

## &lt; 論 文 &gt;

紛争後の平和構築過程における  
市民社会支援の課題と展望

— 東ティモールのコミュニティの事例から —

桑 名 恵\*

The analysis of the challenges and potentials of post-conflict  
peacebuilding and civil society assistance at community level:  
From a case study of Timor Leste

KUWANA, Megumi

The peacebuilding assistance has increasingly focused on the potential role of civil society since the last decade. This tendency emerged from the liberal peacebuilding idea, which an active civil society is considered as precondition to democracy and to achieve long-lasting peace. However, various researches show that the mere existence of support for civil society does not automatically lead to peacebuilding, since the tendencies of liberal peacebuilding are to be project-based with limited impact, donor-driven, and lacking local involvement. Those characteristics failed to utilize the potential of civil society and to meet goals of sustainable peacebuilding. To overcome the limitation of liberal peacebuilding, this article examines possibilities of the hybrid peacebuilding model, which can capture the dynamism associated with the interaction between local and international actors, by taking a case study of Timor Leste. This article illustrates that the continuous dialogue between international and local actors and partner-driven NGO partnership may promote local leadership and hybrid process for building active civil society.

**Keywords** : Peacebuilding, Timor Leste, Civil society, Community, Hybrid

**キーワード** : 平和構築、東ティモール、市民社会、コミュニティ、ハイブリッド

---

\* 立命館大学 共通教育推進機構

## 1. はじめに

冷戦後、紛争後の支援は、紛争の長期化や再発、人道危機の複雑化などの要因により、国際支援の関与が増大し、量、関わるアクターや活動の種類、支援の手法において飛躍的に拡大、進化している (Hilhorst, 2013)。しかしながら、国際支援が行われた 68 の紛争後の国 / 地域の中で紛争が再発したケースは 46% にのぼり<sup>1)</sup> (Collier, Hoeffler, and Soderbom, 2008)、平和構築の難しさが浮きぼりになっている。

とりわけ、近年の紛争後の平和構築では、上からの外交交渉だけではなく、社会の中における力関係の変化が伴わないと、暴力が再燃する傾向が指摘されている (Kaldor, 1999)。Lederach (1997) の理論では、平和構築は、外部アクターのみならず内部からの変革プロセスが重要であり、中間レベルにあたる地元のリーダー層等のエンパワーメントが、社会のマクロレベルにも、草の根レベルにも橋渡しする重要な役割として着目すべきであるという踏み込んだ方策が提示されている。

近年上記のような潮流を受け、平和構築支援の実践では現地コミュニティや市民社会に対する支援が着目され、NGO や市民社会の平和構築イニシアティブが増加し、国際的な政策課題にもなっている。例えば、UN Inventory of Post-Conflict Activities (1996) では、現地アクターの着目や市民社会の立て直しが、民主的な社会復興過程に不可欠であることが明記されている。2005 年の国連安全保障委員会の政策文書でも、市民社会が対話を促し、コミュニティのリーダーシップを促進する点での強みが言及されている<sup>2)</sup>。このように、市民社会が平和構築に大きな可能性を持っていることが国際社会で認識される一方で、実践を基にした研究からは、単なる市民社会への支援だけでは、平和に向けた社会変革の成果が限定的であり、平和構築につながらないことが明らかにされている (Paffenholz and Spuk, 2006)。

本論文では、このような平和構築における市民社会支援の理論と実践の乖離を追究し、今後の展望を考察することを目的とする。先行研究において論じられてきた課題を基に、紛争が再発した後本格的な復興・開発の途上にある東ティモールのコミュニティレベルの事例 (リキサ県マウバラ郡ヴァビキニア村: 以下 V 村) をとりあげ、社会経済的要因や、村の平和と支援関係者に関わる住民の認識の変遷と市民社会支援のインパクトから、市民社会支援の課題と展望の考察を試みる。

## 2. 平和構築における市民社会支援の成果と課題

紛争を経験した脆弱な社会において、信頼できる公的機関の整備がなされない中、NGO や市民社会組織の役割は他の状況に比べて大きい。また、多くの紛争において、現地の市民や市民社会組織が紛争に巻き込まれる傾向が加速する状況下、紛争の当事者である市民社会の声な

くしては、平和構築は達成されないといっても過言ではない。平和構築の実践では、1990年後半以降、ドナー機関や国際 NGO は、市民の声を重視するという意味で市民社会支援に重点を置いてきた。Development Assistance Committee (DAC) の紛争や平和に関わる支援のガイドライン (DAC, 1997) では、現地組織という形態の市民社会が、平和構築において安定の場や平和の代弁者としての役割を果たし、分断された社会の対話や協力体制、伝統的な紛争解決や交渉能力を強化できるという点で重要性を持つことに言及している。その後も多くの研究や援助政策の中で、市民社会支援が、持続的な平和構築に重要な影響を与えていることが指摘されている。主なものとして、事業実施を通じて参加型アプローチを促進し、多様なアクターの参加、民主主義の土台を作る場となることがあげられる。また、社会経済状況の改善を行いつつ、村の住民組織や主要関係者と、政府、企業セクター、国際社会を結びつけるという点、政策提言や人権モニタリングなどを通じて、紛争の軽減を媒介する存在となりうることなどがあがる (Paffenholz and Spuk, 2006)。

ここでいう「市民社会」とは何を指すのか。「市民社会」という言葉は元来、多様な意味合いで使用され、統一された定義は存在せず、「皆が口にするビッグアイデア」(Edwards, 2004)と言及されるなど曖昧さが残る。平和構築における市民社会の使われ方も様々であるが、Belloni (2001) が指摘するように、平和構築において強調される「市民社会」の意味合いとしては、主に2つの特色が浮かび上がる。一つ目は、市民社会が、個人と国家の間にある領域で、国家の影響が制限され、個人の能力が発揮できる場であるという考え方である。もう一つの特色は、市民社会が、民主主義に必要な社会規範的な礼節さ (Civility) や節度をもった寛容な態度をもたらす存在であるという認識である。

このような考え方で市民社会や NGO による平和構築への関わりが増加する中で、成果と課題の両方が浮き彫りになってきた。成果としては、持続的な平和を実現するために現地アクターが主導的役割を果たし、外部者の役割を制限するべきという認識が一般的になってきたことが大きい。また、NGO による活動が、政府による支援や外交上の活動とともに不可欠なものに見なされるようになってきた。平和構築分野で政府と NGO の連携はどの国でも見られる通常の支援メニューとして存在するようになってきている (Paffenholz and Spuk, 2006)。

一方問題点としては、市民社会の関わりの多くが、ドナー機関がコミュニケーションを行いやすい都市部の NGO を通じて行われ、市民社会として本来期待されている現地の意向を十分汲み上げることができなかつたり、現地住民が主体的に関わることが十分でないことで、NGO による「市民社会の植民地化」が行われているのではないかと懸念が指摘されている (Paffenholz and Spuk, 2006)。例えば、Orjuera (2003) は、スリランカの紛争後の平和構築支援の事例を分析し、NGO を通じた市民社会支援が平和構築全体の戦略から活動を導き出すのではなく、ドナーの意向を反映しリスクが少なく管理がしやすい単位期間で切り取られた小さいプロジェクトベースでの実施となり、ボトムアップのプロセスとして期待されている市民

社会への支援が、結局はトップダウンのアプローチとなっている矛盾を指摘している。さらに、Belloni (2001) は、ボスニア・ヘルツェゴビナの事例から、市民社会に対する支援が、国際社会のプレゼンスに依存した現地の開発を進める展開となり、民主的な市民社会構築につながる上に、その地域の構造的課題に取り組めていないことにも言及している。

これらの批判は、冷戦以降顕著となっている国際支援のアプローチである、「民主主義と経済の自由化が持続可能な平和をもたらす」という前提にたった、リベラリズムに基づく「リベラルな平和構築」に起因することが指摘されている (Paris, 2004, Mac Ginty, 2011)。「リベラルな平和構築」では、国際アクターが主導を握り、平和構築過程をコントロールする特徴がある。こうした考えが根底にありながら、近年の平和構築のアプローチが、「参加」「現地の主体性」等のキーワードとともに市民社会支援としてもはやされる課題がある (Mac Ginty, 2011)。「リベラルな平和構築」の力関係では、現地は周辺に追いやられ、根本の関係を覆すことにはなり得ないからである。一方で、地元の人にすべて任せることが、必ずしも中立性や公平性につながらないことも考慮しなくてはならない。「よそのもの」として、外部者が存在することが、当該地域の権力者の監視機能につながったり、現地の抱える政治・社会上の課題や周縁化した人々の声、気持ち、状態に寄り添い、国際社会に伝えていく役割も担っており (熊岡/下田, 2007)、現地と国際アクターの共同するプロセスで生まれる効果の意義を活用していく重要性も忘れてはならない。

このようなリベラルな平和構築論に関わる課題を克服する方法として、Mac Ginty (2011) は、「ハイブリッドな平和構築」を提唱している。ハイブリッドとは、異なるグループ、アクターの実践、考え方の相互作用の結果として生まれる複合的なプロセスを捉えるものである。Holound と Orjuela による平和ガバナンスの研究 (2012) では、国際アクターを外部のリベラリズム促進者、現地の人々を非リベラリズムのインサイダーと捉える二元論として、お互い根本的に相容れないとするのではなく、多様な異なるアクターの関心が影響しあって連動し、複雑でハイブリッドなガバナンスプロセスを形成する過程を明らかにしている。「リベラルな平和構築」は構造的な課題をはらんでいるとはいえ、その実践には多様な形態が生じ得る。さらには、現地アクターがただ非対称な関係に置かれているだけではなく、抵抗する力や代替案を提案する能力があり、国際支援アクター主導の活動に関与する際も、何らかの現地における戦略的要因を考慮に入れて決断がなされていることを見過ごしがちであることを指摘している。その上で、Mac Ginty (2011) は、「ハイブリッドな平和構築」には次の4つの相互作用があると述べている。

- 1) 「リベラルな平和構築」を推進するアクターが、他者をその方針に適合させようとする力
- 2) 「リベラルな平和構築」を推進するアクターの方針に従うことの動機を与える力
- 3) 現地アクターが抵抗したり、無視したり、考えを覆したりする力
- 4) 現地アクターが「リベラルな平和構築」の方針の代替案を提供する力

このように、市民社会は、現地の人々や組織と、国際組織などの外部者の知識やネットワークが混じり合う場であり、現地と国際双方の多様なアクターが絡むからこそ生まれる新しい機会や社会変革の手段を提供する側面がある。そしてこれらの相互作用が現れる度合いは、ドナー機関と現地の市民社会との仲介者であり、市民社会支援サポートの主要アクターである NGO によるパートナーシップの形態によっても異なることが、Dilbey (2014) の研究において示されている。短期間のプロジェクトを基点としたつながりでは、ドナー主導の傾向が強いため p.4 で言及した弊害が現れやすいが、共有する目的のために国際 NGO が直接関与せず現地に活動を委ねるパートナー主導型や、共通のテーマに基づいて共同作業を行うネットワーク主導型のパートナーシップが市民社会構築に貢献しうることを提唱している。

次節以降は、東ティモールの V 村の事例を取り上げ、現地アクターが平和をどのように捉え、国際アクターや現地アクターが交錯しながら行われる市民社会支援がどのように進んでいるのか、「リベラルな平和構築」から生まれる弊害や「ハイブリッドな平和構築」による相互作用の可能性をふまえて検討する。

### 3. 東ティモールにおける紛争とコミュニティ

#### (1) 東ティモール：長い独立闘争後の独立、その後の紛争再発

東ティモールは、2002年5月、21世紀最初に独立を果たした国である。この独立には、紛争を伴う長い道のりを要した。16世紀から1975年までポルトガルによる植民統治が行われ(うち、第二次世界大戦中は日本の占領下)、その後インドネシアによる占領という、5世紀に亘る他国の支配を受けた。特にインドネシアによる統治下では、東ティモールは27番目の州として併合され、東ティモール色排除の方針を取ったインドネシア政府によって、多くの悲惨な人権抑圧が起こった。それに対して、東ティモールの人々は地下組織を作り、独立運動とゲリラ戦を展開していった。1999年8月30日、長年の闘争の末、国連等の監視下で独立を問う住民投票が行われた。98.6%の住民が投票し、うち78.5%が独立を支持した。しかし、投票結果が発表されると、東ティモール全土で不満を持つ併合派、インドネシア兵による焦土作戦が始まった。虐殺で多くの人々が犠牲になり、人口の75%以上の人々が家を追われ、社会インフラの80%が破壊された (World Bank, 1999)。

住民投票後の騒乱を受け、1999年9月に多国籍軍が治安維持を開始。1999年10月末に、東ティモール国連暫定行政機構 (United Nations Transitional Administration in East Timor : UNTAET) が設立され、独立までの2年半の間、平和・治安維持活動のみならず、社会経済活動全般の再建の核となった。2002年5月の独立後は、行政を新生東ティモール政府に委ねながら、国連が治安維持と国づくりをサポートする体制がとられた。多額の国際支援が投入され、独立国家としての社会再建を進めていた東ティモールは、紛争後の平和構築の成功例として取



り上げられることもしばしばであった。

しかし、2006年4月、約600名の軍人のストライキを発端に、暴徒が反政府デモ化し、首相が辞任に至る事態となった。首都を中心に再び混乱に陥り、約15万人が国内避難民となった。この2度目の人道危機は、冒頭で言及した紛争再発のリスクの高さを示すものであり、紛争終結後の国際支援の対応の困難さを改めて浮き彫りにしたともいえる。以後、再び国際支援等を受け、国内避難民の状況は収束し、新たな復興の途にある。特に石油天然ガスの歳入が、2007年頃から計上され、大幅にGDPが増加した。しかし、住民間の格差は大きく、国連開発計画の人間開発指標の一つである多次元貧困開発指標による調査では、64.3%が多次元貧困状況にあると報告されている（United Nations Development Planning, 2015）。

## (2) 東ティモールのコミュニティの状況と調査対象地

東ティモールのコミュニティは、血縁や婚姻関係を社会構造の基礎としつつ、外部者による統治の影響を受けてきた。ポルトガル時代には、県、郡、村、集落の区分が導入され、家系など伝統的な価値観を考慮して各々の長が任命された(Hohe, 2002)。インドネシア統治時代には、村長選出にインドネシア式統治が導入されたものの、伝統的な社会構造は変わることはなかった。県、郡は行政の一部となり、インドネシア政府が任命した行政官を置いたが、村は行政の一部としなかった。しかし、村は大きな責務と権限が与えられ、村落議会を通して村長が公式な村行政を担当した(ALGD, 2003)。また、抵抗運動が強まるに従って、抵抗運動組織が村、および集落レベルに作られた(Hohe, 2002)。

1999年の住民投票前後は、民兵やインドネシア軍による大規模な破壊や暴力のため、人口の大半が避難したことで、コミュニティに大きな変化をもたらした。UNTAET統治下では、郡レベルに外国人の行政官を置いたが、現地の事情に精通しておらず、しだいに東ティモール抵抗民族評議会(National Council for the Timorese Resistance: CNRT)による現地組織が浸透していった。この間、多くの郡長や村長は、東ティモール民族解放軍やCNRTによって民主手続きを経ることなく任命されている(Hohe, 2002)。2004年以降は、全国で村落選挙が実施され、正式な村長、村落評議会などを選出し、村レベル以下の統治の再編が行われた。

V村の位置するリキサ県は、首都のデシリから西30kmから50km、北の海岸沿いに位置する。行政区分としては、3郡、23村(Suco), 139集落(Aldea)が存在し、2004年国勢調査統計によると、人口は550,582人、95.3%がカトリック教徒である(National Statistics Office 2004)。北部の海岸沿いは低地であるが、山間部の土地が多く、最高標高は1,266m(バザルテテ郡)である。主な産業は、農業、漁業であり、大半の人々は、コーヒー、米、トウモロコシ、キャッサバ、野菜栽培などに従事している(Office of Local Government and Development 2002)。

V村の特徴は、リキサ県の中の3郡の一つマウバラ郡の中心に位置し、沿岸沿いで首都デ

りからのアクセスもよく、周りの村から比較すると栄えている。ポルトガル植民地時代、貿易を担う拠点となった城塞が郡の中心にある(現在はポルトガルNGOの事務所がおかれている)。インドネシア統治時代は、1998年12月に結成された民兵グループの一つである紅白鉄隊(Besi Merah Putih: BMP)の拠点となった。1999年4月のリキサ教会での虐殺事件では、救済を求めて教会に集まった人々が襲われ、近辺の湖底からも、多くの遺体が発見されている。UNTAET統治時代は、首都ディリからの地の利の良さもあり、当時では地方部ではほとんどみられなかった外国人も訪れる手工芸品店が2000年に開店していた。2008年以降はポルトガルNGOによる開発事業が次々と実施され、外国人の訪問者の多い村としての発展をとげている。

東ティモールの農村部の村の中でも比較的発展しているV村を事例として選んだ理由は、UNTAET統治時代および2006年以降に外国の組織による関与が特徴的であることと、筆者が2004年から2006年にリキサ県4村で行った現地調査の中で、最もリーダーシップが発揮され、地元主導の平和構築過程が進んでいた村であった<sup>3)</sup>という理由による。

#### 4. V村住民の平和への認識、支援の変遷

本節では、筆者が2004年から2012年にかけて実施したフィールド調査から、V村における平和への認識、市民社会支援の影響を分析したデータをまとめる。

調査手法は、コミュニティにおける平和に対する認識を、V村(人口2,697人)<sup>4)</sup>において実施した質的調査と量的調査を統合する折衷法である。調査項目の設定については、2004年から2006年に行った半構造化インタビュー、フォーカス・グループ・ディスカッションから重要な要素として住民から挙げられた点<sup>5)</sup>や、社会の開発や発展に重要である個人や集団間のネットワークに着目する社会関係資本論も参照し、1) 平和、2) 経済、3) 社会関係資本: 内部結束型(リーダーシップ等)、4) 社会関係資本: 橋渡し型(政府や外部との関係) 5) 住民組織の5つの要素に大別して調査した。量的調査は、2012年8月に実施し、上記の5つの主な項目について、リキサ県V村の100人(有意抽出法)<sup>6)</sup>に対して、3つの時期に分けた認識の変化(①独立から2006年2月の紛争再発まで、②紛争再発後の混乱期(2006年から2008年)、③復興開発期(2009年~2012年)を、質問紙を用いて5段階評定(全くよくない、余りよくない、どちらともいえない、やや良い、とても良い)で問うた。この回答は、2012年8月の調査時点のものであり、振り返り法による聞き取り調査であった<sup>7)</sup>。さらに、各項目における回答の背景や、国際支援の影響に関しては質問紙調査では限界があるため、フォーカス・グループ・ディスカッションや半構造化インタビュー等の質的手法のデータ(2009年~2014年)と統合して分析した。また、調査前のインドネシア統治時代、UNTAET統治時代、独立後から2006年までの認識の変遷については、同様の項目で調査を行い分析された桑名論文(2007、

2009) のデータを参照している。

本節では、平和への主要な認識、市民社会支援の影響の考察に重要であると考えられる 1) 平和、2) 経済、3) 村のリーダーシップ、4) 外部組織との関係、に関わる 4つの項目の分析を取り上げる。

### (1) 平和全般に関する認識

多くの住民が、独立後から紛争再発までの 2005 年まではインドネシア統治時代に比べて平和に向けて大きく状況が改善したと捉えていた。外部者の役割は大きく、真実和解委員会の成果や援助を通じた外国人の存在の貢献が指摘された。支援事業が元独立派、元併合派の区別なく行われ、時には協同作業の場を提供したことなどが紛争を軽減し、平和な村の発展に繋がったと指摘する者もいた(桑名, 2007)。

2006 年の紛争再発前後からの混乱期は、平和を脅かす社会不安が高まった。一方、2009 年以降は平和が回復されつつあると認識する住民が増加している。ただし、「独立後から紛争再発まで」と「紛争再発後から 2012 年まで」の認識を比べると、平和になったという肯定的な認識を持っている住民の割合(「とても良い」あるいは、「やや良い」と回答した住民の合計)は、61.7%から 47.5%に減少している(図 1)。

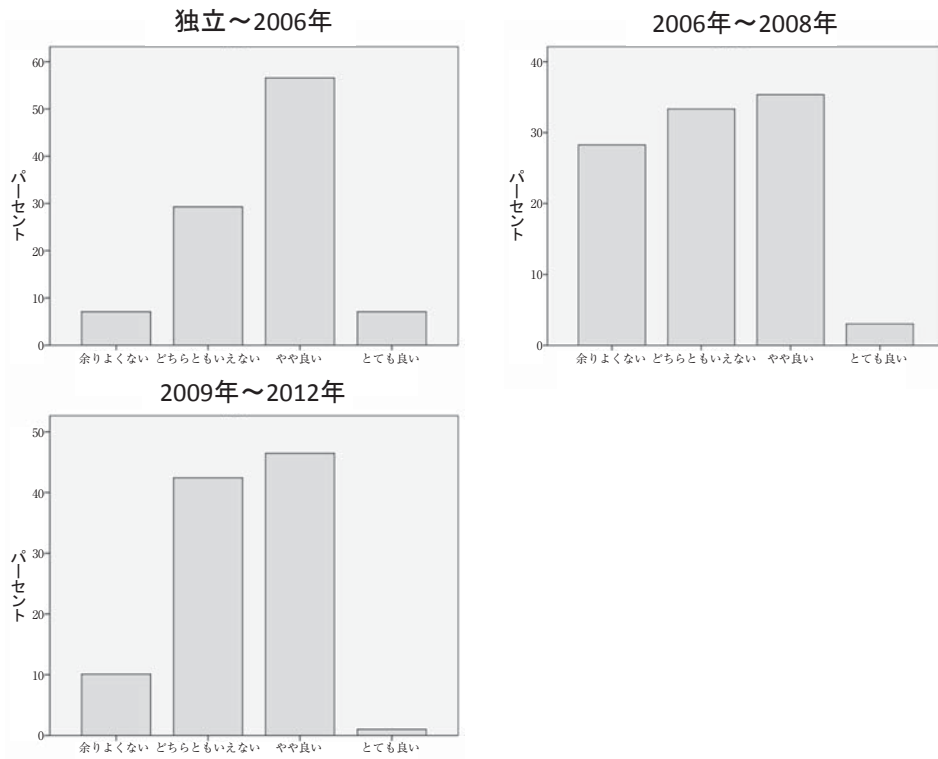


図 1 平和への認識 3 時期の比較 (N=100)



インタビューでは、2009年以降がこの20年間で最も平和になったとする住民の声があったり、今の状況は満足はいく平和ではなく、先行きの不安を感じるという声など多様であった。

## (2) 経済状況

インドネシア統治時代以降、2006年までは経済的に厳しい状況を述べる住民の声が多数であった。量的調査でも同様の傾向が示されている。1999年の騒乱後は数多くの団体が実施した現金支給雇用をはじめとする国際支援によって、雇用が拡大し収入が向上するという経済効果もあったが、援助を受けた一部の住民が享受した一時的な効果と考えられていた。特に独立後2002年から2006年は経済状況が悪化したと認識される傾向があった。多額の国際支援が行われているにもかかわらず、収入が得られない状況に村住民の不満が渦巻いていた。国際援助の減少、および中央集権化により、村に直接支援される度合いが大幅に減少したことで、経済が悪化したという認識が増大したと考えられる（桑名，2009）。

2007年以降の大きな変化は、石油天然ガスによる歳入が見込めるようになったことである。2008年頃から教師等公務員の給与も高い水準で支払われるようになった。また、V村で2009年より活動を開始したポルトガルNGOの事業による雇用も増加し、現金収入を得る住民の割合が8%（2006年）から30%（2012年）と上昇した。経済的基盤となるインフラも整備され、24時間電気が得られる世帯が0%（2006年）から67%（2012年）、携帯電話所有率も1%（2006年）から72%に増加した。経済状況が改善したというポジティブな認識を持つ回答の割合（「とても良い」あるいは「やや良い」と回答した住民の合計）は、2009年～2012年には57.1%に跳ね上がり（図2）、GDP等のマクロ経済水準の上昇のみならず、個人の認識においても経済状況が良好になったことが現れている。

## (3) 村のリーダーシップ

V村のリーダーシップは、2001年から2006年までの村長が中心であった。当時の村長は、2001年に抵抗組織の指導者であった前村長の個人的問題により交代し、村の選挙によって選出された。独立前の2002年までは支援事業への対応に追われ、村の会合を開く余裕はなく、十分なリーダーシップがとれる状況ではなかったという。村長からは、世界銀行主導による村落開発委員会が村長への相談なく突如設置されたり、援助機関がそれぞれの方針で事業を進めたため、村が混乱し、住民との関係構築が難しくなったという嘆きがきかれた。村人からは支援対象者に偏りがあるという不満が多数あがった。独立後の2002年以降は、村への直接の支援が減ったこともあって、村長は伝統的会合を定期的に復活させて村の問題解決の場を設けたり、住民の状況調査を行って県庁や支援団体に提案にいくなど、村人を中心とする復興過程の推進と村のリーダーシップの回復に尽力していた。村長が村人の意向を受けて県庁と交渉し、国連から資金を得た道路建設では、村人が共同で作業を行い、村の再建に向けた村人の参加意識が

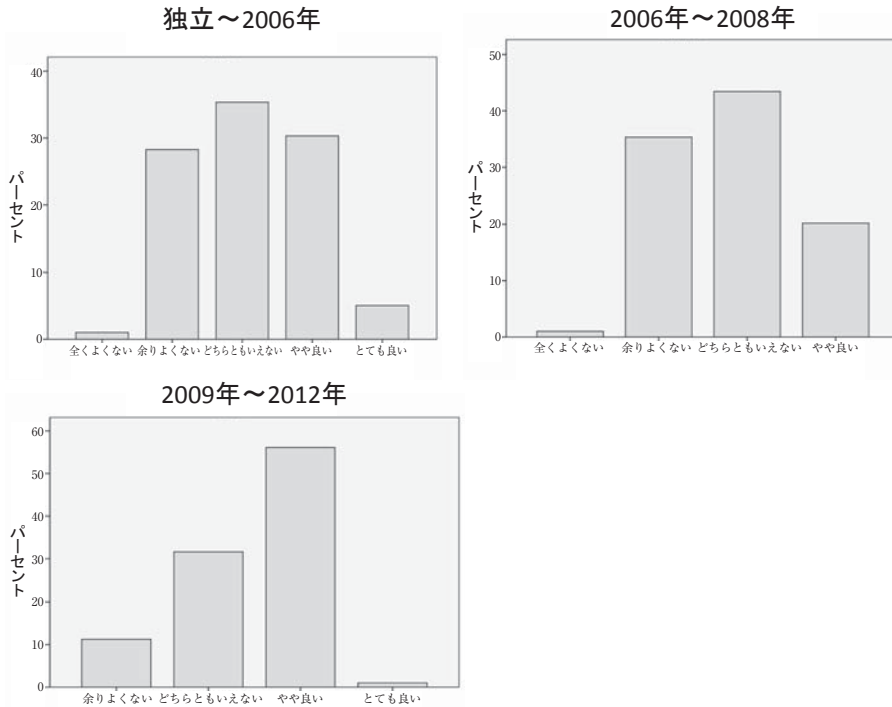


図2 経済状況への認識 3時期の比較 (N=100)

高まった。量的調査においても他の4村と比較し、村主導で開発が進んでいると認識する住民の割合が、突出していた（桑名，2007）。しかし、2008年以降村長は、無給での活動が困難となり、現金収入の得られる教師に転職した。

2012年時点の村長は、前の村長ほどのリーダーシップではないが、村落選挙によって選ばれた村組織のメンバーとともに、大きな問題なく行政、ポルトガルNGOとの調整を行っている。ただし、村の開発の大きな方向性は、ポルトガルNGOの影響を受けていると感じている住民が多い。村によるリーダーシップを肯定的に捉えている住民（「とても良い」あるいは「やや良い」と回答した住民の合計）は、前村長の時代の2006年以前と比べると、47.4%から28.6%に減少している（図3）。

#### (4) 外部組織との関係

1999年以来、外国組織の関与がV村に大きな影響を与えてきた。騒乱後1999年から2002年独立までの緊急時には、国連、国際NGOによって、社会サービス、基礎インフラ整備、収入向上事業がある程度確保された。しかし、数多くの短期的な事業が乱立し、事業が援助団体主導で進められ、村人の意思決定への参加は限定される傾向があった。

一方、2002年以降、国際社会による緊急支援が収束し、独立後の国家整備が本格化したもの

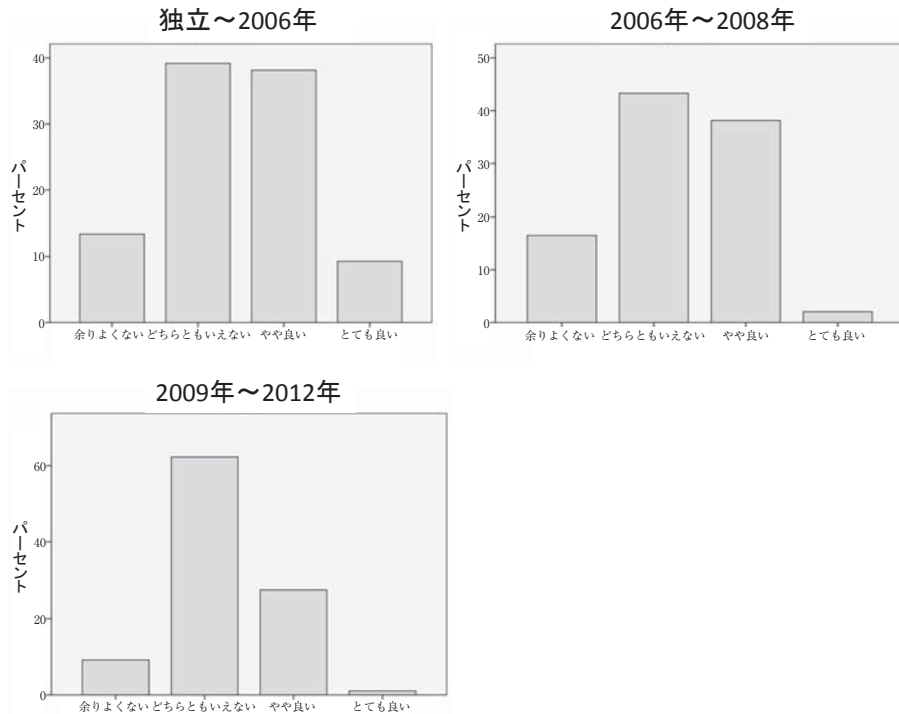


図3 村のリーダーシップへの認識 3時期の比較 (N=100)

の、地方行政の確立に時間を要したため、2008年まで村へのサービス提供は激減し、政府に対する村人の不満が高まった。この間、現地のニーズに比して外部者からの関与が少なかったため、前述のように村長が村人の意見をまとめ、国連等外部者の支援を行政を通じて要請する形で、村住民が主体的にコミュニティ再建に関わる動きが現れた。

紛争の再発による混乱が収束し、2009年ポルトガルNGOがV村全体にビジネス手法を取り入れた総合開発を計画してからは、観光産業振興という方向性の下、レストランやホテル運営、手工芸品販売、村の緑化計画、有機野菜の首都での販売など、首都やポルトガルのビジネスセクターとの連携を想定した数多くの事業（2013年時点で23事業）が立ち上げられた。外国人観光客も増加し、村人の雇用も促進されている。2009年、ポルトガルNGOが活動して間もない時期の調査では、V村では馴染みのない薄黄色や薄緑の鮮やかな色の建物が増え、その変化に住民が戸惑う様子がみられた。しかし、ポルトガルNGOは、年を経るごとに村人との対話を重ね、これまでの村の伝統と組み合わせつつ、観光客を呼べる清潔なまちづくりに向けて青と白を基調にした街並みを整え、外部者と地元の意向を融合した開発を進めるようになった。数多く構想されていた計画の中で、村の生活に合わない事業は見直された。2014年現在、V村は多くの観光客が訪れ、また首都のディリで販売されている手工芸品や有機野菜が評判となり、外国人の間で「モバラブランド」が広く知られるようになってきている。

村のコミュニティ開発が活発になってきた一方で、住民へのインタビューによると、村人が計画に関与できず、労働者としての参加のみになっており、意思決定への参画度は低いままであった。フォーカス・グループ・ディスカッションでは、ポルトガル NGO の土地の利用、受益者の選定など不透明な事業の進め方に不満を抱く声が多数上げられたが、ポルトガル NGO の前では大きく表面化することはなかった。量的調査において国際支援の影響について肯定的に回答した住民の割合（「とても良い」あるいは「やや良い」と回答した住民の合計）は、ポルトガル NGO の活動開始前は 74.7% だったのに対し、開始後は 44% に減少している（図 4）。ただし、インタビューにおいては、村人は個々の事象としては不満を抱えているものの、全般としては外部者の関与により村が活気付き、経済的状況が良好になった平和な村の状況を前向きに受け入れ、さらに付随した新しい機会が生み出されることを期待しながら、現状でよりよい生き残り方法を模索している者が多かった。

## 5. 考察：国際アクターと現地アクターが影響しあう市民社会支援の可能性

前述のとおり、V 村では、1999 年以降、国連や多数の国際 NGO が事業を実施し、国際アク

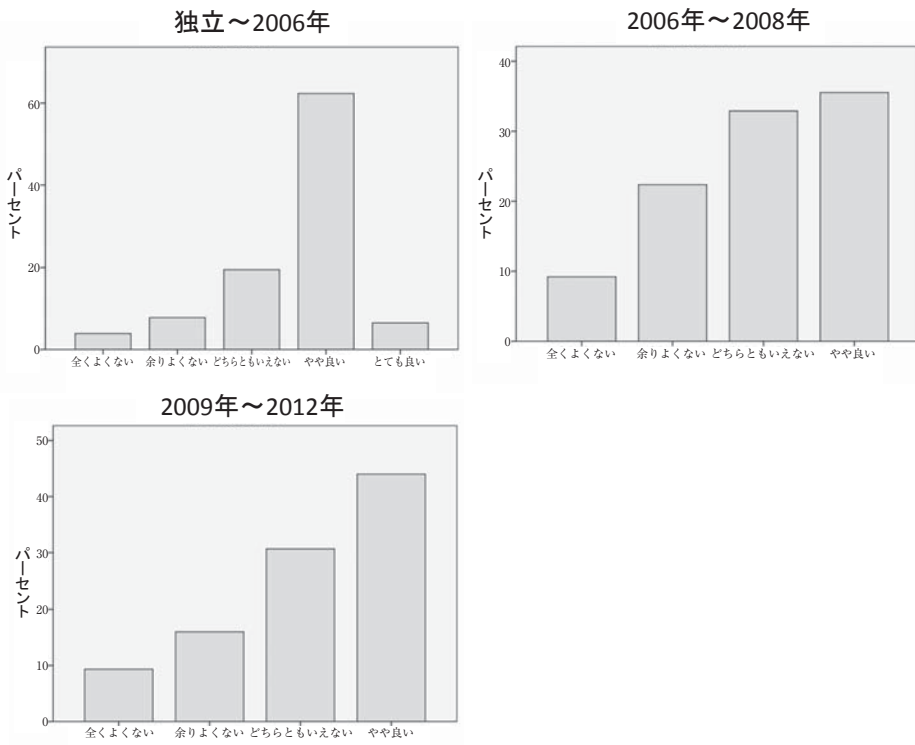


図 4 国際支援の影響への認識 3 時期の比較 (N=100)



写真1 手工芸品ショップの洗練されたディスプレイ



写真2 外国人で賑わうV村レストラン

ターと現地アクターが接点を持ちながら、村の復興が進められていった。特に1999年から2002年頃の緊急期は短期のプロジェクトを実施する援助組織が入れ替わり関わる状況であり、ドナー機関や援助団体主導の活動が目立ち、村のガバナンスは混乱に陥った。2008年以降は、ポルトガルNGOがV村に活動を集中させ、観光振興という大きな戦略の下に、複数年単位で複数の事業を実施し、村と長期的な関係を築いている。外部者の関わりが大きいこれらの期間



は、p.26で考察したように、NGOを介する形で、「リベラルな平和構築」の特徴として挙げられていた外部者主導のプロセスが顕著であった。住民が主体的に参加しながら、自らの村の復興過程に関わり、民主主義が促進されるような市民社会構築とは逆のベクトルに進んでいたといえる。

国際アクターと現地アクターの相互作用から生まれる「ハイブリッドな平和構築」の観点から考察すると、緊急期は、数多くの事業が立ち上がっては短期で終了し、相互に対話をしながら村全体の復興を作り上げるハイブリッドな相互作用が生まれる余地が少なかった。

一方で、2008年以降のポルトガルのNGOのV村への支援は、中長期の関わりをベースとし、複数のプロジェクトを組み合わせた総合的効果をねらっているため、外部者主導のプロセスが強いものの、お互いの対話から生まれる相互作用が見られた。p.26~27で言及した「ハイブリッドな平和構築」の4つ相互作用に照らし合わせると、ポルトガルNGOの活動開始時は、1)「リベラルな平和構築」を推進するアクターがその方針に適合させようとする段階で、住民は戸惑いつつも、事業が展開されていったが、その後対話が促され、村の伝統との折り合いをみつけながら、経済的メリット、新しい付加価値を求める村全体の動きに高まっていった。すなわち、2)の「リベラルな平和構築」活動の関与することの動機付けが生まれていったといえる。実際、ポルトガルNGOによる橋渡しで実現した有機野菜や手工芸品販売は、V村を超えた経済循環を生み、村の景観や住民のライフスタイルも次第に変化している。また、外国組織が存在することで、紛争や争いの数が軽減されているという側面もある。さらには、活発になったV村の状況をみて政府がホテル建設を行うなど、他アクターとの結びつきも生まれた。しかし、村の主要役職につく住民の声を聞いてみると、全体のメリットを感じつつも、十分にプロセスに住民が参加できないという不満の種を住民同士が共有しており、2013年現在、3)の段階にある小さな抵抗、無視によって、キャンセル・変更された事業もでてきている。4)の代替案の提案という段階は明確に現れていなかったが、積み重ねられた戸惑いと不満とポルトガルNGOとの接点によって生まれた機会を考慮しながら代替案を提供する力が具体的に示される可能性もある。

前述の緊急期と2009年以降の時代を比較すると、p.27で引用したDilbey (2014)の考察にあるように、より長期に共有した目的を対象とした現地コミュニティとのパートナーシップが、「リベラルな平和構築」の弊害を軽減し、「ハイブリッドな平和構築」のプロセスを生みながら、活発な市民社会構築を可能とする1つの鍵を握っていると考えられる。

また、外部者の影響が少なかった2002年の独立以降2006年の間、現地のリーダーシップによる動きが盛んになったが、これらの背景を考察すると、政府を通じた援助が主流となったことで村の直接的なNGO等の関わりが減少していたことがある。独立を機に、ドナー機関がコミュニティに直接関わる割合が減少した方が、住民主導の市民社会構築、民主的プロセスが促進された可能性がある。一方で、この時代の村への支援の少なさが、2006年の紛争再発に繋がった

側面もある(桑名, 2007)。しかしながら現地社会とのパートナーシップにおいては、ドナー機関や国際 NGO が直接の関与を減らし現地に委ねる連携が、現地主体の社会変革の動きを生むものと考えられる。さらに、冒頭に引用した Lederach の平和構築理論で提唱されている村のリーダーの主体的な関わりの促進も鍵を握る。V村では、2008年以前の村の複数のリーダー層が複数教師に転職している状況もあり、村住民のリーダーシップが十分に発揮されている様子はない。しかし、近年ポルトガル NGO によって作り出されている経済的循環を活用して、村のリーダー層の育成や、参加型ローカルガバナンスに配慮する視点が生まれると、現地主導の社会的な構造変化がもたらされる可能性もある。

このように、1999年以降の約15年間、外部者の関わりの影響の中で紛争からの復興を進めてきたV村の事情を考察すると、NGO等市民社会組織を通じた市民社会支援の困難さと、現地アクターと外部者アクターの相互作用から引き出される新しい価値創造に向けての今後の可能性の一端が浮かび上がる。「ハイブリッドな平和構築」が、「リベラルな平和構築」の弊害を乗り越える万能な対応策とはいえないが、紛争後新しい社会変革に迫られる中で、現地住民と外部者との出会いが創発の起爆剤となりうる。その際国際アクターと現地アクターのパートナーシップの持ち方や現地のリーダーシップへの働きかけ次第では、相互作用や市民からの動きが活発になり、支援という枠組みを超えた市民社会構築の契機になる可能性がある。

#### 注

- 1) うち40%が10年以内に再発している。
- 2) Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, New York, July 19-21, 2005.
- 3) 詳細は、桑名恵(2007)『紛争後の援助がコミュニティの社会開発に及ぼす影響：東ティモールの事例から』博士学位論文、大阪大学大学院人間科学研究科。参照
- 4) National Statistics Directorate and United Nations Population Fund (2008) がまとめた2004年時の国勢調査データによる。
- 5) リキサ県4村において、半構造化インタビューは84名、フォーカス・グループ・ディスカッション(FGD)は、及び主要人物57人に対して実施した。
- 6) 無作為抽出法で実施しなかったが、紛争後の混乱による住民台帳消失等の事情で、住民台帳が整備されていなかったため、男女人口比、及び「村」の下の単位である「集落」人口比で割り当てるサンプリングを行った。
- 7) 各時代の回答において同等性があるかどうかの検定は、正規分布を前提としないノンパラメトリック法を用い、対応サンプルによる Wilcoxon の符号付き順位検定を行った。有意水準は0.05(5%)を適用した。

#### <参考文献>

- Administration for Local Government and Development (ALGD) (2003), *Timor Leste Local Government Options Study*, Dili: RDTL.
- Barnett, Michael and Thomas, G. Weiss (2011) *Humanitarianism Contested: Where Angels Fear to Tread*, Routledge Global Institutions.
- Belloni, Roberto (2001) 'Peace building in Bosnia and Herzegovina', *Journal of Peace Research*, Vol.38, pp.163-180.

- Collier, Paul, Hoeffler, Anke and Mans Soderbom (2008) 'Post-Conflict Risks', *Journal of Peace Research* 45 (4), pp.461-478.
- Development Assistance Committee (DAC) (1997) *DAC Guidelines on Conflict Peace and Development Cooperation*, Paris: DAC/OECD.
- Dibley, Thushara (2014) *Partnerships, Power and Peacebuilding: NGOs as Agents of Peace in Aceh and Timor-Leste*, Palgrave Macmillan.
- Hilhourst, Dorothea (2013) *Disaster, Conflict and Society in Crisis: Everyday politics of crisis response*, Routledge.
- Edwards, Michel (2004) *Civil Society*, Polity.
- Hoglund, Kristine. and Camilla Orjuela (2012) 'Hybrid Peace Governance and Illiberal Peacebuilding in Sri Lanka', *Global Governance*, 18 (1), pp.89-104.
- Hohe, Tanja (2002) 'The Clash of Paradigms: International Administration and Local Political Legitimacy in East Timor', *Contemporary Southeast Asia*, Vol.24. No. 3, pp.569-589.
- Kaldor, Mary (1999) *Old and New Wars: Organized Warfare in the Global Era*, Polity Press.
- 熊岡路矢、下田寛典 (2007) 「緊急人道援助と NGO」『グローバル問題と NGO・市民社会』明石書店。
- 桑名恵 (2007) 『紛争後の援助がコミュニティの社会開発に及ぼす影響：東ティモールの事例から』博士学位論文、大阪大学大学院人間科学研究科。
- 桑名恵 (2009) 「紛争後の東ティモールにおけるコミュニティと平和：平和なコミュニティ再建の広がりを目指して」『平和研究』第 34 号、日本平和学会、pp.91-111.
- Lederach, John Paul (1997) *Building Peace*, United States Institute of Peace.
- National Statistics Directorate and United Nations Population Fund (2008) *Priority Table for Liquica District*, NSD and UNFPA.
- Mac Ginty, Roger (2011) *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrid Forms of Peace*, Palgrave Macmillan.
- Office of Local Government and Development Liquica District (2002) *Profile of Liquica District*, Office of Local Government and Development.
- Orjuela, Camilla (2003) 'Building peace in Sri Lanka: A role of civil society', *Journal of Peace Research*, Vol.40, Issue 2, pp.195-212.
- Paris, Roland. (2004) *At War's Ends: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge University Press.
- Paffenholz, Thania and Spuk Christoph (2006) *Civil Society, Civic Engagement, and Peace Building*, Social Development Papers, No.36, World Bank.
- Social Development Department Environmentally and Socially Sustainable Development (2005) *Engaging Civil Society Organization in Conflict Affected and Fragile States: Three African Case Studies*, World Bank.
- United Nations (1996) *UN Inventory of Post-Conflict Activities*, United Nations.
- United Nations Development Planning (UNDP) (2015) *Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience Timor Leste*, UNDP.
- United Nations of Economic and Social Affairs (2004) *Issues Paper for the Session on Partnership and Civil Society: Roles and Capabilities in Conflict Prevention and Peace building*, United Nations.
- World Bank (1999) *Report of the Joint Assessment Mission to East Timor*, World Bank.