

東ティモールにおけるオーストラリアの経験 —軍事上の教訓と安全保障上のジレンマ

ジェイムス・コットン

東ティモールへの国際社会の介入として世界で最初に軍隊を派遣し、その後国連が承認した「有志連合」の中で主導的な役割を引き受けるというオーストラリア政府の決定は、多くの点で、過去のオーストラリアの領土政策とも、地域外交におけるそれまでの手法とも際立った対照を示している（Cotton 2001a）。過去 20 年間、オーストラリアの歴代政府は、インドネシアの「統合」政策を無批判に支持しており、ジャカルタとの良好な関係が国家安全保障に不可欠であると考えていた。1990 年代初め、インドネシアは、（1991 年におけるサンタクルス墓地での虐殺の結果）東南アジア以外の国々から東ティモール問題に関して広く非難されていたが、そのときでさえ、オーストラリアは、インドネシアに対する軍事協力を拡大し関与を深めていた。東ティモール問題を声高に唱えるロビー団体が存在するにもかかわらず、主要な政党は 1997 年まで「東ティモールを外交政策の議題から外す」という点で意見が一致していた。

1998～99 年にかけての政策転換には、さまざまな理由が挙げられる（Department of Foreign Affairs and Trade 2001）。オーストラリアの人員と資金を主な背景とする 8 月の東ティモールでの住民投票は、国連により統括されたものであった。ソマリアやカンボディアなどでの平和維持活動への参加に見られるように、オーストラリアは国連との関わりに実績があり、それらは、たとえいかなる状況であったとしても、国民の支持の上に成り立っていたものであったといえる。国連とその職員が計画的な嫌がらせ運動のターゲットとなり、住民の人権が組織的に侵害され、人道的危機が高まる中では、直接行動を支持する世論は否定できるものではない。それにもかかわらず、当時のインドネシアは国際的な財政援助に依存していたことから、インドネシアからの正式な承認が必要であることは明らかであった。「地域的」解決法が好まれたとしても、それは現実的ではなかった。また、ティモールの決定には利他的ではない内部的な要素があったことに疑いの余地はない。なぜなら時の政府は、前政府の「契約的」アプローチとは異なる行動計画を追求することで、選挙で優位に立とうとしていたからである。しかし、この最後の要因が主要な政策決定者にどの程度の影響を与えるかは、依然として議論の余地がある（Cotton 2002）。

東ティモールの経験は、オーストラリアの地域政策、軍事上の原則、および国家安全保障の見通しに大きな影響を与えている。新しい東ティモール防衛軍への資金および支援の中心国で

あるオーストラリアの役割は、新生国家の国内安全保障と経済開発を含め、東ティモールに継続的に関与していくことになる。本論では特に、軍事および安全保障面での関与について注目する。

東ティモールでの平和維持に関するオーストラリアの経験は、3つの大きなカテゴリーで考えることができる。多国籍 INTERFET（東ティモール国際軍）の任務におけるリーダーシップ、UNTAET（国連東ティモール暫定行政機構）の PKF（平和維持軍）の役割への移行の管理、および主要パートナーとしての UNTAET への参加である。

本稿では、国際的連携の中でオーストラリアが主導国としての役割を果たした INTERFET に最も注目していく。

INTERFET の運営は主要国主導型であったため、多くのパートナーを関与させて任務全体の妥当性を保証するという政治的要件に、過度に制約されることはなかった。

国連安全保障理事会が 1999 年 9 月 15 日に東ティモールの平和と安全を回復する多国籍軍の編成を承認した際（国連決議 1296/1999）、国家的リーダーシップに関する同意は得られていなかった。政治的意志と、軍および補給物資供給の利用可能性に関連する実用的および政治的理由により、オーストラリアが指導的立場となった。

20 世紀に行われた重要な軍事行動は、ほとんどが合同作戦であり、冷戦後の介入原則の出現に伴い、軍事力の行使を計画する際に合同作戦が避けられないことは自明の理となっている。しかし、INTERFET 連携の編成は簡単ではなく、現代の世界政治に特有の介入への関与が限定的であり、矛盾さえしていることがはっきりしている（Cronin 1994）。すべての介入連携が、混乱した環境に平和と安全をもたらすと考えられがちであるが、関係している軍隊の実際の行動は——より一般的な紛争回避は別であるが——政治的な制約の下に行われるものであるし、国際的連携の結束力を脅かすような手段を講じないことが最も重要である。また、すべての当事国がそれぞれの国益に基づいて行動するものであるし、そうであるからこそ現場の合同司令官の要求は後回しとなる可能性がある。

これらすべての潜在的制限は、INTERFET の記録に明記されていた。インドネシア政府が東ティモールに国際軍を受け入れる積極的な姿勢を見せれば、地域の重要な代表者が合同で活動することにより、インドネシアの懸念が緩和され、TNI（インドネシア国軍）との協力が促進されるのは明らかであった。オーストラリアとタイの政府は、軍事的な貢献の要請に特に積極的であった。この時点では、東ティモールの「民兵」が介入に抵抗を示すか、あるいは戦域に 1 万 5,000 人を数える TNI 常備軍が作戦を支援または反対するかが不明だったことを思い出す必要がある。後者の可能性は、些細な付随事態ではなかった。その頃には、ジャカルタは軍政司令官を任命しており、既存の分隊を信頼の置ける Kostrad 職員と交換しようと努めていた。これは、司令官がオーストラリア軍連絡将校に率直に語ったことである。

地域で中心となって関与したのはタイであり、同国は近年オーストラリア軍と演習を行うべく軍隊を派遣する際に、通常の INTERFET の取り組みを大幅に促進した (Ryan 2000b, 45-54)。しかし、オーストラリアとの交渉では、タイの関与は費用を負担せずに済む場合にのみ可能であり、インドネシアとの関係の維持の重要性によって制約を受けることが明らかとなった。フィリピン政府も同様の懸念を理由に、最終的には、工兵ならびに医療部隊を「人道的タスクフォース (Humanitarian Task Force)」という公称の下に派遣して、非戦闘員としての立場を強調した。

大隊クラスの軍隊を派遣しようという韓国の初期の決定は、連携の政治的趨勢を形成するのに役立った。その規模と、独立して行動する能力を考えると、韓国人は広い地域に安全を提供することができたしかし、韓国政府は明らかに兵力の損傷を望んでいなかったため、東ティモールの最東端の地域を行動エリアとして割り当てられるにとどまった。貢献度が最も少なかったのはマレーシアである。クアラルンプールは、大規模な貢献をすると最初に発表していながら、実際に派遣したのは准将率いる約 30 人の参謀将校であった。彼らは多国籍軍の兵士たちと友好関係を築く有能な専門の兵士だったが、介入はインドネシアを弱体化させて分割しようというオーストラリアの戦略であると主張するマレーシアのマハティール首相の言葉により、士気が衰えていた。直接的な地域以外で INTERFET 軍に貢献したのは、フランス、イタリア、カナダ、ヨルダン、ケニア、英国、ニュージーランドである。目立たずに兵站と情報を提供する米国の役割は重要であった (Dee 2001; Ryan 2000a)。

このように司令官が軍を配備する際は、政治および外交上の敏感性 (sensitivity) によって制約を受けていた。しかし「主導国」モデルにより、十分な数の信頼できる軍隊を自由に使い、中心的な軍事目的を確保した。全体としては、オーストラリア、ニュージーランド、および英国の部隊に対して国境の戦域への配備に限定する効果があり、民兵の侵入と予想される死傷者に対処する必要が出てきた。

憲法や法律面での制限がある日本は、特に後進の連携国に資金援助する目的で 1 億米ドルを提供し、INTERFET の発足を手助けした。また、潜在的な INTERFET パートナーは、貢献国家の費用がカバーされ、初期兵站支援も可能なかぎり提供されるというオーストラリア首相の言葉に力を得た。国連による委任を受けた軍の勢力が増え、INTERFET が最終的な必要分を上回る歩兵を最後に引き受けた一方、物資が不足する特殊部隊 (specialist unit) もあり、国の分隊は外交目的でも作戦所要でも存在した。

上記の制約にもかかわらず、INTERFET 軍の結束は維持され、主要目的である地域の治安回復は達成された。しかし、INTERFET 軍は実際の戦闘には遭遇しなかったため、より厳しく攻撃的な環境 (ソマリアのような場合) でも連携が効果的に機能するとみなすことはできない。

国連委任 (UN mandate) によって「統一命令系統」が指定されたが、これは、ハイチでの介

入の前例が意識にあったのかもしれない (Ryan 2000b, 34-66)。実際には、オーストラリアが DJFHQ (配備可能統合軍本部: Deployable Joint Force Head Quarters) をディリに再設置し、ここで作戦を指揮した。他国軍との連絡は、各代表者が司令部に詰めているわけではなく、個人的接触、頻繁な合同状況説明、コスグローブ (Cosgrove) 少将による他の分隊の訪問など、場当たりのだが効率的な方法で行われた。これについても、死傷者の防止や特定配備の制限といった外交的な圧力がオーストラリアにのしかかるような、さらに厳しい状況下では、こうした命令手順はうまく機能しないかもしれない。その当時の状況下で、インドネシアの報道機関は、東南アジアの別の地域にまで、オーストラリアの傲慢さや攻撃性、残忍性について信憑性の薄い話を詳しく並べ立てた。実際の戦闘があれば、国内政治に大きな影響を与えるような高まった批判を確実に引き出したであろう。

INTERFET が比較的成功したのは、政治的背景がきわめて慎重に準備された状況で、圧倒的な戦力をすばやく投入したことが功を奏したからであると考えられる。

1998 年末、オーストラリア軍は (英国、米国、カナダ、およびニュージーランドと共同で) DJFHQ での演習を行った。これは「虹蛇 (Rainbow Serpent) 演習」と呼ばれ、現地における平和強調のための模擬演習であった (Breen 2000, 3)。しかし、1999 年 8 月の住民投票に先立ち、オーストラリアで士気を高める手段が講じられたが、INTERFET の規模と性格に関する具体的な作戦計画はまったくなかった。2つのシナリオが集中的に検討された。軍の立案者は、インドネシアがその主張を放棄した後に地域の安全を管理するようになると思われる国際軍への参加か、あるいは秩序が突然かつ取り返しのつかないほど崩壊した場合の国際的な人員の避難に備えるよう命令されていた (Australian National Audit Office 2002, 27-30)。今になって振り返り、東ティモールの状況と特に「民兵」について把握されていたこととを考えると、平和維持計画の失敗はオーストラリア政府側の重大なミスであった (Cotton 2001b)。

結局、INTERFET の行動計画は後者のシナリオ「スピットファイア (Spitfire) 作戦」が基になっており、さらに戦闘能力を高め、兵站も大幅に強化したものが「番人 (Warden) 作戦」となった。避難には、迅速な捕捉と適切な上陸地点、さらには国際人員をヘリコプター、車両、または小型船舶で輸送するための港湾施設が必要であった。地域の治安条件に関してうかつに仮定することはできないため、TNI (海軍と空軍も含む) など考えられる敵に対処できるだけの数的にも質的にも十分な軍隊が必要である。

この戦略は、大幅に修正されたものの、INTERFET 作戦に含まれた。コスグローブ空将補は初期配備に先立ってディリへ飛び、インドネシアの Kiki Syahnakri 少将と直接会い、意図を説明して責任の所在を正しい手順で移した。すでにディリ入りしている連絡将校からの助言を受けると、ディリ空港の警戒に当たっている TNI 軍から敵対的な反応を生じる可能性があると考え

え、第一分隊をヘリコプターで投入する計画を破棄した (Breen 2000, 23-29)。第一特殊部隊は、C-130 での到着直後は敵にさらされた危険な状態にあったが、この作戦行動により、少なくとも着陸地帯では協力的な雰囲気を作ることができた。

インドネシアが介入軍の必要性を受け入れた後でさえ、軍自体が地域から完全に撤退し、しかも軽装備で行動するよう要求されたことを思い起こす必要がある。コスグローブ少将が装甲部隊を率いて到着し、軍備をただちに拡張できるように夜間に空港を使用する旨をはっきりさせたとき、受けた失敗の規模がインドネシアの将校たちに明らかとなったに違いない。この地域を放棄したとはいえ、インドネシアは、ニューヨークで2日間にわたって綿密な交渉の後やっと東ティモールの軍備協定を受け入れた。

第一部隊の投入に成功した後も、INTERFET が脅かされる場面があった。インドネシアの T-209 潜水艦 2 隻が INTERFET 艦隊を尾行していたことが判明したため、対潜水艦機能を搭載して供給品（燃料が最重要）と人員の輸送を守らなければならなかった。ある地点では 1 隻との連絡が途絶え、攻撃の可能性を検討する必要があった。TNI 海軍司令部は、潜水艦の行動に関する信頼できる情報を得てはじめて撤退した (Dickens 2001)。同様に、敵意の感じられる戦術をとったインドネシアの軍用機もあった。

最初の上陸地点の治安が回復され、首都で集中警戒が実施されて残りの民兵メンバーに対処するようになると、INTERFET 司令部は「オイル・スポット (oil spot)」戦略を着実に遂行した (Ryan 2000b, 70; Bostock 2000)。東ティモール第 2 の都市 Baucau が占領され、ここの空港が使用できるようになった。上陸用舟艇が運び込んだ装甲によって西国境地域が確保されると、南岸地域に空路と海路で軍隊が送り込まれ、ついに Oecussi 飛び地 (enclave) が占領された。空路の機動性によって各段階で軍備がすばやく増強され、想定された敵の行動を抑制すると同時に、安全が確立されたという強力なメッセージを住民に伝えた。

コスグローブ少将らが導き出した結論は、この種の介入には「きわめて高い能力」が絶対不可欠な要素だということである。広範囲にわたる対潜水艦機能や、前方展開して待機中のオーストラリア戦闘機部隊、投入可能なダーウィン重装甲部隊、戦域偵察用のイージス艦クラスの巡洋艦 USS Mobile Bay などがなければ、信頼できる軍にはならず、冒険主義分子からの反対に遭っていたかもしれない。コスグローブ少将はその後、この種の作戦での教訓として、戦闘訓練を積んだ軍を平和目的に展開したり建設作業に投入することはできるが、その反対はありえないと強く主張した。将来、主要国による連携が繰り返された場合、司令部が全権を握らないかぎり成功はない (Cosgrove 2000)。

パトロールが目に見える形で頻繁に行われるようになって安心した住民は、その後、国際軍

による民兵の孤立化や制圧に協力するようになった。このような協力によって、介入に関する長期の政治目的の基礎が構築される。

初回の上陸から4日以内に、装甲兵員輸送車によって支援される大隊が海路でディリに到着した。6日以内に、広範囲にわたるパトロールを実施し、民兵のメンバーの拠点を一掃した。装甲を軍の主要部分として使用する決定がなされ、M113A1 APC が113台とASLAV車両29台が配備された。

平和維持活動における従来の通念は、住民と直接の接触を維持するために、装甲の使用をできるかぎり避けるというものである。しかし、困難な地形における機動性の確保に役立つ軌道車はまた、その装甲によって民兵を威圧し勢いをそぐという点でも有効であることを、INTERFET軍は知ったのである。

初期の治安が確立すると、パトロール体制は、完全装備の大規模な編成から小規模編成（通常4人）へと再編され、市街や村の住民を安心させた。民兵が制圧されたとの噂が広まると、民間人が丘や茂みなどの隠れ場所から戻り始めた。INTERFET軍の近くに残留していた民兵のメンバーと思しき者は、ただちに身分が確認され、拘留された。

これらの作戦の中では下級仕官の判断が重要であり、問題の解決はINTERFETの言語専門家の存在によって大いに促進された。

戦術的レベルでは、INTERFETとTNIの間で継続的な協議が行われ、オーストラリアの連絡将校がKiki Syahnakri少将の管轄部隊に配属された。また、地図情報が相矛盾する結果として生じた西部境界線での銃撃戦の後、境界での紛争を沈静化する手続きが取られた。しかし、紛争の可能性は常に存在し、さらに深刻な紛争も発生しかけた。

INTERFET軍は展開当初から、道路を通行する人々の中に疑わしい者がいれば身分を確認するよう命令を受けていた。ある紛争では、結果の予想できない大規模な銃撃戦に発展する恐れがあった。ディリでのINTERFETチェックポイントに配置されている人員が、TNI領土の745大隊への輸送を行う軍用車隊を止め、身分証の提示を要求した。軍用車隊は、私服で武器を携帯していないオートバイ隊によって先導されていた。INTERFET軍がインドネシア語（Bahasa Indonesia）で身分証の提示を要求すると、その軍用車隊はそれを拒否した。INTERFET軍の人員は、装備していた暗視装置により、自分たちに武器が向けられていたのを確認している（Breen 2000, 44-47）。車両を通過させるとの決定がなされたが、明らかに民兵のメンバーが含まれていた。それ以来、745大隊が領土を進み、西ティモールへと脱出する間に、多数の殺害や大規模な略奪を行ったことが立証されている（Christian Science Monitor 13 March 2000）。

TNIが大挙して撤退を開始するまでに、武装した TNI とトラックで移動する民兵メンバーに INTERFET 軍が脅かされる事件が他に何件も起きた。また、TNI の人員が路上で発砲するという出来事もあった。TNI による破壊と略奪は、INTERFET が到着しても止むことはなく、明らかに拷問や虐殺が行われている場所を国際軍のメンバーが確認すると、緊張感がますます高まった。INTERFET 軍の確固たる規律により、潜在的な対立も直接的な戦闘に発展することにはなかった。介入軍は交戦に関する厳密な規則を有するのみならず、行動をきわめて厳しく管理しなければならぬという教訓が得られた。

最初の段階で、INTERFET 司令部は、多数の要請を受けた結果、衛星通信の装備を持つ国内外のジャーナリストの一行をディリへ輸送するという決定を下した。したがって、初日を終えてから、INTERFET の行為は詳細な調査を受けることとなった。これは、まだ治安が確立されておらず、1 人のジャーナリストが殺害され、もう 1 人が拘留された事実が明るみに出たタイミングであった。暴力的事件はただちに報道され、分析の対象となった。作戦行動についてのみならず、連携自体の一貫性についても、下級士官と NCO が下した決定がすぐに影響を及ぼしたのは当然のことであった。メディアの影響力を考慮することの重要性は、のちにコスグローブ少将も強調している。

かつて私が下級指揮官であった頃、私の決定は自分の部隊にも敵にも即座に影響を及ぼした。今日の軍事作戦でも、下級指揮官の決定はただちに影響を及ぼすが、現代的な通信によってあらゆる出来事が拡大され、すべてがメディアの目に晒され、あらゆる事柄が文字や映像で世界をただちに駆け巡り、その情報を多数の専門家やコメンテーターが何百万人もの視聴者に解説するのである。こうして、下級指揮官の決定と小規模チームの行動は、国際問題の方向性に影響を及ぼすのである (Cosgrove 2000)。

ここでも、交戦に関する明確で一貫した規則と、完全に信頼できる規律が必要だという教訓が得られたようである。

ティモールの「民兵」に対する作戦では、軍事力だけでなく、逮捕および拘留の権限も必要であった。この役目は、社会的権力と協力してはじめて行使できるものである。

INTERFET 軍は、配備の初日から民事的課題に直面した。国連委任の要件の一つは、UNAMET (国連東ティモール支援団) を支援するというものであったが、UNAMET には領土や住民に関する権限が一切与えられておらず、インドネシア政府の解散もあったため、領土内に政府は事実上存在しなかったのである。INTERFET 軍は、民兵メンバーと思しき者を拘留したが、そのための留置所もなければ、罪状について裁定を下す法的手続きもなかった。虐殺や拷問の現場が発見された場合、熱帯地域では、証拠を記録するための法医学的作業を急いで行わなければならなかった。このような重要な仕事を行う INTERFET の能力は、たいていは場当たりの手配に頼っていた。FRETILIN (東ティモール独立革命戦線) は明らかに優勢な政治運動であっ

たが、地方行政を組織化する体系的な試みではなかった。幸いにも、軍はただちに住民との間に信頼と協力関係を確立し、多くの問題が善意に基づいて解決された。さらに要求の厳しい状況下では、この権限の欠如は、当然のごとく議論的となっていただろう。軍の任務遂行に関するかなりの不満があれば、連携の一貫性にも負担がかかったであろう。

治安が確立されると、INTERFET の民事的役割は情報作戦の演習とでも呼ぶべきものへと拡大した。軍は、住民を保護し、将来の脅威に対処する能力と権限があるというメッセージを住民に伝える能力を発達させる必要があった。このメッセージの伝達には、ビラ、ポスター、ラジオ放送等の通信手段が利用された。領土に到着してから1か月以内に、INTERFET は最初の普通サイズ新聞「New East Timor」を3か国語で発行し、すべての地域で配布した。基本的な公的業務がまったく存在せず、ほとんどのインフラが破壊された状況では、これは簡単な仕事ではなかった (Beasley 2002; Blaxland 2002)。この仕事の重要性と、利用できるリソースの少なさから、ADF (オーストラリア防衛軍) には民事および軍事作戦の専門家が欠如していること、また、将来の連携作戦ではこのような能力が強く求められるという結論が得られた。

主導国としての役割を前提としたことは、オーストラリアの兵站機能を限界に至らしめた。

問題の一部は、軍需品輸送隊に対する需要量の多さから生じた。基本的必需品は用意してくるとの条項に同意したにもかかわらず、補給品をほとんど持たずに到着した分隊もあった。潜在的戦域に最初の部隊が到着した際、軍の構成が依然として未決定であり、計画を作成または変更する時間はほとんどなかった。

さらに、オーストラリアの兵站業務は、多国籍軍の必需品を供給するためではなく、オーストラリアの軍隊を支援するためのものであった。オーストラリアで通常とは異なる装備が臨時に必要な場合を除き、軍は費用を補償されたため、オーストラリアの兵站業務担当者は、供給した必需品の価格を計上する必要があった。この仕事に必要な技術を開発するには、時間を要することもあった (Australian National Audit Office 2002, 52-88)。

戦域が窮境に陥っているにもかかわらず、このような会計上の要件をすべて取得した国の分隊もあった。作戦地域への到着が遅れた供給品について、オーストラリアによる補償を要求した分隊さえあった。ここから得られる教訓は、潜在的な「主要国」が適切な兵站システムを持ち、他の連携分隊に正確な責任の範囲を伝える必要があるということである。

PKO の作戦が迅速に開始できない場合、多国籍任務に代わる作戦が発生するのは当然のことである。ティモールの経験が明らかに示しているのは、このような推移には軍司令官の早期の確認と、司令部の適切なリソース、さらには適切な計画および準備が必要だということである。東ティモールのケースでは、これらの分野で重大な問題があった。

すでに述べたように、INTERFET 司令部は事実上、オーストラリアの命令系統であった。

UNTAET は、安全部門も含め、1999 年 10 月 25 日に安全保障理事会によって正式に認可されたが、DPKO（国連平和維持活動局）はエネルギーのほとんどを領土の民間機関の育成に注いだ。これは、上記のように政府が不在であることを考えれば容易に理解できることである。UNTAET 軍司令官は 12 月 30 日に任命されたばかりで、2000 年 1 月 25 日ようやく東ティモールに到着した（de los Santos 2001）。司令官が不在の INTERFET は、領土の東部地域を 2 月 1 日に国連安全保障当局に移譲する際に開始する移譲計画の作成を余儀なくされた。軍司令部には 200 人を配備することになっていたが、INTERFET の最終部隊が撤退する 2 月 23 日の時点で 75 人しか到着しておらず、補充されない空席が多かった。就任したスタッフは、共同で働いた経験がなく、基本的な装備さえもなかった。

このような移譲に関する問題は、権限系統が明確でないことでさらに悪化した。国連軍司令官は、任務全体の指揮を執る SRSG（国連事務総長特別代表）に対して責任を負っている。東ティモールのケースでは、軍の最初の指令は DPKO 事務次官によって出されており、SRSG は 5 月 8 日までは特に軍の指令を発しなかった（Smith 2002, 125-8）。

さらに、軍司令官は、UNTAET 軍の作戦を成功させる強力な基礎を敷くのに十分な期間は戦域にとどまらなかった。幸いなことに、他のレベルの命令系統が柔軟に対応することができた。ここでは、1999 年に国連本部でティモール問題を処理していたオーストラリアの副司令官が主に指導的役割を担った。

その他に生じた問題としては、複雑な安全活動（航空支援、海上部門、情報能力、通信など）を伴う多様なタスクを反映する混合軍がなければ成功は望めないということである。

UNTAET が治安面の責任をすべて負うようになったのは、2000 年 2 月 23 日のことであった。その頃には、西部境界線の向こうで軍が行う実際の治安活動は、ほぼルーチンワークだけになっていたほど、状況が安定していた。分隊は、この機会を利用して有益な社会事業を行ったり（国内 NGO との協力など）、土木工事やインフラの修復などを始めたりした。しかし 2000 年半ばに、民兵が中心部と南の境界線から次々と侵入し、UNTAET 平和維持軍の兵士が 2 名死亡した。UNTAET によって契約された航空機材は不十分であることが明らかとなり、ADF は東ティモールにヘリコプターを持ち込んで移動と監視を行った（ただし運用はオーストラリアが直接管理）。東ティモールが島国であるにもかかわらず、UNTAET には海軍がなく、海路による敵の侵入を阻止することができなかった。

また、UNTAET は、多国籍間で情報通信の問題が生じることも経験していた。INTERFET はオーストラリアの情報機材を使うことができたのに対し、UNTAET の場合は軍事情報班が情報の収集や評価に十分な資源を投じなかった。UNTAET は、民兵の侵入に対抗できるような情報運用に関する持続的な方針も追求しなかった。

平和活動では土木能力が重要であり、インフラと通信を回復する仕事は、人道的、社会的、政治的影響が強いため、リソースを十分に割り当て、その管理は任務の民間要素と協力して行う必要がある。

UNTAET の土木作業は限界に達していた。国内の土木部隊の中には、有能な人員を有しながらも、装備や供給物資の使用が厳しく制限されている国の部隊もあった。土木に関しては、UNTAET に対するオーストラリアの貢献はそれほど大きくはなかったが、オーストラリアの部隊には強い制限がなかったため中身の濃い活動が行えた。

最終的には、国連の兵站、供給、補償システムは破綻をきたした。

国連の兵站に関する問題は新しく生じたものであり、Lakhdar ブラヒミが2000年8月に作成した「国連安全活動に関する委員会報告」(Report of the Panel on United Nations Peace Operations)にはシステムの変更を勧める言葉が盛り込まれた(Brahimi 2000)。最初の副司令官が見たところでは、現在の国連兵站システムは軍事作戦の実行には不満足なものであり、通信環境が貧弱ならばなおさらである。現在のシステムは、詳細な計画がなく、中央管理が強すぎ、あまりに遅く、軍司令官の要求に応えることができない(Smith 2002, 141)。東ティモールに特有の問題としては、航空機の不足、解決に6週間を要する配給量の問題のほか、遠距離通信システムが整備されておらず、軍が自前の無線装置の使用を余儀なくされたことなどがあった。

国連による国内の部隊への補償問題については、UNTAET におけるオーストラリアの経験は有益である。国連の補償は、国連と合意した関係国が提供した人員および装備に基づく。人員については固定料金、装備は選択料金である。国連 DPKO がオーストラリア防衛局(Australian Defence)の担当者との間で合意に至るまでにしばらく時間を要し、最終的な覚書は2001年8月になって初めて交わされた。オーストラリアが補償を受ける金額は、国防省による実際の評価額の約5分の1である。このように補償が減額された上に支払いも遅れ、初年の配備(2001年2月まで)で合意された補償額の半分未満が、同年10月に支払われた(Australian National Audit Office 2002, 46-8)。

東ティモールの経験は、オーストラリア国内で、今後の防衛の方向性について大きな議論を呼んでいる。9月11日以前も、冷戦後の環境で、オーストラリア大陸の防衛を重視していた以前とは対照的に、軍事原則と軍事訓練は、平和維持のような新しい役割と、国境を越えた犯罪やテロ行為といった「新世代」の安全問題の取扱いを反映する必要があると言われていた。

オーストラリアの安全に関する見通しについては、東ティモールの経験による影響が大きかった。1999年の危機では、多国籍軍の投入と支援に関連する兵站がきわめて困難であることを考慮すれば、激戦が予想される戦域で(共同作戦が未経験の)オーストラリア軍は大いに活躍したと考えられているが、一方で、その関わり方は潜在的な能力の欠如を露呈した。2000年の

国防白書には、その後10年間、予算を拡大することが明記されている。防衛用装備の多くが旧式化していることから、このような予算の拡大はすでに予想されていた。また、オーストラリア大陸の防衛後、平和維持を含む「低次の作戦」がADFにとって2番目に優先されるものであること、東ティモールにおける活動の特徴が繰り返される可能性があるという明確な声明が、国防白書には初めて盛り込まれた。

これにより、ADFが地域的な平和維持と人道主義的救援作戦に貢献し、オーストラリア人をはじめとする住民を紛争地域から避難させる必要が生じる可能性がある。そのような作戦に貢献する最大の軍隊とならなければならない。東ティモール、ブーゲンビル島、ソロモン諸島で現在われわれが直面している事態からも分かるように、複数の作戦を同時に実行するよう要求されることを念頭に置いた計画が必要である（Department of Defence 2000, 39）。

この記述は、複数のシナリオを想定していると思われる。白書では、インドネシアの戦略的優位を強調し、オーストラリアの安全がインドネシア国内の「逆行的開発」（その原因が国内にありと国外にありと）によって脅かされると主張している（Department of Defence 2000, 22）。この文章が9月11日以前、そしてバリの爆撃以前に発表されたことを思い起こす必要がある。

東ティモールに関して白書では、安全面で継続的に関わると伝えているだけである。

オーストラリアは「独立」東ティモールとの間で効果的な防衛関係を築く努力をしていくであろう。東ティモールは安全に関して驚異的な課題に直面している。我々の目的は、東ティモールが、治安を確保しかつ近隣地域の安全に貢献できる能力と国家施設を作り上げる際に、他の国々とともに適切なレベルの援助を東ティモールに提供することである（Department of Defence 2000, 37）。

国防大臣はこの文書が発表される1週間前、東ティモール防衛軍の訓練と装備に対する2,600万オーストラリアドルの支援プログラムを発表した（Australian, 24 November 2000）。東ティモール防衛軍は、FALINTIL（Forças Armadas de Libertação Nacional Timor Leste）を中心に構成されている。FALINTILはゲリラ軍であり、長年にわたってインドネシア軍の最大の強敵であったため、この約束は（TNIの継続的な国内政治上の重要性を考えると）将来的なインドネシアとの関係に摩擦を起こす可能性があると思われる恐れもある。

INTERFETの結果であると思われる装備やその他の欠点は修正された。また、オーストラリア軍事ドクトリンは、準備が必要な可能性のある地域で、新しい連携作戦に参加することを明確に予想している。しかし、テロへの注目が高まったため、東ティモールの経験から得た意識やリソースが薄れてしまった。

東ティモールでの経験の各3段階は、程度の違いはあれ、秩序を確立・維持すると同時に国

家創設の基礎を築くという、衝突を招きかねない仕事を要求される従来の平和維持者のジレンマを引き起こした (Suhcke 2001)。

UNTAET 統治を反映し、このジレンマの重要性についてはさまざまなことが書かれてきた (Beauvais 2001; Chopra 2002; Gorjão 2002)。しかし、軍事と安全の分野でもこのジレンマは明らかであった。

比較的短い INTERFET フェーズでは、治安の回復が最も緊急の課題であり、この目標は国際軍によってのみ実現される可能性があった。この仕事の達成は、対立中の関係者も行政機関も存在しないため、困難ではあっても論争の可能性はなく、INTERFET が軍を完全に独占していた。最初は FALINTIL が解放者として軍を受け入れ、民兵メンバーに対する自警的行為は規律を維持して行われた。INTERFET は Xanana Gusmão をディリに連れて行き、10 月 22 日に初めて Xanana は住民に演説した。しかし、INTERFET はすべての戦闘員を武装解除しなければならず、その命令を文字通りに解釈すれば、抵抗運動も例外ではなかった。この可能性が生じると、巧みな外交でなければ静められない事件が数件起こった。ついに、軍が営舎にとどまり、西の境界線の偵察者および案内者として軍の指揮官を数名従事させるという条件で、FALINTIL の武装解除を要求しない決定が下された。FALINTIL が将来的に東ティモール防衛軍の中核をなすのは明らかであり、以前の役割を考えれば投票と政治的独立も可能であった。しかし、国連がこの問題への対処を失敗し、あるいは対処する能力を欠いていたため、戦域での急場凌ぎを余儀なくされた。

この問題は、UNTAET の任期中にさらに深刻化した。FALINTIL メンバーの多くは営舎にとどまった。また、約束の物資や国際支援が到着しなかったため、不満が広がった。国連本部は 2000 年 7 月になってようやくこの問題に取り組み、資金を提供して、治安オプションの研究を行い（これは最終的には東ティモール防衛軍の設立へとつながる）と、FALINTIL のベテラン兵士を第一大隊に採用した。FALINTIL メンバーは一般的に、UNTAET 軍や警察と衝突した際に一般大衆の支持が得られるため、自分に関する評価や補償についてそれほどうるさく主張しなかった。これは治安の維持にとっては幸いなことであった。警察は軍事訓練を独占的に行う正式な権利を有していたが、UNTAET 軍には多くの正規戦闘員がいた。それにもかかわらず、FALINTIL 内の常軌を逸した一部の派閥が、Baucau をはじめとするさまざまな地域で騒乱を引き起こしたり、反体制派の CPD-RDTL (Conselho Popular pela Defesa da República Democrática de Timor Leste — 民主東ティモール防衛人民評議会) と衝突したりした。独立後の退役軍人協会とは、Alkatiri 政府に対する不満の中心である。防衛軍の編成は、メンバーの選抜において政治的基準に基づいた部分があることが分かり、それ自体が政治的摩擦の原因となっている。

一方、すでに述べたように、オーストラリアは東ティモール防衛軍を大々的に支援してきたため、そのせいで国内の政治的論争に巻き込まれる可能性があった。貧窮化した環境の中でも

物資の供給も訓練も比較的優秀なこの軍が、政府の能力不足や失敗に起因する将来的な危機において、政治的な役割を担う可能性は考えられる。カンボディアやコソボと同様に、東ティモールでも、国際介入の終わりにあたって秩序と治安を維持する際に必要な基礎がどのようなものが、十分に検討されていなかった (Kondoch 2001; Caplan 2002)。

全体として、オーストラリアの政策は、地域秩序における明白な弱点と、グローバルな政治機関の必要性 (特に国連)、そして国際介入の裁可と合法化の中で位置づけられなければならない。

国際関係研究で広く認められているように、その正確な位置づけについて、果たしてそれが安全保障共同体なのか、あるいはエリート達によるプロジェクトに過ぎないのか、をめぐっては異論があるとはいえ、この地域で最も重要な安全保障に関係する超国家的な組織は ASEAN である (Acharya 2001; Narine 2002)。統治権の相互尊重、外圧に影響されない権利、他国の内政に対する干渉の禁止、平和的手段による紛争の解決、および軍事力の放棄に関する ASEAN 基準は、アジア太平洋地域での機関の設立に多大な影響を与えている。1970 年代から、オーストラリアの外交政策立案者は、ASEAN の主要国を安全 (および経済) に関する対談者と考えた。

しかし、東ティモール問題に対する ASEAN の反応の記録は、地域的な安全秩序に限界があることを示している。どの文献を見ても、インドネシアによる東ティモールの併合では、積極的な軍事力の行使と系統立った地域住民の人権侵害が発生している。インドネシアには東ティモール領土の所有権がなく、1975 年 12 月 7 日の侵入は、占領の歴史の中でも目に余る介入であった。1975 年 11 月 28 日に東ティモールが発した独立宣言が無視されたとしても、国際法と国連によると、この領土は自決行為に関して未決定のポルトガル領であった (Clark 1995)。さらに、インドネシアの行為は、ASEAN が設置した公共機関 ZOPFAN (Zone of Peace, Freedom and Neutrality : 平和と自由と中立の地帯) の意図 (地域特有の秩序を築く) を無視するものであった。東ティモールの思いきった行為により、インドネシアは軍事的に米国に頼ることとなり、グループが表面的には拒絶しようとしていた外国の影響力により、さらに混乱の度合いを高めてしまった。しかし、シンガポールが国連総会での投票を棄権したことを除けば、この問題が最初に話し合われた際、インドネシア政府を一致団結して支持するという ASEAN の方針が破られることはなかった。

1990 年代初頭、1991 年のサンタクルスの殺戮が示す通り、この領土に関するインドネシアの政策が失策であることが明らかになり、以前はインドネシアを支持していた、または沈黙を守っていた多くの国がより批判的な態度を示した。議会の聴聞会の結果、米国におけるインドネシア将校の訓練は保留となり、主要援助国政府による委員会は異議を唱え、国連はリスボンとジャカルタの間で領土に関する交渉をあらたに実現しようとした。しかし、すべての国がこう

した傾向にあったわけではなかった。オーストラリアと日本は、国連人権フォーラムでインドネシアへの批判を逸らす発言を行った。同様に、1990年代を通じて、マレーシアとフィリピン、さらにはタイの政府も、東ティモール問題について NGO が首都で召集しようとする会議を妨害した。これが、1999年の危機に対して、ASEAN がまったく不適切な反応を示した背景である (Inbaraj 1995)。

現在は、グループがこの紛争を避け、国連その他でインドネシアの立場がしっかりと支持されている理由は、この時期にオーストラリアが似たような行動をしたように、十分に明らかである。しかし、1979年からのカンボディア問題への ASEAN の関与が、ASEAN の部分的な支持を示すものであるとするなら、ASEAN は 1999 年 9 月 12 日まで東ティモールにまったく関与していなかったということは、さらに強い否定として解釈されたとの見方もある。

1999年の東ティモール危機が、ベトナムによるカンボディア侵攻以来、東南アジア最大の安全保障問題であることはほとんど確実であり、ASEAN における立役者が危機を巧みに処理する際、外的な影響による介入を回避する「地域的」解決法が必要であった。しかし、住民投票後に血が流れ、インドネシア政府は明らかに秩序の維持という国連と東ティモールに対する義務を履行する能力も意欲もなく、ASEAN は開発に影響を与える仕組みを見出すことはできなかった。オークランドでの APEC 会議が招集された際、ASEAN の外務大臣たちは東ティモール問題を議題に入れることさえ最初は拒否していた。国際介入の必要性と、この介入がハビビ政府に受け入れられることを国連が主張すると、タイの Surin Pitsuwan 外務大臣は、ASEAN 諸国による介入軍への貢献に前向きであった。ASEAN 諸国は分隊を派遣したものの、上記の制限があった。

地域的な安全保障構造の失敗が、危機に対するオーストラリアの反応に大きく影響していることはほぼ確実である。この失敗は永続的なものであり、政策立案者は既存の 2 国間条約の中で安全保障を求める傾向をさらに強めている。同様に、制裁的な介入における国連の卓越した役割は認知され、肯定されているが、9月11日以降の開発はこの役割と米国との同盟の義務に緊張をもたらした。

結 論

どのような基準から見ても、東ティモール介入時のオーストラリアによる軍事戦略は成功であった。安全保障は速やかに確立され、死傷者はわずかであり、そのわずかな死傷者もほとんどが交戦ではなく事故によるものであり、東ティモールの住民への二次的な被害もなかった。占領中は、治安部隊と住民の関係は良好で、UNTAET への引継ぎも成功だった。UNTAET の公民的および政治的記録では、たしかに成功の度合いがさまざまであるが、地域によって見られた進展の遅さに対する大衆の不満も、治安の悪化につながるほどではなかった。領土では投票により、ほとんど完全な平和的環境の中で選挙権のある人々を選ぶことができた。国連は現在、概して協力的な雰囲気の中、地域の当事国に治安維持の仕事を任せ始めている。

介入の担当機関である国連が潜在的に有する責任に関し、多くの国が積極的な姿勢を見せないことを考えると（ブラヒミ報告での控えめな提議に対する批判に見られるように）、将来の国際連携戦略が東ティモールで採用された方法に適合されるのは当然であろう。アラン・ライアン（Alan Ryan）が主張したように、このような連携戦略を成功させるためには、主要国が厳重な統制を行わなければならない、効果的な情報システムが必要であり、連携の妥当性には地域の協力が不可欠である（Ryan 2002）。しかし、その作成が世界的な課題となっている共通の平和促進原則がなければ、このような対策もすべて不十分である（Thakur 2001）。そして、オーストラリアは将来的に、このような連携に参加する際にさらに慎重になるだろう。東ティモールでの活動は成功であると思われるかもしれないが、危ういところで避けられたに過ぎない危険も多く、防衛体制を限界まで広げてようやく対応できたからである。

REFERENCES

- Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia. ASEAN and the problem of regional order* (London: Routledge, 2001)
- The Australian (Sydney)
- Australian National Audit Office, *Management of Australian Defence Force Deployments to East Timor* (Canberra: The Auditor-General Audit Report no. 38, 2002)
- Kent Beasley, *Information Operations during Operation Stabilise* (Canberra: Land Warfare Studies Centre, Working paper No 120, August 2002)
- Joel C Beauvais, 'Benevolent Despotism: a critique of UN state-building in East Timor', *International Law and Politics* 33(2001), no 4, 1101-1178
- John Blaxland, *Information-era manoeuvre The Australian-led Mission to East Timor* (Canberra: Land Warfare Studies Centre, Working paper No 118, June 2002)
- Ian Bostock, 'East Timor: An Operational Evaluation. By the Book', *Jane's Defence Weekly* 3 May 2000, 23-27
- Lakhdar Brahimi, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*
<www.un.org/peace/reports/peace_operations/report.htm>, 21 August 2000.
- Bob Breen, *Mission Accomplished, East Timor: the ADF participation in INTERFET* (St Leonards: Allen and Unwin, 2000)
- Richard Caplan, *A New Trusteeship? The International Administration of War-torn Territories Adelphi Paper #341* (London: IISS/Oxford University Press, 2002)
- Jarat Chopra, 'Building State Failure in East Timor', *Development and Change* 33(2002), no 5, 979-1000
- The Christian Science Monitor, 'A Brutal Exit – Battalion 745',
<www.csmonitor.com/atcsmonitor/specials/timor>, 13 March 2000
- Roger S Clark, 'The "decolonisation" of East Timor and the United Nations norms on self-determination and aggression', in *Catholic Institute for International Relations and International Platform of Jurists for East Timor, International Law and the Question of East Timor* (London: CIIR/IPJET, 1995), 65-102
- Peter J Cosgrove, 'The ANZAC Lecture at Georgetown University', 4 April 2000
- James Cotton, 'Against the Grain: The East Timor Intervention', *Survival* 43(2001a), no 1, 127-42
- James Cotton, 'Australia's Commitment in East Timor: A Review Article', *Contemporary Southeast Asia* 23(2001c), no 3, 552-68
- James Cotton, 'The East Timor commitment and its consequences', in James Cotton and John Ravenhill eds, *The National Interest in a Global Era: Australia in World Affairs 1996-2000* (Melbourne: Oxford

University Press, 2002), 213-34

Patrick M Cronin, 'Coalition Warfare Facts, Fads and Challenges', *Strategic Review* 22(1994), no 2

Moreen Dee, "Coalitions of the Willing" and Humanitarian Intervention: Australia's Involvement with InterFET', *International Peacekeeping* 8(2001) no. 3, 1-20

Jaime de los Santos and Arnulfo M B Burgos, *Restoring Hope. Peacekeeping the East Timor Experience* (Manila: A M Cleofe Prints, 2001)

Department of Defence, *Defence 2000 – Our Future Defence Force* (Canberra: defence Publishing Service, 2000)

Department of Foreign Affairs and Trade, *East Timor in Transition 1998-2000. An Australian Policy Challenge* (Canberra: Brown and Wilton, 2001)

David Dickens, 'The United Nations in East Timor: Intervention at the Military Operational Level', *Contemporary Southeast Asia* 23(2001), no 2, 213-32

Paulo Gorjão, 'The Legacy and Lessons of the United Nations Transitional Administration in East Timor', *Contemporary Southeast Asia* 24(2002), no 2, 313-336

Sonny Inbaraj, *East Timor. Blood and Tears in ASEAN* (Chiangmai: Silkworm Books, 1995)

Boris Kondoch, 'The United Nations Administration of East Timor', *Journal of Conflict and Security Law* 6(2001), no 2, 245-65

Shaun Narine, *Explaining ASEAN: regionalism in Southeast Asia* (Boulder: Rienner, 2002)

Alan Ryan, *From Desert Storm to East Timor. Australia, the Asia-Pacific and the 'New Age' Coalition Operations* (Canberra: Land Warfare Studies Center, Study Paper No 302, 2000a)

Alan Ryan, *Primary Responsibilities and Primary Risks. ADF Participation in the International Force East Timor* (Canberra: Land Warfare Studies Center, Study Paper No 304, 2000b)

Alan Ryan, 'The Strong Lead-nation Model in an ad hoc Coalition of the Willing: Operation Stabilise in East Timor', *International Peacekeeping* 9(2002), no 1, 23-44

Michael G Smith with Moreen Dee, *Peacekeeping in East Timor. The Path to Independence* (Boulder: Lynne Rienner/International Peace Academy, 2003)

Astri Suhrke, 'Peacekeepers as Nation-Builders: Dilemmas of the UN in East Timor', *International Peacekeeping* 8(2001), no 4, 1-20

Ramesh Thakur, 'Cambodia, East Timor and the Brahimi Report', *International Peacekeeping* 8(2001) no. 3, 115-24.