

第 15 号 (発行: 2018 年 7 月)
論説 Editorial

東ティモール：多層的な紛争からの国づくり
Timor-Leste: State-Building from Multi-layered Conflicts

上杉 勇司
早稲田大学国際教養学部 教授
UESUGI, Yuji
Professor, School of International Liberal Studies, Waseda University

Abstract

This article analyzes state-building in Timor-Leste by examining how multi-layered conflicts and their distinct causes shaped post-conflict governance. Rather than viewing the country's trajectory as a straightforward transition from conflict to liberal democracy, the author demonstrates how historical legacies, elite's power struggles, and international interventions interacted to produce a hybrid political order. Particular attention is paid to the tension between externally imposed institutions and locally negotiated arrangements, including power-sharing among former resistance leaders. While such arrangements diverged from liberal norms, they contributed to short-term stability and prevented renewed large-scale violence. The article argues that durable peace in post-conflict societies depends less on institutional transplant than on careful alignment of international support with domestic political realities, along gradual strengthening of accountability mechanisms.

要約

本論考は、東ティモールにおける紛争後の国家建設を、多層的に重なり合う紛争構造とその解決過程から分析する。独立に至る過程で生じた外部からの介入、国内エリート間の権力闘争、制度導入の試みは相互に作用し合って、単純な民主化モデルとは異なる統治形態を形成することとなった。国際社会によって導入された自由主義的制度は一定の機能を果たした一方で、現地エリートによる権力分有や和解を重視する実践が、治安の安定と紛争再発の回避に寄与したことが示される。本稿は、紛争後の社会における持続的安定の鍵が、制度の移植そのものではなく、国際的関与と国内政治の現実を調整しつつ、監視機構や市民社会を段階的に強化していく過程にあることを示唆している。

【多重連鎖危機◎、多元協働型地政学◎、多形態的共同体○】

東ティモール：多層的な紛争からの国づくり

上杉勇司

教授

早稲田大学国際教養学部

東ティモールにおける国際社会の介入をも含めた紛争後の国づくりは、成功事例とみなしてよいだろう。その成功の要因として、紛争の主要な局面が東ティモール人を二分する内戦ではなく、インドネシアによる軍事併合に対する東ティモール人たちの抵抗闘争であったことが挙げられる。

東ティモールの紛争とは

とはいえ、東ティモール紛争の実相は多層的である。どの時点の、どの立場から東ティモール紛争を眺めるのかによって、紛争当事者や争点、あるいは紛争の要因といったものが変わってくる。したがって、その解決策を考える場合にも、その多層的に入り組んだ歴史と現状が形成する現実を包括的に把握しなくてはならない。

ここでは東ティモールの紛争を次の4層に大別して説明を試みる。最初の層として、冷戦期のポルトガルからの独立をめぐる紛争が挙げられる。とはいえ、これは一般的に旧植民地が民族自決を求めて闘った独立紛争とは様相が違ふ。宗主国のポルトガルが植民地の解放を決定したことによって、ポルトガル領ティモールに住んでいた人々によって、独立をめぐる内紛が始まった。

第2の層は、その内紛に東ティモール独立革命戦線（フレテリン）と呼ばれる勢力が勝利して独立を宣言した直後にインドネシアによる軍事併合という形で始まる。歴史的に東ティモールの紛争という場合に、このインドネシアによる軍事占領に対してフレテリンを中心に進められた抵抗闘争のことを指すことが多い。2002年5月20日に独立（回復）を果たした現在の東ティモール民主共和国の初代大統領となったシャナナ・グスマンや初代首相を務めたマリ・アルカティリなどの東ティモールの英雄たちの多くは、この抵抗闘争時代にインドネシアとの闘いに身を投じた者たちである。

第3の層は、スハルト独裁体制が崩壊し、インドネシアが民主主義に転じる過程で、東ティモールの住民に対して、その帰属を問う住民投票が実施された直後の騒乱を指す。このときに東ティモールは、インドネシアからの独立を目指す独立派とインドネシアへの帰属を求める統合派とに分裂した。この騒乱において、インドネシア軍によって組織された統合派民兵は、独立派の住民を殺害し、独立派の人々の住宅や家財に火を放った。この騒乱を収めるために、オーストラリアを中心とする多国籍軍が介入し、それを国連が引き継ぎ、東ティモールの独立（回復）を支援した。

第4の層は、独立（回復）前後から顕在化した東ティモールのエリート間の対立に起因する国内の政情不安である。国軍と警察を巻き込んだ 2006 年の治安危機、反乱軍とのレッテルを貼られ追い詰められた勢力による 2008 年の大統領と首相を狙った暗殺未遂事件などが、この期間の主要な暴力沙汰である。

なぜ、紛争が起こったのか

第1層目の紛争の発生の要因は、宗主国のポルトガルが東ティモール内のエリート間の調整や統治のメカニズムを十分に用意することなく、植民地を無責任に放り出したも同然であったことに求められる。それに、東ティモール内のエリートは、ポルトガルからの即時独立を主張するフレタリンとポルトガルとの関係維持を主張する東ティモール民主同盟に割れた。さらには、インドネシアへの併合を主張したティモール人民民主協会が加わる三つ巴の戦いとなった。つまり、第1層目の紛争が発生したのは、社会的混乱にエリートの権力闘争が追い打ちをかけた結果といえる。

第2層目の紛争の要因は、当時の冷戦という国際社会の構造に求められる。内戦を制したフレタリンは、左派ナショナリズムや社会主義インターナショナルを思想的基盤とする組織であった。そのため、東南アジアの赤化を食い止めることを苦心していた米国が率いる自由主義陣営の支持を得たインドネシアのスハルト独裁政権によって、東ティモールは併合されてしまう。そして、独立を奪われた東ティモール人たちが、軍事併合をしたインドネシアに対して抵抗を試みたことで紛争が発生した。

第3層目の紛争は、住民投票の結果、独立派が多数を占めたことに対する腹いせにインドネシア軍側が仕組んだものとされる。東ティモールからの撤収を余儀なくされることになったインドネシア軍は、自らが組織してきた民兵たちを使って独立派に対して攻撃を仕掛けた。約 24 年間続いたインドネシア統治下では、インドネシア側に協力する東ティモール人たちもいた。利権を手に入っていた者もいたであろう。そういった勢力にとって東ティモールが独立することは自らが不利な立場に追い込まれること意味する。それを嫌って悪事を働いた者もいた。さらには、混乱に乗じて積年の恨みを果たす者もいたという証言もある。

第4層目の紛争要因は、インドネシアを打倒し、独立（回復）という民族の悲願を達成した東ティモールのエリートたちが、共通の敵を失った後に権力闘争を激化させたことに見出せる。もともとはフレタリンの軍事部門であったファリンティルの最高司令官グスマンは、闘争の途中でフレタリンを抜け、東ティモール民族抵抗評議会（CNRT）を組織していた。つまり、フレタリン幹部からすればグスマンは裏切り者であった。他方で、フレタリンの幹事長であり、フレタリン内の最高実力者であったアルカティリは、来たる選挙で大統領の座に就くと目されていたグスマンの権力基盤を削ぐために、憲法策定の過程で大統領の地位を名目的なものに変えた。大統領に選ばれたグスマンは、アルカティリ首相による独裁的な手法を牽制するために、軍の不満分子による抗議行動に乗じてアルカティリを首相の座から引きずり下ろした。このような政争に国軍や警

察が動員されたことで、東ティモールの政治エリートは共倒れする間際まで追い込まれることになる。

解決策の性格

以上の4種類の紛争要因に対応する解決策は、どのようなものになるのか。1975年以前とは違いポルトガルに戻る道はない。インドネシアに戻る選択肢もない。現在の東ティモールが選んだ道は、旧宗主国ポルトガルとの良好な関係を維持しつつ、仇敵であったインドネシアとも和解を実現して友好関係を築き上げるというものだった。冷戦の終結により、イデオロギー的な対立は終焉を迎え、東ティモールでは法の支配の下での民主的な選挙による政党間の争いが繰り広げられるようになった。4種類の紛争の犠牲者のことを考え、4種類の紛争の加害者たちを裁く「移行期の正義」の課題は、東ティモール紛争の一面が隣人同士の殺し合いであったことを踏まえ、許しと和解を重視したものとなった。東ティモールの人々にとって第2層目と第3層目の紛争における苦しみの源は、スハルト独裁下のインドネシア軍による圧政であった。しかし、民主化を遂げたインドネシアは変わった。すでにインドネシアは東ティモールにとって脅威ではない。

最大の課題となったのは、第4層目の対立である。この対立は第1層目の紛争が再発したというよりは、独立を手にしたエリートたちの間で新たに権力闘争に火がついた結果である。この権力闘争に対する解決策は、エリートによる痛み分け、権力分有というものであった。グスマンは大統領と首相を歴任し、アルカティリは首相を2回経験した。グスマンがインドネシアに拘束された後に司令官としてファリンテルを率い、独立（回復）後は国軍司令官を務めたタウル・マタン・ルアクは、その後に大統領を務め、現在の首相となっている。さらに、ノーベル平和賞を受賞したジョゼ・ラモス・ホルタも大統領と首相を歴任した。彼らは、いわゆる「1975年世代」と呼ばれる抵抗闘争時代からの中核的指導者たちである。40年を過ぎた現在でも、彼らは現役閣僚や重鎮として要職を交代で務め、今でも東ティモール政治に君臨する。

もちろん、権力の世代間移行は試みられた。第6代内閣は、グスマン首相が自発的に首相の座を野党の若手のルイ・アラウジョに譲って成立した。東ティモールでは、エリートたちが互いの足の引っ張り合いや政争を繰り返すよりも、彼らが挙国一致して国家建設に取り組んだときのほうが、国内の安定に寄与したといえる。たとえ、開発利権の共有がエリート間でなされるという問題はあったとしても、政情不安定のなか、武力闘争の危機と隣り合わせで暮らすよりは、国民にとって望ましい解決策でもあった。エリートと民衆の利害が一致したといえよう。

国家建設―「移行期の正義」と「挙国一致体制」の功罪

もちろん、実際に取られた「移行期の正義」や「挙国一致体制」によって、弱い立場の者たちの声が黙殺された可能性はある。しかしながら、国連PKOが導入した複数政党による民主制といった政治システムは、選挙という節目を何度か経験したのちに国連PKOが撤収した後でも、機能している。エリートによる権力分有の談合はあるものの、分有の割合を決めるうえで選挙結果は一定の役割を果たしてきた。エリートたちが選挙を通じて、平和裡かつ合法的に競争する文化が生まれた。さらには紛争後の社会にはよく見られる、勝者が一方的に全てを奪取する状況ではなく、

たとえ選挙に敗れたとしても息の根が絶たれるような状況ではない。もちろん、エリート間の馴れ合いだと揶揄することはできる。しかし、政争が激しくなり 2006 年の危機に至った過程と比べると状況は格段によくなった。

さらには、国連 PKO や二国間ドナーが国家建設の過程に関与するなかで、権力に批判的なマスコミや市民社会組織が多く生まれた。国連 PKO を中心に、国連開発計画、世界銀行、二国間援助機関、国際 NGO など勤務経験をもつ東ティモール人のなかには、権力を監視する NGO を立ち上げたり、政府の職員や政治家を志したりする者も増えた。言論や報道の自由は確保されているし、政治家による議論や討論の文化も根づいている。国営放送では、政治に関する報道が多く、討論番組もしばしば組まれている。また、不完全とはいえ、法の支配を確立するための努力もなされてきた。汚職対策は権力者が政敵を排除するための道具と化すことが多いなかで、東ティモールでは、現役の大臣 2 名が汚職の疑いで検察に告訴され、その後には有罪判決が言い渡された。当時、首相であったグスマンは、告訴された閣僚を守るために政治的介入を試みるも、司法独立の壁に阻まれている。

「移行期の正義」の結果、国家建設に暗い影は落ちたのか。許しと和解をスローガンに掲げた東ティモールの「移行期の正義」では、紛争によって犠牲者となった人たちへの補償と加害者の社会復帰が中心的な取り組みとなっていた。当初は、国連や受容真実委員会を中心とした取り組みに、後者に対する支援が目立っていた。しかし、しばらくすると紛争犠牲者の遺族やレジスタンスとして抵抗運動に身を捧げた英雄に対して恩給が支払われるようになり、犠牲者に対する支援も手厚くなってきた。誰が恩給をもらえるのかをめぐり対立が生まれたとはいえ、さらには選挙前に有権者の心証をよくするためのバラマキ政治パフォーマンスであるという批判もあったとはいえ、社会の底辺にいる貧困層に対して補償がなされたことは、社会的安定に寄与したといえよう。これは、社会的弱者に対する補償が選挙という制度を機に現地社会のエリートの政治的利害と一致したために、実現が可能となった一例である。

国際社会が導入しようとした制度が現地社会のエリートの抵抗によって根づかなかった事例も多々ある。たとえば、第 4 層目の紛争要因である権力闘争について、国際社会が用意した処方箋は採用されなかった。権力闘争は政治の世界にはつきものである。権力闘争が激化して、国軍や警察などが巻き込まれることで流血沙汰になるのだと国際社会は考えた。そして、治安部門改革という名の下での警察改革を試みた。まずは、国軍と警察の境界線を明確にし、警察の脱政治化を図った。2006 年の危機を受け、国連 PKO は警察の指揮権を東ティモール当局から奪い、警察官の採用や訓練や昇進に対して、実質的な干渉を重ねた。だが、東ティモール政府の抵抗が激しくなり、最終的には国連 PKO は撤収することになってしまう。東ティモール政府は、国連 PKO の方針に逆らい、国軍と警察をグスマン首相（国防大臣と内務大臣を兼務）の指揮下に置くとともに、両者の共同訓練や共同作戦によって、国軍と警察の間にあったしこりを取り除こうとした。国連の厳しい審査によって、ふるいにかけられ脱落した警察官を復職させることもした。このような事態に接して、国連はグスマン首相が強権的になったと警鐘を鳴らしたものの、国軍と警察を自らの指揮下に置いて治安の回復を優先させたグスマンの目論見は当たった。

「挙国一致体制」に弊害がないわけではない。だが、エリートたちが捌かれ合いではなく、緊張感をもって相互監視や切磋琢磨をしていくことができれば、紛争を経験した社会には有益なことも多い。最大与党と最大野党による連立政権が組まれようとしたときに、大統領が越権行為であると批判されながらも「野党の役割」を果たそうと政権批判を展開した。それは大統領が権力と利権の甘い汁の分け前を得たいがための示威運動であったともいえよう。しかし、国際社会が導入した民主制に伴い激化してしまった権力闘争を東ティモールのエリートが自らの力で収束させたことは、一定の評価をしてもよいだろう。たとえそれが、権力を分配し、それぞれが利権の分前をもらうという利害調整の仕組みを作ることで決着をみた妥協の産物であったとしても。もちろん、このような体制は国際社会が導入しようとした自由主義的価値観に反するという批判がある。非自由主義的な民主体制は、社会的弱者の犠牲の上に成り立つとする意見もある。しかし、グスマンやアルカティリなどが日本の明治期の元老のような役目を果たしつつ、後継者となる次世代の人材を育成していくことが期待された。

ところが、2017年の総選挙の結果、フレテリンが過半数に届かないものの第1党となり、アルカティリが首相の座に返り咲くと、グスマンが率いる東ティモール再建国民会議（CNRT）が野党を結集した「発展のための革新連合（AMP）」を通じて対抗し、議会において法案の可決を阻止した。第2次アルカティリ政権は成立から一年も待たずに解散総選挙に追い込まれ、フレテリンは2018年の選挙に敗れて野党に転落する。その選挙でグスマンのAMPが過半数を獲得して、ルアクが首相に指名された。この事態は、元老による「挙国一致体制」が崩れ、グスマンとアルカティリの古い確執が再燃した結果なのか、それとも「1975年世代」が順番に要職に就くために用意された茶番なのか。結果だけをみれば、次のようになる。2017年の大統領選挙でアルカティリの盟友ルオロがグスマンが率いるCNRTの支持を得て当選し、ルアク元大統領は、この騒動で漁夫の利を得て首相となった。

開発

限られた国家予算を、どのように開発に充当していくのかは、利権とも結びつきやすく、紛争の火種ともなりやすい。このことは東ティモールも例外ではなかった。独立したにもかかわらず開発が進まなければ、不満の矛先は、現政府に向けられる。大規模なインフラ開発プロジェクトに投資すべきか、草の根レベルで住民の保健衛生状態を改善するために投資すべきか、意見が割れる。首都が置かれているディリ市内では、政府庁舎の増改築やデパートなどの商業施設が整備されていく。さらには、港湾や幹線道路といった戦略的インフラ整備に対する投資も始まっている。

天然資源に恵まれた地域は、資源の豊富さに反比例して経済成長が遅れるという「天然資源の呪い」は、東ティモールにも当てはまるのだろうか。少なくとも、天然資源による利権をめぐる紛争を起こすような愚行は見られない。ここ数年のGDPは下降傾向にあるものの、成長率は4%を超え、経済指標によれば、すでに最貧国を脱した。政治的な安定が確保されたことで、天然資源に頼る経済が順調に数字を伸ばしてきた結果といえよう。ただし、国家財源の多くを石油と天然ガスに頼っている現状を変えるような、新たな産業が育ってきたわけではない。独立（回復）から

15 年が経過し、復興や平和構築に力点を置く紛争後社会の国づくりの段階は過ぎた。一昔前には国民の 10% 近くに及ぶ約 10 万人の国内避難民がテント生活を強いられていたにもかかわらず、今では本格的な経済社会開発を目指す段階まで到達した。

女性が果たした役割

東ティモールでは、伝統的には男尊女卑の傾向が強く、紛争後社会の課題の一つとして家庭内暴力の問題が挙げられていた。そのようななか、国連を中心とする国際社会の介入によって、女性のエンパワーメントが推進されていく。国連 PKO の指導によって、警察官には女性が採用された。閣僚にも女性が含まれている。たとえば、財務大臣だった女性のエミリア・ピレスは、汚職の疑惑をかけられて失脚したものの、77 カ国グループ (G77) を取り仕切るなど、国際社会においても活躍していた。

また、国民の大多数が居住する農村においては、農作業に従事する女性の役割が大きく、加えてタイスと呼ばれる伝統的織物の製作は女性の副業として位置づけられてきた。就業人口の大多数が農業に従事して生計を立てている状況下、持続的な開発を考えるうえで農業の担い手としての女性の声は重要である。都市部においても、国際社会の援助を通じて多数の女性団体が組織化され、NGO などの市民社会組織における女性の活躍も目立つ。REDE という女性団体のネットワーク組織が作られ、東ティモール全国女性会議が開催されて、開発課題が女性の視点から議論されてきた。国立東ティモール大学にも多数の女性が学生として学ぶ。東ティモールは一般的に女性の活力に満ちている社会だといえよう。

とはいえ、東ティモール紛争の 4 層において女性が果たした役割は大きくない。ファリンティルによる抵抗闘争に参加や協力した女性もいたし、独立（回復）後には女性の社会的進出も目覚ましい。しかし、良いことなのか悪いことなのか、中央で展開されるエリートたちによる権力闘争に、女性たちは、まだ深く進出してはいない。

まとめ

紛争後社会の平和構築において、国際社会による介入や支援があるにもかかわらず、紛争が再発したり、強権政治が生まれたりする理由は何か。東ティモールの場合、インドネシアと東ティモール人の抵抗勢力との抗争という第 2 層目の主要な紛争が、インドネシア側の撤退、東ティモールの独立（回復）、そして両者の友好関係の樹立といった形で進展していったため、その後の紛争の再発や強権政治の生来の要因にはならなかった。とりわけ、インドネシアが民主化を遂げる過程で、東ティモールに対する利己的な干渉を自制した点が重要な要素である。

他方、第 3 層目にあたる 1999 年の住民投票前後の騒乱においては、東ティモール側も独立派と統合派に分かれて戦ったこともあり、その後の和解や社会統合の課題が残された。受容真実和解委員会を通じた「移行期の正義」の取り組みを国際社会は支援することで、その課題に対応したが、第 4 層目の紛争が発生してしまった。国際社会が主導する治安部門改革が、東ティモール国内のエリートの反発を招いて挫折したため、2006 年の危機を招くことになった。新生国家東ティ

モールの国家建設の舵取りを任されたエリート層の権力闘争が国軍や警察を巻き込んだ武力抗争に発展してしまったのが原因である。ただし、危機を収束させるとエリート間で「挙国一致体制」が生まれ、権力分有を通じた開発利権の分け前の分配という仕組みが構築された。この体制は、国際社会が導入した民主制や自由主義的な制度との緊張関係によって、ある程度のバランスが保たれ、国内の治安の安定は確保された。この過程が、紛争後の社会に自由主義的な政権が生まれることを期待する国際社会からは、強権政治が生まれる兆候として警戒されたのである。

今後は東ティモールのエリート層が、権力闘争を激化させないよう自制することと、「1975 年世代」といわれる元老たちが、次世代の指導者に対して権力の移譲を進めていくことが求められる。それには、国際社会の支援を得て基盤が整えられた権力を監視していく制度（独立した司法やマスコミ）や市民社会が健全な成長を遂げることが鍵になる。