

強制外交と平和作戦 ——東ティモールへの介入を事例として——

大西 健

〈要 旨〉

本稿では、平和作戦においても能動的な武力行使が有効であり、その行動を基礎づける概念としては強制、なかでも強要や強制外交が適切であるとの認識の下、東ティモール国際軍（INTERFET）の活動を強要・強制外交の視点から分析する。東ティモールはインドネシアからの独立を問う1999年8月の住民投票後に、反独立派民兵による大規模な破壊活動と住民の強制移動によって混乱に陥った。治安を回復するために介入したINTERFETは軍事力を背景に積極的に民兵および一部のインドネシア軍に圧力をかけ、その行動を誘導していった。このようなINTERFETの行動は強制外交の構図で捉えることが可能であり、その成功に貢献した要因としてはINTERFETの高い軍事能力と明確な目的の存在を指摘することができる。また平和作戦一般に対する示唆としては、平和作戦の文脈においては懲罰よりは拒否による強制のほうが有効と思われること、拒否の脅しを活動地域全体で実践することが必要であることを指摘できる。

はじめに

冷戦終結後の安全保障課題として、世界各地で発生する内戦への対応が注目を集めている。内戦は今後も発生し続けることが見込まれ、内戦への対応策の一つとして成功裏に平和作戦を実施していくことは国際社会の課題である。しかし、近年の平和作戦はその任務の多様さと活動環境の厳しさから、必ずしもその実績が芳しいわけではない。特に、紛争が実質的に進行中であるか、あるいは停戦は合意されたものの、戦闘再発の可能性が高い環境への介入が増加しており、平和作戦における武力行使の問題は依然として深刻な課題であり続けている。平和作戦が果たすべき任務が多様化する中で、平和作戦において軍事力をどのように活用していくかは大きな問題であり、過去の事例の中から平和作戦の文脈において軍事力がどのように機能しうるかの教訓を得ることが重要である。

そこで本稿では、平和作戦を強制外交の視点から分析することで、平和作戦における軍事力の機能に関して、新たな示唆を得ることを目指す。強制外交は軍事力による圧力と外交交渉を組み合わせる戦略で、敵を完全に打破することなく、脅しによって相手の行動を

誘導することを目指すものである。この戦略は本来国家間の紛争を対象としているが、同様の構図は平和作戦の文脈においても見ることができる。本稿では特に、1999年に東ティモールにおいて実施された平和作戦である東ティモール国際軍（INTERFET）を事例としてとりあげ、実際の事例に即して平和作戦を強制外交の視点から分析する。

以下の第1節ではまず、強制外交を含む「強制」の概念を整理し、それがいかに平和作戦の文脈に適用可能であるのかを論じる。続く第2節では、INTERFET展開の背景とその活動内容を概観したのち、これを強制外交の構図に整理する。最後に第3節ではこの整理に基づき、強制外交の観点からみた場合にINTERFETの成功に寄与したと思われる要因と、その平和作戦一般に対する教訓について論じる。

1 強制の概念と平和作戦

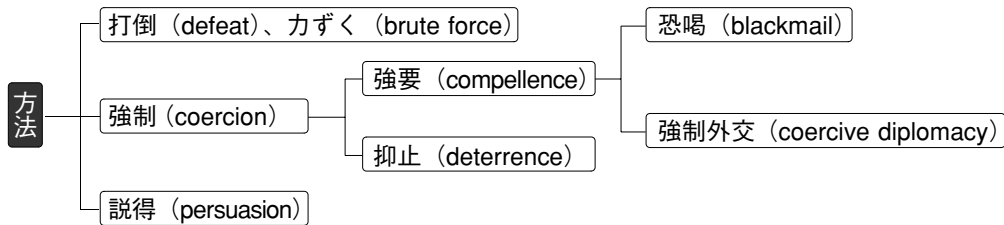
本節においてはまず、強制の概念を概観する。国際関係における「強制」についての議論は、論者によって使用される言葉や定義がまちまちであり、本稿における言葉の意味を整理する必要がある。続いて強制、中でも「強要」および「強制外交」の概念が、平和作戦の文脈にどのように適用可能であるのかを明らかにする。近年は地域機構や多国籍軍など様々な主体が平和作戦を実施するようになっているが、平和作戦一般について考察するうえでは依然として国連による認識がある種の基準となると思われる。そこで本節では、平和作戦に対する国連の認識を手掛かりにしつつ、近年の平和作戦が直面する課題を克服するには、強要および強制外交の概念の適用が有用であることを論じる。

（1） 強制の概念

「強制」（coercion）という言葉に包含される活動の幅は論者によって大きく異なる¹。本稿においてはまず、強制とそれに関連する諸概念を図1のように整理する。ある主体がとある目的を達成しようとし、その目的が他者の行動に関連する場合、目的の達成には大きく3つの方法がある。そのうち最も平和的な方法が「説得」（persuasion）である。説得とは、相手の価値や信念といった根本的部分に働きかけて、これらを変化させようとする試みである。説得においては、損得や力による圧力などの要素による誘導はなく、より根

1 既存の議論のまとめとしては、Patrick C. Bratton, “When Is Coercion Successful? And Why Can’t We Agree on It?,” *Naval War College Review*, Vol.58, No.3, Summer 2005; Maria Sperandei, “Bridging Deterrence and Compellence: An Alternative Approach to the Study of Coercive Diplomacy,” *International Studies Review*, Vol.8, No.2, June 2006を参照。

図1 強制と関連する諸概念



(出所) Peter Viggo Jakobsen, *Western Use of Coercive Diplomacy after the Cold War: A Challenge for Theory and Practice*, Palgrave Macmillan, 2002, original ed., 1998, p.12および David E. Johnson, Karl P. Mueller and William H. Taft, V, *Conventional Coercion Across the Spectrum of Operations: The Utility of U.S. Military Forces in the Emerging Security Environment*, RAND, 2002, p.9から筆者作成。

本的な選好に基づき、私の望む行動を相手をとる²。

逆に最も暴力的な方法となるのが「力づく」(brute force)での目的の達成である。この方法では相手の選択肢を潰し、抵抗手段を奪うか回避して、相手の意志に関わらず力によって直接目的が達成される³。

これらの中に位置するのが「強制」である。強制では、事態の推移に対して相手が抱く予測に働きかけ、相手が自発的に私の望む行動をとるように誘導していくことが企図される。強制は相手に特定の行動をとらせようとするが、脅しやプラスのインセンティブの提供によって相手の合理的損得勘定を操作しようとする点で説得とは異なる。一方で、力の脅しを含む様々な働きかけによって私に望ましい行動を相手にとらせようとしてはいても、これらはいくまで誘導である。すなわち、最終的に私が望む行動を相手をとるかどうかは相手側の決定にかかっている。この点が、相手の意志に関わりなく目的を達成しようとし、むしろ積極的に相手の意思決定を否定していく、力による直接的な目的の達成とは異なる⁴。

強制は「抑止」(deterrence)と「強要」(compellence)に区別することができる。抑止とは、相手に対して特定の行動を起こさないことを要求し、もしその行動をとった場合、その行動から得られるであろう利益以上のコストを科すと脅すことによって、相手がそのような行動を起こさないように仕向けることである。強要の場合は逆に、相手に特定の行

2 David E. Johnson, Karl P. Mueller and William H. Taft, V, *Conventional Coercion Across the Spectrum of Operations: The Utility of U.S. Military Forces in the Emerging Security Environment*, RAND, 2002, p.8.

3 Ibid., pp.8-9.

4 Ibid., pp.7-9.

動をとることを要求し、その行動をとらない場合にコストを科すと脅すことで、相手が自発的にその行動をとるように誘導しようとする⁵。

強要はトマス・シェリング(Thomas C. Schelling)によって明確化された概念であるが⁶、アレクサンダー・ジョージ(Alexander L. George)は強要という概念は攻勢にも守勢にも使用可能であり、両者を区別すべきであるとした。ジョージは、現状の変更を相手に迫る強要を「恐喝」(blackmail)、相手側が私の望まない行動を起こした際に、その停止や原状回復を迫る強要を「強制外交」(coercive diplomacy)と呼び、特に後者について議論を展開した⁷。

また、軍事力による強制は用いる脅しの違いから「懲罰」による強制と「拒否」による強制に区別できる。前者は、相手が現在の行動から得られるはずの利益を上回るほどのコストを、その行動をとることに對する罰として相手に科すとの脅しを用いる。後者は、相手が現在の行動から得られるはずの利益の獲得を阻止するとの脅しを用いる。この区別は抑止の議論において広く知られているが、抑止と同様に強要においてもこの区別を適用することが可能である⁸。

強要はあくまで脅しによって相手側の自発的な行動の変化を促すものであるため、戦争によって力づくで目的を達成するよりも安上がりにより目的を達成することを可能にする。しかし強要はバーゲニングの一種であり、相手にとって受け入れ不可能な要求を突き付けたり、脅しや保証の信憑性が不十分であったりした場合には、強要によって目的を達成できないことになる。もし相手が脅しに屈せず強要が失敗した場合、強要側は目的の達成を諦めるか、武力によって相手側の抵抗を排除して力づくで目的を達成するかの選択を迫られる。また、緊迫した危機の状況下において武力の圧力を用いることは、シグナルや情報の誤読などによって事態が意図せずエスカレートする危険と隣り合わせでもある⁹。

このように強要は多くのリスクを伴う戦略であるが、抑止が受動的な戦略であるのに対し、強要は望ましい状況を作り上げるべく能動的に行動することを可能にする。そのため、冷戦期には抑止が主流ではあったものの、全面核戦争を回避しつつ自身の目的を追求するために、強要は危機管理や限定戦争の中で用いられてきた。また明確な対立軸が消失した

5 Ibid., pp.10, 13.

6 Thomas C. Schelling, *Arms and Influence*, with a new preface and afterword, Yale University Press, 2008, original ed., 1966, p.71.

7 Alexander L. George, "Coercive Diplomacy: Definition and Characteristics," Alexander L. George and William E. Simons, eds., *The Limits of Coercive Diplomacy*, 2nd ed., Westview Press, 1994, pp.7-8.

8 Johnson, Mueller and Taft, *Conventional Coercion*, pp.16-17; Robert A. Pape, *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War*, Cornell University Press, 1996, pp.18-19.

9 George, "Coercive Diplomacy," pp.9-10; Alexander L. George and William E. Simons, "Findings and Conclusions," George and Simons, *The Limits of Coercive Diplomacy*, pp.290, 293.

冷戦後については、戦争の抑止よりも発生してしまった紛争への対処という形での軍事力の活用が多くみられるようになり、強要や強制外交は注目を集めてきた¹⁰。

(2) 強制と平和作戦

国際関係における強制の理論は従来、国家間関係を主な対象として構築されてきた。しかし、強制の概念が適用可能なのは国家間関係のみには限られない。一般に強制は社会のあらゆる場面において発揮されているメカニズムであり、例えば国内の治安維持は警察や司法を通じた強制メカニズムに大きく依存している。国際関係についても、強制側や被強制側が非国家主体である場合が想定でき、国家間紛争以外にも適用できる。そしてそれは、平和作戦についても例外ではない¹¹。平和作戦とは、冷戦中に麻痺した集団安全保障の補完として考案された活動である平和維持活動（PKO）に加え、冷戦終結後に内戦への介入を念頭に構想された平和強制や平和構築といった、紛争の解決と復興を目的として要員を展開する国際社会による活動の総称である。

PKOは必要と実践の中から生まれた活動であり、法的・理論的な基盤よりも実践の中でその態様が確立されてきた。PKOは非強制的な活動とされており、冷戦中に主流であった伝統的PKOでは、紛争当事者の同意に基づき、中立の立場から、国際紛争の停戦監視などを行ってきた。PKO部隊も自衛のためには武力を行使可能とされてきたが、あくまで軽武装の兵員によって構成され、またその活動に紛争当事者が同意していることから、基本的には武力行使は想定されていなかった。

しかし冷戦後、内戦後の国家の治安維持・回復と人道支援および国家機能の再建を含む多様な任務をこなす、複合型PKOへと潮流が推移すると共に、紛争当事者の同意、公平、自衛以外の武力不行使という従来の3原則に基づく活動に限界が見られるようになる。内

10 山内俊秀「軍事力と外交」防衛大学校・防衛学研究会編『軍事学入門』かや書房、1999年、32～42頁；Peter Viggo Jakobsen, *Western Use of Coercive Diplomacy after the Cold War: A Challenge for Theory and Practice*, Palgrave Macmillan, 2002, original ed., 1998, p.1.

11 平和作戦や人道的介入の文脈において強要・強制外交の概念が適用可能であるとする議論の例としては、以下のものが挙げられる。Barry R. Posen, “Military Responses to Refugee Disasters,” *International Security*, Vol.21, No.1, Summer 1996, pp.79-86；John Gerard Ruggie, “The UN and the Collective Use of Force: Whither or Whether?,” Michael Pugh, ed., *The UN, Peace and Force*, Frank Cass, 1997, pp.13-14；Fred Tanner, “Weapons Control in Semi-permissive Environments: A Case for Compellence,” Pugh, *UN, Peace and Force*；Donald C. F. Daniel and Bradd C. Hayes with Chantal de Jonge Oudraat, *Coercive Inducement and the Containment of International Crises*, United States Institute of Peace Press, 1999；Daniel Byman and Matthew Waxman, *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might*, Cambridge University Press, 2002, pp.175-200；Trevor Findlay, *Use of Force in UN Peace Operations*, Oxford University Press, 2002, pp.157-160, 376-378；Johnson, Mueller and Taft, *Conventional Coercion*, pp.35-43；Taylor B. Seybolt, *Humanitarian Military Intervention: The Conditions for Success and Failure*, Oxford University Press, 2008, original ed., 2007, pp.38-40.

戦における停戦合意は破られることが多く、実質的に紛争が継続されている状況にPKOが直面することがしばしば生じた。また、紛争当事者がPKOの展開に同意しても、後にこれを撤回したり、明示的に撤回せずともPKOの活動を妨害することで、実質的に活動への同意が取り下げられたりする場合も多い。このような状況に直面すると、従来の3原則に基づくPKOはその任務を遂行できなくなってしまう。

特に内戦にしばしば伴う大規模な人権侵害や人道危機を阻止するため、近年では国連もPKOがより有効に機能するよう、3原則の内容を再定義することで、任務遂行を妨害するスポイラー¹²に対する武力行使も辞さない構えを示すようになってきている。時の国連事務総長コフィー・アナン（Kofi Annan）が設置した「国連平和作戦検討パネル」の報告書として、2000年に発表された通称『ブラヒミ・レポート』では、「一度展開したならば、国連平和維持活動要員はそのマンデートを専門的かつ成功裏に実行できなければならない」と述べられている。そしてPKO部隊は自身とその他のミッション構成員およびマンデートを防衛可能でなければならず、攻撃を受けた場合には攻撃元を沈黙させるに十分な反撃が認められるべきとしている。これを可能とするために、本レポートは公平原則について、公平の基準は国連憲章の原則およびそれに基づくマンデートであり、あらゆる紛争当事者を平等に扱うという中立とは区別する必要があると論じている¹³。

国連PKO局およびフィールド支援局によって2008年に発表された通称『キャップストーン・ドクトリン』においても、こうした姿勢は継続されている。同ドクトリンでは、政治プロセス妨害の抑止や、非武装民間人の保護、国家当局による法と秩序の維持を支援するために、安保理決議によって「あらゆる必要な手段を行使する」ことを授權された強硬なPKO（robust peacekeeping）は、「マンデートを防衛するために積極的に（proactively）武力を行使することで」治安の回復や平和構築のために必要な環境の創出に成功してきたと述べられている¹⁴。

内戦の不安定な状況下において、任務の遂行を重視し、そのための手段として軍事力行使も含める場合、軍事力にはどのような機能が求められるであろうか。平和作戦を実施するにあたり、たとえ脆弱であってもとりあえずの停戦合意が成立した状況に国際部隊が展開するのであれば、国際部隊は抑止戦略を適用することができる。すなわち、そこには維

12 スポイラーとは、「和平合意が自らの権力や利益を脅かすと考えており、それゆえに和平合意を妨害しようとする個人または集団」を指す。United Nations Department of Peacekeeping Operations (UNDPKO) and Department of Field Support (DFS), *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, UNDPKO, 2008, p.43n21.

13 United Nations, "Report of the Panel on United Nations Peace Operations," UN Doc. A/55/305, S/2000/809, August 21, 2000, para.49-50.

14 UNDPKO and DFS, *United Nations Peacekeeping Operations*, p.34.

持すべき平和が存在しており、現状維持型の戦略である抑止が適当である。さらに、非武装民間人の保護についても、さしあたり攻撃が行われていなければ、同様に抑止戦略が適用可能である。また、紛争当事者の武装解除など、現状を変更する任務を帯びている場合であっても、平和作戦について紛争当事者からの同意を得られているのであれば、その遂行において武力行使の必要は基本的には想定せずに済む。

しかし、先に指摘したように、内戦への介入においてはこれらの想定が成り立たない場合が多い。すなわち、停戦は頻繁に破られ、また紛争当事者からの国際部隊の活動への同意が取り下げられることも多い。もし停戦が破られてしまえば、そこには平和作戦部隊が維持すべき平和は存在しないのであり、戦闘の継続が現状となる。したがって、国際部隊がなすべきことは停戦の回復であり、これは現状変更となる。同様に、現在進行中の非武装民間人への攻撃を停止させたり、紛争当事者からの同意が得られない状況での武装解除を実施したりする場合などについても、国際部隊が相手の望まない現状変更を目指すことになる。すなわち、これらの目的を実現するために、現状維持型の抑止戦略を適用することはできない。

国際部隊による抑止が破れてしまった場合、あるいはそもそも人道危機が進行中の状況に介入する場合、国際部隊には能動的な行動が必要となる。しかしその一方で、平和作戦はあくまで紛争を封じ込めるための活動であり、可能な限り戦闘を避ける必要がある。したがって、いくら平和を回復するためとはいえ、スポイラーを完全に打倒するというオプションは選択しにくい。内戦終結後には紛争当事者同士の和解が必要であることを考えても、国際部隊が戦闘を激化させて相互の憎悪を掻き立てるようなことは望ましくない。

むしろ、平和作戦において国際部隊が能動的に軍事力を行使する場合、その機能としては強要が目指されるべきと思われる。すなわち、国際部隊が停戦破棄や非武装民間人への攻撃といった行動をとるスポイラーに対して、国際社会にとって望ましくない行動を停止し、原状回復しなければ、国際部隊が軍事力行使によってコストを科すと脅すことで圧力をかけるのである。このように強要によってスポイラーの行動を誘導していくというオプションは、侵略者を認定して「敵」を撃破する湾岸戦争型の純粋な制裁とは異なり、紛争当事者に対する公平を維持しながらも、軍事力による圧力を用いて積極的に紛争当事者の行動に影響を与えていくことを可能にする。このように考えると、内戦に介入する平和作戦部隊の武力行使の在り方を基礎付ける概念としては、抑止と強要の双方を含む強制が最適であると思われる。

『キャップストーン・ドクトリン』の記述の中にも、抑止に加えて強要も含めた強制の概念を読み取ることが可能な箇所がある。本ドクトリンは、PKOにおける武力行使の目的

は「スポイラーに対して影響を与え（influence）そして抑止する（deter）」ことであり、「彼らの軍事的打倒（defeat）を目指すものではない」としている¹⁵。ここで、「抑止」と並んで示されている「影響を与える」という機能には、紛争当事者の行動を特定の方向へ誘導していくための能動的な影響力行使、すなわち強要を含めることもできるはずである。この一文をそのように解釈する場合、まさしくこの表現は、先に論じた強制の概念と整合するものとなる。

もっとも、この一文の前後において、PKOにおける武力行使は最後の手段であり、行使する場合も抑制されていなければならないことが指摘されており、『キャップストーン・ドクトリン』もまたPKOによる武力行使には慎重であることも指摘せねばならない¹⁶。武力を含む「強制手段」（coercive measures）が用いられる、国際の平和と安全を回復するための活動は平和強制と位置付けられており¹⁷、強要のような積極的な軍事的圧力の使用は、むしろ平和強制と親和性が高いであろう。

一方で、平和強制とPKOの区別が困難な領域も存在しているように思われる。『キャップストーン・ドクトリン』では先述の強硬なPKOについて、政治レベルでの紛争当事者の同意を維持し続けながら「戦術レベル」でのみ武力を行使する活動であり、この点において平和強制とは異なるとしている¹⁸。しかしながら、こうした区別を現実の作戦において適用することは困難と想像される。紛争当事者の同意が非常に不安定なものであり、容易に取り下げられうることは先に述べたとおりだが、同様の点は本ドクトリンにおいても指摘されている¹⁹。この点を考えるならば、武力行使の対象となった勢力からの同意は完全に取り下げられる可能性が高いとの認識に立つべきであろう。そうすると、伝統的PKOは別としても、強硬なPKOと平和強制の区別は困難と思われる。本ドクトリンでは各種の平和作戦同士のつながりと重複が認識され、平和作戦を一連のスペクトラムで見る捉え方が提示されている²⁰。平和作戦を一連のスペクトラムで捉える考え方をより推し進め、平和作戦の性格は容易に変化するものと捉えるべきであろう。そして今日の内戦環境を考えれば、国際部隊が受動的な武力行使のみによって紛争における暴力から防護対象を保護することは非常に困難である。したがって、展開する状況に応じて比重に違いこそあれ、特に強硬なPKOや平和強制といった高強度の平和作戦においては、能動的・受動的双方の武

15 Ibid., p.35.

16 Ibid.

17 Ibid., p.18.

18 Ibid., pp.19, 34-35.

19 Ibid., p.32.

20 Ibid., pp.18-19.

力行使が想定されているべきであろう。

もちろん、介入する国際部隊の脅しによって、すべての紛争当事者が国際社会の望むような行動をとるとは限らない。もし紛争当事者が脅しに屈しなかった場合には強要は失敗であり、国際部隊は紛争当事者を打倒するか、介入をあきらめて撤退するかを選択を迫られることになる。したがって、平和作戦において強要戦略を用いることには、より大規模な武力行使にエスカレートするリスクが存在することを認識しなければならない。しかし先に述べたように、今日の内戦環境において抑止のみで安定を回復させるのは困難と考えられるし、そもそも実質的に戦闘が進行中の場合には抑止戦略は適用不可能である。必要ならリスクを勘案し、状況がそれを必要とする場合には、平和作戦においても強要戦略の適用が検討されるべきであろう。

平和作戦が軍事力に基づく圧力を行使せねばならないような状況は、紛争当事者がすでに締結した和平合意に違反する行動を取ったり、非武装民間人を攻撃するなどの人道危機が発生したりした場合であることが想定される。したがって、国際社会側の圧力の行使は相手側が望ましくない行動をとった場合に、それを中止もしくは原状回復させるためのものとなる。このため、平和作戦が強要を用いる場合には、強要の中でも基本的には強制外交に該当することになるであろう²¹。

2 INTERFETに見る強制外交

前節において論じたとおり、平和作戦においても強要および強制外交の考え方にしがつた武力の用い方が有効であると考えられる。実際、過去の平和作戦の中にも、国際部隊による軍事力の用い方を強要や強制外交と捉えることができるものが存在する。そこで本節では、そうした事例の一つとして東ティモールへの介入におけるINTERFETを取り上げ、平和作戦の文脈にいかに関強要や強制外交の概念があてはまりうるのかを具体的事例に基づき提示する²²。INTERFETはオーストラリア主導の有志連合による平和作戦であったが、近年ではこうした国連以外の主体による平和作戦はますます増加しており、もはや例外とはいえなくなっている。したがって、INTERFETの事例から平和作戦一般に対する教訓を導き出すことも可能であろう。以下ではまず、東ティモールにINTERFETが介入するまでの

21 以下では平和作戦が能動的な圧力を行使した場合で、活動全体としての圧力の行使をさす場合には「強制外交」の言葉を使用する。一方、より戦術的なレベルにおける能動的な圧力の行使については「外交」という言葉が不自然であること、また各場面の瞬間を切り取った場合には、必ずしも国際部隊側がアクションとして圧力を用いているとは限らないことから、適宜「強要」の言葉も使用する。

22 INTERFETの介入を強要と捉える先行研究としては、Seybolt, *Humanitarian Military Intervention*, pp.254-261がある。

背景とINTERFETの活動を概観した後、INTERFETの活動をどのように強要・強制外交の構図において捉えることができるのかを提示する。

(1) 東ティモール問題の背景——INTERFETの受け入れまで

東ティモールはポルトガルの植民地であったが、1975年に独立後のあり方をめぐり内戦に突入、社会民主主義を標榜する東ティモール独立革命戦線(FRETILIN)が勝利した。隣国のインドネシアは、発展が遅れている東ティモールは独立に耐えられないと考えており、FRETILINが内戦に勝利したことで共産主義大国の影響が拡大するのではないかと恐れていた。そこでインドネシアは実力行使による東ティモール統合を決定、FRETILINによる東ティモール独立宣言を無視し、親インドネシア東ティモール人勢力による「バリボ宣言」の署名を発表した。同宣言は、東ティモールのインドネシアへの統合と、インドネシア軍介入を求める内容となっており、同軍はこれを口実として東ティモールに全面的に侵攻、FRETILINを駆逐していった。こうして実質的に東ティモールを勢力下においたインドネシアは、東ティモール人の「代表者会議」においてインドネシアへの統合希望を表明させ、1976年7月にインドネシア国会承認の下、東ティモールを正式にインドネシアに統合した²³。

しかしその後インドネシアの統治は安定せず、FRETILINの軍事部門である東ティモール民族解放軍(FALINTIL)残存勢力によるレジスタンス活動が継続された。さらに1989年以降には、行き詰る軍事的抵抗と平行しながら、国際社会に対して東ティモールの現状をアピールするためのデモが多発するようになる。しかしインドネシアはこれらの動きに対して独立運動の弾圧で応じた²⁴。

状況が大きく変化するのは1997年から始まるインドネシア通貨危機と、翌年5月のスハルト(Suharto)政権崩壊によってである。スハルト退陣によって新大統領となったバハルディン・ユスフ・ハビビ(Bacharuddin Jusuf Habibie)は、経済立て直しのために国際社会の支持と支援を必要としていた。そこでハビビは国際的支援獲得策の一環として6月に東ティモールの自治容認構想を発表し、翌1999年1月には東ティモール住民が自治を望まない場合はインドネシアからの「分離」独立を認める旨を表明する²⁵。これをうけて、

23 松野明久『東ティモール独立史』早稲田大学出版部、2002年、54～55、80～118頁。

24 特に1991年に発生したインドネシア軍によるデモ隊への無差別発砲である「サンタクスの虐殺」や、1996年の2人の東ティモール人独立運動家へのノーベル平和賞授賞は、国際社会の東ティモール人支持とインドネシアへの圧力と非難を強める契機となった。虐殺の犠牲者は、200人を超えると見られている。同上、126～127、151～165、170～174、179～181、192～200頁。

25 同上、207～209、212、224頁。

1992年以降断続的に開催されていたポルトガル・インドネシア政府間協議は大きく前進し、ついに1999年5月5日に合意に到達した。この「5月5日合意」の最大の決定事項は、インドネシアが提案した自治をめぐる、実質的な住民投票を東ティモールで実施することであった²⁶。投票の結果、自治受け入れ賛成が多数の場合には東ティモールはインドネシアに残留し、自治拒否が多数の場合には東ティモールは国連の暫定統治下に置かれた後に独立することとされた²⁷。

しかしこうした進展の一方で、東ティモールの現地情勢は悪化していた。特に大規模な弾圧行動をとれなくなったインドネシア軍は、代わりに東ティモール人をリクルートして統合派民兵を各地で組織し、民兵組織を使った暴力活動を拡大していた²⁸。住民投票の安全確保のためにPKOの派遣を求める声も大きかったが、インドネシアは自らが東ティモールの治安維持に責任を負っていると主張し、これを受け入れなかった。結局5月5日合意においては、治安の維持はインドネシア警察が担い、国連文民警察官がインドネシア警察に助言すると共に投票箱移送を監督することが決定された²⁹。

5月5日合意に定められた住民投票を実施するため、東ティモールには国連東ティモール派遣団（UNAMET）が展開した。インドネシア政府の約束とは裏腹に、インドネシア軍および警察は統合派民兵による暴力や破壊を取り締まらなかったため、投票の準備作業は一向に回復しない治安の中で行われた。治安悪化のために数度スケジュールが遅らされたものの、8月30日に住民投票を実施、投票当日には大きな暴力・妨害行為もなく投票は粛々と行われ、投票率は98.6%を記録した。投票結果は、自治案の拒否、すなわち独立賛成票が78.5%を占めた³⁰。

しかし、一時的に鳴りを潜めていた統合派民兵による暴力と破壊は投票終了直後から再燃し、9月4日に投票結果が発表されると、東ティモール全土で統合派による焦土作戦が展開された。一連の暴力・破壊行為によって500人から1,500人の人々が殺害されたと推測されているほか、20万を超える人々が西ティモールへと移送された。UNAMETに対して

26 同上、189、218～220、224～228頁。インドネシアの反対により「住民投票」とは呼ばれず、「直接投票による住民協議」という言葉が使われた。

27 United Nations, “Question of East Timor: Report of the Secretary-General,” UN Doc. A/53/951, S/1999/513, May 5, 1999, Annex I.

28 松野『東ティモール独立史』213～214、219～223、229～232頁。大規模な暴力事件としては、1998年4月6日のリキサ虐殺が挙げられる。リキサの教会で、民兵によって少なくとも50人が殺害された。インドネシア軍は現地にしながら民兵の行動を黙認していた。John R. Ballard, *Triumph of Self-Determination: Operation Stabilise and United Nations Peacemaking in East Timor*, Praeger Security International, 2008, p.38.

29 松野『東ティモール独立史』226～227頁。

30 同上、232～236、241～242頁。

も投票終了直後から襲撃が加えられ、投票所の国連スタッフにも犠牲者が生じた。暴力と破壊によって住居から追い出された人々は、統合派民兵およびインドネシア軍・警察の手によって西ティモールへと移送されるか、野山に避難するか、教会やUNAMET本部に逃げ込んでいた。しかし野山では飢えと病気が待っており、教会は襲撃を受けて虐殺や強制移動の舞台となったほか、UNAMET本部も民兵に包囲され、逃げ込んだ約2,000人の住民は国連スタッフと共に枯渇する水や食糧に頼りながら脅しに耐えるしかなかった³¹。UNAMETスタッフとUNAMET本部に避難した住民については、この後オーストラリアおよびニュージーランド両軍が実施した退避作戦によって避難することができたが³²、それ以外の東ティモール住民は依然として極度に悪化した人道状況の下に取り残されていた。

拡大する一方の暴力と破壊を受けて、5月5日合意において治安維持の責任を負うとされたインドネシア政府に対する国際的圧力は強まった。ハビビは投票結果を受け入れつつも³³、国民協議会が東ティモールの分離を決議するまでは、国際部隊展開を拒否する姿勢であった。国軍司令官ウィラント(Wiranto)もインドネシア軍によって事態は収拾可能との立場を繰り返し、9月6日に布告された戒厳令の下、中央より治安回復のための増援部隊を派遣した³⁴。しかし、混乱の度を増す一方の事態を前にして、ハビビもウィラントもその立場を維持することはできなかった。11日に国連安保理調査団と共にディリを訪問したウィラントは実際の破壊を目の当たりにし、メディアに対して、国際部隊受入れを検討する必要性を認めた。ハビビについても、このまま国際部隊受入れを拒否してはインドネシアに重大な損失がもたらされるであろうことを認識していた。国際社会からの圧

31 同上、241～243頁。9月10日までに西ティモールにおける避難民は10万人に達し、東ティモール内にさらに15万人の国内避難民が存在すると見積もられていた。国連人道問題調整事務所(OCHA)の報告では、人口80万の東ティモール住民のうち、自宅に留まっていたのはわずか20万人であったと推定している。国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)は9月3日以降、治安の悪化から支援活動を行えておらず、避難民の状況は非常に悪化していた。Australian Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT), *East Timor in Transition 1998-2000: An Australian Policy Challenge*, DFAT, 2001, p.129.

32 UNAMETからの要請およびインドネシアの同意を受けて、オーストラリア軍は9月6日からオーストラリア人、UNAMET国際スタッフおよび現地スタッフの退避作戦を開始した。退避作戦にはニュージーランド軍も加わり、さらに9月12日にはUNAMET本部に避難していた東ティモール住民の避難も認められ、両軍により避難が実施された。9月6日から14日にかけて、オーストラリア・ニュージーランド両軍は輸送機によって、1,900人の東ティモール人を含むおよそ2,600人を避難させた。DFAT, *East Timor in Transition*, pp.130-131. この非戦闘員退避作戦は、オーストラリア軍では「スピットファイア作戦」と呼ばれた。同作戦の詳細については例えば、Bob Breen, *Mission Accomplished, East Timor: The Australian Defence Force Participation in the International Forces East Timor (INTERFET)*, Allen and Unwin, 2001, pp.1-14を参照。

33 DFAT, *East Timor in Transition*, p.125.

34 Don Greenlees and Robert Garran, *Deliverance: The Inside Story of East Timor's Fight for Freedom*, Allen and Unwin, 2002, pp.249-250; Geoffrey Robinson, "If You Leave Us Here, We Will Die": How Genocide Was Stopped in East Timor, Princeton University Press, 2010, p.172.

力は、通貨危機によって崩壊したインドネシア経済の建て直しに必要な経済・金融支援の停止にまで言及されるようになっていた。そして軍トップのウィラントまでも国際部隊受け入れの必要を認めた今、ハビビはついに9月12日に国際部隊の受け入れを決定した³⁵。

こうしてハビビが国際部隊の展開に同意したことをうけ、9月15日に国連安保理は国際部隊を展開するための安保理決議1264を全会一致で採択した。同決議は「東ティモールの平和と安全を回復すること、UNAMETの任務遂行を防護し支援すること、そして能力の範囲内で、人道支援活動を支援すること」を任務とする多国籍軍の設立を決定し、多国籍軍に参加する各国に「このマンデートを履行するために必要なすべての手段をとる」権限を与えるものであった³⁶。

(2) INTERFETの活動

安保理決議1264を受けてオーストラリア軍主導で編成されたINTERFETは、同決議採択のわずか5日後である9月20日に東ティモールへの展開を開始した。第1陣は主にオーストラリア軍、ニュージーランド軍、イギリス軍グルカ部隊の1,100名で構成されており、迅速にディリの空港および港湾を確保した。その後24時間以内に展開兵力は2,300名にまで増加し、ディリの確保にあたったほか、22日にはバウカウの空港も確保された³⁷。9月27日には、戒厳令布告後の駐東ティモール・インドネシア軍司令官を務めていたキキ・シャフナクリ (Kiki Syahnakri) から、INTERFET司令官のピーター・コスグローブ (Peter Cosgrove) に対して東ティモールの治安維持権限が委譲された。この後東ティモールにおけるインドネシア軍プレゼンスは、ディリの兵舎と発電所、燃料貯蔵施設、通信センターを確保するのみとなった。シャフナクリは8日間の間に、駐留インドネシア軍を15,000名から1,300名にまで減少させた³⁸。

ディリを確保すると、INTERFETは西部境界地域への展開を開始した。10月12日までに

35 Greenlees and Garran, *Deliverance*, pp.251-252, 258-262. 当初国際部隊の受け入れを拒否していたインドネシア政府に対して、圧力をかけて国際部隊の受け入れへと誘導した国際社会の試みは強制外交と捉えることができる。東ティモールへの介入において、インドネシアが国際部隊を受け入れるまでの国際社会の努力は非常に重要な論点であるが、本稿においては、実際に軍事力を展開させる平和作戦の文脈における強制外交を考察の対象としていることから、この点に関しては深く考察しないこととする。インドネシア政府に国際部隊を受け入れさせるための国際的圧力については、例えば Marianne Jago, "InterFET: An Account of Intervention with Consent in East Timor," *International Peacekeeping*, Vol.17, No.3, June 2010を参照。

36 United Nations Security Council, Resolution 1264, September 15, 1999.

37 DFAT, *East Timor in Transition*, pp.145-146.

38 Breen, *Mission Accomplished*, pp.57-58.

5,650名の兵員が展開し、西部境界地域の一部および西ティモール内の飛び地であるオイクシ以外の地域をほぼ掌握下に置いた。治安の回復によって住民の生活も徐々に戻り始め、デイリには投票前の人口の半分以上の人々が帰還し、市場も再び開かれるようになった。人道支援活動では物資の空中投下に加えて地上からの配布も可能になった³⁹。

西部地域の安定化作戦中には、数度INTERFETと民兵との間で戦闘が発生した。10月6日、西部のスアイにおいて、検問を突破しようとした統合派民兵の車列に対して、これを停止させるためにINTERFETが発砲、統合派民兵数名が負傷した。続いて、この際に拘束された100名以上の民兵を移送中、INTERFETの車列が民兵による待ち伏せ攻撃を受けた。INTERFETは反撃によって民兵2名を射殺し、残りの民兵は撤退したが、このうち負傷していた2名も死亡した。この攻撃ではINTERFET側も2名が負傷、治療のため後送された。10月9日にも西部境界付近においてINTERFETは民兵の銃撃を受け、INTERFETの反撃によって民兵の1人が射殺された。10月16日には、ボボナロ付近でINTERFETのパトロール隊が民兵から攻撃を受けた。ここでもINTERFETは反撃し、民兵側に3名の死者と同数の負傷者が発生した⁴⁰。

これらの民兵との戦闘に加えて、10月10日にはINTERFETとインドネシア軍・警察との戦闘が発生した。西部境界線近くのモッタインで民兵が活動しているとの情報を受け、INTERFETは現地に向かって進出した。しかしINTERFETが境界線に近づくと、インドネシア側の治安要員がこれを境界線を越えて西ティモールへ侵入しようとしているものと捉え、INTERFET部隊に対して銃撃を加えた。INTERFETは反撃し、インドネシア警察要員の1名が死亡、別の2名が負傷した。戦闘が収まった後に状況が確認された結果、INTERFET側とインドネシア側が用いていた地図が異なっており、衝突が発生した地点がINTERFET側の地図では東ティモール内であったのに対し、インドネシア側が使用していた地図では西ティモールとの境界線をまさに越えるところとなっていたことが判明した⁴¹。この衝突に関してはINTERFET・インドネシアの合同調査が行われ、より緊密な調整と連絡の必要性が認識された。11月22日には衝突の現場となったモッタインでINTERFET、インドネシア軍、UNTAET、FALINTIL、アメリカの国連大使リチャード・ホルブルック(Richard Holbrooke)による会議が開催され、難民の帰還や境界管理のあり方について合意がなされた他、インドネシア軍とINTERFETの間の常設的な連絡チャンネルが設置された。境界管理に関しては、さらに2000年1月に入ってからINTERFET、インドネシア軍、東ティ

39 DFAT, *East Timor in Transition*, pp.146-147.

40 Ibid., pp.147-148; Breen, *Mission Accomplished*, pp.70-75, 87.

41 DFAT, *East Timor in Transition*, p.147; Breen, *Mission Accomplished*, pp.76-78.

モール暫定行政機構（UNTAET）間で了解覚書が締結された⁴²。

10月22日にはINTERFETはオイクシに展開し、東ティモール全土への展開を完了した。この時点で西部境界付近およびオイクシの治安状況は依然として緊張したものであったが、全体的には治安はほぼ確保された状態となった。インドネシア側要員は10月31日に撤退を完了し、11月初めまでにINTERFETの規模は9,400名となっていた。INTERFETは戦闘による死者を被っておらず、交通事故および疾病による2名の死者が発生したのみであった。また、一方の民兵やインドネシア要員の側の犠牲者についても少数に留まっていた⁴³。

10月25日には安保理決議1272が採択され、UNTAETの設立が決定した。UNTAETは住民投票によって独立を選択した東ティモールが自立できるようになるまでの暫定統治を目的とするPKOであった。UNTAETは1月より東ティモールへの展開を開始して徐々にINTERFETからの引継ぎを行い、2月23日に責任および権限の移管が完了した⁴⁴。その後東ティモールはUNTAETによる約2年半の暫定統治を経て、2002年5月20日に「東ティモール民主共和国」として独立した。

（3） 東ティモールにおける強制外交の構図

先に述べたように強制外交とは、相手側が望ましくない行動をとった場合、脅しを用いてその行動を停止、または原状回復することを要求するものである。東ティモールの場合、住民投票後に破壊行動をとっている統合派民兵およびそれを支援しているインドネシア軍に対し、国際社会側が暴力・破壊行為の停止を要求した。INTERFETを強制外交の構図で整理するため、本項ではまず強制外交の対象となった統合派民兵およびインドネシア軍について概観する。特にINTERFET介入時に東ティモールに展開していたインドネシア軍については大きく2つのグループに整理し、INTERFETによる強制外交の対象となったインドネシア軍を示す。次に、国際社会によって阻止された統合派勢力の暴力および破壊の目的が何であったのかを整理する。そしてこれらの理解のうえで、INTERFETの行動はどのように強制外交の構図で捉えることができるのかを提示する。

ア 統合派民兵

INTERFETによる強要の主な対象は統合派民兵であった。住民投票前後の期間、すなわち1998年から1999年にかけての暴力の大半は、統合派民兵によるものであった。統合派民

42 DFAT, *East Timor in Transition*, pp.148-149.

43 Ibid., pp.148, 153-154.

44 Ibid., p.153.

兵は、ハビビによる自治提案および独立容認を含む住民投票提案により活動を活発化させた独立派に対抗するため、インドネシア軍によって組織された。しかしインドネシア軍は以前から東ティモール統治およびレジスタンス掃討作戦のために東ティモール人を組織化して活用しており、1998年以降の民兵組織はこうした既存の組織の人員や組織体そのものを再構成したものであった⁴⁵。インドネシア軍は統合派民兵に対して武器、資金、訓練などを提供した他、直接・間接に統合派民兵の行動を支援した⁴⁶。

1999年には統合戦士隊(PPI)と呼ばれる、各地の民兵組織を束ねる上部組織も構築され、マリアナの民兵組織ハリリントルの指導者ジョアン・タバレス(Joao Tavares)が、統合派民兵の「最高司令官」に就任した。民兵の規模について、タバレスは13,000人、デイリの主要な民兵組織アイタラクの指導者であり、PPI副司令官でもあったエウリコ・グテレス(Eurico Guterres)は50,000人と主張していたが、オーストラリア政府はその実質的な規模を数千人と見積もっていた。民兵組織間およびインドネシアによる正式な現地住民組織との間で構成員の重複が多かったことから、民兵組織の正確な規模は不明である⁴⁷。

民兵組織構成員のうち自発的に参加していた者には、1975年当時からインドネシア側の立場の者や、FALINTILに身内を殺された者、インドネシア統治下で比較的成功していた者、ごろつきやインドネシアからの報酬目当ての者などがいた。一方で、地方政府や軍によって定められたノルマに従って民兵のリクルート活動も行われ、脅されて強制的に民兵に参加させられた者も多数いた。また、インドネシア兵が民兵の格好をして民兵組織に混ざっていることもあった。これは変装していたという側面とともに、同一人物がインドネシア軍と民兵組織の両方に属していたり、民兵組織そのものが正式にインドネシア軍の中に位置づけられている場合があったりしたためでもあった⁴⁸。

イ 強制対象となったインドネシア軍

シャフナクリは、破壊行為を行っている民兵をインドネシア軍部隊が実力で鎮圧できないのは、長年FALINTILを相手に共に戦ってきた仲間に対する心理的紐帯が強いためであ

45 1998年から1999年にかけて活動した民兵組織の指導者、活動地域、ルーツについては、Commission for Reception, Truth and Reconciliation in Timor-Leste, "Part4: Regime of Occupation," *Chega!: The Report of the Commission for Reception, Truth and Reconciliation in Timor-Leste (CAVR)*, <<http://www.cavr-timorleste.org/en/cheгаReport.htm>>, pp.28-30を参照。

46 Ibid., pp.31-37.

47 DFAT, *East Timor in Transition*, pp.59-60; Harold Crouch, "The TNI and East Timor Policy," James J. Fox and Dionisio Babo Soares, eds., *Out of the Ashes: Destruction and Reconstruction of East Timor*, ANU E Press, 2003, original ed., 2000, p.151; Robinson, *If You Leave Us Here*, pp.100-101.

48 Robinson, *If You Leave Us Here*, pp.100-103.

るとしていた。そこでシャフナクリが東ティモールの秩序回復のために打ち出した対策は、従来から東ティモールに駐留しており、民兵との心理的紐帯が強い部隊を東ティモールから撤退させ、代わりに中央が統制できる部隊を展開させるというものであった。シャフナクリは当初、INTERFETの展開までに、以前から東ティモールに展開していたすべての軍部隊と民兵を撤退させ、中央から派遣する部隊と入れ替えることを計画していたが、実際にはINTERFETの展開に撤退が間に合わなかった⁴⁹。

その結果、INTERFET展開時に東ティモールに駐留していたインドネシア軍は大きく2つに分けることができた。1つは東ティモールに従来から駐留していたインドネシア軍部隊である。その中でも地域部隊は現地でリクルートされた東ティモール人兵士の比率が高く⁵⁰、東ティモールがインドネシアから切り離されることに強く反発し、憤慨していた。東ティモール人兵士については、部隊の指揮官も十分に統制できていない状況であった⁵¹。東ティモールには地域部隊の他にも、他の地域に駐留する部隊や中央の戦略予備軍（KOSTRAD）および特殊部隊（KOPASSUS）がローテーションで展開していた。特に1990年代半ば以降はKOPASSUSの影響力が強まっていたとされる。1998年8月には、地域部隊が約10,000人、非地域部隊が約8,000人展開していた⁵²。民兵の破壊行動を直接・間接に支援しているのはこれらの従来から東ティモールに駐留していた部隊であり、彼らにとってINTERFETは「侵略軍」であった⁵³。

INTERFET展開時に東ティモールに存在したインドネシア軍のうち、もう一方のグループは戒厳令の下に新たに中央から派遣されてきた部隊で、主にKOSTRAD、海兵隊、空軍の特殊部隊などであった。彼らもまた東ティモールの損失と外国軍の受け入れを不快に思っており、むしろ統合派民兵に対して好意的感情を持っていた。しかし彼らは同時にINTERFETへの協力と、インドネシア軍の撤退準備をするよう命令を受けていた⁵⁴。実際、新たに中央から派遣された部隊はINTERFETの投入・展開に協力しており、ディリの空港に到着した直後のINTERFETに移動手段を提供するなどしている⁵⁵。したがって、INTERFETによる強要の

49 Greenlees and Garran, *Deliverance*, pp.228-229, 280.

50 東ティモール人兵士は東ティモールに駐留する全インドネシア軍のうち、1990年代末には3割ほどを占めていたとされる。しかしそのほとんどが兵卒であり、大半はフルタイムの兵士ではなく、予備役を育てるために短期間の訓練を施すプログラムに基づくものであった。Samuel Moore, "The Indonesian Military's Last Years in East Timor: An Analysis of its Secret Documents," *Indonesia*, Vol.72, October 2001, p.28.

51 Greenlees and Garran, *Deliverance*, p.271.

52 Moore, "Indonesian Military's Last Years," pp.25-27.

53 Greenlees and Garran, *Deliverance*, p.271.

54 Ibid.

55 Breen, *Mission Accomplished*, pp.31, 34, 48.

対象となったのは統合派民兵と、従来から東ティモールに駐留していたインドネシア軍部隊であった。

ウ 統合派民兵およびインドネシア軍による暴力・破壊行為の目的

インドネシア側は東ティモールにおける暴力について、これは東ティモール人同士の内戦であり、東ティモールに内在的な暴力の文化ゆえに自然発生的に生じたものであるとの姿勢をとっていた⁵⁶。しかし、実際には一連の暴力はインドネシア軍によって計画され、その指揮・支援のもとに民兵を動員して実行されたものであったと理解されている。両者のつながりについては諜報活動や内部資料によって様々な協力関係が明らかとなっている他、UNAMETスタッフによる「水道の蛇口を開けたり閉めたりする」との描写どおり⁵⁷、重要な使節団が訪問する際などには民兵の活動が静まるなど、十分にコントロールされていたことが窺える。もっとも、こうしたインドネシア軍中央による統制は住民投票前の話であり、住民投票後の暴力・破壊行為においてはあまり統制が機能していなかったようである。前述のとおり、投票後の暴力を抑えるよう国際的圧力を受けたインドネシアは戒厳令を敷き、自国の手で秩序を回復可能であることを見せようとする。しかしその後も混乱は収まっておらず、インドネシア中央が東ティモールの事態を掌握できていないことが明らかとなった⁵⁸。

56 Robinson, *If You Leave Us Here*, pp.9-10, 103.

57 Ibid., p.131.

58 9月7日にウィラントは東ティモールに駐留する部隊に対し、暴力と破壊を止めるために必要な武力を用いるように文書による命令を出していた。しかし、これが履行されなかったことは既述の通りである。安保理の調査団と共にデリを訪問したウィラントは、破壊のあまりのすさまじさに衝撃を受けていたようであり、これは彼が現地で何が起きているのかを正確に把握できていなかったことを示している。またシャフナクリも東ティモール人兵士の統制が困難であることを認めていた。Greenlees and Garran, *Deliverance*, pp.226, 229, 258. 一方、投票後の暴力についても統制されたものであったとの指摘もある。その根拠としては、安保理調査団の訪問当日のみ、デリにおける破壊行為が収まったという点が挙げられる。Robinson, *If You Leave Us Here*, p.197. また、投票後の破壊および住民の強制移動があまりに組織的であり、インドネシア軍の計画と関与なしには考えられないことも指摘されている。こうした点は、インドネシア軍のあるレベルにおける計画性を示唆するものではあっても、必ずしもインドネシア中央による統制を意味するものではない。例えばハロルド・クラウチ (Harold Crouch) は、住民投票前の暴力行為が事前にウィラントによって計画されたものであったことは間違いないとしながらも、投票後の暴力については事前に計画されたものであったのか疑問を投げかけている。たびたびインドネシア軍による住民の強制移動計画の証拠として挙げられる内部文書である「ガルナディ文書」や「ルミンタン電報」では、確かに住民の避難・移動に備える必要が指摘されている。しかしその文脈は住民投票で独立派が勝利した場合に備え、迫害される恐れのある統合派の住民やインドネシア政府関係者を避難させるというものであり、その過程での「重要な施設」の破壊が言及されているもの、実際に発生した独立派住民の強制移動や焦土作戦とは大きく異なる。インドネシア軍が統合派民兵とともに破壊と住民の強制移動を行ったことは間違いないが、それがインドネシア中央による計画と指揮統制の下に行われたという直接証拠はない。Crouch, "The TNI and East Timor Policy," pp.155-163. もし投票後の破壊と暴力もインドネシア中央の計画によるものであった場合、戒厳令下でのシャフナクリのINTERFETに対する協力は不自然である。そのため、ここでは何らかの統制があったとしてもそれは地方レベルにおけるものであり、インドネシア中央の意図と統制を離れて暴力と破壊が進行したとの前提を採用する。

当初はインドネシア中央の構想と統制に基づいて実行され、住民投票後にはその統制を離れて爆発した暴力と破壊行為の目的が何であったのかは必ずしも明らかではない。したがって、強制対象であった民兵やインドネシア軍の意図および目的を正確に述べることは難しいが、これまでに以下のような推測がなされており、時期に応じて推移していたと考えられる。

1999年1月、ハビビによって住民投票が提案された当初の暴力は、住民投票そのものの実施阻止を狙っていたものと考えられる。その後5月5日合意が成立して住民投票の実施が既定路線となると、今度は住民投票で自治が選ばれるよう、脅しによって住民の投票行動を誘導することが目指された⁵⁹。この段階の暴力は、インドネシア中央の指揮統制の下に行われていたと考えられる。インドネシア軍にとって東ティモールの独立は、東ティモールに保持する権益からも、またインドネシアの一体性の守護者としての自負からも、本来受け入れられるものではなかった。にもかかわらず、独立が選択される可能性がある住民投票の実施に、インドネシア軍は反対しなかった。この姿勢の背景として、住民をコントロールすることで確実に自治案が選択されるようにできるとの考えがあったことが指摘されている⁶⁰。

これに対して、自治案の拒否という投票結果が明らかになった後の暴力と破壊行為はインドネシア中央の統制を離れていたとみられ、複数の目的があったと考えられる。まず、東ティモール住民のインドネシア領内への強制的移動については、彼らがインドネシアの統治を離れたくないために自身の意志に基づいて移動したかのように見せかけることで、投票結果の信憑性を損なうことが目指されていた⁶¹。こうした試みは、国際的な軍事介入の実現性、少なくとも迅速なその可能性はほぼないと当時考えられていたことからして、成功の可能性があると考えられていたと思われる⁶²。さらに、これを根拠として東ティモールを分割し、インドネシアとの統合を望む人々が多く住む西部はインドネシアに残留し、

59 Hamish McDonald and Richard Tanter, "Introduction," Richard Tanter, Desmond Ball, and Gerry Van Klinken, eds., *Masters of Terror: Indonesia's Military and Violence in East Timor*, Rowman and Littlefield, 2006, p.3.

60 特に政治治安調整相として入閣していたファイサル・タンジュン (Feisal Tanjung) は、かつて西バプアにおいて住民投票を通じて現地代表にインドネシアとの統合を選択させており、東ティモールにおいても同様の計画が遂行可能と判断したと思われる。軍は当初、東ティモール人の約75%はインドネシアとの統合を選択すると楽観していたとされる。彼らは東ティモール人を政治意識の低い、容易に誘導可能な大衆と捉えていた。Moore, "Indonesian Military's Last Years," pp.33-35.

61 McDonald and Tanter, "Introduction," pp.3-4; DFAT, *East Timor in Transition*, p.129; Robinson, *If You Leave Us Here*, pp.172-173.

62 Robinson, *If You Leave Us Here*, p.173.

東部のみを独立させるとの構想を提唱する人々も存在した⁶³。破壊活動の目的については、東ティモール人に対する報復と懲罰⁶⁴、メディアやUNAMETスタッフおよびその他国際機関職員といった国際的プレゼンスの締め出し、インドネシア内の独立運動が存在する他地域に対する見せしめ⁶⁵、インドネシア軍および統合派民兵が行ってきた暴力行為の記録の抹消⁶⁶が考えられる。

エ INTERFETによる統合派勢力の強制

戒厳令が敷かれてインドネシア軍部隊の入れ替えが進みつつあり、インドネシア政府による国際部隊の受け入れが決定されたにもかかわらず、INTERFETが展開した時点で東ティモールでは依然として統合派民兵や一部のインドネシア軍部隊による暴力・破壊行為が続いていた⁶⁷。彼らはINTERFETに対して敵対的であり、挑発行為を行っていた⁶⁸。これに対して現地に展開したINTERFETは、治安を回復すべくパトロールや民兵の拘束・武装解除、さらに攻撃を受けた際には強硬に反撃することで拒否的脅しを用い、民兵やインドネシア軍が暴力・破壊行為をやめるように誘導していったのである。すなわち、先に概観したINTERFETによる活動は、作戦全体として強制外交と捉えることができるものであった。

INTERFETの行動は、民兵を力づくで制圧・撃破するのではなく、強大な軍事力を背景とした圧力によって彼らの行動を誘導していこうとしていたものであった。INTERFETの到着時、ディリでは夜間にインドネシア兵と民兵がトラックで通りを略奪して回っており、銃を発射したり放火したりしていた。こうした統合派勢力がINTERFET兵の近くを通る際には、彼らはINTERFET兵に対して言葉やジェスチャーで死の脅しを投げかけていた⁶⁹。

この状況に対し、INTERFETはディリにおいて頻繁にパトロールを実施し、昼夜を問わず建物を搜索して民兵を積極的に拘束していった。戦闘に備えた状態での積極的な搜索・

63 Ibid. 9月14、15日にインドネシア・オーストラリア両軍のスタッフがINTERFETの展開方法について話し合った際にも、西部をインドネシア側のコントロール下に置こうとする試みが見られた。この席上ではインドネシア側から、INTERFET展開後にインドネシア軍は東ティモール西部に撤退し、東ティモールをインドネシアとINTERFETそれぞれがコントロールする地区に分割するとの案が示された。この提案はオーストラリア側に却下された。Greenlees and Garran, *Deliverance*, p.265.

64 DFAT, *East Timor in Transition*, p.129; Robinson, *If You Leave Us Here*, p.172.

65 DFAT, *East Timor in Transition*, p.129.

66 McDonald and Tanter, "Introduction," p.4.

67 シャフナクリは前任の東ティモール司令官であるアダム・ダミリ (Adam Rahmat Damiri) から9月9日に指揮を引き継ぐと、軍部隊の入れ替え計画を実行すべく駐留部隊の撤退を開始した。シャフナクリはこれによって建物への放火が4日以内に収まったと主張したが、これはディリの破壊のうち30%は9月6日からの戒厳令下の2週間に起こったとするUNAMETによる推定とは大きく異なっている。Greenlees and Garran, *Deliverance*, p.229.

68 Breen, *Mission Accomplished*, p.34.

69 Ibid., p.43.

拘束活動は、民兵に対して「もはや罰を受ける恐れ無しに活動することはできない」というメッセージを送るものであった。INTERFETはその展開から数日のうちに、民兵の意思決定に大きな影響を及ぼすようになった。INTERFETは民兵に対し、プレゼンスと拘束によってプレッシャーを与え、民兵が活動をやめ、あるいはディリから逃げ出すように追い込んでいったのである⁷⁰。

9月24日には、ディリで特に大規模な民兵拘束作戦が実施された。オーストラリア軍大隊2個とグルカ兵に加え、使用可能な装甲車とヘリをすべて投入し、作戦は午後12時30分から16時ちょうどまで実施された。これは、INTERFET側はいつでもすぐに作戦を実施でき、意のままにそれを終わらせることもできる、と示すことを意図していた。作戦の目的は、ディリに留まろうとしている民兵の意志を挫くことであり、また同時に駐留するインドネシア軍に対してINTERFETへの畏敬を植えつけることであった。インドネシア軍の中には、圧倒的な数的優位から依然として自らの思うままに振舞うことができると考えている者がおり、INTERFET兵に対する挑発や脅しが行われていた。この24日の拘束作戦の後、インドネシア兵や民兵がトラックの上からINTERFET兵に向かって脅しをかける行為は激減した⁷¹。

民兵の拘束は、拘束した相手の選択の自由を奪うことから、拘束された民兵自身にとっては強制というよりは力づくでの意思の押し付けである。しかし、INTERFETによって民兵が拘束されるという事実は、他の民兵が破壊行為をしたり、武器を持ち歩いたりすることをやめさせる効果があり、この側面は強要である。また、INTERFETは拘束した民兵を駐留するインドネシア側要員に引き渡しており、引き渡し後自由になっていたと思われる。したがってこれはあくまで一時的な拘束であり、拘束された本人もすぐに行動選択の自由を回復している⁷²。この意味でも、INTERFETによる拘束は強要であった。

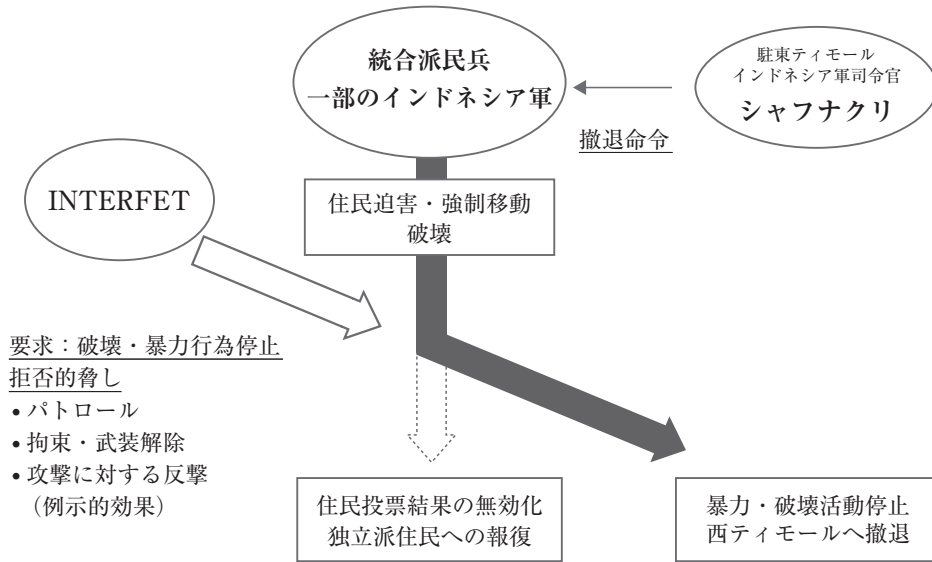
西部への展開にあたって、ディリで見せた頻繁なパトロールによる圧力が再現された。また、実際にINTERFETと統合派民兵の間で戦闘が発生した場合に見せたINTERFETの強硬な反撃も、強要として機能していたと思われる。発生した戦闘のほとんどは民兵側がINTERFETに攻撃を仕掛け、INTERFETが反撃したものであったが、INTERFETは少数の負傷者を被ってはいるものの、戦闘による死者は生じなかった。一方、INTERFETの反撃は強硬であり、いずれの戦闘でも民兵を撃退している。攻撃をかけた民兵にとっては、これはその意図を力づくで挫かれたことになる。しかしこうした反撃には、INTERFETを攻

70 Ibid., pp.53-54.

71 Ibid., pp.55-56.

72 Peter Cosgrove, *My Story*, Harper Collins, 2006, pp.191-192.

図2 東ティモールにおける強制外交の構図



(出所) 筆者作成。

撃した民兵は手痛い反撃を受けるという事実を示すことで、他の民兵がINTERFETに抵抗するのをやめさせる効果がある。こうした例示的效果は強要であるといえる。

このように、INTERFETの行動は暴力・破壊行為を行っている統合派勢力に積極的に働きかけるものであった一方、同じ能動的な武力の使用であってもすべての統合派勢力を敵と認識し、相手を殲滅することを目的に攻撃をかけるという戦争とは異なる武力の用い方であった。INTERFETによる武力の威嚇および使用は、統合派民兵およびインドネシア軍に自発的に破壊行為をやめさせるよう、その意思決定に影響を与える効果を期待したものであった。INTERFETがその高い軍事能力とそれを行行使す意志を示したことで、統合派勢力は破壊行為をやめざるを得なくなり、シャフナクリによって破壊行動の取締りと撤退を命じられていたインドネシア軍と共に西ティモールへと撤退していった。一連の関係は、図2のようにまとめることができる。

3 強制外交としてのINTERFETの分析

前節で示した通り、INTERFETは強制外交の構図で捉えることができる。本節ではこのINTERFETについて強制外交および強要の観点から、まずはその成功につながったと思われる要因について分析し、続いてINTERFETの事例にみられた特徴が平和作戦一般に対し

てどのような示唆を与えるかについて考察する。

(1) INTERFETの成功に貢献した要因

INTERFETを強制外交または強要の観点から見た場合、その成功に貢献したと思われる要因としては大きく次の2点を指摘することができる。まず第1は、信憑性のある拒否的脅しである。強制外交は脅しを用いて、相手の意思決定に影響を与える試みである。強制側は相手側に、このままの行動をとってはいそから得られる利益以上の損害を被ることになると思わせる必要がある。INTERFETの場合、この脅しは拒否的なものであり、統合派勢力が行っている破壊を継続するのであれば、INTERFETはそれを力づくでも阻止することが可能であり、そうなる前に自発的に破壊行動をやめたほうが身のためであるとのメッセージを送るものであった。

INTERFETの拒否的脅しが信憑性を持ったのは、INTERFETと統合派勢力の相対的な軍事的能力の差に由来する。INTERFETは高い能力とそれを行使する意志を兼ね備えていた。最大時で11,500名規模となったINTERFETのうち、約5,500名を提供⁷³して中心となったオーストラリア軍の練度は高く、先進的な装備も充実していた。特に夜間戦闘能力、装甲、航空戦力の面では一方的であった。また、オーストラリア軍はその軍事力を行使する意志も備えていた。東ティモール介入に伴うリスクは認識されており⁷⁴、それを受容した上での介入であった。実際の作戦においても、オーストラリア軍は無用のエスカレーションを避けるための抑制を伴いつつも、攻勢的な姿勢で能動的に統合派へ働きかけていった。

これに対し、強要の主な対象となった民兵の戦闘能力は低いものであった。彼らの装備の中には自動火器も含まれてはいたもののその数は多いわけではなく、大半はより性能の低い旧式の銃か手製の火器、あるいは刃物や打撃用の武器であった⁷⁵。また、介入側の脅しに抵抗する意志も低かった。INTERFET展開前や展開当初に介入側に対してさかんに発せられていた脅しとは裏腹に、実際に高い能力を持ったINTERFETに直面した民兵は、ほとんど攻撃を仕掛けることはなかった。暴力や破壊を行っていた民兵の数は多かったものの、その中には脅されて無理やりに民兵に参加させられている者や機会主義的な者も多かったと見られており、命をかける覚悟で独立阻止のために武器を取っている者はそれほど多くはなかったと考えられている。

73 DFAT, *East Timor in Transition*, p.153.

74 Hugh White, "The Road to INTERFET: Reflections on Australian Strategic Decisions Concerning East Timor, December 1998-September 1999," *Security Challenges*, Vol.4, No.1, Autumn 2008, p.84.

75 Robinson, *If You Leave Us Here*, p.121.

このように、INTERFETと統合派勢力の軍事的能力を比べた場合にはINTERFET側が優勢であり、仮に民兵がINTERFETに抵抗したとしても、INTERFETはこれを排除して彼らの行動を阻止することが可能であったと思われる。こうした認識を統合派勢力側にもたせることができたがゆえに、統合派勢力はINTERFETに抵抗することは無駄であると考え、ほとんど実際に抵抗することなく破壊行動を停止したといえる。

第2の成功に貢献した要因は、明確な目的の存在である。この点では、5月5日合意の存在が果たした役割が大きい。強制外交および強要の視点からは、これは強制側にとっては目的が明確となることでそれらに向けて努力を統一することが可能という側面があり、さらに強制される側にとっても要求される内容が明確になるという側面があったことから、二重の意味で成功につながる要因であった。介入側にとっては、5月5日合意は政治目的そのものであり、またそこから軍事目的を導くことが可能であった。住民投票において東ティモール人の意志が示された以上、5月5日合意に基づいて東ティモールの独立が目指されなければならない。この実現が政治目的であった。しかしこのプロセスは、東ティモールにおける暴力のために前進させることができなかった。そこで国連安保理は決議1264を採択して多国籍軍を組織し、5月5日合意にしたがって東ティモールの独立にむけたプロセスを進めることができるよう、安全な環境の回復という軍事目的が設定されたのである。INTERFETのケースでは政治、軍事両方の明確な目的が存在しており、行動と努力をそれらに向けて統一することが可能であったといえる。

一方の被強制側から見ると、5月5日合意には介入側が何を目的としているのかが明確となる効果があった。強要には理論上、脅す側の要求内容が、どうすれば満たされたことになるのかが明確でなければならないという問題がある。これは抑止との大きな違いの一つである。すなわち、抑止の場合には現状の維持を要求するため、相手が取べき行動(とるべきではない行動)は比較的明確である。これに対して強要では現状の変更を要求するために、どこまでの行動が求められているのかが明らかでなければならないという、独特の性質が存在している。この点が明らかでない場合、脅されている側はここで脅しに屈すれば、更なる要求が際限なく繰り返されるのではないかと不安に駆られる恐れがある。そうになると、現在の要求のみであれば合理的な計算の下では要求を受け入れたほうがよいと判断していても、これを受け入れることができないという事態を招きかねない。したがって、強要においては何を求めているのかと同時に、何を求めてはいないのかを明らかにする必要があるのである⁷⁶。

76 Schelling, *Arms and Influence*, pp.72-75.

東ティモールの場合には5月5日合意が存在することで、INTERFETが何を実現しようとしており、逆にどこまでは実現しようとしていないのかが明確となっていた。すなわち、INTERFETの目的は東ティモールの治安の回復であり、東ティモール内に存在する限りは、民兵は武器を手放し、暴力と破壊をやめなければならなかった。一方、INTERFETのマンデートはあくまで東ティモールを活動の対象としており、西ティモールまではその勢力を広めようとはしていなかった。したがって、INTERFETあるいは独立派の影響下に置かれることを嫌う勢力は、西ティモールへと逃れることが可能であった⁷⁷。

また、この西ティモールへの撤退はシャフナクリによる撤退命令の存在によっても促進されていた。すでに述べたとおり、シャフナクリは中央から増援を派遣すると同時に従来から東ティモールに駐留していたインドネシア軍の撤退を進めており、その中には統合派民兵も含まれていた⁷⁸。強要は抑止に比べ、相手の脅しに屈した場合にそのことが外からわかりやすいという側面がある。抑止の場合は要求の内容がそもそも行動しないことであるため、脅された側が結果として当該行動を起こさなかったとしても、それが脅しのためなのか、そもそも最初からそのような行動を起こすつもりがなかったのかの区別が付きにくい。そのため、仮に脅しに屈していたとしても、最初からそのような行動をとるつもりはなかったと主張することで、体面を保つことができる。一方の強要の場合は、現状を変える形で特定の行動をとることが要求される。強制側の要求を受け入れた場合、脅しと共に要求されている具体的な行動をとることになるため、被強制側が脅しに屈したとの印象がより伝わりやすい。そのため、強要においては被強制側が体面を傷つけずに強制側の要求をのむことができる状況を作り出すと、より成功しやすいと考えられている⁷⁹。東ティモールの場合は、シャフナクリの撤退命令がこの役割を果たしていたと考えられる。外部からの介入者による圧力のみで撤退を迫られるのに比べ、自らの組織自体からの撤退命令が存在していれば、より撤退への抵抗感が少ないと思われる。ただし、これは外部からの圧力無しでも暴力の停止と撤退が進んだことは意味しない。すでに指摘したとおり、戒厳令が敷かれ、撤退命令が発せられたにもかかわらず、東ティモールにおける暴力と破壊は収まらなかった。暴力と破壊の停止には、あくまでもINTERFETによる圧力が必要だったのである。ボブ・ブリーン (Bob Breen) の言葉を借りれば、「シャフナクリが [インドネシア軍と民兵の] 撤退権限と手段を与え、コスグローブがそうしない場合の結果を提供した」のであった⁸⁰。

77 Seybolt, *Humanitarian Military Intervention*, p.258.

78 Greenlees and Garran, *Deliverance*, p.276.

79 Schelling, *Arms and Influence*, pp.82-84; Byman and Waxman, *The Dynamics of Coercion*, pp.9-10.

80 Breen, *Mission Accomplished*, pp.58-59.

(2) 平和作戦に対する示唆

平和作戦の文脈において軍事力行使の圧力を能動的に利用することを考えた場合、INTERFETの事例から読み取れる教訓としてはまず、脅しは懲罰的なものよりは拒否的なものを使うことになるという点が挙げられる。懲罰の論理は、純粹なものを想定すれば、相手側がとろうとしている行動を直接阻止することはできないものの、その代わりに他の場所や側面においてコストを科すと脅すことで、全体としての損得勘定に訴えるものである⁸¹。したがって、懲罰の脅しが有効に機能するためには、強制側が損害を与えることが可能な何らかの価値ある資産を相手側が保持していなければならない。

しかし、INTERFETによる主な強制対象であった統合派民兵は、懲罰として損害を与えることが可能な資産を保持していなかった。例えば、もし統合派民兵が機械化された大規模な軍を保持しており、東ティモールにおける破壊ではこれらを使用しておらず後方に留めていたような場合、これらは直接東ティモールの破壊や住民迫害には使われていなくとも、民兵組織にとってはその全体としての戦力で重要な一角を占める価値の高い資産となる。こうした場合には、強制側はこの後方にある機械化部隊を攻撃すると脅すことで、懲罰の脅しを構成することが可能となったであろう。また、統合派勢力がより強固な基盤となる支配地域を東ティモール内に保持していた場合、その地域における主要インフラを破壊すると脅すことも懲罰の脅しとなりえたと思われる。しかし、統合派民兵はあくまで準軍事的な組織であり、小火器や刃物・打撃物などのみを保有していた。そのため、実際に東ティモールで行使されている暴力に直接使用されているもの以外の、何か価値の高い資産を保持しているわけではなかった。また、統合派勢力は東ティモール内に特に強固な基盤地域を持っているわけでもなく、攻撃対象となりうるインフラなどもなかった。

平和作戦一般を考えた場合にも、これらの特徴が当てはまる可能性が高いと考えられる。往々にして内戦当事者は非正規の武装集団であることが多く、その後方に何か懲罰の対象となりうる、価値の高い資産を保持していることは少ないと思われる。また、こうした紛争当事者が一定の地域を拠点とする勢力であった場合には、当該地域のインフラなどは懲罰を構成する目標となりうるが、これに対する攻撃は特に平和作戦の文脈においては本来救おうとしている民間人を苦しめることにつながりかねないため、そもそも採用不可能な手段であることも十分に考えられる。したがって、平和作戦一般においても軍事力の圧力は、懲罰よりは拒否の形のほうが適用しやすいと思われる⁸²。

81 Johnson, Mueller and Taft, *Conventional Coercion*, p.16; Lawrence Freedman, "Strategic Coercion," Lawrence Freedman, ed., *Strategic Coercion: Concepts and Cases*, Oxford University Press, 2003, original ed., 1998, pp.29-31.

82 Posen, "Military Responses to Refugee Disasters," pp.89-90.

また拒否の脅しについても、INTERFETの場合には活動地域の全体においてそれを例示することが必要であった。用いる脅しが懲罰であるか拒否であるかを問わず強制は一般的に、脅された側の指導者が現在の行動を続けることが可能であるにもかかわらず、それを変更せよという強制側の要求を合理的な計算に基づき受け入れて、その決定を自らの組織全体に徹底させることが必要となる。拒否による強要の場合、相手側の組織化の程度が高ければ、一部の部隊に対して脅しを実行することの例示効果によって、相手側の企図全体に対して阻止効果を持つことがありうる。

しかし東ティモールの場合、20を超える民兵組織が地域ごとに組織されており、非常に分断された組織構造となっていた。これらを束ねる組織としてPPIが存在していたものの、あくまでそのつながりは緩やかなものであった。そのため、INTERFETがディリの民兵に圧力をかけた後であっても、INTERFETがまだ展開していない地域においては暴力が継続していた⁸³。すなわち、ディリにおけるINTERFETの圧力はその地域の民兵には有効であっても、西部の境界地域付近の民兵には直接的な効果を持っていなかったことになる。西部境界付近の民兵組織に対しては、実際に西部境界地域に展開し、その場で再び拒否的脅しを示す必要があった。

このように、圧力をかける対象の組織化の程度が低い場合、強制側は圧力対象の全体に対し、拒否の脅しをかける必要が出てくる。先ほども指摘した通り、平和作戦が一般に直面する紛争当事者は非正規の武装集団であることが多く、その組織化の程度は低いことが想定される。したがって、平和作戦の文脈において介入する部隊は、強制対象となる紛争当事者の一部の行動を阻止する脅しだけでなく、すべての行動を阻止可能なように、全活動領域に部隊を展開し、拒否の脅しを示す必要があるであろう。

しかし、こうした活動領域全体における拒否の脅しの実現には危険も存在する。陸上兵力に対しては初歩的な軍事能力しか持たない紛争当事者であっても抵抗を試みることが可能であり、これは強制的観点からは対抗強制 (counter coercion) が容易であることを意味する。対抗強制とは、被強制側が強制側による軍事行動の弱点を突き、その強制行動を弱体化させるか、あるいは逆に損失を与えて強制行動を撤回させようとする試みである⁸⁴。こうした試みのうち、平和作戦の文脈においては特に介入側に犠牲を強いることで介入の機運をそぎ、介入を失敗させようとする試みが成立しうる⁸⁵。今日の欧米諸国は軍事行動

83 Robinson, *If You Leave Us Here*, p.205.

84 Freedman, "Strategic Coercion," p.30; Daniel Byman and Matthew Waxman, "Defeating US Coercion," *Survival*, Vol.41, No.2, Summer 1999, pp.108, 111.

85 Byman and Waxman, "Defeating US Coercion," pp.114-116.

による犠牲者の発生に対する受容度が著しく低くなっている。特に平和作戦の場合、自国の死活的な利益がかかっていない紛争に介入することが一般的であり、犠牲者発生を受容度はますます低くなると考えられる。そのため、比較的小規模の犠牲が介入側の作戦継続意志を挫くことにつながりうる。

東ティモールの事例についても、総体的な軍事能力では格段に強力であったINTERFETに対して、統合派民兵は待ち伏せ攻撃によって負傷者を生じさせている。INTERFETも偵察チームなどの末端においては小規模の部隊で行動せざるを得なかったことから、各戦闘や、結果として戦闘に至らなかったもののINTERFETと民兵が相対した状況1つ1つの単位でみた場合には、民兵側がINTERFET部隊の規模を圧倒していた状況も見られた。数の上では民兵が上回っていても、INTERFETの先進的な装備を見て投降したり逃げ出したりする民兵も多かったが、いくらか抵抗意欲の高い民兵であれば、INTERFETに出血を強いることができる機会は多数あったといえる。

INTERFETの事例からはこのように、平和作戦においては懲罰よりも拒否の脅しのほうが適用しやすく、さらに拒否の脅しについても一部の地域における例示のみではなく、活動地域全体における拒否的脅しの実現が求められることが読み取れる。陸上部隊を活動地域全体に展開することに伴う危険を考えると、平和作戦においては能動的に圧力を行使する場合であっても、攻撃能力と同時に高い防護能力を備えた部隊が必要であり、また自国部隊に犠牲が生じる可能性を受け入れたうえで展開することが重要であろう。

結びにかえて

本稿では、平和作戦においても能動的な武力行使が有効であり、その行動を基礎づける概念としては強制、なかでも強要や強制外交が適切であるとの認識の下、INTERFETを事例として強要・強制外交の視点から分析した。第1節ではまず、強制外交を含む「強制」の概念を整理し、それがいかに平和作戦の文脈に適用可能であるのかを論じた。続く第2節では、INTERFET展開の背景とその活動内容を概観したのち、これを強制外交の構図に整理した。最後に第3節ではこの整理に基づき、強制外交の観点から見た場合にINTERFETの成功に寄与したと思われる要因と、その平和作戦一般に対する教訓について考察した。

伝統的な平和作戦では、軍の部隊が展開するもののその機能は停戦監視などであり、破壊や殺傷といった軍事力の本質的な機能を発揮することは期待されていなかった。しかし近年の平和作戦は、軍事力がその本質的機能を発揮することが期待される、あるいは発揮せざるをえないような状況に投入されるようになってきている。人道支援活動や非武装の現地

市民を武装勢力の攻撃から守り、停戦・和平合意に違反した行動をとる紛争当事者に停戦させるため、今日の平和作戦における軍事力には、よりその本来的な意味での軍事的能力が必要とされている。しかし、90年代の平和作戦を見てもわかるとおり、平和作戦において積極的に軍事力を使用することは大きな危険と困難を伴っている。ともすれば平和作戦における軍事力の役割やその行使のあり方についての議論は原則論に陥りがちであるが、平和作戦を成功裏に実施していくためには、平和作戦を軍事作戦として捉え、軍事力に何が求められており、そのためには軍事力をどのように用いることが有効であるのかを客観的に分析することが必要不可欠である。

強制、中でも強要や強制外交の概念に基づく軍事力の使用は、軍事作戦としての平和作戦において有用なアプローチとなるであろう。しかし、どのような状況においてもこうしたアプローチが成功するわけではない。どのような目的のために、いかなる条件下であれば、軍事力の圧力を能動的に用いることが有効であるのかを明らかにする必要がある。強要や強制外交の観点から分析可能な平和作戦の事例はINTERFET以外にも存在する。さらに多くの事例を分析し、比較考察することで、平和作戦において強要や強制外交の形で軍事力を行使することの可能性と限界に関するさらなる知見を積み重ねていくことが必要であろう。

(おおにしけん 政策研究部グローバル安全保障研究室教官)