The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	紛争後社会における国連文民警察の役割 : 東ティモールにおける活動を中心に
Author(s)	安藤, 友香
Citation	国際公共政策研究. 2006, 11(1), p. 339-355
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/6758
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

紛争後社会における国連文民警察の役割
－東ティモールにおける活動を中心に－

The Role of the UN Civilian Police after Conflict
—Analyzing Its Activities in East Timor—

安藤友香*

Yuka ANDO*

Abstract

In the peace building process, the UN Civilian Police (CIVPOL) plays a critical role for constructing law and order in post conflict areas. In particular, the role of the CIVPOL in peace operations has expanded in the post Cold War period, and has culminated with taking on responsibility for law enforcement in East Timor and Kosovo. This paper first shows the process of "Timorization of police", the transfer of responsibility for law enforcement from CIVPOL to the local East Timor police organization, and then explores operational effectiveness and limitations of CIVPOL, focusing on the factual case of East Timor.

キーワード：文民警察(CIVPOL)、平和構築、法執行、国際連合、東ティモール

Keywords：Civilian Police(CIVPOL), peace building, law enforcing, Untied Nations, East Timor

* 大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程

はじめに

国際連合は安全保障理事会の要請に従って加盟国から派遣され、平和維持活動（Peace-Keeping Operations: PKO）の一部門を構成する文民警察（Civilian Police: CIVPOL）という組織を保持している。CIVPOLの役割が注目されるようになったのは近年であるが、その起源は冷戦初期にまで遡ることができる。CIVPOLの最初の派遣は、1960年から1964年まで展開された国連コンゴ軍（United Nations Operation in the Congo：ONUC）であると言われる。また、1964年から展開されている国連キプロス平和維持軍（United Nations Peace Keeping Force in Cyprus：UNFICYP）では冷戦期に最大時で175人の警察官が派遣された。このようにして国連CIVPOL活動の端緒は開かれたが、冷戦期の活動は以上二件に限定されその役割は限定的かつ小規模であり、「平和維持」を行う軍事部門の補助的役割を担うものと見做されていた。しかし、現在ではほとんどのPKO活動にCIVPOLが設置され、今日（2006年5月現在）も7500名の要員が全世界で活動している[1)]。

国連内においては、それまでPKO局の下位組織で軍事要員を所轄する軍事課（Military Division）によって活動計画が策定されていたが、1993年に分離独立し、2000年には軍事課と同格の文民警察課（Civilian Police Division）へと格上げされるなどの動きがあり[2)]、冷戦後のCIVPOLの活動の重要性への認識の高まりが見受けられよう。また、その任務も広がり、現地警察の監視や助言、選挙監視、警察学校の設立、民主的警察への改革支援、警察業務に従事し、犯罪行為を取り締まる法執行活動など多岐にわたるものとなっている。CIVPOLは冷戦後、量的には拡大し質的には多様化したと言える。

CIVPOL活動は国家の治安機能の要である警察機構の改革や新設などを含むため、平和構築におけるその役割は重要である。しかしながら、CIVPOLの役割についてはPKOの軍事部門である平和維持隊（Peace-Keeping Forces: PKF）に比して知られておらず、研究の数も少ない。特にCIVPOLが法執行の権限を担う活動については、いくつかの研究によって既に言及されてはいるものの[3)]、篠田も法執行活動の成否を決すると指摘する「現地社会

1）国連ホームページより（http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/ accessed May 16, 2006）。

2）軍事課の下位組織として設置されていた時代には軍事要員が主導権を掌握する状態が続いており、警察業務の専門家の意見が反映されにくいという問題があった。文民警察課として独立、昇格することで警察業務の専門家がCIVPOLの活動を企画・指揮できる体制となった。

3）CIVPOLの法執行について言及された既存の研究には Annika S. Hansen, *From Congo to Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*, (Adelphi Paper343), Oxford: IISS, 2002; Renata Dwan (ed.), *Executive policing: Enforcing the Law in Peace Operations* (SIPRI Resarch Report No.16), Oxford: Oxford University Press, 2002；篠田英朗『平和構築と法の支配　国際平和活動の理論的・機能的分析』創文社、2003年；永田博美「PKOと文民警察の役割―破綻国家における国家再建支援についての一考察」『海外事情』11月号、2002年、31－53頁；永田博美「破綻国家の再建と警察改革支援の役割―「人間の安全保障」の視点から」『国際安全保障』第30巻第3号、2002年、68－86頁などがある。

への権限の移譲（現地化）」に関する問題に対しては更なる考察が必要である[4]。CIVPOLによる法執行は最終的に被派遣国・地域が自立して平和と安全を維持できるようにすることを究極の目標とする平和構築の文脈において、自律性を制限されるきわめて強制の度合いが強い関与からいかにして現地社会が自立していくのかという問題を考察する上で格好のケースとなりうる。また、国家とし機能しない破綻国家などではCIVPOLによる法執行は必要不可欠であり、今後の国際社会による平和構築における重要性を鑑みると、当該活動の有効性や問題点を検証する意義は大きいと考える。

本稿はこのような問題意識の下、CIVPOLが法執行を担った東ティモールにおける国連ミッションでの現地社会への権限の移譲の過程に着目しながら検証を行い、紛争後社会におけるCIVPOL活動の有効性を検討するものである。まず、CIVPOLが現在のようにその任務と派遣数を拡大、多様化させた背景について概観し、多様化したCIVPOLの活動を機能的に分類する。次に東ティモールにおけるCIVPOL活動の検証を通し、CIVPOLの有効性や限界を考察する。

1．冷戦後の国連平和維持活動における文民警察

(1) 国連平和維持活動の変遷と文民警察

冷戦期、PKOは東西両陣営の利害対立によって拒否権の濫発がなされたためその役割は限定されていたが、冷戦が終結すると民族紛争、内戦、難民といった問題が新たに着目されるようになり、派遣数が増加するとともに性質も変容した。伝統的なPKOは停戦合意後の履行の監視や軍隊の撤退監視といった軍事的な任務が中心であったが、内戦などの問題は停戦監視するだけでは解決不可能であるとの認識が国際社会で共有されるようになり、はるかに広範で多様な目的を持つ平和構築と結びついた多機能型PKOへと質的な変化を見せた[5]。同時に、紛争再発を防止すべく、グッド・ガバナンスや法の支配、治安・安全保障部門改革(Security Sector Reform: SSR)[6]といった概念にも関心が向けられるようになった。多機能型PKOの任務は難民支援、動員解除された元戦闘員の社会への再統合支援、制度改革支援、選挙監視、人権侵害行為の監視、経済復興支援、警察や軍の民主化の支援・訓練や暫

4）篠田 前掲書、126頁。
5）平和構築の概念は1992年のブトロス・ブトロス＝ガリの『平和への課題（An Agenda for Peace)』報告書以来、広く知られるようになった。さらに、2000年の『国連平和活動に関する委員会報告（Report of the Panel on United Nations Peace Operations)』（通称『ブラヒミ・レポート』）は、この『平和への課題』とともに平和構築と結びついたPKO活動を明確に方向付けた。
6）定義は開発支援機関によって異なるが、大意としては被支援国・地域の軍や警察や司法機関、それらを監視する文民機構などの治安分野の改革を通じて、平和で安定した社会を築こうとするアプローチを意味する。

定統治といった幅広い分野に及ぶ。このような多様な任務を担当するために従来の軍事要員のみならず、CIVPOLや法律・人権・医療・技術に関する各種専門家、NGO職員などPKOに関わる文民への需要が高まった[7]。冷戦後の平和構築と結びついた多機能型PKOを誕生させた国際社会の潮流の中で、CIVPOLに期待される役割は高まっていった。

(2) 文民警察活動の機能的分類

PKOの多様化に伴い様々な役割が期待されるようになったCIVPOLであるが、そうした役割を機能的に分類すると、補助型、監督型、改革型、法執行型の4つに捉えることが可能であろう[8]。またこれら4つの中で補助型が最も現地社会への関与の度合いが弱く、監督、改革の順に度合いは高まり、最も関与の度合いが強いのが法執行型である。通常これらの活動は、一つのミッションにおいて複数の機能が組み合わされて行われる。本稿で事例として取り扱う東ティモールにおけるミッションではこれら4つの活動がすべて実施された。

まず、補助型活動であるが、これは多国籍軍や国連平和維持軍が法執行の機能を担うときに、それらに対して警察業務や平和維持活動についての助言や後方支援といった補助を行う活動である。現地社会にはCIVPOLは直接的には関与しないか、あるいは関与したとしても比較的規模が小さいためその影響力は4つの機能の中で最も低い[9]。

第二に監督型活動である。この活動は現地警察のパトロールに同行して、現地警察の業務や採用活動を監視し、場合によっては現地警察へ助言をするというものである。現地市民の警察への不満を調査し、また、現地警察の法執行を監督、指揮する[10]。

第三は改革型活動である。現地警察を新しく創設、あるいは既存の現地警察を訓練することにより、現地警察を民主的に改革する活動である。具体的には警察学校での訓練、あるいは警察学校の新設、現地警察官の採用、育成、警察機構の新設などを実施する。育成においては警察業務に関する基礎的教育の他に、紛争後社会の多くの警察官に意識的な欠如が見られる人権について教育がなされる[11]。

---

7) 滝澤美佐子「平和活動における文民の役割—カナダの平和構築活動と日本の開発援助型アプローチ—」『中部大学国際関係学部紀要』第28号（2001年）、16－17頁。

8) HansenはCIVPOLの機能的発展を「監視・助言」、「警察改革」、「法執行」の3段階で捉えている。(Hansen, *op. cit.*, pp. 15-32)。

9) 同様の機能を果たしたケースとしては、ナミビアでの国連独立支援グループ(UN Transition Assistance Group: UNTAG)があり、近年ではカンボディア暫定統治機構（UNTAC）などでも実施された。

10) UNTAGでは、文民警察官が1989年の選挙までに最大時で1500人が派遣され、現地で治安維持にあたる南西アフリカ警察（South-West Africa Police: SWAPOL）の活動を監視、助言するという役割を担った。このような活動は、国連アンゴラ検証団（UNAVEM Ⅰ・Ⅱ)、国連モザンビーク活動（ONUMOZ)、国連保護軍（UNPROFOR)、国連東ティモールミッション（UNAMET）などで実施された。

11) 改革型活動は、国連ルワンダ支援団（UNAMIR)、第二次国連ソマリア活動（UNOSOM Ⅱ)、国連ハイティ移行支援団（UNSMIH)、国連エルサルバドル監視団（ONUSAL)、国連東スラボニア、バラニャおよび西スレム暫定統治機構（UNTAES)、国連ボスニア・ヘルツェゴビナ・ミッション（UNMIBH）などで行われた。

第四に法執行型活動である。法執行とは公的権威の強制力を背景にして社会における法の遵守を確保するための活動を指す[12]。法執行型警察活動を、Dwanは「特定の領域において、国際的な警察要員による法執行の権限と実施」[13]と定義する。具体的には、現地社会の現地住民による犯罪行為に対して逮捕権、捜査権、拘留権等などを行使し、強制的措置を取ることである。この活動は現地への介入の度合いや強制力が最も強い活動である。

法執行型活動は介入の度合いの点から見て、国連平和活動におけるCIVPOLの極端な形態であるため、今後展開されるあらゆるCIVPOL活動が法執行型へ転向していくわけではない。実際に明確な法執行のマンデートが活動の事前に与えられたケースは、東ティモールとコソボでのPKOに限定される[14]。法執行型活動が稀有である理由としては、国家主権原則の尊重や、活動に従事する警察官確保の困難性などが考えられよう。特に後者については警察を派遣するどの国も基本的には遊休人員を持っていないし、福田が指摘する通り、元来、警察とは国外活動を予期していない組織である[15]。一部の派遣国の中では、CIVPOLへの派遣に備えて待機制度を設けているが、それでも要員確保は困難を極める[16]。法執行型の警察活動の場合、任務の危険性や困難性がそれに付け加わり、派遣を躊躇する国も出てくるため、さらに要員の確保は困難となってくる。CIVPOLのミッションは最終的には安保理の構成国やCIVPOLを派遣する国の国内的、政治的利益によって左右される[17]。そのため、今後、法執行活動の行われるケースが急激に激増すると考えるのは現実的ではない。

このように、法執行活動は実現性が低く困難な活動である。それにも関わらず、東ティモールとコソボなどでは明確な事前のマンデートが付与された上で法執行活動が実施された。その理由としては、まず、東ティモールとコソボの警察組織の壊滅的な状況がある。そのため、

---

12) 篠田、前掲書、113頁。

13) Dwan, *op. cit.*, p. 1.

14) 明確なマンデートの下で法執行が行われたPKOの事例は他にも幾つか挙げられるが、それらは他の活動から済し崩し的に法施行が実施されたものであった。1992年3月から展開したカンボディア暫定統治機構（UNTAC）では32ヶ国から派遣された約3600名のCIVPOLが任務に就いた。CIVPOLは当初、監督型活動を任務としていたが、現地の警察組織は未熟で人権概念が欠けており、市民に危害を加えることもあった。監督型活動だけではこのような警察の改善は見込まれず、CIVPOLは現地警察へ取調べや捜査方法の訓練を実施するといった改革型活動へその役割を拡大して任務を行うことになった。さらに、フン・セン政権の勢力圏外においては警察機構が不在であったため、それらの地域で活動する際にCIVPOL自らが警察業務を行う必要性が出てきた。一方で、カンボディア各地では深刻な人権侵害が蔓延したため、UNTACにより断固とした強制行動を求める声もあり、UNTACは1993年1月、特別検察官事務所を設置し、暫定刑事規定を導入した。そして、UNTAC軍事部門要員またはCIVPOLが法執行を担うことを決めた。実際にはプノンペン政権法務省が国家主権の侵害であると非難し、裁判所に審理拒否を命じたため、凶悪事件の容疑者数名が逮捕・拘禁されたにとどまった。同様の状況はハイティやソマリアにおいても見られる。

15) 福田菊「PKOにおける文民警察(CIVPOL)」『国際文化研究』6月号（2002年)、31頁。

16) 人員数の不足だけでなく、派遣される警察官の質の問題も深刻である。CIVPOL要員の選抜において国連は9項目の基準を持っており、中でも、当該PKOで用いられる常用語（英語か仏語の場合が多い）に堪能であること、四輪駆動車の運転が可能なこと、最低5年間の民主型警察業務における実務経験があることの3点を満たしていることが最低の条件とされている。しかし、発展途上国の多くからこれらの3点の基準を満たさない警察官が派遣されることが多く、良質で十分な数の要員の確保は困難である。

17) Hansen, *op. cit.*, p. 15.

CIVPOL自らが一時的に、法執行をともなった警察活動を行う必要性があった。次に、冷戦終結後の国際状況における国家主権原則の動揺が指摘できるであろう[18]。国家主権原則は新介入主義といった議論に代表されるような国際社会の風潮によって以前のように神聖不可侵なものではなくなり、比較的介入の敷居は低くなった。それは、僅かではあるが国際社会の国内管轄事項への関与の増大を意味する。そして、これに連動する形で極めて現地への介入の度合いの強い法執行型警察活動が誕生したと考えられる。しかしながら、要員の確保の困難性は解消されたわけではなく、後に見るようにCIVPOL活動に影を落とすこととなる。

2．平和構築における文民警察活動

(1) 文民警察活動の有効性

平和構築のスキームの中で、CIVPOLはどこに位置づけられ、いかなる役割を果たすのか。CIVPOL活動の有効性は、前述した4つの機能を通して、現地の法の支配の確立にいかにして貢献したかに見出される。留意すべきはCIVPOLがその機能的役割を全うすれば、必ず秩序が回復され、法の支配が現地社会に根付くという保証があるわけではないということだ。当然のことながら、これらはCIVPOL活動の成功のみによって実現可能となるものではない。検察、裁判所、刑務所などの司法部門や経済復興といったその他の要素が法の支配や治安の確立には不可欠である。CIVPOLは「平和構築」プロセスの歯車の一つであるので、他の司法部門の発達や経済復興などとの連動なしには法の支配の達成は不可能であるというア・プリオリな限界が存在する。したがって、CIVPOLの活動の有効性は厳密に捉えれば、「法の支配確立」「法と秩序の回復」という直接的なものよりも、「法の支配確立の促進」や「法と秩序の回復の促進」となる。

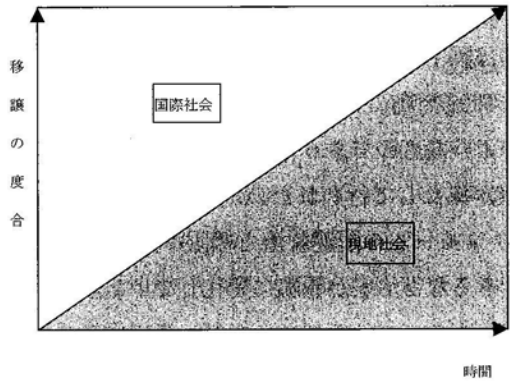
実際の法執行型の警察活動において、その活動が有効的であるかどうかを判断する基準は既に述べたCIVPOL活動の有効性である「法の支配確立の促進」に貢献できたかという点に集約されよう。具体的には、まず、CIVPOL自身が与えられた任務を果たすことができたのかということが一つの尺度になる。さらに、平和構築の究極の目的が、現地社会自ら平和を維持できるようにすることであるのを鑑みると、民主的かつ機能的な現地警察を設立できたのかという点も考慮すべきである。

(2) 文民警察の活動と現地化

法執行型の任務をともなったCIVPOLの活動は最終的に現地警察へ法執行の権限が移譲

18) Dwan, *op. cit.*, p. 7.

されるが、現地への権限の移譲プロセスは以下の図１で表したようになされることが理想であると考えられる（図１参照）。



（図１　現地への移譲の過程の理念図：執筆者作成）

つまり、一定の時の経過とともに、国際社会の関与の度合いが縮小されていき、代わりに、現地社会の自律性の度合いが拡大されていく事が円滑な移譲であると言えよう。ナイは、介入に伴う強制度に応じて現地の自律性に対する制約の度合いが影響されるため強制度に注目することの重要性を指摘するが[19]、介入の度合いの強い法執行活動をCIVPOLが行う場合、現地社会の自律性や選択の余地は小さくなる。CIVPOLの、あるいは既に述べたように、平和構築の目指す究極的なゴールが最終的には現地社会自らが秩序の維持や紛争の防止を可能にすることであることを考えれば、CIVPOLの活動の中で最も介入の度合いの強い法執行型の警察活動がなされたときの現地社会への権限移譲のプロセスに注目することは極めて重要である。しかし、図１のように円滑に移譲が行われることは少ない。

また、円滑な移譲が行われているからといって、果たしてそれが先に述べたような有効性を伴ったものかについては疑問が残る。例えば、イラクでは2004年６月28日をもって暫定政府に主権の移譲が行われたが、今日に至るまで治安組織の体制作りの遅れが深刻なものとなっている。訓練や装備が不十分な警察官が武力勢力によって現在も多数死亡しており、警察は機能していないと批判がなされている[20]。形式的には権限が移譲されたとしても、そこには数々の問題が存在している。理想的にはCIVPOLの有効性が円滑な移譲において発揮されることが望ましいが、現実のミッション遂行においてはCIVPOL活動の限界性が露呈し、弊害までをも引き起こすこともあり、有効性を伴った円滑な移譲は容易ではない。

東ティモールの国連平和活動及び警察活動は総じて良い評価がなされることが多い。確か

19）ナイ、ジョセフ S.（田中明彦、村田晃嗣訳）『国際紛争　理論と歴史』有斐閣、2003年、191頁。
20）『朝日新聞』2004年６月28日朝刊。

に同時期に開始された国連コソボ暫定行政ミッション(UNMIK)と比較して円滑に統治を終了させ、無事に東ティモールを独立させた功績は大きい。しかしながら、CIVPOL活動において有効性を伴った移譲は果たしてなされたのかという点において検討の余地はある。またそもそも、権限の移譲は図1のように円滑なものであったのだろうか。

そこで次節では、CIVPOL活動の成否の鍵を握るものは権限移譲（現地化）にあるとの認識の下、現地化はどのようなものであったのかというプロセスを明らかにするとともに、有効性をともなった移譲が果たして行われたのか検証を行う。「理想的なシナリオで動いてきた」[21]と評価される東ティモールの国連統治と権限移譲であるが、東ティモールでは2006年に入り反政府暴動が起きるなど治安が極端に悪化している。紛争後の国家建設における成功例として見做されてきた東ティモールであったが、ほぼ白紙の状態から構築された警察機構の脆弱性が最近になって露呈してきており、CIVPOL活動の有効性と限界を検証する必要性が高まっていると言えるだろう。

3．東ティモールにおける文民警察活動の検討

(1) 東ティモール危機の概要

東ティモールは長らく国際的な懸案とされてきた。16世紀以来ポルトガル領であった当該地域では、1974年のポルトガル保守独裁体制の崩壊に伴い独立の動きが加速した。同年11月に東ティモール独立革命戦線（FRETILIN）が独立宣言するものの、インドネシアが同地を武力併合したためその夢は破れ、以来、東ティモールのインドネシア化とFRETILINのゲリラ闘争が開始した。転機はスハルト退陣後のハビビ政権下で訪れる。ハビビはこの問題に終止符を打つべく、東ティモールに特別な自治を与えるという提案をした。しかしそれは当該地域の独立を約束するものではなかったために、独立派住民及び国際社会からの批判が高じ、ハビビ政権は終に1999年5月、ポルトガル及び国連との三者合意にて東ティモールの帰属を問う住民投票を実施し、「特別な地位（特別自治)」を住民が拒否した場合には東ティモールの権限を国連に移譲するという旨を表明した。合意を受け安保理は決議1246によって選挙監視のために国連東ティモール・ミッション（UNAMET）を設置し[22]、8月30日、選挙は無事に執り行われた。しかし、9月4日、インドネシア政府の提示した拡大自治

21）伊勢崎賢治『武装解除―紛争屋が見た世界』講談社、2004年、238頁。
22）UNAMETは選挙、文民警察、政務、軍事連絡、広報、管理の6部門から成り、CIVPOLは最大時で約280名が派遣された。オーストラリアが最大規模で50名を派遣した他、米国、マレーシア、フィリピン、ロシア、日本など27カ国が参加した。その任務はインドネシア警察に対する助言・支援であった。なお本稿の射程は紛争後社会におけるCIVPOLの活動であるため、UNAMETにおけるCIVPOL活動は特に考察の対象とはしない。

案の拒否が78.5%で東ティモールの独立は決定的であるという選挙結果が公表されると、東ティモール全土で大暴動が発生し、併合派が虐殺、破壊、略奪、強制移住等を行い、約二週間の間に1000〜2000人[23]の市民が殺害されるという事態に陥った。

UNAMETにおける現地の治安維持の役目は、三者合意及び安保理決議でインドネシア軍、警察が責任を持つように取り決められておりCIVPOLは現地警察の監視、助言を行う監督型の活動を担った。しかし、暴動の最中、治安維持の責任を負うべきインドネシア軍及び警察は適切な行動をとらなかったばかりか、むしろ併合派民兵に加担していたと言われている[24]。このような状況に対し、UNAMETはわずかな要員を残し撤退せざるを得なかった。

東ティモールの危機的状況に対して、国連が9月15日に安保理決議1264によって急遽編成したのがオーストラリア軍主体の8200名からなる多国籍軍(INTERFET)であった[25]。9月20日、現地に到着したINTERFETは治安回復に努めた。その結果、併合派の武装民兵の多くは東ティモールと陸続きのインドネシア領である西ティモールへ逃走した。INTERFETが派遣されたとき、東ティモールの警察機能はインドネシア警察の撤退により完全に空洞化していた[26]。そのため、INTERFETが暫定的に法執行の機能を持つこととなり、インドネシア法を適用して法執行が行われた。例えば、派遣2日後の9月22日、INTERFETは首都ディリで武器を運んでいた8名の東ティモール人を逮捕している[27]。更に10月21日には拘留者管理部隊（Detainee Management Unit: DMU）を設置し、重大犯罪者の拘留を行っている。以上のようなINTETRFETの活動により、東ティモールの治安は急速に回復した。

(2) 国連暫定統治と文民警察活動の開始

10月25日、国連安保理は決議1272を採択し、国連東ティモール暫定行政機構（UNTAET）の設立が決定した。同決議第2項には、「東ティモール全域における安全の確保と、法と秩序を維持する」[28]ことがUNTAETの任務として定められており、そのために東ティモールにおいて立法・行政・司法の全権を行使することが承認された[29]。また、その他の任務として、

23) Amnesty International調べ（http://www.amnesty.org/ accessed May 24, 2006)。
24) 堀江良一「夜明け前の東ティモール－国際平和協力隊現地活動報告」『外交フォーラム』1月号、2000年、74－79頁。
25) UN document S/Res/1264, 1999.9.15. 同決議は、東ティモールにおける住民や国連、およびNGO要員への攻撃、迫害が「平和及び安全への脅威を構成する」と決定し、国連憲章第七章の下、「東ティモールの平和及び安全を回復し、UNAMETの任務遂行を保護、援助し、また、可能な範囲で人道援助活動を支援する」（第3項）ことを目的とした多国籍軍の創設を認め、「任務の達成のためにすべての必要な措置を取ること」（同）とし、武力行使を承認した。
26) UN document S/1999/1024, 1999.10.4, paras 12-14.
27) Max Blenkin and John Martinkus, "Militia disarmed: Peacekeepers arrest eight", *The Daily Telegraph*, 1999.9.22, p. 3.
28) UN document S/RES/1272, 1999.10.25, op. para. 2.
29) UN document UNTAET/REG/1999/1, 1999.11.27.「東ティモール統治に対するすべての責任が与えられ、司法

「実効的な統治機構の創設」、「行政及び社会サービスの発展支援」、「人道的支援・再定住および復興・開発援助の調整と実施の確保」、「自立した政府確立のための能力開発の支援」、「持続可能な発展に必要な条件確立のための援助」などの5項目が定められた[30]。こうして、UNTAETは極めて広範な権限の下で、極めて複雑な任務を負うこととなった。

UNTAETにおけるCIVPOLについても法執行へのマンデートと、東ティモールに新しい警察機構を設立することが決議1272に示されている。同時に、最大1640名の警察要員の派遣が承認された[31]。東ティモールにおいてCIVPOLは、活動の形態を補助型活動から法執行型へ、そして改革型、監督型へと変化させ、徐々に現地社会への関与の度合いを弱めていき、最終的には法執行権限の現地への移譲を完了した。

① 「補助」型活動期

UNTAETが設置されると、東ティモール全土における「法と秩序の維持」もまたUNTAETに移譲されることになった。2000年2月23日に国連平和維持隊（PKF）[32]へINTERFETから治安維持の任務が引き継がれ、2月28日にINTERFETは任務を終了した。このような軍事部門の円滑な業務引継ぎとは対照的に、INTERFETからCIVPOLへの法執行の権限移譲は遅滞した。その原因はCIVPOLの展開の遅れに起因している。ミッション開始3ヶ月後の2000年の1月までに、400名のCIVPOLしか現地に到着しておらず、配置に関しても現地に到着した要員の半分である200名が首都ディリに集中しており、地方にはあまり派遣されていないという状況であった。UNTAETが設立して9ヵ月後に当たる7月でも、1270名のみが展開しており決議で定められた1670名を下回っている[33]。そのため、2000年1月に法と秩序に関する権限がINTERFETからCIVPOLへ移譲されたときも、CIVPOLは法執行機能としての用意ができておらず、2月28日まではINTERFETが法執行を担い、INTERFETの撤退後にはPKFが同機能を果たすこととなった。このように、活動初期においてCIVPOLはPKFの警察活動を助言、支援する「補助」型活動をするに止まった。

行政を含むすべての立法的及び行政的権威を行使する権限」を有している。具体的には、国連事務総長によって任命された特別代表は、暫定統治官（Transitional Administrator: TA）として、東ティモールにおけるすべての局面に関して責任を持ち、そのために必要な新しい法律や規則を制定し、既存のものを改正し、停止し、又は廃止する権限を有することになった。

30) UN document S/RES/1272, 1999.10.25, op. para. 2. これらの任務に対応する形で、UNTAETの構造は暫定行政官である国連事務総長特別代表の下、統治・公共行政部門、人道的援助・緊急復興部門、軍事部門という3つの部門で構成される。

31) *Ibid.* 40カ国以上から警察官が派遣され、これら警察要員は東ティモール全土に配置される1250名の文民警察官、150名の武装国境・海上部隊、240名の緊急対応部隊の3部門で構成されていた。

32) 30カ国以上から派遣されてきた8590名の軍事要員と、20名の軍事監視員から成る。

33) 要員不足を補うために、2000年の3月にCIVPOLは旧インドネシア警察で働いていた東ティモール人から構成されるPolice Assistance Group（PAG）を設立した。800名の東ティモール人がPAGに採用された。彼らは直接警察機能を果たすというよりも、非武装でCIVPOLの後方支援を行った。その後、PAGの半分が新規設立された東ティモール警察機構へ採用された。

② 「法執行」・「改革」型活動期

東ティモールにCIVPOL要員が徐々に到着し、展開するようになると、CIVPOLは「法執行」型活動に移行し、同時に東ティモール人警察官の選抜、現場訓練といった「改革」型活動を実施するようになった。

まず法執行型活動についてである。CIVPOLは併合派による犯罪のうち軽微なものについては厳しい処分は行わない一方で、大量虐殺、殺人、拷問などの凶悪犯罪には詳細な調査に基づき起訴するという措置を取った。このような活動は違法な暴力は法に基づいて裁かれるという法の支配原則を現地住民に知らしめると同時に、併合派による家族の殺害などの被害を受けた独立派住民が復讐行為を行うことを防ぐことに繋がったという[34]。

同時にCIVPOLは、新規の警察機構を発足し、警察官を養成するという任務を遂行した。UNTAETの展開当初、東ティモールの警察機構は壊滅的な状態であったが、2000年3月27日には東ティモール警察機構（East Timor Police Service; ETPS）を立ち上げ[35]、東ティモール警察学校（East Timor's Police Training College; ETPTC）をディリに開校した。警察学校では東ティモール人警察官候補生の基礎的な訓練を実施し、訓練終了後に訓練生たちはCIVPOLからオン・ザ・ジョブ・トレーニングを受けながら協働で業務に携わることになる。東ティモール人警察官には初期段階では法執行の権限は与えられておらず、協議の場で意見を述べるなど業務に関する政策決定過程への参加がなされ、徐々に地域ごとに法執行の権限が与えられていった。こうして、2001年7月には第一期生である50名の東ティモール人が正式に警察官として勤務を開始し、8月10日に正式にETPSが発足した。

③ 「改革」・「監督」型活動期

2002年5月20日、「東ティモール民主共和国」として東ティモールが独立し、同時にUNTAETが終了する際に、低い犯罪率に示される安定した治安状況から、CIVPOLは法執行の機能を一応は担うものの、その主たる役割を法執行型活動から現地警察官へ助言を与えるアドバイザーとしての「監督」型活動へと変化させた。徐々にCIVPOLの要員数は減らされていき、現地への権限移譲と警察官の「ティモール化」が進行した。

UNTAETの後継ミッションである「国連東ティモール支援団（UNMISET）」は安保理決議1410で設置され、「暫定的な法執行及び公共の安全の供与、ならびに新たな法執行機関としてのETPSの創設の支援」や「東ティモールの対外的及び対内的安全の確保に貢献する

34) 永田「破綻国家の再建と警察改革支援の役割」、84－85頁。また、永田によると犯罪率の発生は顕著に減少し、独立直前の2002年3月の犯罪発生率は1日あたり住民50000人につき1件というレベルにまで低下しており、一部の先進国よりも低い犯罪発生率であったという。

35) ETPS（East Timor Police Service）はUNTAET統治時代に使用されていた呼称で、独立後はTLPS（Timor-Leste's Police Servise）となったが、本稿では混乱を避けるためETPSに統一した。

こと」が主たる任務の一つとしてあげられている[36]。UNMISET設立後、2年が経過した2004年5月19日、UNMISETのすべての警察活動と防衛に関する権限が東ティモール側に全面移譲された。ディリで開催された式典において、シャルマ（Kamalesh Sharma）事務総長特別代表はCIVPOL活動を高く評価し[37]、ペイスリー国連警察長官（Sandra Peisley）とマルチンス（Paulo Martins）東ティモール警察長官が警察移譲に関する文書に署名し、移譲は正式に完了した。その後は157名のCIVPOLが「監督型」活動をUNMISETの終了する一年後まで最長で続けることとなった[38]。UNMISETが2005年5月20日に終了した後は、後継の国連東ティモール事務所（The United Nations Office in Timor-Leste: UNOTIL）が安保理決議1599の下で設置され、現在も展開している。UNOTILの任務は東ティモール警察などを含む国家機関の民主的統治を強化し、更なる平和を東ティモールに築くための支援を行うことであり、60名の警察官が監督型活動を実施している[39]。

独立後の東ティモールの治安を揺るがす事件としては2002年11月25日のバウカウ事件[40]や、2004年12月4日のディリ暴動[41]などがある。また東ティモールから逃亡した併合派民兵の起こした事件として、2003年1月のエルメラ郡の村への襲撃や同年2月の長距離バス襲撃、翌年1月29日コバリマ郡の村への襲撃などが散発的にある。特に2006年に入ってからは、東ティモール軍兵士の雇用や処遇への反発が原因で反政府暴動がディリで起きており、治安の深刻な悪化が現在懸念されている。

(3) 考察

以上、東ティモールにおけるCIVPOL活動を概観してきたが、東ティモールにおける警察官の現地化は図1で表したように円滑であったのか。また権限移譲は有効性を伴っていたのか。まず、移譲の円滑さについてであるが、順調に警察官の数の上でのティモール化

36) UN document S/RES/1410, 2002.5.20. その他のUNMISETの任務として、「東ティモールの政治的安定に喫緊となる主要な行政機構に援助を与えること」などがある。

37) UNMISET press briefing, 2004.5.19.「平和や安全の維持に成功しただけでなく、東ティモール共和国の警察を育成することにも成功し、東ティモール共和国の指導者や人々に社会的、経済的発展に集中できる環境を与えた」と評価した。
(available at http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmiset/bn190504.pdf accessed April 24 2006)。

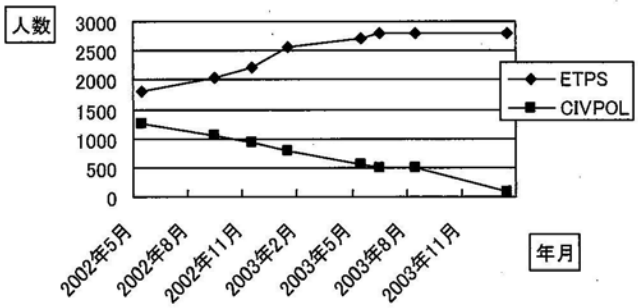
38) 同日にUNMISETも終了するはずであった。しかしながら、東ティモールを訪問した国連チームの査定をもとに、2004年2月18日アナン事務総長は5月20日から最長1年間の駐留延長を求める報告書を安保理に提出した。この中で事務総長は、焦点を東ティモールの政治機構の強化を支援することに移行し、5月14日、安保理はUNMISETをさらに1年延長することを全会一致で承認した。

39) UN document S/RES/1599, 2005.4.28.

40) バウカウで銃や刀等で武装した約400名が警察に押しかけ、投石等により警察署の窓ガラスや車両等を破損した事件である。警察官が4名負傷し、民間人1名が死亡した。

41) ある高校生が殺人事件に関与した疑いで警察官に逮捕されたことに対する高校生の抗議活動が発端。強引な逮捕に抗議した高校生たちが警察署や議会へデモ行進し、それに群集が参加したため6000人規模の抗議活動となり、警察官が群集に向かって発砲、死者2名、負傷者2名が出た。その後、外国人経営の商店等に対する放火・略奪が生じ、またマリ・アルカティリ首相私邸やその家族の私邸、さらにモスク等も焼き討ちに遭う事態に発展し、放火容疑で12名、略奪容疑等で77名が逮捕、勾留された。

(CIVPOL要員の減少と東ティモール人警察官の増加) は進行した (図2参照)。要員数の面では現地化は順調に進んだかに思われたが、一方で現地化にあたって東ティモール人の自主性は制限されていた。現地側の自主性尊重を建前にしながらもETPSの設立、発展の過程においては東ティモール人のリーダーシップの発揮や関与はほとんど許されなかった。例えば、警察官の採用業務は長らくCIVPOLのみで行われた。2000年8月に現地警察官の採用方針が計画され、翌年5月に改訂がなされたが、それらの計画作成の際に東ティモール人の意見が採用されることはなかった。後に東ティモール人警察の数が増え、東ティモール人自らが採用業務に携わるようになってからも、CIVPOLは並存するETPSのカウンターパートとの間で、採用方針計画についての協議をすることはなかった。その結果、できあがった採用基準は西洋的な価値観に基づいているとの批判がなされている[42]。



(図2　東ティモールにおける現地警察官及びCIVPOL要員数の推移：国連資料より執筆者作成)

指揮権についても同様であった。2001年10月、最初の東ティモール人長官として元インドネシア警察大佐のマルチンスが任命された。規則によれば任命された東ティモール人長官にはETPSの指揮・命令権など、強大な権限が移譲されることが規定されていた[43]。しかし、その後、警察業務の全ての権限移譲が完全に終了するまで指揮・命令権限は国連警察長官に与えられることになり、ETPS長官は事実上、無権限であることとなった[44]。そのため、UNTAET展開中、マルチンスが権限を行使する場面はなく、実質的には重要な政策決定におけるオーナーシップは形骸化していた。このように、現地警察官の自主性やリーダーシッ

42) Eirin Mobekk, "'Policing Peace Operations: United Nations Civilian Police in East Timor." A Monograph for the John D. and Catherine T. MacArthur Foundation Programme on Peace and International Co-operation (London: King's College, London, Department of War Studies, October 2001), pp. 44-45.

43) UN document UNTAET/REG/2001/22, 2001.8.10 第11条1項「長官は東ティモール警察の長であり、人員配置に関する決定も含め東ティモール警察の日常的管理、統制及び、効果的運営への責任を負う。長官は東ティモール警察に対する指揮命令権を有し、法律によって付与されるその他の権限を行使できる」、4項「長官の権限は東ティモール警察のすべての人員に及ぶものとする」など規定されている。

44) Conflit Security & Development Group, King's College, *East Timor Report* (28 February 2003), para. 2. G. 94.

プが制限されたのは、国連が現地警察官は未熟であると判断したことが一つの要因として考えられる。しかしながら、長期にわたる国連統治は現地住民に支配されているという印象を与え、同時に現地の政治指導者からは反発される。実際にUNTAETに対して、実質的権限を持たない「お飾り」にされているとして代表組織「東ティモール民族抵抗評議会（CNRT)」や最高指導者のグスマン（Xanana Gusmao）評議会議長（現大統領）から反発の声が上がり、両者の間で確執が生じた[45]。同様の状況はコソボでも見られた。しかしながら、一方で早期権限移譲が未熟な警察官を多数輩出する結果を招いたという例が東ティモール、コソボの両方で見られる。このように移譲には迅速性を重視すると効果が落ち、効果を重視すると迅速性が落ちるというジレンマがある。迅速かつ効果的な移譲が最善だが、効果と迅速性のバランスを巧みに図ることが課題となろう。以上のことから分かるように、東ティモールの現地化は決して図1のような様相を呈さなかった。

次に東ティモールにおける警察活動の有効性を検討する。既に述べたように、CVPOL活動の有効性の基準はCIVPOLが「法の支配確立の促進」に貢献できたかという点に集約される。ここでは具体的にCIVPOLが与えられた任務を果たすことができたのかという点と、民主的かつ機能的な現地警察を設立できたかという点から検証する。

まず、CIVPOLが与えられた任務を果たすことができたのかという点についてであるが、UNTAET及びUNMISETのCIVPOLに与えられた最大の任務は法執行と、新警察の設立支援である[46]。その活動中にはいくつかの問題があった。まず、UNTAETの初期段階の要員派遣の遅れによってCIVPOLが補助型活動しか担えなかったことで生じた問題がある。第一に、軍であるPKFが本来CIVPOLの行うべき業務を担うことで、文民であるCIVPOLと非文民であるPKFとの違いを不明瞭にしたことがある。軍が警察活動に従事することは現地市民に与える印象という点から問題である。発展途上国においては軍と警察の境界が曖昧な場合が多い。UNTAETでは「専門的」な警察機構を新たに設立することが求められていた。それにも関らず、軍であるPKFが市民の目に直接触れやすい警察活動を行うことで、軍と警察の差異が現地社会に伝わりにくくなる。PKOにおいて、一般市民の犯罪に対応することを第一義の役割とするCIVPOLでは対処しきれないほどの高い脅威に対応するため、PKFは配備されており、警察業務に関しては専門外である。CIVPOLとPKFの役割分担は度々曖昧にされ、UNTAETでも安保理決議1272にPKFの権限については示されているが、法執行における役割についての説明はなされていない。東ティモールで国連任務に就いていた伊勢崎は、PKFとCIVPOLの責任範囲は交錯しがちで、現場においては日々の確認が必

45)『毎日新聞』2001年1月29日朝刊。
46) UNOTILは現在展開中のミッションであるため評価対象としない。

要であると述べている[47]。ボボナロ（Bobonaro）地区ではPKFによる「指名手配」のポスターが2002年の末まで掲示されており、東ティモールでの国連活動においてPKFとCIVPOLの役割の分担が最後まで曖昧であったことがわかる[48]。

第二に、PKFの削減を遅らせたという問題である。仮に、法執行の権限が円滑にCIVPOLへ移譲していれば、PKFはより迅速にその数を減らすことができたという指摘がなされている[49]。治安に関する権限がPKFに移行した後、散発的な事件などの発生を除けば紛争の再発につながるような治安の悪化は見られなかった。むしろ国境以外の場所での強力なPKFの長期間の展開は現地住民にあたかも占領されているかのような印象を与え、派遣する国にとっても負担となる。やはり、理想的にはPKFはできるだけ早急にその数を減らすことが望ましい[50]。

また、警察設立に関しても問題はあった。新警察であるETPS設立についての国連の言及は1999年5月5日のインドネシアとポルトガル間の合意に遡る[51]。同年8月9日の事務総長報告は小規模なチームで新しい東ティモール警察の採用や訓練の準備をすることを提言しており[52]、安保理決議1262は新しい東ティモール警察の採用と訓練の任務をCIVPOLに委ねている[53]。このようにETPSの設立については、UNTAET以前から国連は意識をしていたことがわかる。UNTAET全体の方向性としても国連はやがて来る東ティモールの独立を想定し、現地住民との密接な相談及び協力を行うことの必要性や「現地化（ティモール化）」を強調している。しかしながら国連が現地化について事前に包括的・具体的な戦略を描けていたかについては疑問が残る[54]。1999年10月4日の事務総長報告は迅速な東ティモール人警察育成を促しているが[55]、一方でPKO局は国連警察を訓練するための専門家を一向に採用しようとはせず、それがCIVPOL要員派遣や現地警察設立の遅れへと繋がった[56]。また、現地警察育成のために十分な資金はあてがわれなかった点もETPSの発展を阻んだ。このようなことから国連は現地警察設立について具体的な青図が描けていなかったと考えられる。

同様に権限移譲に関する計画も不明瞭であった。2001年8月10日に、正式なETPS設立を示したUNTAET規則では、UNTAET警察とETPSを並存させており、ETPSの要員増強に

47) 伊勢崎賢治『東チモール県知事日記』藤原書店、2001年、25頁。
48) Conflit Security & Development Group, King's College, *op. cit.*, para. 2.C.2.44.
49) *Ibid.*
50) 最近の東ティモールの治安情勢の悪化から、国連の撤退が早すぎたとの批判があり、効果的な権限移譲を実施することの困難さを物語る。
51) UN document A/53/951-S/1999/513, 1999.5.5, Appendix, articles 32-35.
52) UN document S/1999/862, 1999.8.9, para. 8.
53) UN document S/1999/1262, 1999.8.27, para. 1(b).
54) 宮本は警察育成の理念とそれを具体化する包括的戦略の双方が欠如していたと指摘する。（宮本弘典「東ティモールにおける警察創設」『ジュリスコンサルタス』第13号、2004年、87－120頁）。
55) UN document S/1999/1024, 1999.10.4, paras 57-58, 23(a), 29(h) and 29(m).
56) Conflit Security & Development Group, King's College, *op. cit.*, para. G.1.87.

ともなってCIVPOLを漸次縮小することを明示している[57]。つまり、ETPSの発展と権限移譲は連動して行われるものであるとされている。ただし、ETPS発展の大まかな構想は示されたものの[58]、権限移譲のメカニズムの詳細やCIVPOLとETPSの両者の関係については明確にされていない。このように、CIVPOLの早期展開や警察設立の計画作成の点は今後の改善点として挙げられる。しかしながら、ひとまず、法執行を担い、新警察を設立したという点ではCIVPOLは与えられた任務を達成したと評価ができよう。

一方で、紛争当事国が自立して平和な社会を築けるようにするという平和構築の目的にかなった、民主的かつ機能的な警察の設立という基準を満たしたかについては疑問が残る。東ティモール警察機構は設立されたものの、CIVPOLの大幅な関与が終了して現地警察が法執行を担う現在になって、その脆弱性が露呈している。制度面では特に運営や財政の分野においての制度構築の遅れが指摘されている[59]。更に、住民との信頼関係の欠如がある。2002年のバウカウ事件の背後には政治勢力の存在が噂されるなど解明されていない事情は多いものの、警察官の採用基準への不満が原因といわれている[60]。またディリ暴動の逮捕者の取調べの際には警察官による暴行が噂された。人権保護団体アムネスティは、ETPSが東ティモールの法と秩序を守るだけの能力はなく、国際的な人権の基準にも達していないと批判する[61]。警察を設立するという点でCIVPOLはその任務を果たしたが、設立された警察は未熟であり、現時点で平和構築の目的にかなった民主的かつ機能的な警察であるとは評価し難い。

以上の検証から、東ティモールのおけるCIVPOL活動の有効性については、法執行を実施し、現地に新たに警察を設立したという点では評価ができる。その一方で、設立された警察機構が必ずしも平和構築の目的にかなったものではないという問題がある。また初期展開の遅れや、指揮権、決定権の現地への移譲の遅滞があり、コソボなどの事例と比べれば円滑ではあるものの図1のような理想どおりの行程は辿ったわけではなかったことが明らかとなった。

今後の有効なCVPOL活動のためには、まず、これまで明らかとなったそれぞれの問題点を改善すべきである。例えば、派遣の遅れに関しては、要員の常備確保や早期展開のために制度を強化することが求められる。具体的には国連待機制度の強化などが考えられるが、大規模なPKOが複数設立された場合には対応しきれないし、既に述べたように要因の確保の

57) UN document UNTAET/REG/2001/22, 2001.8.10.
58) ①東ティモール人警察官の選抜や訓練を行う、CIVPOLのユニットを立ち上げる、②CIVPOLが東ティモール警察機構と並存する、③CIVPOLの要員数を段階的に削減し、権限が東ティモール警察機構に移譲される、といった3つの段階を2004年の1月までに終了することが示された。
59) Scheye, *op. cit.*, p. 120.
60) 宮本　前掲、112頁。
61) Amnesty Internationalホームページより
(http://web.amnesty.org/library/index/ENGASA570052003 accessed April 8 2004)。

困難さは「警察官」であるという性質に根ざしているため限界がある。また、東ティモールではUNTAET展開当初の最大の脅威であった併合派民兵が逃走し、内的な脅威がほとんどなくなったが、同様の活動をCIVPOLが担ったコソボでは民族対立という形で展開後も内的脅威が残存し治安は安定せず、大きな脅威に対応できないCIVPOLは機能不全に陥った。このような限界は、他組織による補完や代替によって埋め合わせる必要性がある。例えば、本稿で述べた軍がCIVPOL活動をする場合の弊害を十分に考慮した上で、軍や憲兵隊などとの連携や機能的な分担を図るべきであろう。また現地警察設立、育成や権限移譲の具体的な戦略の欠如については、当該活動の経験の蓄積が少ないためであり、今後、東ティモールの経験を蓄積していくことが重要となる。さらに、設立された現地警察を成熟させるためには、必ずしもCIVPOLだけが支援するのではなく、国連の枠外で、地域機関や近隣諸国、他の開発支援機関による長期的な支援が望まれよう。

おわりに

本稿では、紛争後社会における法の支配確立への貢献が期待されているCIVPOLが法執行を担った東ティモールの事例を扱い、現地化の過程の考察を通じてその有効性や限界を検証してきた。東ティモールでの国連活動はこれまで総じて良い評価をされてきたが、警察権限移譲は必ずしも平坦な道程ではなく、有効性の点からも問題があったことが明らかとなった。果たして法の支配が東ティモール社会に根付いたのかということについては、今後の長期的な調査と分析によって検討されなければならないが、最近の情勢を見る限りにおいてはそれとは程遠い状況にあるように思われる。国家建設の手本とまで評価されてきた東ティモールの現在の混乱ぶりは、紛争後社会において法や秩序を確立することがいかに困難であるかということを示すと同時に、それが平和構築において必要不可欠な事業であることを我々に再認識させる。国連の暫定統治においては現地化が重要視される近年の傾向があるが、形式的な現地化の達成のみを目指すのではなく、国際社会の撤退後に現地社会が独り立ちをし、平和で安定した社会を自ら築き上げていくことができるような現地化の方法を模索することが必要である。そのためには、有効性という視点をいかにして支援体制の枠組みの中に取り込んでいくのかということが今後の課題となろう。