

独立 10 年、東ティモール再訪に想う

— 平和構築の時間軸の中に現れた“変化”をめぐる期待と不安について考察する—

旭 英 昭*

— 目 次 —

1. はじめに — “オイル・マネーの流入”と“中国の進出”
2. 東ティモールに特徴的な、平和構築に関する二つの与件
3. 民主化の進展とその可能性
4. 「平和の配当」(?) — 新たに生まれる国富をどう配分するか
5. 急増する若年人口と雇用問題
6. 脆弱な国家基盤を克服するために — 人材育成、インフラ、成長産業
7. 何故、支援するのか — “岐路に立つ”わが国の立ち位置

* 筆者は東京大学特任教授及び日本国際問題研究所客員研究員

1. はじめに — “オイル・マネーの流入”と“中国の進出”

わたし（筆者）は、外務省からの依頼で、3月17日にセットされた東ティモールの大統領選挙にわが国が派遣する選挙監視団を率いてその前後にかけて現地を訪問した。わたし自身にとって今回の訪問は、2007年に独立後最初となる大統領選挙が行われた際にやはり同じ資格で来訪して以来の、5年振りのものである。わたしは、2003年央からの2年弱の間、大使館の開設及び初代大使としての現地勤務の経験を持つが、これを含めると都合三回、1999年以来この国に展開してきた平和構築について、その時間軸の中で異なった時点に立って、現場から観察をする機会を得たことになる。

前回の2007年の大統領選挙の時や更にはその前に在勤した時とは異なり、今回の訪問時に受けたこの国に関する印象は特に強烈であった。筆者が直接目にし、強く感じたことを一言で表現すれば、“変化のはじまり”であり、“変化の展開”である。それは、1999年8月の流血の結果、ほぼ全土にわたって焼き尽くされ焦土と化したまま放置されてきた、筆者にとっては見慣れた、それまでの殺伐とした風景が外見的には部分的ながらも新しい風景によって置き換えられていく変化に先ず象徴されよう。そのダイナミズムの源となるものは、現実化した“オイル・マネーの流入”（豪州との間に横たわるティモール海で採取される天然ガス資源からの収入の東ティモール国家財政への繰り入れ）とそれとも重なる“中国の進出”である。後者に関しては、中国政府による“箱モノ（政府官公庁の建物）”の無償供与や東南アジアにネットワークを持つ華僑による大型ショッピング・モールの建設投資、各種流通ビジネスへの進出がその一例である。また、漸くにして建設完了が間近に迫った日本大使館の公邸と事務所は、筆者の目には、内装も丁寧で、且つ最新の装置も取り入れた良い出来栄えに映るが、隣接する同じく新築の中国大使館の外観は周りを威圧するが如き構えを見せていて、この国における中国の勢いをすら感じさせる。特に筆者を正直驚かせたのは、長い間わが国の途上国支援のお家芸とされてきた生活インフラ分野への“中国の進出”或いは、“中国の浸食”ともいえるものである。具体的に言うと、中国企業がその強みである安値でこの国の公共事業予算から落札した、首都ディリィ郊外に建設中の大型火力発電所のサイトにひるがえる中国国旗の姿である。

“オイル・マネーの流入”及び“中国の進出（プレゼンスの増大）”のいずれもがじつは筆者が当地にいた時からこの国の将来を左右する要因として指摘されていたものである。従って、それ自体は決して所謂“想定外”とはいえない。独立後も全人口の約半数が「貧困ライン（一日1ドル以下で生活）」以下の生活をしており、アジアの最貧国に指定されている東ティモールにとってそこから抜け出すための膨大な開発資金はいくらあっても十分ということはない。しかし、筆者の関心、その先にある心配は、東ティモールの政府、国民がこれまで積み重ねてきた平和構築のプロセスに今後如何なるインパクトをもたらすのか、という基本的な戦略に関わるものである。更に言えば、後で

も触れることになるが、この国にとって“堅実で、正しい国作り”のコースを踏み外すような“攪乱的な”効果をもたらすものになりはしないかと云う、心の中にふと湧いた直観的な懸念である。カネには正しい使い方というものがある。そのためには先を見据えた計画と支出管理の仕組みが必要であり、更に、それに携わる専門的な知識と技術が備わらなければ、逆にカネに使われてしまう。杞憂に終われば結構なことではあるが、これは研究者の間で所謂“石油の呪い(oil curse)”、乃至は、“資源の呪い(resources curse)”と呼ばれる病的な現象にも通ずるものである。これは、また、平和構築に関する他国の事例でもよく注目される政策課題でもある。

筆者は今回の短い滞在期間に、限られた数ではあるが、旧知の現地の人々と再会した。彼らとの接触や会話の中からも、現在進行している経済的なブームが政治的にも社会的にも、つまり、人々の心の中にまで微妙な影響を及ぼしはじめていることに気づかされた。このことについては決して、筆者自身の個人的な印象、乃至は早とちりに基づくものでもなさそうである。というのは、今回再会した中の一人で、誰よりも長期にわたって東ティモールに滞在してかれらの辿った足跡を観察してきた、筆者が信頼を寄せる専門家も意見を同じくする。このような現地人の内面の変化は、一面で“自己主張”乃至は、“自信の表れ”と、よい方向にも解釈できよう。しかし、筆者が心配するのは、別のところにある。つまり、これまで内面に抑えられてきた鬱積、願望が一度に吐露、解き放たれることによって、相手を思いやる節度が喪失し、一方の意思を強要する粗雑な政治手法が横行することになる虞である。いずれもが持ち慣れない大量のカネが社会にばら撒かれ、個人の懐に飛び込む結果として生じやすい社会風潮（「悪銭身に付かず」）であり、研究者の間からは“呪い”として蔑まれる所以である。既にこの国で富を掴んだ一部による顕示的な消費が進行する中で、貧富の格差が顕在化し、政府関係者の中には自分にも富を引き寄せようとする“汚職(corruption)”現象が以前にも増して囁かれているというのも個人的には気にかかる。勿論この国が取り組むべき大きな問題はそれ以外にもあるが、筆者の先走った心配が、繰り返しになるが、杞憂に終わることを強く祈る次第である。

そんなわけで、以下では、今回の東ティモール再訪の際に筆者が目にした、この国の平和構築のプロセスの中に現れた注目すべき変化と将来的な影響に焦点をあてて、紙面と時間的な制約を考慮して、包括的ではなく、そのいくつかについて手短かに考察する。ここで取り上げたポイントは、実践の場においても学問的にも必ずしも明確な定義も、共通する輪郭もない「平和構築」と云う事象、研究の枠組みを念頭において、何か共有できる関心を掘り起こすべく努力した末にたどり着いたものである。それは当然のことながら、東ティモールに特有な構図を描き出す作業とも重複する。筆者は、出来るだけ多くの人々の目に留まるようにとの狙いから、文章は平易なスタイルにこだわり、エピソードを織り込んだ読み物風に仕上げるよう心がけた。それは単に東ティモールにおけ

る変化だけではなく、ここでも顔を出す、わが国が現在途上国において直面する共通課題 — ODA の激減にみられるわが国の外交力の低下と中国の台頭 — についても一緒に考えてほしいからである。今回詳細な分析とデータの裏付けを紙面から省いて取り上げた本題については、何時か改めて時間を設けて、研究者としてのマナーに忠実に、更に掘り下げた稿を書き起こしたいと考えている。

2. 東ティモールに特徴的な、平和構築に関する二つの与件

これからその変化の素描に入る前に、この国の平和構築(peace building)の構図を説明する際に特徴的な二つの与件について先ず触れてみたい。1990年代からこの20年間ほどの平和構築の実践と研究の中から、その核心となる性格について「統治のための国家の制度作り(state building)」に帰着するとの意見が有力になっている¹。そのこともさることながら、この国の平和構築は、「国作り(nation building)」でもある点にひとつの特徴がみられる。東ティモールのケースに該当するのは、コソボであり、また、今回独立した南スーダンが挙げられる。また、カダフィ体制崩壊後のリビアの再建も蓋を開けてみたらひょっとしてそうなるのかもしれない。いずれも自らの力で統治をした経験がなく、言い換えれば、そのための政府組織(government institutions)も未整備であり、また、国民全体に適用される規則、法律、更には確立した規範も明確な形では存在しない。東ティモールもその例外ではなく、独立直後の国連による平和構築支援ミッション(UNMISSET)で特別代表を務めたカマレシュ・シャルマ(Kamalesh Sharma)がその任務の性格を「ゼロからの出発」と喝破した所以である。それに加えて、近代国家(nation-state)の形成には一つに凝縮した国民意識とコミュニティ間の統合が欠かせないが、何れも東ティモールでは未成熟であり、平和構築の障害として立ちはだかる。このことは、この国の選挙制度が単一全国区制を採用しているにも拘わらず、各地区から満遍なく投票を獲得する候補者が政党にも個人にも見られないことに端的に表れている。また、シャルマが、厳しい自然環境によって歴史的にも往き来を妨げられ分断されてきた地方社会(ローカル・コミュニティ)を相互に結びつけるために、道路網の整備が果たす経済のみならず、政治、社会的な効果を注視して、当時のわが国から派遣の施設部隊(JEG)の活躍を高く評価した理由にも関係する。フランシス・フクヤマ(Francis Fukuyama)は最近の著作²のなかで、伝統社会から国家社会へ発展、生成するプロセス(state formation)について論じているが、その制約要因の一つとしてアフガニスタンに見られるような山岳地形を挙げている点はこのような東ティモールの社会の発展段階を考える上で示唆的である。

もうひとつの特徴は、マイケル・イグナティエフ(Michael Ignatieff)が指摘する「善

¹ Roland Paris and Timothy Sisk, *The Dilemma of Statebuilding*, Routledge

² Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order*, Farrar, Straus, and Giroux

き近隣関係(“good neighborhood” effect)³が意味するところの平和構築に対するプラス効果である。一般的に平和構築に取り組むにあたっては、その原因となる紛争(conflicts)の性格がその後の作業を規定し、大きな影響を及ぼすことが指摘されている。ボスニアにみられるように、相争った当事者、政治グループが紛争後も引き続き同じ政治、生活空間に共存を強いられ、そこから生じる緊張と諸困難を想像すれば、東ティモールのケースはその対極に位置し、好対照をなす。つまり、反独立の側に加担した土着の武装勢力との和解の問題がその後に残されたとしても、圧倒的な存在であったインドネシア国軍(ITN)が国外に撤退したことにより生じた、平和構築にとって必要とされる政治空間の有利さは容易に理解出来よう。このようなケースは、アンゴラ、モザンビーク等にみられるが、何れも内戦の主たる相手である南アフリカ軍が和平成立後に国外に撤退することによって平和構築にとっての好ましい状況が醸成された。東ティモールにとって、民主化への傾斜を強めるインドネシアの外交姿勢は友好的であり、もうひとつの隣国である豪州も同様である。また、地政学的にも南東アジアに位置することが国際的にも認知されて、将来のASEANへの加盟も俎上に上っていることはこの国の平和構築を考える上での好条件でもある。このように東ティモールには、平和構築を進める上でプラスとマイナスの二つの政治的与件が存在する。

3. 民主化の進展とその可能性

筆者が参加した二度の大統領選挙の選挙監視を通して、ラリー・ダイヤモンド(Larry Diamond)が命名する選挙民主主義(electoral democracy)⁴がこの国に根付くことは可能であるとの感を強くする。この国のこれまでの成功を支える要因は、選挙管理委員会(CNE)とその実施機関(STAE)による選挙制度の高い学習能力と選挙民による選挙プロセスへの自由で主体的な参加である。1999年の東ティモールの最終的な帰属を決する住民投票から数えて、主要な国政選挙だけでも7回は下らない経験を政府と国民は共有しているが、これに対する各国からの積極的な評価がこのことを物語る。今回初めて実質的に自らの手で(「運転席に座って」)選挙実施をして示したその実施管理監督能力の高さもさることながら、特に印象的なのは、東ティモール型“直接”民主主義とも名付けたいくなる、独特の開票・集計の仕組みである。今回も全国630個所に850個の投票箱を設置した上で、一律的に早朝に投票が開始され午後3時に締め切られると、それに続いて同じ会場で、関心を有する多くの選挙民や政党代表者が立ち会い、注視する中で、開票・集計が整然と行われた。具体的には、投票者が支持する候補者の欄に穴をあける投票方法は、開票に際しては投票用紙一枚一枚が聴衆に対して開示されて確認をとり、疑義が示される場合にはその場で処理することにより、集計の透明性を高めてい

³ Michael Ignatieff, “State failure and nation building,” in J.L. Holzgrefe and Robert Keohane (ed.), *Humanitarian Intervention*, Cambridge

⁴ Larry Diamond, “Is the Third Wave over?” *Journal of Democracy*, July 1996

る。われわれ監視団も国内二地域（ディリィ、リキサ）に絞って、同域内の各所を手分けして回り、その状況を他の監視団とともに監視した。その結果、かかる選挙慣行が、他国ではしばしば見られる選挙不正を排除することにつながり、更に、国民の選挙結果に対する信頼を高める上でも大きく貢献している。東ティモールでの成功は、民主主義が古代ギリシャから抱える「規模の問題」に対して巧く応える程度の人口（有権者総数 62 万人）を擁した幸運によるところも大である。

この国における自由で公正、透明性の高い選挙の実施に加え、平和構築の根幹ともいえる民主政治の定着に関しても特記すべきであろう。前回 2007 年の国政選挙で平時における平和裡の政権交代が達成されたことに世界が驚いたのはまだ記憶に新しい。シャナナ・グスマン(Xanana Gusmao)が主導した少数党連合による政権樹立は憲法上の疑義を招いたが、最終的にはこれを甘受した第一党の FRETILIN が野党の立場から議会政治に参加した点は、この国の民主主義の進展の上で評価に値しよう。今回偶然出会わせた FRETILIN に属する元閣僚によれば、首相を辞し幹事長の職に留まったマリ・アルカティリ(Mari Alkatiri)は、この 5 年間党内をまとめ満を持してきたとのことである。彼のこの姿勢が、将来権力を取り戻すことがあっても以前のような強権政治に先祖がえりすることなく、彼が民主政治に習熟したことを示す証左となるよう祈る次第である。筆者は、5 年前、この国の或る政府首脳に対して「民主主義は、ゲリラ闘争とは異なり、敗者復活戦の可能な政治ゲームである」と論じたが、そのことが昨日のように頭に中に甦る。また、FRETILIN から大統領候補として前回同様立候補したル・オロ(Francisco Guterres “Lu-Olo”)が国民議長時代、日本から訪れた立法府の要路との会談の中で、「平時には説得力が政治のカギとなるため、経験の乏しい議長職は大変疲れる」と正直にその心情を吐露していたことも思い出される。過熱化することが予想される今後の選挙動向を更に注意深く見守るべきではあるが、筆者は FRETILIN をはじめ、この国の政治家に対しては一種の楽観論を有している。グスマンについても、1999 年の“重大犯罪”を犯した罪で拘留中の被疑者に対して、インドネシアからの緊迫した要請に配慮した結果、国内手続きを無視した釈放を決断する等、首相になってからの“強引とも思われる”政治指導に対して批判が聞かれる。しかしながら、本来がネアカで、淡白な彼の性格から判断して、権力を握ってからもその政治に対する姿勢に基本的な変化はないと筆者は確信している。

今回の大統領選挙の決選投票の前にわが国のみならず世界的な関心を集めたホセ・ラモス・ホルタ(Jose Ramos-Horta)が落選した。このことが今後のこの国に対する関心の低下につながる虞があるとして一部で心配されている。彼の盟友とされたグスマンが率いる与党第一党 CNRT からの支持を得られなかったことに対して納得できる理由をこちらに来てても残念ながら見いだせなかった。邦字紙でのインタビューに答えて、グスマンが語った内容が案外正鵠をついたところなのかもしれない。後でも触れるが、この国

でも急激な人口増と特に若者人口の割合が大きくなっているが、それを受けて、政治の世界でも“世代交代”の波は既に押し寄せており、その文脈で見るべきなのかもしれない。グスマンも彼の性格からして、遅からず政治の表舞台から退くことになろうから、後から振り返って考える時、今回のラモス-ホルタの一件が“建国第一世代”の引退の引き金を引く切っ掛けになったと見做されるのかもしれない。問題は、或る種の英雄崇拜（“東のマンデラ”、或いは、“ノーベル平和賞受賞者”）によって興味をつないできたわが国の世論が今後、より啓発された利害関係に立脚して、例えば、民主主義に沿った政権交代の確立等に、持続的な好意や関心を維持できるかが問われているとも言えよう。この国の世代交代も本稿の隠れたモチーフである。

最後にこの国の民主化を考える上で是非とも触れておきたいのは、この年末には任期が終了する予定の、国連による平和構築の支援活動(UNMIT)が果たした役割についてである。2006年の騒擾を受けて発足して以降6年が経過しようとするUNMITの主要任務のひとつに「民主化ガバナンス(democratic governance)」が明記されているが、国連の平和構築ミッションでも正式にマンデート化されたのは今回が初めてである。その担当部長に就いたのは国連経験も長く、筆者の知己の井上健であるが、そのマンデートを実践することは、国連にとっても彼にとっても、初めての経験であるだけに大変な苦勞をしたようである。彼の苦勞話を書き出したらそれだけで一つの立派な研究報告書が出来上がるほどに研究者にとっては興味深いものであり、また、限られた紙面では書き尽くせない。しかし、本テーマを語る際にはどうしても欠かせないのでそのエッセンスの部分だけを以下に記すこととしたい。新しい組織、任務を立ち上げる際には通例は、先ず最初に、その主題、ここでは“民主的ガバナンスとは何を意味するのか”、“その中核にあるものは何なのか”について内部で意思統一が図られるが、UNMITでも同様に喧々譁々の議論をしたそうである。そこで思い出すのは、1991年筆者がわが国の国際平和協力法（所謂PKO法）の起草に参加した際に出会わした経験である。わが国の国内法の法形式から冒頭は（PKOの）「定義」からはじまるべきと強く主張する内閣法制局に押し切られてその起草に入ったが、わが国の作業を注視していた国連の側から、PKOはいまだ国連内部でも定義されたことがない故、前代未聞の試みとして呆れられた(!)ことがある。それは兎も角、ここでたどり着いた見解は、“民主主義の価値に基づいた社会全体のマネジメント・システム”ということである。それは、イ) 政府だけではなく、国家の機構全体と市民社会やメディアも含めた社会全体をみること、ロ) 個々の組織、機構、機関を個別に見るのではなく、それぞれの内部のマネジメントの仕組み、並びに複数の組織間の相互作用を包括的なシステムとして捉えること、ハ) その社会全体の包括的システムを支えている価値観を基本的人権と複数政党制にもとづく民主主義とすること、から成り立っている。以上の考え方に基づいて、具体的な活動として民主的ガバナンスを測定するために指標を定め、八つの分野に分けて毎月ガバナンス・レポートを発行する。また、民主主義の文化を国民に根付かせるための“政治リー

ダーと市民の対話集会(Democratic Governance Forum)”という手法を生み出し、それを継続しているとのことである。彼の説明のなかで筆者の最も興味を引いたのは、民主主義の普遍性と個性のバランスをどうするかについて悩んだとの個所である。それは欧米発祥のそれを画一的に適用するのではなく、それぞれの特殊性と如何に折衷調和するかについて腐心したことに他ならない。この問題はよく理論の上で取り上げられわれわれにも馴染みが深い、こうして実践の中でも現実感覚をもって実務者によって取り扱われていることを知って、何故か安堵感を覚える。そこには筆者が必ず学生に一読を勧めるローリー・スチュワート(Rory Stewart)とジェラルド・クナウス(Gerald Knaus)の共著⁵の中で説かれている命題 — 即ち、その国、社会の持つ歴史、風習、更には、伝統的な価値観の理解を抜きにしては統治制度(state institution)の構築はあり得ない — とも重なり、興味は尽きない。

4. 「平和の配当」(?) — 新たに生まれる国富をどう配分するか

本論の核心となるテーマであるのでここでは、先ずデータと事実関係からはじめることとしよう。東ティモールと豪州の間にあるティモール海の海溝に沿って、豊富な天然ガスを主としたエネルギー資源が埋蔵されており、ようやくその開発が一部本格化して(バユ・ウンダン・ガス田の生産開始)、その恩恵を東ティモールは享受しはじめた。独立に先立ち、この国の指導者たちは、同エネルギー資源の開発の暁には将来世代のことも考え、そのために設立する「石油基金(Petroleum Fund)」にそこからの収入をすべて一旦預けて、国民議会の承認に従って一部を支出、管理する方式に合意した。「ノルウェー方式」と呼ばれ、北海油田の開発でノルウェーが取り入れた方法に習ったものである。このような東ティモールの管理方式は、天然資源から得られる資金の移動についてその透明性を確保、管理する必要性を謳った英国のブレア(当時)首相の提唱で発足した国際監視機構 EITI からも過去幾度か高く評価されている。

石油基金法は、「持続可能な収入見込み額(ESI)」、つまり、石油基金から国家予算に充当できる引き出し額の上限を石油総資産額の3%に設定している。その額は2012年度で6.65億ドルに達し、国家予算の9割を占めており、既に石油基金には93億ドルが積み上がっている(2011年12月現在)。更に、豪州と共同して推進されるティモール海の資源開発によるこの国の取り分は、その中でも特に規模の大きな鉱区グレーター・サンライズの開発が今後具体化すれば、総資産額として見込みで222億ドルにのぼると試算されている(2012年1月現在)。2012年度の国家予算案の審議にあたっては、国民議会は自らの権限に基づいて、ESIの上限を超える9.28億ドルの引き出しを追加的に(“お手盛り(?)”)決定し、石油基金からの合計17億ドルが国家予算に組み込まれることになった。筆者の在勤した時には、この国の脆弱な財政基盤(2-3億ド

⁵ Rory Stewart and Gerald Knaus, *Can Intervention Work?* Norton

ルの規模)を補てんする為にドナーから直接的な財政支援を受けていたことを思い出すと隔世の感がある。このように膨れ上がる国家財政は、この国の将来の発展を考えて「インフラ整備」と「人材育成」に開発目標を定めて優先して配分されるようであるが、2011年度にはそのための二つの基金が設立された。2012年度予算では約7.5億ドルが特にインフラ整備に振り向けられることが決まっている。

こうして基礎的なデータを並べるだけでも、開発問題の専門家でなくても、この国が直面する問題が透けて見える。冒頭でも言及した通り、流入するカネに逆に振り回されてしまう悪夢のシナリオである。途上国援助を議論する際に、それに必要な量を測定することは当然に重要な課題であるが、時に見落とされがちなのが「吸収能力(absorptive capacity)」と呼ばれる受け取る国の側に求められる、援助を効果的に執行・消化する能力である。先進国でも予算の未消化、積み残しは生じるが、むしろそれを回避するための年末の駆け込み的な予算消化が近年マスコミ、世論に批判に晒されることが多い。2007年に筆者がこの国を訪れた際に、若干増加の傾向にあった国家予算について、それだけでも既に未消化をおこし、使い残しの問題が生じていると聞いた。オイル・マネー流入の初期段階の当時においてすらそうであるから、この問題がこの国の平和構築のプロセスのなかでも所謂“能力開発(capacity building)”に関わる深刻な課題、挑戦として関係者の頭を悩ませているであろうことは想像に難くない。その解決に求められるのは、下敷きとなる予算の計画策定は当然のことながら、制度、規則、人材育成の面での“足腰強化”が求められ、そのためには時間も資金も必要となる。これに関して、ゼーリック世界銀行総裁は、2008年の国際戦略問題研究所(IISS)の年次総会で『脆弱国家：開発を安全保障する』と題する刺激的な基調講演を行っている。彼は、その中で、“一貫性のある企画立案や説明責任を確保することが出来る透明性をもった手段として国家予算を運用する”能力支援の必要性を援助国に対して呼び掛けた。彼によれば、“それは組織的には財務省の強化、制度的には予算編成プロセスを強化することを意味するが、その出発点は財政管理、出納や調達についての簡単なシステムの開発から”としている。⁶とはいっても、それぞれが一朝一夕にはいかない問題であり、社会工学的なアプローチの必要性すら説かれる所以となっている。

関連の資料をざっと目を通すと、石油収入を柱として増大した歳出は、2007年当時発生した国内避難民の帰還のための補助金や年金など、“バラマキ”型の支出に化したことがわかる。その政治手法を問題にするのは易しいが、それはそれで、グスマン首相が大事にする“優しい政治”のスタイルが窺がえて、また、これまでの彼の政治的な苦勞を思いやると個人的には微笑ましい気持ちにすらなる。その後については既に述べた通

⁶ Robert Zoellick, *Fragile States: Securing Development*, speech delivered at the plenary meeting of the International Institute for Strategic Studies (IISS), held September 12, 2008 at Geneva, Switzerland.

り、一桁増えた国家歳出が公共予算を通してばら撒かれる図式が浮かび上がるが、これには更に政府調達に関する制度の不備が問題に拍車をかけているようである。特に公共事業に参入する入札参加資格に抜け穴があるために、中でもグスマンの盟友でもある旧ゲリラ闘争の戦士たちが設立した“形ばかりの企業”に落ちた公共事業の商談は、そのまま、外国企業に丸投げされることが多いようである。東ティモールは中国政府に対してもその国営公社、国有企業の入札参加を直接呼びかけているという。このような仕組みの中で巨大なカネが動き、国内にもその一部が出回ることになるが、残念ながら、社会の末端までもがそれによって潤うわけでもなく、逆に貧富の格差を増大しているとする厳しい指摘が心配である。政府はこのような中から汚職が蔓延することに警戒して、そのための取り組みを進めている — 例えば、「汚職防止委員会」の能力強化 — が、問題が体質化、構造化するまえに成果を上げる必要があり、まさに時間との戦いである。

今回の訪問でもうひとつ否が応でも目についたのが街中を走る車の数の大幅な増加である。そのほとんどが、他の東南アジア諸国で見られると同様、日本車の中古車であるが、筆者がいた当時と比べ、新車と見紛うほどに格段にきれいになっているのは驚きである。おそらくカネが市中にも出回っていることを示すものであろう。ディリイの或る投票所に現れた“現地化した（従って、投票権もある）華僑”系のひとりの、身なりも整った中国人は日本の高級車レクサスのスポーツ・タイプで乗り付け、筆者をまたまた驚かせたが、こちらから質問すると、市内だけでも30台は走っているとのことであった。相変わらず米ドルを基軸通貨として使用するこの国の流通業に浸透するか、或いは、丸投げされる公共事業の請け負に食い込んで大きな富を形成しているのであろう。更に気付いたことは、黄色に塗り替えられた（個人）タクシーの車もこれまた同様の変わりようで、すべて政府の指導に拠るとのことである。筆者が居た時代によりやく国民議会で土地法が承認された結果、ポルトガルから進出した銀行が土地を担保に現地人にカネを貸すようになった。そのお陰で一時期彼らの多くが、中古車を買ってタクシー業を安易にはじめたが、何れは商売が行き詰まってその土地を取り上げられ、再び貧困生活に舞い戻ってしまうのではないかと先を心配する意見もあった。ヘルナンド・デ・ソト(Hernando de Soto)が指摘するように⁷、ほかに何の資源もないが故に貧困な途上国でも、経済活動を保護する法制度が整備されると、投資、金融等を通して外の経済と結び付く素地が出来て、それまで価値をもたなかった土地すらもこのように価値をもつようになる。そんな具体的な一事例である。

5. 急増する若年人口と雇用問題

東ティモールの将来を考える時に思い浮かぶ、オイル・マネーと同じ程度に重要な問題は、増大する若年者層人口に関するものである。それは、イ) 雇用問題であり、ロ)

⁷ Hernando de Soto, *The Mystery of Capital*, Basic Books

その裏返しとして社会問題として登場する、都市部にたむろしてマーシャル・アーツ(武闘)に奔る、職のない若年者グループの存在であり、もうひとつ大きいのは、ハ) 言語教育(の混乱)に象徴される、より若い世代(学童)を含めた彼らのアイデンティティに関する問題である。このテーマは必ずしも東ティモールに限った問題でもなく、中東地域で吹き荒れる「アラブの春」やその前の、パレスチナでの「インティファダ」現象にみられるように、今日途上国における(未)開発問題の大きな課題のひとつとして取り上げられる。この国の人口増加率は2.41とわが国が羨むほどの高さであり、また、平均年齢17.3歳が示す通り、独立闘争時に壮年層が死傷したことも重なって、若年層人口の占める割合は高い。その結果、この国の人口構成は、すそ野の広い典型的なピラミッド型を形成している。

問題は成人化する若者を吸収する雇用機会が乏しいことであり、特に都市部の失業率は地方のその二倍以上の16%にも上っている。もともとが自給農業以外には目ぼしい産業がないことから、止むことのない人口増に対して雇用の面からどう対処するかは、経済の問題としてだけではなく、社会安定の面からも重要で、平和構築にとっては政治的にも大きな挑戦となる。グスマン首相は今回の訪日の折りに経団連を訪れ、わが国経済界のリーダーたちに東ティモールへのビジネス進出の関心と呼び起すべく働きかけたようであるが、その背景には雇用創出の課題がある。特に東ティモールはエネルギー関連産業の国内立地を志向しているようであるが、かかる装置産業は基礎的インフラや高度の知識労働者が必須であり、そこに到達するまでには多くの課題が山積している。今回現地で、韓国からの投資により東海岸にツナ缶の製造工場が出来て、すべて輸出に回っていると聞いたが、公共事業の建設に進出している中国同様、これも、どの程度現地人の雇用に貢献しているのか不明である。雇用創出のための地道な努力が今後求められるが、肝心の自給農業を発展させていく努力がいまだ全国的に本格化していないことに残念な感を否めない。特に、嘗てこの国の農業モデルとして注目を集めた日本のNGOオイスカの農場が撤退して以降、それに代わるものがでてきていないことを考えると、あとでもう一度触れるが、再挑戦してみる価値はあるのかもしれない。

マーシャル・アーツ(武闘術)に容れこむ若者の関心を、社会を構成する健全な一員として矯正、善導していこうとの試みは、UNMISSET 撤退にあたって筆者も参加したドナー国と国連関係者との協議の中でも、この国がその後主体的に取り組むべき課題の一つとして挙げられたことを記憶する。その後2006年首都ディリィで起きた騒擾に参加し施設を破壊したのも彼ら若者たちである。その舞台となったコモロ市場を今回訪れたが、1999年の混乱時にも焼失し、その後わが国のNGOの尽力で再建された建物は骨組みだけを残して焼け落ちたままの状態、粗末な仮店舗での営業であった。着任時にラモス・ホルタ大統領からの要請を受けて、この問題に真正面から取り組んだ一人にUNICEFの現地代表を務めた久木田純がいる。彼の取り組みぶりは「何故？」からは

じまり、具体的なアクションに打って出る、極めてオーソドックス、且つユニークで、また、積極的である。どうして若者がマーシャル・アートの奔るのか、そのルーツを探るべく、この国のコミュニティの構成、歴史、更に独特の風習を調べ上げる。その結果、歴史に翻弄されて変転する社会の中でアイデンティティ形成を妨げられた若者にとっては、大人たちの英雄であるシャナナよりも精神的にも身近なマーシャル・アーツの方に安易に逃避傾倒する傾向に注目する。そして、香港のアクション・スターで若者たちのアイドル、ジャッキー・チェンを説き伏せて、当地に招き、彼らの前で直接語りかける仕掛けを用意して、若者たちを驚かし、感激させて、そして、彼らの心を動かすことに成功する。国際貢献を志すわが国の若者には、彼が東ティモールを離任するにあたって残した“久木田報告”⁸を是非とも読んで、そこから学んで欲しい。この問題を解決するには、彼のような試みを二弾、三弾と続けていくことが必要で、その精神とそこから行動に結びつける逞しさを引き継ぐ人材が出てきてほしいと願う次第である。

筆者が東ティモールに赴任するに当たり、或る識者と話をした際、先方から、この国が嘗ての宗主国の母国語であるポルトガル語を国語に採用したことが将来の災いにならないかとの懸念が示された。彼女の頭の中には多分、同じポルトガル語圏のモザンビークが、紛争後の平和構築をスムーズに進める為に近隣諸国がすべて英語を基本言語にしていることから、1995年にはイギリス連邦(Commonwealth of Nations)に加盟したことが思い浮かんだのだろう。そのことが幸いしてか、確かにモザンビークのその後の発展は目覚ましいと聞くが、これまた、イグナティエフが唱える「善き近隣関係」の効果であろうか。他方、東ティモールでは独立後十余年経った今日、学童の間でポルトガル語の普及がはかばかしくないようで、教育に支障すら出てきていることは、上述の久木田報告からも読み取れる。この国では現地語のテトゥン語(マレー系言語とされる)、四半世紀続いたインドネシア軍政下で広まったバハサ・インドネシア語がいまでも一般市民には馴染みがある。これに対し、ポルトガル語の普及率は四人に一人の割合であり、特に就学児童に対してはこれが必修になっているが、教師数の絶対的な不足やその質の問題から、その前途は多難である。これから、革命世代が退き、バハサ・インドネシア語で教育を受けた世代が社会の主流となってくるが、その中で、その次の世代である若者や子供たちのアイデンティティがどのように形成されるのか筆者としても強い関心を抱く。言語の問題は、いまのところ表立っては議論されていないが、いずれは政治の問題として表面化するかもしれない。いずれにしろ、この国の出自(独立の動機)にも

⁸ “久木田報告”とは、同執筆者が東ティモールでの四年間の在任中に取り組んだ若者、婦女子、社会開発、言語教育、アイデンティティ等の課題について、同地を離任した直後から五回にわたって、夫々の関係者の間の意見交換、相互交流のために設けられているサイト「東ティモール・フォーラム(TL Forum)」及び「国連フォーラム(UN Forum)」に寄稿した e-mail の総称である。本(2012)年 4 月には、この e-mail で取り上げられた内容を含め、同氏が東ティモール在任中の経験を取りまとめた論考が新書版となって木楽舎から出版されている。久木田純『東ティモールの現場から：子どもと平和構築』ソトコト新書

かかわる極めて微妙な問題である。

6. 脆弱な国家基盤を克服するために — 人材育成、インフラ、成長産業

東ティモールは 2011 年に 2030 年までの開発計画を定めた「戦略開発計画(SDP)」を発表しているが、字義通り、この国の開発のためのマスター・プランである。紛争を経た国家にとっての平和構築(post-conflict peace building)を進める上で復興・開発の課題はその中核をなすものである。しかし、そのための国際協力にとって障害となるのが、復興の当初段階において受け入れ国の側に援助需要を示すマスター・プランが不在であることと関係する。従って、サイモン・チェスターマン(Simon Chesterman)の図式⁹に従えば、当初は援助をする側の主導(supply-driven)で展開することになり、この国の場合には世界銀行がドナー間及び、受け入れ国である東ティモールとドナー間の仲介、全体調整の役割を果たした。受け入れ国の体制が整い、この国の SDP に見られるような自前の開発プランを用意できる段階になると、支援システムのイニシアティブはそちらの側(demand-driven)に移行することになる。当初段階でも極めて粗い開発の青写真「国家開発計画 NDP」は存在したが、それはドナーの側がそれぞれに用意した支援プランを寄せ集めた間に合わせに等しく、これに対して、平和構築の中で SDP がもつ意義は受け入れ国のオーナーシップの確立にある。ゼーリックは、“国作り(state building)における地方及び国家レベルでのオーナーシップの移行、確立は（再構築される）国家の正当性、信頼、効率を考える上で基本的な重要性を持つものである”¹⁰と述べている。東ティモールは復興から開発の段階へのシフトを企図して、2011 年の年次援助国会合では、開発援助から開発投資への移行を目標に掲げたようであるが、その心意気はよしとしつつも、その基盤となるインフラ、人材はまだ到底おぼつかない。SDP は途上国の開発のマスター・プランがそうであるように、最終的な開発目標は極めて野心的である。その特徴は、むこう数十年は確実視される石油部門からの収入に大きく依拠して中成長の経済発展のシナリオを描いているところにある。そこに描かれているこの国の将来像は、イ) 第一次産業から第二次、第三次産業への構造改革、ロ) “2030 年までにインドネシア、タイ、マレーシアとの所得格差を縮め、上位中所得国（一人当たり GNI が \$ 4000 – \$ 12000）グループ入りを目指とする。”

このような開発戦略に必要な資金需要については具体的な言及がないので、海外からの援助、投資をどの程度当て込んでいるのか推測のしようがないが、この点は、今後この国の政治の争点足りうる大きな問題を含んでいる。今回東ティモールははじめて海外からの開発資金の借入れに踏み切り、わが国から譲許性の高い借款を受け入れることを決定したが、国内ではそのことの是非について大きな議論があったようである。最終

⁹ Simon Chesterman, *We, The People*, Oxford

¹⁰ 注 6. を参照願いたい。

的には低利借入れの有利性を説く側が勝利したわけだが、かかる経済合理性に立った主張が政治的に受け入れられたことは、まだ先は明るいということであろうか。その後には、グスマンの財政積極主義(fiscal activism)とアルカティリの財政保守主義(fiscal conservatism)との間の長きにわたる思想的な対立が絡んでいる、と筆者は理解する。前者のそれは政権の座にあることから来る現実主義的な対応に拠るものであろう。グスマンには、“建国の第一世代”がそうであるように、自分の力のあるうちに具体的な成果を残したいとの焦りに似たものがある一方で、残された時間がもうあまりないことも自覚しているはずである。その彼の願いを叶えるべく知恵袋として思想的にも支えるのは財務大臣エミリア・ピエレス(Emilia Piers)であろう。筆者とは旧知の仲であるが、彼女は国連のコンサルタントを務めた後で、一時ロンドンで学び、グスマンが政権に就くや呼び戻されて経済のかじ取りを任された。他方、後者は、長きにわたるモザンビークでの亡命生活時代に、外国からの借款で雁字搦めにされた独立後の東アフリカ諸国の窮状を目撃したことが影響しているという。筆者が在任の時には、円借款の話はアルカティリ(当時)首相との関係ではタブーであったことを思い出す。

今回気がついたことの一つは、この国の変化の中にはオイル・マネーに依拠した“進展”がみられる半面、“後退”も各所ですすんでいるのが観察され、筆者はこれらが混じり合った現実に向き合って複雑な心境に陥った。その中で先ず特記に値するもうひとつの進展は、久木田が“世界最速の開発”と名付ける社会開発の面での目覚ましい成果である。具体的には、経済発展が著しいアジアの中でもこの国の開発が最も遅れているとその汚名が着せられる一因にもなっている、五歳未満の子供の異常に高い死亡率の減少がそれである。この課題は国連ミレニアム目標のひとつ(MDG4)でもあり、極めて挑戦的なものではあるが、国連や日本などの支援によって“即効性のある対応策(Quick Wins)”が功を奏して、この国では六年ほどでその半減に成功した。その改善の速度については先進国よりも途上国の方がずっと早いとする見解が一部の専門家から出されてはいたものの、2004年の調査では出生1000人につき130人あった死亡率が2010年には56人まで下がったその“最速のスピード”は、確かに久木田が誇ってよいもう一つの実績であろう¹¹。

他方、“後退”について言えば、そのひとつが、道路網の補修、維持管理の状態であり、筆者がいた時に比べてみると、なんらの改善の努力の跡は見られないどころか、明らかに後退すらしていることに心を痛める次第である。2002年から二年間、UNMISSETに自衛隊の施設部隊が派遣されたが、現地社会からはJEG(Japan Engineer Group)の愛称で親しまれ、その活動は高く評価された。彼らは任務終了後撤退に際して残していく施機材、車両が、カンボジアの時のように店晒しされないで、現地で有効活用される

¹¹ 注7. を参照願いたい。

ようにとの政策意図から現地人に対して技術指導を行った。その時の研修を修了した50人は下らないはずの現地人は何処に行ってしまったのであろうか。大型車両も一部を以前の駐屯地で今回みかけたが、使用されている風にはみられない。自衛隊OB（ヴェテランズ）が再結集して結成したNGO、JADRACが筆者のまだ居た当時はJEGに代わってその課題を引き継いだが、ようやくこの度日本政府の草の根無償支援を受けて始動をするようであるので、過去の経緯も踏まえて頑張ってもらいたい。更に、オイスカの農業試験場が現地への移管後、荒廃化したことに象徴されるように、この国の自給農業に向けての具体的な施策がまだ十分な成果を上げていない現状がある。オイスカには技術指導に関して独自の哲学があるので、現地人に自立のめどが立てば後を彼らに任せて撤退するとしており、あの時点でその決定に筆者自身も賛意を表した。ゼーリックもまた、“資源利用に関する決定権をコミュニティや地方政府に移譲するコミュニティ主導型の開発計画はこれまでも成功してきた”と述べ、その具体的な事例としてアフガニスタンやルワンダでのプロジェクトを引き合いに出している。¹²しかしながら、当時の関係者も後になって認めているように、東ティモールでのケースの場合にはその引き際については、まだ時期的に尚早だったのだろうか。PKOの撤退と同じように、開発の問題についてもそのタイミングの見極めが難しいことを、オイスカのあるディリ西郊のリキサまでわざわざ足を延ばして、今回思い知らされた。但し、一つの救いは、オイスカで農業技術を実習した土着の研修生（旧ゲリラ戦士）が自分たちで別途、インドネシアとの国境に近い地を開墾して自活し、更に新たに研修場を建設中とのことである。それをモデルにした全国展開の意思が彼らにあれば、今後外からの支援の復活を検討してみるのも意味があろう。幸いにしてオイスカが農業プロジェクトを通して関係をもつフィリピンの或る州の知事が東ティモール支援に強い関心を有しているとも聞く。話が進んで実際にその方向に向かえば、わが国が音頭をとってきた南南協力の可能性が顔をのぞかせることになる。筆者が居た時と違い、JICAによる本格的な技術協力支援が可能になっているので、是非とも進めてほしい話である。

7. 何故、支援するのか — “岐路に立つ” わが国の立ち位置

東ティモール政府は、ダ・コスタ(Zacarias Albano da Costa)外相来日時のさる3月9日にホテル・ニュー・オータニの中でも大きなバンケット・ホールを借り切って独立10周年及び東ティモールと日本の外交関係樹立10周年を祝うレセプションを開催した。筆者がその時に受けた驚きと感銘については、冒頭の式の挨拶の中で東ティモール議連の前会長でもある江田五月・参議院議員が言い尽した感があり、そのことについては同議員に後で直接伝えた。つまり、あれだけの盛大なレセプションを行うだけの實力をつけたこの国に対して「立派な国に成長したものだ(!)」と内心叫んだ感動である。先の戦略開発計画(SDP)の中の外交の項目に、豪州、インドネシア、米国、中国と並ん

¹² 注6. を参照願いたい。

で、わが国は“非常に優れた友好国”と特記されている。筆者は自らの経験から、東ティモールにとってのわが国の意味合いを“同国にとっての精神安定剤”と形容して紹介してきたが、そのことは、ダ・コスタ外相の“心のこもった”挨拶の中からも容易に読み取ることが出来る。このような関係を築くにあたっては、外交以外に、関係する多くの人の努力と善意が貢献している。特に、日本政府はインドネシアとの関係に配慮してこの国の人々との間に距離を置いてきたが、それに代わって、独立以前から現地人とのつながりを保持してきた宗教関係者グループや今日の東ティモール議連に連なる前の世代の方々の努力は特記に値しよう。更に、市民社会の一員として個人のレベルで努力をされてきた方々をも含め、これらの人びとの努力の足跡を筆者は現地において痛感した。そのお陰もあり、筆者の在任中は極めて恵まれた環境の下で仕事が出来たと、今振り返ってそのように述懐する。インドの国連常駐代表として東ティモール問題を見守ってきた先のシャルマは、安保理で同問題をリードしてきた日本の役割を高く評価する。筆者が現地に着任した時も彼は UNMISSET の特別代表の立場で迎えてくれたが、その挨拶の中で「日本が動いたから ASEAN 諸国もついてきた」と述べた。また、彼の帰任にあたっては、「引き続きの日本の果たす役割の重要性を考えて、後任に日本人を指名した」と筆者に告げ、たまたま同席のラモス-ホルタ（当時）外相もうなずいた。

このように東ティモールから勝ち得た“日本への信頼”は、今回この国を訪れて、まだ健在であることを確信した。問題はそれをどのように表現し、つないでいくかである。わが国にとっての有効な外交上の手立てである ODA は半減し、冒頭で紹介した通り、わが国の得意とする援助領域である生活インフラの分野にまで中国が“浸食”してそのプレゼンスを高めてきているのが、この国でも現実である。嘗てのような援助協力はもはやわが国の現状からは当面困難であるとの厳然たる事実を照らして、わが国ならではの支援の在り方を改めて考え直してみる必要に迫られている。その中から筆者が東ティモールに対して効果的と考える施策は、一例を挙げれば、以下の四つであるが、そのキーワードは“ソフト”、“技術”、“人材育成”、更には“クオリティ（良質さ）”によって表されよう。何れもが中国を意識したものである。

- 1) わが国の農業技術を駆使したこの国に適した自給農業のモデルの提供
- 2) 一例として、道路網の補修、維持管理にみられる、高度で質の高い技術指導
- 3) マーシャル・アーツ（武闘）に傾倒する若者を対象としたスポーツ、伝統武道による善導
- 4) 今後想定される国連のプレゼンスの撤退、乃至は、縮小を代替する市民社会、NGO 活動に対する支援、助成

最後になるが、東ティモールの支援するラショナル(正当理由)とは何であろうか。わが国の財政赤字が累積する結果として、対外援助（ODA）もとっくの昔に聖域では

なくなり、大きく削減された中で繰り返し議論されるテーマであるが、手短かに三点付け加えたい。その第一は、“アジアの最貧国のひとつ”であり、また直接的な利害関係の乏しい東ティモールに対するわが国の支援は、「アジアを大事にする」ことを外交の柱に掲げるわが国にとって、そのひとつの証（あかし）である。繁栄するアジアには“表通り”といまだ繁栄に手が届かない“裏通り”とが併存するが、わが国は新しく生まれおちたばかりのぜい弱な東ティモールに ASEAN 諸国に先駆けて手を差しのべた。そこに含意された戦略的な意味合いを誰よりもよく理解するひとりがスリン・ピツワン (Surin Pitsuwan)、当時のタイ外相、現在の ASEAN 事務局長であり、これが東ティモール支援のラショナルである。また、第二に、同国にみられる「脆弱国家(fragile states)」現象は近年国際的な安全保障の面からも注目されてきており、この問題も含んだ所謂“グローバル・イシュー”に関与することが G-8、G-20 の一員としてのわが国に対して大きく期待されている点も考慮すべきである。更に、第三に、この国は ASEAN への加盟を志向するのみならず、「脆弱 7 カ国プラス」に加わり、更に CPLP (ポルトガル語諸国連合) 等、小国ゆえに多国間外交を通じた、新興国勢力を中心とした国際社会との結びつきを強めている。そうしてみた場合、一小国の域にとどまらない東ティモールとの二国間関係を通して、わが国は間接的にこれらの国々に対してもアウトリーチし、そこから裨益する可能性を得ていると理解すべきであろう。最後になるが、既に述べたように、幸いなことに、この国は近年天然ガスをわが国に輸出するようになった(わが国にとっての総輸入量の 5%) ことから、これからわが国で議論が高まるエネルギー安全保障のからみで市民社会のみならず、産業界からも関心をもたれよう。(了)

(注) 本文中の敬称はすべて省略した。在東ティモール大使館からは、資料の提供及び館員からのブリーフィングを受けたことをこの場を借りて感謝する。その他、本文中にもある通り、現地でいろいろな関係者と話をする機会を得たが、その引用を含め、文責はすべて筆者にあることをここにお断りしておく。

本稿は本サイトに掲載後、読者から寄せられた感想、照会等を考慮して一部を加筆すると共に、併せて、本文のなかに出てくる引用に関する出典に限って注釈を付け加えて改定したものである。(2012年5月25日)