

国連平和活動における予防外交 —現場の視点—

Preventive Diplomacy in United Nations Peace Operations: Field Perspectives

黒田 順子¹
KURODA Michiko

Abstract

The United Nations was established to prevent conflicts in the world. A World Bank Report in 2003 asserts that post conflict countries are particularly vulnerable to falling back into conflict. United Nations peacekeeping and peacebuilding operations have been carried out to break free the countries from conflict. Yet Timor-Leste experienced violence after independence within 5 years, and independent South Sudan has yet to regain stability since the 2013 conflict. The article focuses on the field perspectives of peace operations. It examines the role of field operations and players, as they are the ones to implement the mandates for peace operations on the ground. It reviews how the United Nations Peace Operations dealt with the conflict reoccurrence in Timor-Leste in 2006, and explores how the UN peace operations could bring conflict transformation. The research shows how the field personnel in UN peace operations managed to contribute to preventive diplomacy despite their constraints. It also proposes a number of measures to strengthen the role of the field operations and personnel in order to deliver results.

Key Words : UN Peace Operations, Conflict prevention and resolution, Peacebuilding, Timor-Leste, Conflict transformation

キーワード：国際平和活動、紛争予防と解決、平和構築、東ティモール、紛争転換

1. はじめに

国際連合は頻発する世界の紛争予防、解決、再建のために設立された国際機関である。国際紛争、地域紛争、国内紛争が「国際平和の安全と保障に関する脅威」と見なされる際は、その目的達成のために様々な形態の平和活動²を模索し、実施してきた。その予防外交の概念は第二代国連事務総長ダグ・ハマースkjöld（Dag Hammarskjöld）により提唱されたものである。同氏がそ

1 本稿は、筆者の国連平和活動における本部と現場での実務経験をもとに執筆された。本稿で述べられる内容は、個人の見解であり、国連の立場を示すものではない。

2 本稿では「平和活動」という言葉を、平和維持、平和創造、平和構築活動を総括する意味で使用している。独特の活動を指す際は、その活動を明記する。

それを「静かな外交」と呼んだように、予防外交とは国連の事務総長やその代理による、非軍事的な外交手段、つまり平和的手段による活動を指していた（黒田 1999 : 17）。「私は、一方で公的な議論を他方では私的な交渉と仲介という、特にもっとも有用な組み合わせである多国間外交の道具としての国連の十分な可能性を、私達は探り始めたばかりであると信じている（UN 2011b : 序節）」という同氏の言葉からも明らかなように、予防外交は国連外交の一環として考えられていた。冷戦後、第六代国連事務総長ブトロス・ブトロス・ガリ（Boutros Boutros-Ghali）は、「平和への課題」という1992年の報告書（UN 1992）の中で予防外交の概念を定義付けた。それ以来、予防外交は、予防的展開、予防的軍縮、予防的人道活動、予防的信頼醸成など、予防的な効果をもたらす国連の様々な活動全般をさすようになった。特に、事務総長によるハイレベルの、あるいは政治部門による予防外交が密に行われてきた。国連事務総長パン・ギムン（Ban Ki-moon）は2011年、安全保障理事会の要請により「予防外交：結果をもたらす」と題した報告書（UN 2011b）を提出し、予防外交の実施において国連が直面している機会と課題を検討した。しかし、平和活動での実践という意味では未だ模索の段階であると言わざるを得ない。

世界銀行に提出された報告書では、ポール・コリアー（Paul Collier）が内戦終了後、44パーセントの国々では5年以内に紛争が再発すると断言しており（Collier 2003 : 83）、その理由の一つとして、最初に紛争をもたらした原因が未だ存在する点を挙げている。例えば東ティモール（Timor-Leste）は、独立後5年も経たずに、国家建設が軌道に乗り始めたところで紛争が再び勃発した。南スーダンでは、60年もの内戦の末にようやく悲願の独立を果たしたものの、それから2年以内に内戦が勃発している。

国際連合は、集団的安全保障や国際協力のための政府間機関である。主体は国家であり、政府が国を代表する。その各国の政府代表が主要機関に集い、国連の活動に関して決定をする。この仕組みは、依然として変わらない。しかし、冷戦後、国際社会のパラダイムは大きく変遷し、世界の紛争もそれまでとは性格が異なってきている（黒田 1999 : 18）。いまや、大部分の紛争は国内で起こっており、それらは人種間や、異なった宗教、信条を持つグループ間の紛争である。それ以降さらに新しい外交の形態や手段が生まれることになる。紛争予防や解決の任務にあたる際には、これらの新しい変化を考慮に入れることが重要であろう。

国連平和活動のマンデートは国連主要機関によって決められる。本稿は、それを実施するのが現場³の平和活動者であることに注目する。現在16の国連平和維持活動が進行中であり、23の特別政治ミッションが現地事務所で開催されている。128,000人の文民及び軍民や警察官が派遣され（UN 2015a : 3 節）、2015-2016年度の平和維持活動の予算は過去最高の830万ドルに達している。平和活動は、その役割やプロセスを見直す時期にきている。2015年、国連パン・ギムン事務総長は平和活動に関するハイレベル独立パネルを設立した。同パネルはその報告書（UN 2015a : 68-71 節）で、紛争要因を分析したうえでの紛争予防と調停の強化を提案し、現場重視の必要性も指摘している。

3 本稿は、「現場」という言葉を“Field”という意味で使用する。国連平和活動が行われている国での任務や、それを遂行する国連職員や派遣員を指す。「現地」は“local”の意味で、平和活動が進行中の国やその国民、住民を指す。

本稿は、国連の予防外交、特に武力を使わない平和的紛争解決に焦点をあてる。そして第一に、国連平和活動の中での紛争予防に関する仕組みを探ること、第二に、紛争予防と解決のための活動における現場の役割を検討すること、第三には、国連平和活動の中で予防外交が紛争転換に貢献できるかを考察することを研究目的とする。研究方法としては、国連平和活動の本部と現場を知る実践者として、出版物だけでなく実際の現場対応についての資料や経験を参考に分析する。具体的な事例として2006年4-5月に東ティモールで起こった武力紛争⁴を中心に、国連平和活動の現場での役割を検討する。さらに、紛争予防、解決、転換に関する国連の外での実践も参照にする。本稿により、国際社会の取り組みに対して何らかの貢献ができると望むものである。

II. 国際社会における紛争の発生・拡大とその解決の枠組み

1. 紛争の発生・拡大とその解決

スウェーデンのウプサラ大学のデータによれば、2015年7月現在で30の紛争があるとされる⁵。紛争には拡大の過程がある。それは突然発生するものではなく、徐々に起こり、拡大する。紛争が始まるのは人間関係の延長である。何も対応しなければ、紛争は拡大、激化し、規模が大きくなる。紛争は、激化してから人々に注目され、マスコミの対象となり、社会や政府、そして国際社会の関心事項となる。逆に、対応の仕方によっては紛争が縮小し、収拾することもあり得る。国際社会の平和と安全確保のためには、紛争が激化しないように努力することが必須なのである。いったん暴力や武力が使われれば、犠牲者が出て、統制が難しくなる場合が多い。紛争の発生・拡大の背景には、その社会やコミュニティにおける人間関係が深く関連していることが多いため、そうした要因をたどり、探ることが紛争そのものを理解することに繋がる。紛争分析、解決、転換の権威であるジョン・レダラック (John P. Lederach) は「紛争は人間の関係にとって自然の現象であり、変化の原動力となる」としている (Lederach 2003: 4)。それゆえ、紛争をどのように捉え、理解し、対応するかが重要となる。

2. 紛争管理、解決の存続性

紛争の解決には、紛争の発生・拡大の段階にあわせ、国、社会、コミュニティによって様々な方法があるが、このような仕組みは国際社会においても存在するものである。図1は紛争管理や解決の存続性を簡単に示している。ここでは、対応策に選択肢があり、それによって紛争当事者のプロセス、内容や結果に与える影響が変わってくる。その方法を選択する際は、異なる影響や

4 筆者は、2004年12月から2006年10月まで、東ティモールで国連平和維持活動及び平和構築活動を担当する現地事務所 (国連東ティモール支援団 (United Nations Mission in East Timor, UNNMISET)、東ティモール国連事務所 (United Nations Office in Timor-Leste, UNOTIL) 及び国連東ティモール統合ミッション (United Nations Integrated Mission in Timor-Leste, UNMIT)) に、官房長官として勤務した。

5 シリア、イラク、アフガニスタン、パキスタン、ナイジェリア、ウクライナ、南スーダン、ウクライナ、南スーダン、イスラエル・ガザ、ソマリア、イエメンでの紛争を1,000人以上の犠牲者を出している『戦争』とする。www.internationalrelations.com/wars-in-progressを参照。

結果を考慮する必要があることを示している。

図1の左手にある「非公式話し合い」や会話とは、紛争当事者が非公式に会話、対話などの話し合いの場を設けることである。次に「交渉」は2者以上で行われる。紛争当事者がお互いに対話をするのである。そして「調停」(或いは仲介)は、第3者が調停者(或いは仲介者)として紛争当事者間の話し合いの手助けをする。調停は、非公式な任意のプロセスであり、秘密裡に行われるため、そのプロセスの公正さ(impartiality)を確保して信用を守ることが重要である。その際、調停者は、紛争当事者のどちらか一方だけの見方をしたり肩を持ったりする印象を与えてはいけない。また、「仲裁裁判」とは、第3者である仲裁裁判官により判断が下される。仲裁裁判も非公式なプロセスではあるが、調停・仲介と異なり法的拘束力がある。そして、「裁決」とは、裁判官により決断が下され、仲裁裁判よりも公式な方法である。これらの手を尽くしても解決できない場合は、紛争当事者は「武力」という方法に訴えることになるであろう。そうなる前に解決方法を見つけられれば、紛争を未然に防ぐことができるのである。しかし、これらの手段は国連憲章の第6章33条にすでに示されている。つまり、国際社会には紛争を解決する方法とその仕組みがあり、選択肢があるのである。それならばなぜ、紛争が再び起こり、拡大し、激化し、取り返しのつかないことになるのだろうか。ポール・コリアーはこの問いに対し、もともと最初に紛争を起こした要因が存在し続けていることが一つの理由であるとしている(Collier 2003:39)。同様に、前掲のハイレベルパネルの報告書でも、紛争予防の対策をとるにあたり、紛争を引き起こしの要因に対処することの重要性を繰り返し示唆している(UN 2015a)。

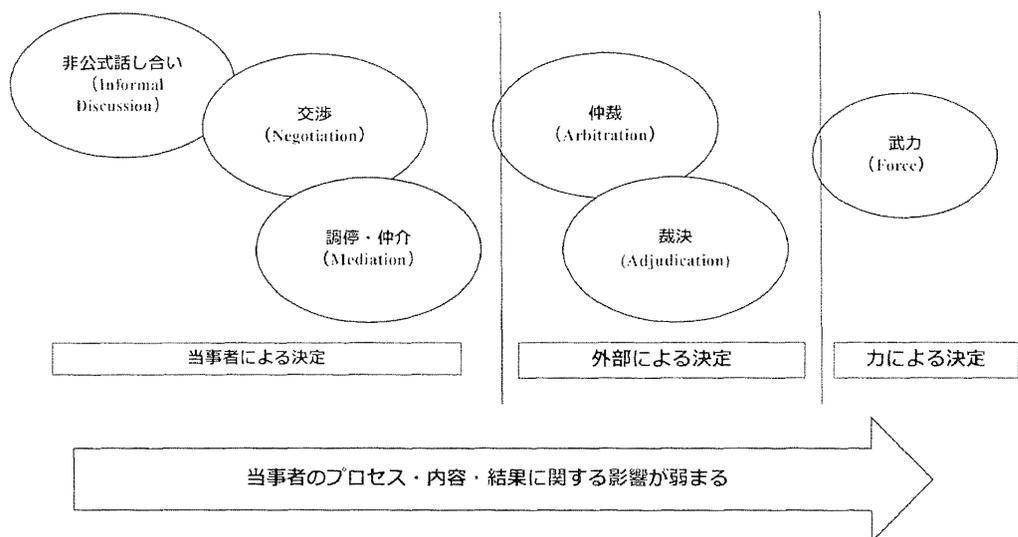


図1 紛争管理、解決の存続性

3. 紛争勃発の原因と予防の関係

紛争は氷山の一角である。暴力や武力などの力に頼る現象や行動は、その表面的な部分ではない。紛争を予防するには、表面だけに捉われることなく、その原因を探ったうえで対応策を講じることが必要である。さもないと、ポール・コリアーの指摘する「紛争の罠」(Conflict Trap)に陥ることになる。真の紛争解決や予防を目指すのであれば、紛争転換(conflict transformation)を起こすことが必要であろう。

(1) 直接的原因と間接的原因

ジョン・ポール・レダラック(John Paul Lederach)によれば、「転換とは、一つの形から違う形へと変化をもたらすもの」であり、「そこで、紛争の引き金となる直接的要因と、もともと問題が存在した間接的原因があることに注目する必要がある」(Lederach 2003:8)、と指摘する。紛争が表面化する時は、誰かの発言や行動あるいはニュースなどが直接の引き金となることが多い。例えば、2007-2008年に起こったケニア危機では、12月末に行われた大統領選挙の結果に反発して暴動が起こった。また、ウクライナ騒乱のケースでは、2014年の12月に当時のヤヌコーヴィッチ大統領が欧州連合との政治、貿易協定の調印を見送ったことをきっかけに反政府運動が勃発した。これに対して、間接的原因とは紛争が表面化する背後にある多角的な原因をさす。例えば、歴史的、政治経済的、社会的、文化的な要素から、人々の持つ感情、価値観やニーズなど様々な要因が影響を及ぼし合い、その結果として紛争が起こるのである。

(2) 早期警報

早期警報の概念は、冷戦時代にはタブーとされていた。冷戦後にこれが解禁になると、平和研究者達による研究や討論が実を結び、1992年にその方法論やアプローチが発表された(ルペルシンゲ・黒田:1992)。同じ年には、国連事務総長ブトス・ブトス・ガリが「平和への課題」(UN 1992)で早期警報の開発を提唱している。その後、多くの学者や実践者が早期警報のための分析方法やアプローチを開発し、それを実務家に提供してきた⁶。

直接的要因及び間接的要因を分析し、シナリオを築き、データをモニターすることにより、早期兆候や警報を把握することができる。現在、早期警報については、質的方法から量的方法まで、多数の専門家が異なる方法を開発しているものの、ゼンコーとフリードマンは、国連において紛争予防のための早期警報体制を設立するという提唱は未だに目の目を見ていないとしている(Zenko and Friedman 2011)。この背景には、構成国がその主権を侵されるということが国連憲章第2条7項の「国内事項」の干渉に繋がる、すなわち内政不干渉の原則に抵触するという論理がある。そして、国連には必要な情報は十分揃っており、早期警報や分析の能力を上げるべく、情報機関や国際機関と協力することが必要であるとする。

実践的な観点からすると、紛争予防のための早期警報や分析に必要なのは、担当者の早期情報

6 Michael S. Lund はその代表的な学者である。Lund, Michael S., 2005, *Preventing Violent Conflicts - A Strategy for Preventive Diplomacy*, US Institute for Peace, Washington D.C., United States Institute of Peaceを参照。

に関する認識と勘であり、必ずしも完璧な情報ではない。理論的、方法的なシナリオの研究は確かに意義がある。しかし、平和活動の現場ではその余裕はないというのが実情であり、即座に状況を把握し、その中で最善の措置をとることが期待される。国連開発計画（UNDP）は、1994年の「人間開発報告書」の中で「人間の安全保障」の概念を発表し、同時に、予防的な平和構築活動を打ち立てた。同報告書はまた、早期兆候、警報を分析し、2000年に起こりうる世界の紛争を予想した。例えば、アフガニスタン、アンゴラ、ハイチ、イラク、モザンビーク、ミャンマー、スーダン、ザイール等である（UNDP 1994：41-43）。この早期警報の分析では、全体像を把握したうえで主要要因の指標に焦点を当てる、比較的簡単な方法を採用している。というのも、紛争が複雑化する中では、現場で国連平和活動に従事する者にとって、簡単なやり方を見につけ、早期情報に関する認識と直感をさらに養うことが必要となるからである。

（3）紛争予防

紛争の予防及び解決には、環境、プレーヤーの判断、コミュニケーションの仕方、誰が関与しているか、どこで行ったか、といった要素が影響を及ぼす。しかし、重要なのは仕組みや方法論ではなく、その実践方法、つまりプロセスであるといえる。図1に示されている全ての手段が紛争予防に貢献するのである。

III. 国連による紛争予防と解決の枠組み

1. 国連の平和へのアプローチと紛争予防

国連には平和に対する3つのアプローチ⁷がある。1994年にブトロス・ガリ事務総長が「平和への課題」（UN 1992）⁸の中で示した、平和創造（Peacemaking）、平和構築⁹（Peacebuilding）及び平和維持（Peacekeeping）である。

（1）平和創造（Peacemaking）

平和創造は、国連では主として、国連憲章第6章：「紛争の平和的解決」に掲げられる、平和的手段により紛争当事者間の合意を得る努力を指す。国連憲章33条は、図1の左側の部分にあたるが、平和的手段として「交渉、審査、仲介、調停、仲裁裁判、司法的解決そして、地域的機関または地域の取極の利用」が挙げられ、それが実践されている。ここには「斡旋」という言葉が明記されていないが、これは事務総長の権限で判断されたものである。国連で使われる「調停」という言葉は、広義に解釈されており、会議、非公式な話し合い、交渉、仲介、調停、斡旋

7 平和への3つのアプローチについてはヨハン・ガルトング（John Galtung）が提唱していた。Galtung, Johan, "Three Approaches to peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding," in *Journal of Peace Research*, in *Peace, War and Defense - Essays in Peace Research*, Vol. 2, Copenhagen, 1975, Christian Eljersを参照。

8 国連文書A/50/60: S/1995/1, 3 January 1995 「平和への課題 追補」も参照。

9 「Peacebuilding」という言葉は、厳密には平和醸成と訳した方が正確であると考えられる。信頼醸成の意味が含まれるからである。

が一般的に含まれる。国連事務局では、事務総長室や政務部が主に指揮を執るが、国連の平和維持活動や特別政務活動（Special Political Mission）においては、事務総長の権限がその特別代表や特使に移譲され、その延長として平和創造の活動、つまり国連平和活動における平和的手段の利用が可能とされる。事務総長は、ハイレベルパネルの報告書がこれらの活動のさらなる推進を勧告したことに賛同し、その実施のために「事務局の中心的な予防及び仲介能力のための通常予算を通して、資金協定の著しい強化とより信頼できる資金提供を求めるパネルの呼びかけ」（UN 2015b : 37節）についても強く同意した。

（２）平和構築（Peacebuilding）

平和構築は、紛争当事者や政府高官や外交官による交渉や対策だけでなく、政治、経済、法律、文化交流、人権推進など、紛争後の一連の努力、対応策を指す。「平和への課題」の「追補」では、紛争後だけでなく、紛争前の「予防的な平和構築」の概念についても提唱されている。国連では2002年、構成国による平和構築委員会が設立され、紛争後（ポスト・コンフリクト）の国々における平和構築を推進する役割を果たしてきた。2014年にはパン・ギムン国連事務総長が平和構築の専門家による諮問グループを構成した。同グループは、平和構築見直しの報告書を2015年に提出したが、その中で平和構築に関して、安全保障理事会が未だに主導権を握っていることを指摘し、平和構築委員会の現場主義を提唱している（UN 2015b）。さらには、平和構築は紛争後に限らず、紛争の発展、展開の全ての段階において行われるべきであると指摘している。この点は、1994年のUNDPの人間開発報告書ですでに指摘されており、しかも、その時点で2000年に関する紛争の早期警報のシナリオを提示しつつ紛争前の予防的平和構築の必要性が訴えられていたのである。平和構築見直しの報告書は、こうした点も踏まえ、平和構築委員会は期待されていた予防的活動を達成していないとしている（UN 2015b : 64節）。

（３）平和維持（Peacekeeping）

「平和の課題」では平和維持として、紛争発生後に紛争の激化と拡大を防止するために現地に部隊を派遣するとしている。現地の治安状況に応じて事態の鎮圧、治安維持、停戦の監視、警察活動を含む、限定的な軍事活動である。平和維持活動は国連憲章に掲げられていなかったため、1950年代に第二次国連事務総長ダグ・ハマースホルドなどを中心に生み出された概念であり、憲章第6章半とも言われている（黒田1999 : 22）。安全保障理事会が殆どの平和維持活動のマンデートを決定する。2015年現在で遂行中の国連平和維持活動は16、そのうち14はアフリカにある。国連の活動の中では最大規模であり、その年間予算費は約85億ドルである。平和維持活動は、1）主たる紛争当事者の受け入れ同意（consent）、2）公正さ（impartiality）、3）自衛及び任務上の防衛以外の武力の不行使（non-use of force）の三大原則に基づいて行われる。現代の平和維持活動は、その多くが統合ミッションであり、ガバナンス、法制度の確立、人権、治安部門改革、選挙支援など、平和構築業務と重なる活動が重要な位置を占めている。12万人以上の要員が現場で平和維持活動に携わる今日、武力を使わない紛争解決の機会が、征服要員と文民要員

双方の日常の任務中にも極めて多く存在することを示している。

(4) 平和強制 (Peace Enforcement)

平和強制とは、憲章第7章に基づく経済的制裁や軍事的措置を含む強制措置である。憲章43条にあるように武力の使用もあり得る。憲章第7章に基づく軍事的強制措置は、近年の平和維持活動にも組み込まれており、「市民保護」はこの分類に属する。この平和維持活動においても、武力を使用しない手段で交渉、調停などに携わる可能性があるのである。

(5) 予防外交

国連憲章第99条は、「事務総長は、国際の平和及び安全の維持を脅威すると認める事項について、安全保障理事会の注意を促すことができる」として、平和の安全の維持に関する事務総長の権限を記している。これは、予防外交に関する事務総長の権限に言及したものである。「平和への課題」では、予防外交を「当事者感の紛争信発生や現に存在する紛争の武力行使への進行を防ぐとともに、紛争が発生した場合の拡大を防止するための行動である」とやや狭く定義した。実践的には、平和に関するアプローチ全てが予防外交に貢献するといえる。国連憲章第34条は、「安全保障理事会は、いかなる紛争に付いても、国際的摩擦に導きまたは紛争を発生させるおそれのあるいかなる自体についても、その紛争または自体の継続が国際の平和及び安全の維持を危うくするおそれがあるかどうかを決定するために調査することができる」としており、さらにハイレベルパネルはその報告書で、「もっとも強力な予防手段の一つは、安全保障理事会の早期関与である」(UN 2015b : 38節)としている。しかし、「その権限にもかかわらず、安全保障理事会は生じつつある紛争にあまり関与してこなかった」とし、「他と強調した事務局に対する予防外交における国際連行の取り組みを残しつつ、武力紛争や緊急事態が起きた後でそれを扱うことに集中して来た」と指摘している (UN 2015b : 72節)。同時に、予防外交が、事務総長やその特使や代理に限らず、本稿が強調するように、平和活動の一環で実施される可能性が拡大したことを示している。

2. 平和活動に関する国連本部と現場の役割

国連平和活動に関する外交には、主に3種類のアクターが登場する。第1のアクターは、国連の構成国と安全保障理事国、総会、平和構築委員会などの主要機関である。これには各国政府の高官や外交官が参加し、活動に関するマンデートを決定する。国連は政府間機関であり、各国政府の外交の一環である。国際社会の平和と安全を考慮するにあたり、各国政府がまず国益を重視することは当然であろう。一方、平和活動のマンデートの実施は国連事務局の役割である。ここでは国連本部と現場が異なる役割を果たす。第2のアクターである国連事務局本部は、マンデートの実施に関する最終責任がある。主要機関で政府代表と接し、各国の外交に精通し、その利益と興味を追うことを重んじながら、現場の平和活動者への指導とアドバイスをする。そして第3のアクターは、実際にマンデートの実施を担当する、現場の平和活動者である。これには、事務

総長特別代表や職員、そして征服要員等が含まれる。

これら3種類のアクターは同等に重要である。マンドート策定及び実施にもっとも重要なのは、現地の紛争後のニーズを理解し、それに答えるようなマンドートを作り、実施することである。ところが、現場で平和活動に携わる者をエンパワーして、現地のニーズを満たすような仕組みが十分に確立しているとは言えない。第3のアクターである現場の平和活動者に適切な示唆や必要な権限を与えられないことがしばしばある。プシュキーナとマイヤー（Pushkina and Maier 2014 : 331-335）は、国連の組織的能力が政治的意思の欠如により限られており、このことが現場の効率性を抑える役割を果たしていると指摘する。

国連平和活動は、2000年のブラヒミ報告書（UN 2000）では抜本的改革の対象であった。同報告書は、現場の平和活動者をエンパワーすることと、現地の意見を聞くことを提唱していた。2011年には、上級諮問グループの紛争後における文民の役割（Civilian Capacity）に関する報告書（UN 2011a）が提出された。同報告書は各国政府から派遣される文民で、スキルのある平和活動者をいかに派遣するかについて提唱していた（UN 2011a）¹⁰。2015年のハイレベルパネルの報告書は、さらに現場重視を強調し、紛争の要因を解明しながら紛争予防や解決に結びつけることを説いている。具体的には、「(b) 国連平和活動は、現場での状況にすぐに反応すべきであり、その存在をより途切れなく移行しなければならない」、さらに、「(d) その平和活動においてより現場集中でより人間中心の機構とならなければならない。そのことは、現場における柔軟でまたより優れた国連システムの対応を可能にするための近代化された対処方法と構造を必要としている」としている（UN 2015a : 61節）。このように現場の役割の重要さは概念としては取り上げられているが、実践となると、改善の余地が多大にあると言える。

ここで、国連主要機関、国連本部及び現場の思考やアプローチに必然的にギャップが生じることに注目したい。平和維持や平和構築活動においては、国連本部の指示することが現実に沿わない場合がある。本部では実際の状況を完全には理解することは難しい。また、特に平和維持、構築活動が遂行される現地の国には、独特の文化や行動体系が存在する。現場にいる国連事務総長の特別代表や職員あるいは派遣員は、現地の状況を把握しているだけでなく、日々現地の人々と意思が疎通しており、現地の人々のニーズを理解できる立場にある。しかし、現場の平和活動要員が確実に成果を出したくても必要な権限がないというジレンマに陥ることがある。次章では、東ティモールのケースを取り上げて、現場の紛争予防や解決に関する役割を検討する。

IV. ケーススタディ：東ティモールにおける2006年4月－6月の危機

1. 背景と状況

インドネシアの植民地であった東ティモールでは、1999年8月30日の国民投票により独立が決定された。その直後、インドネシアの民兵と独立反対派兵士により破壊行為が行われたが、

10 主体的取り組み（ownership）、協力関係（partnership）、専門的知識（expertise）及び即答さ（nimbleness）の枠組みを提唱した。

国際多国籍軍 (INFARAT) が展開して事態を鎮圧、平静を取り戻した。同年10月25日には、国連安全保障理事会により国連東ティモール暫定行政機構 (United Nations Transitional Authority in East Timor, UNTAET) が設立された。国連が暫定的に政府の役割を果たしていたわけである。その後2002年に東ティモール民主共和国として独立すると、国連は徐々にその行政権力を同国へ委譲していったが、平和維持あるいは平和構築の支援は2012年末まで続いた。現在でも、国連開発計画 (UNDP) などの国連機関が引き続き同国の経済・社会の発展を支援する活動を行っている。このように、東ティモールは人口が100万人程の小さな新興国であるが、平和活動を考察するうえで貴重な題材を提供している。本章では、東ティモールに2004年の4月から6月に起こった武力紛争の要因を考察する¹¹。

2006年4月当時は、国連東ティモール事務所 (United Nations Office in Timor-Leste, UNOTIL) が現地に設置されていた。同事務所は安全保障理事会決議1599により設立され、2005年5月20日から2006年5月19日の一年間の期限付きで、平和構築活動のマンデートが与えられていた。これは、2003年5月21日から2005年5月19日まで行われていた国連東ティモール支援団 (UNMISSET) による平和維持活動を継承したものである。その主な任務は、1) 主要政府機関の育成支援、2) 警察機能の育成支援及び国境パトロールユニットの開発、そして3) 民主主義ガバナンスと人権擁護の訓練の3点であった。これらは全て平和構築活動であるから、現場に派遣される人員は文民であった。前任のUNMISSETにはあった軍事部門はUNOTILにはなく、15人の軍事オブザーバーと20人の警察訓練アドバイザーが配置された。このマンデートが終了すれば国連の平和活動を完遂して事務所を閉鎖し、その後は開発の枠組の中で国連開発計画 (UNDP) などに引き渡すという意図があったのである。

2. 紛争の原因となる要素

(1) 直接原因

2006年に首都ディリに起こった暴動は、東ティモールを政治的、経済的そして治安上の危機に追いやった。暴動は「東部対内部」と言う形で紛争化し、ディリの町では家の焼き討ちが行われた。このことにより15万人の避難民、30数名の犠牲者が出たとされる (UN 2006c : 3節)。この危機を引き起こす直接の発端になったのは、国防軍内部で東部出身の司令官が西部出身の兵士の待遇や昇進に関して差別をしているとし、待遇改善を求める陳情が西部出身の兵士によって大統領に2006年1月9日に提出されたことである。大統領は、首相にその問題に対応するよう指示したが、その後、陳情兵士達はデモ行進をして訴えたり、駐屯地を離れたりした。また、首相にアプローチしたが応対してもらえなかった。3月16日には、タウン・マタン・ルアク (Taur Matan Ruak) 国軍司令官が、駐屯地を離れた591名の兵士達を、外遊中だったシャナナ・グスマン (Xanana Gusmão) 大統領の許可なく解雇した (上杉2014 : 3)。解雇された591名の兵士たちは4月24-28日に平和的なデモ行進を行い、28日の正午までに陳情に対する返答がなければさら

11 東ティモールの独立後の紛争予防に関する国際政治的考察については、首藤もと子「第4章 東ティモールの国家形成と紛争予防の課題」(www2.jiaa.or.jp)を参照。

に行動を起こすという最後通牒をマリ・アルカティリ（Mari Alkatiri）首相に提出した。しかし、首相が陳情兵達に面会することはなく、デモ行進の終盤にはデモ隊のみならず政府に不満を持つ者達がこれに便乗して参加し始め、最終的には武装攻撃と拡大することになったのである。この経緯を振り返れば、国軍兵士が陳情書を提出した際、デモ行進の前に彼らの主張に耳を傾け、理解を示して早期に対策を講じていれば状況はそこまで悪化しなかったであろう。苦い経験から学ぶべき教訓は多い。

（２）間接的原因

（a）歴史的要因

この紛争は、東ティモールの独立闘争に根がある。東部出身（ロロサエ）の約6割の兵士達は、インドネシア統治下のもと独立解放闘争派ゲリラ、ファリンティル（FALINTIL）出身であり、当時のルアク国軍司令官もこれに属する。彼らは、西部出身（ロロモヌ）の新しい兵士達よりも昇進や待遇の面で優遇されていたといわれており、こうした独立闘争時からの主従関係や心情が職務にも影響していた。実際は、この危機が起こるまで東ティモールにはこのような区分はなかったのだが、グスマン大統領が3月23日に両者に相違があると述べてしまったことが国民感情を煽ることになり、暴動の激化に繋がった（上杉 2014：4-5）。

（b）脆弱な法の支配と政治的な不信感

東ティモールの一般市民は、2002年の独立後に政権の座についたマリ・アルカティリ首相に対する政治的不満があった。首相は、インドネシア占領下の24年間にはモザンビークに国外非難民（Diaspora）として避難していたが、フレテリン（FRETILIN）がインドネシアから分離して政党となるのに併せて帰還、その後、東ティモールの独立への動きの中で中央集権化を進め、国家権力を掌握していった。長谷川特別代表は、フレテリンの指導者達、特にアルカティリ首相体制について「この五年間復興と開発活動に専心すべきであった。しかし、彼らは自分たちの護身を邁進した感が強い。そのために、まずは自分たちの権力を守るために起草した憲法を機として排他的な政治意思決定の仕組みを作り、中央集権化を進めたことにより、政府公的機関が国民から乖離してしまった」（長谷川 2007：3）と断定する。東ティモールの憲法では、国家の主要機関の権力が不均衡であり、政府に権力が集中していた。さらに大統領が首相を解任できない仕組みになっていた。このため、国民は政府に対して失望と不信感を持ち始めた。特に、非フレテリン派は疎外感を強めていった（松野2006：1-3）。アルカティリ首相はこれを不忠義とし、これが陳情兵士達との話し合いに応じなかった理由のひとつになったとも思われる。しかも、アルカティリ首相とグスマン大統領間の権力闘争が背後にあったことが状況をさらに複雑にした。その後、アルカティリ首相が6月26日に辞任し、ジョゼ・ラモス・ホルタ（Jose Ramos Horta）外務大臣兼防衛大臣が次期の首相に就任したことにより事態は一見落ち着いた。

（c）貧困、経済的要因

当時、東ティモールは世界のもっとも貧しい国に属していた。UNDPの人間開発報告書によると、一日0.55ドルが貧困線（Income Poverty Line）であるが、2004年は、40パーセントの人口が

このラインを下回っていた。独立したものの一向に改善されない生活に、人々は満足していなかった。当時の人口は100万人弱であったが、そのうち350,000人は恒常的に食料不足に陥っている状況であった。雇用率も低く、特に若者の非雇用率は44%にも上っていた（UN 2006c : 34節）¹²。貧困対策に関しては、国連事務所は首相との会談や、斡旋活動を通じて積極的な取り組みを行っていた。例えば、UNDPではRESPECTというプロジェクト（UN 2005 : 57節）を立ち上げ、現地の若者や失業者、元兵役軍人などを対象に職を与えることに貢献した。しかし、国全体としての大きな結果には繋がらなかった。このように、政治的な不信感に貧困や経済的な不満も加わり、4月28日のデモには、職のない若者達が騒動に便乗して加わり、暴力的な行動に参加するようになったと言えよう。

(d) 武器の散布

ちょうど暴動が始まった頃、ディリの民間人にも武器が配られていた。国連独立特別調査委員会（United Nations Independent Special Commission of Inquiry for Timor-Leste）（UN 2006d : 80-90節）は、ロジェリオ・ロバート（Rogério Lobato）内部大臣が民間人に武器を不正に提供していたことを明記した。同大臣はこれにより起訴され、有罪判決を受けた。民間人に武器が普及したことが暴動をエスカレートさせた一因となったことは事実である。政府高官でしかも治安担当大臣の職にあった人物が武器の購入・提供に直接関わっていたことは、当時の現地政府におけるガバナンスの弱点を象徴したものであった。

(e) 脾弱な治安体制

2006年の危機は、東ティモールの治安体制、特に警察の力不足を露呈させることとなった。現場にいた警察官はデモ隊に対応できず、逃げ出してしまった。さらには、法執行機関としての職務を放棄して、むしろ特定の政治集団を加担し動員したことは、大きな批判的となった。2006年に国連東ティモール統合ミッション（United Nations Integrated Mission in Timor-Leste, UNMIT）が設立され、平和維持活動が再開されると、UNMITはさっそく東ティモールの警察から法執行の機能を国連側に移譲し、現地の警察官に対して一から研修をやり直した。それまでも国連は、東ティモール警察の独立性、中立性を強化するために「プロフェッショナル化」を打ち出す努力をしてきたが、独立闘争時からのグループ意識や人間関係から脱却して、機能的に行動することは容易ではなかったようである。2006年に設置されたUNMITには、治安体制改革(SSR)がマンドートの中心に組み込まれた。また、現地特有の価値観、文化として、刑罰を受けない（“impunity”）という文化（Security Sector Reform Monitor 2010 : 16-17）がある点も指摘されている。さらに、ローラ・グレンフェル（Laura Glenfell）は、法の支配を確立する土壌が弱いのだと説いている（Glenfell 2013 : 61-71）。

V. 国連の対応—本部と現場のギャップ

上記に挙げられた様々な要因は、2006年4 - 5月の東ティモールでの紛争は諸要因が相互に

12 UNDP の 2009 Millennium Development Goals, Timor-Leste も参照。

影響し合い、徐々に発展したことを示している。つまり国連 紛争予防に貢献する機会が多々あったことを示している。しかしそれを実施するにあたっては、国連本部と現場の見解にギャップがあり、必ずしも必要な権限や手段が与えられなかったと言えよう。

1. 調停 (Mediation) の要請の不許可

例えばUNOTILは、5月の紛争の以前から、大統領や首相との斡旋を通じて国軍兵士の陳情書に関して対応策があるのか問いかけていた。しかし、政府側からは何の意向も示されなかった。国軍兵士によるデモ隊の指導的立場にあったグスタオ・サルシニャ (Lt. Gastão Salisinha) 将校からは、長谷川特別代表に政府側との調停の要請があった。しかしその当日、PKO局から現場に直接携帯電話¹³で、その要請を引き受けまいよとの指示があった。現地でのグループ間の調停を、事務総長特別代表が行うことは、国連憲章33条にも掲げられている国連事務総長の権限の一環である。公正さを守ってどちらの側に付くこともなく、両陣営の言い分を聞く場を提供するだけでも、紛争がエスカレートするのを阻止できたと考える。しかし実際は、本部の一方的な指示により紛争予防の機会を逃してしまったと言わざるを得ない。その後、特別代表はサルシニャに会い、話をする機会を設けた。UNOTILの将来を見極める評価ミッションの報告書 (UN 2006d : 12) では、事務総長特別代表や特使による斡旋や調停の重要性が浮き彫りにされた。このことは、現地の平和活動者による、斡旋や調停の役割が、遅れて認識されたということである。

2. 銃撃戦の阻止対策

5月23日に武力闘争が再発すると、敵対関係が複雑になり、東ティモール政府の指導者達はオーストラリア、マレーシア、ニュージーランドとポルトガルに軍隊の介入を要請した。5月25日、長谷川事務総長特別代表は、国連警察訓練アドバイザー指揮官に対し、その部下と国連に訓練を受けている東ティモール警察官達の救出を許可した。その数分後には、国連軍事訓練アドバイザー指揮官に銃撃戦阻止のための介入を許可した (長谷川 2007 : 5)。国連軍事訓練アドバイザー指揮官は、ルアク国軍司令官から停戦の合意を得るに至った。その後、国連軍事訓練アドバイザー指揮官と警察訓練アドバイザー指揮官が、東ティモール警察の本部から警官達を護衛した。しかしその途中で、東ティモールの兵士が突如、銃を発砲したことをきっかけに、銃撃戦が再開してしまったのである。結果的には8人の東ティモール警察官が死亡、25人が重傷を負った。(UN 2006d : 9 節)。これには、2人の国連警察訓練アドバイザーが含まれていた。「しかし独立調査委員会はルアク司令官がそのような指令をしていなかったので責任がないとした (長谷川2007 : 5)」としている。ここに、国連側と東ティモール側の事実に関する理解のギャップがあった。その介入の方法やプロセスに注目すると、いくつかの不明点が浮かび上がる。まず、ルアク司令官に国連軍事アドバイザー指揮官が交渉したことが適当であったか、現地にいた軍事部門に造詣の深い他の者が行く可能性もあったのではないかと、また、ルアク司令官と国連軍事アド

13 筆者はこの電話を直接受け取った。

バイザー指揮官とどのような関係にあったのか、そしてどのように話をしたのか、などについては十分に追求されていない。司令官が指令を出さなかったことが事実であるとする、どこまで合意したのであろうか。言葉は完全に理解されたのであろうか。このような事態においては、話し方などコミュニケーションの在り方によってその結果に大きな違いがでる。このケースでは結果的に多くの犠牲者が出るのを防ぐことに繋がったと考えられる。同時に、コミュニケーションの重要性を示す出来事であったと言えよう。また、現場では、緊急時には短時間で決断を下さなければならず、国連本部に問い合わせる余裕は全くなかった。こうした状況に関し、長谷川特別代表は、「1995年にルワンダのキベホ避難民キャンプで国連の発砲事件が起こり数千人の避難民が殺害された。そのとき国連平和維持軍は何ら介入をしなかったこと」（長谷川2007：55）を思い出し、早期に行動することを思い立ったのだと語っていた。この事例は、現場で平和活動に携わる者は、紛争解決、交渉及び調停に関わる可能性がいつでもあり得ることを示すものである。彼らにとって、職種を問わずこれらのスキルを身につけるよう養成することが重要であることを明示したのである。

ラモス・ホルタ首相は、国連事務総長に独立特別調査委員会（Independent Special Commission of Inquiry for Timor-Leste）を設けることを要請した。その目的は、「4月28日から29日まで、そして5月23日から25日までに起こった事件を調査すること」、そして「事件の責任を明らかにし、その対応策を勧告する」ことであった（UN 2006d：2節）。当時のコフィー・アナン事務総長は国連人権高等弁務官事務所はその調査を託すことにした。

3. UNOTILのマンデートの弱さに対する反省

2005年2月、国連本部は、現場からの草案をもとにPKO局や政務部などと相談しながら事務総長報告を完成させた。同報告書はその安全保障に関する危険性の可能性を警告し、144人の協力な後方支援のための治安部隊を提案していた（UN 2005：49と68節）。しかし、安全保障理事会は、UNOTILのマンデートを決定するにあたっては軍隊も警察隊もないと結論づけたのである。長谷川特別代表は、「もし国連軍と国連警察部隊が200-300人いれば今回の暴動が武力闘争にならないようにコントロールできたであろう」と、現場の警報や意見が十分に検討されなかったと遺憾の念を示した（長谷川2007：6）。また、ラモス・ホルタ首相は、危機後の2006年5月の安全保障理事会で、「先週ディリで起こった事件は我々東ティモールの指導者及び国際社会にとって警鐘であった。表向きの静けさを当たり前のことと捉えてはいけない。そして、暴力や不安定さが再発しないように、緊急な予防的措置を断固として講じなければならない（UN 2006c：6）」と述べている。安全保障理事会は首相の演説に共感するとともに、東ティモールでの国連平和活動を早期に閉鎖しようとした自らの結論を反省した。安全保障理事会は決議1704に基づき、2006年8月に新たに国連平和維持活動のためのミッション（UNMIT）を設置した。UNMITは平和維持活動を強力に推し進め、1608人の国連警察隊を創設した。そして現場では、もともと計画されていた国連軍ではなく、特にオーストラリア政府の強い主張により、多国籍軍が設置されることとなった。これらの動きは、国際政治の狭間で、現場の判断や提案が、必ずしも受け入れ

らないことの典型的な例である。

4. 現場職員の警護に対する低い考慮

4月の紛争再勃発以来、現地の国連事務所では職員が保安と身の安全を懸念していた。5月25日の襲撃の直後、負傷した東ティモールの警察官が治療のために国連のクリニックに運び込まれた。彼らを追って、東ティモールの兵士が武器を持ってUNOTILの建物までやって来て、柵を乗り越えようとしたため、国連機関の諸職員は総勢一室に待機することになった。これをきっかけに、国連職員の身の安全に危険が及ぶ可能性が認識された。その際、当時の保安担当アドバイザーが、名案を思いついた。以前のマンデートの際に使用した武器、特にピストルが倉庫に貯蔵されていたため、武器使用の資格のある警察アドバイザーや軍事アドバイザー達にこれらを提供し、万一の場合に備えようという案であった。当時の現地国連機関の指導者で構成される保安管理チーム（Security Management Team）は、これが最善策だと絶賛し直ちに実行した。しかし、このことを本部に報告すると、すぐさま本部はこれを禁止する公電を送信したのである。このような行動はUNOTILのマンデートにはないから、というのがその理由であった。その代わりに、国連職員の身の安全を確保する対策として現地政府の協力を要請するよう指示したのである。翌日、長谷川特別代表はアルカティリ首相に面会しその旨を伝えた。首相は喜んで支援すると即答した。当時、国連ミッションのマンデートは平和構築であったことから、15名の軍事アドバイザーと20名の警察アドバイザーは武器を帯同していなかった。現地政府に国連職員の警護の要請をしたということは、国連業務は無防備であることを明言し、現地の政府に国連の弱点を見せたということである。当時の紛争が首相と大統領の権力争いの一環でもあった点を考慮するにつけ、首相に国連職員の身の安全を託したことは、国連の影響力が低下する転機になったといえるであろう。このような状態では、国連は影響力を行使できない。しかしながら、5月末にはオーストラリア、ニュージーランドとポルトガルの防衛部隊が次々とディリに到着して飛行場や他の重要施設の警備を担当、同時にUNOTILの施設と職員の警備も担当したため、この問題が表面化することはなかったのである。しかし、2005年2月の事務総長報告書（UN 2005a : 68節）で提案されていた、144人の治安部隊は、国連職員の警護をも担当するはずであった。これも、現場の意見が十分に尊重されず、残念ながら、現場の平和活動者に対する考慮が弱いと言えよう。平和活動のマンデートと実施するのは現場の職員である認識を高めるような取り組みをすることが重要であろう。

5. 紛争予防成功例

現場のイニシアチブが功を奏し、紛争予防に成功した例もある。5月25日の銃撃事件に関しては国連調査委員会が調査し、報告書（UN 2006d）が10月2日に発表されることになっていた。その際、現場では、特に名前を挙げられた者達が反発し、紛争が再び勃発するのではないかという危機感と早期警報があった。そこで、新しいUNMITの指導者（UN 2007 : 18-19）はチームを組み、現場の状況を素早く把握し、紛争の要因を追求した。そして、現地政府の指導者及び人々

との対話を続けた。そして、その中から見出された解決案をもとに、関係者と調停、斡旋を辛抱強く続け、大統領及び首相などの国の指導者から快諾を得ることができたのである。UNMIT指導者は¹⁴、話し合いの機会を作りながら支援し、彼らによる決定を奨励した。結局は、大統領が合意した後、東ティモールの大統領、首相、会議議長、裁判所長官が一堂に会し、国民に向けてテレビメッセージを送った。教会にもポスターと広報誌を公布した。こうした努力が実り、国民は安堵感を覚えて納得を示し、報告書（UN 2006d）が公表された際に誰も武器を手にするようなことはなかった。早期警報に基づいて紛争の要因を深く認識し、紛争予防に貢献したことは、現場でしかできなかったイニシアチブが成功したものであり、国連本部でも高く評価された（黒田2015）。このことは、現場で平和活動に携わる者が働きを働かせ、機転を利かして立ち回れば、効果的な活動の実施が可能であることを示す例である。ここでは、1994年のUNDPの人間報告書で早期警報のシナリオを作成した際の方法が応用されたことが注目される。また、現地事務所の人員が徐々に減り、他の国連諸機関と協力して活動を実施することにより、国連開発計画（UNDP）など国連の他の機関とのパートナーシップの重要性を証明した。

さらに、この成功の陰には秘密裏に行われた地味な努力があった点も強調しておきたい。同報告書の翻訳の件である。UNMITが国連事務総長特別代表代行フィン・リスケ・ニールセン（Finn Reske-Nielsen）を通じてジュネーブの国連高等人権弁務官ルイズ・アルブール（Louise Arbour）に問い合わせたところ、報告書は英語でのみ発行されるとのことであった。ニールセンは東ティモールの公用語であるポルトガル語の翻訳版の作成を要請したが、ジュネーブでポルトガル語の翻訳者を見つけることは難しいとの返答であった。UNOTILがUNMITに引き継がれた当時、多くの職員は他の任務地へ移動し、ポルトガル語の翻訳官は1-2人しか残っていなかった。しかし、公用語で発表することが重要と判断し、UNMITはそれを現地で準備することにした。ところが、国民の大部分はポルトガル語が読めず、彼らが理解できるテトゥン語への翻訳も進めることとなった。資格のある翻訳官を探し出すことは至難の業であった。そのうえ、報告書が発表になる前に内容が外部に漏れては困るわけで、これは大変なリスクを伴う作業であった。このため、翻訳官達には特別な部屋を設け、内容については家族を含め決して口外しないよう厳に指示した。また、彼らの翻訳作業の進行状況を毎日確認し、精神的なサポートも怠らなかつた。その結果、報告書が発表になる10月2日までは翻訳版が完成し、英語版と同時に配布することができた。幸いにも、内容が外部に漏れた形跡は全くなかった。こうして国民は報告書を読み、理解することができたのである。この秘密裏の作業は、現場の平和活動者でなければ思いつかなかつたことである。現場が地味なイニシアチブをとり、平和活動に効果的に貢献できることを証明したのである。

VI. 国連平和活動に求められる変革と方向転換

前章でみた国連本部と現場とのギャップは、現場の役割の重要性、そして、現場の平和活動要

14 筆者はこのイニシアチブの実施に直接携わった。

員のイニシアチブのとり方によって能動的に結果をもたらす可能性を示している。さらに、ハイレベルパネルの報告書にもあるように、紛争転換の概念が徐々に提唱されてきている。

1. 求められる紛争転換への取り組み

国連が紛争予防をさらに効果的に遂行するには、紛争の転換に取り組む必要がある。コリアーが指摘するように、紛争の解決だけでは状況が紛争前に逆戻りする可能性があるからである。紛争前に立ち帰り、紛争当事者の利害関係、価値観やニーズなどを認識し合い理解し合ってはじめて、心の癒しが起こり、紛争に対する新しい思考が生まれ、そして転換に繋がる。「転換」とは「深く急激な変化が深い認識から生まれ、新規な思考と新しい方向へと導く、転換は人々が深く見守られ、聞いてもらい、理解され、彼らの質を認識された時に起こるものである (Lasley, et al. 2011 : 5)。」と、転換を専門とするライフ・コーチが説いている。また、ジョン・レダラックは、紛争解決と転換のためには狭義で緊急な紛争解決ではなく、紛争当事者の深い目的からくる「大きな像」を描く必要があるとする (Ledeach 2013 : 28-39)。従って、紛争転換には努力とプロセスを要する。紛争当事者の心境に深く入り込み、耳を傾け、自己判断をせずに辛抱強く見守る態度と能力が必要である。そして、当事者達が心を開き、自ら考えるようにするために、十分な空間を提供することが重要となる。このようなプロセスは、IV章5節に挙げたように現場でこそ実行が可能なものである。それ故、このようなスキルや態度、そして能力を平和活動の現場で携わるものに確実に養成する必要がある。国連では国際政治や国際的基準が優先され、現地の人々の意見を聞き、尊重することが二の次になる傾向がある。プシュキーナとマイヤーは、特に、現地の人々の平和構築への参加が軽視されがちであると指摘する (Pushkina and Maier 2014 : 334-339)。国連の平和活動の枠組みで紛争転換の努力をするには、実際に現場での平和活動者が現地の参加を促す努力に携わることで、それができる実践家を育成することが必須である。すでに国連の外では多くの専門家、実践家がコミュニティのレベルで活動し、成功している¹⁵。彼らのスキルや経験を生かすことにより、国連の紛争予防や解決が転換をもたらす効果が期待できるであろう。紛争の転換を国連の平和活動の本流と位置付けることが必要ではないだろうか。

2. 紛争転換の例

(1) ルワンダ：ガチャチャ裁判所 (Gacaca Court)

1994年のルワンダの内戦は、ジェノサイド (集団殺戮) を起こし、フツ族によって80万人ものツチ族が大虐殺され、世界を震え上がらせた。当時、国連平和維持活動がルワンダですでに展開されていた (United Nations Assistance Mission in Rwanda, UNAMIR)。ロメオ・ダレール (Romeo Dallaire) 軍事司令官 (Force Commander) は、情報を早くから把握し、ジェノサイド計画につい

15 ハワード・ゼア (Howard Zehr) は修復的司法 (restorative justice) の先駆者として知られる。Zehr, Howard, 1995, *Changing Lenses*, Scottsdale, PA, Herald Pressを参照。また、Steel, David, 2013, *Creative Approaches to Conflict Transformation in Societies Affected by Extremist Religion – A Manual Prepared by David A. Steele, for University of California, San Diego*や、Botcharova, Olga, “Implementation of Track Two Diplomacy –,” in 2002, Helmick, Raymond G., and Petersen Rodney L (Editors), 2002, *Forgiveness and Reconciliation: Religion, Public Policy and Conflict Transformation*, Templeton Foundation Pressも参照。

でも入手していた。しかし、ダレールが国連本部に警報を発信したにも拘らず、国連は実際に介入せず、国際社会から強く批判を浴びた。結局、国連は大虐殺収拾後にルワンダ国際刑事裁判 (International Criminal Court for Rwanda, ICTR) を設置した。ルワンダ国内にも刑事裁判所があったが、これらのプロセスは時間がかかることから、現地政府はガチャチャという伝統的な司法手続きに注目した。これは、伝統的な地域社会レベルでの裁判を行い、ジェノサイドに関わった者達を裁くのである。ICTRで裁かれたのは100人程度であるが、ガチャチャの対象になったのは10万人にも及ぶとされる (Clark 2010)。この方法が完全というわけではない。例えば、ジェノサイドの計画、先導、主導など指導的役割を果たした刑の重い者達には向かないであろう。国際的司法の基準上、「責任の説明」を明確にすることは重要だが、自分や家族を殺すと脅かされて犯罪を強要された者達はやや立場が違う。そうした者達に対し、ガチャチャは加害者と被害者が向き合う場と空間を設ける機会を与えた。そしてこのことが、お互いが深く真相を追求し、理解し合ったうえで、謝罪をし、心から許すという過程を経て、紛争の転換を起し、自分のコミュニティで新しい生活を始めることに繋がったのである。そこで構築される新しい人間関係の下では同じような紛争が繰り返されることはないであろう。このイニシアチブは一旦2012年に終了した¹⁶が、持続可能な状況を築き上げるにはさらに長い年月が必要であろう。もし国連の平和活動が、この重要な活動を支持することができるならば意義深いことではないだろうか。

(2) 東ティモール-受容真実和解委員会 (Commission for Reception, Truth and Reconciliation, CAVR)

東ティモールでも紛争転換に繋がったと思われるイニシアチブがとられた。「1974年から1999年の間に発生した事件の真相をつきとめ、被害者と軽度の罪を犯した者との和解を仲介し、1975年の内戦からそれに続くインドネシア占領期間に犠牲となった人々の苦悩を理解、認識するためのメカニズム」(ラオハムツク会報2003:1)であるCAVRである。

重大犯罪に関しては、国連の平和維持活動の一環として重大犯罪ユニット (Serious Crime Unit, SCU) が国連と東ティモール合同の司法制度を設立した (UN 2006a)。そのため、国連事務所は、現地の判事や検察官、弁護士を育成しながら刑事裁判を執行した。重大犯罪ユニットを通じて、1999年に起こった1,339件の殺人に関係した684件について391人が取り調べられ、起訴された。しかし285人の容疑者のうち87人しか裁判にかけられていない。ところが、UNOTILのマンドートを作成するにあたり、国連本部は安全保障理事会決議1543に基づいて重大犯罪ユニットを廃止する指示をUNMISETに送った。具体的には、2004年の11月までには全ての取り調べを停止し、全ての裁判を2005年5月20日までに終了せよとのことであった。国際社会においては、「重大な罪を犯した者を無処罰のままに放置しない (without impunity)」¹⁷ことが基本であり、重大犯罪を実行した者に対して裁判を行うことは法の支配の原則である。このような裁判は、特に紛争を経験し、犠牲者を出した現地人にとって不可欠であろう。しかし、当時のインドネシアでは重大犯

16 www.Bbc.co.uk/news/world-of/icc-18490348を参照。

17 www2.jiia.or.jp/.../h18_east_timor_Chapter8.pdfを参照。

罪に関わった軍人や指導的な立場の将校などには対策が講じられなかった。重大犯罪関する裁判の強化、拡大を完全な形で実行することの難しさを同時に実証しているといえよう¹⁸。

それに対してCAVR¹⁹は、コミュニティレベルで加害者と被害者の両方が集会に参加し、1974年から1999年に起こった事件や犯罪を見直した。その結果、1,541人の者が供述を申請して赦しを請うたのである²⁰。これは、重大犯罪ユニットによる一連の刑事手続きや裁判の制度を補完する役割を担うものだが、CAVRは特に軽犯罪者との人間関係を立て直し、コミュニティの人々に癒しをもたらした。これは東ティモールのグスマオ前大統領のイニシアチブである。この作業は2001年から2004まで行われ、2006年に発表された²¹。現地特有の文化の観点から、このアプローチは東ティモール人にとって大変有意義な活動であったと言えよう。国連の現地事務所はこれを認識していたものの、平和維持活動のマンデートには組み込まず、予算もつけていなかった。こうした活動が紛争後の国々に紛争転換をもたらすものであり、平和構築の根幹をなすものと見なし、国連平和活動が支持するべきであろう。現場が現地の声を支持する価値は極大である。

VII. おわりに

本稿は、国際社会の紛争予防や解決の仕組みの中で、国連平和活動がどのように貢献してきたかを探った。そして、2006年4-5月に東ティモールで起こった紛争を中心に、国連平和活動の現場での役割を検討し、紛争転換に貢献することの可能性も探った。国連平和活動の現場の役割の重要性に関しては、近年の報告書や研究が言及している。東ティモールの事例では、安全保障理事会などの主要機関と事務局本部と現場の平和活動者との見解にギャップが見られた。安全保障理事会は現場の意見を十分に聞き入れず、特にUNOTILのマンデートは弱いものであったと言えよう。然るに、UNOTILの現場では早期警報やその分析をし、紛争発展に関しての働きかけることにより、適切な行動をとり、紛争予防に貢献した。結論として次のようなことが挙げられる。

紛争が再勃発することのない紛争解決、紛争転換をもたらすには、現場重視のアプローチを促進することが鍵である。第一に、主要機関でのマンデート策定にあたり、現場のアクターの声に能動的に耳を傾け、その意見を受け入れる姿勢が必要である。現場からの案件や要望は経験や現地の意見を反映している。第二に、平和活動に現場で携わる実践家を育成することが重要である。彼らには次のような能力が必要となる。1) 紛争の早期対応、介入の重要性を認識し、実行する能力。2) 早期警報を把握する知識、分析力と勘、そしてそれを伝えるコミュニケーション能力。3) 紛争解決、交渉、仲裁、仲介などに関するスキルと経験。4) 紛争解決、管理を超

18 当時の東ティモールのリース米国大使 (Grover Joseph Rees) の主導により、開始済みの調査に関しては終了すべく続けることがUNMITのマンデートに組み込まれた (決議1704, 4 (i))。

19 CAVRの任務は、United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET0 Regulation 2001/10) に基づく。

20 www2.jiia.or.jp/.../h18_cast_timor_Chapter8.pdfを参照。

21 最終報告書Chega Reportは2006年1月20日に国連事務総長に手渡された。

えて、紛争転換をもたらすような対策を講じる能力。第三に、国連平和活動は、さらに現地のイニシアチブと意向を重視するべきである。紛争転換をもたらしたルワンダのガチャガチャ裁判と東ティモールのCAVRは現地のイニシアチブで現地の伝統的な方法で加害者と被害者の話し合いの場を設け、お互いに理解を示し、癒しをもたらすことに成功した。この教訓を学び、国連の平和活動にも、組み込むべきであろう。国連が政府や権威のある者を重視するやり方には限界が見えてきた。多様なアクターがパートナーシップを組み、現地の人々が精神的、心理的に癒しを実感するような、紛争解決、予防を行うことが必要であろう。それが実現できれば、紛争転換が起こり、もともと紛争の原因が解消され、紛争が同じような形で再び勃発することはなくなるであろう。

参考文献

- 上杉勇司 2014「東ティモールの治安部門開拓（SSR）と現地社会の主体性の課題」Asia Peacebuilding Initiatives, 2014年1月9日 (<http://peacebuilding.asia/>)。
- 黒田順子 1999「国連における予防外交—包括的アプローチの展開」『国際問題』No. 477, 国際問題研究所, 17-35頁。
- 2015「発言 平和の構築と日本の役割」『毎日新聞』, 2015年9月3日。
- 首藤もと子 2004年「第4章 東ティモールの国家形成と紛争予防の課題」『紛争予防研究会』日本国際問題研究所, 37-50頁, (www2.jiia.or.jp)。
- 長谷川祐弘 2007「包括的な平和構築支援の必要性」国連フォーラム2007年1月28日 (www.unforum.org/teigen/1)。
- ラオハムツク会報 2003年「東ティモール受容実態和解委員会」第4巻5号、2003年11月、ティモール・ロロサエ情報 (<http://www.asahi-net.or.jp/~gc9n-tkhs/>)。
- 松野明久 2006「東ティモールの政治危機—ポスト・コンフリクトを見直す」『国際人権ひろば』No. 69 (2006年09月発行号), 一般財団法人アジア・太平洋人権情報センター (<http://hurights.or.jp/archives/newsletter/section2/2006/09/post-227>)。
- UNDP (国連開発計画) 1994『人間開発報告書1994』国際協力出版会。
- Botcharova, Olga 2002 "Implementation of Track Two Diplomacy" in Helmick, Raymond G., and Petersen Rodney L (eds.), *Forgiveness and Reconciliation: Religion, Public Policy and Conflict Transformation*, Templeton Foundation Press, pp. 279-304.
- Clark, Phi 2010 *The Gacaca Courts, Post-Genocide Justice and Reconciliation in Rwanda: Justice without Lawyers*, Cambridge Studies in Law and Society, Cambridge University Press.
- Galtung, Johan 1976 "Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding" in *Peace, War and Defense: Essays in Peace Research*, No. 2, Copenhagen, Christian Eljers, pp. 282-304.
- Collier, Paul 2003 *Breaking Conflict Trap - Civil War and Development Policy (Policy Research Reports)*, Washington D. C., World Bank, p. 83.
- Grinfeld, Laura 2013 *Promoting the Rule of Law I: Post-Conflict States*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Hasegawa, Sukehiro 2013 *Primordial Leadership: Peacebuilding and National Ownership in Timor-Leste*. New York, United Nations University Press.
- Pushkina, Dayra and Maier, Philip 2012 "United Nations Peacekeeping in Timor-Leste", *Civil Wars*, 14:3, pp. 324-343.
- Rupersingh, Kumar, and Kuroda, Michiko (eds.) 1994 *Early Warning and Conflict Resolution*, London and New York, McMillan and St. Martin's Press.
- Lund, Michael S. 2005 *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*. United States Institute of Peace.
- Lasley, Martha, Kellogg, Virginia, Michaels, Richard and Brown, Sharon 2011 *Coaching for Transformation, Pathways to Ignite Personal and Social Change*, Pennsylvania, Discover Press.
- Lederach, John Paul 1997 *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington, D.C., United States Institute of Peace.
- 2003 *The Little Book of Conflict Transformation: Clear articulation of the guiding principles by a pioneer in the field*. Good Books, Pennsylvania.
- Security Sector Reform Monitor 2010 *Timor-Leste*. May 2010, Ontario, The Center for International Governance Innovation
- UN 1992 A/48/403; S/2645, 17 June 1992, *Report of the Secretary-General "Agenda for Peace"*.
- UN 2000 A/55/305-S/2000/809, August 2000, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*.
- UN 2005a S/2005/99, 18 February 2005, *Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Mission of Support of East Timor (for the period from 10 November 2004 to 16 February 2005)*.
- UN 2005b S/2005/310, 12 May 2005, *End of mandate report of the Secretary-General on the United Nations Mission of Support in East Timor for the period from 17 February to 11 May 2005*.
- UN 2006 a S/2006/251, 20 April 2006 *End of mandate report of the Secretary-General on the United Nations Office in Timor-Leste (for the period from 14 January to 12 April 2006)*.
- UN 2006b S/PV 5432, *Security Council 61st Year, 5432nd Meeting, Friday, 5 May 2006*.
- UN 2006c S/2006/628, 8 August 2006, *Report of the Secretary-General on Timor-Leste pursuant to Security Council resolution 1690*.
- UN 2006d S/2006/822, Annex, 18 October 2006, *Report of the United Nations Independent Special Commission of Inquiry for Timor-Leste, Geneva*.
- UN 2007 S /2007/50, 1 February 2007, *Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Mission in Timor-Leste (for the period from 9 August 2006 to 26 January 2007)*.
- UN 2011a A/65/747-S/2011/85, 22 February 2011, *Identical letters dated 18 February 2011 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly and the Security Council*.
- UN 2011b S/2011/552, 26 August 2011, *Report of the Secretary-General "Preventive Diplomacy: Delivering results"*.
- UN 2015a A/70/95-S-2015/446, 17 June 2015, *Identical letters dated 17 June 2015 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly and the President of the Security Council*.
- UN 2015b A/69/968-S/2015/490, 30 June 2015, *Identical letters dated 29 June 2015 from the Chair of the Advisory Group of Expert on the Review of the Peacebuilding Architecture addressed to the President of the General*

Assembly and the President of the Security Council.

UN 2015 c A/70/357-S/2015/682, 2 September 2015, *Report of the Secretary-General, "The future of the United Nations peace operations implementation of the recommendations of the High-level Independent Panel on Peace Operations.*

UNDP 2009 March 2009, *Millennium Development Goals, Timor-Leste*. UNDP Dili, Timor-Leste.

Steele, David 2013 *Creative Approaches to Conflict Transformation in Societies Affected by Extremist Religion*. University of California, San Diego.

Zehr, Howard 1995 *Changing Lenses*, Scottsdale, PA, Herald Press.

Zenko, Micah and Friedman, Rebecca R. 2011 "UN Early Warning System for Preventing Conflict", *International peacekeeping*, vol. 18: 1, pp. 21-37.

www.Bbc.co.uk/news/world-office-

www2.jiia.or.jp/~h18_east_timor_Chapter8.