

日本の東ティモール支援

—東ティモールにおける国家、現地NGO、国際援助機関の協調について—

文学研究科社会学専攻博士後期課程在学

李 争 融

LEE CHENG-JUNG

序章

第1章 東ティモール独立紛争の過程

第1節 東ティモール紛争の経緯

第2節 住民投票と多国籍軍介入

第3節 独立に向け制度確立図る東ティモール

第2章 日本の国際協力の動因

第1節 人権戦略の明示

第2節 国益と安全保障

第3節 資金中心の日本援助

第3章 日本の対東ティモール援助

第1節 資金提供と技術支援を通じた援助—二国間援助

第2節 国際平和協力を通じた援助—国際機関を通じた援助

第3節 新たな日本の国際支援スタイル

終章

参考文献

序章

東ティモール支援は日本の国際協力の歴史において大きな転換点であった。東ティモールは住民投票（1999年）後に生じた。国連PKOが介入しようやく治安が安定した。国連PKOの活動初期には、すでにJICAが活動を開始しており、日本政府が平和構築に実際に取組んだ最初の事例となった¹。JICAと現地NGOは、紛争当時から支援活動を行っている。また、東ティモールは紛争解決と新国家建設が連続して行われた初めての事例でもある。さらに新国家の公用語政策などにより、これほどJICAなどの援助が制約を受けた経験も珍しい²。

こうしてこれまで類を見ない国家建設が国際協力によって始まった。その際、東ティモールが真に必要なとしているものは必ずしも借款や投資ではなく、国家の仕組みを作り、それを運営する方法であり、国民が普通に暮らしていける仕組みであった。東ティモールでは、必ずしも従来の経済発展を目指す援助ではなく、人材派遣などのソフト面の協力が求められていた。その意味で東ティモールへの援助は日本にとって大きな課題であり、同時に冷戦後の途上国援助において新たな試みであったと言える。しかし、東ティモール独立後の国家建設には当初より多く障害があった。東ティモールのような小さな人口と経済規模において国家建設が可能であるかどうかの結論はまだでていなかった。また、東ティモールに強力な独立を目指す民族的欲求が存在したことも考慮しなければならない。日本外交の主要な課題となった国際協力の実行とその将来的方向性は、対東ティモール支援を事例とした詳細なレポートによって明らかにすることができるだろう。本論では、はじめに東ティモール紛争の経緯を振り返る。次に東ティモールの復興開発過程における日本の国際協力活動を検証し、今後の課題は何かという視点から、東ティモールにおける日本の支援について考察する。

東ティモールの事例を考察しなければならない理由は以下の通りである。第一に、東ティモールを非合法に統治してきたインドネシアから独立する際に、独立派住民と、統合派住民およびインドネシア軍との間で紛争が発生、多数の住民が殺害された³。

第二に、東ティモールに対する経済協力は、1999年に東京で開催された第一回東ティモール支援国会合に始まる。東ティモールは、紛争からの復興期を脱して本格的な国づくりに着手しており、2011年7月、東ティモール政府はドナー会合（東ティモール開発パートナー会合）にて、今後20年間（2011～2030）の開発目標を定めた中期国家開発計画となる「SDP (Strategic Development Plan)」を発表した⁴。本計画では、東南アジア地域の安定と繁栄および人間の安全保障の観点から「経済活動活性化のための基盤づくり」、「農業・農村開発」および「政府・公共センターの能力」の3つを支援の重点分野とし、特に「経済活動活性化のための基盤づくり」に重点を置いた支援を展開していくことを決定していた。これに対して、日本は東ティモールの紛争後および独立後の国際支援を模索する新たな試みを行い、その活動は国際社会から注目されてきた⁵。

第三に、東ティモールは、日本や国際社会から国際協力を受けていたにも関わらず、「アジア最貧国」

から抜けだしていなかった⁶。実際には天然ガス開発において開発で毎年 10 億ドル収入を手にしていた⁷。多額の外貨収入があるにも関わらず貧困状態から抜け出せない原因を探究することで、東ティモール援助における日本の課題を明らかにすることができると思われる。

本研究は、東ティモール、JICA などに関する出版物や各援助機関や研究機関が公開している資料、実際に行われたプロジェクトの報告書などによって進められる事例研究である。

第 1 章 東ティモール独立紛争の過程

第 1 節 東ティモール紛争の経緯

1. ポルトガル・クーデターにおける東ティモールの三つの選択肢

1974 年 4 月 25 日、ポルトガルで軍事クーデターが発生し、カエターノ政権が崩壊した。パルマ新政権は東ティモールの植民地解放を決定した。ポルトガルは東ティモールに三つの選択肢を与えた。①ポルトガル領に溜まり自治を得ること、②独立する、③あるいはインドネシアに併合される。東ティモールでは五つの政党が結成された。左派で独立を標榜するフレティリン、自治を標榜するティモール民主連合、そして統合を主張する他の三つの政党である。短期間の内戦を制したのは左派政党フレティリンであった。1975 年 11 月 28 日、フレティリンは、東ティモールの独立を宣言した。しかし、敗北した統合派諸勢力は 11 月 30 日、東ティモールのインドネシアへの統合を宣言し、情勢は混乱を深めた。これより先の 9 月に、オーストラリアはスハルト大統領に東ティモールのインドネシアへの統合を支持することを確約していた。米国も同様に東ティモールのインドネシア統合を認めた。フレティリン派の独立を懸念したインドネシアは独立宣言の 12 月 7 日軍事介入を行った。

2. インドネシア国民協議会が東ティモール併合を宣言

1976 年 7 月 7 日には、インドネシア国民協議会が東ティモール統合を宣言。インドネシア第 27 番目の州としたが、国連はこれを承認しなかった⁸。その後、1975 年 12 月 22 日の 384 号国連総会決議を初めとして、インドネシアによる併合を批判する国連決議が繰り返し採択されたが、1980 年代に入ると人権侵害の事案が減ったこともあり、東ティモール独立問題は国連決議の議題から漏れることもあった。例えば、1982 年の国連総会決議において統合を批判する国の数は、1975 年の 72 ヶ国から 50 ヶ国に減少している(表 1)。その間、インドネシアは、東ティモールに対して重点的に資本を投下した⁹。

表－1 東ティモール問題決議案の投票状況

| 決議案 | 年代 | 賛成 | 反対 | 棄権 |
|-------|------|----|----|----|
| 3485 | 1975 | 72 | 10 | 43 |
| 31/53 | 1976 | 68 | 20 | 49 |
| 32/34 | 1977 | 67 | 26 | 47 |
| 33/39 | 1978 | 59 | 31 | 44 |
| 34/40 | 1979 | 62 | 31 | 45 |
| 35/27 | 1980 | 58 | 35 | 46 |
| 36/50 | 1981 | 54 | 42 | 46 |
| 37/30 | 1982 | 50 | 46 | 50 |

出典：許瑞文「カンボジア・東ティモール紛争における国連の役割」、国立政治大学外交研究所、2003年、p.108を参照。

3. 東ティモールにおける人権抑圧

1990年代後半に入ると、東ティモールに国際社会の注目が集まるようになった。1996年にはペロ司教、ホルタ氏がノーベル平和賞を受賞、インドネシア政府は大きな衝撃を受けた。そして1998年5月、スハルト政権が崩壊し、ハビビが政権を引き継いだ。UNDP人間開発報告書によると、24年間支配を続けたインドネシアの統治下であった1999年の状態は、平均寿命で65.8歳、成人識字率で86.3%、総就学率で65%、一人当たりGDPが2.857ドルであった。インドネシアと27番目の州であった東ティモールのこのような社会経済的格差は、東ティモール独立運動を持続させる要因の一つであった（表2）。これが、1999年1月に入り、「特別州」案が拒否されるなら独立を容認するという新提案の呼び水となったのである。その背景には、インドネシアの東ティモール統合を唯一承認してきたオーストラリアが、1999年に入って東ティモール独立支持に転換する重要な動きがあった。また、経済危機後のインドネシアは、欧米からの支援なしには経済の立て直しは難しく、支援を受けるためには国際世論に配慮せざるを得なかった。さらに、東ティモールにインドネシア軍を駐留させるコストも大きな負担となっていた。

表-2 インドネシアと東ティモールの UNDP 人間開発指数 (HDI) の比較 (1999 年)

| 国名 (HDI 順位 /162 カ国) | 出世時平均余命 (歳) | 成人識字率 (%) : 15 歳以上 | 初・中・高等教育 の総就学率 (%) | 1 人当たりの GDP (PPP US\$)購買力 平価 (PPP) を 使って算出 | 人間開発指数 (HDI) |
|------------------------|----------------|-----------------------|-----------------------|---|-----------------|
| インドネシア (102) | 65.8 | 83.6 | 65 | 2.857 | 0.677 |
| 東ティモール | 56.0 | 40.4 | 59.1 | 337 | 0.395 |

出典：1999 年度版『UNDP 人間開発報告書』、<<http://www.undp.east-timor.org>> より作成

第 2 節 住民投票と多国籍軍介入

1. 住民投票の実施

1999 年 5 月 5 日、国連におけるポルトガル・インドネシア両外相間で独立を問う住民投票実施合意に調印した。1999 年 8 月 30 日に住民投票は実施された。住民投票での 78.5% (344580 人) の独立賛成、25.5% (94388 人) の独立反対というのは、一般には当初予想された結果より独立賛成票が少ないと見られる。その原因は、5 万人もの移住者、1 万 8 千人公務員及びその関係者など、現体制下での直接的な利益を優先して独立に反対したものもすくなくなかったと思われる。一般住民にも独立賛成だが、現実的な判断になると独立反対に投票した住民はいたはずだ。現実問題として、独立派でも、インドネシアとの経済関係を維持し、ルピア通貨を継続使用するなどと考える人々にとっては独立反対に現実問題の回答になるかもしれない。

2. 多国籍軍の介入

住民投票後発生した騒乱は東ティモール人の国外脱出を促進し、民族浄化が引き起こされた。結局、オーストラリアを中心とする 15 カ国からなる INTERFET として多国籍軍が派遣されたが、インドネシアへの配慮からそれは形式的には「国際軍 (INTERFET)」と呼ばれた¹⁰。

小川はこの点について、「UNAMET に軍隊を装備することなく、治安維持をインドネシア警察の手に委ねたインドネシア・ポルトガル・国連間の合意¹¹に起因する問題であり、とりわけ直接投票を実施する国連の判断の是非が問われるべきだろう。投票に際しても国連 PKO 部隊派遣を求める声は国連内部にもあったが、実現が出来なかったのは、インドネシア政府が反発して住民投票自体が流れることを危惧する意見が大勢を占めたからに他ならない。その不作為も国連の失策だが、多国籍軍により秩序が回復した後になって何故次に述べるような大仰な PKO 体制が必要なのかという新たな疑問もある¹²。」と述べている。

3. 国連東ティモール暫定行政機構設立

多国籍軍により秩序が回復した後、10月25日には国連安保理が東ティモールPKOを満場一致で可決した。英国が起草し、7カ国が共同提案した東ティモール暫定統治機構 UNTAET に関する決議によると、新機構には8,950人の軍人、200人の軍事オブザーバー1640人の警察官、その他特定されない数の民生要員が派遣されることとされた。特別代表としてブラジル人国連事務次長のデメロ氏は長く UNHCR で難民問題を担当しアジアにも憧憬が深くポルトガル語を母国語とした。2000年2月から多国籍軍から国連PKOに任務が順次引き継がれ、最終的に任務は UNTAET¹³に統合された¹⁴。

第3節 独立に向け制度確立図る東ティモール

1. 独立後の東ティモールの抱える諸問題

独立後の東ティモールでは新憲法により公用語がポルトガル語、テトゥン語とされた。2000年調査によれば、ポルトガル語ができる人は8%しかいない¹⁵。若い世代には広範にインドネシア語が使われている。UNTAET の時代に比べて独立後の東ティモールが大きく変わった点は、ポルトガル語勢力の増大、そして英語勢力の衰退である。国際社会が関与するとは、要するにコミュニケーションが英語化するということである。ポルトガル語が公用語とされた背景について、山田満は「第一に、現政府指導者の多くがインドネシア支配下でポルトガルや旧ポルトガル植民地のモザンビーク、アンゴラに亡命生活をしていて、ポルトガル語を日常会話に使っていた。アルカティリ首相やホルタ上級外相がその代表であろう。第二に、国内に残ったゲリラ活動をしていたグスマン大統領、ル・オロ国会議長など元フレティリン兵士が、ポルトガル語の無線放送を通じて国際社会に支援を訴えていたことである。独立闘争最大の功労者たちの精神的連帯の象徴がポルトガル語であったという。第三に、1975年のインドネシア軍事侵攻以前の状態に戻す必要があった。24年間のインドネシア支配を否定する意味で、その象徴的なインドネシア語教育に代わる言語が必要であった。」と考えられる¹⁶。言語と教育政策の矛盾が事態を深刻化させているのは、重要な就職先の一つである政府関係職にポルトガル語能力が課せられていることである。また政府から仕事を請け負う企業、あるいは国際 NGO もポルトガル語能力を求めている。東ティモールに経済支援を行わっているドナー国の一員の中で最大拠出を行っているのがポルトガルであり、第二位がオーストラリア、第三位が日本である¹⁷。ポルトガル語化政策の中で、東ティモールで重要課題とされている法制度構築の分野でポルトガルやポルトガル語圏の一員としてのブラジルの活動に比べると、日本の支援は周縁的な役割しか果たしていない¹⁸。小川は「仮にポルトガル語化政策のなかで、日本のソフトな支援を計画せざるをえないのであれば、ブラジルの日系人を大量に登用することを検討してはどうか。海外の移民を促進した機関を前身の一つに持つ JICA にとって大きな課題であるからである¹⁹。」と述べている。東ティモールが直面した言語問題について、ラモス・ホルタ大統領は「これはまだ十分検討しなければならないが、独立から約10年たったのだからティモールの言語政策を見直すときがきたのかもしれない²⁰。」と述べて

いる。

大きな課題は東ティモールの人口が 2050 年までに倍以上になると考えられていることだ。グスマン政権は 2011 年に人口の倍増に対して、2030 年ごろまでを見通した開発計画を策定した。石油資源のおかげで基金も整備され、2012 年には 100 億ドル規模には達している。しかし、石油の埋蔵量は 40 年分相当しかなく、9 割を化石燃料に頼っている国内経済は多様化を余儀なくされている。

2. インドネシアとの対立は平常化へ

かつての占領国インドネシアは虐殺などの行為を認めておらず、また多くの人権擁護団体が国際法廷での裁判を求めているが、2008 年両国関係は鎮静化した。東ティモールの ASEAN への加盟申請をインドネシアは支持している。また 2012 年 5 月 20 日、インドネシアとポルトガルの首脳が首都デリでの独立 10 周年の式典に参加したことなどは良好な両国関係の兆しである。

第 2 章 日本の国際協力の動因

第 1 節 人権戦略の明示

1. インドネシアの強権的支配による人権抑圧問題

インドネシアによる併合以降、東ティモールでは外国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しなかった東ティモールに対して、積極的な開発事業を行い、大学を含む公共施設の建設や人材の育成を行った。しかし、これらの開発政策は主に少数の統合派住民やインドネシアからの移民を有利にするもの、ゲリラの掃討を目的としたものであったため、多くの住民からの支持は得られなかった。東ティモールでの開発の恩恵はインドネシア軍関係者や併合賛成派の一部のエリートが独占し、多くの住民の利益にならなかった。したがって、開発援助政策は住民の対インドネシア感情を好転させるものにはならなかった。こうした政策の結果、統合派の人々は東ティモール内に土地や財産を有しており、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。1981 年の時点で、併合に賛成した人々の間から、インドネシアに対する不満が出てきた。同年の 6 月 3 日、東ティモール州議会はコーヒーの独占価格と白檀の過度の伐採問題でスハルト大統領に緊急請願を提出し、東ティモール経済に対するインドネシアの横暴を批判した²¹。また国際的人権団体や学術研究者の報告によれば、この閉ざされていた期間中、インドネシア軍による独立派に対する人権抑圧(虐殺、リンチなど)が行われ、20 万人近くがその被害者になったとされている²²。こうした経験から多くの東ティモールの人々は反インドネシア感情を共有し、独立を強く望むようになったといわれている。

2. 1991 年のサンタクルス虐殺事件

1991 年 10 月 28 日の深夜、治安警察の襲撃を恐れ、教会に避難していた若者セバスチャン・ゴメ

スが秘密警察の「ニンジャ」と呼ばれる部隊に射殺された。犠牲者の死後、その2週間後に墓に花を捧げるという東ティモールの伝統的追悼の儀式が行われた。教会でミサの後、埋葬されているサンタクルス墓地までの葬列は次第に数を増やし数千人となり、参加者は墓地に着くと横断幕を広げて独立を叫んだ。アピール行動が終わろうとする頃、墓地の外にインドネシア軍がきて墓地を囲み、集まった群衆に発砲を始めた。墓地での発砲後、インドネシア軍がディリ市内の家宅捜索を行い、現場から逃げ延びたデモの参加者約300人が逮捕されたことをアムネスティ・インターナショナルが報告している。犠牲者の数は現在も確定していないが、東ティモール人たちが作成したものによると死者273名、行方不明者255名、負傷者376名となっている²³。このサンタクルス虐殺事件はポルトガル議員団訪問に合わせ、現地入りしていた外国のジャーナリストたちによって目撃された。そして、軍による没収を免れたビデオが海外に持ち出され、事件を世界が知ることになった。ジャーナリストや人権団体、東ティモール人たちの調査による事件の内容は以上のようなものであるが、これに対してインドネシア軍やインドネシア政府は全く異なった声明を出している。サンタクルス事件は非武装の学生のデモ隊に軍が発砲したところから中国の「天安門事件」に例えられるがインドネシア政府は「天安門事件とは違う」とし、「発砲は軍の組織的行動ではなく、サンタクルス事件は不幸な突発的事故だった」ことを強調している²⁴。

3. 1999年弾圧

住民投票をめぐる最大の問題は治安問題、すなわち民兵の暴力であった。住民投票のプロセスがはじまる中、民兵は各地で独立派に対して殺害、虐待、脅迫を繰り返した。とくに4月6日のリキサ教会での虐殺事件が大問題となった。約30～60人が亡くなった。また4月17日のディリでの虐殺で12人の死者が出た。住民投票は8月30日に実施されたが、民兵の直接的妨害はほとんどなく、投票は計画通り終了した。9月4日に発表された結果は、自治拒否、即ち独立支持が75.5%を占めた²⁵。しかし、インドネシア軍と統合派はこの結果を受け入れなかった。9月4日の開票結果発表後、インドネシア軍に支援された民兵の暴行はエスカレートし、公共の建物、独立派住民の住居などを破壊・放火し、虐殺を行い、25万の住民を難民として強制的に西ティモールに追い立てた²⁶。とくに東ティモール人の独立派指導者、活動家、国連現地スタッフ、教会関係者に対する殺害などの報復が際立った。投票後の騒乱で500から1500人が殺害されたと考えられる²⁷。そうしたなか、インドネシア政府は軍を増派したが、これは国際社会からの非難を招いた²⁸。1999年9月10日国連はインドネシアを非難し、また平和維持軍の受入を迫る声明を発表した。国連安全保障理事会でも協議が始まり、これまでインドネシアを支持し援助を与えてきた西側諸国もインドネシアに圧力をかけ、国際部隊の受け入れを迫った²⁹。そうしたなか、9月12日、ハビビ大統領は国際部隊の受け入れを表明した³⁰。

第2節 国益と安全保障

1. 日本国益の追求—石油、ガス

東ティモールの安定と繁栄が東南アジア地域全体の安定と繁栄のために重要であるとの認識の下、日本は東ティモールの平和の定着・国づくりへの取組みを積極的に支援してきた³¹。また、東ティモールは日本に天然ガス(LNG)を供給しているエネルギー資源産出国であり、同国の社会・経済の安定は日本のエネルギー安全保障上重要である。しかも、東ティモールは日本と良好な協調関係にある。

2. 日本の国際的地位の誇示

1992年にははじめて閣議決定された政府開発援助（ODA：Official Development Assistance）大綱は、PKO法と共に国際国家としての地位と役割を模索する日本にとっての対外政策上の支柱を形成することになった。日本の援助政策の根幹を成してきた同大綱は、その後起きた国際情勢の大きな変化の中で、日本を含む国際社会にとって開発問題に対する対処が急務となったとの認識から2003年に改定された。国民の一層の理解を深めるために国益の視点がより強く打ち出された。さらに新大綱ではODAの戦略的な実施のうえで新たに人間の安全保障の視点が導入され、重点課題として平和構築が付け加えられた。そこには紛争発生の根源的要因である貧困や格差への取組みによる紛争の予防や再発防止、更には平和プロセスの促進、平和の定着や復旧、復興の後押しなど、平和と安定のために開発援助手段の持つ効用が盛り込まれている³²。

ODA大綱において、「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資する³³」ことがODAの目的とされた。つまり、ODAは途上国の人々のためにだけではなく、国民の税金を使う以上、なんらかの形で国民に成果が還元されることを目標とされた。「わが国の安全と繁栄」は国益と言い換えてもいいかもしれないが、これに対しては批判もある。途上国への援助は利他的なものではないかというのだ。しかし、多額の税金をはじめとする公的な資金を使って援助を行う以上、ODAが中長期的に見て日本が国際社会で生き残るためにプラスになることが大前提だろう。

元副国連事務総長明石康氏は、国際貢献という他愛的で、自己犠牲的な響きのするこの言葉が同時に自己欺瞞的であるとして嫌悪感を隠さない。何故ならば国際貢献で求められていることは、これまで日本が一方的に繁栄と安全の恩恵に浴してきた国際秩序の維持管理について、今度は主たる受益者であることを意識して積極的に応分の負担を請け負うことに他ならないからである³⁴。

ODAのあり方を規定する「国益」といっても、さまざまな考え方があり一様ではない。日本のODAの重点地域となっているアジアでは、中国が政治経済的に台頭し、日本の影響力は相対的に減少しつつある。国際的には、中国だけでなく、インド、ブラジルの発言力も高まっていることも留意すべきだ。2003年に策定された開発援助大綱は「国益」追求とODAへの納税者の理解増大の観点から作られた。これは従来よりはるかにやわりやすいものになったが、異質のニーズによる政策間の重要性原則に不明確なところがあり、実際の運用面で、戦略的な対応を困難にする側面もある³⁵。

第3節 資金中心の日本援助

無償資金協力、有償資金協力

政府開発援助とは、DACの「援助受取国・地域リスト」に掲載されている開発途上国を対象とする援助であり、無償資金協力、技術協力、国連諸機関・国際金融機関等への出資・拠出及び政府貸付等で構成され、軍事目的のものは含まない。ODAは、以下の三条件を満たす援助である。一つは政府又は政府の実施機関によって供与されるもの。次は開発途上国の経済開発や福祉の向上に寄与することを主たる目的とするもの。また、資金協力については、その供与条件が開発途上国にとって重い負担にならないようになっており、グラント・エレメント³⁶が25パーセント以上のもの。日本のODAがカバーする分野は貧困層の救済に直接的に役立つ、保健、医療、食糧支援、給水、教育、農業等に加えて、経済発展を通じた貧困削減を実現させるための道路、港湾、空港などの整備から、情報通信技術、政府の行政能力を高めるためのガバナンス支援、民法、商法、などの法整備である。国の内外で発生した難民の支援、紛争に参加した兵士の社会復帰のための職業訓練などもODAの対象になっている。

以上のようなさまざまな分野への援助は、実際にはどのように行われているのだろうか。日本の二国間のODAには三つの形態がある。無償資金協力、有償資金協力(円借款)、技術協力である。無償資金協力は贈与、つまり完全無償援助のことである。病院や学校の建設、病院・学校で使用する機材が主であるが、場合によっては道路や港湾、空港ビルなどの経済インフラも対象となる。これに対して、有償資金協力は超低利の資金貸付である。償還期間が長く、返済猶予期間のある、借り手にとって有利な貸付である。主に道路、発電所、空港など大型の経済インフラが中心だが、現在では環境案件も多い。

以上の資金協力に対して、技術協力は日本の専門家を途上国に派遣したり、途上国側の技術者に日本で研修してもらう協力の形態である。以上の三つの協力形態のうち、貸付金の返済能力がないとみなされる途上国に対しては無償及び技術協力が実施され、返済能力がありとみなされる国には無償、技術協力に加えて円借款が行われる。

第3章 日本の対東ティモール援助

第1節 資金提供と技術支援を通じた援助—二国間援助

1. 日本の対東ティモール政策

東ティモールの独立問題は、インドネシアが東ティモールを一方的に併合した1976年にまで遡る。国連などの国際社会はインドネシアの一方的な併合を認めなかったものの、米国は共産主義閉じ込め政策の重要なパートナーであったスハルト政権が行った併合を認めた³⁷。日本はオーストラリア³⁸のように正式に併合を承認はしなかったものの、国連決議などでは常にインドネシアを支持した³⁹(表3)。この頃は1977の「福田ドクトリン⁴⁰」に象徴されるように、日本がASEAN諸国を対アジア外交の

柱として重視し始めた頃でもあった。日本にとってインドネシアは ASEAN 外交の要として重要な国であり⁴¹、合併合を容認することは当然であったといえるかもしれない。しかし、1998 年以降東ティモール内では独立派武装組織とインドネシアへの併合を希望する統合派武装組織の間で武力紛争が激化した。1999 年頃に治安状況はさらに悪化し、独立派と統合派の間で衝突が頻発するようになった。このような状況を受け、1999 年 6 月、国連東ティモール・ミッション (UNAMET) が設立され、1999 年 8 月には東ティモール自治拡大の提案に対する民意を確認するために直接投票による住民協議が実施された。日本政府は国連から要請を受け 3 名の文民警察官⁴²の派遣を決めた。全構成人員 280 人のうち日本人は 3 名のみであった。日本には文民警察官 50 人を派遣したオーストラリアに次ぐ貢献を期待された。しかし、「先発隊の調査の『思った以上に現地の治安が悪い』という報告で、日本から派遣されたのは 3 名のみであった。彼らは、7 月 9 日にディリ入りし、9 月 6 日、『騒乱状態』の中で事務所を閉鎖し、日本政府のチャーター機で撤退しました⁴³。」

表-3 国連総会で採択されたインドネシア非難決議に対する諸国の投票状況

| | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 日 | 反対 | 反対 | 反対 | 反対 | 反対 | 反対 | 反対 | 反対 |
| 米 | 反対 | 棄権 | 棄権 | 棄権 | 棄権 | 棄権 | 棄権 | 棄権 |
| 英 | 棄権 | 棄権 | 棄権 | 棄権 | 棄権 | 棄権 | 棄権 | 棄権 |
| 蘭 | 棄権 | 棄権 | 棄権 | 棄権 | 棄権 | 棄権 | 棄権 | 棄権 |
| 仏 | 棄権 | 棄権 | 棄権 | 棄権 | 棄権 | 棄権 | 棄権 | 棄権 |
| 豪 | 賛成 | 棄権 | 棄権 | 反対 | 反対 | 反対 | 反対 | 反対 |

出典：高橋奈緒子など『東ティモール 2—「住民投票」後の状況と「正義」の行方—』明石書房、2000 年、p.66 を参照。

2. 政府開発援助 (ODA) —復興から経済成長への基盤づくり支援

東ティモールに対する経済協力は 1999 年に東京で開催された第一回東ティモール支援国会合に始まる。同会合で日本は国際社会からの積極的な支援を呼びかけ、3 年間で 1 億 3000 万ドルの支援をプレッジした⁴⁴ (各国からのプレッジ総額は 5 億 2000 万ドル)。その後、日本は復興開発のための資金拠出や JICA による開発調査を実施した。2002 年 5 月 20 日の独立以降 3 年間は人道支援および復興開発支援や草の根無償資金協力を実施し、国連 PKO における日本自衛隊施設部隊の活動(2000 年～2004 年)と共に、東ティモールの社会資本構築のために重要な役割を果たした。

また、2012 年 3 月 19 日、日本と東ティモール政府は最初の円借款事業となる「国道 1 号線整備計画」に関する交換公文の署名を行った。これは東ティモールにとって初の対外借り入れとなった。以後、東ティモール政府はアジア開発銀行および世界銀行からの融資による道路整備等を決定するなど、

大規模なインフラ案件の建設に取り組む姿勢を見せている。

3. JICA—人材育成・制度づくり、農業・農村開発、インフラ整備・維持管理

東ティモールは紛争からの復興期を脱して本格的な国づくりに着手しており、2011年7月には今後20年間の開発目標を定めた戦略開発計画を発表した。日本は同計画を踏まえ、東南アジア地域の安定と繁栄および人間の安全保障の観点から「経済活動活性化のための基盤づくり」については、「今後東ティモールが安定的に発展していくための最大の課題である経済活動の活性化のためにソフトを含めたインフラ整備や産業人材の育成に関する支援を重点的に行う⁴⁵⁾。」「農業・農村開発」については、「東ティモールにおける雇用促進と貧困削減および食料安全保障のため、同国の主要産業センターについて、生産性および食料自給率の向上並びにアグリビジネスの促進のための支援を行う⁴⁶⁾。」「政府・公共センターの能力」については、東ティモールの開発目標を達成するために国家体制・制度の未整備および人材不足を改善する。また公共センターを中心に、政府の政策立案・実施及び法律起草能力や社会サービスの向上に係る人材育成・制度整備支援することである。そして、ASEAN加盟に向けた支援も行う⁴⁷⁾。その3つの重点を中心にして支援を展開していく。

表ー4 日本の年度別・形態別実績詳細

(単位：億円)

| 年度 | 円借款 | 無償資金協力 | 技術協力 |
|-------------|-----|---|--|
| 2006年度までの累計 | なし | 139.57億円 過去実績詳細は外務省ホームページ参照 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki.html) | 42.47億円 研修員受入 523人 専門家派遣 165人 調査団派遣 441人 機材供与 63.25百万 |
| 2007年度 | なし | 17.15億円 サメ・アイナロ水上整備計画(国債 3/3) (3.22) ディリ港改修計画(国債 2/3) (3.65) マリアナ I 灌漑施設復旧改善計画(国債) (7.37) 母子保健改善計画(UNICEF 経由) (1.09) 食糧援助(WFP 経由) (1.40) 日本 NGO 連携無償(1 件) (0.09) 草の根・人間の安全保障無償(5 件) (0.33) | 5.78億円 (5.72億円) 研修員受入 87人 (85人) 専門家派遣 73人 (73人) 調査団派遣 27人 (27人) 機材供与 24.03百万円 (24.03百万円) 留学生受入 6人 |

日本の東ティモール支援

| | | | |
|-------------|-----------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|
| 2008 年 度 | なし | 7.80 億円 | 5.83 億円 (5.76 億円) |
| | | ディリ港改修計画(国債 3/3) (3.61) | 研修員受入 117 人 (109 人) |
| | | モラ橋梁建設計画(国債 1/3) (0.56) | 専門家派遣 67 人 (66 人) |
| | | 食糧援助(WFP) (2.40) | 調査団派遣 25 人 (25 人) |
| | | 日本 NGO 連携無償(3 件) (0.65) | 機材給与 53.96 万 (53.96 万) |
| | | 草の根・人間の安全保障無償(7 件) (0.57) | 留学生 2 人 |
| 2009 年 度 | なし | 29.59 億円 | 6.34 億円 (6.34 億円) |
| | | 母子保健改善計画(UNICEF 連携) (1.37) | 研修員受入 104 人 (98 人) |
| | | モラ橋梁建設計画(2/3) (6.98) | 専門家派遣 87 人 (82 人) |
| | | ベモスーディリ給水施設緊急改修計画 (6.94) | 調査団派遣 50 人 (50 人) |
| | | 太陽光を活用したクリーンエネルギー導 入計画 (5.00) | 機材給与 11.18 万 (11.18 万) |
| | | 森林保全計画 (2.00) | 留学生 3 人 |
| | | 食糧援助(WFP 連携) (2.20) | |
| | | 日本 NGO 連携無償(2 件) (0.39) | |
| | | 草の根・人間の安全保障無償 (0.39) | |
| | | 国際機関を通じた贈与(1 件) (4.33) | |
| 2010 年 度 | なし | 15.70 億円 | 7.23 億円 (7.08 億円) |
| | | オエクシ港緊急改修計画 (11.75) | 研修員受入 2,050 人 (107 人) |
| | | モラ橋梁建設計画(国債 3/3) (0.01) | 専門家派遣 236 人 (77 人) |
| | | 第二次ベモスーディリ給水施設緊急改修 計画 (2.72) | 調査団派遣 66 人 (58 人) |
| | | 日本 NGO 連携無償(2 件) (0.64) | 機材給与 1.21 百万円 (1.21 百万円) |
| | | 草の根・人間の安全保障無償(7 件) (0.59) | 留学生受入 10 人 (協力隊派遣) (4 人) |
| 2011 年 度 | 52.78 億円 (国道 1 号 線整備計 画) | 3.98 億円 | 7.24 億円 |
| | | モラ橋梁建設計画 (1.30) | 研修員受入 116 人 |
| | | 民主的な国政選挙による平和構築計画 (UNDP 連携) (1.35) | 専門家派遣 71 人 |
| | | 日本 NGO 連携無償(2 件) (0.70) | 調査団派遣 18 人 |
| | | 草の根・人間の安全保障無償(7 件)(0.59) | 機材給与 77.59 百万円 |
| | | 国際機関を通じた贈与(1 件) (0.04) | 協力隊派遣 4 人 |

| | | | |
|--------------------|---------|-----------|-----------------|
| 2011年 までの 累計 | 52.78 億 | 213.79 億円 | 74.47 億円 |
| | | | 研修員受入 1,038 人 |
| | | | 専門家派遣 534 人 |
| | | | 調査団派遣 619 人 |
| | | | 機材供与 231,22 百万円 |
| | | | 協力隊派遣 8 人 |

出典：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/12_databook/pdfs/01-05.pdf>

- 注) 1. 年度の区分は、円借款及び無償資金協力は原則として交換公文ベース、技術協力は予算年度による。
2. 金額は、円借款及び無償資金協力は交換公文ベース、技術協力は JICA 経費実績及び各府省庁・各都道府県等の技術協力経費実績ベースによる。ただし、無償資金協力のうち、国際機関を通じた贈与（2008 年度実績より計上）については、原則として交換公文ベースで集計し、交換公文のない案件に関しては案件承認日または送金日を基準として集計している。草の根・人間の安全保障無償資金協力和日本の NGO 連携無償資金協力、草の根文化無償資金協力に関しては贈与契約に基づく。
3. 円借款の累計債務繰延・債務免除を除く。
4. 2007～2010 年度の技術においては、日本全体の技術協力の実績であり、2007～2010 年度の（ ）内は JICA が実施している技術協力事業の実績。なお、2011 年度の日本全体の実績については集計中であるため、JICA 実績のみを示し、累計について JICA が実施している技術協力事業の実績の累計となっている。
5. 調査団派遣には協力準備調査団、技術協力プロジェクト調査団等の、各種調査団派遣を含む。
6. 「日本 NGO 連携無償」は 2007 年度に「日本 NGO 支援無償」を改称した。
7. 四捨五入の関係上、累計が一致しないことがある。

表－5 日本の対東ティモール援助形態別実績（年度別）（単位：億円）

| 年度 | 円借款 | 無償資金協力 | 技術協力 |
|---------|-------|---------------|-------------|
| 2007 年度 | — | 17.15 | 5.78 (5.72) |
| 2008 年度 | — | 7.80 | 5.83 (5.76) |
| 2009 年度 | — | 29.59 (4.33) | 6.43 (6.20) |
| 2010 年度 | — | 15.70 | 7.23 (7.08) |
| 2011 年度 | 52.78 | 3.98 (0.04) | 7.24 |
| 累計 | 52.78 | 213.79 (4.37) | 74.47 |

出典：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/12_databook/pdfs/01-05.pdf>

- 注) 1. 年度の区分は、円借款及び無償資金協力は原則として交換公文ベース、技術協力は予算年度による。
2. 金額は、円借款及び無償資金協力は交換公文ベース、技術協力は JICA 経費実績及び各府省庁・各都道府県等の技術協力経費実績ベースによる。ただし、無償資金協力のうち、国際機関を通じた贈与（2008 年度実績より、括弧内に全体の内数として計上）については、原則として交換公文ベースで集計し、交換公文のない案件に関しては案件承認日または送金日を基準として集計している。草の根・人間の安全保障無償資金協力和日本の NGO 連携無償資金協力、草の根文化無償資金協力に関しては贈与契約に基づく。

3. 2007～2010 年度の技術においては、日本全体の技術協力の実績であり、2007～2010 年度の（ ）内は JICA が実施している技術協力事業の実績。なお、2011 年度の日本全体の実績については集計中であるため、JICA 実績のみを示し、累計について JICA が実施している技術協力事業の実績の累計となっている。
4. 四捨五入の関係上、累計が一致しないことがある。

2011 年度実施分については、技術協力と無償資金協力に分けられる。技術協力については、人材育成を重点課題として、インフラ政策、道路を含むインフラ分野、農業政策、灌漑・稲作を含む農業分野、および援助調整に係るアドバイザーの派遣を行った。また、ASEAN 加盟に係る人材をインドネシア、シンガポールにて研修を実施した。さらに、東ティモール大学の工学部に対する能力構築支援を実施した⁴⁸。

無償資金協力の側面については、低所得国である東ティモールのことを踏まえ、基礎インフラ整備に対する中長期的な視点から、港湾、橋梁、上水道建設といった無償資金協力を実施した。また、地方における基礎生活分野に対する支援の観点から、保健医療、教育、農業等の分野において日本 NGO 連携無償資金協力及び草の根・人間の保障無償資金協力を実施した。さらに平和構築・民主主義の確立の観点から、2012 年国政選挙を順調に実施できるように、UNDP を通じて国家選挙管理局(STAE) に対し車両および IT 関連品の提供も行った⁴⁹。

日本としては、「経済活動活性化のための基盤づくり」、「農業・農村開発」、「政府・公共センターの能力」の重点 3 分野を中心にドナー間の調整に参画している。また、援助窓口機関である財務省に対して、援助アドバイザーを派遣し、東ティモール政府内の援助調整能力を改善することを掲げている⁵⁰。

第 2 節 国際平和協力を通じた援助－国際機関を通じた援助

1. UNTAET 期以降の開発過程

東ティモールでは広範な権限を持つ UNTAET による統治のもと、世界銀行や国連機関、二国間援助機関、国際 NGO などによる復興開発過程が始まった。まず、1999 年 10 月から 11 月にかけて世界銀行による合同調査団が派遣され、経済、保健、教育、農業、インフラ、コミュニティエンパワーメント、公務員制度、司法制度の八分野における 3 年間の復興開発計画の枠組みが策定された。同年 12 月には第一回東ティモール支援国会合が開催され、3 年間の資金 5 億 2300 万ドルの資金拠出が約束された。

住民投票後の騒乱で破壊されたインフラの建設が始まり、教育や保健制度が機能し始め、地域社会レベルでのニーズに応える小規模なインフラ修理や生活向上にかかわるプロジェクトなどが展開された。警察組織の設立と育成にかかわる活動が行われる一方、制憲議会選挙によって議会が組織され、すべての閣僚ポストを東ティモール人が担当する暫定内閣の発足と憲法の制定、大統領の選出が行われた。2002 年 5 月に東ティモールは正式に国家としての主権を回復し、独立国家となったのである。

UNTAETの活動期間終了後はUNMISSET（国連東ティモール支援国）が派遣された。UNMISSETはその後3年間新しく作られた政府と法の執行を側面から支援する役割を担った。UNTAET期になると現地NGO団体が急激に増加する。復興開発過程が始まって間もない2001年1月の時点で、国連人道調整局に登録されていた現地NGOは34団体だった。その後NGO団体は2001年9月で197団体、2003年6月には375団体にのぼっている。現地NGOが急増した背景には、復興開発過程において援助資金が一気に流れ込んだことがある。

2. 国際平和協力法

第二次大戦後ほぼ半世紀の間、「平和憲法」の下で自衛隊の海外派遣は政治的に封印されてきた。そのような中で国連の平和活動への参加問題が具体化する契機となったのは、1990年代初めに発生した第一次湾岸戦争と同時期に日本が戦後外交史上はじめて本格的に関与して積極的に推進したカンボジア和平の調停成功である。その背景には日本の国際的な地位を押し上げた経済力の回復と躍進がある。日本の経済力を支える中東へのエネルギー依存は死活的であり、また1985年のプラザ合意以降日本の貿易、投資、経済活動が指向された東南アジア諸国との関係は躍進的に発展し一層緊密化した。第一次湾岸戦争に際しては130億ドルにものぼる財政支援をしながらも国際的に低い評価に甘んじたことへの国民感情の悪化によって、「人的貢献」は当時日本が国際的に貢献しなければならない問題を象徴的に表す言葉となった。「人的貢献」が、「汗をかく」「旗を立てる」方向に日本の国際貢献の道を導き、1992年の国際平和協力法、即ちPKO法の成立につながった⁵¹。

3. 現地NGOを経由した間接援助

紛争後の復興開発過程においては、現地NGO⁵²はどのような役割を果たしたのだろうか。亀山はこれについて、「近年の主流の開発政策は新自由主義⁵³に大きく影響を受けている。それに基づく開発理論は市場の改革を推進し、民主主義⁵⁴を促進し、そしてサービスを供給する役割を実現することが期待される⁵⁵。」と分析した。国際支援機関は、紛争後の復興開発においては、これらのうち民主主義の促進とサービスの供給という役割を中心に実施する。民主主義の促進とは具体的に選挙の実施である。サービス供給の役割については、NGOは少ない資金を活用して、住民の活動参加を促すことができると考えられている⁵⁶。

こういった役割を期待して、紛争後の復興開発においては現地NGOへの資金提供が行われる。紛争後の社会では、国際的な援助体制のもと資金が一気に流れ込むことが特徴的である。現地NGOにも資金獲得の機会が普段より多く存在することになり、結果として現地NGOの数が増加する現象が起きる。このような状況の中では、現地NGOへの支援を巡っての問題点も指摘されている。

1989年までインドネシア政府は東ティモールへの渡航を制限していた。また当時の抑圧的な状況下で現地組織を立ち上げることは困難であった。そのため1990年代以前から存在していたNGO団体

はカトリック教会を母体とする団体のほかには一団体に過ぎなかった。侵攻したインドネシア軍が東ティモールを封鎖したことによって、メディアの報道量が激減し、世界は東ティモール問題を急速に忘れていった⁵⁷。古沢は「NGO の闘いの目的は、関係諸国の利害関係によって葬られかけたこれらの原則論を国際社会に蘇らせることである。」と述べている⁵⁸。

ハック協会は東ティモール現地 NGO のなかでは歴史も長く、また組織として最も整備されている団体の一つである。ハック協会は人権分野で活動する NGO ではあったが、住民投票時に東ティモールの治安が悪化し、域内避難民が発生したときには人々に生活物資を届ける活動も行っていた。ハック協会は一時活動を中断したが、住民投票の騒乱から二カ月経った 1999 年 11 月に活動を再開した。最初に住民へ食糧と物資を届け、さらに難民の帰還を促進した。ハック協会は各地に支援拠点を作り、活動を実施した。さらに、住民投票騒乱前後の暴力事件について人権調査を各地で進め、同時に人々の生活状況も調査した。そしてこれらの情報を国際 NGO に伝えた。

東ティモール人道支援がひとまず終了した 2000 年の後半、ハック協会は支援方針と活動計画を検討する戦略会議を開いている。住民の生活再建という新たなニーズに対応しながらいかに人権分野で活動する NGO の役割を果たしていくか、そして新しい環境のなかで人権とアドボカシーに焦点を絞っていくことが話し合われた。

2002 年 5 月に東ティモールが正式に独立してからは、ハック協会はこれらの活動に加えて新政府との協力を始めた。たとえば国家人権行動計画を策定するために首相府の人権アドバイザーと密接に協力したり、法務省の土地問題仲裁に協力した。さらにほかの NGO と新しい協力を始め、民衆教育や有機農業にかかわる活動を行っている NGO のネットワークなどに参加している⁵⁹。

ハック協会のスタッフがさまざまな活動を通じて地方へでかけるなかで、東ティモールにおいて何が起きているのか事実を伝えていた点も指摘しておきたい。首都から離れた地方部では、当時進められていた施策についての情報が不足していた。あるいは正しくない情報が流されていたこともあり、復興開発の途上、国家建設がどのようにすすめられしているのか十分に把握することが難しかった。そのため村レベルでのスタッフとの会合や対話を通じた情報収集は歓迎された。この点においてハック協会は紛争後の東ティモールで人と国家を繋ぐ役割を果たした。

このようにハック協会の活動は東ティモールの復興開発過程で大きな役割を果たした。しかし、ハック協会が東ティモールで活動する上で、いくつもの課題を抱えている。

東ティモール NGO が直面している課題として、ドナーからの資金提供が減少する時期にどのような活動に継続していくかが挙げられる。それが東ティモールでもっとも確立された団体であるハック協会についてもいえることである。山田は「NGO といえどもドナーに対して一定の成果を示さなければならないし、成果を得ればこそ次の資金が得られるのだ⁶⁰」と述べている。

第 3 節 新たな日本の国際支援スタイル

政府開発援助と NGO の連携

ハック協会は UNTAET 期以降、多岐にわたる活動を展開していた。紛争後の社会で期待される民主主義の促進とサービスの供給という役割を果たしていたと同時に、人と人を繋ぎ、また人と国家を繋ぐという役割が地域社会レベルでの会合や情報の普及に見出されることを強調したい。それらの活動は初めからそのような役割を意識して行われたのではなく、むしろハック協会には団体の報告書に書かれたように人権という概念を広め、人々の権利を促進するという意図があった。だが実際には人々に理解される言葉で人々の間をつなぎ、また人と国家の間を繋いでいくことによって、紛争後の社会の結合力を回復することに貢献していたともいえる。その際に重要だと思われるのは、現地 NGO 地域社会の人々の関わりである。東ティモールの現地 NGO については、UNTAET 以前から存在していた団体は地域社会により近い関係を築いているという指摘もある。そのため UNTAET 期以降に現地 NGO が急激に増加した東ティモールで多くの団体がハック協会と同じような働きをしていたというわけではないだろう。このような差はあるものの、コミュニケーションによって人と人をつなぎ、人と国家を繋ぐ役割を果たせるポジションに現地 NGO はある。紛争後の社会の復興開発過程においては、現地 NGO が地域社会から遠ざかるのではなく、草の根レベルに出向いていくことで人々と出会い、交流することを可能にする、そのような支援を行うことができないだろうか。

終章

独立直後とは明らかに異なる東ティモールの国情やそれらを取り巻く環境、また 2010 年にシャナナ・グスマン首相自らが全国を巡り、国民との対話を重ねて作り上げた中期国家開発計画（SDP）「Strategic Development Plan (2011～2030)」が発表されたことなどを受け、日本政府は支援の方向性、重点分野の見直しを行ってきた。東ティモールで人道支援がひとまず終了した 2000 年の後半には、ハック協会はその方針と活動計画を話し合う戦略会議を開いている。その結果、東ティモールの社会再建において次の三つの役割が挙げられた。第一に人権を尊重した新しい国家の仕組みづくりに貢献することである。第二に、人権侵害の被害者にとっての正義を追求することである。そして、第三に、人々の間に人権という概念を広めることである。ハック協会が行った草の根討論会は抽象的な人権や政治の話をするのではなく、人々が直面する問題を具体的に解決する方法を見出すことを目的としていた。もし、東ティモール政府と現地 NGO あるいは、日本政府と現地 NGO の連携がもっと早く取れば、中期国家開発計画（SDP）もう作りおえられていったのではないだろうか。また日本は支援を始める前に東ティモールの国情やそれらを取り巻く環境について、JICA による開発調査を実施しなければならなかった。

1999 年 12 月に東京で開催された第一回東ティモール支援国会合に始まる。同会合で日本は国際社

会からの積極的な支援を呼びかけ、3年間で1億3000万ドルの支援をブレッジした。その後、日本は復興開発のための資金拠出やJICAによる開発調査を実施した。しかし、日本や国際社会から国際協力を受け入れている。東ティモールはいまだに「アジア最貧国」と形容されている。資金援助よりも人の援助へ、市民社会アクターを巻き込んだ紛争後支援の策定や政策提言能力の強化が重要なのだ。北澤は「いくら教育が必要と言われても、東ティモールだけで立て直すには限界がある。だからこそ外国からの支援が必要だし、国づくりとはまさに人づくりだと感じた⁶¹。」と述べている。東ティモールの国造りには、安定的に発展していくために経済活動活性化のため、ソフトも含めたインフラ整備や産業人材育成の支援が重要となる。これらの分野においては他の国際機関やNGOとの連携も必要となる。国連がすべてを行わなければならない理由はない。国連は軍事・治安維持面で、他の地域的組織と役割を補完しあえば良く、国造り、暫定統治においても他の国際関係、NGOと連携するのが良い。そして、人材育成のために、派遣されたアドバイザーは長期間の駐留を必要とし、現地の人々との深い関わりが不可欠となる。

東ティモールが2002年に独立して以降は、ドナーからの資金は新政府の機能強化に向けるようになり、NGOへの資金提供は減少していった。東ティモールNGOが直面している課題は、ドナーからの資金提供が減少する時期にどのようにして活動を継続していくかである。

デビッド・セルビー教授は他国で発生する人権弾圧に対して、ある国がどのような反応を示すについて、「選別された憤り」という概念を提起している。どの国にもそれぞれ都合があって、すべての人権侵害に対して同じように「憤る」というわけにはいかず、その国の国益にダメージを与えないものを選別して「憤る」という意味である。東ティモール問題の解決には、大国の利害を極力排して原則論を再生する以外になく、そうした努力こそが国際社会の未来の基礎となるべきものである。国連安保が多国籍軍を東ティモールに投入してから、日本ではPKO法の改正や自衛隊の派遣問題が再燃していた。日本政府は1999年10月12日、難民への救援物資輸送のため西ティモール（インドネシア領）に自衛隊を派遣する方針を固めた。もし、日本政府が真に人道的見地から東ティモール人への援助を行おうとするなら、住民投票前に、それも早い段階で援助を行うべきであったと思われる。

独立から10年が経過し、国内政治が安定している一方で、東ティモールにおいては、基礎インフラや国家の制度が未整備であるほか、国づくり必要なあらゆる分野において人材不足に直面している。北澤は「援助に依存することなく、自分たちで自発的に動機つけられるような支援のあり方がもたられている⁶²。」と述べている。東ティモールは援助に依存することなく、石油・天然ガス収入を適切に活用しつつ、雇用創出や国民の生活向上を目指していくべきである。

註

- 1 小川秀樹「民族紛争と平和構築—カンボジア・コンボ・東ティモール紛争における国連の役割と政治制度の構築」『東京国際大学論叢』第12号2006年9月、p.109。
- 2 同上。
- 3 東ティモールで500人から1500人と見積もられる人々が殺害された。松野明久『東ティモール独立史』早稲田大学出版社、2002年、p.242。
- 4 現在、40以上のドナーが支援する東ティモールでは、従来の「5カ年計画」などは、日本から派遣されたJICA専門家など、外国のアドバイザーの助力が大きかったが、このSDPは足かけ3年、シャナナ・グスマン首相自らが全国13県を巡り、国民との対話を重ねてやったと作り上げたものであり、東ティモール政府の独自性が十分に生かされた国家開発計画と言える。その国家開発計画の目標は基幹の産業の育成、農業セクターの強化、観光開発等を通じ、今後20年の間に「中所得国」入りすること、また国民一人ひとりが基礎的な社会サービスの恩恵に浴びることができる国家となることにある。(http://www.jica.go.jp/topics/notice/20120516_01.html) (2014年1月5日アクセス)
- 5 山田満「東ティモール：2012年国政選挙結果と国家建設の展望」『アジア太平洋討究』<http://dspace.wul.waseda.ac.jp/dspace/bitstream/2065/39126/1/AjiaTaiheiyoTokyu_20_Yamada.pdf> (2014年1月5日アクセス)
- 6 東ティモールに対する二国間ドナーの支援<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyoka/kunibetu/gai/easttimor/pdfs/hs10_06_01.pdf> (2014年1月3日アクセス)
- 7 フレデリック・デュラン嶋崎正樹訳「東ティモール体制再建の課題と希望」『世界』2012年10月、p.262。
<http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/h18_east_timor/h18_east_timor-15_material.pdf>
- 8 国連総会は8回の決議で東ティモール人の自決権を支持し、この一方的併合宣言を承認していない。古沢希代子「スハルト後の東ティモール『暫定自治』と包括的平和への道」『軍縮問題資料』、1998年10月(第216号)p.51。インドネシアは正当な手続きをふまず武力によって東ティモールを併合した。国連はいまだにこの「東ティモール併合」を承認していない。古沢希代子「インドネシアの金融・経済危機と東ティモール平和」『軍縮問題資料』、1998年3月(第209号)p.62。
- 9 日本はインドネシアの最大貿易相手国である。76年から80年の統計をみると、この期間にインドネシアの全輸出の約40%から50%が日本へ向かい、また輸入の約30%が日本からのもので、ともに第一位である。日本からみた場合(82年)、インドネシアは輸入(原油、天然ガス、など)の第三位、輸出(自動車、機械機器など)の第九位にある。これらの数字は直接投資累計額と連動し、日本は73年以来に米国をぬいて以来第一位の投資国となっている。古沢希代子、松野明久『ナクロマ』日本評論社、1993年、p.206～207。
- 10 高橋奈緒子など『東ティモール2—「住民投票」後の状況と「正義」の行方—』明石書房、2000年、p.24。
- 11 <http://www.un.org/peace/etimor99/agreement/agreeEng04.html> (2013年12月12日アクセス)
- 12 小川秀樹「民族紛争と平和構築—カンボジア・コンボ・東ティモール紛争における国連の役割と政治制度の構築」『東京国際大学論叢』第12号2006年9月、p.106。
- 13 UNTAETは①東ティモール全域における治安の確保および法と秩序の維持、②実効的な統治機構の創設、③民政および社会サービスの開発支援、④人道、復興、開発支援の提供および調整の確保、⑤自律的統治(self-government)のための能力構築支援を任務とし、東ティモールの立法、行政、司法にかかわるすべての権限を行使した。秋月弘子(2011)「アジアの人権と国連—東ティモールにおける平和構築を事例として」『アジア研究所紀要』p.131。
- 14 秋月弘子(2011)「アジアの人権と国連—東ティモールにおける平和構築を事例として」『アジア研究所紀要』p.131。
- 15 東ティモール憲法13条(公用語)の第一項では、テトゥン語とポルトガル語は東ティモール民主共和国の公用語にする。147条(実用語)では、インドネシア語と英語は必要と思われる限り、公用語と並行して市民生活の言語として使う。(山田満(2003)「新生東ティモールの諸課題と日本の貢献」『海外事情』3月号、p.55。)
- 16 山田満(2003)「新生東ティモールの諸課題と日本の貢献」『海外事情』3月号、55-57頁。
- 17 ポルトガルが支援拠出の半分が教育分野に充てられている。160名を超える語学教員を初等・中等教育のために派遣し、さらに教材配布、公務員などへのポルトガル研修、東ティモール大学教育学部の校舎修復、小学校の校舎修復など幅広く教育の分野で活動している。またポルトガルは裁判官、外交官研修も支援を行っている。ポルトガル語圏の一員としてのブラジルも2005年からUNDPと協力して、現職のブラジル人裁判官や検察官、弁護士らの法律家を発遣し、実際に東ティモールの裁判所で働くほか、司法研修センターでの東ティモール人法曹育成にも関わっている。オーストラリアは長い間、東ティモール難民を国内に受け入れたり、INTERFETやUNTAETを通じて、軍事面で活躍して、その後も幅広い分野で、東ティモールの平和構築を支えている。オーストラリアは多数の顧問を財務部門に派遣し、予算編成など東ティモールの財政を支えている。(小川秀樹「民族紛争と平和構築—カンボジア・コンボ・東ティモール紛争における国連の役割と政治制度の構築」『東京国際大学論叢』第12号

2006年9月、p109.)

18 小川秀樹「民族紛争と平和構築—カンボジア・コンボ・東ティモール紛争における国連の役割と政治制度の構築」『東京国際大学論叢』第12号2006年9月、p109。

19 同上。

20 久木田純『東ティモールの現場から—子どもと平和構築—』ソトコト新書、2012年、p.133頁。

21 古沢希代子、松野明久『ナクロマ』日本評論社、1993年、p.60-61。

22 同上、p.60

23 同上、p.37。

24 高橋奈緒子など『東ティモール—奪われた独立、自由への闘い—』明石書房、1999年、p.42。

25 松野明久『東ティモール独立史』早稲田大学出版社、2002年、p. 242。

26 同上、p. 240～241。

27 同上、p. 242。

28 1999年9月2日、国連東ティモール支援団（UNAMET）代表のイアン・マーティンは前日にUNAMET本部前で起きた大規模な発砲事件について、インドネシアに具体的な措置をとるよう強く要求した。9月3日には、国連人権高等弁務官のメリア・ロビンソンが「インドネシア軍には治安を維持する能力がなくなっている」とインドネシアを批判し、平和維持軍投入の可能性にふれている。またアメリカのクリントン大統領も「インドネシア軍が民兵を支援・煽動しているのは明白だ」と非難した。オーストラリアのハワード首相は3日、ハビビ大統領に「東ティモールにいるオーストラリア人の保護に頭を痛めている」と電話し、オーストラリア軍派遣を示唆したのに対して、ハビビ大統領からは前向きな回答が得られなかったと記者団に語っている。（高橋奈緒子など『東ティモール2—「住民投票」後の状況と「正義」の行方—』明石書房、2000年、pp.23～24。）許瑞文「カンボジア・東ティモール紛争における国連の役割」、国立政治大学外交研究所、2003年、p.118。

29 西側諸国全体がインドネシアに対して抱いている、地政学上、安全保障上、経済上の関心を集約している。（古沢希代子、松野明久『ナクロマ』日本評論社、1993年、p.204～207。）9月10日、アメリカはインドネシアへの軍事協力の停止を発表した。オーストラリアとニュージーランドもインドネシアへの軍事協力を中断した。EU諸国はインドネシアの武器輸出禁止を合意した。しかし、日本は依然としてODA政策の下で、インドネシアを支援続けている。

30 高橋奈緒子など『東ティモール2—「住民投票」後の状況と「正義」の行方—』明石書房、2000年、p.24。

31 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kunibetu/gai/easttimor/pdfs/hs10_06_01.pdf>

(2014年1月3日アクセス)

32 「政府開発援助大綱」平成15(2003)年8月29日閣議決定。

33 外務省編、2004、『ODA 政府開発援助白書 2003年版～新ODA大綱の目指すもの～』

34 旭英昭(2007)「平和構築の実践と現場からの教訓—東ティモールの事例から学ぶ—」『国際社会科学』第57輯、p.22

35 後藤一美、大野泉、渡辺利夫『日本の国際開発協力』日本評論社、2005年、p.108～109。

36 援助条件の緩やかさを示す指標。

37 1975年、国務省は議会に対する報告の中で以下のような公式見解を明らかにした。「インドネシアは以下の理由によって米国の利益にとって重要である。(a)東南アジア最大の人口をもつ。(b)この地域において主要な原料供給国である。(c)日本の経済的繁栄はインドネシアによって供給される石油やその他の原料に強く依存している。(d)現在の米国投資額は相当なもので、貿易関係も急速に伸びている。(e)インドネシアはOPECの加盟国であるが、その考えは穏健で、73年の石油禁輸には加わらなかった。(f)③インドネシアの群島は戦略的航路にまたがっており、インドネシア政府はわれわれの安全保障と通商上の利益にとって重要な海洋交渉において決定的な役割を果たしている。」（古沢希代子、松野明久『ナクロマ』日本評論社、1993年、p.173～174。）

38 オーストラリアは石油という経済的観点からインドネシアによる併合を承認した。（山田満『東ティモールを知るための50章』明石書店、2006年、p.292～296。）

39 古沢希代子、松野明久『ナクロマ』日本評論社、1993年、p.207。

40 「福田ドクトリン」は、1977年8月17日、福田康夫現総理の御尊父の福田赳夫総理が東南アジア諸国歴訪の最後の訪問地、マニラで発表されたものです。スピーチ全体を指すこともありますが、今日では、スピーチの締めくくりに挙げられた次の三つの原則を指すことが普通です。第一に、わが国は、平和に徹し軍事大国にならないことを決意しており、そのような立場から、東南アジアにおいては世界の平和と繁栄に貢献する。第二に、わが国は、東南アジアの国々との間に、政治、経済のみならず社会、文化など、広範な分野において、真の友人として心と心のふれ合う相互信頼関係を築き上げる。第三に、わが国は、「対等な協力者」の立場に立ってASEANおよびその加盟国の連帯と強靱性強化の自主的努力に対し、志を同じくする他の域外諸国とともに積極的に協力し、また、インドシナ諸国との間には相互理解に基づく関係の醸成をはかり、もって東南アジア全域にわたる平和と繁栄の構築に寄与する。「福田ドクトリン」から三十年 一理念主導の外交

<http://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=155>(2014年1月4日アクセス)

- ⁴¹ 70年代は石油危機とそれに続く資源ナショナリズムの時代であった。日本にとってインドネシアの資源、とくに石油はつねに戦略的な重要性をもっていた。日本はインドネシアの最大貿易相手国である。76年から80年の統計(外務省アジア局南東アジア二課編「世界各国便覧叢書—インドネシア共和国」日本国際問題研究所発行)を見ると、この期間にインドネシアの全輸出の約40%から50%が日本へむかい、また輸出の約30%が日本からのもので、ともに第一である。
- ⁴² 1992年にカンボジアで一人の殉職者と4人の負傷者が出来7年間、日本は文民警察官を派遣していなかった。高橋奈緒子など『東ティモール2—「住民投票」後の状況と「正義」の行方—』明石書房、2000年、p.61。
- ⁴³ 高橋奈緒子など『東ティモール2—「住民投票」後の状況と「正義」の行方—』明石書房、2000年、p.61。
- ⁴⁴ (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kunibetu/gai/easttimor/pdfs/hs10_06_01.pdf) (2014年1月3日アクセス)
- ⁴⁵ 「東ティモール」を参照した。
- ⁴⁶ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/12_databook/pdfs/01-05.pdf> (2013年1月3日アクセス)
- ⁴⁷ 同上。
- ⁴⁸ 同上。
- ⁴⁹ 「東ティモールの概要と開発方針・課題」p.52を参照した。
- ⁵⁰ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/12_databook/pdfs/01-05.pdf> (2013年1月3日アクセス)
- ⁵¹ 「東ティモールの概要と開発方針・課題」p.55を参照した。
- ⁵² <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/12_databook/pdfs/01-05.pdf> (2013年1月3日アクセス)
- ⁵³ 同上。
- ⁵⁴ 『21世紀の「国づくり」に立ち合って』序章。及び、神余隆博『国際平和協力入門』有斐閣選書。
- ⁵⁵ 現地NGOはその国の開発のためにその国に人によって設立され、スタッフの大多数がその国の人々である。復興開発の現場では国際NGOと現地NGOという分類もしばしばなされる。(金敬黙、福武慎太郎、多田透、山田裕史『国際協力NGOのフロンティア』明石書房、2007年、p.126。)
- ⁵⁶ 本論において「新自由主義」は国家によるサービスを縮小し、市場の競争にまかせることを重視する経済思想を指す。
- ⁵⁷ 民主主義とはある一つの政治体制、すなわち、主権を有する社会集団もしくは政治体の内部の権力関係を編成する方法である。民主主義の源初的原理は、団体構成員間と市民間のすべての権力関係が、支配する人々ではなく、服従する人々に根ざし、政治体制を彼ら自身の名において、あるいは神、や国民、歴史、階級もしくは人種といった超越的原理の名において作り出すことを表明することである。(R・ブードン P・ベナール M・シェルカウイ B・P・レキューエル編『ラルース社会学事典』弘文堂、1997年、p.2452。)
- ⁵⁸ 金敬黙、福武慎太郎、多田透、山田裕史『国際協力NGOのフロンティア』明石書房、2007年、p.126～127。
- ⁵⁹ 同上、p.127。
- ⁶⁰ 古沢希代子、松野明久『ナクロマ』日本評論社、1993年、p.217。
- ⁶¹ 同上、p.219。
- ⁶² 金敬黙、福武慎太郎、多田透、山田裕史『国際協力NGOのフロンティア』明石書房、2007年、p.135を参照。
- ⁶³ 山田満『平和構築とは何か』平凡社、2002年、p.162～163。
- ⁶⁴ 「新たな国づくりの現場から in 東ティモール」
- ⁶⁵ <<http://www.jica.go.jp/supporter/kitazawa/201301/index.html>> (2013年1月5日アクセス)
- ⁶⁶ 「新たな国づくりの現場から in 東ティモール」
- ⁶⁷ <<http://www.jica.go.jp/supporter/kitazawa/201301/index.html>> (2013年1月5日アクセス)