

JICAの対東ティモール復興・開発支援

総括報告書

平成14年6月

国際協力事業団アジア第一部

JICAの対東ティモール復興・開発支援

総括報告書

平成14年6月

国際協力事業団アジア第一部

まえがき

JICA の対東ティモール支援は同国がアジア地域の国であること、国連東ティモール暫定行政機構（UNTAET）の副特別代表に JICA の高橋技術参与が就任した等いくつかの背景があり、紛争終了後の比較的早い時期から復興・開発支援を本格的かつ全面的に開始しました。UNTAET は PKO ミッションの中でも兵力、警察に加え立法、行政、司法に係るすべての権限を行使する権能を有するユニークなミッションであり、日本の協力も国連、平和協力、人道支援、経済協力等極めて多面的であり、JICA の支援もそのいずれとも連携を図りながら事業を進めていく必要がありました。

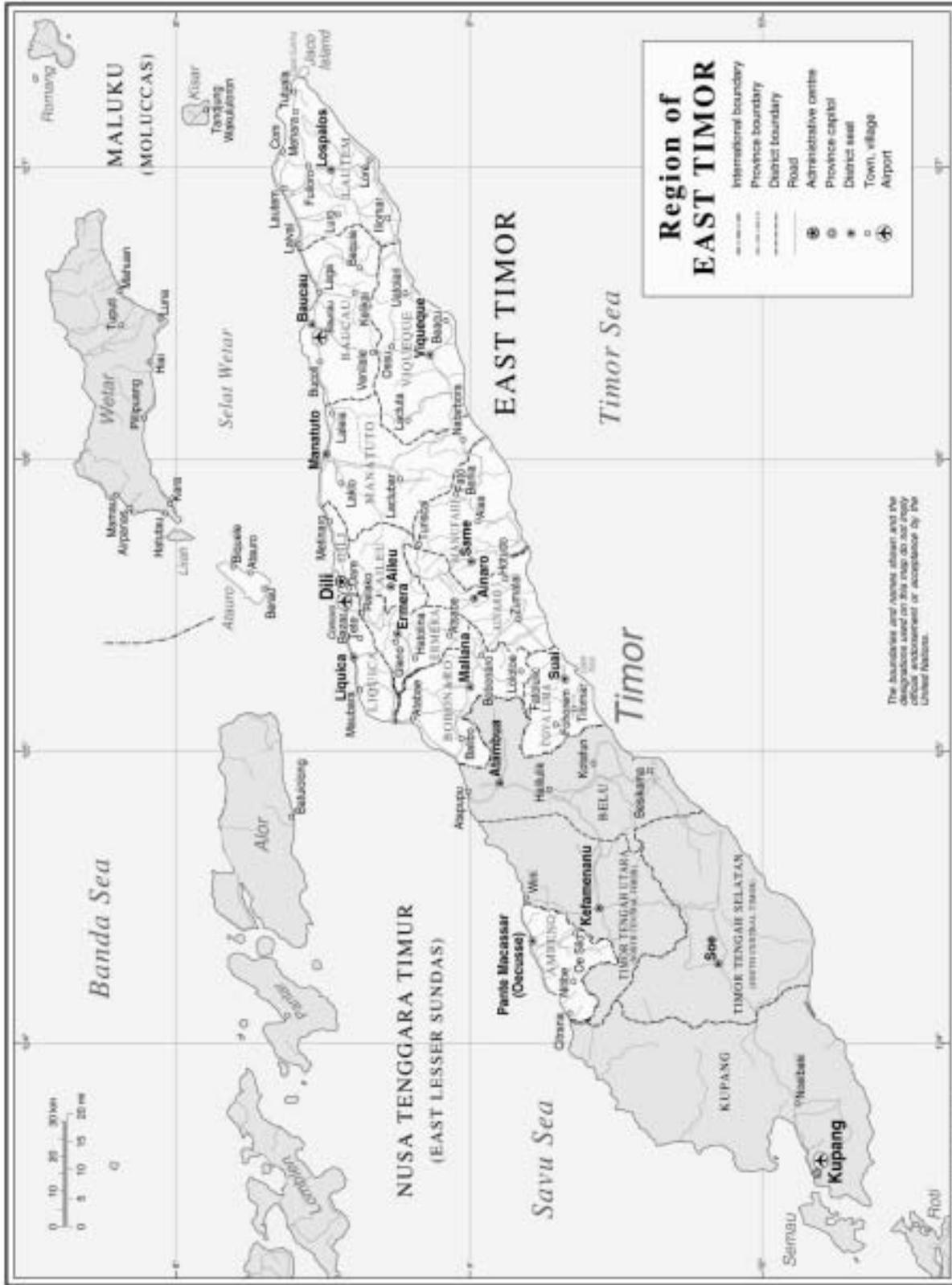
JICA 自身にとっては 2000 年 1 月に機構改革によって地域部四部体制に移行した後初めての平和構築支援の取り組みでした。JICA の関係各部のみならず上述のような多方面との調整が必要であった本件支援は地域部体制の有効性が証明する一つの事業となりました。平成 11 年の 11 月頃から検討、実施していった JICA の協力の経験は既に対アフガニスタン支援等に活用されていますが、今後の他地域での平和構築支援を進める際にも非常に参考になると考えています。そこで、東ティモール共和国が独立したのを機会にこれまでの東チモール支援の経験を報告書に取りまとめるものです。

本報告書は東南アジア課渡邊健課長代理、東ティモールの WFP に勤務経験のある田中洋人 JICA ジュニア専門員、吾郷珠子元 JICA ディリ事業所企画調査員が調査研究「効果的な復興・開発支援のための援助の枠組みの検討」の中で平成 14 年 3 月に作成した東チモール現地調査報告書及び東南アジア課が執筆した我が国による支援実績をベースに UNTAET のドナー調整室に出向していた渡邊真樹子 JICA 職員及び東南アジア課が加筆修正して作成したものです。

本報告書が平和構築支援に取り組む関係者によって有効に活用され、JICA の平和構築支援の成果が更に一層あがることを期待しています。

平成 14 年 6 月

国際協力事業団
アジア第一部長 松岡和久



The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.

目 次

第1章 東ティモール問題の経緯	1
1-1 背景	1
1-2 紛争分析	4
第2章 東ティモール復興・開発ニーズと支援ニーズの変遷	7
2-1 東ティモールの復興・開発ニーズ分析	7
2-2 東ティモールの緊急援助、復興・開発支援ニーズの変遷	10
2-2-1 緊急援助ニーズ-CAP	10
2-2-2 JAM (Joint Assessment Mission)	11
2-2-3 ニーズの変遷	13
第3章 復興のアプローチ	17
3-1 現地復興体制	17
3-1-1 暫定統治の枠組み	18
3-1-2 東ティモール信託基金 (TFET)	21
3-1-3 UNTAET 信託基金/東ティモール統合基金 (CFET)	22
3-1-4 二国間援助	22
3-1-5 国連・国際機関 (世銀、ADB を除く)	24
3-1-6 NGO	24
3-1-7 援助調整	25
3-2 セクター別復興プロセス	27
3-2-1 緊急人道支援	27
3-2-2 再融和	28
3-2-3 ガバナンス/人材育成	29
3-2-4 教育	30
3-2-5 保健	32
3-2-6 インフラ再建	33
3-2-7 農業・産業振興	34
第4章 東ティモール復興支援、実施体制とその変遷	37
4-1 国際機関	37
4-1-1 世界銀行 (World Bank Group)	37

4-1-2	アジア開発銀行 (Asian Development Bank: ADB)	38
4-1-3	国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP)	39
4-1-4	国連難民高等弁務官事務所 (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR)	40
4-1-5	世界食糧計画 (World Food Programme: WFP)	41
4-1-6	国連児童基金 (United Nations Children s Fund: UNICEF)	41
4-1-7	欧州委員会 (European Commission)	41
4-1-8	その他	42
4-2	二国間援助ドナー	42
4-2-1	ポルトガル政府	42
4-2-2	オーストラリア政府 / AusAID (Australian Agency for International Development)	43
4-2-3	米国政府 / USAID (United States Agency for International Development)	44
4-2-4	英国政府 / DFID (Department for International Development)	46
4-3	NGO	46
4-3-1	国際 NGO	46
4-3-2	現地 NGO	49
第5章	我が国による支援	51
5-1	直接投票の実施まで	51
5-2	直接投票実施から第一回支援国会合まで	51
5-3	第一回支援国会合以降	52
5-4	日本の援助重点分野	60
第6章	東ティモールにおける復興・開発支援の特徴	65
6-1	復興・開発支援枠組みの特徴	65
6-2	人道緊急支援から復興・開発支援への移行期の特徴	70
6-3	東ティモールにおける平和配慮項目	73
第7章	JICA の対東ティモール復興・開発支援にかかるまとめと提言	75
7-1	評価	75
7-2	JICA による復興・開発支援に対する提言	78

第1章 東ティモール問題の経緯

第1章 東ティモール問題の経緯

1-1 背景

東ティモールはインドネシアの東部にあるティモール島に位置し、面積は約1万4千平方 Km (長野県程度) である。国土はティモール島の東半分及び西ティモール側の飛び地オクシからなる。東ティモール人は13の民族集団からなり、人口は1999年のデータ¹によると約75万人、その約9割はカトリック教徒である。産業は農業主体であり、全人口の7割以上が従事している。

(1) ポルトガル統治からインドネシアによる併合まで (~1976年)

有史来ティモール島には複数の民族が住んでいた。16世紀にポルトガル人が上陸し、17世紀になるとオランダ人が同島の西部に進出した。18世紀初頭にはポルトガルが全島を領有したが、1859年のリスボン条約でポルトガルとオランダがティモールを分割した。現在の東西ティモールの境界線は1913年にポルトガルとオランダ間の条約により取り決められたものである。第二次世界大戦中に日本軍が全島に駐留し一時支配した後、西ティモールについてはインドネシア共和国の一部として第二次世界大戦後に独立を果たしたが、東ティモールは引き続きポルトガル領として残った。

しかし、1974年のポルトガル本国の政変を受けて、ポルトガルが植民地政策を転換し、東ティモールでは、独立をにらんで独立派とインドネシア統合派の政党が相次いで設立された。インドネシアのスハルト体制は米ソ冷戦構造の当時、共産主義の影響を受けているとみられた独立派の伸張が西ティモールにも飛び火しかねないと警戒し、隠密裏に統合派を支援していた。インドネシアの支援を受けたとされる独立穏健派 (Timorese Democratic Union: UDT) のクーデター失敗後、75年11月に独立派 (東ティモール独立革命戦線: FRETELIN) 等が東ティモール民主共和国の独立を宣言。これに対し同年12月にはインドネシア軍が東ティモールの治安回復を理由に軍事侵攻し、独立派を山岳部へ駆逐し、1976年にインドネシアの27番目の州として東ティモールを併合した (但し国際的承認なし)。併合と同時に FRETELIN の軍事部門である FALINTIL はゲリラ活動を展開し始めた。

¹ UNTAET and World Bank (2000) Background Paper for Donors' Meeting on East Timor, Lisbon, Portugal, 22-23 June 2000

(2) インドネシア統治時代 (1976 年～1999 年)

併合以降、東ティモールは外部のメディアなどの立ち入りが厳しく制限された。一方でインドネシア政府は、ポルトガルの植民地時代には人材もインフラもほとんど開発がなされていなかった東ティモールにおいて積極的に開発事業を行い、道路建設や電力普及、大学を含む公共施設の建設や人材育成などを行った。しかしながら、これらの開発政策も住民の対インドネシア感情を好転させることとはならなかった。

一方で、1991 年のインドネシア軍によるディリのサンタクルス墓地での無差別発砲事件や 1996 年にベロ司教とジョゼ・ラモス・ホルタ氏がノーベル平和賞を受賞したことによって、これまで冷戦時代東南アジアにおけるパワーバランスの観点から東ティモールに関心を払わなかった国際社会の東ティモールへの関心が高まっていった。

(3) 直接住民投票から UNTAET 設立まで (1999 年)

1997 年のアジア経済危機に端を欲するインドネシアにおける国内政情不安と、スハルト政権の崩壊を受けて誕生した後継のハビビ政権は、国内の不安定な経済状況と国際世論の圧力を背景として、対東ティモール政策を転換することとなった。1999 年 1 月にハビビ大統領は拡大自治案の是非を問う選挙を実施することを提案した。1999 年 5 月 5 日には、インドネシア、ポルトガル、国連の間で、ハビビ政権が提案した拡大自治案受け入れに関し、東ティモール人による直接投票を実施することが合意された(ニューヨーク合意)。同年 8 月 30 日に国連の東ティモールミッション(United Nations Mission in East Timor: UNAMET)による選挙監視の下、住民による直接投票が実施された。しかしながら、9 月 4 日、インドネシアによる拡大自治案を否定する投票結果(78.5%の住民が拡大自治案を否定)が公表されると、統合派民兵による放火、略奪、独立派への暴力行為などが発生した。この結果、人口の 75%以上が難民と国内避難民化するとともに、全国の 7 割以上のインフラが破壊された。統合派民兵による暴力行為の背景には、独立派がイニシアティブを取ることが決まったことによる絶望感、これまで統合派やインドネシアが中心となって整備してきたインフラを破壊してから出て行こうという意識があったとも言われている。また、治安上の責任を担うとされたインドネシア政府が十分に責任を果たしきれなかったことが被害を大きくした原因の一つとして挙げることができる。この事態に関しては国連の一部からも住民が拡大自治案を拒否した場合にこうした騒乱が起こることは事前に指摘されていたにも関わらず、用意(治安維持)を

怠ったことは問題であったとの反省もある。

結果的に UNAMET では治安を回復できないということと、インドネシア軍も民兵による暴力を黙認しており治安回復の期待できないということが明らかになり、9月15日に国連安保理は決議1264を全会一致で採択し、東ティモールの平和と安全を回復するため、統一された指揮の下に多国籍軍（International Force in East Timor: INTERFET）の設置を承認し、また、この多国籍軍に参加する国々が任務を遂行するため必要となるあらゆる措置を講じることを承認した。この INTERFET の任務は UNAMET の保護と活動遂行の支援、および人道支援活動の実施支援であり、将来、平和維持活動が実施されるまで任務に当たることになっていた。同月20日にはオーストラリア軍主導の多国籍軍が東ティモールに到着し、以後治安の回復や国連機関などによる緊急援助活動の安全確保に当たることとなった。

1999年10月25日、国連安保理は決議1272を全会一致で採択し、国連憲章第7章のもと、国連東ティモール暫定行政機構（United Nations Transitional Administration in East Timor: UNTAET）が設立された。

UNTAET の暫定統治機構としてのマンデートは以下の6つである。

安全の提供及び法と秩序の維持

効果的な行政の確立

民政及び社会サービスの開発支援

人道支援、復興及び開発支援の調整及び提供の確保

自治のための能力育成支援

持続可能な開発への諸条件の確立

UNTAET は 8,950 人の兵力、200 人の軍事監視員、1,640 人の文民警察官を擁し、司法を含めたすべての立法及び行政にかかるすべての権限を行使する権能を有した。また、2000年2月には INTERFET から引き継いで平和維持活動も行うこととなった。UNTAET の当初のマンデート期限は2001年1月31日であったが、安保理決議1338（2001年1月31日）の採択により、2002年1月31日まで延長されることとなり、さらに、安保理決議1392（2002年1月31日）の採択により、2002年5月21日の東ティモール独立の翌日まで延長された。

1- 2 紛争分析

1999年9月の騒乱は拡大自治案を問う同年8月30日の直接住民投票の結果をきっかけとして発生したものの、その背景としてはポルトガル撤退以降の東ティモールにおける長年の独立派とインドネシア統合派との紛争の歴史がある。表1-1はJapan Peace and Conflict Impact Assessment (JPCIA)により危機の要因を構造的要因、引き金要因、そして永続要因に分類したものである。

表1-1 国レベルの紛争分析

紛争要因		
構造的要因	引き金要因	永続要因
インドネシアによる実効支配と人権抑圧	インドネシアによる東ティモール政策の転換	A3)インドネシア政府介入による独立派と統合派の間の対立の増大
A1)市民社会、人権擁護意識、民主的手続きの未発達	拡大自治案を問う直接住民投票	国際社会における関心の低さ
A2)土地・財産制度の未発達		

注) 網掛けは紛争後も解決していない要因

なお、ここでいう「構造的要因」とは、もともと構造的に紛争を誘発する要因として存在していた要因であり、「引き金要因」は、紛争勃発の直接的な引き金となった要因である。「永続要因」は、紛争勃発後に発生し、紛争を継続させようとする要因を指す。

A1) 市民社会及び人権擁護意識、民主的手続きの未発達

東ティモールはポルトガルの植民地の中でもそれほど重要視されていなかったため、現地における人材育成はおろそかであった。ポルトガルによるこうした政策は、途中日本による軍事占領があったものの、第二次世界大戦後も大きく変わることはなかった。結果として、現地においては司法や行政における有能な人材が育成されず、また、民主主義や人権、市民社会という概念も醸成されなかった。すなわち、人材、制度ともに未発達な状態であった。

A2) 土地・財産制度の未発達

ポルトガル時代、インドネシア時代を経る中で土地や財産の所有者は推移しており、この財産の所有権や移転に関わる問題は未だに解決されていない。この問題については、

土地や財産の所有権が登記簿類が残っていないことなどから、その権利の所在を明確にすることは容易でなく、すでに多くの係争が生じている。この問題は新たな制度づくりなしには解決しないが、UNTAET はこれを東ティモール政府が独立後、自ら整理していくべき課題としている。

A3) インドネシア政府介入による独立派と統合派の対立の増大

インドネシア軍は対ゲリラ対策として統合派住民による民兵を組織化した。彼らはインドネシア軍から訓練を受け武器などを供給されていた。こうしたインドネシア軍を核とした支配体制についての真相については諸々の議論があるが、彼らの介入が統合派と独立派の紛争を続けさせる要因になっていたといえよう。

こうした中で、東ティモールでは独立派と統合派の間の格差（所得や就業・教育機会など）が拡大し、相互の対立が増大していった。これは、インドネシアが撤退した今日でも残っている問題である。騒乱後、それに関わった多くの統合派の人々は西ティモールに難民として流失し、現在も報復を恐れて東ティモールへの帰還の意思を示さない人が多数を占め、またそれら統合派からの脅迫によりキャンプに留まらざるを得ない人も多い。

第2章 東ティモール復興・開発ニーズと支援ニーズの変遷

第2章 東ティモール復興・開発ニーズと支援ニーズの変遷

2-1 東ティモールの復興・開発ニーズ分析

本章では、紛争の結果発生したもので、復興・開発支援で対処しなければいけないニーズを、「紛争の結果生み出され、対処しなければ紛争の再発要因となりうる事項（B）」と、「紛争要因・再発要因とは関係が薄い、復興支援ニーズとして認められる事項（C）」に分類して抽出する。

表 2-1 復興・開発支援ニーズ

/	紛争の要因であり紛争後も解決されていない事項	紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となりうる事項	紛争要因・再発要因とは関係が薄い、復興支援ニーズとして認められる事項
(1)		B1) 難民・国内避難民の食糧・その他物資、医療サービスの欠如 B2) 食糧配布・保健医療サービスの回復	
(2)	A3) 独立派と統合派間の対立	B3) 統合派難民の帰還の遅延 B4) 元民兵に対する法的措置の遅れ	
(3)		B5) 治安維持機構の不在 B6) 西ティモールでの統合派民兵の武装解除及び社会復帰の遅れ	
(4)			C1) 破壊されたインフラ（道路・水道・通信・電気、医療施設等）、並びに悪化した医療・衛生状況
(5)	A2) 土地・財産制度の未整備 A1) 市民社会、人権擁護意識、民主的手続きの未発達	B7) 統治機構の不在 B8) 共通言語の不在	C2) 有能な人材の欠乏（「東ティモール人化」）
(6)		B9) 失業者の増大	C3) 村落地域における農業／産業の回復
(7)			C4) 女性支援

(1) 紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となりうる事項

B1) 難民／国内避難民の食糧・その他物資、並びに医療サービスの欠如

騒乱によって住むところを追われ、難民もしくは国内避難民（Internally Displaced Persons: IDP）化した住民に対する食糧（飲料水と食べ物）および食糧以外の必需品で

あるシェルター（住居）、トイレ、毛布、食糧以外の物資（Non- food- items）などが必要である。

B2) 食糧配布・保健医療サービスの回復

居住地を離れていない住民についても、農業などの生産活動は停止し、インドネシア政府の行っていた保健医療サービスも停止したため、食糧援助および緊急医療活動が必要であった。

B3) 統合派難民の帰還の遅延

騒乱後に難民となった統合派の人々の中には、独立派からの報復を恐れて、東ティモールへ帰還できない者もいる。独立の時点で5～6万人の難民がまだ国外に住んでいる。

B4) 元民兵に対する法的措置の遅れ

元民兵はインドネシア統治時代より、凶悪犯罪（殺人、強姦、リンチなど）や他の人権侵害を繰り返してきたが、その訴追は遅れている。このため、凶悪犯罪を犯したものに対する正当な法的処罰を行うとともに、両派の人々の中の和解を図る必要がある。

B5) 治安維持機構の不在

1999年9月の騒乱は、本来治安維持に当たるべきインドネシア軍や警察が機能しなかったことにより拡大し、INTERFETの介入を受ける事態となった。INTERFETによる治安回復後も、東ティモール独自の治安維持機構は存在せず、早急に警察や軍の育成が必要であった。このため、東ティモール独自の警察や軍が育成されるまで、国連によるPKO派遣と、国際文民警察(CIVILPOL)の展開が必要になった。

B6) 西ティモールでの統合派民兵の武装解除及び社会復帰の遅れ

国連介入後に西ティモールへ逃走した（難民化した）統合派の元民兵の武装解除が遅れており、難民キャンプを襲撃するなど問題になっている。

B7) 統治機構の不在

騒乱を契機に東ティモールを統治していたインドネシア人が退去したことにより、東ティモールの統治機構は消滅し、政治的、行政的、司法的な空白が生じた。このため国連が暫定統治を敷いて民主的な政治の枠組みづくり、行政機能の回復、司法制度の整備を行うこととなった。その意味では、国家の枠組み作りすべてが支援ニーズと言えるが、特に特徴的な課題として土地・財産権や人材不足などの問題が挙げられる。

B8) 共通言語の不在

新たに制定された憲法において、公用語はポルトガル語とテトゥン語と規定されている。しかし、ポルトガル語を理解するのは一部の階層のみである上、ポルトガル時代に教育を受けた40代以上の世代である。また、現地語のテトゥン語も地域差が大きく、共通語が存在しない。今後、すべての住民に公平な社会参加の機会を与えるためには、共通言語の不在が大きな課題となってくる。

B9) 失業者の増大

騒乱による経済の麻痺は失業者の増大を招いた。失業の増大は社会不安と不満につながり、犯罪の増加や家庭内暴力の多発につながっている。さらに、UNTAETの撤退や国際NGOの事業縮小などでも失業者が増えている。

(2) 紛争要因・再発要因とは関係が薄い、復興支援ニーズとして認められる事項

C1) 破壊されたインフラ（道路・水道・通信・電気、医療施設等）並びに悪化した医療・衛生状況

騒乱時、統合派民兵が東ティモール各地で破壊・略奪行為を行った結果、インフラの70%以上が破壊された。破壊されたインフラには道路、水道、通信、電気のほか、公共の建物（官庁、病院、教育施設など）も含まれ、日常生活に支障をきたすとともに、教育、医療・衛生状況も極度に悪化した。

C2) 有能な人材の欠乏（「東ティモール人化」の必要性）

これまで東ティモールを統治してきたインドネシア人が撤退したことで、行政官や技

術者などあらゆる分野で深刻な人材不足を招いているが、それにとってかわる人材が東ティモール人の中に十分に育っていないのが現状である。また、医師、弁護士・裁判官などの高度な専門職に就ける人材の育成も急務となっている。

C3) 村落地域における農業 / 産業の回復

雇用の受け皿となるべき産業はもともと発達しておらず、紛争により悪化した既存産業や流通システムの復活が課題とある。併せて、国民の7割以上が従事している農業の育成・再活性化が急務となっている。

C4) 女性支援

長年の人権抑圧や騒乱時の暴力によってトラウマを抱えた女性や子供に対する精神ケアが必要とされている。さらに女性については、伝統的に社会参加の機会を与えられておらず、今後の開発には、女性の社会的経済的地位の向上が不可欠であろう。

2-2 東ティモールの緊急援助、復興・開発支援ニーズの変遷

2-2-1

1999年9月の騒乱の直後には当然ながら緊急を要する人道援助（食糧、シェルター）と速やかな治安の回復が求められた。この人道危機に際しては、多国籍軍の投入に相まって UNHCR や IOM による難民 / IDP 救済、WFP による食糧援助、また国際 NGO による支援が迅速に行われた。しかし、人道援助ニーズの全容を明らかにし、より効率的、効果的な支援を行うため、国連は騒乱から2ヶ月经たない時点で人道支援機関等による支援ニーズ情報を統一アピール（Consolidated Inter-Agency Appeal for East Timor Crisis: CAP）をとりまとめた。

一方、復興・開発支援については1999年10月から11月にかけて、世銀が中心となって、国際機関、ドナー及び東ティモール人を含むドナー合同調査団（Joint Assessment Mission: JAM）が派遣され、同年12月の第1回支援国会合に先駆けて経済、保健、教育、農業、インフラ、コミュニティ・エンパワメント、公務員制度、司法制度の8分野における中長期的視野に立った向こう3年間の復興開発計画の枠組みが策定された。

両枠組みの中で指摘されている内容は、紛争後の緊急支援ニーズおよび復興・開発支援ニーズを包括的にあらわしているといえるため、以下にその概要を記す。

表 2-2 CAP による緊急支援の枠組み

難民帰還・再定住	UNHCR	難民帰還・保護	UNHCR
食糧援助・食糧安保	WFP(食糧支援) FAO (農業)	食糧援助	WFP
保健・医療	WHO(技術支援) UNICEF(実施)	保健・医療	WHO、国境無き医師 団
水・衛生	UNICEF	水・衛生	UNICEF
インフラ・経済復興	UNDP	シェルター及び食糧以外	CARE
教育・コミュニティ開発	UNICEF	教育・社会サービス	UNICEF
その他人道支援	UNICEF		
調整・ロジスティックス	OCHA(調整) WFP(後方支援)		

出典：UN (1999) United Nations Consolidated Inter-agency Appeal for East Timor, UN

2-2-2 ()

JAMの結果を表2-3に示す。表2-1で分析した復興・開発ニーズと比較すると、JAMでは緊急援助、再融和、治安維持分野がカバーされていないが、これはJAMがもともと緊急人道支援や政治、治安以外の開発分野を対象としていたためである。その他の社会基盤整備、ガバナンス、経済復興分野についてはほぼ同様のニーズが抽出されている。

経済運営 (次の四半期に実施)	行政	共同体の能力強化	司法制度
緊急優先プログラム 1 物資とサービスの流れの再開 2 支払いシステム確立 3 通貨調整と交換所の設置 4 資産と負債 5 持続的な財政	1 公務員採用政策の合意と採用の実施 2 公的施設の修復 3 人事政策の確立 4 行政法線の制定 5 東チモール人の質の高い職員の採用 6 管理運営及び財政研修の計画と実施 7 行政記録システムの開発	共同体の緊急の必要を満たす活動は既に国連機関やNGOにより実施されているが、すべての家族が帰還し、食糧やシエルトターの必要が完全に満たされるまで継続するべき (移行期間中に実施) 1 県や村の各レベルでの協議会の設置 2 協議会によるインフラの修復等のための資金提供 3 社会記録者グループへの支援	1 司法関連施設 (検察、裁判所) の修復 2 刑務所及び警察施設の修復 3 司法関係者の選抜と任命 4 法律研修センターの設置 5 改正法律を制定し、法家を運営する法律委員会を設置 6 土地及び資産委員会の設置 7 地域共同体の争い解決するメカニズムへの支援 8 警察官の研修 9 人権教育や法的助言を行うNGOの強化
短期的優先プログラム (移行期間中に実施) 1 基本的な経済分野の復興の確立 2 野焼き政策の確立 3 天然資源の開発にかかわる国際的合意の完了 4 法的的な枠組みの決定 5 経済的及び社会的基礎データの収集 6 中小企業信用	(移行後に実施) 1 国家の役割と権限についての検討 2 公的サービスの地理的、階層的分担の検討		1 法曹協会の設立 2 土地登記の実施 3 司法協議会設立による司法の独立性の強化 4 持続的法的推助システムの確立
緊急優先プログラム 1 短期に向けての十分な種子と農機具の提供	インフラストラクチャー (今後半年以内に実施) 1 幹線道路の緊急維持修復 (UNDPが調整中) 2 都市上水の緊急修復 (OxfamとUNDPが実施中) 3 主な都市での廃棄物処理の実施 4 配電システムの修復 (DFIDとUNDPが実施中) 5 デリリの排水システムの緊急維持管理 6 住宅修復支援 (UNHCRの緊急シエルトターと連携) 7 中期的な都市及び農村計画策定の枠組みの開発	緊急援助はUNICEF、WHO、UNFPAの支援のもとICRCと種々の国際NGOが実施中	教育 1 法曹協会の設立 2 土地登記の実施 3 司法協議会設立による司法の独立性の強化 4 持続的法的推助システムの確立
短期的優先プログラム 1 現地産種子の確保と種子センターの設立 2 畜産業回復プログラム 3 コーヒー輸送のトラック購入のための融資 4 土地生産力及び畜産システムの地固作	(移行期間中に実施) 1 アウトソーシングする施設、サービスの入札 2 公的機関の施設の修復 3 中央の輸送、土木事業局及び5地方基地の能力づくり 4 公的水道事業における能力向上 5 電力事業における能力向上 6 都市及び地方の水供給の修復及び改善 7 デリリ排水マスタープランの見直しと浄化槽の廃物除去の契約	1 郡レベルでのPH化サービスの回復 2 デリリ及びびり立病院を含む入院患者治療システムの再構築 3 公的保健分野の運営管理能力の向上 4 必須医薬品の中央からの供給システムの確立 5 新しい保健システムの開発のための基礎作り 6 保健従事者の能力向上のための研修	教育の言語を何語にするかが重要な問題 1 小学校の教員の確保及び教材の確保 2 小学校の修復 3 中、高等学校の教員確保と教員研修 4 中、高等学校の修復 5 失業者のための職業訓練 6 インドネシアや外国で学ぶ大学生の奨学金の支援 7 教育行政官の研修
短期的プログラム 1 小規模コーヒー生産農家の支援 2 畜産業運営プログラム 3 的を絞った灌漑施設の修復 4 小規模漁業開発 5 気象観測所の修復 6 農業調査及びデータベース開発 7 小規模機械化プログラム			(2-3年以内)に実施されるべきもの 1 カリキュラム開発 2 教員研修所の強化 3 教育における財政支援の検討 (奨学金の是非等) 4 幼稚園、保育所制度の検討 5 教育調査の実施 6 東チモールの文化、言語、歴史の保護

2-2-3

人道緊急援助がひとまず終息した 2000 年前半時点で、緊急援助ニーズは概ね対応されたと言えるが、JAM で取りまとめられた復興・開発支援ニーズは、その後 2 年を経過しても大きく変化していない。しかし復興の経過に伴い、各段階でクローズアップされるトピックには変化が見られた。1999 年 12 月東京で開催された第一回東ティモール支援国会合以来、半年毎に世界銀行および UNTAET を共同議長とした東ティモールの復興開発支援のための支援国会合が開催されている。ここでドナー各国は、復興支援活動の進捗とニーズを確認してきているため、復興支援の時系列的な変遷を見る上で適しているといえる。以下にこれまでの会合のトピックを取りまとめる。

1) 第一回支援国会合 (1999 年 12 月、東京)

各ドナーから人道支援、復興開発に対し 3 年間で 5 億 2,000 万ドル強 (人道支援に 1 億 4,900 万ドル、復興開発に 3 億 7,300 万ドル) のプレッジがあった (うち、経常予算に相当する UNTAET 信託基金に対して 6,700 万ドル、開発予算に相当する東ティモール信託基金 (TFET) に対して 1 億 4,800 万ドル) である。この二つの信託基金のうち、TFET は、インフラ、農業、保健、教育、マクロ経済などのセクターをカバーし、世界銀行によって運営され、アジア開発銀行 (ADB) が世銀のパートナーとしてプロジェクトの評価と監理に協力する。もう一方の UNTAET 信託基金は文字通り UNTAET により運営され、東ティモールの行政コストのほか、ガバナンスと人材育成に活用される。以下の表 2-4 は東京会議における各プレッジ額をまとめたものである。

表 2-4 東京会議におけるプレッジ額

分野	プレッジ額 (3 年分)
人道支援 (CAP への拠出金)	149 百万ドル
UNTAET 信託基金 (経常予算)	67 百万ドル
世銀信託基金: TFET (開発予算)	148 百万ドル
二国間支援等による復興開発支援	158 百万ドル
	522

2) 第二回支援国会合 (2000 年 6 月、リスボン)

これまでの経過としては、遅れはあるものの、概ね順調に進み、とくに人道援助および治安維持は成功を収めつつあるとの評価が大勢を占めた。しかしながら、支援の具体化の遅れや国際社会主導で東ティモール人の参加が少ないことに対して東ティモール人側から不満が表明された (Timorisation のニーズ)。これに対し支援各国は東京会議にてプレッジした支援を着実に実施することを確認した。また、各ドナーからの援助調整の必要性の主張があり、UNTAET が対応策を取る意向を示した。

3) 第三回支援国会合 (2000 年 12 月、ブリュッセル)

東ティモールの独立へ向けてのプロセスについて協議され、2001 年末までの独立を目標に選挙実施、憲法制定等の準備を進めて行きたいとの東ティモール側代表の意思表示に対し、概ね支持が表明された。本会合では独立を視野に入れた今後の国づくりについて、特に持続性の問題が重点的に討議された。人材育成の点で、東ティモール人中上級公務員の雇用促進の重要性が強調されるとともに、ドナーも人材育成を積極的に支援する意向を示した。また、UNTAET が主要 8 分野 (行政移管、財政、国防・外交、法秩序、農業・経済、保健、教育、インフラ) につき、当面 12 ヶ月の達成すべき目標をそれぞれ掲げ、開発の持続性の重要さが確認された。

4) 第四回支援国会合 (2001 年 6 月、キャンベラ)

主要 10 分野² (政治、行政移管、財政、国防、外交、法秩序、農業・経済、保健、教育、インフラ) につき、これまでの成果と 2001 年 12 月までの目標をそれぞれ掲げ、開発の持続性の重要さが改めて確認された。有権者登録を含む選挙準備は概ね順調に推移しており、制憲議会選挙は予定通り同年 8 月 30 日に実施できる見通しであることが確認された。2001/02 年度予算については概ね原案に対する支援が表明されたが、今後 4

² 前回国議までの主要 8 分野に政治が追加され、これまで国防・外交となっていたものが別個に分けられ、主要 10 分野となった。

年間の見通しについては慎重な姿勢が示された。また、経済および社会開発について東ティモール人担当閣僚から明確に中長期かつ包括的開発戦略への意欲が示され、歓迎の意が表明された。独立後の支援については、国連ミッションの関与が必要であるという点で一般的な合意が見られたが、規模や機能等については更に議論が必要であることが確認された。

5) 第五回支援国会合(2001年12月、オスロ)

2001年8月の制憲議会選挙も終わり、2002年4月の大統領選挙と同年5月のUNTAETから東ティモール政府への主権移行を間近に控えた中行われたオスロ会議において、支援国は東ティモール情勢の進展に満足の意を表明し、これまでの成果を持続する必要性を強調した。この席でティモール海峡からの石油・天然ガス収入が得られるまでの2002～2005年度の3年間で1億5,400万ドル～1億8,400万ドルの財政ギャップ支援の必要性が表明されたが、その規模の妥当性および援助の方法については更なる議論が必要であることが確認されたに止まった。

6) 第六回支援国会合(2001年12月、オスロ)

独立に先立ち2002年5月に開催された第6回東ティモール支援国会合において、今後5年間の国家開発計画案及び3年間の中期財政枠組み案が発表され、両案に基づきドナーから今後3年間3億6000万ドル強(うち直接財政支援8200万ドル強)のプレッジがなされた。TFET残金及びUNMISSET経費を加えると、対東ティモール支援総額は4億4000ドルに達し、東ティモール政府が独立後向こう3年間に必要として要請していた約4億ドルを上回る結果となった。

国家開発計画は、「全てのセクター、地域において貧困を削減すること」と「公平で持続的な経済成長を促進し、健康、教育その他の福祉を改善すること」を2大目標とし、グッドガバナンス確立、社会セクター開発、農村開発、民間部門振興等を重視した16の個別目標を掲げている。

財政計画は国家開発計画の2大目標を踏まえ、限られた財源を教育・保健等の社会セクターに重点的に配分した計画となっている。

過去6回の支援国会合の経過を分析すると、第一回東京会議から第二回リスボン会議までは、紛争直後であるということもあり、プレッジされた支援の実施を遅滞なく行うことやドナー間の調整などに焦点が絞られていた。第二回支援国会合では緊急支援が概ね終了したことが確認され、この頃を境にドナーの関心は「緊急」から「復興・開発」へシフトしていった。また、同会合では当初ドナー主体で行われていた復興・開発について、現地側の参加が不十分だということが問題となった。ドナーはこのころから東ティモール人のオーナーシップの強化（Timorisation）により重点を置くことになった。2000年12月の第三回ブリュッセル会議からは、独立後の東ティモールに焦点が当てられ、独立後も自立発展できるような国づくりへの支援ニーズが高まってきたといえる。特に早急な人材育成の必要性が強調された。さらに、独立まで一年を切った第四回キャンベラ会議、第五回オスロ会議では、独立後の東ティモール政府の体制や財政について関心が集中し、何らかの継続的な支援の必要性が認められた。これは、支援各国が東ティモールの独立を控え国家運営の持続性に大きな関心があったことを反映している。そして第六回のディリ会議では独立後の国家運営の基礎となる国家開発計画を東ティモール政府による策定を確認したうえで、各国は今後の支援につきプレッジを行った。

第3章 復興のアプローチ

第3章 復興のアプローチ

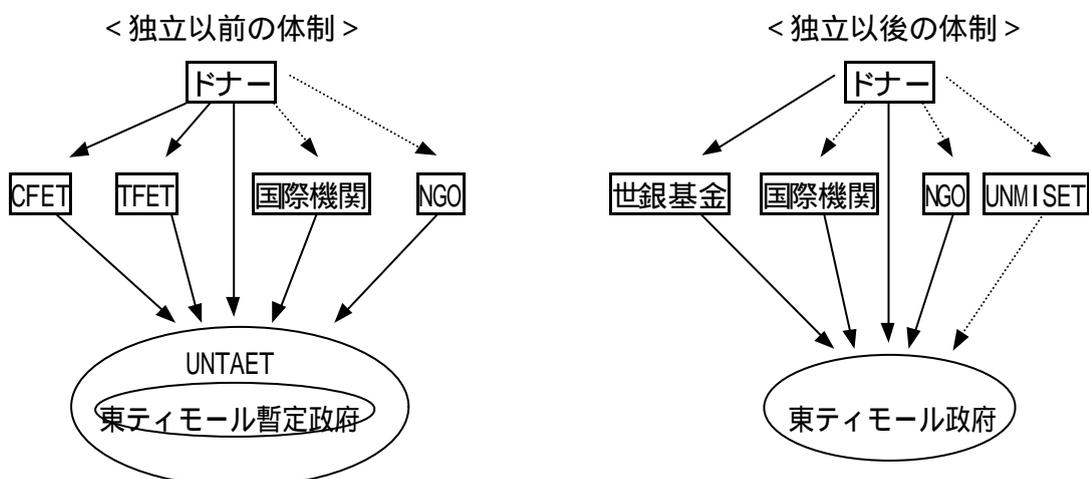
3-1 現地復興体制

騒乱後まもなく多国籍軍 INTERFET が介入し治安を回復した後、東ティモールの現地復興体制は概ね以下の構図にあらわすことができる。

1999年10月に現地政府に代わる組織として国連が暫定統治機構（UNTAET）を設置し、UNTAETは立法・行政・司法のすべての権限を行使することとなった。同年12月の第一回東ティモール支援国会合では、UNTAETが管理する東ティモール政府の経常予算のためのUNTAET信託基金（のちに Consolidated Fund for East Timor: CFET）と、世銀とADBが管理する開発プロジェクト予算のための東ティモール信託基金(Trust Fund for East Timor: TFET)が創設され、ドナーは各々に対して資金を拠出した。この支援国会合において、人道支援及び復興開発支援に対して、各ドナーから向こう3年間で5億2000万ドル強のプレッジが行われた。このうち、TFETに1億4800万ドル、CFETに約6300万ドルがプレッジされた。

TFETのプログラムはJAMの結果に基づいて策定され、ほとんどの分野で最大プログラムとなって全体の流れをリードした。ドナー各国の二国間協力、国際機関の開発支援事業は、これを補完する位置づけとなった。多くの国際NGOも緊急支援の段階から援助活動を展開したが、開発フェーズに移行するに従ってUNTAETやTFET等の協調体制の中での活動が求められるようになった。

なお、TFETは2003年度で終了予定であり、独立後は一部開発予算を組み込んだ政府予算の財政ギャップを補うための世銀国際開発基金からの財政支援と、ドナー各国の二国間協力、国際機関やNGOによる開発支援が実施されることになる。



3-1-1

UNTAET は治安維持のために 8,950 人の兵力、200 人の軍事監視員、1,640 人の文民警察官(CivPol)を擁し、さらに東ティモールの司法・立法・行政を行う全ての権能を有した。UNTAET を率いる国連特別代表(Special Representative of the Secretary-General: SRSG)としては、国連人道問題担当事務次長のセルジオ・デメロ氏(ブラジル)が任命された。デメロ氏は SRSG という権限とは別に、東ティモールの「暫定国家元首」(Transitional Administrator: TA)という権限を有しており、任務遂行のうえであらゆる必要な措置を講じる権限を与えられた。

(1) 国防機能

UNTAET は 2000 年 2 月に多国籍軍から平和維持活動を引き継ぎ、8,950 人の兵力及び 200 人の軍事監視員から成る Peace Keeping Force: PKF が設立された。PKF が全土の治安維持を担当する中、それと並行して東ティモールの軍隊創設についての議論が国内関係者、国連、各ドナー間で継続的にもたれた。その結果、2001 年 1 月 31 日に、東ティモール国防軍 (East Timor Defence Force: ETDf) 創設を規定した法律が公布された。国防軍は軽歩兵部隊 1,500 名と予備役 1,500 名から構成され、主に旧 FALINTIL 兵士がリクルートされている。ETDF は民兵などの襲撃から国民や国土を防衛することに加えて、災害に際しては救助活動に当たることを役割としている。PKF やポルトガル及びオーストラリアからの支援のもと、訓練が同年前半から開始され、2004 年までに訓練を終了させる計画である。2002 年 5 月時点で第一師団約 500 名の基礎訓練が終了し、第二師団の訓練がマナトゥトゥウ県メティナ口の軍事訓練施設で行われている。また、同月新設された海軍の訓練も、ディリのヘラ港で実施されている。現在東ティモールの安全は PKF 部隊によって保持されているが、独立と同時に PKF は 5,000 名規模に削減されており、ETDF が十分な能力を習得するのを待って、2004 年 6 月までに完全に撤退させる計画である。

(2) 警察機能

UNTAET 設立と同時に展開された国民文民警察 (CivPol) は当初 1,640 名規模であったが、東ティモール警察 (East Timor Police Service: ETPS) が 2000 年 3 月 27 日に設立されてから、彼らの訓練を行い、徐々に権限を移行していった。また、同月、警察学校が警察官の基礎的能力育成の訓練機関として設立され、全体で 1 年間の訓練プログラム

を実施している。毎月約 100 名の警察官を 3 ヶ月訓練し、その後 3 ヶ月の職場訓練を経て、適正に応じた配属先で残り 6 ヶ月間の職場訓練を行う仕組みとなっている。

UNTAET のマンデート終了時には CivPol は 1,250 名まで減少され、2004 年 1 月までに 100 名規模に縮小する計画となっている。ETPS は 2002 年 5 月時点で約 1,800 名が採用され（うち女性が約 20%）訓練を経て既に職務に就いている。UNTAET マンデート終了前に、マリアナ、スアイ、オクシの国境警備要員 200 名、犯罪捜査ユニットに 10 名、Rapid Response ユニットとしてディリに 120 名、バウカウに 60 名が配置された。

独立後は、アイレウ、マナトゥトゥ、バウカウで計 120 名の CivPol が ETPS に交代し、さらに、2002 年末までにディリの裁判所・空港警備及びサメ、アイナロ、エルメラで ETPS への権限移行が行われることになっている。2003 年 6 月までには予算上認められている定員 2,830 名全員の訓練を終了させ、2004 年 1 月に ETPS は CivPol から全権限を引き継ぐ予定である。それまでは、ETPS を含めた全体指揮権は CivPol 長官が行うことになっている。

（3）立法機能

UNTAET は暫定統治期間中、基本的にインドネシアの各法を継続して使用することとした。UNTAET 規則 1999/001 において、「例外を除き、1999 年 10 月 25 日以前に適用されていた各法を東ティモール法とする」と規定されている。但し、それに大きな不備や問題があった場合には、別途規則を UNTAET 名で公布し、UNTAET 統治期間中のみ適用した。一方、憲法制定議会は選挙で選出された議員によって構成されていたため、独立直前の 2002 年 3 月に独立後東ティモールに適用される新憲法を公布した。独立と同時に、憲法制定議会は国会に移行し、今後はここが立法機能を執行することになる。東ティモールではポルトガルやポルトガル語圏諸国（Comunidade de Países de Língua Portuguesa: CPLP）の支援を得ながら、各法律を全面的に見直している。2002 年 6 月現在、刑法、民法、商法の草案が完成しており、裁判官法、検事法、弁護士法、旅券法、住民登録法等も近々草案が完成する予定である。

（4）司法機能

法執行については、UNTAET のもと、最高裁判所（ディリ）と四つの下級裁判所（ディリ、スアイ、オクシ、バウカウ）が設立された。下級裁判所は刑事、民事、家庭裁判や損害賠償を含む全ての種類の訴訟を分類せずに取り扱い、最高裁判所は下級裁判所

を通過した訴訟のみを取り扱うことになっている。UNTAET 設立当初法曹分野は全員外国人だったが、圧倒的な人材不足に直面しつつも、東ティモール人化に努めた。2002年6月現在で最高裁判所には東ティモール人1名及び外国人2名の計3名の裁判官がいる。下級裁判所を合わせると、合計で裁判官25名、検事12名、弁護士(Defender)10名、東ティモール人法廷書記12名が就任している。重大犯罪・簡易犯罪双方とも UNTAET の責任のもと裁判が行われていたが、独立後は重大犯罪のみ UNMISSET が担当し、残りは東ティモール政府が担当することとなっている。裁判は UNTAET 時代から独立後の現在に至るまで、ポルトガル語、英語、インドネシア語、テトゥン語の4カ国語が通訳を介して併用されている。

(5) 行政機能- 東ティモール人化のプロセス

1999年の設立以降、UNTAET は東ティモール独立までの暫定政府としての役割を果たしてきたが、当初は外国人中心の運営であり、東ティモール人のオーナーシップを軽視しているとの批判があった。このため、復興の段階に応じた組織改編と同時に東ティモール人による統治への移行(Timorisation)を順次行ってきた。2000年に入ると、独立に向けた政治プロセスに東ティモールが主体的に参加するため、7月に全閣僚8名のうち4名が東ティモール人閣僚(内務、インフラ、経済、社会(教育・保健)担当)の第一次暫定政府(East Timor Transitional Administration: ETTA)が発足した。なお、9月にはラモス・ホルタが外務担当閣僚に任命されたため、最終的には9名中5名が東ティモール人閣僚となった。以降、同内閣の承認無しに政策決定は行われないこととなった。

UNTAET 設立当時の東ティモール側の受け皿としては、独立派の統合組織である東ティモール抵抗民族評議会(National Council of Timorese Resistance: CNRT、議長シャナナ・グスマン)が存在しており、UNTAET 設立当初は同組織が東ティモール人側の民意を代表する窓口となったが、これは村レベルの全国ネットワークを有していたのは CNRT だけであったという理由からである。1999年12月には、東ティモール人が意思決定の過程に参加するための機構として東ティモール代表10名、教会1名、UNTAET 5名の計15名からなる国民協議委員会(National Consultative Council: NCC)が設立された。同機関は2000年10月に36名の東ティモール人代表からなる東ティモール国民評議会(National Council: NC)に発展的に改変された。

2001年8月30日には91.3%の高い投票率で憲法制定議会選挙が平和裏に実施され、開票の結果、全88議席のうち、FRETILINが過半数を超える55議席を獲得した。同年9

月には、選挙の結果第一党となった FRETILIN を中心に全閣僚が東ティモール人からなる第二次暫定政府（East Timor Public Administration: ETPA）が発足した。東ティモール人行政官の採用も順次進められ、2002 年 5 月時点で 11,000 人の公務員が採用されるなど、徐々に東ティモール人の手による行政の枠組みが作られていった。一方、人材不足のため、管理職採用率は予算で定められている上限人員の約 52% しかリクルートされていない。

その後、2002 年 3 月 22 日に憲法が採択され、同年 4 月 14 日には大統領選挙が実施された。5 月 20 日に東ティモール民主共和国として独立し、同日シャナナ・グスマンが大統領に、FRETILIN の事務局長で、第二次暫定政府の主席閣僚であったマリ・アルカティリが新内閣の首相に就任した。また、憲法制定議会はそのまま国会に移行した。UNTAET は 5 月 20 日をもって任務を終了し、同日引き続いて国連東ティモールサポートミッション（United Nations Mission of Support in East Timor: UNMISSET）が発足。今後 2 年間、東ティモールの安全確保及び東ティモール政府の持続性・安定性の確保を目的に、軍事、警察分野に加え、小規模の民政部門が設立された。

3-1-2

2000 年 10 月に派遣された JAM により導きだされた復興・開発ニーズに対応するため、東ティモール信託基金（Trust Fund for East Timor: TFET）の創設が 1999 年 12 月の支援国会合にて決定された。ドナー各国からは、3 年間計 5 億 2000 万ドルのうち、1 億 4,800 万ドルが TFET にプレッジされた。2002 年 6 月時点で、基金総額は約 1 億 7,347 万ドルに達している。大口ドナーとしては、ポルトガル（5,000 万ドル）、EC（4,980 万ドル）、日本（2,790 万ドル）、オーストラリア（1,243 万ドル）、英国（1,016 万ドル）、世銀（1,000 万ドル）となっている（表 3-1 参照）。なお、米国は TFET に対しては 50 万ドルと支援規模が小さい。

TFET 総額は、1999 年の危機以降実施された復興開発支援（緊急人道支援を除く）総額の約 30% に相当する。資金拠出時期はドナーにより異なるため、基金拠出総額、プロジェクト間の優先順位等を考慮しつつ、各時点でプロジェクトコンポーネントの承認を行う方法を採用している。TFET のプログラムについては、東ティモール暫定政府と協議のうえで策定され、半年に一度の TFET ドナー会合で今後の計画の承認取り付け及び半年間の事業レビューが行われる。また、セクター毎にも、半年に一度ドナー合同ミッションが派遣され、同セクターのレビューが行われている。

基金の運営管理は世界銀行及びアジア開発銀行（ADB）が行うこととなり、JAM で指摘された支援ニーズのうち、保健、教育、農業、インフラ、水衛生、コミュニティ・エンパワメント、産業育成等の主要セクターでプログラムが策定された。インフラ、水衛生、マイクロファイナンス分野はアジア開発銀行（ADB）が担当しており、それ以外の分野は世銀が実施を担当している。

実際の事業実施に際しては、東ティモール暫定政府内の関係各省庁内に Project Management Unit: PMU を設置し、世銀が派遣する外国人コンサルタントをユニット長として就任する形を取っている。ユニットの職員は、UNTAET 職員もしくは東ティモール人の政府職員が兼務するケースもあるが、大抵は PMU 専属の東ティモール人スタッフが採用されていた。

3-1-3 /

TFET が開発プロジェクトのために設置されたのに対して、UNTAET 信託基金、後に CFET は、東ティモール暫定政府の経常予算のために設置され、UNTAET によって管理された。第 1 回支援国会合では、6,700 万ドルがプレッジされたものの、2002 年 5 月時点における拠出総額は 6,328 万ドルであった。大口ドナーとしては、日本（931 万ドル）、EC（907 万ドル）、オーストラリア（900 万ドル）、米国（850 万ドル）、ポルトガル（600 万ドル）、スウェーデン（597 万ドル）、英国（509 万ドル）があげられる（詳細は表 3 - 1 の通り）。

CFET は例えば電力セクターへの補助金や、軍隊・警察の規模に応じた人件費の上下等、政策決定事項に大きく左右されたため、半年毎の支援国会合で予算の中期報告を行うとともに次年度予算計画を提示し、ドナーの承認を得、随時不足分に対するドナーからの財政支援を呼びかけていた。

当初は国連本部の PKO 局が UNTAET 信託基金を設立し、ドナーからの支援取り付けを行っていたが、現地での予算策定機能が強化されるにしたがって、UNTAET に管理責任が委譲された経緯がある。

3-1-4

対東ティモール支援では、旧宗主国のポルトガル、地理的、政治的、経済的理由から大きな関心を寄せるオーストラリア、アジアの安定を図る日本、人道的見地から支援

表3-1 Estimated Donor Contributions to East Timor October 1999 - May 2002

No Donor	UNTAET Trust Fund/CFET	TFET	Humanitarian Assistance	Development Assistance	Total 99-02	Budgetary Support 02-05	Project Support 02-05	Total 02-05	Grand Total	Ratio
1 Japan	9.31	27.90	34.26	75.00	146.47	0.00	50.00	60.00	206.47	21%
2 Portugal	6.00	50.00	10.30	51.10	117.40	9.00	60.00	69.00	186.40	19%
3 Australia	9.00	12.43	34.17	43.20	98.80	13.20	29.00	42.20	141.00	14%
4 EC	9.07	41.79	41.85	2.90	95.61	6.00	27.00	33.00	128.61	13%
5 USA	8.50	0.50	36.20	50.00	95.20	12.00	19.00	31.00	126.20	13%
6 UK	5.09	10.16	9.50	3.45	28.20	18.00	0.00	18.00	46.20	5%
7 Norway	3.04	2.40	9.07	1.44	15.95	9.00	9.00	18.00	33.95	3%
8 Sweden	5.97		5.00	0.09	11.06	0.00	12.00	12.00	23.06	2%
9 Canada	0.37		0.90	11.84	13.11	0.00	9.00	9.00	22.11	2%
10 World Bank		10.40			10.40	5.00	0.00	5.00	15.40	2%
11 Germany			3.80	1.90	5.70	0.00	5.40	5.40	11.10	1%
12 Finland	1.49	2.94		1.31	5.74	3.30	0.00	3.30	9.04	1%
13 Ireland	0.96	0.47	1.15	1.60	4.18	3.00	1.10	4.10	8.28	1%
14 UNDP			0.00	0.00	0.00	0.00	7.00	7.00	7.00	1%
15 China				6.00	6.00	0.00	0.00	0.00	6.00	1%
16 New Zealand	0.21	0.36	0.37	1.76	2.70	0.60	2.70	3.30	6.00	1%
17 Netherlands	2.25			0.20	2.45	0.00	0.00	0.00	2.45	0%
18 Brazil				2.35	2.35	0.00	0.00	0.00	2.35	0%
19 ROK	0.40		0.25	0.98	1.63	0.00	0.00	0.00	1.63	0%
20 Belgium				0.69	0.69	0.00	0.00	0.00	0.69	0%
21 Brunei	0.60			0.60	0.60	0.00	0.00	0.00	0.60	0%
22 Spain	0.35			0.35	0.35	0.00	0.00	0.00	0.35	0%
23 Denmark	0.28			0.28	0.28	0.00	0.00	0.00	0.28	0%
24 Luxembourg	0.25			0.25	0.25	0.00	0.00	0.00	0.25	0%
25 Italy		0.20		0.20	0.20	0.00	0.00	0.00	0.20	0%
26 Switzerland	0.12			0.12	0.12	0.00	0.00	0.00	0.12	0%
27 Malaysia				0.06	0.06	0.00	0.00	0.00	0.06	0%
28 Czech Rep.	0.02			0.02	0.02	0.00	0.00	0.00	0.02	0%
29 Palau	0.01			0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.01	0%
TOTAL	63.28	159.55	186.82	255.87	665.52	79.10	241.20	320.30	985.82	100.0%

Notes :

Development assistance includes funds committed by donors in 2000, 2001 and 2002 according to their respective financial years
 * Portugal disbursed US\$30 million by May 2002 and provided promissory notes of US\$20 million in accordance with its pledge of US\$50 million.

** According to the World Bank, another US\$43 million (including Technical Assistance) was unofficially pledged in addition to the US\$320 million. Hence, the total pledge amounts to US\$360 million.

(Budgetary Supportについても同様で、ブレッジ総額US\$80.2millionとは差がある。)

していた EC、市民社会育成及び民主化支援の観点から支援を行っていた米国の 5 ヶ国・機関が突出している。これらの国・機関の支援は、1999 年以降 2002 年 5 月の独立までの支援総額の 80%を占めている。それぞれの支援額は、UNTAET Donor Coordination Unit (DCU)によると、日本 1 億 4,600 万ドル、ポルトガル 1 億 1,700 万ドル、オーストラリア 9,880 万ドル、EC 9,561 万ドル、米国 9,520 万ドルとなっている。いずれも TFET 及び CFET への拠出と、直接支援の実施を行っており、援助の配分は各国・地域の援助政策によって異なっている（詳細は表 3 - 1 参照）。特に二国間支援国については、自国の visibility を確保するために、TFET よりも直接支援を好む傾向にあった。

各国・地域はそれぞれ戦略的に援助分野を決定しており、後述する援助調整の場で可能な限り TFET や他の援助とのドナー間の重複を回避し、協調・補完を図ろうとはしていた。しかし、各国の得意分野や支援したい分野は必然的に重複してしまうため、特定分野に援助が集中してしまう場合もあった。なお、各ドナーの援助動向については、別途第 4 章に記載する。

3-1-5

人道緊急支援においては、UNHCR、WFP、UNICEF、IOM などが活躍した。資金面でもこれら機関に対しては CAP などを通じてドナーから比較的潤沢な資金が流れた。DCU が行った各ドナーからの聞き取り調査によれば、緊急人道支援のために拠出された援助総額は 1 億 8,682 万ドルにのぼる（詳細は表 3 - 1 参照）。

一方、その後の復興・開発支援においては、ドナーからの拠出金は世銀信託基金へ一本化されてしまい、世銀・ADB 以外の国際機関は同基金を使用できなかったため、UNDP、ILO、UNESCO などの開発系機関は予算不足に苦しみ、十分な活動が行えなかったといえる。また復興・開発支援においては、二国間支援国と同様、TFET プログラムと協調、補完する位置づけであった。

3-1-6 NGO

人道緊急援助の段階から多くの国際 NGO が参入し、援助物資の配布や緊急医療サービスの提供などで活躍した。UNTAET や現地 NGO である NGO Forum が調整にあたったが、短期間に多数の団体が参入したことから、地域的不均衡や支援方針の不一致などの問題も生じた。また、紛争以前から東ティモールで活動実績のある団体が少なかったこと、コミュニティとの橋渡し役となる現地 NGO のほとんどが人権 NGO であり開

発に経験がなかったことから、二国間機関はコミュニティでの活動においては住民側とのコミュニケーションに細心の注意を払う必要があった。また、復興が進むにつれ、UNTAET やその他協力機関との協調体制の中での活動が求められるようになり、NGO の活動に制約が生じるケースもあった。この顕著な例が保健セクターであり、各地で活動している NGO の多くが活動内容を変更したり、活動を終了して撤退した。

3-1-7

情報が不足し混沌とした状況下、短期間に多数のアクターが多種多様な援助活動を行うポストコンフリクト支援においては、これらの活動をいかに調整するかが大きな鍵となる。東ティモールの場合は、初期の段階で、UNTAET は緊急人道援助の一部 (Quick Impact Projects : QIPS)、CFET、TFET 以外の二国間の援助、NGO による援助を、世銀・ADB は TFET 管理者として保健、教育、農業、インフラ、コミュニティ・エンパワメント、産業育成等への援助、UNDP が財政金融分野以外のガバナンス支援及び UN Development Coordinator として国連機関による援助を管理・調整することが決定された。

また、関係機関の協議に基づき、援助調整にはツートラック形式がとられることとなった。第一トラックは種々の国際会議の開催である。ここでは、東ティモールの今後目指すべき方向性や重要な政策が協議され、復興開発支援の進捗状況のモニタリングが主要な目的とされた。第一トラックとしては、半年毎に UNTAET と世銀共催で開催された支援国会合及び TFET に提出しているドナーのための TFET ドナー会合があげられる。第二トラックは、経常予算支援やセクタープログラム支援にかかる連携・調整を図るために東ティモールで開催された種々の会議である。これは東ティモールに駐在する各ドナー・国際機関と東ティモール暫定政府の間で持たれ、月例ドナー調整会議、暫定政府の各省庁が主催するセクター別調整会議、世銀や ADB 主催のドナー合同セクターレビューミッション等があげられる。なお、UN Development Coordinator である UNDP は、月1回、国連機関及び DCU を招いて UN Heads of Agency Meeting を開催し、共有すべき重要事項の情報共有を図っていた。その他にも、重要な政策や、ドナーから月例ドナー会議にて強く要請された 이슈ーにつき個別にドナー会議が開かれることもしばしばある。主な援助調整枠組みは以下の通り。

(CFET)	(TFET)	(二国間支援)
東ティモール支援国会合(半年毎)		
月例ドナー調整会議(月毎)		
TFET ドナー会合(半年毎)		
ドナー合同セクターレビューミッション(半年毎)		
セクター別調整会議(随時)		
イシュー別ドナー会議 (随時)		

支援国会合 / 半年に1回(海外):

大枠での UNTAET/ETTA(もしくは ETPA)の復興・開発方針や進捗状況、また各国の支援方針の意向が表明される。

月例ドナー調整会議 / 月に1回(ディリ):

ディリに駐在するドナー、援助機関の代表を集め UNTAET の DCU と世銀の共催で行われるが、支援の枠組みにかかる議論やドナー共通の問題、その時々トピックについて意見交換が行われる。

セクター別調整会議 / 週に1回(ディリ):

教会、NGO から PKO、ドナーまであらゆるアクターが参加できる場であったが、調整や協議というよりは情報交換・情報伝達が主な内容となっていた。

ドナー合同セクターレビューミッション / 半年に1回(東ティモール各地):

世銀が提唱して2000年末より始まった試みだが、セクター別に主要アクターを集め、UNTAET とともに共同でセクターのプロジェクト進捗管理、政策提言、評価、調整を行っている。技術的見地からの検証を行うほか、実質的な援助調整は主にここで行われていた。

その他二国間の個別調整など / 必要に応じて

3-2 セクター別復興プロセス

ここでは、第2章において確認された支援ニーズの状況を概観するとともに、緊急人道援助及び復興・開発支援のそれぞれにおける支援アプローチと課題を検証する。

3-2-1

2000年5月にCAPの合同評価調査がUNTAET、主要援助国等の参加により行われた。その報告書によると99年10月に出されたCAPに明記された9つの目標(Goals)、CAP自体の評価、および横断的イシューについての評価をそれぞれ記載。主要なポイントは下記のとおりである。

(1) 緊急支援ニーズ(acute needs)への対応

明確な目標設定と秀越な各機関の調整等により、緊急ニーズへの対応はほぼ達成。ただし、シェルター供給は依然として不足しており、継続した支援が必要。

(2) 人々が危機的状況に陥ることを防止する対応

一時的な安定は確保しているが、マラリア等の感染症の蔓延等が危惧されており、国際NGOによる継続的な支援が必要

(3) 移行計画の策定

緊急支援から復興開発への移行計画は欠如。

(4) 経済復興のための組織づくり

保健分野におけるIHAの設立等を除き、全体として達成度は低い。

(5) インフラの復興

限定的な達成度にとどまる

(6) 避難民の帰還

16万人がすでに帰還したが、9万人が依然西ティモールにとどまる。避難民は概ね順調に帰還しているが、今後も避難民の帰還には継続的な支援が必要。

(7) 住民の生計戦略(Livelihood Strategies)の強化：

特筆すべき対応はみられない。

(8) 人道原則 (Humanitarian Principles) の統合化

当初 SPHERE 及び赤十字行動規範を原則として適用予定だったが、いかに実践されたかのモニタリングは行われていない。

(9) 東ティモール人の参加促進のための基盤づくり

支援開始当初から東ティモール人の参加を確保するための枠組みはなく、東ティモール人の関与は非常に低い。意思決定プロセスにおける東ティモール人参加の枠組みづくりは極めて重要な課題である。

(10) CAP の評価

ドナーにとっては有効なツールとして機能したが、国連機関においては評価がわかれており、NGO にとっては不満。

(11) 人道支援全体の実施状況とインパクト

全体として人道支援は非常に積極的でタイムリーであった。

(12) 横断的イシュー

- ・ジェンダー：女性を対象としたカウンセリングが行われている。文化的に女性の役割は低く、女性のエンパワメントにさらなる努力が必要。
- ・環境：緊急支援においては、環境問題はほとんど考慮されていない。
- ・現地能力強化：緊急支援の段階では、東ティモール人の能力強化は優先度が低かった。職業紹介のためのデータベース構築や、英語研修の増加が今後必要とされる。

3-2-2

2001 年 6 月、国民評議会 (NC) は真実和解委員会 (Commission for Reception, Truth and Reconciliation) の設置にかかる改正法令を採択した。同委員会の役割は、1974 年 4 月 25 日から 1999 年 10 月 25 日の間に、同領土で起こった人権侵害について、真実を明らかにする役割を担う、法廷で裁かれる重大犯罪以外の軽犯罪を犯した人々に対する寛容な対処によって、コミュニティの再融和を図る、再融和と人権の唱導に関わる提言を政府に対して行うというものである。同委員会は 2002 年から活動を開始することとなっており、7 人の国家委員と 25 ~ 30 人の地域委員からなる。運営期間は 2 年間となるが必要に応じて 6 ヶ月の延長をすることができるとなっている。

なお、重要犯罪に関しては重要犯罪部門 (Serious Crimes Unit) を設けて事態を検証

することとなった。検証する対象は1999年1月1日から10月25日の期間に起きた重大犯罪である。同部門は主に10の重要犯罪事件の検証を行ってきたが、裁判はポルトガル語、英語、テトゥン語、インドネシア語の4カ国語が通訳を介して行われるため、作業に支障がでていることが指摘されている。

西ティモールの難民キャンプには2002年5月現在でも、5~6万人ともいわれる東ティモール人難民が生活しているという。その大半は元民兵の関係者、家族であるといわれ、東ティモールへ帰還すると報復されるとか、迫害されるといった情報を流して引き留めたり、暴力により帰還を出来ないようにさせているとの報告もある。しかしながら、国際的な統合派東ティモール難民に対する融和努力によってかなりの難民が帰還しているのも事実で、今後も西ティモールに残るのは、インドネシア時代に公務員をしていて、現在もインドネシアで公務員を続けている東ティモール人であるといわれている。

3-2-3 /

前述したとおり、2000年後半から、UNTAETは行政部門の東ティモール人化促進を図ってきた。しかし、インドネシア統治時代は政府の上級・中級職の大部分がインドネシア人に占められていたため、東ティモール人行政官、特に管理職クラスの人材育成が大きな課題である。11,874人の公務員採用計画に基づき、2002年2月までに8,768人(73.85%)が作用されたものの、その大部分は教員、保健従事者等の現業部門で、管理職採用率は予算上限人員の51.6%に留まっている。

新規採用者の訓練については、政府内に公務員研修所(Civil Service Academy: CSA)が設立され、東ティモール人公務員の導入研修、語学研修、コンピューター研修、管理職層を対象とするマネジメント研修などが実施されるようになった。しかし、極端な講師不足のため、量・質ともに改善の余地は大きい。

また、多数のドナーが人材育成支援のためのプロジェクトを実施したものの、いずれもアドホックなアプローチに留まっていたため、2001年8月、UNDPの支援を受け、当時の国家開発計画庁(National Development Planning Agency: NPDA)内に、Capacity Development Coordination Unit(CDCU)が設置され、各省庁の人材育成プロジェクトの調整にあたることになった。NPDAはさらに、UNDPからの人的・財政的援助をもとに、向こう10年間の公共セクター・マネジメント・プログラム(Governance and Public Service Management: GPSM)を策定した。このプログラムは、政府の健全な運営及び効果的な公共サービスを提供しうる公務員の育成に主眼を置いており、上級・中間管理職の組織

マネジメント手法、予算策定能力、監督能力等の向上のために75のプロジェクトを提言している。2002年6月、UNDPはフィンランド政府の支援を受けて、GPSM中の11のプロジェクトの具体的なプロジェクト・デザインを提案している。その他には、AusAID、IrishAID、USAID、ADBがいくつかのプロジェクト支援に興味を示している。

人材育成はTFETに含まれていないが、全てのドナーがその重要性を認識しており、規模の大小はあるものの、大部分のドナーが本分野の支援を行っている。中でもオーストラリア、ポルトガル、米国はガバナンス部門の人材育成に力を入れており、国の中枢部門に対して支援を行っている。オーストラリアは多岐にわたる分野で協力を行っているが、特に財務部門、司法部門（土地所有権）、外務部門に力を入れている。財務部門については、自国の財務省スタッフを東ティモール財務省予算課の課長及び職員として5~6名派遣し、東ティモールの予算編成を全面的に担っていた。また、歳入課にもスタッフを派遣しており、税制などにも主体的に関与している。現在司法省に組み入れられた土地財産課についても、弁護士を派遣し、係争解決のための規則や人材育成を行っていた。50名の外交官研修をオーストラリアで行った実績もある。ポルトガルは司法部門について、憲法やその他の法律起稿のための専門家を派遣している。また、国会にも多数の人材を派遣し、国会運営について技術協力を行っている。米国は重要犯罪ユニットに弁護士を派遣すると同時に、東ティモール人の法曹研修、選挙管理のための技術協力等を行っている。JICAもインドネシア、マレーシア、シンガポール等の連携により、法曹人材研修、外交官研修、警察官研修のプログラムを実施した。

3-2-4

ポルトガル統治下、教育に対する投資はほとんどなされず、東ティモールに高等教育機関は一つも存在しなかった。インドネシア時代には、インドネシアの教育制度が敷かれ、高等教育機関も分野限定的ながら複数設立された。また、全額政府出資のポリテク創設や、東ティモール州に特化した職業訓練コースを設置するなど、政治的な配慮からにせよ、東ティモールの教育セクターに対して相当な投資が行われたと言える。

1999年の騒乱以後は、確立されていた教育システムが崩壊し、全国に建てられていた教育施設、機材、教材の約8割近くが破壊されてしまったため、UNTAETは教育分野のマスタープラン策定、教育の格差（性差・地域差・所得格差等）是正、教育システム（教育言語・教員養成・教材開発など）の確立を緊急かつ最重要課題として掲げた。

教育分野の復興開発に主導的役割を果たしたのは、世銀である。UNICEF と共同で行った TFET の Emergency School Readiness Project (ESRP^{1,2}) では、世銀が全国レベルで初等・中等教育施設の修復・新築、教科書の配布、学校家具の調達など基本的な学習環境の整備に努め、UNICEF が屋根の葺き替えを担当した。このプロジェクトは当初、2000 年 10 月の新学年度開始に間に合うよう、最低限の環境を備えた教室を全国で 2,800 教室建設するというものであった。しかし、調達手続きの不備やローカルコントラクターのキャパシティ不足などの要因が重なって大幅に遅れ、本プロジェクトの終了は 2002 年前半までずれこんだ。タイミングの問題は大きかったものの、この結果、修復が必要とされていた校舎の 99% は修復が完了し、2001 年 10 月の新学期に際して、24 万人の生徒が 6,000 人の教師の指導によって、初等学校で学んでいる。また、日本の中学校にあたる前期中等教育 3 年間（7 年生から 9 年生）については義務教育となる予定であり、ESPR で中等教育施設が改修される予定となっている。

UNTAET は教育・文化・青年活動・スポーツ省（当初社会開発省）を設置し、その地方出先機関として、各地方行政事務所の中に教育担当官が 1 名ずつ設置されている。人事などの行政事務は地方の責任とされているが、予算は未だ中央政府が握ったままである。初等教育の施設については TFET がカバーすることになったため、UNTAET は 2000 年 10 月からの教育再開に間に合わせるよう、約 3,000 名の教員の採用を担当した。インドネシア時代から初等教員の多くは東ティモール人であり、初等教員の養成機関がデシリにあったことから、人数の確保はさほど困難ではなかった。しかし、教員の質が一般的に低かったため、CNRT と協力しながら、教員資格制度改革を実施し、全国统一教員採用試験の合格者のみを雇用することとした。この試験によって教員の質が一定レベル確保されたとのドナーからの評価がある一方、ベテラン教員の多くが職を失ったことや、新規採用者の教職経験不足によって混乱が生じると危惧する声もあった。3,000 人の教員も、予算の制約上決められた人数だが、需要を満たしているとは言えず、結局この試験に失敗した無資格要員や代用教員を雇用せざるを得ない状況も発生しており、今後の予算拡充及び教員資格制度の改善が望まれる。中等教員については、インドネシア時代 70～80% が東ティモール以外の出身者であったため、現在深刻な教員不足が懸念されている。また、中等教育修了者の多くが就職口がないため、十分な学力もないまま国立大に殺到していることから、中等教育段階での職業準備や質的な向上が強く求められている。特別予算を組んで再開された唯一の東ティモール国立大学では、現在約 5,000

人の学生が学んでいる。さらに、2001年7月には国立言語学研究所が東ティモール大学内に設立され、東ティモールの現地語であるテトゥン語についての研究が推進されている。

二国間の支援としては、ポルトガルとオーストラリアが突出している。ポルトガルは、公用語をポルトガル語にすべく、以前から対東ティモール支援総額の約50%を教育に充て、教育分野に積極的に支援をしてきた。主な支援内容としては、初中等教育におけるポルトガル語教師の派遣、破壊された学校及び教員住宅の改修工事、一般成人を対象としたポルトガル語学教室の開催、教科書の供与、奨学金の付与などがあげられる。また、教育のもう一方の柱である技術教育・職業訓練分野においては、ポルトガルとブラジルが職業訓練プロジェクトを実施している。オーストラリアは援助総額の約20%を教育・人的資源開発に充てている。主なプロジェクトは留学生支援や英語教育の実施である。一方、東ティモールがポルトガル語化政策を選択した今、オーストラリアの活動できる分野が狭くなってきているのは事実である。我が国も東ティモール大学工学部への支援により中堅技術者の育成を図るとともに、インドネシア大学で学業を中断せざるを得なかった東ティモール人学生300人に対して奨学金支援を行っている。

3-2-5

保健医療サービスは、国際NGOによる緊急医療支援活動から始まった。緊急支援終息後もUNTAETがこれに取って代わることが技術的に不可能であったため、引き続き国際NGOにより支えられてきた。一方、世銀のTFET保健プログラムは医療施設の改修から政策策定、人材育成、診断法確立やキャンペーンまで、幅広くカバーしており、UNTAETとの強力な協調関係の下、世銀が復興政策を強くリードした。具体的には全国に均一な最低限の医療サービスを公平に行き渡らせることを目的に、SWAPs(セクターワイドアプローチ)を採用し、バイドナー、NGOなどあらゆるアクターがUNTAETの統一的な方針に基づいて支援を行う枠組みをつくった。こういう背景もあり、ドナーによる大きなプロジェクトは実施されていない。また、SWAPsの採用により独自の活動を望むNGOとUNTAETとの間で一時、対立も生じたが、現在ではすでに国際NGOから東ティモール人への業務の引継ぎが行われており、国際NGOは順次撤退している。

世銀のTFET保健プログラム以外の支援としてはECHOが前述の国際NGOの大半を資金的にバックアップしたほか、オーストラリアが歯科や精神科などで細々と協力を行

っている。JICA も日本の NGO と連携しながら保健・医療サービスの提供を支援した。

なお、保健セクターは早い段階から政策決定に東ティモール人を取り込んでおり、東ティモール人化が最も円滑に進んだセクターと言える。

3-2-6

インフラは、1999 年 8 月の住民投票後の混乱により 70% が破壊されたといわれるが、主要道路の流失・陥没部の修復、主要市町の電力・上水道施設リハビリ等により、1999 年の整備水準への復旧整備が進んでいる。破壊されたインフラの復旧という明確な目標があること、主要アクターが限られていたことから、インフラ分野では、TFET プログラムを管理する ADB と二国間支援国とがうまく調整しながら道路、港湾、電力、上水道などの復旧が進められてきた。道路では ADB と日本（緊急フェーズには PKO も大きな役割を果たした）、港湾および電力は ADB、日本、ポルトガル、上水道はオーストラリアと日本が主要アクターとなった。復旧作業は進められているものの、技術者不足、予算不足、料金回収システムの未整備等の問題が山積しており、維持管理が今後の大きな課題となっている。

(1) 道路・橋梁

山地、丘陵地が多い東ティモールにおいては、急峻な傾斜地に作られた道路が多く、雨季の激しい降雨と維持管理不足の為、浸水や斜面や路肩の崩壊等により通行不能となることが多い。1999 年以降 PKF、TFET、日本政府緊急無償資金協力等により幹線道路の緊急リハビリが行われ、主要幹線道路の多くは通行可能となった。

幹線道路 1250 キロの維持管理費用は CFET 予算で計上されているが、定期的な復旧整備の予算はドナー支援に期待している。また、TFET によりコミュニティメンテナンスを行うディリ、マリアナ、サメ、パウカウ 4 地方事務所及びオエクシ支所が設置され、国際アドバイザーによる技術支援が行われてきたが、2002 年 7 月以降は予算的にも運輸通信公共事業省が運営していく予定である。

(2) 上水道

上水道は、1999 年の混乱時に浄水場・井戸施設の電気、機械等の施設及び給水管が破壊を受けたものの緊急的な復旧整備が進み、現在は各県で上水の供給が可能となった。日本もディリ及び地方主要都市の上水道の復旧計画の策定及び建設について大きな貢

献をした。しかし、インドネシア時代の整備水準が必ずしも高いものではなく、人々が安全な水の供給を受けることが可能となるよう計画的な施設整備が必要である。

また、都市部の上水道供給の維持管理運営は水衛生局が行うが、村落部はコミュニティが維持管理運営することになっており、今後は自立的な運営を目指し、水道料金の徴収も徐々に進める予定。関連制度、法整備支援は TFET、マネジメントの人材育成は AusAID が支援してきた。

(3) 電力

電力は 1999 年の混乱終了時点において、ディリを含む東ティモール各地にあるインドネシア時代の 60 箇所のディーゼル発電所のうち稼働できるのは約半数となっていた。ディリ市の発電所の復旧に加え残り半数の地方発電所うち、ポルトガルの支援で 4 箇所、日本の協力で 13 箇所のリハビリが終了し、2002 年中に TFET (ADB 管理) で最大 21 箇所のリハビリが行われる予定である。維持管理については電力公社 (EDTL) は都市部の発電所の運転維持管理を行い、地方発電所はコミュニティが運転維持管理するシステムを検討中であるが、電力公社においても技術者が決定的に不足しており大きな課題となっている。

また、財務面では、ディリ市で開始された料金徴収が徴収率・範囲とも計画を下回る一方、インドネシア時代と比べて高騰した燃料費を支出する為、国庫補助に大きく依存する経営体質となっている。経営面の改善を進めるという観点からは政策・意思決定に必要なマネジメント人材も非常に不足している。

3-2-7

農業セクターは全労働人口の約 74%、GDP の約 25% (2001 年) を占める東ティモールにおける主要産業である。このため、多くのアクターがこの分野を支援してきた。1999 年 9 月の住民投票後の避難による農業人口流出、生産財の破壊、官民サービスの停止等に伴い農業生産力が低下したが、食糧援助や緊急支援により危機的な食糧難は脱している。しかし、中長期的な農業の復興・開発にどのような手法やアプローチを用いるかについては、それぞれ立場を異にしており、議論をしながら開発を進めているのが現状である。例えば世銀が開放市場経済の考え方を基礎にした政策を打ち出しているが、これに対し日本は一定の生産性があがるまでの期間はある程度の保護は必要との考え方を示している。TFET を中心としたこれまでの支援は生産手段 (農機具、灌漑設備など)

が主流であったため、今後の問題としては農業分野の政策・制度づくりや農業技術者、農民のキャパシティビルディングに重点をおいていく必要がある。

2002年6月現在の国家開発計画（マクロ経済分野）の中でも、2007年時点の農業雇用01年比45000人増、農業GDPが全体の31%かつ年間成長率6.8%を見込んでおり、経済の牽引力となることが期待されている。一方、農水産省の2002年度CFET予算は137万ドルであり、全体予算の2%弱にすぎず、同省職員数もインドネシア時代の約6000人（全公務員の約18%）に対し、2002年度現在196人（同約1.2%）に制限されている。農民の指導をするにもスタッフが不足している状況である。また、事業予算もごく僅かで、事実上自ら事業を展開するのは困難な環境にある。こういう状況の中で、開発計画全体における農業の基本的な位置づけまたは基本政策が更に明確にされることが求められている。

第4章 東ティモール復興支援、実施体制とその変遷

第4章 東ティモール復興支援、実施体制とその変遷

東ティモールでは復興・開発支援のアクターが、その支援の時期により変遷した。緊急援助期の終了後は移行期と呼ばれる緊急援助と復興援助が重なる部分があり、この時期を対象とした USAID の OTI や EC の ECHO などが短期ニーズに即した援助を実施して、この時期に特化したスキームを実施している。治安が安定し、二国間援助機関が本格的に進出できるようになると、JICA、AusAID などの各国援助機関による復興・開発支援活動が開始された。

援助の調整は、緊急援助期には国連人道援助調整室(OCHA)が実施した。OCHA は、緊急援助ニーズをまとめた CAP を基礎に国連機関、二国間援助機関、NGO による援助全体を調整する機能を持っている。緊急援助期が終了して復興・開発期に移行すると、OCHA から UNDP にその調整役が移る。

また、復興・開発支援に際して、NGO の果たす重要性は増大しており、主要なアクターであるとの国際社会による認識が定着している。特に、緊急援助期から支援を実施している国際 NGO は現地の情報や手法を蓄積しており、効果的な支援を東ティモールで実施した。一方、現地 NGO は草の根のニーズを把握し、緊密なネットワークを持っているので、早期から連携することは有用である。しかし、東ティモールの現地 NGO はインドネシア時代、インドネシアによる人権侵害を告発することを主眼とした人権 NGO がほとんどで、開発プロジェクトを実施した経験があまりないか、活動していても経験が浅く、方法論や技術的な支援が必要であり、NGO のキャパシティビルディングの必要性があった。

4-1 国際機関

4-1-1

世銀は東ティモールの復興支援の中心的な役割を担ってきた。すでに 1999 年 4 月より東ティモールにおける政権移行に備えて経済社会調査を実施おり、同年 9 月の騒乱後にはいち早くワシントンにてドナー及び国連機関による会議を招集し、JAM をコーディネートし現地に派遣した。11 月には 8 分野の復興重点分野を発掘し、12 月の支援国会合にて発表した。同会議では開発予算に相当する東ティモール信託基金(TFET)も創設された。世銀は東ティモール危機の当初より、復興開発支援の枠組み作りの中心的な役割を果たした。

TFET はすべて無償資金であり、運営は世銀（ADB も運営支援をしている）によって行われている。具体的にはコミュニティ開発については世銀と ADB が共同で運営しており、その他についてはデマケ - ションがなされている。世銀は保健、教育、農業（灌漑含む）、中小企業（SME）支援などのプロジェクトを調整・運営している。世銀は TFET 以外でも世銀は様々な調査研究や政策提言を行っている。汚職防止のための人材育成に関わるデータベース作成、公務員給与のレビュー、ガバナンス強化のための研修、PRSP 等の作成のための住民調査、除隊兵士の再定住と生計創出に関わる計画策定などの復興開発戦略を策定している。

また、独立後は移行支援プログラム（Transition Support Program）という名称で世銀が管理する基金が設立され、東ティモール政府の向こう 3 年間の財政不足を補うための支援を行う予定である。基金に拠出するドナー、世銀、東ティモール政府間で合意されたプログラムに沿って東ティモール政府の達成状況を半年毎にドナー合同ミッションを派遣してモニタリングする計画となっており、資金はその達成状況に応じて拠出されることになっている。

なお、世銀は東ティモールにおける復興開発のアプローチとして以下の 5 点を挙げている。短期的にはベーシックニーズに焦点を当てる、東ティモールの独立を支援する、開発プロセスにおける東ティモール人のオーナーシップを高める、援助の一貫性・効率性のための援助調整を精力的に行う、移行過程に応じた支援を行う。

4-1-2

ADB は、東ティモール危機直後の緊急人道援助よりも復興開発支援に関心を払ってきており、その支援戦略としては、貧困削減、政府の自立のためのキャパシティビルディング、コミュニティの参加を得た効果的なガバナンスの確立、ADB の行う支援すべてにおけるジェンダーの視点の重視、の四点が挙げられている。

TFET の ADB 部分としては、マイクロファイナンスと道路、港湾、電力、水衛生、通信に関わるインフラの復旧を担当している。また、TFET 以外にも ADB では独自の技術支援（Technical Assistance: TA）を行っている。TA の分野としては経済政策、マイクロファイナンス、地方政府のキャパシティビルディング、社会経済開発戦略、環境アセスメント能力向上、通信分野の復興、貧困アセスメント・統計、運輸部門改革、コミュニティ・エンパワメント、電力部門開発計画などで、TFET の ADB 担当分野および ADB の重点支援分野に準じている。

4-1-3

UNDP 東ティモール事務所は 99 年に開設され、UNDP 自身の活動の他、UN Development Coordinator として、復興開発支援に関わる国連機関全体の調整機関の役割を担っている。東ティモール正式独立後は UNDP 事務所長が UNMISSET の副代表を兼任している。

TFET にガバナンス分野の支援は含まれなかったため、IMF・世銀が支援する財政金融分野以外のガバナンス分野は主に UNDP が案件形成や調整支援を行ってきた。2000 年に国連機関全体の開発課題について Common Country Assessment: CCA をとりまとめた他、2003 年 1 月から 3 年間を対象とする United Nations Development Assistance Framework: UNDAF を作成中で、新政府との協議を経て正式に発表する見込みである。UNDAF 原案では、貧困削減と持続的開発を上位目標とし、家計収入上の貧困、教育、健康、ジェンダー、環境・天然資源の 5 項目 22 目標を設定している。また、同目標を達成するための戦略として、政府のキャパシティビルディング、公務員一般への技術支援、Civil Society Organization: CSO のキャパシティビルディング、市民教育と人権のアドボカシー、インフラのリハビリ、難民の帰還と再統合をあげている。UNDAF をふまえ、UNDP 東ティモール事務所の中長期戦略(Country Paper Outline: CPO)も別途作成される予定である。

UNDP の実施しているプロジェクトの多くはバイのドナーからの資金で実施されているが、法曹研修、NPDA による国家計画作成支援、情報通信整備、職業訓練、南々協力など独自に実施したものもある。UNDP は東ティモールにおける復興開発支援の柱として、良い統治 (Good Governance)、持続可能な生計 (Sustainable Livelihoods)、インフラ復旧 (Infrastructure Rehabilitation) の三つを挙げている。三本柱ごとの重点支援分野をまとめると表 6-1 のようになる。特にインフラ復旧については、その多くが日本からの緊急無償資金協力の資金により実施しているものである。

表 4-1 UNDP による重点支援分野

良い統治	<ul style="list-style-type: none"> ・ 行政機関の再建 ・ 行政のリーダーシップ強化のための政策助言 ・ 公務員のキャパシティビルディング ・ 司法制度構築支援 ・ 市民団体のキャパシティビルディング ・ ジェンダー、人権、環境問題を中心に据えた開発アプローチ
持続可能な生計	<ul style="list-style-type: none"> ・ 雇用創出 ・ 技術開発 ・ 農業生産向上 ・ 小規模企業育成
インフラ復旧	<ul style="list-style-type: none"> ・ 緊急道路復旧 ・ 水環境衛生 ・ 発電所の復旧 ・ 灌漑設備の復旧 ・ 港湾設備の再建 ・ 給水システム復旧

4-1-4

1999年9月4日の選挙結果公表に端を発する騒乱によって50万人以上の人々が住むところ追われた。29万人が難民として西ティモールへ流出し、25万人が東ティモール内部で国内避難民（Internally Displaced Person: IDP）となった。UNHCRは騒乱発生後すぐにこれらの難民/IDPに対してシェルター建設、食糧配給などの緊急援助を行った。INTERFETの活動によって治安状況が改善すると10月8日には難民/IDPの帰還・再定住作業を開始した。難民帰還・再定住については、IOM（国際移住機関）やNGOと協調して行った。

一方で、西ティモールの難民キャンプでは当初統合派の民兵がキャンプを暴力的に押さえていて援助ワーカーにも危険が及んでいた。UNHCRはインドネシア政府に対してこれらの状況を改善することを申し入れたが、現在でも難民キャンプにおける旧民兵による人権侵害は報告されている。UNHCRの再融和のための諸政策にも関わらず、西ティモールには2002年5月現在でも、5~6万人といわれる難民がいる。こうした人々の財産や年金の問題をどのように解決するかが目下の課題であり、インドネシア政府との調整も必要である。

4-1-5 ()

WFP は 1999 年 9 月 15 日に INTERFET の派遣が決定されるやいなや東ティモールに対する緊急食糧援助の準備を開始し、同 17 日には 3 万人の食料となる米および毛布を、東ティモールの 3 地点に空中投下した。緊急時には難民や IDP に対する緊急食糧援助を中心となって実施した。特に初期の 6 ヶ月間においては Food-for-life として難民や病院の患者、学校の生徒などに対しての食糧供給に重要な役割を果たした。東ティモールの復興過程が復興開発段階に移行するにつれ、緊急援助から食糧状況調査 (FAO と共同) Food-for-work などの調査・プログラムへと変遷した。ただし、WFP の活動については Food-for-life の期間がしばしば長引き、住民が援助依存になることが多いとの批判も出ている。

4-1-6 ,

UNICEF は 1983 年から 90 年まで遠隔地での医療サービスなどの活動を東ティモールで行っていた経験があったため、騒乱後、その経験、データ、人脈を使って早期に事業を立ち上げることができた。当初は CAP および他国での経験、地元住民からの要請に基づき、当面の活動を開始した。

UNICEF の東ティモールに対する復興支援は、政策決定者や市民社会の子供の権利に対する認識の向上、行政や NGO、地域社会の能力強化、基礎的な社会サービスを提供するインフラの整備と改善、騒乱による心理的影響を受けた子供と女性の保護とケアに重点をおいて実施されている。

4-1-7

EC による支援は、人道緊急支援は ECHO (European Commission's Humanitarian Aid Office) が実施、復興・開発支援のためのファンディングを EC が行うという割り振りとなっている。ECHO は基本的には BHN を中心とした緊急援助 (UNHCR への資金援助、NGO を通じた難民を主たる対象とした医療分野への協力や WFP を通じた食糧援助) を行うが、その他にも EC が入ってくるまでは EC の窓口としてできることをしてきた。ECHO の東ティモールにおける活動は 1999 年 7 月に難民と IDP への支援から開始された。EC による支援は両信託基金、NGO への資金協力が中心である。特に両信託基金にとっては大口ドナーとなっている。その他には、UNDP の選挙プロジェクトや、UNHCR

経由で真実和解委員会への財政支援等を行っている。2001年6月に政策協議ミッションが東ティモールに派遣され、そこで今後の重点分野として、保健、農村開発、人材育成を掲げている。

4-1-8

この他にも国際移住機構（IOM）（元兵士の再定住）、FAO（食糧・農業ニーズ調査）、WHO（保健分野での技術協力と訓練）、UNESCO（文化財修復）、UNFPA（母子保健や女性への暴力対策）などの国際機関が支援を実施してきた。

4-2

対東ティモール支援については、1999年以降、日本、ポルトガル、オーストラリア、米国、ECが全援助総額の80%を占めており、本項では主要ドナーについてのみ記載する。

4-2-1

ポルトガルは、東ティモールの旧宗主国として積極的に同地域の復興開発を支援している。ポルトガルの支援は政府ベース、国際機関を通じたものに加え、ポルトガルの教会、地方自治体、大学、NGO、1975年以降のポルトガルへの亡命者ネットワーク等、幅広いネットワークを通じて広範囲の支援が実施されている。政府の二国間援助方針としては、優先分野の効果的な統合、参加型、持続可能性、他ドナーとの協調を挙げている。実施体制としてはこうした方針に則り、外務省が責任官庁となり、東ティモール移行支援委員会（Commission for Transition Support in East Timor: CATTIL）を通じて行っている。

1. 援助総額

- TFET：5,000万ドル（最大ドナー）
- CFET：600万ドル
- 人道支援：1,030万ドル
- 開発援助：5,110万ドル（1999年10月-2002年5月）

計1億1,740万ドル、日本に続いて第2位

2002年5月に開催された第6回支援国会合では独立後向こう3年間で900万ドルの財政支援及び6,000万ドルの開発支援をプレッジしている。

2. 重点分野及び主な活動内容

- 教育：ポルトガル語化推進の観点からも、教育分野に対しては積極的に支援を行っており、投資額は全援助総額の約50%に相当する。
初等・中等教育への161名のポルトガル語教員派遣、その他の学生・公務員・教員等のためのポルトガル語学研修、教材配布、国立大学教育学部の校舎修復、職業訓練、小学校の校舎復旧、500名分の奨学金付与等
- ガバナンス：国境警備隊の派遣、裁判官研修、財務省支援、国会運営のための技術協力、外交官研修、憲法草案及び各基本法策定のための技術協力
- 保健：地域保健所への医療品支援、マウビシへの救急車両、ラウテムのヘルスケア等
- インフラ：ディリ・バウカウの郵便サービス、水道の復旧、ディリ港への技術支援、ディリ空港整備・人材育成、発電所の復旧、GISマッピング等
- 農業：エルメラの園芸技術センター、アイレウのコーヒー技術センター
- メディア：ラジオ・ファリンティルへの機材供与、ルサ紙によるラジオ局開設支援、CNRTへのラジオ5,000台供与、ディリとオクシへの衛星テレビ援助

4-2-2

/

豪州政府は1975年以来多数の東ティモール人避難民を受け入れており、地理的關係に加え、ティモール海の石油・ガスなど経済的關係も深いことから、東ティモール危機当初から積極的に支援してきた。多国籍軍INTERFETでは中心的な役割を担い、UNTAETのPKF部隊においても多くの兵士を派遣している。その他にも国際機関を通じた支援や、州政府や大学、NGO、東ティモール人市民団体等、様々な組織や個人が積極的に支援を行っている。豪州の東ティモールに対する援助目標は「平和で民主的な独立国家である東ティモールを建設するための貧困削減と東ティモール人の能力強化」であるとし、豪州政府の援助の大部分はAusAIDが一括して行っている。

1 . 援助総額

- TFET : 1,243 万ドル
- CFET : 900 万ドル
- 人道支援 : 3,417 万ドル
- 開発援助 : 4,320 万ドル (1999 年 10 月-2002 年 5 月)
- 計 9,880 万ドル、第 3 位
- 豪州は 2000-2004 年度までに合計 1 億 5,000 万豪ドル (約 8,100 万米ドル) の支援をプレッジしており、このプレッジ相当分を引き続き実施すると同時に、独立後は 2005 年度までに 3 年間で 1,320 万ドルの財政支援を行う予定である。

2 . 重点分野及び主な活動内容

- ガバナンス/行政 : 制度整備及び人材育成に力を入れており、SAPET(Staff Assistance Program in East Timor)を通じて、豪州政府の公務員をラインポストに派遣すると同時に、CAPET(Capacity Assistance Program in East Timor)を通じて様々なアドバイザー派遣や研修等を行っている。具体的には、土地・財産問題のための専門家派遣、英語教師派遣、公務員研修、公共財政管理及び税政にかかる技術支援、国会議事堂の再建、選挙支援等
- 保健 : 歯科、精神科、性感染症、HIV/ AIDS、手術・麻酔専門家、医療機器の調達にかかる保健省への支援
- 教育 : 96 名に対する奨学金の付与、UNICEF 基礎教育プロジェクトへの支援、英語研修、職業訓練所教師に対する技術向上支援等
- 水衛生 : 公共事業省水道局への専門家派遣、ボボナロ・ビケケ・コバリマでの農村地域の水供給・衛生プロジェクト等
- 農業 : ビケケ、ボボナロ、アイレウでの収入・生産性向上プロジェクト(4 年間) 漁業管理の能力育成等

4-2-3

米国による支援については、主に USAID を通じて 1988 年より保健・栄養、人材育成、経済強化、人権保護の分野で総額 1 億 5,000 万ドルの支援を行ってきた。騒乱発生以後、緊急支援フェーズには OFDA/ Manila (Office of US Foreign Disaster Assistance) が緊急支援を行う主要な国際 NGO にファンディングを行った。その後の復興期には OTI が現地オ

フィスを構え、USAID の民主主義・紛争・人道支援局の移行イニシアティブ室(Office of Transition Initiatives= OTI) が中心となって実施してきたが、2002 年 12 月以降は、地域経済活性化、民主化およびガバナンスの2分野で ANE(Asia and Near East Bureau - USAID 本体の地域局) が協力を行っていく予定である。支援の目的は、東ティモールの政治、経済、社会を支え、民主的な国家を構築することを手助けすることであるとしている。米国の援助の大きな特徴は、NGO を通じた支援を主としているところで、政府機関を通じての支援は他の主要ドナーに比べて極端に少なくなっている。

1 . 援助総額

- TFET : 50 万ドル
- CFET : 850 万ドル
- 人道支援 : 3,620 万ドル
- 開発援助 : 5,000 万ドル (1999 年 10 月-2002 年 5 月)
- 計 9,520 万ドル、EC に引き続いて第 5 位
- 独立後の 2002 年度は総額 2,500 万ドル (うち財政支援 400 万ドル) をプレッジしている。

2 . 重点分野及び主な活動内容

- ガバナンス : 憲法草案作成にかかる制憲議会への支援、重要犯罪ユニットへの専門家派遣、選挙支援、人権アドボカシー、裁判モニタリング、地方裁判所の設備向上、裁判官・検事・弁護士・裁判所関係者のキャパシティビルディング等
- 市民社会強化 : 現地新聞紙のキャパシティ・ビルディング、ラジオ局支援、現地 NGO アドボカシー支援、コミュニティレベルの司法システム構築等
- 経済復興 : ティモールコーヒープロジェクトを通じた農村地域の雇用機会拡大とキャパシティ・ビルディング及び保健医療サービスの提供を含めている。また、農村開発プログラムの中に、収入向上、小規模インフラ整備等を含めると同時に、アドボカシー機能強化、政策分析能力育成等も含まれている。

4-2-4

労働党政権下、新人道主義(New Humanitarianism)を外交政策に掲げる英国政府は 1999 年 9 月の騒乱直後から緊急人道援助を支援してきた。世銀が主導した JAM においては、DFID の保健専門家が現地調査に参加した。また、緊急支援においては IMO、WFP、UNICEF、UNHCR、赤十字、WHO、CARE などの国際機関、NGO に資金提供を行った。復興開発支援については UNDP (緊急道路復旧) や TFET (拠出額第 5 位) を通じて行っており、電力と水供給セクターの復旧、奨学金等の供与、グレノ刑務所の復旧などを実施した。但し、1999 年から 2002 年までの支援総額は 2,820 万ドルと第 5 位の米国の 1 / 3 以下である。

4-3 NGO

4-3-1

(1) World Vision

1999 年 9 月の騒乱直後は、地理的に近い World Vision オーストラリア」が緊急支援活動に当たった。具体的には西ティモールへ避難した難民に対して飲料水の供給を行なった。支援基地のダーウィンの倉庫を利用し、緊急支援物資の管理・搬送を行なった。さらに、その後は国連機関と連携して緊急支援物資の配給を行なうと同時に、Food for Work による住民参加の復旧事業などを行なった。2000 年にはアイレウ県で JICA の開発福祉支援事業による「東ティモール保健医療システム復興事業」を、同じくボボナロ県では ECHO ファンドによって保健事業を行なう他、農業、衛生プロジェクトなども実施した。

(2) OXFAM

OXFAM は騒乱直後の 1999 年 10 月から緊急支援活動を実施している。中心となっているのはオーストラリアに本部を持つ OXFAM Community Aid Abroad(OCAA)である。OCAA は Aus Aid や英国の OXFAM などからも資金支援を受けている。具体的な活動内容として、オエクシ、ボボナロ、コバリマ、リキサ県で水供給・衛生プロジェクトを実施、現地 NGO (Biahula など) と共同プロジェクトを行なう他、水衛生、保健、マラリア対策、現地 NGO 運営・管理のためのキャパシティビルディングも実施しているほか、人権団体 (特に女性団体) に対する能力強化支援も行なってきた。特に復興開発期におけるジェンダーの視点 (女性の役割強化など) を重要な課題として捉えている。こうし

たプログラムは東ティモール人の自立的発展を目標としており、時間と共に緊急支援的なものから中長期的な開発支援的なものへ移行しつつある。

(3) Caritas Australia (カトリック教会系 NGO)

Caritas は騒乱以前から東ティモールで活動を続けるカトリック系の国際 NGO である。人権プログラムに力を入れており、Direitos Hanesan (ビケケ)、Human Rights Centre(アイレウ) など 5 つの国内 NGO のキャパシティビルディングを行っている。1 年に 500 ドルから 5000 ドルの財政的支援を提供している。プロポーザル作成や会計報告の方法を、共に作業をすることによってマンツーマンで指導している。

オエクシでは農業プログラムを実施している。学校等を通じてグループを形成した。2002 年 9 月現在、女性の家庭菜園グループが 98、学校菜園グループが 34 ある。販売するためではなく、まずは自家消費用につくっている。

その他、ETFOG (林業 NGO) のキャパシティビルディングを目的として、小規模資金を提供している。国際 NGO の役割は、地元の組織、NGO、グループを支援することであり、またどのように政策決定者に影響を与えられるかという観点から、アドボカシー活動の支援も重要であると考えている。技術の伝達と同時に、地元の人々がすでにもっている能力や知識を、彼らが認識するようにすることも目的として活動している。

(4) CARE East Timor

CARE East Timor は、World Vision と同様、1999 年騒乱直後から東ティモールで緊急支援活動を実施しており、元々は CARE Canada が管轄をしていたが、その後オーストラリアに移行し、現在の CARE East Timor へと名称を変更している。当初は大型トラックを持ち込み、WFP の食糧配給をディリなど各地で実施し、2000 年より JICA の開発福祉支援事業による「東ティモール稲作農家復興開発事業」を実施、マナトゥト県とラウテム県で農民の組織化を行い、低農薬、有機肥料による稲作を指導している。また、Lafaek(ワニ)という子供向け雑誌を作成し各地の小学校に配布している。その他、現地 NGO のキャパシティビルディング、小規模融資による家畜飼育、レンガ造り、縫製業なども支援している。組織力、機動力、ローカルスタッフ教育などに優れている。

(5) Action Contre La Faim

これまでに、マナトゥト県、エルメラ県、マヌファヒ県で水供給設備の建設を行った。

東ティモール運輸通信公共事業省（WSS）は農村部の水供給設備は手がけないので、その部分を NGO が担当している。地域に水利用グループを組織した。また WSS のスタッフに水供給設備管理について、保健省の郡レベル公衆衛生担当官に栄養と健康問題についてトレーニングを実施した。資金は、ECO、ADB、UNICEF から受けているが、2003 年には国内の NGO に業務を引き継ぎ撤退する予定である。

（6）その他の国際 NGO

現在東ティモールで活動している国際 NGO は 100 を超えるといわれる。ICRC、AMI などの医療・保健 NGO が目立つ。その他 CRS（パウカウを中心に農村開発を行うカトリック系 NGO）など、多くは騒乱後の緊急支援期から国連機関と連携して活動を続けており、復興開発期になって行政機能の代替から、現地 NGO の育成、連携を進めつつ、コミュニティ開発へとシフトしている。

（6）日本の NGO

日本の NGO としては騒乱以前から東ティモール医療友の会（AFMET）がラウテム県のカトリック教会と医療・保健活動を行っており、2000 年から JICA の開発福祉支援事業による「ラウテム県における公衆衛生、医療システム復興事業」を実施している。また、国際保健協力市民の会（SHARE）は「エルメラ県における保健教育・健康促進プロジェクト」（継続中）を、アドラ ジャパンは、「ディリ市場復興事業」（終了）を実施している。さらに、Peace Winds Japan(PWJ)は、1999 年 10 月から直ちに緊急支援を実施しており、リキサ県で生活物資の配給、帰還難民のためのシェルター建設を国連機関と連携して実施し、復興開発期にはコーヒー農民への皮むき機の供与、伝統的コミュニティセンター建設、生計向上プログラムなど様々なプロジェクトを実施している。また、アジア太平洋資料センター（PARC）は、PWJ、SHARE などと共に東ティモール市民平和緊急支援プロジェクト（PPRP）を結成し、1999 年 9 月からディリ市内診療所への医薬品供与、食糧、農業支援、コミュニティセンター建設などを行なった。山形国際ボランティアセンター（IVY）は、ディリ市内の民間診療所支援、日本カトリック司教協議会東ティモールデスク（CVCJ）は、現地 NGO と共に共同体開発を支援している。

4-3-2

1999年以前から東ティモールで活動していた現地 NGO は、1987年に設立された Yayasan HAK（正義と人権扶助協会） Fokupers（東ティモール女性連絡協議会）などが、人権侵害に対する法律相談、アドボカシー活動、女性のためのシェルター作りを行っていた。開発系の NGO は少なく、農業開発を専門とする ETADEP（東ティモール農業開発協会） カトリック教会の青年たちが設立した Forum Comunicacoes Juventude Oratorio Don Bosco が青少年、子供たちを対象とした活動を実施していただけであった。

ところが、騒乱以後になって突然多くの NGO が設立され、その数は 100 以上にも及んでいるが、これは NGO フォーラムに登録している自称 NGO も多く含まれており、実際に資金を得て事業を実施している NGO は 20 から 30 団体程度と思われる。その中でも、農業開発を中心に活動する Fandasaun Amizade de Timor(FAT)は、ADB などからも支援を受けたり、国際援助機関からの支援を受けて各地で農民の組織化、トレーニングなども実施している。

ET-WAVE は Fokupers と同じく女性問題を扱う NGO で元州議会議員のオランダイーナ女史が代表。Rede は 2000 年に設立された女性団体のネットワークであり UNIFEM などからもトレーニングを受けている。

Sahe Institute for Liberation は、「民衆教育ネットワーク」といういわゆる市民教育を各地で実施しようとしており、様々な本の翻訳、出版活動を行なう他、ラジオ UNTAET で住民向け番組を持っている。Lao Hamutuk は NGO および一般住民向けに復興開発にかかるプロセスのモニタリング、各ドナーや国際機関の活動分析、アドボカシーなどを行い、国際スタッフがサポートしている。

その他各地には様々な NGO や住民組織が誕生しており、独自の活動を展開しているが、活動資金やスタッフの能力が不足しているのが現状であり、その個々の NGO の力不足をネットワークを形成することで補おうとしており、2002 年には農業・農村問題を扱う NGO のネットワーク、HASATIL が結成された。このネットワークには CARE などの国際 NGO が含まれており、NGO が支援している農民グループの相互交流を通じて農業技術、流通問題なども議論しようとしている。さらに、政府機関とも密接に連携を取りながらも、農民の立場で農業・農村問題を扱おうとしている。

また、JICA の開発福祉支援事業によって Yayasan HAK とは「東ティモール農村経済復興プログラム」、HABURAS(緑の環境財団)とは「環境保全プログラム」を実施している。

第5章 我が国による支援

第5章 我が国による支援

5-1 直接投票の実施まで³

1999年5月5日にインドネシア政府、ポルトガル政府及び国連との間で東ティモールの帰属問題について合意が得られ、自治提案に対する東ティモール民意確認のための直接投票が8月に実施されることとなった。この直接投票を準備、実施するために、政務、投票、文民警察、軍事連絡要員、広報及び管理財政部門並びに人権状況を監視する小規模の部門からなる国連東ティモール・ミッション(UNAMET)が6月11日の国連安保理決議1246に基づき設立された。

日本はこのミッションの活動を支えるために国連の信託基金に1,011万米ドル拠出するとともに、ミッションに対し政務官及び文民警察要員3名を派遣し、また、選挙の広報活動のためのラジオ2,000台の供与を行った。

5-2 直接投票実施後から第一回東ティモール支援国会合まで

直接投票は8月30日に実施されたが、結果は自治提案を否定しインドネシアからの分離を選択した票が78.5%に達した。しかし、投票結果の発表直後からこの結果に反対する勢力による破壊・暴力行為が急増し現地情勢は急激に悪化、数十万といわれる避難民が発生し、そのうち約25万から28万人の避難民が西ティモールに流出した。⁴

この状況に対し、国連安保理は東ティモールにおける平和と安全を回復することと等を任務とする多国籍軍の設立を認める決議を採択し、オーストラリアを中心とする多国籍軍(Interfet)が展開し、治安は急速に回復した。また、10月20日にインドネシア国民協議会は東ティモールの分離を認める決定を採択、同25日国連安保理は、東ティモール統治に対する全般的責任を付与され司法行政を含む立法及び行政に係る全ての権限を行使する権能を有する、国連東ティモール暫定行政機構(UNTAET)の設立を決定を決議1272を採択した。多国籍軍の展開とそれによる治安の回復に伴い緊急人道支援が本格化していく。

日本は多国籍軍の対しては国連信託基金に対し1億米ドルの拠出を行った。緊急人道支援に関してはテント、毛布等のUNHCRへの物資支援を行うとともに10月に発表

³ 外務省(2002) 我が国の支援(記事資料集), http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/easttimor/japan_shien.html を基に記述した。

⁴ この段落と次の段落は外務省(2002) 最近の東ティモール主要動向と日・東ティモール関係, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/easttimo> を基に記述した。

された緊急人道支援についての国連統一アピール等に対応して約 3 千万米ドルを UNHCR、WFP、UNICEF 等に供与した。復興開発支援に関しては 10 月から 11 月に世銀の発案で派遣されたドナー合同調査団 (Joint Assessment Mission) に外務省より一名がインフラ担当として参加した。また、1999 年 11 月から 2000 年 2 月まで UNHCR が西ティモールに所在する東ティモール避難民に供与する援助物資を日本の自衛隊機がインドネシアのスラバヤ (ジャワ島) からクパン (西ティモール) まで輸送した。また、2000 年 3 月になるが、我が国 NGO の緊急人道支援事業に対する支援措置として 5 案件に総額約 44 百万円の緊急無償を供与した。

5-3 第一回東ティモール支援国会合以後

(1) UNTAET への日本人職員の派遣

UNTAET の各組織・ポストに対しては、多くの国の人材が国際スタッフとして配置されたが、日本からも副特別代表となった高橋 JICA 技術参与を筆頭に 10 人以上の人員が派遣された。高橋副特別代表は人道支援及び緊急復興担当として 1999 年 12 月に派遣されたが、日本の支援全般にわたって同特別代表から助言を得ながら事業は進められていった。また、他の日本人職員とも必要な連携をとったが、これが支援の効率、効果を高めるために大変有効であった。

(2) 東ティモール経済協力調査団の派遣

1999 年 12 月 16、17 日東京で開催された第一回東ティモール支援国会合で、日本はこれまでの貢献に加え、今後 3 年間で約 1 億ドルを目処に復興・開発支援を行う旨表明した。

この支援国会合での日本政府の表明を受けて、年明けの 2000 年 1 月 4 日から東ティモール経済協力調査団が派遣された。この調査ではそれまでに発表されていた報告書 (主要なものは緊急人道援助に係る国連統一アピール、世銀が東ティモール側及び各援助国と実施した東ティモール復興開発ニーズに対する合同評価調査団報告書、UNDP が実施したインフラ復旧についてのインベントリー調査報告書) 及びそれ以前に日本から派遣されていた調査団の報告や NGO からの情報等を参考にあらかじめ緊急性の高いと考えられる案件をいくつか準備しておき、現地において UNTAET 及び東ティモール側 (当時は東ティモール抵抗評議会 (CNRT) をその代表とみなしていた。) を中心に世銀、アジ銀、UNDP 他の国

連機関と協議を行って、合意が得られたものについては合意文書或いは要請書を取り付けた。結果的には出発前に準備していた案件は基本的にはすべて実施の合意に至った。その理由としては先方のニーズを完全とはいえないまでも踏まえた案件を準備していたこと、開発復興支援に関しては本調査団は相当早い段階で派遣されたものであり、他の援助国の支援もあまり計画ができあがっておらず、先方にも支援を得たい分野が広範にあったことなどが挙げられる。

具体的には開発調査案件3件（水供給システム緊急整備計画、緊急社会基盤整備計画（道路、港湾、電力、かんがい）、地理情報データベース作成調査）、医薬品及び耕耘機の供与、開発福祉支援案件4件（フィロロ準県における公衆衛生及び医療システム復興事業、東ティモール保健システム復興事業、ディリ県市場設備復興事業、東ティモール稲作農家復興開発事業）の実施につき合意した。

2000年1月初頭のディリの状況はUNTAETが設立され特別代表以下主要ポストには国際スタッフが配置され、人道支援についてはかなり活発に実施されていたが、行政についてはまさに基礎作りを始めたばかりで（1999年中に発効したUNTAET規則はUNTAETの権限、国家協議委員会、司法サービス委員会、官報に関する4規則のみ）、復興・開発についてはまさに緒についたという段階であった。アフガニスタン等とは異なり、UNTAETが行政の全責任を負う枠組みであったため、東ティモールの人々の大変な注目の中、デメロ特別代表以下できるだけ早く目に見える形で成果をあげることに非常に腐心していた。（quick, visible and tangible）そのため、開発調査案件3件にしてもUNTAETの中では今から調査を始めて一体実施はいつになるのかという意見も聞かれた。これに対し、施設整備のためには調査計画作業が必須であること、また、緊急なものがあれば、調査計画策定作業と同時に具体的な工事を行うという方針を先方に伝えた。

また、作業開始後も現地の状況は刻々と変化していくのでそれに応じて、作業内容の変更の合意をUNTAETと結んでいった。

NGOとの契約により事業を進めていく開発福祉支援事業については、早期に計画を策定して効果的な事業を開始するという観点から、日本のNGOと国際NGOに焦点を絞り、緊急人道援助段階からの者も含め当時現地に入っていたNGOと連絡をとり、彼等の提案した計画を検討したり、逆にUNTAETや東ティモール側の要望を受けてそれを実施可能かどうかNGOに提案したりするというような過程を経て、最終的に4案件を計画した。また、4案件はいずれも2年から

3年の事業期間で計画されたが、これは未だ緊急人道支援のための短期的な資金しか提供されていなかった時期にある程度長い期間の協力ということで、NGOにとっては今後の活動に見通しが立つという点が評価された一方、状況の変化に対しては計画の変更ということで対処していった。

機材供与案件の内、耕耘機については東ティモール側の強い要請もあり、ノルウェー(UNDP 経由)、マカオ等いくつかのドナーが供与したが、JICAとしてはUNDPの支援計画と連携するとともに運営管理面の助言を重視し、農業機械、営農の専門家も併せて派遣することとした。

この調査団で合意した案件のうち、開発調査案件については約一ヶ月間で契約等の事務手続きを行い、2月中旬には総勢40人程度のコンサルタントチームが現地に派遣され、開発福祉案件についても2月、3月中にNGOとの契約が完了し、事業が開始された。

(3) 政府連絡事務所及びJICA事務所の開設、緊急支援委員会の設立

2000年3月9日に日本政府がディリに政府連絡事務所を開設した。同じく3月にJICAも東ティモール事務所を開設した。JICAについては1月の経済協力調査団以降開発調査チームの受け入れ準備や開発福祉支援案件の開始準備のため引き続き現地での実施体制を確立する必要があった。そのため、経済協力調査団員である職員が2月下旬までディリに滞在、その後インドネシア事務所員を引き続き派遣するとともに、インドネシア事務所次長、オーストラリア事務所長及び次長を1~2週間の期間交代で東ティモールに派遣した。また、企画調査員を当時東ティモールへの輸送の拠点であったオーストラリアのダーウィンと東ティモールに1月下旬と2月中旬にそれぞれ派遣し、2月中旬の段階でディリ常時3名、ダーウィンに1名の体制を確立した。事務所の借り上げ、修復も緊急に行い3月の事務所開設となった。事務所スペースの確保自身はJICAの方が早かったので、開設後数カ月はJICA事務所に東ティモールの邦人が定期的に集まり、高橋UNTAET副特別代表のブリーフィングや情報交換を行った。

また、東京では2000年1月JICA内に担当理事を委員長に関係部長からなる東ティモール緊急支援委員会を設立し、協力の方向性について議論するとともに、関係課長による連絡会を毎週開催し、情報の共有を図った。

(4) 緊急無償資金協力対象案件の検討

1999年12月の東京の支援国会議で日本が表明した今後3年間で1億ドルを目処に復興・開発支援の日本側が想定した内訳には3年間で6千万ドルの無償資金協力が含まれていた。日本政府は東ティモール側の代表が UNTAET という国連機関であることから、通常の二国間の取極めによる無償資金協力ではなく UNDP 等を通じる協力方式を採用した。特に UNDP を通じる協力は日本の顔を見せるといった観点から、コンサルタント及び建設業者は日本のものとするという条件で実施した。

この緊急無償資金協力の2000年度分の候補案件について協議する目的で2000年3月下旬に無償資金協力調査団が派遣された。この調査に際しては事前に UNTAET の各部局を通じ要請案件を提出させ、高橋副代表や山本計画評価課長（JICA からの派遣）等が事前に絞り込みを行った。

そして緊急無償資金協力の候補案件として上記(2)で述べた開発調査案件の途中結果が早速活用された。道路、水道、電力、港湾、かんがい分野において、最終的に2001年度分も含めて総計4,138万ドルの無償資金協力案件がこの開発調査の結果に基づくものである。また、2000年度分の案件については3月下旬の段階で候補案件を大枠固めることができたのも開発調査を2月中旬から迅速に開始していたことに拠るところが大きい。

(5) 他セクターの調査

2000年1月に派遣した東ティモール経済協力調査団ではインフラ及び農業の専門家が参加したが、2000年6月以降この調査団でカバーしなかった分野につき専門家を派遣し、当該セクターの現状及び今後の日本の協力の可能性について調査を行った。即ち保健医療、水産、職業訓練、教育の専門家を1から2ヵ月順次派遣した。これら専門家の調査結果に基づき、東ティモール大学工学部に対する協力等が形成された。

(6) 帰国研修員との連携による支援の推進と帰国研修員同窓会の設立

東ティモールにはインドネシア時代に JICA の研修や青年招聘プログラムに参加した人材が十人程度おり、その中には現在教育省の大臣であるアルミンド・マイヤ大臣などもいる。これらの人材に加え1999年12月の支援国会合に来日

した東ティモール人の何人かを中心に東ティモールの現状把握や支援計画の策定・実施に際して必要に応じ情報交換を行い、これが非常に有益であった。この帰国研修員のネットワークをより確実に発展させるために2000年6月には帰国研修同窓会を設立した。この同窓会はその後も引き続き日本への研修のみならず第3国研修の参加者も会員となり、2002年5月の東ティモール独立の時点では会員数150名を越えている。この中には運輸通信公共事業省のアマルル大臣、モレーラ副大臣、外務省のテム副大臣や国会議員等も含まれており、事業の効果的な推進のために同窓会ネットワークは非常に重要な財産となっている。

(7) 協力の重点分野の検討

東ティモール開発支援については、JICAにおいては2000年初頭からの協力開始以降当面の重点分野としてインフラの復旧整備、人材育成、コミュニティー開発の3点を中心に案件形成を行うこととした。また、2000年6月にはそれまでの状況分析や協力経験を基に人材育成及び制度づくり、農業・農村開発、インフラ復旧整備の3点を重点分野として協力を進めることとした。この重点3分野は2000年11月に東ティモール関係邦人により行われた東ティモール戦略会議の中で議論され、その後は日本の東ティモール支援重点分野となった。この後JICAでは更に検討を進め、2001年4月に国別事業実施計画を策定した。

(8) 農業分野の開発計画策定支援

協力重点分野の一つである農業分野については、東ティモールの中期的な開発計画作りに対する支援を行うべく開発調査を行うこととし、2000年9月に事前調査団を派遣した。本調査は主に世銀等と連携しての農家の戸別調査をベースとした農村現状調査、2007年までの総合的な農業開発計画の策定、優先的に実施するもののいくつかについてのパイロットプロジェクトの実施から成っている。東ティモールでは2000年9月の時点では住民投票以前のレベルへの復興ということが、まだまだ支援の中心であったが、東ティモール側もUNTAET側も農業分野に限らず徐々に中期的な開発計画策定の必要性を感じはじめた時期であった。2000年12月のオスロでの支援国会合、2001年6月のキャンベラでの支援国会合では開発の持続性や中期計画策定の必要性が更に強調されたことを見れば、この時期の調査の着手は非常に時宜を得たものであった。本格調査は

2001年3月から開始されたが、総合農業開発計画の策定においては農業政策を開放経済をベースに考えるか（主に世銀等）一定程度の保護を行うべきか（主に日本等）という点が大きな焦点となり、東ティモール、UNTAET、世銀が組織するセクターアセスメントミッション等で議論となった。この問題は現在も継続的に協議されている。最終的な総合農業開発計画案は独立を目前にした2002年5月のディリでの支援国会合で東ティモール政府が発表した国家開発計画の農業編に多くが反映された。

（9）インフラセミナーの実施

東ティモールの復興開発においては先の章でも述べている通り、世銀が信託基金を設立して各国からの拠出を募り、150億ドル以上規模で教育、医療、農業、コミュニティー開発、インフラ、水供給、零細融資分野等について中心的に事業を進めてきた。そのうちインフラ、水供給、零細融資等についてはADBが世銀から資金の提供を受けて事業を実施した。インフラ及び水供給は日本も計画作り、施設の建設等に大きく寄与している分野であるので、これまでの経験からの教訓と今後の引き続いての開発に向けての提言について東ティモール、UNTAET、国際機関や外国援助機関等と意見交換を行うため、2001年3月にADBと日本の共催でインフラセミナーを実施した。テーマは持続的な開発という観点から当時大きな議論となっていたインフラ維持管理とし、活発な討議が行われた。日本の重点3分野（人材育成と制度づくり、農業・農村開発、インフラの復旧整備）は現地でも良く知られていたことであるが、このセミナーの実施は非常に具体的な貢献の一つとなった。

（10）アセアン諸国との連携による支援

日本の東ティモールの支援の特徴としてアセアン諸国と連携しての協力の推進が挙げられる。日本にとって東ティモールはアセアン諸国に距離的により近いこと等からより少ない経費で研修事業等が行えること、発展段階としてもアセアン諸国は東ティモールにとってより近い存在であるので学べるそう言う意味から経験も多いこと、インドネシアやマレーシアについては共通の言語を用いる層が多く研修事業等が効率的に行えること等メリットがある。また、アセアン側の方もシニアアセアンのうち、インドネシアは東ティモールとの関係は

機微な面はあり無条件に協力を進められないものの、マレーシア、シンガポール、フィリピンは基本的に積極的に協力を進めるという姿勢である。

具体的にはマレーシアについては、2000年2月という非常に早い段階で外交官研修とアセアン研修を東ティモールからそれぞれ約20人ずつマレーシアに招聘し研修を行った。インドネシアについては、UNTAET設立後の東ティモールの法制が基本的にインドネシア時代の法律をそのまま適用することとしていたので、東ティモールの検察官、裁判官、弁護士及びその候補者25人を2000年にインドネシア大学に招聘し研修を行うとともに2001年にはインドネシア大学の講師を東ティモールに派遣し現地で研修を行った。2000年にはシンガポールについては外交官の英語研修、港湾や航空マネージメントの研修、タイについては水産の研修を行い、その後も順次事業を拡大している。

(11) 草の根無償

現地で活動するNGO等のニーズに対応するため、2000年度においては小学校の建設やラジオの供与を実施する等その後も様々な草の根無償資金協力事業を実施している。

(12) 青年海外協力隊OBの派遣

東ティモールについては技術協力に関して、必ずしも高いレベルの技術を要しない協力ニーズも多いことから、当初より青年海外協力隊やシニア海外ボランティア派遣により効果的な支援が行えると考えられていた。そのため、2000年1月の経済協力調査団派遣の際にもUNTEATより、一般的にボランティアの派遣要請を取り付けた。その後2000年5月には青年海外協力隊のニーズ調査団を派遣したが、派遣の枠組みが確定できず現在は東ティモール政府と協議中の技術協力協定に規定しており、協定の締結を待って派遣することとなっている。

一方、前述のように東ティモールには協力隊或いは協力隊OBの派遣で支援可能なニーズが多くあることから、2001年5月より東ティモール大学工学部に電子及び自動車整備の隊員OBを、公務員研修所にシステムエンジニアの隊員OBを、バウカウに稲作、畑作及び畜産の隊員OBを計6名派遣した。

(13) 選挙支援

2001年8月に行われた制憲議会選挙の実施については、国連、UNDP、二国間の支援国、NGOなどにより様々な支援が行われた。日本は2001年4月に支援二一ズ確認のための調査員を派遣した後、その結果を踏まえて選挙の円滑な実施に必要な機材を調達する等のための緊急無償資金協力を実施した。また、JICAでは選挙広報用の材料や教材の作成を支援する専門家を派遣した。この制憲議会選挙及び2002年4月に行われた大統領選挙に対しては日本政府は選挙監視団を派遣した。

(14) 自衛隊派遣

日本政府は2002年2月国連からの要請を踏まえ、陸上自衛隊施設部隊（施設群）680名、司令部要員10名の東ティモール国際平和協力隊員を国際平和協力法に基づき UNTAET に派遣することを決定し、施設部隊先発隊は3月ディリに到着した。

陸上自衛隊施設部隊の要員は、東ティモールの中部・西部地域とオエクシに配置され、道路、橋の維持・補修等の後方支援活動を行っている。また、司令部要員は、UNTAET 司令部において、施設部隊の行う業務の企画調整等を行っている。施設部隊は上述の業務の他、東ティモール住民よりの要望に応じ、UNTAET からの指示を受けて、その能力・装備を活かして各種民生支援事業に協力している。

(15) 独立に向けての支援

2002年5月20日の独立式典は世界の90カ国以上から首脳を招待して開催する一大事業であり、会場の設営から各国要人の受け入れ、種々な記念イベントの実施など東ティモール政府の能力には限界があり、国際社会から様々な支援が寄せられた。

日本は東ティモール政府が設置した独立記念式典開催委員会にアドバイザーを派遣するとともに、現地に派遣されている自衛隊が会場の設営の一部支援を行った。また、産業博物館での見本市に出店した。加えて、JICAは独立記念式典の一環として実施されたスポーツ大会を支援するため大会準備段階で専門家を派遣して助言を行うとともに、スポーツ大会の開催に必要な用具を供与した。また、スポーツ大会開催中も大会委員会にアドバイザーを派遣するとともにマ

ラソン大会を支援する日本の NGO に専門家派遣の協力を行った。

(16) 第 6 回支援国会合

2002 年 5 月にディリで開催された第 6 回支援国会合では、日本は今後 3 年間で 6,000 万ドルを上限とする支援を表明した。

5-4 日本の援助重点分野

日本政府 / JICA による復興開発支援の重点分野（三本柱）は 人材育成・制度づくり、 農業・農村開発、 インフラ整備である。まず、人材育成・制度づくりでは、これまでインドネシア人が占めてきた管理職クラスをはじめ、多くの分野で経験・資格を有する人材が不足しているところ、行政運営を担う人材の育成及び行政機構の制度作りを支援するとしている。つぎに、農業・農村開発では、コメを中心とした食糧の安定供給のために中長期的視野に立った支援を行うとしている。また、インフラ整備においては、1999 年 9 月の騒乱で破壊されたインフラの整備と維持管理を支援することとしている。この重点 3 分野は 2000 年 11 月に東ティモール関係邦人により行われた東ティモール戦略会議の中で議論され、2000 年 12 月のブリュッセルにおける第 3 回支援国会合において日本の援助方針として表明された。

支援スキームとしては、国際機関を通じた支援として、TFET や UNTAET 信託基金 / CFET への資金拠出、UNDP や UNICEF を通じた緊急無償資金協力、国連「人間の安全保障基金」の活用や IMF への資金拠出を実施している。また、二国間協力としては、緊急開発調査、NGO と連携した開発福祉支援や草の根無償、医療特別機材供与、研修員受入などを実施してきた。

2001 年 12 月の第 5 回東ティモール支援国会合（オスロ）において、日本政府は新たな支援方針（新三本柱）を表明した。すなわち、 持続可能な経済・社会実現のための支援、 平和を構築するための支援、 独立を祝福するための支援である。こうした方針に基づき、2002 年 2 月には真実和解委員会に対する資金供与、西ティモールにいる難民帰還支援、陸上自衛隊施設部隊等 690 人からなる国際平和協力隊員を UNTAET に派遣するなどを決定した。

独立後の現在においては人材育成・制度づくり、農業・農村開発、インフラ整備の重点3分野に加え、平和構築のための支援を引き続き行っていき、必要があれば見直しを行うこととしている。

以下の表 5-1 では、我が国が実施した緊急人道支援および復興・開発支援の詳細をまとめた。

表 5-1 我が国が実施、拠出した緊急人道支援および復興・開発支援

分野	重点	復興支援ニーズ	プロジェクト
緊急人道援助		食糧危機	<ul style="list-style-type: none"> WFP に資金拠出 食糧の配給 (PWJ:ピースウィンズ・ジャパン)
		Non-food-items	<ul style="list-style-type: none"> 生活必需品配給 (PWJ)
		難民 / IDP	<ul style="list-style-type: none"> UNHCR へ資金拠出 自衛隊による後方支援 住居修復 (PWJ)
再融和		独立派と統合派の間の対立	<ul style="list-style-type: none"> 真実和解委員会への資金援助 (無償資金協力)
		元民兵への法的措置	<ul style="list-style-type: none"> 真実和解委員会への資金援助 (無償資金協力)
		統合派難民の帰還の遅延	<ul style="list-style-type: none"> 西ティモールにおける東ティモール難民問題解決のための援助 (インドネシア政府に対する無償資金協力)
治安維持		治安維持機構の不在	<ul style="list-style-type: none"> 多国籍軍へ資金拠出 陸上自衛隊施設部隊等の派遣 第三国研修「シンガポール 交番システム導入支援」(JICA)
		西ティモールでの統合派民兵の武装解除の遅れ	<ul style="list-style-type: none"> なし

社会基盤整備	破壊されたインフラ（道路・水道・通信・電気等）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「緊急復興社会基盤整備計画調査」(JICA) ・ 「緊急復興地理情報データベース作成調査」(JICA) ・ 「水供給システム緊急整備計画調査」(JICA) ・ 「ディリ - アイナローカーサ間道路緊急補修計画」(無償資金協力 / UNDP 経由) ・ 「ディリ水道施設改善計画」(無償資金協力 / UNDP 経由) ・ 「地方水道施設改善計画(リキサ、ロスパロス、マナトゥトゥ)」(無償資金協力 / UNDP 経由) ・ 「ディリ港航路標識及び防舷材改修計画」(無償資金協力 / UNDP 経由) ・ 「ディリ港整備計画」(無償資金協力 / UNDP 経由) ・ 「コモロ発電所改修計画」(無償資金協力 / UNDP 経由) ・ 「地方発電施設改修計画」(無償資金協力 / UNDP 経由) ・ 「ディリ市場設備復興事業」(JICA/ADRA)
	有能な人材の欠乏（教育制度の崩壊）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「東ティモール大学工学部再建支援」(無償資金協力 / UNDP 経由) ・ 「ティモール・ロロサ工奨学金プログラム」(無償資金協力 / UNDP 経由) ・ 「小学校修復計画」(無償資金協力 / UNICEF 経由) ・ 青年海外協力隊 OB 派遣（ベコラ工業高校人材育成）(JICA) ・ 「工学部カリキュラム策定支援」(JICA)
	悪化した医療・衛生状況	<ul style="list-style-type: none"> ・ 医薬品の供与（JICA） ・ 「東ティモール保健システム復興事業」(JICA/WVJ) ・ 「フィロロ準県公衆衛生・医療システム復興事業」(JICA/AFMET) ・ 「エルメラ県プライマリヘルスケア」(JICA/SHARE) ・ 医師 / 看護婦の派遣（PWJ）
	環境破壊	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「東ティモール環境保全プログラム」(JICA/HABURAS)
ナガバ	人権擁護意識の未発達	<ul style="list-style-type: none"> ・ なし
	土地・財産の係争	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「緊急復興地理情報データベース作成調査」(JICA)
	脆弱な市民社会	<ul style="list-style-type: none"> ・ なし
	民主的手続きの未発達	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「憲法制定議会選挙支援」(無償資金協力 / UNDP 経由) ・ 専門家派遣「選挙公報支援」(JICA)
	紛争解決システムの未発達	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第三国研修「インドネシア 法曹研修」(JICA)
	共通言語の不在	<ul style="list-style-type: none"> ・ なし

	有能な人材の欠乏	<ul style="list-style-type: none"> ・ UNTAET への職員派遣 ・ 本邦集団研修 (JICA) ・ 第三国集団研修 (JICA) ・ 青年海外協力隊 OB 派遣 (公務員研修所システムエンジニア) (JICA)
	司法制度整備の遅れ	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第三国研修「インドネシア 法曹研修」(JICA)
	財政機能の遅れ	<ul style="list-style-type: none"> ・ 財政当局及び中央銀行設立の技術支援の資金の IMF への拠出 ・ 専門家派遣 (国家開発計画策定支援 / 公共財政、農業経済) (JICA)
	外交機能の遅れ	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第三国研修「マレーシア 外交官研修及びアセアン研修」(JICA)
経済復興	質業者の増大	<ul style="list-style-type: none"> ・ 開発調査におけるクイックプロジェクトや多くの無償資金協力による事業
	農業・産業の未発達	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「農林水産業開発計画調査」(JICA) ・ 農業機材供与 (JICA) ・ 専門家派遣 (営農、農業機械) (JICA) ・ 「トウモロコシ及びコメの種子増産プロジェクト」(人間の安全保障基金 / FAO) ・ 「緊急灌漑施設復旧計画」(無償資金協力 / UNDP 経由) ・ 「東ティモール稲作農家復興開発事業」(JICA/CARE) ・ 専門家派遣 (淡水養殖) (JICA) ・ 青年海外協力隊 OB 派遣 (バウカウ農村開発) (JICA)
	流通システムの崩壊	<ul style="list-style-type: none"> ・ デイリ市場設備復興事業 (JICA/ADRA)
	村落地域の貧困	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「農漁村経済復興プログラム」(JICA/Yayasan HAK) ・ 「アイナロ・マトウトウコミュニティ活性化」(人間の安全保障基金 / UNDP/UNOPS)
社会的弱者支援	食糧援助	<ul style="list-style-type: none"> ・ NGO による食糧援助
	難民・IDP	<ul style="list-style-type: none"> ・ 生活必需品配給 (PWJ)
	トラウマ	<ul style="list-style-type: none"> ・ なし
	女性の地位向上	<ul style="list-style-type: none"> ・ なし

第6章 東ティモールにおける復興・開発支援の特徴

第6章 東ティモールにおける復興・開発支援の特徴

6-1 復興・開発支援枠組みの特徴

現地復興体制については第4章で全体の枠組みを説明した。このような現地の復興体制およびそれをサポートする国際社会の支援体制を取りまとめておくことは、今後新たな地域で復興・開発支援を行う際の参考となる。しかし、その復興体制や支援枠組みは、その地域の置かれた状況により大きく異なってくることに留意しなければならない。そこで、ここでは東ティモール特有の支援枠組みについて考察する。

(1) 全権を掌握した国連暫定統治機構 (UNTAET) の設立とその限界

紛争終結後、暫定統治機構を設立し、復興を支援する手法はこれまでにカンボディアやコソボ等でもとられてきた。しかし UNTAET のように国連が現地政府に代わる存在として、治安維持のみならず司法、行政、立法を含む統治の全権を当初から担ったのは初めてのケースだった。東ティモール人自らの手で政府機構を成立させることは困難であると判断されたためであり、東ティモール人、ドナー、国連職員等の間では、UNTAET 設立は必要であったとの声が多い。一方で、この東ティモールの経験は国連が一国の行政を執り行うことの限界と困難さも示したとの指摘もある。

第一の点は、国連側の人材の限界である。国連がこのようなミッションを行う際には、国連の正規職員のみならず、契約職員、国際機関やドナー国等からの出向者が登用されるが、その結果バックグラウンドの全く異なる要員が寄せ集められることとなる。また、国連そのものが行政組織ではない上、それら要員が必ずしも行政経験者ではなかったため、行政機構としてのノウハウに欠ける面もあった。また、それら人員の契約期間は6ヶ月単位であり、UNTAET 設立当初は厳しい生活環境も手伝って、短期間で職員が入れ替わっていた。この結果、組織の基盤整備は遅れ、継続的な事業の実施、一貫性のある施策の実施を困難にした。

第二の点は、人材育成と現地側への行政機能移行の難しさである。UNTAET は当初より、独立までの間に東ティモール人自らが国家運営ができるようにするためのキャパシティビルディングを行うことをマンデートのひとつとしてきた。しかし、その後2年半を経ても行政業務を東ティモール人へ完全に移譲しきれていない。当初 UNTAET は

緊急援助、行政機構の整備、行政サービスの復旧とが急務の課題となっていた中で、東ティモール人の自立支援は後手に回る事となった。その後、東ティモール暫定政府（ETTA/ETPA）の設置などが行われ、多くの東ティモール人関係者がこの国連側の努力を評価しているものの、実際の意思決定プロセスへの東ティモール人の参画が不十分であった、またもっと早くから東ティモール人の人材育成に取り組むべきであったとの批判も出ている。この背後には、東ティモールが単身赴任地に指定されており、家族持ちのベテラン勢があまり集まらなかったため、豊富な実務経験を有する UNTAET 職員が少なかったこと、UNTAET に雇用された職員の中に人材育成の経験を持っている人間が少なかったこと、コミュニケーションの壁が大きかったこと、東ティモール人の中に業務経験を持っている人間が圧倒的に少なく、人材育成に多大な時間を要したこと、せっかく技術移転を行っても東ティモール人がより高額な給与を求めて他の援助機関や政府内の他部署に異動してしまったことなどの問題があり、人材育成を遅らせる原因となったのではないかと考えられる。

第三の点は、UNTAET が開発予算を持たなかったことである。東ティモールの場合、ドナー各国は2つの信託基金創設という形を選択した。すなわち、經常予算に相当する UNTAET 信託基金（CFET）と開発予算に相当する東ティモール信託基金（TFET）である。このため、UNTAET は行政機構として必要な人件費等の管理費を持つだけで、後の復旧・開発にかかる予算は全て世銀が握っていた。実際には UNTAET に TFET のような莫大な開発予算を管理運営するだけのキャパシティーは無かったと、多くの関係者が認めているところだが、東ティモール人による暫定政府の枠組みを作ったにもかかわらず、開発予算を持たなかったことが暫定政府のエンパワーメントを阻害する要因となったとの見方もある。

第四点目は、暫定統治期間を超えた決定ができない点である。独立後、現地政府が取り組むべき課題として、UNTAET は土地等の法制度整備や長期の開発計画策定に踏み込むことに躊躇した。この背景には、東ティモール人側から、国家の根幹にかかわる政策や制度については、全て独立後に自分たちが決定したいという強い主張があったことがある。しかし、国家開発計画や国家目標・重点分野が定められていない中では、ドナーからの援助が特定の分野や地域に偏向してしまったり、独立後の制度や政策の展望が見えない中では、ドナーが中長期的な援助計画を策定できないなど、援助の受け入れ側に

とって、実施する側にとっても制約要因となったと考えられる。

(2) 世銀信託基金 (TFET) の創設と世銀の影響力

国連による暫定統治と同様、信託基金の創設も他の復興・開発支援においてすでに活用されている手段であるが、開発予算が一本化され、ここまで広い分野をカバーした例はなかった。受け手側 (UNTAET) のキャパシティーや調整の困難さを考えると、このようなコモンバスケット方式は混乱したポストコンフリクトの状況下では、非常に有効な手法であると言える。また、独自に二国間支援を行うだけのキャパシティーを持たないドナーにとっても便利な方式といえる。また、これをマネージメントできる機関としては、人材の豊富さやノウハウの点から世銀においては他になかったであろうというのも大方の見方である。

しかし、世銀がこの莫大な信託基金を管理した結果、世銀が復興支援全体の流れをリードする構図が生まれた。当然のことながら、信託基金によるプログラムの実施にあたっては、UNTAET と協議のうえで計画策定がなされるし、ドナーや東ティモール暫定政府の承認なしに世銀が独断で実施することもできない。また途中から、半年に一度ドナージョイント方式でセクターごとの進捗についてレビューを行うという枠組みも導入された。しかし、実際には圧倒的な事業規模と豊富な人材を背景に、復興開発の方向付けにおいては、世銀がかなりのイニシアティブを取ったのは事実であろう。

世銀が全体の流れをリードした顕著な例として保健セクターで採用されたセクター・ワイド・アプローチ (SWAP) が挙げられる。当該セクターの統一的な開発方針を打ち出し、多くの援助機関がそれに則って支援を行うという枠組みである。東ティモールにおいて明確にこの SWAP が採用されたのは保健分野だけであったが、世銀側ではこれを大きな成功例と認識しており、今後も他のセクターや地域で広く活用して行きたいとしている。但し、今回は信託基金から資金があり、東ティモール側と世銀だけでかなりの規模の保健プログラムが展開できたので SWAP が実行できたのであり、他の二国間支援国や国際機関、NGO 等との協調という観点からはまだまだ課題は残っていると考えられる。

このように世銀が莫大な信託基金予算を独占的に管理することとなった背景には、い

くつかの要因が考えられるが、世銀が独自予算を持っていたこと、初動が早かったことが挙げられるだろう。世銀は本来、加盟国への融資等を行う機関だが、ポストコンフリクト地域への支援策として、加盟国外でも活用できる Post Conflict Fund(PCF)という無償予算を有している。このため信託基金へ世銀自身が拠出することにより、より大きな発言権を持つようになった。また、そのような独自予算が確保できたことで、初期段階での迅速な体制整備が可能となったと考えられる。世銀は1999年9月の紛争以前から、東ティモール人有識者の協力を得つつ想定され得る東ティモール独立に向けての支援計画策定を始めていた。このような基盤がすでにあつたために、紛争後いち早くニーズ調査の実施体制を整えることができた。結果的には他機関、ドナーが合同で行う JAM の形で実施されたが、ここですでに世銀が主導権を握っていたのである。

一方で、TFET ではガバナンス分野 (Joint Assessment Mission の中での行政運営と司法分野) が対象外になっていたため、この分野で中心的な機能をきたいされていた UNDP は圧倒的な資金不足に悩まされることになり、人材育成分野での援助が限定的にならざるを得なかった。また、TFET 資金の活用は世銀か ADB に限定されてしまったため、その他の国連機関が資金不足で思うような援助を実施できなかったというネガティブな面もあった。

さらに TFET に関し、もう一点付け加えるならば、世銀の実施体制への批判が多かったことが挙げられる。世銀は TFET プロジェクトの実施のため、外国人コンサルタントによる Project Management Unit(PMU)を UNTAET 内の各部局に設置した。これは受け入れ政府 (UNTAET) 側の負担を軽減し、効率的な実施のため技術サポートを与えることを目的としたものであった。しかしながら結果的には、世銀の規定にしたがった調達方法等を採用したため、官僚的な手続きによりプロジェクトの実施に大きな遅れが生じた (2002年4月末時点で、予算総額約1億7,260万ドルのうち、ディスバース額はその約52.5%の9,070万ドルにすぎない)、東ティモール政府に対し説明責任を持たない外国人コンサルタントが PMU のユニット長になったために「政府の意向を尊重する」という基本的な姿勢がないがしろにされた面があったり、省内の他部署との調整が不十分なケースが散見された、PMU の現地職員は政府職員が兼任することもあったが、独自に世銀に採用された職員も多く、東ティモール政府のキャパシティ・ビルディングにならなかった、東ティモール人側のオーナーシップが失われた、事業費の中で外国

人コンサルタントの人件費などの管理費に充てられる部分が多すぎた、など弊害についての批判が多く聞かれた。なお、実施面で遅れが生じたことなどの問題点については世銀自身も認識しているところである。

(3) 現地政府の不在

これは、(1)の特徴と表裏一体ともいえるが、UNTAETが海外からの支援の受け皿としての役割も担っていたとは言え、現地政府が存在しなかったということは、援助実施側に以下のような制約や困難を強いる結果となった。

まず第一の点は、手続き上の問題である。そもそも国として成立していない地域への協力をどう整理するか、ETTAやETPAの位置付けをどう解釈するかなど、かつて対処したことのない問題をひとつひとつクリアしていく必要があった。

第二点目は、援助を実施する際に東ティモール人の民意を確認するしくみが整っていなかったことである。無政府状態であった東ティモールには合法的な代表者が存在しなかった。このため苦肉の策として、援助開始直後の1999年末から2000年前半頃にかけての時期(ETTAなどのしくみが出来上がるまで)は、大方のドナーや関係機関は独立派政党の集合体であったCNRTを東ティモール側代表と見なし、要望の聴取対象としたり、合意文書署名に立ち合わせるなどの対応をした。CNRTは法的には東ティモールを代表する組織としての正当性を持たないが、他に選択肢がなかったというのが実情である。紛争後、国内に残った住民のほとんどが独立派であったこと、インドネシア統治下の抵抗運動を通じ国内隅々までのネットワークを有していたことなどから、CNRTを東ティモール側のカウンターパートとしたのは妥当な選択だったと言える。しかし、あくまで政治団体であったCNRTの開発にかかる見識不足や政治的な価値判断を指摘する声もあった。また、ETTA発足後もしばらくCNRTとの間で二重構造が生まれるなど、ドナーにとっても、住民にとっても混乱を招く大きな要因となった。

第三の点は、東ティモール人カウンターパートが、公務員の雇用がほぼ完了した2001年半ばまでの約1年半もの間不在だったことである。これは、本来であれば援助機関やドナーと受益者との間のパイプ役となるはずの者がいなかったということでもあり、また人材育成事業の対象者そのものがいなかったということでもある。

さらに、地方の政府組織が無かったことにより、ドナー・援助機関や中央政府(UNTAET) と地域住民との間のコミュニケーション不足を招いた。中央政府やドナー側からの一方的な情報伝達や表面的な住民参加型アプローチは一部にあったものの、総体的には住民への情報伝達は不十分で、かつ本当の意味での双方向のコミュニケーションが取られていなかったとの批判が地元側からは強い。

6-2 人道緊急支援から復興・開発支援への移行期の特徴

(1) 人道緊急支援と復興・開発支援間のギャップ 「ギャップの問題」

ポストコンフリクト地域への援助については、人道緊急支援と復興・開発支援間に生じるといふ、いわゆる「ギャップの問題」が取りざたされることが多いが、東ティモールにおいてはギャップは存在しなかったと言える。むしろ、物資調達や適当なカウンターパート探し等、技術的な問題のためにプロジェクトの開始時期が遅れ、人道緊急支援が長期化したこと、また、早い段階で治安回復が実現されたことで開発援助機関が早期から活動を開始できたことによって、人道緊急支援と復興・開発支援がオーバーラップしていたと言える。このことは、UNTAET の人道援助部門が2000年6月をもって概ね終息したとされた一方で、JAM は1999年10月にはすでに実施され、援助実施機関の多くが2000年初頭には現地に進出していたことから伺える。

ただし、復興・開発プロジェクトの多くが準備段階を経て実際に活動に入ったのは、2000年半ば近くであった。その意味では、計画後、実際に動き出すまでの間の時間的ギャップは存在したと言える。時期的には2000年前半がこれに当たるが、その間は長期的な視野に基づいた慎重な調査や計画といった手順を可能な限り省略し、即効性と大きなインパクトを優先させた TEPS(USAID) や QUIPS (UNTAET、 UNHCR)、 Food-for-work (WFP)、 QP(Quick Project, JICA)といった労働集約型プロジェクトや小規模の物資供与、資金供与などの方策が取られたことが特徴である。

復興・開発支援枠組みの基礎となったJAMの実施にあたって、CAPに基づいて実施された人道緊急支援との連携に配慮がなされたことにより、一時期同時並行的に実施された人道緊急支援と復興・開発支援のデマケは比較的うまくいったとの見方が多い。他方、即効性を重視する人道緊急支援が、持続可能性を重視する復興・開発支援と矛盾するというジレンマに多くの援助機関が悩んでいたのも事実である。例えば、USAID が実

施した TEP は、農村地域住民の収入源を短期的に確保するため、草刈りなどの事業を実施し賃金を払うというプロジェクトであったが、TEP で設定した賃金水準が高すぎたため、プロジェクト終了後、その地域の賃金水準が高止まりすると同時に、プロジェクトが短期すぎたので、プロジェクト終了後は住民の収入源が絶たれてしまって、再びプロジェクト開始前と同水準まで経済活動が落ち込んでしまうことというケースがあった。緊急人道支援期から、プロジェクトの中期的なインパクトを想定してプロジェクト形成することが重要である。

また、治安が早期に回復されたことによって、復興・開発支援が早期になされすぎたという点もある。例えば UNDP は、東ティモール人の公務員育成プログラムを形成しようと、2000 年 2 月にチームを派遣したが、援助の受け皿となる東ティモール側の体制が整っていなかったため、実施を断念せざるを得なかった。ギャップは存在してはならないが、受け入れ体制整備の問題等もあるため、復興・開発支援開始の適切なタイミングを見極めることが必要である。

さらに、今回の東ティモールでは JAM など復興・開発支援のニーズアセスメントが早い段階で実施されたことは評価されるが、これに基づいた支援計画策定後の運用にあたっては、その硬直性を問題視する声もあった。この段階での調査はあくまで緊急の簡易調査であるため、慎重な計画に基づいて中・長期視野に立った支援が行えるようになるまでの移行期間中は、アドホックに発生してくる個別のニーズにも対応できる、より柔軟な仕組みをつくる必要がある。

なお、本格的なギャップはむしろ独立後にやってくるだろうという見方も多い。独立後、国連のみならず国際援助全体が減少傾向に入っており、東ティモール人への全面的な権限委譲の時期とも重なり、場合によってはこの新たなギャップが深刻な結果を生む可能性も否定できない。

(2) 援助調整の困難さ

ポストコンフリクト地域の復興・開発支援に共通するものと思われるが、東ティモールでも援助調整が大きな課題のひとつであった。紛争直後は、まずドナー側の都合が優先されて援助が開始される。しかし、ある程度の期間を過ぎると、よりニーズ優先の支

援の枠組みが模索され始める。東ティモールでは、UNTAET と世銀とが共同で援助調整を行う形をとった。UNTAET はサプライ主導からニーズ主導の支援の形に切り替えるため、開発課題のプライオリティー付けを行い、ドナーに対してより優先度の高い課題から支援を行うよう協力を要請した。しかしながら、国家の方向性を示す長期的な開発計画などが無い中で行われるプライオリティー付けは表面的なものとなりがちで、またドナー側からの抵抗も強く、UNTAET が意図したように機能したとはいえない。他方、世銀が主導した TFET の支援分野内でのドナー間のデマケ - ションや重複の回避という意味での調整は概ねうまく行ったとの評価が多い。これは各ドナーに、自分たちも出資している TFET と、独自の二国間支援をそれぞれより効果的に活用しようという意識が働いたためとも言える。

一方、調整によってオーバーラップは回避されたものの、逆にカバーされずに残ったニーズがあるのも否定できない。また、裨益者へのアクセスや治安問題、ドナー側の政策により、援助の地理的偏在があったのも事実であるが、これらも紛争後の復興・開発支援においては、ある程度仕方のないものなのかも知れない。

(3) 援助合戦の激化とプレゼンス確保の重要性

ポストコンフリクト地域の復興期には例外なく、国連、国際機関、二国間支援国、NGO などが一気に押し寄せ、援助競争、もしくは援助合戦が繰り広げられる。この援助合戦に深入りするのには、本来の趣旨を見失うことにもなりかねない一方、ODA として援助を実施する以上、現地での認知度、援助国の国民からの支持度は無視できない要素である。特にポストコンフリクトでは、援助国の国内のマスコミの関心度も高く、この点を指摘される可能性は高い。従って、いかにインパクトが大きく、プレゼンスの高い事業展開を図れるか、予め戦略的に体制を整えておく必要がある。

東ティモールにおける各国ドナーの戦略から学べる点は、まずは日々めまぐるしく情勢が変わる現場で、迅速かつ的確に情報収集および状況判断ができるよう、国連上層部や東ティモール人閣僚とのコミュニケーションを密にすると同時に、自国のスタッフをそうしたオフィスにいち早く送り込むことである。また、迅速性や柔軟性が大きく問われるため、従来のやり方とは異なる、ポストコンフリクト用の体制を整備することがあげられる。例えば世銀は Post Conflict Fund という基金を設立し、紛争国の復興開発支援に必要な初動資金をすぐに確保・拠出できる体制を組んでいる。また、AusAID は通

常別々の部署が所管する事業別予算を東ティモールデスクに一括したため、迅速な資金繰りが可能となった。いづれのドナーにも共通していたのは、こういうケースに派遣できるような人材（職員やコンサルタントを含む）のデータベースを構築していることである。AusAID は今回、外部委託して紛争国用の人材データベースを構築しており、これは JICA にも適用しうる方法と思われる。

6-3 東ティモールにおける平和配慮項目

紛争国あるいは潜在的な紛争要因を抱える国に対して援助を行う場合、開発援助が紛争の原因或いは助長要因とならないように配慮する必要がある。紛争後の復興開発支援においては、新たな紛争の要因をつくらぬような「平和配慮」が重要となる。さらに、紛争の原因や助長要因を積極的に取り除き、平和構築を促進し、将来紛争の再発を防止することも重要な援助の役目となる。

東ティモールにおける平和配慮項目は、表 2 - 1「復興・開発支援ニーズ」で抽出された紛争後も残っている紛争要因、ならびに、紛争後に生まれた新たな紛争要因に配慮する必要がある。JICA としては直接、支援の対象になる項目にはならないものもあるが、いずれも案件形成・実施に際しては配慮する必要がある。

表 6-3 東ティモールにおける平和配慮項目

/	
土地・財産の係争	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事前に案件実施地で土地・財産係争がないか事前調査を行う ・ 土地・財産の係争のある地域ではプロジェクトを実施しない、など
脆弱な市民社会	<ul style="list-style-type: none"> ・ 案件形成の際は人材育成にも配慮
人権擁護意識の未発達	<ul style="list-style-type: none"> ・ 住民の人権を尊重し、住民の人権意識が高まる配慮と、そのためのプロジェクト運営
民主的手続きの未発達	<ul style="list-style-type: none"> ・ 民主的手続きが広まるよう民主的方法に留意したプロジェクト運営
独立派と統合派の間の対立	<ul style="list-style-type: none"> ・ 双方が裨益するように配慮 ・ 双方の対立が悪化しないよう、対話できる環境整備に配慮
共通言語の不在	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一方の言語だけに偏らない情報発信
失業者の増大	<ul style="list-style-type: none"> ・ 雇用を促進する案件形成
帰還難民の受入	<ul style="list-style-type: none"> ・ 帰還難民に裨益するような支援 ・ 帰還難民を受け入れた地方住民にも裨益するような支援

さらに、今後の政情不安定材料として、非フレテリン派の大統領とフレテリン派の政府及び議会の対立、与党であるフレテリンと野党の対立、現在政権を握っている熟年層（ポルトガル語派）と若年層（インドネシア語派）の対立、ネポティズムや汚職の発生、地方と中央の対立等が考えられることから、こうした要因を十分考慮した援助の実施が重要である。

第7章 JICAの対東ティモール復興・開発支援にかかるまとめと提言

第7章 JICA の対東ティモール復興・開発支援にかかるまとめと提言

7-1 評価

これまで JICA の対東ティモール復興・開発支援は、概ね適切なタイミングにニーズに合致した課題に対して比較的柔軟な支援と実施しており、全体としては効果的な援助を実施したものと評価できる。

(1) 支援開始時期

東ティモール支援においては、前述のとおり 1999 年中が緊急人道支援中心の時期、2000 年 1 月から 6 月までが緊急人道支援から復興・開発支援への移行期、2000 年 6 月以降が本格的な復興・開発支援期と考えられる。JICA の対東ティモール支援は、1999 年 12 月に開催された第一回東ティモール支援国会合（於東京）の後、2000 年 1 月の経済協力調査団派遣による計画策定を経て、2000 年 2 月より協力事業が（開発調査、開発福祉支援事業等）開始されており、復興・開発支援ニーズに対して適切なタイミングで支援を開始したと言える。また、実施体制については、他の復興開発支援のためのドナーが事務所を開設した時期が 2000 年 2 月頃（例：世界銀行）であったことと比較しても、JICA は 2000 年 1 月から仮事務所を、また同 3 月には正式にディリ事業所を開設して実施体制を確立しており、適切な時期であったと判断できるだろう。

一部に「JICA の協力開始は遅かった」との声もあるが、これは緊急人道支援機関（NGO、国際機関等）との対比においてであり、紛争後国における JICA の責務は緊急人道支援ではなく復興・開発支援にあることに鑑み、この批判は当たらないだろう。

(2) 援助重点分野

前述の分析のとおり、東ティモールの復興・開発支援ニーズは、「再融和」、「治安維持」、「社会基盤整備」、「ガバナンス」、「経済復興」、「社会的弱者支援」において確認されている。JICA は、2000 年当初「インフラ整備」、「農業・農村開発」、「コミュニティ開発」の 3 分野を、6 月以降は「人材育成・制度作り」、「農業・農村開発」、「インフラ整備」の 3 分野を東ティモール支援の重点分野としている。復興・開発支援ニーズに従えば、JICA の支援は「社会基盤整備」、「ガバナンス」、「経済復興」分野に整理され、ニーズに合致した支援を実施してきていると言える。

個別にみれば、東ティモールにおいては全支援ニーズに共通する最重要課題である「人材育成・制度作り」を援助重点分野としていることは評価される。また、経済復興のなかで、全人口の80%以上が従事する東ティモール最大の産業である農業と、村落コミュニティ開発を対象としていることは妥当と判断される。更に住民投票後の混乱により70%が破壊されたとされるインフラ復旧整備は、東ティモール復興・開発援助の中心となっており、これも適切であったと判断される。

(3) 援助戦略上の特徴

日本政府/JICAの東ティモール支援における特徴のひとつとして、アジア諸国との協調があげられる。今後、独立国家となる東ティモールにとっては、アジア諸国との良好な関係の構築は政治的に非常に重要であると考えられる。JICAは東ティモールの人材育成に対し、第三国研修等により他のアジア諸国(インドネシア、マレーシア、シンガポール、タイ等)とともに支援を行っている。

また、他の援助機関では既に当然ではあるが、JICAの援助としてはNGOとの連携の比重が高いことも特徴としてあげられる。JICAは、独立後の安定した国づくりに向けて地域住民が主体となった健全なコミュニティ育成のために、騒乱以前より東ティモールを支援していた、或いは緊急人道支援期より支援を行っていた国際・本邦NGOや、東ティモールの市民社会を代表する現地NGOとの連携による事業を実施している。

(4) 現地のニーズに応じた柔軟な対応

東ティモール支援にあたっては、現地のニーズに的確に対応するために、所謂援助スキームは比較的柔軟に運用されたと言える。最大の例は、インフラや水供給システムの緊急復興・整備計画(開発調査)において、主たる目的である復旧計画の策定のみならず、緊急な対応が必要とされた道路復旧や水道施設整備に関しては、Quick Projectとして同開発調査のなかで迅速に実施された。これら事業は、2000年3月から7月にかけての緊急人道援助から復興・開発支援への移行期においては、雇用を創出し現地経済を活性化するためにも、国連のQuick Impact ProjectやUSAIDのTEPとともに重要な役割を果たしたと考えられる。

(5) JICA 全体としての一体的な事業の実施

東ティモールの復興・開発支援は他の平和構築支援と同様に国連、平和協力、人道支援、経済協力、地域情勢等と多方面との連携を図りながら事業を進めていく必要があるとともに、JICA の中でも事務所運営、安全管理、広報、経理、人事、企画、専門家等確保・処遇、関係事業等他部門と短期間で調整する必要がある。JICA では担当理事を委員長に関係部長からなる東ティモール緊急支援委員会を設立し、定期的に協力方針を協議するとともに、関係課長よりなる連絡会議を毎週一回開催し情報共有を図ったが極めて効果的であった。

(6) 東ティモール人の帰国研修員同窓会の活用

第5章でも述べた通り、東ティモールにはインドネシア時代に JICA の研修や青年招聘プログラムに参加した人材が十人程度おり、その中には現在教育省の大臣であるアルミンド・マイヤ大臣などもいた。これらの人材を核に帰国研修同窓会を設立し、東ティモールの現状把握や支援計画の策定・実施に際して必要に応じ情報交換を行ったことは東ティモール人のニーズを踏まえた協力を迅速に進めていく上で非常に有益であった。帰国研修員のネットワークは他の機関にあまり例を見ない非常に有効な JICA の財産であり、初期の段階では現地での有効な情報がなかなか得にくく信頼できる拠点や受け皿を見いだしにくい平和構築の場面でも大いに活用できるものである。フィリピンのミンダナオの復興支援やインドネシアのアチェの復興支援においてもそれぞれの地域出身の帰国研修員を JICA の協力の拠点の一つにすることが検討されている。

(7) 資金協力との連携

JICA が実施したインフラ分野や水供給分野の開発調査で策定された復旧計画は、その後多くが日本政府の緊急無償資金協力により、UNDP/ UNOPS を通じて事業化された。これは国際機関との連携モデルとなり得るとともに、日本政府として計画から事業実施までの一体的協力として評価できるものである。

(8) 国連に対する人的貢献

JICA は二国間ベースでの協力だけでなく、UNTAET に高橋副特別代表、鈴木特別顧問、山本上級民政官、黒田民政官、渡辺民政官らの JICA 職員・国際協力専門員を派遣した。この派遣自身が UNTAET に対する JICA の人的な貢献であるのみならず、各人が日本の

協力と連携して活動することにより協力の効果を高めることができた。

(9) 他の援助機関との調整

JICA は定期的なドナー会議を通して全体調整を図るとともに、個別プロジェクトについては各々関連機関と調整を図ってきており、関連ドナーからの意見聴取の結果を見ても、全体として良好な援助調整が図られたと言える。

(10) 平和配慮

平和配慮については、JPCIA のようなよりシステマティックな分析に基づく配慮がなされたわけではなかったが、これは UNTAET や世銀等の他ドナーでも同様であり、東ティモールの紛争構造（主要な併合派は西ティモールで難民として居住している）ともあいまって、平和構築には大きな負のインパクトは与えていない。

JICA の事業における援助受益者は、一般に独立派・統合派の区別はされていない。地域住民を対象とする事業の場合、他に手段がなかったため唯一の東ティモール人民の代表機関であった CNRT や教会を通じて地域社会にアプローチしていた。

7-2 JICA による復興・開発支援に対する提言

1

東ティモールのような国連による暫定統治のしくみや開発資金を一本化した信託基金の設立は、復興開発支援の手法のひとつの選択肢に過ぎない。アフガニスタンのように当初から現地暫定政府が置かれるケースや、コソボのように信託基金が設立されても規模が小さく復興・開発支援枠組みの主流とならないケースもある。どのような枠組みが敷かれるかによって、適切な戦略を組み立てる必要があるが、いずれも早期に対応しなければ効果的な体制の確立が難しくなる。そのためにも平時より、研究を進め、実際に復興・開発支援ニーズが認められた場合には、早い段階で支援枠組みを見極め、日本政府と共に JICA としての対応方針（人材の確保、優先分野の特定、日本政府の他の支援との連携など）を確立することが望まれる。

2

国際的な支援枠組みを早期に分析し必要な体制を整え、また現地の支援ニーズを早期に把握し重点分野の特定や人材の確保の準備を行い更には人道支援とも連携した効果的な支援を進めるために、可能な限り早い段階から（東ティモールのケースで言えば JAM の段階から）JICA 職員が現地入りし、ニーズ調査などに参画することが望まれる。

3

日本政府としての復興・開発支援には、PKO への自衛隊の派遣、文民警察の派遣、ジャバンプラットホームによる人道支援、日本政府の緊急無償、信託基金やその他国際機関への資金の拠出など、JICA 以外にも様々な形態がある。JICA 事業をより効果的かつプレゼンスの高い支援事業とするためには、日本政府として実施しうるあらゆる支援全体の枠組みの中に位置づけ、戦略を立てる必要がある必要がある。東ティモールの場合は JICA 事業と緊急無償資金協力事業との連携は充分図れたが、他の日本の支援とは更に連携を図る余地があったと考えられる。

4

めまぐるしく情勢が変化する復興支援の現場では、迅速な情報の入手、的確な状況判断が必要とされる。このため、事業と併せて人の投入を行うのが効果的である。そのために、可能な限り早期に重点分野を特定し、当該分野の有能な人材を予め確保（人材リストを作成しあらかじめ派遣可能性を打診する）しておくことが望まれる。その人材の配置先は、現地 JICA 事務所、JICA 専門家、協力隊員など必ずしも JICA スキームの範疇にとどまらず、世銀や国際機関、国連暫定統治機構、などあらゆる方向から検討し、外務省等と連携をとりながら最も有効と思われる人員配置を戦略的に行うのが効果的だろう。他に現地の援助調整会議やドナー合同で行われるモニタリングやレビューミッションへの技術的な貢献も重要である。これらはすべて「顔の見える」事業を行う上でも非常に効果的である。東ティモールの場合は UNTAET へ派遣された日本人との連携により JICA 事業実施の実をあげたが、農業、インフラ等 UNTAET 開発部門の重要ポストに日本人が派遣されれば、更に効果的であったと考えられる。

5

通常在外事務所等現地事務所を作る場合には小規模なものを作って事業の進展に応じて規模を大きくしていくが、平和構築の局面では事務所を含む受け入れ体制の早期の確立が極めて重要であるので異なる対応が必要となる。事業の調整、事務所の確保・修復、備品の整備、安全対策、ナショナル・スタッフの確保、経理処理等事務手続きの決定、所員の処遇の検討等短期間に多くの業務をこなさなければならないので、最初は短期的に多くの専門技術をもった人員を派遣し体制を確立することが、肝要と考えられる。

6

現地に派遣する人材に係る身分処遇についても、紛争後という特別な状況であることに基づく、国際機関等と比較しても遜色のないものとすることが不可欠である。

7

東ティモールは既存のスキームを弾力的に活用して事業を進めたが、今後は復興・開発支援を JICA 事業に明確に位置付けたうえで、通常の開発援助とは別の、現地のニーズに合わせてより迅速かつ柔軟に対応できるスキームが必要とされている。これは、特に緊急人道支援から復興・開発支援への移行期や、支援の地域的・内容的偏在（支援のポケットの存在）の解消に資する観点からも重要と考えられる。

8

今後、復興・開発支援においては、各国の拠出金により信託基金を創設し、世銀などの国際銀行がこれを管理運営していく方式が採用される傾向にある。また一般的な援助の方向として、PRSP や SWAP など世銀を中心とした援助協調の枠組みが主流となっていくことが予想される。結果的に、二国間援助である JICA 事業もこれに影響を受けることは避けられない。従って、JICA の事業方針を決める際には予めこれらの傾向を念頭に置いておく必要がある。またこのような統一的な支援枠組みは利点もあるが、被援助国側から他の選択肢を奪うことにもなりかねない。このため、世銀主導による支援方針策定の過程に専門家を投入或いは資金拠出国会合で発言するなど、世銀への拠出ドナーとして、また二国間支援国として、日本のスタンスを反映させる手段をとることも重要である。

9

東ティモールの場合は、紛争が終結した時点で対立グループの一方が国外へ逃れたため、国際社会による支援が始まったとき、元々の紛争要因はほとんど解決されていた。このため、民族対立や宗教対立が存在する地域での活動とは異なり、事業実施において深刻な問題が起きることはなかった。しかしながら、それはあくまで結果論に過ぎず、今後より質の高い復興・開発支援を実施していくためには、紛争後の平和構築支援に係る研究成果を踏まえ、JPCIA などにより、紛争を予め総合的・系統的に分析のうえ、的確な支援ニーズの把握と平和配慮の実行が必要不可欠である。また、第2章に取り上げたように、過去の紛争要因は取り除かれても、今後の新たな紛争の火種となりうる要因が多く指摘されており、これらの課題についても配慮する必要がある。

10

JICA 事業にかかる広報、情報の発信は、日本国民からの理解を得るために日本国内でも重要である。また、現地における広報、情報発信も特に復興・開発支援における混沌とした状況下では、日本のプレゼンスの確保という観点のみならず、援助調整・ドナー協調のため、他ドナーとの情報共有を図る観点からも積極的に行うことが必要である。

以上

JICA