

令和3年度外務省 ODA 評価

東ティモール国別評価
(第三者評価)

報告書

令和4(2022)年3月

評価主任:日本国際平和構築協会理事長 長谷川 祐弘

アドバイザー:早稲田大学社会科学総合学術院教授
山田 満

学校法人 早稲田大学

はしがき

本報告書は、学校法人早稲田大学が、令和3年度に外務省から実施を委託された「東ティモール国別評価」について、その結果をとりまとめたものです。

日本の政府開発援助（ODA）は、1954年の開始以来、途上国の開発及び時代とともに変化する国際社会の課題を解決することに寄与しており、今日、国内的にも国際的にも、より質の高い、効果的かつ効率的な援助の実施が求められています。外務省は、ODAの管理改善と国民への説明責任の確保という二つの目的から、主に政策レベルを中心としたODA評価を毎年実施しており、その透明性と客観性を図るとの観点から、外部に委託した第三者評価を実施しています。

本件評価調査は、日本の対東ティモール援助政策全般をレビューし、日本政府による今後の対東ティモール援助の政策立案、及び効果的・効率的な実施の参考とするための提言や教訓を得ること、さらに評価結果を広く公表することで国民への説明責任を果たすことを目的として実施しました。

本件評価は、評価主任（日本国際平和構築協会 長谷川 祐弘理事長）、アドバイザー（早稲田大学社会科学総合学術院 山田 満教授）、学校法人早稲田大学で構成される評価チームが実施しました。評価主任である長谷川教授には評価作業全体を総括・指導いただき、アドバイザーの山田教授には、東ティモールについての専門家として、適切な調査・分析、報告書作成に当たって必要な助言をいただきました。また、国内調査及び現地調査の際には、外務省、独立行政法人国際協力機構（JICA）はもとより、現地政府機関や各ドナー、民間企業関係者など、多くの関係者からもご協力をいただきました。ここに心から謝意を表します。

最後に、本報告書に記載した見解は、本件評価チームによるものであり、日本政府の見解や立場を反映したものではないことを付記します。

令和4年3月

学校法人早稲田大学

東ティモール国別評価＜概要＞

評価の実施体制

評価者（評価チーム）

・評価主任：長谷川 祐弘 日本国際平和構築協会理事長

・アドバイザー：山田 満 早稲田大学社会科学総合学術院教授

・コンサルタント：学校法人 早稲田大学

評価対象期間：2016 年度～2020 年度

評価実施期間：2021 年 8 月～2022 年 2 月

現地調査国：東ティモール



東ティモール国立大学工学部での授業風景

評価の背景・対象・目的

東ティモールは、2002 年 5 月の独立を機に外交関係を開設し、2022 年 5 月をもって約 20 年が経過する。同国は ASEAN 加盟を目指しており、日本が推進する自由で開かれたインド太平洋(FOIP)の観点からも外交的な重要性を増している。

本評価は、過去 5 年間(2016～2020 年度)の日本の対東ティモール政府開発援助(ODA)政策及びそれに基づく支援を評価し、今後の日本の対東ティモール ODA 政策の立案や実施のための提言や教訓を得るとともに、評価結果の公表を通じて、国民への説明責任を果たすことを主な目的とする。

評価結果のまとめ

・開発の視点からの評価

(1) 政策の妥当性(評価結果：高い)

■ 検証項目 1：日本の上位政策との整合性

日本の東ティモール支援政策は国別援助方針(2012)で掲げた重点支援分野(経済活動活性化のための基盤づくり、農業・農村開発、政府・公共セクターの能力向上)、国別開発協力方針(2017)で掲げた重点支援分野(経済社会インフラの整備・改善、産業の多様化の促進、社会サービスの普及・拡充)のいずれも基本方針である持続的な国家開発の基盤づくりを支援してきたという点で整合している。

■ 検証項目 2：東ティモールの開発政策・ニーズとの整合性

日本の対東ティモール支援政策は、「戦略開発計画 SDP」(2011～2030)と概ね整合しており、とりわけインフラ開発、農業の産業化・市場化、日本での研修・留学など人材育成と整合性が高い。

日本の東ティモールに対する復興・支援政策の重点分野は一貫して、インフラ整備、農業、人材育成であり、社会の安定化と石油収入による経済水準の向上にともない、開発ニーズもより高度化した。

■ 検証項目 3：国際的な優先課題との整合性・他ドナー支援との関連性

日本の支援の重点分野は SDGs に一致している。インフラ整備分野においては世銀、ADB との協力が特に整合的であり、インフラ整備を重視する ADB 案件(国道 1 号線)の協調融資における協力関係が特に顕著であった。

■ 検証項目 4:日本の比較優位性

東ティモールにおける日本の比較優位性が発揮された分野(高等教育支援など)とそうでない分野(道路建設など)で差異がみられた。

(2)結果の有効性(評価結果:高い)

■ 検証項目 1:重点分野における日本の支援実績(インプット)

日本の対東ティモール支援は、支援金額の観点から大きな貢献をしている。

■ 検証項目 2:開発課題ごとの日本の ODA 実績と貢献(アウトプット)

各開発課題は実現途上にありアウトプットが一部目に見える形で実現しつつある一方で、事業レベルでは費用超過や期限延長を行っており、効率性・持続性に一部課題が残る。

■ 検証項目 3:重点分野に対する効果(アウトカム、インパクト)

各開発課題に対する取り組みを通じ、経済社会基盤(インフラ)の整備・改善、産業の多様化の促進、社会サービスの普及・拡充について一部効果が発現している。

(3)プロセスの適切性(評価結果:高い)

■ 検証項目 1:日本の対東ティモール国別開発協力方針策定プロセスの適切性

日本の対東ティモール ODA 政策は、おおむね適切なプロセスを経て策定された。

■ 検証項目 2:日本の対東ティモール ODA 実施プロセスの適切性

日本の対東ティモール ODA の実施プロセスは、基本的な実施体制の整備・運営と、ニーズ把握、日本の対東ティモール支援重点分野にもとづく個別案件の実施、モニタリング・評価、広報が適切に行われていた。

■ 検証項目 3:日本の対東ティモール ODA の実施における協調・連携

開発他アクターとの協調・連携が適切に行われていた。

*(注)レーティング: 極めて高い/高い/一部課題がある/低い

・外交の視点からの評価

(1)外交的な重要性

日本の対東ティモール ODA は、自由で開かれたインド太平洋 (FOIP)、質の高いインフラ、人間の安全保障に貢献する。さらに、日本の資源安全保障外交のツールとして ODA は引き続き実施する意義がある。

過去の二国間の首脳会議・閣僚会議において、日本の ODA に対する感謝の意が東ティモール側から示されており、両国の友好関係促進にとって重要な役割を果たしている。

(2)外交的な波及効果

東ティモール政府の国際社会における日本の立場の支持、日本の東ティモールにおける可視化、友好関係の促進には一定程度の効果をもたらした一方、両国の経済関係強化や民間企業の進出については一部課題が残る。

評価結果に基づく提言

- (1) 「質の高い」ODA 供与による、東ティモール経済の離陸支援
- (2) LDC 卒業を見据えた環境インフラへの支援拡充
- (3) 外国人技能実習制度と連携した、職業人・産業人の育成
- (4) 「投資先として選ばれる国」づくりのための環境整備と観光資源の推進
- (5) 「強靱なインフラ」づくりのため、インフラセクター全体を俯瞰した政策的貢献
- (6) 東ティモールの統治能力を強化するために日本の ODA の戦略的拡大

目次

はしがき	1
東ティモール国別評価<概要>	2
東ティモール地図	5
東ティモール国概要	5
第1章 評価の実施方針	6
1-1 評価の背景と目的	6
1-2 評価の対象	6
1-3 評価の実施方法	7
1-3-1 評価の方法	7
1-3-2 評価の実施期間・手順	8
1-4 評価実施上の制約	9
1-5 評価の実施体制	9
第2章 東ティモールの概況と対東ティモール ODA 動向	11
2-1 政治体制	11
2-1-1 政治動向	11
2-1-2 外交	11
2-2 経済状況	12
2-3 東ティモールの開発政策	13
2-4 対東ティモール ODA 動向	14
2-4-1 二国間支援の動向	14
2-4-2 多国間支援の動向	14
2-5 日本の対東ティモール ODA 動向	15
2-5-1 日本の対東ティモール ODA 政策	15
2-5-2 日本の対東ティモール ODA の実績	15
第3章 評価結果	17
3-1 開発の視点からの評価	17
3-1-1 政策の妥当性	17
3-1-2 結果の有効性	20
3-1-3 プロセスの適切性	29
3-2 外交の視点からの評価	32
3-2-1 外交的な重要性	32
3-2-2 外交的な波及効果	34
第4章 提言	36
4-1 評価結果に基づく提言	36

東ティモール地図



Map No. 4111 Rev. 11 UNITED NATIONS
November 2011 (Colour)

Department of Field Support
Cartographic Section

(出所) United Nations (2011 年)

東ティモール国概要

国名	東ティモール民主共和国
面積	約 1 万 4,900 平方キロメートル(東京、千葉、埼玉、神奈川の合計面積)
人口	約 130 万人(出典:世界銀行 2021 年報告書)
首都	ディリ
民族	メラネシア系とパプア系。その他マレー系、中華系など、ポルトガル系を主体とする欧州系及びその混血など
言語	公用語: テトゥン語、ポルトガル語 実用語: インドネシア語、英語 方言: 約 30
宗教	カトリック: 97.6%、プロテスタント: 2%、ムスリム: 0.8%

(出所) CIA Factbook (2020) 及び外務省「東ティモール基礎データ」(2022)

第 1 章 評価の実施方針

1-1 評価の背景と目的

外務省 ODA 評価は、ODA の管理改善と国民への説明責任の確保を目的とし、主に政策レベル、プログラムレベル及びプロジェクトレベルの評価に分類される。東ティモール国別評価¹(以下、本評価)は、政策レベルの国別評価に該当する。国別評価は、当該国に対する ODA の実施状況を検証し、当該国への日本の ODA 政策にフィードバックするとともに、当該国への日本の ODA に対する日本国民の理解を促進することを主な目的としている。

東ティモールは、2002 年 5 月の独立を機に外交関係を開設し、2022 年 5 月をもって約 20 年が経過する。独立以降、東ティモールは、石油・天然ガス収入の支えにより高い経済成長率を達成してきたが、2020 年のコロナ禍では厳格なロックダウンの実施により、感染率を抑え込むことに成功した一方、マイナス約 7%超の落ち込みを経験した。同国は ASEAN 加盟を目指しており、日本が推進する自由で開かれたインド太平洋(FOIP)の観点からも外交的な重要性を増している。

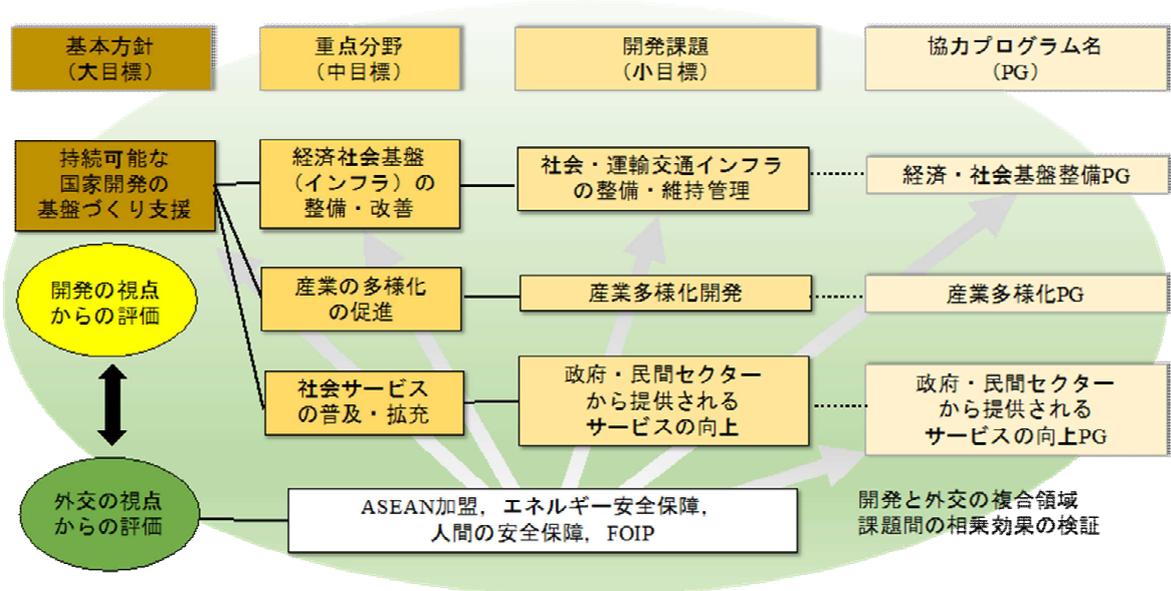
令和 3 年度「東ティモール国別評価」は、20 年間の外交関係を踏まえつつ、2016～2020 年度の日本の対東ティモール ODA 政策及びそれに基づく支援を評価し、日本の対東ティモール支援政策立案や実施のための提言や教訓を得ることを目的とする。また、評価結果の公表を通じて国民への説明責任を果たすとともに、東ティモール政府や他ドナーに評価結果をフィードバックする。

1-2 評価の対象

本評価は、過去 5 年間(2016～2020 年度)の日本の対東ティモール ODA 政策及びそれに基づく支援を評価対象とする。個別の案件は、2016 年度から 2020 年度に交換公文(E/N)締結または E/N 締結後、実施中の案件を分析対象とする。

日本の対東ティモール国別開発協力方針(2017 年 5 月)で示された、「持続可能な国家開発の基盤づくり支援」(大目標)、①経済社会基盤(インフラ)の整備・改善、②産業の多様化の促進、③社会サービスの普及・拡充(中目標)に加え、外交の視点として ASEAN 加盟、エネルギー安全保障、人間の安全保障、自由で開かれたインド太平洋(FOIP)の視点を加えた目標体系図(ロジックモデル・図 1)を作成した。

¹ 東ティモール国別評価は初めてとなるが、2010 年に同国の事例を中心としたテーマ別評価(平和構築)を実施済である。



(注)FOIP:自由で開かれたインド太平洋

図 1 日本の対東ティモール ODA 政策の目標体系図(ロジックモデル)

開発と外交は二分されるべきものではなく、両分野の複合領域ないし課題間の相乗効果についても留意する。さらに、2020 年は世界経済がコロナ禍による破壊的影響を受けたこともあり、介入対象のプログラム内部のロジックに限定せず、最終的に意図された効果実現にむけて政策がいかなる影響を果したのかというセオリーオブチェンジ(TOC)の概念を一部採用することが望ましいと判断した。

1-3 評価の実施方法

1-3-1 評価の方法

本評価では、ODA 評価ガイドライン(2021 年 6 月)に準拠し、開発の視点から、①政策の妥当性、②結果の有効性及び③プロセスの適切性を基準とした評価とともに、日本の国益上の観点を踏まえ、外交の視点から、①外交的な重要性及び②外交的な波及効果を基準とした評価を行った。各評価基準における検証項目は表 1 のとおりである(評価の視点、評価基準、検証項目・指標、情報収集先・情報源の詳細を整理した評価の枠組は別冊参照)。

表 1 評価の視点・基準と主な検証項目・内容

評価の視点	評価基準	DAC 評価基準換算	検証項目・内容の概要
開発	政策の妥当性	妥当性、整合性	対東ティモール ODA の日本の上位政策、国際的な優先課題、被援助国の開発ニーズ、他ドナー（新興ドナー含む）の援助政策、日本の比較優位との整合性
	結果の有効性	整合性、有効性、インパクト、持続性	政策のインプットからアウトプット、アウトカム・インパクトのロジックに沿った効果発現の状況（インパクトの評価については他ドナー支援、コロナ禍外的要因の影響を加味）
	プロセスの適切性	効率性	援助政策策定プロセス、援助実施プロセス、援助実施体制の適切性（他ドナー・機関、多様な援助主体との連携）
外交	外交的な重要性	整合性	対東ティモール ODA が日本の国益への貢献にどのように貢献することが期待されるか
	外交的な波及効果	整合性	対東ティモール ODA が日本の国益の実現にどのように貢献したのか

（出所）評価チーム作成

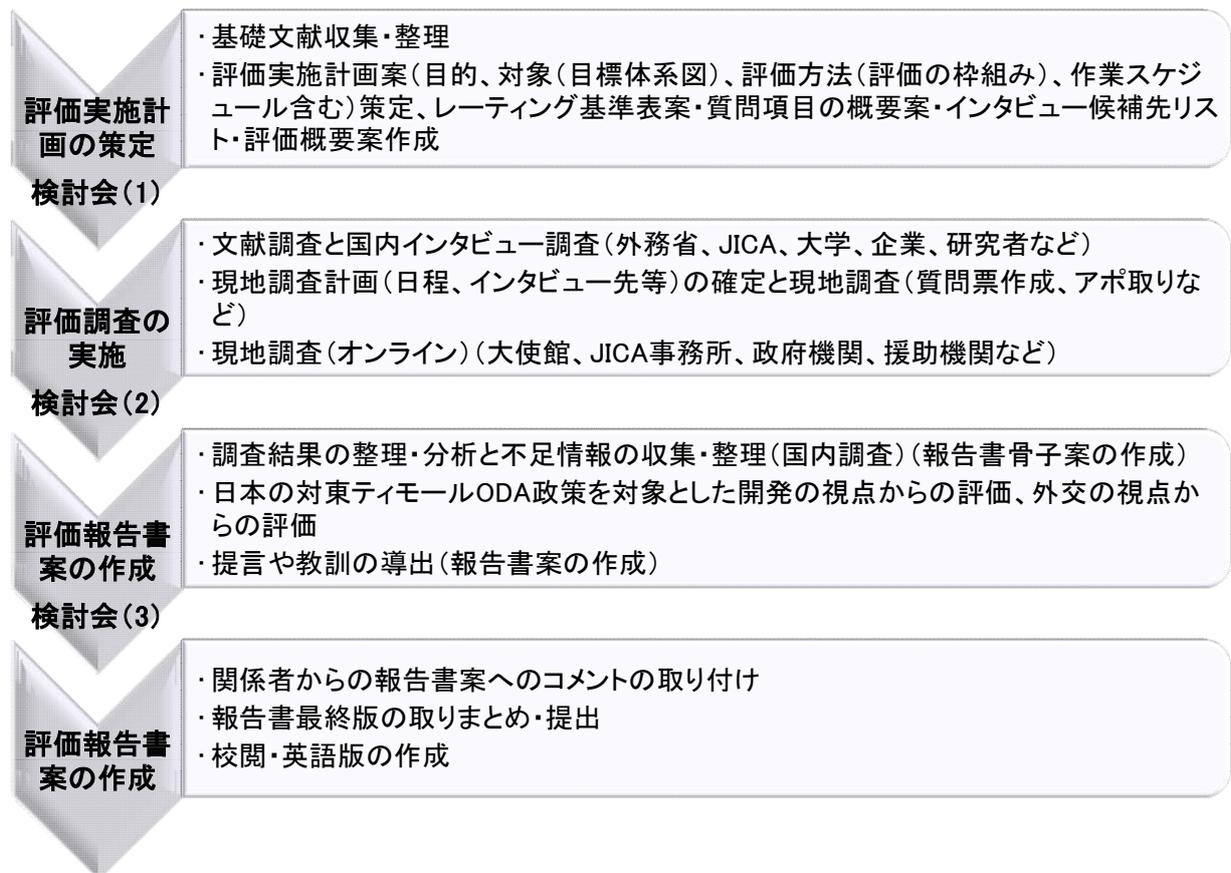
開発の視点からの評価・3 評価基準（①政策の妥当性、②結果の有効性、③プロセスの適切性）に関しては、ODA 評価ガイドブック（2021 年 7 月）に規定された、「開発の視点からの評価 レーティング表」のレーティング基準に従い、「極めて高い」「高い」「一部課題がある」「低い」の 4 段階の評語レーティング²を行った。なお、「外交の視点からの評価」についてはレーティングを行わない。

また、各評価基準は複数の検証項目から構成されているところ、各評価基準のレーティングの判断根拠として、評価チームでは独自に、検証項目ごとに「高い」、「中程度」、「低い」の 3 段階の評語サブレーティングを付した。

1-3-2 評価の実施期間・手順

本評価の調査期間は、2021 年 8 月から 2022 年 2 月までである。本評価調査の実施フローは図 2 のとおりである。第 1 回検討会（2021 年 8 月）において、評価の実施計画を完成させ、リモートによる国内調査（2021 年 9 月～12 月）、現地調査（2021 年 10 月～12 月）を断続的に実施し、これら調査で収集したデータ・情報の整理、分析を行い、第 2 回検討会（2021 年 12 月）、第 3 回検討会（2022 年 1 月）での議論を経て報告書本文（和文・英文）・別冊（和文）を完成させた。

² 旧 ODA 評価ガイドライン（第 13 版）（2020 年 6 月）に代わり ODA 評価ガイドライン（2021 年 6 月）、ODA 評価ガイドブック（2021 年 7 月）が策定され、従来の文字レーティング（A、B、C、D）は廃止された。



(出所)評価チーム作成

図 2 評価調査の実施フロー

1-4 評価実施上の制約

新型コロナウイルスの影響で、現地渡航が実施できず、遠隔での現地調査を行った。案件視察は現地在住の本邦コンサルタントが実施し、在東ティモール日本大使館を通じて関連省庁に対し質問票を送付・回収、ならびにオンライン・ヒアリングを実施した。

1-5 評価の実施体制

本評価は、次のチームメンバーで構成される評価チームにより実施した。評価主任、アドバイザーの指導の下、コンサルタントが評価に必要な情報収集、整理、分析を行った。3回にわたる検討会では、外部有識者(同志社大学政策学部 山谷清志教授)、外務省及び JICA の関係課室も交え、評価の枠組み、方向性及び妥当性などについて議論を積み重ねた。現地調査及び国内インタビュー調査の一部には、上記評価チームに加え、外務省大臣官房 ODA 評価室担当官がオブザーバーとして参加した。

表 2 評価チームの構成

担当	氏名	所属・役職
評価主任	長谷川 祐弘	日本国際平和構築協会 理事長
アドバイザー	山田 満	早稲田大学社会科学総合学術院 教授
総括／ 評価分析 1	大門 毅	学校法人早稲田大学 国際平和戦略研究所 所長 (早稲田大学国際学術院 教授)
副総括／ 評価分析 2	上杉 勇司	同 シニア研究員 (早稲田大学国際学術院 教授)
評価分析 3	稲田 十一	同 シニア研究員 (専修大学経済学部 教授)
現地調査 1	樋口 洋平	特定非営利活動法人 沖縄平和協力センター(OPAC) 東ティモール事業総括
現地調査 2	丹羽 千尋	同 東ティモール事務所 現地業務調整員

(出所)評価チーム作成

第2章 東ティモールの概況と対東ティモール ODA 動向

2-1 政治体制

2-1-1 政治動向³

東ティモールは国連東ティモール暫定行政機構(UNTAET)による統治を経て、2002年5月20日に独立を達成、2022年には独立20周年を迎える。2006年の武力衝突と2008年の大統領・首相襲撃事件には国際的注目が集まったが、2009年5月に国連警察から国家警察への警察権が返還されて以降、比較的治安は安定している。2010年4月(2011年7月発表)には国づくりの基本となる「戦略開発計画」(SDP)(2011年～2030年)が策定され、本格的な国づくりに着手した。

2017年にフランシスコ・グテレス・ル・オロ大統領(任期5年)が選出され、2022年3月には大統領選挙が行われる。米国やEUは選挙監視団を派遣予定であり、コロナ禍下での初の選挙を滞りなく実施するのが課題である。東南アジアではマレーシアにつき最も民主的な政治体制⁴を実現している。

ガバナンスの国際比較では(別冊1-1-7参照)、ASEAN諸国や紛争経験国の中で、治安、権利保護、政権の正統性において高い水準を維持する一方、対外依存や社会資本形成においてこれら諸国の平均を下回っている。もっとも、2010年の外務省第三者評価(平和構築の支援の評価)(東ティモール事例)で指摘された法秩序・法執行の制度化など、引き続きガバナンス分野での課題は残る。

2-1-2 外交

東ティモールはポルトガル語圏諸国共同体(CPLP)との友好関係を維持している。2011年3月、ASEAN加盟を正式に申請した東ティモールは、正式加盟を目指して取組を続けている。なお、同国は、2005年7月、ASEAN地域フォーラム(ARF)に加盟し、2007年1月東南アジア友好協力条約(TAC)に署名した。

日・東ティモール関係は、東ティモールが独立を回復した2002年5月20日に国家承認したことから始まる。同日、首都ディリに大使館(在インドネシア大使館の兼館)を開設し、2004年1月、在東ティモール大使館は実館となった。2002年4月の小泉総理の訪問以来、折に触れて閣僚が同国を訪問しており、2015年以降は中谷防衛大臣(2016年6月)、河野外務大臣(2018年10月)が訪問している。東ティモール側からはシャナナ・グスマン大統領、ラモス＝ホルタ大統領が数度来日しているほか、2015年以降もル

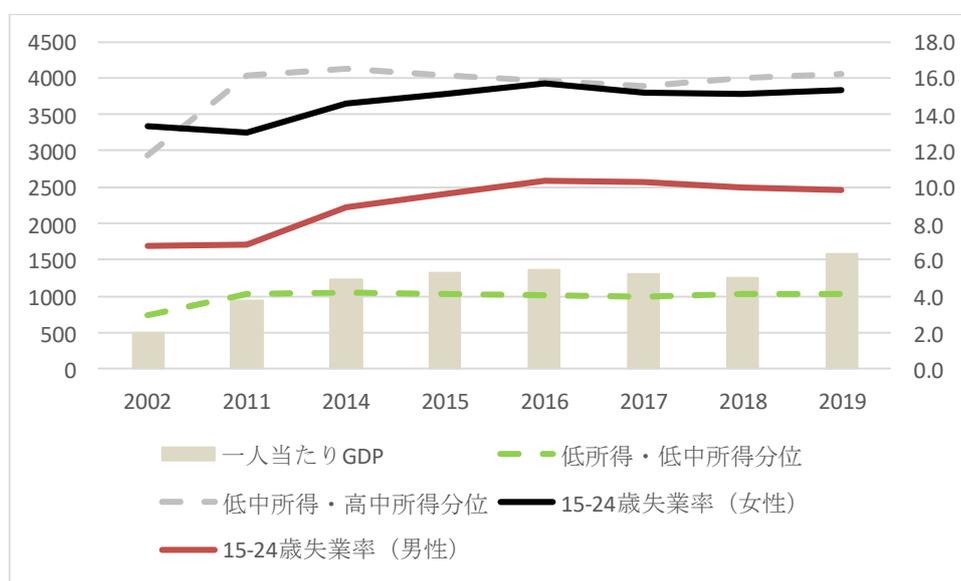
³ 外務省(2022)「東ティモール基礎データ」、同(2010)「平和構築のための支援の評価」

⁴ アジア太平洋地域における「完全なデモクラシー」(Economic Intelligence Unit 2020)は上位から、ニュージーランド(1位)、オーストラリア(2位)、台湾(3位)、日本(4位)、韓国(5位)の5か国のみ。東ティモールはマレーシア(6位)に次ぎ7位である。

アク大統領(2016年3月)、シャナナ・グスマン(元大統領・首相)指導相兼戦略投資相(2016年10月、2021年11月)などの要人の来日が継続している。

2-2 経済状況

東ティモール経済は石油収入に依存している。2018年、オーストラリアとの海上境界設定条約⁵が成立し、石油収入は2019年から同国のGDPに計上されることとなった。石油基金法(2005年制定、2011年改訂)で定められた推定持続化収入(ESI)(石油資源の3%上限)を超過した補填(要国会承認)を行いつつ財政(歳入)の大半を依存してきた。非石油部門としてはサービス業(観光業)、建設業、農業だが、2020年にはコロナ禍の影響で観光収入が激減した。産業構造の多角化はSDPにも掲げられた国家目標である。



(出所) World Development Indicator (World Bank 2021)

(注) 左軸は所得水準(米ドル)、右軸は失業率(パーセント)を示す

図3 東ティモールの収入・雇用状況

独立時には一人当たりGDPは世銀分類上、低所得国分位以下であったが、2010年代後半には低中所得分位になり、SDPでは2030年までに高中所得分位までの所得倍増を目指している。若年層(特に女性)の失業率が高止まりし、雇用吸収できる産業育成が鍵を握る。

⁵ Treaty Between Australia and the Democratic Republic of Timor-Leste Establishing Their Maritime Boundaries in the Timor Sea(2018年3月6日調印、2019年8月30日発行)。同条約により両国の海上境界は両国海岸線からの中間線に定められ、現行のバユ・ウングダガス田及びバッファロー油田・キタン油田からの収入は東ティモール側に帰属し、将来のグレーターサンライズガス田の収入は7~8割東ティモールに帰属することとなった。(詳細は別冊参照)

対外経済関係では、恒常的な入超状況で、石油・天然ガスを除く輸出品の大半はコーヒー豆である。直接投資は微増傾向にある。なお、輸出先トップは日本⁶で、輸入品の大半はインドネシアから輸入している。

投資環境に関する世銀 Doing Business 調査(190 개국調査)⁷では、同国は契約履行、不動産登記において最下位群に甘んじている。このため、法執行が課題である。また、脆弱国指数(SFI)ランク(179 개국中、脆弱性上位 52 位)(2020 年調査)によると、東ティモールの脆弱性は紛争経験国や近隣国と比較して、治安や、権利保護、正当性などにおいて勝る一方、対外依存や社会資本において他国より劣る傾向があるため、制度インフラを整備し、対外依存からの脱却を図る必要がある。

人間開発指数(HDI)では、東ティモールは 141 位の下位群に甘んじている。HDI の算定根拠となる、一人当たり GNI(2017 年 PPP 換算)は、4,440 米ドル(女性 4,486 米ドル、男性 4,395 米ドル)(2019 年、以下同)、出生時平均余命は 69.5 年(女性 71.6 年、男性 67.5 年)と比較的高水準にあるものの、就学予測年数が 12.6 年(女性 12.2 年、男性 13.0 年)、平均就学年数が 4.8 年(女性 3.8 年、男性 5.6 年)と低水準であるためである。教育の機会・質を向上させるとともに、教育へ投資収益率を挙げる必要がある。投資収益率が上げれば、教育・技能訓練を行う動機付けにもなる。

2-3 東ティモールの開発政策

東ティモール政府は、2011 年 7 月に国会での承認を経たのち、SDP を発表した。策定にあたってはシャナナ・グスマン首相が全国 65 の全ての郡を巡り、各地域の住民と直接討議を行った。2030 年までに、経済の脱石油依存を通じて上位中所得国入りすることを目指している。短期(2011~2015 年)、中期(2016~2020 年)、長期(2021~2030 年)の段階を踏みつつ、以下骨子とするセクター・課題別目標が数値目標とともに示されている。(詳細は別冊参照)

社会関係資本:教育・人材育成、保健、社会的包摂、環境、文化・遺産
インフラ開発:道路・橋梁、水・衛生、電力、港・空港、通信
経済開発:農村開発、農業、石油、観光、投資
制度的枠組:治安、国防、外交、司法、公共部門・グッドガバナンス、執行
マクロ経済の方向性:我々の経済ビジョン

2020 年は中期目標の完成年であり、SDP の中間的成果が評価・検討されるべき時期であったが、コロナ禍という想定外の事態が発生したため、東ティモール政府としての自己評価を実施するには至っていない。今後、中間的目標・目標年の再設定を含めた国民的議論が必要であろう。

⁶ コーヒー豆輸出先(2020 年)1 位カナダ、2 位米国、3 位日本である。

⁷ 世銀担当者による Doing Business 指数(2016~2020 年)の不正疑惑が発覚し、今後の調査を中止することとなった。(2021 年 9 月世銀理事会決定)

東ティモール政府としては、SDP は 2015 年に策定された持続的開発目標 (SDGs) とも整合しているとの立場をとっており、日本政府としても両目標の達成を図りつつ、持続可能な国家開発の基盤づくりを支援するため、経済社会基盤 (インフラ) の整備・改善、産業の多様化の促進、社会サービスの普及・拡充を支援の重点分野としている。

2-4 対東ティモール ODA 動向

2-4-1 二国間支援の動向

2011 年～2019 年の OECD・DAC 報告 ODA 累積支出額では、オーストラリアが約 6.2 億米ドルのトップドナーで、2 位の日本 (約 2.4 億米ドル)、3 位の米国 (約 2.3 億米ドル) を大きく離している。2002 年～2010 年には、オーストラリア (約 6.2 億米ドル)、ポルトガル (約 4.4 億米ドル)、米国 (約 2.9 億米ドル) であった。韓国や中国などの新興ドナーも近年存在感を増している。

表 3 二国間ドナーの ODA 供与額 (支出総額、単位: 百万米ドル)

国/年	2002～ 10年計	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2011～ 19年計
1.オーストラリア	616.4	77.0	80.5	86.1	75.8	64.3	58.0	66.0	56.8	52.6	617.1
2.日本	146.1	20.3	14.4	20.7	19.1	21.5	36.7	24.9	32.1	49.1	238.9
3.米国	291.6	41.4	24.2	21.8	30.6	19.1	21.2	23.8	23.1	28.1	233.3
4.ポルトガル	440.4	24.9	19.3	16.0	16.3	14.0	15.5	15.9	15.4	14.7	152.0
5.ニュージーランド	45.0	7.6	7.8	8.2	9.3	15.3	10.9	11.0	12.8	13.5	96.4
6.韓国	8.6	7.4	8.0	3.7	3.9	9.1	12.2	11.4	6.6	11.5	73.6
中国 (非公式)		9	13.5	n.a.	15	63	n.a	1.2	na	na	

(出所) Creditor Reporting System (OECD 2021) (中国以外)、AidData (2021) (中国)

(注) 上位 6 か国及び中国 (OECD/DAC 定義上、非 ODA を含む) 実績値 (2019 年基準)

2-4-2 多国間支援の動向

多国間支援では、1 位から欧州連合 (EU) (2011 年～2019 年累計約 1.8 億米ドル)、アジア開発銀行 (ADB) (同約 1.3 億米ドル)、世銀 (同約 0.6 億米ドル)、UNDP (同約 0.1 億米ドル) である。

表 4 多国間ドナーの ODA 供与額(支出総額、単位:百万米ドル)

国/年	2002～ 10年計	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2011～ 19年計
1.EU	122.8	77.0	80.5	86.1	75.8	64.3	58.0	66.0	56.8	52.6	178.0
2.ADB	1.5	20.3	14.4	20.7	19.1	21.5	36.7	24.9	32.1	49.1	130.5
3.世銀	28.2	41.4	24.2	21.8	30.6	19.1	21.2	23.8	23.1	28.1	63.0
4.UNDP	17.7	24.9	19.3	16.0	16.3	14.0	15.5	15.9	15.4	14.7	12.2

(出所) Creditor Reporting System (OECD 2021)

(注) 上位 4 ドナー実績値(2019 年基準)

2-5 日本の対東ティモール ODA 動向

2-5-1 日本の対東ティモール ODA 政策

日本の対東ティモール支援は 2002 年の独立回復から 2010 年までの「復興期」と、2011 年に SDP を策定し、中所得国入りした経済が 2030 年の上位中所得国入りをめざす「離陸途上期」に分けることが可能である。復興期には、自衛隊施設部隊による道路の維持補修など非 ODA 介入を動員し、人間の安全保障を念頭においた「平和の定着」支援を行った。第 1 回支援国会合(1999 年 12 月)を東京で開催し、2002 年 4 月には小泉総理が訪問するなど日本のプレゼンスが高まった。

2016 年 3 月、東京で行われた安倍総理・ルアク大統領首脳会談において両首脳は、民主主義、自由、法の支配などの基本的な価値の共有が二国間関係の重要な基礎をなすことを再確認するとともに、復興期の協力関係を民間セクターの役割を含めた離陸途上期の協力関係に強化していくことで一致し「成長と開発のための進化したパートナーシップ」共同声明⁸を発出した。

2017 年 5 年には、対東ティモール国別開発協力方針を改訂し、「持続可能な国家開発の基礎づくり支援」を基本方針とし、重点方針として、①経済社会基盤の整備・改善、②産業の多様化の促進、③社会サービスの普及・拡充の 3 つの分野を掲げている。

2-5-2 日本の対東ティモール ODA の実績

形態別支援実績は以下のとおり、円借款は 1 件(国道 1 号線整備事業)のみである。

⁸ “Advanced Partnership towards Growth and Prosperity” (15th March 2016)
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000139857.pdf>. 2022 年 1 月 26 日アクセス。

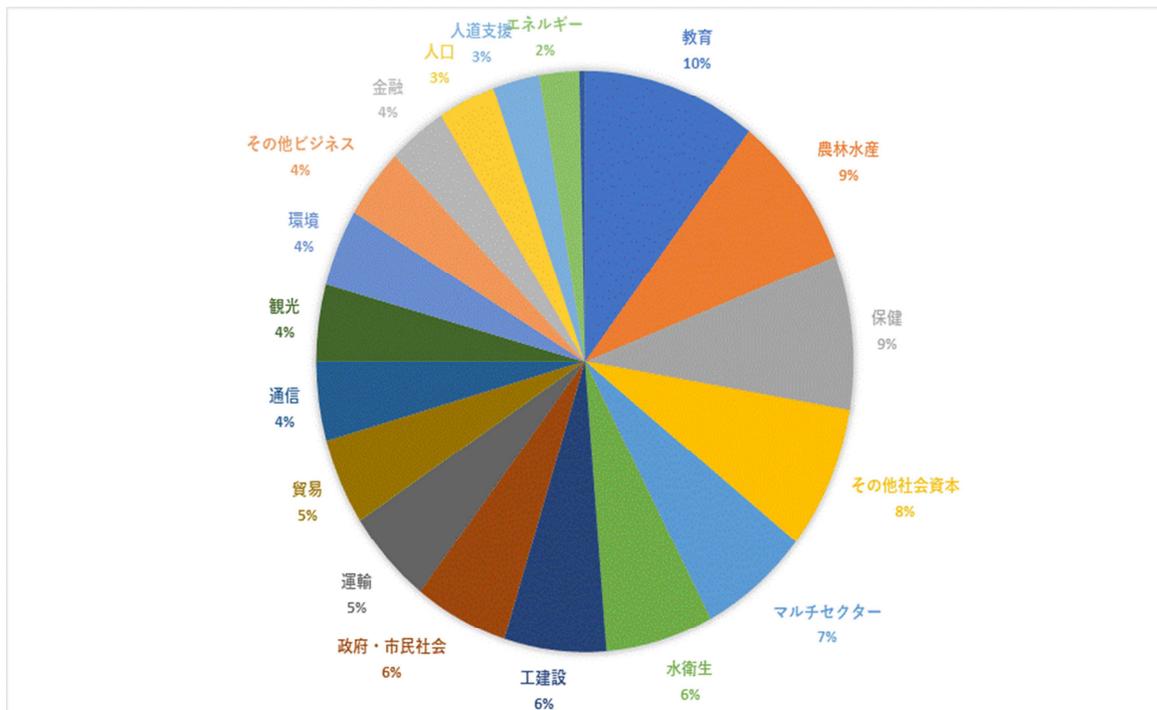
表 5 日本の対東ティモール ODA 実績件数及び金額(E/N ベース、単位：億円)

年度	円借款		無償資金協力				技術協力 件数	
	件数	金額	件数	うちN連	草の根	UN連携		金額
2011	1	52.78	11	2	7	1	3.94	0
2012	0	0	15	4	9	0	2.40	0
2013	0	0	17	4	10	1	5.56	1
2014	0	0	16	4	9	0	17.92	1
2015	0	0	12	4	3	0	40.57	1
2016	0	0	14	5	6	1	13.42	3
2017	0	0	13	4	6	0	34.23	0
2018	0	0	15	4	6	2	16.40	0
2019	0	0	15	4	9	0	3.17	0

(注) N 連＝日本 NGO 連携無償協力、草の根＝草の根・人間の安全保障無償、UN 連携＝国際機関連携の略であり、特段言及なきものは JICA 実施の無償資金協力。技術協力は『ODA 国別データ集』に記載の技術プロジェクトのみを掲載し、個別専門家・研修などは記載しない。

(出所) 外務省(2012～2020)『ODA 国別データ集』

セクター別支援状況では、日本は OECD/DAC 分類上、全セクターへの支援をバランスよく行っている(図 4)。その点、ポルトガルが教育セクター、米国が農業など、支援重点分野に絞って支援を行っているのとは対照的ある。表 5 が示すように、N 連や草の根を中心に、日本の支援の大半が 1 件当たり 1 億円以下の小規模の無償資金協力であり支援分野が多岐にわたることがその背景にある。



(出所) Credit Reporting System (OECD 2021)

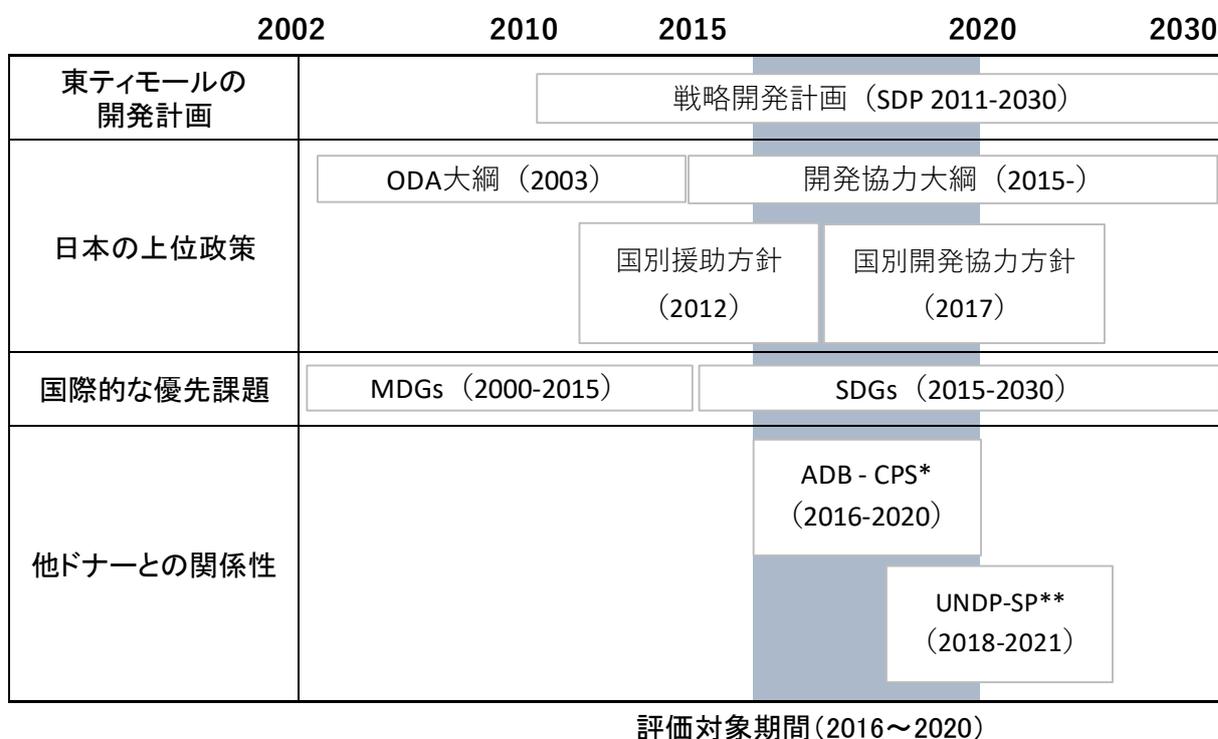
図 4 セクター別支援状況(2011～2019 年累積支出ベース)

第3章 評価結果

3-1 開発の視点からの評価

3-1-1 政策の妥当性

本項目では、日本の対東ティモール ODA の「政策の妥当性」を評価することを目的として、あらかじめ設定した検証項目として、(1)日本の上位政策との整合性、(2)東ティモールの開発政策・開発ニーズとの整合性、(3)国際的な優先課題との整合性・他ドナー支援との関連性、(4)日本の比較優位性について検証する。なお、日本の対東ティモール ODA 政策は、2012 年、2017 年策定の対東ティモール国別開発協力方針を取り上げた。



(注) *Country Partnership Strategy ** Strategy Plan の略

図 5 開発関連政策の変遷

(1) 検証項目1:日本の上位政策との整合性(結果:整合している)

日本の東ティモール支援政策は開発協力政策「開発協力大綱」(2015)の基本方針(とりわけ非軍事的協力による平和と繁栄への貢献、人間の安全保障の推進)、重点政策(とりわけ質の高い成長と貧困撲滅、普遍的価値の共有・平和で安全な社会の実現)に沿っている。

また、国別援助方針(2012)で掲げた重点支援分野(経済活動活性化のための基盤づくり、農業・農村開発、政府・公共セクターの能力向上)、国別開発協力方針(2017)で

掲げた重点支援分野(経済社会インフラの整備・改善、産業の多様化の促進、社会サービスの普及・拡充)のいずれも基本方針(大目標)である持続的な国家開発の基盤づくりを支援してきたという点で整合している。

(2) 検証項目 2: 東ティモールの開発政策・ニーズとの整合性(結果: 整合している)

(ア) 東ティモールの開発政策との整合性

日本の対東ティモール支援政策は、SDP で掲げられた中長期の目標・重点政策と概ね整合しており、とりわけインフラ開発、農業の産業化・市場化、日本での研修・留学など人材育成と整合性が認められる。さらに、SDP は SDGs と対応しており、国際開発目標との整合性も高い。

一方、民間セクターや貿易分野あるいはガバナンス分野への支援は相対的に低い。世銀 Doing Business Index (World Bank 2020)によれば、東ティモールは 190 か国中 181 位⁹で、特に契約不履行(最下位の 190 位)など法執行の不備が根深い問題として指摘される。また、公共部門における職員の能力向上や維持管理能力の向上については、まだまだ改善の余地が多く、一層のガバナンス分野の支援が求められる。

(イ) 東ティモールの開発ニーズとの整合性

日本の東ティモールに対する復興・支援政策の重点分野は 2000 年(第 3 回東ティモール支援国・ブリュッセル会合)より一貫して、インフラ整備、農業、人材育成であり、2005 年から平和の定着が追加されたが、社会の安定化と石油収入による経済水準の向上に伴い、開発ニーズもより高度化した。産業多様化と社会サービスの拡充が東ティモール経済の離陸にとって必要である。

国家優先課題の中でも独立当初より認識されている清廉で効率的な政府・グッドガバナンス(良い統治)、質の高い公共サービスがニーズとして認識されているが、商取引における法執行の不備・公共部門の能力向上には広義での人材育成による意識改革が不可欠である。

日本の対東ティモール支援は「社会サービスの普及・拡充」を重点支援分野の一つとしており、開発ニーズに沿ったものとなっており整合性は認められる一方、商取引の安全を確保するため、会社法を中心とする法整備ないしは法曹人材の育成など、司法分野へのよりきめ細かいガバナンス分野への支援も今後の支援の方向性として視野に入れるべきである。ガバナンス分野について、従来、日本は国連機関を通じた選挙支援などを行ってきたが、裾野を広げた支援を追加することの意義は大きい。

⁹ なお、アンゴラ 177 位、ハイチ 179 位、コンゴ民主共和国 180 位となっている。詳細は別冊参照。

(3) 検証項目 3: 国際的な優先課題との整合性・他ドナー支援との関連性(結果: 整合している)

(ア) 国際的な優先課題(SDGs)との整合性

国別開発協力方針(2017)(ないし国別援助方針(2012))で示された日本の対東ティモール支援・重点分野及び支援実績は SDGs に一致していることから整合性を有する。

(イ) 他ドナー支援との関連性

独立前(1999~2001年頃)や復興期(2002~2010年頃)においては、日本は支援国ドナー会議を主催するなど積極的な援助調整の役割を果たしたが、離陸途上期(2011年~)においては、新興ドナーの進出や民間主導の経済発展への方針転換もあり相対的にドナーとして日本が援助調整を主導する機会は少なくなった。

一方、インフラ分野においては ADB との協調融資(国道 1 号線整備計画)を通じた協力が特に整合的である。すなわち、1) プロジェクトレベルでの補完性(国道 1 号線の協調融資); 2) 日本が施工管理(円借款)しつつ ADB が工事資金提供; 3) ADB が国道 1 号線全体のモニタリングを(事実上)実施、という意味での整合性である。日本の円借款で整備した国道 1 号線は、審査時に見積もった事業費を大幅に超過することになり、大幅なスコープ縮小を余儀なくされた。資金不足については東ティモール政府のみで賄うことができないため、ADB が追加融資を行った経緯がある。

(4) 検証項目 4: 日本の比較優位性(結果: 一部課題がみられる)

東ティモール国立大学(UNTL)工学部の新校舎建設(無償資金協力)は、日本の大学から教授などを専門家派遣(技術協力)して功を奏した事例である。資金協力と技術協力を有するドナーは、日本以外にも ADB を含め複数存在するため、日本の比較優位とは言えないが、高等教育分野での支援は日本以外のドナーは行っていないため日本の優位性が認められる。国際競争入札を経て建設された国道 1 号線では日本以外の企業が受注した。このことをもって、道路セクターの日本の比較優位性の有無を示すことにはならないものの、仮にあったとしても発揮できなかった事例といえる。

一方、インフラ分野において日本以外のドナーは、直接資金投入する旧来の開発パラダイムから官民連携(PPP)を積極的に推進する立場にシフトしており、ティバル港建設においても世銀グループの国際金融公社(IFC)が PPP 方式でオーストラリア援助も動員して実現した事例¹⁰は日本の東ティモール援助の方向性として示唆的である。

JICA では、PPP 方式を活用したインフラ整備事業を円借款スキームが制度化されており、途上国政府への融資、途上国国営企業への出資、事業に参画する日本企業・金融機関などに対しては、海外投融資での支援が可能であり、JICA 以外の PPP 支援方

¹⁰ フランス企業が投資し、中国企業が建設を請け負った事例である。

法としては、国際協力銀行(JBIC)の融資・保証、日本貿易保険(NEXI)による貿易保険などが想定されている。

<政策の妥当性のまとめ>

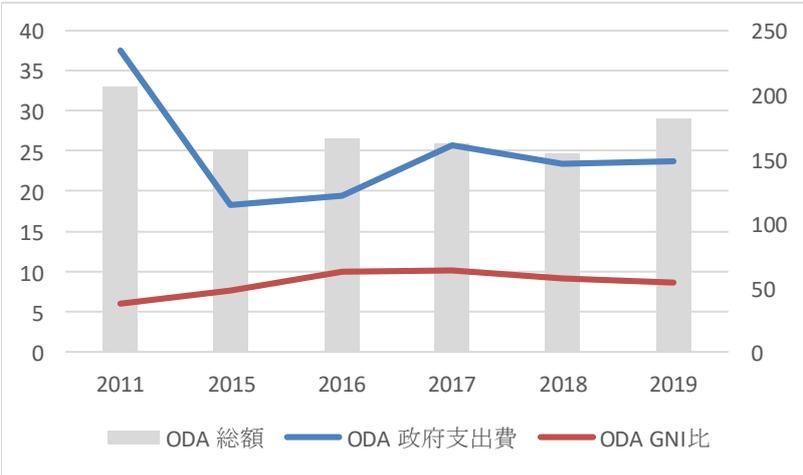
日本の上位政策との整合性、東ティモールの開発政策・ニーズとの整合性、国際的な優先課題との整合性・他ドナー支援との関連性がいずれも顕著であり、政策の妥当性は「高い」と判断される。

3-1-2 結果の有効性

本項目では、日本の対東ティモール ODA の「結果の有効性」を評価することを目的として、あらかじめ設定した3つの検証項目((1)日本のODAの実績と貢献(インプット)、(2)開発課題ごとの日本のODA実績と貢献(アウトプット)、(3)重点分野への支援の有効性(アウトカム、インパクト))について検証する。

なお、開発課題(小目標)や重点分野(中目標)について、定量的な目標値は設定されておらず、日本の支援による定量的なインパクトを検証することは困難であったことから、各開発課題に対する日本の支援実績(アウトプット)による貢献(アウトカム)を確認した後、重点分野との関連性を確認するほか、実施案件の当初目的の達成状況を確認することで、日本の対東ティモール ODA の結果、設定した目標の達成にどの程度貢献したか、検証した。

(1) 検証項目1:重点分野における日本の支援実績(インプット)

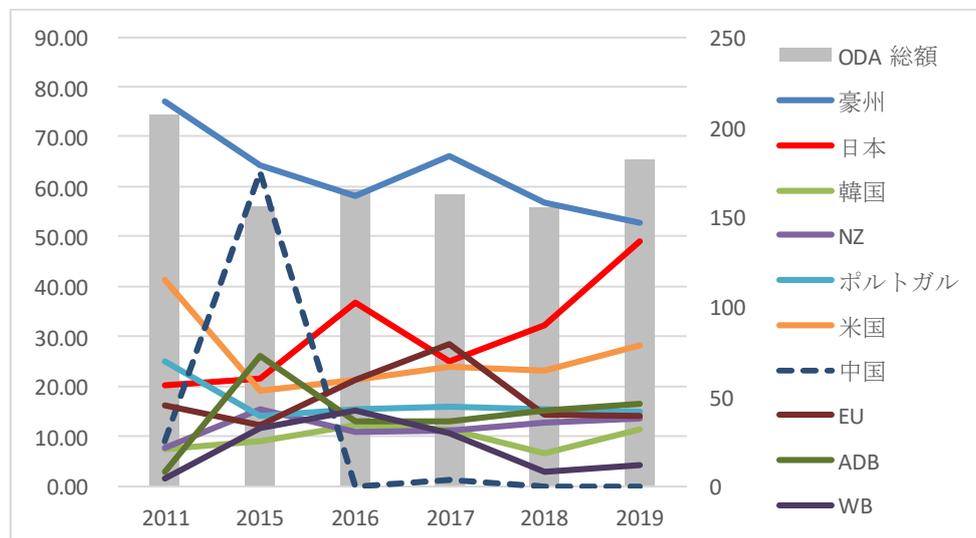


(出所)World Development Indicators (World Bank, 2021)

図 6 東ティモールの ODA 総額と政府支出(百万米ドル)・GNI に占める割合(%)

東ティモールの名目国内総所得(GNI)に占める ODA 資金の割合は 10%前後、一般政府最終消費支出に占める ODA 資金の割合は 20~25%程度であり、援助依存度はさほど高くない。

2011年～2019年のOECD・DAC報告 ODA 累積支出額では、二国間・多国間を含め、オーストラリアが約6.2億米ドルのトップドナーで、2位の日本(約2.4億米ドル)、3位の米国(約2.3億米ドル)を大きく離している。なお、復興期(2002年～2010年)には、オーストラリア(約6.2億米ドル)、ポルトガル(約4.4億米ドル)、米国(約2.9億米ドル)であった(表3、表4)。



(出所) Creditor Reporting System (OECD 2021) より、評価チーム作成

(注) 支出総額、名目値

図7 対東ティモール上位ドナーの ODA 金額(2015～2019年)の推移(単位:百万米ドル)

(2) 検証項目 2: 開発課題ごとの日本の ODA 実績と貢献(アウトプット、アウトカム)

2015年度以前に完了した案件で「事後評価報告書」が出されている案件の総合評価をみると、技術協力については、C 案件が4件、D 案件が2件、と総じて評価が低めである。その主たる原因は持続性にあり、政府の維持管理能力、計画やモニタリング能力などの不足・欠如が指摘されていた。その後の技術協力においては東ティモール政府のC/Pの能力強化支援が重視されてはいるが(例えば「道路維持管理水準向上プロジェクト(2016年～2019年)」「持続可能な天然資源管理能力向上プロジェクト(2016年～2020年)」など)、その能力向上がどの程度成果をあげているかについては、正確な評価は現時点では難しい。(道路案件や農業案件では道半ば、天然資源管理では政府職員に代替するスタッフとして有能なNGOを育成・活用、東ティモール大学工学部(東ティモール国立大学工学部能力向上プロジェクト・フェーズ2(2016年～2021年))では相手側の能力は次第に向上、というのがヒアリングからえられた回答である。)(表6)

ほとんどの事業でコスト・オーバーラン(費用超過)や期限延長を行っており、JICA 事後評価報告書での評価はやや低く、インプットの効率的投入が適切に行われたとは言えない。象徴的な事例として、東ティモールに供与された唯一の円借款が審査時積算を大幅に上回り資金不足が生じ、不足分を日本ではなくADBが追加借款を供与した後、

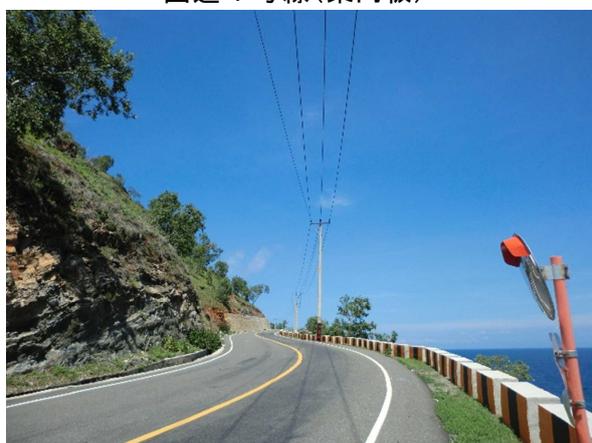
2020年8月に土木工事が終了¹¹した。また、無償資金協力については、建設資材などを輸入する必要があり、税関手続きの遅延などにより事業の遅れが生じた事例もあった。



国道1号線(案内板)



UNTL 工学部授業風景



国道1号線(ディリ・マナウト区間)



新フェリーターミナル

図8 プロジェクト写真

撮影: 評価チーム

表6 ヒアリング調査を実施した案件概要

案件名(金額:億円、時期・年度)	案件の目標・裨益効果	結果の有効性に関する事項(活動、アウトプット、アウトカム)
国道1号線整備事業(52.78)(2012~2020)	首都ディリと第二の都市パウカウをつなぐ北部回廊において、安全で円滑な通行が可能な全天候型の道路を整備することにより、東ティモール国の北部を中心とする物流網の改善を図り、もって同国の経済発展に寄与	<ul style="list-style-type: none"> 実施パッケージとしてPKG-1(56.4km)及びPKG-2(57.7km)に分かれ、事業コストの高騰により、JICA支援はPKG-1のみとなり、PKG-2の建設工事はADBの融資となった。 工事入札に日本企業は参加せず、中国企業2社が工事を受注。(日本の資金による支援であることが、現地で明瞭ではない可能性)

¹¹ 日本工営(株)へのヒアリング(2021年10月実施)。なお、土木工事終了後、引渡しまで約半年間のメンテナンス・補修保証期間を経て2021年2月に公共事業省への引き渡しを終了している。

<p>モラ橋護岸計画 (11.34) (2013～2016)</p>	<p>東ティモールの南北を結ぶ国道 2 号線に位置するモラ橋の洗掘防止・モラ川の護岸整備を行うことにより、同橋・護岸の機能保持を図り、同橋の交通機能の向上に寄与する</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●2018 年度 外部事後評価報告書で「おおむね計画どおりの効果の発現がみられ、有効性・インパクトは高い」と評価。
<p>コモロ川上流新橋建設計画(詳細設計)(0.86)(2014～) コモロ川上流新橋建設計画(26.05)(2015～2018)</p>	<p>首都ディリ市街地の東西を連結する橋梁及びアクセス道路を建設することにより、市内交通の分散化による渋滞の軽減を図り、もって東西のアクセス効率化及び運輸セクター強化による経済活性化及び強靱化に寄与</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●計画より 1 年以上遅れたが 2018 年に完工。暫定的な交通量調査は実施され、目標達成に向けての改善はみられているが、本格的な運用効果指標の確認はおこなわれていない。 ●土地収用・住民移転措置に関して TL 側に実施経験・能力がなく、日本側コンサルが代行して実施。
<p>ディリ都市計画策定プロジェクト(2014～2016)</p>	<p>2030 年を目標とした都市開発マスタープラン作成、2020 年を目標としたアクションプラン作成、都市計画策定に係る技術移転、東ティモール国政府が準備中の都市計画に係る法制度整備に対するアドバイスを行うことにより、包括的な都市計画に基づくディリ都市圏の持続的な発展及び生活環境の改善に寄与</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●計画された成果は着実に実施。 ●2021 年時点では、策定されたマスタープランのアップデートが望ましいとのコメント。
<p>東ティモール国立大学工学部新校舎建設計画(22.31)(2016～2018)</p>	<p>UNTL 工学部において新校舎建設及び機材整備を実施することにより教育環境の改善を図り、もって当該国における経済活性化のための基盤づくりに寄与</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●工期は 3 カ月遅延。労務者を外国(主としてインドネシア)から雇用、その労働許可(ビザ)取得に時間を要した。 ●瑕疵検査はコロナ禍のため現地実査できず、サブコントラクターを通じて確認し問題なし。
<p>道路維持管理水準向上プロジェクト(2016～2019)</p>	<p>より適切な道路維持管理の確立・建設マネジメント能力の向上・標準図集の策定に向けた活動を行うことにより、公共事業省・道路橋梁治水局の道路維持管理能力が強化されることを図り、もって東ティモール全土の幹線道路の維持管理状況の改善に寄与する</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●政府役人の技術・施行管理能力の不足に対応。支援自体は計画どおりに実施したが、若手技術者の育成が急務であり、それがないと支援が定着しないとのコメントあり。 ●道路維持管理の予算制度に問題あり。公共事業への安定的な投資ができる体制がないと、維持管理の効果的な実施困難との指摘あり。
<p>経済社会開発計画(1.50)(2015～)</p>	<p>港湾セクター整備などを含む経済社会開発を支援するとともに、アジア太平洋地域における投資環境の整備の促進に貢献する</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●港湾の運用・維持管理に必要な機材(エクスカベーター、高所作業車、フォークリフトなど)、港湾の安全な利用に必要な機材(潮位計、音響測探機、アルミボートなど)、国際港に求められる危機管理設備(CCTV カメラシステムなど)を調達。 ●外国メーカー製機材は音響測探機、CCTV カメラシステムの 2 点。音響測探機は入札の結果、米国メーカー製機材を調達。CCTV カメラシステムは、現地で流通する機材を調達。
<p>ディリ港フェリーターミナル緊急移設計画(21.97)(2016～2019)</p>	<p>首都ディリの国際港において、フェリーターミナルの移設・拡張を通じた貨客分離の促進により、旅客・貨物輸送の需要増への対応及び安全で効率的な運用を図り、もって飛び地・離島へのアクセス向上及び海上輸送拡大を通じた経済活動の促進に寄与する</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●2018 年にフェリー就航、2020 年にもドイツ支援のフェリー就航が予定され(計画よりは遅延)、それに合わせて新たなフェリーターミナルを移設・建設。 ●アタウロ・オエクシとディリ間の旅客・貨物増大を見込む(完成後コロナ禍で実績は予測どおりではない) ●資材はインドネシアからの輸入で、通関は遅れ気味ではあった。

<p>国産米の生産強化による農家世帯所得向上プロジェクト(2016～2023実施中)</p>	<p>東ティモール 4 県(ボボナロ県、バウカウ県、ディリ県、リキサ県)を中心に、コメのバリューチェーン(生産、製造・加工、流通、販売・消費)改善を通じたコメ生産による選定農家世帯の農業所得の向上を図り、もって対象県における農家世帯の生計向上に寄与する</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●2023 年時点で成果指標の確認が予定されており、評価時点では目標達成に向けて進展をみせている。幾つかの成果指標については、2020 年時点で既に達成。 ●マナツト灌漑稲作プロジェクト・フェーズ 1、同プロジェクト・フェーズ 2 において、農業政策アドバイザー、灌漑政策アドバイザーが赴任してきたことから、稲作と灌漑については、日本の優位性が高いと考えられる。
<p>持続可能な天然資源管理能力向上プロジェクト・フェーズ 2 (2016～2020)</p>	<p>流域レベル(コモロ川流域及びラクロ川流域)で、CB-NRM メカニズムを普及展開するためのロードマップ作成、制度強化、人材育成を通じて、森林・流域管理局(NDFWM)及び NGO など実施アクターの能力強化を図り、もって CB-NRM メカニズムを複数の主要な流域に普及展開</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●本プロジェクトではコミュニティによる天然資源管理(CB-NRM)メカニズムの導入・普及を図ってきた。支援対象地域では概ね目標を達成しているが、より広く他地域にそのメカニズムを広めるまでにはいたっていない。 ●CB-NRM メカニズムの導入は、現地再委託業務で実施。再委託先の業務として、他の現地関係者(他 DP や NGO のスタッフ)への OJT の実施を取り入れた。
<p>社会的包摂、多層的ガバナンス及び法の支配強化のための選挙支援計画(UNDP 連携)(3.88)(2016～2019)</p>	<p>2018 年の選挙が自由・公正・平和的に実施されることを確かなものとするため、①選挙管理委員会・有権者教育・政治参加の支援、②政治的ジャーナリズム、③公正な選挙制度、④安全な選挙、を支援するもの。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●2013～2016 年に実施された「有効でアクセス可能な司法システム、社会的対話や政治的サービスを通じた東ティモールの平和構築支援」の後継案件。 ●2018 年の民主的な選挙の円滑な実施に貢献したと報告されている(UNDP 最終報告書)。
<p>経済社会開発計画(2.00)(2017)</p>	<p>保健医療サービスの向上を図り、もって同国の経済社会開発に寄与する(ディリ国立病院に対し、救急医療、産婦人科に関する医療機材などを供与したもの)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ●人口増加や機材の老朽化により、医療機材の整備が喫緊の課題となっており、中でも優先度が高く実施機関が強化を希望していた産婦人科、救急治療室、ICU 用の機材を供与。 ●全て外国メーカー製機材。エンドユーザーが使い慣れた機材を希望していたこともあり、入札に参加した応札者 3 社全てが海外メーカー製機材を応札したことから、日本メーカーは存在しなかった。

出所: 評価チームヒアリング

重点分野別にみたアウトプット、アウトカムの発現状況は以下のとおりである。

(ア) 経済社会基盤(インフラ)の整備・改善

道路案件(国道 1 号線)は円借款事業の完成が遅延したため、技術協力(道路維持管理)との友好的相乗効果が生じるかを検証するのは時期尚早である。とはいえ、幹線道路の整備は経済性が高く東ティモール国内でも最も交通量が多い区間である。事後評価は行われていないが、アウトカムの発現状況は高かったと推察される。橋梁(2 か所)の無償資金協力による整備も JICA 事後評価報告で「有効性・インパクトが高い」と報告されている。ディリ港整備もコロナ禍で物流が途絶える前はアタウロ・オエクシとディリ間の旅客・貨物増大を見込んでおり、有効性・インパクトは高かった。

表 7 重点分野1の案件概要(単位:億円)

案件名(協力期間)	スキーム	投入
国道1号線整備事業(2012.3~2020.8)	有償	52.78
モウ橋護岸計画(2012)(2013~2018)	無償	11.08
コモロ川上流新橋建設計画(詳細設計)(2014)	無償	0.86
コモロ川上流新橋建設計画(2015)(2014~2017)(2018完成)	無償	26.05
ディリ港フェリーターミナル緊急移設計画(2016.5~2018.10)	無償	21.97
道路維持管理水準向上プロジェクト(2016.2~2019.12)	技協	n.a.

(出所)外務省 ODA 国別データ集

(注)専門家派遣や研修など、ODA 国別データに未記載の技協などは含まない(別冊参照)

(イ)産業の多様化の促進

石油基金法(2005年制定、2011年改訂)における「国庫流用3%ルール」(ESI-Estimated Sustainable Income)が遵守されずたびたび超過することがIMFにより指摘されている。そのため、産業多様化が求められるところ、日本として重点支援した、農業分野への無償資金協力であるブルト灌漑施設改修計画では一定の成果を上げ、コメを主食とする東ティモールへの稲作支援が有効性・インパクトの高い分野として認識されている。この点に関し、「国産米の生産強化による農家世帯所得向上プロジェクト」が2016年9月より実施され継続中である(当初計画では2021年9月完了だったが、2023年12月まで延長)。支援対象地域での米の増産には貢献しているが、それ以外の地域での米の増産効果については未検証である。

漁業への支援が期待されているが、人材育成(日本への研修)にとどまり、具体的な事業化は今後の課題である¹²。一方、道路斜面災害防除に関する民間連携は事業化の方向である。天然資源管理能力向上(技協)は、複数のパイロット地区でコミュニティによる天然資源管理メカニズムの導入・普及を図り、支援対象地域では現地NGOを活用しながら、成果をみせている。現時点では、全国的な展開・普及にはいたっていないが、次のフェーズ(2021年4月~)ではGreen Climate Fundを通じた他ドナーとの協力も強化した全国事業としての事業展開が計画されている。

表 8 重点分野2の案件概要(単位:億円)

案件名(協力期間)	スキーム	投入
ブルト灌漑施設改修計画(2013.11~2016.1)	無償	14.99
農村女性による経済活動支援(2013.10~2018.9)	無償	11.08
農業マスタープラン・灌漑開発計画策定プロジェクト(2013.9~2015.5)	技協	n.a.
草の根パートナー型「ハトリア郡における包括的地域保健サービス向上事業」(2014.1~2017.1)	無償	0.49
ディリ都市計画策定プロジェクト(2014.4~2016.10)	技協	n.a.

¹²なお、調査結果をもとに漁業振興のための基礎情報収集調査を実施済みであり、水産開発アドバイザーの派遣が決定されるなど、将来の事業化に向けた検討が行われる見込みである。

国産米の生産強化による農家世帯所得向上プロジェクト(2016.9～2021.9)(2023年12月まで期間延長)	技協	n.a.
持続可能な天然資源管理能力向上プロジェクト フェーズ2(2016.8～2020.8)	技協	n.a.
民間連携事業(中小企業支援型)「道路斜面災害防除事業にかかる案件化調査」(2018)	技協	n.a.
民間連携事業(中小企業支援型)「はりかい式高品位水産物生産を活用したグローバル・フードバリューチェーン構築に係る案件化調査」(2018)	技協	n.a.
草の根パートナー型「未利用資源の堆肥化を軸とした資源循環システム構築のための人材育成及び組織化支援事業」(2020.3～2023.9)	無償	0.81

(出所)外務省 ODA 国別データ集

(注)専門家派遣や研修など、ODA 国別データに未記載の技協などは含まない(別冊参照)

(ウ)社会サービスの普及・拡充

表には記載がないが、2020年以降、新型コロナウイルス感染症の拡大防止に寄与するための支援に対する日本からのワクチン供給支援に感謝の意が複数箇所から表明された。JDS事業(留学生事業)があるが、名古屋大学や広島大学など全国の大学で行政官を育成するための行政学などを学んで帰国している。韓国のように企業内研修制度(インターンシップ)を結び付けた制度設計を行ってほしいとの意見が聞かれた。アフリカの若者のための産業人材育成イニシアティブ(ABEイニシアティブ)における「修士課程及びインターンシップ」プログラムのような制度を東ティモール出身の学生にも適用するなど、企業内研修制度(インターンシップ)を結び付けた制度設計が求められる(韓国は類似の制度を東ティモールに適用している)。

UNDPと連携してガバナンス支援(司法制度改革、警察の施設整備・能力向上、選挙支援と市民・メディアの意識向上支援など)を実施している。2017年の選挙に向けて2013-2016年及び2016-2019年に支援が実施され、2022年の選挙に向けて追加支援が実施されている。

表9 重点分野3の案件概要(単位:億円)

案件名(協力期間)	スキーム	投入
経済社会開発計画(2015)	無償	1.50
東ティモール国立大学工学部新校舎建設計画(2015)	無償	22.31
効果的で利用しやすい司法制度、社会対話及び警察サービスによる平和構築支援計画(UNDP連携)(2016)	技協	2.63
東ティモールの国造り及び開発における女性の意義のある指導的役割及び参画の強化計画(UN連携)(2016)	技協	2.94
社会的包摂、多層的ガバナンス及び法の支配強化のための選挙支援計画(UNDP連携)(2016)	技協	3.88
東ティモール国立大学工学部能力向上プロジェクト・フェーズ2(2016.8～2021.8)	技協	n.a.
経済社会開発計画(2017)	無償	2.00

東ティモールにおける出生登録制度整備計画(ユニセフ連携)	無償	2.73
人材育成奨学計画(JDS)(2018)	無償	1.59
東ティモールにおける理数科初等教育強化計画(ユネスコ連携)(2018)	無償	2.27
草の根協力支援型「東ティモールのラジオ局による教育放送の実現に向けたイニシアティブ事業」(2019.9~2021.8)	技協	n.a.
草の根パートナー型「コーヒー畑の改善事業」(2019.10~2024.9)	技協	n.a.
人材育成奨学計画(2019)	無償	1.49
人材育成奨学計画(2020)	無償	1.49
経済社会開発計画(2020)	無償	5.00
草の根協力支援型「パーツ大学における「住民ニーズに基づく保健実践」のための教育強化プロジェクト」(2020.9~2023.8)	技協	n.a.

(出所)外務省 ODA 国別データ集

(注)専門家派遣や研修など、ODA 国別データに未記載の技協などは含まない(別冊参照)

以上から重点分野3におけるアウトプット、アウトカムは「オン・トラック」(実現途上)であると判断する。

(3) 検証項目 3: 重点分野に対する効果(アウトカム、インパクト)

資金協力(有償・無償)は事業完了 2~3 年時点でアウトカム・インパクトを把握し、技協では事業完了時点でアウトカムを把握することが多いが、評価対象案件多くが事後評価未実施あるため、客観データが乏しい中、アウトカム・インパクトの発現途上にあるかを状況証拠や現地調査により判断することとした。

(ア) 経済社会基盤(インフラ)の整備・改善(重点分野1)

道路・橋梁案件により交通輸送力の強化が達成された(アウトカム達成)が、上位目標である交通輸送力による地域経済の活性化と貧困削減効果(インパクト)についてはコロナ禍終息後の経済活動再開をまって検証すべき課題である。また、利便性の向上の反面、交通事故の増加も報告されており、交通ルールを含む道路セクター全体としてのキャパシティ・ビルディング(能力向上)が必要である。

道路維持管理については、対応の遅れが目立つ。JICA は政府機関の能力向上を支援してきたが、進捗遅延の要因として、先方政府の予算制度や予算不足などの問題も大きい。世銀は、道路維持財源として道路維持基金の設立を提言している。

さらに、フェリーターミナル(緊急移設計画)の完成により安定した海上輸送が可能になり、オペレーションを開始している(アウトカム)一方、飛び地・離島へのアクセス向上及び海上輸送拡大を通じた経済活動の促進(インパクト)についてはコロナ禍終息後の検証課題である。

以上のように、インフラ案件は効果の発現までに時間を要するため、インパクトの把握には至っていないが、アウトカム・レベルにおいては概ね成果を達成していることから、重点分野1に係る結果の有効性は「高い」と判断する。

(イ)産業の多様化の促進(重点分野2)

農業の産業化が脱石油依存を達成する一つの方向性である。ブルト灌漑施設改修計画については事後評価実施中。コメ単収、作付面積、灌漑面積の増加(アウトプット)による、農民の生計向上(アウトカム、インパクト)が図られたかについて評価中(JICA 事後評価実施中)であり、その結果をみて検証する。

援助介入により、関係者の生計は一時的に向上するものの、介入後の生計が維持・向上していくかが持続性(自立発展性)とも関係しモニタリングしていくべき項目である。

コロナ禍による歳出減により2020年度は一時的にESI(3%)を達成したが、産業多様化による脱石油依存が図られてはならずコロナ禍終息後も引き続き農業(ないし漁業)への支援が必要と考えられる。もっとも脱石油依存への支援は日本単体で実施できるものではなく、東ティモール政府や他ドナーとの共同作業で進めていくべきものである。以上を総合考慮し、重点分野2に係る結果の有効性は「一部課題がある」と判断する。

(ウ)社会サービスの普及・拡充(重点分野3)

東ティモール国立大学(UNTL)(工学部新校舎建設)は2018年には機材譲渡が行われ、2020年1月に新校舎が完成(りんかい日産(株)施工)した。岐阜大学名誉教授などが教鞭をとり、JICA 専門家として滞在している。無償と技協が相乗効果を発揮している好事例(グッド・プラクティス)である。

日本への留学(JDS)は2018年に開始し、名古屋大学(大学院)等での修士課程を終えて帰国し始めている。企業研修・インターンなどと連携したスキームがあればなお効果が期待できたと研修生や指導教官から報告を受けた。

人材育成支援(理数科教育など)、司法制度・警察制度、選挙支援などがバナンス分野は技術協力で実施しているほか、国連連携でも実施されており、一部は目に見える成果を上げているが、今後の課題としては商取引安全のための法曹人材育成支援など「隠れた日本の比較優位」を活用することへの期待が関係者ヒアリングでも聞かれた。

また、2017年の国別開発協力方針の当初計画にはなかったものの、コロナ感染対策などの緊急性の高い支援が強化され、これらは概ね順調に進捗しており、アウトカム・インパクトの発現可能性が高いことから、重点分野3に係る結果の有効性は「高い」と判断する。

<結果の有効性のまとめ>

重要分野別/課題開発別の結果を総合的に分析すると、概ね高い効果が認められ、結果の有効性全体としては「高い」と判断される。

3-1-3 プロセスの適切性

本項目では、日本の対東ティモール ODA の「プロセスの適切性」を評価することを目的として、あらかじめ設定した3つの検証項目（(1)日本の対東ティモール国別開発協力量針策定プロセスの適切性、(2)日本の対東ティモール ODA 実施プロセスの適切性、(3)日本の対東ティモール ODA の実施における協調・連携、配慮）について検証する。どのような体制・手続で策定・実施に至ったのかを確認した上で、そのプロセスにおける取組・アプローチが適切だったか、社会性・民族性への配慮がされていたかなど、政策の妥当性や結果の有効性を確保するような適切なプロセスが取られていたかについて検証する。検証内容の詳細は、別冊 2-1-3 に示す。

(1) 検証項目 1: 日本の対東ティモール国別開発協力量針策定プロセスの適切性

対東ティモール国別協力量針は前回の国別援助方針から約 5 年が経過した時期（2017 年）に、東ティモール政府の SDP（2011-2030）、国際開発目標である SDGs（2015-2030）を参照し、在外公館・JICA、東ティモール政府や国内でのパブリックコメントを経て策定され、外務省ホームページに公開されており、適正プロセスが踏まれている。

基本方針・重点分野の課題解決に対する協力プログラムの適切性については、案件の形成・選定・採択は、外務省・JICA により東ティモール政府に対する要望調査（年 1 回実施）を踏まえ、重点分野ごとの開発課題・協力プログラムや方針との整合性を含めて実施している。大使館・JICA の担当者が現地ドナー会合に参加し、現地のニーズを継続的に把握している。それを基に開発協力政策が策定されている。策定に際しては、現地 ODA タスクフォースが設立され、外務省本省と現地大使館、JICA 事務所との連携もとられ、東ティモール政府との協議は適正に実施された。

よって、日本の対東ティモール ODA 政策は、おおむね適切なプロセスを経て策定されたといえる。

(2) 検証項目 2: 日本の対東ティモール ODA 実施プロセスの適切性

現地 ODA タスクフォースは大使館・JICA 事務所が連携して東ティモール側と協議を行い、情報共有、意見交換、既往案件のフォロー・モニタリングを行っていた。外務省本省では、国際協力局（国別開発協力課）が経済協力に係る国別協力計画の策定など計画、大使館と協力し案件の立案・形成を担当する一方、南部アジア部では東ティモールに対する総合的な外交政策を担当しており、相互が連動して各々の役割を果たしていた。大使館は ODA 案件の広報活動に熱心に取り組み、特に非日系企業が受注した案件でも日本による援助であることをアピールしてきた。

モニタリングは個別案件別に行われており、JICA 事務所を中心に情報を管理している一方、モニタリング制度が明確化されておらず、モニタリング・情報の精度は案件ごとにまちまちであり、統一的な把握は必ずしもされていない。道路、農業、天然資源管理な

ど、東ティモール政府側に十分なモニタリングの能力が不足している面もある。他方、JICA 所管でない外務省直営の案件については、モニタリングは現地で行われ、その情報は外務省(本省及び大使館)で保管される。

一方、案件別ヒアリングにより聴取した実施プロセス上の課題も指摘された(表 10)。

表 10 案件別プロセスの適切性に係る課題(ヒアリング結果)

開発課題	案件名(金額:億円、年度)	プロセスの適切性に関する事項
経済社会基盤(インフラ)の整備・改善	国道 1 号線整備事業(52.78)(2012~2020)	<ul style="list-style-type: none"> • コンサルサービス部分は日本工営が両方の工区を担当したが、契約期間の満了により、完工を待たず 2019 年に撤退。 • 完了報告書が未提出のため、完工後のモニタリング(運用効果指標の実測)が報告されていない。
	モラ橋護岸計画(11.34)(2013~2016)	<ul style="list-style-type: none"> • 事後評価にて、持続性について、維持管理を担うエンジニアの人員不足、予算の不足、橋の道路表面にメンテナンスが必要な箇所が確認されるなどが指摘されている。 • 地元労働者を雇用するなどの配慮によって工事を円滑に実施できた。
	コモロ川上流新橋建設計画(詳細設計)(0.86)(2014~)	<ul style="list-style-type: none"> • 同時期に実施された技プロ「道路維持管理水準向上プロジェクト(2016.2~2019.12)」との連携あり。(同じコンサル会社が両案件を担当・実施)
	コモロ川上流新橋建設計画(26.05)(2015~2018)	<ul style="list-style-type: none"> • モラ橋の完工後の経験(橋脚周辺の崩れなど)を本件に生かすなどの工夫もなされた。
	ディリ都市計画策定プロジェクト(2014~2016)	<ul style="list-style-type: none"> • 都市計画には関係各省も関わり、そのとりまとめ役として公共事業省のほか、計画戦略投資省もかわり、TL 側の体制のあり方に左右されるところがある。 • UNICEF による「Dili Vision」構想があった。またポルトガルがコンサルをだしており、そこから別の計画が出てくるなど、ドナー間の様ざまな取り組みを TL 側がうまく整理していない面もあった。
	東ティモール国立大学工学部新校舎建設計画(22.31)(2016~2018)	<ul style="list-style-type: none"> • UNTL の能力向上の技プロ(東ティモール国立大学工学部能力向上プロジェクト・フェーズ 2)と、ハードとソフトの両面での支援となる。ただし、設計段階では専門家(教員)と協議があったが、工事の段階では協議なし。 • ポルトガルのコンサルがキャンパス計画のマスタープラン作成、校舎建設を日本以外の会社に発注したが、日本以外は建設されず日本のみが建設実現。
	道路維持管理水準向上プロジェクト(2016~2019)	<ul style="list-style-type: none"> • 道路分野では世銀・ADB も支援しており、これら機関との連携あり。ADB 支援の道路マスタープランの活用、日本の技術専門家の提案を ADB のインフラ事業で活用、など。
	経済社会開発計画(1.50)(2015~)	<ul style="list-style-type: none"> • 本案件実施時、ディリ港は JICA 案件拡張工事が進行中で、オエクシ港も日本の支援で建設された港であり、これら港湾施設には運用・維持管理に必要な機材の整備が求められていた。 • 当時、運営体制強化のため JICA 専門家が派遣されており、本案件は JICA 専門家の助言の下

		で、港湾施設の運用・維持管理に必要な機材や、港湾の安全な利用に必要な機材を選定。
	ディリ港フェリーターミナル緊急移設計画(21.97)(2016~2019)	<ul style="list-style-type: none"> • 先行案件(ディリ港改修計画(2016年)、オエケン港緊急改修計画(2010年))があり、港湾局とは良好で密接な関係があり、本件も円滑に実施された。 • フェリーを供与したドイツと連携した形である。また、GIZが港湾公社の人材育成、港湾保安に係る協力を実施(2013年から)。
産業の多様化の促進	国産米の生産強化による農家世帯所得向上プロジェクト(2016~2023実施中)	<ul style="list-style-type: none"> • ブルト灌漑施設改修計画(14.99億円)(2013~2016)やマナツト県灌漑稲作プロジェクト・フェーズ2(2010~2015)などの経験をもとに、後継案件としてさらに事業を深めた案件。 • Seeds of Lifeは東ティモール政府とオーストラリア国際農業センターが出資し、農業水産省が実施してきたプログラムで、他方、本案件はコメ・イネ(バリューチェーン)に関して集中的に取り組んでいることから棲み分けできており、かつ適宜情報交換。
	持続可能な天然資源管理能力向上プロジェクト・フェーズ2(2016~2020)	<ul style="list-style-type: none"> • 他ドナーとの連携あり(CB-NRM導入村に対してFAOが支援を提供。森林セクターではFAOがCommunity Forestry(CF)の導入支援を行っており、CBNRMとの関連性が高いため、連携してCF/CBNRMの促進を進めた。) • JICAが緑の気候基金(GCF)を活用して、CBNRMメカニズム普及展開を目指す事業の形成を行い、2022年から同事業が開始されることとなった。
社会サービスの普及・拡充	社会的包摂、多層的ガバナンス及び法の支配強化のための選挙支援計画(UNDP連携)(3.88)(2016~2019)	<ul style="list-style-type: none"> • 日本の直接的な支援が難しい分野をUNDPに委託して実施したもので、施設改修や機材供与(ハード面)だけでなく、選挙に係る制度や市民教育などのソフト面についてもUNDPを渡欧して支援したものと位置づけられる。 • 2022年の次の選挙に向けて、追加的な支援を実施予定。
	経済社会開発計画(2.00)(2017)	<ul style="list-style-type: none"> • 保健分野では本件が唯一の無償資金協力案件。 • 2020年度にも、同様に保健分野で経済社会開発計画が供与されており、コロナ感染対策で、保健分野の日本の支援は拡大している。

(出所)ヒアリング結果とりまとめ

以上のように、案件ごとの課題は一部みられるものの、日本の対東ティモール ODA の実施プロセスは、基本的な実施体制の整備・運営と、ニーズ把握、日本の対東ティモール支援重点分野にもとづく個別案件の実施、モニタリング・評価、広報が概ね適切に行われていた。

(3) 検証項目 3: 日本の対東ティモール ODA の実施における協調・連携

ガバナンス分野での支援は UNDP との連携を独立当初より継続して維持してきた。円借款案件(国道 1 号線)は ADB との協調融資案件である。草の根・人間の安全保障では NGO が主体となり実施した。民間準備調査(2 件)を実施した。

他ドナー・国際機関との連携は現地 ODA タスクフォースを中心に行われていた。

一方、国際機関拠出金(財務省主管の信託基金など)、草の根人間の安全保障(大使館管轄)、経済社会開発計画では案件情報が散在しておりアクセスが困難である。関係機関で日常的に情報共有を行うことが望ましい。

以上のように、開発他アクターとの協調・連携が行われていたといえることから、他ドナー・援助主体との連携はプロセスとして適切であったといえる。

<プロセスの適切性のまとめ>

日本の対東ティモール国別協力方針の策定、開発協力の実施、他ドナー・援助主体との連携においていずれもプロセスとして適切であることが確認され、プロセスの適切性は「高い」と判断される。

3-2 外交の視点からの評価

3-2-1 外交的な重要性

(1) 国際社会における重要性

2010 年以降、アジア太平洋におけるパワーバランスが変貌するなかで、自由主義と民主主義という価値観を共有する東ティモールを、独立前から支援してきたことは、外交上重要であると日本政府が認識していたからである。また、東ティモールの天然ガスを日本が輸入してきたことは、日本のエネルギー安全保障の観点からも、重要であった。したがって、評価対象期間における日本の対東ティモール支援は、外交的な重要性が高かったといえる。

他方、日本政府による東ティモールの ASEAN 加盟(2011 年に申請)のための取り組み支援は、評価対象期間中に、所期の目的を果たすことはなかった。しかし、上記の国際情勢に鑑みれば、外交的に重要な取り組みであったといえる。今後は、従来の支援方法を見直し、ASEAN 加盟の障壁となっている要因の精査と障壁を効果的に取り除くための支援を検討する必要がある。

日本は、復興期(2000~2010 頃)には、自衛隊の国連平和維持活動(PKO)への派遣を含め、「オールジャパン」として東ティモールの国づくりを支援した。その後、離陸途上期(2011 年~)に移行し、アジア太平洋をめぐるパワーバランスが変貌するなかで、日本の ODA 外交の射程も自ずと変貌を遂げた。例えば、円借款案件(国道 1 号線整備事業)を外国籍の企業¹³が落札したことが、調達ルールに基づいた国際競争入札の結果

であり、当初意図した東ティモールの平和と安定の確保には貢献した一方で、「顔が見える」「質の高い」援助を掲げる日本政府としては課題が残る結果となった¹⁴。2022年には国道1号線整備事業について道路竣工式が実施される予定であり、こうした機会をとらえて広報活動を行っていく中で課題を克服していくことが期待される。

(2) 二国間関係における重要性

オーストラリアや米国など、基本的価値観を共有する有志国ドナーによるODA外交の足並みを揃え、相互補完的に東ティモールを支援してきたことは、日本と東ティモール外交関係にとっても有益であったといえる。このような取り組みが、有志国が一致して自由で開かれたインド太平洋を構築していく国際世論の形成に寄与した。

表 11 要人往来

	年月	要人名
往	2016年6月	中谷防衛大臣
	2017年5月	中谷衆議院議員（大統領就任式典及び独立15周年記念式典に総理特使として出席）
	2018年10月	河野太郎外務大臣
	2019年4月	藪浦内閣総理大臣補佐官
	2019年8月	鈴木外務大臣政務官（住民投票20周年記念式典出席）
	2020年1月	中山外務大臣政務官（日本の対東ティモール支援20周年記念レセプション等出席）
来	2016年2月	ヘルダー・ロペス財務副大臣（戦略的実務者招聘）
	2016年3月	ルアク大統領（実務訪問賓客）
	2016年6月	デ・ソウザ公共事業・運輸・通信相
	2016年10月	シャナナ・グスマン東ティモール指導相兼戦略投資相（閣僚級招聘）
	2017年5月	サンティナ財相（ADB年次総会）
	2017年7月	ガスタオ公共事業・運輸・通信相
	2019年3月	ディオニシオ・ダ・コスタ・バボ・ソアレス外務・協力相
	2021年11月	シャナナ・グスマン東ティモール再建国民会議（CNRT）党首（上智大学及び京都芸術大学名誉博士号授与式出席）

（出所）外務省 東ティモール「基礎データ」（2022）

他方、日本政府要人の東ティモール訪問が限られていた点は、今度の課題である。復興期には小泉総理（2002年4月）を含め外務大臣（2000年4月）、防衛庁長官

¹³ シノハイドロ社（中国水電）がコントラクターとなり、日本工営がコンサルタントとなった。

¹⁴ 「日本の援助だから日系企業が受注すべき」といった期待があったものの、実際に国際競争入札に参加する資格を与えられなかった（入札資格技術審査に通らなかった）のが実情である。日本企業が参入できない案件に日本としていかなるメリットがあるのか、外交面のみならず、案件形成上も課題が残る案件であった。もっとも、案件形成当時には、日本企業の参入ができない案件は形成すべきではないとの指示・社会風潮はなかった。

(2002年8月)が訪問していたが、以降、2016年6月まで閣僚の訪問はなく、2018年10月の外務大臣訪問が最後となった。

今次評価では、シャナナ・グスマン元大統領とラモス＝ホルタ元大統領という東ティモール独立を率いた英雄や閣僚経験者への聞き取り調査も実現し、日本による支援に対して謝意を示された。日本大使がODA事業の開通式典に出席し、日本の支援の意義を東ティモール側に伝えてきた。このように、日本・東ティモールの二国間関係の強化においてODAが果たした役割が確認できた。

(3) 東ティモール国民の日本に対する理解度

東ティモールが、日本の企業にとっての投資先やビジネスパートナーとして認識されるまでには至っていない。LDC認定されているものの、一人当たり所得水準では、既に中所得国であり、政治的に安定した民主国家であるにもかかわらず、商取引における契約不履行の多発を含め投資環境が未整備であり、東ティモールは日本の企業にとって魅力的な労働力と市場を提供するとは、認識されていなかった。

現地の大使館やJICA現地事務所は、ホームページやソーシャルメディアを用いた広報に力を注いでいた。ODA案件の落成式などの式典において、東ティモールのメディアを通じた広報にも積極的に取り組んだ。例えば、東ティモール一般国民向けに制作した小学校における公衆衛生の映像教材に、日本大使が出演することもあった。さらに、JICA海外協力隊、研修事業、対日理解促進交流プログラム(JENESYS)を通じて東ティモール人を日本に招へいし、日本に対する理解を深めることに寄与した。

他方、日本国民にとって東ティモールへの理解・関心は、あまり進んでいない。その原因の一つが日本国内でポルトガル語やテトゥン語の話者が相対的に少ないことが考えられる。駐日東ティモール大使館が主体となり、テトゥン語を解するJICA海外協力隊経験者などを東ティモール観光大使として人材登用することで日本の東ティモールへの理解・関心も高まり、そのようなイニシアティブが東ティモール側からあればJICAとしても協力可能である。

3-2-2 外交的な波及効果

(1) 国際社会に対する波及効果

ADBとの協調融資や国連機関への出資を通じて、国際社会における日本のプレゼンスや信頼感は高まったといえる。他方、日本の東ティモール支援の意義を国際社会に向けて発信するという意味の波及効果の醸成は限定的であった。外交の上位政策(例えばFOIPの理念)が体系的に対東ティモールODA案件として事業化・プログラム化されてこなかったことがその一因として考えられる。

国際援助協調は、日本のODA政策の意義を国際発信していく恰好の場である。今後は有志国のオーストラリアや米国とも歩調を合わせつつ、対東ティモール支援を実施し

ていくことが FOIP や QUAD の上位目標(例えば、海洋資源管理、国際ルールに基づく領海管理)を達成することに資するという視点を持つことが重要である。

(2) 二国間関係に対する波及効果

東ティモールで活動する日本人は、東ティモール国民から概ね好意的に捉えられており、対日理解や好感度は向上したといえる。他方で、韓国やオーストラリアは、短期労働者として、東ティモール国民を受け入れていることもあり、東ティモール国民の間での、韓国語と英語の学習意欲が高まっている。この点、より一層日本語を学んでもらうための実利的な動機付けが必要となってくる。例えば、ODA 案件として東ティモールの技能研修生やインターンを国内企業に受け入れることで、日本に対する理解や日本語の学習、ひいては友好関係の促進に寄与すると考えられる。

表 12 東ティモールにおける邦人数及び日系企業数

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
邦人数	119	113	114	109	124	115	138	135	124	105
日系企業数	7	6	5	5	6	7	6	9	9	5

(出所) 外務省(2011-2020)『海外在留邦人人数統計』

(3) 日本国・企業・国民に対する波及効果

ODA なかりせば低迷していたであろう、両国間の経済関係や人的交流を、ODA が継続実施されたことで、かろうじて維持することができた。逆に言えば、ODA 対象事業に関与していない日本企業への特段の裨益は検証できない。FOIP、エネルギー安全保障、ASEAN 加盟、人間の安全保障などの課題について、ODA 関係者の一部では共有されつつあるも、日本国民全体を巻き込んだ波及効果を生むまでにまだ高まったとまでは言えない。

まずは国民目線で、なぜ日本が東ティモールを支援するのか、その支援は、どのような効果を生んでいるのか、それは日本国民の生活にとって、どのような意義や価値があるのか、という点に絞った形で、発信していくことが求められる。その意味で、ODA 国別評価は、日本の ODA の取り組みを国民に周知させるうえで、有効である。そのため、双方向での情報発信が可能な SNS 動画への発信を含め、今次評価の成果の発信に若い世代にも参加しやすいプラットフォームを活用することも一案である。

第4章 提言

4-1 評価結果に基づく提言

提言1:「質の高い」ODA 供与により、東ティモール経済の離陸支援を行う。

東ティモール経済が石油・天然ガス依存体質から脱却し、離陸 (take off) するために、日本としては様々に理解されている Japan Quality (日本が比較優位を有し有効活用されることにより担保される「質」) の定義づけを行うとともに、真に Japan Quality といえる技術・分野とは何かをあらためて精査し、その上で官民あげて戦略的に売り込む姿勢・マーケティングが重要であり、それがひいては日本経済の再生にもつながる win-win 戦略である。その中で、Japan Quality の担い手である熟練工の技術を承継する人材が日本国内で不足しており海外人材の有効活用が求められるところ、東ティモールの産業人材を育成することは東ティモールの不足人材を補うことで同国の経済発展に貢献し、さらには Japan Quality の国際的認知度を高め、ひいては両国の互恵的利益にもなりうる。

この点、国道1号線整備事業(円借款)の事例は土木・建設分野において Japan Quality が最適化されていたとはいえ、むしろ農業・かんがい案件(無償・技協)ないし東ティモール国立大学(UNTL)支援(無償・技協)が Japan Quality の最適化事例とも言える。そのため上記の Japan Quality の精査・再定義が必要となる。案件形成にあたって日本のリソース最適化が図られるよう留意すべきである。

日本が世界のトップドナーであった旧来の思考形式をいつまでも引きずるのではなく、国道1号線の事例をむしろ好機ととらえ、日本の比較優位性とは何かを謙虚に再検討・再定義することが、日本のドナーとしてのプレゼンスの向上、ひいては日本経済の再生にも寄与する視点を持つべきである。他国を支援することが、自国を助けることになるという日本の国際協力の原点¹⁵に立ち返るべきであろう。

世銀グループの国際金融公社(IFC)はアジア開発銀行(ADB)とオーストラリア援助(DFAT)を動員し、同国初のPPP(public private partnership)方式によるティバル港整備計画を策定し、PPPの制度化に向けた支援を実施した。日本もPPP方式によるインフラ整備を視野に有償・無償・技協という従来の定型スキームにとわられない間口を広げた支援を実施していくべきである。

提言2: LDC 卒業を見据え、環境インフラをはじめとする「質の高いインフラ」投資への支援拡充により、東ティモール経済の脱炭素化と持続的開発目標の両立を図る。

¹⁵ 「賠償実施国に対する賠償及びこれに伴う経済協力対策の強化確立について」(1958年5月、通産省企業局賠償室)によると、「賠償及びこれに伴う経済協力を誠実かつ積極的に実施することにより、日本としては、重工業製品の安定市場の確保と工業原材料の輸入市場の育成が期待でき、また投資先の開拓が大いに期待される」との記載がある。(大海渡(2019)、p.102)

3-1-1(2)(政策の妥当性)で検証したように、「質の高いインフラ」(quality infrastructure)投資は日本の国際公約(2016年5月「質の高いインフラ投資の推進のためのG7伊勢志摩原則」、2019年6月「質の高いインフラ投資に関するG20原則」参照)であると同時に日本経済の再生の鍵を握る。質の高いインフラ投資とは、①持続可能な成長と開発へのインパクトの最大化、②ライフサイクルコストを考慮した経済性、③環境への配慮、④自然災害などのリスクに対する強じん性、⑤社会への配慮(利用の開放性、安全性、ジェンダー、社会的弱者への配慮など)、⑥インフラ・ガバナンスの強化(調達の開放性・透明性、債務持続可能性など)の原則を満たすものである。

東ティモール経済が化石燃料(石油・天然ガス)からの収入依存から脱却すること、そのために日本を含むドナーが支援することはCOP26(2021年11月グラスゴーで開催)で確認された脱炭素化の国際目標にも合致し、持続的開発目標(SDGs)の達成にも資する。東ティモール経済の脱炭素化を支援することは、COP26で再確認されたクリーン・デベロップメント・メカニズム(CDM)(1997年「京都議定書」参照)への貢献につながり、脱炭素化社会実現のための日本の国際公約の達成にも資する。

環境インフラ整備において日本の支援に対する期待は高く、近い将来東ティモールがLDC卒業基準を満たした場合¹⁶、支援ツールとしてSTEP(本邦技術活用条件)を適用した譲許性の高い円借款(優遇金利0.01~0.6%)による整備は検討に値する。STEPの適用事例は「環境」に加え、人材育成、防災、保健・医療の4分野であり、交通インフラなどCO2削減に資する案件は環境案件としてSTEPが供与された先例はインドネシア、フィリピン、ベトナムなどで実績がある。空港・港湾・道路整備需要に加え、ポスト・コロナ経済を見据えた農業・産業インフラ整備(SDP中長期目標で示される東ティモール側のwish listには電力、インターネット環境、交通網があるが、収益性につき要検討)も視野に入れた支援も検討に値する。

提言3：外国人技能実習制度と連携し、両国経済の実情に即した職業人・産業人・行政官を育成する。

日本の戦後復興・高度成長時代(1950~1980年代末)を支えた熟練工は人口の「逆ピラミッド化」と産業構造の高度化に伴い、国内需要の落ち込みと後継者不足により消滅しつつある。東ティモールの経済が2030~40年位まで継続的成長を遂げていくための下支えとなるブルーカラー(技能・専門職系)人材を育成することは急務である。外国人技能実習制度(厚労省)との連携を図り、日本国内の匠の技を継承することは日本の産業を活性化させ、両国が相互補完的に発展する事例となりうる。具体的な提携方法としては、JICAの地方センターにマッチング機能を持たせる。地場産業の保全の観点から、

¹⁶ なお、国連基準によれば、LDC認定とされる3基準(一人当たりGNI, HAI (human asset index), EVI (economic vulnerability index))のうち、東ティモールは既にGNIとHAIの2指標でLDCの卒業基準値を満たし、今後卒業要件である「2期(6年)連続して2指標が基準値を上回っていること」を満たせば、2020年代後半には卒業する見込みが高いと推定される。

各センターが、地域のハブとなり、東ティモールと日本の農村部をつなぐ役割を新たに担わせるなどの方法が考えられる。

ホワイトカラー（管理職系）についても、従来は行政官の育成を焦点とした JDS（人材育成奨学計画）について、行政能力向上・制度構築、産業経済の発展のための政策や制度整備、交通・運輸網整備、都市環境整備について受け入れを行ってきた。今後は「人材は組織で囲い込むべきである」との、旧世代の日本的発想（ガラパゴス思考）を排し、国境を越えて産官学を行き来する人材、労働市場の流動化・活性化が国を発展していくという発想を持ち、国をあげた開発の担い手を育成するという視座が必要であり、有能な人材を確保・育成するため、公募の対象を拡大すべきである。

提言4:「投資先として選ばれる国」づくりのため、環境整備と観光資源開発。

世銀の Doing Business Index（2020）では東ティモールは 190 か国中 180 位にとどまり、中でも法執行力（law enforcement）が最下位にとどまっている。契約不履行が日常茶飯事な国にリスクを負ってまで投資をする投資家はいない。商取引の安全のため、不履行が起こりにくい法制度・執行体制を確立すること、すなわち法を実行ならしめ、紛争予防と仲裁力を高める必要があり、この点、世界有数の法治国家日本の果たすべき役割は大きい。

カンボジアやベトナムに対して実施してきたように、日本の法曹人材を活用し、東ティモールの法整備（民法・会社法、租税法など）を行い、また法曹人材を育成していくことはガバナンス支援の重要な柱であり、日本が積み上げてきた「隠れた比較優位」である。既に東ティモールには法整備アドバイザーが派遣（2019 年度要望調査で採択）されているが、さらに投資環境整備としての法整備支援、具体的には投資家の窓口となっている観光商工省への専門家派遣なども一案である。

東ティモールは、平均気温が 30～31 度で 12 月から 3 月の雨季を除き海の透明度が高いことから、世界有数のダイビングスポットとして知られている。SDP（2011～2030）でも観光業を柱とする産業の多角化を重視している。日本のおもてなし文化を伝えるためにも推進していくべきである。

提言5:「強靱なインフラ」づくりのため、インフラセクター全体を俯瞰した政策的貢献を行う。

日本の戦後復興史の中で、ガソリン税の導入をはじめ用途を道路建設目的にした「道路三法」を策定した田中角栄元首相の手腕により、140 年かかるといわれた日本の道路の舗装化までの時間は大幅に短縮した。ガソリン税は道路建設に係る財源（予算）の一部を財務省（旧大蔵省）から奪い、国土交通省（旧建設省）に付与させた点で画期的であった。その後、世銀融資も動員した道路公団方式による高速道路の整備により高速化も図られた。

東ティモールの地域経済を連結する交通インフラは道路であるが、石油基金の一部が維持補修財源として宛てられている。ガソリン税や道路目的税、ないし通行税を導入する方式に加え、道路基金を設立し、維持補修ニーズを可視化して市場からも資金調達ができるように制度設計を行う必要があり、その点、1960～70年代まで、OECD加盟国中でも舗装率の最も低かった日本の道路が1980年代末までは先進国並に追いついた経緯・歴史から得られる教訓を共有することができる。

オーストラリアが実施・計画しているような財政支援(budget support)型援助について、プロジェクト型支援を重視する日本として関与する機会はなかったが、予算制度という国家の根幹にかかわる分野での政策レベルでの対話を展開していくことは日本のプレゼンスを高める上で重要である。その点、上記の道路維持基金の設立は第二の予算といわれた財政投融资を通じた日本の戦後復興の経験を伝える意味でも、推進されるべき分野である。

他方、日本は世界有数の自然災害国であり、インフラも世界有数の強靱力(resilience)を有する。交通インフラにとどまらず、洪水制御システムなど自然災害に適応したインフラを整備することにおいて、世界有数の技術力を誇りJapan Qualityであることをより一層認識した援助戦略を展開すべきである。

JICAとしても上記の点を踏まえ、世銀やADBのエコノミストと対等に政策論をかわしながら、制度設計や交渉の現場に積極的に参画すべきである。

提言6:自由民主主義の同志国として東ティモールとの外交努力を強化し、東ティモールの統治能力を強化するために日本のODAを戦略的に拡大する。

コロナ禍を経て、資本主義や民主主義の意義や概念の意義が問われている。2000余年の日本の歴史の中で近代化が図られた過去150年を含め、海外思想の吸収と土着化が図られた結果、開かれた議論を重視するデモクラシーは日本人の血肉の重要な一部を形成している。

ポスト・コロナ禍の資本主義や民主主義についての見解は定まっていないが、公論を通じて合意形成していくことができる体制にある自由民主主義国のアジア代表として、日本は「自由で開かれたインド太平洋」(FOIP)を実現するため、東ティモールを自由民主主義の同志国とみなし外交政策を実行していくべきである。

今後は、外交の上位政策(例えばFOIPの理念)を体系的に対東ティモールODA案件として事業化・プログラム化されるため、国別協力方針改訂の際に外交上の支援重点分野を明記すべきである。そのため、今次国別評価で抽出された評価結果を踏まえて事業化・プログラム化の方向性として検討することが望ましい。

表 13 本評価の提言とその対応・支援機関、対応期間、重要度

提言	対応・支援機関*1				対応期間*2	重要度*3
	本部レベル		現場レベル			
	外務省	JICA 本部	日本大使館	JICA 事務所		
(1)「質の高い」ODA 供与による、東ティモール経済の離陸支援	○	◎	○	◎	短期	◎
(2)環境インフラへの支援拡充による、東ティモール経済の脱炭素化と持続的開発目標の両立化	◎	○	◎	○	中期	◎
(3)外国人技能実習制度と連携し、両国経済の実情に即した職業人・産業人の育成	○	◎	◎	○	中期	○
(4)「投資先として選ばれる国」づくりのため、環境整備と観光資源開発	◎	○	◎	○	短期	○
(5)「強靱なインフラ」づくりのため、インフラセクター全体を俯瞰した政策的貢献	○	◎	○	◎	中期	○
(6)自由民主主義の同志国として東ティモールとの外交努力の強化、及び東ティモールの統治能力を強化するために日本の ODA の戦略的拡大	◎	○	◎	○	中期	◎

(出所)評価チーム作成。

(注)*1. 対応・支援機関:◎...対応機関、○...支援機関

*2. 対応期間:短期...1~2年以内、中期...3~5年程度、長期...5年以上

*3. 重要度:◎...高い、○...中程度