

第5章 我が国による支援

第5章 我が国による支援

5-1 直接投票の実施まで³

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

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

5-2 直接投票実施後から第一回東ティモール支援国会合まで

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

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

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

³ 外務省（2002）我が国の支援（記事資料

集）, http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/easttimor/japan_shien.html を基に記述した。

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

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

5-3 第一回東ティモール支援国会合以後

(1) UNTAET への日本人職員の派遣

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

(2) 東ティモール経済協力調査団の派遣

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

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

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

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

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

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

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

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

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

この調査団で合意した案件のうち、開発調査案件については約一ヵ月間で契約等の事務手続きを行い、2月中旬には総勢40人程度のコンサルタントチームが現地に派遣され、開発福祉案件についても2月、3月中にNGOとの契約が完了し、事業が開始された。

(3) 政府連絡事務所及びJICA事務所の開設、緊急支援委員会の設立

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

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

(4) 緊急無償資金協力対象案件の検討

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

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

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

(5) 他セクターの調査

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

(6) 帰国研修員との連携による支援の推進と帰国研修員同窓会の設立

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

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

(7) 協力の重点分野の検討

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

(8) 農業分野の開発計画策定支援

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

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

(9) インフラセミナーの実施

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

(10) アセアン諸国との連携による支援

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

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

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

(11) 草の根無償

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

(12) 青年海外協力隊OBの派遣

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

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

(13) 選挙支援

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

(14) 自衛隊派遣

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

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

(15) 独立に向けての支援

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

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

ラソン大会を支援する日本の NGO に専門家派遣の協力を行った。

(16) 第 6 回支援国会合

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

5-4 日本の援助重点分野

日本政府/JICA による復興開発支援の重点分野（三本柱）は①人材育成・制度づくり、②農業・農村開発、③ インフラ整備である。まず、人材育成・制度づくりでは、これまでインドネシア人が占めてきた管理職クラスをはじめ、多くの分野で経験・資格を有する人材が不足しているところ、行政運営を担う人材の育成及び行政機構の制度作りを支援としている。つぎに、農業・農村開発では、コメを中心とした食糧の安定供給のために中長期的視野に立った支援を行うとしている。また、インフラ整備においては、1999 年 9 月の騒乱で破壊されたインフラの整備と維持管理を支援することとしている。この重点 3 分野は 2000 年 11 月に東ティモール関係邦人により行われた東ティモール戦略会議の中で議論され、2000 年 12 月のブリュッセルにおける第 3 回支援国会合において日本の援助方針として表明された。

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

2001 年 12 月の第 5 回東ティモール支援国会合（オスロ）において、日本政府は新たな支援方針（新三本柱）を表明した。すなわち、①持続可能な経済・社会実現のための支援、②平和を構築するための支援、③独立を祝福するための支援である。こうした方針に基づき、2002 年 2 月には真実和解委員会に対する資金供与、西ティモールにいる難民帰還支援、陸上自衛隊施設部隊等 690 人からなる国際平和協力隊員を UNTAET に派遣するなどを決定した。

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

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

表 5-1 我が国が実施、拠出した緊急人道支援および復興・開発支援

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

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

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

第6章 東ティモールにおける復興・開発支援の特徴

第6章 東ティモールにおける復興・開発支援の特徴

6-1 復興・開発支援枠組みの特徴

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

(1) 全権を掌握した国連暫定統治機構（UNTAET）の設立とその限界

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

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

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

緊急援助、行政機構の整備、行政サービスの復旧とが急務の課題となっていた中で、東ティモール人の自立支援は後手に回ることとなった。その後、東ティモール暫定政府（ETTA/ETPA）の設置などが行われ、多くの東ティモール人関係者がこの国連側の努力を評価しているものの、実際の意思決定プロセスへの東ティモール人の参画が不十分であった、またもっと早くから東ティモール人の人材育成に取り組むべきであったとの批判も出ている。この背後には、①東ティモールが単身赴任地に指定されており、家族持ちのベテラン勢があまり集まらなかったため、豊富な実務経験を有する UNTAET 職員が少なかったこと、②UNTAET に雇用された職員の中に人材育成の経験を持っている人間が少なかったこと、③コミュニケーションの壁が大きかったこと、④東ティモール人の中に業務経験を持っている人間が圧倒的に少なく、人材育成に多大な時間を要したこと、⑤せっかく技術移転を行っても東ティモール人がより高額な給与を求めて他の援助機関や政府内の他部署に異動してしまったことなどの問題があり、人材育成を遅らせる原因となったのではないかと考えられる。

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

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

とつても、実施する側にとつても制約要因となつたと考えられる。

(2) 世銀信託基金 (TFET) の創設と世銀の影響力

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

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

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

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

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

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

さらに TFET に関し、もう一点付け加えるならば、世銀の実施体制への批判が多かったことが挙げられる。世銀は TFET プロジェクトの実施のため、外国人コンサルタントによる Project Management Unit (PMU) を UNTAET 内の各部局に設置した。これは受け入れ政府 (UNTAET) 側の負担を軽減し、効率的な実施のため技術サポートを与えることを目的としたものであった。しかしながら結果的には、①世銀の規定にしたがった調達方法等を採用したため、官僚的な手続きによりプロジェクトの実施に大きな遅れが生じた (2002 年 4 月末時点で、予算総額約 1 億 7,260 万ドルのうち、ディスバース額は約 52.5% の 9,070 万ドルにすぎない)、②東ティモール政府に対し説明責任を持たない外国人コンサルタントが PMU のユニット長になったために「政府の意向を尊重する」という基本的な姿勢がないがしろにされた面があつたり、省内の他部署との調整が不十分なケースが散見された、③PMU の現地職員は政府職員が兼任することもあつたが、独自に世銀に採用された職員も多く、東ティモール政府のキャパシティ・ビルディングにならなかつた、④東ティモール人側のオーナーシップが失われた、⑤事業費の中で外国

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

(3) 現地政府の不在

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

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

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

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

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

6-2 人道緊急支援から復興・開発支援への移行期の特徴

(1) 人道緊急支援と復興・開発支援間のギャップー「ギャップの問題」

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

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

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

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

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

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

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

(2) 援助調整の困難さ

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

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

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

(3) 援助合戦の激化とプレゼンス確保の重要性

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

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

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

6-3 東ティモールにおける平和配慮項目

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

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

表 6-3 東ティモールにおける平和配慮項目

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

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

第7章 JICAの対東ティモール復興・開発支援にかかるまとめと提言

第7章 JICA の対東ティモール復興・開発支援にかかるまとめと提言

7-1 評価

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

(1) 支援開始時期

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

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

(2) 援助重点分野

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

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

(3) 援助戦略上の特徴

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

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

(4) 現地のニーズに応じた柔軟な対応

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

(5) JICA 全体としての一体的な事業の実施

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

(6) 東ティモール人の帰国研修員同窓会の活用

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

(7) 資金協力との連携

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

(8) 国連に対する人的貢献

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

協力と連携して活動することにより協力の効果を高めることができた。

(9) 他の援助機関との調整

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

(10) 平和配慮

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

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

7-2 JICA による復興・開発支援に対する提言

(1) 復興・開発支援の国際的枠組みを検討した上での早期の対応方針の作成

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

(2) 支援枠組み作りの早い段階からの JICA 関係者の参画

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

(3) 日本総体としての支援枠組みの中で JICA 事業の戦略を構築

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

(4) 人と事業を一体化して投入とそのための戦略的な人員配置

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

(5) 現地での受け入れ体制のより早期の確立

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

(6) 現地に派遣する人材の処遇の改善

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

(7) 緊急支援から復興・開発支援への移行期のニーズに対応できる柔軟なスキームの開発

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

(8) 信託基金方式、PRSP や SWAP など世銀等を中心とした援助協調の枠組みへの対応

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

(9) 平和配慮を重点的に実施する

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

(10) 広報、情報発信の強化

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

以上

JICA