

東ティモール民主共和国

平和の定着 プロジェクト形成調査報告書

平成 17 年 3 月

独立行政法人 国際協力機構
アジア第 1 部

地

JR

05-05



ディリ市内 主要訪問先



UNMISET 長谷川特別代表への表敬訪問



旭大使への表敬訪問



CAVR事務局(旧バリデ刑務所)



CAVR広報ポスター



大統領府 訪問



民生安定化支援プロジェクトサイト

ディリ郊外 (RESPECT 道路リハビリプロジェクトを実施した村)



村の概観



道路工事に参加した元地下組織の村人

RESPECT セイシャルアップ灌漑リハビリ



労働集約工事で完成した堤防

アイナロ県



山岳地帯の風景

アイナロ県 AMCAPプロジェクト



販売用苗木栽培

アイナロ県



コミュニティポリス詰め所

略語表

AMCAP	Ainaro Manatuto Community Assistance Project	アイナロ・マナトゥト地域支援プロジェクト
AUSAID	Australia Agency for International Development	オーストラリア国際開発庁
CAVR	Comisao de Acolhimento, Verdade de Reconciliacao (Commission for Reception, Truth and Reconciliation)	受容真実和解委員会
CETRAP	Construction and Equipment Training Assistance Project	民生安定化支援プロジェクト(建設機材維持管理指導プロジェクト)
CIVPOL	United Nations Civil Police	国連文民警察
FALINTIL	Liberation Front of Timor Leste	東ティモール民族解放軍
FOKUPERS	Forum Kominikasi Untuk Perempuan Timor Lorosae (Communication Forum for Women in Timor Leste)	東ティモール女性のためのコミュニケーションフォーラム(現地 NGO)
FRETILIN	Revolutionary Front for an Independent East Timor	東ティモール独立革命戦線
ICMC	International Catholic Migration Commission	国際カトリック移住協会(国際 NGO)
IOM	International Organisation for Migration	国際移住機構
JDRAC	Japan Demining and Reconstruction Assistant Center	NPO 日本地雷処理・復興支援センター
PRADET	Psychosocial Recovery and Development of East Timor	東ティモール心理社会復興開発(現地 NGO)
PNA	Peacebuilding Needs and Impact Assessment	平和構築ニーズアセスメント
PNTL	Policia Nacional de Timor Leste	東ティモール国家警察
RESPECT	Recovery, Employment and Stability Program for Ex-combatants and Communities in Timor-Leste	東ティモールにおける元兵士及びコミュニティのための復興・雇用・安定プログラム
SCU	Serious Crime Unit	重大犯罪部
UDT	Timorese Democratic Union	ティモール民主同盟
UNDP	United Nations Development Program	国連開発計画

UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNPKF	United Nations Peace Keeping Force	国連平和維持軍
UNMISSET	United Nations Mission Support for East Timor	国連東ティモール支援団
UNTAET	United Nations Transitional Administration for East Timor	国連東ティモール暫定行政機構
USAID	United States Agency for International Development	アメリカ国際開発庁

目 次

地図
写真
略語表

第1章 調査の概要	1
1 - 1 調査の背景・経緯	1
1 - 2 調査の目的	1
1 - 3 調査項目	2
1 - 4 調査のアウトプット	2
1 - 5 調査団構成	3
1 - 6 調査日程	3
1 - 7 団長所感	5
1 - 8 団員所感	6
第2章 東ティモール 平和の定着一般概況	8
2 - 1 独立以降における東ティモールの状況	8
2 - 2 我が国による平和構築支援	10
2 - 3 JICA 対東ティモール支援	11
第3章 調査結果	13
3 - 1 和解	13
3 - 2 ガバナンス支援（警察、選挙）	17
3 - 3 ベテラン・旧兵士	22
3 - 4 社会的弱者支援	26
3 - 5 帰還民再定住支援	30
第4章 JICA 平和の定着 協力の方向性	35
4 - 1 PNA 分析	35
4 - 2 プログラム対象分野	39
4 - 3 支援案メニュー	40
4 - 4 今後の対応及び留意点	43

付属資料

- 1 . 主要面談者リスト
- 2 . 主な面談議事録
- 3 . 団員投稿記事（国際協力ジャーナル）

第1章 調査の概要

1 - 1 調査の背景・経緯

1999年の騒乱後、2年半に渡る国連東ティモール暫定行政機構（UNTAET）による統治の後、2002年5月20日に東ティモールは正式独立を果たし、治安およびガバナンス構築への支援のため国連東ティモール支援団（UNMISSET）が設置された。国家の権力は、新たに誕生した大統領に移譲され、国家運営責任は東ティモール政府に委ねられた。

大量の国際プレゼンスにより、あらゆるセクターにおいて緊急復旧事業や中長期的な開発のためのプロジェクトが実施されており、東ティモール人自身による自立発展の促進が図られている。我が国も1999年の東京支援国会合以来、経済・社会基盤整備を主とした復興開発支援を積極的に行ってきた。

これまでUNMISSETは段階的に軍事・警察の権限をそれぞれUNPKF・UNPOLから、東ティモール政府軍（F-FDTL）警察（PNTL）に移管を行っており、警察においては2004年1月に完全移管が実現した。また、2004年3月には旧兵士・ベテランの登録終了とその後の政策立案プロセスに入っている。2005年5月にはUNMISSETの撤退を控えており、2004年5月に国連重要犯罪部（SCU）は活動が終了したほか、2004年10月にはフォーマルな和解メカニズムである受容真実和解委員会（CAVR）も実質的な活動を終了するなど、国際人員のダウンサイジングや、主要プロジェクトの終了が立て続く時期に入っており、東ティモールは復興期から開発期への移行に位置している。

独立後の社会状況において、東ティモールはインドネシアからの自由を獲得したものの、独立以前より懸念されていた「自立国家」の実現において困難な状態が続いており、未だ解決に時間を要する併合派と独立派の和解、東ティモール人同士の和解、過去の紛争による人々の精神的・肉体的被害からの復帰、失業しているベテラン・旧兵士や若者たちの生活苦、社会的弱者層のさらなる貧困化、警察・司法の機能・制度強化、人材・能力強化など、問題が山積みしている。これら問題は自立発展を目指す上で前提となる国家、地域、集団・家庭・個人、其々のレベルで、平和の定着を阻害する要因とされている。

こうした背景をふまえ、日本政府は2002年11月の東ティモール政府との政策協議で、従来の3分野（農業農村開発、インフラ整備維持管理、人材育成・制度づくり）に加え、平和構築を重点に挙げ、受容真実和解委員会（CAVR）や旧兵士のための雇用創出プロジェクト（RESPECT）への資金拠出を行った。

正式独立後3年目を迎えた東ティモールにおいて、これまで繰り返されてきたインフラ整備などの復興が進んだ傍ら、人々の心の中の復興や、メンタリティの改善、政府・行政機関による平和の定着のための取り組みなど、広い意味での復興は未だ時間を要し、独立後支援の届かなかった領域への協力が必要となっている。

1 - 2 調査の目的

（1）平和の定着のために解決すべき問題の現状把握を行う。

- (2) 対東ティモール平和の定着支援での協力の方向性、支援方を抽出するための基礎情報の収集を行う。
- (3) 平和の定着支援の対象課題に対する政府・ドナー・NGO等の取組み状況を把握する。
- (4) (1) ~ (3) によりPNA (Peacebuilding Needs & Impact Assessment)のアップデートを行い、支援案の抽出を行う。
- (5) 各課題において、これまで実施された支援の結果、新たな支援が必要とされる分野、支援の必要性がない分野、支援の必要性はあるが、日本として支援の介入が不可能あるいは望ましくない分野等を確認するため、JICA 支援として優先すべき課題を抽出していく。
- (6) 以上のステップをふまえ、平和の定着にかかる支援実施の方策を検討する（活用スキーム、リソース）。

1 - 3 調査項目（対象課題）

- (1) 和解
 - ・ 真実和解委員会の取組み及び今後の課題
 - ・ 地域コミュニティにおける和解の進捗現状及び課題
 - ・ 市民レベルでの平和・人権教育（歴史認知、メモリアル etc）
- (2) ガバナンス（警察、選挙支援）
 - ・ 権限委譲完了後における警察強化に向けた取組み状況及びそのニーズ
 - ・ 他ドナーの研修支援（Aus、UK、UNDP など）の現状及び今後の取組み
 - ・ 市民と警察の信頼醸成にかかる政府、市民社会、ドナーの見解及び取組み
 - ・ 村長選挙にかかる取組み（政府、NGO、UNDP）
- (3) ベテラン・元兵士問題
 - ・ ベテラン政策策定に係る現状及び今後の動向
 - ・ RESPECT の進捗状況及び今後の取組み課題
- (4) 社会的弱者（コンフリクト被害者など）
 - ・ ポストコンフリクトの被害者が抱える現状及び課題
- (5) 帰還民再定住（再定住地域の住民含む）
 - ・ 政府、国際機関による西ティモール帰還民の再定住支援の取り組みに関する現状及び課題
 - ・ 再定住支援プロジェクト支援実施状況、
- (6) その他

1 - 4 調査のアウトプット

- (1) 3 . (1) ~ (6) の収集情報により各分野の現状及び動向が確認される。
- (2) 各分野における課題およびニーズが把握され、PNA (Peacebuilding Needs and Impact

Assesment)のアップデートと共に、平和の定着支援に係る協力の方向性及び支援アプローチが抽出される。

- (3) 対応可能な支援分野及び優先的課題が抽出される。
- (4) 他機関・NGOs等との連携及び共同の可能性について検討し、効率的・効果的な協力実施が検討される。
- (5) 想定される協力分野において、支援実施に係る具体的な方策案が策定される。
- (6) 人間の安全保障に資する支援案が検討される。

1 - 5 団員構成

氏名	分野構成	所属	派遣期間 (派遣国)
田和 美代子	団長 / 総括 ・平和の定着全体総括 ・平和構築/人間の安全保障	平和構築支援室 チーム長	9月12～18日 (東ティモール)
杉下 恒夫	協力評価 ・東ティモール復興支援レビュー、平和の定着支援あり方についての提言	茨城大学人文学部 教授	9月8日～17日 (インドネシア、東ティモール)
倉岡 由紀	平和構築 ・PNA (Peacebuilding Needs and Impact Assessment) ・和解、ガバナンス、(警察、選挙、市民教育他)	平和構築支援室 ジュニア専門員	9月12日～25日 (東ティモール、インドネシア)
河合 憲太	調査企画 ・ベテラン/元兵士、社会的弱者、帰還民再定住	東南アジア第1チーム ジュニア専門員	9月12日～25日 (東ティモール、インドネシア)

1 - 6 調査日程

日程		行程
9月8日	水	(杉下団員出発) 午後：ジャカルタ着
9月9日	木	午前：・JICA事務所 所長・次長面談、JICA担当者打合せ ・日本大使館 経協平和構築担当官、政務担当 午後：・UNOCHA 所長、BAPPENAS 紛争地域担当官

9月10日	金	午前：・UNHCR 所長/次長 午後：・ブカシ市民警察活動促進プロジェクト視察
9月11日	土	午前午後：資料整理
9月12日	日	午後：・JKT-DPS 移動
9月13日	月	(杉下団員、田和団長、倉岡団員、河合団員 デイリ着) 午前：・DPS - Dili 移動 午後：・JICA 東ティモール駐在員事務所 ・UNMISSET 長谷川代表
9月14日	水	午前：・大統領府、JICA 民主安定化支援タシトルプロジェクトサイト 午後：・受容真実和解委員会、財務計画省副大臣・対外援助調整局渡邊専門家、首相府ジェンダー平等推進局 古沢希代子氏
9月15日	木	午前：・労働社会連帯庁、世銀 午後：・UNDP (RESPECT) 宮澤副マネージャー (Project Site 視察) ・大使館表敬 旭大使への表敬、大使食事会
9月16日	木	午前：・オイスカ農業訓練センター (マウバラ) (杉下団員 デイリ出発) 午後：・IOM、UNHCR
9月17日	金	午前：・PNTL(国家警察)、警察学校 午後：・AusAID、JICA 東ティモール駐在員事務所 中間報告
9月18日	土	午前：・東ティモール大学工学部ヘラキャンパス視察 (田和団長デイリ出発) 午後：・資料整理
9月19日	日	午前午後：(資料整理)
9月20日	月	午前：・司法省、教育省 午後：・ICMC、Fokupers
9月21日	火	午前/午後：・アイナロ県 AMCAP 視察 (UNV 高井文代氏)
9月22日	水	午前/午後：・RESPECT プロジェクト訪問視察 (パウカウ)
9月23日	木	午前：・事務所デブリーフィング、保健省副大臣 午後：・Dili DPS、DPS- JKT 移動
9月24日	金	午前：・JKT 事務所 所長・次長報告、担当者への報告・協議 午後：・JICA 関係者面談、JKT 出発
9月25日	土	午前：東京着

1 - 7 団長所感

(1) 東ティモールに対する現状認識

ア．復旧・復興から開発への移行期 (Transitional Phase)

東ティモールは1999年の東京支援国会合以来、国際社会からの復旧・復興支援が行なわれてきた。我が国も経済・社会基盤整備を中心とした復興開発支援を積極的に実施し、それらの結果、首都デシリでは、幹線道路、水道などの公共施設のインフラ復旧が進み、現在は市内に電気が灯り、市場や店も立ち並び、市民生活は一見正常化したかに見える。UNMISSETの活動は2004年5月から大幅縮小となり、2005年5月の撤退が検討中であり、また、UNHCRも活動を縮小している他、和解メカニズムである受容真実和解委員会(CAVR)も2005年7月に活動を終了する予定である。

現在東ティモールは、復旧・復興期から開発期への移行期にあると認識し、今回訪問した、UNMISSET、UNHCR、世銀、UNDP等のドナー及び大統領府をはじめとした東ティモール政府(財務計画省、労働社会連帯庁ほか)も共通の認識である。

イ．中長期的な開発に向けた課題

東ティモールの国民ひとり一人が安心して生活でき、子供たちが健康で勉学に励み育ってゆくことができるような国になるためには、社会の安定が必要不可欠である。しかし現実には、平和の定着を妨げる多くの課題が山積している。例えば、和解(国内にいる東ティモール人同士の和解、西ティモールに逃れた東ティモール人との和解、インドネシア人との和解等)、司法制度の確立と啓蒙普及、元兵士等への対応(褒章、恩給、失業対策等)、社会的弱者(寡婦、孤児、障害者、失業者等)の保護とエンパワーメント、土地所有権問題の解決、共通言語の普及(公用語は葡語、テトゥン語)等は、今後も引き続き東ティモールが取り組むべき課題である。

その一方で、明るい兆しも見られる。

dependencyからの脱却: 東ティモール政府自身から、「自分たちはdependencyから脱却することが必要」との意見が述べられた。

- * 緊急復旧・復興期において、各ドナーはコミュニティ開発支援や各種研修を行なったが、その際、参加者には日当という形で現金を支給した。未だに日当目当てで研修に参加する者も多く、ドナーと研修参加者との間で日当の支払いを巡ってのいざこざが日常的に起こっている。元兵士を含む社会的弱者支援を担っている労働社会連帯庁は、「研修に参加するにあたって、参加者は日当をもらうべきではない。自分たちはdependencyから脱却することが必要」と明言。
- * 東ティモール政府自身による開発計画の策定: 財務計画省は国家開発計画に基づいたセクター・インベストメント・プログラム(SIP)を策定し、開発の重点分野とプライオリティを明確にした(ドナー主導型援助からの脱却を目指す)。基本的には自国の予算や人的制約により、SIPに基づいたドナーの支援を求めたいとしている。

東ティモール人の中での和解促進の気運の盛り上がり: 東ティモール受容真実和解委員会(以下委員会)は2004年10月に活動を終える予定だが、委員会への申請が

活動後半時期に処理しきれないほど増加した。この事実は、その効果が評価されたことを示している。現実には、和解プログラムをしたからといって、すぐに人々の心のわだかまりが溶けることはないだろうが、委員会の活動を通じ、人々が「和解は可能だ」というメッセージを前向きに受け止めた結果と言える。なお、ローカル NGOs によると、コミュニティレベルの活動においては、被害者ケアや、メモリアル支援を実施しており、社会的弱者層に対する支援が引続き実施されることが期待されている。

1 - 8 団員（協力評価）所感

復興支援のあり方、中でも紛争を起こした民族間の再融和について調査を行なうことなどを主目的に、昨年から今年にかけてボスニア・ヘルツェゴビナ、スリランカ、アルジェリア等を回り、現地状況を調査する機会があったが、今回の東ティモールでの調査では、これらの国々と共通する一面がある反面、全く違う状況も存在することを実感した。

違う部分の最大のものは、自分たちで統治した経験のない人たちによる、全く新しい国造りへの支援という難題である。何も無いところから、国のあらゆる制度づくりに関わることの難しさは、その国の今後のあり方まで方向付けるといった責任の大きさも重圧となる。日本ばかりか、さらの状態の土地での国づくりは、他の援助国や国際機関にとっても、めったにない試みであり、それが理想主義、自国の威信発揚、天然資源の確保、といった国益も絡んだ思惑が十重二十重に重なり合い、それがこの生まれたばかりの小国を翻弄しているという印象も拭えない。

他方、国の為政者にも他力本願、依存心が拭いきれないように思われる。それが援助国・機関の余分なケアを呼び起こして、過剰な支援に繋がっているという疑問を感じる局面が多々あった（例：紛争のトラウマ対策等についてのプロジェクトや RESPECT にも言えるのではない）。

こうした状況の下で、我が国、JICA が如何なる効果的な支援、時に平和の定着を主眼としたプロジェクトを遂行することができるか、短い滞在で表皮的なアイデアではあるが列記する。

まず、最大の関心事であった再融和は、「旧ユーゴほど社会は歪んでいない。自然治癒する能力がある」（旭大使）ということだったが、首都ディリに在る限り、確かにそのような印象を受けた。ただし、国境地帯まで足を伸ばすことができなかったため、全国的にそのような見方で良いのか、不安も残る。これまで調査した国での経験では、恒常的な再融和は、長い時間をかける自然治癒でしか達成されないとと思われるので、JICA プロジェクトもそうした方向で進めることが肝要である。この視点からも、過剰なお手伝いは、一時的な効果を生んでも、後日バックラッシュする心配があり、プロジェクトは10年くらいの長いスパンで行なう必要があると思われる。即効は期待すべきではない。

一時の“援助万博”のような状態は抜け出したようであるが、まだ過剰援助の観は否めない。言うまでもなく過剰援助は、東ティモール人の力を育成しない。国造りの基本は人づくりであるが、極端な言い方をすると、この国にはほんの一握りの人を除いて人材はい

ない。しかしながら過去 2 年に渡る海外からの援助は急を要することもあったが、人材を育成する意図が希薄である。国家の基本となる公務員、教師、技術者も手取り足取り育て、根気を持って取組まなければならない。人材育成プロジェクトも存在しなかったわけではないが、育てた力を生かすプログラムが十分であったとは思えない。

また、経済問題は政府、外資系企業が関心を持つ石油、天然ガスといった国際レベルの経済の話に集中しがちだが、日常生活物資、食料の自給といった国としての最低限の経済活動も支援しなければならない。警察支援など、援助国・機関が殺到している分野ではなく、生活に密着した地道なニーズを開発する草の根レベルの情報をシェアするワークショップなどを日本主導で開き、それに対応するプロジェクトを支援すべきである。援助国・機関が見落としている重要プロジェクトの発掘、開発を行なうため、発想の転換が必要であろう。

この国の経済、社会規模、技術レベルから言って、青年海外協力隊の派遣が最も適切、効果的な JICA の支援と思われるが、未だに技術協力協定が結ばれていない。一日も早い締結が望まれるが、「協定待たずに技術協力を始める」(田中所長)という方針は好ましい。

町を一步出ると、凸凹道などインフラの未整備が一段と目に付いた。経済インフラもこれほど未整備であれば、とても開発はおぼつかない。人材育成、再融和などのプロジェクトと並んでインフラ整備支援も中心になるであろう。

東ティモールへの ODA 投入は、まだ P K O が活動している最中という、従来の概念 (P K O 撤退後) を打ち破る画期的な事例であった。P K O の活動から O D A に移行する期間のギャップを埋めるリカバリー期間の活動の必要性は以前から求められていたことであり、こうした傾向は歓迎される。

その点でも東ティモールへの支援は注目を集めるところであったが、現地で思わぬ障害を目にした。JICA のプロジェクトサイトで聞いた話であるが、P K O 活動終了後、地元提供される建設重機などの取扱いを巡って、JICA 側に機材の使用履歴や調査データ等の必要な記録が軍事規定という理由で提供されず、仕事に支障をきたしているということである。今後、P K O から O D A への円滑な流れを促進するためにも情報を共有する必要性は高く、こうした活動に関して限定する法律の改正も議論する必要がある。以下は、東ティモール支援における我が国の課題を列挙する。

- ・ 政策支援には欠かせないポルトガル語に堪能で、法律や経済等に詳しい人材の確保
- ・ 即効性のある援助でないと国の体制が崩れてしまう (東ティモール政府) というのは一面事実であり、早期に平和の配当と自助努力のバランスを保つ支援。
- ・ 国家開発計画の再考。
- ・ シビルサポートコンポーネントへの積極的支援。
- ・ 復興支援から平和構築の段階に入った東ティモール支援における日本側の体制整備。
- ・ ファンドのついたプロジェクト (UNMISSET 長谷川代表の要望)、JBIC との協調。
- ・ 国連や国際機関との協力。
- ・ 日本の N G O との協力推進。

以上。

第2章 東ティモール 平和の定着一般概況

2 - 1 独立以降における東ティモールの状況

(1) 東ティモール支援団 (UNMISET)

1999年8月30日の住民投票により拡大自治案が否決され、その後2年半、国連暫定統治機構 (UNTAET) による暫定統治を経て、2002年5月20日に東ティモール民主共和国として正式独立を果たした。独立により任務が終了した UNTAET に代わり、国連東ティモール支援団 (UNMISET) が設置され、行政機構、司法制度及び重大犯罪分野における公正のための支援、治安維持能力の強化への支援、安全及び安定のための支援、を任務とした活動を行なっている。

UNMISET は、当初の活動期限である2004年5月20日以降、規模を縮小した形で延長残留し、現在も活動を継続している。治安維持にかかる派遣規模は、軍事監視要員42名、文民警察要員129名、部隊要員428名が駐留している。治安部門の権限は、既に東ティモール軍および国家警察へ委譲されたため、国際部隊による治安維持活動は行なわれておらず、不測事態での緊急的対応や国境警備などにおいて、OJT 訓練や演習を通じたキャパシティ強化が図られている。また、民政部門においては、司法、財政など国家の存立に不可欠な分野における東ティモール人の能力強化が進んでいないため、国際アドバイザー (UNMISET100 ポスト) が主要政府機関に配置され、キャパシティ・ビルディングに取り組んでいる。

今後、国連の評価ミッションによる結果を基に、UNMISET の出口戦略が策定される予定であるが、2005年5月の期限を迎えるにあたり、懸念が残る治安維持の問題や、確立していない司法制度やガバナンス体制など、東ティモールが自身の手で国家を存立させるには多くの課題が山積みしている現状に鑑み、国連による支援を完全撤退させるのではなく、UNMISET とは異なる形で、引き続き国連による支援が継続されるとの見方が優勢である。

(2) 治安状況

正式独立以降、国連軍事部隊 (UNPKF) 及び文民警察部隊 (UNPOL) のプレゼンスが効果を発揮したこともあり、国境地域の治安は改善されてきたものの、2003年の民兵グループによる襲撃や、2004年1月のインドネシア住民による焼き討ち事件など¹、既存の暫定国境線の侵入による事件が散発的に発生した。

国境地域の危険レベルが5から4に変更され²、インドネシアとの陸境のうち9割が合意確定したものの、飛び地であるオエクシ県との国境を含め、依然として未確定の箇所があり、未だ越境強盗団などによる軽犯罪が時折発生していることから、東ティモール

¹ 2003年1月、エルメラ郡のアトサベとハトリアでの襲撃、そして2004年2月のアタバイ地域における長距離バスの襲撃により、元民兵の再活動の可能性が現実化したその後は民兵の構成する勢力の活動はかなり減少 [ティモール口ロサエ]

² UNHCR ディリ 2004年9月

政府側は国境の開放については慎重な姿勢を保っている。国境警備においては、国家警察の警備能力およびスタッフ数が不十分であることが、国境治安維持の不安定要素とされる。

一方、首都ディリでは2002年12月の暴動以来、大きな事件は発生していないが、2004年7月の元兵士リーダーの扇動によるデモの発生、また、地方部における武道グループの係争・襲撃事件などは顕著に発生が報告されている。これら事件は、改善されない経済状況と雇用問題による、人々の生活苦と不満の表れとして考えられ、社会不安に陥りかねない内的脅威として懸念が高まりつつある。

UNMISSETは、現在の治安状況に関し、インドネシアとの関係が良好に向かっていることもあり、外的脅威に対する懸念は以前と比べて深刻ではなく、任務延長を決したその判断は正しかったと評価している³。しかし、東ティモール国防軍及び国家警察の治安維持能力の脆弱性は否めないことから、2005年5月のUN撤退以降の、UNPKF延長残留について検討されている。

(3) 村長選挙

東ティモール政府は、2004年後半に Suco (村) 選挙の実施を決定し、地方分権を進めるプロセスが開始することとしており、選挙は全県を対象に、443村の村長と、村議会議員および約2,300名の村落リーダーを住民投票により選出するものであり、正式独立後、国会によって承認された選挙法に沿って実施される最初の国民選挙となる。東ティモール政府はこの Suco 選挙の実施を、地方行政の説明責任と透明化の促進、選出された村長およびリーダーの権限の法制化など、地方分権を構造化に向けたプロセスの開始として重要な取組みと位置づけている。選挙実施にあたり、既存の村長や、伝統的リーダー、長老など、各地域に従来から存在する権力構造の変移によって、地域に混乱が生じるのではとの懸念はある。

(4) 開発計画 (セクター投資計画 [SIP : Sector Investment Program])

国家開発計画の実施工程を示すロードマップを、さらにセクター別の中長期計画として具体化したセクター投資計画の策定がこれまで進められ、2004年8月に最終版が完成した。セクター投資計画では、各分野における現状、課題、開発方針および中期的開発プログラムが提示されている。東ティモール政府は各援助機関に対し、セクター投資計画で提示されている重点課題およびプロジェクトリストに基づいた協力案件の提案・実施を各援助機関に求めている。

ア. SIP 治安・平和構築・和解

SIP ガバナンス部門の「治安・平和構築・和解 (Security, Peacebuilding and Reconciliation)」では、治安部門 (軍・警察) に関する進捗と今後の課題などについて纏められている他、元兵士の登録認知および政策、さらに受容真実和解委員会による和解プロセスの進捗等について示されている。

³ UNMISSET

元兵士や和解の分野については、課題背景の複雑性や、問題がセンシティブであることから、政策の方針が未だ定まっていない状態であり、且つ当該分野を担当する政府機関のキャパシティが不足している等、中長期プログラムや具体的なプロジェクトについては依然として検討段階にあり、支援国側からのアプローチとアイデアが求められている。

また、警察強化に向けた中長期プログラムでは、国家警察職員の実務能力向上や、警備活動と行政手続の標準化、警察サービスの向上などが優先課題としてあげられ、オーストラリアや英国等、多くのドナーが当該プログラムへの支援が提示されている。

2 - 2 我が国による平和構築支援

(1) 我が国による東ティモール支援の概況

日本政府は、1999年に第1回支援国会合を東京で開催し、3年間で1億ドルを目処とした復興・開発支援を行うことを表明して以降、東ティモールの復興支援を積極的に行ってきた。東ティモール支援の特徴は、復興支援の際に設立された東ティモール暫定行政機構（UNTAET）に、人道支援・緊急復興担当副特別代表をはじめとした邦人職員の派遣が行われ、資金、物資及び人的協力を通じた支援が復興支援の比較的早い段階から実施された点であり、以後、人材育成・農業・農村開発・インフラ復旧整備を中心とした草の根無償、緊急無償資金協力事業、JICA事業が順次開始された。

独立を翌年に控えた2001年12月の第5回支援国会合では、上記3分野に加えて、平和構築及び独立祝福のための支援を日本政府の重点として表明した。また、2002年4月末、小泉首相東ティモール訪問後の第6回支援国会合においては、今後3年間で上限6000万ドルの支援を表明し、現在も独立後の支援として積極的に取り組んでいる。

(2) 平和構築支援重点分野における取り組み

ア．主な平和構築支援

東ティモールは、1999年8月の住民投票後の混乱によって、治安悪化や難民流出、また道路や電気をはじめとする社会基盤の崩壊及び教育、医療、行政分野における人材の不足が生じた。2001年以降、国連暫定行政機構（UNTAET）の枠組みで、復興・開発支援による国造りを行ってきた。全ての取り組みは平和構築支援として重要と認識される中、特に平和構築の中核を担う支援としては、大きく分けて、自衛隊による道路維持管理等インフラ部門における支援と、和解促進支援・元兵士の雇用促進支援が挙げられる。

2002年5月から2004年までの2年間、国連平和維持活動の一環として実施された自衛隊によるインフラ応急・復旧支援は、現在、譲与した建設機材の維持管理、操作訓練なども含め、道路ネットワーク維持や修復に関する技術指導の道路分野の技術協力を引き継がれている。

イ．和解分野

和解分野においては、2001年に国連暫定行政機構（UNTAET）に和解努力支援（緊急

無償)を行い、2003年からは、受容真実和解委員会に対する東ティモール国民和解支援計画を実施した。この日本政府の緊急無償により、元刑務所であった建物が委員会事務局および和解促進事業の活動の場として再現され、以後、受容真実和解委員会は、コミュニティーにおける公聴会や癒しを促進する活動等、和解促進事業の実施のほか、受容真実和解委員会の報告書作成等の活動を行なった。

ウ．元兵士支援

2002年度には、国連開発計画(UNDP)を通じ、元兵士及びコミュニティーのための復興・雇用安定プログラム(RESPPECT: Recovery, Employment and Stability Programme for Ex-combatants and Communities in Timor-Leste)は、元兵士を中心とした雇用機会の欠如に対する不満に対し、一時的な雇用創出を目的とした支援で、全13県を対象としたインフラ、農業、雇用創出の3つの分野における支援であり、東ティモール政府及び地方コミュニティーとの連携のもと実施されている。

2 - 3 JICAの対東ティモール支援

(1) これまでのJICAの取り組み

JICAは、2000年1月に対東ティモール支援を開始し、緊急人道支援から復興開発への移行に沿って展開してきた。2002年5月の正式独立達成後も、東ティモールの自立的な国づくりの実現を目標とし、人間の安全保障の視点にも配慮しながら中長期的な持続的開発に向けた取り組みを続けている。具体的には重点分野を「農業・農村開発」「インフラ整備・維持管理」「人材育成・制度づくり」と定めており、主な活動は以下のとおり。

ア．農業・農村開発

農業・農村開発分野は、(1)農林水産省能力強化、(2)食糧安全保障と主要作物安定生産、(3)農村開発・生計向上とNGO連携の3つのプログラムである。(1)においては、農林水産省の政策立案・実施機能強化の取組みとして、2003年1~6月、「大臣アドバイザー派遣」を通じ政策助言を行い、2005年度初頭を目処に後任者の派遣準備が行われている。その他にも、「農業統計指導者コース」やアセアン地域特設「農業政策担当局長セミナー」等の研修を実施している。(2)に関しては、日本政府の緊急無償資金協力により改修工事を行ったマナトゥトゥ県ラクロ灌漑施設の灌漑維持管理能力の向上と中心とした技術協力プロジェクト「マナツト県灌漑稲作プロジェクト」を計画しており、2004年11月からは、農林水産省に灌漑・水利組合アドバイザーを派遣する予定。

イ．インフラ整備・維持管理

インフラ整備・維持管理分野では以下4プログラムを策定し支援を進めている。(1)運輸通信公共事業省能力向上、(2)幹線道路改善維持管理、(3)水衛生改善維持管理、(4)電力供給改善。社会経済の基盤となるインフラをリハビリ・整備し持続的に維持

管理できるよう、能力向上・体制整備を図り、特に、中期的開発を実現するための基盤となる道路・橋梁、発電所、上水道施設の整備のため無償資金協力を支援する。

ウ．人材育成・制度づくり

人材育成・制度づくり分野では、(1) 公共行政能力の向上、(2) 基礎的サービスへのアクセス改善、(3) 若者への技術教育の強化を中心に支援を実施している。マレーシアの公務員研修機関 (INTAN) と連携した公務員研修所の機能強化支援のほか、財務計画省対外援助調整局に援助調整専門家、また大統領府に財政金融専門家を派遣している。その他、日本の NGO と連携した公衆衛生改善事業も実施されている。

(2) 平和の定着支援の重要性

ア．復興期から開発期への移行 (国連ミッションの撤退)

1974 年のポルトガルからの独立直後の、国内における独立派内及びインドネシア併合派の対立、1975 年以降のインドネシア併合支配化での国軍・併合派と独立派等との武力対立を経験した東ティモールにおいては、独立闘争の終結となった 1999 年住民投票後の騒乱により、社会基盤のインフラ復興と独立国家としての国造りを同時に取り組む結果となった。緊急期における平和維持活動から復興・開発期の平和構築までの一連の流れの中で、中核的な役割を担ってきた国連のミッションの撤退を 2005 年 5 月に控え、東ティモールは今後本格的に開発期へと移行することとなる。

イ．引き続き存在する課題

復興支援を通じ、西ティモールからの東ティモール難民の帰還促進、国連ミッションの介入による重大犯罪の追求、受容真実和解委員会による国民融和をはじめ、様々な取組みが国際社会の協力のもと実施されたなか、国家レベルにおいては、対インドネシア関係の良好な関係の構築をはじめ、国民融和に向けた取組みや、警察等の治安部門の体制構築の結果、当初懸念されていた外的脅威が軽減された見方がある。

その一方で、インドネシア併合時代の独立派對併合派に分かれた長年の武力対立や、人権侵害、1999 年の騒乱によるトラウマ等は、独立後 5 年を経過した現在においても依然課題として残っている。また、戦後の課題として、独立のために戦ってきた人々に対する認知や、社会的保障システムの欠如などが挙げられる。これは 2002 年 12 月の暴動事件を事例に、東ティモール国全体が直面する失業問題と相成る、社会不安定要素の一つであり、今後対処すべき課題として重要視されている。

第3章 調査結果

3 - 1 和解

(1) 一般概況・背景

インドネシア統治下の独立派に対する弾圧や、1999年9月の住民投票後の騒乱は、インドネシアとの二国間の問題のみでなく、東ティモール内の独立派と統合派の対立を悪化させる結果となった。民族間の抗争による複雑化した和解プロセスは、加害者の多くが今もなおインドネシア側に拠点を置いていることから、大きく分けて、インドネシアとの二国間の和解と東ティモール国民間のコミュニティにおける和解の2つに分類された形で取り組みが行われている。

インドネシア統治時代における人権侵害は、インドネシア国軍や国家警察による人権侵害のほか、インドネシア寄りの民兵組織によって生じた問題とされる。その問題の深刻さは、政治犯に対する投獄の際の人権侵害、各地であった大虐殺、子供、女性、青少年に対する殺人、強姦、リンチ等から、土地の搾取や強制移動等の土地問題、家の焼き討ち等コミュニティレベルのものまで存在する。

和解は独立後の東ティモールにとって、過去との清算といった意味でも、社会の再融合のためには避けられない問題である。それと同時に、国民和解は個人レベルまでの浸透に時間を要するため、中長期的に取り組んでいく課題として位置付けられる。

和解プロセスは、国家レベルから地域レベルまで存在し、またそのプロセスは重大犯罪プロセス等とも密接な繋がりがある。東ティモールの場合は、憲法の中に国家和解への取り組みを定め、国家レベルの和解促進として、インドネシア政府との関係構築を打ち出している。また国内における和解促進の取り組みは、国の独立機関として、受容真実和解委員会(CAVR: Commission for Reception, Truth and Reconciliation)が、教会や市民社会と連携しながら活動を実施している。受容真実和解委員会(以下CAVR)の活動は2005年の7月までとなっており、委員会の任期満了後の動きに注目が集まっている。

受容真実和解委員会(CAVR: Commission for Reception, Truth and Reconciliation)

憲法に定められている国民和解を目的とした独立機関として、2002年にUNTAETの下設立された。CAVRは、Aniceto Guterres氏を委員長とし、全国委員7名、地方委員29名、スタッフ260名、国際アドバイザー15名の構成。委員会本部事務所のほか、6つの地方事務所を置き活動を展開した。国会、教会、市民社会との連携のもと、主に以下3つの活動を行った。

・ 真実の追究、コミュニティ和解、被害者支援

(2) 現状

1999年住民投票から5年が経過した現在において、東ティモールの和解プロセスの現状及び具体的な取り組みの情報収集を、大統領府、CAVR、UNHCR及びIOM等の国際援助機関、NGO団体を通じて行った。主な特徴は以下のとおり。

ア．東ティモール全体の和解促進に関する取り組み

東ティモールは、大統領の強いリーダーシップの下、国家レベルからコミュニティレベルまで様々な取り組みが行われている。東ティモールの和解には、主にインドネシアとの二国間の課題から、独立派対併合派といった東ティモール国内の政治抗争を要因とする国内における努力を必要とするものが存在する。中でも国内の和解プロセスに関しては、C A V Rの活動により大きな躍進が見られたとの見解が一般的である。

インドネシアとの二国間における和解への取り組みに関しては、東ティモール政府の政策やコミュニティ間の人事交流の動向から、二国間関係の友好的な関係構築に向けた努力を見ることができる。東ティモール政府の対インドネシア関係構築政策以外にも、大統領自ら国民に対するインドネシアとの友好的な関係構築への努力を訴える等、東ティモールの指導者層の国民への理解を求める働きかけは様々な形で見ることができる。

また、2004年12月にはインドネシアと東ティモールの国家主席レベルの政策対話も検討されており、在東ティモールインドネシア大使館の開設に続き、二国間の今後の関係構築における更なる努力が期待される。また、大統領府及び西ティモール側の難民の帰還に取り組んできたUNHCR及びIOM等の国際援助機関は、西ティモールとの国境地域における対話促進のプログラムを実施してきた。この取り組みに関しては、今後もグスマン大統領は継続して取り組むことを望んでいることから、国境地域の和解促進にも継続的な取り組みが検討されていることが伺えた。

その一方で、重大犯罪の取り組みに関しては、顕著な成果は見られないまま現在に至っており、その進展は停滞気味であるというのが、東ティモールにおける当分野への一般認識であると、UNHCRをはじめとする東ティモール援助関係者からの聞き取りを通じて明らかになった。

現在 UNMISSET 下の重大犯罪部は、書類送検の作業を行っている。被告者の多くがインドネシア側に滞在していることも重大犯罪プロセスの遅延の要因の一つとして挙げられる。2005年5月にはUNMISSETの撤退、あるいは規模を縮小して延長することが検討されていることから、国連ミッションの今後の動向及び司法分野における取り組みの進捗状況と併せ、今後の重大犯罪に対する取り組みに関して議論されることが予想される。

イ．C A V Rに対する高い国民の期待

C A V Rは2002年以降、真実の追求とコミュニティレベルにおける和解を中心とした活動を実施してきた。東ティモール全13県で実施された癒しのワークショップ(Healing Workshop)は、地域コミュニティの代表及び現地NGO団体との協力を得ながら、コミュニティでの公聴会にて罪の告白及び公聴会の参加者全員に許しを得るといった形が取られた。これらの活動は、コミュニティ間に存在した加害者と被害者側の対話の実現したのみでなく、ラジオやテレビ等を通じ、国民がこのプロセスに直接的・間接的に参加し、東ティモール社会と共有されたことに意義があるように思われる。

また最近では、家族や友人をはじめとする過去の犠牲者に対する追悼の記念碑の建

設が大統領府及び労働社会連帯庁等のイニシアティブのもとに実施されており、かかる取り組みから、東ティモールは和解促進に前向きに取り組んでいることが見受けられる。

その一方で、委員会のコミュニティーレベルの和解促進事業に関しては、未だに多くの方が癒しのワークショップへの参加を希望していることが明確になった。委員会や現地NGO団体の見解によると、委員会の活動は全13県の主要な地域で実施されたが、公聴会へのアクセスが困難な地域住民が参加出来なかったことや、当時参加の意思がなかったが、公聴会の評価を聞き、あとになって参加することに関心を持った者が浮上した為であるとのことであった。これに対し委員会側は、コミュニティーのニーズを理解しつつも、最終報告書完成が最優先の任務として挙げられていることから、現在のところ、コミュニティーレベルにおけるワークショップの追加実施の検討はしていない⁴、とした。

ウ．受容真実和解委員会 任務終了後の行方

アニセト・グテレス委員長は、CAVRの取り組み状況及び2005年7月後の動向については、高い評価と継続が要望されているにもかかわらず、CAVRは既に任期を大幅に延期していることから、現在は最終報告書の作成に全力を注いでおり、コミュニティーレベルの事業の再開は検討していないとのことであった。

最終報告書の完了後、英語やポルトガル語等への翻訳作業を行い、世界及び東ティモール国内を対象とした最終報告書の報告会を開催することが検討されている。現在のところ、国際社会に対する報告として、ジュネーブ、ニューヨーク、及びアジアでも東京等が候補地として上がっているが、具体的なことは決定してはいない。なお、報告書の内容に関しては、未だ最終段階に至っていないため、公開できる状態ではない。しかしながら、報告書の概要に関しては、これまでの活動のみでなく、今後の取り組みに対する提言も含んでいるとのことであった。また、任務終了後の委員会継続の可能性に関しては、現在のところCAVRの存続等の議論は公式に行われてはおらず、国会を通じて議論されない現状におき、今後の動向は不明であるとの見解が示された。

(3) 今後の課題

ア．中長期的な取り組みの必要性

裁判を通じた重大犯罪への対処、真実の追究及び和解といった国家レベルの取り組みは、和解プロセスの通過点であり、重大犯罪等の司法分野の枠組みにおける解決にはかなりの時間を要する。時にはその解決まで数十年の月日を要する場合もあれば、未解決のまま放置される場合もある。東ティモールの重大犯罪における取り組みは、今後インドネシア側との二国間におけるイニシアティブが鍵を握ることから、二国間の政治的コミットメントが必要となる。また、他の国々が直面した免罪による真実の追究や、不処罰・未解決のまま放置されないことがないよう、国際社会がインドネシア及

⁴ CAVR

び東ティモールの取組みに対して何らかの役割を担うことも今後検討することが必要である。

イ．受容真実和解委員会 最終報告書の完成の遅れ

東ティモールの和解に対する取組みの現状においては、大統領府のイニシアティブや、CAVRの活動を通じた国内における和解促進は、めまぐるしく進展している印象を与えるその一方で、これまでの取組みが短期間で実施された為、コミュニティのニーズ把握が十分になされてきたかどうかは不明である。また、委員会の提言をもとに、今後政府がどのような対応を行うかに関しては注視されており、心的外傷（トラウマ）を抱える被害者を含めた社会的弱者に対する社会保障等、国家としての対応・方針について検討が進められていくことが期待される。

ウ．西ティモール側との情報の格差

国家レベルにおける和解促進のほかにも、コミュニティーレベルにおける信頼醸成は和解の取組みの中で非常に重要な要素である。西ティモール側においては、必ずしも東ティモールの情報が共有されていないことから、西ティモールと東ティモールの間に不信感が未だに存在する。情報の共有は、人事交流や物流によって自ずと促進されることから、双方から交流への具体的な働きかけを検討することが必要とされる。

3 - 2 ガバナンス支援（警察、選挙）

3 - 2 - 1 警察

（1）背景・一般概況

東ティモール国家警察（以下 PNTL）は、2000 年 5 月に設立され、国連による支援を通じキャパシティビルディングが順次進められてきた。

2003/2004 年度の予算定員は 3231 人であり、その体制は、全 65 準県警察事務所を含む一般警察部門に加えて、出入国管理、国境警備（200 人）社会秩序破壊や重犯罪への緊急対応ユニット（RIU：ディリ 120 人、パウカウ 60 人）を設置した。東ティモール政府は国境警備の権限を軍ではなく警察が担うことを決定し、ボボナロ・コバリマ・オエクシの国境警備ユニットが PKF と協働で警備にあたった。さらに、2003 年 2 月のエルメラでの事件を警察だけで処理できず軍（F-FDTL）の支援を得ざるをえなかった反省をふまえ、緊急派遣グループ（RDG：500 人）が設置された。

各県にはそれぞれ約 100～200 名の警察官が配置され、現在も増員のため警官候補への訓練が行われており、また、地域に根ざした警察活動を目的に、各郡で Village Police Post という交番に似た警察ステーション（10 県に 45 箇所のポスト）が設置されている。

2004 年 5 月に UNPOL から PNTL の権限移管は完了したが、PNTL 自身による治安維持に対して不安材料が残り、特に小抗争などの突発的な事件などにおける警察官の対処・行為について国民は不信的である⁵。

また PNTL の全体的な課題として、警察業務遂行における標準化した措置・手続きの未整備、警察行政の制度づくりといった組織管理運営面のほか、コミュニティーとの信頼関係構築、農村地域の伝統的習慣に関する理解促進など、地域警察活動の改善などがあげられている。これらの課題に対する包括的な取組みとして豪州、英国 UK、マレーシア、ノルウェー、UNDP 等によるキャパシティビルディング支援プロジェクトが実施されている。かなり多数のドナーが警察支援に参入しており、実施機関の間での重複回避、支援の取り纏めが課題とされている。

（2）現状

ア．国連主導の国家警察制度

警察制度の未整備及び人材が欠如していた国家警察は、警察制度作り及び警察学校の研修を通じて、約 3,000 名の規模まで成長している。制度構築が着実に進捗する一方、2004 年の警察官に対する自己評価の調査結果では、約 35% の警察官が基礎知識の不足を認識している、との結果が出た。また、地方における警察機能強化は重要な課題であるとされ、特に国境地域に関しては治安維持の強化が求められている。2005 年 5 月に予定されている UNMISSET の撤退ないし規模縮小延長を控えていることを受け、対内外の脅威に対応すべく、国家警察に対する支援の強化が重要視されている。

⁵ 2003.12/17 ベリタ・ニュース記事：武道グループ抗争で負傷者 22 人、警官威嚇発砲。

イ．国家警察の主な取組み

年度計画表（Annual Action Plans: AAP）に基づき、1）組織強化（計画・立案、総務全般、人事管理、中央・地方の円滑な業務連携）、2）透明性の確保（民主的な警察：法律、法規の遵守、公的検察メカニズムの構築）、3）司法分野との連携強化（捜査機能強化・情報処理能力向上）、4）コミュニティとの連携（広報、家庭内暴力等コミュニティの問題への対応強化）に対する取組みを今後強化する予定である。

分野	実施中	今後の取組み
組織機能強化・技能向上	研修のレビュー、研修トレーナーの技能向上 政策、諸手続きの共通フォーマット作り 【取組み例】 UNMISSET：Skill Development Plan 及び技術協力	中長期的な研修ニーズ分析、計画策定、人事部の機能強化、調整機能の強化（英・豪、米等による技術協力）
コミュニティとの信頼醸成	・児童虐待及び青少年保護法等のテトウン語による解説の策定、暴力への対応、ほか。 ・全国にコミュニティ保護局（Community Protection Units）設立 ・警察官の規律の遵守強化及び PNTL と検察庁の連携強化 【取組み例】警察官の規律に関する部局（Professional Standards Unit：PSU）、検察官（Public Prosecutor）配置	・警察の諸手続きにおける技術指導 ・コミュニティレベルにおける啓発推進パイロットプログラムの実施 ・コミュニティベースの警察運営におけるコンセプトの適用法の検討（英・豪、米等による技術協力）
ジェンダー平等推進	関係省庁との連携強化	研修

（3）支援検討に係る課題および留意点

ア．国連主導の警察支援から英・豪中心の二国間協力へのシフト

現在、警察支援には UNMISSET による支援の他、二国間による、技術協力及び研修（海外研修含む）が実施されている。技術協力に関しては、UNMISSET によって策定及び実施されている技術向上計画（Skill Development Plan）が 2005 年の 5 月には終了し、その後、二国間協力による取組みが中心になる予定である。

英・豪を中心とした技術協力は、4～5年サイクルで、5つの分野（犯罪防止・地域の安全、捜査技能強化、研修、総務機能の強化・企画調整、援助調整）を包括的に取り組む。また、新たな動向として、米国も5年間の技術協力を検討しており、UNMISSET 後の技術協力は確保される見込みである。

イ．内務省下の援助調整

現在、警察分野の支援は、内務省のアドバイザー（Ray Murray 氏）によって調整

されている。世銀をはじめとするドナーは、援助調整の強化を図る必要性を強調しており、支援の効率化を促進するために援助機関間の一層の援助協調が図られる模様である。

ウ．警察官の研修に関する課題

日本も含め、マレーシアや中国等の二国間ベースにおける研修招聘事業が実施されていることから、国家警察は、国内における海外からのアドバイザーによる技術協力の他にも、多くの研修機会に恵まれている。しかしながら、これらの様々なドナーによる研修後のフォローについては、必ずしも東ティモール政府側との検討が十分にされておらず、研修受講者が研修を受講した内容とは異なる業務に赴いているケースもあり、研修事業に関しては、その後のフォローについて早い段階から議論することも重要と思われる。

エ．上級警察官育成の必要性

東ティモールは、UNMISSET からのアドバイザーや英・豪プロジェクトからのアドバイザー等、多くの外国人アドバイザーの技術協力を得ている。しかしながら研修に関しては、過去の基礎的な研修の履修や、警察学校の研修内容の見直し等、比較的基礎的な部分の研修が中心を占める。上級警察官が存在しない現状において、基礎レベルの研修が最優先されるが、それと同時に、外部のアドバイザー依存型の研修から、今後は、国家警察内における人材育成のメカニズムの構築も検討することが重要と思われる。これらのメカニズム構築には時間を要するため、優秀な人材に関しては、リーダー育成（中央の上級リーダーの更なる育成、地方のリーダー育成）候補とすることが肝要と思われる。

オ．他のアクターとの連携強化の必要性

国家警察は、自然災害対策等における国防軍との連携、また国境沿いにおけるインドネシアとの連携の他にも、入国管理局と税関の連携等も国家の安全保障においては非常に重要な取り組みである。特に、国境地域における入国管理と税関の連携は、国境地域の安定のみならず、アジア地域の安全保障にも関係するため、共通認識の構築を図るためのアジア地域の特設研修等を通じた連携強化促進も重要と思われる。

3 - 2 - 2 選挙支援

(1) 背景・一般概況

ア．これまでの東ティモールにおける選挙支援の取り組み)

ポルトガル植民時代及びインドネシア統治時代を経験した東ティモールでは、1999年の住民投票以降、民主的な選挙の取り組みが実施されている。1999年の住民投票の際は、有権者に対する投票拒否の要求や投票所での妨害行為をはじめ、投票後の騒乱以降、民主的な選挙の確立には大きな障害があったものの、国会議員選挙(2001年)

及び大統領選挙（2002年）では、国際社会からの支援のもと、必要な人的及び物的リソースを活用した国連主導による選挙が円滑に実施された。

2001年及び2002年に実施された選挙においては、国際NGO、現地NGO及び国連によって有権者教育活動が東ティモール全13県において実施された。投票の手続きにおいては、コミュニティーレベルで十分な理解のもと、円滑な投票プロセスが行なわれたが、9割もの投票率を得たにも関わらず、必ずしも選挙の意義について国民から理解を得ていなかったことが国勢調査を通じて明らかになった。

イ．東ティモールの選挙実施体制

2001年の国会議員選挙の際には、選挙法の制定及び選挙運営においては、選挙投票所の運営を国連ボランティアが行なうなど、業務多くが国連により実施された。

2002年の大統領選挙の際には、業務の約5割を、インターナショナルから東ティモールスタッフに移行して実施され、東ティモール人の能力向上が図られた。2002年の東ティモール独立の際には、UNTAETでの独立選挙委員会（Independent Electoral Commission: IEC）は、STAE（Secretariado Técnico de Administração Eleitoral）となり、8名の職員による選挙運営・管理を担当する部局となった。選挙法、選挙プロセスの監視に関しては、政府関係者等をはじめとする10名の代表により国家選挙委員会（CNE: National Electoral Commission）が独立して行うこととなっている。

（2）現状

ア．ドナーの動向⁶

選挙支援は、UNDPを通じた信託基金を通じた専門家を通じた技術協力のほか、米・葡二国間ドナーが直接支援を実施している。二国間協力の内容は、STAE内に資金管理の能力がないことから、物品供与的な支援が今のところ主流である。UNDPを通じたSTAE内の専門家派遣以外のドナーの協力の事例として、葡の有権者登録面での協力（有権者カードを自国で印刷したものを供与）や豪・加による研修コストの負担等が挙げられる。なお、日本に関しても、選挙物品及び技術協力の両面からの支援の可能性についての意見交換は既に実施されている。

イ．今後の選挙の予定

今後、東ティモール行政は地方分権化にも取り組んでいくことになっており、その一連の流れとして、2004年後半から2005年にかけては、村長選挙が予定され、東ティモール政府下の組織として、東ティモール人による初の選挙運営が実施されることに注目が集まっている。また、村長選挙にかかる諸手続き等は、過去の選挙とは異なることから、コミュニティーレベルにおける村長選挙の混乱の可能性について懸念されている。また、2006年或いは2007年に、総選挙及び大統領選挙が予定されており、2001年及び2002年の選挙における「選挙の意義に対する国民理解の欠如」という反省点を踏まえ、市民社会へ選挙の意義や選挙に関する新しい情報（選挙法の改正、選挙実施

⁶ STAE

予定日、投票用紙の種類等投票にかかる情報)の提供・普及などの有権者教育支援が重要視されている。

ウ．村長選挙の現状

(ア) 複雑なプロセス

村長選挙においては、Suco(村)レベルから Aldeia(郡)レベルにおける、村落コミュニティの委員会メンバー(村長、青年代表、女性代表で構成される)を選出するものである。投票用紙の種類は、各メンバーの選出に合わせて色を変えている。住民たちの識字率が低いことも考慮し、立候補者の写真や名前を表示するなど、過去の選挙と同様に工夫がなされているものの、投票に慣れていない住民たちが複雑な投票の仕組みに困惑してしまうことが懸念される。

(イ) 脆弱な実施体制

国連ミッションによる選挙支援体制は、ディリの UNMISSET 本部のほか全 13 県に地方事務所が置かれているため物理的なサポート体制は確保されている。しかしながら以前は本部だけでも 80 名の選挙支援スタッフが存在したが、現在の STAE においては局長含めスタッフ 8 名と、UNDP や IFES 等からの国際アドバイザー 4 名による構成となっており、人員の少数化に実施・運営への影響が懸念される。

(ウ) 村長選挙の実施カレンダー

当初、2004 年の 10 月にオエクシ、ボボナロ、その他 2 県を含む 4 県の実施を予定されていたが、その後オエクシとボボナロの 2 県のみにおいて村長選挙を実施することが検討されている。ロジの問題や雨季の影響も考慮し、全国一斉に実施することが不可能とされ、2005 年の 7 月ごろまでに数県毎に実施する方向で検討が進められている。

(エ) CNE との関係

STAE は選挙実施カレンダー及びその他運営の計画・立案を行うが、決定については CNE 側の承認を必要とする。STAE と CNE は情報共有を行なう等の連携している体制にあるが、CNE はこれまで政府関係者がボランティアベースで活動を行っていたため、承認プロセスに時間を要している。

(オ) 有権者教育

STAE の予算の制約上有権者教育に関しては直接行わず、STAE が承認する NGO によって実施される。Aifunan、Caucus、Rade Feto 等の現地 NGO は、過去の選挙の際に協力を行った実績がある。

(3) 今後の支援案の検討にかかる留意点

ア．流動的な村長選挙プロセス

村長選挙のプロセスは、数回に分けて実施されるとのことだが、全県における選挙

実施カレンダーが確定していないことから、選挙運営の実施準備及び市民社会における有権者教育の実施にも、今後影響が生じる可能性が予測される。

イ．複雑な選挙運営に係る STAE への負担

STAE の体制は、複雑な選挙プロセスに対応するには脆弱なものであり、選挙のプロセスにおいて、警察や地方行政機関、また市民社会との連携の際に、選挙プロセスにおける情報の共有が困難になることが予想される。また、UNDP からのアドバイザーによると、任務は助言を行うことよりも、役務提供型の支援をする傾向がある、と述べている。このため、今後 2006 年或いは 2007 年に予定されている総選挙に向けては、選挙実施のための計画・立案、運営計画及び職員の能力向上等を含む、組織体制強化を重点的に取り組むべき最優先課題とするべき、としている。

ウ．支援ニーズの洗い出し（モニタリングの強化）

STAE から、有権者教育教材作成のためのグラフィックデザイナーの派遣、或いは、ロジスティックス等への専門家派遣の可能性について検討依頼が非公式になされている。東ティモールの民主化促進に向けた選挙支援においては、村長選挙のみでなく、中長期的な視点にたった支援を検討することが望ましい。その意味では、村長選挙の計画・立案、実施プロセス一連の活動を評価した上で、今後のニーズを洗い出し、役務提供型ではない技術協力の重要性について、東ティモール政府側との協議を通じ認識共有に努めることが肝要と思われる。また、選挙実施機関への支援のみではなく、有権者教育支援として、選挙の目的及び投票の意義についても有権者の理解促進を図ることも重要であり、コミュニティーに視点をおいた支援の検討も一案に含めるべきである。

3 - 3 元兵士（ベテラン・旧兵士）

（1）背景・一般概況

東ティモールの社会では、独立闘争の間、抵抗勢力の武装ゲリラとして山中で生活を送っていた元兵士や、後方的支援を行っていた元地下組織メンバー、さらには併合派下の東ティモール民兵としてインドネシア軍の組織に加わっていた者などが存在している。

独立闘争終焉後、新生の東ティモール国防軍や国家警察に採用されなかった多くの元兵士たちは、他の多くの市民と同様に失業者としての生活を余儀なくされている。彼らは、若者やコミュニティーに影響を及ぼす存在として、暴動や社会不安を導く原動力となるアクターとされ、特に元兵士の失業については、教育を受けていた併合派の元兵士が雇用機会において比較的優位にあるとされ、併合派・独立派の対立感情が高まることも懸念されている。

1999 年以降、政府および国際機関は、国家の平和と安定を築く取組みとして、Falintil 兵士、地下組織メンバー、孤児・未亡人、元東ティモール民兵などを対象にした和解及び

動員解除プログラムが実施された。中でも、Falintil 兵士再定住支援プログラム (FRAP⁷) では、東ティモール国防軍に入隊できなかった約 1,300 人の元 Falintil 兵士及びその家族を対象に、生活費の現金支給や職業訓練などが実施され、市民生活への復帰に向けた支援がなされた経緯がある。

(2) 現状

ア. 政府・ドナーの取組み状況

(ア) ベテラン政策策定プログラム

FRAP の実施において、プログラムの恩恵を受けなかった元兵士の間で不満が高まり、社会不安定化の予防として、元兵士たちに対する適切な政策と支援を検討する必要があることから、政府は、世界銀行や他ドナーの援助を通じ、2002 年よりベテラン政策策定プログラムを開始した。このプログラムでは、様々な背景を持つ元兵士たちの身元確認と登録、並びに、認知判断基準の策定がタスクとされている。歴史的背景を踏まえた元兵士の認知が欠かせないため、大統領は元兵士を、旧兵士 と ベテラン に分けた。

2002 年 9 月、其々の登録・認知作業を実施する機関として、大統領府に CAAC⁸ (旧兵士を登録認知する委員会) と CAVF⁹ (ベテランを登録認知する委員会) を設置された。両委員会の活動は、TSP 2 および TSP 3 の「貧困削減のためのサービス提供 (ベテラン問題)」での取り組みとして、ドナー支援の協力を得て実施している。両委員会は、2004 年中に登録作業を完了させる予定であり、データベースを基に、認知基準を策定することとなっている。2004 年 9 月時点での登録集計は以下のとおり。

CAAC-CAVF データベース集計要約 (入手先: 世銀 2004 年 9 月)

全登録者数 : 36,959 名
 全生存者数 : 22,801 名
 (CAAC [1975 - 79]: 21,508 名、CAVF[1980 - 99]: 1,293 名)
 死亡者数 : 14,158 名

兵士従事年数で分類した生存者数 (CAAC,CAVF 統合)

A 1	-	24 年 / 25 年	:	30 名
A 2	-	21 年 ~ 23 年	:	37 名
A 3	-	14 年 ~ 20 年	:	93 名
B	-	9 年 ~ 13 年	:	136 名
C	-	8 年以下	:	22,505 名
合計			:	22,801 名

⁷ Falintil Reinsertion Assistance Program

⁸ Comissão para os Assuntos dos Antigos Combatentes

⁹ Comissão para os Assuntos dos Veteranos das Falintil

兵士従事年数を大分類した生存者数（CAAC,CAVF 統合）-大統領案

A	-	15年以上	:	146名
B	-	5年～15年	:	420名
C	-	5年以下	:	22,235名
合計			:	22,801名

(イ) 旧兵士・ベテランの認知プロセス

旧兵士・ベテランの認知に関する法律は、憲法第11条¹⁰に沿って大統領が制定と執行を行うことになっている。ベテランの認知基準に係る法案は、現在国会によって設立された特別委員会(Special Committee:旧兵士・ベテランの代表者、政府の役人、市民団体等による構成)にて作成されている。この特別委員会では、登録データベースを基にした認知基準草案が協議され、国会での審議を経て、大統領の承認により法律が施行されることになっている。法律の内容は、旧兵士・ベテランに対する荣誉授与について定められる予定である。荣誉が与えられる元兵士の対象は、兵士従事年数が15年以上乃至20年以上の者が対象となるとの見解が優勢である¹¹。

(ウ) 地下組織メンバー(Clandestine)の認知

東ティモールでは、武装していた元兵士たち以外に、元地下組織メンバー(Clandestine)が多く存在し、その数は元兵士以上と言われている。彼らは、表面上は非武装の市民であったが、ゲリラ兵士の後方支援の役割を果たした存在でもある。その関与の仕方は様々であるものの、武装兵士やゲリラとほぼ変わらない生活をし、実際にインドネシア軍に殺害もしくは拷問を受けた Clandestine は多いと言われている。そのため、元兵士らと同等に国家から恩給や生活支援を受ける対象にするべきとの指摘もある。Clandestineの一部は元兵士として登録に含まれている模様であるが、正確な人数は不明であり、彼らの認知に関する議論が続いている。2004年9月には、地下組織の為の委員会 CAQR (the Comissao para os Assuntos dos Quadros da Resistencia:) も設立され CAAC-CAVF 同様の作業が実施される予定である。

(エ) 元兵士およびコミュニティのための復興・雇用・安定プログラム (RESPECT)

概要

2002年12月の暴動を受け、政府は2003年1月に、国家開発計画に基づく中期的な開発と並行し、元兵士対策や雇用創出など、向こう18ヶ月間に達成すべき課題「Stability Program」を提示した。これに整合する取り組みの一環として、UNDPは日本政府の資金協力を通じ、2003年5月より RESPECT プログラムを開始した。

RESPECT は約2年間(2003年5月～2005年3月予定)のプログラムで、全13県を対

¹⁰ Article11: State must value and recognize the contribution of veterans of war

¹¹大統領府、世界銀行東ティモール事務所

象に、農業開発・植林、都市部・地方部のインフラ復旧、職業訓練を対象分野とした、国家レベル及び県レベルでプロジェクトを実施している。元兵士や元地下組織メンバーのほか、若者失業者、寡婦、障害者等を優先対象者とし、社会的に弱者とされる人々へ直接的に裨益する雇用創出、職業訓練事業を展開している。

事業体制は、省庁や国連機関を始め、県行政局、NGOs、教会等との事業実施パートナーが組まれている。国家レベルでの調整機関として運営委員会や作業委員会が設置され、地方においては地域単位の事務所をおき、ニーズ確認、プロポーザル作成指導、プロポーザル選定、各プロジェクトの実施サポート等を行なっている。

プロジェクト

主なプロジェクトとして、国家レベルのプロジェクトでは、ディリ近郊での植林事業や戦争メモリアル建設、セイシャルアップの灌漑施設リハビリ、パウカウでの職業訓練などを実施している。また、県レベルのプロジェクトでは、各県に分配された約10万ドルのプロジェクト資金を活用して、村長など地域リーダーからのプロポーザルを基にした小規模開発事業が各地で行なわれている。時折、地域の特定グループが権力を行使してプロジェクトを獲得してしまうケースや、村長が利益を独占してしまう等、地域プロジェクトを実施する難しさが伺える¹²。

今後の動向

2005年5月にて実施終了を迎える予定であるが、UNDPはベテラン政策の結果を見守りつつ、RESPECTのフォローとして引き続き元兵士や社会的弱者層に対するプログラムを実施していく方針である。また、拠出国である日本政府は、RESPECTの延長または継続にかかる資金協力について検討中である。他方、タイ政府が一部資金提供を行なう意向を示しているなど、他国の動向次第では継続される可能性がある。

(3) 今後の課題

支援アプローチ

旧兵士・ベテランたちは国家の支援プログラムや援助の配当を受けられないことで不満が増大し、一般市民との間で社会的な摩擦が生じていることを、大統領は深刻な問題として受け止めている。そのため大統領は、コミュニティの人々へ旧兵士やベテランに対する政府の取組みに関する理解促進のため、各県を巡回するOpen Government等を行っている。

ベテラン・旧兵士の登録や認知は、彼らの榮譽のための政治的アプローチとしての取り組みであるが、経済的および技術的なサポートの提供も必要とされている。彼らの多くはインドネシア語を解さない等、社会経済生活において不利な立場であることに配慮した支援が求められている。

大統領(府)は、社会の平和と安定を持続させる取組みのアプローチとしては、ベテラン・旧兵士に特化した支援と、一般の人々に対する支援との、両方のイニシアティブ

¹² Peace Winds Japan

が不可欠あるとし、前者においては、職業訓練と共に現金収入を得るための雇用創出など、また後者においては、マイクロクレジットや小規模起業などをあげている¹³。

今後の元兵士への支援に向け、大統領府の組織強化や、RESPECT との連携、あるいはフォローなどを考案する必要があると言える。しかしながら、当該分野での支援において、ベテラン・旧兵士の定義や政策が確定していない段階で、元兵士支援を実施すべきではないと、一部ドナーが RESPECT に批判的であるなど、ドナー間で意見の相違があるのも事実である。ドナー協調の観点から、連携事業・単体事業の何れにしても、当該分野については政府の政策・方針を見守りつつ、慎重に検討すべき課題であると言える。

3 - 4 社会的弱者支援

1. 背景・一般概況

東ティモールでは、1974 年頃からの独立闘争と、1999 年住民投票後の騒乱・暴力により、多くの市民が犠牲となった。現在もトラウマ（PTSD）を抱える人々や、未亡人、孤児、障害者、さらには、独立後における家庭内暴力の被害者など、社会的に弱者とされる人々は都市、地方共に多く存在し、依然として改善されない経済状況や、政府の対応の遅れによる更なる貧困化が、社会不安に繋がる不安定要素として懸念され、社会的弱者へのケアおよびサービスの実施が求められている。

ドメスティックバイオレンス（DV）の被害は増加傾向にあり、男性社会や家族親族の結束を重視している東ティモールの文化習慣が、女性被害の問題解決を困難にさせている要因のひとつでもある。

国家開発計画では、「男女の別なき社会的弱者のためのセーフティネット」を挙げており、労働社会連帯庁社会福祉局が社会的弱者のための雇用促進や社会福祉サービスを担っている。孤児、未亡人、貧困者、暴力・災害等の被害者、身体障害者、僻地のコミュニティなどの福祉促進や、所得創出などの貧困対策を中心としたパッケージプログラムを挙げているが、同庁の予算不足と実施体制の脆弱さから、多くの支援は現地 NGO やドナーに依存している。

また、セクター投資計画（SIP）教育・訓練分野では、職業教育および訓練の実施において弱者層（若者、元兵士、障害者）を優先的に対象とする方針が打ち出され、雇用に繋がる成人教育（フォーマル・ノンフォーマル）と技能教育の重要性を強調している。

2. 現状

（1）トラウマ（PTSD）及びコンフリクト被害者

2000 年に行なわれた全 13 県を対象にした調査（IRCT（International Rehabilitation Council for Torture Victims）が実施）では、独立闘争時における人権侵害や 1999 年騒乱時の暴力による体験からトラウマを抱えた人々の数は、人口の約 34% と推定されている。トラウマ患者が最も多いのはディリで、その数約 4 万人とされている。

¹³ 大統領府

1999 年以降、紛争後の社会基盤やインフラ開発の支援が進む一方で、人々の心の傷跡に対する支援は少なく、紛争後支援の課題として残されている。

ア．支援状況

(ア) 政府の取り組み

東ティモール国家メンタルヘルスプログラム (The ETNMHP)

2002 年 11 月に、保健省、関係省庁、NGOs、ドナーとの協働でメンタルヘルスケアを実施するサービスプログラムが形成された。当初 PRADET(トルウマケアの NGO) が唯一の実施団体として活動を行っていたが、政府(保健省)によるサービス提供が求められたことから、当プログラムが設けられた。保健省への豪人コーディネーターやアドバイザーが中心となり、プログラムの統括及び運営管理がなされ、15 名のソーシャルワーカーや看護婦が全県のヘルスセンターや病院に配置されている。

実施体制の強化として、昨年よりワーキンググループが形成され、市民団体を巻き込んだ組織活動として実施機能の強化及び調整が行われている。主なアジェンダは、サービスデリバリーシステムの拡充、プロファイル作成、勉強会(スキルシェアリング)となっている。参加政府機関及び団体は以下のとおり。

政府機関：保健省、労働社会連帯庁、警察 (VAU: Vulnerable Assistance Unit)

国際 NGOs：ICMC、Plan International、Brazilian NGO(Church?)

現地 NGOs：PRADET、他 13~14 団体

保健省におけるメンタルヘルス、トラウマ支援の位置付け

保健省は、メンタルヘルスやトラウマ支援は重要な課題であると認識しているものの、正式な重点分野として SIP の開発重点項目には含まれておらず、現状および支援方針は記されていない。ETNMHP プログラムの予算および人員が充分ではなく、実施キャパシティは小さい。今後、保健省の豪人アドバイザーが主導となり、プログラムの実施体制や市民団体との協力強化を図るなど、重点プライオリティとして格上げするための取組みが行なわれる予定である。

(イ) NGO による支援

PRADET

東ティモールでのメンタルヘルスケアを中心に行なっている代表的 NGO のひとつであり、2002 年 1 月に UNICEF との連携で、性的搾取被害者(18 歳以下の少女)の実態調査を開始した。以降、メンタルヘルス・子供の虐待保護・被害者保護シェルター、を支援の柱に、国際機関および NGOs などとの協力のもと活動を行なっている。活動スタッフは看護婦と助産婦 24 名で構成されている。海外の専門家が一定期間活動に参加するなど、専門的治療の拡充を進めている。トラウマや DV 被害において心理療法の違いから、インドネシアやマレーシアよりも、シンガポールで

主流となっている療法が東ティモールで適応する、との見識を示している¹⁴。

ICMC (International Catholic Migration Commission)

1999年10月より帰還難民の保護、シェルター提供等の支援を開始。2001年3月～12月にはスワイ、パウカウ、リキサにてコミュニティでのトラウマ教育と社会復帰支援を行った。2002年9月からは、USAIDの資金援助を得て、コミュニティによる拷問の被害者支援プログラムを開始した。フェーズⅠではNGOや政府等とのネットワーク作り、臨床専門家によるトレーニング等を行い、現在はフェーズⅡ(2005年11月まで)を実施している。対象地域は8地域で、支援内容はコミュニティにおける拷問の被害者を、住民がサポートできる環境作りのためのコミュニティキャパシティビルディングを行なっている。また、トラウマカウンセリングのほか、小規模無償事業でヒーリングプロセスとして独立闘争の犠牲者の記念碑、墓の再建等を行っている。

ICMCは、地方部における拷問被害者の身元確認活動を通じ、収集した寡婦や孤児の情報を労働社会連連帯庁(SSLs)に提供している。SSLsは確認調査をする人材、資金、ノウハウが不足しているため、SSLsに対するドナー支援によるサポートが必要であるとしている。

イ. DV、女性被害者

(ア) 現状及び政府の取組み

家庭内暴力の問題は、東ティモールにおける大きな社会問題のひとつであり、男性社会である文化背景と失業者問題などが相まって、DVの発生件数は増加傾向にある。被害者が警察に通報しても、警察官が適切な保護措置や相談対応をせずに、被害者を再び家庭に戻してしまうケースが多いとされている。また、コミュニティ警察の詰所や教会施設などで被害者を一時的に保護する場所および施設は存在することだが、DV被害者専用の隔離施設がなく、心身のケアと保護配慮ができないとされている。

首相府ジェンダー平等推進局は、DV被害者への対応や予防の取り組みとして、コミュニティリーダーや警察官などを対象にしたワークショップを実施しているほか、媒体を通じた啓発活動などを行なっている。また、同局に配属している外国人アドバイザーの指導を得て、DV法案策定への助言、ジェンダー主流化計画の策定、また司法省の市民ジェンダー局との連携で、ジェンダー視点を盛り込んだ法律の作成にも取り組んでいる。法律の普及における問題としては、住民たちの間では伝統的紛争解決の慣習が定着していること、また、現行のDV法では保護義務が明記されていない等、法律による保護を実現するため、法的枠組みの改善が不可欠であるとしている。

(イ) NGOによる支援状況

Fokupers

1997年より、主に人権侵害や暴力の女性被害者を対象にした女性支援のNGOとして

¹⁴ PRADET 訪問レポート、東ティモール事務所

活動を開始した。22名のスタッフと15名のボランティア(うち1名はドイツ人の心理療法・トラウマ専門家)で構成される、比較的大きなNGOである。

Fokupers は2つの課を設けている。ひとつは女性課で、カウンセリングやシェルターの提供のほか、警察、裁判所、首相府(ジェンダー平等推進局)、NGOsとのネットワークを構築し、コミュニティにおける女性被害の事件において、仲介、裁判へのアクセス等のサポートを行っている。もうひとつは啓蒙課で、女性問題に関する国の政策や、女性の権利についての理解促進、普及のため、広報誌などのメディアを通じたキャンペーン・ロビー活動を行なっている。その他、女性被害者たちの社会復帰や自立支援のほか、保育園の運営も行っている。活動対象地域は、リキサ、エルメラ、マリアナ、スワイ。

また、受容真実和解委員会からの委託で、委員会の活動にも参加しており、コミュニティで被害者のためのヒーリングワークショップを実施した。その他に、2004年11月に開始予定である Suco 選挙での支援では、他の現地および国際 NGO との協働プログラムに参加(詳細は下記に記述)し、有権者教育の活動を行なう予定である。

今後は長期的に、女性たちの自立促進のため(dependencyからの脱却)に、女性グループ強化や生計向上(農業)の活動等、キャパシティビルディングに力を入れていく方針である。

3. 今後の課題

(1) トラウマ(PTSD)

これまで政府は、過去の人権侵害による PTSD や、拷問によって障害者となった被害者などへの直接的な支援は行っていない。唯一 ETNMP が国家プログラムとして、保健省とNGOsと連携した取組みとして組織的に実施されているが、予算・人員の不足や、サービス拡充にかかる課題は多い。そのため保健省担当局の組織強化や、PTSD患者のケアなどを指導する指導員や看護師の養成が必要であると考えられる。また、CAVRの最終報告書の中で、被害者救済支援や生活支援のための政策および方針について提言が出される予定であり、これを受けて政府が何らかの支援を実施する可能性があるため、今後の動向に注視すべきである。

一方、これまで現地NGOのPRADETやFokupersが当該分野で主体的に支援を実施してきており、これらNGOは被害者やトラウマ患者の実態を知る中枢的役割であると言える。活動経験を有するこれらNGOsの強化として、本邦および第3国から専門カウンセラーの派遣による技術指導や人材養成も支援として考えられる。また、コミュニティへの支援として生計向上のための裁縫や手工芸品作りなど、グループでの作業を通じたりハビリ、といった社会適応化の支援も一案として考えられる。

(2) DV対策・女性被害者支援

地方における伝統的考えに基づく仲介や処罰が主流であるため、DVの被害者・加害者に対する適切な対応がなされていない一般的状況の改善を図ることが必要であり、男女平等と女性の権利尊重の概念や、法律に関する情報の普及が課題であると言える。

協力案としては、市民に対するDV防止に関する法律の啓蒙普及活動を、現地NGO

O (Men s Association against DV 等) やメディアと連携した支援が考えられる。また、地域リーダー、警察、行政官等を対象に、被害者保護と予防に関するワークショップの開催などの啓発活動も考えられる。これら市民の意識向上の取組みのほか、コミュニティレベルでのDV被害者の保護施設を建設する必要性があげられており¹⁵、今後既存の施設に関する実状やアクセスなど実態調査した上で、建設および施設運営管理にかかる支援について検討することが肝要である。

3 - 5 帰還民再定住支援

1 . 背景・一般概況

1999 年の住民投票直後、インドネシア国軍や民兵などによる破壊行為により、国民の多くが国内避難民となった。そのうち、西ティモールに自主的に避難した人々のほか、インドネシア国軍に強制的に連行された東ティモール住民や、東ティモールから退去したインドネシア政府職員、警察官、併合派民兵などを含め、約 26 万人が西ティモールで難民となった。

1999 年 10 月以降、東ティモール側の治安状況の改善が早い段階で進んだことから、UNHCR や IOM は難民帰還支援を順次行った。しかし、再び東ティモールのインドネシア統合を狙う元併合派民兵らの活動が続き、2000 年 9 月には UNHCR 職員が民兵に殺害される事件が発生し、UNHCR は活動を一旦停止することとなった。その後も難民の帰還は順次進められ、2002 年には約 22 万 5 千人の難民が東ティモールに帰還した。

帰還の進展に伴い同年 12 月末に UNHCR は、東ティモール政府とインドネシア政府との三者協議の末、難民ステータスを今後適用しないことを発表した。さらに、2003 年 5 月には、インドネシア政府は元難民に対する市民権を認める大統領令を発令し、西ティモールを含めインドネシア内で再定住を希望する難民が多くなったとされる。なお、2003 年度に東ティモールへ帰還した元難民は 452 名である。

2 . 現状

(1) 西ティモール難民について

現在も西ティモールに残っている元難民は約 2 万 5 千～ 8 千人で、東ティモールへの帰還者の数は月に数十名程度 (04 年 6 月 1 日時点 83 名) にまで減少した。インドネシア内で居留を続ける元難民の多くは、東ティモールでの再定住を希望していない人々とされ、東ティモールの治安回復に加え、上述のインドネシア政府による元難民の市民権認可が、帰還難民数の減少に繋がっていると考えられている。

しかしながら、元インドネシア公務員などの難民は、現在も政府から年金を得ていることが東ティモールへの帰還と再定住を望んでいない理由のひとつとされている。また、元併合派難民においては、帰還先のコミュニティで、独立派住民からの報復を恐れ西ティモールに留まっている元難民も一部であるが依然として存在すると言われている。し

¹⁵ 首相府ジェンダー平等推進局

かし大半の難民は、東ティモールの経済状況や雇用問題のため、生活がより苦しくなることを懸念し、インドネシアに留まることを選択していると言われている。

ア．支援状況

(ア) インドネシア側の支援・取組み状況

UNHCRは、2003年にインドネシア・バリで行なわれたインドネシア政府との協議の末、難民の恒久的解決に向けた戦略として5つのオプションを打ち立てた。現在は右戦略に基づき、西ティモールの元難民に対する取組みが進められている。

東ティモールへの自主的帰還

東ティモールへの帰還を望む元難民を、東ティモール側が随時受入れる。

西ティモールでの再定住

インドネシアの他の諸島地域での再定住を望まない元難民およびコミュニティは、現在の仮住居の改善もしくは西ティモール内の他地域への移住サポートを受ける。他のオプションのうち最も中心的に行なわれている計画である。

国軍兵士・警察官・公務員の、西ティモール以外の地域での移住

国軍兵士、警察官、公務員の難民キャンプでの存在は、元難民コミュニティ内に留まらず、キャンプ近郊の住民および行政当局から問題視されてきていた。そのため、西ティモール以外の地方政府当局が、彼らに対する住居および定住に必要な物資の提供を保障、再定住を支援する取組みが行われている。彼らを対象にした再定住はほぼ完了しているとのこと¹⁶である。

東ヌサテンガラ州諸島での再定住

インドネシア政府はこれまでに、西ティモール県・東ヌサテンガラ州・他州のインドネシア諸島での再定住を実施。これらの実施が元難民の恒久的解決に向けた役割を果たすものとして位置付け。実際のところ、元難民は西ティモールに留まることを希望しているため、この計画は成功していないとのこと。

インドネシア政府・東ティモール政府の関係構築に向けた新しいアプローチ

上記4オプションの実施が困難である場合、元難民の中で国境地域での定住を希望する人々の意向を尊重し、適切な支援を行なうもの。国境地域の治安確保のため、東ティモール政府側の国境治安に対する将来的展望の見直しと、元難民コミュニティ地域の改善を図ると共に、国境間の交流、陸路貿易の活性化などを含めた、地域安定化に向けた国境間の統合的アプローチ。

西ティモール側再定住地域の状況

上述の戦略のうち、西ティモール県内の再定住が中心的に進められており、インドネシア政府とUNHCRは、同県各地に元難民の再定住村を建設するとともに、生活インフラ整備を実施している。再定住地域は元々貧しい地域であるため、飲料水のアクセスなど社会インフラの改善が進んでおらず、再定住した元難民から不満が出ている。また、インドネシア政府は、元難民に対する支援への偏りを配慮して

¹⁶ JICA インドネシア事務所

いるものの、地元住民と元難民の協働や交流が無いなど、関係は必ずしも良いとは言えない¹⁷。

元民兵の存在においては、依然として民兵リーダーと国軍との繋がりがあるとされてはいるものの、民兵グループはもはや組織として機能しておらず、以前に見られた難民キャンプの支配や情報の歪曲など目立った行為、動きは殆どなく、現在は「元民兵」が適切な呼び方とされている¹⁸。

(イ) 東ティモール側の支援・取組み状況

1999年8月の騒乱以降2000年にかけて、緊急的対応として国際機関やNGOs等は破壊された住居や建物の修復などの支援を実施したが、それ以降はIOMやNGOsなどによる帰還民再定住地域での支援が行なわれている。

併合派住民や民兵の帰還においては、東ティモール側が和解努力を行ってきたため、彼らの帰還が受け入れられ、コミュニティでの再融合も進んだとされる。東ティモール政府は、現在も西ティモールに留まっている元難民に対し、帰還を希望する元難民を随時受入れることとしている。また、西ティモールでの居住を選択する元難民に対しては、帰還を強いず、彼らの意向を尊重するとの姿勢である。

2003年以降、西ティモール側から帰還する元難民の減少に伴い、UNHCRディリは東ティモール側で行なう難民帰還支援の業務を継続する必要性がほぼなくなったとし、2004年末頃には活動を縮小すると共に、要員の配置を国際スタッフ1名と、現地人スタッフ8名と、必要最小限に留めるとしている。今後は、西ティモール側での元難民支援や、行方不明児童の搜索などの対応が主な業務となるほか、上述の国境間の交流促進および和解のための対話促進を支援する方針である。

帰還民の再定住地域までの搬送移動および再定住地域での帰還民支援を実施してきたIOMも、支援ニーズの縮小に伴い2004年12月を目処に撤退する予定である。

他方、NGOのICMCは、リキサ県で帰還民および女性グループを対象に、ヤギ銀行、手工芸、タイス作り等の小規模事業を実施しており、社会的に弱者とされる人々の生計向上を図る支援を行なう等、NGOによるコミュニティ支援が各地で展開されている。

東ティモール側再定住地域の状況

殆どの帰還民は、西ティモールのように特定の再定住地域で生活するというものではなく、難民となる以前から生活していたコミュニティに戻り、生活を再開しているケースが多い。その地域は国境隣接県のほか、全国各地に点在している。東ティモールの地方部およびコミュニティは、地域差はあるものの、元併合派住民と元独立派住民が共存している地域が多いとされる。一般的には、コミュニティの生活において、元併合派住民と元独立派住民間の揉め事や軋轢が生じているが、抗争などの暴力に発展することはないとの見方が一般的である。帰還民の再統合に関しては、顕著な事件

¹⁷ JICA インドネシア事務所

¹⁸ UNHCRディリ

例の報告はないものの、全く問題がないとは言えず、特に地元住民との土地所有権に関する問題は再定住後も存在している¹⁹。

また、国境線近郊地域においては、これまで治安上の問題で他県と比べて開発が遅れ、当該地域の治安確保と、居住する住民の安全確保の観点から、道路アクセス改善や生活インフラ整備などの支援が必要とされている。特に道路に関しては、PKF部隊の戦車などの重機が走行していたため、アスファルトが凸凹になり、地域の住民及び外部からの移動アクセスの妨げになっていると言われている。そのため、国境特別予防プログラム（Special Preventive Development Project）²⁰が発表されたが、発案に留まったとのことである。

（ウ）両国の取り組み（国境間の交流を通じた和解促進活動の提案）

元難民の東ティモールへの帰還者数が既に減少化している状況に鑑み、UNHCRは今後、先述の戦略を軸とした元難民再定住に向けた取り組みを政府と共に実施していく傍ら、国境を跨いだ対話・交流を通じた和解促進活動の実施について検討を開始している。

これまでの取り組みでは、2004年4月7日、UNHCR地域代表（ジャカルタ駐在）が東ティモールを訪問し、グスマン大統領との会談でインドネシアと東ティモールとの和解促進活動に関する意見交換がなされた。この会談では、国境線近接の村における国境間のコミュニティ和解促進、東ティモール大統領の西ティモールへの訪問、受容真実和解委員会（CAVR）の新設、についてグスマン大統領から提案された。大統領はこれら国境間の和解促進活動を強く支持しており、昨年、大統領府はこれら活動の実現に向けた試みがなされたが、同府の人員およびキャパシティ欠如のため失敗に終わっている。

また、2004年4月27日、同地域の代表は、西ティモール県・ベル郡副郡長と会議を行ない、両国の国境近接村が参加する和解促進活動の可能性について話しあわれた。和解促進活動の方策を検討するため、グスマン大統領や国境隣接県の行政官などを招集し、東ティモール・マリアナで会議を開催することが提案された。ベル郡副郡長は、活動について具体的に検討を行なう会議は有意義であるとしてこの提案を支持した。しかしながら、未だ会議に向けた準備は進んでいない模様である。

3. 今後の課題

支援アプローチ

西ティモールの再定住地域においては、生活インフラの整備に加え、元難民と地元住民との共生が課題となっていることから、インドネシア政府側は難民に特化した支援を模索するのではなく、双方に裨益する支援の必要性から、包括的な農村・地域開発の枠組みで当該地域の開発を進めていく方向にある²¹。このため、インドネシア事務所としては政府の方針および計画に沿った支援案を検討すると共に、これまでJICAが蓄積してき

¹⁹ IOM

²⁰ Timor-Leste And Development Partners Meeting, December 2003

²¹ 西ティモール出張報告、JICA インドネシア事務所

た農村・地域開発のノウハウを活用した事業を展開することが望ましいとしている。しかし、現在弱体化した元民兵の存在や、彼らの動向が不透明であることに変わりはなく、現地の治安情勢に注視して支援を検討すべきであるとしている。

一方、東ティモール側の帰還民居住地域は、国境隣接県に多いとされるも、全国各地に散在していると言われ、帰還先地域のコミュニティでの支援を検討するにあたっては、地元住民たちの外部者に対し、警戒心や懐疑心を抱く傾向がある特徴についての理解と配慮が必要であり、特に元併合派住民や元民兵が存在する地域については、元独立派住民との関係に留意することは不可欠であり、コミュニティにおける和解の促進を視点に、センシティブティを十分に理解した上で支援策を検討する必要がある。また、土地の所有権に関する住民間の問題は、国全体で見られる問題でもあり、帰還民が再定住している地域も然りである。

帰還民の再定住地域での定着およびコミュニティへの融合にかかる支援については、コミュニティ開発や生計向上といったアプローチで、結果としてコミュニティの和解が進展するような支援が考えられる。しかし現在のところ、帰還民が再定住している地域とそうでない地域の違いに関する情報や資料が少ないため、その実態については明らかではなく、特定地域の社会調査を行なった上で支援を検討する必要がある。

第4章 JICA平和の定着 協力の方向性

第3章の調査結果では、和解、ガバナンス（警察、選挙支援）、ベテラン・旧兵士問題、社会的弱者（コンフリクト被害者など）、帰還民再定住（再定住地域の住民含む）の情報収集を通じ、各分野の現状及び動向の確認を行った。本章においては、各分野における課題およびニーズを把握し、PNA(Peacebuilding Needs and Impact Assessment)のアップデートと共に、平和の定着支援に係る協力の方向性及び支援アプローチを検討する。

4 - 1 PNA分析²²

4 - 1 - 1 紛争予防配慮の重要性

ポスト・コンフリクト国は様々な意味で極めて脆弱であることから、復興・開発支援のプロセスの途中で、再度紛争ステージに戻るケースも存在する。また、援助が紛争を助長する危険性に関する指摘されるように、紛争の要因を分析し、右要因の解消や削減に直接貢献できる支援、また、支援のあらゆる面において、紛争要因を助長せずに支援を行っていく「紛争予防配慮」が、平和の定着に非常に重要な要素として考慮されている。

これまでの対東ティモール復興支援において、紛争背景分析、東ティモール政府の方針、ドナーの取組みがまとめられ、支援ニーズの抽出が行われてきた。今回のPNA改定作業は、主に2001年から2004年の間に実施された分析を参考に、開発援助の枠組みの中で、今後の平和構築支援として中で取り組むべき課題、及びその他通常の開発支援の中で配慮すべき点を抽出する。

なお、本調査においては、1999年の騒乱時から5年を経た、復興から開発への移行期にある東ティモールの現状について、平和構築支援の重点分野に沿って、東ティモール政府、国際援助機関、市民社会の関係者から、最近の取組み及び今後の東ティモールの安定に関する懸念材料等について聞き取りを行った。その結果を踏まえ、今後UNMISSETの撤退に向けた議論も実施されることも念頭におき、これまで行われた支援のフォロー、或いは、新たな支援に向け、今後の平和の定着における優先度の高い支援と配慮事項についての検討を中心に行う。

4 - 1 - 2 国レベルの分析

ここでは、以下3つの要因（構造的要因、引き金要因、紛争再発要因²³）に分けて、国レベルの分析を行った。「構造的要因」は、もともと構造的に紛争を誘発する要因として存在

²² PNA (Peace-building Needs Assessment : 平和構築ニーズアセスメント) は、紛争の要因分析を行うことによって、それらの対応策及び配慮事項を抽出する手法で、JPCIA (Japan Peace and Conflict Impact Assessment) から2004年に名称を改定。

していた要因、「引き金要因」は、紛争勃発の直接的な引き金となった要因、「紛争再発要因」は、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かねない要因と分類する。紛争再発要因の B2,B4 ,B5 に関しては、独立に伴い、紛争要因には直接関係ないが、国民の不満に繋がる等の政治・社会不安定要素として捉える。

国レベルの分析

紛争要因	構造的要因	引き金要因	紛争再発要因
	A1 統治の未経験	ポルトガル撤退時の政治対立（1974）	B1 旧併合派对独立派の対立（和解の遅延）
	A2 市民社会及び人権擁護意識、民主的手続きの未発達	インドネシア撤退による直接住民投票結果後の騒乱（1999）	B2 脆弱なガバナンス機能（司法・行政・財政）
	A3 アイデンティティーの未確立		B3 ベテラン・旧兵士に対する社会的認知及び保障の欠如
			B4 脆弱な軍・警察の治安維持能力
			B5 失業問題

A1 統治の未経験

東ティモールは、16世紀以前、地域別に統治を行った歴史はあるものの、国家統一の経験及び制度はなかった。また、ポルトガル植民地時代及びインドネシア併合時代を通じて、特に統治の中核を担う、立法・司法・行政の分野における人材育成は重要視されておらず、その結果、これらの分野における高官レベルの人材が育成されなかった。

1974年のポルトガル革命を受けて政党（3党）が設立されて以降、1999年の直接住民投票までの間、東ティモール国内の政党対立を生み出し、さらにインドネシア統治下の少数派優遇政策が、国内の政治問題を複雑化させる結果となった。

この複雑な政治対立構造が、2002年に正式に独立した東ティモールにおいても、旧兵士・ベテランの社会的認知や、過去の紛争の真実、和解などの認識・見解の相違を生み出している。

A2 民主的手続き、市民社会及び人権擁護意識の未発達

植民地時代の制度及び東ティモールの慣習法は、欧米社会の捉える民主的手続きとは大きく異なる。例えば、伝統的な解決のプロセスでは、最初にリアニン（紛争調停者）が解決にあたり、集落長そして村長のレベルでも解決に至らなければ、村長が警察に届ける。村長、紛争調停者等の、政治的権威や伝統的権威は、先祖や家系によって正当性が認めら

れるものであり、ポルトガル植民地時代も、家系によって村長が選出されるシステムであった。インドネシア統治下においても、インドネシア国軍による監視と介入により、民主的な手段・手続きで首長等が選出される仕組みは発達しなかった。このため市民社会形成、及び人権擁護意識の向上に関しては、独立後の民主国家形成の過程において急速に取組みが進められている。

A3 アイデンティティーの未確立

約30もの地方語が存在する東ティモールでは、国家のアイデンティティーの形成には多くの障害が存在する。最も普及しているテトゥン語でも国民の約82%のみ（2001年家計調査）で、言語として未確立な部分があり、テトゥン語同士でも地域によっては会話に支障があることが指摘されている。また、独立後においても、公用語であるポルトガル語とテトゥン語は、インドネシア時代に教育を受けた世代にとって、政治、行政、教育、雇用のアクセス等、あらゆる面で馴染みが薄く、また情報へのアクセスも都市と地方では格段に異なり、国家よりも地方の縁故ベースでのアイデンティティーに依存しているところが多い。

B1 旧併合派對独立派の対立（和解の遅延）

1974年以降、独立派内部対立、独立派對インドネシア併合派の対立、また住民間の対立が続いた。さらに、1999年の住民投票後には、インドネシア民兵等による焼き討ち・殺傷が全土で繰り広げられ、国内及び国外へ避難する結果となった。国連平和維持ミッションの介入後、次第に東ティモール難民の帰還及び再定住が促進され、国連重要犯罪部や受容真実和解委員会の活動を通じ、国家和解に向けた取り組みが実施されている。過去の対立に関しては段階的に緩和してきているが、コミュニティによっては、依然旧併合派と独立派の対立は存在し、西ティモールからの再定住者に対する迫害等、コミュニティ間およびコミュニティ内に目に見えない傷跡を残している。

B2 脆弱なガバナンス機能（司法・行政・財政）

東ティモールは、植民地時代に統治の経験がないことから、独立後の行政制度及び人材育成の両面においてガバナンスの問題に直面しており、今後も中長期的に取り組んでいく必要がある。

司法分野においては、インドネシアの法律を継続して活用している部分や、今後策定していくべき法律等、制度構築に係るニーズが多々存在する。さらには裁判官、判事、刑事等全てのガバナンスアクターの育成も必要とされている。また、行政に関しても同様に、各基本法の策定、及び地方行政の整備も求められている。非効率な行政サービスは、国民には理解されにくく、特に地方においては、社会経済サービスの改善が進まない不満が高まっている。緊急期の人道援助期に様々な援助により、市民を援助依存の気質にさせてしまったこともその一因であるという指摘もなされている。

B3 ベテラン・旧兵士に対する社会的認知及び保障の欠如

これまで問題視されていたベテランや旧兵士、地下組織グループ等の定義の明確化や、

彼らへの国家としての対応に向け、大統領のイニシアティブのもと、ベテラン・旧兵士の登録作業が行われている。これを受けてベテラン・旧兵士を認知・支援するための政策を提言する予定だが、作業は予定されていた2004年6月以降も継続している。また、旧兵士の雇用対策及び職業訓練事業である RESPECT の案件が実施されている。その一方で、ベテランに対する恩賞等の必要性は十分認めつつも、独立の為に国民全てが何らかの形で独立に貢献したという認識もあり、社会的弱者や青少年の失業問題に対する配慮も、元兵士たちと同様に重要であるという指摘もある。

B4 脆弱な軍・警察の治安維持能力

国連平和維持ミッション下、軍・警察体制構築が行われてきた。特に警察に関しては、これまで存在しなかった警察機関を、短期間の間に要員の育成及びオペレーションが必要とされていたことから、通常6ヶ月の研修を短縮し、地方まで派遣する結果となった。2002年には、警察の発砲によるデモが暴動化する事件や、警察の行動模範違反等が問題になり、警察官の技能向上の必要性が指摘された。インドネシア時代にも、警察のイメージは民主的な警察からはほど遠く、未経験の警察に対するコミュニティとの信頼醸成には時間を要する。

B5 失業問題

人口の46%が学校教育の経験をもたず、非識字率は全体で49%に上り、教育水準の低さと共に、年々新たに市場に参入する労働人口の増加に対応する雇用は創出されていない。ディリやバウカウなど主要都市における労働人口の約20%が失業状態にあり、失業者の若者が社会不安の要因となることが懸念されている。雇用を求めたデモや、青少年の武道グループ間の対立等も存在し、地方によっては対立の暴力化は、失業、アルコール、家庭内暴力等の社会問題と、戦争後の家族離散や騒乱による心的外傷等とも複雑に絡まり、突発的な暴動への危険性も含んでいることも否めない。

4 - 1 - 3 主な課題の特徴

国レベルのPNA分析を通じ、東ティモールの過去の紛争及び独立後の現状を、東ティモールの構造的及び社会・経済的視点から分析した結果、今後の支援を検討するにあたり、東ティモールが直面している主な課題の特徴は以下のとおり。

- 脆弱なガバナンス
- 政治の不安定さ
- 社会経済問題（失業問題）
- 分断された社会の融和に関する課題（和解、ベテラン問題）

上記4つの課題は、相互に影響を与えており、統治の未経験や国民のアイデンティティの未確立は、国民の一致団結及び政府への信頼をさらに阻害する要因となっている可能

性が大きい。なお、東ティモールにおいては、情報及び交通インフラの未整備等の開発課題も、情報伝達及び人事交流の発達を後退させていることが指摘されているので留意する。

4 - 2 プログラム対象分野

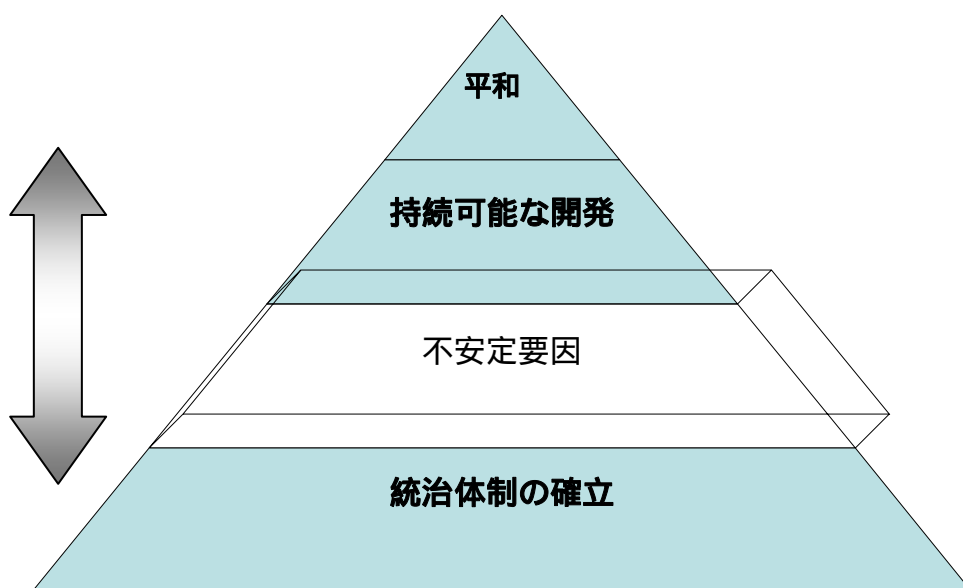
4 - 2 - 1 平和の定着支援における検討課題

PNA（Peace Building Needs and Impact Assessment）の視点を基に、東ティモール国内における紛争再発や社会不安を齎しかねない主要な要因を抽出した。これまで、人材育成や農業分野での支援を通じた取り組みのみでは対応が難しい点に着目し、平和の定着支援における枠組みの中で今後対応を検討すべき課題（不安定要因）は以下のとおり。

- 課題1 脆弱なガバナンス体制・機能に対する国民の不信
- 課題2 二国間或いは国内のコミュニティーレベルに存在する過去の政治対立構造
- 課題3 政府のベテラン・旧兵士及び社会的弱者への不十分な対応にかかる不満

なお、平和の定着支援の中で捉える課題は、過去の紛争要因或いは新たな社会・経済問題と複雑に絡まっており、且つ政治的努力によりも大きく影響を与えるため、本分析による課題の優先順位付けは、国連をはじめとする援助機関、東ティモール政府のイニシアティブを尊重し、開発期の疎外要因により重点を置いている。

開発援助の枠組みにおける平和の定着支援の位置付け（案）



4 - 2 - 2 平和の定着支援重点プログラム（案）

ア．プログラム案

実現可能性なアプローチを配慮した結果、平和の定着支援重点プログラム（案）は以下の3つである。

（ア）ガバナンス支援（民主化支援）

（イ） 和解促進支援

（ウ） 社会的弱者支援

イ．支援目的及びアプローチの検討

プログラム案の目的、支援範囲、配慮事項の検討にあたり、主なポイントは以下のとおり。

（ア）ガバナンス支援（民主化支援）

選挙、メディア、警察等、脆弱なガバナンス下の取組みに対する質の向上を目指した支援を検討し、独立後の政治の安定を図る。特に、政府と市民社会の信頼醸成に向けた、情報ギャップの緩和に注目する。

（イ） 和解促進支援

持続可能な開発に向け、紛争により分断された社会の再融合を目的とした支援を検討する。政治レベルのイニシアティブを要する支援と、コミュニティのイニシアティブにより実行可能な支援の両面から検討し、包括的な和解促進を目指す。和解阻害要因の中でも、対インドネシアとの関係を中心とした国境沿いの支援以外にも、東ティモールコミュニティレベルで存在する、対立或いは疎外関係にあるグループの和解促進を図る支援も検討する。例えば、共通の関心（地域発展等）の活動を通じた支援等も一案。

（ウ） 社会的弱者支援

失業問題、ベテラン・旧兵士の社会復帰の遅延以外に、雇用を取り巻く問題等、国民が政府に期待する対応は多々存在する中、本分野は、政府への不満の増加及び不信感増長を回避するノウハウの構築を検討する。東ティモールは、植民地時代及び人道復興支援期に、能力開発による自助努力の機会是非常に限られていた。また、政府のキャパシティも大きくないことから、社会的弱者を対象とした支援において、自助努力による政府中心の対応以外にどのような選択肢が可能か検討も重要。

4 - 3 支援案メニュー

以下は、上記3つの重点プログラムの中でも、特に今後 JICA として検討できる支援メニューを挙げている。アに関しては、支援のタイミング及びこれまでの研修のフォローアップ

ブの必要性により、現地対応型の支援が求められる可能性のある分野である。イ及びウに関しては、本調査では情報に限りがあり、企画調査員を通じた情報収集の上、支援に向けた詳細について検討が求められる。

ア．ガバナンス支援（民主化支援）

（ア）選挙支援（村長選挙、総選挙）

- （背景）地方分権化の流れの中で、2004 年後半から 2005 年の前半にかけて、村長選挙が検討されているが、まだ実施されていない。地方のコミュニティーでは、村長選挙の詳細な情報が不足している。世襲制の村長等が反発する可能性もあるため、有権者教育の重要は高い。
- （ニーズ）既に、東ティモール政府から昨年度の要望調査を通じて、村長選挙への支援依頼はあるが、情報不足により対応できていない。今回の調査で、投票用紙の作成に係る技術支援や有権者教育にかかる支援の依頼があった。
- （アプローチ）基本的に有権者教育や選挙参加促進活動については NGOs に委託しているが、村長選挙の実施が既に遅れており、今後急速に展開することも予測されることから、企画調査員の現地業務費で対応する等、早急な対応の可能性について要検討。
- （留意点）村長選挙だけでなく、その後に予定されている 2006 年或いは 2007 年の総選挙の支援検討についても視野にいれることが肝要である。

（イ）司法制度の普及（ノンフォーマル教育や媒体を通じた国民への情報伝達と啓蒙活動の支援）

- （背景）独立国の基盤となる法制度の確立に向けて、司法分野の支援の重要性が指摘される中、司法制度に関してはこれまで様々な面においてポルトガル語を母国語とする、ポルトガル、ブラジルを中心とした支援が実施されている。その中でも、司法分野の人材育成や司法手続き等、対応すべき課題が山積する中、必ずしも司法分野の情報は国民にとって馴染みのないものとなっている。
- （留意点）なお、司法分野の支援は幅広い。裁判所、立法府構築、刑務所、登記等も法務省は担当している。それらの具体的ニーズについては、今後情報収集が必要である。

（ウ）スポーツ、雇用促進等を通じた青少年の矯正、犯罪予防支援

- （背景）失業や家庭内暴力をはじめ、様々な社会経済要因による一般犯罪の増加がみられる。警察の能力向上のほかにも、これらの治安悪化の不安定要因への取組みも重要視されている。
- （留意点）他ドナーの取組みや、教育支援と平和構築支援のメリハリをつける等、単なる青少年活動にならないように、面的広がりのある支援を検討する必要がある。

（エ）警察上級リーダー育成研修支援（海上保安、テロ対策、操作技術など）

- （背景）これまで国連ミッションの協力を得て、警察官の育成が行われてきたが、

研修内容は主として警察官の基礎に関するものであり、今後、国境警備、海上保安、鑑識、捜査技能向上等のより専門的な支援が必要となっている。

- (留意点) これまでの第三国研修「交番制度」のフォローアップの検討や、英・豪の警察プロジェクト、国連警察、UNICEF 等、警察全体に關与するアクターとの連携が必要である。

イ． 和解促進支援

和解促進分野におけるニーズは高いものの、本調査においては、これまでの取組みに関する評価・分析が2004年から2005年の前半に実施されることから、それらの情報をもとに、今後の検討を進めることが肝要である。日本ができること、望まれていることにも留意の上、現時点で検討可能な主な支援は以下のとおり。

(ア) 受容真実和解委員会に対する支援(詳細要検討)

F/U委員会への専門家派遣

- ・ 和解の啓蒙・普及支援(和解集会等の実況をメディアで国民に伝達する支援)
- ・ 現地NGOを通じた癒し集会の開催やメモリアル等の支援

(イ) 国境沿いの和解促進(Cross Border Reconciliation 会合)に資する支援

- ・ 大統領府の能力強化(ロジスティクス能力等)

(ウ) 南南協力等を通じた平和教育の推進

- ・ カンボディアや南アフリカ等、同様の経験をもった国々との技術交換

ウ． 社会的弱者支援

国レベルでは、主に以下の分野のニーズが大きいことが指摘されている。しかしながら、東ティモール国内の状況は地域毎に異なることから、さらなる情報収集のもと、支援の優先順位付けが必要となることが想定される。

(ア) 寡婦・孤児・障害者に対する生活支援

- ・ 労働社会連帯庁の組織強化(社会的弱者の認知確認、情報収集の指導など)

(イ) トラウマ対策支援

- ・ 保健省・NGOの連携プログラムへの支援(補完ニーズ等要確認)
- ・ NGOsへの専門家派遣(本邦、南南協力)
- ・ ソーシャルワーカーの養成、増員

(ウ) DV対策支援(詳細要検討)

- ・ NGOsなどを通じたDV防止にかかる啓蒙普及活動支援
- ・ DV被害者用の保護施設の建設並びに施設の運営管理支援

(エ) ベテラン・旧兵士支援

- ・ 当面は、現在策定途中にあるベテラン政策を踏まえて具体的支援案を検討することが肝要である。また、UNDP RESPECTの今後の動向に鑑み、労働社会連帯庁

との連携案件と重複がないように留意する。

一方、現在実施されている元兵士の銃弾摘出手術（保健省・国立病院）があり、医療分野での支援や、元兵士対象のノンフォーマル識字教育分野（視聴覚教育などの技術サポート）も今後検討に含めること望ましい。

5 - 4 今後の対応及び留意点（企画調査員の派遣に向けて）

（１）早い段階で対応すべき分野に対する支援方策の検討と実施

- ・ 現場主導による迅速かつ柔軟な対応（現地業務費、F/U 事業費等による対応）

国レベルの情報に関しては、政府内の国際アドバイザーを通じた情報収集が可能であるが、コミュニティーレベルの詳細な情報に関してはそれ程多く存在するとは言いえないのが現状である。かかる背景から、十分な情報収集後に案件を検討するアプローチは、開発期に移行し始めた段階にある現在の東ティモールでは難しく、現地主導による迅速かつ柔軟な対応しつつ、中長期的な支援の検討を行うことが妥当であると思われる。

（２）更なる情報収集が必要な分野に関する取組み

平和構築分野における今後の支援のあり方に関しては、国連ミッションの動向や、これまで実施されてきた取り組みの今後の方向性に配慮しつつ、案件検討を進めることが望ましい。特に以下の点に留意すべきである。

- ・ 東ティモール政府の開発計画の尊重
- ・ 中央政府と地方行政機関の方針の整合性への配慮
- ・ 政府機関の独立精神と地方住民レベルにおける援助依存現象のギャップへの配慮
- ・ 社会調査の必要性：対象地域やグループの選定にあたっての配慮

（３）平和の定着支援プログラムの位置付け（政策協議の動向に注視）

2005 年に経済協力政策協議が予定されており、今後重点分野 3 本柱の見直しが行われる可能性もある。また、平和の定着分野に関しても、支援の優先順位付けに関しては協議の動向に配慮する必要がある。

（４）想定される具体的なスキームやアプローチの検討

包括的な支援の検討に向け、早い段階から以下の項目についても念頭に入れて案件策定をすることが望ましい。

- ・ 専門家派遣（本邦リソースの確保、言葉の問題など）
- ・ NGO 連携、地域連携
- ・ 人間の安全保障案件
- ・ 平和構築分野の協力隊派遣

付 属 資 料

主要面談者リスト

(1) 東ティモール政府省庁

- ・大統領府
アジオ・ペレイラ大統領主席補佐官
- ・財務計画省
アイシャ・バサレワン副大臣、渡邊援助調整専門家
- ・教育文化青年スポーツ省
アルミンド・マイア大臣、
ノンフォーマル教育局
マフット局長、イバニルドアドバイザー、アダルフレド遠隔教育調整員
東ティモール大学工学部
イナシオ学部長
- ・保健省
ルイス・ロバト副大臣
- ・労働社会連帯庁
アルセニオ・バノ庁官
- ・司法省
マヌエル・アブランテス副大臣、ドミンゴス・サルメント
- ・東ティモール警察
パウロ・デ・ファティマ長官
- ・警察アカデミー
ホセ・マティアス技術アドバイザー
- ・首相府ジェンダー平等推進局
古沢希代子アドバイザー
- ・国家行政省選挙管理事務局
トーマス局長、エドガー・マーティン副事務局長

(2) 国連・国際機関

- ・UNMISSET
長谷川祐弘特別代表
- ・世界銀行
エリザベス現地代表、エディー・ボール専門員（ベテラン問題）
- ・UNDP RESPECT
宮澤プログラムマネージャー、田京ユニットオフィサー、
アベル 地方プログラムマネージャー
- ・UNHCR
カイ現地代表、ハイ所員、塩崎所員
- ・IOM
ルイス現地代表
- ・AMCAP

アンナプロジェクト調整員、高井文代 UN ボランティア

(3) ドナー

・ AusAID

シュルツ警察アドバイザー、イートン犯罪予防アドバイザー

(4) 独立機関

・ 受容真実和解委員会 (CAVR)

アニセト・グテレス委員長、松野明久アドバイザー、
ベン・ラーク和解プロセスアドバイザー

(5) 在外公館

・ 日本大使館

旭大使、野澤書記官

(6) NGOs、教会団体

・ ICMC

マリア事務局長

・ Fokupers

マヌエラ・ペレイラ事務局長

・ OISCA

アパリシオ調整員

・ Don Bosko ファトゥマタ校

ルイ牧師

・ JDRAC

三瓶現地代表

(7) JICA 関係者

・ 東ティモール駐在員事務所

田中所長、渡邊援助調整専門家、和田所員、福永企画調査員、山中在外専門調査員

・ 民生安定化支援プロジェクト

渡邊英樹専門家、森田専門家、橋口専門家

・ 東ティモール大学工学部支援プロジェクト

大芝専門家

訪問先	JICA 東ティモール事務所
日時	2004 年 9 月 13 日 15 時 30 分～16 時 30 分
面会者	田中東ティモール事務所所長、渡辺援助協調専門家、福永企画調査員
当方	田和団長、杉下教授、河合団員、倉岡団員
調査内容	<p>約 2 週間の調査を開始するにあたり、調査団からミッションの趣旨説明を行った。調査の方向性の確認をした上で、東ティモール事務所側と今後の対東ティモール平和の定着支援にかかる意見交換を行った。主な概要は以下のとおり。</p> <p>1. 調査団からの説明</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 調査の範囲：和解、ベテラン、社会的弱者、帰還民、ガバナンス（司法、警察）と広いが、調査の目的はこれらの分野にかかる情報収集及びニーズの抽出を中心とする。 ・ 配慮事項：援助協調（SIP セクター別援助計画）、アセアン地域協力、人間の安全保障等にも配慮しながら、今後の取り組み案を検討する。人間の安全保障に関しては、主にコミュニティ開発のアプローチの中で取り組んでいくべき。ただし、東ティモール政府のイニシアティブ（開発重点分野）との整合性に留意する。 ・ スキーム：通常の技術協力プロジェクト以外にも、企画調査員を通じた現地業務費活用型の支援（現場主導・現地 NGO 活用）の検討も行う。 <p>2. 東ティモール事務所からのコメント</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ JICA の今までの取り組みの特徴 <ul style="list-style-type: none"> 農業、インフラ、人材育成の 3 つの分野を通じて復興支援のニーズに対応してきたが、平和構築支援の中核となる（旧兵士・ベテラン等）支援は行ってきていない。SIP の中でも、ガバナンスの下に、治安中心に平和構築支援のニーズはまとめられてあるが、警察が中心となっている。ベテラン問題や和解に関しては今後検討される課題である。 ・ 旧兵士・ベテラン対策に関して <ul style="list-style-type: none"> 2002 年の暴動後に、応急処置的に支援実施された UNDP プロジェクトの RESPECT に関しては、当初複数のドナーによる協力の下実施される予定であったが、日本政府以外の主なドナーからの支援は行われなかった。その背景の一部として、世銀との政策面での合意が取れなかった等のコメントもある。現在タイ政府が小規模ながら RESPECT への支援を検討していることから、日本以外のドナーの関心を集めているといえる。大統領府サイドも、旧兵士・ベテラン支援に関しては、データ整備を始め、今後様々な動きがあると思われ、RESPECT 事業後のフォローは重要と思われる。 <p>3. 支援検討にあたる配慮事項</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 日本政府案件のフォロー

	<p>日本政府としては真実和解委員会及びベテランの雇用事業（RESPECT）に対する支援を実施している関係から、これらの重点分野の今後の動向の把握が重要。特に、大統領府、世銀、UMISET（UNDP）等多様なアクターが関与していることから、旧兵士の登録問題をはじめ、今後のアクター間の議論及び動向の把握が重要。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・東ティモールの紛争要因 <p>東ティモール独立以前に起きた抗争に関しては、重大犯罪等の取組みが行われているが、多くの被告者がインドネシア側にいる理由から、解決が難しいのが現状である。東ティモール国内では、SIPでも、ガバナンス分野（人材育成と制度作り）が国の重点課題となっているように、過去の併合派と独立派の対立問題よりもむしろ、独立後の統治にかかる課題のほうがより問題視されている。</p> ・技術協定 <p>免税処置等で合意が取れずに1年半程遅れている。協力隊やシニアボランティア派遣に関しては停滞したままであるが、技術プロジェクトの中にも協力隊を活用する等検討は進めている。</p> <p>4．本部への依頼事項</p> <p>現地調達に関しては、東ティモールの場合、現地調達が難しいので、マレーシア等第三国からの輸入手続きを検討願いたい。</p>
--	---

訪問先	長谷川国連東ティモール支援ミッション（UNMISET）国連事務総長特別代表表敬
日時	2004年9月13日 15時30分～16時30分
面会者	長谷川UNMISET代表、はまべ国連事務総長特別代表補佐官
当方	田和団長、杉下教授、河合団員、倉岡団員、田中東ティモール事務所所長
調査内容	<p>対東ティモール支援に関する今後の国連ミッション現状及び今後の取り組みを中心に以下長谷川UNMISET特別代表から聞き取りを行った。</p> <p>1．東ティモールにおけるUNMISETの役割</p> <ul style="list-style-type: none"> ・現在のUNMISETのマンデートは、治安維持体制の構築、政治面の安定、及び国内外の脅威への対応の3つである。現在の東ティモールは、インドネシアとの関係構築が進んでおり、外からの脅威は減少し、軍事的介入の必要性はなくなったと認識している。 ・国境地域に関しては、国境が決定していないところ（9割は既に合意）がまだあるのは懸念であり、2005年の5月までは、410名の平和維持軍要員と120名の軍警察が駐留する。万が一治安問題に対処する必要がある際は、東ティモール国軍及び国家警察が対応し、首相からの正式要請があっ

	<p>て、バックアップである国連側が対応するシステムになっている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 10月には、国連本部からアセスメントミッションの派遣が予定されている。3つの主な課題は、人権モニターの必要性、国づくりに必要とされる専門家についての検討、今後の国連のプレゼンスのあり方の検討である。 ・ 人権モニターは、権力者間の権力の使い方に関して、国際社会の監視が必要。 ・ 専門家は、UNMISSETが支援している100名の専門家を58名まで縮小することが必要である。国税庁や監査の部分は4から5名必要である。また、安全保障委員会の設置する必要があり、その部分にも専門家が必要。700万ドルから800万ドルが必要。UNDPのポストも200から100になるが、1億ドル予算がある。UNMISSETのアドバイザーを継続するファンドは存在せず、ドナーからの協力が必要。 ・ 国連のプレゼンスには、治安部門、政治プレゼンス、持続可能な開発、(難民等)の人道の4つも面から検討が必要。 <p>2. JICAの支援に対して</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 東ティモールはちゃんとした国の土台がない間に、社会の基盤がないまま年間役1200人の若者が社会に進出する。失業問題及び不完全雇用も問題に対する支援が重要である。JICAは、技術協力機関として、復興支援に歓迎されている。専門家の派遣や研修等、既存のスキームに囚われないで、例えば、資金面での協力等もできればと思う。継続して欲しい支援は、インフラ支援と農業生産である。国連の会議(作業グループ)にも参加していただきたい。 <p>3. RESPECT事業に関して</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 世銀による支援(FLAP)の失敗等、反対も多かったが評価されている。RESPECTは元兵士、未亡人、孤児等社会的弱者への支援。他の国からの支援がなくても、むしろRESPECTイコール日本の支援という印象を与えて、問題はない。EUもUNDPを通じて同じようなプロジェクトを実施している(STAGEプロジェクト)。 <p>4. 東ティモールの今後について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ ASEAN加盟には、100万ドル要し、現在は資金不足である。将来的に多民族・多言語の国になり、アジアかアジアらしくない国になるかもしれないが、ASEAN連携促進への支援は必要である。
--	---

訪問先	大統領府
日時	2004年9月14日 9:00~10:00

面会者	Mr. Agio Pereira, Chief of staff, Head of President Office
当方	田和団長、杉下団員、倉岡団員、河合団員、和田所員
調査内容及び協議内容	<p>(冒頭田和団長から調査目的の説明の後、先方から旧兵士・ベテランに関する大統領府の取組み等について説明された。内容は以下のとおり)</p> <p>元兵士の登録手続きや RESPECT プロジェクトが実施されている等、東ティモールにおける元兵士・ベテランに対する取組みは良い方向に進んでいる。緊急期から開発期へと移行している中、これまでの取組みを(調査団が)レビューをするタイミングとしては良い時期である。</p> <p>大統領府による旧兵士・ベテラン登録・認知</p> <p>CAAF (75年から79年の旧兵士の登録・認知のための委員会)</p> <p>75年から78年にかけてはインドネシアの支配が実質東ティモール全土に及んでおらず、当時のフレテリンは Falintel (東ティモール民族解放戦線) 所謂の軍隊を結成した。大統領はこの当時の Falintel 兵士たちを 旧兵士と位置付け、彼らの登録・認知を行う CAAF が設置された。</p> <p>CAVF (80年から99年のベテランの登録・認知のための委員会)</p> <p>一方、78年末から80年にかけてインドネシア軍による制圧攻撃が激化し、東ティモール全土が統合支配され、フレテリンは山中へと追いやれてしまった。81年にフレテリンはゲリラ戦闘員の構成へと変化し、多くの市民が地下組織メンバーとして抵抗運動に参加。88年までの間に約7割のフレテリン又はゲリラのリーダー格が殺害あるいは降伏。シャナナ・グスマンは数少ないリーダーの生き残りの一人として88年に CNRM (のちの CNRT: 東ティモール民族抵抗評議会) を結成し、民族統一勢力として99年まで独立闘争の中核組織となった。大統領は81年以降の兵士を含むレジスタンスの人々を ベテランとして位置付け、先の旧兵士と区別して認知するため CAVF の設置に至った。。</p> <p>大統領は旧兵士やベテランに対する支援の重要性を示し、栄誉のメダルや認証を与える支援を模索している。彼らが闘争において果たしてきた役割を国家によって正式に認知され、栄誉が与えられた上で他の市民へのサポートがなされなければならない。</p> <p>旧兵士・ベテランの認知プロセス</p> <p>憲法では大統領に全ての法における承認と執行が義務付けられており、旧兵士ベテラン認知に関する法も、憲法第11条¹に沿って大統領が憲法の制定と執行を行う。ベテランの認知基準に係る法案は現在国会によって設立された特別委員会(Special Committee: 旧兵士・ベテランの代表者たち、政府の役人、市</p>

¹ Article 11: State must value and recognize the contribution of veterans of war

民団体等による構成)にて作成中。右委員会では旧兵士・ベテランが分類分けされた登録データベースを基に認知基準が協議される。その後法案は国会での審議を経て、大統領の承認により法が施行されることになっている。認知に関する法では旧兵士・ベテランをいかにして榮譽を行うかが定められ、法の執行において大統領はどの元兵士に、また、何人の元兵士を対象とするのかについて決断を下す。

寡婦・孤児に対するサポート

81年以降はゲリラの時代であり、インドネシアとの戦いにおいて命を落とした戦闘員に対する認知と榮譽も必要であるが、ゲリラ戦闘員の死体や生き残りの捜索は困難。榮譽が与えられるはずの夫の行方を不安に思う寡婦や孤児たちがいる。そのため夫・親を失った寡婦や孤児へのサポートを模索し、大統領と長谷川 UNMISSET 代表の間でも支援の重要性について語られている。寡婦や孤児たちの存在を確認するチームを形成し、短期的な支援を行うための資金援助について長谷川代表に協力を依頼した。

旧兵士・ベテラン配慮の重要性

独立闘争に従事していなかった市民たちが、開発事業等の機会において優位な立場となり、旧兵士・ベテランたちが配当を受けられないことで不満が増大し、市民の間で社会的な摩擦が生じていることに、大統領は深刻な問題として受け止めている。市民団体は旧兵士やベテランたちの不平等性を声高に訴え、彼らが社会から配当を得る権利を主張している。

社会の平和と安定を持続させるため、大統領は政策や方針の発表のみに留まらず、具体的に何を実施すべきかを提示するようになった。登録や認知の実施は、彼らの榮譽のための政治的アプローチであるが、平和と安定の持続という観点で彼らの生活力を向上させるための、経済的イニシアティブが必要である。多くのベテランはインドネシア語を解さない等、社会生活をおくる上で不利な面があり、生活向上のために直接的且つ技術的なサポートが提供されなければならない。

旧兵士やベテランはコミュニティにおいて影響を及ぼす存在であり、自分たちはコミュニティの人々から嫌われている存在であると感じている。大統領はコミュニティの人々が旧兵士やベテランに対する政府の取組み等を伝えるため、各県を巡回しコミュニティの住民との対話（Open Government）を行っている。

支援アプローチ

	<p>大多数の人々が現金を持たない生活を送っていることを考慮しなければならない。支援のアプローチとしては一般の人々に対する支援とベテラン・旧兵士に対し特別に配慮した支援の両方のイニシアティブが必要。前者において職業訓練と共に現金収入を得るための雇用創出、また後者においてはマイクロクレジットや小規模起業など。市民全体においては生活環境の改善として水アクセスや道路の建設が挙げられる。</p> <p>以上。</p>
--	--

訪問先	世界銀行 (World Bank)
日時	2004年9月15日 10時45分～11時15分
面会者	Elizabeth 東ティモール現地代表、 Eddie Bowles ベテラン支援コンサルタント
当方	田和団長、杉下教授、河合団員、倉岡団員
調査内容	<p>世銀側から今までの旧兵士・ベテラン支援に関する問題意識及び現状についての情報共有があった後、東ティモールにおける旧兵士問題への対応について意見交換を行った。</p> <p>1. 今までの対応に関する問題意識</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ ベテラン・旧兵士問題への取り組みには、大きく2つの課題が存在する。一つは、復興支援の際のモメンタムを重視し、旧兵士のニーズを見落とす結果となった。複雑な旧兵士間の分類、地下組織活動者に対する認知不足等諸問題を無視したままの支援を実施した結果、当初予測していた以上の人数が旧兵士として登録する結果となった。もう一つは、国家として当問題の政策が未だ不在である点である。 <p>2. 現在の取り組み</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 2004年6月に大統領のイニシアティブの下2つの委員会(CAAC-CAVF)が設立され、旧兵士・ベテランの概念の整理、対象者の登録作業が行われている。 ・ CAAC(the Commssao para os Assuntos dos Antigos Combatentes)は旧兵士の事項に関する委員会であり、主に、20年以上従事した兵士が対象。CAVF (the Comissao para os Assuntos dos Veteranos das Falintil)はファレンティルの退役軍人を対象としている。 ・ 2004年9月には、地下組織の為の委員会 the Comissao para os Assuntos dos Quadros da Resistencia: CAQR) も設立され CAAC-CAVF 同様の作業が実施されている。 ・ 今後の作業として、両委員会の報告書が国会に提出され、今後国会議員側の作業部会でも検討が行われることになっている。 <p>3. 今後の支援に関して</p>

	<ul style="list-style-type: none"> 旧兵士に対する承認や恩給等の社会保障が検討されると思われる。20年以上のベテランの多くは既に死亡し、67名が対象になると思われる。東ティモール側の主体性が重要である。大統領府、委員会、及び作業部会を中心に、当問題に対して取り組みが行われており、旧兵士・ベテラン、社会的弱者（戦争未亡人や孤児含む）への方針が明確になるまでは、国際社会の援助が先走りしないことが望ましい。
--	--

訪問先	在ディリ日本大使館
日時	2004年9月15日 17:20~18:40
面会者	旭大使
当方	田中所長、田和団長、杉下団員、倉岡団員、河合団員
調査内容及び協議内容	<p>（旭大使より東ティモール平和の定着に係る現状及び取組みの動き等について述べられた。大使の発言内容及び調査団員からの発言は以下のとおり。）</p> <p>紛争のおける負の大きさ</p> <p>先日飛び地のオエクシにて虐殺5周年メモリアル式典が開催され、長谷川UNMISSET代表や米国大使等と共に参加。メモリアルでは住民との対話が行われ、人々の思いを聞く機会があった。対話の中では99年騒乱を起こしたインドネシアの責任追及や、重大犯罪裁判プロセスの行方について質問があった。表向きでは見えない人々の過去の経験による心の傷は深く、自分たちの過去、現在、未来についてよく考えているという印象を受けた。我々は東ティモールの人々其々の思いをよく理解し、彼らにとっての平和を齎すために平和構築分野で協力していく必要がある。</p> <p>Reconciliation（和解）</p> <p>日本政府が支援した受容真実和解委員会において、和解プロセスを具体的な活動として行った初めての例であり、現在最終レポートを作成している。来年4月には完成する予定。報告書は国連への報告の他、東京を含む世界の数カ所でワークショップを行い、和解への取組みについて世界に向けた情報シェアがなされる。</p> <p>DDR¹</p> <p>DDRではアフガニスタン等兵器が散在する国に対するものと比べ、東ティモールのそれはR（Reintegration：社会復帰）からの支援が実施されているが、現在の社会状況においてどこを切り口にして（元兵士たち）を社会生活に復帰させていくか、その取組みは容易ではない。</p> <p>PKO活動の成果とその後の民生支援</p>

¹ Disarmament, Demobilization, Reintegration：武装解除、動員解除、社会復帰

J E Gの活動は住民に直接裨益したものであり、社会の統合を図る機能を齎したことで活動に対する評価は高いと考える。市民社会の強化ないし民生部門の強化を図る支援では、その実施においてある段階で活動を切り上げなければならないが、PKO 後のフォローアップから本格的な技術協力へと繋げるものとして意義のある活動である。これから日本が他の紛争経験国での復興・開発支援を行うにあたり、東ティモールでの例は良いモデルとして活用できるものとする。

国造りのための支援

東ティモールはゼロからの出発ということで、ローカルキャパシティの強化を図る支援は重要。しかしながら過剰なキャパシティビルディングは逆に現地の力が育成されなくなる恐れがある。強化・育成されたキャパシティがその後きちんと使われるようなプログラムを考えていかなければならない。ローカルエンパワーメントから自立のところまでプログラムを組んでいる成功例のひとつとして OISCA (オイスカ) の技術訓練プロジェクトが挙げられる。農業技術研修を受けたあと、卒業生たちはコミュニティへ戻った後自分たちでグループを形成して野菜栽培を行い、市場への出荷を行っている。一方で同じ OISCA のプロジェクトで RESPECT (UNDP 実施) からの委託で行っている方は、訓練の後のフォロープログラムは UNDP からなされておらず、卒業生たちは地元コミュニティに戻っても何もすることなく、寧ろ不満募らせている。こういった技術研修プログラムにおいては、後のことまできちんと見極めて取り組むことが肝要。

国際機関による援助に関する懸念 (杉下団員のコメント)

今回東ティモールに来て国際機関を中心に訪問した。他の国でも時折見聞できることだが、ある国際機関の中で一貫性や持続性に欠け、自分たちのマנדートに従い達成されれば去っていくというようなやり方で援助をしていることに疑問を感じる。特に短期的に CASH を提供するような援助では、現地の人々に貰い癖をつけてしまうことになる。この国でもそういった援助がされたことで逆効果を齎したのではと不安を感じるところがある。

JICA の平和構築支援

技術協力の可能性はいろいろあると思われるが、この国においては重大犯罪の問題や警察は大きな課題だがどのように関わっていくかが難しいところであるが、Civil Support Component において人材を送る方策として、初期の東ティモール支援で行った国連や省庁へのアドバイザー派遣は参考になる。国税庁の職員を派遣した例など、専門的・技術的なサポートで日本でもリクルートできる可能性はある。CAVR の松野先生は EU を通じて派遣されたが、今後 JICA 専門家として派遣することも考えられるのでは。Civil Support として各分野

	<p>においてきちんとニーズに応えられる人材を送れることが重要。</p> <p>現場主導（田和団長）</p> <p>迅速な支援あるいは効果的な協力の観点で、平和の定着支援でも現地で行うワークショップや NGO・ドナー連携、また地域協力等、金額規模は小さいがすぐに行えるようなもの現地事務所の決定で実施できるように方策を考えて行きたい。</p> <p>国連の撤退</p> <p>国連は東ティモールでの活動を来年の5月に完全撤退を考えているが、果たして本当にそれでよいのかどうか、という議論がある。撤退後しばらくして大きな事件が勃発することにならないよう、いくつかのシナリオ作りがあり、Civil Support Mission (平和構築や経済・社会開発のための部局のような機関)を設置する話もあると聞く。</p> <p>日本による東ティモール支援継続の意義</p> <p>独立後もこの国の人々は自分たちのアイデンティティを大切にしてきた。最近では東南アジア諸国も東ティモールを同じ域内の国、人々であるという意識も表われつつある。日本も東ティモールへの関心を保ちながら、引き続き支援を行うことは結果的に日本にとって有益なこととなる。日本のグローバルな平和構築の支援において、この国での支援はひとつのモデルケースとなるであろう。</p> <p style="text-align: right;">以上</p>
--	--

訪問先	Ministeri de Administracao Estatal, Secretariado Technico de Administracao Electoral (STAE)
日時	2004年9月17日 16時30分～17時30分
面会者	Tomas Do Rosario Cabral (Director) Edgar Sequeira Martins (Vice Director) Andres del Castillo (UNDP Advisor)
当方	田和団長、河合団員、倉岡団員
調査内容	<p>2004年10月頃に予定されていた村長選挙に関する現状の取り組み及びドナーに対するニーズの有無等について聞き取りを行った。主な概要は以下のとおり。</p> <p>1. STAE の概要</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ STAE の前身は UNTAET 時代の独立選挙委員会 (IEC) である。2002 年の大統領選挙以降、縮小し、その際の 8 名のナショナルスタッフと 1 名のインターナショナルアドバイザーで構成される内務省の選挙委員会となった。 ・ 村落レベルの選挙 (442 村落) は、ナショナルスタッフのみによる初の選挙運営となる。予定の 10 月だった選挙の予定は、選挙委員会 (NEC) に

よる承認がおり次第実施カレンダーが決定する。

- ・ 村長選挙は一斉に実施せず、県単位で実施していく予定。村長以外にも、青少年、女性の代表等で構成される村委員会のメンバーを選出する。また、アルデアと呼ばれる、郡レベルの代表も選出する。年末から来年の6月までの間に終了する予定で、検討している。まずは、オエクシ県、ポボナロ県等4県を実施する予定だが、未定である。
- ・ 現在は、選挙人登録作業を実施中。

2. 国際援助の動向

- ・ 選挙支援に対する支援額は、前回の3億ドルに対し、今回は、40万ドルと極端に少ない。
- ・ 豪、加、アイルランドはUNDPを通じて支援している。二国間協力は、ポルトガル(選挙人登録の書類)、USAID(コンピュータ等機材供与)、日本大使館にも支援を依頼している。
- ・ 現在、8名のスタッフと4人のインターナショナルアドバイザー(メキシコ、ブラジル、マレーシア、オーストラリア)で限られた資金と人員で運営をすることになる。

3. 投票用紙の作成に関して

- ・ 地方の代表を選出するために、現在は、デジタルカメラでとった写真付の投票用紙を作成するつもり。大体のモデルは既に存在するが、グラフィックデザイナーがいないので、詳細なところをSTAE側で詰めることができない。
- ・ 移動式に代表者の写真を撮り、それを現場で投票用紙作成する方向で検討しているので、印刷、用紙等の消耗品も必要になる。

4. 有権者教育に関して

- ・ 有権者教育の資料(ポスター等)の作成は、委員会が実施する。
- ・ 有権者教育の活動は、ローカル及び国際NGOに委託して実施する。現在、国際NGOとしては、OXFAM、UNDP、NDIがそれぞれの現地NGOと連携して実施している。参加にあたり、身元証明の為の登録を実施し、ブリーフィングを受け、有権者教育を展開することが可能である。必ずしも、現地のNGOとの連携基盤がないといけない前提条件はなく、委員会がそこのマッチングも斡旋することも可能。

5. 日本からの支援に関して

・ アドバイザー派遣

選挙委員会全般の管理に対するアドバイザーが不足しているが、特に投票用紙、選挙ポスターの作成に関するアドバイザーを臨む

- ・ 語学に関しては、テトゥン語、インドネシア語のいずれかが話せるものが望ましい。また、英語も可。
- ・ グラフィックデザイナーは有権者教育の為今必要。

	・ JOCV の派遣取り決め上限定があれば、UNV を通じての支援も歓迎。
--	---------------------------------------

訪問先	AMCAP のアイナロ事業の視察
日時	2004 年 9 月 21 日 12 時 00 分 ~ 14 時 00 分
面会者	Ms. Takai
当方	河合団員、倉岡団員
調査内容	<p>1 . AMCAP の主な活動</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 最貧困層に属するグループ対象の小規模事業である。主に種子栽培等農村開発に関連する事業である。活動地域は、西はアイナロ県、東はマナツツ県である。2名のインターナショナルアドバイザーが従事している（ミャンマー・日本）。 ・ アイナロ県における事業に関しては、最初に活動の必要となる資材機材を供与して、50名程度のグループをベースとして活動する。AMCAP 側は、活動のプロセスにおいて、必要となる研修を実施することによって、これらのグループは活動を通じて基礎知識を身につける。 ・ 種子栽培プロジェクトに関しては、地域に存在する品種を他のものと掛け合わせるなどの品種改良をし、AMCAP が契約している価格基準に従って買い取る（5500ドル）。そのときの出来次第によっても多少差はあるが、半年に一度の収穫期のこれらの支払いから、先行投資した資材代を差し引くシステム。なお、土地は活動グループのリーダーから提供される。 ・ アイナロ県における懸念要因として青少年グループ同士の抗争や土地問題が挙げられる。土地問題に関しては政府側の対応が求められている。 <p>2 . 今後の取り組み</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ AMCAP と地域政府機関との連携強化の働きかけが実施されている。これは、コミュニティー開発援助に対するインプット係として AMCAP は自らを位置づけている。2年半でこのプロジェクトは終了する予定なので、今後 AMCAP の受け皿が必要になることが現在の事業関係者間の懸念である。かなり大掛かりなプロジェクトであったゆえに、引いたときの影響は大きく、これらに耐えられるように地域におけるイニシアティブの育成・強化を行う。

東ティモールで試練迎える 日本外交「平和の定着」

2002年5月、インドネシアから独立した東ティモール。21世紀初の独立国の国づくりに、国際社会の関心が集まったことは記憶に新しい。先進国、周辺国、そしてあらゆる国連システムからの援助が投入され、大量の援助プレゼンスに“国連がつくった国”とも揶揄された。間もなく独立3周年を迎えるが、来年5月には国連東ティモール支援団(UNMISSET)が完全撤退する予定で、東ティモールにはいよいよ一人歩きする時期が迫っている。過去2年余の国づくりは順調に進んできたのか、9月中旬、現地を歩き、日本の支援など東ティモールの最新事情を見た。

杉下恒夫（茨城大学教授）

国連関係者の姿まばらに

独立直後は「UN」マークが付いた車が町中にあふれていたという首都のディリだが、町を歩いていてUN関係の車はかなり目につくものの、あふれるというほどの状況ではなくなっている。こうした様子からも推察できるように、国連および関係国、機関は、復興期から開発期に入った東ティモールへの支援態勢を転換しつつある。

独立後、東ティモール政府の国づくりを側面から支え続けてきたUNMISSETは昨年5月、正規の活動期間を終了した。しかし、東ティモール政府からの延長要請があったため、活動を1年間延長(05年5月まで)、現在は規模を縮小して残りの任務を続けている。延長されたUNMISSETとして東ティモールで活動しているのは、国連平和維持部隊(UNPKF)など530人。約6,000人も国連平和維持活動(PKO)部隊が派遣されていた独立直前、直後に比較すると、国連関係者の数は圧倒的に少ない。

このUNMISSETを率いる長谷川祐弘事務総長特別代表は「国連のコミットメントには区切りをつけることが必要。ソ

マリアの悪例もあり、PKOは長居してはだめだ」という。また「今後、一人歩きする東ティモールにとって、一番重要なことは対インドネシア関係だが、インドネシアは国連の活動継続に反対はしていないが、インドネシアからの脅威のために国連が存在することには反対している。まして、インドネシア軍による軍事介入の危険が減れば、国連PKOが駐留する必要はない」と、国連の方針転換の背景を説明する。

国連が描く東ティモールの平和構築プロセスは、10月に人権保護や法制度、財政制度支援のための調査ミッションを派遣して、来年5月以降の国連開発計画(UNDP)を核とした東ティモール安定化支援策についての具体案をまとめる予定だ。

難問山積み、頼りは日本

国連の庇護のもとに進んできた東ティモールの国づくりのヤマ場はこれからだ。独立国としてこの国を冷静に見ると、不安材料ばかりが目につく。経済はティモール島南方沖の石油、天然ガス資源が財政収入の根幹をなすことになるが、本格的な開発が遅れる可能性が高

く、当面は援助頼りの国家経済を続けなければならない。経済関連法の未整備に加え、低い労働生産性などが障害となり、海外からの直接投資もわずかしか入ってこない。何より、国連景気による物価高と、中国から出稼ぎ者が来るといわれるぐらいの高い労働賃金が問題だ。ほとんどの日用品を輸入に頼る経済構造の改善も急務だ。

政治的にも不安要因がある。インドネシアとの関係は改善に向かっているものの与党フレティリンに対抗する野党8党が統一行動を模索するなど、独立後の政治情勢には予断を許さないものがある。また、社会的不安要因としてインドネシアとの国境周辺の問題がある。国境線はまだ90%しか確定しておらず、密出入国、密貿易が横行、武器を隠し持った旧兵士による強盗事件の発生も心配されている。公用語となったポルトガル語、テトゥン語とインドネシア語、英語の混在など、言語問題も東ティモール社会混乱の一因だ。

今後、この国をサポートするのは、UNDP、世界銀行など国際機関のほか、旧宗主国ポルトガル、隣の大國インドネシア、天然資源の開発に共通利益を有す



自衛隊が残した建設機材などの操縦技術を指導するJICAの民生安定化支援プロジェクトでは、PKOとODAとの連携にひそむ問題点が露呈した

る豪州と、地域のリーダー国・日本とされ、とくに資金不足が心配される東ティモール支援に、日本の資金を含んだ技術協力へのニーズが高まるのが必至だ。近く日本と東ティモールの技術協力協定も結ばれる予定で、国際協力機構(JICA)の協力も本格化する。

日本は99年の「第1回東ティモール支援国会合」で、3年間で1億3,000万ドルの支援を表明するなど、東ティモールには一貫して積極的な支援を続けており、実施された日本の復旧開発支援事業は、JICAの開発調査など多岐にわたる。なかでも、03年から平和構築支援としてUNDPを通じて4億6,500万円が供与された「元兵士及びコミュニティのための復興・雇用・安定プログラム(RESPLECT)」は、元兵士を労働力としたインフラ整備事業を行うなど、これまでに約30の事業を創出、独立直後の社会的、経済的安定に大きな貢献を果たしている。

RESPLECTプロジェクトで最近修理した約5kmの道路を見るために、ディリの

西方の山村アイロク村を訪れたが、建設作業に関わった元兵士や地下活動家らは「この道が補修されたおかげで村の交通は見違えるほど良くなった。6週間で得た賃金も貴重な現金収入だった」という。「昔、進駐してきた日本兵と一緒に働いた記憶があるが、また日本人と一緒に働くとは思わなかった」という老人がいたのには驚かされた。

PKOからODAへの移行で問題発生

ここまでは大過なく実施されてきた日本の東ティモール支援だが、国の姿が固まりはじめ、持続的開発期に入るこれからは、緻密で長期的な計画が求められる。

日本の東ティモール支援は、過去最大規模のPKOを投入したという意義のほか、従来はPKO撤退後の活動開始が原則だったODAを、PKO活動と同時並行的に投入したという、経済協力の分野でも画期的なケースだった。ODAの早期投入は、PKO撤退後、ODAが活動

を開始するまでの空白期間をなくすことを目的としているが、東ティモールでの試みはPKOからODAへの円滑な流れを実現するうえで、いくつかの問題を提起している。

自衛隊による平和維持活動とJICAなどによる平和構築という2つの国際協力活動には決定的な性格の違いがある。JICAがディリ郊外を基点に7月から実施している民生安定化支援プロジェクト「道路建設機材訓練事業」では、その性格の違いから思わぬ障害が発生していた。このプロジェクトは、自衛隊が残していった建設資材を贈与して、現地の運輸公共事業省職員に維持管理技術・知識を指導するものだが、自衛隊は軍事規定上の理由でJICAに機材の使用履歴や調査データを渡さなかったため、引き継いだJICAが機材の状況を把握するのに相当の時間を要することになったというのだ。

今後は、PKOからODAへの流れをスムーズにするため、PKO使用の機材を軍事規定から除外するなどの法改正も必要だろう。

現在、日本の外交政策の柱の一つになっている「平和の定着」は、小泉総理が02年4月、独立直前の東ティモールを訪問したあと、オーストラリアのシドニーで発表したドクトリンであり、総理の頭に東ティモールの平和の定着がよぎっていたことは間違いない。

東ティモールはアフガニスタンやイラクに先駆け、21世紀に日本が掲げた新外交政策実施の最初の場ともいえ、ここにいかに安定した国家を作り上げるかは、今後の日本の国際社会における責務達成のバロメーターになる。成功の秘訣は「焦らず根気のよい援助を続ける」ということになりそうだ。

