

第6章 事例研究:東ティモールにおける日本の平和構築支援

本章では、日本の平和構築支援全般を評価するため、東ティモールにおけるこれまでの支援の経験を事例として取り上げ、検討する。ここでは、主として 2006 年以降の東ティモールの事例・経験を掘り下げて検討することで一定の所見を浮かび上がらせ、一方で日本の平和構築支援全体の総合的検討から導かれた所見を、東ティモールの事例を通して検証する。平和構築支援の総論的な分析と東ティモール事例研究とを双方向に照合することで全体像をより正確に浮かび上がらせるための材料を提供するものである。

6-1 日本の東ティモール支援政策と援助実績

6-1-1 独立・紛争・復興開発の経緯

東ティモールの国づくりは、1999 年のインドネシアによる拡大自治提案の受入れ可否を問う直接投票後に発生した騒乱により、様々かつ大きな課題を抱えての出発となった。自治提案を拒否する投票の割合が 78.5 パーセントであることが発表されると、インドネシアとの統合維持を求める統合派が独立派住民等に対する発砲、殺害、放火などの行為を開始し、治安が急激に悪化した。こうした事態を受けて、国連安保理決議によってオーストラリア主導の多国籍軍 (INTERFET) が派遣された。治安悪化によって住居から離れざるを得なくなった避難民 (最大 20 万人ともいわれる) が発生して西ティモール側にも流入し、人道支援が必要となった。

国連東ティモール暫定行政機構 (UNTAET) による独立に向けた準備を経て、2002 年 5 月 20 日に UNTAET から立法・司法・行政のすべての権限を引き渡され独立を達成し、独立後の協力は行政能力の強化、法執行、安全維持の能力を構築するための国連 PKO ミッションである国連東ティモール支援団 (UNMISSET) が引き続き統治を支援することとなった。

軍事・警察権限が東ティモールに移譲されたのは 2004 年 5 月であり、その後軍事・警察部門は縮小し、国連東ティモール事務所 (UNOTIL) では各分野での人材育成・制度構築に一層特化するようになった。

2006 年 4 月、国軍離脱兵 (嘆願兵) のデモに端を発した騒擾事件が国軍・警察を巻き込んだ武力衝突に発展し、政府機能が麻痺、一時期は人口の 10 パーセントに相当する約 15 万人と言われる国内避難民が発生するなど混乱したが、オーストラリア軍を主力とする国際治安部隊が展開するなどして事態の收拾が図られた。

2006 年 8 月、国連安保理において、民主的統治、選挙、治安回復・維持、国家警察の訓練、司法、国民和解の促進、人道支援等、政治的対話等の多岐にわたる分野において、当国政府、国家機関への支援及び実施促進活動を行うことを主任務とする国連東ティモール統合ミッション (UNMIT) の設立が採択され、警察官の訓練等を主要任務として活動を開始した。

2007 年 4 月から 6 月にかけて独立後初めてとなる国政選挙 (大統領、議会) が平和裏に実施され、ラモス・ホルタ前首相がそれまで与党であったフレティン党の候補を破り大統領に就任した。議会では単独で過半数を獲得する政党はなく、シャナナ・グスマン前大統領を首相とする連立政権が発足した。

2008年2月には大統領・首相襲撃事件が発生し、一時非常事態が宣言されたが、事態は程なく収束した。2009年5月には国連警察から国家警察への警察権の返還が始まり、治安部門改革にも少しずつ進展が見られる。

このように、独立後7年が経過し、東ティモール人自身による総選挙の実施、行政機構の確立、インフラ復旧等の一定の進展がみられ、国内の治安、政情面は安定しつつある。他方、立法・司法・監査機関の強化、法秩序の確立、治安維持体制の強化等、開発の基盤であるいわゆるガバナンス分野においていまだに様々な課題を抱えている。

経済面では、ティモール海の領海内及び豪州との共同石油開発区域に天然ガス・石油資源があり、一定の収入がある一方で、国民の貧困は深刻であるという状況にある。その収入は、2005年に設立された「石油基金(Petroleum Fund)」で管理・運用され、2009年9月末現在で、石油基金の資金は約53億米ドルに達している。石油基金の資金は、一定のルールに基づき国家予算に充当することができ、国内避難民問題の解決や公共投資等に対し政府が大規模な財政出動を行うことを通じて、同基金の資金は堅調な経済成長に貢献しているが、国家歳出予算の執行率はいまだに低いレベルに留まっている。現状で国家財政の8割以上を石油基金からの収入に頼っているため、民間セクター開発等を通じ、石油基金に依存する歳入体質から脱却することが課題である。

また、国民の貧困問題とともに、若者を中心とした失業問題も深刻である。人口の約7割が30歳以下である東ティモールにおいて若者の雇用機会創出は極めて重要であり、公的セクターのみならず民間投資の促進等を通じた国内経済の活性化が大きな課題となっている。

6-1-2 東ティモール支援の全体像

前述の通り、諸外国及び国際機関を含む国際社会は1999年の多国籍軍派遣以来、東ティモールに対して多額の支援を実施してきた。表15に示す通り、二国間ドナーではオーストラリアとポルトガルが圧倒的な存在感を示しており、米国、日本等がそれに続いている。2006年の騒擾事件を受けて支援総額は増加したが、ドナー国の構図には大きな変化はなく、日本もその中で安定した規模で支援を続けている。

表 15 東ティモールに対する二国間ドナーの支援

単位: 百万米ドル(支出純額ベース)

年	1位		2位		3位		4位		5位		全ドナー合計
2003	ポルトガル	39.60	オーストラリア	28.87	米国	22.72	日本	9.07	英国	7.26	140.39
2004	オーストラリア	28.83	米国	27.19	ポルトガル	25.55	日本	9.88	ノルウェー	8.71	135.33
2005	オーストラリア	38.02	ポルトガル	47.71	日本	33.41	米国	19.86	ノルウェー	9.08	173.36
2006	オーストラリア	46.08	ポルトガル	37.86	日本	21.83	米国	20.62	ノルウェー	14.52	180.34
2007	オーストラリア	83.35	ポルトガル	51.75	米国	25.06	ノルウェー	13.45	日本	13.07	230.01
2008	オーストラリア	74.48	ポルトガル	38.99	米国	32.74	日本	26.45	スペイン	13.96	228.87
2009	オーストラリア	60.71	ポルトガル	34.64	米国	29.07	日本	11.88	スペイン	10.73	182.94

出所: OECD/DAC 統計より評価チーム作成

また表 16 に示す通り、世界銀行や国連機関を中心とする国際機関も、金額規模こそ二国間ドナーに見劣りするものの、独立当初より支援を続けている。世界銀行、UNICEF・UNDP・UNFPA といった国連機関が一定の規模で支援を続けているのに対して、EU は 2005 年に連携協定を締結して以降、支援額を大きく伸ばしてきた。

表 16 東ティモールに対する国際機関の支援

単位: 百万米ドル(支出純額ベース)

年	1位		2位		3位		4位		5位		全ドナー合計
2003	世界銀行	4.17	UNICEF	2.93	UNFPA	1.36	EU	0.48	世界基金	0.38	9.33
2004	UNFPA	3.15	UNICEF	2.06	UNDP	1.90	世界基金	0.98	—	—	8.10
2005	EU	9.97	世界銀行	5.22	UNDP	2.92	UNICEF	2.41	UNFPA	1.49	22.77
2006	EU	25.59	UNDP	2.85	UNICEF	1.60	UNFPA	1.42	世界基金	1.34	34.02
2007	EU	39.58	UNICEF	2.15	UNDP	2.06	UNFPA	1.73	世界銀行	1.63	48.81
2008	EU	27.37	世界銀行	4.78	UNDP	2.51	UNFPA	1.97	WFP	1.48	40.32
2009	EU	10.26	世界基金	7.60	世界銀行	3.81	UNFPA	2.67	UNDP	2.59	28.87

出所: OECD/DAC 統計より評価チーム作成

このような国際支援の中、東ティモール政府は 2002 年 5 月に 2002/03 年度から 2006/07 年度にわたる国家開発計画(National Development Plan: NDP)を作成し、「貧困削減」及び「公平・持続可能な経済成長」の目標を定めた。また、PRSP をモデルとして 8 分野の開発戦略、行程表として詳細実施計画を取りまとめた。2007 年の現政権発足後は、2008 年 3 月時の開発パートナー会合から単年ベースで定められている国家優先課題(National Priorities)が同開発計画にかわる実質的な国家開発の指針となっているが、ドナー側からは中長期的な国家開発計画の早期策定を求める声が高まっている。2009 年 4 月の開発パートナー会合では、堅調な経済成長や当国情勢の安定化を踏まえ、当国政府は、「Goodbye Conflict, Welcome Development(紛争よさようなら、ようこそ開発)」をスローガンに、紛争後復興から本格的な開発の段階にさしかかりつつあることを内外にアピールした。2010 年 4 月には、首相府が中心となって策定した戦略開発計画(Strategic Development Plan: SDP)の概略が公開された。この計画概略は副題に「From Conflict to Prosperity」を掲げ、グスマン首相自身が国内全 13 県 56 郡を行脚し、1 か所あたり 7 時間から 9 時間を使いながら計画の内容や国民への協力要請について、国民と直接対話をした。2011 年 3 月現在、同計画の詳細版は策定作業中である。

6-1-3 日本の東ティモール支援

1999年3月に国連、インドネシア、ポルトガルの間で住民投票の実施が合意されて以来、日本の支援は、人道支援、二国間ドナーとしてのODAに基づく復興・開発支援、多国籍軍への資金支援、国連・世銀管理の信託基金への拠出、そして国際平和協力法に基づく国際平和協力業務と多岐に亘る支援形態をもって実施されている。

そのうち人道支援及び復興・開発支援に関し、以下のようなおおよその支援内容と規模の表明が大枠となっている。特に、第1回の支援国会合が東京で開催されたことは、当時日本が支援全般の調整への意欲的な立場を有していたことの現れといえる。

- 1999年12月 第1回東ティモール支援国会合(東京)にて:
総約束額5億2千万ドルのうち、独立迄の3年間で1億3千万ドルの支援を表明
- 2002年5月 第6回支援国会合(オスロ)にて:
3年間上限6千万ドル規模の支援を表明
- 2005年4月 支援国会合(ディリ)にて:
重点4分野における年間2千万米ドル規模の表明

(1) 1999年～2002年(独立)

一般的に日本の対外支援では、緊急期の人道支援は、国連統一アピール(Consolidated Appeals Process)に対応した国際機関を通じた支援、もしくはNGOを通じた支援が主であり、資金協力を依存するところが大きく、復興・開発段階の支援は、政府行政機能の強化、社会・経済インフラの整備に集中していく。

東ティモールにおいてもこの流れは同様であった。復興開発段階において、国際協力事業団(JICA)(当時)による緊急開発調査、これに続く調査団、専門家派遣、研修員受入れのほか、草の根無償、UNDPやUNOPSを通じた緊急無償または国連人間の安全保障基金を通じた支援がなされた。これは、当時独立前までUNTAETが東ティモールの統治機能を担っていたためであり、UNDP等を通じた協力の手法を採用し、紛争で破壊された生活基盤を復興するための初期の復旧支援が行なわれた。例えば2000年及び2001年には、緊急無償資金協力により、UNDPの実施する幹線道路・水道施設・発電施設・灌漑施設等の緊急復旧を支援している。また草の根無償を通じた現地で活動するNGOやコミュニティへの支援も、2000年に6件(総額約5,700円)、2001年に11件(総額約9,900万円)が実施されている。人材育成分野では、UNDPの留学奨学金プログラムやUNICEFの小学校修復プログラム等を通じて支援を行った。他国への日本の支援と比較して特徴的であるのは、1990年代前半のカンボジアにおける経験を受けて、人道・復旧支援に併せて国際平和協力業務が同時並行で行なわれていることである。1999年7月から9月、当時インドネシアの統治下において、住民投票実施のために派遣されたUNAMETに、治安維持を担当するインドネシア警察に対する助言・指導を任務とした文民警察要員3名の派遣を開始した。

2000年初期からはインフラ、農業分野における経済協力調査団の派遣、同年3月には政府

連絡事務所及び JICA 事務所の開設、無償資金協力調査団等が派遣され、プロジェクトの策定に入っていた。人材育成及び制度づくり、インフラ復旧整備、農業・農村開発に重点を置き、支援重点 4 分野のうちの 3 分野が固まったといえる。

2001 年 12 月オスロにて行なわれた第 5 回支援国会合においては、支援の新 3 本柱として、持続可能な経済・社会実現のための支援のほか、平和を構築するための支援、独立に向けた支援が挙げられ、ここで初めて、東ティモール支援に「平和構築」の視点が明確に盛り込まれた。その対象となった内容は、帰還難民支援、和解促進(受容真実和解委員会:CAVR への支援)、自衛隊派遣などである。

(2) 2002 年(独立)以後から 2006 年

日本の支援重点分野は、引き続き教育・人材育成・制度づくり、インフラ整備・維持管理、農業・農村開発、そして平和の定着であったが、2002 年以降は独立した東ティモールとの二国間支援を開始する段階となった。

具体的には、2003 年に長期専門家の派遣、無償資金協力の基本設計調査 5 件、技術協力プロジェクト 5 件が採択された。2005 年 1 月には技術協力協定の署名がなされ、2006 年 3 月に発効した。この発効をもって、技術協力事業の本格的な事業展開と円滑な遂行が望めるほか、青年海外協力隊の派遣が可能となった。

一方で国際平和協力業務のもとでは、2002 年 3 月から 2004 年 6 月、主に独立後の東ティモールにおける国づくりを引き続き支える UNMISSET 軍事部門の道路・橋梁等の維持補修を行う後方支援業務及び司令部業務に従事するための自衛隊施設部隊と司令部要員が派遣された。

各重点分野の主な取り組み内容は以下のとおりである。

(ア) インフラ整備・維持管理:

社会インフラ整備は独立前から不足しており、また 1999 年の騒乱時に破壊されていたため、この分野に日本は当初より主要ドナーとして関わってきた。

- 運輸交通(道路・橋梁)、水供給、電力の復旧・建設(緊急・一般無償)
- 道路維持管理能力向上プロジェクト(技術協力)
- 道路関連技術マニュアル策定支援プロジェクト(技術協力)
- 自衛隊残置機材(前述の自衛隊施設部隊が所持していたトラック、ブルドーザー等の道路建設用機材、プレハブ式建物等が東ティモール政府に譲渡された)を使った維持管理、復旧事業に必要とされるシステムの構築、運輸通信公共事業省元にある資機材管理院が維持管理する技術者の養成

(イ) 教育・人材育成・制度づくり:

インドネシア統治下にあった東ティモールでは、東ティモール人自らが行政機構の幹部・中幹レベルを担っておらず経験が不足していることから、行政機構並びに国の経済社会成長を担う

人材の育成が主要課題であった。また、長期間の紛争で十分な教育を受けられず職業経験が乏しいため、若手や元兵士への職業訓練が急務となっていた。基本サービスを十分に提供できないため、5歳児以下の死亡率は千人中159人(1999年当時)という劣悪な保健状態にあったため、社会的に脆弱な母子への保健支援が必要であった。

日本の支援は以上のようなニーズに対応した。

- 教育:校舎修復・建設、高等教育(大学工学部)への技術協力プロジェクト
- 保健:
毎年150万米ドル以上をUNICEFの母子保健改善事業に拠出し、またJICA草の根パートナー型技術協力事業としてプライマリーヘルスケア分野で活動するNGOを支援した。
- 人材育成:公務員研修、職業訓練(NGO)
- 警察の不発弾処理能力の向上(NGO):
UNMISSET警察部門内に不発弾処理班があり、その役割が東ティモール国家警察(PNTL)に引き継がれた際に能力向上支援の必要性が浮上し、日本のNGOがその支援を引き受けた。
- 組み立て式建物による公共施設建設計画
- 前述の自衛隊施設部隊の機材であるプレハブハウスの分解・組み立て技術技能の訓練

(ウ)農業・農村開発:

東ティモールの人口の約80%が農業に従事しているが、自給自足レベルの生産量にとどまっている。米に関しては、インドネシアからの輸入や国際社会からの支援を必要としているため、生産技術の向上及び食糧自給率の向上を重点課題としている。

日本は以下のような支援をし、多くは地方部に展開した。

- 灌漑・米増産(技術協力、緊急・一般無償)
- 農村・コミュニティ開発:コーヒー生産支援(NGO)、住民主導型流域管理(緊急無償、技術協力)
- 農業政策立案の向上(技術協力プロジェクト、専門家派遣)

(エ)平和の定着:

当初より日本が継続的に支援していたのは選挙分野であるが、2002年以降、国民和解や社会復帰などを国際機関経由や人間の安全保障・草の根無償によって、一方で警察分野や社会的弱者への支援を技術協力で強化していった。

- 選挙:選挙実施支援(UNDP経由)、選挙監視要員の派遣(PKO法)
- 国民和解:
受容真実和解委員会(CAVR)の和解活動に対し、草の根無償資金により、被害者と加害者の対話を通じて住民間の軋轢(あつれき)を解消することを目的とした和解活動、公聴会、歴史調査、勧告を含めた最終報告書の普及活動等への支援を実施した。
- DDR:

社会復帰への支援として、UNDP の「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 (RESPECT)」を通じて、農業・植林事業、コミュニティのインフラ整備、職業訓練と自営のための技術支援等を通し、短期的な雇用機会を提供した。東ティモール政府提案の事業及びコミュニティから提案された事業を合わせ、大小約 300 のプロジェクトを実施した。日本は 2003 年から 2005 年に実施された同プログラム予算のほぼ全額に当たる 4.6 億円を供与した。

- 警察：警官研修、コミュニティ警察広報、第三国研修、本邦における上級警察幹部セミナー（技術協力）
- 弱者支援：食品加工研修（第三国研修）

(3) 2006 年以降

2006 年の危機の後は、首都ディリを中心に緊急人道支援が実施された。日本は国連統一アピールに対し、総額 500 万ドルの UNICEF、UNHCR、IOM、UNDP 経由の国内避難民支援を実施した。国内避難民が使用するテント、かまど、避難民キャンプ運営、短期雇用創出プロジェクト等が行なわれた。日本の二国間支援はいったん中断を余儀なくされたが、同年秋に再開された。

日本は UNMIT に対して、PKO 法により文民警察要員延べ 4 名を 2007 年から 1 年間派遣した。また 2010 年 9 月より軍事連絡要員として自衛官 2 名を派遣している。

2009 年 3 月のグスマン首相来日において、麻生首相（当時）が円借款の供与を打診、インフラ整備支援の調査団の派遣のほか、2010 年度からの防衛大学校における留学生の受入れ、海上警備分野の支援の強化を表明したことに基づき、治安能力向上への支援が平和の定着分野での主要なプログラムの一つとなっている。

日本の支援は、2006 年以降も従来の重点分野を踏襲しつつ、以下のプログラム構成になっている。

(ア) インフラ整備・維持管理：

運輸交通（幹線道路・橋梁・港湾）・電力・水供給等を中心とするインフラ復旧・整備を資金協力により進めつつ、施設の維持管理能力を強化するために技術協力を行っている。引き続き首都ディリのインフラ整備を発展させる一方で、地方部におけるインフラ、及び維持管理能力の向上や環境社会配慮をはじめとする能力強化分野に支援が行われている。

(イ) 行政機関部門における教育・人材育成・制度づくり：

2009 年 7 月に行った両国政府間の政策協議において、従来の「教育・人材育成・制度づくり」分野を「行政基幹部門の人材育成・制度づくり」に改め、政府の行政能力向上により特化した支援が実施されることとなった（従来含まれていた保健分野等、行政官以外の人材育成は MDG 達成に向けた取り組みとして再区分された）。

また、監査制度・援助強調・農業政策・灌漑分野等のアドバイザー派遣に加え、東ティモール

大学工学部に対する技術協力プロジェクト等を行ってきた。また、農業、インフラ、各種行政分野を中心に研修員の受入れを行っている。

(ウ) 農業・農村開発:

稲作やコーヒーを中心とした生産量の増加、マナツト県、西部マリアナにおける灌漑などの環境整備による農業分野の生産性向上のための支援が継続して続いている。また、生産物の販売アクセス向上の必要性に着目し、農産物加工・流通業の振興、組合活動の活性化に取り組んでいる。

(エ) 平和の定着:

「平和の定着」分野における支援は、上述どおり国別研修を中心とした治安・法執行能力の向上とともに、青少年の雇用停滞が続くなか、雇用促進を含めた社会参加を目指す青少年育成分野を無償資金協力で支援している。

(オ) その他の支援分野:

上記の整理によって重点分野にはカバーされなくなったものの、同国の MDGs 達成に向けて日本が支援してきた実績・優位性がある領域(母子保健や感染症対策等)について、他国間援助機関や NGO 等と連携しつつ無償資金供与を中心に支援している。例えば UNICEF 母子保健事業に対する支援は、2006 年以降隔年で 100~170 万米ドル規模で継続している。

表 17 東ティモールに対する日本の支援実績

年度	無償資金協力 (億円)				技術協力					合計 (億円)	
	緊急・一般	草の根・人間の安全保障	NGO 連携	総額	研修員受入 (人)	専門家派遣 (人)	調査団派遣 (人)	機材供与 (百万円)	留学生受入 (人)		総額 (億円)
2000	32.09	0.57	0.00	32.66	82	3	76	1.86	0	10.70	43.36
2001	22.46	0.99	0.00	23.45	53	3	95	0.00	0	5.83	29.28
2002	9.61	0.20	0.15	9.96	78	4	76	0.00	2	5.00	14.96
2003	9.67	0.81	0.30	10.78	86	19	66	4.74	3	5.25	16.03
2004	18.26	0.37	0.19	18.82	71	41	45	4.60	4	5.12	23.94
2005	22.25	0.24	0.88	23.37	88	48	64	5.21	2	6.23	29.60
2006	21.85	0.00	0.09	21.94	65	47	19	46.77	6	4.35	26.29
2007	16.73	0.33	0.09	17.15	85	73	27	24.03	6	5.72	22.87
2008	6.57	0.57	0.65	7.79	109	66	25	53.96	0	5.76	13.55
2009	28.82	0.39	0.39	29.60	100	89	50	11.18	0	6.20	35.80
累計	189.62	4.47	2.74	195.52	817	393	543	152.35	23	60.15	255.67

出所: 外務省提供資料より評価チーム作成

6-2 日本の対東ティモール平和構築支援の評価

日本の東ティモールに対する支援政策は、後述のとおり 2000 年より (ア) インフラ整備、(イ) 農業、(ウ) 人材育成の 3 分野に重点を置いて同国の国づくりを支援するというものであり、2005 年にそれらが (ア) 行政基幹部門の人材育成・制度づくり、(イ) インフラ整備・

維持管理、(ウ) 農業・農村開発、(エ) 平和の定着の4分野に整理された経緯も含め、独立当初よりその基本方針は一貫している⁷²。「平和構築」という分野に特化した支援政策がこれらとは別に文書として明示的に示されてきたわけではないが、独立当初より「国づくり」という言葉で広義の平和構築を念頭に置いた支援が実施されており、2005年になって重点分野の一つに狭義の平和構築を意味する「平和の定着」が追加されたことでより意識的・効果的に同国の平和と安定を支援する方針を強化したと言える。

以下では、特に断りのない場合はこれら4つの重点分野をもって同国への平和構築支援政策の基本方針とみなし、適宜その他の政策関連情報や個別事業に言及しながら、分析枠組みに沿うこととする。

6-2-1 政策の妥当性

(1) 相手国の平和構築・復興・開発ニーズとの整合性

(ア) 東ティモールの各時期の国家ニーズ(開発計画等)に合致した分野・内容の支援をしてきたか

日本は2002年の独立直後から自衛隊施設部隊によるUNTAET/UNMISSETの活動に必要な道路、橋等の維持補修、給水所の維持管理等簡易補修等の後方支援、及び小学校のグラウンドの敷地造成などの民生支援業務を行っていた。こうした活動は、東ティモール政府関係者からもドナー側関係者からも、東ティモールの初期復興ニーズに合致した重要な支援であった旨評価されている。

2002年に国家開発計画及びセクター別の開発計画が策定され、また2008年からは単年度の国家優先課題が策定されるようになったが、その枠組みの中で日本は東ティモールの国家ニーズに合致した支援をしてきたと言える。すなわち、日本は2000年にブリュッセルにて開催された第三回東ティモール支援国会合以降、重点支援分野を「インフラ整備」「農業」「人材育成」の3分野に定めて実施してきたが(「平和の定着」は2005年度から追加された)、東ティモールの国家開発計画においてもこれら3分野ないし4分野における取組が治安回復と復興・貧困削減に向けて不可欠である旨が繰り返し言及されている。

また、2008年以降各年の国家優先課題にも、これら日本の支援重点4分野は常に含まれている⁷³。

⁷² 前述のとおり、東ティモールに対しては国別援助計画がこれまで策定されてこなかったが、本評価ではJICAが作成していた事業展開計画や外務省の内部文書であった国別案件形成・審査指針等を参照した。その結果、支援開始以降現在まで、こうした重点分野は一貫して同国への支援における基本方針であったことが確認された。

⁷³ 必ずしも東ティモールの国家優先課題そのものとして明記されていなかった年にも、日本の支援重点分野が国家ニーズに即していたことが確認できる。例えば2008年には「インフラ」は優先課題の名称にこそなっていないが、「社会的保護及び連帯」「雇用及び収入創出」「社会サービスの向上」に対して、道路・電力・水供給といったインフラ整備が実施方針や細分化された目標において随所に言及されている。

表 18 国家優先課題の推移

2008 年国家優先課題	2009 年国家優先課題	2010 年国家優先課題
1.国家の安全	1.農業と食糧安全保障	1.道路と水
2.社会的保護及び連帯	2.地方開発	2.食糧安全保障・生産性向上
3.青少年支援	3.人材育成	3.人材育成
4.雇用及び収入創出	4.社会的保護及び社会サービス	4.司法へのアクセス
5.社会サービスの向上	5.国防と公共の安全	5.社会サービス及び分権化されたサービス提供
6.清廉で効率的な政府	6.清廉で効率的な政府	6.グッド・ガバナンス
	7.司法へのアクセス	7.公共の安全

出所：東ティモール財務省

ただし、ドナー会合やドナーからのアドバイザーが今なお計画策定において大きな役割を担っていることが指摘されていることには留意が必要であろう。深刻な人材不足で国づくりを始めた同国においてその状況はやむを得ない面があるが、各地方や草の根レベルを含めて真の開発ニーズが明らかになっていると確信できる状況にはない。日本は前述のように、政府の能力向上に対しても研修や専門家派遣を中心に息長く支援を続けており、また草の根レベルでの復興・開発を独立初期から支援してきた過程での人材育成の実績も豊富であるが、同国の組織的・人的キャパシティを向上することは依然として中心的な課題である。

(イ) 東ティモールの紛争・騒乱の文脈に即した課題解決支援が図られていたか

1999年3月に国連、インドネシア、ポルトガルの間で住民投票の実施が合意されて以来、日本の支援は、人道支援、二国間ドナーとしての ODA に基づく復興・開発支援、多国籍軍への資金支援、国連・世銀管理の信託基金への拠出、そして国際平和協力法に基づく国際平和協力業務と多岐に亘る支援形態をもって実施されている。同国が独立直後にはハード、ソフト両面で国家としてのインフラが壊滅していた文脈に対して、当初より多面的な支援をしてきたと言える。

緊急期における日本の人道支援は、国連統一アピールに対応した国際機関を通じた支援、もしくは NGO を通じた支援が主であった。その後復興・開発段階に至り、UNTAET が担ってきた統治機能を東ティモール政府の手に移していくべく政府行政機能の強化、社会・経済インフラの整備に集中してきた。

また前述のとおり、復興初期に UNDP の「元兵士及びコミュニティ復旧・雇用・安定プログラム」(RESPECT)の予算ほぼ全額を支援し、国土全般にわたりコミュニティを巻き込んだ多数の

プロジェクトを実施した。⁷⁴

なお、今般評価における東ティモール政府へのヒアリングでは、2006年の騒擾やその後今日までの東ティモール国家警察のキャパシティ向上の難航を鑑み、日本の警察制度の知見・経験による有効な支援が今以上の規模で可能ではないかとの指摘や要望が聞かれた。こうした要望これは日本政府としても認知しているが、4-1-4(2)(ア)でも指摘したように、警察部門からODAへの人的リソース提供が難しい(制度や語学の問題及び1992年のカンボジア支援に際しての高田警視殉職という痛ましい経験等に起因する)ため研修員の受け入れ等、限定的な支援にとどまっている。

独立派と併合派の争い、インドネシア兵の介入や人権侵害といった同国の紛争の文脈に即した課題解決支援という観点では、日本は他ドナーとともに受容真実和解委員会(CAVR)への支援も行った。同機関の設置とその活動自体は、紛争による根の深い課題を解消していく上では不可欠かつ有意義だったと考えられるが、その内容・アプローチ・結果については今なお評価が分かれている。

(ウ)各支援事業のアプローチや対象地域は国家・社会ニーズに合致していたか

今般評価調査において文献調査・視察・聞き取りした範囲の各事業は、そのアプローチ、対象地域ともに、東ティモール国家・社会ニーズに合致していたとの認識が大勢を占めていた⁷⁵。日本が各地で展開してきた道路、橋梁、浄水設備等の基礎インフラ事業も、社会・コミュニティの緊張を緩和するという意味で平和構築の促進に貢献してきたと、東ティモール政府・現地NGO関係者には受け止められている。また、ドナーの中には自国の人員でインフラ工事を実施して終われば引き上げてしまうような国もある中で、日本のインフラ支援事業は現地雇用を生み出すことも重視しており、アプローチとして適切であるとの声も聞かれた。

東ティモール政府関係者から指摘された留意点としては、「紛争直後の支援アプローチは、インフラ支援を単独で入れるのは適切でなく、社会統合やコミュニティの融和と平行して進めるべきである」というものがあった(日本が支援した過去の事業において具体的に問題が発生したとの指摘ではない)。この点に関し、日本が実施したインフラ支援の効果そのものについては、直接的な効果はニーズに合致していた可能性が高い一方で、ネガティブな副次効果としての「新たな紛争の火種を撒く」ということがないよう、あらゆる支援事業で十分配慮されていたかどうかは政策文書等からは明らかにはならなかった。ちなみに現地調査で視察・ヒアリングをした

⁷⁴ ただしこの RESPECT 事業は、元大使ほか関係者からの聞き取りによれば評価が著しく分かれており、例えば外務省が委託した外部評価によれば当初狙ったインパクトがほとんど達成できていないと指摘されている。また、同事業実施時の大使経験者によれば、「(同事業に)介入する国際機関(UNDP)が支援額の中から多額な諸経費を差し引いていることが現地で表面化した結果、その後東ティモール政府から寄せられた継続支援の要請の中には、かかる目減りを防ぐために国際機関を介さない二国間支援の方式に対する彼らの選好が強く打ち出された」と述懐している。

⁷⁵ とは言え、本評価調査の時点で第三者による事後評価を受けた支援事業はまだほとんどなく、個別の支援事業の客観的評価及びそこから教訓導出は今後委ねざるを得ない。

現在実施中の無償大規模インフラ事業では、その施工請負企業が他の低開発国での事業経験も豊富であるため、コミュニティ・レベルで各方面への配慮をしながら事業を実施している様子が伺えた⁷⁶。また、2005年から5年弱にわたりマナツト県549戸の農家を対象に実施した灌漑稲作の技術協力プロジェクトでは、同地区の伝統的水管理システム・地域住民の活動様式等、対象地区における社会経済に係る複雑にからみ合った社会構造での活動の在り方を開始後に試行錯誤しなければならなかったことが指摘されている。

(エ)各支援事業はターゲットグループ固有の状況やニーズに合致していたか

これまで実施された全ての支援事業のターゲットグループやその固有の状況・ニーズについて確認することは本評価調査の範囲を超えるが、外務省またはJICAから入手できた事業評価(事前評価、基本設計、終了時評価、事後評価等)関連文書によれば、概して各事業においてはターゲットグループが特定され、その固有の状況やニーズに合致するよう事業が設計・実施されている(例えば、終了時評価報告書が公開されている「マナツト県灌漑稲作プロジェクト」及び「道路維持管理能力プロジェクト」では、いずれもターゲットグループの過去及び現在のニーズに対して妥当であり、採用された手法・アプローチも適切だったと評価されている⁷⁷)。

なお、日本が2003年から実施したディリ＝カサ間を結ぶ幹線道路の緊急の補修については、現在も再び舗装が剥落する等の問題が出ており、日本の工事の質が悪かったと指摘する声が東ティモール政府インフラ省副大臣らからあげられている。これに対して日本大使館の認識は、同事業は幹線道路の一部を補修したものであり、現在問題が出ている全ての箇所は当時日本の支援によって補修された部分ではない、また、砂地の地盤で雨の多い山岳道路のため東ティモール側の維持管理にも限界があろう、というものであった。本評価調査ではその真相を解明するまでには至っていないが、紛争国における緊急復興支援が「時間や資金の問題から、現地の状況を十分に勘案した成果を残せるとは限らない」という限界を有していること、また、相手国国民の目に見えやすい成果物が残るため「顔が見える」支援につなげやすい一方で不当な風評にもさらされやすいこと(それに十分対処する必要性が高いこと)を示す一例であると言えよう。

(2) 日本の上位政策との整合性

(ア)対東ティモール支援方針は、ODA大綱、ODA中期政策、その他要人発言記録等から伺え

⁷⁶ 例えば同事業では、施行現場の周辺コミュニティにおける雇用慣行に従って、能力や経験にかかわらず全ての現地工員は一定期間で交代させ、コミュニティ内の労働者を満遍なく雇うことを強いられていた。これでは経験の蓄積による作業生産性向上が望めず、事業実施の効率性に対する大きな阻害要因であるが、同施工業者はコミュニティの権力者達と繰返し折衝し、一部の専門技能にかぎり慣行の例外扱いするよう承認を得る等、日本の労働習慣を一方向的に押し付けない範囲で効率を高める工夫を重ねている。

⁷⁷ ただしJICA技術協力の終了時評価は、JICAと相手国政府による合同自己評価という位置付けである。

る政府方針に合致していたか

第2章及び第3章で述べたように、ODA大綱は2003年に大幅改定された。対東ティモールの重点3分野(当時)及びそれに即した国際機関または二国間による支援の実績は、同大綱の「平和構築」の項で言及されている「和平プロセス促進のための支援、難民支援や基礎生活基盤の復旧などの人道・復旧支援、元兵士の武装解除、動員解除及び社会復帰(DDR)や地雷除去を含む武器の回収及び廃棄などの国内の安定と治安の確保のための支援、さらに経済社会開発に加え、政府の行政能力向上も含めた復興支援」という課題認識におおむね合致している。

ODA中期政策(2005年策定)では、平和構築に向けたアプローチとして「(ア)紛争前後の段階に応じた支援」「(イ)一貫性のある支援」「(ウ)迅速かつ効果的な支援」「(エ)政府に対する支援と地域社会に対する支援の組み合わせ」「(オ)国内の安定と治安の確保のための支援」「(カ)社会的弱者への配慮」「(キ)周辺国を視野に入れた支援」があげられている。

「(ア)紛争前後の段階に応じた支援」及び「(イ)一貫性のある支援」については、東ティモールに対しては緊急期の人道支援からその後の復興開発支援にスムーズに移行しながら、その中で重点分野を定めて一貫して支援してきた。例えばインフラ分野では、開発調査といったスキームを活用して、即応的な復旧事業を行いつつ復興計画策定を行い、その後の復興支援の案件形成につなげていた。この中期政策が策定された後の2006年に同国では騒擾事件が勃発し平和の定着が見かけほど進んでいなかったことが明らかになったが、その状況に応じて2007年の案件形成・審査指針では警察組織の再建・機能強化に資する案件形成に努める旨が明記されており、これは「(オ)国内の安定と治安の確保のための支援」の観点も踏まえている。

「(ウ)迅速かつ効果的な支援」「(エ)政府に対する支援と地域社会に対する支援の組み合わせ」についても、前述の通り他国間援助と二国間援助の使い分けや一般無償・草の根・NGO連携・技術協力といったスキームの組み合わせを駆使しようという方針が見受けられる。例えば2007年の案件形成・審査指針では上述した警察組織再建や食料自給率の向上が急務と認識されており、国際機関やNGOとの連携を視野に入れた短期的な成果を重視する方針がとられている一方で、インフラ維持管理能力や農産物の生産性向上等、中長期的かつ地域社会に裨益させるための協力を模索することが明記されている。

「(カ)社会的弱者への配慮」については、紛争後の治安悪化や貧困状態に直接・間接の被害を受けやすい女性や子どもへの支援を2002年以降UNICEFやNGO経由で続けてきたことに加え、2007年・2008年には障害者や高齢者を支援する現地NGOにも無償資金協力で支援している。

「(キ)周辺国を視野に入れた支援」においても、当初より周辺国での第三国研修を活用してきたことに加え、2007年にはASEANと東ティモールの橋渡し役を日本が務めるべく、より意図的に両者の協力関係の推進に寄与する案件形成が模索されている。

(イ)各支援事業の目的・対象地域・アプローチ等は、対東ティモール支援方針及び上位政策に

合致していたか

外務省または JICA から入手できた事業評価関連文書によれば、概して各事業においては日本の対東ティモール支援方針に沿って設計・実施されてきた。例えば、前述の「マナツト県灌漑稲作プロジェクト」は、対東ティモール支援の重点である農業分野支援であったのはもちろんのこと、当時の日本の農業・農村開発プログラムが焦点を当てていた「食糧の安全保障」「農村の収入の向上」「相手国政府及び農民グループの能力向上」に資するものであったと評されている。また「道路維持管理能力プロジェクト」では、日本の対東ティモール重点協力分野とも国別事業実施計画の重点分野とも整合していると判断されている。

なお、日本の無償資金協力や技術協力の形成及び実施が国別の支援方針や上位政策と大きく乖離することは一般的に考えにくいですが、具体的な妥当性の評価判断が十分に成されているかどうかは議論の余地があると思われる。上述の技術協力の終了時評価がそうであるように、支援方針や上位政策において当該分野が言及されていることをもって「上位政策に整合しており妥当である」と判断することが少なくない。また、無償資金協力の事前／事後評価表においても、重点分野の一つがインフラであることをもって妥当性の根拠にしているものが大半であった。政策の具体性に問題があるとするか、事業の事前／事後評価に問題があるとするかは一概に断定できないが、この観点での評価は形骸化しているくらいはあるとは指摘できよう。

(3) 国際的な優先課題との整合性

(ア) 対東ティモール支援方針や各支援事業は、MDGs やその他国連及び OECD において国際合意された優先課題に合致していたか

以上に見てきたとおり、日本の各支援事業については、基本的に東ティモールの国家開発計画に即した支援が行われてきている。また、東ティモールの開発計画及び国家優先課題は、MDGs に向けた優先課題及び PRSP と整合性ある内容となっている。したがって、日本の支援も基本的には MDGs に沿ったものであったと言える。とりわけ近年の東ティモールでは、紛争後の復興段階から開発段階へと移行しつつあり、日本の支援方針も重点 4 分野を改めて整理した後も、同重点分野には該当しないながらも MDGs 達成に向けて日本が支援する意義の大きい領域(母子保健等)については、支援を続けている。他の平和構築関係の国際的な優先課題や国際的潮流についても現地調査での確認作業を含め、検討を行ったが、ヒアリングの結果いずれも最終的に MDGs を上位目標としていることが確認されたので、個別での検討は割愛した。

(4) 他ドナーとの関連性、すなわち援助協調等

(ア) 援助協調の効果的活用が支援方針に盛り込まれていたか

第1回の支援国会合(1999年12月)が東京で開催されたことは、当時日本が支援全般の調整への意欲的な立場を有していたことの現れといえる。また、各時期の具体的な支援方針においても、援助協調を効果的に活用する意欲自体は明記されている。例えば2007年の2007年の案件形成・審査指針においては、UNMITや他国際機関・二国間ドナーとの連携・協調に十分配慮し、また他ドナーが既に協力している分野では東ティモール政府側の受け入れ能力に留意することが謳われている。外務省担当課によれば、実際に公式・非公式を問わずドナー会合には積極的に参加してきたとのことであるが、そこでどのような情報収集・判断をし、どう活用しようとしてきたかは明らかではない。ただし東ティモールにおいては、援助コミュニティ全体として、積極的な協調が指向されているとはいいがたく、重複を排除するための調整が行われている程度⁷⁸である。そのような環境下で日本としては、東ティモール政府側の援助調整能力の強化を優先課題として、その点への支援として2003年10月以降ほぼ中断なく専門家を派遣してきたことは特筆されるべきであろう。また現地における国連機関の上位職に定期的に日本人が配されてきたことも、現地において日本のプレゼンスを高めることに貢献してきたと認められる。

(イ)日本の国際機関経由、二国間援助との協調、二国間直接、南南協力等のタイミング・金額・援助形態は妥当であったか

上述のような援助協調方針の下で、実際にも可能な限り国際機関経由での支援や南南協力の要素を取り入れてきた実績が認められる。

例として、緊急人道援助や初期の復興支援における国際機関経由の活用、研修事業におけるインドネシアやフィリピンでの視察等が挙げられる。

一方で大使経験者からは、ドナーが協調して、かつ東ティモール政府自身も必要性を認めた「コンディショナリティを付与した一般財政支援」に対して、日本側の縦割り行政が状況の変化に対応した柔軟な発想を削いでしまい、参画できなかったといった事例が指摘された。本件の外務省内意思決定にかかる当時の公式文書は残存していないため実際の経緯を明らかにすることはできないが、後にプロセスの適切性の観点から検討するように関係部局あるいは省庁を横断した政策調整にかかる組織体制上の課題も認められる⁷⁹。

(5) 日本の比較優位性

(ア)対東ティモール支援方針や各支援事業には、日本の経験・技術・援助制度の優位性が十

⁷⁸ 現地ドナーからのヒアリングによる。

⁷⁹ 一般財政支援の有効性についての議論は現在も決着を見ておらず、日本国内においてはどちらかという限定的にしか効果を持ち得ないとの論調が支配的である。一方で東ティモールにおいて実施された一般財政支援は、東ティモール政府の運営管理能力強化を暗黙のコンディショナリティとした(同国政府も好意的に受け入れて利用した)等の特色があったという主張や、一定の成果があったという見解もある。

分に考慮されていたか

東ティモールでの一連の支援は、一国で多様な援助スキームを有する日本の強みが発揮されていると評価できる。内外で日本の強みであると認識されている「人づくり」に当初からコミットし、治安等の問題で大規模な技術協力プロジェクトを実施できなかつた独立当初より、専門家派遣や研修受け入れを継続している。

また、限られた援助リソースをインフラ・農業等の重点分野に投下して費用対効果を高める一方で、そうした大型支援の裨益を受けにくい地域あるいは階層にリーチするスキームが活用されたことも特筆できる。具体的には、人づくり支援の代表格と言える技術協力による行政官のスキル強化や大学工学部の支援の他、草の根無償による地方村落、教育、母子保健、農業技術指導、障がい者支援等が該当する。

日本に技術的な優位性があるインフラ分野（水、道路や橋）や農業分野（灌漑、農業技術指導）に独立当初から継続的な支援を続けていることも、比較優位性の考慮が十分になされているとみなすことができる。現地調査においても、東ティモール政府や他ドナーからは日本が比較優位を活かした支援をしていると評価する声が大勢を占めた。一方で、警察部門の支援は、技術的には日本に比較優位がある（警察制度、人材育成等）と考えられるが、日本側の国内事情（注：（1）イの第4パラグラフ参照）により十分活用出来ていないのが現状である。

6-2-2 結果の有効性・インパクト

（1） 目標の達成度

今回の評価ではプロジェクト・レベルにおける有効性の検討は行わなかったため、ここでの記述は東ティモールに対する国レベルの支援政策が平和構築という結果にいかなるインパクトを及ぼしたのかを検証することとした。

（ア）対東ティモール支援方針が目標としていたことはどの程度達成されたか

これまで東ティモールの平和構築支援についての目標は必ずしも政策文書として明示されていないものの、第1回支援国会合以来くり返し日本が東ティモールを支援することの意義として述べられている、「東ティモールの平和と安定は、アジア太平洋地域の平和と安定のために重要。紛争の再発を防ぎ平和を定着させるための取組が必要」が上位目標であることが推定される⁸⁰。それに鑑み、東ティモールの紛争に対するリスクを示す「脆弱度指数」（第4章における分析参照）等では脆弱度が危険水域の20以上になることもなく、一定のインパクトが見られていることが確認されている⁸¹。現に、2006年の暴動再発以降、目立った紛争状況、治安悪化状況

⁸⁰ 例えば平成22年9月付外務省南東アジア第二課がまとめた「東ティモールの国造りに対する日本の支援」http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/easttimor/pdfs/j_shien.pdf

⁸¹ 第4章で使用した脆弱性指数(SFI)では、2006年に若干悪化して以降はSFI=15前後で順調に回復して

は確認されていない。ただし、UNMIT が撤退した後の治安見通しについては若干の不確定要因は依然残る。

(イ)特に、(日本の支援によって)西ティモール人、インドネシア系住民(旧ミリシア)との和解はどの程度進んだと考えられるか

現地調査での視察や聞き取りの範囲では、現時点で対立が残っているという情報は得られていない。また、この点に関する日本の支援による貢献の度合いは、本評価調査では断定できない。例えば上述の UNDP による RESPECT プログラムでは、元民兵をコミュニティ事業に巻き込んで実施したという成果が報告される⁸²一方で、外部評価によれば対立解消には実際の効果を発揮しなかったと指摘されている。⁸³CAVR についても、東ティモール国内においてもその効果については賛否両論が激しく先鋭化している。こうした活動が必要であったこと、それらの活動を実施するにあたってドナーとして支援する意義があったことには大きな異論は無いとしても、その実際の効果については各事業について慎重かつ客観的な事後評価が今後必要である。

また、東ティモールの中にも東西の人種・文化・経済的な差異が根強く残っているため、今後は一向に改善しない経済格差を原因として東西対立が先鋭化してくる可能性がある旨、複数の東ティモール人や民間や NGO の日本人から指摘があった。

こうした地域間の経済格差を是正する一方策として、主要な幹線道路を整備する日本のこれまで及び今後のインフラ支援が効果を発揮する可能性は高いと期待できる一方で、国全体としての産業振興等にも課題の多い同国において、道路整備のインパクトが地方経済の活性化にどれほど実際に波及するかは楽観することはできないことも指摘しておきたい。

(ウ)政策遂行は、対象となる課題解決全体に対してどの程度のインパクトを生みだしたか

数多くのドナーやプログラムが協調しつつ国づくりを続けている東ティモールにあって、日本の支援によるインパクトを取り出して推定するのは困難であることは繰り返し述べた通りである。

ただし他ドナーがあまり支援をしていない分野(道路等)では、比較的大きなインパクトを与えてきたと思われる。例えば、2004 年～2005 年に施工された「ディリ＝カサ道路補修計画」(無償資金協力)では、事前評価において、当該路線が車種を問わず通行出来る交通条件のよい道路となり、道路交通機能の回復が図られ、時間便益が増加・安全性が向上し、その結果として円滑な道路交通の確保により、市場へのアクセス・生活用品の運搬が容易となり住民生活が

いる。

⁸² 例えば、次の JICA 報告書などに同様の記載がある。

(<http://www.jica.go.jp/english/publications/reports/study/topical/promotion/pdf/01.pdf>)

⁸³ 同上

向上するうえ、道路周辺地域の経済・産業開発に資すると期待されている。また同時期の「ディリ上水整備計画」(無償資金協力)では、同じく事前評価において、ディリ市内の配水管整備区域に居住する 80,700 人に安全で良質な水が供給され、さらにその効果として水因性疾患の発生の抑制が期待されている。こうしたインフラ整備の計画通りの実施によって、経済・社会面で住民に裨益し、貧困削減に何かしらの貢献が果たされたことは間違いないであろう。また、特に同国における 2006 年の騒擾事件は雇用不安や改善しない貧困状況から不満を蓄積していた青年層がその中心にあったと一般的に理解されており、平和の定着に対するそうした負の要因の一部を逡減したと推定することも可能である。

一方で、外貨獲得手段たりえる産業がない、援助ドナーが大挙して常駐していることに伴う首都ディリに偏在するサービス業が雇用の中心である等の歪んだ経済基盤を鑑みれば、道路等の経済インフラ整備が必ずしも経済の活性化や雇用創出にはつながりにくいという懸念も、容易には払拭し得ない。石油基金による国庫収入が当面の国家財政を潤わせるという楽観材料はあるものの、教育や医療の充実・産業振興・行政/民間人材の育成等、インパクトを生み出すその他の必要条件にかかる中長期的な施策が確実に実施されなければ、日本の政策遂行のインパクトは限定的にならざるを得ない。

(エ) 自立的な復興・発展にどの程度貢献したか

人材育成の遅れの面から、支援の効果の自立発展性は今後の課題になっている。歴史的経緯から同国の経済セクターや行政部門は人材不足であり、その育成が独立後の復興開発援助を通じて十分になされてきたとは言い難い。

日本は同国の復興を支援し始めた当初から人材育成を重点分野の一つとして、研修受入・専門家派遣を含む技術協力や草の根・人間の安全保障無償を通じて、地道な技術移転やコミュニティ・ディベロップメントの支援をしてきた。しかしながら、それらは農業やインフラ分野における技術移転が中心であり、近い将来に国や地方を支える中核人材を育成するような、中長期的視野に立った支援(東ティモール大学工学部支援プロジェクトや公務員研修所機能強化プロジェクト)は 2006 年以降にようやく始まった段階⁸⁴である。その中で、東ティモール大学工学部支援プロジェクトは 2011 年 2 月からフェーズ 2 が始まり、今後のインパクトの増大が期待される。

(オ) 想定されていなかった正・負の波及効果はあったか

⁸⁴ 現地調査にて視察・ヒアリングした日本の NGO 職員(プライマリーヘルスケア支援)からは、農村部コミュニティにおける草の根支援でも同様の問題が指摘された。すなわち、課題分野に対処するスキルそのものを教えることと同等かそれ以上に、この国では基本的なマネジメント(仕事や資料の整理、報告・連絡・相談、時間や金銭への規律等)の習慣を育てていくことが必要であり、それなくして支援の効果も持続せず、現地コミュニティによる自立的な発展も期待できないとのことであった。

自衛隊残置機材(本評価対象の ODA の範疇ではない。また、日本側としては自衛隊撤収後も活用できるよう人材育成をしたが、東ティモール側人材レベル・体制として 受け止めきれていない側面もある様子)や、上述のディリ=カサ道路の一部の補修の質が悪かったと批判されているなど、目に見える機材や建造物を残すせいで、日本による支援の成果の持続性について批判されることがあった。

また上述した、「東西地域間の人種・文化・経済的な差異」を助長するような負の波及効果についても、本評価時点で明確に認められるものではないとはいえ、水面下で蓄積されている可能性を指摘せざるを得ない。日本の支援に限った問題ではないが、これまでの東ティモール支援は一般的に首都ディリを中心とする同国西部に集中してきた。こうした支援の偏りが東西格差を拡大させているという認識が(事実か否かに関わらず)広まることによって、国内に新たな対立の火種がくすぶるリスクは無視すべきでないと思われる。UNMIT が撤退した後の安定については、現大使ら日本大使館関係者からも多くの不安材料があるとの認識が示されている。

(3) 因果関係

(ア) 政策目的に対して、動員可能な資源や各事業の目標が乖離していなかったか

東ティモールの平和構築支援に対して動員可能な資源がどの程度であったかを客観的に把握することは、現在までの日本政府の省庁/事業体制や予算編成においては困難である。ただし上述の RESPECT プログラムについての外部評価では、RESPECT が掲げていた目標に対しては期間や予算があまりに少なかったという側面が指摘されている。またそこから導き出された提言として、日本の支援は複数セクターで点的な効果をあげるにとどまっており、面的なインパクトを出すにはセクターや対象事業を絞り込み、かつ5年以上等の中長期的な事業を実施する必要がある旨、指摘されている。

なお、現在外務省においても対東ティモールの国別援助方針を策定している過程で、重点分野を絞り込む方向で検討が進んでいる模様である。

(イ) 目標達成やインパクト発現を阻害する要因は何であったか

現地調査では、事業の直接的な成果を左右する原因としても、中長期的な自立発展を阻害する要因としても、東ティモールの人材不足が繰り返し指摘された。

例えば無償資金協力による橋梁や給水施設の補修事業では、現地労働力のスキル不足が品質や効率に大きく影響していた。またそうした施設の運用・保守を引き継ぐべき組織・人材も同国には圧倒的に不足してきた。

同国の復興段階では、インフラ補修をはじめとするハード面の支援が主たるニーズであったことは間違いないが、そうした支援の効果を持続させるための人材育成・組織づくりへの資源配分が十分だったかどうかについては、議論の余地があろう。

6-2-3 プロセスの適切性・効率性

(1) 日本国内における遂行プロセスの適切性・効率性

(ア) 関係機関間・部局間の協議・調整プロセスに問題はなかったか

在東ティモール大使経験者からは「日本政府には平和構築の支援に関する省庁横断的な司令塔的部局が存在しない」との指摘がなされている。外務省本省の ODA のに関する組織構造としては、過去はスキーム別に担当課が分かれていたが、国別の担当課に再編されて以降は、ひとつの国に対する ODA を原則ひとつの課で総合的・横断的に検討できるようにはなっている。また、外務省内の ODA と国連 PKO 間の調整については、国際協力局が ODA 政策を、総合外交政策局の平和協力室が国連 PKO 等国際平和協力に関する政策を所管しており、その調整を（東ティモールであれば）南東アジア第二課及び国別開発協力第一課が担当する。こうした組織構造と部局間の稟議プロセスにより、案件の重複がないか・スキーム間の補完ができないか等の調整は担保されている⁸⁵ようである。

しかしながらこのシステムだけでは、東ティモールにおける平和構築を ODA で支援する上で、各スキームを総覧して最も効率的な組み合わせを検討し調整することまでは期待できない。ましてや、外務省と他省庁との間での調整ともなると、一元的に司る組織は存在していない。国内側で平和構築支援に関する各種調整を担う一元的な窓口がないことは、政策遂行プロセスの効率性に影響を与えたことが推測できる。

こうした課題に対して現東ティモール大使は、省庁の垣根を超えて包括的・効率的に政策調整できるよう、一つの布石として両国間首脳レベルの共同プレスステートメントの発出に尽力した。同プレスステートメントでは、外務省による ODA にとどまらない、包括的な協力方針が確認されており、日本側が抱える組織制度上の壁を乗り越えるための有効な施策であると考えられる。

(イ) 支援全般をモニタリングする仕組みが構築・運営されてきたか

対東ティモール支援においては、ODA 全般が平和構築の支援に該当しており、基本的な ODA 政策の遂行をモニタリングする仕組みが構築・運営されてきたかどうかの問題となる。これについては第5章で述べた通り、個別事業の評価が中心となっているが、すべてが網羅されているわけではない。

支援政策全体のモニタリングについては、モニタリングという概念で構築された仕組みではないものの、前述したように年一回等の支援方針の擦り合わせ・策定プロセスがそれを代替し

⁸⁵ 援助をスキーム別ではなく、国ごとに横断して有機的連関を図る目的で、国際協力局に国別開発第一課、二課、三課がそれぞれ設置された。

ているようである。本評価では東ティモールの支援においてとりわけモニタリングが問題となったケースは確認されなかったが、政策の遂行過程でチェックをかけ適時適切に対処していくための仕組みが備わっていないため、現地大使や本省側担当者の個性や力量に影響される懸念がある。

(ウ)関係機関・部局に十分な資源が割り当てられていたか

外務省へのヒアリングでは、一般論として、大使館職員が国際機関経由の支援への関心が低い傾向があるとの指摘があった。この点に関して東ティモールについては、大使館では通常業務において国際機関が関係することが多く、他国と比べて業務量に占める割合は高いため、自ずと関心は高いはずであるとの認識が示された。

また、草の根無償という日本の特徴的なスキームを持続的に活用するべく人員配置等の方策が見直されるべきであったとのコメントが得られた。現地の事情やニーズを熟知し人的ネットワークを有する人材を任用できればこのスキームが生きてくるが、常にそうした人員配置ができていたわけではないが、この2~3年、東ティモールのNGO経験者や東ティモールで活動してきた日本NGOの経験者を草の根無償の人員として雇用・配置してきている。

(エ)タイミングの良い支援をしてきたか、面的な効果を発揮してきたか(非 ODA 事業との連携を含む)

タイミングについては、一般的には日本は(確実だが)遅いと言われており、外務省でもその評価は認識している。ただし、東ティモールについては、国の規模や日本との関係と比べれば、毎年15億~20億円の供与をしているのは手厚く、それだけ地域の平和維持に日本が重点をおいている裏返しとも言えるとの見解が外務省から示された。また、独立して以降の約9年間、各事業案件については特に大きな遅滞があったとも認められない。

非 ODA 事業との連携については、国連 PKO との連携が戦略的になされていない課題は東ティモールでも一般的に該当する。防衛省と外務省での戦略レベルでの連携等、上述の共同プレスステートメントの発出で布石が打たれた段階だと言えよう。ただし自衛隊残置機材の活用(必ずしも狙った通りの効果を上げたとは言い難いものの)、自衛隊による道路補修を無償資金協力で再補修し技術協力で維持管理能力を強化してきたこと等、連携を図った支援を模索してきた事実も指摘できる。

また、UNMIT を通じた警察支援と、JICA の支援スキームを通じた警察部門に対する支援とでは、両方とも警察という点では重なっている。UNMIT は撤退までに現地警察の能力強化を行うことがマンドートであり、当初より支援活動を続けている。他方、JICA も受け入れ研修・講師派遣の形で当該分野を支援している。両者には連携の余地が様々考えられるが、実施主体の目的・使命や想定するタイムスパンが異なる等の課題もあり、十分に連携できているとは言えないであろう。

(オ) 継ぎ目のない支援、効果に連続性のある支援をしてきたか

東ティモールにおいては、まず同国の選挙に対して継ぎ目なく支援を実施してきた。これは日本からの選挙監視要員の派遣ともあいまって効果の連続性が認められる。また、道路・港湾・灌漑・大学工学部施設といったインフラについては、自衛隊による補修や緊急無償による国際機関経由の改修の効果を持続させるため、開発調査、技術協力プロジェクト、アドバイザーへの個別専門家派遣等の各種スキームを組み合わせ活用し、維持管理能力の強化をはかってきた実績がある。

こうした連続性を指向する政策遂行プロセス自体は積極的に評価できる面である一方、同国の人材不足が主な原因となって十分に効果が発揮されたかどうかは議論の余地が残る。各事業の事後評価において人材育成の持続的な効果発現が達成されているかどうかの評価された暁には、こうした一連の支援の適切性も改めて見直されるべきであろう。

(2) 被援助国との協議・調整プロセスの適切性

(ア) 被援助国や受け皿機関との協議・調整プロセスに問題はなかったか

現地調査や国内でのヒアリングを含め、対東ティモール支援については特に問題が観察されなかった。

協議・調整プロセスそのものではないが、治安が安定して発展の具体的・可視的な効果が求められ始めている同国においては、日本の支援がニーズを満たす効果をあげていることを東ティモール国民向けにアピールすることが、引き続きの支援を円滑に行う上で極めて重要である（日本向けの説明責任を果たす上でも、複雑で多方面にわたって取り組みがなされる平和構築支援の実際と、そこでの活動状況・効果を可視化する努力は十二分に行われなければならない）。この観点では、現大使が経済協力の広報を重視し、東ティモール政府首脳・高官や現地マスメディアと密にコミュニケーションを交わしていることは極めて積極的に評価できる。

(イ) 東ティモール側の関係機関・部局に十分な資源が割り当てられていたか

目標達成やインパクト発現を阻害する要因として既に論じたように、人材は常に不足していた。特に、自立発展性を担保するための技術的な支援を受け取る人材が常に枯渇した状態であることは、現地調査においても東ティモール政府およびドナー側各機関から指摘された。

(3) 他ドナーとの協議・調整プロセスの適切性

(ア) 支援の役割分担、重複回避に関する協議・調整の実施プロセスに問題はなかったか

上述したように、東ティモールでは積極的なドナー協調が図られるには至っておらず、形式

的な、各ドナーによる支援事業の重複排除のみを目的としたボトムアップによる調整が主だった旨が複数の現地関係者から指摘された。

そのような状況下、日本側としては各種ドナー会合に積極的に参加しているという認識が示される一方で、他ドナー関係者からは、日本が日本の知見をベースに、もっと政策協議の場に出てリードしてほしいとの提言も聞かれた。

(イ) 支援の共時的・通時的な連携が図られ、成果の持続発展や相乗効果をもたらしてきたか

他ドナーとの関係では、このような事例は特に観察されなかった。ただし、規模は小さいものの、オーストラリア等他ドナーが支援している NGO に日本も草の根・人間の安全保障無償等によって支援している例（農村地域での職業訓練や障がい者施設）があり、現地視察・ヒアリングによれば当該 NGO からは複数ドナーが支援をすることで資金的な直接効果のみならず、自分たちの活動分野に注目が集まる効果があるとの積極的な評価が聞かれた。

今後は日本として円借款を供与する方向で調整が進んでおり、その際には ADB との連携が既に検討されている。

6-2-4 対東ティモール平和構築支援政策の評価の結論

東ティモールに対する平和構築支援は、緊急人道援助と復興開発支援の ODA については、時局に応じて柔軟に、日本が持つ様々な支援メニューから適切なものを駆使して同国のニーズに応える支援を実施してきたと評価できる。同国政府関係者、国民、現地ドナー関係者からも総じて日本の支援については高く評価されている。

一方で、「開発支援の ODA」という限定を取り払って考えれば、国連 PKO との連携や、ODA の中でも警察等の治安部門等を含めた支援という観点から、明示的で一貫した政策は策定されておらず、策定・遂行のための効率的な調整システム・プロセスが存在しなかったと指摘できよう。2005 年から重点分野の一つとなっている「平和の定着」への ODA 支援規模も、まだ小さい状況である。

その他の重点分野として支援してきた人材育成については、当初より研修受入等により復興期の喫緊のニーズに応えてきたと評価できる一方で、今後の自立的な発展段階を担う人材が育っていないことが課題として残る。インフラ及び農業については、初期の緊急援助から復興開発段階における補修や運営維持管理能力向上支援まで、継ぎ目なく行われた。ただしこれらの支援については、より上位・最終的な目標である、人々の収入向上や平和の定着に対するインパクトに結実するために満たされなければならない条件が他に数多くあり、現時点では最終的な評価を下すことには慎重になる必要があるものの、暴動が再発した 2006 年当時と比較すれば、脆弱性指数などにみられる紛争リスクは改善をみている

政策プロセスについては、日本国内においても現地の援助コミュニティにおいても、事業案件間の重複の排除・相互補完といった調整は問題なく行われてきた。他方で包括的な平和構築支援を実現するためには省庁横断的な司令塔機能の必要性が指摘されている。また日本がプ

レゼンスを持つインフラや農業セクターにおいては、援助協調を牽引する期待も高まっていることが確認された。