

国連東ティモール暫定統治機構 (UNTAET) の法的地位

藤井京子

はじめに

第1節 UNTAETの法的根拠と法システム

(1) UNTAET設置の法的根拠

(2) UNTAETの法システム

第2節 統治部門の活動に関する法的諸問題

(1) 基本的な法制度の樹立

(2) 東ティモール化の進展

第3節 軍事部門による活動と憲章第7章

(1) 社会不安への対応

(2) 親インドネシア民兵の行動への対応

おわりに

はじめに

東ティモールは、インドネシアの南東、オーストラリアの北方に位置するティモール島の東半分を占め、人口約90万人で長野県ほどの面積をもつ小国である。約2年半の国際連合(国連)による暫定的な統治を受けた後、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¹⁾。

国連による統治は、1999年10月25日の安全保障理事会(安保理)に基づいて設置された‘国連東ティモール暫定統治機構(UNTAET, United Nations Transitional Administration in East Timor)’により行われた。

UNTAETは国連平和維持活動(United Nations Peace-keeping Operations PKO)として設置されているが、他にも西イリアン、ナミビア、カンボジアにおいて、またソマリア、東スラボニアにおいて国連はPKOとして統治業務に取り組んできた。また東ティモールにおける統治と類似した例として、ユーゴスラヴィアのコソボ紛争に関連して設置された国連コソボ暫定統治機構(UNMIK, United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, 1999年6月10日安保理決議1244)によるものがある²⁾。

1) 東ティモールについては、共同通信社編「東ティモール民主共和国」『世界年鑑2004』共同通信社、2004年199頁; United Nations, Completed Peacekeeping Operations, East Timor: United Nations Transitional Administration in East Timor UNTAET, <<http://www.un.org/peace/etimor/etimor.htm>>.

2) 国連の東ティモール暫定統治を概説した文献として、伊勢崎賢治氏『東チモール県知事日記』藤原書店、2001年10月; Smith, Michael G. with Dee, Moreen, *Peacekeeping in East Timor: The Path to Independence*, Lynne Rienner Publishers, Inc., US, 2003.

また、東ティモールとコソボにおける国連暫定統治機構(UNTAETとUNMIK)を比較しつつ国際法上の問題を論じた文献に次のようなものがある。

Ruffert, Matthias, ‘The Administration of Kosovo and East-Timor by the International Community’, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol.50 No.3, July 2001, pp.613 - 631; Stahn, Carsten, ‘The United Nations Transitional Administration in Kosovo and East Timor’, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 5 (2001) S, pp.105 - 183; Strohmeyer, Hansjorg, ‘Collapse and Reconstruction of a Judicial System: The United Nations Missions in Kosovo and East Timor’ (Symposium: State Reconstruction After Civil Conflict), *American Journal of International Law*, Vol. 95, January 2001; Strohmeyer, Hansjorg, ‘Making Multilateral Interventions Work: The U.N. and the Creation of Transitional Justice Systems in Kosovo and East Timor’, *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 25 No.2, Summer 2001, pp.107 - 128.

このコソボと東ティモールにおける暫定統治ほど、一定の領域に対して大幅な統治権限が国連に付与されたことはこれまでになかった。コソボの UNMIK とその約 4 ヶ月後に設置された東ティモールの UNTAET は、ともに国連憲章第 7 章の下での PKO として設置されている。通常のタイプの 6 章半のもとでの PKO ではなく、紛争の強制的解決に関する第 7 章のもとで広範な統治業務を担う PKO として設置されたのである。特に東ティモールでは域内のインフラはほとんど全て破壊され、20 万人余の難民・避難民をかかえ、法制度や行政機構・人材も存在しない状況において、UNTAET は事実上の政府の役割を果たすとともに、新政府の樹立を支援して独立へと導いた。国連の暫定統治のなかでも UNTAET は、事実上のその任務と責任の大きさにおいて注目されている³⁾。

またコソボの UNMIK では、治安の維持は別組織の多国籍軍が担っているが、東ティモールの UNTAET の場合、暫定行政をはじめ人道援助や復興支援だけでなく、治安の維持も行うことになった。この任務を遂行するため、非軍事部門だけでなく軍事部門から構成されている⁴⁾。本論文ではこの UNTAET を検討対象としたい。

まず UNTAET は憲章第 7 章のいかなる規定に基づいて設置されたのか、そして UNTAET は広範な立法を行ったが、その法システムはどのようなものが問題となる。この点について第 1 節において概観し、次に、UNTAET が暫定統治を行うにあたり、

実際にどのような法的諸問題に直面したのかを考察する (第 2 節)。そして、憲章第 7 章のもとでの軍事行動がいかなるものかを検討したい (第 3 節)。

第 1 節 UNTAET の法的根拠と法システム

ここではまず UNTAET 設置の経緯を紹介し、その説明を踏まえて、UNTAET 設置の国連憲章上の根拠を検討し、法システムを考察したい。

東ティモールは、16 世紀にポルトガルが来航して以降、その植民地支配を受けていた。第 2 次大戦中、一時的に日本軍により占領されたが、大戦後もポルトガルが支配を継続し、国連との関係では 1960 年の総会決議により、東ティモールはポルトガルを施政国とする非自治地域とされた。しかし 1974 年に同国が植民地を放棄する政策を打ち出し、東ティモールではその将来の地位をめぐる複数の政党が対立、内戦となった。この混乱にインドネシアが介入し 1975 年 12 月には大規模な侵攻を行い、76 年 7 月 17 日に東ティモールの併合を宣言した。その後、東ティモールは、事実上インドネシアの支配下に置かれてきた⁵⁾。

国連は、侵攻直後の 1975 年 12 月 12 日の総会決議、並びに 3 日後の安保理決議においてインドネシアの軍事行動を非難し、同国軍の即時撤退を要求するとともに東ティモール人の自決権を承認した。また、国際司法裁判所 (ICJ) も 1995 年 6 月 30 日の東

3) M. Ruffert, *op. cit.*, p.614. ; Smith, M. G., p. 59.

なお、東スラボニアにおける暫定統治機構 (UNTAES) も東ティモールとコソボにおける機構と同様、国連憲章第 7 章のもとで設置されており、この三者を比較検討した文献に、酒井啓亘氏による「国連憲章第 7 章に基づく暫定統治機構の展開 --- UNTAES・UNMIK・UNTAET」(『神戸法学雑誌』第 50 巻 2 号、2000 年)がある。

4) UNTAET 設置決議 (UN Document, S/RES/1272 (1999), 25 October 1999) 主文第 2 項と第 3 項。

5) U.N. Document, G. A. Res. 1542 (XV), 15 December 1960.

東ティモールの歴史について、松野明久『東ティモール独立史』(早稲田大学出版部、2002 年 12 月)並びに後藤乾一『<東>ティモール国際関係史 1900 - 1945』(みすず書房、1999 年)が詳しい。

ティモール事件管轄権判決において、東ティモールが依然としてポルトガルを施政国とする非自治地域であること、その住民が自決権を有するという見解を示している⁶⁾。

これらの国連決議やICJ判決にもかかわらず、インドネシアの東ティモール支配は続けられ、住民による抵抗も止むことはなかった。この問題解決に向けて国連としては1983年以降、東ティモール問題に関するポルトガルとインドネシア間の交渉を事務総長が仲介してきた。その結果インドネシア政府は東ティモールにおいて同国への残留か独立かを問う住民の直接選挙の実施に同意し、1999年8月31日に国連東ティモール派遣団（UNAMET, United Nations Mission in East Timor）の運営により選挙が実施された。その結果、住民の圧倒的多数が独立を選択したことが9月4日に公表された⁷⁾。

ところが選挙の実施以前から悪かった治安が9月4日以降、急速に悪化した。これは主に、インドネシアへの残留を望む東ティモール人民兵（統合派民兵）が、独立

を支持する住民を襲撃し、主要な建造物に対し放火や破壊などの暴力行為を行ったというものである。この民兵組織はインドネシア国軍により設置され、指揮されており、同国軍もまた暴力行為に参加していた⁸⁾。

こうした事態を受けて9月15日安保理は、憲章第7章の下で東ティモールにおける平和と安全を回復するため、多国籍軍の派遣を決定した。この安保理決議1264に基づき、同月20日にオーストラリア軍主導の多国籍軍が展開を開始して民兵を西ティモールへ駆逐、治安状況は好転した。一方、これまで東ティモールを自国領域の一部であると主張してきたインドネシアが、10月19日にその分離を正式に決定した⁹⁾。

こうして東ティモールの独立が現実のものとなってきた1999年10月25日、安保理は独立までの暫定的な統治、並びに、独立へ向けての制度づくりと人材育成を担う、東ティモール国連暫定統治機構（UNTAET）を設置した（決議1272）。UNTAETの任務は東ティモールが独立を達成した2002年5月20日に終了し、この日以降、独立後の東

6) UN Document, G. A. Res. 3485 (XXX) 12 December 1975 ; S/RES/384 (1975), 15 December 1975.

その後、東ティモール問題に関し安保理では1976年4月に、総会では1976年から1982年まで毎年決議が採択されている (S/RES/389, 1976, 22 April 1975 ; G.A. Res. 31/53, 1 December 1976 ; 32/34, 28 November 1977 ; 33/39, 13 December 1978 ; 34/40, 21 November 1979 ; 35/27, 11 November 1980 ; 36/50, 24 November 1981 ; 37/30, 23 November 1982)。

1995年の国際司法裁判所判決 (Case concerning East Timor, Portugal v. Australia, Judgement of 30 June 1995, *ICJ Reports*) については、杉原高嶺『国際司法裁判所』有斐閣、1996年；中野進『国際法上の自決権』信山社、1996年36-41頁；杉原高嶺「貨幣用金事件・東ティモール事件」『判例国際法』田畑茂二郎・竹本正幸・松井芳郎編集代表、東信堂、2001年、451-452頁；白杵英一「国際法上の自決権と東ティモール事件」越路正己編『21世紀の主権、人権および民族自決権』未来社、1998年、257-298頁。

7) 国連の東ティモール問題への取組みについて、Martin, Ian, *Self-Determination in East Timor: The United Nations, the Ballot and International Intervention*, Lynne Rienner Publishers, Inc., US, 2001；山田哲也「東ティモールにおける国連の活動と『人道的介入』」『人道的介入と国連 (国連研究第2号)』日本国際連合学会編、2001年、)；同「人道的介入論と東ティモール」『国際問題』No.493、2001年4月。

8) 2000年1月31日の国連人権委員会による報告書 (A54/726, S/2000/59)。特に、インドネシア軍と民兵の関与については、第4節の8項 (pp. 135 - 141) において詳述されている。

9) インドネシアの国民協議会 (国会) が、1976年の東ティモールのインドネシアへの統合がもはや適用されないと決定した (Martin, op. cit., p.115)。この点につき UNTAET 設置決議の前文第4項においても、安保理が「東ティモールに関する1999年10月19日のインドネシア国民協議会の決定を歓迎」する、と言及している (S/RES/1272, 25 October 1999)。なお、多国籍軍については本稿第3節において説明する。

ティモールの国づくりを支援する UNMISET (国連東ティモール支援団 United Nations Mission of Support in East Timor) という PKO に引き継がれた¹⁰⁾。

(1) UNTAET 設置の法的根拠

UNTAET の設置決議 1272 において安保理は「東ティモールにおいて組織的・広範かつ非道に、国際人道法と人権法が侵害されてきたこと」に懸念を表明し、「東ティモールにおいて継続している事態を平和と安全に対する脅威である」と決定した。そして安保理は憲章第 7 章のもとで行動し(ここまですが前文)、「東ティモールの統治に全面的な責任を負い、司法を含む立法・行政の全権限を行使する東ティモール暫定統治機構 (UNTAET) を樹立することを決定し(主文第 1 項)、同機構に、「その任務を達成するため必要な全ての措置をとることを授權し」ている(第 4 項)。

そして UNTAET の職務権限に以下の 6 つが含まれるとされた(第 2 項)。

- (a) 東ティモールの全領域にわたって安全を提供し、法と秩序を維持すること。
- (b) 実効的な行政を樹立すること。
- (c) 行政および公共業務の発達を支援すること。
- (d) 人道援助の調整と提供、並びに復興と発展の支援を確保すること。
- (e) 自治のための能力創成を支援すること。
- (f) 持続可能な発展のための諸条件の樹立を支援すること。

また、UNTAET は次の主要な 3 部門から構成される(第 3 項)。

- (a) 統治・行政部門 (1,640 人までの国際警察隊を含む)

- (b) 人道援助・緊急復興部門
- (c) 軍事部門 (8,950 人までの歩兵部隊と 200 人までの軍事監視員から構成)

そして特に東ティモールの事務総長特別代表は、「東ティモールにおいて国連の全側面に責任を負い、新しい法律・規則を制定するとともに、既存の法律・規則を修正し、停止し、廃止する権限をもつ暫定統治官として」任命される(第 6 項)。

このように UNTAET は行政部門と援助・復興部門の 2 つの非軍事部門と軍事部門からなる。全体で約 1 万 2 千人、軍事部門だけで 9 千人余りの要員、非軍事部門には双方で 3 千人弱の要員が配置されることになった¹¹⁾。

国連憲章上の根拠に関連してこの決議では、前文末尾において安保理が「国際連合憲章第 7 章のもとで行動」する、と言及されているのみである。この問題について、1993 年のいわゆる平和強制型のソマリア PKO 以降、これまで既に議論されてきた軍事部門と、主に暫定行政を担当する非軍事部門を分けて検討したい。

まず軍事部門について。この決議においては軍事部門の任務は、主文第 2 項 (a) の「東ティモールの全領域にわたって安全を提供し、法と秩序を維持すること」であり、「その任務を達成するため必要な全ての措置をとる」とが授權されている(第 4 項)。

UNTAET の設置を提案する事務総長の報告書によれば、軍事部門は平和維持軍と軍事監視団から構成され、相互に補完しあう。そして「平和維持軍の任務は、東ティモール全域にわたって安全な環境を維持し、並びに、国連要員と施設に直接的に安全を提供し、残留しているインドネシアの軍事要員・保安要員の迅速かつ完全な撤退を監視し、武装集団の武装解除と動員解除のため

10) S/RES/1410 (2002), 17 May 2002.

11) S/RES/1272 (1999), 25 October 1999.

の措置をとり、難民と国内避難民の安全な帰還を含む、人道的活動を適宜、支援すること」とされている。また、平和維持軍は「その責任を果たすために、強力な（robust）交戦規則と緊急対応能力をもつ必要がある」。

一方、軍事監視団については、当初の段階で最大 200 人の監視員が必要であること、また「これら監視員は全域に展開して、武装集団の宿営・武装解除・動員解除の過程と同様、東ティモールにおける軍事的状況・安全状況を監視し報告する」ことが任務であると規定されている¹²⁾。

軍事部門の法的根拠については、非武装の軍事監視団よりむしろ平和維持軍について検討が必要であると考えられる。憲章上の根拠としては、これまでに第 7 章のもとで設置された PKO、特にソマリア内戦の際に設置されたいわゆる「平和強制型 PKO」の根拠と同様であると考えられる。それは憲章のなかで唯一、一般的な軍事行動を規定した第 42 条に基づくというものである¹³⁾。第 42 条は、その編成を約束する特別協定（第 43 条）の締結を前提としてなければならない、と解釈する見解もあるが、いわゆる黙示的権能説¹⁴⁾に基づき、第 42 条を第 43 条と切り離して解釈することも可能である。

次に行政と援助・復興を担う非軍事部門について。第 7 章では、安保理の授權による統治や援助について明示的に規定する条項は存在していない。これまで議論されているものは、主に、非軍事的強制措置を規定する第 41 条に基づくという見解と黙示的権能説である。他方で、第 7 章ではなく、憲章第 12 章と第 13 章の信託統治制度に基づく方が適切であるという主張もある。

(a) 国連憲章第 41 条

憲章第 41 条では、安保理が兵力の使用を伴わない措置として「経済関係及び鉄道、航海、航空、郵便、電信、無線通信その他の運輸通信の手段の全部又は一部の中断並びに外交関係の断絶」などをとり得ると規定されている。これ以外の措置であっても安保理が措置や行動を取り得るという解釈は、タジッチ事件判決において確認されている。この解釈によれば、1993 年の安保理決議 827 に基づき設置された旧ユーゴスラヴィア国際刑事裁判所は、第 41 条を根拠として設立された安保理の下部機関とみなすことができる¹⁵⁾。

また、この点に関する安保理の実行として、同様の職務・権限をもつルワンダ国際刑事裁判所が 1994 年の決議 955 に基づき設置されており、旧ユーゴ裁判所と同様、現在も審理を継続中である。そして第 7 章の下での違うタイプの例として、1991 年の湾

12) S/1999/1024 (1999) 4 October 1999, para.75, 77 and 78.

13) Kondoch, Boris, 'The United Nations Administration of East Timor', *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 6 No. 2, 2001, p.256; Stahn, C., op. cit., pp.139 - 140; Bothe, M., 'Peacekeeping' in Simma, B., *Charter of the United Nations*, 1994, p.590.

14) 黙示的権能とは、国連憲章においては明示的に規定されていないとしても、必然的推論により、国連がその任務の遂行に不可欠なものとして付与されているとみなされる権能のこと（佐藤哲夫「黙示的権能」『国際関係法辞典』三省堂、1995年；Stahn, C., op. cit., pp. 137 - 139; 'Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations', *ICJ Reports* 1949, 174 et seq. (182); 'Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal', *ICJ Reports* 1954, 47 et seq., (56)。

15) *Prosecutor v Tadic, Appeal on Jurisdiction*, No. IT-94-AR72, paras. 32 - 38 (2 Oct. 1995); Kondoch, B., op. cit., p.256; Ruffert, M., op. cit., p.620.

岸紛争後に設置された国連国境委員会、並びに国連特別委員会 (UNSCOM)、国連補償委員会 (決議 687) があり、これらも第 41 条に基づく安保理の下部機関とみることができよう¹⁶⁾。

さらに、第 7 章の下で暫定統治を行う先例として旧ユーゴ紛争後の東スラボニア暫定統治機構、および 1999 年 3 月の NATO 軍によるユーゴスラヴィア空爆後のコソボ暫定統治機構がある。東ティモールの場合と最も類似しているのが、この 2 つであり、同様に第 41 条に基づいて設置されたと考えられる。

(b) 黙示的権能

この見解は軍事部門の法的根拠において紹介したように、国連の職務中に被った損害に対する賠償事件に関する 1949 年の国際司法裁判所の勧告的意見において示された。この黙示的権能説によれば、国連と安保理の任務が紛争を解決することであれば、安定化されるべき地域の国連による統治は、行動の選択肢の 1 つとして排除されないと解釈することができる¹⁷⁾。

(c) 憲章第 12 章と第 13 章の信託統治制度

東ティモールは、1960 年に国連総会決議に基づいてポルトガルの施政下で非自治地域 (第 10 章の第 73 条) とされ、その後も一貫して国連はその立場を確認してきている。信託統治地域の地位を付与する第 77 条 1 項 (c) の下での協定は東ティモールに関して締結されたことは無い。このため、形式的に東ティモールが信託統治地域であると主張することはできない。しかしそれにもかかわらず、国連のもとで暫定統治を受け

る東ティモールの地位を信託統治地域と位置付けることが、現地の実情に完全に一致している¹⁸⁾ という主張がある。その根拠として、東ティモールは独立することが決定しており、国連による統治が一時的なものであること、またその統治の性格が慈善的であることが挙げられている。この見解を主張する論者によれば、UNTAET の非軍事部門の設置とその活動が、憲章第 7 章にその法的根拠が存在しているとしても、東ティモールやコソボにおけるような国際統治の事例が増えるのであれば、信託統治制度の復活が国連の改革論議において検討されるべきである¹⁹⁾ という。

この主張は、国連憲章の改正を伴うものであり、現実問題として、紛争解決の手段として信託統治制度を復活させることは困難であろう。

(2) UNTAET の法システム

UNTAET は、設置当初から、暫定統治を行うため経済・関税・裁判所手続のような分野で様々な‘規則 (Regulations)’や‘細則 (Directives)’を施行してきた。これら法律がいかにかに評価されるのか、また、その有効性は、いかなる上位規則から派生するのかという問題が提起される。

この統治機構は、既に述べたように安保理決議 1272 により設置され、同決議を履行するにあたり、国連事務総長特別代表が東ティモールにおける国連の全責任を負う暫定統治官となる。これには、人道問題担当事務次長であったセルジオ・デメロ (Sergio Vieira de Mello) 氏が事務総長により指名された。デメロ氏は 1999 年 11 月 16 日に事務総長特別代表に着任している²⁰⁾。法的

16) Kondoch, B., op. cit., p.256

17) Ruffert, M., op. cit., pp.620 - 621.

18) Ibid., p.621, 631.

19) Ibid.

根拠の検討において見たように、特別代表と UNTAET の機構は、安保理の下部機関として（憲章第 29 条）、あるいは少なくとも国連の下部機関（第 7 条 2 項）として性格付けられる²¹⁾。

デメロ特別代表は、安保理決議 1272 本文第 6 項に基づいて立法権限を有しており、その任務の初期に‘憲法’に該当する基本的な諸規定を含む‘規則’を發布した。この UNTAET 第 1999/1 規則・第 1 部によれば、立法・行政・司法の全権は UNTAET に付与され、特別代表によって行使される。さらに同規則・第 2 部では、国連の統治が国際的に承認された人権基準を遵守することを宣言している。この人権基準とは、1948 年の世界人権宣言、1966 年の 2 つの国際人権規約などに規定された人権に関する諸規則である²²⁾。

またこの第 1999/1 規則・第 5 部では、使用する言語（ポルトガル語、インドネシア語、英語、場合によってはテトゥン語、疑問がある場合には英語）をはじめ、さらなる立法のための手続規則を規定している。

UNTAET は、安保理決議 1272 並びに UNTAET 第 1999/1 規則の諸規定に基づき、多くの詳細な‘規則’を發布してきたが、必要な場合には規則を履行するための‘細則’を発する権限もある。規則と細則の双方とも、その規定における日付に発効する前に、

暫定統治官の是認と署名を必要としている²³⁾。

これら規範の上下関係を整理すると、最上位が国連憲章で、次に安保理決議、その下に‘憲法的’規則、そして、特定の問題に関する規則、さらにその下に細則が位置する。

この視点から見るとこの法システムは、特定の地域に関する国連の法システムの一部である。UNTAET の法制度は、UNTAET が国連の、あるいは安保理の下部機関であることから、国連憲章に従うべきである。また、UNTAET の憲法的規則において規定されているようにこの法制度は、人権諸条約に規定された国際的な人権基準を遵守する²⁴⁾。

第 2 節 統治部門の活動に関する 法的諸問題

まず UNTAET の統治・行政部門による活動を概観したい。統治部門による活動は、国連による全権行使から次第に東ティモール人へ権限が移譲される次の 3 つの統治段階に分けることができる。

第 1 段階（1999 年 10 月～2000 年 7 月末）

この時期には暫定統治官が立法・行政および司法権の三権を行使した。東ティモ

20) Smith, G., op. cit., p.60.

21) Ruffert, M., op. cit., p.622.

22) UN Document, UNTAET/REG/1999/1 of 27 Nov.1999, Section 1 and 2, reprinted in S/2000/53, 26 Jan. 2000 (Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor) Addendum 1.

人権に関する条約・文書につき、UNTAET 規則では以下のものが列挙されている。

世界人権宣言（1848 年 12 月 10 日に採択された総会決議 217A）；1966 年の市民的及び政治的権利に関する国際規約とその選択議定書；1966 年の経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約；1965 年のあらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約；1979 年の女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約；1984 年の拷問及び他の、残虐な非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約；1989 年の児童の権利に関する条約。

23) UNTAET/REG/1999/1 of 27 Nov.1999, Section 5 and 6 ; UNTAET/REG/1999/4 on the Establishment of the Official Gazette of East Timor.

24) Ruffert, M., op. cit., p.623.

ル人への権限移譲という点で注目されるのは、議会にあたる‘国民協議理事会 (National Consultative Council)’ が設置されたことである。この理事会は東ティモールの指導者 10 人と国連高官 5 人の 15 人で構成された。

重要な立法上・行政上の決定に関して暫定統治官は同理事会と協議するという形をとったが、決定権限は暫定統治官にあった。司法権については、2000 年 1 月に任命された東ティモール人判事により構成される裁判所に事実上、委任された。

第 2 段階 (2000 年 8 月～2001 年 8 月末)

権限移譲が進められ、国連と東ティモール指導部との間で権力分担の取決めが確立された時期。

行政権に関連して、東ティモール人 4 名と国連専門家 4 名の 8 人から構成される‘暫定内閣 (Cabinet)’、と‘東ティモール暫定政府 (ETTA, East Timor Transitional Administration)’ が設置された。後者は、東ティモールの公務員と、閣僚の監督の下にある部局の国連職員で構成された。暫定統治官は、その行政権の大部分を暫定内閣に委任した。

立法府については、第 1 段階で設置されていた国民協議理事会が 10 月 23 日に発足した‘国民評議会 (National Council)’ により代替されることになった。この機関は、暫定統治官が任命した 36 人の東ティモール人のみで構成され、単純多数決で規則を発議し修正する権限をもっているが、最終的決定権は、依然として暫定統治官が保有する²⁵⁾。

第 3 段階 (2001 年 8 月 30 日～2002 年 5 月 20 日)

独立する東ティモールの憲法を準備する‘憲法制定議会 (Constituent Assembly)’ の議員を選出する選挙が 2001 年 8 月 30 日に開催され、9 月 17 日に同議会は発足した。また、第 2 次暫定内閣とも言える‘閣僚評議会 (Council of Ministers)’ が 9 月 20 日、発足した。これは初の東ティモール人だけからなる内閣であり、閣僚 24 人が 9 月 27 日に就任した。また暫定政府 (ETTA) の後継者として、東ティモール行政政府 (ETPA, East Timor Public Administration) も創設された。これは、東ティモールの法を施行し、閣僚評議会の計画や政策を実施する目的で設置された公的な機関であった。

憲法制定議会と閣僚評議会は、広範な形式的・実質的権限を行使し、暫定統治官のガバナンスに関連する権力は、単に形式的なものとなった。

さて次に、UNTAET 統治部門が活動するにあたって直面した法的諸問題を、比較的初期のもの (基本的な法制度の樹立) と、その後の時期に生じたもの (東ティモール化の進展) に分けて検討する。後者の時期の問題は、主に統治権限が東ティモール人に移譲される過程で生じている。なお、ここでの検討の題材は主として、UNTAET の法律顧問を務めたモローとホワイトによる論文「移行期の東ティモールにおける国連」²⁶⁾ に基づいて紹介する。

25) Ruffert, M., op. cit., p.625 ; UNTAET/REG/2000/24 of 14 July 2000, sections 2, 4 and 10.

なお国民評議会のメンバーは当初 33 人とされていた (UNTAET/REG/2000/24 of 14 July 2000, section 3) が、36 人に変更された (UNTAET/REG/2000/33 of 26 October 2000)。

26) Morrow, Jonathan and White, Rachel, ‘The United Nations in Transitional East Timor: International Standards and the Reality of Governance’ (*The Australian Year Book of International Law*, Vol.22, 2003, pp.1 - 45.)

ここでの 3 段階の分類と内容の多くもこの論文 (pp.5 - 7) におけるものを参照した。なお、モローは 1999 年 12 月から 2002 年 5 月まで、ガバナンスや選挙、憲法などに関する法律顧問、ホワイトは 2000 年 2 月～同年 6 月まで国際法とガバナンスに関する法律顧問であった。

(1) 基本的な法制度の樹立

当初 UNTAET が直面した最大の問題は、いかなる法が東ティモールにおいて適用可能であるか、その法源と内容であった。この点につき決議 1272 は指針を与えておらず、東ティモールの慣習法は多くの点で精緻化されていたが、UNTAET が職務を遂行するためには十分なものではなかった。また施政国であったポルトガルの法は、1976年のインドネシアによる東ティモールの事実上の併合以降、24年間適用されてこなかった²⁷⁾。

東ティモールでは、1999年9月の騒乱の暴力実行者を起訴するための司法制度、並びに独立に向け樹立されるべき政治制度、またインドネシア（西ティモール）との間で守られるべき境界に関する法などが緊急に必要とされていた。これらについて UNTAET が設置されたとき、法的に空白状態であった。

a) 適用可能な法

一般的に、国連の統治下にある領域として、東ティモールには国際慣習法が適用されると理解された。しかし、上記の法をはじめ域内の法制度全体を形成するためには、国際慣習法だけでは明らかに不十分であった²⁸⁾。こうした状況において UNTAET は、前節においても言及した基本法となる第 1999/1 規則を 1999年11月27日に制定した。同規則では、インドネシア法を原則として適用するという現実的な選択がとられている。同法は、インドネシアが事実上東ティモールを併合した 1976年以降適用さ

れ、UNTAET 設置決議が採択された 1999年10月25日に凍結されていた。ただし、インドネシア法の適用には次の3つの制限がつけられている²⁹⁾。

- (1) 国際的な人権基準と抵触するインドネシア法は適用されない。
- (2) UNTAET の任務遂行に抵触する法は適用されない。
- (3) 第 1999/1 規則あるいは今後、発布される規則・細則に抵触する法は適用されない。

この第 1999/1 規則によって東ティモールでは、刑法、商法、財産法、家族法、行政法を含むインドネシア法の適用が少なくとも表面上は継続されることになった。しかし実際には UNTAET による法案作成は、インドネシア法を参照するのではなく、国際的に承認された人権基準に基づいて、また多くの場合、コソボにおける統治機構（UNMIK）など東ティモールに状況が類似しているみなされるところからモデル法を採用することで進められた³⁰⁾。多くの場合、UNTAET は適用可能なインドネシア法に注意を払わなかったのである。

こうして UNTAET は境界コントロール、課税、司法制度、ビジネス登録などの問題に関する規則、あるいは刑事訴訟法に関する規則を施行し、これら規則のもとで UNTAET の重要な全分野の統治が行われた。その一方で、刑法や家族法などのインドネシア法が公的・私的生活の多くの分野を形式的に統治し続けることになった³¹⁾。

法案作成においてインドネシア法を参照しないという正式な決定は行われなかった

27) Morrow, J., and White, R., op. cit., p. 7.

28) Ibid., pp. 7-8.

29) Ibid., p. 8.

30) 例えば、政党登録に関する第 2001/2 規則（2001年3月16日）は、UNMIK のコソボにおける政党の登録と活動に関する第 2000/16 規則（2000年3月21日）に基づいて作成された。Ibid., p. 9.

31) Ibid., p. 9.

が、そうした実行には理由があった。UNTAET には当初、インドネシア法を理解し、その複雑な法実行について知識のある法律家がほとんどいなかったし、インドネシア法を執行するプロセスも無かった³²⁾。また、UNTAET はインドネシア法を採用する場合には、インドネシア法と国際慣習法の間 の関係を検討するという問題を回避することができた³³⁾。

UNTAET がもしインドネシア法を採用するという選択をしていたなら、第 1999/1 規則に規定された条件のなかで、適用可能なインドネシア法を検討し、適切な場合には同法を無効にする一貫した組織的プロセスを樹立することになったであろう。また、多大なる時間と労力を費やした上、誤りをおかすこともなかったかもしれない³⁴⁾。

その 1 つの例が、刑事訴訟法である。

東ティモールの法律家のなかには、国際人権基準に合致しない規定を除去すれば、インドネシアの刑事訴訟法を使用しようと主張する者もいた。同法は最近、改正されて比較的、簡明で、東ティモールの判事や弁護士、警察官が同法に精通しているという利点があった。さらに、実体法である刑法は UNTAET の統治期間を通じて、国際人

権基準により修正されたインドネシアの刑法であった³⁵⁾。

しかしそうした主張は受け入れられず、起草の審議が延々と続けられた。多くの囚人が多国籍軍の時期から ベコラ刑務所 (Becora Prison) で裁判を待っていたが、刑事訴訟法が施行される 2000 年 9 月まで、刑法は散発的にしか適用されなかった。この間、糾問主義的な手続か、それとも弾劾主義的な手続を採用すべきかをめぐって審議が続けられた結果、2000 年 9 月 25 日に刑事訴訟法に関する UNTAET 法、第 2000/30 規則が成立した。その内容に対し、拘束手続や押収手続の定義が明確でない、あるいは被告人の権利が国際基準に合致していないなどの指摘があるように、多くの東ティモール人法律家は同法に満足していなかった。

こうして一定の制限のもとでインドネシア法を継続して適用するという第 1999/1 規則の規定は多くの場合、実現されなかった。全般的に言って、UNTAET は、インドネシア法の最良のものから戦略的に選択するということをせず、代わりに不十分な法源から新たに立法するという、政治的に都合がよいが法的には不可能な仕事に取り組むことを選択した³⁶⁾。

32) 東ティモールにおいては、他のものと同様、法律に関する文書も略奪されるか破壊されており、インドネシア法に関する文書が、2001 年 8 月末頃まで入手不能であった (Ibid.)。

また、インドネシア法は法体系として未熟であり、インドネシアにおいてさえ一貫した適用がなされていないという指摘もある (D. Fitzpatrick, 'UNTAET and East Timor: The Current Legal and Institutional Context', in D. R. Rothwell and M. Tsamenyi eds., *The Maritime Dimensions of Independent East Timor*, Wollongong Papers on Maritime Policy No.8, Centre for Maritime Policy, University of Wollongong (2000) 21, pp. 30 - 31.

33) Strohmeyer, Hansjorg, 'Collapse and Reconstruction of a Judicial System: The United Nations Missions in Kosovo and East Timor' (Symposium: State Reconstruction After Civil Conflict), *American Journal of International Law*, Vol. 95, January 2001, p.59.

34) Morrow, J., and White, R., op. cit., p. 10.

35) Ibid., pp. 10 - 11. なお刑事訴訟法に関する規則は、UNTAET Regulation No. 2000/30 on Transitional Rules of Criminal Procedure, 25 September 2000.

36) Morrow, J., and White, R., op. cit., p. 11.

b) 国際的な法基準

第 2 に生じた法的問題は、欧米先進国の主導で定立されてきた人権に関する国際法規則を、発展途上国と同様のしかも紛争直後の領域に適用しうるのであるかという問題である。すなわち、最高水準にある国際法に、UNTAET が作成する規則を準拠させ得る範囲、並びに、準拠させるべき範囲であった。

実際には東ティモール人指導者は必ずしも、高い基準の国際法を遵守しようとしなかったし、しようとしても、多くの場合、遵守することは東ティモールの財政からみて不可能だった。東ティモールは経済的に破綻状況にあり、財政的に主に国際社会の支援に依存しており、また文化的には最も保守的な地域である³⁷⁾。

一方、UNTAET の正式な立場は明白であった。前述のように、第 1999/1 規則は、東ティモールの全職員に国際的に承認された人権基準を遵守するよう要請した。その後の規則もまた、囚人の待遇や監獄などに関する基準を詳細に規定している³⁸⁾。それにもかかわらず、法の作成や適用という現実の仕事において国際的な人権基準がいかんにか反映されるかについて国連システムのなかで合意があるとは言えなかった。このジレンマは、UNTAET が、東ティモールが独立した後も継続される制度を樹立しようとしたため生じたものである³⁹⁾。

例えば、東ティモール警察を樹立する規則の成立過程においてそれが見られた。この規則原案では、警察官はその職務遂行に

あたって国際的に承認された基準を充足しななければならないが、それは「実現可能なとき」のみであるとされていた⁴⁰⁾。独立後の東ティモールには国際的な基準を完全に遵守するだけの財政的な基盤が無いため、この制限がつけられた。東ティモールの財政は国際的援助に依存しており、一旦援助国が東ティモールに関心を失い、援助を得られなくなれば、たとえ国際的な基準に合致した法律を作成したとしても、その遵守は財政的な理由で不可能となる。

最終的に、原案におけるこの制限は削除されて、2001 年 8 月 10 日に‘東ティモール警察業務設置に関する第 2001/22 規則’として成立した⁴¹⁾。この場合、その遵守が可能かどうかにかかわらず、制限されない国際基準を法として制定することが、警察業務のなかに法の支配を奨励するために必要であると国連はみなしたのである。

もう 1 つ、類似した例がある。刑務所の設立に関する規則の起草に際して、‘囚人の待遇のための最低限の標準規則’の第 53 (3) 規則の遵守の問題が生じた。同規定によれば女性の囚人は、女性の刑務官のみにより付き添われ監督されることが必要である⁴²⁾。UNTAET はこの規定を無視しえなかったが、同規則は、女性刑務官を新たに雇用することなくしては充足されず、そのための規定が‘東ティモール予算のための統合基金 (Consolidated Fund for East Timor Budget)’には無かった⁴³⁾。

37) Ibid., p. 12

38) UNTAET Regulation No. 2001/23 on the Establishment of a Prison Service for East Timor, 28 August 2001.

39) Morrow, J., and White, R., op. cit., p. 12.

40) Amnesty International, *East Timor: Justice Past, Present and Future*, AI-index: ASA 57/001/201 (27 July 2001), p.20. < <http://web/amnesty.org/ai.nsf/Index/ASA570012001> >

41) UNTAET Regulation No. 2001/22 on the Establishment of an East Timor Police Service, 10 August 2001.

42) Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, Adopted by the First Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, UN Document A/CONF/611 (1955).

43) Morrow, J., and White, R., op. cit., p. 13.

この問題については妥協が見出され、2001年8月28日に成立した刑務所を設置する第2001/23規則に反映された。その妥協とは、第53(3)規則のなかの規定の実施は、予算上の検討と必要な雇用を可能にするために6ヵ月遅れとする、というものであった⁴⁴⁾。

この警察と刑務所に関する2つの規則においては、国際的な基準に合致した規定が設けられたものの、他の規則では国際的な人権基準と‘良き統治 (good governance)’基準の完全な遵守をいかに行い得るかという問題は、移行期間を通じて未解決のままであった⁴⁵⁾。

こうした財政的制約だけでなく、紛争後の東ティモールに特有の政治状況からも国際基準をいかに充足させるかということが問題となった。主要な政策に対し東ティモール人政治家が公式に表明した見解につき、たとえそうした見解が国際法規則（例えば結社の自由）と抵触しているとしても、UNTAETは譲歩して従うべきだという主張がなされた。この主張の根拠として、国際法上確立した自決権や政治参加の自由権や、国際慣習法上、形成されつつある‘自由なガバナンス’の規則が挙げられた。

こうした主張は、2001年8月の憲法制定議会選挙への参加を望む政党の登録要件の形成の間に、特に顕著となった。国際法、並びにこれまでの国連の実行から見て、政治参加の自由および政治結社の自由原則に基づく完全に開放された政党登録システムが望ましい。しかし東ティモール人政治家は、

登録に条件をつけることを強く主張した。それは、各々の政党に政党綱領の提出を義務づけるというものであった。また、法律によって親インドネシアの政党を登録から排除することを求めた⁴⁶⁾。

この場合には、登録には次の2つの要件が必要であるとする妥協に達した。第1の要件は、選挙に立候補する全政党と候補者は、「独立した民主的な東ティモールの憲法を準備する制憲議会選挙の指定された候補者となる目的で」自らが登録しているという法的に指定された告示を受けること。そして第2の要件は、登録する政党は、党首および幹部が、最低限、選挙日に先立つ3ヵ月の間、継続して東ティモールに居住するという署名した宣言文書を提出すること⁴⁷⁾、というものである。

これらの要件は、親インドネシア政党の参加を阻止すること、並びに、その政策が親インドネシア的であるかもしれない政党の立場を明確化することを意図していた。実際には、これら要件によって既存の政党が登録から阻止されることはなかったように見えたし、東ティモール外に居住していた親インドネシア政党の党首の帰還が促進されることになった⁴⁸⁾。ただ、これら要件によって、親インドネシアの立場に立つ選挙運動は排除された。

理論的には、規則に規定されたこの2要件が、1999年5月5日協定、並びに国際人権規約、さらにより一般的に国際法に合致しているかかどうか議論がある。しかしUNTAETは、その人権部からの助言を受けて、妥協し、東ティモール人の見解に従う

44) UNTAET Regulation No. 2001/23 on the Establishment of a Prison Service for East Timor, 28 August 2001, Section 37.

45) Morrow, J., and White, R., op. cit., p. 13.

46) Morrow, J., and White, R., op. cit., pp. 14 - 15.

47) UNTAET Regulation No. 2001/2 on the Election of a Constituent Assembly to prepare a Constitution for an Independent and Democratic East Timor, 16 March 2001, Section 22.

48) 例えば、2001年8月の制憲議会選挙のために Abilio Araujo がポルトガルから帰還した (Morrow, J., and White, R., op. cit., p. 15.)。

ことを決定した。これにより選挙法に規制が設けられることになったが、形成途上の‘民主的ガバナンス’の観念の基礎には、東ティモール人には選挙における政治参加に一定の制約を主張する権利がある、と国連は考えたのである⁴⁹⁾。

c) 権力の分立と法の支配

三権分立は法に基づく統治に不可欠であるが、UNTAET では前述のように暫定統治官に司法・立法・行政の三権が付与されており、この点が東ティモールにおける民主的な統治において本質的な障害となった。UNTAET は独立に向かう東ティモールを支援し、最終的には胚芽期にある国の統治権を東ティモール人に付与するために設立された。しかし同時に、全権が UNTAET と暫定統治官に集中されているのである（安保理決議 1272 主文 6 項）。

この UNTAET の中心にある矛盾によって、暫定統治官は、その諸権限を譲渡するのは法的、政治的にいつが適切であるのかという判断が非常に困難となった。しかも同決議では、委譲された権限が行使される方法について最終的に暫定統治官に責任があるとしている。

三権の中でも司法の独立が最も圧力を受けたように見える。暫定統治の早い時期に UNTAET は、司法権を排他的に東ティモールの裁判所に付与することにより、独立した司法システム樹立に向けての第 1 歩を踏み出した。暫定統治官が、司法上の政策決定は自らの権限外にあるとみなしていたことは、統治期間を通じた彼の実行から明らかである。独立した裁判所の最初の判事は

2000 年 1 月に任命され、全て東ティモール人だった。

司法業務について第 2000/11 規則では、8 つの行政区レベルの裁判所、並びに、1 つの資源集約的なパネル、刑事事件全てにかかわる調査判事制度という多層の制度を規定した。これは司法業務として高い基準を設定したものであり、一般にこれらの高基準は暫定統治の間には充足されないだろうと認識されていた⁵⁰⁾。

司法の大きな問題として、1999 年の暴力実行者の処罰を、国内裁判システムか、あるいは国際刑事裁判所において行うのが良いのかどうかに関して、継続して議論されていた。そして比較的遅い段階になってから、強力に支援された国内裁判システムが、重大犯罪に関する裁判へ至る唯一の道であるということが判明した⁵¹⁾。

実際の裁判においては次のような問題が生じている。大多数の東ティモール人判事は、UNTAET から指導され、修正を受けていたが、それは体系だったものではなく、時には適切な助言を受けていなかった⁵²⁾。

より重大な問題として、司法権への行政権の介入に関して次のような事例がある。

暫定司法業務委員会（TJSC, Transitional Judicial Services Commission）は司法部の中心的な機関として 2000 年 1 月 5 日に設置された。TJSC は判事の任命を勧告し、司法活動の監視に責任をもつ。TJSC メンバーは「独立した中立的な司法部を設置し、法の支配への信頼を醸成するという暫定行政の目的に沿って」その職務に従事することが求められた⁵³⁾。

49) Morrow, J., and White, R., op. cit., pp. 15 - 16.

50) Ibid., p.18. 司法制度の設置に関する規則は、UNTAET Regulation No. 2000/11 on the Organisation of the Courts in East Timor, 6 March 2000.

51) Morrow, J., and White, R., op. cit., p. 18.

52) Ibid.

53) UNTAET Regulation No. 1999/3 on the Establishment of a Transitional Judicial Services Commission, 3 December 1999.

ところが2000年4月に、法務大臣と検察庁長官が職務上、TJSCのメンバーになることを勧告するという提案が暫定内閣による承認の後に国民評議会へ提出された。この職務上メンバーになるという提案は、行政部が司法上、検察上の選択や行動から生じる問題を理解し対応することを可能にすることを目指していた。その目的は正統であるとしても、この提案は明らかに、潜在的に行政部の司法部への介入となる。検察官が判事を監督し監察する権限をもつというのは異例である⁵⁴⁾。

UNTAETの名誉のために、承認された修正は、原案よりも権力の分立の保障に一層強い懸念を反映するものとなった。しかしこのエピソードは、権力分立の問題が適正に認識されがたいことを示している。

権力の分離が円滑に進まなかったことは、司法分野に限られていなかった。UNTAETの義務の不明確さは、立法・行政分野においても同様であった。実際問題として暫定統治官は2001年8月までにその行政権限の大部分、そして立法上の審議の責任を譲渡した。しかし形式的に、立法上・行政上の最終的権限は、UNTAETの活動期間を通じて暫定統治官が有していた。そして例外的な場合には、既に移譲したものであっても、依然として暫定統治官が単独で立法上の審議に取組み、行政権を行使した⁵⁵⁾。

行政権の移譲のためのメカニズムは、内閣が機能を開始した2000年8月になって遅ればせながら制度化された。閣僚は、「各々の大臣職に割り当てられるような部局に対する行政権を暫定統治官により付与された」。同時に立法上の審議機能（最終的な立法権ではない）が国民評議会に割り当てられた。統治官が任命した36人の東ティモール人から構成される同評議会は「暫定統治官の立法権行使に関連する立法上の問題の全てを討論する場」としてUNTAET規則により設置された⁵⁶⁾。

次に、暫定統治官が移譲した後に立法権限を行使した例を紹介する。これは、将来の憲法に関し東ティモール人と協議する機関として憲法委員会を設置する法律の場合に見られた。2001年3月に、国民評議会は、協議がいかに行われるべきかに関して合意に至らず、憲法委員会の設置に関する規則案を却下した。しかし、憲法に関し緊急に協議を行う必要については広範なコンセンサスがあり、暫定統治官は憲法委員会を細則によって設置することにした⁵⁷⁾。細則は規則の下位にある法律であって、暫定統治官は国民評議会の詳細な検討を受けることなく細則を是認する権限をもっていた。しかしこの場合、その細則を基づかせるべき上位の規則が存在しなかった。この場合には、変則的に‘孤児の’下位法を制定したことになり、第1999/1規則により樹立された法規範の階層に従わないことになった⁵⁸⁾。

54) Morrow, J., and White, R., op. cit., p. 19.

55) UNTAET Regulation No. 2001/26, 14 September, 2001.

56) Morrow, J., and White, R., op. cit., pp. 19 - 20.

暫定内閣と国民評議会については、各々第2000/23規則と第2000/24規則に規定されている（UNTAET Regulation No. 2000/23 on the Establishment of the Cabinet of the Transitional Government in East Timor, 14 July 2000 and Regulation No. 2000/24 on the Establishment of a National Council, 14 July 2000）

57) UNTAET Directive No. 2001/3 on the Establishment of District Constitutional Commissions, 30 March 2001.

58) Morrow, J., and White, R., op. cit., p. 20.

(2) 東ティモール化の進展

ここでは、UNTAET が国連から派遣された機関（派遣団）であると同時に、現地の政府としての任務、そして新政府の樹立を支援する任務をもつために生じた問題を検討する。

a) UNTAET 民政官の特権・免除

国連は他の国際機関と同様、加盟国とは別の法人格を有しており、国連要員は、国際連合の特権及び免除に関する 1946 年条約に規定された特権・免除を付与される。これら特権・免除は、国連 PKO が受入れ国の招請に基づいて設置された数十年の間、相対的に争点にならなかった。しかし、国連が一定の領域において暫定的ではあるが統治を行い事実上の政府の役割をするとき、これらの特権は状況に適合しているのか、という問題が生じる。

UNTAET の民政官（非軍事要員）が 1946 年条約の特権と保護を保持することが適切かどうかということが東ティモールにおいて熱く論じられた。民政官は、暫定政府における公務員として、特権免除を付与されない東ティモール人の同僚と共に働くことになったからである⁵⁹⁾。

問題点が浮き彫りにされたのは民政官への刑法の適用においてである。1946 年条約の第 18 項は国連職員に「公的資格で行った口頭又は書面による陳述及びすべての行動に関して、訴訟手続を」免除している。そして第 20 項では、特権・免除が国連の利益のために職員に与えられるものであるとともに、特権・免除の放棄の要件と手続が規定されている。それは、事務総長が「職員に与えられる免除が裁判の進行を阻害するものであり、かつ国際連合の利益を

害することなくこれを放棄することができると判断する場合には」その免除を放棄する権利および義務を有する、としている。

このため、国連職員の刑事訴追は、東ティモール人公務員の訴追より困難となる。UNTAET は、法の支配や法の前での平等を促進する一方、2 種類の公務員を主張することで、困難に直面した。実際には、UNTAET はその名誉のために、目立った刑事事件において法プロセスからの免除放棄について事務総長の同意を得たし、他の事件においても、特別な状況に基づいて国連職員への免除は適用されないことを認めた。例えば、国連職員が車両事故に係わり、東ティモール人が 1 人死亡した事件。そうした特別な場合に暫定統治官は、同職員の免除は放棄されるべきであると事務総長に主張し、そして裁判に服するというを東ティモール人に説明した⁶⁰⁾。

しかし、UNTAET は、いつ免除が放棄され、放棄されないのかに関し明確な政策を示さなかった。さらに UNTAET は、統治期間のいかなる時点においても、東ティモールでそうした免除を適用することがそもそも適切なのかどうかに関する分析に取組まなかった⁶¹⁾。

また、課税からの免除もまた、特別に微妙な問題であった。

1946 年条約の第 7 項では組織としての国連に、あらゆる形態の直接税からの免除が付与されること、並びに第 18 項では国連職員の所得税からの免除が規定されている。しかし、現実問題として、東ティモールの貧弱な経済においてこの免除を適用することは、歳入基盤を大幅に小さくすることになり、また、国連職員が使用料を払うことなく、東ティモールの脆弱なインフラや施

59) Morrow, J., and White, R., *op. cit.*, p. 23.

60) *Ibid.*, pp. 23 - 24.

61) *Ibid.*, p. 24.

設を頻繁に使用することを助長する結果となる。

他方で、暫定政府 (ETTA) そして行政府 (ETPA) が UNTAET の一部となって以降、それらが自らに、またその職員に課税する権限を有するかどうかについてもまた、議論となった。国連職員への特権免除の付与は、東ティモールにおいては政府職員への付与を意味する。最終的に国連は、法的根拠は明確ではないが、政府職員が所得税からの免除を受けないと決定した⁶²⁾。

国連以外の職員には特権・免除が付与されないという実行はまた、国内政策論議の性格に影響を与えた。UNTAET の課税規則 (2000 年 6 月 30 日の第 2000/18 規則) の下では、UNTAET の契約者は所得税の支払いから免除されなかった。国連契約者は納税者であると国連本部が確認すべきであるという見解で、UNTAET の財政顧問や東ティモール人指導者の間では一致していた。この範疇の人物に免除を付与することは、もともと貧弱な課税基盤を侵食し、他の特別待遇の主張に対する UNTAET 並びに将来の東ティモール政府の立場を弱くするからである⁶³⁾。

対象となった国連契約者としては、UNTAET に従来の国連派遣団の実行に従うべきこと、課税規則を改正して免除を付与すべきという圧力をかけたが成功しなかった。しかし、契約者は課税免除者としての地位を主張して、この分野での不明確さから利益を得ることもあった。こうした政策の混乱に東ティモール人は困惑した⁶⁴⁾。

b) UNTAET による外交交渉

UNTAET は国連 PKO であると同時にまた、統治者でもある。UNTAET がもつこの 2 つの役割の間の緊張は、特に外交、例えば国際法のもとで東ティモールに権利を付与する交渉に困難をもたらした。UNTAET は、国連を代表するという職務から国連加盟国に対し中立的であらねばならない。他方で、統治者として東ティモールの利益を保護・促進するという職務から、UNTAET にはオーストラリアやインドネシアとの関係において東ティモールの利益を推進する任務がある。

これは UNTAET の‘機能の二重性’と呼ばれるもの⁶⁵⁾であるが、オーストラリアとのティモール海に関する交渉において UNTAET は明確に後者を選択した。この交渉により、東ティモールが独立国家として、自ら交渉したとしても、より有利な立場をとることはできなかったと言えるほどの条約が締結されることになった。しかし問題はオーストラリアとのティモール海条約の交渉が開始された後でさえ、外国と関係をもつ権限を UNTAET に譲渡することに国連本部が、前向きではなかったことである⁶⁶⁾。

2000 年初めに UNTAET 法務官は、東ティモールにおいて外国政府代表者に付与される外交特権に関する規則草案を作成した。この草案はウィーン外交関係条約に基づき、東ティモールが外国政府代表者との継続的な関係を樹立する基礎として作成された。しかし国連本部は、コソボにおけるものと同様の限定的な外交特権が東ティモールにおいても適用されるという決定を行

62) Ibid., p. 24.

63) Ibid., pp. 24 - 25. UNTAET の課税規則は、UNTAET Regulation No. 2000/18 on a Taxation System for East Timor, 30 June 2000.

64) Morrow, J., and White, R., op. cit., p. 25.

65) Wilde, Ralph, ‘The Complex Role of the Legal Adviser When International Organizations Administer Territory’, *American Society of International Law Proceedings of the 95th Annual Meeting*, Washington, 2001, p.251.

66) Morrow, J., and White, R., op. cit., p. 26.

い、その結果が UNTAET 第 2000/31 規則に示されている。これは独立が差し迫っている東ティモールの現状に合わないだけでなく、立法過程において東ティモール人の意向を最大限に取り込むという UNTAET の任務にも合わなかった⁶⁷⁾。これは特権・免除のもう 1 つの問題であるがまた、国連本部は暫定統治の立法過程においていかなる権限を有するのだろうか。

c) 立法過程における国連本部の役割

東ティモールにおいて国連本部は、暫定統治官の立法権限が UNTAET の職務権限に従って行使されることを確保するという必要かつ重要な役割を有していた。法案は全て、是認のため発布前に本部に提出された。しかし、本部と UNTAET の立法における役割は、統治期間を通して十分に明確にされたとは言えなかった⁶⁸⁾。

本部が行政上の政策決定に関する指示を出す範囲は特に不明確だった。暫定統治の 2 年半の間に法制度の樹立がかなりのスピードで進展したのであるが、国連本部の立法上の役割を明確にすることは非常に困難である。

東ティモールの政治生活の進展と民主化に適合した立法プロセスが必要であるという UNTAET の信念は、ニューヨークでは共有されなかったかのように見える。本部は、

立法が次第に東ティモール人の関心となっているという現実を部分的にしか理解せず、統治の比較的遅い時期まで拒否権を主張して UNTAET の立法過程に一樣のアプローチを採用した⁶⁹⁾。

2000 年 7 月 13 日に東ティモール人のみから構成される国民評議会の設置が決定されている。この頃になると暫定統治官は、本部の指示に従うことで、国民評議会の助言に反して立法を行うことを強要されていると感じていた。この時期にはもう、国民評議会の助言を却下するという本部の主張はいかなるものであれ、国民評議会だけでなく UNTAET 自身をも、潜在的に不安定化するものであった。というのは、UNTAET の正統性は、東ティモール人の代表者の見解を取り込む能力にかかっていたからである。東ティモールにおける見解が、国連本部の見解あるいは国連の標準的な立場と必ずしも一致しない場合、複雑な法的選択がなされねばならなかった。UNTAET の法務官は、たとえ国連の立場に挑戦することになっても、国民評議会の見解を支持する政策決定を行うべきかどうかを自問せざるを得ない状況に追い込まれた⁷⁰⁾。

将来の国連による暫定統治のために、国連本部がいかなる範囲で立法に影響を与えることを自らに許可するのか、この点について明確にすることが必要であろう。

67) Ibid. コソボと東ティモールの外交と特権・免除については各々、UNMIK 第 2000/42 規則と UNTAET 第 2000/31 規則に規定されている (UNMIK Regulation No. 2000/42 on the Establishment and Functioning of Liaison Offices in Kosovo, 10 July 2000; UNTAET Regulation No. 2000/31 on the Establishment of Representative Offices of Foreign Governments in East Timor, 27 September 2000)。

68) Morrow, J., and White, R., *op. cit.*, p. 27.

69) Ibid., p.28

70) Ibid.

d) 要求される法

UNTAET の統治活動のほとんど全ての資金は、国連 PKO 予算ではなく、活動期間を通じて多国間の枠組で、あるいは単独で提供される自発的な拠出金に依存していた。この事実によってその統治能力は一層、脆弱になったと言える。資金提供者は、東ティモールの立法プロセスに強い影響力を及ぼした。例えば国際通貨基金 (IMF) はコーヒーに対し輸出税を導入するロビー戦略によって、法案作成者をはじめ立法過程のアクター全てに重大な圧力をかけた。資金を提供しようとする者は、各分野のプロジェクトに資金を提供するにあたり、たとえ不必要であってもそのための法制度の策定を要求した⁷¹⁾。

UNTAET が財政上、支援者に依存していることはまた、資金提供者がより広い範囲の法律に影響を及ぼすことを可能にした。例えば地域能力開発プロジェクトの交渉プロセスが、初期のそうした影響力を示している。2000 年 1 月に世界銀行とアジア開発銀行により提唱されたこのプロジェクトは、‘民主的な’ 実行を受け入れることを条件に東ティモールの政治集団が少額の助成金を得るというものであった。助成のさらなる条件として、これら政治集団に地域的な政府機関としての法的地位を付与するという規則を可決するよう UNTAET は要請された。UNTAET はこの条件を法律に規定するということに対し、そうした法律は東ティモール社会内において適切な政府機構に関する憲法上の審議を封じ込めるという理由で当初、反対していた。東ティモール

人指導者も UNTAET の立場を支持していたし、こうした機関は、新たな立法を待つまでもなく現行のインドネシア法の下で集合人格 (corporate personality) を得ることができると考えられた⁷²⁾。

他方で UNTAET は、新たに政府機関として承認されるべきは、地区レベルの政策決定者であると考え、その法案 (地区諮問理事会の設置に関する規則草案) を 2000 年 5 月に準備していた。しかしこの法律は施行されることなく終わった。そして問題となっているプロジェクトに関して、最終的に国連と世界銀行の間で達した妥協として、助成金の受領者を地域の政府機関として承認するよりむしろ受領者を ‘開発理事会’ と名付けるという規則が準備されることになった。しかし、世界銀行が東ティモール再建を支援する国際基金の受託者として活動することで、法律としての規則を形成する UNTAET の能力が抑圧され、憲法上の審議が封じ込められるという懸念は、顧みられなかった⁷³⁾。

また資金提供国は、東ティモールで活動する国際 NGO の国際職員に所得税の免除を付与する法案を可決するよう UNTAET に重大な圧力をかけた。UNTAET の税制では既に、登録された NGO が輸入する場合に公益のための輸入品は、輸入税・物品税・売上税から免除され、また、収益を上げない限り所得税から免除されると規定されていた。しかしアイルランドと米国からの圧力のもとに、安保理はこの点で譲歩し、暫定内閣もそれに従った⁷⁴⁾。

71) Ibid., pp.28 - 29.

72) Ibid., p.30.

73) Ibid., p.30. なお、このプロジェクトに関して成立した規則は、第 2000/13 規則である (UNTAET Regulation No. 2000/13 on the Establishment of Village and Sub-District Development Councils for the Disbursement of Funds for Development Activities, 10 March 2000)。

74) Morrow, J., and White, R., op. cit., p. 30. ここで問題となっている安保理の会議は、2001 年 4 月 5 日に開催された第 4308 回公式協議 (S/PV 4308) である。

e) 人材育成

統治期間の第2段階のなかでも2001年7月以降になると、UNTAETが直面した法的ジレンマは、制度上も実施面でも全て、人材育成の問題をめぐって生じている。

人材育成を実施することは、統治の任務の一環としてUNTAETが任うべき職務として設置決議に規定されている。東ティモールには比較的、国際人権法に精通した活動家や政治家が多い。しかし独立後、UNTAET法に精通している東ティモール人は何人いただろうか？しかし例えば、外国投資法を起草し、賃貸借契約を準備し、石油生産計画をいかに交渉すべきかにつき政府に助言できるものが何人いただろうか？閣僚と判事の違いを理解し、東ティモールの将来に関連する技術を有する法律家や公務員の持続可能な共同体の形成に国連はいかに関わってきただろうか⁷⁵⁾？

UNTAET発足当初には、インフラは麻痺し、民兵の活動は継続され、多くの東ティモール人は難民キャンプに留まるか、国内避難民のままであり、展開する国連要員は少数であった。こうした状況のなかで、政府としての活動をほとんど無から始めるという任務の過酷さによって、人材育成には二義的な優先順位しか与えられなかった。こうした現実によって、人材育成のための計画が相対的に貧弱であることとその当然の帰結が、あまり注目されなかった。しかし、すぐに技術供与計画の欠如が明らかになった。国連本部は、行政経験が無く、テトゥン語、インドネシア語、ポルトガル語など関連する言語も使用できない多数の国際要員を雇用することになった。国連は多くの場合、人材育成者としての指導者よりむしろ、良き管理者を雇用

してきた。‘することができる’人は、教え指導することができると過って認識されていた。このことをUNTAETが理解するのは比較的遅かった⁷⁶⁾。

この過った認識はUNTAETの法部門に関する限り、一般的であった。活動期間を通じて、主要法律顧問局（OPLA, Office of the Principal Legal Advisor）が法的助言と法案作成業務を暫定統治官に提供した。これは国連PKOの実行を反映していた。UNTAETの行政機構では一般に、東ティモール人への政治的・行政的権限の移譲とともに機構上の再編と東ティモール人の採用が進められた。しかし、OPLAでは変化は見られず、ほぼ全面的に東ティモール人ではない国連職員により占められ、将来の政府のための人材育成にほとんどあるいは全く取組まなかった。そのことに国連は明らかに満足していた⁷⁷⁾。

もしUNTAETがこの取組みを試みていたなら、資格のある東ティモール人法律家が極端に少なく、また裁判所やNGOの法部門と比較して公共業務職の給与が低いという理由で、そのプロセスは困難を極めたであろう。たとえそうであっても、UNTAETには大学生に研修を提供するという道があったが、そうしたプログラムは組織されなかった。したがって暫定政府（ETTA）は、国連自身の潤沢な‘貢献予算（Assessed Contributions Budget）’から資金を提供されるOPLAによる法案作成と法的助言業務から、短期的には利益を得たが、政府内部における持続可能な現地の法律顧問と法案作成能力の開発という点で何ら支援を受けなかった。このため、独立後の東ティモール政府はこの分野で暫くの間、技術援助を受ける必要があると思われる⁷⁸⁾。

75) Ibid., pp. 30 - 31.

76) Ibid., pp. 31 - 32.

77) Ibid., p. 32.

78) Ibid., p. 32 - 33.

第3節 軍事部門による活動と 憲章第7章

UNTAET 軍事部門の任務は、第1節において検討したように主に、東ティモール全域にわたって安全を提供することであり、これに関連して国連要員・施設の保護、並びにインドネシア軍の撤退監視、武装解除・動員解除、人道活動の支援の任務も挙げられている。

UNTAET の活動に関して国連事務総長は、設置決議 1272 の要請に従って第1回報告書を2000年1月26日に提出したのをはじめ計8回の報告書を安保理に提出している⁷⁹⁾。ここではこれら事務総長による軍事部門に関する報告を検討して、東ティモールにおいて国連憲章第7章のもとでの軍事行動はどのようなものであったかを考察したい。

報告書において中心となっている問題は、社会的・経済的要因から生じるもの(1)、並びに親インドネシアの民兵の行動、特にインドネシア領である西ティモールから東ティモールへの越境襲撃(2)の2点である。この2点は治安維持に関する問題として相互に関連しており厳密には分け難いが、ここではこの分類に従って検討する。この他にも武装解除の任務や、兵力についても言

及する。インドネシア軍の撤退を監視する任務については、同軍の撤退が、UNTAET 設置決議採択直後の1999年11月1日に平穩裏に完了した⁸⁰⁾ためか、特に事務総長報告書においては言及されていない。

なお軍事部門の活動は、正式には2000年2月23日に開始されることになる。これは治安維持の権限が INTERFET (東ティモール国際軍) から2000年2月1日から段階的に UNTAET 軍事部門へ移譲されたためである⁸¹⁾。ここでは、UNTAET が設置された1999年10月25日以降の国連による軍事行動として、INTERFET による活動も併せて紹介したい。

(1) 社会不安への対応

2000年1月26日付の第1回報告書によれば、INTERFET の展開と軍事行動によって域内の治安状況は大いに正常化した。暴力行為にさらされる脅威はほとんどなくなった。他方でディリ(Dili)及び他の都市中心部において犯罪が増加している。これは貧困が深刻であり失業者が多いという理由から、また独立派住民と統合派住民の間の長期的な対立が再燃しているためである。たとえば、統合派とみられる帰還民が襲撃さ

79) 安保理は国連事務総長に対し、決議 1272 の履行状況について、決議採択の1999年10月25日から3ヵ月以内に、その後は6ヵ月毎に報告書を提出するよう要請した(決議 1272 主文第18項)。この要請に従って次の8つの事務総長報告書が提出されている。

第1回報告書 S/2000/53 26 January 2000

第2回報告書 S/2000/738 26 July 2000 (1月27日～7月26日)

第3回報告書 S/2001/42 16 January 2001 (2000年7月27日～2001年1月16日)

第4回暫定報告書 S/2001/436 2 May 2001

第5回報告書 S/2001/719 24 July 2001 (2001年5月3日～7月24日)

第6回報告書 S/2001/983 18 October 2001

第7回報告書 S/2002/80 17 January 2002 (2001年10月19日～2002年1月17日)

第8回報告書 S/2002/432 17 April 2002 (2002年1月18日～2002年4月17日)

80) Smith, M. G., op. cit., p. 186.

81) Ibid., p. 67. オーストラリア軍を主体とする多国籍軍である INTERFET (International Force in East Timor) については、拙稿「東ティモール問題と国連」(NUCB Journal of Economics and Information Science, Vol. 48, No. 1, July 2003) において紹介した。

れ家が焼かれる事件が多数、発生している⁸²⁾。

2000年1月初めから、バウカウ（Baucau）とディリにおいて60人～200人ほどの東ティモール人のグループの間で多くの暴力的衝突が起こっている。多くの人々が鉈、石、棒で、ある者は火器で武装していた。最も深刻な事件は1月1日に、教会のダンスでの議論から80人ほどの青年が喧嘩となったもので、負傷者が数人でそのうち1人が病院で死亡した。バウカウでの数件の事件に関わったのは、2つの敵対するグループに所属していることが分かった。INTERFETは武器の捜索のため、同地域に複数の検問所を設置した⁸³⁾。

また、貧困が深刻であるにもかかわらず生業に就く機会が無いため、住民の間に不満が広がっている。UNTAETによる2,000人の職員募集に応じて2000年1月15日、ディリのUNTAETセンターの外に約5,000人が面接のために集まった時に、暴力行為が発生した。群集を制御できなくなった国連文民警察とINTERFETは、募集の延期を決定、これを聞いた群集が建物へ石を投げ始めた。INTERFETの将校1人を含む、負傷者が出た。別の事件では、倉庫の警備員が住民に配布されるべき米を盗み売却したという咎で、日曜学校の教員をはじめとする3人との喧嘩中に殺害された。敵対的な群集が集まり、INTERFETが事態を統制するため介入しなければならなかった⁸⁴⁾。

その後も安全状況は全般的に良好であった。しかし2001年3月7日にはバウカウで一連の暴力事件が発生、現地のモスクが焼かれ、東ティモール人の地区長と国連職員

が攻撃された。3月12日ビケケ（Viqueque）では2つの青年グループ間の喧嘩が暴動となり、その結果、死亡者2名、約40家屋の焼失、約600人の移動を引き起こした。警官と部隊が増派されてやっと平穏が回復された⁸⁵⁾。

ビケケでの暴力は政治的紛争から生じたのではなく、UNTAETは地域の指導者とともに、秩序の維持と暴力に反対する決意を強化して対応した。しかしバウカウの事件には親インドネシア的な政党CPD-RDTLのメンバーと、ファリンティルの元メンバーが関わっており、明らかに政治的色彩を帯びている。またモスクが焼かれたという事実は、少数派のイスラム教徒への暴力であり、特に心配である。さらに、はびこる貧困と失業が、住民のなかでも特に不満を抱く青年を暴力へと駆り立てる社会状況を作り出している⁸⁶⁾。

住民は、依然として政治プロセスが暴力を伴うかもしれないという恐れを抱いている。当面の差し迫った懸念は、2001年8月30日に予定されている憲法制定議会選挙の選挙キャンペーンにある。このため住民は、UNTAET特にその軍事部門が、政治的暴力を防止し自分達を暴力から保護することを期待している。

問題はこの選挙だけでなく、その後の選挙結果に基づき東ティモール初の政府が形成される期間には、特別の警戒が必要である。UNTAETはこの問題につき、教育計画における異なる意見への寛容原則を強調することで、また警察が常駐していない地域を巡回することで対応しようとしている。警察長官と軍司令官は、軍事部門による警

82) UN Document S/2000/53, 26 January 2000 (第1回報告書), para. 14.

83) Ibid., para. 16.

84) Ibid., para. 15.

85) S/2001/436, 2 May 2001 (第4回暫定報告書), para. 19.

86) Ibid., para. 20.

察支援の手続きを精緻化するために緊密に交渉している⁸⁷⁾。

次の2001年7月24日付の第5回報告書においても、依然として地域的な暴力あるいは党派間に暴力が発生する可能性が存在していることが指摘されている。前述の2001年3月始めのバウカウとビケケの事件や、5月末のバウカウの事件がそうであったように、散発的な事件がすぐに大きな衝突や家屋の焼失に発展する懸念がある。住民の多くは、複数政党による政治を過去の対立や暴力と結びつけて、未だに恐れている。これに対し、UNTAETと暫定政府(ETTA)は非軍事部門、軍事部門、警察部門の間の協調したアプローチを伴う安全保障措置の向上を継続している⁸⁸⁾。

(2) 親インドネシア民兵の行動への対応

UNTAETの統治期間を通じて治安状況は概して安定していたが、主要な問題となったのは、インドネシア領の西ティモールから民兵が越境して襲撃を行ったことである。

2000年2月末から3月中旬にかけて、東ティモール人民兵が西ティモールから境界を越えて重大な襲撃を4回行い、境界付近にあるUNTAETの陣地が砲火を受けた⁸⁹⁾。

これらの攻撃後、UNTAET軍司令官と政治問題局長がジャカルタに赴きインドネシアの外務大臣並びに国軍長官と会合した。これらの会合を受けてインドネシア国軍は、境界地帯の安全を確保し民兵の東ティモールへの侵入を阻止する新たな努力に取り組んだ。そして4月11日、境界地帯における協力強化のための戦術的協調に関す

る覚書に西ティモール・インドネシア国軍司令官とUNTAET軍司令官が署名し、インドネシア国軍は境界に1個大隊(a second battalion)と旅団司令部を配置した。

その後、境界地帯の状況は静穏になった。しかし5月28日、UNTAET駐屯地への手榴弾による攻撃が発生、オーストラリア兵1名が負傷し、6月21日には別の攻撃が発生した。また報告されていたコバリマ(Cova Lima)地区への越境襲撃を調査していたUNTAETのパトロール隊が、7月24日に民兵と遭遇して自動小銃で襲撃され、ニュージーランド兵1名が殺害された。また7月末までに境界地帯の特に北部で銃撃事件が複数、別々に起こっている⁹⁰⁾。

このように2000年の夏の間を通じて、西ティモールから民兵が侵入して活発な軍事行動を行い、東ティモール西部の地区における事態が懸念された。7月24日のコバリマ地区における事件に続いて8月にも民兵グループは、西ティモールから東ティモール側に侵入して短いが攻撃的な作戦を行った。例えば8月10日にコバリマ地区で民兵とUNTAET部隊の間で銃撃戦となりネパール兵1名が死亡、2名が負傷する事件が起こっている。最盛期には、150名もの民兵が東ティモールで行動していたと見られる。民兵の活動によって、一時的に3千人以上の住民が避難した。

これらの活動は、UNTAETが民兵に圧力をかける作戦を敢行した後、9月末頃には減少した。雨季が始まってから民兵の主要な作戦は見られなくなったが、12月2日と2001年1月1日のボボナロ(Bobonaro)地区での事件は問題が存続していることを示している⁹¹⁾。

87) Ibid., para. 21.

88) S/2001/719, 24 July 2001 (第5回報告書), para. 51.

89) S/2000/738, 26 July 2000 (第2回報告書), para. 52.

90) Ibid., para. 52 and 53.

91) S/2001/42, 16 January 2001 (第3回報告書), para. 10.

その後、境界地帯での事態は全般的に平穏であった。例外は4月はじめの数日間に起こった事件である。民兵が4月2日にUNTAET部隊へ攻撃を行ったが、これは2001年になって初めての直接的な攻撃である。その直後に事件が6件続き、その中の1件では、民兵や犯罪と関係の無い東ティモール人女性が銃撃され死亡した。襲撃者は不明である⁹²⁾。

2000年9月末以降から治安が比較的安定していたため軍事部門の削減が決定されていた。しかし、乾季の到来とともに西ティモールから親インドネシア民兵による侵攻がかなり増加し、東ティモールの西部だけでなく中央部にまで侵入している。2001年1月17日から5月2日までに国連の兵士2名が殺害された。こうした経緯から、UNTAETの兵力レベルの削減は停止された。現在のところ、UNTAETは、軍事・非軍事間の非常に緊密な協力とともに、軍事部門による高度の活動を維持することにより、西部における統制を実施している（2001年5月2日の報告書）。

それにもかかわらず、事態は依然として予測できない。西ティモールに基地をもつ親インドネシア民兵は、東ティモールをインドネシアに組み込む武装闘争を主張し続けてきており、武器を置いていない。半年前に比べると民兵による侵攻の現在のレベルは低いものの、違法な越境交易への民兵の関わりは増え、交易者と接触し情報を与えている。民兵の総合的な能力は衰えておらず、彼らは依然として軍隊とみなされうる。一方、インドネシア国軍は境界地帯の相対的な安定に貢献してきた⁹³⁾。

2001年7月24日提出された報告書によれば、2000年12月以降、民兵とUNTAET軍

事部門との直接的接触については概して減少してきた。この期間に民兵と疑われる者の視認数は30以下で、彼らと平和維持軍との接触は9回だけである。他方で西ティモールから境界を越えて行われる違法な越境交易と移動が、安全に関わる重大な事件と結びつき、依然として相当な懸念となっている。2001年5月29日に発生したボボナロ区のマウブサ（Maubusa）市場での手榴弾による攻撃は、民間人に多数の犠牲者を出した。この事件の責任者は、違法な賭博に関わった民兵であると推測されている。依然として民兵が武器をもっているため、平和維持軍と現地住民の両者に脅威となっている。

東ティモールにおける紛争解決、そして長期的な安定のためには、親インドネシア民兵の武装解除・動員解除さらに東ティモール社会への再統合が不可欠である。この問題に関連して、民兵幹部数人が和解への過程にあり、この傾向は2001年1月末からの6ヶ月の間に強まっている。UNTAET統治部門による独立へ向けての歩みも進められている。しかし反対に、強硬派民兵が事態の不安定化をもくろむ攻撃的作戦の再開計画が、2001年5月4日に出された判決により助長されている。この判決では、2000年9月6日に西ティモールのアタンブアでUNHCR職員3人が殺害された事件につき、容疑者の民兵6人に禁固10ヶ月から20ヶ月という非常に軽い罪しか科されなかった。また民兵が、国連による軍事的なプレゼンスは独立までの一時的なものと考えて、独立まで低姿勢を保つ戦略を採用したという懸念がある⁹⁴⁾。

幾つかの地域では、作戦や訓練を行う民兵の能力が縮減されていないということが依然として懸念されている。民兵の装備は

92) S/2001/436, 2 May 2001 (第4回暫定報告書), para. 22 ; S/2001/719, 24 July 2001 (第5回報告書), para. 47.

93) S/2001/436, 2 May 2001 (第4回暫定報告書), paras. 22 - 23.

94) S/2001/719, 24 July 2001 (第5回報告書).

インドネシア国軍による作戦を通して削減され、西ティモールにおけるあからさまな武器の携行は減少したように見える。しかし民兵は依然として武器（手榴弾、半自動火器・完全自動小火器など）の隠匿場所に容易にアクセスすることができる。また、作戦上・戦術上の指揮をとる強硬派民兵は、依然として西ティモールから作戦を行うことができる⁹⁵⁾。

2001年7月20日、東西ティモールの境界につき正式な境界画定は棚上げにしたまま、非公式の境界として‘戦術的協力ライン’がUNTAETとインドネシア軍との間で合意された。10月18日付報告書によれば、東ティモール側での民兵の活動量は減少し続けている。今回の報告期間（2001年7月25日～10月18日）には、UNTAETの軍事部門に敵対的と思われる人々との間の接触は2回だけである。協力ライン地帯での民兵あるいは疑わしい人物の視認は、目立ってその数が減っている。しかし違法な越境を確認することは、違法な越境交易と窃盗の増加にともない、困難になってきた。

協力ライン周辺での違法な取引の頻度と規模は増大しており、様々な武装集団がそうした取引を統制し規制して利益を得ようとしているため、安全保障上、重大な懸念が存在している。UNTAETとインドネシア当局は最近、境界の安定化のために欠かすことができない包括的な境界制度の樹立に関して、審議を開始した。しかしその最終的解決までには相当、時間がかかると思われる。

西ティモールにある難民キャンプでは、難民に対し東ティモールに帰れば報復されるなどといった脅迫や意図的な情報操作が依然として行われている。前回の報告書(S/

2001/719の第58節)に指摘されているように、西ティモールの中心的な強硬派民兵は、独立後の東ティモールに対する潜在的な脅威であり続けている。インドネシア国軍とインドネシア警察は民兵の動き、特にその準軍事的活動を規制する作戦に取組み、西ティモールの難民キャンプで武器の一扫を継続して行っていると報告している。

なお、UNTAET軍事部門とインドネシア国軍の間で、安全保障に関する協力を向上する新たな協定が締結された。これは8月28日にデンパサールにおいてインドネシア国軍地域司令官とUNTAET司令官により署名された‘軍事的技術協定(the Military Technical Arrangement)’である。この協定は、2000年4月11日の覚書に代替するもので、戦術的協調ライン周辺における軍事活動の情報と協調に関する両者間の実務上の約定を改訂することになる⁹⁶⁾。

独立を目前とした2002年1月17日に提出された報告書においてもまだ、現地の安定及び地域の安定促進において、国際的な安全保障の支援が、重大な役割を果たしていることに変わりはないと強調されている。

東ティモールの将来の安定の鍵は、インドネシアとの境界の安定である。01年10月の前回の報告(S/2001/983)以降、戦術的協力ライン地帯において民兵の視認数はほとんど無い。しかし、強硬派民兵が長期的な脅威となるかもしれないと看做される。さらに前回にも指摘したように、戦術的協力ライン周辺の違法な交易の存在が増大する懸念の源となっている。東ティモール人は合法的な輸入品にかかる税金を回避しようとしてこうした交易を利用しているのが、民兵容疑者の関与によって交易は政治的、犯罪的側面をもつことになる。雨季が

95) Ibid., para. 49 and 50.

96) S/2001/983, 18 October 2001 (第6回報告書), paras. 27 - 30.

始まり陸路の便が悪くなったため、境界の北部と南部の沖合いでの密輸が増加している。

境界地帯が長期にわたって安定化するためには、東ティモールとインドネシア間で包括的な境界制度に関し相当な議論が必要である。そのなかに、地理的には西ティモールの中央北部沿岸に位置する飛地オエクシの特別な状況に関する争点が含まれる。オエクシについては、作成されつつある憲法において特別な行政、経済制度が設けられる予定である⁹⁷⁾。

2002年4月17日に提出された最後の報告書においても、基本的にこれまでと同様の内容が報告されている。全般的に UNTAET 軍事部門の強大なプレゼンスが、安定した安全環境を維持しているものの、戦術的協力ライン周辺では銃撃・炎上・爆発に関する報告が増加している。これら事件のうち相当数は、西ティモールの民兵の継続的な活動によるものであるが、他に軍事作戦あるいはハンター、密輸業者による事件もあり、後者は増加している。

こうしたなかで、インドネシア国軍と UNTAET 平和維持軍との十分な協力が、民兵の活動を衰退させてきた。しかし西ティモールの強硬派民兵の存在が潜在的脅威となり続けていると、UNTAET はみなしている。2002年3月9日 UNTAET のパトロール隊は、協力ライン付近で銃撃されそうになった。発砲が誰によるものか、また、その意図は明らかになっていない。

境界地帯での違法な市場についても、前回の報告書で指摘したように継続して開かれており、大規模になった市場もあり、巡視し管理するのが一層、困難になっている。民兵らしき者が、交易者から金銭を強要するために市場を利用しているという証拠がある。正式な境界の画定が合意されれば、違法な取引活動は取り締まり易くなる。境界画定の第1段階である共同調査が2002年2月に予定されていたが、技術的な問題のため今のところ4月20日に開始される予定である。この問題は独立後の東ティモール政府とインドネシア間で交渉される⁹⁸⁾。

武装解除・動員解除については、2000年7月の第2回報告書において独立派の武装集団であるファリンティル（the Armed Forces for the National Liberation of East Timor）部隊に関して次のように言及されている。

ファリンティルは1999年10月以降、ディリの南のアイレウ（Aileu）地区に宿営している。生活が厳しく補給品は欠乏し、またファリンティルの現在および将来における役割が不明確であることから、最近、規律や士気に懸念が生じている。ファリンティルは相当数の要員を帰郷させ、宿営地における要員が99年10月に1000人以上であったが、2002年7月現在500人以下に減少した。UNTAET は東ティモールの予算からファリンティル要員およびその扶養者へ2ヵ月間の食料提供のため10万ドルを割り当てた⁹⁹⁾。

97) S/2002/80, 17 January 2002 (第7回報告書), para. 30.

98) S/2002/432, 17 April 2002 (第8回報告書), paras. 26 - 28.

99) S/2000/738, 26 July 2000 (第2回報告書), para. 54.

ファリンティルの要員は、訓練を受けて警察官となるものもあるが、多くは独立後の国防軍に吸収された¹⁰⁰⁾。民兵については、前述のようにその活動拠点を西ティモールに置いており基本的にインドネシアの管理下にある。民兵の武装解除・動員解除そして東ティモールへの帰還あるいは西ティモールへの定着は、境界の画定および境界地帯の管理の問題とともに、独立後の東ティモール政府に持ち越された。

兵力について UNTAET 設置決議では、平和維持軍 8,950 人と軍事監視員 200 人、併せて 9,150 人が予定されていた。2000 年 7 月 26 日の第 2 回報告書では、平和維持軍 7,834 人と軍事監視員 198 人の計 8,032 人となっている。主要な部隊派遣国はオーストラリア 1542 人、タイ 919 人、パキスタン 804 人、ポルトガル 759 人、ヨルダン 720 人、ニュージーランド 675 人、フィリピン 623 人、韓国 444 人などである。また、7 月 21 日に軍司令官がタイのニムパディット (Boonsrang Niumpadit) 将軍からフィリピンのサントス (Jaime de los Santos) 将軍に交代した。

UNTAET 軍事部門の設置を計画したとき、その目的は、INTERFET から任務を引き継いだ後に、民兵からの挑戦を誘発しないよう十分に強力な軍隊を創設することであった。したがって事態が安定すれば兵力の削減が想定されていた。これに該当するのが、東ティモール東部であり、同地方では警察能力が向上していることもあり、

2000 年 7 月の時点で 1,850 人の兵力を 2001 年 1 月末までに 500 人の 1 大隊規模への削減を予定していた¹⁰¹⁾。

この軍事部門の削減計画は、その後の民兵の活発な軍事行動を考慮して停止される一方、ライフル隊を導入し、さらに非軍事・軍事問題要員の増強と同様、監視・情報 (surveillance and information) 能力を強化した。その結果、2000 年 12 月 31 日現在の兵力は平和維持軍 7,766 人軍事監視員 120 人の計 7,886 人となっている。主要な貢献国はオーストラリア 1,600 人、パキスタン 788 人、ポルトガル 768 人、ヨルダン 723 人、タイ 714 人、ニュージーランド 682 人、フィリピン 640 人、バングラデシュ 551 人、韓国 440 人などである¹⁰²⁾。

4 回目になる 2001 年 5 月 2 日付の報告書では、安全に関する概観が不明確であることから、東ティモール人による政府が樹立されるまで軍事部門を現在の形で維持することが賢明である、と勧告されている。そして兵力については、授權された平和維持軍 8,950 人に対し、同年 5 月 2 日現在では 8,162 人、同 7 月 24 日現在 7,953 人となっている¹⁰³⁾。

なお軍事監視員については 2000 年 7 月 26 日の第 2 回報告書において説明されているだけである。監視員は、各地域において軍事部門・非軍事部門が完全に展開する前に国連のプレゼンスを提供した。今ではその兵力は 150 人に削減されることになってお

100) 国防軍については UNTAET の設置決議において規定は無く、その任務に含まれていない。それは、1999 年 8 月の住民投票実施前の段階で東ティモール人指導部が、軍隊を保持する意図が無いことを表明し、それを受けて国連事務局も警察隊の設置のみを想定していたからである。しかし、東ティモールに自由がもたらされた功績はファリンティルの 24 年間におよぶ抵抗運動にあること、また西ティモールにおいて民兵が依然として行動していること、並びにインドネシアと日本による占領の記憶から、国防軍の創設が合意された (Smith, M. G., op. cit., pp. 79 - 82.)。

101) S/2000/738, 26 July 2000 (第 2 回報告書), paras. 55 - 56.

102) S/2001/42, 16 January 2001 (第 3 回報告書), para. 43.

103) S/2001/436, 2 May 2001 (第 4 回暫定報告書), para. 24 ; S/2001/719, 24 July 2001 (第 5 回報告書), para. 51.

り、一層の削減が考えられている。監視員は重大な連絡機能を担い、特にインドネシア軍とファリンティルとの連絡を継続して行っている¹⁰⁴⁾。

おわりに

国連にとって東ティモールは、1960年の総会決議において認定されて以降、1976年のインドネシアによる併合以降もポルトガルを施政国とする非自治地域であった。憲章上、国連が非自治地域を直接、統治することについては規定が無い。信託統治地域についても同様である。

これまでの議論を整理すると、憲章第7章のもとで安保理決議により設置された東ティモール暫定統治機構（UNTAET）の法的根拠としては、非軍事部門は、非軍事的強制措置を規定した第41条、軍事部門については軍事的強制措置に関する第42条であると考えられる。したがってUNTAETは安保理の下部機関とみなされ、UNTAET法は国連法の一部を構成し、しかも1999年10月25日から2002年5月20日までの東ティモールに適用されるという地域的・時間的に限定された国連法であると言える。

非軍事部門に関して、主に統治・行政部門がその活動にあたって直面した法的問題を検討した。この第2節では、モローとホワイトによる論考から諸問題を紹介するという形をとっている。本来なら、他の文献のものと比較検討して考察すべきであるが、他に類似した文献を入手できなかったためこういう形で論述した。

法的問題はまず、基本法とも言えるUNTAET第1999/1規則の運用について注目すべき点は、実際にはインドネシア法を参照した法規則の制定はほとんど行われなかったことである。次に、人権に関する条

約などの国際法上の基準を東ティモールの財政的・政治的・文化的状況においていかに充足すべきかの苦悩が、警察業務や刑務所の設置、政党登録に関する規則を成立させる過程で示されている。

権力の分立について、第1にいわゆる三権分立に関し、暫定司法業務委員会のメンバーをめぐる行政権の司法権への介入の懸念に関する事例を紹介した。第2に、UNTAETの活動につき全責任を負う暫定統治官と、権限移譲の結果樹立された東ティモール人により構成される行政部（暫定内閣）や立法部（国民評議会）との間の問題がある。ここでは暫定統治官が、既に移譲した後も単独でその権限を行使した憲法委員会の設置に関する細則の例が検討された。これは、UNTAETの設置根拠である憲章第7章（第41条）における強制的要素が示されていると解釈することができる。ここでの強制的要素とは、UNTAETが必ずしも紛争当事者の同意に基づかなくとも必要であれば、当事者の意思に反してでも行動できるということである。

この他に国連から東ティモール人への権限移譲（東ティモール化）に伴う問題として、国連職員の外交特権の問題がある。これは基本的にUNTAETが通常のPKOのように派遣団として機能するだけでなく、事実上の政府として機能し、国連職員と東ティモール人が同僚として働くという状況があることから特に問題になった。UNTAETは一貫した立場を表明したわけではないが、社会的に影響を及ぼすような刑事事件の場合には、特権・免除を放棄し、東ティモールの貧弱な経済基盤を考慮して、課税からの免除を放棄した。

外交交渉においてUNTAETは、国連加盟国に対し中立であるという国連の立場よりも東ティモールの事実上の政府としての立

104) S/2000/738, 26 July 2000（第2回報告書），para. 57.

場を優先させた。また外交交渉に関連して、東ティモールにおける外国政府代表者の特権・免除に関する規則の制定についても言及した。ここではその成立過程に国連本部が介入して、東ティモールの実情に合わない規則が作成されたことから、国連が暫定統治を行う場合に、その立法過程に国連本部がいかなる役割を果たすべきかを明確にすべきという問題がクローズアップされてきた。

また UNTAET の財政のほとんどが国連の PKO 予算ではなく、自発的な拠出金に依存していることから資金提供者が立法過程に圧力をかけるという問題が生じたこと、また東ティモール人の能力創成すなわち人材を育成するという UNTAET の任務は二義的に捉えられ、特に法的分野ではほとんど実施されなかった。

軍事部門に関する国連憲章第 7 章の性格は、東ティモール全域に安全を提供するために「必要な全ての措置をとる」権限をもつ（安保理決議 1272 主文第 4 項）こと、またその平和維持軍が「その責任を果たすた

めに強力な交戦規則と緊急対応能力をもつ」（1999 年 10 月 4 日事務総長報告書）と規定されていることに表れている。しかし、その実際の活動を検討したところ、UNTAET の平和維持軍の行動は 6 章半のもとの通常の PKO のものと、ほとんど違わないように見える。少なくとも事務総長の報告書においては、軍事部門の行動が第 7 章のもとで行われていることに留意した記述はなされていない。インドネシア領の西ティモールに拠点をもつ民兵の越境襲撃に対しても、UNTAET は何よりもインドネシア政府・国軍との協力を優先させている。ただし、2000 年の夏季を通じて民兵が活発な軍事行動を行ったことに応じて「UNTAET が民兵に圧力をかける作戦を敢行した」というように、大規模な軍事行動を推測させるような報告もある。

おそらくは、長野県ほどの面積の小国にとって 8 千人前後の兵員を擁する部隊を展開することそのものが、強大な威圧力になっていると考えられる。

