

第2章 東ティモールの政治・経済状況の概観

2. 1 政治史

1975年、インドネシアは、人口およそ50万人の小さな貧しいポルトガルの植民地であった東ティモールを占領・併合した。その後、20年間、東ティモール独立革命戦線

(FREITILIN)はインドネシアの占領に抵抗した。1999年5月にスハルト政権が崩壊すると、インドネシア新政府の要請を受けて、東ティモールの将来について決定する国民投票が国連によるモニタリングの下で実施された。

1999年8月30日に実施された国民投票において、東ティモールの人々の圧倒的多数は、自治拡大の受入れを拒否し、独立を支持した。しかし、その直後、インドネシア国軍の支援を受けたと思われる民兵組織が抵抗運動を起こし、破壊の限りを尽くした。この際、数多くの東ティモール人が殺害され、人口の半数以上は国内避難民となり、他にも15万人前後の人々がインドネシア領西ティモール等の国外に難民として流出したり、強制移住させられた。インフラは破壊され、東ティモールの公共建造物の70%以上が破壊された。復興が進んだとはいえ、未だに、破壊され、焼け落ちた建物が首都ディリの至る所に見られる。

1999年9月、騒乱が始まってから2週間後、国連安保理決議に基づいて、治安回復・維持のための多国籍軍が展開された。その後、1999年10月、インドネシア政府は、1975年に東ティモールを併合するとした宣言を無効とする決議を議会で可決し、国連東ティモール暫定行政機構(UNTAET: United Nations Transitional Administration in East Timor)樹立への門戸を開いた。東ティモールが独立国となった2002年5月まで、国連は平和を維持し、UNTAETが事実上の政府としての役割を果たした。現在、国連は少数の平和維持軍とサポート・ミッションを残留させてはいるものの、主権を有する議会制政府が大統領および首相の下で機能しており、経済的、社会的課題に全力で取り組んでいる。

2. 2 経済社会情勢

東ティモールの経済は2000年には年率8.0%、また2001年には13%の成長を遂げたが、この成長の大半は、今は撤退・減少しつつある多くの外国人の存在や支援、および紛争直後の復興活動のおかげである。2002年には実質GDP成長率は3.0%に鈍化し、2003年には3.0%のマイナス成長であったと推計されている。2004年の成長率は1%と予測されている(IMF(2004))。しかし、東ティモール沖合には、海底油・ガス田があり、この開発により、数年以内には経済が一気に押し上げられることが期待されている。

現在、東ティモールの正式通貨は米ドルであり、このことで、東ティモール政府は、未だ処理能力を有していない金融政策を回避することができている。しかし、ドルの使用は、東ティモール政府が自国の金融政策や為替レートに対するコントロールを殆ど有していないことも意味している。米ドルと1対1の価値を持つ東ティモール硬貨が発行されてはいるが、

短期的には、自国通貨を導入する計画はない。実際のところ、東ティモールにおいては、政府の銀行・給与局（BPA: Bank and Payment Authority）が中央銀行としての役割を果たし、東ティモールで営業する4つの商業銀行を監督しているが、BPAは東ティモールにおける通貨供給量についてはほとんどコントロールできていない。

2001年に実施された世帯調査は、貧困率が41%で、貧民のおよそ85%が農村部に居住していることを示している。全体として教育水準は低く、読み書きができるのは人口の約43%に過ぎない。小学校就学率は若干増加し、現在約76%だが、初等教育の普遍化は達成されておらず教育の質も依然として低い。平均寿命は57歳と推定されるが、乳幼児死亡率は出生児1,000人あたり80人と高い。東ティモールの二大重大疾病であるマラリアと結核はごく一般的である。

東ティモールが抱える社会的問題に鑑みれば、同国の国家予算配分における優先分野は、保健、教育および都市雇用である。独立以降、国家予算の35%が保健および教育に配分されている。

石油およびガス以外の産業としては、コーヒーが主要な輸出産業であり、オーストラリア、ヨーロッパ、日本、米国等に大量に輸出されている。ドナーから派遣された専門家達によれば、動物、キャンドルナッツ・オイル、コプラなども近隣諸国向けの輸出品目として高い潜在性があり、特にインドネシアは最大の市場となる可能性がある。しかし、インドネシアは依然として輸入障壁が高く、それが障害となり、商品の密輸を促進している。オーストラリアも近隣国の1つだが、農産物輸入について極めて制限的なルールを適用している。

独立前の国連統治期間中に施行された賃金政策、当時の高い労働需要およびかなり規模が大きくかつ給与レベルの高い公共部門が、労働市場を歪め、東ティモールの安価な単純労働の潜在的比較優位性を徐々に失わせた。その結果、東ティモールの賃金はインドネシアよりもかなり高く、対外投資の阻害要因として作用する可能性がある。公式の失業率データは入手できないが、ドナーは、ディリにおける失業率は20%（若年男性については43%）に達すると推定している。これに加えて、高い電気代（0.2ドル/キロワット）、規制の枠組みおよびリース規則の欠如、非効率的な司法制度が、民間セクター開発の主要な制約要因となっている。

こうした制約にもかかわらず、政府は、バユ・ウンダン（Bayu-Undan）石油・ガス田開発につき外国人投資家と生産物分与契約を締結した。さらにまた、ティモール・テレコムは投資を呼び込んでおり、銀行および保険部門も追随するであろうと見られている。

2. 3 石油

共同開発機関との暫定取り決めを通じて、バユ・ウンダン（Bayu-Undang）田における石油生産は既に順調に進行している。さらに大量の埋蔵量を有するグレーター・サンライズ（Greater Sunrise）田における生産もまた開始された。オーストラリアとの国際合意が実現すれば、東ティモールの石油およびガス資源は莫大な収益を生み出すと予測され、上手く管理・運営されれば、ドナーの援助への依存度を低下させるものと期待されている。

最新の推計では、2002/2003 会計年度における東ティモール政府の石油・ガス収入は、総額で 2950 万米ドルであったと報告されている。石油の世界市場価格次第であるが、2004/2005 会計年度の石油・ガス収入は、総額で約 4420 万ドルに達すると予想されている (IMF(2004))。もし、石油・ガスの市場価格が上昇すれば、東ティモールのドナーへの依存度は低下し、それとともに東ティモール政府の政策に対するドナーの影響力も減少するであろう。ただし、東ティモールが石油収入を管理する十分な能力を構築する前に、多くの石油・ガス収入がもたらされれば、いわゆる「資源の呪縛 (resource curse)」が潜在的危険となってくるであろう。

東ティモールの石油・ガス埋蔵量は、およそ 20 年間に亘って収益をもたらすと予測されている。しかし、政府支出が収入の許容範囲を超え、持続不可能な経常支出を負担せざるを得ないような事態になったり、財政規律が崩れたりするようなことがあれば、莫大な石油収益の見通しは、良くも悪くも作用することになる。東ティモールは、多くの豊富な資源国に共通して見られてきた「資源の呪縛 (resource curse)」を回避する決意を強く持っているようであり、IMF の支援の下に、ノルウェーの例に基づいて、石油基金を設立しようとしている。東ティモールの石油基金は、当初、2003 年 12 月までに設立される予定であったが、現在では 2005 年の半ばくらいというのが妥当なところであろう。東ティモール政府は、説明責任および透明性がこの基金の基盤であると明確に述べている。ドナー、IMF、および多くの NGO は、この発言を信用するに足るものであると捉えている。

2. 4 国家開発計画 (NDP: National Development Plan)

東ティモールの国家開発計画 (NDP: National Development Plan) は、貧困削減および経済成長のための長期展望を示している。これは、貧困削減戦略ペーパー (PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper) と同様の包括的文書であり、意欲的な開発戦略を提示し、また明確な長期目標を示すものである。

NDP は、主として制度構築 (特に基礎教育制度の構築)、保健、インフラ、雇用創出、統治改善、国内治安維持に重点を置いている。NDP は、東ティモール政府の 120 名の上級スタッフが外国人アドバイザーと緊密に協力しつつ策定したものであり、東ティモールの長期展望を提示するもので、ドナーおよび東ティモール政府関係者によって高く評価され、重要な指針となっている。

東ティモール政府は、NDP 作成期間中、国内外の NGO、民間および公共部門の利益団体ならびに教会代表者を含む、東ティモール社会の幅広い階層の人々と協議を重ねた。ある概算によると、40,000 人もの人々が何らかの形で作成過程に関与したということである。NDP には多くの目標が掲げられているが、最重要の短期 (会計年度 2002 年～2006 年) 目標は、(1) 急速、公平かつ持続可能な経済成長、(2) 貧困削減の二つである。多くの貧困削減戦略にしばしば見られるように、この NDP は実施にかかる細かな事項を提示しておらず、目標間の優先順位も十分に示していない。しかし、この NDP は、TSP にとって大いに必要とされ

る明確かつ具体的な枠組みを提供するとともに、東ティモールの人々に対して自国の開発に対するオーナーシップ意識を与えてきている。

2. 5 ドナーの役割と協調

ドナーの東ティモール問題への関与は、1999年9月に開催されたワシントンにおける非公式会合に始まる。この会合は、紛争後の援助戦略およびプログラムについて議論することを目的として、東ティモール人の代表、二国間ドナー、国連機関の参加を得て開催された。また、同年12月には東京において第一回東ティモール支援国会合が開催され、ドナーから総額5億2000万米ドルの援助がプレッジされた。また、同会合においては、異なる国際機関が管理する2つの基金を設立することが承認された。一つの基金の下、総額で約3億4300万ドルが独立までに国連により管理され、もう一つの基金の下では総額で約1億7700万ドルが世界銀行およびアジア開発銀行（ADB）により共同管理されてきた。

国連が管理する基金は経常支出を手当てするためのものであり、一方、東ティモール信託基金（TFET: Trust Fund for East Timor）として知られる世界銀行/ADBの基金は、復興・再建プロジェクトに使用されてきた。東ティモールが独立し、国連による暫定統治が終了したのに伴い、経常支出基金にあった資金は、東ティモール政府に引き継がれ、現在では、東ティモール統合基金（CFET: Consolidated Fund for East Timor）と呼ばれる東ティモールの国家予算に相当する基金の下で管理されている。TSPの資金はCFETの一部を構成する。その一方で、CFET予算とは別と見なされているTFETの資金提供に基づく復興・再建プロジェクトは、引き続き実施されている。

マネジメント戦略の一つとして、世界銀行は、紛争後の復興のためのドナーの資金をプールしたが、このことはドナー協調および管理の効率化に貢献した。東ティモール側のオーナーシップは、個々のプロジェクトにより異なるが、東ティモールの人々は、プロジェクト形成に関与し、また、世界銀行およびADBがTFETの下での個々のプロジェクト実施のために設立したプロジェクト管理ユニット（PMU: Project Management Unit）には東ティモールの人々が配置された。

復興活動の進捗状況をモニターするために首都ディリで毎月開催されてきたドナー会合や年二回開催（現在は年一回）の支援国会合は、ドナー協調の雰囲気醸成し、“良いドナー協調”の前例を確立した。重要なこととしては、ドナーの事務所が置かれている首都ディリが小さな都市であることから、ドナー関係者間の非公式な関係が容易に形成され、あらゆる点から見て極めて協力的な関係が構築されているということが指摘できる。これらの要因は、ドナー間を調整するための東ティモール政府の負担を軽減し、同政府が国家の安定確保と平静な状況の回復という優先順位の高い課題に取り組むことを可能ならしめることに寄与した。

調査チームは、東ティモール政府関係者の関与の度合いが、個別の復興プロジェクトよりもTSPの方においてより深くなっていることを確認した。多くの復興開発プロジェクトが実施されてきたが、緊急に紛争後の復興・再建を進めるという短期目標を実現するために、また、東ティモール政府が存在しなかったために、ドナー側が全体的なマネジメント効率を

上げることと引き換えに、東ティモールのオーナーシップが犠牲になった。欧州委員会（EC）が TFET について実施した評価の暫定結果においては、このようなトレード・オフ関係が確認されている。概して、TSP の目的は、紛争後の緊急な復興開発という TFET の目的とは異なっていることから、TSP の下ではこのような問題は回避されてきた。

現在、東ティモールにおいて、多くのドナーは、二国間援助を実施するとともに、TSP に対する資金拠出も行っている。もっとも、TSP への拠出規模はドナーによって異なっている。

2. 6 USAID の役割

USAID は、1999 年 9 月の騒乱と破壊の後、東ティモールに対して 4100 万ドルを供与した。その後、米連邦議会は毎年 2500 万ドルの予算を東ティモールに対する援助資金としてイアーマークしており、そのうち年間 400 万ドルは、少なくとも 3 年間の間、TSP に対して拠出されることとなった。米国の TSP に対する貢献は、2002～2004 会計年度までの間“公共国際機関贈与”の世界銀行へ拠出という形で実施されることになっている。従って、USAID の貢献は、法的には、一つの活動またはプロジェクトと見なされている。もっとも、その他すべての点では、TSP は事実上、プログラム型援助の一つの形態であるといえる。TSP 以外にも、USAID の東ティモール・プログラムの下では、経済再活性化および民主制度構築のための支援が行われている。これは、USAID の“Transition Strategy”というスキームの下で実施されている。承認待ちの状況であるが、新しい対東ティモール支援戦略が決定されれば、この戦略の下で現行プログラムに対する支援は継続され、新たに保健サービス部門の支援も行われることになっている。

2. 7 日本の役割

日本は TSP への貢献は行っていないが、1999 年以降、復興開発と人道支援を目的として多額の資金供与を行ってきた。日本による支援の優先分野は、インフラ、農業および人材開発である。東ティモールに対する最大の二国間ドナーの一つとして、日本は、1999 年以降、総額 1 億 9000 万ドルを上回る援助を実施してきた。

日本は、道路、港湾、灌漑システムおよび給水システムを復旧するプロジェクトに対して援助を供与してきた。日本は、また、これらの施設を維持したり、農業生産能力を向上させたりするための技術協力を実施してきた。加えて、日本は、東ティモールの国内外で公務員、エンジニア、技術者等に対する研修コースを実施してきた。

日本は、東ティモールに対するプログラム型援助として、2003 年には約 240 万ドルのノン・プロジェクト無償資金協力を実施し、また 2004 年には同じスキームを用いて約 450 万ドルの支援を行った。この支援は、物品購入のための資金を供与するものであり、東ティモール政府は、当該資金を用いて購入した物品を売却して得られた資金を自国の開発目的に使用することができるというものである。