

第三章 平和構築のマクロ経済的な意味合い

第一回支援国会合の成功

東ティモール着任直後に表敬挨拶に行った先で、或る政府指導者が私に向かって、1999年12月に東京で開催された支援国会合(注39)の成功についておもむろに切り出した。そして、それが東ティモール人の下した政治的選択を支持するとの国際社会が示した意思表示であり、それによって独立に向けた準備が加速化されたと、高揚した口調で語った。この分野の若手研究者サイモン・チェスターマンは、暫定統治の問題について、その手段と目的の間に幾つかの矛盾がある旨を指摘しているが、そのひとつとして、“手段がしばしば目的に対して不十分 (inadequate) である”ことを挙げている(注40)。東ティモールについて云うと、東京会合で支援国及び国際援助機関から緊急人道支援に157百万ドル、復興支援に366百万ドルの拠出誓約がなされた結果、直近の2000-03年までの向こう三年間に見込まれる支援必要総額を上回った。そのうちの518百万ドルが、2002年6月の段階で既に支出された。また、紛争被災国に対する一人当たりの援助量(紛争終了後から最初の五年間の年間平均)に関する或る調査結果によると、東ティモールはおおよそ200ドル受け取ったことになり、他と比較してもこれは決して低い水準ではない(注41)。さらに云えば、独立するまでの間、東ティモールには、国連加盟国の義務的負担になっている分担金に依拠するPKO予算からも12.8億ドル相当が割り当てられた。

日本が後押しをして国連東ティモール暫定行政機構(UNTAET)と世銀が共同議長を勤めた最初の支援国会議の成功は、実は日本の平和維持活動の威信を高める上でも貢献している。1992年のカンボジア和平のための外交努力以降、わが国は平和構築の政治的なモメンタムを維持するために時宜を得た支援国会議の開催を提唱し、その支援実現のために主体的な役割を果たしてきた。過去十年の間に、このような考えと実現に向けた動きは、わが国の平和構築に関するイニシャティブのひとつの柱として外交政策の枠組みの中に織り込まれてきた(注42)。

“供給牽引型” 支援の “不慣れな” まとめ役

平和構築の政治プロセスについて前章で詳述したので、ここではそのマクロ経済的な意味合いについて焦点をあててみたい。実は、この二つのプロセスは不即不離の形で相互に絡み合っており、平和構築はそれに沿って展開される(注43)。政治、軍事面では、国連が安保理決議に沿って、停戦の維持監視、平和の具体化、さらには、政治合意の実現のために主導的な役割を果たす。他方で、経済復興の面では、世銀が中心となって、諸援助計画が複雑に交錯する現状の中で円滑な調整、実施という、前者に劣らず重要で、困難な任務に取り組む。冷戦が終結した直後の1990年代初頭から、世銀は所謂「破綻 (failed)」国家や「弱体化した (weakened)」政府に関する研究を開始すると同時に、アフリカ (具体的には、モザンビーク、アンゴラ、ナミビア等) で、紛争被災国の経済復興という、それまで経験の乏しい支援にはじめて取り組んだ。世銀は、さらに、1993年にパレスティナ、95年にボスニア・ヘルツェゴビナの復興支援にも参画したが、これらの経験が破綻した国家を修復し、その行政能力を再構築するために必要なノウハウを蓄積する上で役に立ったと指摘されている(注44)。スターン上級副総裁は、“何故、世銀が内戦に首を突っ込むのか”との質問に対して、“内戦は開発の必要性を示すものであり、他方で、開発の失敗をも意味する (Civil war reflects not just a problem for development, but a failure of development)”と、二つの理由を挙げている(注45)。

東ティモールの場合、世銀は国連と現地の東ティモール人との間でパートナーシップを築き上げ、1999年の早い時期に、来るべき直接投票後の復興開発の枠組み立案に着手した。そして、人道危機が頂点に達した10月末から11月のはじめにかけて、世銀主導の共同評価調査団 (the Joint Assessment Mission, JAM) は現地入りし活動を行った。それは、明白な優先順位を付した復興計画を作成し、また、支援国と国際援助機関の間で共通した理解を得るための共同アプローチに向けた最初の試みだった。JAMの報告は東京での支援国会合のための準備の基礎を提供した。東京国会合の結果、世銀は支援国からの177百万ドルの拠出誓約を基に、各開発分野の再建を目的に設立された国連信託基金 (the United Nations Trust Fund for East Timor: TFET) の運営委託を受けた。さらに、TFETと併

行して、東ティモールの行政組織を立ち上げるためにその資金の受け皿として国連基金（the United Nations Trust Fund）、即ち、後の東ティモール統合基金（the Consolidated Fund for East Timor: CFET）が計画された^(注46)。これら二つの信託基金のほかにも、東京会合で資金拠出の誓約が上手くいったことによって、さらに四つの支援形態、即ち、人道に関する統合アピール、UNTAETの継続、国連機関による復興計画、及び二国間支援の推進が確認された。

彼らの“オーナーシップ”に向けて

サイモン・チェスターマンは、“支援国の側がとる行動は、彼らの政府の視点からすれば、それぞれが理に適ったものであるが、支援国側の政策全体を重ね合わせると、それが合理的なものではなくなってしまふ”と指摘している^(注47)。支援国の立場からすれば、彼らの援助資金が如何に有効に使用されているかの説明責任を納税者に対して負わされるために、援助資金がどのように使われるかコントロールしたいと思うのは当然のことである。その結果、援助資金の配分、執行の仕方は支援国によって大いに異なる。特に、有効な援助調整のための方法が殆どといってよい程見当たらない紛争直後の状況下にあっては、援助は、受け手の側の事情（demand-driven）というよりも、送り手の側の事情（supply-driven）で決まってくる^(注48)。つまり、現地の開発パートナーによる所謂オーナーシップ（ownership）の問題が注目される所以である。あらゆる意味で“能力的に十分ではない”東ティモールでは、不適切なほどに援助資金の取り扱いが複雑で、且つ込み入っているのが特徴である^(注49)。支援国や国際機関の援助拠出のやり方にみられる相互の相違や煩雑さに、援助を受ける側の致命的な行政能力の欠陥が加わって、国づくりの初期の段階から現地の側に復興計画を主体的に策定する上での問題点が露呈した。その結果、各種の支援財源を国の予算に一本化することの妨げとなった。そのため、不完全な援助調整のメカニズムの中に組み込まれた障害を矯正する目的で、政治、行政権限の移行・譲渡、経済・社会的復興、公的金融等の「復興に関するベンチマーク」が採用された。このベンチマークの点検、監視を図るために支援会合（TLDPM）が半年ごとに開催されることになった。

他方、現地の開発パートナーに関する嬉しいニュースは、東ティモールの国づくりの青写真ともいえる国家開発計画（the National Development Plan: NDP）の実現に向けた、‘実施可能な’ロードマップと見做されている開発分野別投資計画（the Sector Investment Program: SIP）が最終的な完成に近づきつつあることである。手短かに言うと、この完成によって、何処に援助資金を配分し、支出するかについて、受け手主導（demand-driven）で回答を出すことが可能になる。さらに言えば、東ティモールでの開発努力が“正常な”姿になったと解釈することができる。SIPの中には、ミレニアム開発目標^(注50)のいくつかの指標が2015年までのこの国のそれとして取り入れられている。この関連で、教育、医療サービスやヘルスケア等の基礎的サービスが優先分野として指定されており、比較的大きな政府支出が割り当てられている。因みに、初等、中等、高等教育への登録者数をとってみると、それぞれ75%（現在）から95%（SIP目標）増、27%から90%増、18%から35%増となっている。また、下水整備については都市部で45%から75%増、農村部では15%から65%増に、乳児死亡率（出生者1000人について）は75から45人に、五歳以下の幼児死亡率も120から96人への減少を目標に据えている。

依存からの“脱皮”戦略

東ティモールの開発戦略に特色を与えているのは新興独立国として“財政的な自立”を達成する可能性が窺えることである。これは2009年以降に見込まれる石油、ガス生産から国庫への歳入増によるものである。具体的には、次の20年間で総計30億ドルがバユ・ウンダン（Bayu Undan）からの収入として試算されているが、豪州との共同事業によって既に最初の（ほとんどが天然ガスの）産出、生産がはじまっている。大雑把に云って、年に直した収入分は300百万ドルを少し下回る規模の年間予算を賄うに十分であり、また、次の十年間の開発計画にかかる資本支出も十分これで間に合うほどである。このような天然資源収入のお陰で、財政穴埋めのために設けられた直接的な支援策である暫定支援計画（the Transitional Support Program: TSP）は2006-07予算年には終了することが想定されている。この財政支援は所謂“紐付き”であり、ガバナンス（政府の行政能力）の改善に関する条件が付されている。コンディショナリティに関して

は一般的に云って何処でもその実績についての評判は芳しくない(注51)が、東ティモールではむしろ例外的によい成果を挙げているとする、2004年9月に同国で行われた日米の共同調査の報告を現地で受けたことがある。元来外部からの介入を嫌う傾向にあるアルカティリ首相が公式会議の席上で、政府組織内の規律強化を早期に推し進める上からも、むしろガバナンスに関するコンディショナリティを受託すると言明した時には、彼の実際的な対応には歓迎すべきことながら、その場で内心驚かされたことを思い出す。

さらに、この国の政府指導者が押しなべて、有限の天然資源から得られる収入の一定分を将来の世代にも残しておくべきとの考えを有していることには、実際勇気付けられる。東ティモールは、北海油田からの石油収入を別途基金に積んで管理するノルウェーの経験から学ぶために、先方から専門家を招聘している。これに関して、紛争地域での天然資源から得られる資金の移動の透明性を確保、監視するためにブレア英首相の提唱を受けて設立された、世銀等が参加する国際監視組織（採取産業透明性イニシャティブ。EITI: Extractive Industry Transparency Initiative）の去る3月の上級会合で、東ティモールの対応が優れている旨の評価がなされている(注52)。他方で、東ティモール政府は長期的な開発計画の策定に際して、将来にわたって年間一人当たりで80ドルの政府開発援助の受け取りを組み込んでいる。その結果、人口増を見込むと、2010年以降、年間で85百万ドル見当の対外援助の取り込みが期待されている(注53)。世銀等の専門家の助言によるものであろうが、手堅い開発戦略の構想を垣間見ることが出来る。

厳しい将来像

このような次第ではあるが、私はこの国の将来について決して楽観的な見方をしていない。最大の問題は、自立のための経済社会的なインフラ、つまり、土地所有権登記等の法制度と電気、道路等の生活・産業基盤が未整備乃至はあまりにも脆弱であることによる。さらに、社会の復興・発展に欠かせないもうひとつの資源、基盤である人材の払底も甚だしく、そのための人材育成、基礎及び専門教育の必要性は言うまでもないが、今日の紛争に特有な“アイデンティティ・ポリティックス”優先の結果、それが非政治面にもたらすしわ寄せについてはあまり関心が払われていない。東

ティモールにとっては国語教育（ポルトガル語を採用）の負担がそれであるが、現行の計画を遂行しても将来的な普及率は30%そこそこ試算されている。このようなことから、世銀主導ですすめられている経済開発のその先に描かれる市場経済への移行、外部経済への編入の現実性が近い将来極めて乏しいことが暗示される。また、農業以外に産業が皆無で、都市の若年層に代表される未就業者及び、被雇用人口の増大がこの先この国の将来にとって大きな負担になることが予測される。唯一の希望である有限の天然資源から見積もられる収入を当てにしても、2015年までに東ティモールの粗国民所得（Gross National Income: GNI）は一人当たりで約700ドルに上昇する程度と想定されている（注54）。従って、マクロ経済上の意味合いからは極めて限られたものであり、そこからはこの国が劇的に変化、発展する可能性は非常に乏しい。そのこともあってか、海底の大陸棚に豊富な石油、ガスが埋蔵されていることが確認されているティモール・ギャップ（Timor Gap）の境界線を豪州との間で再調整したいとの政治的な意気込みが当国の指導者の中に強いのは理解できる。その中で最も実現の近い資源開発計画は、従来のもよりも遥かに大規模な天然ガス産出が見込まれるグレイター・サンライズ（the Greater Sunrise）鉱区に関するもので、金額にして概算で総額200億ドル相当と見積もられている。この問題に関してはこれまでのところ東ティモールの国際世論対策が奏効しており、それもあってか、豪州は早期の再交渉を約束しているといわれている。そのため、近じ予定されている豪州の次の総選挙結果が興味深く待たれる。

エネルギー収入のもたらすマクロ経済上の諸影響を考える上でもうひとつ注目を要するのは、財政、金融政策に及ぼすそれである。仮定の問題ではあるが、東ティモールが何時の日か名実共に産油国になって、国内製品の国際的な競争力に関心を抱くようになった暁に、国内通貨として現在の米ドルに代えて新たな自国通貨を持ちたいと思っても、国家としては極めて自然な成り行きである。それでも自国通貨を持つことには当然賛否両論があるはずであるが、その際の問題は、各国の先例からも判る通り、財政規律が維持されるかどうか、金融的な節度が遵守されるかどうかである。所謂「石油の呪い（Oil Curse）」「資源の呪い（Resources Curse）」と呼

ばれる問題である。これに関連して、アフリカで最も新しい産油国であり、且つ、世界で最も腐敗していると格付けされているチャドが腐敗撲滅と新たな天然資源収入の管理を受け入れる方向で、世銀との間でパイプライン敷設のための融資交渉を進めているとの最近の報道は、東ティモールにとっても興味深い(注55)。金持ちになった東ティモールがどうなるのかについては、私には見当が付かないが、この国の平和構築にとっての別の意味での挑戦となることは確かである。

————— * ————— * —————

その後の進展の中で先ず特記すべき点は、2006年1月12日、豪州との間で行われてきたティモール・ギャップに引かれた境界線の再交渉が妥結し、それに伴う開発のスキームに関して両国政府間の合意が成立したことであろう(注56)。それによると現行の境界線は向こう50年間そのままにして、同海域から採掘生産される資源について、東ティモールと豪州の間の取り分をこれまでの1：9から5：5に修正したという。また、これに加え、東ティモールにとっては当初予期されなかったエネルギー価格の高騰により生じた歳入増が予想外に積みあがっている。手元の資料では、2009-2010年で35億ドルの外貨準備が見込まれており(注57)、予算歳出も、2006-07年度からは石油基金からの振替が計上されていて充実したものに変わっていくのが読み取れる(注58)。私にとっては昔日の感がする思いである。特に、2006年5月の一部軍兵士の不満爆発と社会の不安定化により“成功事例”とされた東ティモールでの平和構築がやり直しを迫られたことにも関係するが、「平和(乃至は、独立)の配当」の遅配がその背景にあることを考慮すると、その対応策を自らの予算手当てで行う余裕が出てきたことも感じられる。勿論、今回の政治混乱でも露呈された経世の経験の乏しい、稚拙な政治手法を考慮すると、兎角云われる「石油の呪い」の問題についてはその罠に陥らないようくれぐれも注意する必要があるだろう。一時期、この国にとって先例になりうると思われたチャドではその後デビィ大統領 (Idriss Deby) が、パイプライン敷設の融資と引き換えに世銀との間で合意を交わした「天然資源収入の管理」プランを、手のひらを返すように反故にする動きを見せており、かかる事態の展開は、逆の意味で

警鐘を鳴らすものである(注59)。

— 注 —

39. 第一回ティモールレステ・開発パートナー会合 (The first Timor-Leste and Development Partners Meeting: TLDPM)
40. あとの二つについて、①手段が目的にそぐわない (inconsistent) こと、②手段が多くの場合に不適當 (irrelevant) であることを挙げている。Simon Chesterman, *You, The People*
41. 他との比較では、ボスニア・ヘルツェゴビナ (246米ドル)、カンボジア (30)、ルワンダ (59)、モザンビーク (67)、ニカラグア (147)、西岸・ガザ (213)
42. 同趣旨の国際会議を、アフガニスタン (2002年1月、2003年2月)、スリランカ (2003年6月)、アチェ (2002年12月)、西部バルカン半島問題 (2004年4月) について開催した。
43. 後述の通り、世銀IMFのブレトンウッズ (BW) 体制が“紛争被災国の経済復興”に本格的に取り組み始める或る時点までは、政治・軍事的側面から紛争経験国の平和・安定の実現に努める国連との間の政策・援助調整は殆んどなされていなかったようである。この間の事情については以下を参照ありたい。Alvaro de Soto and Graciana del Castillo, “Obstacles to Peacebuilding,” *Foreign Policy*, Summer 1993. 国連、BWを巻き込んだ平和構築に関する“統合的な”取り組みを模索する動きは国連60周年記念首脳会議 (2005) の成果に拠り「平和構築委員会」の設立に結実するが、その間の経緯については注42. 注136. 及び、注141. を参照ありたい。
44. 稲田十一 (編) 『紛争と復興支援』(有斐閣) 他を参考にした。
45. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, A World Bank Report
46. TFET及びCFETについては以下を参照ありたい。Sara Cliff, “Mission Implementation,” in *UNTAET: Debriefing and Lessons*

47. *You, The People*
48. *You, The People*
49. 注40.参照。
50. 国連ミレニアム開発目標（U.N. Millennium Development Goals）は途上国での福祉向上を達成するための目標として2000年の国連ミレニアム・サミットで合意されたものである。右目標は8つの分野を対象にして、2015年までにほとんどの分野で1990年との対比で特定の改善を求めている。
51. Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell
52. www.transparency.org さらに、以下の東ティモールに関する世銀報告書を参照ありたい。 *Background Paper for the TLDPM*, Document of the World Bank, 25-26 April 2005
53. *Timor-Leste: Overview of Sector Investment Programs*
54. *Timor-Leste: Overview of Sector Investment Programs*に拠れば、一人当たりGDPは2015年までに実質で約500ドル（対2000年固定価格比）と見込まれている。
55. “Can oil ever help the poor?” *The Economist*, 4 December, 2003 及び”Chad’s Oil Riches, Meant for Poor, Are Diverted,” *The New York Times*, 18 Feb 2006
56. 2006年1月13日付「朝日新聞」他参照。
57. 本稿末尾の東ティモール国家財政の概要（付表(1)）を参照ありたい。
58. 本稿末尾の東ティモール国家石油基金残高予想表（付表(1)）を参照ありたい。
59. “Breaking the Oil Curse,” *The New York Times*, 6 December, 2005