(注35)。

さらに、この国の場合には人材の払底が迅速、実効的な国づくりの取り
組みを大きく妨げている。そのため、現在国連からは300人強の外国人コ
ンサルタントが政府の中に入って制度構築や行政運営の指導を行っている。
これは、PKO予算の承認待ちを条件に、UNMISSETの中に100名の“中核
(core)”ポストから構成される民政部門を設立することを決定した安保理
決議(注36)に拠るものである。これと並行して、UNDPの管理下におく自
発的拠出金により、右中核ポストを補完するために200名の“重要
(critical)”ポストの設立も決定された。しかし、フランシス・フクヤマ
は、この点について“能力開発(capacity building)”という美名の影に
隠れた実態の裏に、“能力搾取(capacity sucking-out)”という落とし穴
があると鋭い指摘をする(注37)。世銀の東ティモール事務所長を勤めたサ
ラ・クリフ(Sara Cliff)は、再建復興のスピードと民主的且つ、効果的
な制度設立との間が微妙な相殺関係になっていることに現地では殆んど注
意が払われていないと述べている(注38)。いずれも難しい問題についての
鋭い指摘ではあるが、それ故にこそ腰を据えた国際協力が求められる所以
ともなっている。

21. 前インド国連常駐代表で、2004年5月にUNMISSET特別代表を辞した後、インドの駐英高等弁務官に就任、現在に至る。
22. 2004年5月14日、安保理は決議1543を採択し、UNMISSETのマンデートを2005年5月まで最終的に延長する想定 (the consolidation period) の下で、向こう6ヶ月間の延長を決定した。
23. James Traub, “Inventing East Timor”, *Foreign Affairs*, July/August 2000
24. 一例としてJames Dobbins, *The UN’s Role in Nation-Building: From the Congo to Iraq*, Rand, Robert Rotberg, “Failed States in a World of Terror,” *Foreign Affairs*, July/August 2002, Michael Doyle & Nicholas Sambanis, *Making War and Building Peace*, Princeton
25. *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, Report of Secretary-General pursuant the statement adopted by Summit Meeting of the Security Council on 31, January 1992 (A/47/277-S/24111)
26. “UN’s Missions Impossible,” *The Economist*, 3 August 2000
27. “The Lessons of Experience,” *The Economist*, 10 April 2003
28. Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell
29. 同シンポジウムはUNITAR, シンガポールのIPS及び、JIIA (日本国際問題研究所) の共催で開催された。以下を参照ありたい。Maurizio Giuliano, Nassrine De Rham-Azimi & Li Lin Chang (ed.), *The United Nations Transitional Administration in East Timor: Debriefing and Lessons, Report of the 2002 Tokyo Conference*, Martinus Nijhoff Publishers/Brill Academic
30. *The Economist*, 10 April, 2003
31. (S/1999/1272)
32. 仏の国際的NGO「国境なき医師団」が等 (Nedecins Sams

Frontieres) の創設者で、ミッテラン内閣の人道問題担当相を歴任の後、コソボで展開するUNMIKの初代事務総長特別代表に就任した。

33. スーザン・ソントッグもこの主題について以下の通り論じている。
“Something is not ‘real’, –to those who are not experiencing it but following it, consuming it, as ‘new’ – until it is photographed.” Susan Sontag, “War and Photography,” in Nicholas Owen (ed.), *Human Rights, Human Wrongs*, Oxford.
34. Niall Ferguson, *Colossus: The Price of American’s Empire*, Penguin さらに、Michiko Kakutani, “Attention Deficit Disorder in a Most Peculiar Empire,” *The New York Times*, 21 May 2004
35. Thomas Weiss, “The United Nations and Civil Wars,” *The Washington Quarterly*, Autumn 1994
36. (S/2002/1410)
37. 注23. 参照。
38. *UNTAET: Debriefing and Lessons*