「新しい人道支援」が生み出す支援の格差

一東西ティモールにおける人道支援を事例として一

堀江 正伸

武庫川女子大学文学部英語文化学科 E-mail: m_horie@mukogawa-u.ac.jp

1. 問題提起

人道支援の対象となるような人々の前を、支援物資を満載したトラックが素通りしたら人々はどのような気持ちになるだろうか。これは2005年頃にインドネシアのティモール島に暮らす人々が経験したことである。トラックは、2002年にインドネシアより独立した東ティモール民主共和国から同じ島の西側に存在する飛び地オエクシ(Oecusse)へ向かっていた際、インドネシア領西ティモールを通過したのである。これは極端な例であるが、1998年の東ティモール独立に関する住民投票以来、関東地方より小さいこの島の東西に注がれた国際的な注目には大きな格差があった。

人道的なものを含む国際的な支援機関の多くは、二国間支援の場合に限らず、国際連合(国連)支援機関や他の国際機関も国家を基本的な単位としている。そのために、支援対象も国家を枠組みとして選択され、対象となる国とならない国の区別が生じるのは当然であるかもしれない。しかし人道支援の理念は、人道性に基づき、公平、中立に行うことである。

人道支援が理念どおりに行われなかったり、意図せざる負の効果をもたらしたりすることは「人道支援のジレンマ」として研究されてきた。例えばアンダーソンは、人道支援は社会の分断に沿って供与されることが多く、分断を一層深めかねないと批判する(アンダーソン 2006)。具体例としては、スーダンのダルフール紛争下では、紛争の被害者とされた人々は対象から外されたことで両者の溝が深まったことが指摘されている(堀江 2018)。人道支援の差異についてポルマンは、支援が出資

国や支援機関の都合に左右されることが原因だと指摘している。出資国に政治的関心がない場所やグループには支援が向かなかったり、支援機関同士の協働が難しいことにより支援に偏りが生じたりするというのだ(ポルマン 2012)。つまり、人道支援の政治化である。政治化する人道支援については、人道支援で強調される説明責任(アカウンタビリティ)とは、受益者に対してではなく出資国に対してであるとする手厳しい批判もある(Stein 2008, pp. 131-132)。

これらの人道支援への批判は支援対象者が何らかの基準で選別され支援に格差が生じることを問題としているが、本論は国際協力を受けて新たに設定された国境が選別の基準となった事例を取り上げる。格差が生じた理由を「支援が国家を枠組みとしているので致し方ない」と片付けるのではなく、その他の理由を明らかにし人道支援研究に新たな視点を示すことが本論の目的である。その他の理由とは、国際的な人道支援政策の変化である。

東西冷戦が終結し1990年代に入ると人道支援 政策の改革が指摘され始めるが、背景にあったの は人道危機の性質の変化である。冷戦後の多くの 武力紛争では、直接的な暴力行為に加え紛争に成 因する感染症の蔓延、栄養失調、飢餓、強制的避 難などの多様な形態の被害が生じ、人道危機は複 合化していったのである(上野 2012、p. 42)。国 連は東西冷戦後の1991年より矢継ぎ早に3回の 人道支援改革を行い、1997年には人道支援は国 連の主要な活動として追加された(1)。本論では冷 戦後の人道支援改革により変化した人道支援を 「新しい人道支援」とし、東西ティモール間に起 きた人道支援の格差が「新しい人道支援」により 引き起こされたのではないかとの仮説を立てて検 証を試みる。さらに、格差を和らげるために必要 となる視点についても考察してみたい。

本論が事例とするティモール島であるが、2002

年にインドネシアより独立した東ティモールに関する文献や研究は多くある一方、西ティモールに関する研究は限定的である。そのため西側は「東ティモールが独立した際に、同じ島でインドネシア領として残った場所」と表現した方が分かり易いかもしれない。東ティモール独立後もインドネシア領である西ティモールは、周囲の島々とともに東ヌサ・トゥンガラ州(Nusa Tenggara Timur: NTT)の一部であり、インドネシアでは開発が特に遅れている場所としてしばしば「取り残された場所(Daerah Tertinggal)」と表現される場所である。

1950年代に西ティモールを調査したオルメリ ング(Ormeling)は、限られた降雨や平坦な土 地の少なさから、西ティモールの環境はもともと 厳しく、開発を妨げる要因となっている。さら に、白檀を求めてオランダ人や華人がやってきた ことは厳しい環境に追い打ちをかけた。一方で彼 らが持ち込んだ医療は人口増加をもたらし、その 結果として住民は焼き畑農業へより依存するよう になった。こうして森林伐採が進み、環境がさら に悪化したと説明している (Ormeling 1957)。 1996 年に調査をしたカメオ(Kameo)も、西ティ モールの人々が潜在的可能性のない農業を継続し ているために環境破壊が深刻化していると指摘 し、少なくとも一定の教育が行われれば環境破壊 を伴う農業を止めるのではとしている (Kameo 1996)。直近の研究でも、個人が細々と行う農業 を組織立ったものとするため、組合を組織するた めの教育の重要性が再確認されている (Dewi and Yustikaningrum 2018)。このように時が止まっ たかのように同じ問題が繰り返し指摘され続けて いる西ティモールだが、インドネシア政府の開発 事業において重点課題地区となったり、大規模な 支援の対象となったりしたことはない。

本論では、まず初めにティモール島の歴史を概観し、東と西でそれぞれどのような支援が行われてきたかを整理する。その後「新しい人道支援」で重要視された事項を検討していく。最後に、「新しい人道支援」がどのように支援の格差に繋がったのか、また格差を和らげるためにはどのような視座が必要なのかを示す。

ティモール島概略─西と東に分かれた 背景

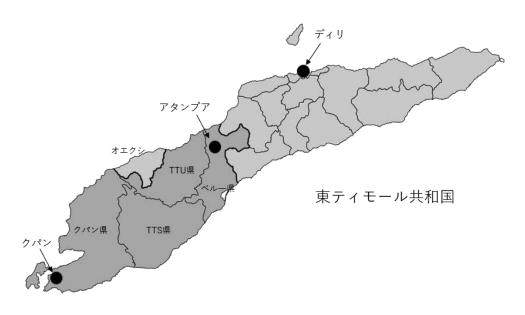
ティモール島といえば大半の援助関係者や国際協力分野の研究者は、2002年にインドネシアから独立した東ティモールを思い浮かべるだろう。一方、同じ島にある西ティモールの存在やそこに住む人々の様子はあまり伝わって来ない。西ティモールの東部、つまり東西ティモール国境付近には、東ティモールと言語(テトゥン語)や文化を共有する人々が住んでいる。では、東西の境界はどのように設定されたのだろうか。

(1) 東西分断の起源

ティモール島を含む東インドネシア地域をフィールドとしている人類学者フォックス(James Fox)は、2003年に『歴史を振り返り過去を見直す』という論文でティモールを一つの島として見直す試みをしている。その中でフォックスはティモール島の複雑な歴史を鑑み「混沌の中になんとか成立している」と表現している(Fox 2003, p. 2)。

ティモール島は14世紀の中国やジャワの記録に登場するが、最初に興味を持ったヨーロッパ人はポルトガル人であった。現在に至るまで西ティモールの東側三県(Belu、Malaka、TTU⁽²⁾)でカトリックが多く信仰されているのは、ポルトガル支配の影響である。また、ポルトガルがティモール島での本拠としていたのが、冒頭で紹介した東ティモールの飛び地オエクシである。1653年にはオランダも本格的にティモール島へ勢力を伸ばすべく、今日の西ティモールの中心都市である島最西端クパン(Kupang)へ進出した。ここからオランダ、ポルトガル両者のティモール島支配をめぐる争いが1世紀以上展開したのである。

1854年、両国は境界を明確にするリスボン条約を結び、ティモール島に「西」「東」の概念が初めて成立した。しかし、同条約はその後3回変更され、境界が現在の位置となったのは1913年である。つまり、今日の地理的形状で東ティモールがポルトガルの植民地であったのは、1913年から日本軍が侵攻する1941年までと、日本軍が撤退した1945年からインドネシアが侵攻した1975年までのごく限られた期間に過ぎない。



インドネシア・NTT州 西ティモール

図1 ティモール島地図

(出所) 筆者作成。

この分断が人為的に行われたことは、西ティ モールの宗教や言語からも見て取れる。西ティ モールは六つの県から構成されているが、先に述 べた東側三県の主要宗教はカトリックであり、西 側の三県 (Kota Kupang, Kupang, TTS⁽³⁾) では プロテスタントが優勢となっている。西ティモー ル域内における宗教の相違は、オランダ支配とポ ルトガル支配の境界が数度にわたり変更されたこ とに由来する。さらに、東ティモールと国境を接 する二つの県 (Belu, Malaka) では、東ティモー ルでリンガフランカとなっているテトゥン語が使 われている(4)。また東ティモールの飛び地オエク シおよび西ティモールの TTU では、ダワン語が 使われている。つまり今日の国境は、オランダと ポルトガルの境界線をめぐる攻防を経て合意され たもので、文化的、民族的な事情を反映していな いのである。

(2) 東ティモールで繰り返される支配

東ティモールのポルトガルによる植民地支配は 1975年まで続いたが、植民地を巡る考察で多く 指摘されるのは、間接統治とその現代への影響で ある。宗主国は支配に都合良く統治形態を再編 し、出来上がった「伝統的統治システム」は今日に至るまで安定した社会の構築に悪影響を及ぼしているとするもので、紛争地であるフィリピンのミンダナオや東ティモールにもあてはまる(Holsti 1996, p. 65; 山田 2016、p. 18; ブディアルジョ 1986、p. 3)。またポルトガルは、開拓されていない土地を有効活用するために人々を移動させるなどの政策を行い、民族的アイデンティを崩壊させていった(Fox 2003, p. 22)。つまり、植民地であった場所で今日「伝統的」「民族的」とされるものは、人工的に設定された国境と同様に本来の伝統や社会を反映していない可能性がある。

1974年4月24日にポルトガル国内で起こった 革命によりサラザール(Salazar)体制^⑤が崩壊 すると、ポルトガルは植民地の自決独立を容認す るようになる。これを受け、東ティモールに存在 した複数の政治団体が攻防を繰り広げたが、東 ティモール独立革命戦線は1975年11月28日、 独立を宣言するに至った。東ティモールの一回目 の独立である。

しかし、一回目の独立は、同年12月7日にインドネシアが侵攻したことによりわずか9日間で終了してしまう。インドネシアはこの侵略を独立宣言以前より計画しており、侵略動機についてブ

ディアルジョは次のように説明している。

民主的な隣接した国家が、国境越しの西チ (ティ) モールで暮らす人々、そして権威主義 的で残忍な抑圧体制のもとで暮らす近隣インド ネシア領の島々の人々への一つの例となること が恐れられた(ブディアルジョ 1986、p. 10)。

つまり、インドネシアは東ティモールに民主的な国家が誕生することで、西ティモールや近隣の島々へ同様の民主化運動が広がるのではという懸念を抱いたということである。

(3) 二度目の独立へ

インドネシア併合後の東ティモールで何が起こっているかはメディアで取り上げられることが稀であったが、東ティモールでは分離独立運動が根強く、インドネシア国軍はそれらに弾圧を加えていた(首藤 2003、p. 38;本名 2013、p. 70)。インドネシアは、分離独立運動がリラとの関係が疑われた住民が容赦なく投獄したとのことである(花田 2015、p. 80)。このような圧政により、首都ディリの人口は戦争や飢饉、疫病のために1975年の三分の二になってしまったとの報告もある(ケアリー 2000、p. 224)。アンダーソンは、東ティモールという国家像は、こうしたインドネシア支配の経験が共有されることによって創出されたと分析している(Anderson 1993)。

1991 年 11 月にディリで軍の発砲により多数の 死傷者が出た事件を撮影したビデオが世界中で放 映されたことを一つの契機に、東ティモールは国 際的な注目を集めた。このような事件が世界的な 関心を集めた背景には、冷戦後に人権と民主主義 への要求が国際社会で高まったことがある(首藤 2003、p. 28;ケアリー 2000、p. 232)。国際的な人権への関心の高まりとインドネシア批判は、インドネシア政府と軍の態度にも徐々に変化をもたらしていった。

東ティモール独立が一気に進んだ理由の一つは、1998年にインドネシアで30年以上続いたスハルト政権(1967~1998年)が終焉を迎えたことである。原因としては、1997年7月に発生したアジア通貨危機によりインドネシア経済が深刻なダメージを受けたことや、政権の汚職への批判があげられる(首藤2003、p.38)。国際的な人権、民主主義への関心はインドネシア国内の民主化運動も高揚させていたのである。

(4) 1999 年当時の人道・開発支援ニーズ東西差異

次章以降、東と西で行われた支援について説明するため、ここで1999年時点の両者の人道・開発支援のニーズを国際連合開発計画(UNDP)が発表している人間開発報告書内の数値で比較しておきたい。

1999年の平均寿命は、東ティモールでは57歳、NTT州では63.1歳となっている。また識字率では東ティモールでは40.6%に対しNTT州では81.2%⁶、通学平均年数は東ティモールでは3.8年、NTT州では5.7年と概して東ティモールの方が低い開発レベルであったように見える。しかし、5歳未満の栄養失調率を見てみると状況は違って見える。東ティモールで45%であるのに対してNTT州では38.7%と大差がなく、東ティモールと隣接するベルー県に至っては51.8%と東ティモールよりも深刻である。またそれぞれに設定された貧困線を下回る貧困層の割

我 「 八同用光に因する旧数 リ木四ノ 1 こ ルル取				
指標	東ティモール	インドネシア	NTT 州	ペルー県
平均寿命(年)	57. 0	66. 2	63. 6	63. 5
識字率(%)	40. 6	88. 4	81. 2	73. 4
就学年数(年)	3. 8	6. 7	5. 7	5. 0
5歳以下栄養失調率(%)	45. 0	30. 0	38. 7	51.8
貧困率(%)	29. 9	23. 0	46. 7	49. 9

表 1 人間開発に関する指数の東西ティモール比較

(出所) Timor Leste Human Development Report 2002 (UNDP 2001). Indonesia Human Development Report 2001 (UNDP 2002).

合は、東ティモールで 29.9% なのに対し、NTT 州では 46.7%、ベルー県では 49.9% に上る。この結果からは、西ティモールでは教育を受けても、所得に繋がる職業が不足していることが窺える。また NTT 州やベルー県のデータを見る上で重要なのは、インドネシア全体のデータとの比較である。1999 年にはインドネシア全体の識字率は 88.4% あり、貧困層は 23% である。

このような数字を見ると、決して西ティモールと比較して東ティモールの方が「貧しく」「低開発」であり、支援がより必要であったったとは言えないと同時に、NTT 州はインドネシア国内では取り残された地域となっていたことが分かる⁽⁷⁾。

3. 東ティモール―国際支援とその評価

(1) 東ティモールでの国際支援

東ティモール独立容認の動きは、国連がインドネシアとポルトガルを仲介し、インドネシア内で自治を得るか、あるいはインドネシアから独立するかを問う住民投票の実施に繋がった。ここから東ティモールへの国際的な支援は本格化した。東ティモールへの国際的な支援に関しては、豊富な実務的また学術的文献が存在するため、ここでは概要の紹介にとどめる。

国連安全保障理事会(安保理)は、住民投票のために国連東ティモールミッション(United Nations Mission in East Timor: UNAMET)を設置する決議を採択した(UN 1999a)。1999年8月8日の住民投票の結果、80%の投票者が独立を選択すると、インドネシア軍とインドネシア軍に支援を受けた民兵による破壊活動を行われ、人口の約三分の二に当たる50万人以上が移動を強いられることとなった。そのうち25万から28万人は州境を越えて西ティモールへ移動した(UNHCR 2004, p. 11)。

このような惨状に対応するため、安保理はまず 9月15日に多国籍軍の設置を認める決議を採択し (UN 1999b)、さらに10月25日に国連による 暫定統治を決定する安保理決議 (UN 1999c) を 採択した。この暫定統治ミッション (United Nations Transitional Administration in East Timor: UNTAET) は、2002年5月20日の独立まで継続した。UNTAETの任務は、領内全域における 安全の提供ならびに法と秩序の保持、有効な行政

の設立、市民的・社会的サービス開発支援、人道・復旧・開発支援の調整と執行の支援、自主政府のための能力構築支援、持続可能な開発のための条件を構築する支援だった。このような任務は、過去の暫定統治よりも広く、国連が法律・行政を含むゼロからの国造りをすることを意味した(島田 2011、p. 67)。

日本も UNTAET の支援を早々に決め、12月16日より東京で開かれた出資国会議において出資の発表を行った(The Government of Japan 1999)。内容は、UNTAET の人道・開発支援に関わる予算 5 億 2 千万ドル®のうち、1 億 3 千万ドルを負担するというものであった。人的貢献としては、国際平和協力隊(選挙監視団)延べ19名(内閣府 2001)、自衛隊施設部隊延べ 2,287名を派遣している(花田 2016、p.101)。

2002年5月17日、安保理は独立後に国連東 ティモール支援団 (United Nations Mission of Support in East Timor: UNMISET) を設立する 決議を採択し、5月20日の独立後も法執行能力、 警察の設立、対外的・対内的な安全保障の確保へ の支援を続けることとなった (UN 2002)。国連 による人道・開発支援も継続した。例えば国連世 界食糧計画 (WFP) は 2003 年までは緊急食糧支 援、2004年からは自然災害被害者への支援、母 子の栄養支援、学校給食支援、食糧・栄養関係の 行政のエンパワーメント支援などを今日まで続け ている (WFP 2019)⁽⁹⁾。国連難民高等弁務官事務 所(UNHCR)も西ティモールから帰還する人々 への支援や、強制移動に関する国内法の整備など の支援を継続した (UNHCR 2006)。二国間支援 も継続した。例えば日本は、平和構築のための政 府開発支援の枠組み内で、教育・人材育成・制度 作り、インフラ整備・維持管理、農村開発、そし て平和の定着へ重点を置き支援を行ってきた(外 務省 2010、p. 90)。その後、支援は環境問題や平 和教育とさまざまな分野に広がりながら継続し、 今日に至っている。

(2) 東ティモールでの国際支援への評価

東ティモールに対して行われた支援に関しては、おおむね良好とする評価が多い。2003年から2005年までの国連の東ティモール開発計画(10)は、冒頭で「UNTAET は東ティモールのインフラや不可欠な(行政)サービスを再構築し、民主的

な統治への基礎を敷いた」としている(UN 2002)。また首藤も「UNTAET は多くの政策を実施し、主権国家に必要な基本的な制度化を実現した」としている(首藤 2007、p. 24)⁽¹¹⁾。さらに UNTAET および UNMISET では受入国との信頼関係が築かれ、他の PKO が国内、国外に不安の芽を残すこともあるのに対し、東ティモールは ASEAN 諸国からの投資も期待され経済的にも成長の可能性があるとしているものもある(花田 2016)。

日本の支援に対しても評価するものが多い。 2010年に外務省が第三者に委託して行った『平 和構築のための支援の評価』によれば、PKOと の連携や治安部門での支援は小規模だが、緊急人 道支援、復興開発支援についてはニーズに応じた 支援を実施し、同国政府関係者、国民、出資国関 係者から高く評価されているとしている(外務省 2010、p. 94)。

4. 取り残される西ティモール

東ティモールが独立闘争を契機に国際的な注目を集めたのに対し、西ティモールに関する情報は多くない。本節では東ティモールと比して支援ニーズが低いわけではなかった西ティモールで行われた支援はどのようなものなのか、また国際社会の支援で新たに国境が設定されたことでどのような影響があったのかを紹介する。

(1) 保護から漏れた難民

まず1998年8月に東ティモールの独立が決まると、約30万人の住民が西ティモールへ避難し難民となった。UNHCRは避難民に毛布、蚊帳を配布し、健康に関するサービスを行うと同時に、複数設けられた避難民センターの運営を行った(UNHCR 2000a)。WFPも難民に食糧支援を行った。その後UNHCRは、東側の状況をテトゥン語で伝えるなどして帰還促進を中心に支援を継続した。しかし、元インドネシアの軍人や役人、あるいは民兵とその家族など親インドネシア派を中心に、2005年の時点で10万人以上が西側に留まった(International Crisis Group 2006, p. 2)。多くの難民が残留した背景には、独立反対派のうち武装グループが、帰還を妨げる行為を繰りかえしていたこともあった(林 2001)。

しかし西側に残る難民への支援は、2000年9月

急に打ち切られた。発端は、国境に程近い都市ア タンブアにあった UNHCR 事務所が独立に反対 するインドネシア民兵に襲撃され、職員3名が殺 害されたことである (UNHCR 2000b) (12)。事件の 背景は、国連や外国人は東ティモールの独立を不 当に後押しし、UNHCR は西ティモールに来た難 民の帰還を強要しているとみなされたことであっ た (青山 2000、pp. 27-28)。また、西ティモールは インドネシアでも最も貧しい地区の一つであり、 東ティモールと国境を接するベルー県での貧困は 一層深刻であったため、住民を無視して難民だけ を支援するのが難しかったという指摘もある(井 上 2016、p. 6)。UNHCR はインドネシア軍や警察 が暴動を止めなかったことへの抗議として西ティ モールからの撤退を決めた。WFPや国際 NGO といった国際支援機関もこれに続き、西ティモー ルへの国際的支援は無くなったのである。

支援の止まった難民キャンプを 2002 年に訪れた青山は、ボロボロのビニールシートで葺かれた小屋に 5、6 世帯が同居する例もあり、マラリアや下痢、呼吸困難など本来であれば治療可能な病気で命を落とす子供や、産後に死亡する女性も多かったという(青山 2002、pp. 62-63)。そうした人々への国際的な支援をさらに難しくしたのが東ティモールの独立である。独立にともない、帰還せず西ティモールでインドネシア国籍を選択した人々は、難民保護の国際的枠組みから外れることとなったのである(Internal Displacement Monitoring Center (IDMC) 2010, p. 3)。

その後、2005年にUNHCR は西ティモールへ 戻り、一年足らずの期間、インドネシア政府と協 力して定住用住居の建設支援を行った(UNHCR 2006)。その間に80箇所の土地にベニヤ板やトタ ンを用いた家が次々と建てられ、5万5千人の 人々が入居した(IDMC 2010. p. 4)。しかし、こ うした定住地の多くには問題があった。定住用の 土地はインドネシア政府、UNHCR、土地を実際 に管理するスク (Suku) と呼ばれる氏族が交渉 し確保されていった(13)。しかし同じくスクによっ て管理されていた耕作地は、新しい住民に割り当 てられなかった。町に近い定住地であれば仕事に 就ける者もいたが、大抵の定住地は町から離れて おり、多くの定住者は生計を立てる手段を得られ なかった (IDMC 2015, p. 3)。西ティモールで人 道支援機関職員として勤務していた筆者も、こう した定住者に一時しのぎの物品は配布したが、

「この先どうするのですか?」とは最後まで聞けなかった。

難民問題の恒久的解決方法には、自主帰還、庇 護国における社会統合、そして第三国定住の三つ があり、現在 UNHCR はこのうちどれが最適で あるかは場合によって異なり、三つは補完的であ るとしている (UNHCR 2021)。しかし、当時 UNHCR は帰還が最良の解決策と考えており、西 ティモールの難民支援も帰還に重点を置いたもの となっていた。この背景として考えられるのが 1990年代から人権の保護は国家の責任であると いう認識が国際的に再確認され、難民レジームが 変化したことである。つまり難民を庇護国で支援 するのではなく、出身国で難民となることを防ぐ 人道支援が重視されていたのである(三浦2006、 pp. 219-227)。ティモールにおける UNHCR の難 民支援は、これに合わせて受入国つまりインドネ シアより、帰還先つまり東ティモールで開発支援 を行うことにシフトしていた (黒澤 2018、p. 123)。

筆者は現在、西ティモールを事例として人類学 的なフィールドワークを用いて持続可能な開発目 標に関する研究を進めている。そのための調査と して、2019年9月、クパン県にあるかつての定 住地を訪れたが、そこにはもう誰も住んでいな かった。付近で聞き取り調査をしていると、別の 集落を紹介された。そこでは元定住者の12家族 が農業を営みつつ、それぞれの簡易な住宅で暮ら していた。筆者は集落の中心にあるあずまやのよ うな場所に通され、座って自身の西ティモール訪 間の理由やかつて定住地での支援を担当したこと などを一つの家族の代表と話し始めた。すると 次々に人々が寄ってきて、8人から蒸かしたサツ マイモを食べながら2時間程度話を聞くことと なった。インフォーマントは男性が3名、その妻 3名、一つの家族の息子2人であり、インタ ビューは事前に用意した質問をするのではく、会 話中に情報を得るというインフォーマルな形式で

彼らの定住後に関する話をまとめると、2005年にUNHCRが去った後、耕作地を持たない彼らは定住地で生活を営むことができず、遊休地へ移動し耕作を始め少量の農作物を仲買人経由で市場に出すことによって細々と生計を立てたとのことである。彼らが遊休地を使用することは不法占拠であるため土地所有者に土地返却を迫られたこと

もあったそうだが、産み出された生産性への対価を求め交渉を繰り返したところ、土地所有者は今のところ元難民の居住と耕作を黙認しているという。また、それだけでは生計が立てられずバリへ出稼ぎに出ている子供もいるとのことである。このように避難後15年が経つ今日に至るまで、彼らの生活は不安定なままである。最後に東ティモールにある彼らの耕作地はスクが管理していることを教えてくれた際には、望郷の念も感じられた。

(2) 西ティモール住人への支援

2005年5月、WFPもUNHCRとともに西ティモールへ戻り、2000年にUNHCR職員が殺害されたアタンブアにも事務所を構えた。また国連機関への出資国であるオーストラリア国際開発庁や、国連機関のパートナーとなる国際NGOも事務所を再開した⁽¹⁴⁾。UNHCR以外の支援機関の一番の懸念は、当時深刻さを増していた栄養失調である。降雨量が減少し、また降雨パターンが変化していたことより、食料生産力が低下していたのである。特に子供の栄養失調は深刻で、60%の子供が慢性的な栄養失調であったする報告もある(OCHA 2008)。

こうした状況をうけ、WFPは二つの事業を実施した。一つ目は、直接栄養失調に働きかける事業で、栄養価の高いビスケットを小学校や保健所、地区ごとに形成されている妊産婦、母親のグループで配布するものであった。二番目は、村々で住人が農業生産性を向上させると見込まれる簡易インフラを計画・立案し、作業に携わった人々に労働量に応じた米を支給するというものであった。前者の出資国はオーストラリアであり、後者は日本であった。

ビスケット配布はクパンと TTS 県のみで実施できた。簡易インフラ事業は西ティモール全域をカバーしたものの期間が3年と短く、実際にどの程度食料不足を改善したかは確認できない。さらに簡易インフラ事業は、耕作地で行うことが前提であるため、耕作地を持たない元難民は支援対象に含まれていなかった。これが前節で、元難民には一時しのぎの支援しかできなかったとした原因である。

(3) 新国境による分断

最後に新しくできた国境付近の人々の生活の一端を紹介しておきたい。東ティモールがインドネシアの東ティモール州であった頃は、州境を越えて結婚式や儀礼の際に人々が集うことは普通であった。ところが、州境は「国境」となったため、パスポートや入国に必要な手数料を払って入国することとなり、かつてのような気楽な往来はできなくなってしまった(15)。

自由に往来ができなくなってしまったことは、経済にも影響をおよぼしている。もともと東ティモールの飛び地であるオエクシの人々の生活物資は西ティモールTTU県から入っており、両地区の経済は一体と言っても過言でないようなものだったからである。また双方の農地はスクで管理されており、植民地の境、インドネシアの州境、そして国境と意味が変化していった境界線の「向こう側」に農地を持っている農民もいるのだ。オエクシと西ティモールの国境は、同じ文化を持つ人々、同じ言葉を話す人々、さらに深刻なのは家族や親戚を分断する国境となったのである。

一方で人々は、経済的なつながりを東ティモール独立後も維持しようとしてきた。ティモールの人々の生活に必要な灯油は国境付近ではインドネシアから持ち込まれたものが多く、それは現在まで続いている。また逆に東ティモールからは農作物が持ち込まれることもある。極端な例では、より良い教育を求めてインドネシア側の学校へ通う人や、病院へ行く人もいるとのことである。しかしこうは、秘密裡に国境を越えるのである。しかしこうした「密航者」は国境の警察や軍人に密輸量に応じた賄賂のような金品を渡しているのだが、警察やあらの視察や密輸阻止作戦が行われると、警察や軍人は密航者を捉え、賄賂でとった物品を押収物のようにメディアに晒すという(森田 2016、pp. 241-243)。

井上は、国境が新設されたことにより生じた別の事例を紹介する。東ティモールでのフィールドワーク中に居候した家は女性が切り盛りしており、家族は西ティモールのクパンに住む夫を時折訪れるとのことである。しかし、夫が西ティモールにいるということで、彼女ら一家は東ティモールでは周辺からいくぶん距離のある存在のように感じられると井上は考察している(井上 2016、p. 4)。本章では、東ティモールで各種支援が継続して

行われている間に、西ティモールで起きていたことの一端を紹介した。元難民たちには何の国際的援助もなく自助努力のみでゼロから生活基盤を築いてきた。また、西ティモール人のなかには、分断されても「向こう側」にいる親戚、知人となんとか繋がり、秘密裡に経済活動を行う者がいる。また「向こう側」に家族がいることを後ろめたく思う東ティモール人もいる。分断の影響は、東ティモール独立後20年近くが経つ今日まで続いているのである。

5. 「新しい人道支援」で重要視されたこと

「はじめに」で述べた通り、本論は東西ティモー ルにおける人道支援の格差は、「新しい人道支援 | に成因しているとの仮説を立てている。人道支援 の歴史は長く、世界情勢や政治状況によって常に 変化してきた。しかし本論で「新しい人道支援」 と表現しているのは、冒頭で説明したとおり冷戦 終結後の人道危機の複合化に対応すべく行われた 改革後の人道支援政策である。その時期の人道支 援政策の改革について、バーネットは、開発支 援、平和構築との結びつきを強化しようとするこ とに特徴があるとしている (Bernett 2011, p. 169)。本論が事例としているティモール島、特に 東ティモールにおいては開発支援、平和構築が人 道支援とともに行われていた。そこで、本論にお いても人道支援と開発支援、平和構築それぞれと の連携がどのように行われてきたかを基礎に分析 を進めたい。

1991年に国連で人道支援改革が開始された背 景には、湾岸危機に際してイランのクルド人に人 道危機が生じ、人道支援における調整の重要性が 国際社会において認識されたことがあった(外務 省 2016)。1991 年にフセイン政権の攻撃より避難 したクルド人が、トルコの入国拒否を受けてイラ ン国内で避難民となった。しかし彼らは国境を越 えていなかったため、彼らへの支援は国内問題で あり国際的な問題を対象としてきた人道支援シス テムが機能しないという事態が起きた。つまり冷 戦後の人道危機の特徴は、人道支援が行える人々 とそうでない人々を生み出してしまうということ であった。このような状況を改善するために、 1991年12月国連は『国連緊急人道支援の調整 (コーディネーション)を強化する』と題された 総会決議 46/182 (UN 1991) を採択し、人道支

援改革を始めたのである。

(1) 人道支援と開発支援の連携

総会決議 46/182 では人道支援は自然災害とその他の緊急事態の被害者のために人道性、中立性、公平性を持って行うべき活動としたうえで⁽¹⁶⁾、①自然災害被害の防止強化、②自然災害への備えの強化、③人道支援機関が緊急事態に迅速に対応するための体制強化、④人道的ニーズの統合的な発信(統合人道アピール)、そして⑤人道支援機関間の調整とリーダーシップの在り方を見直すものであった。

決議は、人道支援と開発支援の連携を進めるための改革も含んでいる。「救援から復興および開発への連続」と題された節では、人道支援は復興支援や長期的な開発支援を助けるものであるべきで、開発支援関係の国連機関は人道支援の早期から加わるべきであるとする。人道支援と開発支援の連携が明文化されたことにより、UNDPなど従前は開発支援を担当してきた機関も人道支援現場で活動するようになった。また1990年代前半にはUNHCRも難民の出身国における帰還先支援として復興支援を、WFPや国際連合児童基金(UNICEF)も開発支援的プロジェクトを次々と立案、実施していった(黒澤2018;Gómez and Kawaguchi 2018)。

その後、人道支援と開発支援の連携は模索され 続けており、2016年5月にイスタンブールにて 開催された世界人道サミットでも議題になってい る。サミット開催の背景は、大規模化する自然災 害や急速に進む人口増加や深刻な貧困は人道支援 をより複雑化、大規模化、長期化させ、国際社会 の結束がより必要とされたことである。また、人 道支援が変化を求められるなか、資金の不足も懸 念されていた。サミット準備段階の同年2月、各 国政府、国際機関、NGO など人道支援関係機関 に誓約要請を含むサミットの議題『人道への課題』 (UN 2016) が国連事務局長に提出された。『人道 への課題』では国際社会の五つの責任を明確にし つつ整理されているが、そのうちの一つの責任は 「人々の生活を変えよう:届けることから必要性 を終わらせることへ」であり、開発支援との連携 強化の必要性がサミットでも確認された。

サミットでは「人道への投資」つまり資金提供 についても協力も議題となったが、とりわけ開発 や危機軽減活動に対する出資への一層の協力を呼び掛けている。その結果、人道支援の出資形態は、従前の単年度ベースでなく、より長期的な事業を促進するため複数年度ベースで行うことが合意文書であるグランド・バーゲン(重要取引)に盛り込まれた。

このような動向を背景に、出資国も人道支援と開発支援の連携を意識した資金供出に取り込んでいる。例えば、経済協力開発機構(OECD: Organization for Economic Co-operation and Development)は2017年に『人道と開発の一貫性』(OECD 2017)という文書を発行、出資国に「家庭やコミュニティに着目する人道支援」と「国、制度造りに注目する開発支援」に理論的な結び付けや一貫性を持たせるような出資を促している。

(2) 平和構築との連携

「新しい人道支援」で開発支援と並んで連携が重要視されてきた支援が平和構築である。先にOECDが人道支援と開発支援の一貫性の重要性について発行した文書に触れたが、ここでの開発とは「国、制度作り」が主眼となっており、平和構築の分野と関わってくる。本節では、人道支援と平和構築の連携について、国連の平和維持活動に関連して発行された三つの文章を見直すことで整理しておきたい。

冷戦後の世界情勢は、平和維持活動に変化を 迫った。そこで登場したのが平和構築という概念 であり、1992年当時国連事務総長ブトロス・ガ リが発表した『平和への課題』(UN 1992)で使 われたのが始まりとされている(Hoshino and Kawaguchi 2018, p. 41)。『平和への課題』では、 国際社会が行うべき武力紛争への対応として①紛 争が起こる前に紛争そのものを予防する平和外 交、②紛争を停止させる平和創設、③いったん回 復した平和を保つ平和維持を掲げている。つまり 紛争への対応のあり方を、事前、最中、事後と段 階的に示したのである。そのうえで、平和構築と は紛争後に再び紛争へ戻ることを防ぐしあ平和を 強化し固定化する仕組みを見つけ出し支持する活 動としている(UN 1992, Para. 21)。

『平和への課題』で示された三段階のうち、人 道支援は予防外交と平和維持の段階で登場する。 予防外交の段階では、紛争以前の国連要員の展開 について、公平に実施される人道支援は軍隊、警 察、民間人によるものを問わず生命を救い、安全を創りだすために重要であるとする (UN 1992, Para. 29)。また紛争後の平和構築においては、人道支援は他の経済的、社会的、文化的な支援(つまり開発支援)とともに平和を耐久性のあるものとし、紛争を再発させないために行われるべきとしている (UN 1992, Para. 57)。

次に触れておきたいのが2008に国際連合平和 維持活動局 (United Nations Department of Peacekeeping Operation: UNDPKO) が発行した 『国連平和維持活動―原則と指針』である(UND-PKO 2008)。『国連平和維持活動—原則と指針』 は、平和と安全保障に関連する活動を紛争予防、 平和創出、平和維持、平和施行、そして平和構築 に分類しており、それぞれが強め合っているとす る。この文書が強調していることの一つに統合ア プローチがある。既述のような分類において紛争 から復興しようとする国をサポートするために は、さまざまな主体の活動が必要となる。そこ で、統合アプローチでは、平和維持活動と同じ国 で活動する国連機関が協働することで効率性の向 上を図る。具体的には、1991年の人道支援改革 で人道支援機関が協力して発行することとなった 『統合人道アピール』や、開発支援機関間の調整、 連携を促す目的で被支援国別に作成されている統 合計画である『開発支援枠組み』との繋がりを積 極的に模索するべきだとしている(UNDPKO 2008, pp. 53–56)

最後に持続する平和について述べておきたい。 持続する平和は、紛争に影響された国々を戦略的 で統合的に支援する政策を検討するために平和構 築委員会が 2015 年に発表した『持続する平和の 課題』(UN 2015a)と題したレポートで打ち出され、その後 2016 年には安保理および総会で採択 (UN 2015b)された。決議では、持続する平和は 紛争防止、激化、継続、再開を根底にある問題に 対応しつつ復興、再建、開発へ前進することまで を含んだ幅広い活動で実現できるものとしつつ、 平和構築の範囲を広げた。カワグチとホシノは、 紛争予防、紛争解決、平和維持、平和構築そして 長期的な開発が段階ではなく連携とされたと分析 する (Hoshino and Kawaguchi 2018)。

本章においては、冷戦後の人道支援と開発支援、平和構築との連携の変化を整理した。従前紛争地における人道支援は、紛争の影響を受けた人々へ必要不可欠な物品やサービスを提供する活

動として認識されていた。しかし、冷戦後に生じた紛争の変化は人道危機を複合化し、人道支援を 長期化させた。それに伴い国際社会では、人道支 援がどのように物品やサービスの提供を越え人道 危機に対するリスクや人々の脆弱性を軽減させ得 るか、つまり人道支援と開発支援、平和構築との 連携が検討されてきたのである。

(3) 「新しい人道支援」が生み出す支援の格差

本論が取り上げている東ティモールで展開された平和構築は、国造りを目指した新しい平和構築のテストケースとされている(花田 2015、pp. 3-6;Tanaka and Honda 2018, p. 51)。また、紛争後15年間人道支援、開発支援、そして持続する平和という道のりを辿ったことに鑑みて、まさに開発支援、平和構築との連携が強化された「新しい人道支援」の初期の事例であったのである。しかし、その間西ティモールでの支援は限定的であり、東西両者が受けた支援には格差が生まれた。

格差の背景としては、もちろん東は紛争状態であり、西は「平和」だったことがあげられる。独立闘争から平和構築へ続く一連の国際的支援でプレセンスが高まった東ティモールでは現在に至るまで人道支援、開発支援が行われている。一方紛争がなく単に貧しい西ティモールが国際支援の対象になることはない。国別の経済的、社会的指標においても、経済発展を遂げるインドネシアにあって西ティモールや他の貧しい場所の苦境は埋没してしまう。支援がインドネシアに向いたとしても、資源もなく、経済的ポテンシャルもあるとは言い難い西ティモールは、出資国やインドネシア政府が高い優先順位を付けることはないのである。

東ティモールに支援が必要な状況であることは、経済、社会指数や支援機関の活動計画から十分理解できる。しかし、状況に応じて支援を決定しているのであれば、西ティモールにも支援が検討されても不自然ではない。仮に東ティモールでも分争がなく平和構築が必要でなかったなら、20年もの間、各種支援、特に人道支援の対象であり得ただろうか。東ティモールで支援が継続している背景には、単に支援を必要としている状況してあるということの他に、平和構築が必要となった国できまざまな意味における安全保障を脅かす原因を絶つということに国際社会のコンセンサスが得られているからであろう。一方で、東西で生まれ

た人道支援の差は、人道性、中立性、公平性という原則に照らして課題が残るものである⁽¹⁶⁾。特に、本論で紹介した難民への人道支援の打ち切りは非中立性の現れであり、人道支援が政治化しているとの批判を免れない。

6. むすびにかえて—行われるべきだった 周辺への配慮

ここまで、平和構築、人道、開発支援の連携の 模索がどのようにされてきたか、また連携の試み の中で総合的な支援が行われた東ティモールと、 国際的な脚光を全くと言っていいほど浴びなかっ た西ティモールでの支援の格差を紹介してきた。 特に難民支援においては、東側を中心とする支援、 つまり帰還促進や帰還先での開発支援が重視され たため、支援に対する反発や支援から取り残され る人々を生み出す結果となった。端的に述べれば 「新しい人道支援」は、支援されるべき人々とそ うでない人々を二分する結果となったのである。

独立、そして国境の成立は東ティモールの住人 達が自ら選んだことである。また国家は、二国間 はもとより多国間であっても、支援の基本的枠組 みであり続けるだろう。しかし、隣国に事務所を 構える同じ支援機関が協力し、両サイドの支援を 調整することは可能なのではないだろうか。ま た、「新しい人道支援」の一環として設立された 国連人道問題調整事務所 (OCHA) は、国境の両 サイドの国連機関に対して、一方の人道ニーズの み応えるのではなく、両サイドのニーズを分析し 支援することを促すべきである。より具体的に は、本論で紹介した平和構築の統合計画、人道支 援の統合人道アピール、開発支援の開発支援枠組 みを策定する際に、周辺国との社会、経済といっ た分野における繋がりとその変化に関する情報を 支援機関に提供することもできるだろう。

本論で紹介したとおり、ティモール島における 東西の分離は、植民地宗主国の違いがそもそもの 原因であり、国境は文化、社会を横断する形で引 かれている。だからこそインドネシア政府は、東 ティモールの一度目の独立に際に西ティモールや 近隣諸島に及ぶ影響を危惧し、侵攻に踏み切った という過去もある。両者が共有する伝統や文化 は、2002年の独立以来国境が平和に保たれてき た期間よりはるかに長期間続いていたものであ り、東内部の平和構築とともに西との関係再構築 が行われれば、平和はより強固になるのではない だろうか。

本論から見えることは、グローバル化とともに出現した問題に対応しようと模索された「新しい人道支援」ではあるが、今後もう一段踏み込んで支援が基準としてきた国家や国境という枠組みローバル化を求められているということではなかろうれているということではなかのの場所の一部分が独立した際の国家建設、平和構築では、両サイドの経済、社会的脆弱性、文化、歴史、伝統を考慮し「線で切る支援」で格差を明確にすることより、「面で捉える支援」へ移行しむしろ格差を生じさせないようにすることが、より持続する平和の実現に寄与するはずである。

注記

- (1) 従前は国際の平和の維持、人権の保護、経済・ 社会開発の促進、国際法の発展。
- (2) 正式名称は Timor Tengga Utara である。
- (3) 正式名称は Timor Tengga Seletan である。
- (4) マラカ県は2012年12月にベルー県より分離、 設立された。
- (5) 1933 年から 1974 年まで続いた保守的権威政権である。
- (6) 東ティモールと国境を接するベルー県では 73.4%であった。
- (7) この段落の数字は、インドネシアの 2001 年版、 東ティモールの 2002 年版人間開発レポートより それぞれ収集した (UNDP 2001; 2002)。
- (8) 内訳は人道支援へ1億5千万ドル、復興・開発 支援に3億7千万ドルであった。
- (9) WFP の 1999 年から 2020 年までの東ティモール への支援は1億1千万ドルである。
- (10) United Nations Development Assistance Framework。発展途上国支援のコーディネーションを目的として策定される枠組みである。
- (11) 首藤はこのように UNTAET の活動を評価する 一方で、司法制度の構築は達成できなかったと している。
- (12) UNHCR の事故報告書は、8 月より緊張が高まりできる支援が少なくなっていたにも関わらず、西ティモールの国際職員の数が多すぎたと報告している(UNHCR 2000b, p. 18)。
- (13) 土地がスクにより管理されているのは、東ティモールも同様である。

- (14) 東ティモールのディリが国家の首都、西ティモールのクパンは州都に過ぎないという差はあるが、ディリには20の国際機関が事務所を構えたのに対し、西ティモールに事務所を構えたのは4機関であった。そのうち2機関は2005年のみ存在した。
- (15) 現在は、家族が国境を挟んで居住している場合 には、特別な通行証が発行されている。
- (16) この人道支援原則は、1955年に制定された赤十字の諸原則 (The Red Cross Principle) を基に、1965にウィーンで開かれた第20回赤十字国際会議にて採択された赤十字の基本原則宣言 (Proclamation of the Fundamental Principles of the Red Cross) から採用されたものである。

参考文献

- 青山有香、2000、「西ティモールの国連職員襲撃事件」、『週刊金曜日』、336号、27-29頁。
- 青山有香、2002、「東ティモール独立の陰で援助を絶 たれる10万人もの難民」、『週刊金曜日』、397 号、61-63頁。
- アンダーソン、メアリーB、2006、大平剛訳、『諸刃の援助―紛争地での援助の二面性』、明石書店。
- 井上浩子、2016、「東西ティモールを生きる人々一占 領と分断のあとで」、『ワセダアジアレビュー』、 No. 18、4-9 頁。
- 外務省、2010、『平成22年度外務省第三者評価 平 和構築のための支援の評価(第三者評価) ―報 告書』。
- 外務省、2016、「世界人道サミットとは一人道支援の 今」、『わかる世界情勢』、147号。https://www. mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol147/ index.html (2020年11月28日)。
- 上野友也、2012、『戦争と人道支援―戦争の被災をめ ぐる人道の政治』、東北大学出版会。
- 黒澤啓、2018、「難民問題に対する人道支援と開発援助の連携の現状と課題」、『国際開発研究』、第27巻、第2号、123-138頁。
- ケアリー、ピーター、2000、「この真実を力に一歴史 家の責任として」、『世界』、681号、224-237頁。
- 島田弦、2011、「平和構築における法制度改革一東 ティモールの司法制度構築を事例として」、『国 際開発研究』、第20巻、第2号、65-68頁。
- 首藤もと子、2003、「東ティモールの国家形成と紛争 予防の課題」、日本国際問題研究所編、『平成 15 年度外務省委託研究「紛争予防」』、37-50 頁。

- 首藤もと子、2007、「東ティモールと平和構築の逆説」、日本国際問題研究所編、『国際問題』、No. 564、22-33 頁。
- 内閣府、2001、『東ティモール国際平和協力業務 (2001 (平成13) 年)』。
- 花田吉隆、2015、『東ティモールの成功と国造りの課題―国連の平和構築を越えて』、創成社。
- 花田吉隆、2016、「東ティモールのケースに見る PKOの成功要因」、『防衛大学校紀要(社会科学 分冊)』、第113 輯 (28.9)、88-109 頁。
- 林やよい、2001、「西ティモール難民キャンプの一年」、『世界』、2001年1月号、297-302頁。
- ブディアルジョ、C・リオン、リエム・S、1986、東チモールの独立に連帯する会訳、『地図から消された東チモール―インドネシアの侵略 続く抵抗』、アリエス書房。
- 堀江正伸、2018、『人道支援は誰のためか―スーダン・ダルフールの国内避難民社会に見る人道支援政策と実践の交差』、晃洋書房。
- ポルマン、リンダ、2012、大平剛訳『クラシス・キャラバン―紛争地における人道援助の真実』、東洋経済新報社。
- 本名純、2013、『民主化のパラドックス―インドネシ アにみるアジア政治の深層』、岩波書店。
- 三浦聡、2006、「人権」、山田高敬・大矢根聡編、『グローバル社会の国際関係論』、有斐閣、210-249頁。
- 森田良成、2016、「「ねずみの道」の正統性―ティモール島国境地帯の密輸に見る国家と周辺社会の関係」、『白山人類学』、第19号、225-248頁。
- 山田満、2016、「東南アジア・同境界地域の紛争解決 と平和構築」、『国際政治』、第185号、17-32頁。
- UNHCR、2021、「恒久的解決策」。 https://www.unhcr. org/jp/durablesolutions(2021年3月21日)。
- Anderson, Benedict. 1993. "Imagining East Timor." Arena Magazine. No. 4. https://arena.org.au/ informit/imagining-east-timor/ (March 26, 2021).
- Bernett, Michael. 2011. Empire of Humanity: A History of Humanitarianism. New York: Cornell University Press.
- Dewi, G.D.P. and Yustikaningrum, R.V. 2018. "Improving Food Security Empowerment in Indonesia-Timor Leste Border." *Earth and environment Science*. Vol. 126. pp. 1–13.
- Fox, James J. 2003. "Tracing the path, recounting the past: historical perspectives on Timor." Fox, James J and Soares, Babo D, eds, *Out of the*

- Ashes-Destruction and Reconstruction of East Timor. Canberra: ANU Press. pp. 1–27.
- Gómez, Oscar A. and Kawaguchi, Chigumi. 2018. "A Theory for the Continuum: Multiple Approaches to Humanitarian Crisis Management." Hanatani, Atsuhi, Gómez, Oscar A., and Kawaguchi, Chigumi, eds. Crisis Management Beyond the Humanitarian - Development Nexus. Oxon: Routledge. pp. 15–36.
- Holsti, Kalevi J. 1996. *The State, War and the State of War.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoshino, Toshiya and Kawaguchi, Chigumi. 2018. "The Continuum in the Management of Armed Conflict: An Overview." Hanatani, Atsuhi, Gómez, Oscar A., and Kawaguchi, Chigumi, eds. Crisis Management Beyond the Humanitarian - Development Nexus. Oxon: Routledge. pp. 41–50.
- IDMC. 2010. "Durable solutions still out of reach for many "new citizens" from former East Timor province." https://www.refworld.org/pdfid/4c76113a 2.pdf (November 28, 2020).
- IDMC. 2015. "Forgotten displacement: why it's time to address the needs of West Timor's protracted IDPs." https://www.internal-displacement. org/sites/default/files/publications/documents/201507-ap-west-timor-brief-en.pdf (November 28, 2020).
- International Crisis Group. 2006. "Managing Tensions on the Timor-Leste/Indonesia Border." https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ E9E336DBCE15253FC1257164004B9E82-icg-tls-04 may.pdf (November 28, 2020).
- Kameo, Daniel. 1996. "Social economic Problem in Agricultural Development in East Nusa Tenggara and East Timor." Ekonomi dan Keuangan Indonesia. Vol. 144. No. 1. Badan Kebijakan Fiskal. pp. 33–53.
- OCHA. 2008. World Food Day: West Timor farmers fighting climate change, severe malnutrition.
- OCHA. 2020. Global Humanitarian Overview. Geneva.
- OECD. 2017. Humanitarian Development Coherence. Paris.
- Ormeling F.J. 1957. The Timor Problem: A Geographical Interpretation of an Underdeveloped Island. Groningen: J.B. Wolters.
- Stein, Janice G. 2008. "Humanitarian Organizations: Accountable-Why, to Whom, for What, and

- How?" Barnett, Michael and Weiss, Thomas G., eds. *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics.* New York: Cornel University Press. pp. 124–142.
- Tanaka, Yukako S. and Honda, Tomoaki. 2018. "Should the 'Continuum' for Peacebuilding Focus on Development or Conflict Prevention?" Hanatani, Atsuhi, Gómez, Oscar A., and Kawaguchi, Chigumi, eds. Crisis Management Beyond the Humanitarian - Development Nexus. Oxon: Routledge. pp. 51–74.
- The Government of Japan. 1999. *Japan: Announce-ment on the Donors' Meeting for East Timor (News Release)*. https://reliefweb.int/report/timorleste/japan-announcement-donors-meeting-east-timor (October 24, 2020).
- UN. 1991. United Nations General Assembly Resolution A/Res/46/182: Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations.
- UN. 1992. United Nations General Assembly, Security Council, An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping A/47/277 -S/24111.
- UN. 1999a. United Nations Security Council Resolution S / Res / 1246.
- UN. 1999b. United Nations Security Council Resolution S/Res/1264.
- UN. 1999c. United Nations Security Council Resolution S/Res/1272.
- UN. 2002. United Nations Security Council Resolution S/RES/1410.
- UN. 2015a. The Challenge of Sustaining Peace. New York.
- UN. 2015b. United Nations General Assembly, Security Council A/69/968-S/2015/490.
- UN. 2016. United Nations General Assembly Agenda for Humanity A /70/702.
- UNDP. 2001. Indonesia Human Development Report 2001: Towards a New Consensus -Democracy and Human Development in Indonesia.
- UNDP. 2002. East Timor Human Development Report 2002: Ukun Rasik A' an The Way Ahead.
- UNDPKO. 2008. United Nations Peacekeeping Operation: Principles and Guidelines.
- UNHCR. 2000a. Timor Operation, 2000.

UNHCR. 2000b. Summary of the Inquiry into the Deaths of Three UNHCR Staff Members in Atambua, Indonesia, On 6 September 2000.

UNHCR. 2004. Country Operations Plan Timor Leste

Planning Year 2004.

UNHCR. 2006. Country Operations Plan Timor Leste - Overview Planning Year 2004.

WFP. 2019. 20 years of WFP Operation in Timor-Leste.

Abstract

Assistance Gaps Caused by New Humanitarian Assistance: Case Study in Humanitarian Assistance in the Island of Timor

Masanobu HORIE School of Letters, Mukogawa Women's University E-mail: m horie@mukogawa-u.ac.jp

The international humanitarian assistance scheme has been reformed during the last three decades since the end of the Cold War. Due to the increase of internal warfare in the post-Cold War period originating from differences in social factors such as ethnicities, languages, and cultures, humanitarian assistance was required to transform from simply delivering goods and services for victims to addressing the root causes of conflicts. In order to do so, the international community has been discussing how to reinforce continuum from peace building to humanitarian assistance, then to development assistance.

While some negative impacts by new humanitarian assistance have been pointed out such as the politicization of humanitarian assistance may be accelerated, the author rather takes the transformation as progress from his experience in actual humanitarian operations which is supposed to be politically agenda free. In order to combat increasing humanitarian crisis with limited resources, taking into consideration how to end humanitarian assistance in one place is inevitable.

However, in order to further improve the humanitarian assistance, negative impacts that the transformation has generated should be analyzed and preventative measures should be taken. One of the possible negative impacts is unfairness in assistance that may happen due to strong international attention to countries that require peace building assistance, mainly countries that have experienced internal warfare. While efforts to strengthen a linkage or coherence among peace building, humanitarian assistance, and development assistance have been actively sought, humanitarian needs in "peace places" might have been put aside.

This paper analyzes how the "assistance gap" occurs and how to prevent it from happening taking the Timor Island as a case study location where the international community has been conducting a full course of supports from peace building to humanitarian assistance and then to development assistance in its eastern half while its western half has not received any assistance.

Keywords: humanitarian assistance, unfairness in humanitarian assistance, development assistance, peace building, humanitarian - development nexus.