

平和構築活動—地域的任務に関するオーストラリアの視点

ジェームズ・コットン

オーストラリアの国防計画とその優先事項は、伝統的に遠征型アプローチと地域的アプローチとの間を揺れ動いてきた。イラクの経験を経て、またアフガニスタンでの現在の活動が直面する大きな困難を考えれば、特にオーストラリアの新指導部が南西太平洋諸国をより重視する意思を明言している今、オーストラリア国防軍(ADF)には自国の近隣地域における役割の拡大が期待される。

オーストラリア軍は現在、東ティモール、フィリピン、ソロモン諸島、パプアニューギニア、さらに太平洋哨戒艇プログラムを通じてその他の太平洋諸国においてミッションまたはコミットメントを有している。オーストラリア連邦警察や司法省などその他の政府機関の人員も、これらの諸国のほかバヌアツ、トンガ、ナウル、フィジーで任務に従事している。このような地域的任務は今後も継続するか、追加の様相を帯びる可能性が高い。平和構築は広範囲の政府の援助対応の一環として、これまでも今後も太平洋地域におけるオーストラリア軍の主要な責務である。これらの任務をより広い文脈で見れば、そこには将来的に国家の無能あるいは国家の失敗が生じる可能性がある。この現象は制度的な問題であるとともに、資源の枯渇、環境の劣化、気候変動、継続する人口増といった関連現象の産物でもある。

本稿では、国家の無能の問題を考察し、この能力欠如と国家内紛争との関係について論じる。次に、この地域の安定化と平和構築に関するオーストラリア軍の経験について、東ティモール、ソロモン諸島、ブーゲンビル島(パプアニューギニア)の事例を具体的に参照しながら論じる。最後に、地域的平和活動における軍事組織の将来の可能性についていくつかの結論を導く。

域内国家の無能

2006年、オーストラリアの軍およびその他の要員は、東ティモール、ソロ

モン諸島、トンガの各首都での暴動と混乱の結果への対応に従事していた。フィジーの首都スバで同様の事態が起こった後は、軍司令官フランク・バイニマラマのクーデターにより民主主義回復のプロセス（オーストラリアはそのプロセス促進の役割を担っていた）が後退した。同年、ナウル政府はオーストラリアからの2000万豪ドルを超える援助金によって何とか機能している状態だった。こうした状況から、「国家の失敗」または「国家の無能」という概念を南西太平洋諸国にも適用できるのか、またそれに呼応して、オーストラリア（およびオーストラリア軍）はそうした無能からくる影響を緩和するためにどんな役割を担えるのか、あるいは担うべきなのかという点に関する議論が生まれてきた。

「国家の失敗」という概念は、互いに関連してはいるものの方法論的にまったく異なる複数の意味で用いられている。おそらく最も一般的なのは、国家が市民の側の同意と理解を得ることができない状態という意味だろう。理論的な見方によれば、失敗国家の要素は幾分か変化してきた。（「略奪的」な失敗国家は別として）国家が衰退し、歳入が減り、国家としての能力が低下する——そしてその地位を地元の市民社会や「伝統的」支配層、あるいは国際的な軍や機関に取って代わられるということのようである。それに続いて、程度の低いものであれ大惨事となるものであれ、混乱が起こる。

国家はなぜ失敗するのか。その地方に特有の紛争が起こりやすい国家に見られる背景的な要因（または誘因）については、膨大な比較研究がある。世界銀行の委託によりポール・コーリエらが実施した大規模な研究プロジェクトで明らかになったところによれば、経済の多様化の欠如、天然資源の輸出への依存、急速な人口増、教育レベルの低さ、国境を越えて大きく離散したコミュニティの存在といった特徴のある国は、深刻な国内の混乱を経験する可能性がきわめて高いという。これらの誘因はすべて、本稿で取り上げる太平洋諸国（東ティモール、ソロモン諸島、パプアニューギニア）の事例に見て取れる。東ティモールでは国家が労働力の最大の雇用者であり、産業はほとんど存在しない。最重要の輸出品はコーヒーで（ただし国家の最大の歳入源は石油収入）、

ポルトガルとオーストラリアに（1999年以降は西ティモールにも）かなり大きな移民コミュニティがある。さらに、東ティモールの出生率は現在世界第1位で、出産年齢の女性1人当たりの出生数は7.8人にのぼる（この率が今後も続けば20年以内には人口が倍になる）。ソロモン諸島では、木材伐採業と漁業が主要な非生業経済活動だが、前者については、2014年前後には未伐採森林がなくなる見込みであるため持続可能ではない。首都では労働力の最大の雇用者は国家であり、若者の失業は珍しくもない。パプアニューギニアの経済は鉱物と資源の輸出に雇用を大きく依存しており、人口の約40%は1日1豪ドルに満たない収入で生活している。この3カ国のうちではパプアニューギニアが最も識字率が高いが、それでも成人人口のわずか57%である。パプアニューギニアとソロモン諸島でも、人口は年間約2.7%の率で急増している。

オーストラリアでは特に2006年の混乱の観点から、南西太平洋地域の「アフリカ化」と呼ばれる事象についての論争が生じている。この「アフリカ化」という分類は、そこにパプアニューギニアとソロモン諸島だけでなく、東ティモール（同国は援助関係は別としても地理的には東南アジアに属する）も含むように拡大してきた。この論争では、いわゆる「国家の失敗」現象をより一般的に適用できるかという点については議論があるが、こうした「失敗」状態の指標に関しては一定の合意がある。その指標とはつまり、文民体制と軍事組織間の緊張の増大、天然資源をめぐる異なる民族グループ間の競争、政府機関の弱体化、富や権力を得る手段としての国家の中心性である。

ここで取り上げる事例には、この4つの指標の証拠がいずれも容易に見出せる。東ティモールの国家警察（PNTL）と国防軍（F-FDTL）との長年にわたる緊張関係と、これらの組織が政治上層部内の対立する党派によって利用されたことは、強制力を誰がコントロールするかについて根本的な意見の不一致があったことを示している。2006年3月23日にグスマン大統領（当時）が最初に言及した「東」対「西」（ロロサエ対ロロモヌ、またはカラディ対フィラク）の「民族的」分断の出現に関しては、首都ディリで増殖し、同年を通じて多数の市民を難民化させた暴動の中心となった「暴徒」らの多くが、自分たちの地

理的アイデンティティを公然と主張した。ある種の解釈によれば、この「民族的」分断のルーツはレジスタンス時代にある。当時、東ティモール民族解放軍（FALINTIL）は主に東部で活動し、東部の住民の支持に依存していた。これに反して、より人口の多い西部はインドネシアの統治機関への統合の度合いが高く、「バハサ」（インドネシア語）の使用も広まっていた。一般には認識されていなかったが、この展開に、この国の豊かな石油・ガスの利権確保を狙った上層部による何らかの操作があったことは明らかである。

パプアニューギニアのブーゲンビル紛争は、首都ポートモレスビーの政府が、自分たちを民族的特徴の異なる集団とみなしている人々が住む島に鉱山開発を強要したことが発端であった。「命令」を押しつけようとしたこと自体が、ブーゲンビル島の住民の多くにとっては国家とそのやり方が自分たちとは異質なものである証拠だった。このような問題はソロモン諸島でも見られる。ソロモン諸島の紛争は、元をたどればマライタ島からガダルカナル島（首都所在地）への移住者の流入と、それに対するガダルカナル島の元々の住民の反感が原因である。やがて統治機関にもこの対立が反映され始め、それに伴って政府は社会秩序の推進をやめてしまった。

統治機関の回復力と透明性についてはどうだろうか。東ティモールのアルカティリ政権の主導で実施され、2006年1月に首相（当時）に提出された報告は、行政府の活動に対するチェック機能を議会が欠いていることを議会の構造や開催方法から明らかにした。議会はまれにしか開催されず、欠席の議員も多く、内閣の意向に関係なく主導権を行使しようとする動きは議員の中にほとんど見られなかった。パプアニューギニアでは選挙は定期的に行われているが、汚職が蔓延しており、議員に選出されても任期はたいてい1期のみで、同族グループへの金品のばらまきを伴う。ソロモン諸島では議院内閣制の政府は事実上崩壊し、2000年には首相と総督が警察の不満分子の手で武力によって地位を追われた。

さらに、経済における国家の役割もある程度、一般化できる。東ティモールでは国家セクターが公的セクターの主要な雇用主である。アルカティリ一族

やその他の前政権につながりのある人物が国家による契約を操作しているという疑惑が2006年に発覚し、幻滅と反発を呼んだ。他の非工業化石油富裕国の経験が何らかの指針になるとすれば、石油・天然ガス収入の支配権は国家上層部にとって主要な影響力の源泉となる。ブーゲンビル島の事例では、鉱業部門の鉱区使用料に対する国家の利権が主な争点であった。ソロモン諸島は一世代以上も木材伐採業と、それより程度は低い漁業に依存してきた。結果的に木材業は主要な汚職の源となり、収益上有利な政府の輸出認可は賄賂ベースで与えられた。漁業権もやはり汚職を通じて外資企業に認可されている。

これまでのところ「アフリカ化」仮説の焦点は、西太平洋地域の社会的・政治的構造であった。しかし、政治は常に従属変数であるとは限らないため、現職政権が選んだ（あるいは選ばなかった）政策も国家に対する国民の態度を左右する要因となるはずである。十分に機能を果たしていない国家は国民からの理解や正当性を期待できないうえ、秩序への反乱分子を生み出す場合もある。鉱山収入の大部分をブーゲンビル島外に振り向けるというパプアニューギニア政府の決定は反感を買った。勃発した紛争は、やがて島の武装勢力に対してパプアニューギニア国防軍が投入されたことによって激化し、軍の成員による多数の虐待行為を引き起こした。ソロモン諸島のお粗末な開発政策は、若者の失業対策としても、生業部門以外の持続可能な収入の提供という意味でもほとんど役に立たなかった。政治上層部の一部が台湾との外交関係樹立を模索すると決定したことが更なる汚職の源を生み出した。東ティモールでは、栄養水準の低さやきわめて高い若者の失業率への対策はこれまでほとんどなされていない。おそらく最も物議をかもした無駄な政策は、ポルトガル語を引き続き公用語とした決定だろう。政府はポルトガル語を話せない住民（人口の85%にのぼると言われ、高学歴の若い世代にも多い）を疎外し、こうした人々は結果的に市民としての権利を不完全な形でしか行使できなくなった。この決定は議会を揺るがし、司法制度の機能を妨げ、教育制度を複数の言語が入り混じった混乱状態に陥れた。

これを「アフリカ化」論争の視点から見れば、東ティモールの困難はソロ

モン諸島のそれと比較できる。しかし東ティモールは、アフリカ化はされていても決して「アフリカの」ではない。混乱のさなかに10万人以上が家を追われたとは言え、2006年の死傷者の数は合計で100人未満であり、ルワンダのような歴史的な事例はもとより、今日のジンバブエにも比較できないほどである。これらの事例で直面する問題は、現在のコンゴやジンバブエに見られる大規模な人道的問題ではなく、むしろ不十分な医療サービスや慢性的な失業、統治の劣悪さや欠如によって生じる、生活機会の制約や社会的疎外として表れる。

『フォーリン・ポリシー』誌はUSファンド・フォー・ピース（アメリカ平和基金）との協力で、有名な国際的プロジェクトを実施している。頻繁に情報が更新されるこのプロジェクトでは12の社会的・政治的・経済的指標を用い、様々な政治システムについて「国家の失敗」につながる可能性を評価している。用いられている定義としては、国家が合法的武力の行使に対する物理的統制／占有を喪失した状態、集合的意思決定を行う権限の崩壊、合理的サービスを提供する能力の欠如、他の国家と交流する能力の欠如などがある。最もリスクの高い国家のリストを見ると、東ティモールは20位、ソロモン諸島は30位、パプアニューギニアは52位である。太平洋地域における「アフリカ化」の概念の影響力を考えれば、12カ国ものアフリカ国家が東ティモールよりリスクが高いと評価され、16カ国もがソロモン諸島より「失敗」の症状を呈する可能性が高いとされていることは注目に値する。いずれにせよ、西太平洋地域の孤立性と、これらの国家のオーストラリアにとっての戦略的（および歴史的）重要性を考慮して、オーストラリア政府は経済的・社会的・政治的に複数の難題に直面する地域において、最後の平和構築者となったわけである。

域内国家の平和構築

パプアニューギニアのブーゲンビル島での紛争は、オーストラリア軍が関与した中で最も処理が困難であった。しかしある意味では、最終的な結果は太平洋地域の中で最も成功したと言える。この紛争には、植民地後のパプアニューギニアに固有の問題も表れている。すなわち、恣意的に引かれた国境、複雑な

生業社会に対する本質的に国家形態の外部からの強制、集約的な資源開発の影響によって生じる対立といった問題である。世界有数の銅と金の埋蔵量を誇るパングナ鉱山は、ほとんど協議もなく、補償も不十分なままブーゲンビル島の地元住民に押しつけられた。1988年以來この鉱山は武力紛争の焦点となり、やがて事実上国家は撤退した。多数の死者と約6万人（人口の3分の1）の国内難民を含む多大な犠牲も出た。内部分離運動組織（ブーゲンビル革命軍）は、パプアニューギニア国防軍とも、革命軍の方針や成員に反対する地元の対抗グループとも交戦状態にあった。中央政府の交易封鎖とあらゆる公衆衛生・福祉サービスの崩壊の結果、抗争の人道的な影響が拡大した。

平和的解決に向けた最初の取り組みは、ニュージーランド、オーストラリア、トンガ、フィジー、バヌアツの人員で構成される南太平洋平和維持軍が可能にした交渉プロセスであった。このイニシャティブは結論には至らなかったものの、すべての関係者に問題の性質全体についての洞察を与えたのは確かである。進捗のなさに業を煮やしたパプアニューギニア政府は1997年、「軍事的解決」を図るためにサンドライン社が集めた傭兵をブーゲンビルに送り込もうと企てた。この展開により、紛争がさらに激化し、パプアニューギニアの安定はもとより地域の安定にも深刻な影響が及ぶのではないかと、オーストラリアは懸念した。すでにブーゲンビル島と近隣のソロモン諸島との間で武器取引が始まっていた。結局、パプアニューギニア軍内の分子の圧力により、政府はサンドライン社との取引を放棄した。その結果、ニュージーランドの主導で和平プロセスが再開されることになった。

停戦・平和監視協定の下でパプアニューギニア政府とブーゲンビル島の各党派が和解したのを受けて、平和監視グループ（PMG）が創設され、和平プロセス促進のための国連の小規模な代表事務所である、国連ブーゲンビル政治ミッション（UNPOB）が設置された。2001年の交渉による政治的解決には住民投票（後に延期された）、自治、武装解除が盛り込まれ、このうちの武装解除に基づいてパプアニューギニア国防軍の撤退と、島に流入した多数の武器の破壊が実施された。この（結果的に成功した）プロセスに不可欠な要素は、オース

トラリア、ニュージーランド、バヌアツ、フィジーが参加した多国籍部隊（大部分は軍隊）である平和監視グループであった。総勢300名のうち約260名がオーストラリア人、240名が軍の成員で、停戦監視と、後には武器回収の任務を負った。この部隊は非武装で配備するという決定がなされ、ある程度、信頼が醸成されるにつれて300名から75名に縮小された。結果的に平和構築は長期に及ぶプロセスになった。その間を通じて平和監視グループが住民に混じって生活し、スポーツや娯楽活動を共にしたり、日常生活の様々な活動に参加したりしたことがプロセスの促進につながった。このプロセスに主に資金提供と支援を行ったのはオーストラリアである。紛争後の暫定駐留と後の2005年のブーゲンビル選挙の支援を含め、総支出は2億5000万豪ドルを超えた。紛争に伴う総死者数は約15,000人と推定されている。2004～2005年には豪・パプアニューギニア協力強化プログラムの一環として19名のオーストラリア警察官がブーゲンビル島で活動したが、このプログラムが違法と裁定されたのを受けて退去した。

東ティモールでのオーストラリアの経験は、1999年の東ティモール国際軍（INTERFET）ミッションに始まった。この活動は、インドネシアが1975年12月からこの地域に行使していた統治を維持できなかつたことから必要になった。INTERFETの主要な構成部隊はオーストラリア軍で、常時5,000名前後が従事し、オーストラリアを拠点とする兵站、早期警報、戦域内の部隊保護が重要であった。（国連憲章第7章の権限委任に基づく）INTERFETの任務は平和な状態の回復と住民の保護、可能な範囲での救援物資の供給と復旧作業の実施であった。オーストラリア軍はINTERFETに続き、国連の権限の下で活動した後継ミッションの国連東ティモール暫定行政機構（UNTAET）においても、軍事組織の主要な構成員を提供した。2002年の独立後、治安維持の部隊は大幅に規模を縮小したが、その中でもオーストラリア軍は引き続き相応の役割を担った。

オーストラリア政府は治安部門改革の問題に特に関心を示した。この関心が生まれたのは、長年にわたるゲリラ闘争がインドネシアによる支配の破綻の重大な要因であったためである。また、2000年の時点になっても、政治上層部

が元レジスタンス闘士で構成される軍隊を（新国家にこのような軍隊が有用であるかは疑わしいにもかかわらず）温存するつもりなのが明らかだったことも原因である。オーストラリアはニュージーランドと韓国から支援を受けつつ、共和国軍の新兵徴募と訓練に貢献し、メティナロに新たな兵舎と施設を建設したほか、2000年に始まった2600万豪ドルの援助プログラムの一環としてオーストラリアでの上級将校訓練を行った。東ティモール警察の訓練と組織再編にも、オーストラリアの援助プログラムから資金の一部が提供された。

2006年4月から6月にかけて、国連の支援の下で多大な犠牲を払って樹立された東ティモールの政府組織は事実上崩壊した。不満とそれに続く反乱により、軍隊内部の結束が失われたのである。この問題の根底には、政治上層部内の対立と地域的差異の認識があった。2006年2月17日、国防軍の第2期徴募兵の大半が兵舎から脱走した。彼らの主たる不満は、当初のレジスタンスのメンバーから選ばれた「東部出身者」が軍司令部を牛耳っているため、「西部出身者」である自分たちは昇進や昇級を拒否されているというものだった。一方、政府メンバーの一部は、自らの党派的な目的のために警察官や警察の装備を悪用していた。2006年5月25日に非武装の国家警察要員9名が軍要員に殺害されるに至って、強制力を有する機関に対する国家の統制が失われていることが明らかになった。

この後に続いた混乱に既存の国連軍では対処できなかったことから、オーストラリアの平和維持部隊が投入された（後にマレーシアとニュージーランドの要員、国連文民警察、さらにポルトガルの準軍事警察より増員された）。この投入はアルカティリ首相の降板を明示的な条件としており、7月10日にジョゼ・ラモス＝ホルタが首相に就任した。それまで数カ月間の暴動は、政治上層部の内部に修復できないほどの大きな亀裂があることを示していた。また、首都を中心に若者の失業率が高まり、暴徒化の現象が拡大するなかで、市民の暴動の可能性も生まれつつあった。その後東ティモールでは議会選挙と大統領選挙が実施され、独立時に始まった改革・再建プログラムの多くが再開されている。しかし治安部門の改革はいまだに問題となっており、現在もオーストラ

リアの政府と軍が深く関与している。1999年から今日までのオーストラリアの東ティモール関連支出は40億豪ドル近くにのぼっており、うち最大の支出額はINTERFETの活動の維持費である。

独立の備えがほとんどできていなかったソロモン諸島は、1990年代半ばまで木材輸出と漁業、パーム油やコプラ（ヤシ油の原料）の生産を基盤にきわめて控えめな成長を維持していた。また、小規模ながら鉱業部門もあった。この構図が人口移動の結果によって乱される。ガダルカナル島（太平洋戦争以来の首都所在地）のより大きな経済機会を求めてマライタ島からかなりの数の移住者が流入し、やがて元々の住民との間で地方の土地所有権をめぐる激しい対立が起こった。首都ホニアラはブーゲンビル島のレジスタンス・メンバーの避難先にもなっていた。また、近隣国の例を模倣した部分もあってか、マライタ島出身者の島からの追放を目指す「ガダルカナル革命軍」（後に「イサタブ自由運動」と改称）が結成された。2万人もが首都に追い込まれ、報復として革命軍に対抗するために「マライタン・イーグル・フォース（MEF）」が組織されると、武力衝突が激化した。警察にはマライタ島出身者も多く、一部の警察官がこの勢力に加担したことから、公共秩序を維持するための制度が崩壊した。やがて産業は停止し、公共サービスは崩壊し、輸出は半分に落ち込んだ。

2000年、政府からの警察支援の要請がオーストラリアに拒否された後、警察とMEFがクーデターを起こし、武力で首相を追放して首都を制圧した。そこでオーストラリアとニュージーランドは各党派間の和解の調停に乗り出した。タウンズビルで停戦協議が開かれ、新政府の下で秩序を回復するための条件が話し合われた。オーストラリアが資金を提供し、大部分がオーストラリアの軍と警察の要員で構成される国際平和監視チームがホニアラに派遣され、停戦協定の監視と武器破壊プログラムの整備に当たった。暴力行為を抑制し、武器所持を封じ込めるのにはある程度成功したが、脅迫や不法行為が横行した。警察やその仲間が犯罪行為にかかわったケースも少なくなかった。警察改革を模索してきた元警察長官も殺害され、その犯人は処罰されることはなかった。政府歳入は枯渇し、わずかな資源の割り振り先も暴徒団が握っていた。「外交的

承認」の見返りとして確保された台湾からの資金が、さらに汚職を助長した。このころには「司法制度強化プログラム」に従って、裁判所および警察への資金を含め、オーストラリアからかなりの援助がソロモン諸島に流入していたが、主な組織で犯罪行為が蔓延していたために、こうした取り組みの大部分が阻害された。

混乱と衰退に終わりが見えないなかで、2003年4月、ソロモン諸島の首相はオーストラリア政府に介入を要請する書簡を送った。この要請に応え、長期的な平和構築を任務とする総勢2,250名のソロモン諸島地域支援ミッション（RAMSI）が2003年7月に配備された。このミッションはオーストラリアが主導し資金の大半を負担したが、トンガ、バヌアツ、パプアニューギニア、サモア、ニュージーランドなど他の太平洋諸国家の人員も多数含まれていた。当初の役割は治安の回復と、まだ流通している多数の武器の回収であり、次のステップは正統政府の信頼できる中立的な機関としての警察力の再建であった。これが達成できれば財政は安定し、経済は復興し、それまでの数年間の多数の犯罪行為にかかわった者たちは責任を問われるはずだった。ミッションでは警察部門に重点が置かれ、「参加型警察（Participating Police Force）」が地元警察の改革、訓練、能力構築を担当した。当初の軍事介入後、ミッションの軍事要員の役割は兵站支援と、騒乱時における警察への支援に限られた。当初の人員2,225名のうち、325名が警察官、1,500名が軍要員（戦闘班450名を含む）であった。

RAMSIはその当初の目的に関しては一定の成功を収めたが、より複雑なガバナンスの問題に取り組んだため、少なからぬ抵抗を生んだ。警察改革は難しい判断を伴った。一年のうちに警察官の約4分の1が解雇され、100名近くの元警察官が汚職や暴力犯罪で告発された。2005年に起こったオーストラリア人警察官の狙撃殺害事件は、混乱の後遺症が残っていることを示した。2006年の選挙は民主主義のルールの下で実施されたが、その選挙結果は大きな不安定を引き起こした。党派間の取引によって生まれた政権は評判が悪く、中国系実業家からの賄賂のおかげで政権を取ったと噂された。ほどなく暴動が発生し、

首都の中華街地区の大部分が焼き討ちにあった。秩序回復にはオーストラリアからの中隊規模の軍隊の追加配備を要した。再度の党派間の争いを経て、新たな首相が就任した。しかし、このソガワレ首相は反オーストラリア派として知られており、暴動への関与を問われて投獄されたばかりの議員を警察・国家安全保障大臣に任命したことから、二国間関係は悪化した。駐在オーストラリア高等弁務官は「好ましくない人物」と宣告され、同年後半にはミッションが任命した警察長官が移民規制に基づいて国外追放された。ついにはプログラム全体の合法性が裁判で争われることになった。きわめて緊張した二国間関係が続いた後、2007年12月にソガワレ首相が辞任し、後継政権はRAMSIの目的を再承認した。現在、ソロモン諸島に対するオーストラリアの援助は年間約2億5000万ドルであり、うち7000万ドルは今後少なくとも5年は配備が続くと見込まれるRAMSIの経費に充てられている。

教訓事項

以上の地域的な事例研究を通じて、平和構築とは市民社会のみならず、秩序維持やガバナンスに携わる機関が横断的に関与する、複雑な任務であることが明らかになった。平和構築の実施に当たっては、軍事組織はまず公共秩序を回復させなければならない。その後の軍事組織の役割は、治安維持に携わる文民組織のための「最後の保証人」として活動することであり、また、武器廃棄、武器回収用地の監視、その他の和平取り極めの監視、元戦闘員の監督や訓練といった技術的任務の担当である。

治安部門改革は、依然として平和構築において軍事組織が深く関与する重要な分野である。治安部門改革の成功は、最終的にはこうした改革を歓迎し、支持し、自ら実施する政府の存在にかかっている。たとえば治安部隊の文民統制の原則は安定した政府に不可欠な特徴であるが、その文民がこうした組織を法の権限外の目的で利用している場合、改革は逆効果になりかねない。装備でも熟練度でも上回る軍や警察が不適切に用いられれば、混乱状態を悪化させる場合もある。東ティモールはまさにこのケースであったし、ソロモン諸島王立警

察はいまだに治安維持機関として不完全である。ブーゲンビル島では地元警察が和平取り極めに貢献してきたが、2006年のパトロール中の警官への襲撃事件以来、武器の携帯が必要になった。パプアニューギニア国防軍は和平合意の一環として撤退したものの、ブーゲンビル島が依然としてパプアニューギニアの一部である以上、いつでも治安維持の最後の保証人として何らかの役割を要求することができる。この国防軍に相当な改革が必要なことは広く認識されているところであり、この目標は現在オーストラリアの資金で実施されている「協力強化プログラム」の一部である。しかし先に指摘したように、このプログラムはパプアニューギニアにおいて厳しい法的・政治的精査の対象になっている。

これらの事例研究における治安部門改革の難しさは、平和構築活動においてはパートナーとなるべき政府の正当性が重要な要素であることを示している。しかし、紛争後の政府にはほぼ例外なく、そもそもその活動が必要となった対立や紛争において何らかの役割を演じた人物が参画している。

ソロモン諸島の場合、汚職根絶の試みによって少人数の政治上層部の上級メンバーが捕らえられた。元首相の一人も略奪、窃盗、脅迫で告発されたが、皮肉にもこの人物は2003年にオーストラリアの介入を要請した政治指導者であった。東ティモールでは、2006年の一連の事件に対する国連の調査で、警察とその武力の濫用の最終的な責任は内務大臣にあることがわかった。この人物は東ティモール独立革命戦線（FRETILIN）の設立時からの党員であり、1975年の短命だった独立政府で国防大臣を務めていた。その後裁判を経て多数の罪で有罪になったが、いまだに影響力は衰えていない。ブーゲンビル島では、独立運動の当初の指導者はすでに死去したが、その同胞の一部が現在も重要な役割を担っている。このような場所では政治上層部は決まって少人数で、そのメンバー同士が複雑な親族関係やパトロン関係でつながっていることも多い。この種のネットワークはたいてい公的な制度に劣らず強力であるため、過去の行為の処罰には難しい判断が伴う。こうした人物を敵に回せば、平和構築の成功に必要な協力を得られない場合があるからだ。したがって、平和構築

の実践においては軍と文民の関係者間の効果的な連携が不可欠であり、すべての参加者に明確な権限が付与されていなければならない。

住民の支持は成功に不可欠である。2006年の東ティモールへの介入は概ね住民に歓迎され、その支持の一因はINTERFETの経験にあった。ところが、数週間たっても首都の街頭での暴徒団の抗争にほとんど収束の気配が見られなかったため、オーストラリア軍への評価はより批判的となった。大統領と首相の承認があったにもかかわらず、一部の政治指導者（主にかつての与党FRETILINの内部）が、この介入は事実上のクーデターだと主張し始めた。特にオーストラリア軍が名のある反乱軍将校を逮捕しようとしたときには、住民から一定の抵抗があり、さらに新政権がこの将校の問責に二の足を踏んだ（この将校の補佐役らは警官殺害の共犯であったにもかかわらず）ために阻まれた。この経験は、外国軍の介入はたとえ過去に好ましい経緯があっても、外国の介入だと受け取られるとたちまち物議をかもし可能性があることを示している。社会秩序を維持する手段としての外国軍は「鈍器」なのである。警察のほうがかに効果的と思われるが、東ティモールでの経験から、効果的な警察業務には言語・文化的スキルがきわめて重要なことがわかっている。したがって2006年以降のオーストラリアの平和構築活動は、主に地元警察の改革・再編を中心に進められた。国家警察のプログラムには複数の行政機関の警察が寄与しているが、その各機関が任務の遂行に当たってそれぞれ独自の行動原則を持ち込んだことから、この分野でも様々な問題が生じた。

ソロモン諸島では、2006年選挙後、政府はRAMSIが主権への不当な介入につながると主張し、RAMSIを国内政治上の目的に利用した。その後起こった事態を考えれば、この段階での動きは、一部の主要関係者によるそれまでの行為を根掘り葉掘り調べられることを妨害しようとしたものと解釈しないわけにはいかない。東ティモールと異なり、軍部は意識的な方針としてごく控えめな立場を保っており、主に治安維持を担ったのはRAMSIのアドバイザーと共に行動する地元警察であった。ブーゲンビル島の事例は異例で、平和構築活動の人員のほとんどは軍事要員だったが、非武装で配備された。アナリストら

は、戦域が比較的小規模であり、また長期にわたる紛争の後で住民が疲弊していた [という有利な条件が揃っていた] ため、このやり方を他の地域で適用するのは難しいかもしれないが、この [地元警察中心という] 方針は活動の最終的な成功にとってきわめて重要であったと主張する。

平和構築にはできる限り広範囲の正当性が必要である。現地住民のかなりの割合にプロセスを受け入れてもらうことだけでなく、そのプロセスが現地政府の要請か国連の制裁、あるいは地域協定のいずれの形にせよ、国際システムのルールに従って実施されなければならない。

東ティモールの平和構築は一貫して国連の支援の下に実施されたが、独立後は二国間または多国間の援助協定の下でオーストラリアから多くのガヴァナンス支援がなされた。ブーゲンビル島では、当初の和平努力はニューギランドを初めとする他の太平洋地域諸国も関わる地域的取り組みであり、後の1998年リンカーン協定の締約主体にはパプアニューギニア政府と独立運動組織、およびその他のブーゲンビル島諸派が含まれた。最近では、豪・パプアニューギニア協力強化プログラムの下でブーゲンビル島対策の諸要素が実施されている。RAMSIは政府トップの要請の結果として開始されたが、太平洋諸島フォーラムが作成した地域協力原則（2000年のビケタワ宣言で成文化）の観点から発案されたものである。また国連安全保障理事会でも承認された。

最後に、ここで見てきた平和構築の事例は持続可能性という根深い問題を浮き彫りにしている。3つの事例ではいずれも、一定の制限内で始まった介入が、次々に別の性格を帯びていった。結局のところ、参加する側は長期的な関与を覚悟し、中核となる人員や資金を確保し続けなければならない。

平和構築活動における軍事組織の最初の役割は、例外なく秩序の回復である。しかし、本稿の事例研究が示すように、最初の段階において、誰の名の下に秩序を回復するか、どのように現地との協力関係を作るか、どのように混乱を引き起こした現地の主体へ軍隊が対処するか、といった選択こそ、ミッションの長期的な活動に影響を及ぼし、重要な意味をもつ。地理的な位置、歴史的・経済的な結びつき、相対的な資源の利用可能性などはすべて、オースト

ラリアが主導する太平洋地域の平和構築活動を促進させた重要な事情であったかもしれない。それでも、いずれも控えめな規模ではあったもののこれらの事例において生じた多くの問題は、たとえばイラクやアフガニスタンなどのもっと規模が大きく複雑で亀裂の深い社会での平和構築活動はさらに長引き、資源集約的になることを示唆しよう。太平洋地域において包括的な平和構築を成功させるには、国家の破綻を生み出すような、根深い制度上の原因については取り組まなければならない。

参考文献

- Australian Strategic Policy Institute 2008, *Australia and the South Pacific. Rising to the Challenge*, ASPI Special Report Issue 12 (Canberra: ASPI).
- Collier, Paul, Anke Hoeffler and Nicholas Sambanis 2005, 'The Collier-Hoeffler Model of Civil War Onset and the Case Study Project Research Design', in P. Collier & N. Sambanis (eds), *Understanding Civil War: evidence and analysis* (Washington: World Bank): 1-33.
- Cotton, James 2004, *East Timor, Australia and regional order: intervention and its aftermath in Southeast Asia* (London & New York: RoutledgeCurzon)
- Fry, Greg & Tarcisius Tara Kabutaulaka eds 2008, *Intervention and State-building in the Pacific* (Manchester: Manchester University Press).
- Fraenkel, Jon 2004, 'The Coming Anarchy in Oceania? A Critique of the "Africanisation" of the South Pacific Thesis', *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, 42(1): 1-34.
- Fund for Peace, in collaboration with Foreign Policy 2007, *Failed States Index 2007*: <http://www.fundforpeace.org/>
- Goldsmith, Andrew & S Dinnen 2007, 'Transnational policie building: critical lessons from Timor-Leste and Solomon Islands', *Third World Quarterly* 28(6): 1091-1109
- Hameiri, Shahar 2007, 'The Trouble with RAMSI: Reexamining the Roots of Conflict in Solomon Islands', *The Contemporary Pacific*, 19(2): 409-441
- Hegarty, David 2003, 'Peace Interventions in the South Pacific: Lessons from Bougainville and Solomon Islands', Paper for Asia-Pacific Center for Security Studies Conference, Island State Security, 'Oceania at the Crossroads', Hawaii.
- Hood, Ludovic 2006, 'Security Sector Reform in East Timor, 1999-2004', *International Peacekeeping*, 13(1): 60-77
- May, Ron J ed 2003, 'Arc of Instability'. *Melanesia in the Early 2000s* (Canberra: State, Society and Governance in Melanesia Project, Australian National University and Christchurch: Macmillan Brown Centre for Pacific Studies, University of Canterbury)
- Reilly, Benjamin 2000, 'The Africanisation of the South Pacific', *Australian Journal of International Affairs*, 54(3): 261-68.
- Reilly, Benjamin 2004, 'State Functioning and State Failure in the South Pacific', *Australian Journal*

of International Affairs, 58(4): 479-493.

Wainwright, Elsinia 2003, 'Responding to state failure - the case of Australia and Solomon Islands', *Australian Journal of International Affairs*, 57(3): 485-96

Wehner, Monica & Donald Denoon eds 2001, *Without a Gun. Australians' Experiences Monitoring Peace in Bougainville 1997-2001* (Canberra: Pandanus Books)

