

東ティモールの国家建設・国民統合問題
－多エスニック国家マレーシアとの比較研究－

(課題番号：13620093)

平成 13 年～16 年度科学研究費補助金基盤研究 (C) (2)
研究成果報告書

平成 17 年 3 月 31 日

研究代表者

山田 満

(埼玉大学教養学部)

増大コーナー

埼玉大学図書館



205801205

はしがき

本報告書は、平成13年度～16年度の4年間にわたり実施した科学研究費補助金基盤研究C-2「東ティモールの国家建設・国民統合問題－多エスニック国家マレーシアとの比較研究」（課題番号：13620093）の研究成果をとりまとめたものである。

研究代表者が初めて東ティモールを訪問したのは、1999年6月の44年ぶりの自由で民主的なインドネシア総選挙で、当時「27番目の州」に併合されていた東ティモールでの選挙監視活動であった。それ以来、2002年7月からの3ヶ月間にわたった東ティモール国立大学客員研究員も含め、本研究期間を終える2005年3月までに7回の訪問を行って、本研究調査に従事した。

既知のごとく、東ティモールは、当時研究代表者も現地にいたが、1999年8月のインドネシアからの拡大自治を問うた「住民投票」で反対の意思を鮮明にすることで、実質的に独立の道を選択した。その投票直後からのインドネシア併合派民兵らによる騒乱で多くの人命と財産が失われたことは記憶にいまなお鮮明に残っている。したがって、東ティモールの国家建設・国民統合問題の研究は、同時に紛争後東ティモールの平和構築の問題として置き換えられよう。

紛争後平和構築（Post Conflict Peace Building: PCPB）は現代の国際社会で解決すべき焦眉の課題になっている。最近のアフガニスタン、イラクなどのPCPBが大きな焦点になっていることから頷けよう。研究代表者が研究調査のフィールドにしている東南アジアでは、現在カンボジアと東ティモールがPCPBの対象になっている。

他方、研究代表者は長年マレーシア研究に従事してきた。マレーシアは途上国から中心国へと経済発展を遂げている一方で、他方で1969年にはエスニック集団間で大きな衝突（5・13事件）があり、多くの犠牲者を出している。このように、マレーシアは経済発展を遂げてはいるものの、政治的社会的には異なるエスニック・アイデンティティを有した三つの主要なエスニック集団の微妙なバランスのうえに国家建設・国民統合が行われてきたのである。

本課題研究は、副題にあるように、研究代表者のマレーシア研究の蓄積をもとに、国家建設・国民統合のまさに途上にある東ティモールのそれらを考察することであった。本報告書に収められている5論文は、このような問題意識を前提に、4年間の課題研究期間に発表されたものである。

最後に、本研究課題を4年間にわたり支援してくれた日本学術振興会に対して、記して御礼を申し上げる次第である。

2005年3月

研究代表者

埼玉大学教養学部教授

山田 満

目次

はしがき	1
第1章 平和構築の NGO アクターの役割	3
第2章 マレーシアのルック・イースト政策の概観と課題	21
第3章 新生東ティモールの諸課題	55
第4章 東ティモールの社会開発	70
第5章 地域紛争と平和構築の重要性	78

第1章 平和構築における NGO アクターの役割

はじめに

平和、開発、人権、地球環境、ジェンダーなどグローバルな諸課題が国際社会には山積している。そして、これら諸課題を主権国家間のみで解決することがもはや困難であることを誰もが知っている。例えば、2000年9月の国連ミレニアム宣言でも、「国連の強化」の決意のなかで、「民間セクター、非政府組織（NGO）および市民社会全般が、国連の目標とプログラムの実現に貢献できるよう、より多くの機会を与えること」¹を謳っている。

国連は NGO を含む市民社会が国際社会を構成する重要なアクターであるとして認識し、国連のパートナーとして山積するグローバルな諸課題に取り組む決意を示しているのである²。特に1990年代の国連主催の会議（1992年の国連環境開発会議〔UNCED〕）以降は、政府代表の会議の直前あるいは並行する形で、NGO フォーラムが開催され、少なからず政府間会議に影響を及ぼすようになった³。最近の事例では、2002年南アフリカ・ヨハネスブルクの環境開発サミットに世界各地から1万人以上の NGO 関係者が集まり、政府間交渉に様々な影響を及ぼしたことが記憶に新しい⁴。

NGO のグローバルな展開は、1990年以降のグローバル・ガバナンス論の中で、NGO、NPO（非営利組織）などの市民社会が、国家とともにグローバル・ガバナンスの一翼を担っていることで明らかにされた⁵。実際に、冷戦終結後の地域紛争、内戦が激化する中で、紛争後の緊急人道援助、復興支援、さらに長期的な開発支援における一連の NGO の「平和構築」における役割は疑いのないものになっている。特に平和構築における NGO と国連とのパートナーシップは緊密であり、グローバル・ガバナンスのエージェントとして期待される国際機関とともに新しい国際秩序形成の規範、ルールづくりに貢献しているといえよう⁶。

本章では、NGO がそのネットワークを生かし、国家とともにグローバル・ガバナンスの一翼を担っている事実を踏まえて、平和構築分野における NGO アクターの役割を分析する。第1節では、『平和への課題』から発せられた「平和構築」を整理し、「狭義の平和構築」と「広義の平和構築」の違いを明らかにする。第2節では、「広義の平和構築」を前提に、NGO が平和構築アクターとして、どのような役割を担っているのかをグローバル・ガバナンス論と地球公共財としての役割から考察する。そしてアドボカシー（政策提言）型中心の NGO ではなく草の根ベースの実働型 NGO である開発 NGO を取り上げ、

改めて政治的要素が強い平和構築分野におけるこれら開発 NGO の課題と役割を考察する。最後に平和構築を論ずるにあつての陥穽を述べたい。

1. 「平和構築」をめぐる議論

(1) 『平和への課題』における平和構築

平和構築 (peace building) は、前国連事務総長ブトロス・ガリ (Boutros Boutros-Ghali) によって一般的に知られるようになった概念である。ガリは『平和への課題』を安全保障理事会に提出した⁷。その報告書の中で、予防外交 (preventive diplomacy)、平和創造 (peacemaking)、平和維持 (peacekeeping)、そして平和構築に関する概念を提示した。これを契機に平和構築という言葉が流布することになった⁸。

それぞれの用語を簡単に説明すると、予防外交は対立の発生や現に存在する対立が紛争へと発展していくのを防ぐこと、また紛争が発生した場合の拡大を防止するための行動を指している。そのために、公式、非公式を問わず、信頼に足る情報や知識を得て、事前に脅威や危険性を知り得る早期警報 (early warning) の重要性を指摘している。

次に平和創造であるが、国連憲章第 6 章に基づき平和的手段を通じて、敵対する当事者間の合意を取り付けることを目的とする。そのために、紛争の平和的裁定を求めて国際司法裁判所を利用したり、国連憲章第 41 条に基づく経済制裁など紛争状況の改善をめざして国連機関の諸機能を利用したりする。そして、平和的手段で機能しない場合は第 42 条に基づいて軍事的手段で平和創造が求められる。

平和維持は“PKO”の名でもっともよく知られている。当初は停戦監視のための軍事要員が主要な任務であったが、最近の PKO は警察官、文民の政務担当者、人権監視員、選挙担当員、難民・人道的援助専門家まで幅広い人材が含まれる暫定統治も行っている。『平和への課題』では国連加盟国、NGO、事務局の協力で PKO 要員の訓練や能力向上が必要であると述べられている。

最後に本章のテーマである平和構築になる。同報告書では「紛争の再発を防ぐための平和を強化、固定化するのに役立つ構造を確認、支援する行動である」⁹と述べている。紛争後の平和構築には、紛争当事者の武装解除、秩序の回復、兵器の管理および可能ならばその廃棄、難民の送還、治安維持要員の諮問および訓練面での援助、選挙の監視、人権擁護努力の強化、政府機関の改革あるいは強化、公式および非公式の政治参加過程の促進などが含まれている。

以上のようにガリが安保理に提出した『平和への課題』は、予防外交、平和創造、平和維持、平和構築の4つの活動目的が時系列になっていることがわかる。つまり、予防外交では早期警報を重視している点で、紛争前を重視し、紛争中・停止直後の平和創造と平和維持、さらに紛争後の平和構築という位置づけになっている。

ガリは1995年に『平和への課題－補足』を出している。補足では「予防外交と平和創造」「平和維持」「紛争後の平和構築」の他に新たに「軍縮（disarmament）」「制裁（sanction）」「実施行動（enforcement action）」が加わっている。この補足においても、「紛争後の平和構築」の点では変わらないが、「非武装化、小火器の管理、制度改革、警察・司法制度の改善、人権の監視、選挙改革」に加えて、「社会的・経済的発展」も「紛争が起こったのちの傷を癒す場合と同様に紛争予防においても有用である」と述べ、紛争予防と平和構築の関連性に言及している¹⁰。

また、「平和構築とともに構成する活動の大半は、経済的・社会的・人道的および人権の分野に責任を負う国連システムの様々な計画、基金、事務所および機関の使命の範囲内である」¹¹と述べており、これも紛争後の平和構築の特徴といえよう。このような平和構築における社会・経済的側面の重視は、1994年5月に国連総会に提出された『開発への課題』との相互作用が背景にあると思われる¹²。

『開発への課題』の報告書を作成する過程で、事務総長は1993年11月に事務総長の口上書への回答を加盟国に求めた。それらの回答の多くは「平和と開発を国際協力における主要な双子の主題」として考え、『開発の課題』が経済的・社会的諸分野で国連システムを機能させる契機になり、『平和への課題』が設定した目標と持続可能な開発の目標との格差を是正させる機会をもたらすと指摘している¹³。

また、「開発への課題が平和、安全保障および安定と明白に関連しているにせよ、貧困や社会的疎外を克服し、国民の健康を増進するための開発の課題もそれに値する形で対応されるべき」¹⁴であると述べ、人権や民主化同様に経済および社会開発の重要性を強調している。つまり、「『開発への課題』は、経済的、社会的、環境的領域におけるグローバルな平和と安全保障に対処することにより、『平和への課題』を補完する」¹⁵ものとして捉えられている。

ガリの『平和への課題』における平和構築の特徴は、第1に、時系列的な捉え方をしている。それゆえ「紛争後の平和構築（post conflict peace building）」となっている。第2に、平和構築活動の中に、社会的経済的側面を入れている。これは平和創造や平和維持活

動が政治的、安全保障的側面が重視されることを考えると特徴的である。それに関連して、第 3 の特徴として、“紛争後”の平和構築と捉えることで、社会的経済的側面の支援が緊急人道支援から復興支援程度までをターゲットに想定しているように思われる。

したがって、『平和への課題』で予期している紛争後の平和構築の活動領域には、大きく 3 つの役割があると思われる。第 1 に武装解除、兵器の管理および可能ならばその破棄にみられる治安回復の目的、第 2 に選挙の監視、人権擁護努力の強化、政府機関の改革あるいは強化、公式および非公式の政治参加過程の促進など民主化を含むガバナンス支援を目的としていること、第 3 に社会的経済的側面の支援で、緊急人道・復興支援を目的にしていることが挙げられよう¹⁶。

(2) 「紛争後の平和構築」から「新しい平和構築」論へ

それでは“紛争後”とはどのくらいの期間を想定しているのでしょうか。この場合、平和創設、平和維持、紛争後の平和構築という時系列的な国連の関与する期間は、通常アジアの事例からみると数年（2～3 年）程度と考えられる。アジアの紛争後国家であるカンボジアでは、1991 年 10 月に先遣隊（UNAMIC）が入り、暫定統治機構（UNTAC）は 1992 年 2 月から 1993 年 9 月の約 2 年間で任務を終えて撤退しており、その間 93 年 5 月に制憲議会選挙が実施されている。

東ティモールに関しては、1999 年 6 月に東ティモール・ミッション（UNAMET）が入り「住民投票」を実施し、同年 10 月からは東ティモール暫定行政機構（UNTAET）が設置され、2001 年 8 月に制憲議会選挙、2002 年 4 月に大統領選挙を実施して、翌月 5 月に独立を果たした。独立をもって UNTAET の任務は終了した。この時点で約 3 年であった。2002 年 5 月からは東ティモール支援団（UNMISSET）に引き継がれ、2004 年 11 月の撤退が予定されている¹⁷。

このような事例をみると、平和維持活動（PKO）が機能している間に「制憲議会選挙」などの選挙が実施され、「国づくり」の第一歩が踏み出された時期までを「紛争後の平和構築」と呼んでいるようである¹⁸。これが「狭義の平和構築」として考えられている。

それに対して、広義の平和構築論がある。『平和への課題』の中で提起された予防外交は紛争を事前に防ぐ紛争前の概念として一般的に考えられてきたが、むしろ平和創設、平和維持、平和構築という国連の一連の平和的活動に対する包括的な概念として位置づけられるようになった。つまり、予防外交は事前の紛争予防はもとより紛争の再発予防も含まれ

ており、その意味では平和構築の活動目的とも重なるようになった¹⁹。

前項で述べたように、「紛争後の平和構築」が対象にしている活動領域は、緊急人道・復興支援であった。しかし、「広義の平和構築」では、第 1 段階では終えられないような復興から開発までの長期的な社会的経済的側面の支援が含まれている。社会的経済的な不正・不平等がなくなる最終段階までを想定しているのである。逆に言えば、社会的経済的不公正・不公平が新たな紛争の芽となる点を指摘している。その意味で、平和構築を完遂させることが予防外交(紛争予防／紛争再発予防)につながると考えられるようになった。

吉川元は予防外交を紛争の発展段階から早期予防と後期予防、さらに長期的予防に分けて考えている²⁰。早期予防は事前の紛争予防に特化した取り組みを指し、後期予防はすでに発生している紛争の解決、紛争の悪化、他地域への波及の回避などの危機管理や仲裁・調停活動として考えた。また、紛争終結後の紛争の再発防止に特化した活動を長期的予防として捉えている。この分類では、筆者が考える「広義の平和構築」が紛争の長期的予防に対応すると思われる。

これまでガリの『平和への課題』を通して、平和構築論の簡単に整理してきた。つまり、本稿の主題である NGO アクターの役割を論じるにあたって、NGO が考える平和構築の射程が必要であるからである。したがって、本章でこれ以降論じる平和構築とは、広義の平和構築論であることを確認しておきたい。

2. 平和構築分野における NGO アクターの活動領域

(1) NGO のガバナンス支援活動

平和構築において NGO はどのような役割を担っているのでしょうか。数多くの紛争地域で国連機関の主要な役割を現場で担ってきた長谷川祐弘は、複雑な緊急事態や平和構築に従事する市民社会や NGO が、①緊急人道救援支援、②難民・避難民の帰還者の再定住化および社会的サービスの復旧、③経済の回復および再建の作業、④人権および公民権に対する暴力の監視および報告、⑤ガバナンスのための能力養成 (capacity building)、⑥紛争予防・解決の促進の 6 分野に活動を展開している²¹と述べている。

また、長谷川は上記のような役割に従事する国際 NGO や他の市民社会組織 (CSO) が得ている経験が持続可能なガバナンスの基盤づくりになっている。つまり、NGO を含む CSO が平和の文化および民主的価値観の安定、回復、発展に不可欠なガバナンスの諸制度の能力を築き上げる点で、その重要性を指摘している²²。

このような NGO (CSO) の平和構築における役割は、国際 NGO としてすでに大きな実績を有する例えば赤十字国際委員会 (ICRC)、オックスファム、CARE、ワールド・ビジョン、セイブ・ザ・チルドレン、MSF (国境なき医師団)、ADRA などの平和構築での活動展開で明らかになっている。現在 400~500 の国際 NGO が世界中で人道救援活動に従事し、これら国際 NGO は年間で 90~100 億ドルを費やして、2 億 5000 万人の貧困生活者を救済しているという²³。

平和構築に従事している NGO は国連や支援国家 (ドナー国) の代理人や契約者として適切で有効な働きをしており、また NGO は内政干渉を問われる主権国家の呪縛から解放された自由な立場のアクターとして、紛争地帯で活動し、そこでの開発の監視および観察を行う窓と、犠牲者に直接支援を運ぶ扉の両方の役割を担っている²⁴。

NGO のガバナンス支援活動は、上記のような国際的に有名な国際 NGO のみならず、その規模は小さくなるが日本を代表する NGO も紛争地帯で活動を行っている。さらに筆者が現在属している NGO インターバンドでも、DDR (武装解除・動員解除・除隊兵士の社会復帰) における除隊兵士の社会復帰プログラムを行っている。特に戦闘で、また地雷のために体や精神に障害を有するカテゴリー II の範疇の除隊兵士の職業創出支援プログラムを行っている。

また、タイのバンコクに本拠を置く「自由選挙のためのアジアネットワーク (Asian Network for Free Election: ANFREL)」と協働してアジアの選挙監視、選挙支援活動を展開している。ANFREL はトランスナショナルな選挙監視 NGO であるが、国際人権 NGO のアジア・フォーラムを母体として、アジアの 11 カ国の NGO とネットワークを結んでいる。2004 年 9 月現在までにインターバンドは ANFREL あるいは独自の展開で 11 カ国 20 回のミッションを出している²⁵。

平和構築における NGO 活動の評価は確実に上がっている。しかし他方で、現在 NGO が展開する平和構築活動がいったい現代国際社会の中でどのような役割と期待を担っているであろうか。まず平和構築活動と地球公共財との関係に言及し、次にグローバル・ガバナンス論の中からその役割を指摘してみたい。

(2) 「地球公共財」としての紛争予防

UNDP 報告書の『地球公共財』によると、「紛争を予防し阻止し、終結させるための努力は、成功すれば必ず紛争当事者だけではなく、それ以外の人々や国家にも広範囲な利益

をもたらす」ことになり、新鮮な空気や水同様に国際社会が維持すべき地球公共財になると指摘されている²⁶。

同報告書における「地球公共財（global public goods）」は、「第一に、その便益が強い公共性を持っていること」で、具体的には「消費の非競合性」と「非排除性」に特徴づけられる。「第二に、その便益が普遍性を持っていること」と述べられ、これら二つの基準を有していることと定義されている²⁷。

図1： 私的財と公共財

	競合性	非競合性
排除性	個人の財・サービス A	ネットワーク クラブ財 (クラブ内ではほぼ非競合的) B
非排除性	混雑したり枯渇するが、すべての人がアクセスできる財の一部の地球的公共財 (静止衛星用の軌道) C	純粋公共財 存在価値 一部の地球的公共財 (公海、オゾン層) D

A は私的財の領域、B・C・D は公共財の領域

出所：FASID 国際開発研究センター訳『地球公共財』UNDP、1999年、32頁。

図1のBの領域は非競合性であるけれども排除性があり、Cの領域は非排除性であるけれども競合性があり、そのいみで不純公共財と考えられる。Dの領域のみが純粋公共財であるが、不純公共財も含めて公共財として考えている。また、個人や企業の行為の副産物として公共領域にでる産物を外部性と呼ぶ。公害は負の外部性として良く知られている。

そこで、「正の外部性を含めた、利用価値のある財および活動を指すとき」を「公共財」、負の外部性など公共的に害を含むものがあれば、それを公共財の対象概念として「公共悪（public bads）」と呼んでいる。また、有益性と非有益性の概念に言及し、特に優先順位の決定問題の欠如を指摘している。つまり、地域、国家、地球社会、あるいは国家内部における生活条件、価値観の相違しており、判断基準が一様でないことを述べている²⁸

私的財は個人や企業が自らの便益にして対価を支払うが、公共財に関しては対価を支払うことなく便益を受けられることが可能である（フリーライダーの存在）ために、結局国家がコストを負担することがほとんどである。この論理からいうと世界中央政府が存在しない国際社会では誰が公共財に対する対価を支払うのかという問題に突き当たる。なぜなら、国益に照らし合わせた公共財（国際公共財、UNDPのいう地球公共財）への対価しか

支払わないであろうと想定するからである。

しかし、次項で論じるが、すでに国内問題と国際問題はリンケージしておりグローバル・イシュー（地球的諸課題）が増大し、一国だけの判断で解決が可能な課題は限りなく少なくなっている。ハイ・ポリティクスといわれる国家の外交・安全保障に関わる分野においても、対人地雷全面禁止条約締結の事例にみられるように、国境を超えたトランスナショナルな NGO が主体となって国際的な問題として取り組んだことが良い証左となろう。

地球公共財は、少なくとも「一つの国家グループ以上に受益され、全ての国家、全ての人々、全ての世代に便益を与えるという方向がはっきりしていること」²⁹が重要である。また、「地球公共財」のグローバルの範疇は、地理的な次元に社会的、世代的次元が含まれたもので、さらに生産連鎖（production chain）の区分からは、「最終財としての地球公共財」を「有形なもの（人類の共通遺産や環境など）」、あるいは「無形なもの（平和や金融秩序の安定など）」としてのいわゆる「結果」と捉え、国際レージムなどは「中間財」として位置づけている³⁰。

この区分から言えば、平和構築は「地球公共財」の中間財的位置づけになろうか。紛争予防あるいは紛争再発予防が確立され、平和が担保された時点で最終財として考えられよう。平和構築は、紛争当事国、近隣諸国、地域の安全保障をはじめ、それらに属する人々、さらには将来の世代に対しても重要な公共財の提供となる。

このような「地球公共財」に対するコストを誰が受け持つのか。この最大の問題に答えるのは、やはり国家しかないのが現実である。しかし他方で、これら国家に属する人々は、すでに地球的諸課題解決に向けて、NGO を含む市民社会組織（CSO）を通じて、トランスナショナルに、あるいはグローバルに展開している実績を有している。また、トランスナショナルな経験、グローバルな意識がフィードバックすることで、「地球公共財」に対する理解が増大している。そして、「地球公共財」の考え方をさらに支える枠組みを提供する役割を担ったのがグローバル・ガバナンス論であった。

（3）グローバル・ガバナンスの一翼を担う NGO

現在地球上には解決すべき諸問題が山積している。そこで世界中央政府が存在しなくても、世界の諸国家や非国家組織が規範や制度を確立していくことで、グローバルな秩序を形成し、山積する諸問題解決に取り組んでいこうと考えるようになった。つまり、世界政府がなくても「国際関係にはルールが存在し、ルールを運営する制度も機能してきた」と

捉えるのがグローバル・ガバナンス論である³¹。

1990年代以降に登場してきた背景には、第一に、90年代以降の特に経済のグローバル化がもたらす格差を是正する制度が求められたこと、第二に、世界中央政府のような「組織」の構築から「制度」による秩序形成の構築が考えられるようになったこと、第三に、透明性（Transparency）と説明責任性（Accountability）が、企業経営、国家や自治体運営で重視されだしたことが挙げられる。そして、この二つの原理の規範を実現するうえで、国家、世界企業だけではなく NGO も重要なアクターであることが認識されだしたのである³²。

「組織」ではなく「制度」でもって国際関係を運営していくには、ガバナンスの「エージェント」としての国際機関³³と NGO との密接な関係が求められている。大芝亮は、国連と NGO の連携に関して三つの時期に分けて説明している³⁴。第一期は、1946年に設立された経済社会理事会と NGO 協議制度を中心とした関係であった。第二期は、1972年のストックホルムでの国連人間環境会議を起点とした世界会議であった。この会議に NGO は 253 団体参加しているが、NGO の参加資格に関する規定は制度化されていなかった。第三期は、1992年のリオデジャネイロで開催された国連環境開発会議（地球サミット）が契機となった。この会議には 1400 団体の NGO が参加した。これ以降の世界会議は政府間会議と並行する形で NGO フォーラムの開催、また各国政府代表に NGO メンバーが加わることも増大していくことになる。

このような世界会議での国際機関と NGO の連携は確実に NGO を含む市民社会の役割を増大させている。そして、グローバル・ガバナンスの制度づくりに関して、国益に左右される主権国家とは別の次元から、つまりグローバルな NGO を含む市民社会のネットワークを通じて得られた国益に左右されない、「地球公共財」を念頭に置いた貢献をしているといえよう³⁵。

（４）紛争後の東ティモールにおける NGO の役割

広義の平和構築に含まれるが、一般的に紛争直後に、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）と同時に国際 NGO が入り、すぐに人道緊急支援が始まる。例えば、簡潔に東ティモールの事例を用いて説明してみよう³⁶。1999年8月30日実施の「住民投票」で、約 80 パーセント近い有権者がインドネシア側から提案された拡大自治案を否決した。この投票結果を不満とするインドネシア統合派民兵は放火、略奪、殺戮行為を犯して、結果

として全人口の 75 パーセントが避難民となった。またインフラの約 7 割が破壊された。

同年 9 月 15 日国連安保理決議に基づきオーストラリア軍中心の多国籍軍 (INTERFET) が東ティモールに入り併合派は鎮圧された。同年 10 月 25 日の安保理決議で国連東ティモール暫定行政機構 (UNTAET) の設置が決まった。UNTAET のマンデートは①安全の提供および法の秩序の維持、②効果的な行政の確立、③民政および社会サービスの開発支援、④人道支援、復興および開発支援の調整および提供の確保、⑤自治のための能力育成支援、⑥持続可能な開発への諸条件の確立からなる 6 項目であった。

UNTAET の規模は、8,950 人の兵力、200 人の軍事要員、1,640 人の文民警察官からなり、司法・立法・行政の統治組織を独立した 2002 年 5 月まで担当した。紛争直後から人道緊急援助が開始され、UNHCR と IOM (国際移住機構) が難民救済を始める。WFP (世界食糧計画) が食糧援助を行い、国際 NGO による支援も開始された。

東ティモールにおける平和構築は、国連主導の紛争後 2 ヶ月で出された人道支援機関等による支援ニーズ情報の統一アピール (CAP) と復興・開発支援を担当した世界銀行中心によって担われた³⁷。それでは、国際 NGO はどのように東ティモールの平和構築に関与したのであろうか。以下主要な国際 NGO 活動展開を表 1 にまとめてみた。

表 1 のように紛争後平和構築における NGO の活動は、紛争後の東ティモールの事例を取り上げただけでも理解できよう。国際 NGO はキリスト教系 NGO にみられるように大規模な自己資金を有しているところもあるが、表 1 でわかるように国連機関を通じた多国間援助、2 国間援助、援助機関などを通じた資金を獲得する場合が多い。日本の NGO でも国際緊急人道支援の資金を 2000 年 8 月設立の外務省、経団連経済界、および NGO で連携して設立したジャパン・プラットフォームから獲得する組織もある。復興・開発支援資金を外務省、JICA、あるいは JBIC (国際協力銀行) などに依存する NGO もある³⁸。

これまで NGO の国際社会での役割の増大、さらには世界中央政府が存在しない状況下で、NGO は国家や国際機関とともに国際社会における規範や制度を構築することでグローバル・ガバナンスの一翼を担ってきていることを論じていた。これは平和構築の分野においても特に治安の回復、ガバナンス、開発の分野で必要な役割を果たしてきたことから理解できたと思う。しかしこのような NGO の昨今の脚光に比べて、多くの NGO は地域に根ざして地道な活動を展開している。

表 1 紛争後の東ティモールに展開した国際 NGO の活動

NGO 名	活動内容
World Vision	緊急支援活動：1999 年 9 月は、西ティモールへ避難した難民に対する飲料水の供給。支援基地ダーウィンの倉庫を利用し、緊急支援の管理・搬送。国連機関と連携して緊急支援物資の配給。復興・開発活動：2000 年アイレウ県で JICA の開発福祉支援事業、ボボナロ県では ECHO ファンドによる保健事業、他、農業、衛生プロジェクトなどを実施。
OXFAM	緊急支援活動：1999 年 10 月、OXFAM Community Aid Abroad(OCAA、オーストラリア)はオエクシ、ボボナロ、コバリマ、リキサ県で水供給、保健、マラリア対策を実施。現地 NGO と共同プロジェクトを行う他、水衛生、保健、マラリア対策、現地 NGO 運営・管理のためのキャパシティ・ビルディングを実施。復興・開発活動：ジェンダーの視点を重要課題として、東ティモール人の自立的発展を目標にしたプロジェクトを実施。
Caritas Australia	紛争以前から活動を続けるカトリック系国際 NGO。人権プログラムに力点。年間 500～5000 ドルの財政支援で、5 つの国内 NGO のキャパシティ・ビルディングを実施。オエクシでは農業プログラムの実施。小規模融資、アドボカシー活動の支援。
CARE East Timor	1999 年紛争直後の緊急支援：大型トラックによる WFP 食糧配給支援。復興・開発支援活動：2000 年より JICA の開発福祉事業支援の実施。マナトゥトゥ、ラウテン県の農民の組織化、低農薬、有機肥料稲作の実施。現地 NGO のキャパシティ・ビルディング、小規模金融による家畜飼育、レンガ造り、縫製業支援など。
日本の NGO	紛争以前から東ティモール医療友の会 (AFMET) がラウテン県でカトリック教会と医療・保健活動を実施、2000 年から JICA の開発福祉支援事業実施。国際保健協力市民の会 (SHARE) はエルメラ県での保健教育・健康促進プロジェクトを実施。アドラ・ジャパンはディリ市場復興事業を実施。PWJ は、1999 年 10 月から緊急支援を実施、リキサ県で生活物資の配給、帰還難民のためのシェルター建設を国連と連携して実施。復興・開発期では、コーヒー農民への皮むき機供与、伝統的コミュニティセンター建設、生計向上プログラムなどの実施。アジア太平洋資料センター (PARC) は、PWJ、SHARE などと共に東ティモール市民平和緊急支援プロジェクトを結成し、1999 年 9 月からディリ市内診療所への医薬品供与、食糧・農業支援、コミュニティセンター建設などを実施。

出所：『JICA の対東ティモール復興・開発支援：総括報告書』（2002 年 6 月）46～48 頁。

（5）開発協力 NGO の役割

NGO は平和構築の人道支援・開発協力支援の分野で、他のアクターに比べ有利な実績を有している。アビュールとキーティンガは、NGO は貧困層に接触可能である、人里離れた

た地域に足を運べる、現地での生活に参加できる、援助したい集団と直接協力してプログラムを遂行できる、低コストで活動できる、現地機関を強化し、周縁的な集団のエンパワメントを促進する力量を持っている。さらに政府や政府間組織に比べより柔軟で、より実用的に、そして中立的な立場で、偏りもなく、紛争状況の中で自らの役割を果たすことが可能である³⁹。

このような NGO の特徴は特に開発協力 NGO としての長い経験の蓄積から培われているといえよう。長期に現地に滞在し、現地住民との人間関係の構築から始め、そのうえで現地住民にとってどのような支援のニーズがあるのか、さらには現地住民主体（現地のオーナーシップ）の下で、どのような協力が可能なのかなど、参加型の国際開発協力を求めてきた経緯が背景にあるからである。

第 1 節で議論してきたように、広義の平和構築は「紛争の再発防止」を主要なテーマにしている点で、紛争後の緊急人道支援、2 年程度の復興支援に比べむしろ長期にわたる開発協力支援が重要視されている。世界銀行の調査報告書でも、内戦が開発の後戻りになり、それが長期化することでグローバルな貧困問題が著しく悪化していくことが述べられ、そして開発が内戦防止のための有効な手段に成り得ることが指摘されている⁴⁰。

具体的には、3 つの経済的な要因、つまり 1 人あたりの所得の水準、その伸び率、その構造（一次産品輸出に対する依存度）を基に、特に所得水準と伸び率から内戦発生率を分析して、「1 人あたり所得を倍増すると、反乱のリスクはほぼ半減する。その伸びが 1 % 上昇するごとに、リスクがほぼ 1 % ずつ低下する」⁴¹という結果を出している。

同報告書が指摘する「開発が内戦防止の有効な手段に成り得る」という考えに異を唱える意見もあろう⁴²。実際に先進諸国はエスニック・リバイバル現象という言葉、宗教などエスニシティを理由にした紛争が起きている⁴³。とは言うものの、紛争原因の多様性は事実でも、途上国社会で依然として存在する貧困が、紛争の理由になっていることも否定できない事実であると思われる。例えば、1998 年 4 月に国連事務総長から安保理に提出された報告書『アフリカにおける紛争の原因と恒久的平和および持続可能な開発の促進』では、多様な紛争要因を分析しつつも、恒久的平和構築のためには持続可能な開発の必要性が訴えられている⁴⁴。

同報告書にある「開発は一つの人権であると同時に、すべてのアフリカ諸国の主要な長期目標である。開発はまた、アフリカにおける紛争緩和にも中心的役割を担うものである」と述べている。さらに「究極的に、すべての開発戦略は大半の市民にもたらされる恩恵に

よって評価されるべき」であるとして、国際社会には「社会開発重視」の支援を訴えている⁴⁵。

このようなアフリカにおける平和構築活動の開発の立場は基本的にアジアにおいても同様である。2004年8月3日～4日に開かれた平和構築に関する国際ワークショップに参加した東南アジア5カ国、韓国、中国からの参加者の報告・発言を聞いてみても、平和構築における社会開発の重要性を指摘する研究者が多かった⁴⁶。

インドネシア大学社会学部教授のウィルトモは、マルク州アンボンの平和構築に向けたプログラムを報告したが、アンボン紛争が宗教紛争といわれる一般的な解釈に対して、むしろスハルト政権下でブギス、ブートン、マカッサル（BBM）から移住してきたエスニック集団が現地アンボン人（特にオランダ統治時代に改宗したクリスチャン・アンボン人）の社会経済的地位を脅かしていったことが主因であると述べた。したがって、アンボン紛争は地域経済の不均衡や社会政治的な差別に根ざしたエスニック集団間の紛争が主な理由で、それに宗教が絡んだことでより情緒的残忍な紛争へ進展していったと分析した⁴⁷。

いずれにしても、ウィルトモは社会開発を基本に、地域経済不均衡や社会政治的差別の是正をはかり、特に貧困状況にあるモスリム・アンボン人の生活保障の重要性を訴えていた。このような社会開発重視の姿勢は、1990年代の開発のパラダイム・シフトによって開発協力 NGO がもっとも力点を置いてきたことである⁴⁸。その結果、冷戦終結後の1990年以降は、内戦、地域紛争の頻発と同時に、地道に途上国で支援活動を続けていた開発 NGO が「社会開発」「人間開発」の概念のもとに、広義の平和構築分野で活躍する契機になった。つまり、これら開発 NGO にとって、平和構築は従前の支援活動の延長線上にあったと考えられる。

しかし昨今の問題は、ペシャワール会医療サービス（PMS）の中村哲が指摘するように、アメリカが行っている「対テロ戦争」の政治的思惑である。1984年5月以来活動を継続してきた PMS の活動地はいずれもパキスタン、アフガニスタンの山村の無医地区で、そこに生きる大部分の人々、底辺の庶民の実態に即して活動を展開してきた。中村は「対テロ戦争」による無辜の人々への被害、その後の平和構築に向けた「復興支援会議」で決まる多額の救援資金が、結局は国の8割を占める農民たちにほとんど無関係である事実を訴えている⁴⁹。

中村は長い現地での活動を前提に、アメリカが主張する「アフガニスタンの解放」が、「軍とセットになった『人道支援』、話題性と共に消える外国人の『善意の押し付け』」で

あるという現地の声を伝え、自らは「現地の実情は捨象され、先進国受けする事象だけから合成された虚像が横行」している国際社会の問題を鋭く指摘している⁵⁰。

このような中村の指摘は「タリバン政権下で絶滅に追いやられていたケシ栽培が、世界の7割以上の生産をアフガニスタン1国でまかなうまでに復活した」⁵¹事実を紹介する強烈なメッセージとなって表現されている。もちろん中村もタリバン政権を擁護するつもりでこのような事実を指摘したわけではないであろう。中村はNGOの地道な活動から外れた過度に政治的介入に対して警鐘を鳴らしているものと思われる。そしてこの指摘には、グローバル・ガバナンスの一翼を担うNGOとは別の次元からの問題提起をしている。NGOには地域に根ざしたもう一つの顔があることを忘れてはならない。

おわりに

すでに述べたように平和構築におけるNGOの役割には大きく治安維持、ガバナンス支援、人道・復興・開発協力支援がある。しかし本稿でみてきたようにこれらの支援には様々な種類、背景を有したNGOの役割が求められている。筆者が属するNGOはアジアの民主化支援のために選挙実施に向けた有権者教育から実際の投開票の監視活動を行っている。例えば、スハルト時代の選挙、1999年6月の44年ぶりの自由選挙、2004年4月の総選挙を比べ、選挙実施における手続き上の問題は依然として残っているものの、自由で公正な（Free and Fair）な選挙は確実に進展している。

インドネシアでは2004年7月に初めての大統領直接選挙が行われた。同年9月には現職のメガワティとバンバン・ユドヨノの決選投票が行われる。7月の第1回投票では汚職や腐敗一掃をスローガンにしたユドヨノが一般の支持を得て首位にたったのに対して、選挙を監視する特にヨーロッパ（EU）のグループの反応は概して冷やかである。それはユドヨノが軍人出身であることに関係していると思われる。紛争を抱えるインドネシアの大統領が誰になるかは大きな関心事であるにもかかわらず、大統領候補者に軍人出身が有力である事実は、民主化という観点からは後退したものと思わざるを得ないからである。

また、かつてのスハルト政権のような権威主義体制下で活動を展開するNGOは、対話や交渉は行いつつも当局との関係を維持することが重要な場合もあった。特に平和構築における治安やガバナンスに関しては中立性を標榜するNGOであっても政治的色彩を帯びざるを得ないことも多々ある。平和構築におけるNGOの役割には人道的見地から現地に長期に留まり社会開発に従事することを優先にすることも必要であろう。そして、現地の

客観的な情報を伝える重要な役割も担っている。これは紛争予防における早期警報を提供するうえで大きな役割となるであろう。

「安易かつ性急な民主化要求は、逆効果である場合がある」⁵²といわれるように、アドボカシーを重要な役割とする平和・人権・環境 NGO とは違って、実働型の人道救援、あるいは開発協力 NGO は、過度に紛争当事国／グループを刺激することなしに、それぞれの役割を冷静に演じることも求められる。例えば、権威主義的体制では経済発展とともに民主化も進展するのがアジアの事例は示している。その意味では、平和構築 NGO はむしろ経済発展にともなう貧富格差の是正、社会開発の推進に向けた活動を視野に入れるべきであろう。

一口に「平和構築」といっても、EU のように人権の尊重、民主主義、法の支配といった共通の規範や価値が確立されている⁵³のと違い、「平和構築」のプロセスは地域、国家によって一様でないことを改めて確認する必要があるだろう。本稿では、NGO の役割を中心にみてきたが、広義の平和構築分野に求められる NGO の専門性は相当に範囲が広いが、治安回復、ガバナンス、開発とそれに応じて NGO の参加の仕方も異なっていくものと思われる。前節で開発協力 NGO を扱ったのもそのためである。

しかし、グローバル・ガバナンスの一翼としての NGO の役割はいっそう増大している。それはグローバル展開が比較的し易く、西欧社会の力が強い平和・人権・環境をテーマにする国際 NGO だけではなく、多くの途上国側 NGO も参加する「もう一つの世界」をめざした「世界社会フォーラム」の開催によっても頷ける。この会議はブラジルのポルトアレグレで 2001 年 1 月末に第 1 回が開催され、1 万人以上が参加し、2002 年 1 月開催の第 2 フォーラムでは 5 万 5000 人が集まった。途上国側の市民社会組織が積極的に参加した点では画期的な会議であり、確実にトランスナショナルなネットワークが増大していることが理解できよう⁵⁴。

最後に、平和構築を論じるにあたっての一つの陥穽について言及しておきたい。平和構築におけるガバナンス支援の重要性に関してはすでに議論した。ガバナンス支援では司法・立法・行政の統治組織の再建を論じる一方で、他方では、「統治」に注目するあまり、それを構成する人々の顔、声を忘れてしまい、本末転倒の議論に陥る危険性を帯びている。NGO が社会を変革する社会運動体である側面を忘れてはなるまい⁵⁵。

¹ 国連広報センター訳、記事資料 00/101-J (<http://www.unic.or.jp/recent/pr00101.htm>) (2004 年 8 月 28 日)

² NGO とは何かという議論も当然ある。本稿では大芝亮の定義を使う。つまり公共性があり、非営利目的で、財政的および人的に政府から自立性を確保しており、メンバーシップが一般に開放されている組織と考えたい(『国際 NGO の理論的分析』『国際問題』2003 年 6 月号、2～4 頁)。なお、NGO は市民社会 (civil society) に含まれが、同一ではない。市民社会の概念化に関しては、遠藤貢『『市民社会』論』(『国際問題』2000 年 7 月号)。本稿では、コーヘンが定義する「市民社会は経済と国家から区別された社会的相互作用の領域、特に共同と公共によって構成されている」領域を想定する(ジーン・コーヘン「市民社会概念の解釈」マイケル・ウォルツァー編『グローバルな市民社会に向かって』日本経済評論社、2001 年、46 頁)。

³ 1990 年代以降の主な国連主催会議での、政府代表団と NGO フォーラムの参加者数をみると、1992 年の国連環境開発会議(地球サミット)では約 30,000 人対 18,000 人、世界人権会議(1993 年)では 7,000 人対 5,000 人、国際人口開発会議(1994 年)では 10,757 人対 4,200 人、世界社会開発サミット(1995 年)では 14,000 人対 12,000 人、同年の第 4 回世界女性会議では 17,000 人対 30,000 人の参加となっている。これらの会議は規模、アクターの拡大、NGO の参加など従来の世界会議とは異なる「第 2 世代の世界会議」と呼ばれた(馬橋憲男『国連と NGO』有信堂、1999 年、95～100 頁)。

⁴ 「ヨハネスブルク・サミット 2002」に関しては、国連サミット事務局 (www.johannesburgsummit.org) 参照。『朝日新聞』2002 年 9 月 7 日など参照。

⁵ 星野俊也はグローバル・ガバナンスを「世界政府を持たず、主権国家の並存により構造的にアナーキカルとされる国際社会における事実上の秩序、及びその秩序のもととなる社会制度の存在に注目する視点」と述べている(星野俊也「第 7 章国際機構」、渡辺昭夫・土山實男編『グローバル・ガバナンス』東京大学出版会、2001 年、168 頁)。

⁶ 星野同上論文、および渡部茂己「国際機構システムによるグローバルな秩序形成過程の民主化」(日本国際政治学会編『国際政治』第 137 号、2004 年 6 月)を参照。

⁷ United Nations, 1992, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*(国連広報センター訳『平和への課題』1992 年)。

⁸ 篠田英朗『平和構築と法の支配』創文社、2003 年、第 1 章を参照。

⁹ 『平和への課題』(国連広報センター訳)、34 頁。

¹⁰ United Nations, 1995, *An Agenda for Peace: Supplement*(同上訳書、15 頁)。

¹¹ 同上訳書、16 頁。

¹² United Nations, 1994, *An Agenda for Development*(国連広報センター訳『開発への課題』1995 年)。

¹³ 同上訳書、6 頁。

¹⁴ 同上訳書、6 頁。

¹⁵ 同上訳書、10 頁。

¹⁶ 篠田英朗は、『ブラヒミ・レポート』では「終結してない紛争を、軍事的な領域から政治的な領域へと移行させ、その移行を永続的にすること」であり、併せて平和構築の課題として、即効性のあるプロジェクトの策定、自由で公正な選挙の実施、司法・行政制度の強化、人権部門の強化、DDR の促進の 5 項目を挙げていることを指摘している(篠田前掲書、10～16 頁)。なお、『ブラヒミ・レポート』の正式は、"Report of the Panel on United Nations Peace Operations," UN Document A/55/305-S/2000/809, 21 August 2000.

¹⁷ PKO と平和構築との連携を論じた業績として、上杉勇司『変わりゆく国連 PKO と紛争解決』明石書店、2004 年。

¹⁸ 稲田十一「紛争の諸段階と国際社会の対応」(稲田十一編『紛争と復興支援』有斐閣、2004 年)、48～49 頁。

¹⁹ 吉川元は、「予防外交」の定義が予防外交の担い手、研究者の間でも必ずしも一様で

はないという前提で、いくつかの定義をもとに次のように定義している。第一に、将来的に紛争の発生原因となるような政治・社会状況が形成されるのを防止する試み、第二に、国内の既存の手続きでは解決が望めないような紛争へと発展しかねない争いや対立を、早期に発見し、平和的に解決する試み、第三に、いったん発生した紛争を平和的に解決し、また紛争の拡大または他地域への波及を防止しようとする試み、と広く予防外交を捉えている（吉川元「序論 予防外交の理論と枠組み」、吉川元編『予防外交』三嶺書房、2000年、6～7頁）。

²⁰ 同上論文、10～13頁。

²¹ Sukehiro Hasegawa, 2002, "The Role of Civil Society in Regional Conflict, Prevention and Postconflict Peace Building," Hiroya Ichikawa and John Clammer ed., *Revisiting Civil Society: Interfacing Development, Business, and the International Order*, Institute of Comparative Culture, Sophia University, p.85. なお、長谷川氏は2004年5月より国連東ティモール支援団（UNMISET）国連事務総長特別代表を務めている。

²² *Ibid.*, p.87. ICBL（地雷禁止国際キャンペーン）を中心とした市民社会が対人地雷全面禁止条約を1997年にカナダ・オタワで122カ国の署名で実現させた。この一連の活動は平和構築の視角からしても大きな成果であった。目加田のトランスナショナル・シビルソサエティからの分析はグローバル・ガバナンスを考えるうえで参考になる。目加田説子『国境を超える市民ネットワーク』東洋経済新報社、2003年、第3章が詳しい。

²³ Francis Kofi Abiew and Tom Keating, 2004, "Defining a Role for Civil Society: Humanitarian NGOs and Peacebuilding Operations," Tom Keating and W. Andy Knight ed., *Building Sustainable Peace*, United Nations University Press, pp.94-95.

²⁴ *Ibid.*, p.101.

²⁵ 平和構築分野で活躍する日本の代表的なNGOは、難民を助ける会（AAR）、AMDA、地球の木、JEN、JVC、PWJ、SHARE、SVAなどがあげられよう。筆者が属するインターバンドに関してはホームページ（www.interband.org）を参照。

²⁶ インゲ・カール、イザベル・グルンベルグ、マーク・A・スターン編（FASID国際開発研究センター訳）『地球公共財ーグローバル時代の新しい課題ー』UNDP、1999、171頁。

²⁷ 同上邦訳書、30頁。なお、同報告書では、地球公共財と地域公共財（regional public goods）を含めて、国際公共財（international public goods）と考えているが、地球公共財と国際公共財の相違はほとんどないように思われる。

²⁸ 同上邦訳書、33頁。

²⁹ 同上邦訳書、39頁。

³⁰ 同上邦訳書、40～41頁。

³¹ 大芝亮「ガヴァナンス」（田中明彦・中西寛編『新・国際政治経済の基礎知識』有斐閣、2004年）、244～245頁、および渡部前掲論文、69頁。

³² 大芝同上論文、同上頁。

³³ 星野前掲論文、171頁。その他、渡部前掲論文、毛利聡子「市民社会によるグローバルな公共秩序の構築」（国際政治学会編『国際政治』第137号）なども参照。

³⁴ 大芝2003年論文、5～7頁。および馬橋前掲書、第4章参照。

³⁵ 米国外交問題評議会上席研究員で『ワシントン・ポスト』紙コラムニストであるジェシカ・マシューズは、諸国家が多国間機構を支配するという構図は弱まり、そこではNGO、多国間機構、国家というアクターたちの間での「パワー・シフト」、それもおそらくはNGOに一方向的にバランスが傾斜した「パワー・シフト」が起きていると述べている（Jessica T. Mathews, "Power Shift," *Foreign Affairs*, 1997 [『中央公論』1997年3月号、369頁]）。

³⁶ 『JICAの対東ティモール復興・開発支援：総括報告書』国際協力事業団アジア第一

部、2002年6月を参照。

37 稲田前掲書、第5章を参照。

38 臼井久和「日本外交におけるNGO」（『国際問題』2003年6月号）を参照。

39 Abiew and Keating, *op.cit.*, p.98.

40 The World Bank, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, 2003（田村勝省訳『戦乱下の開発政策』シュプリンガー・フェアラーク東京、2004年）。

41 同上邦訳書、53頁。

42 稲田前掲書、32頁。

43 ベルギーの言語問題、アイルランド宗教問題などが端的な事例である。エスニック・リバイバル現象に関しては、岡部達味『国際政治の分析枠組』東京大学出版会、1992年、14頁を参照。

44 Report of the Secretary-General, *The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa*, UN, April 1998（国連広報センター訳「アフリカにおける紛争の原因と恒久的平和および持続可能な開発の促進」1998年10月）。

45 同上邦訳書、24～26頁。

46 国連大学で開催された国際基督教大学（ICU）COE主催の国際ワークショップ。テーマは「平和構築概念の進化（Evolving Concepts of Peacebuilding）」で、インドネシア、フィリピン、マレーシア、シンガポール、ミャンマー（タイ在住）、韓国、中国の各国の大学および研究所から参加した。なお、コーディネーターは高橋一生ICU教授。

47 Paulus Wirutomo, "Sociological Understanding of Violent Conflict For Peace Building Program: The Ambon-Maluku case," The International Workshop Paper, 2004.および報告。

48 開発NGOの活動展開については、高柳彰夫の一連の業績を参考。ここでは、開発のパラダイム・シフトを扱った「社会開発とNGO」（西川潤編『社会開発』有斐閣、1997年）、開発NGOのグローバルなネットワーク化に関しては「地球市民社会とNGO」（『国際問題』2000年7月号、No.484）などを挙げておく。なお、国連開発計画（UNDP）編『人間開発報告書』（各年度版）も参照。

49 中村哲「本当の復興支援とは何か」（『世界』2004年6月号）を参照。

50 同上論文、90頁。

51 同上論文、90頁。

52 岡部前掲書、212頁。

53 吉川前掲論文、13～16頁。

54 William F. Fisher and Thomas Ponniah ed., *Another World is Possible: Popular Alternatives to Globalization at the World Social Forum*, Fernwood Publishing LTD, 2003（加藤哲郎監修、大屋定晴他監訳『もうひとつの世界は可能だ』日本経済評論社、2003年）。

55 官製「平和構築」論への警鐘を促している文献として、三好亜矢子・若井晋・狐崎智己・池住義憲編『平和・人権・NGO—すべての人々が安心して生きるために—』新評論、2004年。実働型NGOの役割を論じた著書として、日本国際ボランティアセンター（JVC）編『北朝鮮の人びとと人道支援—市民がつくる共生社会・平和文化—』明石書店、2004年など参照。また、NGOの社会運動体としての議論は、毛利前掲論文、141～143頁参照。

（初出：2004年度国際政治学会「予防外交と平和構築」部会報告提出ペーパーに修正を加えたもの）

第2章 マレーシアのルック・イースト政策の概観と課題

はじめに

ルック・イースト政策 (Look East Policy) は、マレーシア前首相のマハティール (Mahathir bin Mohamad) が、1981年7月に第4代首相に就任した翌年1982年2月に発表した政策であった。その意味では、ルック・イースト政策はマハティールの個人的色彩の強い政策であったことが窺える。

しかしその一方で、ルック・イースト政策の根幹をなすマレーシアの「工業化」「近代化」の模範としての「日本」は、単にマハティールの個人的な思い入れとは別に経済大国としての存在感を国際社会で示していた。例えば、エズラ・ボーゲル (Ezra Vogel) は1979年に「ジャパン・アズ・ナンバーワン」を出版し、チャルマーズ・ジョンソン (Chalmers Johnson) は1982年に「通産省と日本の奇跡」を著している¹。これら二人のアメリカ人の学者による著者は、1970年から1980年代にかけての日本経済の急激な発展と影響力の大きさを示していた。

また、日本はアジアの中で、西欧列強による植民地化を回避し、アジアで最も速く近代化を成し遂げた国として、近代化の「モデル」と考えられてきた。特に1868年の「明治維新」は、封建国家から近代的な工業国家へと生まれ変わる転換点であったことから、アジアの指導者から注目されてきた。さらに、第二次大戦後、戦争で疲弊した国民がどのように立ち直り、荒廃した国家をどのように短期間のうちに復興・再建したのか。そして、どのようにして70年代から80年代への驚異的な経済発展へとつながられたのか。このように日本の戦後の急速な復興と経済発展は明治維新同様に大きな関心事であった。

日本の近代化、工業化への歩み、さらには戦後の急速な経済発展は、マハティール以前の指導者にも、そしてマレーシアに限らずアジア諸国の指導者にとっても「経済発展」の「モデル」として当然意識されてきた。

それではマハティール以前のマレーシアの政治指導者の対日姿勢はどのようなものであったか。つまり、マハティールのルック・イースト政策とそれ以前の指導者の対日姿勢の違いは何であったのか。マハティールのルック・イースト政策には「経済発展」の方法を学ぶ、つまり「科学技術」の修得や移転を促すことだけではなく、「経済発展」へ導いた日本の社会文化も学ぶことが含まれていた。「日本の労働倫理」、「日本株式会社」、「総合商社」などの導入は、日本の社会文化的背景の理解なしには導入できないシステムである。

だからこそ日本に留学させたマレーシア人（実際はマレー人であるが）学生には「日本語の習得」を義務付けたのである。

マハティールのルック・イースト政策は、それ以前の3人の首相が、社会文化的手本を旧宗主国イギリスに求めていたことを考えると、大きな政策の転換であったといえよう。本章では、上記のような問題設定を前提に、第1節ではマハティール以前、つまりルック・イースト政策導入前の対日政策を検証してみる。第2節で、マハティールのルック・イースト政策導入の背景を検証してみる。

そして第3節では、2003年10月にマハティールから政権を継承したアブドラ (Abdullah Ahmad Badawi) 首相がマハティールの政策の継続を原則的に発表しているものの、2004年3月21日の下院選挙の圧勝を背景に、ルック・イースト政策に対して改めてどのような立場をとっていくのかを考察してみる。

最後に、マレーシア人研究者の分析を交えて、ルック・イースト政策の今後の課題と展望に言及してみたい。

1. ルック・イースト政策導入以前の対日関係

ルック・イースト政策は確かにマハティール前首相が強力に推進した政策の一つであった。しかし、ルック・イースト政策を「対日政策」、あるいは「対日関係」に置き換えて考えてみると、その政治経済的な関係はマハティール以前の首相にとっても重要な意味があった。特に、経済的關係では、太平洋戦争後に再びイギリスの植民地化がなされる一方で、他方で日本の軍事占領期に多くの被害を受け、反日意識が強かった中国系ビジネスマンとの密接な経済関係が持続されていた²。

このような中国系ビジネスマンとの継続した経済関係が、その後急速な経済発展を遂げていく日本との貿易関係を強化していくことになる。日本にとっては、熱帯1次産品、原料の主要な輸入国であったし、マレーシアにとって日本は主要な輸出先になっていく。この経済関係を中心とした対日関係が、後のルック・イースト政策をマレーシア社会に受けられていく土壌を形成していったのである。

(1) 戦後賠償問題

1951年に締結されたサンフランシスコ講和条約第14条により、かつて日本軍が進駐した地域を含む国々に対して賠償を行う義務が日本に課せられた。日本の戦後賠償は、第1

次世界大戦後のヴェルサイユ条約によって巨額な賠償要求を課せられたドイツが、その経済復興を妨げられ、結果的に第2次世界大戦への大きな要因になっていったことに鑑みて、日本が「存立可能な経済を維持」できるような範囲の賠償に規定された³。

つまり、連合国の賠償要求に対しては「沈船引揚げその他の作業における日本人の役務」を賠償の基準として与え、「原材料からの製造が必要とされる場合」は「原材料は、当該連合国が供給しなければならない」と平和条約第5章に謳われた。日本の戦後賠償は、東西冷戦を背景にした国際関係の中で、特にアメリカの冷戦政策の中で決められたといっても過言ではないであろう。

次に日本の戦後賠償を規定したサンフランシスコ平和条約に関する東南アジア諸国の反応をみてみよう。南ベトナムはサンフランシスコ平和条約に署名・批准し、インドネシアとフィリピンは同条約に署名したが、批准しなかった。ビルマ（現ミャンマー）は同条約会議に出席しなかった。また、カンボジアとラオスは賠償請求権を放棄した（ただし、準賠償という形で賠償が行われた）。

このような各国の反応を背景に賠償交渉が行われた。戦争賠償を請求したビルマ、インドネシア、フィリピンとの交渉は難航した。例えば、フィリピンへの賠償は1956年から1976年までの20年間続き、総額5.5億米ドルを支払っている。結果的にフィリピン、ビルマ、インドネシア、南ベトナムの賠償請求諸国への賠償支払い総額は約11.5億米ドルに達した。

それでは本章の主題であるマレーシアに対する賠償問題をみてみよう。マレーシアは、シンガポールとともに1951年のサンフランシスコ平和条約の締結時には依然イギリスの植民地であった。そこで交渉相手は宗主国イギリスであり、独立を維持していたタイと同様に賠償請求権のない国として位置づけられていた。

1957年にマラヤ連邦として独立を果たした後の対応をみると、初代首相アブドール・ラーマン（Abdul Rahman）は日本を重要な経済上のパートナーとして認識していたので、他国の賠償交渉の難航過程をみて、改めて賠償要求を持ち出し、日本との関係を悪化させるよりも経済協力を求めて、経済関係の強化を推進する方が得策であると考えた⁴。

ラーマン主導の独立間もないマラヤ連邦の対日関係は、対立よりも協調関係を求める政策を採用した。このようなラーマンの対日姿勢は、1957年日本国首相で、戦後初めて東南アジア諸国を歴訪した岸信介がマレーシアのクアラルンプールを訪問したときに、他国の指導者が「賠償問題」を積極的に議題に挙げたことと対照的であった。

しかし、日本との経済関係重視で政権担当者の合意はあったものの、1960年代初期に日本軍占領でもっとも被害を受けた華人社会から「血債 (blood debt)」⁵問題解決に向けての要求が高まった。それゆえ、ラーマンは一度だけこの問題解決に向けて特使を日本に派遣した。その結果、佐藤栄作政権は「準賠償」扱いで、1967年にマレーシアとシンガポール両国に2500万マレーシア・ドルを支払うことで決着した。とは言うものの、ラーマン政権は日本との経済関係重視を前提に、その支払い額を利用して日本製の2隻の船の購入代金に当てている⁶。結局ラーマンの対日姿勢は「戦後賠償」ではなく、一貫して「経済協力」を求めていることがわかる。

(2) 対外依存における日本の位置づけの推移

マレーシアは、1957年8月にマラヤ連邦としてイギリスから独立した。初代首相はアブドル・ラーマンであるが、ラーマンはマレー人、中国系、インド系の各主要エスニック・グループを代表する政党、UMNO（統一マレー人国民組織）、MCA（マラヤ「後にマレーシア」華人教会）、MIC（マラヤ[後にマレーシア]インド人会議）からなる連盟党（Alliance Party）を政権与党にエスニック・グループ間の融和・協調路線で政治運営を行った⁷。

ラーマン主導の連盟党は一貫して対日経済関係重視の姿勢を採ったが、他方で英連邦としての立場も重視していた。ラーマン自身は16歳でイギリスに留学し、2度目の留学で弁護士資格を取得している。ラーマンをはじめ連盟党の指導者たちも英語が操れて、イギリス留学の経験者も多かった点で、イギリスの自由放任主義の強い影響を受けており、その意味で独立後の12年間の対外政策の中心はイギリスであった⁸といえよう。

また、一般の華人コミュニティの対日感情が悪かったのに対して、日本占領期においても華人ビジネスマンは、戦争前からの日本人企業家との経済交流を継続していた。日本人投資家はマラヤのゴムと鉄鉱石に何よりも関心を持っていたし、他方マラヤの華人コミュニティは日本占領期であったときでさえも錫鉱石の供給源として信頼していた。また、華人ビジネスマンは、戦争前にイギリスによって生産されていた綿花よりも安価な日本製の方が地元の人々に人気があることを知っていた⁹。

このような華人ビジネスマンと日本企業家との経済関係は、第二次世界大戦後のイギリスによるマラヤの再植民地化時代においても、秘密裏に行われていた。したがって、1957年のマラヤ連邦独立を契機に多くの華人投資家が日本人企業家とともに新たなビジネスの参入に向けて動き出した。例えば、1957年初期にはホンダのバイク受け入れをする会社が

華人ビジネスマンによって設立されている¹⁰。

デンカー（Mehmet S. Denker）は、マハティールが首相に就任する以前の日本の対マレーシア投資を二つの時期に分けて説明している¹¹。まず初代首相ラーマンが主導した1957年から1969年まで、次に第2代首相ラザク（Abdul Razak）と第3代首相フセイン・オン（Hussein Onn）が政権を担当した1970年から1980年までに区分している。

まず1957年から69年までの特色について要約する¹²と、1968年末までに48の日本企業があり、内40社が共同企業体であった。1969年末までのマレーシアにおける日本の投資総額は3,220万ドルに達し、他の外国企業数と比較して第5位となっている。ラーマン時代の1957年から69年まで54企業が設立されたが、その内33社は製造業部門であった。

さらに内訳をみると、7企業が石油化学、10企業が鉄鋼金属、3企業が木材パルプ、2企業が食品飲料、1企業が織物、3企業が電気電子、4企業が輸送機器、3企業がその他の製造業となっている。これら製造業に対する日本の投資はマレーシアの天然資源の加工が主で、結果的には日本の産業に供給する加工品であった。また、21の製造業以外の企業の15社も錫、鉄鉱石、銅などを扱う貿易会社で、日本企業と密接に絡んでいた。

次に、1970年から80年までの日本の投資傾向をみると、ラザクおよびフセイン・オンはラーマン時代よりもいっそう日本の投資を歓迎した。ラザク自身が「お金を持てば持つほど、よりいっそうの発展を成し遂げることができる」¹³というプラグマティックな発言をしているが、それを裏付けるように日本の投資を積極的に受け入れる政策を実践した。

実際この時期にマレーシアに進出した日本企業は、製造業が104社、非製造業が70社で合計174社となっている。製造業の内訳は14企業が石油化学、10企業が鉄鋼金属、8企業が木材パルプ、3企業が食品飲料、11企業が織物、18企業が電気電子、9企業が輸送機器、31企業がその他の製造業となっている。投資額においては、1975年の時点で200社以上が存在して、総計6億2500万マレーシア・リングで、これらの内143社が共同企業体、20社が完全な日本所有企業であった。

また、1972年度の日本との輸出入の内訳では、輸出では原材料が全体の65.6パーセント、輸入では重化学工業製品が85.3パーセントを占めている。表1はラーマンからラザクへの政権移行期の国別輸出入額の推移を示している。特に国別輸入額の推移をみると、ラザクに代わってから急激に増大していることが窺える。

このような日本企業の進出、日本の投資が急激に増大していく過程をみると、少なくとも経済関係においては、ラーマン、さらにラザク、フセイン・オンとマハティール以前の3代の首相時代においても親密な関係があったといえる。この日本とマレーシアの経済関係の深化の過程は、他方で長年マラヤの資源産業を支配し続けたイギリスの経済的プレゼンスの低下を意味していた¹⁴。

(3) 権威主義的開発体制の登場と対日関係

イギリスの植民地であったマレーシアは、1957年にマラヤ連邦として独立を果たすが、基幹産業であるゴムと錫の生産においては当分の間イギリス資本が圧倒的優位を示していた。表2はラザクに政権が移行した翌年の外国人投資額である。シンガポールは1963年にマレーシア再編に加わるまではイギリス自治領であったし、香港はまだイギリスの自治領であったことを考慮にいれる必要もあろうが、イギリス単独でみた場合でも外国人投資総額の21パーセントに及んでいる。当時の日本の約2倍の額であった。

例えば、1966年のゴム植付面積は434万エーカーで、その内イギリス系ゴム園が181万エーカー、生産量で51万トン、他方中国人とマレー人の農家経営は253万エーカーで、生産量が39万トンであった。そして、ゴム園の60パーセントがイギリス中心の外国資本であった。経営規模では、欧米系農園が平均3000エーカー、中国人農園が500エーカー、中国人小農が15エーカー、マレー人小農が5エーカーであった¹⁵。

また、錫生産についても、イギリスが生産性の高いドレッジ（浚渫船）方式の採掘を行い、50ほどの錫鉱山の全生産量の60パーセントがイギリス系企業で占められていた。さらに、錫精錬に関しても、その90パーセントがイギリス資本の精錬会社に占められている¹⁶。これらマレーシアの代表的資源のゴム、錫をはじめ、多くの一次産品がイギリス系資本に握られていた。

イギリス系資本のオーバー・プレゼンスが峠を越す契機となったのが、第3次中東戦争による中東危機、貿易赤字の拡大の拡大、EEC（欧州経済共同体）加盟の失敗などを原因とする1967年11月のポンドの大幅な切り下げであった。この2度目のポンド危機がイギリスのスエズ以東の軍隊の撤退を余儀なくさせた。そして、イギリスのマレーシアでの政治経済的支配力の後退と軌を一にしてアメリカと日本のプレゼンスが高まっていくことになる。

イギリスのプレゼンスの後退は、イギリスの対外政策の転換による理由だけではなかつ

た。それは 1960 年代半ば頃から東南アジア諸国に登場した権威主義的な開発体制の影響も大きかった。この政治体制は、独立闘争を指導してきたカリスマ的指導者が独立後もなお政治的・革命的革命路線を継続した結果、国民経済が軽視され、国内の政治的・経済的混乱を引き起こしたので、新たに強権的手法を用いて「開発」を政権の正当性に掲げた指導者が敷いた政治手法であった。

開発体制は、「(1) 国際政治・社会秩序の安定という冷戦体制への対応と、(2) 半植民地経済政策を採用した戦後体制期に疲弊した国民経済の確立と自立、を課題とした体制」であった¹⁷。タイのサリット＝タノーム政権(1957 年)、インドネシアのスハルト政権(1966 年)、フィリピンのマルコス政権(1972 年)、マレーシアのラザク政権(1970 年)、シンガポールのリー・クアンユー政権(1972 年)が、それらに該当する体制であった。

これらの指導者は、政治的には強権的な支配を用いて、「上から」の諸政策と社会変革を行う一方で、経済的には積極的に外国資本を受け入れする投資法を制定して、外資導入政策を実施した¹⁸。

マレーシアではラザク政権が開発体制を導入した。ラザクは 1969 年 5 月 19 日のエスニック・グループ間の大規模な衝突事件(5・13 事件)が、ラーマンのエスニック・グループ間の融和・協調路線政策に起因すると考え、翌 70 年に首相に就いてからはマレー人優先のブミプトラ(マレー語で「土地の子」の意味)政策を導入した。

ラザクのブミプトラ政策は、経済政策の側面では新経済政策(NEP)として推進された¹⁹。NEP はマレー人優先政策を唱える国民戦線(NF)の中核をなすマレー人政党 UMNO の強力な支援を背景に、(1) 貧困の撲滅、(2) エスニック・グループを反映した経済社会の再編の 2 本柱であった。具体的には、華人の経済的支配の是正をめざし、マレー人の所得の向上と経済機会の拡大をめざすことであった。

政府主導によるマレー人の資本所有の比率を高めること、マレー人の雇用を確保するために職業別にエスニック・グループの人口構成比を反映させた。このような UMNO の絶対的な支配を背景にした政府主導の政策は、5・13 事件後のマレー人の特権に関する公的討議の禁止(「敏感問題」)で守られ、同時に裁判なしの「国内治安法(ISA)」での逮捕を容易にする強権体制への道筋を築いた。

このような政治経済体制の下で、ラザクの積極的な対日経済関係が築かれていった。ラザク時代の対日経済関係はすでに前項で述べたように急激に深化していく。1969 年は 5・13 事件で政治的な危機を迎える一方で、経済的には贈与、直接投資、海外投資、輸出信用

の総額でみると、68年の180万マレーシア・ドルから69年には10倍以上の1,848万マレーシア・ドルに急増している。また、70年には、初めて日本が輸出総額で第1位を占め、輸入総額でもシンガポールに次ぐ第2位の順位となっている（表1-1参照）²⁰。

ラザクの新経済政策は1971年から1990年まで継続された。つまり、1981年にフセイン・オンから政権を引き継いだマハティールも就任後当分の間は新経済政策を推進した。マハティールのルック・イースト政策もこのような新経済政策との整合性を求めて出発した。

（4）福田ドクトリンと MAJECA/JAMECA の存在

1974年1月の田中角栄首相の東南アジア歴訪では、戦後の日本経済の積極的な進出が、結果的に日本経済のオーバー・プレゼンスを引き起こし、タイやインドネシアでの激しい反日暴動につながった²¹。

ASEAN（東南アジア諸国連合）への関係修復は、1977年8月の第2回 ASEAN 首脳会議に出席した福田赳夫首相が、ASEAN5 カ国の最終訪問国のフィリピンのマニラで発表した「福田ドクトリン」によって行われた。福田ドクトリンは、①日本は平和に徹し軍事大国にはならない、②東南アジアの国々との間に、政治、経済のみならず社会、文化等、広範な分野において、真の友人として心と心のふれ合う相互信頼関係を築きあげる、③日本は「対等な協力者」の立場に立って、ASEAN 及びその加盟国の連帯と強靱性強化の自主努力に対し、志を同じくする他の域外諸国とともに積極的に協力し、また、インドシナ諸国との間に相互理解に基づく関係の醸成をはかり、もって東南アジア全域にわたる平和と繁栄の構築に寄与する、ことの3本柱からなっていた²²。

「福田ドクトリン」は戦後初めて日本の対東南アジア政策の原則を明らかにしたもので、概して東南アジア諸国から評価される内容であった²³。福田がマニラで述べた演説内容には、対 ASEAN への経済協力の話以外に、上記②の中では「日本と東南アジアの人々が、頭だけではなく、心をもって理解し合うことの必要性」（「心と心のふれ合い」）、「物質的充足のみでは飽き足らず、精神的な豊かさを求めるのは、アジアの伝統であり、アジア人の心」「同じアジアの一員」「同じアジア人」などのフレーズが多く含まれていた。

福田がこのような「アジア的価値」観に言及した背景には、第二次世界大戦中の南方特別留学生制度²⁴で日本の大学で学んだ東南アジアの指導者たちの個人的友好関係の存在があった。福田は東南アジア諸国に存在するこれらの知日家、親日家との関係維持とネット

ワーク化の必要性を感じていた。実際、福田は 1974 年クアラルンプールで開催されたアジア開発銀行（ADB）年次総会に大蔵大臣として出席したときに、ヒルトンホテルで、かつて日本で学んだ 20 人のマレーシア人留学生と面会している²⁵。

福田は、南方特別留学生のような「留学生」が日本や日本文化を直に理解し、日本と東南アジア地域間の認識の相違を埋めてくれる、あるいは橋渡しをしてくれる存在であると信じていた。今度は首相としてクアラルンプールを再訪したとき、1957 年に設立されていた日本マレーシア協会を復活させた。同時に福田の提案で南方特別留学生の年次同窓会（集い）を組織化することになった。最初の集いは 1974 年に開催され、それが 1977 年 6 月 10 日設立のアセアン元日本留学生協議会（ASEAN Council of Japan Alumni:ASCOJA）誕生への契機になった²⁶。

1977 年 8 月のマニラでの福田の演説（「福田ドクトリン」）における「心と心のふれ合い」の重視は、福田の上記のような個人的信条と地道な交流が背景にあったと理解できよう。だからこそ当時の ASEAN 諸国リーダーに受け入れられたし、戦後残っていた反日感情、特に経済関係を重視した田中首相訪問で最高潮に達した対日不満を、文化的側面重視を唱えることで「もう一つの日本」を演出し、同地域の対日不満への減少と緩和に大きく貢献した。

また、福田の対 ASEAN 諸国政策（対マレーシア政策も含んで）、個人間のつながりを重視した。例えば、マレーシアではフセイン・オンやマハティール政権で内務大臣や外務大臣を務めたガザリ・シャフィエ（Ghazali Shafie）との友人関係が、日本とマレーシアの親密関係を確かなものにしていった。後に、マハティールのルック・イースト政策が発表される場を提供したマレーシア・日本経済協会（Malaysia-Japan Economic Association:MAJECA）と日本・マレーシア経済協会（Japan-Malaysia Economic Association:JAMECA）の設立にもこのような福田の人脈が大きな役割を発揮した²⁷。

マハティールは、1982 年 2 月 8 日開催の第 5 回 MAJECA-JAMECA 合同年次会議の演説で「私は最近日本に学べと呼び掛けているが、この方向付けはマレーシアの発展に決定的に重要である」²⁸と述べている。また、福田元首相と中曽根首相が、ルック・イースト政策に対して特別な理解を示し、様々な形の支援を施してくれたことに言及している²⁹。

最後に、ルック・イースト政策を内外に公式に示す契機を提供した MAJECA-JAMECA について触れておきたい。ルック・イースト政策政策は、マハティールが首相に就いた翌年 1982 年の第 5 回 MAJECA-JAMECA 合同会議で発表された政策であった。MAJECA

と JAMECA は、1970 年代のマレーシアと日本の関係が深化していくのに対応する形で、前者はマレーシア側に、後者は日本側に形成された。

設立に関しては、当時の福田赳夫首相とフセイン・オン首相の強力な支援の下で、両国の経済界が、特にマレーシアにおける日本経済の進展を促進する観点から合同年次会議を開催することが決められた³⁰。1977 年の設立以来、MAJECA はマレーシアにおける最高レベルの政治的指導者からの支援を受けてきた。MAJECA の上級メンバーが内閣府をはじめ他省で実際に官僚として従事していたことからそのことが窺える。

また、MAJECA は非ブミプトラのみならずブミプトラ経済界からも広く会員を有し、それら協会の会員は日本人や日本企業とビジネスを行っている企業の個人会員であった。このような日本とマレーシアの両国の強力な政治家の後ろ盾で、そして両国の経済界、商工会議所などの密接な経済交流を背景に、1970 年代半ば以降の急激な日本の投資が行われていった。経済交流の深化と福田首相が促進した文化交流がマハティールのルック・イースト政策に結実していったことは想像に難くない。

2. マハティールの「ルック・イースト政策」導入の背景

1982 年 2 月、MAJECA-JAMECA の第 5 回合同年次会議で公式にマハティールによってルック・イースト政策は発表された。前年の 1981 年 7 月病気を理由に首相職を辞したフセイン・オンの後を引き継ぎ、第 4 代目のマレーシアの首相に就いた。爾来 2003 年 10 月 31 日にアブドラ・バダウィに首相職を手渡すまで 22 年間にわたって首相職を務めた。

22 年間のマハティール政権の評価に関しては様々な文献が出版されている³¹。本節ではこの長期にわたるマハティール政権において、ルック・イースト政策がどのような位置づけにあったのかを考察することである。ルック・イースト政策は通常「日本型発展」を支えた労働倫理、日本政府と企業との密接な関係を重視した「日本株式会社」をまねた「マレーシア株式会社」構想、日本の貿易を促進した「総合商社」などの導入に代表される³²。

また、ルック・イースト政策が前節で考察してきたようにマハティール以前の首相が取り組んできた対日関係の延長線上にあると理解できる一方で、なぜマハティールが「ウェスト」ではなく「イースト」にこだわったのかを考える必要がある。この点はマハティールの個人的バックグラウンドをみていく必要があると同時に、マハティールが強く進めた EAEG（東アジア経済グループ、後に EAEC：東アジア経済協議体）構想も視野に入れて考察する必要がある。これらの分析枠組みを通じてマハティールのルック・イースト政策

を考察してみたい。

(1) ルック・イースト政策導入に関するマハティールの個人的背景

なぜ「ルック・イースト」(東を見ること)が必要であったのだろうか。言うまでもなく、マレーシアはイギリスの植民地として、たえず「西を見ていた」(実際は「西を見る」ことを余儀なくされていた)ことに対応した表現であった。1957年にマラヤ連邦として独立するまでは、直轄植民地である海峡植民地(ペナン、マラッカ、シンガポール)とマラヤ連合州(ペラ、パハン、ヌグリ・スンビラン、スランゴールの各州)、被保護国のマラヤ非連合州(ペルリス、クダ、クランタン、トレンガヌ、ジョホールの各州)に分けられ、19世紀以来支配されてきた。

イギリスの植民地行政は、直轄植民地に関しては行政・立法権を行使できる総督が支配し、マラヤ非連合州では駐在官の管理下に置かれた。このような植民地行政下でマハティールは少年期を過ごした。マハティールは「英国は初め、保護者として振舞っていたが、間もなく、マレー各州の支配者としての座を占めることになる。英国の制度や価値観が、土着民、移民を問わず、マレー各州の人々によって、進んで取り入れられるようになった。その結果、マレー各州の人々は、“近代化”され、これまでのごく素朴な農業経済の制度を廃し、貨幣中心の複雑な通商制度や行政制度を採用するようになった」³³と述べている。

これらの制度を取り入れることを「西欧化」と呼び、マレーシア人に役立つものと評価しつつも、他方で「残念なことに、今やヨーロッパ文明は衰退の兆しが、はっきりしているのである。道徳心は低下し、倫理観も荒廃して、社会に実害を及ぼすようにさえなっている」と指摘し、さらに「ヨーロッパの新しい価値観の基本になっているのは、個人の権利である。たとえ、それが社会や国家の利益を損なうものであっても、個人の権利は大切に守られ、誰もあえてそのことを非難しようとはしない」³⁴と、ヨーロッパの個人主義的価値観に対して疑問を呈している。

このようなマハティールの対イギリス(ヨーロッパ)感情の背景を、マラヤ大学のカーリッド(Khadijah Md. Khalid)は、マハティールとルック・イースト政策を結びつけて3点から分析している³⁵。

- ① イギリスの植民地支配の影響とマハティールのその後の対イギリス認識
- ② マレー人に対するマハティールの矛盾する見方
- ③ マハティールの対日本への個人的な期待と連携

まず第1の分析視点であるが、上記の引用文にみられるように、マハティールの対イギリス、対西欧への嫌悪感は植民地支配に遡る。マハティールは首相に就いて、翌年のルック・イースト政策を発表する前に、「イギリス製品を最後に買おう」政策（the "Buy British Last" policy）³⁶を明らかにしている。

マハティールの親日感情の芽生えは、日本が長年にわたっていたイギリス支配を短日時の内に打ち負かしたことであった。西欧列強を打ち負かした同じアジアの日本の存在は少年期のマハティールにとって鮮明な記憶として残った。しかしその一方で、「私ばかりではなく多くのマレーの人々にとり、英国の支配は生まれた時から自然に受け入れていたことだった」ので、「だから、私ばかりではなくマレーの若者にとり将来の夢は、英語を学び、王国政府、つまり植民地政府の役人になること」³⁷に何の疑問を抱かなかった。つまり、イギリスの植民地支配にマハティール自身も当初大きな不満を持っていなかったのである。

このようなマハティールの親英感情が嫌英感情へと転換する契機が訪れる。まず日本の敗戦後、イギリスが提案した「マラヤ同盟」（Malayan Union）政策であった。この政策の導入はマラヤにおける先住民族としてのマレー人の特権を損なうものとして、マレー人社会から大反対を受けた³⁸。マハティールもイギリスの提案した「マラヤ同盟」案の導入に対して失望と怒りを強く感じた。実際、マハティールは仲間とともに政治組織クダ・マレー統一戦線やクダ・マレー青年統一戦線を結成して、その両方の事務局長に就任して、反対運動を展開した³⁹。

このようなマハティールの強烈なマレー・ナショナリズムに基づく活動は「マレー・ウルトラ」（Malay Ultra）の異名を取った所以であった。このときの反英活動から「英国側ばかりではなく英国の意向も踏まえながら働いていたマレー人政治家たち、さらに中国系の人たちにも『危険人物』との印象を与え始めた」⁴⁰と述懐している。そのこともあり、マハティールはイギリスに留学するためのイギリス奨学金を求めたが給付を拒絶された。イギリス留学のための奨学金は、初代首相ラーマン、第2代首相ラザクのような王族、貴族出身のマレー人には担保されていたが、平民出身のマハティールには難しかった。

マハティールは「私はイギリスで法律を勉強したかったが、しかし奨学金を取得することはできなかった。イギリスに留学していた大抵の学生は奨学金を得ていた。私は彼らが羨ましかった」⁴¹と後に回顧している。このときの個人的な挫折が後に伝統的な権限を有する封建主義の変革、具体的にはスルタンの政治介入を抑えるような政治の近代化に向け

た憲法改正につながっていったように思われる⁴²。

結果的に、マハティールはシンガポールのマラヤ大学エドワード7世医科大学で奨学金を得て医者の道に進んだ。この選択は、マハティールの前任者たちがイギリス留学を果たし、イギリスの生活を通じて体得していったイギリスの社会文化をマレーシアに適応していったことに対して、留学経験を持たなかったマハティールが植民地宗主国イギリスを相対的に判断するうえで大きな影響を及ぼした。

マハティールは、1960年代のマレーシアの専門的知識を有するマレー人政治家の中で、王族、貴族階層出身ではない数少ない人材であった。そのことが UMNO の中で平民出身の知識人政治家としての評価を高めた⁴³。また、マハティールは明確にラーマンの親英的政治スタンス、ラーマンのエスニック・グループ間の融和・協調路線に批判的であった。その意味で、彼の政治スタンスは 1960 年代の親英的政治指導者たちからは厄介者としてみなされていた。

上記のようなマハティールの個人的経験が、マハティールの強い反植民地・反英的意識を生起させたのである。そして、1981 年に政権に就いたときには、反英意識 (the "Buy British Last" policy) と同時にルック・イースト政策ができあがっていた。

第二の分析である、マレー人に対するマハティールの矛盾した見解について考えてみよう。マハティールは、“マレー・ウルトラ”の政治家として人気を獲得し、マレー人の擁護者としてみなされた。しかし他方で、マハティールはマレー人の態度と後進性に対しては『マレー・ジレンマ』の中で問題化していたように、その習慣と保守的な伝統を時々批判していた。そして、イギリスの植民地政策と長年の支配がマレー人の仕事に対するようなマレー人の精神性を運命づけたと同著で述べている。

マハティールは、特にマレーシア経済における華人とイギリス人の経済的支配がマレー人の犠牲のうえに成り立っていたことに強い関心を持っていた。彼は“ブミプトラ (マレー語で「土地の子」)”としてマレー人の特別な地位が与えられているにもかかわらず、独立以来マレー人の社会経済的地位の改善がなされていないことが、華人とイギリス人の経済支配にあることを認識していた⁴⁴のである。

また、マハティールが“マレー人”にこだわった理由には個人的出自が関係していると思われる。マハティールは、母親がマレー人であったが、父親はインド南部のケララ州の出身であった。前任者や同僚の性格と比較した場合、彼の非マレー的性格や好戦性は実は

彼の混血マレー人としての出自に由来するものであると説明されることがあった。

実際、UMNO におけるマハティールの有力なライバルで、後に 46 年精神党 (*Semangat 46*) を設立して UMNO を割ったラザレイ (Razaleigh Hamzah) は、マハティールの“インド人との混血”に関して、彼が“純粋”なマレー人リーダーとしては疑わしいと指摘し、マハティールを引き摺り下ろす攻撃材料にした⁴⁵。

マハティールの政治的スタンスは、調和と安定を重視し、対立を避けることを強調するマレー文化とは違っていた。その姿勢は、すでに述べたように 1969 年の 5・13 事件後のラーマンのエスニック・グループ間の融和・協調路線への痛烈な批判と、ラーマンを政権から引き摺り下ろした行動にみられた。

親英的なラーマンに相違して、イギリスに対するマハティールの感情は、過去の経済的な搾取とマラー人大衆に対する不公平な扱い、マレーシア社会におけるイギリスの特別な権益など良くはなかった。マハティールの首相としての役割は、マレー人の思考を成功に導くように改め、国家の生産性を高めることであった⁴⁶。

それゆえ、マハティールは強烈な個性で、マレー人優先の新経済政策 (NEP) を推進し、マレーシアに相応しい発展のモデルを求めなくてはならなかった。そのモデルが日本であり、韓国であり、そしてルック・イースト政策に結実したのである。

第 3 の分析視点は、1970 年代以来のマハティールの対日本への個人的なつながりから指摘されている。マハティールは、1970 年代に個人的専門的レベルの両方の立場から、日本および日本の経済界との近い関係を発展させた。例えば、マハティールは日本の経済界と投資家と近い関係を築き上げる契機になったマレーシア食糧産業 (FIMA) の会長を短期間であったが務めている⁴⁷。

この期間、マハティールは日本企業や日本人ビジネスマンと多くの知己を得ている⁴⁸。これらの友人を通じて、マハティールは日本への理解を深め、後のルック・イースト政策を結実していくことになる。そして、イギリス資本と華人資本に握られていたマレーシア経済を、30 パーセントはマレー人資本に置き換えるという「新経済政策」を推進する手段として考えた。つまり、「日本経済 (および日本人企業家)」を媒介としたマレー人企業家の育成プロジェクトを考えていたのである。日本への留学生、研修生派遣もその一環として考えられよう。

萩原宜之は、その著書『ラーマンとマハティール』⁴⁹で、ルック・イースト政策導入の

背景に関して、マハティールが、「①イギリスの植民地支配に批判をもち、その経済的・文化的支配から脱却したいと考えてきたこと、②マレーシアにおいてもブミプトラ政策下の経済の活性化により個人主義的風潮が高まってきたことへの懸念があったこと、③西欧文明を個人主義的なものと捉え、日本や韓国、ひいてはアジアを集団主義的なものと対比させることによって、個人主義の弊害を抑え、④組織や集団の優位の下に、日本や韓国からの援助をうけてさらに経済を発展させ、⑤西欧的なものとアジア的なもののバランスをとろうとしたもの」⁵⁰と指摘している。

ルック・イースト政策は、あくまでも「アジア型」（「日本型」「韓国型」など）の開発モデルを見習うことで、「日本化」や「韓国化」を目的にすることではなかった。このような「開発」モデルを学ぶために、マハティールは日本、日本企業、日本人ビジネスマンとの交流を重ね、日本が成功した要因を一つ一つ発見していき、その成功要因を生かすことでマレー人社会の底上げをめざしたのであった。MAJECA-JAMECA の設立に大きく関与したのもその考え方の一環と捉えられよう。

（２）「日本型モデル」の中身

ルック・イースト政策がめざす「アジア型開発モデル」の代表格である「日本型モデル」の中身をみてみよう。19 世紀の西欧列強が支配する中で、日本はいち早く「明治維新」を遂行して「近代化」「工業化」を達成した。その結果、1904 年の日露戦争に勝った。また、第二次世界大戦で疲弊した社会を急速な経済発展で再建し、1979 年にはアメリカの学者 (Ezra Vogel) が *Japan as Number One* を出版するなど、アングロサクソンを経済的に打ち負かす経済大国になった⁵¹。

このような「日本の成功」から学ぼうというのがルック・イースト政策であった。それでは具体的に何を日本から学ぼうとしたのか。マハティールは「日本の成功」と日本の倫理的文化的な要因を切り離せないと思った。つまり、マレーシアの経済発展には日本の「強い労働倫理」「高邁な東アジア的価値観」「学ぶ受容能力」「競争の奨励」「自立心」「国民的誇り」などを学ばなければならないと思ったのである⁵²。

以下本項では特に (a) 労働倫理の導入、(b) マレーシア株式会社構想、(c) 総合商社への取り組みについて見てみる。

（a）労働倫理の導入

個人主義に基づく西欧の文化的・倫理的価値観では、マレーシアの経済発展は成功しな

い。日本の発展は労働倫理と労働の価値が重視されてきたことによる。マハティールは戦後の日本を築いてきたもっとも尊敬する経済人として、ソニーの盛田昭夫とパナソニックの松下幸之助であることを近著で述べている⁵³。

マハティールはその著書の中で、盛田の著書を読んで「日本国民の強い愛国心と犠牲を払っても復興にかける献身的な姿は、私に深い感銘を与えました。労働者は支給される米と醤油だけで一生懸命働き、近代的な産業を育てるため寝る暇を惜しんで技術を磨いていたのです」⁵⁴と述べている。

マハティールが日本を最初に訪れたのは1961年で、当時の日本はまだ復興途上にあり、爆弾の爪跡が残されていた。その一方で、「大阪では水田の真ん中に立つ松下の工場が私の度肝を抜き、オリンピックの準備中の東京では、日本橋の上に高速道路が建設されつつあるのを目にしました。……人々が国の再建と経済を発展させるために献身的に尽くす光景は、今もまぶたに焼きついています。その後も訪れるたびに発展していく日本の姿を見てきたからこそ、首相になったとき私は日本と日本の人々から学ぼうと思ったのです」⁵⁵と、ルック・イースト政策導入の個人的背景を述べている。

また、マハティールは日本の労働倫理導入の動機を述べている。戦前の日本製品が「安かろう悪かろう」であったのに比べ、戦後の製品はたえず品質改善がなされたこと、労働者の職業倫理観が優れ、管理能力が高かったことが戦後の急速な経済発展を支えた。さらに、日本の大企業が欧米企業と違って、終身雇用制度と企業内組合を導入したことが高い生産活動を支えたと述べている⁵⁶。

マハティールは、日本の労働組合と経営者との関係が、個人主義を背景にする欧米企業とは違って集団主義に基づいている点を重視している。日本の労働組合は、終身雇用制度に基づく労使関係で成り立っている。したがって、「能力主義・業績主義」を要求する欧米企業がストライキを多発することと比較して、労使の話し合いが行われ生産がストップすることが少ない日本の労働組合制度を日本人の労働倫理の一つとして評価している。

例えば、マハティールは「日本の大企業では、経営者と一般社員との格差は、ほとんど目立たない。経営者も労働者も同じユニホームを着用するし、経営者は事務室で過ごす時間よりも、現場で過ごす時間の方が長い。生産に関する意思決定がなされる時も、ほとんど全員が相談を受ける為、全労働者が意思決定に対してコミットするような雰囲気生まれる。労働組合と経営者には対立が見られず、そのことが企業の安定と信頼につながっているように思える。日本企業の社員との関係は、明らかに温情主義で、それに対して社員

は忠誠心で応えている」⁵⁷と、日本企業における労使の関係を述べている。

また、ルック・イースト政策が単に経済関係だけに収斂するものではないことを次のように述べている。「日本の奇跡的な経済発展の原因を、日本独自の文化に探ろうとする経済学者やビジネスマンがいる。彼等はまた、このような文化的要因は、他国にはマネできないと主張する。こうした考え方に対して、私は常に反対の立場をとってきた。日本文化が重要な役割を果たしたことは否めないが、社会的慣習も含め、学習できない要素は何もない」⁵⁸と述べ、改めて日本文化を学ぶことを通して、マレーシアに応用可能な労働倫理の導入を唱えている。

(b) マレーシア株式会社構想

マレーシア株式会社構想は「日本株式会社」のマレーシア版である。1983年1月に首相就任後初めて日本を公式訪問している。当時の中曽根弘康首相とシーレーン問題、円借款、ルック・イースト政策などについて話し合っており、その中で特に日本からの技術移転を要請している。帰国後、マレーシア行政研究所の演説で「日本株式会社」に習った「マレーシア株式会社 (Malaysia Incorporated) 構想を発表した⁵⁹。

マレーシア株式会社構想は、「①公共・民間両部門の溝を埋め急速な工業化を進め、②政府が民間部門にサービスを提供すること」⁶⁰を柱にしている。マレーシア株式会社構想は、日本の経済発展の要因を政府と企業の密接な関係に求めるものであった。つまり、西欧の企業が日本市場に参入するときに、日本政府の設けた複雑な規制に直面し、まるで「日本全体を敵に回して戦っているようだ」⁶¹という批判に裏づけられた。

マハティールは「西欧には、日本全体が日本という一つの会社組織に組み込まれ、国家の利益の為に働いている、というイメージが存在する。個人主義で、しかも高い競争力を有する西欧にしてみれば、こうした集団主義的な考え方が肌にあわないのも当然である」と述べ、「概ね、日本企業はこれまで政府の堅固な後押しとガイダンスを得てきた。日本経済が成長するまでの間、日本企業は、政府の保護と保証を享受したのだった」⁶²と、「日本株式会社」のマレーシア導入の必要性を訴えた。

「日本株式会社」において大きな役割を果たしたのは、1982年にチャルマールズ・ジョンソン (Chalmers Johnson) が出版した *MITI and the Japanese Miracle* で注目された通商産業省 (現、経済産業省) であった。通産省は、政府が産業界に対して直接、間接に介入し、産業界の国際競争力を強化する産業政策を担当する機関であった。戦後復興期の

「傾斜生産方式」を導入して、石炭・鉄鋼、電力などの基幹産業の育成を行い、1960年代からは重化学工業化へ産業の構造転換を行い、同時に海外からの積極的な技術導入の推進、設備投資を産業界に指導してきた。

このような政府主導の産業化の一例として、国産車プロトンサガ・プロジェクトが挙げられる。マハティールは、日本の三菱自動車の支援⁶³をもとに国家自動車工業社（PROTON）を設立した。このプロジェクトは、裾野の広い自動車産業を興すことで、ゴム、電子工業、金属加工などへの波及効果を期待し、併せて雇用機会の増大を目的とした⁶⁴。

(c) 総合商社

総合商社は、通常の会社と違って「ほとんどいかなる生産物でも取引するということである。そしてどんな品物でも、どんなに少ない生産物でも、売買するのに制限がないということである。その貿易はまた、世界中の国ぐにをカバーしており、どんな商品や生産物でも取引する国際的な商人」⁶⁵と理解された。

マレーシア政府が「総合商社」の設立を考えた理由は、①日本経済発展の重要な要因として考えられたこと、②製造業や資源産業の発展の触媒として、またそれら製品の輸出を促進する役割を担えること、③まだマレーシア企業には単一で海外からのバイヤーに対応するノウハウを持っていなかったこと、④中南米、南太平洋、アフリカ、西アジアのような新しい市場の開拓が求められていたこと、⑤日本への資源輸出の支援確保で、その見返りでマレーシア側の生産物輸出が容易になること、などが背景にあった⁶⁶。

政府の意向により 1983 年にはサイム・ダービー・ペルナス（SDP）がサイム・ダービー社とペルナス社の合併企業として設立された。その他、多目的国際貿易会社、マレーシア鉱山会社とフェルダ、クオック兄弟で設立した NASTRA、ユナイテッド・モーターズなどで設立した MATRA、10 社と実業家で設立したマレーシア海外投資会社（MOIC）などの総合商社が設立された⁶⁷。しかしこれらマレーシア版「総合商社」は失敗に終わった。

マラヤ大学のラジェンドランはマレーシア版「総合商社」の失敗理由を、①これらの企業の設立が、マレーシアの景気後退の時期であった。概してほとんどの企業が事業を縮小し、援助できる状態ではなかった。また、②日本の総合商社との競争で、すでに国際市場で大きな実績を有しており、太刀打ちできなかった。さらに、韓国や台湾の総合商社の新規参入もありマレーシアの総合商社の入る余地がなかった⁶⁸と述べている。

また、同様にマラヤ大学のジョモは、日本の総合商社が元来低いマージンで広く商品を

扱うことで利益を稼いでいるのに対して、マレーシアの「総合商社」は会社を維持するだけの広大なコミュニケーションも輸送機関に対する費用も分散させる能力を有していなかった⁶⁹と失敗の理由を挙げている。

(3) EAEG (東アジア経済グループ) / EAEC(東アジア経済協議体)構想

マハティールが首相就任直後に表明した外交方針の優先順位は、第1に東南アジア諸国連合 (ASEAN)、第2にイスラム諸国会議機構 (OIC)、第3に非同盟運動諸国 (NAM)、最後にイギリス連邦 (the Commonwealth) であった。実際マハティールは1981年9月に、オーストラリアのメルボルンで開催されたイギリス連邦首脳会議に欠席した。マハティールの対イギリス関係は急激に悪化していき、すでに述べた“Buy British Last”政策にまで及んでいくことになる⁷⁰。

他方、マハティールの対イギリス関係の悪化と軌を一にしてルック・イースト政策が発表されたことはすでに述べた。また、マハティールの個人的な体験を通じたルック・イースト政策導入の背景も述べた。しかしルック・イースト政策導入の背景には、「開発」の促進の外に、イスラム的価値の復興というもう一つの意図があった⁷¹と言われている。

マハティールはルック・イースト政策の「開発」の促進を目的に、日本の労働倫理を学ぶことを積極的に唱えた。つまり、個人主義に基づく欧米の労働価値観ではなく日本（東アジア）の集団主義の導入をめざしたのであった。日本の労働倫理観は国家発展へ向けた勤勉性、企業への忠誠心、社会の安定などを生起し、マハティールはこれらの価値観を「アジア的価値」として唱えたのである。しかしその一方で、これらの価値観は「イスラム世界に古来存在していたものである」⁷²とも主張している。

ルック・イースト政策は日本を中心とするアジア型開発モデルである一方で、他方でイスラム的価値の復興の側面を有していたのである。1983年にはバンク・イスラム・マレーシア (BIMB) が世俗的金融制度と並存する形で設立された。また、同年にイスラム国際大学、1984年にイスラム保険会社がそれぞれ設立されている⁷³。マハティールは、政府主導の開発戦略に反対するイスラム復興運動に対応する政策が求められていたことを認識していたのである⁷⁴。

マハティールがルック・イースト政策を推進することは、発展途上国とイスラム国としての新しい経済発展のあり方を内外に提示することにつながった。その結果、1990年にクアラルンプールで、スハルト・インドネシア大統領、シン・インド首相など15カ国首脳

とニエレ南南委員長が集まって G15（南南サミット）を主催している。マハティールは存在に行き詰まりを持ち始めていた非同盟運動の新たな展開を主導した。

マレーシア首相として 22 年間務めたマハティールの存在は、彼自身の独特の個性だけではなく、そのビジョン、行動力を背景に発展途上国を代表するスポークスマンであった⁷⁵ことは誰しも認めるところであろう。EAEG/EAEC 構想はこのようなマハティールの内外におけるリーダーシップが発揮される過程の中で提案された政策であった。

EAEG 構想は、1990 年 12 月にマレーシアを訪問した中国首相李鵬の歓迎晩餐会で、マハティールが明らかにした構想である。「欧米の経済ブロックに対抗するためのアジア太平洋諸国のブロック形成」をめざしたものであったが、「経済ブロック」という表現が欧米の反発を生起するという意見もあり、東アジア経済グループ (EAEG) へと改称された⁷⁶。

構想は日本、中国、韓国、ASEAN など東アジア諸国が協力して経済発展をはかろうというものであった。1970 年代から 1980 年代にかけての西欧世界の経済の衰退に対して、日本をはじめ、韓国、台湾、シンガポール、香港のアジア NICs（新興工業国）の経済発展にみられる東アジア地域の経済協力は EAEG 構想の大きな動機づけになった。

EAEG 構想の背景には、対外的要因では関税貿易一般協定 (GATT) のウルグアイラウンド（多角的貿易交渉）が、先進国側の思惑で難航していたことである。マレーシアを含み輸出拡大で経済成長を遂げていた ASEAN にとって GATT の進展状況は重要であった。1990 年 12 月のブリュッセルの閣僚会議では特に農業問題でアメリカと EC（当時のヨーロッパ経済共同体）が対立し、結果的に交渉中断となり、1993 年 12 月まで延期されることで会議を終えた。結局 1993 年の会議で GATT は WTO（世界貿易機構）へと発展していくことになる。

マハティールが、アメリカ主導の GATT 体制に大いに失望して、国際貿易産業省から EAEG 構想の提案を受け取った。マハティールは「私はかねて、早期妥結を期待する発展途上国の意向は無視して自分の利害だけで動く欧米諸国の態度に我慢がなかったので早速、政策として取り上げた」⁷⁷と述べている。

このように EAEG 構想の背景には西側主導の GATT 体制への失望があった。この構想に拍車をかけたのが、1989 年のアメリカ・カナダ自由貿易協定、翌年 1990 年のアメリカ・メキシコ自由貿易協定、そしてこれら 3 カ国からなる北米自由貿易協定 (NAFTA、1991 年から交渉が始まり、1992 年 8 月に終了、1994 年 1 月に正式発足) の設立であった。そして、同様にヨーロッパに存在していた EC（ヨーロッパ経済共同体）の存在であった。

NAFTA は包括的な自由貿易協定であった。貿易の自由はもちろん、サービス貿易、投資、知的財産権、紛争解決、政府調達などを含む、貿易と投資に関する総合的取り決めであった。マハティールにとって、NAFTA の設立は「経済ブロック」を認めないとするアメリカを攻撃する材料であった一方で、「経済問題を協議する」EAEG を正当化する根拠でもあった。

マレーシア EAEG 構想は、すでに述べたようにインドネシアの提案を受け入れて東アジア経済協議体 (EAEC) に改称することで、1992 年の ASEAN 首脳会議で議題とされ、オーソライズされることとなる。他方、EAEG 構想のマレーシアの国内的要因をみると、EAEG/EAEC 構想の中核的概念が「アジア的価値観」であった⁷⁸ことが読み取れる。

マハティールは「アジア的価値観」を共有概念として、アジア型の経済発展をめざした。特にマレーシアでは、20 年間に及んだマレー人優先政策を前提とした新経済政策 (NEP) を終える段階で、新たな経済発展へ向けたコンセプトが必要であった。

EAEG/EAEC は、「東アジアの奇跡」⁷⁹を構成する日本、韓国、台湾、香港などの東アジアの先進工業国と新興工業国群 (NIEs) を起爆剤として、マレーシアおよび ASEAN 諸国の経済発展を促し、これら地域 (東アジア地域) 全体の経済の活性化を考えた構想であった。また、マレーシアと中国の関係でいえば、1974 年に他の ASEAN 諸国に先駆けて国交を樹立している。EAEG/EAEC 構想は、結果的にはアジア通貨危機を通じて、ASEAN+3 (日中韓) の APT (ASEAN Plus Three) の枠組みに収斂していくことになる。

このように EAEG/EAEC の共有概念は「アジア的価値」を有していることであった。「アジア的価値」観はすでにみたように、ルック・イースト政策導入の根幹をなす概念であった。EAEG/EAEC 構想は、明確に欧米を除外している点⁸⁰でも、マハティールの政治姿勢を背景にしたルック・イースト政策の延長線上の政策と理解できよう。

3. ポスト・マハティールのルック・イースト政策

マハティールは日本経済新聞のインタビューで、「私が採用したルック・イースト・ポリシーは勤労精神にあふれた日本人の良い面を模倣するためでした。いまの日本の若者は髪を茶色に染めて、欧米人のようになろうとしています。われわれはいま、そんな日本人をまねすべきではないと考えています」⁸¹と、現代の日本社会を評価している。

さらに、ルック・イースト政策の柱であったかつての日本の「労働倫理」に対して、「日本の若者は日本人の良き特徴を次々と失っています。例えば会社に定着せず、楽しみを優

先してまた別の会社に移ってゆく。生活を楽しむだけでは日本の発展は難しい」と指摘し、
「私は欧米追随が茶髪だけにとどまってくれることを願っています。しかし、いまの若者は行動までも日本人的でなく」、それゆえ日本の競争力の低下と同時に、非常に勤勉で器用な中国の経済力が日本を勝るだろうと述べている⁸²。

あまり表舞台に出なくなったマハティール前首相の現代の日本社会への指摘である。しかしこの指摘はむしろ、景気後退から脱出できない日本への直言とも取れよう。このようなマハティールの対日苦言に対して、2003 年 10 月 31 日に政権を継承したアブドラ (Abdullah Ahmad Badawi) 首相の対日政策、およびルック・イースト政策への対応を考察することが本節の主題である。

(1) アブドラ首相の政策とルック・イースト政策

2003 年 12 月 11 日からの日本と ASEAN の特別首脳会議を前に、アブドラ首相はルック・イースト政策の継承に関して、「多くの学生が日本で学び、技術を持ち帰り、産業発展に貢献した」と評価し、アブドラ政権下においても継承する意向を述べている⁸³。しかしアブドラが継承するというルック・イースト政策と、マハティールが唱えたルック・イースト政策の中身は同じものであろうか。

2002 年 6 月の UMNO 党大会で、マハティールは党総裁、連邦首相兼蔵相の辞職を発表した。その後、マハティールと党最高幹部の話し合いで 2003 年 10 月をもって引退し、後継者としてアブドラ副総裁・副首相兼内相の昇格が合意された。マハティールは一部で言われたシンガポールのリー・クワンユーのような上級相として院政を敷くことなく、予定通りアブドラに首相職を継承させた。

官僚出身のアブドラは実務的手腕に関しては評価されつつも、政治指導力に関してはマハティールのようなカリスマ性がない点で、政権の脆弱性が当初から懸念されていた。その意味では、政権を引き継いだアブドラがその政治指導力を発揮するうえで必要であったのは「マハティールの政策継承」であったことは間違いないであろう。

マハティール政権との政策の連続性が多エスニック国家を運営するうえで極めて重要な選択肢であることは、実務家出身のアブドラは十分理解していた。マハティールの政治的パフォーマンスに対して、アブドラが積極的に取り組んだ政策は①金権政治の撲滅と②財政支出の削減という国内改革重視の政策であった。

まず金権政治の撲滅であるが、マハティールの 22 年間に及んだ長期政権の中で、特に

政権与党 UMNO の地方幹部の腐敗が深刻な状況となっていた。拡大する公共事業の受注をめぐる UMNO 幹部とその関連する企業との間における贈収賄が日常化する「金権政治」(Money Politics)⁸⁴を生み出していた。そして、国民の UMNO (与党国民戦線：NF) 離れを確実に引き起こしていた。アブドラは地方政府機関幹部の摘発、2004 年には連邦閣僚の一人を起訴して実際に汚職撲滅の行動を起こした⁸⁵。

UMNO の金権政治による政治不信は、1999 年 11 月の前回総選挙における UMNO の予想以上の敗北を導いた要因であった。マレーシア半島部のクランタン州、トレンガンヌ州や北東部諸州の PAS (全マレーシア・イスラム党) の躍進と勝利は、マハティールが解任した前副首相アンワール (Anwar Ibrahim) への支持が北東部諸州の伝統的マレー人社会に浸透した点に加えて、UMNO の KKN (汚職、癒着、縁故主義) への強い批判がこれらマレー人社会に広がっていたからであった⁸⁶。

アブドラにとって、まずマレーシアの「金権政治」を撲滅することが第一義的課題であった。次に、肥大化した財政支出の健全化であった。クアラルンプール国際空港、巨大行政都市のプトラジャヤ、マルチメディア・スーパー・コリドー (MSC) の中心的ハイテク都市サイバージャヤなど大型の建設が続き、2003 年予算では歳入に対して歳出が前年比で 9.2 パーセント増加し、6 年連続の赤字予算 (赤字幅は国内総生産の 3.9 パーセント) となっている⁸⁷。国家財政は火の車状態であった。

このような財政状態の悪化の中で、アブドラは公共事業に代表される物理的インフラ建設から人的資本形成に政策の重点を移行している。例えば、財政支出の優先的プロジェクトとして、人々の福祉を保証する健康管理、教育、農業、他の社会経済的プロジェクトを挙げ、その代わりとして 145 億マレーシア・リングの費用を要する鉄道複線化プロジェクトを延期している⁸⁸。

実務家としてのアブドラの国内政策は、第一に金権政治の撲滅、第二に財政支出の抑制と均衡予算の復活を果たし、国民からの信頼を回復することで、そしてそのうえで自らの手で選挙を実施し、勝利を勝ち取り、実質的なアブドラ体制を築き上げることであった。

(2) 2004 年総選挙の大勝利とアブドラ時代の到来

2004 年 3 月 21 日にアブドラ政権最初の選挙が実施された。言うまでもなく、アブドラの政治指導力の是非を問われる選挙であった。前項で述べたように前回 1999 年の選挙では、UMNO を中心とした与党国民戦線の KKN への批判票、さらにはアンワール問題も絡ん

でマレー人社会の票が割れ、UMNO から PAS へ明確な票が流れた。

今回の選挙でも、華人、インド人の非マレー人の票は国民戦線に流れることが確実であった。これら非マレー人はマレーシアの「イスラム国家」化を恐れており、前回選挙と同様な投票行動にでると思われていた。また、穏健で実務重視のアブドラとは副首相時代からの密接な信頼関係が築かれていた。

そこでマレー人票の行方であった。選挙結果をみると、マレーシア連邦下院議席数 219 議席（前回に比べ 26 議席増）の内、与党国民戦線が約 9 割を超える 198 議席を獲得する歴史的な勝利であった。UMNO の議席数も前回が 71 議席（全 193 議席、BN148 議席）であったのに対して、109 議席（全 219 議席、BN198 議席）を獲得し、全議席数での割合で 13 パーセント、BN 内の議席数においても 7.1 パーセントの伸び率を示している。

このような結果をみると、アブドラの進めてきた「金権政治」(KNN) 根絶の取り組み、また大型公共事業から均衡予算をめざした財政再建重視の政策が、華人、インド人の非マレー人だけではなく、前回選挙で割れたマレー人社会からも歓迎され、高い評価を得たものと考えられる。

（3）ルック・イースト政策の今後の行方

今回の総選挙における歴史的な大勝利によって、自らの政権維持に自信を深めたアブドラ首相のルック・イースト政策に対する考え方は変化するのだろうか。最後に、ルック・イースト政策の今後の行方をアブドラ政権の政策から検証してみたい。

アブドラ政権は、政権の安定のためにもまずマハティール政権との政策の連続性を基本に打ち出して、当面は大幅な政策の変更をしないであろう。つまり「ヴィジョン 2020」、2020 年までに先進工業国入りをめざしたマハティールの政策を基本的に継承するものと思われる。ただしその一方で、官僚出身で内政を重視するアブドラ首相は、引き続き大型公共事業、従来型の製造業重視よりも、国民の福祉向上をめざした健康管理、教育、農業、他の社会経済的プロジェクトに財政支出の優先度を置くものと思われる。

ここで少しアブドラ首相の個人的バックグラウンドをみてみよう。北西部ペナン州出身で、祖父、父ともにイスラム学者で、アブドラ自身もマラヤ大学でイスラム学を専攻している。この点は、前回選挙で離反したマレーシア北東部諸州の伝統的なマレー人社会からの票の奪還に良い影響を与えたことは確かである。

UMNO との関わりは古く、父親が UMNO の初代青年部長であり、自身は 1978 年に政

界入りを果たした。その間、キャリア官僚として実務を経験し、行政手腕を身につけた。マハティールとの関係では、UMNO 総裁選挙でマハティールのライバルであったラザレイ派支持に回ったために、国防大臣を解任された経験を有している。しかし、ラザレイ派が党を割って新党を結成したときには加わらなかったことで、1991年には外相として内閣に復活した。

教育相、国防相、外相、内相など重要閣僚を経験しており、温厚で庶民的な人柄、清廉な政治姿勢から「ミスター・クリーン」とも呼ばれていた。出自をみると、母親はマレー人と華人の混血で自ら福建語を話し、エンドン夫人の母親は日本人で、マレーシア日本人社会との交流もある。また、ルック・イースト政策発表後の計画策定にも加わっている⁸⁹。

このようなアブドラの経歴を勘案して、自身で述べたようにルック・イースト政策の継続性は高い。問題はルック・イースト政策のどのような内容を引き継ぐのかである。マハティールですら 1990 年代の長期にわたる日本の景気低迷を受けて「反面教師」としても日本から学ぶことはあると述べ、ルック・イースト政策継続への揺らぎを呈している。

ルック・イースト政策で派遣された国費留学生や研修生は、日本の大学で学び、あるいは日本企業で研修することで、単に知識や技術を修得するにとどまらず、日本語や日本文化を学ぶことを通じて、日本の労働倫理、職業倫理を学ぶことをめざして派遣されてきた。このような留学生や研修生は、帰国後は日系企業への就職が半ば約束されていたこともルック・イースト政策の継続してきた客観的な要因であった。

しかし、日本の景気低迷と日本企業のマレーシアからの撤退（多くは中国への移転）、中国の経済発展などマレーシアを取り囲む国際経済環境は大きく変わってきている。このような国際経済の変化を背景にしてもルック・イースト政策が以前と同様の中身のままで継続していくことは考えにくい。

本節の冒頭でマハティール自身が言及しているように、日本人の「労働倫理」観は大きく変わってきている。若者たちの「欧米志向」は日本に限らず、マレーシアにおいても同様である。筆者らのマレーシア調査においても、若者の留学先としてもっとも人気があるのはアメリカやイギリスであり、マレーシアの若者においても同様な動きが窺える。

そうであればいまさら「日本の文化や価値観」を学ぶ理由はないであろう。マハティールの個人的な強い反欧米思想を前提としたルック・イースト政策の中身の検証が求められてきているのは事実であろう⁹⁰。穏健なアブドラであるが、それ以上に対日関係を配慮した現実的な政治家としての判断が徐々に明らかになっていくものと思われる。

大勝した今回の下院選後の組閣でも、大幅な人員の入れ替えをしていない。むしろ教育省の他に高等教育省を新設するなど、公約通り内政重視の政治運営を行うと思われる。ルック・イースト政策に関しても大幅な中身の転換というよりも、アブドラが掲げる優先順位の高いプロジェクトを遂行するうえでの変更が行われていくことになるであろう。むしろルック・イースト政策の政策としての継続の有無はアブドラ後の指導者に託されていくものと思われる。

本章のまとめ

本章の役割は今後のマレーシアへの ODA（政府開発援助）支援を継続するうえで、その基本的枠組みとなっている“ルック・イースト政策”を検証すること、およびポスト・マハティールにおける同政策の行方について考察することである。

マレーシアはすでに一人当たりの GNI（国民総所得）が、2001 年度で 3,640 米ドルであり、世界銀行では高位中所得国（2,976－9,205 米ドル）（『世界開発報告』2003 年版）として位置づけされている。その意味では、ODA 対象国としては卒業している（1997 年の通貨危機を契機に復活）。

このようなマレーシアにあってルック・イースト政策を検証してきた。広島市立大学のオマールはルック・イースト政策を①イデオロギ的側面、②動機的心理的な側面、③組織的な側面、④実質的技術的側面、⑤外交的側面の 5 つの側面から分析している⁹¹。

イデオロギ的側面からは西欧的価値観に対応した点、動機的心理的側面では日本・韓国から労働倫理を学ぼうとした点、組織的な側面では日本株式会社などのような組織化を学ぼうとした点、実質的技術的側面からは日本・韓国の技術・知識を学ぼうとした点、最後に外交的側面では日本、韓国とマレーシアとの友好関係の強化を考えて、それぞれの視角から分析しようとした⁹²。

また、マレーシア科学大学のリーは、ルック・イースト政策を、商工業で活躍するブミプトラ企業家育成をめざした新経済政策（NEP）で求められている時間厳守、総体的合意、忠誠、企業家精神などの強い労働倫理を学ぶ社会文化的側面と、市場、技術、経営革新を通じた経済規模の拡大を発展させる経済的側面に分けて分析している⁹³。

これらマレーシア研究者によるルック・イースト政策の評価を利用して、本章で筆者が検証してきたマハティール以前からの対日関係、マハティールのルック・イースト政策を考察することで、ポスト・マハティールのルック・イースト政策の課題と展望を明らかに

していきたい。

第1に、オマールが指摘する①のイデオロギー的側面からみてみよう。まずアブドラ首相はマハティールほど反欧米的思考を有していない点で、この側面からのルック・イースト政策は弱まるであろう。しかしその一方で、国民の過半数がイスラム教徒である国情を背景に、マハティールの強い英米批判ほどではないにしても、今回のイラク問題に対して、アブドラ首相は「米国は戦争に勝ち、平和の確立に敗れている」と述べ、イラク復興に関しても国連の枠組みでない限りは協力しない旨を発言している⁹⁴。

ただ、アブドラは63歳で首相に就いている点を考えると、次期首相の最有力候補である50歳の副首相兼国防相に選任されたナジブ・ラザク（Najib Razak）の考え方が大きな影響を及ぼしていくと思われる。ナジブは第2代首相ラザクの長男であり、すでにUMNO内においても大きな影響力を有している。

第2に、②の動機的・心理的側面では、すでに日本社会においては、マハティールが交流してきた古い世代の考え方とは大きく異なる「茶髪」の若い世代が存在している。これら若い世代が短絡的に「欧米志向」とは結論づけられないが、しかし確実に「労働倫理」観は変化している。若者の欧米化志向は韓国にも当然伝播していくと思われる。

また、日本の労働倫理を支えてきた終身雇用制度や年功序列制度は、企業年金問題にみられるように大きく揺らいでいる。むしろ欧米型の年俸制を導入する企業も増えてきている。企業内組合も長期にわたる景気停滞で形骸化しており、労使協調というよりは一方的な経営者側のリストラの要求に組合としての実質的な役割を果たしているとは言い難い。この第2の観点からはルック・イースト政策の継続は困難と思われる。

ただ現地調査で明らかになった点からいうと、日本の大企業ではなく、日本の中小企業からは依然学ぶべき点は多いという指摘を受けた。もし第2の点が生き残るとしたら、日本の中小企業に残る勤勉さ、技術力、さらに企業家精神ではなかろうか⁹⁵。

第3に、組織的側面からは、「日本株式会社」、総合商社などが範例として挙げられた。産業政策を主導した通商産業省は経済産業省に省庁再編され、名称が変わった。政府主導の経済は1990年代の長期不況に鑑みて、産業、行政の構造改革が推進され、政府の介入、政府の役割は低下する方向で動いている。

日本の経済発展を推進した総合商社の勢いも大きく後退した。海外での日本経済の競争力の低下と軌を一にして総合商社の役割も低下している。不況にあえぐ日本企業は、商社に頼る前に自前で輸出入業務を行っている。系列を有する財閥系商社はともかく全般的に

商社の役割は低下しているといえよう。

第4に、実質的技術的側面であるが、マレーシアにとって情報技術 (IT) 産業の育成は、マルチメディア・スーパー・コリドー (MSC) 構想実現において最重要課題になっている。IT 産業を基幹産業に位置づけるためにもいっそうの技術者が求められている。その意味で、依然ルック・イースト政策における技術者養成のための国費留学生や研修生の派遣事業は重要課題であると思われる。

第5に、外交的側面におけるマレーシアと日本・韓国との友好関係の強化は、マハティールが推進した EAEG/EAEC 構想が、1997 年のアジア通貨危機後の ASEAN 首脳会議で日本・中国・韓国の首脳が非公式ながら会議をもったことで、ASEAN+3 (日本・中国・韓国) での協力関係に実質的にシフトしたといえよう。したがって、外交関係における側面は今後とも重要な経済協力の形で存続するものと思われる。

以上のようにオマールとリーの提起したルック・イースト政策の分析枠組みを利用して、今後のルック・イースト政策存続の中身を考えると、社会文化的側面におけるルック・イースト政策の役割は低下する一方で、日本の経済的停滞で経済的役割が低下しているとはいえ、ASEAN+3 などの枠組み強化がなされ、経済的側面の関係ではルック・イースト政策がはいっそう深まっていくものと思われる。

それゆえ、マレーシアの科学技術、IT 産業などの発展に寄与する人材育成の観点からは、当分日本の科学技術修得のための留学生、および企業研修生の派遣は継続するものと思われる。またそのニーズは高い。しかし他方で、従来の日本語習得を含む日本の社会文化までを学ぶ留学生派遣制度は、知日・親日家を増大させる手段として見返りの大きい制度ではあったが、政策の転換期を迎えていると思われる。

表1 国別輸出入 (単位: 100 万マレーシア・ドル)

国別輸出

国名/年度	1966	1968	1970	1971
シンガポール	697.8	847.9	1,110.6	1,124.1
日本	483.0	776.6	939.0	912.4
アメリカ	274.2	644.0	670.3	636.7
イギリス	248.7	272.2	339.7	327.3
ソ連	119.9	201.9	212.3	152.3
イタリア	3.4	113.4	170.5	146.8
西ドイツ	86.0	86.6	161.9	136.9
オーストラリア	90.8	126.7	115.5	91.8
フランス	—	68.8	111.5	100.3
中国	85.9	76.4	66.2	55.6
その他	1,756.1	908.1	1,264.9	1,324.0
合計	3,845.8	4,122.6	5,162.4	5,008.2

国別輸入

国名/年度	1966	1968	1970	1971
シンガポール	391.2	296.8	311.7	335.7
日本	405.6	484.0	751.0	859.8
アメリカ	213.7	228.7	367.4	294.3
イギリス	634.8	501.5	579.5	642.8
ソ連	—	—	11.1	10.9
西ドイツ	142.3	153.9	207.8	202.7
オーストラリア	188.5	257.5	239.7	255.9
中国	240.0	243.1	226.5	201.4
香港	106.7	82.7	579.5	642.8
タイ	208.0	206.7	151.1	130.7
インドネシア	—	188.8	207.4	147.0
その他	939.1	907.9	690.6	666.6
合計	3,3379.9	3,551.6	4,323.3	4,390.6

出所: アジア動向年報、1973年版で作成。

表2 マレーシアにおける外国人投資残高

(1971年12月末、単位 1000 マレーシア・ドル)

国名	投資残高
シンガポール	116,200
イギリス	84,520
アメリカ	60,665
日本	44,885
香港	33,558
バハマ	14,000
プエルトリコ	13,000
オーストラリア	7,649
カナダ	6,147
オランダ	4,121
その他	10,526
合計	395,271

注) パイオニア産業法適用企業に対する外国人投資額に基づく。

出所: 1972年版海外市場白書<第2分冊>、81頁。

表3 対日貿易収支の推移 (単位 100 万ドル)

項目／年度	1968	1969	1970	1971	1972
輸出	253.72	304.03	306.77	296.12	355.36
輸入	158.12	188.15	245.35	280.28	293.61
バランス	+95.60	+115.88	+61.42	+15.84	+61.75

出所：松本重治監修『新・東南アジアハンドブック』講談社、1988年、110頁。

表4 1999年および2004年のマレーシア総選挙結果

政党名／総選挙年	当選者数 (下院)		当選者数 (州議会)	
	1999年	2004年	1999年	2004年
与党国民戦線 (NF/BN)	148	198	281	453
UMNO	71	109	176	302
MCA	29	31	69	76
MIC	7	9	15	19
グラカン	6	10	21	30
その他	35	39	0	26
野党	45	20	113	51
PAS	27	7	98	36
DAP	10	12	11	15
国民正義党	5	1	4	—
その他	3	0	0	0
無所属	0	1	0	1
合計	193	219	394	505

出所：The Star Online: Malaysian Election 2004 (<http://thestar.com.my/election2004/results/results.html>)、2004

年6月27日

¹ Ezra Vogel, F, 1979, *Japan as Number One: Lessons for America*, Harvard University Press. Chalmers Johnson, 1982, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford University Press.

² Khadijah Md. Khalid & Lee Poh Ping, 2003, *Whither The Look East Policy*, Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia, pp.45-46.

³ 山田満、1985年、「戦後の東南アジアに対する日本再進出：1951年から1974年」(『経済と法』第22号)。山影進、1985年、「アジア・太平洋と日本」(渡辺昭夫編『戦後日本の対外政策』有斐閣)を参照。

⁴ Khalid & Ping, 2003, pp.42-45.

⁵ マレーシア(シンガポールも含んで)では、「戦争賠償」ではなく「血債」問題として、日本の戦争犯罪への補償という考え方で受け入れられていた。Ibid.,p.43.

⁶ Ibid.,p.44.

⁷ 金子芳樹『マレーシアの政治とエスニシティ』晃洋書房、2001年。山田満『多民族国家マレーシアの国民統合』大学教育出版、2000年などを参照。

⁸ Khadijah Md. Khalid, 2004, "Malaysia-Japan Relations under Mahathir: 'Turnig Japanese'?", Bridget Welsh ed., *Reflections: The Mahathir Years*, SAIS, Johns Hopkins University.

⁹ Khalid & Ping, 2003, p.45.

¹⁰ Ibid.,p.46. ペナンのロー・ブン・シュウ (Loh Boon Siew) が1957年初期にマラヤとシンガポールで唯一の販売店カー・モーターズ (Kah Motors) を開店した。後にタン・チョン・モーターズ (Tan Chong Motors) が設立され、日本車の販売を始めた。

¹¹ Mehmet S.Denker, 1994, "The Evolution of Japanese Investment in Malaysia", In

Jomo K.S., ed., *Japan and Malaysia Development: In the Shadow of the Rising Sun*, Routledge.

¹² Ibid., pp.44-47.

¹³ Ibid., p.47. *Straits Echo* (21 January 1984) でのラザクの発言を紹介している。

¹⁴ マラヤ連邦独立後もイギリス資本の優位は 1960 年代中頃ぐらいまでは続いていた。

¹⁵ 松本重治監修、滝川勉編『新・東南アジアハンドブック』講談社、1988 年、103 - 105 頁。

¹⁶ 同上書、105 頁。

¹⁷ 山本信人他著、1999 年、『東南アジア政治学』（補訂版）成文堂、125 頁。

¹⁸ 同上書、123～134 頁。岩崎育夫編、1994 年、『開発と政治』アジア経済研究所、などを参照。

¹⁹ 鈴木佑司は「新経済政策」における日本の投資の意義を以下の 3 点にまとめている。①マレーシア政府にとり、植民地時代から続いているイギリス資本との「不平等な」経済関係を清算するため、「対等な」関係にある日本の投資は歓迎できる点、②産業構造をゴムと錫といった伝統的な一次産品主体から、多様な産業、ことに製造業部門の発展に転換するために、資本と技術を持つ日本の投資を受け入れることが必要だと見ている点、③政治的に大国ではなく、非西欧社会で近代化に成功した唯一の例として、日本の経験がマレーシアのような中小国にとって比較的受け入れやすく、しかも資源に恵まれたマレーシアにとって、日本との相互依存関係は作り易いとしている点である。鈴木佑司、1988 年、『東南アジアの危機の構造（新版）』勁草書房、197～198 頁。

²⁰ 松本監修書、108～109 頁。

²¹ 1974 年 1 月の田中首相のジャカルタ訪問時における反日暴動は、日本経済のオーバープレザンスだけが原因ではなかった。インドネシア国内の政治闘争、華僑・華人資本の圧倒的支配などが背景にあった。

²² 細谷千博監修/滝田賢治・大芝亮編、2003、『国際政治経済資料集(第 2 版)』有信堂、220～221 頁。

²³ Khalid & Ping, 2003, p.61.

²⁴ 1943 年 2 月、日本の軍部、大東亜省、文部省間で協議された「南方特別留学生育成事業」という政令により制定された。1 期生 (106 名)、2 期生 (89 名) がそれぞれ 43 年、44 年夏に来日した。半年間の日本語、日本事情などの教育を受け、翌年 4 月に日本各地の大学、専門学校、陸軍士官学校、警察訓練所などに進学した。これら教育機関で 3 年間の教育を受けることになっていたが、敗戦でこの事業は頓挫した。母国に帰った留学生たちの中から首相、閣僚、大使、大学総長、会社社長などが生まれ、今日、政・財・学界で指導的立場にある (明石陽至「南方特別留学生」、石井米雄他監修、1999 年、『東南アジアを知る事典』増補版、平凡社、211 頁)。なお、マラヤ・シンガポールからは 13 名の青年が選抜された (明石陽至、1994 年、「日本との交流」、綾部恒雄・石井米雄編『もっと知りたいマレーシア (第 2 版)』弘文堂、271 頁)。

²⁵ Khalid & Ping, 2003, pp.57-59. なお、福田は戦時中にインドネシア、フィリピンから来た南方特別留学生にも接触を試みている (同上書同頁)。

²⁶ Ibid., p.58.

²⁷ Ibid., p.62.

²⁸ 『日本経済新聞』1982 年 2 月 9 日記事。

²⁹ Khalid & Ping, 2003, p.62.

³⁰ Ibid., p.66.

³¹ Bridget Welsh ed., 2004. Khoo Boo Teik, 2003, *Beyond Mahathir: Malaysian Politics and its Discontents*, Zed Books Ltd. Jomo K.S., 2003, *M Way: Mahathir's Economic Legacy*, Vinlin Press Sdn Bhd. など多数の英書が出版されている。また、『アジア研ワールド・トレンド』2004 年 4 月号 (第 103 号) では「マレーシア—マハティール政

権下の 22 年」の特集が組まれている。

32 ルック・イースト政策は、日本のみならず韓国、場合によっては台湾、シンガポールなども「発展の手本」としているが、本稿ではルック・イースト政策の学ぶべき中心的モデルが「日本」である点から、「日本」を念頭に置いて論述する。

33 マハティール・ビン・モハマド、1970 年、『マレー・ジレンマ』（高多理吉訳）、井村文化事業社、263 頁。

34 同上書、264～265 頁。『マレー・ジレンマ』は、1970 年に出版されたが発禁処分となった著書である。当時ラーマン首相への痛烈な批判を展開していたマハティールの考え方を理解するうえでたいへん役立つ著書である。引用文は、1983 年の日本語版出版にあたり、マハティールが寄稿した一文である。すでにルック・イースト政策を発表した後の文章である。

35 Khalid & Ping, 2003, Chapter3, pp.98 - 108. “The Mahathir Factor and its Implications for Malaysia’s External Orientation in the post-1981 Period” を参照。

36 “Buy British Last”政策は、1981 年 9 月頃から始まった。首相府自身が直接投資は含まないが、公式的に、しかし限定的にイギリスの商品やサービスをボイコットする政策を採った。従来役所がイギリス企業からの入札を優先的にしてきたことに対する措置で、もし非イギリス企業で代替できないときにだけ、イギリス製品を購入する政策。Koo Boo Teik, 1995, *Paradoxes of Mahathirism: An Intellectual Biography of Mahathir Mohamad*, Oxford University Press, pp.54-55.

37 「私の履歴書」『日本経済新聞』1995 年 11 月 3 日。

38 詳しくは、金子前掲書、山田 2000 年前掲書など参照。

39 「私の履歴書」『日本経済新聞』1995 年 11 月 7 日。

40 同上新聞「私の履歴書」記事。Khalid & Ping, 2003, p.100.

41 Ibid., p.100.

42 マハティールの国王・スルタン制度改革に関しては、鳥居高「マハティールによる国王・スルタン制度の再編成」（『アジア経済』1998 年 5 月号）など参照。

43 Khalid & Ping, 2003, p.104.

44 Ibid., p.111.

45 Ibid., p.112.

46 Ibid., p.115.

47 「私の履歴書」『日本経済新聞』1995 年 11 月 16 日で詳しく記述している。

48 その後、マハティールがもっとも親しい友人としてあげたのは、三井物産常務でクアラルンプール駐在の鈴木一正氏であった。鈴木氏は後にマレーシア経済と両国関係の発展に寄与したことで「タン・スリ」という高い称号を授与された。FIMA の仕事を通じて、パイナップル缶詰の米国向け輸出拡大で三井物産（鈴木氏ら）、缶詰に使うブリキで川崎製鉄、川崎商事の人々との長い付き合いがあったと述べている。Khalid & Ping, 2003, p.118. および「私の履歴書」『日本経済新聞』1995 年 11 月 17 日。

49 萩原宜之、1996 年、『ラーマンとマハティール：ブミプトラの挑戦』岩波書店。

50 同上書、170 頁。

51 Koo Boo Teik, 1995, p.66 & pp.70-71.

52 Ibid., p.68.

53 マハティール・モハマド、2003 年、『立ち上がれ日本人』（加藤暁子訳）、新潮社、19-20 頁。

54 同上書、19 頁。

55 同上書、20 頁。

56 同上書、20～21 頁。

57 マハティール・ビン・モハマド、1999 年、『マハティール：日本再生・アジア新生』

- (福島範昌訳)、たちばな出版、158 頁。
- 58 同上書、158～159 頁。
- 59 萩原宜之、1996 年前掲書、175～176 頁。
- 60 同上書、175 頁。
- 61 マハティール・ビン・モハマッド、1999 年前掲書、161 頁。
- 62 萩原宜之同上書、161 頁。
- 63 マハティールは首相就任前から国民車構想を持っていた。最初はダイハツ工業に打診したが難色を示された（後に前向きな回答がでたが遅かった）から、1981 年秋に東京で三菱商事の三村信平社長に構想実現への協力を求めて、国民車プロジェクトが進んだと述べている（「私の履歴書」『日本経済新聞』1995 年 11 月 22 日）。マハティールの日本人経済界との深いつながりを示している。
- 64 M・ラジェンドラン、1993 年、『マハティールの夢：先進国をめざすマレーシア』（安藤一生訳）、サイマル出版会、131 頁。
- 65 同上書、138～139 頁。
- 66 Jomo K.S., 2003, pp.47-51. および同上書、138～144 頁も参照。
- 67 Ibid., p.47.
- 68 ラジェンドラン前掲書、141～142 頁。
- 69 Jomo K.S., 2003, pp.47-51.
- 70 マハティールの外交政策の優先順位、並びにイギリスとの関係悪化の過程については「私の履歴書」（『日本経済新聞』1995 年 11 月 20 日）に詳細に掲載されている。
- 71 鳥居高、2002 年、「マハティールの開発戦略と ASEAN」（山影進編『転換期の ASEAN』日本国際問題研究所）、60～61 頁。
- 72 同上論文、60 頁。
- 73 桑原尚子、1998 年、「金融制度へのイスラーム法の導入ーバンク・イスラーム・マレーシアを事例にしてー」（『アジア経済』1998 年 5 月）を参照。
- 74 山本信人他前掲書、1999 年、173～174 頁。
- 75 R.S.Milne and Diane K.Mauzy, 1999, *Malaysian Politics under Mahathir*, Routledge, pp.133-135.
- 76 佐藤考一、2003 年、『ASEAN レジーム』勁草書房、84～90 頁。EAEG/EAEC を ASEAN 内の対応に関して詳しく説明している。
- 77 「私の履歴書」『日本経済新聞』1995 年 11 月 26 日。
- 78 鈴木早苗「マハティール政権の東アジア地域協力政策」（『アジア研ワールド・トレンド』No.103、2004 年 4 月）26～27 頁。
- 79 世界銀行著、1994 年、『東アジアの奇跡ー経済成長と政府の役割ー』（白鳥正喜監訳）東洋経済新報社を参照。
- 80 日本は、アメリカの EAEG/EAEC 構想への強い反対を受けて、オーストラリアとニュージーランドをメンバーに加えようとしたが、マハティールの明確な拒絶で実現しなかった。ASEAN もマハティールに同調した。
- 81 『日本経済新聞』2004 年 6 月 2 日。
- 82 同上記事。
- 83 『朝日新聞』（衛星版）2003 年 12 月 10 日。
- 84 Edmund Terence Gomez and Jomo K.S., 1997, *Malaysia's Political Economy: Politics, Patronage and Profits*, Cambridge University Press, pp.120-137.
- 85 木村陸男、2004 年、「特集にあたって」（『アジア研ワールド・トレンド』No.103）、2～3 頁。同論文には UMNO の指導体制の変革として、「下院選挙増加の機を捉えて、党最高評議会の下に総裁、副総裁、副総裁補、幹事長などで構成する運営委員会における協議、集団指導により、全党の支部委員会を臨時委員会に再組織」して、新たな集団指導への忠

誠の確認と支部委員会での一定の世代交代を進めた、と述べている。

86 山田満、2000年、「マレーシア政治の新たな方向性と課題－1999年総選挙結果を踏まえて－」（『アジア・アフリカ研究』アジア・アフリカ研究所）を参照。

87 『アジア動向年報』2003年版、335頁。

88 *New Straits Times*, 12 December 2003.

89 『朝日新聞』2003年11月1日、および『読売新聞』2003年11月1日。

90 マレーシアの政治評論家ジェームズ・ウォン氏はインタビューで、後継者のアブドラもルック・イースト政策の継続を表明しているが、「政策の中身を検証する時期に来ている」と述べている（『神奈川新聞（共同通信）』2003年10月30日）。

91 Omar Farouk Bajunid, 2002, "Look East Policy and the Continuing Applicability of the Japanese and Korean Model: An Evaluation," *A Compilation of Papers Presented at The International Conference on Malaysia's Look East Policy: Challenges and Contributions*, 22-23 April 2002, Kuala Lumpur, Coordinated by Ambang Asuhan Jepun, Pusat Asasi, Universiti Malaya, p.63.

92 Ibid., p.63.

93 リー（Molly N. Lee）教授からのご教示による。なお、リー教授は本プロジェクトのマレーシア側からの参加者である。本報告書の第2章を担当されている。

94 『朝日新聞』（衛星版）2003年12月10日。

95 例えば、ルック・イースト政策同窓協会（ALPES）のザバ（Zaba Youn）会長は、大学在学期間や卒業後の企業、特に中小企業での研修もルック・イースト政策に含めるべきであると述べた（2003年12月12日聞き取り）。同様な意見は、YPM（日本マレーシア連合プログラム）の永富輝昭氏（12月8日）、異文化マネジメントコンサルタントの河谷隆司氏（12月9日）などからも聞いた。

（初出：JBIC「マレーシアの高等教育政策」調査報告書、2004年6月）

第3章 新生東ティモールの諸課題

はじめに

東ティモールは2002年5月20日に「東ティモール民主共和国」として独立を果たした。21世紀最初の独立国であり、191番目の国連加盟国になった。新生国家名は、1974年のポルトガル政変による植民地放棄を受けて、内戦に至った東ティモールを制覇した東ティモール独立革命戦線（フレティリン）が、1975年11月28日に独立宣言したときの国名である。したがって、11月28日が独立記念日とされた。

2001年8月の制憲議会選挙で88議席中55議席を獲得したフレティリンは、東ティモールの独立闘争の中心的な組織として全国的な知名度で勝利を収めた。党首が現国会議長のリ・オロ（Francisco Guterres、通称 Lu-olo）、幹事長がアルカティリ（Mari Alkatiri）現首相である。2002年4月の大統領選挙では、フレティリンはカリスマ的存在のグスマン（Jose Alexandre Xanana Gusmao）不支持を決めた。

ル・オロ党首は対立候補で初代フレティリン党首のティモール社会民主連合（ASDT）党首ド・アマラル（Francisco X. do Amaral）への投票を言明し、アルカティリ暫定首席閣僚（当時）も投票に行かないと発言するなどフレティリンとグスマンの対立は鮮明になった。グスマンは「象徴ではなく、国家の統一と民主制を守る大統領になる」¹と国家運営への関与を訴えていた。

これに対して、アルカティリ首相は「東ティモールの大統領はアメリカ大統領と違い、行政府の長ではない。特定の人物が注目を集めるワンマン・ショーの時代は終わった」²とグスマンに対して牽制している。他方、フレティリン内部でも、インドネシア支配下でゲリラ活動に従事したル・オロなどのいわゆる「国内派」と海外で亡命生活をしていたアルカティリなどの「亡命派」との対立が顕在化している。

さらに、東ティモール国内出身地域（東西地域）対立、あるいは国内派對グスマン、ラモス・ホルタ（Jose Ramos Horta）、社会民主党（PSD）党首マリオ・カラスカラオ（Mario Viegas Carrascalao）など、いわゆるポルトガルなど外国の血が入っているグループとの対立もあり、東ティモール政治の不確定要因が増大している。2004年に予定されている独立後最初の総選挙ではフレティリンの分裂は必死であろうという意見も聞いた³。

今回制定された憲法は多数派のフレティリン主導で進められたものである。したがって、大統領の権限めぐり対立、国旗の問題、国歌の問題などグスマンに近い民主党（PD）、PSD

などは憲法採決に対しては反対に回っている。このように、独立後の東ティモール政治の状況は潜行してきた諸対立が顕在化しだしていると言えよう。

本章では、このような内政状況を踏まえて、独立後の東ティモールの抱える諸課題を分析・考察することである。第1節では、新生東ティモールが抱える社会経済的問題を UNDP の「人間開発報告」を利用して分析してみる。第2節では、若い世代や学校現場から批判の多いポルトガル語の公用語問題を取り上げる。第3節では、東ティモールの経済発展や安全保障を考えるうえで重要になる対外関係政策を考察する。そして、最後にまとめとして東ティモールの今後の展望を日本の貢献と結びつけて考えてみる。

1. 東ティモールの社会経済的問題

(1) ASEAN 諸国との比較

UNDP (国連開発計画) の 2002 年人間開発報告によれば、東ティモールはアジアで最も貧しい国であると指摘されている⁴。表1は、1995 年以降に ASEAN (東南アジア諸国連合) に参加した諸国と東ティモールとの比較である。これら後発加盟国と原加盟国との経済力格差は ASEAN の求心力を弱体化させる一因と言われている。そこで、今後東ティモールが ASEAN への加盟を考えている点で、これら諸国と比較しておくことは有益であると思われる。

表1: ASEAN 後発国と東ティモールの UNDP 人間開発指数 (HDI) の比較 (1999 年度)

国名 (HDI 順位/162 国)	出世時平均余命 (歳)	成人識字率 (% : 15 歳以上)	初・中・高等教育の総 就学率 (%)	1 人当たりの GDP (PPP US\$) 購買力平価 (PPP) を使って 算出	平均 寿命 指数	教育 指数	GDP 指 数	人間 開発 指数 (HDI 値)
カンボジア (121)	56.4	68.2	62	1,361	0.52	0.66	0.44	0.541
ベトナム (101)	67.8	93.1	67	1,860	0.71	0.84	0.49	0.682
ミャンマー (118)	56.0	84.4	55	1,027	0.52	0.75	0.39	0.551
ラオス (131)	53.1	47.3	58	1,471	0.47	0.51	0.45	0.470
東ティモール	56.0 56.7	40.4 43.0	59.1 56.1	337 478	0.517 0.528	0.466 0.474	0.203 0.261	0.395 0.421

出所：2001 年度版『UNDP 人間開発報告書』、*EAST TIMOR HUMAN DEVELOPMENT REPORT*

2002(<http://www.undp.east-timor.org>)より作成。東ティモール欄の上段は 1999 年度、下段は 2001 年度の数値。

UNDP が 1990 年から出版している『人間開発報告書』は、購買力平価を利用して算出した一人当たりの GDP（所得水準）、教育水準、保健医療水準をそれぞれ指数化し、それら総合指数を人間開発指数（HDI）として表わし序列化している。また、「人間の安全保障」の観点からみた新しい基準を提示している。

同報告書によると、東ティモール人口の 41 パーセントが貧困ラインを割る 1 日 55 セント（2001 年）以下で生活している。表 1 では 1999 年に比べ 2001 年の平均余命が 56.7 歳、成人識字率が 43 パーセント、一人当たりの GDP が 478 ドルとそれぞれ若干改善されている。しかし逆に、総就学率では 59.1 パーセントから 56.1 パーセントへと悪化している。

2001 年の数値が 99 年に比べ改善された理由は、騒乱後の東ティモールに対する国際社会からの「バブル」的支援が背景にあるものと思われる。次節や次章で分析しているように、これらの改善された数値が実際持続可能なものかは数年先の結論になるであろう。

図 1 の ASEAN4 カ国との比較では、成人識字率、1 人当たりの GDP が際立って低いことがわかる。教育指数と GDP 指数をみると一目瞭然である。1999 年度 HDI 最下位（162 位）のシエラレオネの HDI が 0.258 である。152 位のルワンダが東ティモールと同じ 0.395 となっている。152 位以下の国々がすべてアフリカ諸国である点で文字通りアジア最下位の順位となっている。

24 年間併合し続けたインドネシアの人間開発の数値（1999 年）は、平均寿命が 65.8 歳、成人識字率が 86.3 パーセント、総就学率が 65 パーセント、1 人当たりの GDP が 2,857 ドル、これら数値の総合指数である HDI は 0.677 で 102 位の順位である。したがって、東ティモールの HDI との格差は 0.282 である。

インドネシアと「27 番目の州」であった東ティモールのこのような歴然たる社会経済的格差が、東ティモールの独立運動を持続させた要因の一つであったことは間違いないであろう。また、ASEAN 加盟を目指している東ティモールの経済水準は ASEAN 後発国のそれを大きく下回っている。「石油」で大幅な財政収入が期待できない限り、ASEAN の「お荷物」がまた増えることになるであろう。

（2）国連暫定統治後の混迷

劣悪な社会経済状況は一時的に国連暫定統治下のいわゆる「国連バブル」によって東ティモール社会を潤すことになった。しかし、独立と同時に国連東ティモール暫定行政機構（UNTAET）の役割が終わった。国連東ティモール支援団（UNMISSET）が引き継いでも

の、規模の大きさからいって東ティモール経済に及ぼす影響は格段に減少している。

2002年12月4日独立後最大規模の暴動がディリで起きた。暴動の発端は別にしても、景気低迷と失業問題が背景にあるのは言うまでもない。また、米国ドル通貨の選択が東ティモールの実体経済と齟齬を生じている。UNTAETの撤退で、外国人資本のスーパーマーケット、ホテルなどが閉店しだし、外国資本の撤退も続いている。今回の暴動による放火、略奪に遭ったスーパーマーケットはオーストラリア系資本であった⁵。

オーストラリア系外国資本が狙われた理由は、第一に、地元紙に日常的に掲載されている「ティモール・ギャップ」をめぐる対立がある。共同開発区内のバユ・ウンダン鉱区ではすでに天然ガスの産出が始まった(*Suara Timor Lorosae*, 27 Sept. 2002)が、他鉱区（グレートサンライズ）でのオーストラリアとの線引き調整が難航している背景がある。石油・天然ガス収入が2005年7月から20年間で70億ドルが見込まれており、国民の関心は至って高い。

第二に、9月以降のオーストラリア側のテロに対する過剰な治安対策をめぐって東ティモール政府首脳から批判が相次いでいた。オーストラリア大使館が業務を一時停止するなど装甲車まで動員した過剰な防備が他大使館と比べ際立っていた点で批判が集まっていた。その後、10月のバリでの爆弾テロを受けて、ハワード政権の「テロ先制攻撃」発言も反発を呼んだものと思われる。

最後に、オーストラリアの国際電信電話会社テレストラの盗聴事件が発覚したことなどが挙げられよう。しかしいずれにせよ、期待しているほど雇用を生まなく、店内に並んでいる商品がほとんど輸入品で、東ティモール人に手の届かない価格である象徴的なスーパーマーケットが狙われたのは偶然ではないであろう。

今回の暴動以前にもすでに「アルカティリ政権打倒」の抗議集会やデモが、学生や元ファリンティル（東ティモール民族解放軍）兵士によって繰り返されていた。例えば、8月の学生たちによる抗議行動は授業料値上げが主であったが、同時に経済不況や就職難が背景にあった。学生たちは、彼らの生活を困難にする外国人労働者の入国拒否、外国製品の輸入制限などを要求に掲げていた(*Suara Timor Lorosae*, 7 Aug. 2002)。

また、独立運動の論功者を自負する元ファリンティル兵士の雇用問題も深刻化している。今回の暴動にも合流したことが報道されている。独立後の8月20日のファリンティル創立27周年式典（祝日）に全国から1千人規模のファリンティル兵士が全国から集まった。そして式典翌日には彼らの多くが「政権打倒」「雇用確保」を求めて抗議行動を起している。

政府首脳は機会あるごとに「Falintil・FDTL」を一体化させて、元ファリンティル兵士の FDTL（東ティモール国防軍）への雇用を保証するような発言を繰り返している。しかし、実際は 600 人程度が採用された⁶段階で、それ以上の雇用は進んでいない。それ故、彼らの失望感が高まる一方で、何よりも現金収入がないうえに、実体経済とそぐわないドル経済の採用に彼らの生活苦は増大している。

そこで、政府は元ファリンティル兵士の不満をかわすために、FDTL への雇用促進はもちろん、PNTL（東ティモール国家警察）や国家公務員への新規採用の発言を繰り返している。しかし他方で、現場の責任者である警察庁長官が大量の警察官採用が、賃金の引き下げに通じ、現在の物価高に対応できないなどとも発言⁷しており、政府の場当たり的な方針がいつそう不信感を強めている。

また、学生の就職問題も深刻である。唯一の国立大学である東ティモール大学（UNTIL）では、教員数 124 名に対して学生数 6349 名（2001/02 年度）で、明らかに教員数や施設に比べ学生数が多い。実際満足な教育ができないことを複数の教員から聞いた。このような状況下で、ディリを中心にほとんど建物だけというような私立大学の設立も続いている⁸。

現在の大学教育の状況は、ディリに集中する若者の受け皿的意味合いが強い。特に国連撤退後は国連に付随した地方の雇用がなくなり、ディリに仕事を求めて人口が集中している。若者は大学にとりあえず籍を置くものの、他方で高額な授業料を払えずに留年者や退学者が増大している。学生の抗議行動の背景にはこのような学生の置かれた状況がある。

私立大学の新設認可や定員を超えている UNTIL の状況は、就職のない若者の不満を吸収し、社会不安の火種を回避するためであるという⁹。グスマン大統領をはじめ政府首脳も元ファリンティル兵士の雇用問題と若者の就職問題が東ティモールの政治社会不安定要因であることを認識している。

すでに述べたファリンティル創立 27 周年式典でも、また 8 月 8 日から 10 日まで開催された第二回東ティモール学生連帯協議会全国大会でも、グスマン大統領、アルカティリ首相、ル・オロ国会議長、ホルタ上級外務大臣などの政府、国会などの要人が出席していた。彼らの気の配りようが理解できる一例である。

2. 言語・教育政策の矛盾

（1）ポルトガル語の公用語問題

東ティモール憲法 13 条（公用語）の第 1 項では、テトゥン語とポルトガル語は東ティ

モール民主共和国の公用語にする。147 条（実用語）では、インドネシア語と英語は必要と思われる限り、公用語と並行して市民生活の言語として使う。

このように憲法で規定された言語は、ポルトガル語とテトゥン語が公用語、インドネシア語と英語が実用語である。この決定に関して政府関係者と若者との間に大きな対立が生じている。この規定は政府関係者が認識する以上に若い世代に大きな波紋を呼んでいる。

UNDP によれば、東ティモール全土で約 30 の言語や地方語が存在し、全人口の 82 パーセントがディリ地区などの言語であるテトゥン語を話せるという。43 パーセントがインドネシア語を、5 パーセントがポルトガル語を、2 パーセントが英語を話せるという調査結果がでている。

まずポルトガル語が公用語とされた背景を述べてみたい。大きく三つの理由が考えられる。第一に、現政府指導者の多くがインドネシア支配下でポルトガルや旧ポルトガル植民地のモザンビーク、アンゴラに亡命生活をしていて、ポルトガル語を日常会話に使っていた。アルカティリ首相¹⁰やホルタ上級外相がその代表であろう。

第二に、国内に残ってゲリラ活動をしていたグスマン大統領、ル・オロ国会議長など元ファリンティル兵士が、ポルトガル語の無線放送を通じて国際社会に支援を訴えていたことである。独立闘争最大の論功者たちの精神的連帯の象徴がポルトガル語であったという。

第三に、1975 年のインドネシア軍事侵攻以前の状態に戻す必要があった。24 年間のインドネシア支配を否定する意味で、その象徴的なインドネシア語教育に代わる言語が必要であった。UNTAET 時代に米国ドル通貨の採用とともに英語の公用語化も考えられた¹¹が、第一および第二の理由に基づき拒否された。

以上三つの理由を背景にポルトガル語を公用語として採用した。公用語問題に対してマイヤ (Armando Maia) 教育・文化・青年省大臣は、憲法 13 条は国会が決めたことである。テトゥン語は技術や科学分野のボキャブラリーが未発達であり、それをポルトガル語で補う必要がある。かつてインドネシア語がそうであったようにテトゥン語も発達させたいと述べた¹²。

マイヤ教育大臣に限らず、彼の後任で同じ言語学者の国立東ティモール大学長ベンジャミン (Benjamin de Araujo) 氏も、将来的にはテトゥン語を発達させることで国語化を考えているようだった。しかし他方で、両者を含んだ政府関係者の多くが一様に「1975 年以前には誰もインドネシア語を話せなかったのだから、いずれ誰もがポルトガル語を話せるようになるだろう」と楽観論を述べていた。

このようなポルトガル語の公用語の採用に対して若い世代からの反発は予想以上に大きい。言うまでもなく、若い世代の多くはインドネシア占領下の教育制度で育ち、テトゥン語をはじめとする地域言語を母語とする一方で、共通語および学校の授業などではインドネシア語を使っていたからである。

このような若い世代の言語環境を無視した政府への怒りはすでに述べた経済不況や就職難の問題と一体化して「アルカティリ政府打倒」の抗議行動につながっている。2002年7月25日から26日にわたって地元全国紙「東ティモールの声 (*Suara Timor Lorosae*)」のほぼ1面を使った意見「東ティモールのポルトガル語化を提訴する」が掲載された。投稿者は国立東ティモール大学社会政治学部学生であった。

詳細は省くが、政府のポルトガル語導入政策の問題点を訴えるものであった。この掲載記事およびポルトガル語公用語問題に関して、アグスティンホ (Jose Agostinho Da Silva) 学生連帯協議会副委員長とシメネス (Valentim Ximenes) 社会政治学部長から意見を聞いた¹³。

前者は学生の立場から、ポルトガル語の公用語化が唐突であり、非現実的であると述べていた。実際学生たちの間では同じ地域出身者以外はテトゥン語とインドネシア語でコミュニケーションが取られている。授業はインドネシア語中心で行われ、インドネシア語で書かれたテキストを使用し、答案もインドネシア語で書かれている。

事態を深刻化させているのは、数少ない就職先の一つである政府関係職にポルトガル語能力が課せられていることである。次第に政府から仕事を請け負う企業あるいは国際NGOもポルトガル語能力を求めだしている。

政府はポルトガル語習得の教育機関を提供しているが、学生たちにとっては大きな負担になっている。むしろ UNTAET 時代に必要であった英語の方が将来の就職、留学に役立つ言語として学んでいる。

このような学生側の意見と同様に、シメネス学部長も国会が決めたポルトガル語の公用語化に否定的であった。なぜいまさらヨーロッパの小国の言語を採用しなければならないのか。ポルトガル帰りの現政府指導部の郷愁など一般市民には理解できない。東ティモールはアジアとの連帯で生きるべきで、テトゥン語を中心に、インドネシア語も使い、英語を重視すべきだと述べていた。

シメネス学部長自身は修士号をフィリピンで取得している。歯に衣を着せない言動は学生をはじめNGOなど市民社会から評価されている。経済不況、就職難、あるいは言語政

策への不満など学生のアルカティリ政府批判にも一定の同情を示している。

最後に、一般市民に関して言えば、識字率が 40 パーセントであり、現政権がいう 75 年以前にポルトガル語が使われていたという見解には説得力がない。実際はほんの一握りのエリートしか話せず、現在においても年配者の大多数は地域言語しか話せない状態である。しかし、子どもを有している世代からは教育現場の混乱もあって「公用語」問題に関心を持ち始めている。

(2) 教育現場の混乱

UNDP 人間開発報告およびマイヤ教育相によると、政府の方針では、初等教育の 2000/2001 年度新学期から第 1 学年と第 2 学年においてポルトガル語を教授用語として採用する。また、第 3 学年以上はポルトガル語を第 2 言語として教え、徐々に学校教育全体でポルトガル語を教授用語としていくことが決まっている。

しかし、ポルトガル語の教授用語としての導入は大学教育だけではなく、初等教育や中等教育現場に大きな混乱を引き起こしている。第一に、ポルトガル語教師の不足である。一例を示すと、市街にある「11 月 28 日」中学校では、全生徒数が 1268 人であるのに対して教員数は 55 人。ポルトガル語教師は 5 人で、内 4 人は 75 年以前にポルトガル語を教えていた教師であるという。

この校舎は、午前中は小学校になっており、授業を見学させてもらったが、ポルトガル語で授業を行っている教室はなかった。その他の学校を見学してもポルトガル語教師数はいずれも 5 人以下で、75 年以前にポルトガル語学校に通っていた者、当時教師だった者が引き受けている状態である。ポルトガルやブラジルの支援でポルトガル語教師が派遣されているが人数的に限られており有効な手段にはなっていない¹⁴。

ポルトガル語使節団が課したポルトガル語試験に合格した人数は、現在ポルトガル語を担当する約 3000 人の教師の内わずか 158 人で、しかもディリとバウカウ在住者がほとんどであったことが表 2 でわかる (UNDP 人間開発報告書)。このようにポルトガル語を教授用語として導入しようとする政府の教育政策がたいへん困難であることが理解できよう。

訪問した学校の校長や教師の話では、現在ポルトガル語を教授用語として使っている授業はない。科目としては教えているが、ポルトガル語教師の絶対数が少ないのでかなり効率は悪いと指摘していた。ポルトガル語教科書の配布を受けているが、実際に使っている科目は理科など科学関係の授業のみで、言葉と直接関係のない写真や図表を利用している

程度であると述べていた。

表-2：ポルトガル語試験に合格した地域別教師数

地域（県）名	初等教育	中等教育
アイリウ	0	1
アイナロ	7	0
バウカウ	24	1
ボボナロ	5	0
コバリマ	3	2
ディリ	45	5
エルメラ	2	1
ラウテン	3	4
リキサ	18	2
マナトゥトゥ	7	0
マヌファヒ	0	4
オイクシ	1	9
ビケケ	11	3
総計	126	32

出所：EAST TIMOR HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2002,p.51.

ポルトガル語授業に対する第二の課題は、児童生徒のポルトガル語学習への動機付けの問題である。もちろんポルトガル語教師数の問題も含めて、教育施設と児童生徒数との不釣り合い、教科書の問題、学用品の不足など教育環境の劣悪さが背後にあることも事実であろう。

児童生徒は地域にもよるが、すでに各地域言語、テトゥン語、インドネシア語の少なくとも三言語を使っている。さらにポルトガル語を習得するための動機付けがみあたらない。実際教師側も、インドネシア語やテトゥン語で授業を行い、児童生徒側も同様である。最終試験に関してもインドネシア語で答えている状態が続いている。

現在東ティモールを取り巻く教育関係者の間では、「国語空白世代」の問題が懸念されている。1999年の騒乱後、小学校に入学している1年生から3年生はすでにインドネシア語すらできない状態になっているという。なぜなら、騒乱後のインドネシアとの関係悪化から教師たちがインドネシア語教科書を配布しなかったからである。

しかし他方で、騒乱後各校に配布されたポルトガル語教科書を理解できる教師もいなく、結局この子どもの世代は、インドネシア語も況やポルトガル語も中途半端であり、まともな「国語」教育を受けていないという。教科書を使わず、テトゥン語や各地域言語を使って教師本位で教えられたという点で、4年生以上の学年と学習到達度の格差が心配されている¹⁵。

このように、教授用語としてのポルトガル語導入政策は遅々として進んでいない。それどころか、教育現場の混乱を引き起こし、結局「国語空白世代」を増大させている。1999年騒乱後、95パーセントの教育施設が破壊されて、ようやく初等教育が機能し始めた段階である。まずは国家建設を担える人材育成を第一義的に考えた教育政策の導入をはかるべきではなかろうか。

3. 対外政策課題

(1) 東ティモールをめぐる地域機構/多国間機構

2002年5月20日に独立した東ティモールは191番目の国連加盟国になり、184番目のIMFと世銀加盟国となった。このように国際社会にデビューした東ティモールにとって、次の課題は地域機構や多国間機構への参加問題である。

東ティモールは、2002年7月ブラジルで開催された第4回ポルトガル語諸国共同体(CPLP)¹⁶サミットで8番目の加盟国となった。1996年に創設された多国間機構のCPLPは、ポルトガル、旧ポルトガル植民地のブラジル、モザンビークなどから構成されている。その主要な目的はポルトガル語の促進と擁護、国際舞台における政治的外交的な協調、経済発展や他分野における協力である。

次に地域機構では、加盟国が16の太平洋諸国フォーラム(PIF)に関心を示している。PIFは南太平洋諸国首脳による政治討議の場として、1971年に南太平洋フォーラム(SPF)として出発したが、2000年11月にPIFと改称された。大国の影響力を阻止して、域内の安全保障を地域機構として求めている。例えば、南太平洋非核地帯設置条約(ラロトンガ条約)などで結実させている。本部はフィジーの首都スバにある。

東ティモールはこのように多国間機構のCPLPへの加盟を果たし、地域機構のPIFとの関係強化を進めているが、やはり本命はASEANへの加盟であると思われる。これらの地域/多国間機構へのスタンスの違いについて、テム(Jorge Da Conceica Teme)外務副大臣は次のように説明している¹⁷。

ASEAN参加は、地域の安全保障、政治的安定、経済発展、文化発展などで有益である。東ティモールはインドネシアとの国境問題を抱えており、ASEAN加盟はその意味でも有益である。その他、最近では密輸の問題、海賊の問題なども増大しており、ASEANの地域共同体としての役割は大きい。また、地域共同体のASEAN参加と同時に二国間関係も重視していきたい。

次に、CPLP への参加意義は歴史的な意味合いが強い。旧ポルトガル植民地としてポルトガル語を使う諸国との共通の文化を維持したい。歴史、文化、言語の関係強化が CPLP の役割である。ASEAN のような経済関係、政治関係、安全保障の関係は、基本的に CPLP には求めない。とにかくポルトガル語を基礎とした文化的連帯である。

最後に PIF の関係では、東ティモールも小さな島国なので南太平洋諸国と同様な問題を抱えている。PIF を通して意見交換をしたいと考えている。PIF 域内での貿易を促進したい。PIF が結束して進める安全保障政策は評価するものの、東ティモールの安全保障政策は、ASEAN、オーストラリア、ニュージーランドなど地域全体で考える。

以上がテム外務副大臣の聞き取りである。政府首脳の発言から東ティモールの ASEAN 加盟への希望が本物であることがわかる。例えば、グスマンは 2002 年 4 月 14 日の大統領選挙キャンペーンでも「民主主義の確立と経済発展の急務」と「近隣国（インドネシア、オーストラリア）との関係重視と ASEAN への加盟」を公約としている¹⁸。

（2）ASEAN 加盟への取り組み

グスマンの ASEAN 参加への意思表示は、インドネシアとの和解を当初から訴えていた点で一貫していた。しかし、むしろグスマンは例外的であって、ラモス・ホルタなど海外亡命組は、インドネシアの東ティモール支配、人権侵害に対して内政不干渉を理由に黙認し続けてきた ASEAN に批判的であった。

特に、ラモス・ホルタはノーベル受賞者として国際社会でみられる人権侵害や抑圧に対して積極的に発言してきた。2002 年 7 月開催された ASEAN 定例外相会議で東ティモールのオブザーバー参加が先送りにされた。インドネシアからの慎重論がでたためと報道されている一方で、ミャンマーの反対が原因であるとも言われている¹⁹。

ミャンマーの反対理由は、ラモス・ホルタが 2001 年 12 月のノーベル賞創設百周年記念行事で同じ平和賞受賞者アウン・サン・スー・チーの軟禁解除を求める署名活動をしたことだと言われている²⁰。この外相会議では、東ティモールの ASEAN オブザーバー参加への意思に留意し、東ティモール側と継続協議をしていくことで決着した。

当初の「歓迎する」から「留意する」へのトーンダウンは東ティモール首脳にとって大きな失望であった。ASEAN 事務局長セベリノ（2002 年 12 月で交代）は、東ティモールの ASEAN 加盟に関して、「現在の加盟国が妨害することはない」と述べる一方で、「加盟には ASEAN の全ての活動に参加できるだけの人材と財源が必要」であるから、正式加盟

までは「まず、オブザーバーとして参加するという考え方もある」と発言していた²¹。

ASEAN 外相会議での決定を受けて、東ティモールの地元全国紙 *Suara Timor Lorosae* (2002 年 8 月 1 日) では、ホルタ上級外相が「次の 5 年間はオブザーバーの立場にいるが、ASEAN 加盟は規定路線だ」と述べ、「2007 年までに第 11 番目のメンバーに決定された」と報じられている²²。

このようにもはや ASEAN 加盟問題は、ASEAN 諸国との二国間関係を含めてテム外務副大臣の発言にあったように、政治、経済、安全保障など各方面から切り離せない東ティモールの外交政策の機軸になっているようである。

最後に、ホルタ上級外相が 2002 年 9 月 27 日の 191 番目の国連加盟日に行った記者会見を紹介してみよう。インドネシアで展開されているアチェとパプアでの分離独立運動に言及した箇所、彼の現実路線への転換が窺える。

外国人記者約 200 名の前で「東ティモール政府は、アチェとパプアにおける独立運動が正しいという考えを支持しない」。さらに、アチェとパプアの民族にとっては独立が理想的な方向ではなく、むしろ特別な自治州の方が望ましい。東ティモールは「インドネシアの問題に関与したくはないし、インドネシアとの連帯を望んでいる。またインドネシアの人々との新しい関係を築きたい」と述べている²³。

当初、東ティモール問題に対する ASEAN や ASEAN 諸国内の対応に批判的であったラモス・ホルタでさえも上記発言にみられように、ASEAN 加盟を意識した ASEAN 型の「内政不干渉」原則の受け入れを宣言したものと思われる。

おわりにかえて—日本の貢献

内政や外交を含めて新生東ティモールの抱える課題はたいへん厳しい。そのような状況下において、東ティモール政府の財政不足を支援する東ティモール支援国会合の役割は大きい。

支援国会合は 1999 年 12 月東京での第 1 回会合以来すでに 6 回目を数える。第 6 回会合は 2002 年 5 月 14 日ディリで開催された。会合では独立後 3 年間で総額 3 億 6000 万ドルの援助を決定している。日本は、アメリカ、オーストラリアと並んで最高水準の支援を約束して 6000 万ドルの拠出を表明した。

東ティモール政府は、支援国会合からの支援を求める前提として、2020 年までの国家計画を提出している。国家開発計画は、①政府の能力を向上させる法や制度を確立する、②

貧困軽減のために政府、市民、NGO の活動を保証する、③経済成長のために財政、社会などの障害に戦略的に取り組むことを目標とし、そのために女性への機会の平等や初等教育の普及、地域保健の充実など、分野ごとの優先課題を掲げる²⁴という内容である。

このような東ティモールの自立的発展に向けた国家開発計画を背景に、日本が現地で行っている支援活動は、「人材育成・制度づくり」「農業・農村開発」「インフラ整備・維持管理」の三本柱で JICA（国際協力事業団）を中心にして行われている。

具体的には、国際技術協力専門家の派遣、日本の NGO や地元 NGO との提携を通じた市場の再建や農漁村の復興、環境保全事業、国立東ティモール大学工学部の再建支援、学校再建、道路整備、灌漑指導などの支援が実施されている。

また、西ティモールからの難民帰還支援、現在東ティモールが取り組んでいる独立派住民と併合派住民との「国民和解」を推進する「受容・真実・和解委員会」に対する支援も行っている。さらに、1992 年のカンボジアを超える自衛隊員が国連平和維持活動（PKO）要員として派遣されている。

このように、現在東ティモールの紛争後平和構築活動で、政府、民間企業、NGO から派遣された人々が活動している。しかし他方で、これら人々の積極的な支援活動に比べてそのプレゼンスは高くないように思われる。

その理由をいくつか挙げて本稿を閉じたい。第一に、日本政府と、実際に騒乱以後現地で活動し、地域住民と一定の信頼関係を築いた NGO との連携が不十分なことである。つまり、NGO が抱える人材やノウハウを十分に活用し切れていない点である。多くの日本の NGO 関係者が東ティモールで活動していても、実際は点で終わり線で結ばれていない。それに比べ大規模な欧米の NGO のプレゼンスだけが目立っている。

第二に、日本は今回カンボジアを超える PKO 活動に自衛隊施設部隊を派遣しているが、各派遣員の地域住民からの評判は高く、実際の活動においても道路整備、給水所の維持管理など地域住民に大きな貢献をしている。にもかかわらず、PKO（PKF）活動の域を超えない点で、そのアピール力のなさを痛切に感じた。今後は法的整備も整えて「国際協力部隊」などへの改称も含めてプレゼンスを高めるべきではなかろうか。

最後に、独立前に小泉首相までが訪問し、しかも最高水準の支援をしておきながら、5 月 20 日の独立式典への参加が外務副大臣では外交戦略上大きなマイナスと言わざるを得ない。また、東ティモールの在外公館の設置が後回しにされている。しかしその最大の理由が東ティモールの財政上の理由である²⁵ことから、早急に大使館設置の支援表明をした

らどうだろうか。

- 1 『東南アジア月報』2002年5月、95頁。
- 2 『東南アジア月報』2002年8月、76頁。
- 3 2002年10月3日、フレティリンと与党を組んでいるキリスト教民主党（PDC）党首シメネス（Antonio Ximenes）氏への聞き取り。シメネス氏はフレティリンが本来政党ではない点を強調し、独立で熱狂した人々の熱が冷めると同時にフレティリンへの支持は下降するだろうと指摘した。
- 4 *EAST TIMOR HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2002*(<http://www.undp.east-timor.org>)を参照。
- 5 暴動の背景に関しては、山田満「国家建設の正念場迎える東ティモール」（『世界週報』2002年12月3日号）参照。12月4日の暴動に関しては各紙参照。
- 6 *East Timor: State of the Nation Report*, Planning Commission, Dili, April 2002, p.3.
- 7 *Suara Timor Lorosae*, 24 Sept. 2002. マーティンズ(Paulo Fatima Martins) PNTL 長官の発言趣旨は、すでに13県に2041人の警察官がおり、新規に500名を採用すると新たな支部を創る必要がある。また、警察官の月給に関して、インドネシア時代の50～60万ルピア（約7千円）と現在の月給80ドル（約9600円）では、経済状況の悪化と物価高を考えても困難であり、この状況下では人員を増やすことは不可能だと述べている。
- 8 筆者は実際に机も椅子もなく、1999年騒乱で半壊された小学校を利用している某私立大学を訪問した。2002年10月時点で筆者の知る限り、新設も含めて5校の私立大学があった。バウカウにも農業専門の単科大学が設立された。
- 9 前教育・文化・青年副大臣で現国防担当国務大臣のロケ・ロドリゲス氏の2002年8月13日の聞き取り。ロドリゲス氏は、東ティモールの国家建設を担うエリート教育を UNTIL に求めているが、現在の就職難、社会の治安維持から考えて現在の状況を黙認せざるを得ないと述べていた。また、UNTIL スタッフも同様な考えを述べていた。
- 10 アルカティリはモザンビークの大学を卒業し、同国の大学で国際法を教えていた。
- 11 デメロ UNTAET 代表は、朝日新聞のインタビューで「個人的には英語とインドネシア語を公用語として定めた方がいいと思う」と述べている（2000年2月29日）。
- 12 2002年8月1日の筆者による聞き取り。
- 13 2002年7月26日学生連帯協議会副委員長 Jose Agostinho Da Silva 氏への聞き取り。Valentim Ximenes 社会政治学部長とは7月25日に意見を交わした。
- 14 ポルトガル語の公用語決定を受けて、約150人が派遣されている。
- 15 2002年7月24日、UNICEF 特別代表の浦本義照氏への聞き取り。
- 16 ポルトガル語諸国共同体（CPLP）加盟諸国は、ポルトガル、ブラジル、アンゴラ、モザンビーク、ギニアビサウ、カーボベルデ、サントメ・プリンシペである。
- 17 2002年8月1日、テム外務副大臣への聞き取り。
- 18 『東南アジア月報』2002年6月、66～68頁。
- 19 『東南アジア月報』2002年8月、145頁。
- 20 『読売新聞』2002年4月21日記事。グスマンもジャカルタのチピナン刑務所からで軟禁状況下にあったとき、スー・チーへの連帯感を表明している（1999年6月2日聞き取り）。
- 21 『東南アジア月報』2002年1月、75頁。
- 22 新聞報道では「第10番目のメンバー」と書かれていたが、11番目と訂正しておく。
- 23 *Suara Timor Lorosae*, 27 Sept. 2002.
- 24 『東南アジア月報』2002年8月、72～73頁。*East Timor 2020: Our Nation, Our Future*, Planning Commission, Dili, April 2002. も参照。

²⁵ 東ティモールの在外公館設置はまず国連、ポルトガル、インドネシア、マレーシア、オーストラリア、ベルギーと発表されている。財政的な問題が大きく、原則的にポルトガル政府の支援でポルトガル大使館のフロアーが使える国を選んだと言う。マレーシアはマレーシア政府が負担して可能になった（アベル・グテレス外務次官、次期オーストラリア大使への聞き取り）。

（初出：『海外事情』第51巻第3号、2003年3月号）

第4章 東ティモールの社会開発

はじめに

1997年7月のタイの通貨危機に端を発した東アジア、東南アジア地域の経済危機は、1992年に世界銀行で報告された『東アジアの奇跡』に支えられていた東南アジアの開発独裁国家を大きく揺るがした。中でもスハルト体制下にあったインドネシアはスハルトの長期独裁を終わらせるとともに、国軍の武力で抑えつけてきた各地域で民族、宗教などの対立が顕在化し、現在においても国家崩壊の危機に直面している。

スハルト体制の崩壊は、GNP（国民総生産）を上げる従来型の経済発展の手法に限界を露呈することになった。概して、独裁政権には共通して汚職、腐敗、縁故主義（インドネシア語ではそれぞれのイニシャルを取って KKN と呼ばれている）が蔓延し、本来政治が目指すべき国民の福祉向上が後回しにされている。その結果、国民の生活レベルが GNP の成長率に置き去りにされ、政権の流動化につながることも多い。

このような独裁者、一部権力者の私利私欲を支えるような従来型の経済成長一辺倒の経済開発に対して、一人一人の国民の生活向上を促進するような人間開発が求められようになったのも肯ける。例えば、経済開発を支えてきた開発金融機関の代表である世界銀行が GNP 中心の『世界開発報告』を発行しているのに対して、UNDP（国連開発計画）は平均寿命、識字率、購買力平価に基づく所得水準の指標をもとに『人間開発報告書』を発行する新たな開発のあり方を呈示している。

このように、開発の目標を人間に置く社会全体の底上げを目指した社会開発の動きが目立つようになったてきた。1995年3月にデンマークのコペンハーゲンで国連世界社会開発サミットが開催された。「世界各国で、繁栄が一部の人々にしか享受されておらず」、「残りの人々の間に言語に絶する貧困が拡大している」¹という問題意識を前提に、世界各国の首脳が参集して「社会開発」と「人類の幸福」を目指して開かれた意義はたいへん大きかった。

それでは具体的に「人間開発」や「社会開発」はいったい何を指すのであろうか。UNDP の『人間開発報告書』発行に主要な役割を担ったマブール・ハク (Mahbub ul Haq) は、人間開発のパラダイムを「経済成長や国際貿易、財政赤字、財政政策、貯蓄、投資、科学技術、基本的社会サービス、貧しい人々のための安全網など、……開発モデルのいかなる側面をも視野の外に置くことなく、人々の選択を拡大し、生活を豊かにすることをめざし

ている」ものと捉え、「経済的、政治的、文化的な生活のすべての側面」を視野に入れ、「経済成長は人間開発のパラダイムの一つの部分集合にすぎない」と述べている²。

また、西川潤は「社会開発」の理論形成に不可欠な諸要因を明らかにしている³。

- ① 人間優先的な開発諸分野の重視：栄養、安全な飲用水、識字・初等・生涯教育、保健・医療、家族計画、貧困対策、地域レベルでの雇用創出、環境、等。
- ② 性・人種・民族などの差別をなくす人権の強化と、国際・民族理解を進める開発教育、環境教育、国際理解教育等の促進。
- ③ 地域社会の発展と、開発計画の作成、実行、評価のあらゆる段階における住民参加。
- ④ NGO、市民団体に対する免税措置等、非営利部門、社会的部門の振興と、開発計画における政府・NGO間のパートナーシップ形成。
- ⑤ 開発指標の GNP 指標から社会指標への転換。

このように「人間開発」も「社会開発」も GNP 指標中心の「経済開発」の範囲を超えた政治、社会、文化的な側面を包括した開発であることが理解できよう。すでに述べた UNDP の『人間開発報告書』はまさにこれらの諸側面を指標化した点で画期的な試みであったと言えよう。

東ティモールの社会開発状況

東ティモールは、1974 年のポルトガル無血クーデター後の植民地放棄を受けて、約 450 年の植民地支配を経て内戦、インドネシアの軍事侵攻、さらに同国の 24 年間の支配を受けた。1999 年 8 月のインドネシアの特別自治提案を問うた「住民投票」が行われたが、約 8 割がそれを拒絶し、結果として独立の意思を示した。そして、国際社会も慄然とした騒乱がインドネシア国軍に支えられた同国併合派民兵によって引き起こされたことは記憶に新しい。

そのような東ティモールは国連東ティモール暫定行政機構（UNTAET）を終えて、21 世紀最初の独立国として、2002 年 5 月 20 日に独立を果たした。その東ティモールは、独立を果たす過程で、2001 年 8 月に憲法制定議会選挙を実施し、独立国家の根幹を成す憲法が制定された。東ティモール憲法にはいくつかの斬新的な項目を含んでいる。21 世紀最初の独立国として、多くの国家が 20 世紀に直面した諸問題の経験を鑑みた内容になっている点で注目された⁴。

まず、第1節で憲法に規定されている「開発と環境」に関して取り上げる。第2節では、理想と理念としての憲法の条文を踏まえて、東ティモールの社会経済状況を UNDP（国連開発計画）の数値などを利用して、その乖離を明らかにしたい。第3節では、将来の東ティモールの国家建設に関わる人材育成を念頭に、ユニセフの年次報告を利用して教育状況を概観してみたい。

（1）東ティモールにおける「開発と環境」の問題

東ティモール憲法第1部第7節「国家の目的」の第6項には「環境を保護し、天然資源を保存する」と書かれている。その具体的な内容は、第Ⅱ部のタイトル「経済的、社会的、文化的権利と義務」の第61節に「環境」として詳しく論じられている。

第1項、誰もが人道にかなった健康的な生態的に調和のとれた環境に接する権利を持つ。また、それを保護し将来世代の恩恵のために改善する義務を有している。

第2項、国は天然資源を正当化し、また保存する必要性を認識する。

第3項、国は、その天然資源と一致して、自然を保護し、経済の持続可能な開発を保証することを目指した行動を促進しなければならない。

以上が憲法に書かれている「開発と環境」の関係である。

このように憲法で「開発と環境」が取り上げられた背景には、2001年1月25日から31日までディリで開催された「東ティモールの持続可能な開発に関する会議」が重要である⁵。この会議では、1992年リオデジャネイロで開催された「国連環境開発会議」（地球サミット）で出されたリオ宣言と行動計画として出された「アジェンダ21」を基本的な枠組みとして採用されている。

これは、東ティモールが20世紀諸国間、特に途上国が抱える貧困、飢餓、文盲、環境悪化を自国が抱える諸問題として捉え、独立に当たり建国の主要課題として内外からの支援を求めるためのコンセプトを意味した。そして、この会議で出された7項目の勧告の中に、草案中の東ティモール憲法に「持続可能な開発」を組み入れることが謳われた。

さらに、①社会的平等、経済的効率、および生態学的保全、②予防的原則、③受益者負担原則、④参加型の政策決定が、「持続可能な開発」を推進させるうえの各政策、プロジェクトを吟味する指針として採用された。

その他の勧告を要約してみる⁶と、「持続可能な開発」を実施する具体的な国家開発計

面に着手する。次に、具体的な諸問題である流域の再植林、上水道、公衆衛生、農村、都市部の住宅周辺の環境保護と都市土地法の整備、持続可能な資源利用のための土地保有と権利、有益な植物に対する土着栽培の保護などの事業への遅滞ない着手が勧告されている。さらに、東ティモールの領海を確定し、ティモール・ギャップから得られる石油・天然ガス収入の有効な投資の仕方を論じられている。

内外の研究者、NGO 活動家らが集まって開催されたこの会議は、21 世紀型の環境創造立国を望んでいる国際社会のモデル国家としての東ティモール創りを目指したものであった。そして同時に、「持続可能な開発」における東ティモール人の意識創りも行われ、具体的には「市民社会」強化のための様々なワークショップが開催された⁷。

このような「持続可能な開発」への取り組みは、現在東ティモール支援国会議、世界銀行、アジア開発銀行などの国際機関、二国間支援を通して行われているが、しかし一方で大幅な石油・天然ガス収入が定常的に得られない限り、理念と理想で終わる可能性も危惧される。また、より重要なことは東ティモールがエコ国家を目指すのか、ASEAN 型の工業国家を目指すのかという現指導者間でのブレを感じることである。

（２）東ティモールの社会経済状況

本節では、現在の東ティモールの社会経済状況を UNDP の「人間開発報告書」で確認し、社会開発に向けていかなる政策を採るべきかを考えてみたい。「人間開発報告書」は、すでに確認したように、識字率、平均余命、購買力平価で算出した一人当たりの GDP を指標に、人間の生活の多面的な面を指数化してそれらを総計した順位を出したものである。従来の経済発展主導に見落とされがちであった人間開発の諸側面が浮き彫りにされている点で、社会開発状況をみる意味でたいへん役立つと言えよう。

2002 年度版の「人間開発報告書」などを利用して、まず東ティモールの人間開発状況を 24 年間インドネシアの 27 番目の州として存在していた点を考慮してインドネシアとの比較をしてみる⁸。表 1-1 は 1999 年の数値を利用した東ティモールとインドネシアとの人間開発に関する諸指数の比較である。インドネシア全体との格差の大きさが理解できるであろう。確かに、ポルトガル時代よりも比べれば東ティモールの社会開発は進んだと言われているが、決して東ティモール人が満足できる数値ではなかったことは言うまでもない。その結果が独立を選択した一因であるとも考えられる。

表1 東ティモールとインドネシアの人間開発指数の比較（1999年）

各指標/国名	東ティモール	インドネシア
出生時平均余命	56.0 (56.7)	65.8
成人識字率	40.4 (43.0)	86.3
初中高等教育の総就学率	59.1 (56.1)	65
1人当たりのGDP*	337 (478)	2,857
平均寿命指数	0.517 (0.528)	0.68
教育指数	0.466 (0.474)	0.79
GDP 指数	0.203 (0.261)	0.56
人間開発指数 (HDI 値)	0.395 (0.421)	0.677

東ティモールの（ ）内は2001年の指標、*は購買力平価を用いた数値

出所：East Timor: The Way Ahead National Human Development Report 2002,

UNDP と『UNDP 人間開発報告書』（2001年度版）より作成。

それでは2001年の報告書の数値を利用してもう少し詳しく東ティモールの社会経済状況を概観してみる。総人口は2001年で794,298人であり、年齢構成をみると15歳以下が44%、15歳から64歳までが54%、65歳以上が2%となっている。健康状態では、乳児死亡率（出生1000人当たり）は80人、5歳未満死亡率でみた場合では144人で、出生時平均余命では、57歳である。

約76%の人々が農村に居住し、農業で生計を立てている。とうもろこし、米、キャッサバを主要農産物にしている。肥料や殺虫剤を利用している農家は約2%、トラクターを使っている農家は5%であり、依然として伝統的な農法に依存している。その結果、5歳以下の子どもの約45%が低体重児で、WHO（世界保健機関）によれば6カ月から5歳までの子どもの栄養不良が深刻であり、5人に1人は慢性的な栄養不良となっていることが報告されている。

所得の不平等に関しては、国際的基準では1日1ドルが貧困ラインであるが、東ティモールでは55セントを基準にし、41%が該当する。都市部の26%に対して農村部は46%の割合であるが、都市部のディリとバウカウではもっとも低い貧困率を示している。所得の不平等な分配を表わすジニ係数をみると、1993年34.8、1996年34.1、1999年30.5、2001年には35.4を示している。

アジア開発銀行（ADB）が2000年の各世帯における現金収入を得ている職種を調べたところ、米作栽培者23%、コーヒー栽培者11%、果物/野菜栽培者22%、家畜農業6%、商店主7%、請負業者1%、労働者8%、公務員4%、清掃業2%、輸送業2%、レストラ

ン業 1%、その他 13%となっている。言うまでもなく、農村では第一次産業に、都市部では第二次産業および第三次産業に従事する者は多い。

この調査からもわかるように東ティモール人の大多数が農業に依存している。しかしその一方で、産業としての農業は今後の課題であり、それが進展しないかぎり東ティモールの社会開発も遅々として進まないことが理解できよう。

(3) 東ティモールの教育開発

東ティモールの 2002 年度国家予算の約 23%が教育投資に向けられている。教育が将来の東ティモールの国家建設の成否を握る大切な国家プロジェクトであるという現政権の姿勢が顕著に表れている。

まず、2002 年度版「人間開発報告書」から教育に関する指標を拾ってみる。既に述べたように 2001 年の成人識字率は 43%で、内訳をみると都市部 81.5%、農村部 37.2%、男 43.1%、女 42.8%となっている。農村部居住者の文盲率が高いことが理解できる。

2001 年の総就学率は 56.1%で、内訳は都市部 60.3%、農村部 50.1%、男 58.4%、女 55.1%、初等教育 111.6%、中学教育 62.4%、高校教育 27.0%、高等教育 3.9%である。また、純就学率は 41.2%で、以下それぞれ 47.5%、38.1%、44.9%、38.4%、76.2%、33.1%、17.6%、2.8%という数値となっている。農村部に比べ都市部が、女に比べ男の就学率が高いことがわかる。また、総就学率と純就学率の格差は、所得上の格差を背景に在籍だけの児童・生徒、留年生が多いことを暗示している。

このような一般的教育に関する指標とは別に、1999 年の騒乱後に、インドネシア国籍の初等教育の教師の約 20%、中等教育の教師の約 80%が帰国したこと。また、騒乱で学校の 95%が破壊されたことが挙げられる。そこでまず学校の建物の再建および教師の人数の確保という基本的な教育インフラ整備が必要とされている¹⁰。

ユニセフの 2001 年度年次報告によると、ユニセフは 2000 年末までにおよそ 100 校の小学校の屋根の修繕を終えているが、依然その作業は続いている。また、屋根以外の机、椅子、黒板などの教室インフラ整備が世界銀行の支援で進められている。しかし、小学校以上の中学校、高校は、上級学校に進むにしたがって復旧作業が遅滞していると同時に、財政支援基金が乏しくプライオリティが低い状態にある。

それゆえ、ここでは初等教育の状況を上記ユニセフの年次報告から要約しておきたい。2001 年における実質的な計画として、「訓練と開発」「カリキュラムと教材開発」「教育計

画と資料管理」「学校の復旧」が挙げられている。

「訓練と開発」では、視力選別の訓練を通して、視力に問題のある子どもに対応可能な教師の技能を訓練したり、教育の継続性を求めた研修所の改装支援を通して、教師の訓練施設を改善する。

「カリキュラムと教材開発」では、数学の教授法の開発を求めて、授業や授業計画の見本となる手引書の供与を通して、数学の教授法を改善する。また、数学や科学のカリキュラム開発のための技術的な応援を通して、妥当なカリキュラム手引書の開発を支援する。

「教育計画と資料管理」では、子どもと若者調査を通して、政策決定や規定計画の基礎となる東ティモールの教育に適切な資料と情報を供与する。また、ユニセフ支援の教育部門の再検討を通して、規定計画や政策決定の能力を築くために資料管理処理のあり方を改善し再検討する支援を行う。さらに、教育データベースと情報管理処理の計画を行う。

「学校の復旧」では、教育上基礎的レベルの保障が可能な程度の屋根の修繕や内部修復を通して小学校や中学校の物理的なインフラを改善する。これらの計画以外にも「100校計画」が報告されている。それは4地域にモデルとなる統合的な学校開発計画を設立することで、各地域を5群に分けて100校分の小学校の役割を果たす計画である。

最後に、ユニセフの教育開発の評価について言及したい。年次報告書によれば、上記の様々な活動計画の進行は遅いものの、初等教育計画は順調に進んでいると判断されている。学校の建物の修復、内部のインフラ整備、教師手引書の準備が確実に行われている状況である。その一方で、各セクターの優先的なニーズと、ユニセフの支援を管理する処理手続きの理解およびユニセフが支援する方法の共有した理解が築かれるべきことも指摘されている¹¹。

このようなユニセフを中心にした教育開発支援が進んでいる一方で、東ティモールの教育における教授用語の選択という根幹の問題に触れておきたい¹²。東ティモールの教授用語は、24年間のインドネシア支配下では、インドネシア語が学校教育における教授用語として使用されてきた。現在は、憲法でも規定されているように、政府は公用語の地元言語のテトゥン語とポルトガル語を教授用語として推進している。

しかし、テトゥン語は語彙数の問題もあり、特に科学技術分野での教科では限界が指摘されている。そこで政府は積極的にポルトガル語を学校教育の教授用語として進めているが、現実にはポルトガル語教師の絶対数の問題、特に若い世代からのポルトガル語習得へのモチベーションの希薄、さらには学校教育に実際に携わる教師の持ち時間数の過多によ

る教師自身のポルトガル語習得の困難さも加わって、インドネシア語からポルトガル語への転換は容易に進みそうもない現状である。

国語選択は当事国政府の問題としても、学校教育の根幹である点は見逃せない事実であろう。各学校にはポルトガル語の教科書が配布されている一方で、ポルトガル語を理解する教師もほとんどいない。他方で、インドネシア語教科書が公然と使いにくい状況下でもあり、文字のわからない、書けない「国語空白世代」の問題も懸念されている。このように、東ティモールの教育開発は、教育インフラの整備が進み出している一方で、国語問題という政治的な問題が子どもたちに大きく立ち塞がっている点を指摘しておかなければならない。

- 1 西川潤『社会開発』有斐閣選書、1997年、巻末資料参考。
- 2 マブール・ハク（植村和子他訳）『人間開発戦略』日本評論社、1997年、24～25頁。
- 3 西川潤「社会開発の理論的フレームワーク」（西川前掲書、第1章）、16～17頁。
- 4 障害者の市民権、オンブズマン制度の導入、消費者の権利、そして本節の主題である環境権も既成の憲法にみられない新鮮さを持っている。
- 5 会議の報告書は、Conference on Sustainable Development in East Timor, 25th-31st January 2001(http://members.tripod.com/sd_east_timor/)である。また、拙稿「暫定統治後へ動き出した東ティモールの国家建設」（『世界経済評論』2001年12月号）を参照。
- 6 同上拙稿、38～39頁。
- 7 例えば、「天然資源と保護」の分科会では、森と多種生物、水資源、持続可能な開発計画、汚染と廃棄物の4テーマのワークショップが開催されている。「経済」「技術」「社会問題」「制度」の各分科会では、それぞれの専門家やNGO活動家などの報告を受けて、同様なワークショップが開催された。
- 8 *East Timor: The Way Ahead National Human Development Report 2002*, UNDP: United Nations Development Programme (<http://hdr.undp.org/reports/>).
- 9 ジニ係数とは、ある経済における個人あるいは世帯間の所得分配（場合によっては消費支出の配分）が完全に平等な分配からどのくらい偏差があるのか測定するもの。この係数は完全平等を意味する0から完全不平等を意味する100の範囲をとる（UNDP『人間開発報告書』2001年版、274頁）。
- 10 *East Timor: State of the Nation Report*, Planning Commission, Dili April 2002, p.5. および UNICEF, *EDUCATION SECTION ANNUAL REVIEW 2001*, p.1. なお、ユニセフの年次報告書は、ユニセフ東ティモール特別代表の浦元義照氏から便宜供与を受けた。記して感謝したい。
- 11 ユニセフ同上年次報告書、11～12頁。
- 12 拙稿「新生東ティモールの諸課題と日本の貢献」（『海外事情』2003年3月号）を参照。

（初出：『埼玉大学紀要（教養学部）』第39巻第1号、2003年を一部修正）

第5章 地域紛争と平和構築の重要性

(1) “非対称型”が現代の紛争の特徴

1989年11月の「ベルリンの壁」崩壊とドイツの統一、さらに東欧の民主化革命によって冷戦終結の流れは決定的なものとなった。領土や資源をめぐる古典的な戦争に、冷戦時代時代は、米ソ核戦争の回避を前提に米ソ代理戦争が、両陣営の勢力圏を設定して展開された。

冷戦終結を契機にして、米ソの重しが外れた一方で、ソ連自体が崩壊することになり、古典的な国家間の戦争より民族や宗教をめぐる対立が植民地時代の諸問題までさかのぼって増大した。国家（政府）対非国家（反政府）の内戦状態、国家そのものが機能しなくなる破綻国家も続出した。また、非国家グループ間の紛争、周辺国家、特定のグループも巻き込んだ地域紛争も多発している。

この新しいタイプの戦争は、古典的な国家間の戦争とは相違して、むしろ非対称の異なる当事者間の紛争となっている点が特徴的である。世界を震撼させたニューヨークの世界貿易センタービルへのテロ攻撃も、その後の米国（国家）対国際テロ組織オサマ・ビンラディン一派という“非対称型”の紛争構図になっている。

冷戦後の代表的なエスニック紛争として、ユーゴスラビア連邦の崩壊があげられる。1991年6月のスロベニア、クロアチアの連邦からの独立宣言を端緒に、マケドニア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、さらには新ユーゴスラビア連邦を名乗っていたセルビアとモンテネグロも、セルビア・モンテネグロ共和国として再編され、遂に「ユーゴスラビア」の国名は消えた。

もともとユーゴスラビア連邦は「7つの国境、6つの共和国、5つの民族、4つの言語、3つの宗教、2つの文字、1つの国家」と表現されるモザイク国家であった。この国家をカリスマ的指導者チトー大統領が治めていた。80年のチトーの死後、経済危機が深刻化していく過程で、しだいに共和国間、民族間の対立が高まり、冷戦を契機にモザイク国家ユーゴスラビア連邦の崩壊が顕在化していったのである。

また、94年4月のフツ族出身のハビヤリマナ大統領の暗殺を契機に、フツ族系住民によるツチ族住民の50万人以上の虐殺が行われた。1994年のルワンダ内戦は、旧宗主国ベルギーに優遇されていたツチ族と多数派フツ族との歴史的な抗争が背景にあった。さらに、国連初の平和執行部隊の展開で注目されたソマリア内戦は、91年1月の首都制圧後バーレ

政権を崩壊させた統一ソマリア会議（USC）内の勢力争いで激化した。モハメド暫定大統領派とアイディード将軍派との対立が、他の武装勢力を巻き込んで内戦を激化させたのだ。

（２）平和構築とは何か

紛争後の国家再建（平和構築）は国際社会の焦眉の課題になっている。平和構築（peace building）には二通りの捉え方がある。一つは、ブトロス＝ガリ前国連事務総長が、1992年に『平和への課題』の中で、平和創造(peace making)、平和維持(peace keeping)、平和構築の３段階の平和論を掲げた最後の段階としての平和構築論である。この段階で期待されている平和構築は、平和へのアプローチを紛争発生以前、以後、そして和平後にわけて論じた予防外交の一部としての捉え方である。

この数年規模の関与を前提とした平和構築論に対して、再び紛争を引き起こさせない、いわゆる紛争予防を目的とした中・長期的支援を前提にした平和構築論がある。これが二つ目の考え方である。1995年1月に出された『平和への課題—続編』で、ガリ氏は紛争後の平和構築(Post-conflict Peace building)と予防外交との関係に言及し、平和構築を紛争の再発を防ぐという予防的行動として捉え直した。

それでは紛争によって何が破壊されるのであろうか。第一に、輸送に欠かせない道路や港湾施設、空港や滑走路、電力を供給する発電所、送電線、電柱、電話などの通信手段、上水道など可能な限りのライフ・ラインが破壊・切断される。

第二に、職場や学校などのコミュニティが破壊される。大人は生活の糧を失い、子どもは学校を焼失されることで将来の夢が奪われる。コミュニティが破壊されることで、人々は難民や国内避難民として、長年住み慣れた祖先代々の土地を離れざるを得なくなる。

このような物理的な破壊による被害のほかに、心的外傷（トラウマ）といわれる精神的な破壊も行われる。紛争にともなう集団虐殺、レイプを含む民族浄化(ethnic cleansing)、精神的に未熟な子ども兵士の徴用は人権侵害であると同時に、その後の PTSD（外傷後ストレス症候群）を引き起こす。また、対立関係にあった集団間の和解は、社会インフラの復旧・復興以上の困難な作業をとまなう。

このように紛争の再発を防ぐことを目的とした平和構築にはたいへんな時間を要する。平和構築に取り組んでいる JICA（国際協力機構）はその報告書の中で、平和構築を「紛争発生の可能性を最小限化し、発生した紛争の拡大を防止し、紛争によるダメージを復興し、その地域の持続的開発に結びつけていくプロセスであり、平和構築の究極的な目的は、

開発途上国にかかる能力を備えることにより、恒久的な自立発展を目指すこと」であると定義している。

この報告書では平和構築支援活動の範囲をかなり広く捉えている。治安維持を目的とする軍事的枠組みでは多国籍軍や国連 PKO の PKF の役割があり、政治的枠組みでは、国連 PKO の文民的部門（文民警察、選挙監視、輸送、医療、復旧など）の役割が求められる。そのほか、予防外交、早期警報、和解・調停、軍縮、小型武器規制、対人地雷廃止を含む武器製造・輸出入規制と地域機関等による平和構築活動も含まれている。

これら軍事的政治的枠組みは国連などが実際に行っている平和構築活動の範囲であるが、JICA の平和構築支援には、開発援助が三つ目の柱としてある。それは人道緊急援助と復興・開発支援に分けられている。前者は難民／国内避難民支援、紛争当事国への緊急援助、周辺国への緊急援助が該当する。他方、後者は広範囲にわたる。難民／国内避難民帰還促進、食糧の保障、基礎インフラ整備、教育・保健医療の向上、対人地雷除去／被災者支援、経済社会サービス・インフラ整備、産業振興があげられている。

また、平和構築の主目的とされる紛争予防／再発防止という観点からは、軍／警察／司法制度等の整備を含む安全保障部門改革、武装解除／動員解除／社会復帰を意味する DDR、小型武器規制、平和教育、行政制度の整備、選挙支援、民主化支援、人権擁護、メディア支援、貧困削減、経済の適正配分の必要性がうたわれている。

このような JICA が示す（以上の部分は削除するが、「JICA 報告書の内容は下欄で説明する」平和構築支援の枠組みを提示し、紛争後の平和構築における短期的、中期的、さらには長期的なスパンを想定した紛争予防を目的とする平和構築論を唱えている。この考え方の背景には、紛争後の平和構築には多大なコストと時間を要するからこそ、「紛争予防／再発防止」をめざした抜本的な平和構築論が必要になることを訴えている。

（３）平和構築のアクターは誰か

平和構築支援の枠組みがかなり広範囲にわたることが理解できた。それではいったい誰が平和構築支援に携わるのであろうか。どのアクター（行為主体）が何を目的に何を担当するのかである。

まず国際社会を動かすアクターを見回すと、国家と非国家に分類可能である。つまり、前者には政府、主権国家の集合体である国際機関、地域機構が入る。自治体は擬似国家体ともいえるが、国連では非国家体として扱われている。非国家組織としては企業、NGO（非

政府組織)／NPO(非営利組織)、市民(地球市民)などが含まれる。

これら諸アクターが紛争後の平和構築支援のそれぞれの場面で役割を担うこととなる。第一に、政府は国際機関を通じた多国間で、あるいは二国間で多くの役割を担う。軍事的枠組みや政治的枠組みとしては、国連 PKO 関連で、最近の事例ではカンボジア、東ティモールの暫定行政機構に PKF 業務に自衛隊を派遣し、文民警察官や選挙監視要員などを文民部門に派遣している。

国際機関では、国連は PKO を派遣し、UNDP(国連開発計画)は「開発のための無償援助供与機関」として、貧困の撲滅、持続可能な生活手段の確保、女性の地位向上、環境の保全、グッドガバナンス(良い統治)をめざして活動する。また民主化を目的に実施される選挙に関連する住民登録、選挙キャンペーン、選挙法や監視マニュアルの作成などを支援し、行政機関の整備・強化などの分野でも役割を担っている。

また、世界銀行は社会開発部門の中に「紛争後復興支援局(Post-Conflict Unit)」を設立して、紛争当事国の社会経済的な枠組みの再構築を通して、紛争から平和への移行を支援している。紛争後社会で必ず活動している難民・国内避難民の保護、帰還活動に従事している UNHCR(国連難民高等弁務官事務所)、緊急食糧援助を担当する WFP(世界食糧計画)、保健・医療分野で従事する WHO(世界保健機構)、教育分野で活動するユニセフ(国連児童基金)などの機関の活動もあげられよう。

地域機構ではヨーロッパの OSCE(ヨーロッパ安全保障協力会議)が、「人権の尊重」「民主主義」「法の支配」を共通意識に予防外交、危機管理、紛争後の復興支援活動に使節団を派遣している。95年のボスニア・ヘルツェゴビナ使節団では選挙実施などの復興支援、96年クロアチア使節団では紛争後の人権状況と難民帰還支援を行い、99年のコソボ使節団や2001年のユーゴスラビア使節団では民主制度の構築や民主化促進で役割を果たしている。

その他の地域機構では、OAU(アフリカ統一機構)や ECOWAS(西アフリカ諸国経済共同体)がブルンジ、コンゴ民主共和国、シエラレオネ、ギニア、リベリアなどの紛争地域に紛争予防のための PKO を派遣している。アジアでも 1993 年 7 月の ASEAN(東南アジア諸国連合)外相会議で、ASEAN 地域フォーラム(ARF)の設立合意がなされ、加盟国間の信頼醸成、予防外交、紛争解決へ向けた話し合いがはじめられている。

それでは非国家組織としての NGO/NPO は、何の役割を期待されているのであろうか。NGO は開発、環境、人権、女性のエンパワーメントなど各分野ですでに大きな実績を有している。例えば、紛争後社会に行けば必ず活動を展開している開発分野や政策提言に力

を入れているイギリスのオックスファムやクリスチャン・エイド、緊急医療援助を行うフランスの国境なき医師団 (MSF)、緊急援助を得意とするアメリカのケア(CARE)やカトリック救援サービス、人権、環境、ジェンダーを柱に据えて活動するオランダのノビブ (NOVIB)などは特に有名であろう。

日本の NGO では、日本国際ボランティアセンター (JVC)、ピース・ウィンズ・ジャパン (PWJ)、オイスカ、アドラ・ジャパン、SHARE (国際保健協力市民の会)、シャンティ国際ボランティア会 (SVA)、難民を助ける会 (AAR)、アムダ (AMDA) などそれぞれの分野で実績をあげている。筆者の属するインターバンドも民主化支援としてアジア各地を中心に民間選挙監視活動に参加し、さらには DDR における除隊兵士の社会復帰支援活動を行っている。

また、自治体は開発援助分野において広く貢献可能であろう。警察、消防、選挙、教育などの地方行政に関してのノウハウは国家よりむしろ自治体に蓄積されている。それゆえ、自治体職員の役割はかなり大きい。まずは派遣に当たっての法整備が求められている。

最後に、市民の役割である。ここでいう市民は後ほど触れるが、市民社会の一員として、国益よりも人類益に重心を置く「地球市民」の立場として動く人々である。国益を反映した国家の戦争行為に反対する市民のネットワークが紛争予防につがる場合も増大している。イラクへの米英の攻撃に対する国境を超えた 1 千万人以上の市民の反戦行動は記憶に新しいだろう。

(4) 人間の安全保障の視角

国家が国民を守るという国民国家システムの安全保障は最終的に軍事的手段に依存する場合がほとんどである。それゆえ、開発途上国を含め大半の国家は軍事力増強のために大きな予算を組んでいる。このような国家安全保障の見方に対して、新しい安全保障のパラダイムとして現れたのが「人間の安全保障 (Human Security)」である。

人間の安全保障へのパラダイムシフトを推進したのが UNDP 発行の 1994 年版『人間開発報告書』であった。その中で、「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」を二つの主要な構成要素とあげ、従来の領土偏重の安全保障から「人間中心」を重視した安全保障へのパラダイムシフトがうたわれた。

飢餓、民族紛争、社会崩壊、テロ、環境破壊、麻薬の不正取引などは特定の国家固有の問題ではなく、国際社会全体の問題であると捉えている。例えば、紛争地帯で栽培されて

いる大麻、アヘンなどから生産される麻薬が先進国社会の青少年の精神や肉体を蝕んでいる事実である。さらに市民生活を脅かす暴力団の資金源にもなっている。

また、世界人権宣言 50 周年を祝い、国際社会で人権擁護運動を展開している一方で、いま紛争地域では子ども兵士の徴用が増大している。安全保障理事会で紛争解決の議論が行われている一方で、紛争国への最大の兵器供給国は常任理事国で占められている。そして、先進国の軍需産業と政府との密接な関係は軍産複合体として知れわたっている。

紛争の背後には、それを操る国際資源カルテルや密輸業者、マフィアなどの犯罪集団の存在が指摘されている。しかし、最近ではむしろ紛争集団当事者が、ダイヤモンド、石油、タンタルなどの鉱石資源、コーヒー、紅茶などの農産物、さらにはゴリラ、ゾウ（象牙が目的）などの野生動物までを売買して武器購入などの資金源にしている。これらの資源は、国際密輸ネットワークを経て先進諸国社会の消費者へ、ある物は形を変えて、ある物はマニアへと売却されているのである。このように紛争をビジネスにしている集団が終わりのない紛争を演出し続けているのである。

すでに安全保障は一国の力では抗しきれない事実になっており、しかも危機が国家に対してというよりも私たち一人一人の人間に対する危機として襲いかかっている。人間の安全保障へのパラダイムシフトはこのような国際環境の変化を背景にしているのである。

（5）市民社会の役割

冷戦後の戦争（紛争）の特徴は、国家対国家の形よりも、むしろ国家対非国家、あるいは非国家対非国家であるとすでに述べた。また、その争点がエスニシティをめぐる場合も多々あることを指摘した。それゆえ、これら現代の紛争の平和的解決を推進していくには従来のような国家（政府）（間）のアクターだけの交渉では困難になってきている。

アメリカの国際政治学者ジョン・ポール・レデラック(John Paul Lederach)は、紛争地域での数多くの和平プロセスに参加して、平和構築における各アクターとそのアプローチについて著した。それによると、アクターの種類は著名な軍事的、政治的、宗教的なリーダーをトップリーダーと呼び、レベル1と位置づけ、レベル2には各セクターで尊敬されているリーダー、民族的宗教的リーダー、学者や知識人、NGO などの人道主義的リーダーが中間層リーダーとして位置づけている。

また、レベル3として草の根(grassroots)リーダーが位置づけられ、地元リーダー、地元 NGO リーダー、地域社会開発者、地元保健行政官、難民キャンプ指導者など地域社会の

実状に精通して活動しているリーダーたちが属している。

このようなレデラックの経験に基づいた平和構築の方法論は非対称型の紛争が増大することで、現代国際社会にとって有効な手段になりうる。国際社会からの、あるいは大国などからの圧力を背景に、すでに紛争で疲弊している紛争当事者間では和平が進展する（当初は停戦の場合が多い）。

その場合の多くは国際社会などの仲介（著名な個人の調停者の場合もある）を通して、トップリーダー間の高いレベルでの交渉でまず停戦が合意される。しかしこの段階における停戦合意の内容で影響を受ける人々は少数だけに踏みとどまる。それゆえ、この停戦合意を実質的な和平プロセスに移行させていくには、より多くの人々へ影響力を増大させなくてはならない。

そこで、中間層に属する各リーダーの役割が重視される。中間層リーダーはトップリーダーと草の根リーダーをブリッジする役割を担い、両リーダーが考えている、あるいは求めている内容に修正を加え、合意案を実質化させていける立場の人々である。彼らはこのような立場を生かすために、問題解決ワークショップ、紛争解決訓練、あるいは平和委員会などを開催し、または設立して中間層リーダーの役割強化を果たしていく。

例えば、宗教的紛争や民族的紛争では、紛争当事者間の宗教的リーダーや民族的リーダーが、紛争当事者間の内側から出現する調停者として、トップリーダーから提案された合意内容を草の根リーダーに説明し、説得することで実質化させていく場合もあるだろうし、逆に草の根リーダーからの不満、要望などを取り入れながら修正・改善された内容をトップリーダーに上げていく役割も担う。

最後に、もっとも紛争で被害を受ける人々が一般（草の根）の人々である点は疑いないであろう。そして、彼らはトップリーダー間の停戦合意内容によってもっとも有益／不利益をこうむる人々である。つまり、停戦合意の影響を受ける最大多数の立場にいる以上、これらの人々が受け入れられない合意内容では和平プロセスは決して最終段階までには達しないのである。

このような草の根層の苦悩を身近に理解している人々が草の根リーダーたちである。彼らは彼らが暮らす、あるいは担当する地域社会の不満、問題を十分に理解している。それゆえ、草の根リーダーは地元平和委員会を設立し、草の根層のエンパワーメントに向けたトレーニングを行い、人々の偏見の削減に努め、紛争後のトラウマを癒す心理的ケアの活動などにも従事している。

このように、平和構築を進めるにはもっとも影響を受ける草の根層の人々のエンパワーメントを積極的に進めていくことが必要になる。多くの国際 NGO が紛争後社会で市民社会の強化に力を注いでいる理由がそこにある。中間層リーダー、草の根リーダーと国際 NGO との連携は、紛争後平和構築を促進するうえで、あるいは紛争予防／再発予防を確実化していくうえでもっとも有効で、必要な方法手段なのである。

(6) 東ティモールの平和構築

1999 年 8 月の住民投票で、インドネシアが提案した拡大自治案を 8 割近い有権者が拒否し、事実上インドネシアからの独立が決定した。この投票結果を不服としてインドネシア国軍の支援を背景に併合派民兵による破壊・暴力行為が行われ、1000 人以上の虐殺、東ティモール全土の建物を含むインフラの 7 割が破壊・放火された。

インドネシア政府の平和維持軍の受け入れ発表を経て、治安回復を目的に国連安保理で東ティモール国際軍 (INTERFET) の投入が決定された。次に安保理は国連東ティモール暫定行政機構 (UNTAET) の設立も決定した。国際軍の展開後、併合派民兵組織は西ティモールに逃亡し、INTERFET の治安維持の役割は UNTAET に引き継がれた。

事務総長特別代表セルジオ＝ビエイラ・デメロ (Sergio Viera de Mello) が UNTAET 代表に就き、東ティモールの立法、行政、司法にかかわるすべての権限を行使することになった。UNTAET の使命は、東ティモール全土にわたる安全の確保、法の秩序の維持、効率的な行政の確立、人道支援、復興・開発支援、自治能力育成支援などであり、すでに述べた JICA が掲げている平和構築支援の枠組みと重なる。

独立を契機に全権が UNTAET から東ティモール政府に引き継がれた一方で、国連の機能は UNMISSET (国連東ティモール支援団) に規模が縮小されて残り、現在同国の警察や国防軍への移管業務を、2004 年 5 月 30 日の全面撤退に向けて進めている。しかし、同国政府は治安状況の現状も含めて UNMISSET の業務延長を申し出ている。

2002 年 5 月の独立後、同年 12 月に首都ディリで大規模な暴動があり、首相宅、オーストラリア系スーパー、ホテルなどが放火、略奪された。事件は学生に対する警官隊の過剰な対応が引き金になったようであるが、その背後には政府の経済政策や失業対策への不満があった。この暴動は、紛争後東ティモールの平和構築の状況が、人道緊急支援から復興・開発支援へ移行し、さらに紛争予防/再発予防に向けた中期から長期への支援過程に入ったことを意味している。このように紛争後東ティモールの平和構築の最大の問題は、経済状

況の悪化とそれにとまなう失業問題となっている。

最後に、「紛争と開発」の関係に言及しておきたい。1994年5月にガリ氏によって報告された『開発への課題』で、「開発は、最も確固とした平和の基盤」であり、「紛争の後の再建と開発がなければ、平和が保たれる期待もまた、ないも同然である」と指摘されている。つまり、平和構築論の主要な柱である紛争予防/再発予防には「開発」が重要な要因であると位置づけられている。先の暴動が経済的要因に起因する点を考えると、『開発への課題』で指摘されているように東ティモールの平和構築には継続的な国際社会からの中期・長期的な復興・開発支援が必要とされている。それによって、東ティモールの持続可能な社会の実現が可能になるであろう。

【参考文献】

国際協力事業団（JICA）『JICAの東ティモール復興・開発支援総括報告書』（2002年）

国際協力事業団（JICA）『事業戦略調査研究 平和構築』（2001年）

国連開発計画（UNDP）『人間開発報告書（1994年日本語版）』（国際協力出版会、1994年）

篠田英朗『平和構築と法の支配』（創文社、2003年）

ジョセフ・S・ナイ／田中明彦・村田晃嗣訳『国際紛争』（有斐閣、2002年）

首藤信彦・松浦香恵『国際選挙監視とNGO』（岩波ブックレット、2000年）

堂之脇光朗『予防外交入門』（フォレスト出版、1999年）

ブトロス・ブトロス＝ガーリ『平和への課題』（国連広報センター、1995年）

ブトロス・ブトロス＝ガーリ『開発への課題』（国連広報センター、1995年）

細谷千博監修／滝田賢治・大芝亮編『国際政治経済資料（第二版）』（有信堂、2003年）

マブール・ハク／小山田英治他訳『人間開発戦略』（日本評論社、1997年）

武者小路公秀『人間安全保障論序説』（国際書院、2004年）

山田 満『「平和構築」とは何か』（平凡社新書、2003年）

表 1 武力紛争の形態 (1989 - 2000 年)

形態	1989	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000	総紛争数
国内	43	44	49	52	42	42	34	33	30	33	33	30	95
国内*	1	2	1	2	4	0	0	1	3	2	2	1	9
国家間	3	3	1	1	0	0	1	2	1	2	2	2	7
計	47	49	51	55	46	42	35	36	34	37	37	33	111

この場合の武力紛争の定義は、戦闘による死者が年間 25 名以上の紛争を指す。国内*は外国の介入をともなう国内戦争を指している。

出所：細谷千博監修『国際政治経済資料集（第二版）』、131 頁。

(P.Wallenstein & M.Sollenberg, "Armed Conflict, 1989-2000," Journal of Peace Research, Vol.38, No.5, September 2001, p.632, Table II より作成)

表 2 主な大規模紛争 (2000 年現在)

地 域	紛争開始年	争 点
アルジェリア	1993	反政府勢力との対立
アンゴラ	1998	反政府勢力との対立
ブルンジ	1998	反政府勢力との対立
コンゴ民主共和国	1998	内戦 (周辺諸国の介入)
エリトリアーエチオピア	1998	領土問題
ルワンダ	1994	反政府勢力との対立
シエラレオネ	1991	反政府勢力との対立
ソマリア	1991	内戦
スーダン	1980	内戦
コロンビア	1949	反政府勢力との対立
ペルー	1980	反政府勢力との対立
アフガニスタン	1992	内戦状態
インドーパキスタン	1947	カシミール領有問題
インドネシア	1976	アチェ独立運動
ミャンマー	1948	カレン族分離独立運動
フィリピン	1968	反政府勢力との対立
スリランカ	1976	タミル人分離独立運動
ロシア	1991	チェチェン共和国問題
イラン	1970	反政府勢力との対立
イスラエル	1964	パレスチナ問題
トルコ	1974	クルド人問題

ここでいう大規模紛争は、中規模紛争 (年間の戦死者が 1000 人以下で、総戦死者数 1000 人以上) と戦争 (年間の戦死者数 1000 人以上) を合わせたものである。

出所：細谷千博監修『国際政治経済資料 (第二版)』、130 頁。

表3 東ティモールの紛争要因

	構造的要因	引き金要因	永続要因
インドネシア要因	24年間の実効支配 人権抑圧とトラウマ	東ティモール政策の転換 (拡大自治案を問うた住民投票) インドネシア国軍兵士に対する特別人権法廷の判決内容	統合派の難民帰還問題 西ティモールとの国境問題 インドネシア語の存続問題
政治的要因	13のエスニック集団のバランス 特定エスニック集団の独自性 中央と地方の格差 国語・公用語化問題 市民社会、人権擁護意識、民主的手続きの未発達	次の総選挙でのフレティリンの敗北 グスマン大統領の失脚 元ファリンティル(独立派ゲリラ)兵士のDDR問題 行政サービスの急激な低下	独立派と統合派の和解 国際社会の関心の低さ
社会経済的要因	土地・財産制度の未発達 教育機会の不平等 石油・天然ガスをめぐる利権 外国人資本への過度の依存	経済状況の悪化 失業の増大 貧富の格差増大 外国人資本のオーバープレゼンス	基幹産業の欠如 米国ドル通貨使用存続の問題(实体经济との乖離と自国通貨の創設)

* 網掛けはすでに解決済みの要因

出所：国際協力事業団『JICAの対東ティモール復興・開発支援総括報告書』2002年、4頁を参考にして、筆者が加筆・修正して作成。

(初出：吉田康彦編『21世紀の平和学』明石書店、2004年)

東ティモールの国家建設・国民統合問題
ー多エスニック国家マレーシアとの比較研究ー
(課題番号：13620093)

平成 13 年度～16 年度科学研究費補助金基盤研究 (C) (2)

研究成果報告書

2005 年 (平成 17 年) 3 月 31 日発行 著者・発行者 山田 満
--

本報告書の内容の一部あるいは全部を無断で複写複製したり転用することは、法律で認められている場合を除き、固くお断りします。