

第3巻 モザンビーク編 目次

目次	i
委員リスト	vii
タスクフォースリスト	viii
南部アフリカ援助研究報告書・執筆分担一覧	x
モザンビーク・本編 要約	xii
略語表	xxvii
提言フローチャート	xxxix
モザンビーク地図	xxxiii
第1部 現状と課題	1
第1章 総論	1
1. アフリカ現代史の縮図 モザンビーク	1
2. わが国の援助の対象として見たモザンビークの特殊性	1
第2章 政治・行政	2
1. 民主化の現状	2
1-1 選挙に関連する問題群	2
1-2 1999年総選挙への道程と結果	2
1-3 政党と他の社会組織の関係	4
1-4 汚職・犯罪の問題	5
2. 行財政改革の現状	6
3. 周辺諸国との関係：南部アフリカにおけるモザンビーク	7
4. 対日関係	7
第3章 経済情勢	9
1. 独立から1994年10月選挙まで	9
2. 国内経済状況	9
2-1 マクロ経済動向	9
2-2 産業構造	10
3. 経済政策	10
3-1 経済政策	10
3-2 財政	12
3-3 民営化	12
4. 対外経済関係	13
4-1 貿易	13
4-2 外国投資	13
4-3 債務問題と重債務貧困国化	15
4-4 周辺諸国との関係	16

第4章 社会開発	17
1. 社会開発の位置付け	17
2. 貧困、水供給、地雷状況	19
2 - 1 貧困	19
2 - 2 水供給、環境衛生	24
2 - 3 地雷	27
3. 社会的格差是正のために活動するアクター	33
3 - 1 インフォーマル・セーフティ・ネット	33
3 - 2 フォーマル・セーフティ・ネット	34
3 - 3 NGO	35
第5章 農業・農村開発	40
1. 農業生産の推移	40
1 - 1 農業生産の回復	40
1 - 2 食糧生産における脆弱性の残存	41
1 - 3 林業と水産業のポテンシャル	42
1 - 4 農業の位置	43
2. 農業政策の動向	43
2 - 1 PROAGRI の理念と方向	43
2 - 2 農地政策	44
2 - 3 農民組織と農業協同組合	45
2 - 4 農業・農村における環境政策	45
2 - 5 農村の変動と再編方向	46
2 - 6 援助の方向と課題	52
第6章 都市問題	56
1. 都市化と都市計画	56
2. 都市交通と住宅	57
3. 都市への開発集中と地域間格差の是正	59
4. セクター協力	60
第7章 保健医療	63
1. 保健セクターの援助実施体制	63
1 - 1 セクター政策と戦略	63
1 - 2 Earmarked Budget Support	63
1 - 3 Frequent Coordination Meetings (定期援助協議) と A Lead Donor Agency	64
1 - 4 Province-based Support Programs (州別支援プログラム)	64
1 - 5 Joint Procedures	64
1 - 6 Integration of Vertical Programs	65
1 - 7 技術支援 (Technical Assistance) と薬剤輸入、医療機材のプーリング	65
1 - 8 The Sector Coordination Committee	65
2. 保健セクター政策とその成果	66

3. プロジェクト型アプローチの限界と援助協調	66
4. SWApの基本的な枠組み	67
4 - 1 SWApのコンセプト	67
4 - 2 共通のマネージメントの取り決め	68
4 - 3 制度強化 (institutional capacity building) とSWAp	68
5. わが国の二国間援助とSWApへの対応	68
Annex I. 1999年度経済社会計画・保健医療政策	70
第8章 教育・人的資源開発	76
1. 教育概観	76
2. 教育の現状と課題	76
2 - 1 初・中等教育	76
2 - 2 高等教育	77
2 - 3 技術職業教育	77
2 - 4 職業訓練	78
2 - 5 ノン・フォーマル教育、成人教育	78
3. 援助の方向性	79
3 - 1 援助の課題	79
3 - 2 セクター・プログラム	79
3 - 3 援助アプローチ	80
第9章 インフラ・エネルギー	82
1. 運輸インフラの概況	82
1 - 1 背景	82
1 - 2 道路	82
1 - 3 鉄道	82
1 - 4 港湾	82
1 - 5 回廊計画	82
2. エネルギー・水・通信インフラの概況	83
2 - 1 エネルギー	83
2 - 2 水	83
2 - 3 通信	84
3. 支援のポイント	84
3 - 1 国家政策との整合性	84
3 - 2 貧困対策：飲料水とエネルギー供給	84
3 - 3 復興支援：交通、通信、電力網の整備	84
3 - 4 実施体制能力に沿った計画策定	85
3 - 5 政府の役割の明確化	85
3 - 6 地雷除去後の技術協力	85
4. 援助のありかた	87
5. 結論	87

第2部 援助動向	89
第1章 わが国のこれまでの援助動向	89
1. 基本方針	89
1 - 1 社会経済状況	89
1 - 2 わが国の基本方針	89
2. 重点分野への取り組み	89
2 - 1 農業分野	89
2 - 2 社会開発分野（BHN、基礎インフラ）.....	89
2 - 3 人的資源開発	90
2 - 4 その他	90
3. 今後の協力実施にあたって	90
3 - 1 モザンビークの援助吸収能力	90
3 - 2 民間投資動向	90
3 - 3 地域間格差の是正	90
第2章 主要援助国及び国際機関による援助動向	91
1. 概況	91
1 - 1 援助額の推移	91
1 - 2 ドナー協調のための取り組み - SWAp と SPA -	93
1 - 3 債務返済と HIPC イニシアティブ	93
2. 主要援助機関の援助動向	94
2 - 1 国際機関	94
2 - 2 二国間援助機関	98
第3部 わが国の今後の援助のあり方に対する提言	103
第1章 モザンビークに対する国際協力の視点	103
1. 「世界で最も貧しい国」、内戦復興・開発の多難な道のり	103
2. 豊かな開発ポテンシャル、「外国投資、援助主導の」高度経済成長	103
3. 「3つの苦しみ」の同時進行への対処	104
4. 貧困撲滅と社会の安定、自立発展のための ODA	104
第2章 モザンビークに対する援助の課題	106
1. 最貧層、内戦の被災者、社会的弱者支援を通じた地域間格差是正と社会の安定化	106
2. 地域の安定化に対する、より直接的な支援	108
3. 中長期視点からの、自立発展に向けた人材育成・制度構築 - 「貧しい人々のニーズ」を政策過程に 橋渡しできる人材の育成 -	108
第3章 具体的取り組みのための方策	110
1. 効果的な援助リソース投入のためのアプローチ	110
1 - 1 「根付く協力」のための工夫	110

1 - 2	地域間格差の是正	111
2.	地域の相互依存関係の深化を通じた安定化促進	112
2 - 1	回廊開発計画への対応	112
3.	援助協調	113
3 - 1	SWAp への参画について	113
3 - 2	南南協力に対する取り組み	115

《表リスト》

第1部 現状と課題

表 3 - 1	主要経済指標	9
表 3 - 2	GDP に対する産業部門別寄与率 (1998 年)	10
表 3 - 3	州別投資支出 (1999 年)	11
表 3 - 4	IMF による対モザンビーク構造調整融資	15
表 3 - 5	世界銀行による対モザンビーク構造調整融資	15
表 3 - 6	二国間および多国間の対モザンビーク援助	15
表 4 - 1	地域別平均消費額と貧困推定	20
表 4 - 2	州別平均消費額と貧困推定	21
表 4 - 3	非消費次元の貧困	21
表 5 - 1	最近 5 年間ににおける主要品目の農業生産	41
表 5 - 2	主要水産物の生産量	42
表 5 - 3	平均消費と貧困の推定	47
表 5 - 4	調査者世帯の教育水準	49
表 6 - 1	モザンビークの住居形態と建材	56
表 6 - 2	マプト市における住居の部屋数と居住者数	58
表 7 - 1	SWAp の構成要素	69
表 7 - 2	SWAp を推進させるための制度的環境の整備	69
表 7 - 3	保健セクターにおける活動の推移	70
表 7 - 4	SML/PF プログラムのカバー率の推移 (1997-99 年)	71
表 7 - 5	PAV カバー率の推移 (1997-99 年)	71
表 7 - 6	保健医療施設の建設・リハビリ計画 (1999 年)	72
表 7 - 7	人材育成計画 (1999 年)	73

第2部 援助動向

表 1 - 1	わが国の対モザンビーク ODA 実績	90
表 2 - 1	主要援助国及び国際機関による対モザンビーク ODA 援助額の推移	91
表 2 - 2	二国間 ODA によるモザンビークへの分野別援助額 (コミットメント・ベース)	92
表 2 - 3	主要ドナーの対モザンビーク協力分野	92
表 2 - 4	モザンビークのセクター・プログラム (SWAp) の状況	94
表 2 - 5	1998-2000 年の世銀 CAS における援助戦略と計画	95
表 2 - 6	モザンビークに対する UNDAF の概要 (1998-2001 年)	96
表 2 - 7	AfDB グループのセクターおよび資金協力機関別コミットメント	98

表 2 - 8 Sida の平和構築分野での協力	100
--------------------------------	-----

第 3 部 わが国の今後の援助のあり方に対する提言

表 2 - 1 最貧層、内戦の被災者、社会的弱者を対象とする具体的協力イメージ	106
表 2 - 2 地域の安定化のための具体的協力イメージ	108
表 2 - 3 人材育成・制度構築のための具体的協力イメージ	109

《図リスト》

第 1 部 現状と課題

図 5 - 1 モザンビークにおける農業生産の推移（人口 1 人当たり）.....	40
図 5 - 2 食糧自給能力別の District 数	41
図 5 - 3 面接対象者の年齢別・性別分布	48
図 6 - 1 マプトの都市景観	57
図 6 - 2 マプトの住宅プロジェクト	58
図 6 - 3 廃止前のマプトの軽量軌道路線	60
図 6 - 4 マプトの都市計画	61

《Box リスト》

《参考》

Box 1. モザンビーク政府プログラム（2000-2004 年）.....	18
Box 2. 地雷除去とインフラ復旧	86
Box 3. 洪水復興への支援	107
Box 4. モザンビークにおける洪水被害の背景	107
Box 5. 日本・ブラジル・パートナーシップ・プログラム	116

《参考》

南部アフリカ諸国の主要指標	117
---------------------	-----

委員リスト

座長	小田英郎	敬愛大学学長
副座長（ザンビア担当）	小倉充夫	津田塾大学学芸学部教授
（南アフリカ・モザンビーク分科会委員）		
政治・行政	遠藤 貴	東京大学大学院総合文化研究科助教授
モザンビーク経済情勢	林 晃史	敬愛大学国際学部教授
南アフリカ経済情勢	平野 克己	日本貿易振興会アジア経済研究所 地域研究第二部主任研究員
社会開発	佐藤 誠	立命館大学国際関係学部教授
都市問題	吉田 栄一	日本貿易振興会アジア経済研究所 地域研究第二部研究員
農村開発・環境	池上 甲一	近畿大学農学部教授
（ザンビア分科会委員）		
政治・行政	川端 正久	龍谷大学法学部学部長
経済	高橋 基樹	神戸大学大学院国際協力研究科助教授
鉱工業開発	坂元 浩一	浜松大学国際経済学部教授
農林水産業	半澤 和夫	日本大学生物資源学部助教授
開発計画／貧困対策と 社会開発／環境	児玉谷 史朗	一橋大学社会学部教授
（兼任委員）		
人的資源開発	澤村 信英	広島大学教育開発国際協力研究センター助教授
保健医療	内田 康雄	神戸大学大学院国際協力研究科教授
インフラ・エネルギー	飯島 聡	国際協力銀行バリ首席駐在員 （前開発第四部第三班課長）
援助動向	鈴木 規子	JICA アフリカ・中近東・欧州部アフリカ課長
（外部アドバイザー）		
南部アフリカ地域協力	西浦 昭雄	創価大学通信教育部講師

（敬称略）

タスクフォースリスト

主査（南アフリカ・モザンビーク分科会担当）及び全体総括
 と 戸 だ 隆 夫 国際協力専門員（客員）

（南アフリカ・モザンビーク分科会タスクフォース）

アドバイザー （政治・行政）	や ざわ たつ ひろ 矢 澤 達 宏	恵泉女学園大学 非常勤講師	（ザンビア班と兼務）
アドバイザー （経済・産業開発）	すず き よう いち 鈴 木 洋 一	国際協力専門員	（ザンビア班と兼務）
農村開発・環境/ 社会開発（南アフリカ） 人的資源開発 （モザンビーク）	こ にし よう こ 小 西 洋 子	日本国際協力センター 嘱託研究員	（事務局兼務）
社会情勢（南アフリカ）	なか むら とし ゆき 中 村 俊 之	JICA 総務部広報課課長代理 （前南アフリカ事務所）	（原稿参加）
社会開発 （モザンビーク）	しも ひら あき こ 下 平 明 子	JICA ジュニア専門員	（原稿参加）
インフラ・エネルギー	いわた ま とし ゆき 岩 間 敏 之	JICA 無償資金協力部 業務第二課課長代理	（ザンビア班と兼務）
人的資源開発 （南アフリカ）	また ち じゅん 又 地 淳	JICA ジュニア専門員	（原稿参加）
保健医療	たき さわ いく お 瀧 澤 郁 雄	JICA 医療協力部 医療協力第二課	（ザンビア班と兼務）
援助動向	あ べ きみ お 阿 部 記実夫	JICA アフリカ・中近東・ 欧州部計画課	（ザンビア班と兼務）

(ザンビア分科会タスクフォース)

主査	た だ ゆう 多 田 融 右	国際協力専門員	(平成11年12月まで)
主査/アドバイザー (経済情勢・開発計画)	すず き よう 鈴 木 洋 一	国際協力専門員	(平成11年12月から 主査兼務)
アドバイザー (政治・行政)	や ざわ たつ ひろ 矢 澤 達 宏	恵泉女学園大学 非常勤講師	
アドバイザー (鉱工業開発)	おぎ の みつる 秋 野 端	国際協力専門員	
アドバイザー (貧困対策と社会開発)	た ぶち しゅん じ 田 淵 俊 次	元ザンビア大使館 専門調査員	
インフラ・エネルギー	いわ ま とし ゆき 岩 間 敏 之	JICA 無償資金協力部 業務第二課課長代理	
環境	まつ した かおり 松 下 香	JICA 森林・自然環境協力部 森林環境協力課	
農林水産業	お ぶち しん じ 小 淵 伸 司	JICA 青年海外協力隊事務局 シニア海外ボランティア課課長代理	
人的資源開発	の だ ひさ なお 野 田 久 尚	JICA ナイジェリア事務所 (前無償資金協力部業務第一課)	
保健医療	たき さわ いく お 瀧 澤 郁 雄	JICA 医療協力部 医療協力第二課	
援助動向	あ べ き み お 阿 部 記実夫	JICA アフリカ・中近東・ 欧州部計画課	
(事務局)	うえ むら り か 植 村 史 香	JICA 国際協力総合研修所 調査研究第一課	
	こ にし よう こ 小 西 洋 子	日本国際協力センター 嘱託研究員	

(敬称略)

南部アフリカ援助研究会の概要

1. 研究会設置の背景

アパルトヘイト後の南アフリカの国際社会への復帰による大きな社会的・経済的変動や、冷戦崩壊に伴うアフリカ地域全般の周縁化や不安定化等により、南部アフリカ地域をとりまく状況は根本的に変容しつつある。

このような南部アフリカ地域の動向を把握し、わが国としての援助のあり方を検討することが非常に重要であるとの認識から、南部アフリカ地域並びに、地域の安定と発展の中核を担う南アフリカ、内陸における援助重点国であるザンビア、世界の最貧国の一つであり、内戦復興の観点からも援助ニーズの高いモザンビークの3カ国を対象とする本援助研究会を発足させたものである。

本研究会では、座長である小田英郎・敬愛大学学長を中心とした計17名の委員会においては、南部アフリカ地域の政治、経済、社会状況等についての議論を行い、1999年8月に行った3カ国への現地調査結果と、これまでの援助動向を踏まえ、わが国の援助のあり方についての提言をとりまとめた。

2. 報告書の構成

本研究会では、提言を含む和文本編：4冊、別冊現状分析資料編：3冊の和文計7冊、英文4冊（本編のみ）の計11冊の報告書をとりとまとめた。（下表参照）

本編（和文）	現状分析資料編（和文）	本編（英文）
第1巻 南部アフリカ地域編	—	Volume 1 Southern African Region
第2巻 南アフリカ・本編	第2巻別冊 南アフリカ・現状分析資料編	Volume 2 South Africa
第3巻 モザンビーク・本編	第3巻別冊 モザンビーク・現状分析資料編	Volume 3 Mozambique
第4巻 ザンビア・本編	第4巻別冊 ザンビア・現状分析資料編	Volume 4 Zambia

3. 報告書の概要

提言を含む本編4冊の概要は、以下の通りである。

（1）南部アフリカ地域編

まず、南部アフリカ地域の現状を把握するにあたっては、アパルトヘイト政策下における南アフリカと旧フロントライン諸国との対立、アパルトヘイト撤廃後の南アフリカが同地域にもたらした政治・経済面での多大な影響等を踏まえ、このような同地域の新しい状況に適合した新しい地域協力政策を策定する必要がある。なお、対南部アフリカ地域協力においては、各国個別のニーズに対応する二国間協力を補完するものとして、特に、国境を越えた課題への取り組み、域内の「資源」を生かした地域共通の課題への取り組みを基本とすべきである。さらに、同地域への援助にあたっての基本的視点としては、南部アフリカ地域の新しい地域枠組みの形成への支援、南アフリカとその他諸国との微妙な関係への配慮、民間の経済活動との建設的な補充関係の構築、同地域の平和と安定化への貢献、わが国との互恵的友好関係の強化、を挙げている。

（2）南アフリカ編

南アフリカは、政治・経済両面において並び立つものがない、南部アフリカ地域における大国であるが、未だにアパルトヘイトの負の遺産は大きな足枷となっている。さらに、周辺諸国と南アフリカとの歴史的背景に鑑み、南アフリカに対する協力の理念は、同国一國の安定化と健全な発展に寄与することにとどまらず、これを通じて、南部アフリカ地域の成長と安定、さらにはアフリカ全体とアジアの関係の深化までを視野に入れて設定される必要がある。そのため、わが国と南アフリカの協力は、単なる二国間協力の枠組みを超えて、アジアとアフリカ協力の架け橋としてのポテンシャルを有していることを意識したうえで、両国のグローバル／パートナーシップの下で、これまで積み重ねてきた協力の経験を活かすべきである。

以上を踏まえ、南アフリカに対する援助の重点課題としては、黒人最貧層の基礎生活支援と雇用創出等を通じた社会の安定化、持続的発展システムの核となる州政府・自治体の能力構築支援、ODAの枠組みを超えた協同と役割分担の明確化、を挙げている。

（3）モザンビーク編

内戦終結後、モザンビークは豊かな天然資源、肥沃な国土、回廊国としての有利な地勢学上の位置等に恵まれていることにより、外国投資や海外援助主導による開発が進展し、順調な経済発展が進みつつあり、国内状況も比較的安定を保っている。

しかしながら、内戦の影響は未だに深刻であり、急激な社会変動による格差も増大しており、国民の多くは絶対的貧困にあえいでいる。わが国としては、このようなモザンビークの状況を踏まえ、貧困撲滅と社会の安定を確保しつつ、自立発展のための支援を行うことを基本的な理念とすべきである。

以上を踏まえ、モザンビークに対する援助の重点課題としては、最貧層、内戦の被災者、社会的弱者支援を通じた地域間格差是正と社会の安定化、地域の安定化に対する、より直接的な支援、中長期的視点からの自立発展に向けた人材育成・制度構築、を挙げている。

（4）ザンビア編

ザンビアは、南アフリカのアパルトヘイト政権に対しては、旧フロントライン諸国の中において、中心的な役割を担っていた。さらに、コゴコー民主共和国の内戦における和平の仲介等、南部アフリカ地域の国際政治面での評価は高いが、一方で経済面では、銅依存型の経済構造からの脱却が進まず、構造調整や経済自由化のマイナス面により、社会サービスの低下や失業者の増大等、貧困が蔓延している。

このようなザンビアの状況に対し、各ドナーは、援助協調を進めるためのセクター投資計画を導入しており、わが国としても、ザンビアに対するこれまでの援助実績を活用しながら、ザンビア側の援助吸収能力や実施体制に応じた協力アプローチを進めていく必要がある。

以上を踏まえ、ザンビアに対する援助の重点課題としては、貧困の軽減への支援、社会的弱者に対する支援、よりパラソクのとれた経済構造に脱却する努力に対する支援、を挙げている。

南部アフリカ援助研究会報告書・執筆分担一覧

【第1巻】総論・南部アフリカ地域編

項目	主担当
第1部 南部アフリカ援助研究会の概要	事務局
第2部 南部アフリカ地域についての現状認識	平野委員 / 西浦講師
第3部 援助動向	鈴木委員 / 事務局
第4部 南部アフリカ地域への援助のあり方	戸田主査

【第2巻】南アフリカ・本編

項目	主担当
第1部 現状と課題	
第1章 総論	小田座長
第2章 政治・行政	遠藤委員
第3章 経済情勢	平野委員
第4章 社会開発	佐藤委員
第5章 農村開発・環境	池上委員
第6章 都市問題	西田委員
第7章 保健医療	内田委員
第8章 教育・人的資源開発	澤村委員
第9章 インフラ・エネルギー	飯島委員
第2部 援助動向	
第1章 わが国のこれまでの援助動向	鈴木委員 / 飯島委員
第2章 主要援助国及び国際機関による南アフリカ援助動向	事務局
第3部 わが国の今後の援助のあり方に対する提言	
第1章 南アフリカに対する国際協力の視点	戸田主査
第2章 南アフリカに対する援助の課題	戸田主査
第3章 具体的取り組みにおける方策	戸田主査

【第2巻別冊】南アフリカ・現状分析資料編

項目	主担当
第1章 政治・行政	矢澤タスク
第2章 経済・産業開発	鈴木主査
第3章 社会開発	小西タスク
第4章 農村開発・環境	小西タスク
第5章 保健医療	滝澤タスク
第6章 教育・人的資源開発	又地タスク
第7章 インフラ・エネルギー	飯島委員
第8章 援助動向	阿部タスク

【第3巻】モザンビーク・本編

項目	主担当
第1部 現状と課題	
第1章 総論	小田座長
第2章 政治・行政	遠藤委員
第3章 経済情勢	林委員
第4章 社会開発	下平タスク
第5章 農業・農村開発	池上委員
第6章 都市問題	吉田委員
第7章 保健医療	内田委員
第8章 教育・人的資源開発	澤村委員
第9章 インフラ・エネルギー	岩間タスク
第2部 援助動向	
第1章 わが国のこれまでの援助動向	鈴木委員
第2章 主要援助国及び国際機関による援助動向	事務局
第3部 わが国の今後の援助のあり方に対する提言	
第1章 モザンビークに対する国際協力の視点	戸田主査
第2章 モザンビークに対する援助の課題	戸田主査
第3章 具体的取り組みのための方策	戸田主査

【第3巻別冊】モザンビーク・現状分析資料編

項目	主担当
第1章 政治・行政	矢澤タスク
第2章 経済・産業開発	鈴木主査
第3章 保健医療	滝澤タスク
第4章 教育・人的資源開発	小西タスク
第5章 インフラ・エネルギー	岩間タスク
第6章 援助動向	阿部タスク
Annex . Agricultural Sector	-
Annex . NGO Survey	-

【第4巻】ザンビア・本編

項目	主担当
第1部 現状と課題	
第1章 総論	小倉座長
第2章 開発計画	児玉台委員
第3章 政治・行政	川端委員
第4章 経済情勢	高橋委員
第5章 鉱工業開発	坂元委員
第6章 農林水産業開発	平澤委員
第7章 貧困対策と社会開発	児玉台委員
第8章 環境	内田委員 / 滝澤タスク
第9章 保健医療	滝澤タスク
第10章 教育・人的資源開発	澤村委員
第11章 インフラ・エネルギー	岩間タスク
第2部 援助動向	
第1章 わが国のこれまでの援助動向	鈴木委員
第2章 主要援助国及び国際機関による援助動向	事務局
第3部 日本の今後の援助のあり方に関する提言	
第1章 ザンビアに対する国際協力の視点	鈴木主査
第2章 ザンビアに対する援助の課題	鈴木主査
第3章 具体的取り組みのための方策	鈴木主査

【第4巻別冊】ザンビア・現状分析資料編

項目	主担当
第1章 政治・行政	矢澤タスク
第2章 経済情勢・開発計画	鈴木主査
第3章 鉱工業開発	萩野タスク
第4章 農林水産業	小淵タスク
第5章 貧困対策と社会開発	田淵タスク
第6章 環境	松トタスク
第7章 保健医療	滝澤タスク
第8章 教育・人的資源開発	野田タスク
第9章 インフラ・エネルギー	岩間タスク
第10章 援助動向	阿部タスク

モザンビーク・本編 要約

《第1部 現状認識》

1. 総論

・ アフリカ現代史の縮図 モザンビーク

モザンビークは、武装解放闘争による独立、それに続く長期の内戦の終結、1994年の民主選挙実施などを経験した、アフリカ現代史の縮図ともいえるべき国である。

わが国の援助の対象国として見た場合のモザンビークは、まず第1に、内戦終結国として比較的安定した秩序を保っているという側面がある。内戦終結国における民主的秩序の構築、維持への支援は、「新たな地域紛争の時代」といわれるポスト冷戦時代の最重要課題のひとつであるが、モザンビークのケースは、民族紛争や権力闘争がらみの内戦のさなかにある、あるいはそうした紛争や内戦が起こる可能性をもった、他のアフリカ諸国の、平和構築、平和維持、紛争予防とそれへの支援のヒントにもなりうる。

第2に、内陸国の多いアフリカ大陸では、沿岸国の回廊開発は、当事国だけではなく、隣接国や地域全体の発展のためにも不可欠である。モザンビークの場合は、マプト回廊、ペイラ回廊、ナカラ回廊などがその種の役割を担っている。一国の開発がそれを含みサブ地域の開発と連動しなければ意味をもたないという典型的な事例が、回廊国家モザンビークなのである。国際社会、ドナー諸国の発展途上諸国に対する援助戦略は、一国を超えたサブ地域的視野にたつて構築されなければならないという側面をもつが、南部アフリカ地域の場合、それはモザンビークにもっともよく当てはまると考えられる。

2. 政治・行政

・ 民主化の現状

モザンビークは、1990年代に民主化されたアフリカ諸国において最も成功した国の一つである。1980年代の内戦から安定を実現していく過程において実施された1994年の選挙も、国際社会の手厚い監視と武装解除の努力のもとで、大きな混乱を生じることもなかった。

しかし、憲法採択がどのような形で進むかが政局の流動化に影響を及ぼす可能性も否定できず、全般的には政局は安定していると考えられるものの、この点に関しては当面その過程を注視していく必要がある。

・ 汚職・犯罪の問題

自由化に伴う規制緩和の中において、急速に汚職がエスカレートしてきたとの指摘がある。また、小火器、麻薬等の不法な密貿易も問題となっている。汚職に対しては、政府高官にも厳しい刑罰を与える等の動きがあり、これは、政府の取り組みを示す重要なシグナルでもあるが、こうした事例はむしろ例外的であり、与野党を問わず、政治主導の汚職への厳しい対応の姿勢は、必ずしも明確に示されているとは言えない。

・ 行政改革の現状

モザンビークにおける改革の一つの柱は地方分権であるが、今後のモザンビークの地方分権を考えるうえでも重要な意味を持っていた1998年の地方選挙は、結果的には十分な成果をあげることが出来なかった。これまでも、分権を推進するにあたっての問題点として、地方における人材不足、行政能力の低さといった点が指摘されてきたが、地方の自律的行政基盤を育成する上での財源の問題などに関しても、モザンビークの今後の経済発展という中・長期的枠組みの中で考えられなくてはならないであろう。

・ 周辺諸国との関係：南部アフリカにおけるモザンビーク

近年、特に経済的な観点から南アフリカとの関係が緊密化している。メガプロジェクトとしてのマプト回廊、南アフリカへの電力供給源であるカボラバッサダムを有する点からも、今後もモザンビークにとって南アフリカとの関係は良好な状態が持続していくであろう。南アフリカ側から見てもモザンビークの経済と政治的な安定は、モザンビークからの不法難民の流入という国内問題に直接はねかえる恐れがあることから、大きな関心事項である。また、経済のみならず、政治、軍事の多様な側面で南アフリカとの関係が緊密化している。

さらに、モザンビークは1998年8月に勃発したコンゴ民主共和国における内戦においては、内戦に介入しない立場を鮮明に表したブレトリア支援を支援するなど、政治・安全保障領域に関しても、南アフリカとの共同歩調を前面に押し出す対応が見られる。こうした南アフリカ寄りの姿勢は、積極的に内戦に関与したジンバブエ、アンゴラとの間に緊張関係を生み、南部アフリカ開発共同体（SADC）の内部分裂を引き起こす結果にもなっている。

・ 対日関係

日本政府は、モザンビークが南部アフリカの平和と発展のうえで重要との認識の下で、重点国として位置付けている。現状では、南部アフリカ地域において、ジンバブエやザンビアといった諸国との比較においても政治的に安定度は高いと評価することができる。したがって、中・長期的には、基幹産業である農業を中心としたモザンビークの発展に貢献するような、流通網の整備といった観点から日本の援助を展開していくことも可能となるであろう。

また、モザンビークの現在第一の外貨獲得源であるエビを中心とした、海洋資源とその持続的活用のために貢献し得る分野の開拓も可能となってくるであろう。

3. 経済情勢

・ 独立から1994年10月選挙まで

長年の武力解放闘争の後、1975年6月にポルトガルから独立したモザンビークは、独立直後から始まった反政府勢力レナモとの内戦が続いたが、1992年10月に和平合意が成立した。この和平合意に基づき、国連が介入して武装解除、新国軍の形成、難民の帰還、除隊兵士の社会復帰、選挙準備を行ない、予定より1年遅れて1994年10月に大統領選挙および議会選挙が実施された。大統領選挙ではシサノ大統領が再選され、議会選挙でもフレリモが勝った。ただ、国際社会が強く要請した民族協調のための統合政府は樹立されず、フレリモは単独政権を発足させた。

・ 国内経済状況

IMF、世界銀行の主導下で構造調整政策を進めるモザンビークの1994年以降の実質経済成長率は、1995年を除き高成長率を達成し、1997年以降年率10%以上を達成している。また、インフレ率も1996年以降大幅に低下し、国内総生産も順調に伸びている。それにも拘らず、一人当たり国民所得は130ドル（1998年）と低く、かつUNDPの人間開発報告書でも世界174カ国中166位と最貧国に位置付けられている。

なお、1998年のGDPに対する産業部門別の寄与率では、農業が28.3%と第1位で、次いで商業20.2%、運輸・通信11.5%、製造業10.0%の順になっている。

製造業は、独立後、社会主義政権下で殆ど国有化されたが、構造調整政策の一環として民営化が実施され、外国投資の急増と共に現時点でほぼ民営化は完了している。

・ 経済政策

2000年以降、第2次5ヵ年開発計画（2000-2004年）が実施される予定であり、第1次5ヵ年開発計画の方向と同じく、現在進められている経済自由化路線に沿った経済政策となっている。

貧困撲滅は依然焦眉の問題であり、農村開発はモザンビークの経済発展にとって最大の課題である。しかも同国

では独立以来の内戦によって農村は疲弊し、また和平合意後も内戦時に施設された約 100 万個と言われる地雷が残り、その除去作業は進まず、農村開発を一層困難にしている。さらに、同じく内戦時、レナモの主要攻撃対象となった農村部の小中学校、医療施設は殆ど破壊され、その復旧も進んでいない。

・ 民営化

モザンビーク国営企業の民営化は 1989 年に始まり、1989 年以降 1997 年末までに 1,248 社のうち 840 社が民営化された。産業分野別内訳は工業 434 社、農業・漁業 162 社、建設業 136 社、運輸・通信 64 社、その他 44 社で、残り 408 社（大半は中小企業）となっている。

これらの民営化の結果について、1996 年にモザンビーク政府は世界銀行の協力を得て、暫定的評価を行なっている。経済に与える影響に関しては、売上高、生産高はおおむね向上、雇用は不変であるが資金は上昇が安定、国家歳入への法人税収入は上昇、とプラス評価をしている。また、雇用に与える影響としては、雇用は若干減少したが、民営化後企業は若年で質の高い労働者を雇用していると評価している。

・ 対外経済関係

1994 年以降の貿易額は、毎年大幅な入超となっている。その原因は、経済自由化に伴い従来様々な規制が緩和・解除されると共に、モザンビーク経済はいまだ一次産品を輸出し、中間財・資本財を輸入に依存するという典型的な途上国経済の特徴を持っているためである。

貿易相手国にみると、独立後の社会主義路線下では東側ブロックとの貿易が輸出入共、最も多かったが、80 年代末の旧ソ連・東欧の社会主義崩壊後、西側ブロックとの関係を強めている。

1999 年 4 月に通商観光省が出した「貿易政策と戦略」によると、現在、政府は、貿易収支改善のため輸出増大と輸出品の多様化、品質、価格の改善による市場拡大、国内原料加工による輸出増大、等に力点を置いている。

・ 外国投資

1985 年以降、1999 年までの外国直接投資承認件数は 670 件以上、外国直接投資額は既に 10 億ドルを超え、特に 1997 年以降著しく増加している。国別にみると南アフリカが最も多く、次いでポルトガル、イギリスの順となっている。

1998 年の投資の産業別分野では、1 位が製造業で、以下、農業・農産物加工、金融・保険、観光・ホテル等の順となっている。

なお、現在、「マプト開発回廊計画」、「ベイラ開発回廊計画」、「ナカラ開発回廊計画」等の大型投資プロジェクトが進められている。

・ 債務問題と重債務貧困国化

1987 年の経済自由化開始から、IMF と世界銀行は構造調整融資を実施してきたが、1992 年の和平合意、1994 年 10 月の選挙実施をピークに二国間、多国間援助とも減少傾向を示している。一方、モザンビークの対外債務額は 1994 年以降増加し、1998 年のデットサービス・レシオは 33% を超えた。

主要国首脳会議（サミット）では、重債務国に対する二国間の債務削減措置が図られており、1996 年 10 月には包括的債務救済措置として重債務貧困国（Heavily Indebted Poor Countries: HIPC）イニシアティブが創設された。モザンビークは、1998 年 4 月に HIPC と認定され、その後 1999 年 6 月に完了点に達したと認定された。その結果 37 億ドルの債務の帳消しと、元本・利子の返済が今後 1999-2005 年の間、毎年平均 7,300 万ドル程度に押さえられることになった。一方、債務救済により浮いた資金は貧困撲滅や教育、保健・医療などに重点的に充当することが義務付けられた。

・ 周辺諸国との関係

モザンビークは、南部アフリカ地域にある2つの地域機構「南部アフリカ開発共同体（SADC）」と「東南部アフリカ共同市場（COMESA）」に加盟していたが、1997年にCOMESAから脱退した。モザンビークは、SADCで輸送・通信・気象および文化・情報・スポーツ部門を担当し、地域全体の開発に貢献してきた。

モザンビークは、開発回廊計画を通して、沿線国（さらに鉄道により連結する内陸国）との関係を強めている。マプト開発回廊計画での南アフリカ共和国とスワジランド、ペイラ開発回廊計画でのジンバブエとザンビア、ナカラ開発回廊計画でのマラウイとタンザニアとの関係の強化である。特にマラウイとの間で貿易が拡大傾向にあり、それに伴い1999年9月から両国通貨を使用できる協定に調印した。同様の協定を南アフリカ、ジンバブエ、タンザニアとも結び交渉が行なわれているが、難航が予想される。

4. 社会開発

・ 社会開発の位置付けと貧困削減政策

モザンビークは所得水準からみると世界最低水準にあり、人間開発指数（HDI）によれば、「低人間開発」国に相当し、南部アフリカ諸国の内でも最低水準にある。また、南部地域と中部・北部地域の経済・社会インフラ整備状況の格差は圧倒的である。

1995年4月に発表された政府プログラム（1995-1999年）では、平和維持、安定、国家統一及び貧困緩和を目的として、社会開発を最重要課題として位置付けており、中でも、教育、保健衛生及び雇用の促進が最も優先されている。2000年2月に発表された新政権による政府プログラム（2000-2004年）においても、社会開発は最重要課題として位置付けられており、前プログラムと同様の流れにあるものと思われる。

1995年に企画財務省・貧困緩和ユニットが発表した「モザンビーク貧困削減戦略」は、地方の生活向上、人的資本への投資、災害セーフティ・ネットの構築を3本柱とする。1999年12月に発表された「絶対的貧困削減活動計画」は、貧困削減を目的として、中長期的な視野から国家・分野別目標を織り込み、既存の経済・社会計画等の政策文書を補い、また、貧困削減のための包括的・統合的活動を目指している。現在モザンビークは拡大HIPCに認定されるために貧困削減戦略ペーパーを作成中である。

・ モザンビークの貧困状況および取り組みに関して

モザンビークにおける貧困者比率は都市で約62%、地方で約71%と地方での貧困が深刻であることが推測できるが、項目による地域的ばらつきがある。また、世界最貧国であるモザンビークでも自由主義経済化の中で貧富の格差が広がっており、貧困層の中でも最も不利な立場にあるのが、女性、子供、老人、帰還難民、除隊兵士、地雷被災者を含む身体障害者、南アフリカ鉱山閉鎖により帰国を強いられた出稼ぎ労働者などの社会的弱者である。

このため、今後の援助にあたって貧困削減を目的とする場合、援助対象地域の貧困状況の考察及び貧困度に応じた支援を行うことが必要であるが、貧困州のみに留まらず、援助の対象としてはより豊かな州の貧困地区とするなど、状況によって配慮が必要であろう。

モザンビークが十分な経済力をつけるまでは、既に比較的發展している南部州に投資が集中することが予測される。但しその際、より人間的な開発のために南部州の貧困人口にも目を向け、その削減のための協力も行っていくべきであろう。協力対象地域の選定にあたっては、州・地区ごとの経済・社会指標を参考にしつつ絞り込んでいくことが効率的であると思われる。長期的には、より貧困が深刻であり、人口も集中しているザンベジア州など、中部、北部地域に協力の拠点を作り、体系的かつ継続的に貧困削減を目的とした統合的開発プロジェクトを実施することを提案したい。

・ 水供給、環境衛生

井戸、共同水栓などの水供給施設は、内戦中には、学校、保健施設と並んで、反政府ゲリラの地雷埋設及び攻撃対象となったことから、緊急復興を経て長期的開発に移行した現在もその影響は大きく、市民生活の妨げとなっている。地雷の被害件数こそ減ったものの地雷汚染地域は未だ広範に存在し、水供給施設の改修、再建の際には確認及び対処が必要とされている。このような背景下で、モザンビークの水供給分野は極端に低い給水率と劣悪なサービス状況に特徴づけられ、安全で安定した給水源にアクセスできるのは全人口の約30%に過ぎず、保健衛生環境は世界でも最悪レベルに分類されている。また、都市と地方での水へのアクセスにおける格差も大きい。

内戦が終わり国内外避難民が帰還し、多くの人口がより有利な機会を求めて都市に流入した結果、既存給水・衛生施設は内戦期の荒廃に加え、需要増加により適切なサービスの提供が困難な状況となり、居住者の健康及び環境への深刻な影響をもたらしている。特に、下痢性疾患が全国で蔓延しており、都市部におけるコレラや赤痢のリスクが高くなっている。

モザンビークの水、衛生分野における課題は大きく、協力においては技術協力を同時に行い、住民の維持管理教育、調査に衛生コンポーネントを含めること等がより効果的と思われる。また、他ドナーの実績を参考にしつつ、SIP 動向にも留意することが必要である。

・ 地雷

和平協定が結ばれた1992年当時、モザンビークには約200-300万個の地雷が存在すると言われていたが、1999年7月に地雷除去・地雷被災者支援プロジェクト形成調査が行われた際には、残存地雷数は50万個程度となり、今後5-7年で地雷状況は緊急状態を脱し、地雷除去活動の規模縮小もあり得るという認識を持っていることが確認された。残存地雷の減少と並行して地雷事故数も減っており、今後地雷分野における焦点は緊急地雷除去から長期的持続的地雷除去、除去後の開発及び被災者支援・リハビリにシフトして行くものと思われる。

わが国は国連地雷除去推進計画（ADP）に対して資金協力を行っているが、今後は国家地雷除去院（IND）の地雷除去戦略を踏まえつつ、協力を実施していく必要があるものと思われる。地雷被災者に対しては、草の根無償資金協力等を通じたNGO支援などは効果的と思われる。

・ 社会的格差是正のためのアクター

モザンビークにおけるインフォーマル・セーフティ・ネットの役割を果たす伝統的相互扶助制度は、労働交換、食糧・金銭との引き換え労働、金の貸し借り等が盛んである。また、女性の参加率が高い。緊急災害支援を行うNGOの活動や、宗教関係、親族による扶助が見られる。

公的な社会福祉としては、社会福祉省にある社会的弱者支援員による都市の貧困層への補助金活動が唯一のものであり、補助金制度の見直しが行われている。また、外務協力省下にある災害対策院が緊急災害時の調整機関の役割を果たしている。

モザンビークには約600のローカルNGOと250の国際NGOが活動していると言われる。多くの国際NGOが内戦終了前後の緊急援助段階でモザンビーク入りし、緊急援助段階の終了とともに撤退した一方、多数のローカルNGOが内戦後の緊急援助、復興支援時期に形成され、現在は中期・長期的発展段階に適応しつつ活動を展開している。モザンビークの現状から、今後不足するサービス・デリバリーをNGOによる活動で補足する方針を採るものと思われる、わが国も、NGO支援を積極的に検討することが望まれる。

5. 農村開発・環境

・ 農業生産の現状

モザンビークにおいて、独立後から始まった内戦は国内の農業生産に壊滅的な打撃を与え、80年代半ばには農業

生産が30%以上も減少した。

食糧不足の主な原因は農民の流出と農林地の荒廃にある。最大時に170万人と推定された難民の多くは農民であり、このために農業労働力が大幅に失われて農林地が荒廃した。加えて、農林地には地雷が埋設され、それは今もなお農地の拡大を阻み、農業生産と農村振興の制約要因となっている。しかし1992年の包括的和平の成立や1994年の民主化後の生産回復は、輸出作物、食糧作物ともに目覚ましい。

・ 林業と水産業

モザンビークの林業と水産業はかなりのポテンシャルを有しているが、内戦終了後、木材の輸出が急増しており、民間ベースの森林開発が進んでいることから過剰開発が危惧されている。

また、モザンビークの水産業は、国民経済にとって大きな位置を占めており、実際、外貨収入のかかなりの部分が水産物に依存している。海水面の水産業は地方の経済振興にも貢献することが期待されるだけに、その資源的基盤の持続性が重要となるため、農漁複合等による労働の有効配分と生活の安定化や、水産資源の再生産を進めるべきであろう。

・ 農業政策の動向

モザンビークは独立後、大規模国営農場と小農民の共同集団農場によるソビエト型の農業開発を目指した。しかしこの試みは、小農民の生産意欲を減退させる一方で、流通公社の非効率を招いた。その後、構造調整の導入により、国内市場や貿易の自由化が進み、国営農場や国益企業は次々と民営化されるに至った。

現在の農業政策はより強化された自由化と民間重視の路線にあり、そうした農業開発の国家戦略が国家農業開発プログラム（PROAGRI）である。PROAGRIは援助資金のコモンバスケットなど、ドナー協調によるモザンビーク政府の意思の尊重とオーナーシップの強化に貢献する仕組みとなっており、モザンビークの農業およびその支援を考える上で、PROAGRIの動向を把握することは不可欠となろう。

・ 農業・農村における環境政策

モザンビークでは、国土の11.5%が国立公園、野生動物保護地区、保全森林に設定されており、自然資源は全体的に合理的な保全状態にあると判断されている。しかし、都市部の人口増加に伴う、都市近郊林の減少が著しいという問題がある。

このため、モザンビークにおける環境問題は自然資源や農林地、漁場などの持続性の保障に収斂されるといって良いだろう。環境問題調整省（MICOA）が1994年に設立されたが、スタッフや資金上の制約があるため、MICOAの能力を強化するための支援が重要となろう。

・ 農村女性のエンパワーメント

モザンビークにおける女性の非識字率は77%（男性42%）に達するのに、女兒の小学校就学率は54%（男児75%）にとどまっている。男児よりも女兒の方に栄養不足の割合が高く、また妊産婦の死亡率は世界の中で最高水準にある。このことは、農業もかなりの部分を女性が担っているとともに、社会的な権利が未確立のままに放置されていることに対応する。このため、モザンビーク農村の発展と安定化にとって、とりわけ農村女性のエンパワーメントが必要不可欠と言える。

・ 援助の方向と課題

モザンビークの農業分野への援助においては、以下の6点を重点的に実施すべきである。

食糧生産の脆弱性の解消

食糧増産援助・マイクロクレジット支援・女性のエンパワーメントの一体的実施

小規模食糧流通圏の育成
地域市場向け農産物加工とニッチ商品の開発
地域間インバランスの解消
住民主体の開発調査と計画の支援

6. 都市問題

・都市化の概況

1997年の調査によると、モザンビークの都市化率は128%であり、近年急速に集積が進みつつある。政府は、居住地の段階的かつ持続可能な拡大を促し、都市の混雑緩和につながる都市開発地区の設置やあまり大規模でない住宅地開発の促進を基本方針として、世帯所有の一戸建て住宅供給を行い、都市空間を面的に拡大する住宅政策を進めている。そして、起債能力のある層を限定対象とする住宅金融政策を採用している。

土地所有は1991年に自由化されたものの、自由な土地取引は非常に限られており、許認可システムのもとに作用している。不法居住者数の増加や面的拡大、そのような地域に創造される不法住居賃貸借などの不法不動産市場、都市空間の無秩序な拡大による生活環境悪化を制御しようとする背景がある。

・都市交通と住宅

近年、都心部での低所得層向けの集合住宅の供給が無いために、居住地は制限無く近郊、遠郊へ拡大し、遠距離通勤者が増加している。しかし、遠距離通勤者の運賃負担能力には限界があり、バス会社の運営コストに見合ったバス料金設定ができていないため、通勤バス会社は慢性的に政府補助金に依存する構造になっている。

都市交通システムの経営基盤弱体化に対応するには、雇用者による通勤費用負担のシステムが制度化されるか、都市内部集合居住が進まない限り問題が解決されるのは難しい。公営、民営に関係なく、都市近郊バス会社を維持するのであれば、維持管理コストに見合った料金設定とそれを負担することができる顧客層へのサービス向上が必要である。

・都市への開発集中と地域間格差の是正

現在進められているマプト、ベイラ、ナカラの3回廊開発計画では、計画地域とそれ以外の地域の地域経済構造がより明確に規定されることによって、現在の地域間格差が拡大されると危惧する見方もある。しかし、短期的に都市の生産性を回復し集積による利便性が効果を発揮するまでは、拠点性強化のための投資誘致が必要である。

現在の南部アフリカにおける企業の投資活動は、旧フロントライン諸国により形成された、南アフリカの輸送網を利用しない偏奇した交通網の整備や工業生産配置の状況を、より合理的な生産配置に振り戻す経済的な地殻変動ととらえる必要がある。

企業の立地動向と流通システムは、地域経済動向を把握する上で重要であるが、モザンビークの場合、明らかに立地及び流通システムの近代化共に南部で進展している。長期的には南北交通・通信網の整備によって国内物流形態も近代化するとと思われるが、現段階で南北物流促進の必要性は極めて限られていると思われ、積極的に取り組む必要性は見込まれない。

・援助の方向と課題

モザンビークの都市問題への取り組みは端緒にすぎたばかりで、他のドナーの協力が限られていることから日本の援助をアピールできる分野ではある。具体的には、都市内部の複数世帯集住によるユーティリティ改修へは早急な対応が必要である。廃棄物収集は民営化が進みつつあり、進展をしばらく静観する必要がある。都市交通については、軽量軌道の維持は財政的に不可能と思われる。ミニバスと大型バスのネットワーク近代化の方が現実

的であり、また、低コスト住宅地域を結ぶ幹線道路の拡幅整備の方が急務であろう。住宅は現存の住宅金融会社のカバーできない低コスト住宅への取り組みが望まれる。衛生環境や将来の交通体系を予測した、都心から半径 50 キロ圏内の土地利用指定と区割り、自由建設の合法化など、制度造りへの取り組みは必要である。

7. 保健医療

・保健セクター政策と戦略

モザンビークの保健セクターでは、SWAp (Sector-wide Approach) とよばれる整合的なセクター資源のマネジメント体制を目指す試みが進んでいる希有な例といえる。まず援助機関同士の連携、援助協調が進んでいることとその枠組みが整いつつあること、そして援助資金は、モザンビークの保健セクターの資本財部分のみならず、經常予算の大半をも賅っているという特徴がある。一方、援助協調が進み財務管理のシステムや行政システムも整然としたものになってきており、援助資源の整合的なマネジメント・機能が系統的に整備されようとしている。同時に、その枠組みの微調整が、定期的に行われており、容易ではないコンセンサスの維持のための努力がうかがわれる。

・プロジェクト型アプローチの限界と援助協調

サブサハラ・アフリカ諸国を始めとする多くの途上国では、自律発展性のある自国の保健システムの形成にはプロジェクト型支援はあまり貢献することはなかったという評価が、次第に広く認められるようになってきている。一般的に保健セクターにおけるプロジェクト化 (projectisation) の問題点としては、行き過ぎたプロジェクト化は、包括的で統一のある保健セクター政策の構築への熱意を削いでしまったこと、プロジェクト毎に持ち込まれる多種多様な運営規則が、保健省及び関係組織内でのマネジメント分断化・弱体化の引き金になってしまい、institutional capacity は弱まれど強化されることはなかったこと、このような保健資源の運営体制の断片化が、長期的な整合性の保たれた発展のために基本となる保健セクターのシステムとキャパシティの発展強化を妨げてしまったこと、等があげられる。

さらにホスト国の一貫した政策 (sector policy) とその適用が弱体であったことも、バラバラのプロジェクトが保健セクターを容易に席卷してしまうことを許してしまった原因でもある。

・SWAp の基本的な枠組み

SWAp は、まず前提として健全なマクロ経済の運営と包括的な財政支出の枠組みを必要とする。そのプログラムは、セクターの政策・戦略、動員可能な資源と財政支出計画、被援助国とドナーのマネジメント体制の確立等の諸要素を組み込むことで、共通のマネジメントの取り決め、制度改革と強化 (capacity building) を促進していくものである。SWAp は、その特性から漸進的な過程を歩むものであり、ホスト国、ドナー双方がこの協調の枠組みへの自信と貢献をさらに高めていく忍耐強さが期待される。

さらに、ホスト国政府のオーナーシップを高めることも、SWAp の必須課題である。セクターに対する被援助国のコントロールを高めるべきであるが、そのためのインセンティブは不明確であることがしばしばであるため、受け手国政府のセクターの発展のための能力を高め、制度構築を図ることが必要である。

日本政府の SWAp への対応への見解としては、援助協調やセクタープログラムにおいて、目的を共有しつつもその実現のための手段については、受け入れ国の開発政策や他のドナーとの援助活動との整合性が保たれる限りにおいては、必ずしも他のドナーと同様の手段、援助形態に依存する必要はなく、わが国の個性や比較優位を適宜生かした対応をすることを基本とすべきであろう。

8. 教育・人的資源開発

・教育概観

モザンビーク共和国憲法は、教育はすべての国民の基本的権利であり義務であるとしているが、内戦が終結する1992年までは、教育の機会を提供することが困難な状況であり、この時点で学校として機能していたものは40%程度であった。1995年に発表された5か年計画では、教育の普及は優先事項として挙げられており、全国民に科学的知識へのアクセスを提供し、自らの能力を開発させるために非識字を撲滅すること、段階的に義務教育制度を導入し、国の発展に従って全国民に基礎教育を保證すること、すべてのモザンビーク人に職業上の訓練へのアクセスを保證すること、等が挙げられている。

・初・中等教育

1980年代は、多くのアフリカ諸国で初等教育の拡充が停滞した時期であったが、モザンビークは内戦の影響から特に急激に就学率が低下した。内戦により農村部の小学校の半数以上が破壊され、教室は慢性的に不足している。ほぼすべての小・中学校で二部制が行われており、三部制授業も珍しくない。それにもかかわらず、小学校に学齢以上で入学する児童が多いため総就学率(60-70%)に比べると純就学率(約40%)が非常に低い。都市部での過密クラスや授業時間の不足など、量的拡大だけではなく教育の質の問題など解決すべき課題が山積している。

一方で、初等教育へのアクセスについては、内戦終結後これまでの間にかなりの改善が見られているのも事実である。1992年から1998年の間に小学校の教室数(特に地方部)は60%以上で増加しており、すでに内戦前のレベルを超えている。ただ、教育の質の面では、中退率が高いことなどから急速な拡充に追いついていないことが懸念されている。

・高等教育

モザンビークの高等教育セクターは、限られた財源を初等教育に優先的に配分するため、他のアフリカ諸国と同様に改革の波の中にある。政府は、質を改善するために教育の経済効率を上げることが基本政策とし、公的財源にだけ依存することなく自己収入の確保や適切な授業料の徴収、さらに私立大学設立のための法的環境整備などを行う計画を持っている。

高等教育機関には、エドワルド・モンドラーネ大学や師範大学などがあるが、卒業できるのは入学者の2-3割と考えられていることから、内部効率がかなり低いことが推察される。そのような状況で、1993年からの2年間で学生数は全体の3割程度急増している。教育予算(1993年)の29%が高等教育に割り当てられていたという数字もあり、高等教育の抜本的な改革が基礎教育普及のための必要条件ともなろう。

・技術職業教育

技術職業教育に関する開発戦略としては、農村部での生産の復活や住民の再定住を果たすために重要な役割を担うと考えられる、芸術工芸学校と基礎農業学校の再開を優先事項としている。この分野においても女子に配慮したアクセスの改善やカリキュラムや施設面での質的改善など、初・中等教育政策と類似点が多い。異なる点は、財政的強化のために学校での生産や収入を得るための活動を奨励しているところである。技術職業教育に対しては比較的大きな投資が必要であり、雇用者からの寄付や授業料の徴収など収入の多角化を図ることが求められている。

・職業訓練

労働省が管轄している職業訓練は、帰還難民や退役兵士の雇用対策として自営業を念頭に置いた訓練を政策上優先することとしている。しかし、職業訓練を担当する機関である国立雇用促進職業訓練院(INEFP)は、さまざまな政策を実施するだけの能力を持ち得ていないようである。

・ ノン・フォーマル教育、成人教育

内戦後の帰還兵士に対する教育面での支援が重要であることを、モザンビーク政府は強く認識している。識字教育キャンペーンなどが一部行われているようであるが、成人に対しては単なる識字ではなく、職業訓練を通じ雇用や自営業に結びつくような技能を併せて修得していくことが適当であろう。起業や雇用機会創出のための支援体制を確立するなど、技能修得後のフォローも大切である。成人非識字率は、男性が 42.3%であるのに対し女性は 76.7% (1995 年の推定値) と男女間格差が著しいため、計画の立案に当たっては特に女性を対象の中心に置く必要がある。

政策上の優先順位が高くとも予算的な割り当てがわずかしかないのが成人教育の実現であり、既存のリソースを組織化することにより有効に活用することが大切であろう。例えば、マプト市を中心に既存の公立小・中学校を活用した夜間クラスも行われるなど、より「フォーマル」な形で識字教育が行われている。

・ 援助の課題

以上より、重点とすべき援助課題としては、初等教育の量的拡大と質的改善、地域間格差、男女間格差の是正、産業界の需要に合致した職業教育・訓練の実施、教育予算の絶対的不足、が挙げられる。

・ 教育セクター・プログラムへの積極的関与

モザンビークでは、1999 年から「教育セクター・プログラム (ESSP)」が実施されようとしているが、教育セクター・プログラムには問題点も少なくなく、期待通りの成果を上げるためには今後とも政府側及び援助機関の双方がさらに努力する必要がある。

モザンビークの教育予算の 7 割は外部からの援助に依存している現状からすれば、この種のプログラムを導入し、援助機関側の協調のもとで相手国側の参加を高め、効率的に教育開発を進めていくことは避けて通れない。そして、日本が積極的にこのプログラムに関与していくことは、教育分野での協力を模索するために、何よりも重要なことである。

9. インフラ・エネルギー

・ 運輸インフラの概況

モザンビークの運輸インフラは、植民地時代、南部アフリカの内陸国とインド洋沿岸を結ぶルートに力点が置かれたために、国内の南北交通路は未開発であった。内戦中も海外からの援助の大多数は内陸国のジンバブエやマラウイを支援するためにベイラやナカラルートの鉄道に向けられてしまっていた。その結果、国内交通路はさらに荒廃し、特に農業生産に著しい影響を及ぼした。

運輸セクターにおける回廊計画の位置付けは外貨の供給源である。現在、マプト、ベイラ、ナカラの 3 つの回廊整備が計画されているが、マプト回廊の進展が最も早い。従って、マプト回廊の成否を受ける形でベイラ回廊とナカラ回廊の整備が進められることになると思われる。

・ エネルギー・水・通信インフラの概況

モザンビークは石炭、水力発電、天然ガスといったエネルギー資源が非常に豊かでありながら、国内需要すら満たしていない状況が続いている。国全体の人口に対する電化率は 6% に留まっているが、その理由としては、電力システムの規模が非常に小さい上に、電力公社は内戦の復興に手一杯で、送電システムの拡大にまで手が回らない状況にあることがあげられる。

エネルギーセクターでの共通した問題は、組織体制や料金体系が現状に合っていないことである。特に料金はインフレに合わせて見直しがされていないため、需要と供給に合わせて料金変動するバイオマスを除けば、料金が供給コストを大幅に下回っている。

モザンビークは、地理的な条件から他国に水源がある国際河川の下流に位置しているために、大多数の水の供給は他国との関係抜きには確保できない。国内での水資源では需要の60%程度しかまかなえないと推定されており、今後モザンビークが工業国として発展していくためには、安定した給水体制の確保が不可欠である。さらに、国内の給水サービスレベルも、量、質両面で著しく低く、安全な水へのアクセスは人口の30%程度に留まっている。

・ 支援のポイント

貧困対策として必要な支援は、安定した飲料水とエネルギーの供給である。ニーズとしては地方部が高いが、都市住民に対する支援も同様に必要である。特に、モザンビークの工業化へのポテンシャルを考えると、今後は大量の労働者が必要となってくるために、必要な都市インフラを工業化の進展に併せて整備することが必要である。地方部では計画的な森林管理や水資源管理を行うと共に、バイオマスに替わる再生可能エネルギー源の開発が望まれる。

復興支援としては、国内の交通、通信、電力網を整備する必要がある。しかし、国内のインフラは広範囲で破壊されており、膨大な資金を投入する必要があるため、その資金の有効活用を考えなくてはならない。道路セクターでは、内陸部から幹線道路や鉄道、港湾の結節点までの道路や橋の整備が必要である。確かに、カホラバツサからの電力で国内の総需要は論理的に賄えるが、南アフリカ所有であることもあり、電力を輸入してまで需要を満たすことは現実的ではない。また、南北に長い国土に、マプトから送電線を引くのはコストに見合うものではない。このため、電力の供給は地方単位で最も適した規模と方法で行うことが望ましい。

モザンビークは、天然資源のポテンシャルもあり、周辺国との間で交通の要衝となっているために、インフラや産業プロジェクトのフィジビリティが高い。このようなプロジェクトを全てODA資金で実施する必要は無く、公営企業の効率の低いことから、経営目標がシビアではっきりしている民間企業の参入を促すことが必要である。

また、インフラ復興を行なう際に懸念される要因として地雷の問題がある。1992年の和平合意時点では百万個以上と推定されていたが、その後の除去活動によって社会インフラ復旧に必要な地雷除去は完了したと思われる。しかし、地雷は除去できたものの、再開発計画そのものができていないことが指摘されており、そのための技術協力の可能性は高い。

・ 援助のありかた

モザンビークでは、インフラ整備のための組織改革や人材育成が進められている。モザンビークの課題は持続的なインフラ整備である。具体的にはインフラの運営監理を専門とする専門家を派遣し、政府や他のドナーとの対話を通じて現場の情報を集め、実施主体のキャパシティやメンテナンスの観点から優良プロジェクトを発掘する必要がある。

インフラセクターは、民間が行う部分と政府が行う部分が明確に分けることができる。ODAが支援するのは当然後者の方であるが、民間が行う部分においても、投資環境を整えるために政府が実施すべきものもある。このような視点から、コンセッションの条件をよく吟味した上で、ODAによる整備効果が高い部分には協力をすべきである。

優先プロジェクトの発掘にあたっては、従来にも増して投資の有効性からの判断が必要である。また、もう一つの政府の役割はさまざまな開発プロジェクトやインフラ・プロジェクトの監視を行うことであり、エネルギーやインフラ・プロジェクトの乱開発に対する規制や競争、監理手法の開発があげられる。

モザンビークのインフラニーズは膨大だが、資源のポテンシャルの高さから民間セクターの活用が可能である。従って、わが国の協力のありかたとしては、インフラセクターの動向を十分に把握することと、組織作りやコンセッションといったインフラの運営に欠かせないソフトの支援と連動したインフラ整備を行うことを提言したい。

《第2部 わが国のこれまでの援助動向》

わが国は、同国の安定と発展が南部アフリカ地域の平和と発展のためにも重要であるとの認識の下、復興から開発へのコンティニュームを念頭に置きつつ、モザンビークに対し、積極的な援助を実施していく方針である。

わが国は、1994年4月に無償資金協力及び技術協力に係る政策協議を実施し、同国が抱える食糧事情の改善、帰還難民の再定住、退役兵士の社会復帰等の問題を踏まえ、農業、社会セクター（BHN、基礎インフラ）人的資源開発をわが国援助の重点分野として実施することとした。このほか、内戦中に埋設された対人地雷の除去がモザンビークの復興に不可欠であることから、対人地雷関連の支援も重点課題として実施する方針である。なお、同国の構造調整努力を支援するため、1998年までに合計115億円のノン・プロジェクト無償資金協力を実施している。

なお、これまでの対モザンビーク協力における重点分野として、農業分野、社会開発分野（BHN、基礎インフラ）人的資源開発等を中心として、援助を行ってきた。

また、今後の援助にあたっては、モザンビーク側の援助吸収能力、民間投資動向、地域間格差の是正について留意する必要がある。

《第3部 日本の今後の援助のあり方に関する提言》

1. モザンビークに対する国際協力の視点

・「世界で最も貧しい国」、内戦復興・開発の多難な道のり

モザンビークは、一人当たりのGNPが210ドル（1998年、210ヶ国中199位）、絶対的貧困が全人口の6割（約1,000万人）という世界で最も貧しい国のひとつであるとともに、独立直後から20年近くに亘った内戦を経た国である。170-200万人と推定されている帰還難民や退役兵士、民営化に伴う人員削減や、東独崩壊や南アフリカ鉱山労働者の削減などで失職した出稼ぎ労働者の雇用確保、寡婦、戦争孤児などの生活保障、残存地雷、農村の小中学校その他破壊された経済社会インフラなど、内戦の生々しい傷跡が、社会問題として随所に残っており、現在実施中の第二次5カ年計画（2000-2004年）においては「貧困の削減」に最大の重点が置かれている。

・豊かな開発ポテンシャル、「外国投資、援助主導の」高度経済成長

モザンビークは、豊かな天然資源、肥沃な国土、回廊国としての有利な地勢学的位置などに恵まれており、潜在的には豊かな国であるといえるが、内戦終結後、そのポテンシャルが僅かずつながら花開く兆しが見られる。1996-98年平均の外国直接投資は約8億ドルに達し、GDP（24億ドル/1997年）の約3分の1の規模となっており、さらに、外国からの援助受取額は、概ね年間9-11億ドルで推移している。

このように、近年の高度経済成長は、これらの外国投資や援助に主導されるかたちで実現したものである。つまりモザンビークについては、その豊かなポテンシャルを開花させ、経済成長を達成するために、外国からの投資のみならず譲許性の高い資金や技術協力等の援助が圧倒的な重要性を有しており、未だ自立発展の契機は掴んでいないものと認められる。

・「3つの苦しみ」の同時進行への対処

「1,000万人の絶対的貧困」と「長い内戦による後遺症」に加え、「経済の自由化や高度成長などによる急速な社会的変化がもたらす格差の拡大、ひずみ」という3つの苦しみに対処するために共通して重要なことは、人々が安心して暮らせるための基盤としての「社会の安定」を確保することであり、その見地からの最貧層支援、社会的弱者支援である。すなわち、これらの3つの課題が重なり合い、あるいは、相互に関連し合っているような社会階層、地域などに対して、援助リソースを優先的に投入していくことが基本的なアプローチとして考えられる。

・ 貧困撲滅と社会の安定、自立発展のための ODA

モザンビークに関しては、開発計画その他政府の基本的な政策枠組と整合していることや援助の吸収力と持続可能性が確保されること、ニーズに合った具体的リソースの投入が可能であること、民間の経済活動や他の援助活動との重複がないこと等が確保されれば、基本的にあらゆる分野において ODA のニーズがあると考えられる。

しかしながら、我が方の援助リソースには限りがあり、より高い効果の望まれる領域に対して重点的に援助を投入するための戦略が不可欠である。本研究会では、貧困撲滅と社会の安定の確保、自立発展、の 2 つの理念に基づき、モザンビークへの支援を基軸とすることが望ましいと考える。

2. モザンビークに対する援助の課題

・ 最貧層、内戦の被災者、社会的弱者支援を通じた地域間格差是正と社会の安定化

モザンビークでは、国民の 6 割 (約 1,000 万人) が絶対的貧困ライン以下に居るという状況に鑑みると、特に対象を絞り込まなくとも、ほとんどすべての協力が貧困対策となりうる。しかし、援助の緊要度に着目すると、この膨大な最貧層の中でも、戦争寡婦・遺児、帰還難民 (170-200 万人) 復職先の無い退役兵士、地雷による被害者など、内戦の影響によって生活の基盤を失った結果、現在も厳しい貧困状態に陥っている人々が最優先の対象として浮かび上がってくる。さらに最近では南アフリカで失職した元出稼者的大量帰還も大きな社会問題となっているが、これらの人々への支援も社会不安要因への対処という観点から重要であろう。

・ 地域の安定化に対するより直接的な支援

モザンビークの農村貧困地帯における地雷除去や農村に帰還した難民、兵士などに対する基礎的なサービスの提供は、当該地域における元来の貧困状態と相俟って極めて不十分な状況にあり、これらの人々の一部が都市部に環流し、内戦後余剰気味となった小火器の流通とともに社会不安の醸成に寄与している場合も少なくない。

埋設地雷に関しては、今後 5-7 年程度で深刻な状況を脱するものと推定されているが、地道な地雷除去作業の継続とともに、除去後の農村開発や被災者支援、リハビリなどに対するニーズは依然として高く、わが国は、UNDP その他のドナー、NGO 等とも効果的に連携しつつ、地雷の除去作業自体に対する直接の協力や地雷除去やマッピングなどのためのモザンビーク側の能力強化を支援することが望まれる。

・ 中長期視点からの、自立発展に向けた人材育成・制度構築

- 「貧しい人々のニーズ」を政策過程に橋渡しできる人材の育成 -

「自立に向けての」人材育成を指向する立場から見ると、人材育成の対象としては、トップ・エリート、あるいはその予備群などよりはむしろ、自治体行政の現場や共同体の中核にいて種々の地道な改革を企画し実行する立場にあるような中堅どころの人材を、「貧しい人々と政策過程の橋渡し役」として着実に育成していくという姿勢が重要である。同様の視点から、自治体や各地域の共同体の自立的発展を推進するために中核となりうる人材の養成を、中長期的な視点から支援していくことも価値のある協力であろう。

ここで重要なのは、将来の自立発展に向けたメカニズムを、国際協力の中に如何にビルトインするか、という点である。この点で、最も重要であるのが、人材の育成と制度構築であるが、これらは一朝夕に達成されるものではない。その意味でも、中長期的な展望に立つ自立に向けての人材育成等に関するシナリオの作成は、現時点から着手しておかねばならない。

3. 具体的取り組みのための方策

・効果的な援助リソース投入のためのアプローチ

(1) 「根付く協力」のための工夫

より貧しい人々、より困難な状況に置かれている人々を協力の対象として重点を置いた場合、援助吸収力や協力の持続可能性（sustainability）の確保が難しくなる。一方で、モザンビークでは、これまで以上に「根付く協力」、つまり協力の成果が応急措置的な一過性のものでなく最貧層の自立発展に繋がっていくような協力が求められている点に留意しなければならない。

モザンビークにおいて「根付く協力」を行うための鍵としては、以下の点を挙げたい。

- ・ とにかく長い目でみる。
- ・ エントリー・ポイント / 媒介者を性急に絞り込まない。
- ・ 小さい地域で、自立循環メカニズムを構築することから始める。
- ・ セーフティ・ネットを漸進的に強化していく。
- ・ 日本の良き理解者を効率的に育成し、多階層型ネットワークを作る。

(2) 地域間格差の是正

外資導入で活況を呈している首都圏を除く農村地帯のほとんどにおいて絶対的貧困層が多数存在し、いずれも相当の援助需要がある。戦禍の著しかった中部地域や、あるいは比較的人口稠密なわりに社会インフラ等が未整備である北部地域の状況が、悲惨であるといわれている。また、他の援助機関においては、協力の分野に応じて対象地域を絞り込んでいるところが少なくない。

援助プログラムのレベルで、具体的な協力対象地域を絞り込んでいくに際しては、上述のような援助需要に加え、援助吸収力や持続可能性が確保され、効果的な協力を行うことができる可能性が比較的高いところを優先的に選択していく必要がある。

基本的な戦略としては、協力の実施やモニタリングの体制や先方の吸収力を踏まえつつ、比較的豊かな南部州における貧困層を対象とした協力を継続しつつも、同時に、より貧困が深刻であり人口も多いザンベジア州などの中部地域、あるいは北部地域に対して協力を展開することができるように今からその拠点造りに着手すべきであろう。

・地域の相互依存関係の深化を通じた安定化促進

周知のとおり、モザンビークは、レトを除く南部アフリカ地域のすべての内陸国と南アフリカ首都圏にとって、最も経済的な海への回廊を提供するという、非常に有利な地勢学的位置を占めており、その意義を自身で意識しつつ、南アフリカ資本による積極的な投資を梃子としたマプト回廊開発を筆頭に、3回廊の野心的な開発を進めようとしている。これらの回廊の開発が進展し、内陸国及び南アフリカによる活用が促進されることは、「内陸国＝回廊国」という南部アフリカ地域を貫くひとつの軸を中心に経済活性化の展望が開けるのみならず、これら国々間の相互依存関係の深化を通じて地域の安定化にも貢献することになる。

これらの回廊開発に対する当面の対応を検討するに際しては、民間の経済活動や OOF 等との協調・補完関係を踏まえつつ、民間経済活動との補完関係を重視すること、ソフト面での支援から優先的に検討すること、が望まれる。

・ 援助協調

(1) SWAp への参画について

1) セクター会合、ドナー会合への積極的参加

モザンビークでは、農業、運輸（道路）、健康、水、教育の 5 分野において頻繁にセクター会合が開かれている他、援助機関の現場の長による定期会合もある。これらの会合には、国際協力の実務者でしかるべき知見を有する者を今後さらに積極的に活用して参加させ、関係情報の収集と共に日本側からの情報発信を積極的に行っていくことが望まれる。

なお、この際すべてのセクターにおいて同様の参画を試みるのではなく、わが国の人員体制の現状とその効率的な活用を重視する観点から、今後引き続きわが国 ODA の重点分野となる教育や保健医療などの社会セクターの領域、モザンビーク国のみならず、南部アフリカ地域全体の安定と発展に直接関係し、また、ODA 以外、つまり民間の経済・投資活動や OOF 等との関係でも重要である運輸・通信などのセクター、の 2 つのカテゴリーの領域を中心に選択的にメリハリをつけて参画していくことが現実的な対応であろう。

2) 日本の重点領域等におけるイニシアティブの発揮

日本が重要と考える援助課題にイニシアティブを発揮するために、最も重要な点は、計画段階へのタイムリーな参画であり、ドナー間の協調援助計画検討段階に積極的に参画し、協力の目的について共通認識を形成していくことが強く望まれる。特に、セクター会合やドナー会合への積極的参加を通じて、基本的な枠組改編のタイミングを見越したうえで、わが国として建設的な提言が、計画過程において行うことができるように、タイミングをはずさないためのスケジューリングを戦略的に行っていく必要がある。特に、わが国が重点を置いている領域については、モザンビーク政府と各ドナーとの情報、意見の交換を密に行っていくことが重要である。

3) セクター戦略に配慮した対応

援助協調に際しては、わが国援助の成果が目に見えることを重視し、援助協調やセクタープログラムにおいて、目的を共有しつつもその実現ための手段については、受け入れ国の開発政策や他のドナーによる援助活動との整合性が保たれる限りにおいては、必ずしも他のドナーと同様の手段、援助形態に依拠する必要はなく、わが国の個性や比較優位を適宜生かした対応をすることを基本とすべきである。特に、具体的な手段については他ドナーとの相互補完性や受け入れ国のオーナーシップを尊重したうえで、対応を検討することが必要であろう。また、わが国が重点と考えるセクターについて選択的に参画し貢献するという方法がより現実的であろう。

(2) 「目的指向型」南南協力

モザンビークの場合、最も深い関係を持つ南アフリカ及び言葉の面でブラジルとの協力可能性を検討すべきであるとの議論がなされることが少なくないが、南南協力を進める場合は、あくまでも、特定の国際協力の目的を効果的・効率的に達成するための手段として位置付けたうえで、「目的指向型」の南南協力として検討されなければならない。

南アフリカの民主化後、極めて密接な関係を構築しつつある南アフリカとモザンビークの間の協力については、すでにマプト回廊開発その他において、二国間及び民間ベースで活発な協力が進められているが、両国間の更なる関係深化を促進すべくわが国の関与が可能な余地があれば、民間ベースあるいは OOF による協力との協調・補完関係を踏まえつつ、ODA による協力を積極的に検討する余地はあろう。

さらに、これらの協力を推進するに際しては、適宜 SADC その他の域内協力の枠組みを活用しつつ、二国間協力を多国間のよりダイナミックな関係に発展させることについても、域内各国の相互依存の深化とこれによる地域の安定化の促進を図ることを視野に入れて検討すべきであろう。

略語表

AfDB	African Development Bank	アフリカ開発銀行
AfDF	African Development Fund	アフリカ開発基金
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome	後天性免疫不全症候群
AIM	Mozambiquan Information Agency	モザンビーク情報機関
AJAM	Associação dos Jovens Agricultores de Moçambique	モザンビーク農業青年協会
AMRU	Mozambican National Association for Rural Women Development	モザンビーク農村女性開発協会
APD	Aliança para a Democracia	民主同盟
BCM	Banco Comercial de Moçambique/ Commercial Bank of Mozambique	モザンビーク商業銀行
BHN	Basic Human Needs	ベーシック・ヒューマン・ニーズ
BPD	Banco Popular de Desenvolvimento	モザンビーク中央銀行
CBM	Community-Based Management	村落レベルの維持管理
CCM	Conselho Cristão de Moçambique/ Mozambique Christian Council	モザンビーク・クリスチャン・カウンスル
CFM	Companhia de Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique	港湾・鉄道公社
CIDA	Canadian International Development Agency	カナダ国際開発庁
CIDC	Canadian International Demining Center	カナダ国際地雷除去センター
CND	Comissão Nacional de Desminagem/ National Demining Commission	国家地雷除去委員会
CNE	Comissão Nacional de Eleições	全国選挙委員会
COMESA	Common Market of Eastern and Southern Africa	東南部アフリカ共同市場
CPI	Centro de Promocao Investments/ Investment Promotion Centre	投資促進センター
DFID	Department for International Development	英国国際開発省
DNA	Dirrecao Nacional de Agua/ National Directorate of Water	国家水利局
DNEP	Direcção Nacional de Estradas e Pontes	道路橋梁局
EDM	Electricidade de Moçambique	電力公社
EEC	European Economic Community	欧州経済共同体
EP	Ensino Primario/ Primary Education	初等教育
EPI	Expanded Programme to Immunization	予防接種拡大プログラム
EPAR	Estaleiros Provinciais de Agua Rural/ Provincial Rural Water Enterprises	地方給水工務部
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility	拡大構造調整ファシリティ
ESG	Ensino Secundario/ General Secondary Education	普通中等教育
ESSP	Education Sector Strategic Plan/ Plano Estrategico de Educacao	教育セクター・プログラム
EU	European Union	欧州連合
FAO	Food and Agriculture Organization	国連食料農業機関

FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique/ Mozambique Liberation Front	モザンビーク解放戦線
GAPVU	Gabinet de Apoio a Populacao Vulnerabel/ Office for Assistance to the Vulnerable Population	社会的弱者支援局
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
GNP	Gross National Product	国民総生産
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit/ German Agency for Technical Cooperation	ドイツ技術協力公社
HDI	Human Development Index	人間開発指標
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries	重債務貧困国
HIV	Human Immunodeficiency Virus	ヒト免疫不全ウイルス
HSRP	Health Sector Recovery Program	保健セクター回復プログラム
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development	国際開発復興銀行、世界銀行
IDA	International Development Association	国際開発協会
IFAD	International Fund for Agricultural Development	国際農業開発基金
ILO	Intenational Labor Organization	国際労働機関
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
INAS	Instituto Nacional de Accao Social/ National Institute for Social Action	国立社会行動研究所
IND	Instituto Nacional de Desminagem/ National Institute of Demining	国家地雷除去院
INDER	Institute Nacional de Desenvolvimento Rural/ National Institute of Rural Development	国家農村開発院
INEFP	Instituto Nacional do Emprego e Formacao Profissional/ Nacional Institute of Employment and Professional Training	国立雇用促進職業訓練院
IUCN	International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources	国際自然保護連合
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	ドイツ復興金融公庫
LAM	Linhas Aereas de Mocambique	モザンビーク国営航空
MICOA	Ministry for Coordination of Environmental Affairs	環境問題調整省
MISAU	Ministry of Health/ Ministerio da Saude	保健省
Monamo	Movimento Nacionalista de Mocambique	モザンビーク国民運動
NARC	Natural Research Coordination Council	自然資源研究調整委員会
NEMP	National Environmental Management Programme	国家環境管理計画
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation	ノルウェー開発協力庁
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OJM	Organização de Juventude de Moçambicana	モザンビーク青年組織
OMM	Organização de Mulheres de Moçambicana	モザンビーク女性組織
ONUMOZ	Omeração des Nações Unidas em Moçambique/ United Nations Operations in Mozambique	国連モザンビーク活動

OTM	Organização dos Trabalhadores Moçambicanos	労働組合
PALMO	Liberal and Democratic Party(Partido de Internacional de Mocambique)	自由民主党
Panade	Parti do Panado (National Democrat)	国民民主党
PARPA	Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty 2000-2004	絶対的貧困削減活動計画
PATA	Pooling Arrangements for Technical Assistance	技術協力のためのプーリング・アレンジメント
PEC	Participacao e Educacao Comunitaria/ Community Education and Participation	住民教育班
PHC	Primary Health Care	プライマリー・ヘルス・ケア
PIM	Mozambican Islamic Party	モザンビークイスラム政党
PNSBC	National Low Cost Sanitation Programme	低コスト衛生国家プログラム
PRE	Economic Recovery Program	経済再生計画
PROAGRI	Programa Nacional Para o Desenvolvimento Agricola/ Agricultural Sector Investment Program	農業セクター投資計画
PROAP	National Program of Fishery	国家漁業政策
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略ペーパー
RENAMO	Resistencia Nacional Mocambicana/ Mozambique National Resistance	モザンビーク民族抵抗運動
ROCS	Roads and Coastal Shipping Project	道路沿岸輸送計画
SADC	Southern African Development Community	南部アフリカ開発共同体
SADCC	Southern African Development Co-ordination Conference	南部アフリカ開発調整会議
SAF	Structural Adjustment Facility	構造調整ファシリティ
SCC	Sector Coordination Committee	セクター調整委員会
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation	スイス開発協力庁
SIP	Sector Investment Program	セクター投資計画
SNS	Servico Nacional de Saude	国家保健医療サービス
STAE	Secretariado Técnica de Administração de Eleitoral	選挙管理事務局
STD	Sexually Transmitted Diseases	性感染症
SWAp	Sector-wide Approach	セクタープログラム
TA	Technical Assistance	技術協力
TDM	Telecomunicacoes de Mocambique	モザンビーク通信公社
UDI	Unilateral Declaration of Independence	一方的独立宣言
UNAC	National Union of Peasants	全国農民連合
UNADP	United Nations Accelerated Demining Programme	国連地雷除去推進プログラム
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework	国連開発援助フレームワーク
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNE	Universidade Eduardo Mondlane/ Eduardo Mondlane University	エドワード・モンドラーネ大学
UNESCO	"United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization"	国連教育科学文化機関
UNFPA	United Nations Fund for Population Activities	国連人口活動基金

UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women	国連婦人開発基金
UTRE	Unidade Tecnica para Reestruracaode Empresas/ Technical Unit for the Restructuring of Enterprises	企業再編技術局
VAT	Value-added Tax	付加価値税
WFP	World Food Programme	世界食糧計画
WHO	World Health Organization	世界保健機構
WWF	Worldwide Fund for Nature	世界自然保護基金

< 通貨 >

通貨単位 = メティカル (Metical: Mt)

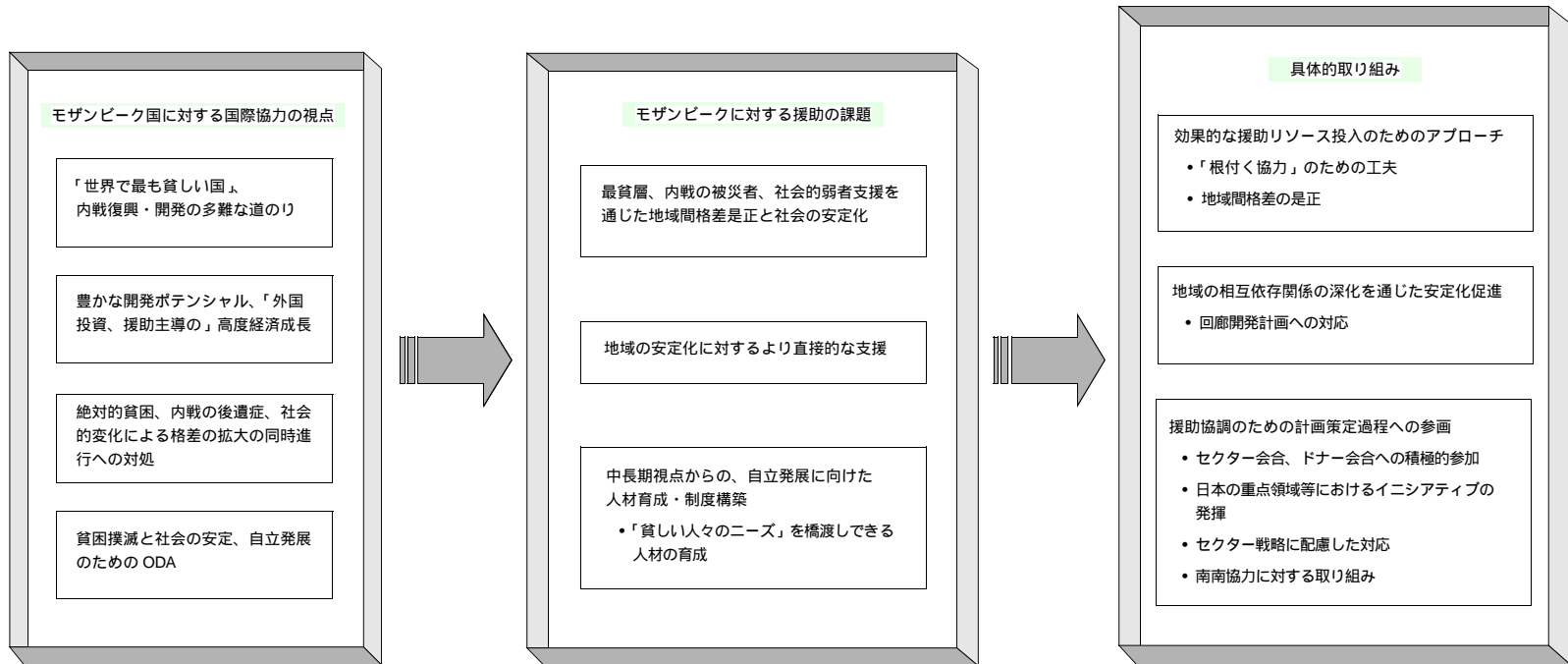
US\$1 = 16,579.00 Mt (2000 年 12 月 1 日時点)

(複数 : メティカス)

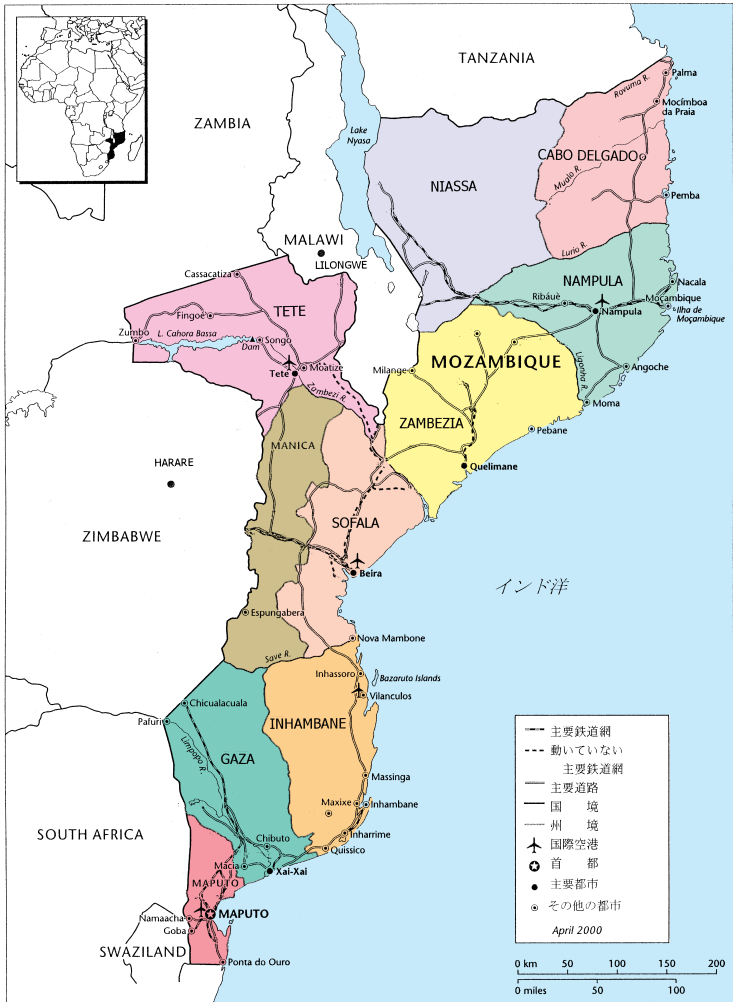
< 州名 >

地域	州名	英語 (Province)
北部	カボデルガド	Cabo Delgado
	ナンブラ	Nampula
	ニアサ	Niassa
中部	マニカ	Manica
	ソファラ	Sofala
	テテ	Tete
	ザンベジア	Zambezia
南部	ガザ	Gaza
	イニャンバネ	Inhambane
	マプト州	Maputo
	マプト市	Maputo City

提言フローチャート



モザンビーク地図



参考: The Economist Intelligence Unit Limited (2000)

Country Profile: Mozambique 1999 - 2000.

第1部 現状と課題

第1章 総論

小田 英郎 (敬愛大学)

1. アフリカ現代史の縮図 モザンビーク

モザンビークは、武装解放闘争による独立、それに続く長期の内戦、社会主義路線による国家建設の挫折、1980年代後半における市場原理の導入、1989年のマルクス・レーニン主義の放棄、冷戦終結直後の複数政党制導入とそれに続く内戦終結、1994年の民主選挙実施などを経験した、アフリカ現代史の縮図ともいうべき国である。むしろこれ以外にも他のアフリカ諸国との問題の共通性はある。たとえば、重債務貧困国 (HIPC) であることもそのひとつである。

したがって、モザンビークの国家建設とそれへの国際社会、ドナー諸国の支援は、いささか大袈裟に言えば、現代アフリカ諸国の国家建設とそれへの国際社会、ドナー諸国による支援の試金石にもなりうるものであろう。

2. わが国の援助の対象として見た モザンビークの特殊性

しかし、わが国の援助の対象国として見た場合のモザンビークには、むしろ同国独自の側面がある。その主要な点をあげれば、まず第1は、内戦終結国として比較的安定した秩序を保っているという側面である。その点では、同じ南部アフリカに位置し、さらに旧ポルトガル領であって独立後も同様の激しい内戦に明け暮れ、いったん和平合意が成立して複数政党制選挙まで実施しながら再び内戦に突入し、いまだにそれが続いているアンゴラとは、まったく対照的である。むしろ内戦時に反政府勢力モザンビーク民族抵抗 (RENAMO) が行った激しい破壊活動の後遺症は深刻で、また内戦時に埋設された大量の地雷を除去するという緊急の課題を抱えているとはいえ、前述のように、モザンビークは内

戦終結国としては比較的安定した秩序を保っている。内戦終結国における民主的秩序の構築、維持への支援は、「新たな地域紛争の時代」といわれるポスト冷戦時代の最重要課題のひとつであるが、モザンビークのケースは、民族紛争や権力闘争がらみの内戦のさなかにある、あるいはそうした紛争、内戦が起こる可能性をもった、他のアフリカ諸国の、平和構築、平和維持、紛争予防とそれへの支援のヒントにもなりうる。

第2は、モザンビークの持つ回廊国家としての側面である。内陸国の多いアフリカ大陸では、沿岸国の回廊開発は、当事国だけではなく、隣接国や地域全体の発展のためにも不可欠である。モザンビークの場合は、マプト回廊、ペイラ回廊、ナカラ回廊などがその種の役割を担っている。しかし逆に言えば、これらの回廊はそれを利用する内陸国の経済が相当程度発展しなければ、その稼働率は低い水準にとどまることになる。一国の開発がそれを含むサブ地域の開発と連動しなければ意味をもたないという典型的な事例が、回廊国家モザンビークなのである。国際社会、ドナー諸国の発展途上諸国に対する援助戦略は、一国を超えたサブ地域の視野にたって構築されなければならないという側面を持つが、南部アフリカ地域の場合、それはモザンビークにもっともよく当てはまると考えられる。

第2章 政治・行政

遠藤 貴(東京大学大学院)

1. 民主化の現状

1-1 選挙に関連する問題群

モザンビークは、1990年代のアフリカ諸国における民主化において最も成功した国の一つと評価できる。1980年代の内戦から安定を実現していく過程において実施された1994年の選挙も国際社会の手厚い監視と武装解除の努力¹⁾の下で、大きな混乱を生じることなかった。

しかし、1998年6月30日に行われた地方選挙は、行政改革の一環としての地方分権を考える上でも、また、民主化を考える上でも、大きな問題を示したといえよう。その理由の一つとしてあげることが出来るのは、主要野党である RENAMO (Resistência Nacional Moçambicana/ Mozambique National Resistance: モザンビーク民族抵抗)(以下、レナモ)が選挙をボイコットするといった要因もあり²⁾、8割を超える有権者が棄権する結果となったことに反映されるような政治的無関心ともとらえる問題がある。この選挙では、1994年に実施された大統領、議会選挙の棄権者が12%をわずかに上回った程度であったことと大きな相違が認められる。この問題を調査、分析したルンディン(Irae B. Lundin)³⁾によれば⁴⁾、この結果は単に準備不足という問題だけではなく、候補者選定の過程において透明性が欠如しているといった要因、有権者の間に民主主義を支援することと実際の生活向上が必ずしも関連付けられて意識できなかったという問題が大きく関わって

いた。そして、この問題を民主化過程の中で位置付ける必要を指摘している。

さらに、大統領への権限集中を緩和し、国会の権限を強化することを主眼とした⁵⁾モザンビーク新憲法草案⁶⁾に対する公開審査(public consultation)が昨年末から実施されてきたが、依然として国会において議論が行われており、最終的に採択されていない。本来この新憲法は本年の総選挙後の発効予定で準備されてきたが、その予定を現実実施することは困難な状況になっていると考えざるを得ない。発効自体がさらに5年後の選挙の後という観測もあると同時に、憲法採択がどのような形で進むかが政局の流動化に影響を及ぼす可能性も否定できず、全般的には政局は安定していると考えられるものの、この点に関しては当面その過程を注視していく必要がある。

1-2 1999年総選挙への道程と結果

モザンビークでは、1999年12月3日、4日の2日間に予定されていた総選挙が、天候の問題があった1日の延長はあったものの、ほぼ予定通り実施され、投票に関しては、選挙監視団の間におおむね自由で公正な選挙であったとの評価が得られている⁷⁾。この選挙は、モザンビークにおける民主制の「定着」にかかわる重要な意味を持つと考えられてきたことから、その実施に至る過程と結果、さらに問題点を指摘しておく必要がある。

モザンビーク国内では、南部地域が与党 FRE-

¹⁾ モザンビーク民族抵抗 (RENAMO) (以下、レナモ) が武装勢力から政党へ脱皮する過程で、イタリアを中心としたドナーは多額の援助(約1,700万ドル)をレナモに対して与えた。ただし、この支援はレナモの不満を緩和する上では役立った側面はあるが、必ずしも政党組織を強化する目的で用いられたわけではなかった。

²⁾ 地方選挙におけるレナモの棄権は、一部ではドナーが地方選挙に際しては金銭面での支援を行わなかったことにあるとの見方がある。注1も参照。Wood, G. (1999) p.161.

³⁾ ルンディンは、文化人類学者であり、地方選挙実施時には自治省のアドバイザーとして地方分権の推進に深く関与していた。

⁴⁾ Lundin, I.B. (1998) pp.62-73.

⁵⁾ ここでは、従来のアメリカ型から、議院内閣制を併用するヨーロッパ型への移行が考えられている。政府は、大統領が議会における諸政党との協議の上任命する首相と、首相に任命される閣僚から構成される内閣(Council of Ministers)と定義されている。Mozambique Peace Process Bulletin, Issue 22 (April 1999) p.7.

⁶⁾ この草案に関しては、昨年全党参加の国会における暫定委員会(ad hoc commission of parliament)で合意を得ている。

⁷⁾ 例えば、選挙監視に入っていたEUの共同監視団は選挙を無効にしなければならない深刻な問題は無かったとする旨の結論を、その前提的な報告書の中で行っている。(http://www.africanews.org/south/mozambique/stories/19991212/19991212_feat2.html)

LIMO (Frente de Libertação de Moçambique/ Mozambique Liberation Front: モザンビーク解放戦線)(以下、フレリモ)の基盤である一方、中・北部地域が野党レナモの基盤とされており、国内に地域的な亀裂がある。この両者の間で、今年の選挙の実施に向けた取り組みが行われてきた。当初両者の間には選挙法制化をめぐる対立があったが、アドホックな法案審議委員会を国会内に設立する取り組みや、たとえば新規に選挙人登録を実施するという譲歩を与党フレリモが行うなどの試みを通じて、特に選挙人登録に関しては両者の協力関係が確認されてきた。

これを受けて、全国選挙委員会(Comissão Nacional de Eleições:CNE)のテクニカル・ユニットであるSTAE (Secretariado Técnica de Administração de Eleitoral)が中心となり、今年7月中旬から9月中旬の時期(2ヵ月間)に選挙人登録が行われ、おおむね順調な形で進められ⁸、9月17日をもって無事に終了した⁹。この新たに行われた選挙人登録において、1994年総選挙の際の640万人を上回り、目標とされていた830万人の有権者に対して83%を超える690万人の登録が行われた¹⁰。従ってCNEの間では比較的楽観的な見通しが一般視されてきた。

10月下旬から選挙キャンペーンが始まった。このキャンペーン実施に関して、ドナーの間には資金協力を行う動きがある。アメリカを含めて、スイス、スウェーデン、オランダの各政府がモザンビーク政府との間で資金提供について合意に達している¹¹。この資金に関しては、従来モザンビーク政府が政党の選挙キャンペーン予算として政党への配分を予定していた48万ドル相当の助成金に上積みされる形で運用された。

また、総選挙に際しては、野党の間ではレナモを

中心として選挙に向けた野党連合創設の動きがあった。この点に関連して述べておけば、モザンビークには1994年の選挙で9議席を獲得した民主連合(Democratic Union)を構成した小政党が存在している¹²。フレリモから分かれてよりアフリカ人優遇、反ポルトガルの姿勢に立つ自由民主党(PALMO)、自主主義的価値の実現を謳う国民民主党(Panade)、イスラムを代表するモザンビーク・イスラム党(PIM)¹³、レナモから分かれ、最近、民主同盟(APD)として活動を再開したモザンビーク国民運動(Monamo)などである。ただし、こうした小政党には、和解、人道主義、平和、複数政党制などの価値の実現を求める以上の政策はほとんど無く、実質的には1994年選挙に参加した政党(特にレナモ)に流れた補助金(ドナーの資金)の「上がり」を得るために形成されたとみられている。こうした経緯も関係しているであろうが、今回行われた1999年の選挙キャンペーン実施のための資金配分に関しては、配分予定の50%だけを各政党に配分し、その使用に関する透明性を確保するために、その資料報告書提出を受けて、25%の資金が供与され、それに関する報告書をさらに提出することを受けて、残りの25%が政党に渡る仕組みになっていた¹⁴。

また、最大野党のレナモの問題も勘案する必要がある。レナモ内部には亀裂があるだけでなく、党首ドラカマ(Afonso Dhlakama)の政治家として、リーダーとしての資質に問題があるとされる¹⁵。しかも、レナモの中に100%武装解除していない分子がまだ存在するとも言われ、1994年の選挙では見かけ上の「政党」として行動したものの、レナモは完全には「政党」として確立されていないという指

⁸ 選挙人登録を本来の2ヵ月半から2ヵ月に短縮して実施していることは、今年中に選挙を実施する方向を指しているものとも考えられるが、一部にはこの時期が雨季にあたり、昨季には激しい雨と洪水に見舞われたことから、選挙の実施に大きな障害をきたす可能性もあるとの観測もある。また、こうした気候、CNEの選挙準備の動向、などを考慮すると、今年度中の実施は困難であり、現実的には3月後半から、4月初旬に選挙運動を開始し、5月中旬投票の可能性もあるのではないかと考えられていた。Mozambique Peace Process Bulletin, Issue 22 (April 1999) p.3.

⁹ Mozambique News Agency, *AIM Report*, No.165, 20 September 1999.

¹⁰ *ibid.*

¹¹ 最近の報道によれば、スイス、スウェーデン、オランダ政府が提供する総額は917千米ドルである。(http://www.africanews.org/south/mozambique/stories/19991105_feat1.html)

¹² Wood, G. (1999) pp.158-159.

¹³ イスラム系のグループはスーダンからの財政支援を得ているとみられている。*ibid.*, p.158.

¹⁴ http://www.africanews.org/south/mozambique/stories/19991109_feat1.html

¹⁵ Wood, G. (1999) p.162.

擁もある¹⁶。特に経済政策においては、IMF・世銀が「外から」枠組みを与えている以上、代替的な政策を掲げる野党が近くに登場することを想像するのは困難であるとも言えるが、モザンビークの民主化プロセスにおいては、経済政策との関連もあり、健全な野党の育成にはしばらくの時間がかかると考えざるをえない。

こうした経過と背景を持って実施された選挙は、投票後の集計がコンピュータ処理の際に問題が発生するなどして公表が大幅に遅れたものの、12月22日にCNEによって最終結果が発表された。大統領選挙では、現職のシサノ（フレリモ）が、総投票数の52.29%の票を得て、47.71%の票を得たレナモのドラカマ党首に勝利し¹⁷、2000年1月15日に大統領に就任した¹⁸。また議会選挙では、総投票数の48.54%を得た与党フレリモが前回を4議席上回る133議席、また38.81%を獲得したレナモが前回より4議席少ない117議席と、こちらでもフレリモが勝利した¹⁹。従って、250議席はこの二政党で分けられる形となり、小政党は1議席も得ることが出来なかった。また、投票率であるが、最終的に選挙人登録をした710万人の有権者の約75%が投票しており²⁰、前回1994年の総選挙には及ばなかったものの、一定の投票率を確保できたと考えて良い。

ただし、今回の選挙に全く問題が無かったわけではない。特にレナモは、フレリモの勝利確定との中間集計が出た時点から、勝利以外の結果は受け入れられないとする声明を出してきた。それはレナモが、選挙における投票段階ではなく、最終結果の発表までの集計段階において予定以上の時間がかかった上、何度も選挙結果の発表が延期されることになったために、ここで不正があったという見解に立ち、選挙がフレリモに「盗まれた」としている²¹。その

ため、レナモはCNE委員長タイモ（Jamisse Taimo）が行った最終結果の報告会を欠席した他、フレリモの選挙の集計段階での不正の事実と選挙の無効を明らかにするために、最高裁判所での審理を含め²²、あらゆる法的な手段を採ることを表明している。さらに、もしシサノが最高裁判所に圧力をかけるようなことがあれば、国内が統治不能になるとの威嚇的な発言を行うなどの動きが見られた²³。従って、選挙結果をめぐる動向に関して、まだ不透明な要素が残るといわざるを得ない。

選挙結果を受けた今日の政情に関しては、特に南部における順調な経済発展に支えられながら、レナモの選挙結果への対応が、第一義的には法的な手段を通じた抗議であることを考えると、ある程度「法治国家」的に動いている。現状に全く不安が無いわけではないが、内戦に至るといった、政治安定が急速に脅かされる事態に至る可能性は、それほど高くないと考えられる。

1-3 政党と他の社会組織の関係

近年の動向として注目すべき点は、フレリモがその支持基盤拡大のため各種の草の根組織（mass democratic organisations）を、再び傘下におさめる傾向にある点である。青年組織であるOJM（Organização de Juventude de Moçambicana）は、1998年10月にフレリモの傘下に入ったほか、女性組織OMM（Organização de Mulheres de Moçambicana）も1996年に傘下に収まることによって、フレリモとの関係で再び下部組織となっている²⁴。OMMが、一時自律的な活動をしていながら、フレリモの傘下に収まることになった背景としては、1990年代前半に関しては海外のドナー等からの資金に頼った運営が可能であったが、その資金のチャネルが断たれ、資金

¹⁶ *ibid.*, p.161.

¹⁷ http://www.africanews.org/south/mozambique/stories/19991222/19991222_feat1.html

¹⁸ Mozambique News Agency, *AIM Report*, No.175, 8 February 2000.

¹⁹ *ibid.*

²⁰ http://www.africanews.org/south/mozambique/stories/19991222/19991222_feat2.html

²¹ *Business Day*, 23 December 1999.

²² 最高裁は、2000年1月4日に、選挙を有効とする判断を示している。Mozambique News Agency, *AIM Report*, No.175, 8 February 2000.

²³ http://www.africanews.org/south/mozambique/stories/19991223/19991223_feat5.html、その後も、レナモが勝利した6州では独自の政府を樹立するという発言を行っている。Mozambique News Agency, *AIM Report*, No.175, 8 February 2000.

²⁴ これに先立つ5年間は、フレリモから組織的に切れて、自立的な集団として活動していた。

難に陥ったことが指摘されている²⁵。

独立系の社会勢力としては、労働組合（Organização dos Trabalhadores Moçambicanos: OTM）、カトリック教会、福音派のプロテスタント、非政府系メディア（特に Mediafax）、人権団体、法律家協会などの活動を指摘できる。労働組合は従来政治的な影響力が弱いとされているが、近年より政治的な発言を強める方向にあるとも見られている。特に政府のネオリベラルな政策の採用と国有企業の民営化に対しては批判的な姿勢を示している²⁶。また、カトリック教会は1990年代の複数政党選挙を実施する準備過程において「信頼できる仲介者」としての役割を果たしたほか、プロテスタント教会に関しても、人権、民主的手続きの教育において重要な役割を果たしたとする評価がなされている²⁷。また、プロテスタント教会を全国的に傘下に収めるモザンビーク・クリスチャン・カウンシル（CCM）は、1995年10月以降「銃を鋸に（Guns into Hoes）」という、銃と鋸の交換プログラムを実施し、1997年1月までの間に一定の成果をあげるなど、武装解除でも積極的な活動を展開している²⁸ほか、構造調整政策のもたらす社会的影響に対する批判を行ってきた²⁹。また、NGO、教会、協同組合などから構成されるモザンビーク債務グループ（MDG）は、構造調整性策の決定過程の不透明性を厳しく批判する活動を展開している³⁰。その他、党派的な立場に立つメディアが多い中、ファックスを通じて読者に届けられるスタイルを取る Mediafax はその中立性と信頼できる情報掲載を行うとの高い評価を得ており、民主主義の育成の上で重要な役割を演じていると考えられる。

モザンビークには、上記の社会的集団以外にも、

主に開発・復興にかかわる NGO セクターが存在する³¹。歴史的に見るとモザンビークにおける NGO の歴史は浅い。それは、NGO の存在が法的に容認されるようになったのが1989年であったという経緯とも関連している。1993年には、モザンビークにおける NGO 活動を調整する LINK が形成されており、また、1996年に出版されたモザンビークの NGO のダイレクトリーには、既出の労働組合などを含めた166の NGO が掲載されている。しかし、当初よりモザンビークの NGO はドナーの援助主導で形成され、ドナーからの資金に頼った活動をしている³²。またその運営等に関しても外国の NGO 主導という現地 NGO の不満があったとされる³³。今後も、政局が安定し、経済復興が持続する状況が継続すれば、諸外国からの支援のもとで、ある程度の活動の規模拡大が見込まれるし、特に地方における農業を中心とした開発ニーズに応える形での NGO の形成がなされていく可能性はあるが、NGO セクターで活動し得る人材の育成と活動資金の調達といった課題が山積している。

1-4 汚職・犯罪の問題

自由化に伴う規制緩和の中において、急速に汚職がエスカレートしてきたとの指摘がある³⁴。モザンビーク政府に関しては、いまだにマスコミ報道の上でもかなりの汚職が横行し、国会議員を含めた政府高官、役人が麻薬の横流し等の違法行為に関わっているといったことがしばしば指摘されている。

こうした徳測を裏付けるように、南部アフリカにおいてモザンビークを不法な密貿易の拠点として位置付けることができる。特に、1997年には南アフリカのクワズール・ナタール州国境における入国

²⁵ Sogge, D. (n.d.) pp.52-53.

²⁶ Wood, G. (1999) p.159. しかし、同時に内部的には前衛的な思想を背景としたグループと若い世代の間に亀裂があることも指摘されている。さらに、OTM に所属しない小規模の労働組合も出現しており、労働運動としては内部的に弱い基盤の上には立っていると考えざるを得ない。

²⁷ *ibid.*, p.160.

²⁸ この期間に、874丁の火器、ナイフ等の74の武器、その他銃弾など2万にわたる関連物品の収集を行っている。Vines, A. (1998) p.45.

²⁹ Harrison, G. (1999) p.174.

³⁰ *ibid.*, p.174.

³¹ この問題を援助と結び付けて行ったある程度包括的な研究として、Sogge, D. (ed.) (1997) がある。この他に、モザンビークの NGO セクターのコーディネーションを担当する LINK については、Bennett, J. (1995) pp.66-68. を参照。

³² 活動資金の8割から9割は海外の NGO からきていると推計されている。Harrison, G., (1999) p.173.

³³ Bennett, J. (1995) p.85.

³⁴ Wood, G. (1999) p.165.

管理事務所の汚職が発覚したほか、南アフリカのムブランガ州、スワジランド国境のモザンビーク側の町³⁵は犯罪行為の拠点として機能しているとされる。モザンビークの場合、不法な密貿易の対象となる品目は、小火器、麻薬である。とりわけ小火器に関しては、隣国のスワジランドが小火器の重要な市場となっており、密輸された小火器がスワジランド国内における武装強盗事件、カージャック、民主化を求めるデモ行進の際の小火器使用(1996年)などの事件として現象化している³⁶。また、マリファナ、コカイン、ヘロイン等の麻薬に関しては、それぞれに関して密輸ルートの一部を形成していると見られる。例えばハシシ(hashish)³⁷の場合、モロッコ、レバノン、アフガニスタン、パキスタンで栽培されたものが、主にヨーロッパ、北米へ密輸されるルートの一部として位置付けられており、これには南アフリカ警察とモザンビーク政府関係者の関与が疑われている³⁸。

この問題への対応としては、関税業務を1997年以降すべて、英国のクラウン・エージェントに委託する形をとっており、そのもとで大幅な改革が実施されている。

また、汚職に対する政府の比較的厳しい近年の姿勢としては、たとえば、農業省高官が横領罪で懲役22年の刑に処された事例がある³⁹。これはドナー、企業に対し、政府の取り組みを示す重要なシグナルであると同時に、公務員にとっては、汚職が刑罰の対象となることを示していると評価できる部分もある。しかし、こうした事例はむしろ例外的であり、与野党を問わず、政治主導の汚職への厳しい対応の姿勢は必ずしも明確に示されているとは言えない⁴⁰。

2. 行財政改革の現状

モザンビークにおける改革の一つの柱は地方分権であるが、これを推進する上での基礎となる地方自治体の制度的枠組みに関する法律としては Law 3/94がある。ここには地方政府改革の柱となる原則が盛り込まれている。例えば行財政上の自律性、多元性と参加、正当化、伝統的権威との協調、漸進主義(gradualism)などである⁴¹。

先にも指摘したが、数回の延期の後⁴²、ようやく1998年6月30日に実施された地方選挙は、結果的には十分な成果をあげることは出来なかった。今後のモザンビークの地方分権を考える上でも重要な意味を持っていただけに、この選挙の結果は地方分権の推進において大きな問題を提起することになったと考えて良い。これまでにも、分権を推進するにあたっての問題点として地方における人材不足、行政能力の低さといった点が指摘されてきたが、地方の自律的行政基盤を育成する上での財源の問題などに関しても、モザンビークの今後の経済発展という中・長期の枠組みの中で考えられなくてはならないであろう。

この他、公務員制度、能力構築(capacity building)の分野でも、改革の試みが進行中である⁴³。1998年以降公務員の給与が減額されている他、1999年4月以降改定された給与体系が導入されている。ここでは、新たな能力に応じた給与体系のもとで、有能な人材を確保することが目指されている。そして、1999年12月に実績評価の基準を含む新たな公務員規定を準備し、2000年12月を目途に行政手続法(code of administrative procedure)を制定する予定である。また、能力構築分野に関しても、2000年3月を目途に公務員トレーニング・システムが考案さ

³⁵ 町の名前はそれぞれ、レサノ・ガルシア(Ressano Garcia)、ナマチャー(Namachaa)であり、ドラッグの他、木材、宝石類、小火器が違法に取引されているとされる。Wood, G. (1999), pp.165-166.

³⁶ Oosthuysen, G. (1998) pp.79-80.

³⁷ アサ(タイム)の枝先の葉と若芽を乾燥させたものの名称。

³⁸ 実際、モザンビーク国内で28,000kgのハシシが押収されたことがある。Venter, C.D.J. (1998) pp.188-189.

この論文ではこの他の種類の麻薬に関しても、その密輸ルートが記されている。

³⁹ EIU (1999) p.11.

⁴⁰ Wood, G. (1999) p.166.

⁴¹ Friedrich Ebert Foundation (1998) pp.17-18.

⁴² この大きな理由は選挙実施に関する国内の準備の遅れであったが、ドナーの資金援助が遅れたこともその理由の一つとされている。Wood, G. (1999) p.160.

⁴³ これらの行政改革の情報ソースは、IBRD (1999)。

れ、そのための実施計画が策定される予定になっている。

さらに、2000年7月までに、公共部門の役割の規定、公共機関の再構築などを柱にした公共サービス発展のための包括的な計画策定が進められたが、この改革過程は現在関係協議会（Council of Ministers）の委員会の監督下に置かれている。また、政府のアカウントビリティを高める目的で、政府各省庁の会計検査機能を強化する計画を実施する予定である。また、政府資産管理のための法案が2000年中に国会の審議にかけられる見通しであるほか、先に指摘した汚職の問題に対する措置として、1999年2月に「アフリカにおける汚職に対抗する25原則」を起草し、承認している⁴⁴。

無論こうした改革に関しては、現在準備段階にあるものが多く、今後の実施過程における成果を踏まえた評価が必要になる。

3. 周辺諸国との関係：南部アフリカにおけるモザンビーク

近年の動向としては、特に経済的な観点から南アフリカとの関係が緊密化している。メガプロジェクトとしてのマプト回廊、南アフリカの電力供給源であるカボラバッサ・ダムを有する点からも、今後モザンビークに取り南アフリカとの関係は良好な状態が持続していくであろう。南アフリカ側から見てもモザンビークの経済と政治的な安定は、大きな関心事項である。つまり、モザンビークからの不法難民の流入という国内問題に直接はなにかえる恐れのある問題であるからである。この他にも、先に指摘した小火器の拡散に関しては、両国間でも懸案事項であり、1995年3月にシサノ大統領が南アフリカを訪問した折に、2国間の安全保障条約が調印されている。この条約のもとで、南アフリカの火器

調査ユニット（Firearms Investigation Unit）とモザンビーク警察がモザンビーク南部における武器密輸の摘発のための共同行動⁴⁵を行ってきたほか、2国間の定期的情報交換が実施され、一方の国で逮捕された容疑者への尋問も可能となっている。さらに、両国の間では1996年2月4日に両国の国防大臣が安全保障に関する覚え書きに調印し、それによって、南アフリカ国軍（SANDF）が、モザンビーク領内で、モザンビーク警察、あるいはモザンビーク国軍が容易に近づけない地域において活動することが可能となったほか、南アフリカ国内からモザンビーク国境を越えて逃走した武装集団の追跡を継続できることになった。こうして、経済、政治、軍事の多様な側面で南アフリカとの関係が緊密化している。

また、モザンビークは1998年8月に勃発したコンゴ民主共和国における内戦においては、内戦に介入しない立場を鮮明に表したプレトリア支援を支援するなど、政治・安全保障領域に関しても、上で述べた南アフリカとの共同歩調を前面に押し出す対応が見られる。こうした南アフリカ寄りの姿勢は、積極的に内戦に関与したジンバブエ、アンゴラとの間に緊張関係をうみ、南部アフリカ開発共同体（Southern African Development Community: SADC）の内部分裂を引き起こす結果にもなっている⁴⁶。

このほか、モザンビーク内戦中には関係が悪化していた隣国マラウイとの関係改善が進んでいる。

域外諸国との関係においては、旧宗主国ポルトガルとの関係改善の動きが進んでいる他、1997年にエジンバラで開催された英連邦諸国首脳会議の際に、正式に英連邦のメンバーとなっている。

4. 対日関係

日本政府の方針としては、モザンビークが南部ア

⁴⁴ これは、グローバル・コアリション・フォー・アフリカ（Global Coalition for Africa）の支援のもとで進められ、アフリカ11カ国が起草、署名しており、モザンビークはその内の1カ国であった。

⁴⁵ 「レイチエル作戦」（Operation Rachel）と呼ばれるもので、1995年7月に第1次作戦、その後第2次作戦が実施され、同年9月6日に押収された武器が焼却され、その模様はテレビ報道された。また、第3次作戦は、7月21日から8月11日に行われ、ガザ州、イニャンバネ州、ソファラ州でそれぞれ成果をあげた。Vines, A. (1998) p.46.

⁴⁶ 1999年選挙に向けてフレリモが提出しているプログラムの中では、SADCの強化を最優先の課題として位置付けている。フレリモ「政府プログラム2000-2004」（第4章BOX1参照）

フリカの平和と発展のうえで重要との認識のもとで、重点国として位置付けている⁴⁷。現状では、南部アフリカ地域において、ジンバブエやザンビアといった諸国との比較においても政治的に安定度は高いと評価することができるし⁴⁸、当面国内が政治的に不安定になる要因は多くない。従って、さらに今後モザンビークの地雷除去の問題がおおむね解決される方向に推移していくことになれば、中・長期的には、基幹産業である農業を中心としたモザンビークの発展に貢献するような流通網の整備といった観点から日本の援助を展開していくことも可能となるであろう。

また、モザンビークの現在第一の外貨獲得源であるエビを中心とした海洋資源とその持続的活用のために貢献し得る分野の開拓も可能となってくるであろう。

参考文献

外務省経済協力局編 (1998)

『我が国の政府開発援助 ODA 白書 下巻』

Bennett, J. (1995) "Mozambique: Post-War Reconstruction and the LINK NGO Forum, 1987-94". In Bennett, J. (ed.) *Meeting the Needs: NGO Coordination in Practice*, Earthscan: London.

EIU (1999) *Country Report: Mozambique*. 1st quarter.

Friedrich Ebert Foundation (1998) *Decentralisation and Municipal Administration: Description and Development of Ideas on Some African and European Models*. Maputo.

Harrison, G. (1999) "Mozambique Between Two Elections: A Political Economy of Transition." *Democratization*, Vol.6, No.4.

IBRD (1999) *Mozambique: Policy Framework Paper*. 1999-2002. June 15.

Lundin, I. B., (1998) "Reviewing Mozambique's First Municipal Elections: A Brief Qualitative Study." *African Security Review*, Vol. 7, No.6, 1998.

Oosthuysen, G. (1998) "Shooting the Golden Goose: Small- Arms Proliferation in Southern Africa". In Rotburg, R. I. and Greg, M. (eds.) *War and Peace in Southern Africa: Crime, Drugs, Arms, and Trade*. Brookings Institution Press: Washington, D.C.

Sogge, D. (1997) "The Civil Sector," In Sogge, D. (ed.) *Mozambique: Perspectives on Aid and the Civil Sector*. GOM: Oegstgeest, Netherlands.

Vines, A. (1998) "Small Arms Proliferation: A Major Challenge for Post-Apartheid South and Southern Africa," In Simon, D. (ed.) *South Africa in Southern Africa: Reconfiguring the Region*. Jame Currey: London.

Venter, C.D.J. (1998) "Drug Abuse and Drug Smuggling in South Africa", In Rotburg, R. I. and Mills, G. (eds.) *War and Peace in Southern Africa: Crime, Drugs, Arms, and Trade*. Brookings Institution Press: Washington, D.C.

Wood, G. (1999) "Democratization in Mozambique: Trends and Practices," *Democratization*. Vol.6, No.2 (Summer 1999).

⁴⁷ 外務省経済協力局編 (1998) p.563.

⁴⁸ ブレトリアにある、アフリカ大陸全体に関わる安全保障の問題を多面的に、しかも現状を踏まえた研究を実施している安全保障研究所 (Institute for Security Studies) のガンバ氏 (Virginia Gwamba)、コーンウェル氏 (Richard Cornwell) との聞き取り調査 (1999年8月10日) においても、こうした評価がなされていた。

第3章 経済情勢

林 晃史（敬愛大学）

1. 独立から1994年10月選挙まで

長年の武力解放闘争の後、1975年6月にポルトガルから独立したモザンビークは、独立後「モザンビーク解放戦線（FRELIMO、以下、フレリモ）」の下に社会主義国家建設を目指した。すなわち、1977年2月の第3回党大会でマルクス・レーニン主義を国是とし、フレリモは前衛党となった。しかし、独立直後から始まった反政府勢力「モザンビーク民族抵抗（RENAMO、以下、レナモ）」と内戦に至り、また農業集団化の失敗により、1983年4月に開かれた第4回党大会でフレリモは早くも社会主義路線を修正し、翌84年3月にはアパルトヘイト政策を続ける南アフリカ共和国と友好不可侵条約（ヌコマチ協定）を結び、IMFおよび世界銀行に加盟した。

その後、1987年1月からIMF及び世界銀行の承認を得た経済復興計画（PRE）を実施し、市場原理に基づく経済政策を実行していった。そして1989年7月の第5回党大会でフレリモはマルクス・レーニン主義を完全に放棄した。その結果、教会の仲介によって翌1990年7月からレナモとの和平交渉がローマで開始された。これと並行してシサノ大統領は独立以来続けてきた一党体制の見直しを含む改

憲のための国民討議を行い、結果的には複数政党制を承認した新憲法が同年11月から発効した。これによってレナモの主張との対立は解消され、1992年10月の第12回和平交渉で和平合意が成立した。この和平合意に基づき、国連が介入して武装解除、新国軍の形成、難民の帰還、除隊した兵士の社会復帰、選挙準備を行い、予定より1年遅れて1994年10月に大統領および議会選挙が実施された。大統領選挙ではシサノ大統領が再選され、議会選挙でもフレリモが勝った。ただ、国際社会が強く要請した民族協調のための統合政府は樹立されず、フレリモは単独政権を発足させた。

2. 国内経済状況

2-1 マクロ経済動向

IMF、世界銀行の主導下に構造調整政策を進めるモザンビークの1994年以降の実質経済成長率は、表3-1に見るように1995年を除き高成長率を達成し、1997年以降年率10%以上を達成している（1995年は旱魃による農業不振のため）。また、インフレ率も1996年以降大幅に低下した。また国内総生産も順調に伸びている。それにも拘らず、一人当たり国

表3-1 主要経済指標

	1994	1995	1996	1997	1998
GDP (10 億メティカス)	8,652.1	13,195	19,363	22,446	25,581
実質経済成長率 (%)	7.5	4.3	7.1	11.1	11.0
インフレ率 (%)	70.2	54.1	16.6	5.8	-1.3
人口 (100 万人)	16.6	17.4	18.1	15.7	16.1
輸出 (FOB 100 万 US ドル)	147	174	226	234	295
輸入 (CIF 100 万 US ドル)	1,019	729	802	855	965
経常収支 (100 万 US ドル)	-870	-680	-665	-711	-778
対外債務 (100 万 US ドル)	5,649	5,751	5,842	7,300	7,150
デット・サービス・レシオ (%)	33.0	27.5	28.1	24.9	33.5
カシューナッツ生産 (1,000 トン)	29	33	67	35	49
綿花生産 (量 1,000 トン)	49	53	51	74	80
エビ水揚げ (量 1,000 トン)	6.6	7.5	7.8	8.6	n/a
外国為替 (メティカス / US ドル)	6,039	9,024	11,294	11,544	11,535

注：a. 公式推計 b. EIU 推計 c. 毎年12月 d. 移転を除く e. 実質 f. 出荷生産
出所：EIU (1999) p.6.

民所得は130 USドル(1998年)と低く、UNDPの人間開発報告書によると世界174カ国中166位と最貧国に位置づけられる。

2-2 産業構造

1998年のGDPに対する産業部門別の寄与率を見ると表3-2の通りである。農業が28.3%と第1位で、次いで商業20.2%、運輸・通信11.5%、製造業10.0%の順になっている。農業はモザンビーク経済の支柱であるが、地域により相異がある。北部はアフリカ人小農が中心で主に自家消費用のキャッサバ、落花生を栽培し、一部地場市場向けにカシューナッツ、綿花を生産している。これに対し、中部は植民地期、ポルトガル人のプランテーションの中心地であったが、独立後、プランテーションは国有化され、農業集団化政策により国営農場となった。しかし、社会主義化の失敗とともに国営農場は廃止・分割され、小農育成にあてられた。中部では、主に輸出用の砂糖、コブラ、茶、サイザル麻が栽培され、一方アフリカ人小農は米、メイズ、落花生、キャッサバを生産している。首都のある南部は主に白人農場により都市住民向けの食料(米)や野菜(ジャガイモ)が栽培され、アフリカ人小農はメイズ、落花生、キャッサバを生産すると共に、多くの成年男子が南アフリカの金鉱山に出稼ぎ労働に出た。

インド洋に面し南北に長いモザンビークは、その西側に多くの内陸国をかかえ、地勢上、海への出口として重要な位置を占める。マラウイと結ぶ北部のナカラ鉄道、ジンバブエ、ザンビアと連結する中部のベイラ鉄道(ジンバブエに給油するパイプラインも並存)、ジンバブエにつながる南部のリンボポ鉄道、南アフリカと結ぶマプト鉄道、スワジランドに連結するスワジランド線があり、特に現在、ナカラ鉄道、マプト鉄道に沿って各々開発回廊計画が実施されている(第3部参照)。

製造業は、独立後、社会主義政権下で殆ど国有化されたが、構造調整政策の一環として民営化が実施され、外国投資の急増と共に現時点でほぼ民営化は完了している(第3章参照)。

表3-2 GDPに対する産業部門別寄与率(1998年)

(%)

農業	28.3
漁業	3.7
鉱業	0.2
製造業	10.0
電力	1.1
建設	7.9
商業	20.2
ホテル	0.8
輸送・コミュニケーション	11.5
行政	2.2
教育	1.3
保健	0.4
その他	10.2

出所: Instituto Nacional de Estatística (1999)

労働力人口は、1991年の609万人から1995年には847万人、2000年には975万人に増加することが予測されている。1991年の産業別就業人口を見ると、農業が77.6%、公共サービス・行政10.7%、商業3.3%、製造業3.1%、輸送・通信1.9%他となっており、農業就業人口が圧倒的に多い。特に男女比を見ると、農業では女性の91.8%に対し男性は63.0%となっており、女性の農業における重要性が分かる。

3. 経済政策

3-1 経済政策

現在、5ヵ年開発計画(1995-1999年)が実施されており、今年以降、第2次5ヵ年開発計画(2000-2004年)が実施される予定である。財政・計画省の聞き取り時点¹では、新計画を入手することが出来なかった。しかし、IMF、世界銀行の主導下で実施中の現計画の方向が大きく変わる可能性は殆ど無く、また仮に野党レナモが政権の座に就いたとしても、現在進められている経済自由化路線は、元来フレリモの社会主義路線に反対したレナモの路線であり、政権の交替によって経済政策が大きく変わることは殆ど考えられない。さらに後述するモザンビークが重債務最貧国(Heavily Indebted Poor

¹ 1999年8月16日の現地調査による。

Countries:HIPC)に指定されたことから、債権国側のもザンビークに対する経済自由化要請は一層強まるものと思われる。その意味で、ここでは第1次5カ年開発計画の重点項目と実績を検討している。

まず、計画の目的として、平和の維持、貧困撲滅、農村開発、教育、保健医療の推進があげられている。平和の維持は選挙後のフレリモ単独政権樹立により野党レナモの反政府活動が活発化し、アンゴラのように内戦に突入することが懸念されたが、もザンビークでは国連平和維持部隊による徹底的な武装解除により内戦への可能性は無くなり、対立点はあるものの議会も一応正常に機能している。その最大の理由は、フレリモの経済政策が前述したように野党レナモの主張を殆ど受け入れた形で遂行されており、際立った対立点が無いことにある。

貧困撲滅は依然として焦点の問題である。前述したように近年高い経済成長率、低いインフレ率にもかかわらず、一人当たり国民所得は130ドルと低い。この格差は住民の大部分を占める農村人口の低所得にあると思われる。このため、農村開発はもザンビークの経済発展にとって最大の課題である。しかも、独立以来の内戦によって農村は疲弊し、また平和合意後も、内戦時に施設された約100万個と言われる残存地雷の除去作業は進まず、農村開発を一層困難にしている。さらに、同じく内戦時、レナモの主要攻撃対象となった農村部の小中学校、医療施設は殆ど破壊され、その復旧もすんでいない。

以上の目的に対し、第1次5カ年計画では具体的方法として以下の8項目をあげている。すなわち、地域格差の是正、インフレ抑制、投資の促進、インフラ整備、農業生産性向上、工業化、漁業・鉱業の育成、教育・保健サービスの拡充である。

北部・中部の遅れた地域に対し、工業は南部に集中しており地域格差は大きい。この地域格差は正のため政府は「公共投資3カ年計画(1996-98年)」を策定し、生活水準向上、経済復興、組織強化、を重点に公共投資を実施している。1999年の州別の公共投資は表3-3の通りである。同表から明らかなように、北部・中部を重点に格差是正を図ろうとしている。しかし、実態は南部の開発(特に

後述するマプト回廊開発計画)が著しいのに対し、北部・中部の開発は遅れている。その解決手段の一つとして、北部ではナカラ回廊開発計画、中部はベイヤ回廊開発計画が計画されているが、マプト回廊開発計画に比べ遅れている。第1次5カ年計画の目標のうち、についてはほぼ目標は達成され、も後述のように急激に進んでいる。は内戦時の後遺症から充分回復していない。の工業化については、1997年のもザンビークの製造業の内訳をみると、食料・飲料(61.8%)、非金属(11.2%)、化学(11.1%)、繊維・衣料(6.9%)、金属・機械(3.4%)、紙・パルプ(3.2%)、木材(1.2%)、基礎金属(1.1%)他、となっており、輸入代替工業が圧倒的比重を占めている。このため通商産業観光省は後述するような産業政策を打ち出し、工業の多角化と共に輸出志向産業の振興を図っている。

海岸線の長いもザンビークは漁業には適しており、最大の輸出品目であるエビとその養殖に力を注いでいる。また内戦のために開発が遅れていた鉱産資源開発も、近年、外国資本により進められている。の教育・保健サービス拡充については前述の通りである。

以上の具体的方法により、計画期間中、年率6%の経済成長率を見込んだが、その目標は達成され、しかも目標値を大幅に上回った。

表3-3 州別投資支出(1999年)

州	投資額 (100万メティカス)	(%)
ニアサ	6,864.6	8.2
カゴデルガド	7,699.4	9.2
ナンブラ	13,172.5	15.8
ザンベジア	14,378.5	17.2
テテ	7,421.2	8.9
マニカ	6,864.6	8.2
ソファラ	8,905.4	10.7
イニャンバナ	6,215.2	7.4
ガザ	6,771.8	8.1
マプト	5,194.8	6.2
合計	83,488.0	100.0

出所: Republica de Moçambique (1998)。

1997年8月に出された産業政策は、外部依存体質を減らすため以下の4つの目標を掲げている：

天然資源の付加価値を高める、貿易収支の改善、

基本的ニーズの充足、労働集約的技術の採用・促進である。さらに具体的には、の目標を達成するために、

a) 開発回廊計画を通しての部門間リンケージの拡大、b) 既存資源の利用に基づく比較優位、については、a) 伝統的輸出産業の回復・改善、b) 輸出志向産業の開発、c) 国内資源に基づく輸入代替工業の育成、については a) 基本的消費財、生産財の供給、b) 労働力の質の向上による雇用創出、c) 中小企業育成、については a) 既存生産手段の近代化、b) 技術改良能力の促進、c) 人的資源の開発、となっている。

3-2 財政

モザンビークの会計年度は1-12月である。

1997年の歳入は45億8,580万メティカス(MT)、歳出は91億420万MTと大幅な財政赤字となっている。この赤字分は外国援助によって埋め合わされている。

まず歳入の内訳をみると、最大が消費税で56.4%、ついで所得税20.8%(内訳、法人税9.2%、個人所得税11.6%)、関税19.2%、石油税14.8%、その他3.7%となっている。政府は歳入を増やす対策として、1999年4月、従来の販売税に代わり「付加価値税(VAT)」を導入した。

一方、歳出は経常支出42億7,220万MTと投資支出48億3,200万MTに分かれる。経常支出の主要支出項目の内訳は、財・サービス(11%)、公務員給与(10.4%)、国防費(9.2%)他となっている。

財政赤字45億1,840MTの71%は外国からの贈与により補填されている。

3-3 民営化

モザンビーク国営企業の民営化は1989年に始まり、1991年には企業再編のための「省庁間委員会(CIRE)」が創られ、翌1992年には大企業民営化のためにモザンビーク銀行、計画・財政省、CPI、労働組合代表からなるCEPが創られ、それを技術面で支援するため計画・財政省内に「企業再編技術局(UTRE)」が創立された。また中小企業再編は「国

家評価・販売委員会(CNAA)」又は州評価・販売委員会が担当する。民営化の方式には、直接民営化、政府との合併、経営契約、の3形態がある。

1989年以降1997年末までに、1,248社のうち840社が民営化された。産業分野別内訳は工業434社、農業・漁業162社、建設業136社、運輸・通信64社、その他44社で、残り408社(大半は中小企業)となっている。民営化された全企業の90%以上はモザンビーク人が取得している。しかし、資産額で見ると約50%は外資系企業に取得されたか合併の形をとっており、モザンビーク人の取得した企業の大半が中小企業である。ちなみに外資系企業としてはポルトガル、南アフリカ、アメリカ、イギリス、オランダ、デンマーク、ノルウェイ、キプロス、インド、中国、ジンバブエ、スワジランド、モーリシャスである。

次に時系列に主要企業の民営化をみると、1992年に6社、1994年に12社(うちポルトガル系Cimpor社がCimentos de Mocambique社の51%株式取得)、1995年に12社(うち、南アフリカ系Indol BV社がMacMahon and Beira Breweries社を取得)、1996年に22社(うち、米系Seaboard Corporation社が製粉業Mobeira社の80%株式取得、合併ではポルトガル系Barbosa and Almeida社がガラス製造Vidreira de Mocambique社の54.5%の株式取得、南ア系Outspan社が冷凍貯蔵業FRIGO社の90%の株式取得等)、1997年には15社(うち主要民営化企業として農具製造のMetecna社、海運業Navigue社、航空輸送業TTA社、茶プランテーションEmocha社、コブラ・プランテーションBoror社等)、1998年には木材業Ifloma社、大理石採掘Marmonte社、建設業CETA社、漁網製造業CIMA社等)がある。

これら民営化の結果について、1996年に、政府は世界銀行の協力を得て、暫定的評価を行っている。第1は経済に与える影響で、その評価は、売上高、生産高はおおむね向上、雇用は不変であるが賃金は上昇が安定、国家歳入への法人税収入は上昇、とプラス評価をしている。第2は雇用に与える影響で、その評価は、雇用は若干減少、民営化後企業は若年で質の高い労働者を雇用、民営化後、被雇用者は会社の経営に満足しており、以前より積極的に提言している、被雇用者の34%は民

営化後経営は改善されたとし、28%は不変、と答えている。

さらに、政府はモザンビーク人の企業参加を奨励するため、1996年8月には150億MTの「経済復興支援基金(FARE)」を設立し、中小企業の育成に融資し、これまで65件の融資を実施した。また、1997年5月には布告(No.10/97)を出し、企業取得のための支払期限の延長、低い利率の適用等を行っている。

企業の民営化と同時に、銀行の民営化も進められ、最後まで残された国営銀行(Banco Popular do Desenvolvimento:BPD)も1997年9月マレーシアとモザンビークのコンソーシアムに売却された。マレーシアのSouthern Bank Berhad of Malaysiaが30.6%、モザンビークのInvestor Ltd.が29.4%の株式を取得した。また、最大の国営銀行 Banco Comercial de Moçambique (BCM)は、1996年7月にポルトガル、ジンバブエ、モザンビークのコンソーシアムに取得された。

モザンビーク資本市場を活性化させるために政府は「モザンビーク株式市場設立委員会」を設置し、近い将来株式市場の設立を目指し、これにはポルトガル国リスボン株式市場、世界銀行、スウェーデン開発公社、モザンビーク大企業も協力している。

4. 対外経済関係

4-1 貿易

1994年以降の貿易額の変化は表3-1の通りで、毎年大幅な入超となっている。その原因は、経済自由化に伴い従来様々な規制が緩和・解除されると共に、モザンビーク経済ははまだ一次産品を輸出し、中間財・資本財を輸入に依存するという典型的な途上国経済の特徴を持っているからである。

主要輸出品目(1998年)は上位順に、エビ(24.6%)、カシューナッツ(13.8%)、電力(11.6%)、綿花(7.6%)、木材(3.7%)、砂糖(2.8%)、鉱産物(2.4%)、コブラ(1.7%)他であり、海産物・農産物が輸出の大半を占めるが、その他、カボラバッサ水力発電所からの電力を送電線を通して南アフリカに送電していることが目につく。鉱産資源の賦存の可能性は予測されているが、これまでの内戦によ

り未開発で、将来、伸びる可能性が高い。

一方、輸入(1997年)は後述する回廊開発計画の開始と共に急激に増加し始めている。上位順にみると機械、電気機器(18.3%)、輸送機器(15%)、鉱産物(13%)、野菜・果物(12.7%)、食料・飲料・たばこ(7.6%)、化学製品(6.8%)、繊維製品(5.7%)、金属・金属製品(5.1%)等となっている。

貿易相手国にみると独立後の社会主義路線下では、東側ブロックとの貿易が輸出で16.7%、輸入で26.4%を占めていた。しかし1980年代末の旧ソ連・東欧の社会主義崩壊後、西側ブロックとの関係を強めている。1997年の主要輸出相手国はスペイン(18.4%)、南アフリカ(17.3%)、アメリカ(11.7%)、ポルトガル(8.8%)の順で、主要輸入相手国は南アフリカ(32.7%)と圧倒的で、次いでポルトガル(6.1%)、アメリカ(5.2%)、日本(4.5%)の順になっている。南アフリカを除く近隣アフリカ諸国との貿易も近年増加傾向にあり、輸出先ではマラウイ(7.8%)、ジンバブエ(4.0%)、輸入先ではジンバブエ(2.3%)、スワジランド(2.0%)となっている。全体としてEUが輸出の42%、輸入の15%を占め、特にスペインは魚、エビの主要輸入国である。

1999年4月に通商観光省が出した「貿易政策と戦略」によると、現在、政府は以下の諸点に力点を置いている：貿易収支改善のため輸出増大と輸出品の多様化、品質、価格の改善による市場拡大、国内原料加工による輸出増大、地域協力推進による輸出拡大、である。また、対外貿易の優先分野は、非伝統的製品輸出の拡大と多様化、新しい市場の開拓、国内原料加工による輸出拡大、地域協力推進で、民間部門の役割を重視し、政府の役割は民間企業の輸出拡大のための環境整備にある。

4-2 外国投資

外国直接投資案件の審査・承認・受入れを担当する投資促進センター(CPI)の数値によると、1985年以降1999年までに承認件数は670件以上、外国直接投資額は既に10億ドルを超え、特に1997年以降著増している。国別にみると南アフリカが最大で1985年から1998年未までの投資件数180件、投資総額7億6,231万ドル(全体の63.4%)、2位はポルトガルの225件、1億6,955万ドル(14.1%)、3位

イギリスの60件、4,725万ドル(3.9%) 4位:香港3件、2,559万ドル(2.1%) 5位オランダ:7件、2,363万ドル(2.0%) 6位アメリカ:12件、2,227万ドル(1.9%) 7位モーリシャス:5件、2,220万ドル(1.8%) 8位スワジランド:11件、1,586万ドル(1.3%) 9位フランス:10件、1,553万ドル、10位ジンバブエ:42件、1,247万ドル(1.0%) その他の順となっている。

1998年の投資の産業別分野では、1位が製造業で68件、投資額4億3,828万ドル(全体の52.3%)、2位が農業・農産物加工で34件、1億3,357万ドル(15.9%)、3位が金融・保険で6件、7,125万ドル(8.5%)、4位が観光・ホテルで18件、6,052万ドル(7.2%)、5位が輸送・コミュニケーション15件、5,489万ドル(6.6%)他の順となっている。

同じく1998年の州別投資内訳をみると、1位がマプト州で120件、5億6,616万ドル(67.6%)、2位がソファアラ州24件、1億1,102万ドル(13.3%)、3位がマニカ州6件、3,234万ドル(3.9%)、4位がザンベジア州5件、3,096万ドル(3.7%)、5位がナンブラ州17件、2,905万ドル(3.5%)、他の順となっており、首都のあるマプト州に集中していることが分かる。

特に外国投資額が大きいのは以下の大プロジェクトに対してである。

モザル・アルミ精練(マプト)

1998年開始。外国投資企業は南アフリカ系Gencor社のロンドン上場企業Billiton社、日系三菱、南アフリカIDC、国際金融公社。年産24万5,000トン生産。西暦2000年11月操業開始。総投資額13億ドル。

マプト=ヨハネスブルグ間舗装道路建設

フランス系Bouygues社を中心とする国際コンソーシアム。モザンビーク側は1998年6月建設開始。2001年3月完成予定。総投資額9,000万ドル。

出力2,075MWのカボラバッサ水力発電所からの送電線の修復

総工費1億2,500万ドルで1997年12月完成。石油・天然ガス探査事業Atlantic Richfield社、Enron社、BP社、Lonrho社、Scimitar社、Antrim社、Leopardus

社、Norbay社、SASOL社からなる国際コンソーシアム。総投資額2億ドル。

4つの製糖工場建設

Maraga, Xinabane, Mafambisse, Marrmouéの4工場に2億ドル投資。南アフリカ系Illovo Sugar社、Tongaat・Hulett社とモーリシャス投資家集団が投資。

これら大プロジェクトの一部を含む以下の3開発回廊計画がモザンビークの南部、中部、北部で現在、計画実施されている。

マプト開発回廊計画

南アフリカの産業中心地ヨハネスブルグとマプトを結ぶ地域開発計画。かつて南アフリカ工業製品の輸出の40%はマプト港経由であったが、近年わずか5%に低下した。同ルートを再開し、同時に周辺地域の開発を目指す計画が1996年に起こった。同年5月シサノ大統領はマプトで投資家会議を開き、回廊修復のために民間の協力を仰いだ。計画は、ヨハネスブルグとマプトを結ぶ国道4号線の整備改良、レサノ・ガルシアとマプトを結ぶ90kmの鉄道整備、マプト港の浚渫による再整備、から成り、4年間で総投資230億ランドの投資と8万人の雇用創出を見込んでいる。民間投資家も大きな関心を示し、国道整備には南アフリカとフランス系企業を含む国際コンソーシアムのトランス・アフリカ・コンセッションズ社が発注契約し、1998年初めから着工。インフラ整備を中心とする同計画に付随して、沿線の水力発電ダム建設、天然ガスの探掘(イニャンバネ州のバンデラから首都マプトにパイプライン施設。アメリカ系Enron社が契約。1999年着工。第2段階でパイプラインを南アフリカに延長、総投資額3億ドル。

ペイラ開発回廊計画

本計画は1980年代初めからの歴史を持っているが、1990年代初めまで内戦のため当初の計画は著しく遅れた。1980年11月、南部アフリカ開発調整会議(Southern African Development Co-ordination Conference:SADCC)と32の援助供与国が会合し、10ヵ年計画、総額2億8,000万ドル規模で回廊の修

復に合意した。特に一方的独立宣言（UDI）以来閉鎖されていたジンバブエへの石油パイプライン再開は急務で、1982年に再開された。1986年1月のSADCC援助国会合で、10カ年計画に対して2億ドルの援助申し込みがなされ、これに基づきモザンビークとジンバブエ両政府は鉄道・道路・港湾・パイプラインの整備のため、各々ベイラ回廊オーソリティ（BCA）とマチバンダ・ベイラ・オーソリティ（MBA）を設立、同時にその運営のための公社・民間機関とにEAIX (Empresa Austral de Desenvolvimento) と BCG (Beira Corridor Group) が創られた。

整備・修復は、緊急段階、中心段階、追加段階、の3段階に分かれ、資金はオランダ、スカンジナビア諸国、EEC、アフリカ開発銀行、イタリアが提供した。第一段階は1987年10月に終了し、ベイラ港の貨物取扱量は年間40%増加した。第二段階は、ベイラ港の拡張と、ドックの拡張、港湾管理能力の向上とベイラ港の機能拡大が中心となったが、計画は著しく遅れている。第三段階は、港湾のコンテナ化と港に接続する道路・鉄道の修復、さらに回廊周辺地域の開発も目標とされている。

ナカラ開発回廊計画

1999年6月に両国の代表による常設委員会が開かれ、同計画の概要が討議された。次いで7月に閣僚会議（ナンブラ）が開かれ、全15条からなる了解覚書きが調印された。同覚書きでは、目的として、外資誘導のための輸送、テレコム、エネルギー・システムの効率化、輸送、農業、商業、製造業、鉱業、観光部門の調整による経済成長、貿易の拡大（第2条）をあげ、具体的計画として、鉄道修復、ナカラ港湾施設の改善と輸出加工区の創設、送電網の建設、ナカラ国際空港の開設、道路改善（第3条）を定めた。また、同計画の推進機関として、合同閣僚会議、合同技術委員会、各国常設委員会、各国調整委員会、を設けた（第4-8条）さらに同計画の実施のため1999年10月に、ナンブラで援助国・投資家会議を開催することを決定した。このようにナカラ開発回廊計画は最近動き出したばかりで、10月のナンブラ会議の結果によって、大きく動き出すか否かがかかっている。

4-3 債務問題と重債務貧困国化

1987年の経済自由化開始と共にIMFと世界銀行は以下のような構造調整融資を実施してきた。

表3-4 IMFによる対モザンビーク構造調整融資
(単位:100万SDR)

IMF	承認額	実施額
1987年6月(SAF)	43	43
1990年6月(ESAF)	130	115
1996年6月(ESAF)	76	38
合計	249	196

注: SAF: 構造調整ファシリティ
ESAF: 拡大構造調整ファシリティ

表3-5 世界銀行による対モザンビーク構造調整融資

構造調整融資の年及び種別	100万 USドル	100万 USドル
1987年8月(復興信用)	70	72
1992年6月(経済復興信用)	180	188
1994年5月(復興信用)	90	91
1994年6月 (第2次経済復興信用)	200	208
1997年2月 (第3次経済復興信用)	100	50
合計	640	609

出所: IDA and IMF (1998) p.31.

しかし、二国間および多国間の対モザンビーク援助を見ると以下の通りである。

表3-6 二国間および多国間の対モザンビーク援助
(単位:100万SDR)

年	1993	1994	1995	1996	1997
二国間	812.8	733.6	698.3	551.9	621.6
多国間	1183.1	1231.2	1101.3	922.9	963.1

出所: OECD/DAC (1998) p.194.

同表から1992年10月の和平合意、1994年10月の選挙実施をピークに二国間、多国間援助とも減少傾向を示している。一方、モザンビークの対外債務額は表3-1の通り1994年以降増加し、1998年のデット・サービス・レシオは33%を超えた。

一方、主要国首脳会議（サミット）では、重債務国に対し二国間の債務削減措置が図られ、1988年のトロント・サミットでは80%の削減率が合意された。さらに1996年10月には、包括的債務救済措

置として重債務貧困国イニシアティブ (HIPC) が創設された。この HIPC の認定基準として IMF と世界銀行は、1993 年時点で 1 人当り GNP が 695 ドル以下債務合計が輸出年額の 2.2 倍以上、または GNP の 80% 以上とした。

モザンビークは 1998 年 4 月に HIPC と認定 (decision point) され、その後モザンビーク政府が構造調整政策を忠実に実行していることから 1999 年 6 月に完了点 (completion point) に達したと認定された。その結果 37 億ドルの債務の帳消しと、元本・利子の返済が今後 1999 - 2005 年の間、毎年平均 7,300 万ドル程度に押さえられることになった。一方、債務救済により浮いた資金は貧困撲滅や教育、保健・医療などに重点的に充当することが義務付けられた。

4 - 4 周辺諸国との関係

モザンビークは南部アフリカ地域にある2つの地域機構「南部アフリカ開発共同体 (Southern African Development Community: SADC)」と「東南部アフリカ共同市場 (Common Market of Eastern and Southern Africa: COMESA)」に加盟していたが、1997 年に COMESA から脱退した。モザンビークは、SADC では輸送・通信・気象および文化・情報・スポーツ部門を担当し、地域全体の開発に貢献してきた。特に、輸送・通信部門は SADC の全計画 404 のうち 174 (44.7%) を占め、予算も全体の 80% を占めている。冷戦終結後、先進国の対 SADC 援助が減少する中で、同部門は計画の見直しを迫られている。モザンビークは旧ボルトガル領だったにも拘らず、1995 年 11 月にコモンウェルスに加盟した。加盟の理由は明らかでないが、後背地をすべてコモンウェルス加盟国に囲まれ、海への出口としての地勢上の利点から加盟を要請されたものと思われる。

モザンビークは前述した開発回廊計画を通して、沿線国 (さらに鉄道により連結する内陸国) との関係を進めている。マプト開発回廊計画での南アフリカとスワジランド、ベイラ開発回廊計画でのジンバブエとザンビア、ナカラ開発回廊計画でのマラウイとタンザニアとの関係の強化である。特にマラウイとの間で貿易が拡大傾向にあり、それに伴い 1999 年 9 月から両国通貨を使用できる協定に調印した。

同様の協定を南アフリカ、ジンバブエ、タンザニアとも結ぶ交渉が行われているが、難航が予想される。

参考文献

- EIU (1999) *Country Report: Mozambique, Malawi, 1st Quarter*.
- IDA and IMF (1998) *Mozambique Final Document on the Initiative for HIPC*. March 31, 1998.
- Instituto Nacional de Estatística (1999) *Anuario Estatístico 1998: Maputo*.
- OECD/DAC (1998) *Geographical Distribution of Financial Flows and Aid Recipients*.
- Republica de Moçambique (1998) *Orcamento estado para 1999*. Setembro de 1998. (和文版: 矢澤タスク訳)

第4章 社会開発

下平 明子（JICA Jr. 専門員）

1. 社会開発の位置付け

社会開発とはそもそも何であるのかという問いに対して、私はその答えを世界人権宣言に求めた。該当するのは条項第23-26であり、いわゆる社会・文化権を人間の基本的人権として宣言し、具体的には、社会保障、労働、最低限の生活水準（食糧、衣服、住居、医療、社会サービス、失業・医療・身体障害等の保険）、母親・子供の擁護、教育、文化といった項目に係る人権を保障している。すなわち、社会開発とは社会・文化権を保障することを目的とする活動による発展を意味すると考えられる。以上の定義をベースとして、モザンビークに対するわが国の社会開発に係る試みを見てみたい。

モザンビークは所得水準からみると世界最低水準にあり、人間開発指数（HDI）によれば、「低人間開発」国に相当し、南部アフリカ諸国の内で最低水準にある¹。経済開発及び社会開発においても世界最低水準にあると言える。しかし、そのような指数が嘘のように、現在モザンビーク首都マプトの発展は著しい。本研究調査団がマプトを訪れた1999年8月、人々の顔は明るく、長年続いた内戦の爪跡から復興しつつある喜びが感じられ、港町の開放感なのか人々は人懐こく、街は活気があふれ、面談した多くの官僚はやる気に満ちていた。その一方で、影の部分は存在し、高層ビル街から車で5分走れば、掘建て小屋が立ち並ぶ闇市があり、排水整備がない悪臭が漂うスラムが所狭しと広がっており、街角には四肢切断者や老人達が物乞いをし、ストリート・チルドレンが車番でパン代を稼ぐ、というの途上国でも見られる光景が広がっていた。毎年の洪水は必ずと言っていいほど劣悪な生活環境下にある貧困層に最大の被害をもたらすが、2000年2月-3月にかけて南部3州を中心に襲った大洪水はこれまでになく規模が大きく、マプト市内でも貧困層が多く居住する地区で地すべりがおき、地区住民は他

地区への移転を強いられることになった。農村の貧困は都市と比べて社会・経済手段へのアクセスの困難さとして現れるが、モザンビーク南部地域と中部・北部地域の経済・社会インフラ整備状況の格差は圧倒的であり、1999年12月の大統領・議会選挙では中部・北部地域で取り残された国民の憤りが野党票に投じられる形となった。その結果、中部・北部地域ではRENAMOがリードし、全体的には1994年の選挙に比べ、与党・野党票及び両者の大統領候補者の票差が極めて縮小する結果となった。

以上の地域格差・貧困状況を反映しつつ、1995年4月に発表された国家5ヵ年開発計画である政府プログラム（1995-1999年）は、平和維持、安定、国家統一及び貧困緩和を目的として、社会開発を最重要課題として位置付け、中でも、教育、保健衛生及び雇用の促進を優先した。社会開発におけるその他の課題としては、住居の確保、環境保全、自国文化の認識及び奨励、スポーツ・青少年活動の奨励、女性解放の促進、家族・コミュニティ支援組織の強化、（特に子供、女性、老人、身体障害者、国内避難民、帰還難民、除隊兵士への支援を目的とした）社会活動の促進、宗教の尊重、在外コミュニティ支援等が総花的に挙げられている²。2000年2月に発表された新政権による政府プログラム（2000-2004年）においても、社会開発は最重要課題として位置付けられており、全プログラムと同様の流れにある³。新政府プログラムの社会開発の章では、絶対的貧困の撲滅が最大目標に据えられ、より尊厳のある社会生活及び生活の質の確保のための具体的活動・方策の実施分野として、教育、保健サービス、雇用創出、労働条件の改善、住居、女性の権利を擁護する法令の推進、家族の役割の評価、家族と社会の調和の推進及び自然環境のバランスの確保が挙げられている。

一方、わが国は、1994年4月の無償資金協力及び技術協力に関する政策協議において、対モザン

¹ UNDP（1998）p.23.

² Conselho de Ministros（1995）

³ FRELIMO（1999）. BOX 1. 参照。

ビーク協力重点分野を社会セクターとしていること、1998年10月の第二回アフリカ開発会議で採択した東京行動計画で「社会開発と貧困撲滅」を最重要課題として表明したことから、モザンビーク政府と日本政府の社会開発に対する見方は大まかに共

通していると言える。以下、別項で論じられている保健・教育を除き、貧困、水供給、地雷問題及び社会的格差是正のため活動するアクター、に絞って概要を述べたい。

Box 1. モザンビーク政府プログラム (2000-2004年) 抄訳

本プログラムはモザンビーク政府の5ヵ年開発計画の政策文書であり、2000年2月に新政権により発表された。大枠は大統領・議会議長選挙の昨年10月にフレリモ党が発表した政府プログラム(案)と一致している。以下に概要を述べる。

政府のプライオリティ

政府は今後5年間、絶対的貧困レベルの軽減、迅速で持続的な経済開発、地域格差の削減、及び平和・国家統一・司法・民生化・愛国心の強化を目的とする活動を優先させ、努力を継続する。政府は以下の事項を重視して活動を実施する。

国民大多數の生活向上、女性の地位の向上、識字を含む基礎教育を優先する教育サービスの拡大と質の改善、保健サービス・水衛生供給の質の向上、経済成長、自国民間セクター開発を促進する優遇的経済環境の創出、官僚主義からの脱却、貧困撲滅・地域不均衡の軽減を目的とする経済開発、農村開発を促進する社会経済インフラの創出、農業・産業経済開発の促進、運輸部門の開発及び近代化、観光部門の開発、人権の尊重、民族文化の多様性・伝統・信条を尊重した国家統一、国家行政の強化・近代化、地方分権化、政府倫理・汚職対策。

以下、詳細を社会開発、経済開発、国家機構、対外政策の4分野に分けて述べている。

(1) 社会開発

当分野で政府は貧困撲滅を主要な目標とし、特に教育サービス、保健支援、雇用創出、職場・住環境の改善、女性の地位の向上、家庭の役割の再評価、家庭・社会の調和の推進、生態系・環境の均衡を重視する。具体的には以下の達成を目指す。

初等教育へのアクセスの拡大及び教育の質の改善、衛生知識の普及及び訓練を通じた病気予防の促進、保健サービスの質及びアクセスの改善を通じた医療保健支援へのアクセスの増加、保健プログラムへの住民参加の推進、伝統医療との協力、保健ユニット管理への住民参加の奨励、雇用創出を促進する優遇的経済・社会環境の形成、インフォーマル・セクターの活性化、人的資源育成のための職業訓練政策・計画の確立、自然資源の利用に係る適切な管理、有毒残留物の衛生プログラムを通じた異なるエコシステム及び生態系均衡の維持を保障する規則の導入、人権、身体、精神の向上のための文化・スポーツの推進、経済・社会開発のための基礎となる文化の保障、経済・社会生活への女性の参画の推進。社会的弱者が尊厳及び公民権を持って社会生活を営めるような統合的促進、住居への投資の促進。

(2) 経済開発

次の5ヵ年間の最優先課題として、経済開発によって達成された成果の強化のみならず、絶対的貧困の撲滅、地域格差の軽減、モザンビーク企業家層の成長を視野に入れた経済開発活性化を重視する。貧困との闘いにおいて政府は主要な活動方針を以下のよう

に定義する。
労働集約的セクターを中心とした急速かつ持続的な経済成長の促進、農業生態系のポテンシャルの高い地域における家族経営農業の生産性の向上、教育・保健、水へのアクセス、衛生・通信における人的資源開発のための公的投資の優先、地方開発を促進する経済インフラの開発、社会支援・保障プログラムを通じた社会的弱者の保護、雇用・自己雇用の推進、また、地域格差の除去、及び行政における地方分権の推進のために以下の活動を最優先とする：流通ネットワーク、農業普及・支援・生産・開発の推進、全ての地区レベルにおける学校・保健ネットワークの拡張、維持への投資の増加、交通の不便な地域における通信網の改修・維持の優先、新通信網の構築、地方給水の促進、地方及びインフラを必要とする地域、及び低開発地域への投資奨励メカニズムの構築。

(3) 国家機構

政府は国の近代化の必要性を認識しながら、既に実行されているプロセスを更に推進して、保健、教育、農業、環境管理、治安、司法、行政などの公的セクターのサービスを強化する。国は国民の公民・参政権、及びより広い社会公平を保証し、全社会の社会経済開発を活性化させる。公的行政の地方分権化は国家近代化プロセスの柱の一つである。地方政府・自治体への権限及び特別管轄の移譲は地方分権化の重要な基礎を構成するものとし、国民が自己利益実現、紛争・行政管理のために公的福利を管理する一つの形式を構成する。

(4) 対外政策

国を動かす変化は、実際の国際関係力学によりもたらされ、進展するグローバルイゼーション、地域ブロック編成により特徴付けられ、次期5ヵ年の政府の対外政策の基礎を形成している。地域、国際的文脈から生じているわが国の地勢戦略的位置を含む人的・自然ポテンシャル等の国家利益を擁護・促進する。多様なモザンビーク国民の結晶である文化的財産の強化は、国家アイデンティティの強化に貢献し、世界友好及び尊敬を得るためにも重要である。国の平和の文化・対話・和解の強化・推進は人々、全世界との関係を導く指針である。対外活動では、地域諸国家における均衡で統合された開発を目標とし、主に紛争回避、管理、解決のメカニズムの創設、組織的犯罪への闘い、及び自然資源の共有管理において諸国の望ましい環境を強化すべく、SADC強化を最優先とする。国際法と国家間の関係について新しく発効した法律との関連性はモザンビークを世界に組み込む重要ファクターである。

所感：

1995-1999年の政府プログラムと比べ、平和の定着化のために重要なポイントである地域格差、経済開発を通じた貧困軽減、及び国家機構改革に関する具体的記述が増えている。課題は膨大ではあるが、第2回目の政権の安定化、余裕が見られる内容であるように思われる。但し絵に描いた餅で終わらぬように、今後各セクター毎の具体的政策、活動計画策定及び活動の具体化が求められる。

(訳：下平タスク)

2. 貧困、水供給、地雷状況

2-1 貧困

2-1-1 モザンビーク政府の貧困削減政策

(1) 貧困削減戦略

1995年3月に企画財務省・貧困緩和ユニットによって発表された「モザンビーク貧困削減戦略」は、地方の生活向上、人的資本への投資、災害セーフティ・ネットの構築を三本柱とする。地方の生活向上は、輸出作物販売・加工の全ての段階における自由参加、食糧穀物の自由貿易を保障する現行政策の地方レベルにおける実施、商農の認可・経営に係る不当な規制の排除を通じた民間セクターの自由競争的マーケティングの推進、地方道路インフラ改善のための投資の推進によって達成されるとしている。人的資本への投資においては、特に地方の初等教育、基本的保健サービス及び安全な水・衛生に対する公的支出を最優先としている。災害セーフティ・ネットの構築については、政府は地方と都市のセーフティ・ネットを詳細に見直し、地方の災害セーフティ・ネット構築のためのオプションに関する詳細な技術調査も併せて行うとしている。

本貧困削減戦略はモザンビーク政府の貧困削減のための声明という色合いが強く、具体的活動計画は文書内には打ち出されていない。一方、後述の「絶対的貧困削減計画」及び「貧困削減戦略ペーパー」は、実際のセクター別あるいは統合的貧困削減計画が打ち出されている事から、政策文書としてより有益であると思われる。

(2) 絶対的貧困削減活動計画

1999年12月にモザンビーク政府は「絶対的貧困削減活動計画（Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty 2000-2004: PARPA）」を発表した。PARPAは、貧困削減を目的として中・長期的スパンで国家、分野別目標を織り込み、既存の経済・社会計画、3ヵ年公共投資計画及び年間国家予算等の政策文書を補う文書である。また、PARPAは各種国家、分野別戦略計画を反映し、貧困削減のための包括的・統合的活動を目指している。以下 PARPA の概

要を見てみたい。

PARPA 第1章では、貧困の概念を「個人が自分自身と扶養家族の生存に必要な最低限の基本条件を確保できないこと」と定義付けた後、後述の第一回国勢貧困評価による分析が記述されている。また、同評価を反映した貧困撲滅活動ガイドラインにおける戦略分野を、教育、保健、農業、雇用、基礎公共事業、社会支援及び女性の地位の向上としている。第2章では、人口及びマクロ経済の文脈における貧困削減に係る記述があり、以下、第3章の一般目的、第4章のセクター別目的及び目標、第5章の関連省庁調整、実施、モニターが続く。

以下3章と4章を詳しく見てみたい。第3章では、PARPA の一般目的を中期的に貧困を削減し長期的に貧困を撲滅するために、効果的な協調的モニター活動を開発することとしており、以下を目的の主要要素としている。

人口変数を考慮しつつ経済安定と持続的かつ急速な経済成長を維持する

PARPA と人口政策、食糧保障戦略、STD/HIV/AIDS 対策戦略計画、北京会議後の活動計画、統合的社会福祉活動、雇用、青少年プログラム等の政策文書の整合性を図る

中期的予算政策を通じて貧困削減のための資源を配置する

政府、NGO、宗教宗派、民間セクター間を貧困削減イニシアティブの下で調整する

第4章は、貧困削減に寄与する教育、保健、社会福祉活動、農業・農村開発、雇用、インフラ等セクター別の次期5ヵ年の目的が列挙されている。特記すべきは、主要コンポーネントとして、教育では教育機会へのアクセス、成人非識字率の改善、技術・職業教育の拡大が挙げられ、インフラではインフラ・ネットワークの拡大改善、安全な水へのアクセス、住居の質及びアクセスの改善、安全且つ持続的なエネルギーへのアクセス、通信手段へのアクセスが、保健では母子及び5歳未満児に対する保健改善及びアクセスの拡大、STD/AIDS、栄養が挙げられている。

ただし、いずれの分野においても大雑雑な目標値が設定されているだけであり、具体的活動のガイド

ラインとしては頼り無い感がある。貧困削減のための具体的、統合的活動計画のたたき台がモザンビーク政府によって作成されたことは意義が高いものの、実際の活動計画のためには依然、セクター別の計画におとして事業を実施せざるを得ないことに留意が必要である。

(3) 暫定貧困削減戦略ペーパー

既に他章で詳しく述べられている通り、昨今の世銀、IMF にとつての優等生であるモザンビークは、1998年4月に HIPC として認定され、その後1999年6月に完了点に達したと認定された。この結果として37億ドルの債務帳消しを受けるとともに、2005年までの間、元本・利子の返済が毎年約7,300万ドルに押さえられることになった。次のステップとして、モザンビークが拡大 HIPC に認定されるために、「暫定貧困削減戦略ペーパー（Interim Poverty Reduction Strategy Paper：Interim PRSP）」の提出が世銀・IMF から条件付けられ、モザンビーク政府は2000年2月に Interim-PRSP を発表した。この Interim-PRSP の基礎となつたのが前述の PARPA である。最終の PRSP は2001年の第一四半期に提示される予定である。

Interim-PRSP の内容は、PARPA の要約・改訂版といった色合いが強い。特に、PARPA に比べ、より貧困削減のための分析が進み、包括、個別目的が統合的に表に落とされている。しかしながら、現実的に事業を実施して行く場合、新しい取り組みであ

るだけかなりの困難が予測される。現在、企画財務省が中心となつて、PARPA の州別のセミナーを計画的に実施しているが、1、2回のセミナーや文書配布によって、容易に PARPA が浸透するのだろうか。地方の現場レベルで PRSP といつて話が通じる役人が存在するであろうか。また、モザンビークの省庁縦割り主義は悪名が高い。果たして世銀は PRSP を軌道に乗せるために、率先して PRSP プログラムを実施するのであろうか。現実的には、当面はセクター別あるいは特定地域別事業がこれまで通り展開されるものと思われる。

2-1-2 地域別貧困分布状況

1996年から1997年にかけて、モザンビーク全国の8,274世帯を対象に生活状況に関する最初の国勢調査が行われ、この調査を基礎として企画財務省、エドワルド・モンドラーネ大学及び国際食糧政策調査研究所が合同で第一回全国貧困評価を行い、1998年12月に“Understanding Poverty and Well-being in Mozambique: The First National Assessment (1996-97)”を発表した。これによれば、表4-1にあるように、全人口の約69.4%が絶対的貧困状況にあるとされ、また、貧困者比率は都市では約62%であるのに比べ、地方では約71%であり、地方での貧困が深刻であることが推測できる。貧困者比率の地域の内訳においては、北部は約66%、中部は約74%、南部は66%であり、中でも中部州の貧困が深刻であることが推測される。貧困者比率の州別内訳では、他

表4-1 地域別平均消費額と貧困推定

地域	人口割合 (%)	月平均消費額 (Mt) ¹⁾	絶対的貧困者の比率 (%)	貧困者分布 (%)
地方	79.7	150,740	71.25	81.8
都市 ²⁾	20.3	202,683	62.01	18.2
北部 ³⁾	32.5	167,834	66.28	31.0
中部 ⁴⁾	42.6	141,990	73.81	45.3
南部(マプト含む) ⁵⁾	24.9	183,718	65.80	23.6
南部(マプト除く)	18.8	161,036	71.67	19.4
全国	100	160,780	69.37	100

注：1) 現地通貨メティカス

2) 都市はマプト市、州都、及び地方拠点都市を含む。

3) 北部はカポデルガド、ナンブラ、ニアサ州を含む。

4) 中部はマニカ、ソファラ、テテ、ザンベジア州を含む。

5) 南部はガザ、イニャンバネ、マプト州を含む。

出所：Government of Mozambique (1999) p.27.

7州が60%前後であるのに比べて、テテ州は82%、ソファアラ州は88%、イニャンバナ州は82.6%と群を抜いて貧困状況が深刻である(表4-2を参照)。

表4-3は非消費物指数における貧困状況を表す統計であるが、表4-1、4-2で示された貧困とは異なる地域毎の貧しさが浮きあがる形となり興味深い。特記すべきは、表4-2で貧困者比率が低く優等州であったカボデルガド州が女性非識字率については全国で最高レベルの92.6%であり、また、

ザンベジア州では幼児発育不全及び安全な水へのアクセス指数が比較的低く、ナンブラ州では幼児死亡率が全国最低レベルの216人であるなど、地域によって特色が出ていることである。更に、都市と地方の格差は明白であり、女性の非識字率は都市では40%であるが、地方では83%、安全な水へのアクセスがない人口は都市で46.4%、地方で88.5%、幼児死亡率は都市1,000人中101人であるが、地方では160人であり、貧困者比率では地方と都市の差は

表4-2 州別平均消費額と貧困推定

州	人口割合(%)	月平均消費額(Mr)	絶対的貧困者の比率(%)
ニアサ	4.85	147,841	70.64
カボデルガド	8.16	194,448	57.40
ナンブラ	19.47	161,668	68.92
ザンベジア	20.34	154,832	68.10
テテ	7.30	117,049	82.27
マニカ	6.19	191,608	62.60
ソファアラ	8.77	97,906	87.92
イニャンバナ	7.06	128,219	82.60
ガザ	6.57	183,233	64.66
マプト州	5.14	177,774	65.60
マプト市	6.14	253,102	47.84

出所: Ministry of Planning and Finance *et al.* (1998) p. 98.

表4-3 非消費次元の貧困

州	絶対的貧困者の比率(%)	非識字率		幼児発育不全	安全な水へのアクセスがない人口比率(注)	幼児死亡率(1,000人中)
		男性	女性			
ニアサ	70.64	44.8	83.8	48.2	96.0	134
カボデルガド	57.40	61.5	92.6	37.7	67.7	123
ナンブラ	68.92	47.8	84.7	37.7	86.6	216
ザンベジア	68.10	47.3	81.6	62.8	94.3	129
テテ	82.27	46.4	70.3	42.4	84.0	160
マニカ	62.60	36.6	78.9	47.7	80.5	91
ソファアラ	87.92	42.9	83.8	41.3	74.2	173
イニャンバナ	82.60	38.9	68.4	25.5	88.4	151
ガザ	64.66	35.3	66.1	38.9	70.4	135
マプト州	65.60	24.2	56.7	27.8	80.4	92
マプト市	47.84	3.8	15.1	19.1	17.3	49
地方小計	71.2	49.3	82.9	48.1	88.5	160
都市小計	62.0	15.8	40.2	27.6	46.4	101
総計	69.4	42.4	74.6	43.2	79.9	147

注: 配管給水あるいは共同水栓へのアクセスが無い人口。

出所: Ministry of Planning and Finance *et al.* (1998) p.148.

約10%のみであったが、項目によっては貧困状況はかなりばらつきがあることが分かる。

以上より、貧困には多くの指標があり、どこに目的及び対象地域を定めるかによって貧困対策アプローチがかなり異なることが分かる。第一回全国貧困評価報告書は、モザンビークで開発事業を展開して行く上で実に有益且つ画期的な基礎資料であり、今後積極的に活用し、事業に応用していくことが望ましい。

2-1-3 貧困の側面

世界最貧国であるモザンビークでは、全ての人が等しく貧しいのかという問いについては、否であり、昨今の自由主義経済化において、貧富の格差が広がっているのが顕著である。貧困グループの中で、最も不利な立場にあるのが、社会的弱者連であり、女性、子供、老人、帰還難民、除隊兵士、地雷被災者を含む身体障害者、南アフリカ鉱山閉鎖により帰国を強いられた出稼ぎ労働者などである。

女性に関する側面を見てみると、モザンビークでは財産継承権の制限、伝統的な男性優位文化による家庭内暴力、地方では特に Lobolo と呼ばれる結婚結納金(物)制度と一夫多妻制による女性の従属の伝統が顕著に見られる。モザンビーク南部では、夫の死後の土地継承権の剥奪がありえるという報告もある⁴。既に各種調査で、女性の教育レベルの向上は子供の教育、社会経済生活全般に好影響を与えているという報告があるが、モザンビークでは依然女性の非識字率が約83%と高い。表4-2から明らかのように、地域によって非識字率にばらつきがあるが、男性優位文化が根強い土地柄であり、状況改善のためには、十分な社会学・文化人類学的考察を踏まえた上で、改善策を練る必要があると考えられる。

子供は社会の状況を映し出す鏡ともいえるが、貧困層の保健・衛生・栄養・水・住環境状況の劣悪さが、表4-3の幼児発育不全、及び幼児死亡率指数の高さとなって現れている。5歳未満児の主要死亡

原因としては、マラリア、下痢性疾患、急性呼吸器感染症、はしか及び破傷風などが挙げられるが、子供の健康状況改善のためには、上述5項目を統合的にとらえた対策が必要となる。子供の教育については、7-11歳の子供の就学率は都市が地方より高く、都市では一部の州(ニアサ、カポデルゴド、マニカ)を除いて指数はほぼ男女均等である⁵。貧困層が多くを占める地方では男子教育が女子教育より優先され、その格差は特にニアサ、ナンブラ、ザンベジア、マニカ、ソファラの各州で大きくなっている⁶。右傾向は12-17歳の子供の就学率指数の男女差の拡大により顕著に現れている。都市ではニアサ、カポデルゴド、マニカ、ソファラ、インヤンバネ、ガザの男女の教育機会の格差が大きくなっており、地方では明らかに男子の教育が優先されている⁷。女性問題と同じく、教育の機会に関して男性優位文化が女子教育の制約要因となっていることから、状況改善のためには、根気強い取り組みが必要である。

老人は、内戦により一番の打撃を受けたグループに当てはまる。老人の多くは、長い内戦により家畜などの蓄積財産を失い、主要な社会サポートの供給者である子供を内戦による家族との別離、子供の都市への移動・定住により失ったからである⁸。健康な間は老人男性は耕作をし、老人女性は水汲み、薪拾いをして自給自足することができるが、身体が不自由になった際、親戚、隣人の世話をされる傾向にある。しかし、こうしたサポートも、多くの場合支援を与える側自体も困窮状態にあることから十分なものではない。

難民は、1992年を皮切りに1994年をピークとして帰還しており、UNHCR モザンビーク事務所は、1996年半ばに緊急事態、及び緊急復興フェーズは終了したとしてモザンビーク帰還難民再定住支援活動を終了し、その後の支援活動は中長期的開発を得意とする UNDP、WFP 等他の国連機関に引き渡される形となった。1,700万人の人口のうち、200万人が国外難民で、400万人が国内避難民であったと

⁴ Ministry of Planning and Finance *et al.* (1998) p.330.

⁵ *ibid.*, p.295.

⁶ *ibid.*, p.296.

⁷ *ibid.*, pp.297-298.

⁸ *ibid.*, p.329.

推測されるモザンビークにおいて⁹、社会開発は一見着実に進んでいるように見える。全国民が何らかの形で内戦によって苦しみ、難民の経験は他人事ではなかったという仮説を立てることができよう。但し、難民の多くは財産の蓄積は無く、内戦後再定住しゼロから始めたことから、非難民と比べて貧困度合いは高いものと推測される。

除隊兵士は、学習期に徴兵され、教育の機会を逸したことから、一般的に教育レベルが低く、物事を暴力的に解決する傾向にあり、また、国に対する補償要求が強いグループといえよう。上記要因から除隊兵士が就職を確保することは難しく、貧困の悪循環から抜け出すことは極めて困難な状況にある。教育レベルの向上、争いごとの平和的解決能力の修得とともに自立手段の開拓のための長期的取り組みが必要とされる。また、内戦の犠牲者であり社会統合が比較的困難であるグループであるが故に、除隊兵士を対象とした何らかの社会保障制度が創造される必要があると思われる。この社会保障は新設された元兵士問題担当省（Ministerio para Assuntos dos Antigos Combatentes/ Ministry for Subject of Former Soldiers）の今後の課題となっている。

先天的障害者及び地雷被災者を含む身体障害者の状況は劣悪であるといえよう。地雷被災者については、後に地雷の項でも触れるが、保健サービスにおいて義肢が無償で提供される保健政策があるものの、例えば、地方から整形外科センターのある州都までの旅費が出せないために、義肢を確保するという最低限のサービスを得ることができない現実がある。モザンビークではあらゆる社会的弱者救済の政策が策定されているとしても、実態を伴わせるための足腰が弱く、今後地道な実力強化策を講ずることが必要とされている。

南アフリカの鉱山閉鎖により帰国を強いられた出稼ぎ労働者は、現在増加傾向にある。これらのグループも、除隊兵士と同じく一般的に教育レベルが低く、国に対する補償要求が強い傾向にある。また、HIV/AIDS 感染率が高い。但し、除隊兵士と比

べ平和的であり、また、南アフリカのネットワーク及び経験を有することは有利な点であることから、今後はグループ化して起業や収益産出活動への取り組みを展開するポテンシャルがあるグループであると考えられる。

2-1-4 援助戦略

(1) 他ドナーの活動

前述の「モザンビーク貧困削減戦略」の実施にあたっては、ドナー社会との新しいパートナーシップ及び各セクターの詳細な支出及び実施計画が必要とされているが、以下、他ドナーの事業実施例を通して考察したい。上記戦略の実施機関として「国家農村開発院¹⁰（Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural/ National Institute of Rural Development: INDER）」という政府組織の記述がある。このINDERをパートナーとして、UNDP は 1995 年からテテ州のアンゴニア・マカンガ・ツァンガノ地区を対象に、組織化、各レベルにおけるキャパシティ・ビルディング、技術移転、支線道路、小学校、ヘルスボスト、井戸の改修・建設を通じた小規模社会・経済インフラの改善、コミュニティ小規模企業に対する融資などを内容とする、貧困緩和プロジェクトを実施してきた¹¹。地方の生活向上を通じた貧困削減は USAID を始め多くのドナーの個別プロジェクトの目的とされているが、具体例としては、UNDP、スウェーデン、WFP、DFID、SDC、EU などの資金協力を得て、住民参加で地方移動の要となる支線道路の改修を行う労働集約的第三次道路改修プログラム¹²などが挙げられる。住民参加による道路改修によって、雇用創出を行うと同時に道路改修におけるオーナーシップを高め、将来の住民による道路維持管理を期待するという構想である。その他、人的資本への投資についても、多くのドナーが各協力重点州を中心に教育、保健、水分野における協力を展開中である。特定の地域に集中的支援を行う例としては、オランダのナンブラ州（初等教育、基礎保健、

⁹ Waterhouse, R. (1996) p.14.

¹⁰ 国家農村開発院は、1999年12月の選挙後の政府再編成後、農業・農村開発省に統合された。

¹¹ UNDP (1994)

¹² UNDP (1996)

水・衛生) デンマークのテテ州(保健、教育、水)、ドイツのマニカ・ソファアラ州(地域開発、初等教育、保健)などが挙げられる¹³。

以上から貧困削減戦略に沿って既に広範なセクターに渡って具体的事業が展開しているといえよう。以上の例の中でも、特に第三次道路改修プログラムが示唆に富んでいると思われる。但し資金が回転している間は良いが、外部資金が途切れた後に持続的に住民による維持管理が行われうるか、今後とも見守る必要がある。

(2) わが国協力の方向性

今後援助の検討にあたって、援助対象地域の貧困状況の考察及び貧困度に応じた支援を行うことが、より効果的な援助の仕方として求められている。なお、南アフリカの例にもあるとおり、より裕福な州に貧困が存在しないかという点必ずしもそうではなく、都市貧民が存在するように、貧富の差が大きい地域もあり、貧困州のみに留まらず、援助の対象としてはより豊かな州の貧困地区とするなど、状況によった配慮は必要であろう。

具体的には、短期的に、モザンビークが十分な経済力をつけるまでには、既に比較的發展している南部州に投資が集中することが予測される。開発の機動力及び牽引力となるためにも、それは重要なアプローチであり、それを実現するためのわが国のODAの投与は積極的に進めるべきであろう。但しその際、より人間的な開発のために、南部州の貧困人口に目を向け、その削減のための協力も行っていくべきであろう。協力対象地域の選定にあたっては、州・地区ごとの経済・社会指標を参考にしつつ、絞り込んで行くことが効率的である。長期的には、より貧困が深刻であり人口も集中しているザンベジア州などの中部・北部地域に、協力の拠点となるプロジェクト出張所を作り、体系的かつ継続的に貧困削減を目的とした統合的開発プロジェクトを実施することを提案したい。貧困削減のためには、初等教育・成人教育の強化、プライマリー・ヘルス・ケア(PHC)・安全な水・良好な衛生状況へのアクセスの

確保、小規模農業・漁業の生産性の向上及び交通・流通手段の確保など基本的な社会経済生活状況の改善が重要であり、1セクターのみではなくクロスセクターで統合的にプロジェクトを実施することが必要である。例えば、中部・北部州の特定地区に限定した開発計画を中長期的に実施することが考えられる。また、現在実施中である開発調査の「除隊兵士再定住地区開発計画」及び、「テテ州アングニア地域総合開発計画」においても、進め方によっては、貧困削減コンポーネントを含むことは十分可能であり、検討されるべきであると考ええる。なお、前段で特定地域に集中的支援を行う他ドナーの例が挙げられたが、今後日本がモデル地区を選定して事業を展開する場合、このような他ドナーの経験を参考にすることが有益であると考ええる。

2-2 水供給、環境衛生¹⁴

2-2-1 水供給

(1) 概要

内戦中に、井戸、共同水栓などの水供給施設は学校、保健施設と並んで、反政府ゲリラの地雷埋設及び攻撃対象であったことから、緊急復興を経て長期的開発に移行した現在もその影響は大きく、市民生活の妨げとなっている。地雷の被害件数こそは減ったものの、地雷汚染地域は未だ広範に存在し、水供給施設の改修、再建の際には、確認及び対処が必要とされている。このような背景の下で、モザンビークの水供給分野は極端に低い給水率と劣悪なサービス状況に特徴づけられ、安全で安定した給水源にアクセスできるのは全人口の約30%に過ぎず、保健衛生環境は世界でも最悪レベルに分類されている。また、都市と地方での水へのアクセスにおける格差が大きく、都市では人口の70%が各戸給水・共同水栓、28%が井戸、1.4%が表流水へのアクセスを有するのに対し、地方ではそれぞれ8.1%、54.3%、36.5%であり、大多数は井戸と表流水へのアクセスしか有していない¹⁵。

¹³ *ibid.*

¹⁴ 本項は、JICA 基礎調査部(1999年当時)の内部資料を参照している。

¹⁵ Ministry of Health(1997)

水分野における主要ドナーには UNICEF、世銀、スイス開発庁 (SDC) などが挙げられるが、中でも SDC の協力はモザンビークの水分野開発と歩みを同じくしている。具体的には、1979 年にカポデルガド州での地方給水普及プロジェクト (約 1,400 基の井戸水源建設) を皮切りに、水技師訓練センター整備 (1985 年)、国家水利局組織改革、人材養成 (1989 年)、都市給水改良支援 (ニアサザリシンガ市: 1996 年) など、支援内容は多岐に及んでいる。

現在モザンビークでは、IMF・世銀の指導の下で構造調整を実施中であるが、水供給分野もその路線に沿って、1995年に発表された「国家水政策 (National Water Policy: NWP)」による改革を実施中である。この政策と対応しつつ、世銀はセクター投資計画 (SIP) に該当する「国家水開発計画 I (National Water Development I: NWD-I)」及び NWD-II を、NDF (ノルウェー)、CIDA、SDC、Sida などとの協調融資により 1998 年から実施している。国家水政策は特に、受益者負担原則による給水サービスの採算性、サービス機能の地方機関への分散、将来の民营移管、を目標とし、政府からの支援を大幅に削減する方針を定めた。しかしながら、従来、「国家水利局 (Direccao Nacional de Agua; National Directorate of Water: DNA)」の一元的な水行政管理下で政府の助成金に依存し、不十分ながらサービスを継続してきた状況から、上記の政策のように急激な自立を促すことには無理があり、一層のサービス低下が懸念される事態となってきた。このような状況の下、政府は 1997 年に特に地方給水を対象として、同政策推進のための「地方給水移行計画 (Rural Water Transition Plan)」を策定し、DNA における推進委員会の設置や、DNA 所属の地方給水・衛生部 (DAR-PRONAR) の能力開発プログラムの策定及び具体的に詳細な実施目標を定めた。

(2) 村落給水の現状と課題

和平協定が締結された 1992 年において、農村における安全な水源にアクセスできる人口はわずか 17% という窮状であり、和平達成後、UNHCR、UNICEF、また多数の他ドナーの支援を得て、1997 年までに 2,000 本以上の新規深井戸が建設されている。わが国も 1996-1997 年度にかけて、「ガザ州村

落飲料水供給計画」により、ガザ州南部地域において井戸 150 本を建設すると同時に先方実施機関に対して技術移転を行う協力を行っているが、その協力の結果、ガザ州の給水普及率がプロジェクト実施前は 30.8%であったのが、1998 年現在では 55%に改善されている。1998 年の DNA 統計によれば、地方給水普及率は、カポデルガド州 57%、ニアサザ 26%、ナンブラ州 16%、ザンベジア州 14%、テテ州 26%、マニカ州 48%、ソファアラ州 43%、イニャンパネ州 57%、ガザ州 55%、マプト州 70%であり、ザンベジア州・ナンブラ州の普及率が極めて低く、ニアサザ、テテ州がその後を追う状況である。DNA 戦略としても、給水普及率が比較的低い地域に、より多くの資金が投与されるべく計画立案を行っている。

給水施設の維持管理業務は、従来、地方給水・衛生部により行われて来たが、国家水政策による改革の一環として、現在は、村落レベルの維持管理 (Community Based Management: CBM) へと移行させつつある。具体的には、地方分権化政策や民营化政策に準じて各州に地方給水工務部 (EPAR) を設置し、EPAR 内に住民教育班 (PEC) を併設させ、これまで地方給水・衛生部が行っていた地方住民への CBM・衛生教育を実施させることも検討、試行中である。モザンビーク政府は、将来 EPAR を民营化することを検討しており、PEC も独立採算性に移行させる計画である。PEC は、1986 年に住民教育及び衛生教育を促進するために地方給水・衛生部内に設立された組織であり、特に、給水施設のサイト選定から施設建設後の維持管理を通じた全ての過程に、コミュニティや女性の参加を促進し、コミュニティに対して水衛生教育活動を行うことを目的としている。PEC は CBM や衛生教育を行う上で欠くことのできない実施部隊であり、その有効性は無償案件「ガザ州村落給水開発計画」でも実証されている。今後国家水政策の受益者負担原則を実現していくにあたって、重要な役割を果たすことが考えられるが、PEC の活動が独立採算性で行われるのが現実的であるかは疑問が残るところであり、更に検証が必要とされている。代替案として、PEC を EPAR ではなく、公共事業住宅省州事業所の地方給水衛生部内に再度組み入れ、公共予算でサポートすることに

よって活動を確保することが望ましいと考える。

モザンビークでは、1995年ごろからCBM・衛生教育の手法が導入された。流れとしては、先ずCBM・衛生教育担当スタッフ(PEC)が対象地域区長に趣旨を説明し、それを受けて、水管理委員の選任及び水管理委員会の編成が行われ、その水管理委員会に対してCBM・衛生教育が行われる。その後、委員による村民への啓蒙、村民による水料金の決定が行われ、水管理委員会・村民による給水施設の運営が行われる。教育は新規の井戸建設と関連付けて行われているため、教育が行われた地域がまだ全国土の一部に過ぎないことや、大部分の村落の経済状態が低かったり収入があっても定期収入ではないことから生ずる問題はあるものの、教育が行われた地域ではそれなりの成果をあげている。しかし、新規井戸の建設が無く、古井戸を使用してきた村落においては、従来からの慣習で水料金を支払っていない村落も多く、今後改革に組み入れていくための働きかけが必要とされている。社会主義体制時の「生活に不可欠な水は国家が提供する」という方針に慣れ親しんできたモザンビーク国民にとって、水料金負担及びCBMは180度の転換を意味し、その実行のためには忍耐強い働きかけと時間が必要であると思われる。

(3) 都市給水の現状と課題

モザンビークの都市水道の大半は、独立以前のポルトガル植民地時代に整備され、その後の内戦による整備の停滞、維持管理の不在により、現在いずれの都市においても、老朽化した施設と不適切な運営・維持管理体制などの問題を抱えている。さらに、既存施設は増加する都市人口に全く対応できず、今後の整備が大きな課題となっている。全国的には首都マプトを含む州所在地10都市のほか、大規模な郡庁所在地を含め23の都市が都市水道対象地区とされ、DNAの都市・給水部(DASU)の管理下にある。これら都市水道の最大の問題点は、基本的な水源施設とそれに伴う取水・送水設備の整備であり、全都市において質、量両面の改善が必要となっている。

ドナーによる都市給水の主な協力としては、世銀がマプト、ペイラ、ケリマネ、ペンバ、ナンブラの

5都市の水道民営化準備のための援助を行っている他、アフリカ開発銀行がシャイシャイ、ショウエ、イニャンバネ、マシーシの施設整備の支援を行っている。村落と大都市の中間に位置する地方の町は支援が薄い傾向となっている。

2・2・2 環境衛生

(1) 概要

モザンビークの5歳未満児の主要死亡原因としては、マラリア(18%)、下痢性疾患(13%)、急性呼吸器感染症(8%)、はしか及び破傷風(3%)が挙げられるが、その内、下痢性疾患については5歳未満児の20%が罹患していると考えられている。下痢性疾患は全国で蔓延しているが、昨今特に都市部におけるコレラや赤痢のリスクが高くなっている。下痢性疾患、コレラ及び赤痢を引き起こす主要原因としては、管理されていない非衛生的な水源の使用、適切な衛生施設の不足、手洗い、食料の保管、水の取り扱い等、衛生に関する基礎的な知識・行動の欠如が指摘されている。

モザンビークでは衛生セクターの開発方針・戦略は策定されていないものの、「国家水政策」において、主要都市及び都市周辺地域を中心として、以下の取り組みを想定しつつ、衛生環境改善のための具体的活動計画を規定する衛生・環境マスタープランを将来作成すべきことを提示している。

都市部の衛生環境改善のための投資は既存の下水・衛生インフラの改修を通じて行い、運営・維持管理は市当局の責任により一定の料金負担を利用者に求める。

都市周辺地区では、現在10万世帯が世帯毎の改良型トイレを所有しているが、これを2000年までに47都市を対象に20万世帯に普及させる。地方村落の衛生環境改善については、地方のイニシアティブにより政策決定、計画立案を行い、また、必要な技術指導、資機材類を適切に提供する。2000年までに、公共事業・住宅省州事業所の給水・衛生部に衛生普及チームを設立し、衛生環境改善のための手法を検討・モニタリングさせる。

(2) 環境衛生の改善に関わる取り組みと問題点

内戦が終わり、国内外の避難民が帰還し、多くの人々がより有利な機会を求めて都市に流入した結果、既存の給水・衛生施設は内戦期の荒廃に加え、需要増加により適切なサービスの提供が困難な状況となり、居住者の健康及び環境に深刻な影響をもたらしている。1980年代半ばに同国に導入されたコンクリート製衛生スラブ付簡易トイレの建設は、特に都市周辺地域を対象として推進されてきた。併せて、各世帯への衛生施設の普及を促進するために、低コストによる各世帯への衛生施設の普及を目的とする、低コスト衛生国家プログラム（National Low Cost Sanitation Programme: PNSBC）が実施されている。

PNSBCの問題点としては、建設コストを負担できない世帯が多く、普及率が伸び悩んでいることであり、これまでのPNSBCの教訓を生かし、建設コストをおさえる新しい試みである低コスト村落・都市周辺部衛生戦略（National Low Cost Rural and Peri-Urban Sanitation Strategy）が、UNICEF等主要ドナーの支援を受けて1998年に策定された。今後、国家政策に基づいて設立された州衛生チームの活用などを含めた取り組みが必要とされている。

2-2-3 水・衛生分野におけるわが国の協力の方向性

上記のとおり、モザンビークの水分野における課題は大きく、わが国による長期的な協力が期待されている。協力の実施にあたっては、水分野の専門家派遣及び研修員受入れなど技術協力を同時に行うことがより効果的であると考えられる。また、案件を進めるにあたっては、住民の維持管理教育のためのソフトコンポーネントを十分活用するとともに、衛生コンポーネントを調査内容に含め、また、UNICEF、SDCなど他ドナーの実績を参考にしつつ、併せてSIP動向に留意しながら事業を展開すべきであると考えられる。

2-3 地雷

2-3-1 概要

和平協定が結ばれた1992年当時、モザンビーク

には約200-300万個の地雷が存在すると言われていたが、1994年のHalo Trustによる地雷原調査では100万個の地雷が存在すると推定された。1999年7月に地雷除去・地雷被災者支援プロジェクト形成調査が行われた際には、英国、ドイツ、ノルウェー等ドナーの多数が、現在残存地雷数は50万個程度となり、今後5-7年で地雷状況は緊急状態を脱し、地雷除去活動の規模縮小もあり得るという認識を持っていることが確認された。これまでの地雷除去実績を鑑みると、最初の埋設地雷予測数の信憑性が疑われるものの、概して内戦後、和平定着が進むモザンビークでは着実に地雷数が減少しているといえよう。残存地雷の減少と並行して、地雷事故数も減ってきており、国家地雷除去院の情報センター集計によれば、地雷事故発生数は1996年は127件（6州のみ）、1997年は69件（8州のみ）、1998年は83件（全国10州）またその内の死亡者の割合はそれぞれ45%、33%、24%と事故発生数及び地雷事故による死亡者割合は年々確実に減少してきている。なおモザンビークの身体障害者は30,000人にのぼり、その内29%は地雷によって四肢切断を余儀なくされた被災者であるといわれている。

以上のように地雷埋設数及び地雷事故数が減少している現在、地雷分野における焦点は緊急地雷除去から長期的・持続的地雷除去、除去後の統合的農村開発及び被災者支援・リハビリにシフトして行くものと思われる。モザンビークでは地雷除去に関して、既に第1段階である主要社会・経済インフラ（主要幹線道路、鉄道、送電線、変電所、飛行場、ダム、橋梁、通信基地等）復旧のための地雷除去はほぼ終了しており、現在、第2段階である地方都市への連結地方道、農道、地方インフラ回復のための地雷除去が行われている。第2段階は南北格差、地域格差、貧富の差を埋めるために非常に重要な初期投資段階であり、今後モザンビーク政府が策定した地雷除去活動国家戦略を基に優先地域を明らかにしつつ、計画的に活動が実施される必要がある。

以下、地雷問題に取り組む政府機関、地雷除去、地雷被災者支援及び地雷回避教育の現状について考察してみたい。

2-3-2 地雷問題への取り組み

(1) 政府機関

モザンビーク政府は地雷活動国家戦略において以下8項目を目標としている¹⁶。

国家キャパシティの確立

コミュニティのニーズに対応するメカニズムの形成及び国家、地域、州、地区レベルの市民社会参加の促進

社会・経済再建、開発のための統合的アプローチの推進

技術開発の奨励

地雷情報収集、確認、種類分け、及び広報

地雷回避教育の調整

被災者支援の調整

精度保証に関連した地雷活動支援

上記の戦略により地雷問題を扱う政府機関としては、国家地雷除去院、保健省、社会福祉省¹⁷が挙げられる。以下各機関の現状をみてみたい。

1) 国家地雷除去院 (IND)

国家地雷除去院(Instituto Nacional de Desminagem/ National Institute of Demining: IND)は、前身であった国家地雷除去委員会 (National Demining Commission: CND)が改編され、1999年6月10日の閣議決議を経て発足した組織である¹⁸。前身のCNDでは全ての決裁に7省庁の承認を必要としたが、INDは閣議等の重要な決議を除き、地雷除去に関する企画・調査・計画の推進、データ管理、広報、ドナー等援助機関との交渉、予算措置等が独自にでき、また、独立した政府機関として地雷除去事項の決定権を有している。

INDは、国家レベルにおける地雷活動の管理・調整・促進及び国際社会との協力促進を使命とし、上述の地雷活動国家戦略を踏まえて、以下の項目を今後のIND活動戦略として打ち出している。

国家レベルの調整キャパシティ及び技術作業グループの確立

人材育成と関連するINDスタッフの給料問題への対応

短期・中期的な技術的アドバイスを与えられる外国人専門家の確保

(後述する)ADPのモザンビーク地雷除去キャパシティの開発

地域オペレーターと地方・地域当局間の情報ネットワーク・システムの構築

国家地雷活動政策及び活動計画の作成

モザンビークの地雷汚染地域を新技術、ハイテク機材試験場として活用推進

地雷活動情報管理システム (IMSMA) による地雷情報データベースの確立、全ての関連地雷情報のシステムへの導入、IMSMAの2000年12月からの始動

国家地雷回避教育戦略の形成

地雷回避教育、被災者支援及びICBL (International Committee to Ban Landmines) を支援する人権擁護活動の統合

INDの本部・地域レベルにおける精度保証部隊の開発

INDの現状として、CND/INDには地雷除去を行う機能はなく、これまで国連の地雷除去プロジェクト、NGO、民間地雷除去会社が除去を行ってきたが、今後もINDの方針としては直接の地雷除去を行わず、地雷除去作業を委託するとしている。また、地雷除去を行う民間、NGOを調整・監督する職務もあるが、十分果たしきれていない。INDは全ての地雷活動分野における調整メカニズム及び核として活動する役割を持つとされているが、現状では地雷除去及び地雷回避教育を中心にした活動となっている。被災者支援については、後述する保健省と社会福祉省の独擅場となっているものの、将来的には統合的国家戦略に沿って全ての地雷活動計画が立案され、その計画に沿って各省庁が活動を実

¹⁶ Verissimo, A. (2000) p.2-3.

¹⁷ 2000年1月の新政権組閣により社会福祉省は女性・社会事業調整省に改名された。

¹⁸ Verissimo, A. (2000) p.2.

施することが効率的であろう。なお、ノルウェー、カナダ等の諸ドナーは、CNDの地雷除去戦略・管理能力の欠如及び運営資金の不足等に失望し、CNDに対する技術協力のための継続的資金拠出を躊躇してきた経緯もあり、発足から1年を経たINDの今後の動向が注目される。地雷データ管理及びINDの全地雷除去関係者（国連、NGO、民間）に対する調整能力が今後の試金石となるという見方をする外部関係者は多い。さらに、予算の拡充や人材の確保及び組織構築が課題である。

2) 保健省保健局医療サービス部

同部は、地雷被災者支援において事故に遭遇した患者の救急治療から回復までの支援を行う役割を持ち、具体的には被災直後の救急処置のほか、トラウマ治療、外科治療、整形外科治療等の入院患者の治療、外来患者に対する精神的治療、カウンセリング、理学療法、義肢・装具製作、地雷被災者の登録、病院への患者輸送等を行っている。保健省管轄のリハビリテーション関連施設としては、理学療法センター及び整形外科センターが挙げられる。理学療法センターは全国56の病院に併設されており、筋力保持、矯正、杖歩行訓練等の理学療法を行う施設である。整形外科センターは、身体障害者のために無料で義肢・装具を製作し提供する施設であり、現在ガザ州・マニカ州を除く全国9カ所にある。整形外科センターは内戦終了後、NGOであるHandicap International及びPOWERによって設立・運営されていたが、1997年に保健省に引き渡され、保健省によって運営管理が行われている。リハビリ活動の簡単な流れは以下の通りである。

地雷被災により何らかの身体障害を持った患者は、治療後にリハビリを開始する。リハビリのメニューは症状、障害度により異なり、期間や装具の種類も個々により異なる。

四肢切断を余儀なくされた患者は、手術後、上述の理学療法センターでリハビリを開始する。

退院から3-4ヵ月後、患者は自主的に最寄の整形外科センターか州の保健局を訪れ、義肢・装具の調達申請を行う。義肢完成までの数週間、患者は整形外科センターに通って歩行訓練や義肢の調整を行う。

義肢は通常成人では3-5年毎に、成長期の子供では6-12ヵ月毎に交換する必要があるといわれている。

以上のように、地雷被災者支援は重要な任務を帯びるものの、STD/HIV/AIDS対策、PHC、母子保健、マラリア対策、感染症予防プログラムを最優先とする保健省内では、必ずしも優先的位置付けをもつ分野ではなく、今後、現在作成中である保健省の戦略計画で同分野がどのような位置付けになるのを見極める必要がある。今後の課題としては、まず、国際NGOから比較的最近に責任を引き渡されたことから、保健省整形外科・リハビリセンターの運営管理人材の育成が継続的に必要である。また、僻地の地雷事故の場合、最寄のヘルスポスト、ヘルスセンター（第1次医療施設）では看護婦が医療助手しか配置されていないことから、不適切な処置で患部の感染を起こしたり死に至ることもある。さらに、対応できない患者を第2次、第3次医療施設へ移送するための交通手段の確保が困難であり、今後、第1次医療の救急処置技術の向上及び第1、2、3次医療間の緊急移送体制の確立が望まれる。一方、中・長期的ケアにおいては、利用者が整形外科センターによる義肢・装具提供サービスの存在を知らないこと、地方から整形外科センターが所在する州中心部まで移動する交通費が支払えないこと等の理由から、センターの利用者数が低迷しており（キャパシティの30-35%）、今後サービスの広報活動とともに、アクセスの確保が必要とされている。

3) 社会福祉省

同省は、あらゆる身体障害者の長期的ケアやリハビリに対する責任を担っているが、1994年に保健省から独立した新しい省であることから、人材、組織能力、財源とも不足している。

地雷被災者支援分野における役割としては、病院への患者輸送、トランジット・センター運営、社会復帰のための職業訓練、マイクロ・クレジットの実施、及び収益産出活動の推進などが挙げられる。トランジット・センターは、全国に6カ所（6州）ある整形外科センターに通う患者のための宿泊施設であり、滞在中は給食、寝具を提供する。本来は、

トランジット・センター、整形外科センター、自宅間の移動手段が提供されるべきであるが、車両は財源不足により手配不可能であるため、歩行通院が交通費の自己負担を強いられている現状である。地方貧困層に属する地雷被災者は、最寄のトランジット・センター及び整形外科センターへの交通費を捻出することは困難であり、サービスにアクセスできない現実がある。なお軍人の地雷被災者については国防省の管轄下にある。

今後の課題としては、省の組織運営自体が軌道に乗っている状態ではないことから、人材育成とともに組織の構築・強化が最優先で必要とされている。また、地方の地雷被災者のトランジット・センター・整形外科センターへの交通手段の確保のための、創造的取り組みが必要とされている。

(2) 地雷除去

1) 地雷除去の段階

地雷除去には次の3段階が挙げられる。

第1段階は主要社会・経済インフラ復旧のための地雷除去であり、地雷除去初期の緊急的な地雷除去にあたり、主要幹線道路、鉄道、送電線、変電所、港湾、飛行場、ダム、橋梁、通信基地等が対象となる。モザンビークでは1993年から地雷除去作業が始まったため、一部の送電線及びセナ鉄道区間を除いて、ほとんどの社会・経済インフラ復旧に係る地雷除去は完了したと考えられる。

第2段階は、第1段階が完了し地方へのアクセスが可能になった時点で、地方都市への連結地方道、農道、地方インフラ、また地域によっては農地、河川、灌漑施設、貯水池等の農村生活に必要なインフラに対して行われる地雷除去段階である。現在モザンビークはこの段階にあり、今後4-5年間である程度の目処がつくものと思われる。

第3段階は、残存地雷数が20万個を割り、地雷汚染面積が減少し、荒地に点在する地雷除去を行う段階にあたり、完全除去には20-30年に渡る作業が必要となる。第3段階では外部援助資金が激減することが予測され、これまでになく、オーナーシップを持った持続的な活動が必要となり、今後のモザンビーク政府の方針・動向が注目される。

2) 人道的地雷除去

通常的地雷除去は人道的地雷除去と呼ばれ、機械、地雷犬、人力により地雷除去作業がおこなわれており、国連規定の地雷除去精度としては99.6%以上が要求される。地雷・不発弾の完全除去のための調査方法は様々であるが、モザンビークの国連、NGOの通常調査詳細項目及び一般的に実施している地雷除去作業は以下の通り。

- ・ レベル1調査
地雷・不発弾の初期調査にあたり、現地住民及び軍人からの聞き取り調査、自然状況調査、農村社会基盤調査、測量基準点の調査及び地雷除去原地図の作成を行う。
- ・ レベル2調査
地雷・不発弾位置の詳細調査にあたり、探査路の確保、地雷位置のGPS、GISを活用した地図作成、地雷位置の現場印付・所在面積の判定、地雷除去座標の設置、地雷敷設・不発弾残存密度の推定、除去・処理計画の策定を行う。
- ・ レベル3調査
地雷不発弾除去及び誘導等の処理、地雷除去作業キャンプの建設、地雷除去、処理記録の作成を行う。

現在、カナダの支援でレベル1調査を実施中であり、この調査を受けてより正確な全国地雷情報が整理・分析されることが期待される。また、今後、レベル2調査が全国ベースで行われ、地雷除去国家計画が策定され、優先順位と整合した地雷除去活動が行われることが、必要になると思われる。

3) 各ドナーによる支援

カナダのCIDA及びCIDC(Canadian International Demining Center)は、1999年9月から約1年をかけ、全土でレベル1調査を実施中である。この地雷原レベル1調査では、GIS地理情報システム等を使用して行い、情報をデジタル化した縮尺1/50,000の地雷原地図を、調査後2年以内に完成することを目指している。これらの情報は、INDコンピューター・センターにデータベース化される予定である。

ドイツは、UNADPに対する地雷除去指導のドイツ人専門家派遣、UNDPへの毎年の拠出金1百万

USドルの供与、マプト・ジンバブエ国境間の鉄道周辺地雷除去を、ドイツ Krohn 社の機械を使用して実施しており、さらに「統合的・人道的地雷除去開発」と呼ばれる地雷回避教育を中部州で行っている。

英国は、1994年から北部3州（ザンベジア、ナンブラ、カポデルガド）で活動する英国の地雷除去専門 NGO、Halo Trust に対して資金拠出を行っている。

ノルウェーは、1993年から Norwegian People's Aid (NPA) を通じて、テテ、マニカ、ソファアラ州で地雷除去支援を行い、地雷回避教育のため Handicap International に対して資金拠出を、また、1999年までの3年間、CND に対する技術協力のために資金拠出を行っている。

米国は、1993年から地雷除去関連支援として総計27百万USドルを拠出しており、また1999年にはモザンビーク陸軍の地雷除去活動支援として、車両・地雷除去機材・施設の供与及び地雷除去訓練等を行っている。今後もモザンビーク陸軍の地雷除去要員に対して人道的地雷除去訓練を継続し、また UNADP、地雷除去 NGO に対して資金協力を行う方針である。陸軍支援に関しては他ドナーと比べかなり独自の協力体制を取っているといえよう。

4) 地雷除去の実施主体

国連地雷除去推進プログラム (United Nations Accelerated Demining Programme: UNADP) は、1994年に UNDP 管轄下に設立されたモザンビーク人主体の国連地雷除去組織であり、英国地雷除去企業である British Defense Services による訓練後、1995年からドイツ、ニュージーランド、オーストラリア及びグルカ軍人からの除去訓練・技術指導を受けて地雷除去活動を開始した。現在、専門家5名、ドナー諸国派遣の軍事顧問、10小隊のモザンビーク人地雷除去員、管理要員及び地雷大班などを含む475人により、モザンビーク南部のマプト、ガザ州、インヤンバネ州で活動を展開している。1994年から1999年6月までに、除去面積約400ha、地雷12,227個（対人・対戦車を含む）及び不発弾5,617発の除去実績がある。UNADP は地雷除去活動の他に、地雷原調査、地雷除去要員訓練及び地雷除去後の精度保

証作業なども実施している。

地雷除去を行っている主要な NGO としては、Norwegian People's Aid (NPA) と Halo Trust が挙げられる。NPA は1993年3月にモザンビーク入りし、地雷犬訓練を中心に活動を始め、現在470人の地雷除去要員と34匹の地雷犬を擁して、中部地域（テテ、マニカ、ソファアラ）で活動を展開中である。1998年10月までに、除去面積1000ha、道路除去287km、地雷13,198個、不発弾4,097個の除去処理を行った実績を有する。Halo Trust は1993年末のモザンビーク入りと同時に初期地雷原調査を行い、現在約200人の地雷除去要員を擁し、北部4州（カポデルガド、ニアサ、ナンブラ、ザンベジア）で主要農村道路等の地雷除去作業を行っている。1998年9月までに除去面積321ha、道路除去257km、地雷5,020個、不発弾10,878個の除去処理の実績がある。

モザンビークで地雷除去実績がある主要な地雷除去企業は以下の通り。

- Mechem

南アフリカで最大の地雷除去会社であり、地雷調査班、地雷犬、大型地雷除去機械等を駆使して効率的に地雷除去を実施している。モザンビークで1998年3月までに除去面積165ha、地雷6,379個、不発弾18個の除去処理実績を有する。

- Mine-Tech

ジンバブエの除隊兵士を中心とする地雷除去企業で、ドイツ政府との契約で中部州で地雷除去と同時に「統合的・人道的地雷除去開発」と呼ばれる農村地域開発及び地雷回避教育を行っている。地雷除去員400名を擁し、1998年10月までに、除去面積10,600ha、道路除去1,873km、地雷1,031個及び不発弾20個の除去処理を行っている。

(3) 地雷被災者支援

理学療法センター、整形外科センター、トランジット・センターについては前段で触れたのでここでは省略し、以下、地雷被災者支援を行っている NGO 及び各ドナーの支援について考察したい。

主な地雷被災者支援の NGO としては、Handicap International、POWER、ADEMO、ADEMIMO が挙

げられる。

Handicap International は1990年からモザンビーク入りした国際 NGO で、1995年までに全国6カ所の整形外科センター（リシंगा、ペンバ、ナンブラ、テテ、ピランキユロス、イニヤンバネ）を開設・運営したが、現在までにこれらのセンターを全て保健省に引き渡し、Handicap International アドバイザーの技術指導のもとで保健省による運営管理が行われている。但し、主たる消耗品は未だ Handicap International によって調達・供給が行われている。主なドナーはノルウェー政府である。

英国の NGO である POWER は、ICRC が開設した4カ所の整形外科センターを1995年に引き継いだ。Handicap International と同様に現在までにセンターを全て保健省に引き渡し、現在はセンターに装具材料、消耗品を供給するとともに、保健省にアドバイザーを派遣している。主なドナーは UNICEF、USAID である。

ADEMO (Association of Handicapped Mozambicans) は、1989年に設立されたモザンビーク身体障害者協会であり、現在各州都と40地区に出先機関を設置し、62,500人の会員を有する。主な活動内容は、障害児教育システムの改善、ADEMO 会員専用ヘルスボストの開設、マプト市内の車椅子製作センターの開設等である。

ADEMIMO (Association of Handicapped Military Mozambicans) は、1992年に設立された旧軍人の障害者団体で、会員数は全国で1万人であり、10州に支部を持ち、その他約90の地方局がある。主な活動は会員の身体的・精神的リハビリ支援、障害者職業訓練、地雷回避教育、義肢製作プロジェクト、マイクロ・クレジットなどが挙げられる。

(4) 地雷回避教育

1995年から CND/IND がモザンビーク赤十字、Handicap International 及び教育省と協力して地雷回避教育を開始したが、その効果もあり、1996年以降、事故発生件数、犠牲者数は年々減少している。現在では約80の団体を巻き込んで活動を全国で展開している。具体的には、全国3カ所にコーディネーターを派遣し、住民ボランティアに対して3日間の救急医療コースも含めた研修を行ったり、コ

ミュニティ、学校などでポスター配布や劇等を通じて住民教育を実施している。また、子供への教育に関しては、絵本、パズルなどの教材の活用も行われているが、子供の地雷事故数は過去数年増加傾向にあることから、今後も繰り返して草の根レベルの地雷回避教育が行われる必要があるものと思われる。

当分野の主要ドナーとしては UNICEF、ノルウェー、カナダが挙げられる。UNICEF は各分野の政府の調整に基づき、CND/IND 及び Handicap International に対して、資金・技術協力を行っている一方、ノルウェーは Handicap International やローカル NGO に対して、カナダはナンブラ州で活動するカナダ及びローカル NGO に対して資金援助を行っている。

2-3-3 わが国の協力可能性

1999年5月にマプトで開催された「第一回対人地雷禁止締約会議」で、武見政務次官が今後モザンビークの地雷関連支援を強化する旨表明した経緯もあり、今後、具体的な支援方を検討することが必要となっている。わが国の協力実績としては、1999年7月に調査団を派遣し協力の可能性を検討している他、英国 NGO である Halo-Trust に対して草の根無償資金協力をを行った。また、国連を通じた協力として、1999年度には、マシンジール地雷除去プロジェクトのために、UNDP を通じて100万ドルの資金拠出を行っており、2000年度には、再び UNDP を通じて UNADP 活動のために60万ドルの資金協力をを行っている。

今後の協力の切り口としては以下が考えられよう。

(1) 実施機関への支援

国家地雷除去院は人材・経験共に不足しており、人材育成、組織構築が必要とされている。直接の資金協力を行うことは時期尚早であるが、UNDP を通じた能力強化、また IND への技術協力などが方法として考えられる。技術協力としては、例えば、IND 活動戦略のうち、地域オペレーターと地方・地域当局間の情報ネットワーク・システムの開発、地雷活動情報管理システム (IMSMA) による地雷情報データベース確立等は、未だ実体は伴っていない

いことから、他ドナーの動向を注視しながら、協力可能性を検討することは有意義であると思われる。

保健省では整形外科、リハビリセンター等の人材育成が継続的に必要であり、関連分野における研修員受入等を検討しつつ、他方、技術協力を既に行っている Handicap International、POWER などの NGO を通じた支援を行うことも効果的であろう。

社会福祉省は人材育成、組織構築分野におけるわが国の協力を求めている。社会福祉省の任務は重要なものであるが、資金がつきにくく、今後は研修事業などを通じて技術協力をを行いながら、草の根無償資金協力を通じた小規模な資金協力を行うことは検討に値するものと思われる。

(2) 地雷除去に関する協力

上述したように、わが国は本年 UNADP に対して資金協力を行っているが、今後は、IND の地雷除去戦略を踏まえつつ、協力を実施して行く必要があるものと思われる。なお NGO 活動への協力については、主要国際 NGO は既に資金がある程度確保されており、現在撤退を考慮する段階にあることに留意しつつ、協力の可能性を検討する必要がある。今後、国際 NGO の撤退計画、国際 NGO からモザンビーク地雷除去組織への活動引き渡し計画、オーナーシップをもった持続的地雷除去に関する国家政策、また IND 及びモザンビーク国防省（モザンビーク陸軍による地雷除去）の役割を十分検証しながら、わが国の協力方針を策定する必要があるものと考えられる。

(3) 地雷被災者支援

当分野については、Handicap International による整形外科センターのための消耗品・機材調達に係る草の根無償資金協力要請が現地大使館に対して提出されており、このような協力は効果的であると思われる。また、整形外科センターの建設を計画している POWER に対する草の根無償資金協力を通じた協力の可能性も、検討に値すると思われる。POWER は同事業に関して既に UNICEF、USAID から部分的

に資金を確保しているが不十分であるため、不足分を日本に申請している。

3. 社会的格差は正のために活動するアクター

3-1 インフォーマル・セーフティ・ネット

モザンビーク南部の男性による出稼ぎ労働の長い歴史、独立後の長期に渡る内戦とそれと連関するコミュニティ再定住は、伝統的相互扶助制度を破壊し、取引の金銭化と相互不信用をもたらし、世帯内部及び外部の社会関係に圧力を加えた¹⁹。果たして現在、インフォーマル・セーフティ・ネットの役割を果たす伝統的相互扶助制度は存在するのであるか。第一回国勢貧困評価調査報告書によれば、労働交換、食糧・金銭と引き換えの労働 (ganho-ganho)、家畜蓄積のための労働交換、非公式クレジット制度等の伝統的相互扶助システムは、上述の混乱期を経て現在も都市・農村で健在であり、北部より南部の方が活発である²⁰。都市で最も盛んな相互扶助システムは、取引の一環として金銭交換を要する一方、農村では労働が食糧で支払いがなされる例が多い。貧困層では、友人、親戚間で労働交換が広く行われており、富裕層より貧困層の方が、伝統的な相互扶助システムである食糧、物品、金銭と引き換えの労働に従事する確率が高い²¹。また、ジェンダー分析によれば、伝統的相互扶助活動への女性の参加率が男性よりも高い。

自然災害に周期的に見舞われるモザンビークでは、国連、NGO による緊急災害支援をインフォーマル・セーフティ・ネットの要素に含むことが出来よう。2000年2-3月の洪水支援に、いち早く駆けつけ支援活動をはじめた国際 NGO の姿は記憶に新しい。また過去において、内戦前後の緊急事態のために数多くの国際、ローカル NGO が活躍したが、1996年の緊急状況の終了を経て外部からの支援は激減し²²、現在、中・長期的な開発を目指す、国際・ローカル NGO の活躍期に入ったといえる。創造的なインフォーマル・セーフティ・ネットの活動例とし

¹⁹ MFP *et al.* (1998) p.326.

²⁰ *ibid.*, p.327.

²¹ *ibid.*

²² *ibid.*, p.328.

て、Help Age International のテテ州における活動が挙げられる。Help Age International は、コミュニティの老人を始めとする社会弱者支援を奨励するユニークな融資プロジェクトを実施している。具体的には、健康な若者の収益活動に融資をし、返済の利子を村落の老人支援のための社会活動基金に積み立て、支援の回転資金としている²³。

一般的に、宗教組織は相互扶助を奨励するアクターとみなされているが、特にイスラム教の影響下にある地域では、モスクを中心にした活発な社会活動、金曜日の貧困者・社会的弱者への施しなどが盛んである²⁴。その他のインフォーマル・セーフティ・ネットとしては、農村コミュニティでは、身体障害者は直系家族が、孤児は親戚が面倒をみたり、都市の場合は隣人が孤児を引き取るケースも見られる²⁵。老人男性については、健康である場合は畑を耕し自給自足をし、老人女性は水くみ、薪拾いを行うが、身体的不自由になった場合は親戚が隣人に依存する傾向にある²⁶。

3-2 フォーマル・セーフティ・ネット

モザンビーク政府によって実施されるセーフティ・ネットとしては以下の活動があげられる。社会福祉省の実施部隊である社会活動院 (Instituto Nacional de Accao Social/ National Institute for Social Action: INAS) の指揮下にある社会的弱者支援室 (Gabinet de Apoio a Populacao Vulnerabel/Office for Assistance to the Vulnerable Population: GAPVU) は、1990 年より貧困者救済補助金を都市の貧困者を対象として支給しており²⁷、この補助金制度はモザンビーク唯一の貧困者対象フォーマル・セーフティ・ネットといえる。この補助金制度は、世銀・IMF の構造調整プログラムによる福祉に対する悪影響に対応するために考案された制度である²⁸。同補助金は開始時より、食糧援助物資の売上収益により資金

を得、1995 年には 80,000 人に補助金を支給するまで拡大したが、厳しい管理下で 1997 年末には支給人数は 30,000 人に減らされている²⁹。この補助金制度に対して、今後、管理方法の見直し、補助金適用資格の見直し、補助金の適正レベル及び持続的資金メカニズムに関する省庁間の議論が必要とされて³⁰。

その他、関連省庁が協力して展開する実験的試みとして、社会活動・雇用・青少年・国家統合計画 (National Integrated Programme for Social Action, Employment, and Youth: 1998-2001) が挙げられる³¹。本プログラムは大臣委員会下の社会再統合委員会 (The National Commission for Social Reintegration)、社会福祉省、職業訓練院 (労働省)、青少年問題局 (文化・青少年・スポーツ省) のセクター内、セクター間の計画、ガイドライン、調整・管理を定める文書として主に UNDP の資金・技術協力を得て、モザンビーク政府によって策定された。

本プログラムの最優先裨益グループとして以下が挙げられる。女性 (女性世帯主、身障者・捨て子の面倒をみている女性、暴力被害者、独身で失業している母親、身障者である母親など)、子供 (捨て子、薬剤中毒や非行少年少女、身障児、栄養失調児、売春・性的暴力の被害を受けた子供・青少年、戦争により精神的障害を受けた子供・青少年など)、身障者 (世帯主、失業者、置き去られた、あるいは薬剤中毒の身障者)、老人 (置き去られた、貧困の、あるいは持病を持った老人)、全ての持病者、囚人 (専門性のない男女の青少年囚人、子持ちの女性囚人)。

同プログラムの長期的目標としては前述した最も恵まれない境遇のグループの経済・社会的資源へのアクセスの増加により、貧困と戦う手段を与えることが挙げられている。右プログラムは社会福祉活動・雇用・青少年の 3 つのコンポーネントに分ける

²³ *ibid.*, p.332.

²⁴ *ibid.*, p.329.

²⁵ *ibid.*

²⁶ *ibid.*

²⁷ *ibid.*, p.363.

²⁸ *ibid.*, p.364.

²⁹ *ibid.*, p.365.

³⁰ *ibid.*, p.389.

³¹ Government of Mozambique (1997)

ことができ、4年間で総額約37百万ドルの経費が必要とされている。

社会開発コンポーネント例としては以下が挙げられる。女性団体・組織機能・キャパシティ強化、6,000の女性世帯主の小規模経済活動支援、年間6,000人の困窮女性への経済・社会・精神的支援、捨て子・ストリートチルドレンの家族・コミュニティへの再統合、600人の戦争経験があるか戦争により深刻な精神障害を受けた子供のリハビリプロジェクト、貧困な家族・コミュニティに対する子供の権利、子供の成長のための家族・コミュニティ環境の重要性にかかる意識化、年間15,000の児童の栄養改善、年間3,000の身体障害者の食糧保障、身障者IDカードの発行、年間45,000人の貧困老人への食糧保障・社会支援の確保、500の薬剤中毒者のリハビリ及び社会・経済的再統合、研究、社会福祉省組織強化等。

雇用コンポーネント例としては以下が挙げられる。20,000人の小規模経済活動への統合、5,000人の正式職業訓練への統合、3,000人の身体障害者の所得創出活動への統合、社会機材のコミュニティにおける建設、職業訓練院の組織強化等。

青少年コンポーネントとしては、青少年問題局の国・州レベル再編成、決定機能の地方分権化、右に伴う人材育成・機材整備などが挙げられる。

モザンビーク政府による緊急災害支援については、外務協力省下にある災害対策院(National Institute of Disaster Management: INGC)が、緊急時に際して保健省、公共事業省、農業・農村開発省などの関連省庁と調整を行う役割を持ち、また、緊急物資管理・配布を行っている。

3-3 NGO³²

モザンビークでは、約600のローカルNGOと250の国際NGOが活動するとされている。多くの国際NGOが内戦終了前後の緊急援助段階でモザンビーク入りし、緊急援助段階の終了とともに撤退した一方、多数のローカルNGOが内戦後の緊急援助、復興支援期に形成され、現在は中期・長期的発展段階に適切しつつ活動を展開している。内戦後の国家再建移行期においては、国家機能が脆弱であり政府

がカバーしきれないサービス・デリバリーをNGOが代行したという側面がある。NGOの活動タイプは以下の3つに大きく分けることができる。

省庁や地方政府などの国家機構と統合し、国家戦略・プライオリティと合致する形で活動を行う。

政府戦略計画及び地方政府と調整は行うが、プロジェクトのタイミング、実施方法、支出を独自に決定し、プロジェクトを実施する。

政府開発戦略・プライオリティとは必ずしも合致せず、コミュニティ・市民組織・ターゲットグループ・ドナーをパートナーとみなして独自の活動を行う。

和平が定着し、国家再建を果たし、地方分権化を進めようとするモザンビークにおいては、今後は、タイプのNGO活動が政府によって奨励されるものと考えられる。

国が安定し国家機能の強化を目指すものの、外国援助に過分に依存し、給与が社会セクター予算の大部分を占め、地方分権化を目指す人材が不足しているモザンビークの現状からは、サービス・デリバリー能力に限界があることは明らかであり、今後も国家機能・サービスをNGO活動で補足する方針を取るものと思われる。その際、NGO活動の多くは国家開発計画に合致した活動ということもでき、わが国の開発パートナー事業として協力を検討することが可能である。今後わが国の対モザンビーク協力増加が見込まれるが、先方政府の実施能力を補足し、住民参加によるプロジェクトの持続性を向上させるためにも、草の根無償資金協力、開発福祉支援、無償資金協力のソフト・コンポーネントなどの、ODAスキームを通じたNGOとの協力を、積極的に検討することが望ましいと考えられる。

モザンビークにおけるローカルNGOの課題としては、以下が挙げられる。

活動への住民参加、管理・運営手順及び会計手順の改善、リーダー訓練、後継者訓練、NGOの個人私企業化の防止及び活動の透明・公正性の確保、財政持続性の確保、雇用者の所得税など国の法的義務の尊重、統合的セクター開発のための他NGOとの

³² LINK(2000)(モザンビーク現状分析資料編 Annex)を主に参照している。

協調。

国際 NGO の課題としては以下が挙げられる。

活動への住民参加、モザンビークスタッフへの権限移譲、活動の現地化及び持続性、国家開発計画との活動の合致、雇用者の所得税など国の法的義務の尊重。

以下、社会開発に焦点をあてて活動を展開している NGO をセクター別にみてみたい。

(1) 教育

第8章にある通り、現在教育省主導で「教育セクタープログラム」が実施中であるが、これと調和する形でさまざまな NGO が活動を展開している。教育を専門とする最大のローカル NGO としては、ADPP (Association for Development to People to People) が挙げられる。ADPP は 1982 年に活動を開始し、古着販売で自己資金を得ながら、マプト、ナンブラ、ソファラ州で小学校教員養成プロジェクトを実施している他、マプト市でストリート・チルドレン及び孤児教育を行っている。

ローカル NGO の Kulima (Organization for Integrated Social and Economic Development) (1989 年に活動開始) は、マプト市貧困地区の子供を対象に教育及び職業訓練を行っている他、ポルトガルの NGO である OIKOS は、マプト市近郊でストリート・チルドレン対象のデイケア・センターでの職業訓練プロジェクト及びナンブラ州モザンビーク島の職人に対する職業・技巧訓練プロジェクトを実施している。

(2) 保健

モザンビーク内戦終結前後、緊急医療援助のために、MSF (国境なき医師団) ファミリー、ICRC (国際赤十字委員会) 等多数の国際 NGO がモザンビーク全国で活動を展開したが、緊急事態の緩和と共に復興フェーズに移行し、第1次、2次医療施設の再建、改修、建設、EPI (予防接種拡大プログラム)、PHC の回復のための事業が、国際 NGO 及びローカル NGO によって行われた。1996 年を境に中・長期的開発段階へと移行し現在に至るが、2000 年 2-3 月

にモザンビーク南部を襲った洪水被害のため、緊急医療支援が再び多くの国際 NGO / ローカル NGO により実施され、2000 年 6 月現在、南部被災地は復興期にあると言える。

NGO に対するモザンビーク保健省の管理は概してきつく、保健省政策に則り活動を展開しない国際 NGO が活動禁止となった例もある。今後、保健セクタープログラム支援 (SWAp) (第9章参照) が進むにつれて、NGO 活動も SWAp の方針に適合して行くことが必要となることが予測される。保健分野の中でも、プライオリティは STD/AIDS 対策であるが、保健省によれば、モザンビーク 3 国際回廊 (マプト、ベイラ、ナカラ) を中心に日に 700 人が AIDS 感染するとされており、状況は深刻である。以下、特に STD/AIDS 対策及びリプロダクティブ・ヘルスを中心に活動を展開している NGO をみてみたい。

MONASO は、STD/HIV/AIDS 分野で活動している NGO フォーラムであり、教育・予防活動を行っていると共に、AIDS に関する定期刊行誌を発行している。活動メンバーは、NGO のみならず政府、ドナー関係者も含まれる。Pathfinder はアメリカの NGO であり、リプロダクティブ・ヘルスへのアクセス、質、住民参加、需要を向上することを目的として、ローカル NGO (Salama と AMODEFA) を通じて、保健指標が極めて低いマプト、ザンベジア、ナンブラ、ニアサ州で活動を展開している。

AMODEFA (Mozambican Association for the Development of the Family) は、家族・コミュニティに対する性・リプロダクティブ・ヘルス教育を通じた開発及び福祉向上を目的として、8 州に出張所を置いている。国家モデルであるコミュニティに基盤をおいたサービスの実施、職場へのリプロダクティブ・ヘルスサービスの導入、青少年をターゲットとした教育プログラムの開発等を行っているローカル NGO であり、1989 年に活動を開始した。

1981 年に活動を開始したモザンビーク赤十字は、災害緊急支援を専門にし、内戦後の復興期において帰還難民の再定住のために広範な保健・基礎インフラプログラムを実施したが、現在は規模を縮小して、AIDS 予防及び社会統合に係る活動を展開している。今回の洪水被害に際して、本領を發揮し各被災民避難センターに応急手当ボランティアを配置

した。

PSI (People's Service International) は、1994 年にモザンビーク活動を開始したアメリカの NGO であり、STD/AIDS 対策国家プログラムの一要素として、コンドームのソーシャル・マーケティング・プロジェクトをモザンビーク全国で実施している。

Kindlimuka は、HIV/AIDS 感染者に対する支援を目的とする、マプト市をベースにしたローカル NGO であり、1997 年に活動を開始した。HIV/AIDS 感染者の孤立・汚名化を予防すべく、医療、精神サポートの提供及び収益産出活動（仕立て職、養鶏）の推進、戸外救援等を行うとともに、教育・予防のための討論会、講義、セミナー、ビデオ上映会などを催している。

(3) 統合的村落開発

この分野は NGO の得意分野とも言えるが、1 特定分野ではなく、特定地域における連関するさまざまな開発課題を統合的にとらえ、村落開発プロジェクトを形成、実施するアプローチであり、農業、普及サービス、畜産品販売、食糧保障プログラム、農産物生産・販売、保健、水、衛生等が統合的にプログラムされる場合が多い。以下、活動例をみてみたい。

- Association of Friends of Mozambique Island: ナンブラ州モザンビーク島の開発を進めるために、裨益住民の参加を促しつつ、小規模であるが、井戸・貯水池改修、配管給水の供給、職人・文化的グループへの支援プログラムを行うと共に、保健、教育、農業分野統合プログラムを実施するローカル NGO であり、1989 年に活動を開始した。
- PROGRESSO: 農村の女性・子供の生活向上のための機会創出を目的として、カポデルガド州、ニアサ州で農民へのクレジット、対象コミュニティの組織能力の強化及び保健、教育、農業分野プログラムを実施しているローカル NGO であり、1992 年に活動を開始した。
- PROLIDE (Association Progress, Freedom and Development): 社会インフラ建設及び青少年の雇用創出によるコミュニティ開発を目的とし

て、ザンベジア州シンデ・モベビア地区の学校建設及び漁民組合組織強化や、マプト州モアンバ地区の学校・ヘルスセンター、井戸、給水タンクの建設整備などを原則住民参加で行っているローカル NGO である。また、農業専門のローカル NGO である ORAM を通じて、モアンバ地区の農民組織の形成及び土地保有キャンペーンを行っている。

その他、統合的村落開発プログラムを実施している主要な国際 NGO としては Ibis(デンマーク:1976 年からザンベジア、ニアサ州で活動)、Action Aid (英国:1987 年からザンベジア、マプト州で活動)、LWF(国際ネットワーク:1977 年から活動開始;ガザ、テテ、インヤンパネ、ペイラ、マプト州で活動)などが挙げられる。

(4) 人権擁護、その他

ロビー・人権擁護活動はモザンビークの NGO にとって比較的新しい課題分野といえる。現在モザンビークにおいて、対外債務帳消し、国内・世界の富の分配に係る社会・経済正義ニーズ、人権、家庭内暴力、子供の権利の擁護、性的暴力、雇用機会、土地保障、環境悪化、自然資源の合理的利用・管理、教育・情報へのアクセス等の課題分野における NGO が存在する。これらの人権擁護活動及び思想の多くは内戦終結前後に外から持ち込まれた活動・思想であり、民主化、女性の権利、土地保有権等は植民地時代から内戦終結まで巷の国民には縁がなかった思想といえよう。民主化については 1994 年 10 月の大統領・議会選挙後、1998 年 6 月の地方政府選挙では国民の政府不信任、選挙管理・監督の不信用、地方政府選挙に係るコンセンサス不足及び RENAMO 党のボイコットによる幻滅により、投票率が停滞し³³、また 1999 年 12 月の大統領・議会選挙では与党票に係る不正疑惑があることなど、未だ民主化への道のりは険しいと言えよう。女性の権利、土地保有権等についても、新しい概念であるだけに現地状況に適応し、モザンビーク化するまでに時間を要するものと考えられる。以下、代表的グループの活動例を述べる。

³³ Serra, C. (1999)

- Mozambican Debt Group:モザンビークの対外債務削減・帳消し及び構造調整プログラムの影響緩和のためにロビーを行うことを目的とし、約60のNGO、組織、教会などを中心に1997年に結成されたグループである。主な活動はネットワーク、対外債務状況の広報、セミナーの実施、及び多国間、二国間援助機関へのロビー等である。
- ASSOMUDE(Women's Association for Democracy): 1996年に結成されたローカルNGOであり、女性に恩恵をもたらす民主化の促進を目的として、マプト・ザンベジア州の都市及び農村を対象に、小規模に、家庭内暴力、児童売春、及び人権侵害を防ぐための市民教育、女性の収入向上活動・クレジットの推進、カウンセリング等を行っている。
- DHD-Human Rights and Development : 1996年に活動を開始したローカルNGOであり、モザンビークにおける人権擁護を目的として、全国で人権活動家の訓練、法律支援、広報、カウンセリングを行っている。DHDによる2,000人の警察官、刑務所職員員の訓練の結果、刑務所、警察署の人権侵害状況は改善されてきているという報告がある。
- AMMCJ (Mozambican Association for Women Lawyers): 1993年に設立されたローカルNGOであり、男女平等の促進と女性差別の撤廃を目標として、マプト、ペイラ、ナンブラ市で、小規模に女性グループを通じて憲法改正、刑罰規約の改正、土地保有権法に関する討論会を行うとともに、コミュニティ強化のためのカウンセリングを行っている。
- Women, Law and Development(Muleide): 1991年に設立されたローカルNGOであり、人権、特に女性の権利の推進を目的として、マプト・カポデルガド・ソファラ州で、窮乏状況にある女性と共に、草の根女性グループとのネットワークを通じて、教育、法律広報、訓練、保健、機関誌の発行、調査などを行っている。
- Christian Council of Mozambique(CCM): 1948年に設立されたローカルNGOであり、正義・平

和・和解をもたらすために全ての教会宗派を統一することを目的とし、その代表的プロジェクトとして、暴力ポテンシャルを低下するため、武器を回収して鋸と交換する“Weapons to Hoes”（以下TAEと略）プロジェクトが挙げられる。第1段階としてマプト、ガザ、イニャンバネ及びザンベジア州でTAEプロジェクトを展開し、既に55,000個の武器が回収されており、今後第2段階としてソファラ、マニカ、ナンブラ州に事業を拡大する予定である³⁴。その他、コミュニティ開発セミナー、孤児院・託児所・女子カウンセリングセンターの設置、市民教育、女性小規模ビジネス管理訓練、モザンビーク対外債務帳消しキャンペーン働きかけ等多様な活動を展開している。またCCMはRENAMOとFRELIIMOの和平協議イニシアティブのため積極的に働きかけを行い、1992年のローマ和平協定をもたらした一立役者でもある。

- Livaningo : まだ正式政府登録を得ていないが、環境問題の意識化の促進を目的として、殺虫剤焼却反対キャンペーン、及び殺虫剤と毒性廃棄物管理のための運営委員会への参加などを行っている環境グループである。
- Help Age International : 1987年に活動を開始した英国のNGOであり、老人支援を目的として、マプト周辺とテテ州で、老人ホーム建設、給水プログラムを実施している他、灌漑スキーム使用のための普及サービス、コミュニティ・リーダーを対象にしたクレジット管理・会合運営技術訓練、眼科センター建設、看護婦訓練、機材供給などを行っている。

参考文献

- Conselho de Ministros (1995) *Programa do Governo para 1995/1999*, 21 de Abril de 1995.
- Dirrecao Nacional de Agua (DNA)(1995) *National Water Policy*.
- FRELIIMO(1999) *Programa de Governo 2000-2004*, 18 de Outubro de 1999.

³⁴ AIM Report, 19 June 2000

- Government of Mozambique(1995)*The Poverty Reduction Strategy for Mozambique*. The Poverty Alleviation Unit, Ministry of Planning and Finance.
- Government of Mozambique(1997)*National Integrated Programme for Social Action, Employment and Youth: 1998-2001*.
- Government of Mozambique(1999)*Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty 2000-2004*.
- INE/DHS(1997)*Mozambique: Demographic and Health Survey, 1997*.
- LINK NGO Forum (2000) *Sector Survey of Local and International NGOs in Mozambique*. March 2000.
(現状分析資料編所収)
- Ministry of Health (1997) *Mozambique: Demographic and Health Survey*.
- Ministry of Planning and Finance, Eduardo Mondlane Univ., IFPRI (1998) *Understanding Poverty and Well-Being in Mozambique: The First National Assessment (1996-97)*December 1998.
- Republic of Mozambique(2000)*Interim Poverty Reduction Strategy Paper, Incorporating the Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty (PARPA)*. February 16, 2000.
- Republica de Moçambique(2000)*Programa do Governo 2000-2004*. Fevereiro de 2000.
- Serra, C. (1999) *Eleitorado Incapturavel*, Livraria Universitaria Universidade Eduardo Mondlane.
- UNDP (1994) *PROAREA Sustainable Rural Development*. Project Brief, MOZ/94/010.
- UNDP(1996)*Management Assistance to Labour-based Tertiary Roads Programme*. Project Brief, MOZ/96/013.
- UNDP (1998) *National Human Development Report 1998: Mozambique*.
- United Nations(1948)*Universal Declaration of Human Rights*.
- Verissimo, A(2000)*The IND's Current and Future Role in Mozambican Mine Action*. June 7, 2000.
- Waterhouse, R. (1996) *Mozambique- Rising from the Ashes*. An Oxfam Country Profile 1996.

第5章 農業・農村開発

池上 甲一（近畿大学）

1. 農業生産の推移

1-1 農業生産の回復

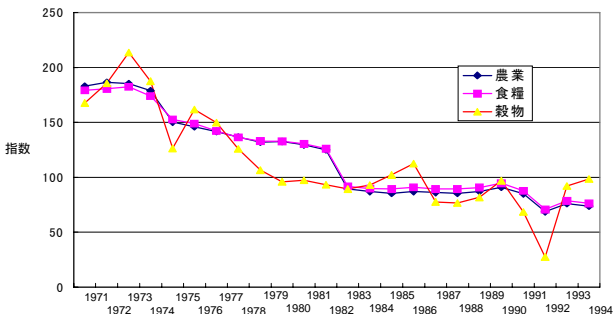
独立後から始まった内戦は国内の農業生産に壊滅的な打撃を与え、1980年代半ばには農業生産が30%以上も減少してしまった。人口1人当たりでは、その減少幅はもっと大きく、1980年代は独立直後の半分程度にまで落ち込んでいる（図5-1）。1990年代に入っても、1995年までの食料生産増加率は-0.6%、人口1人当たりでは何と-4.5%であった。1992-1994年の穀物自給率も46%にとどまっております¹、国際的援助無しには飢饉を免れることができないほどの状態に追い込まれていた。

食料不足の主な原因は、農民の流出と農林地の荒廃にある。最大時に170万人と推定された難民の多くは農民であり、このために農業労働力が大幅に失

われた農林地が荒廃した。加えて、農林地には地雷が埋設され、それは今もなお農地の拡大を阻み、農業生産と農村振興の制約要因となっている。

しかし、1992年に包括的和平が成立し、さらに1994年の総選挙後に民主化過程が加速されてからの生産回復は、輸出用作物、食料作物ともに目覚ましい（表5-1）。食糧作物については、特にトウモロコシの増加が顕著であり、1998年には1994年の約2倍になっている。トウモロコシは1996年に自給が可能となり、少量の輸出さえ行われ、1997年にはその量が2倍になった。これに伴い、食糧援助が1996年には160万トンに低下し（1991年には649万トン）、穀物の輸入も1993/1994年の68万トンから1998/1999年の21.5万トンにまで減少している。ただし、上級財である米小麦の輸入は漸増傾向にある。

図5-1 モザンビークにおける農業生産の推移（人口1人当たり）



注：指数は1979-1981年を100とする。

出所：FAO（各年度版）

¹ 富士通ラーニングメディア製作（1998）。

表5-1 最近5年間における主要品目の農業生産

(単位:千トン)

品目	年	1994	1995	1996	1997	1998
輸出作物						
カシューナッツ	29.4	33.4	50.5	43.3	49.4	
綿花	49.5	51.0	31.5	74.0	80.0	
サトウキビ	234.0	313.2	22.3	331.0	384.2	
コブラ	28.8	44.4	1.6	33.1	36.0	
紅茶	1.5	1.0	n/a	1.5	1.5	
サイザル	24.0	24.0	n/a	24.0	24.0	
国内向け作物						
トウモロコシ	146.0	173.0	212.4	264.0	270.2	
米	29.0	14.8	39.0	44.0	26.7	
インゲン	16.0	31.2	33.3	40.7	45.7	
野菜類	44.1	30.5	n.a.	39.0	50.5	

出所: EIU (1999b) p.53.

1-2 食糧生産における脆弱性の残存

以上のような最近の食糧生産の動向を見ていると、ほんの数年前の危機的状況が現実のことであったのかと疑わせるほどである。もともとモザンビークは、南部アフリカ地域にあっては河川や降水量など比較的豊かな自然資源に恵まれており、潜在的な生産力が高い国である。

とはいえ今のところ、食糧生産の脆弱性を十分に脱したわけではない。食糧生産の増大は面積的拡大と難民の帰還による農業労働力の増加があり、それに何よりも降水量に恵まれたからで、生産性の向上や安定化の技術革新があったわけではない。だから、この傾向がずっと続くかどうかはまだ予測を許さない。

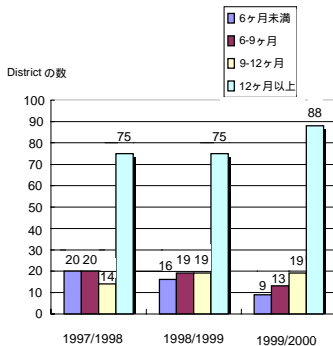
世界食糧計画(WFP)は、あるDistrictで生産された主食食糧で、地域の人たちを養うことができる月数に基づいて、食糧供給の安定性を4つのタイプに分類している。すなわち、自給能力が6か月未満の'Very Poor'、6か月-9か月の'Poor'、9か月から12か月の'Self Sufficient'、12か月以上の'Surplus'である。この分類に基づく1997/1998年-1999/2000年までの評価によると(図5-1)、『Very Poor』のDistrictは着実に減少し、農業生産の底上げが進んでいることをうかがわせる。しかし余剰があるのは7割に満たない水準で、依然として食糧安全保障が大きな課題であることは間違いない。

食糧安全保障は主食の供給だけでなく、畜産や漁業の生産状況、狩猟・採取、現金による購入可能性などによっても左右される。だが大家畜は一度に増やせるものではないし、養鶏は企業的な経営に独占されており、小農民の食糧問題の安定化に寄与できる状況にはない。また現状では、農村部で現金を獲得する可能性は非常に低い。従って、ちょっとした旱魃や洪水が起これば、たちまち、地域的な食糧問題が再燃することになるだろう。

その際、第1に問題となるのが農村における貯蔵能力の低さである。倉庫がある場合でも、その管理がずさんであったり、立地が不適切で小農民が使えないようになっている。第2に、食糧の物流網が寸断されていることである。モザンビークの自然条件や地味からして、全国で不作や災害が発生するという事態は想定しにくい。部分的な不足は起こりうる。そこで余剰と不足を調整するための物流網が食糧生産の脆弱性を緩和するために重要となるが、モザンビーク南北間の輸送は皆無に等しい。

食糧安全保障を考える際、生産の不安定性、収量の低さ、旱魃・洪水などの災害とともに、この危険性は十分に認識しておく必要がある。

図5-2 食糧自給能力別のDistrict数



出所: WFP (各年版)

2 必要可能な最低限の1日1人当たりの摂取熱量を1,700Kcalとする。

1-3 林業と水産業のポテンシャル

モザンビークの林業と水産業はかなりのポテンシャルを有している。モザンビークには、1,900万haの生産可能森林があり、高品質の熱帯産堅材を産出する。木材の伐採高は1970年に907万m³だったが、1996年には1,842万m³へと倍増している。このうち、用材生産はまだ少なく、110万m³にとどまっており、大半は薪炭材である(1996年)³。

しかしそれでも、内戦終了後に木材の輸出が急増しており、1998年には1,100万ドルの外貨を獲得した。この金額は過小評価されているという指摘がある⁴。まだ商業伐採の余地が大きいとはいえ、その本格的拡大は往々にして過剰開発をもたらしがちである。元国営企業の Ifloma はユーカリのプランテーション経営を行っていたが、民営化によって利潤追求が優先されなかつたと懸念される。また、南アフリカの Mondi Forests (アングロ・アメリカン・グループ) が、ユーカリ・プランテーション経営の申し入れをしているという。このように、民間ベースの森林開発が進み始めている。

このことは、マクロ経済にとってプラスに作用するだろうが、反面で小農民の生活需要と衝突する危険性があるし、森林の再生能力を超えた開発が進む可能性もある。また、北部の国境周辺では隣国からの不法伐採が後を絶たず、森林減少の一因となっているという。これらの森林をめぐるコンフリクトの調整には何らかの規制策、少なくとも植林実施状況などの定期的モニタリングは必要である。

次に、モザンビークの水産業は、国民経済にとって大きな位置を占めており、漁業政策(National Program of Fishery: PROAP)も食生活・栄養の向上と並んで、水産物の輸出による貿易収支の改善力を注ぐとしている。実際、外貨収入のかなりの部分が水産物に依存している。中でも、エビは最大の稼ぎ頭で、1997年には総額8,000万ドル程度の輸出額があった。

モザンビークの持続可能な漁獲量は年50万トンと推定されているが、実際の漁獲量は半分にも満たない。この資源基盤と主要生産物の漁獲量を比べ

ば、まだまだ開発の余地は高そうである。ただしここ数年の動向を見ると、魚類が減少傾向、エビが増からやや横ばい、ロブスターが低迷、で推移している(表5-2)。これを技術水準の低さとするのか、資源基盤の衰退傾向と見るのかは議論の余地があるように思われる。少なくともエビに関しては、このまま放置すれば再生産に黄信号が点る段階に来ている。

表5-2 主要水産物の生産量

(単位: トン)

年	1994	1995	1996	1997	1998
水産物					
魚類	13,489	12,620	10,229	10,200	6,173
エビ	6,645	7,520	7,857	8,680	8,456
ロブスター	307	283	276	207	227

出所: EIU (1999b) p.54.

そこで、農業水産省はエビに関する新戦略計画を立てた。それは、雇用拡大のために地場のエビ加工を促進する、エビの割当量を、浜加工可能な施設を持つ地方企業へ優先的に配分する、として地場の付加価値増大に重点をおくことを明確にした。また、エビの乱獲による水揚げ量が減少しているために、漁獲ライセンス料金の値上げと漁獲期間の短縮が予定されている⁵。

海水面の水産業は地方の経済振興にも貢献することが期待されるだけに、その資源的基盤の持続性が重要となる。この点では、伝統的な網漁法による漁業活動が有効な示唆を与えてくれる。北部の海岸沿いでは、男が木製ボートによる沖合網漁業に、女が引き網による地先漁業を行っていたが、近代の魚網が導入された結果、競争の激化と漁獲物の貯蔵問題が発生している⁶。女達は同時に、半年間は稲作にも従事する。こうした農漁複合が労働の有効配分と生活の安定化だけでなく、水産資源の再生産にも貢献すると考えられる。

³ 富士通ラーニングメディア製作(1999)。

⁴ EIU (1999a) p.15.

⁵ *ibid.*, p.15.

⁶ Waterhouse, R. (1996) p.37.

1-4 農業の位置

モザンビークは典型的な小農国であり、少なくとも農村人口の半分以上が、その水準は別として、農林水産業を主要な所得源としている。もちろん、生存のための食糧供給源としても不可欠である。こうした私経済の意味に加えて、農林水産業は国民経済的にも非常に大きな位置を占めている。人口の80%程度が農林水産業に関連しているし、その生産額はGDPの25-30%を占めている。それ以上に大きいのは、輸出額の70%くらいが農林水産業産品であり、援助を除く外貨収入に大きく貢献していることである。

ただし今のところは、付加価値の低い素材生産にとどまっている。それはもちろん、工業化の遅れと関連しているが、逆に農林水産業と加工業や食品産業をはじめとする地場立脚型の産業形成の可能性を示唆している。モザンビークでは農林水産物の国内市場が狭いので、その拡大のためにも地場立脚型産業の形成が必要である。農林水産業と地場立脚型産業のリンケージの形成とその強化は、モザンビーク全体にわたる農村発展にとってキーとなる要因である。

さらに、農林水産業が社会的安定性・多様性の基盤となっていることも忘れてはならない大切な点である。

2. 農業政策の動向

2-1 PROAGRIの理念と方向

モザンビークは独立後、大規模国营農場と小農民の共同集団農場によるソビエト型の農業開発を目指した。生産だけではなく、価格も流通も固定され、消費に至るまでの全過程に多くの規制が課せられた。しかしこの試みは、小農民の生産意欲を減退させる一方で、流通会社の非効率を招いた。この歪みを変える画期は、1983年の第4回フレリモ党大会において国营農場体制の不合理が公認されたこ

とである。その後、構造調整(経済再生計画(Economic Recovery Programme: PRE))及び経済社会再生計画(Economic and Social Recovery Programme: PRES))の導入もあって、国内市場の自由化に弾みがついた。価格政策は多少なりとも市場メカニズムを考慮に入れるようになり、1993年には22品目が一切の価格管理の対象外となった。1998/1999年には、綿花を除く全ての最低価格制度及び参照価格制度が廃止された⁷。また、国营農場や国益企業は次々と民営化されるに至った。さらに、貿易に関する自由化もだいに進み、生のカシューナッツに対する輸出関税についてもPREで2000年までに撤廃することとした⁸。

現在の農業政策はより強化された自由化と民間重視の路線上であり、市場インセンティブと小農民の発展に高い優先順位を与えている⁹。そうした農業開発の国家戦略を示すのが「国家農業開発プログラム(Agricultural Sector Investment Program: PROAGRI、農業セクター投資プログラムとも言う)」である。PROAGRIは、公共投資を通じた農業セクターへの介入計画ないし公共的な支出計画として定義できる¹⁰。さしあたりの目標年次は1999-2003年までである。基本目的は、貧困の緩和、食料安全保障、雇用の創造、貿易収支の改善であり、その実行のために8つの主要コンポーネントが設定されている。主要な内容は以下の通りである¹¹。

組織開発：組織の近代化と人的資源の強化を目指す。とくに、農政の担い手である農水産省、州政府、地方政府の機能分析と役割の再定義に重点を置く。

作物生産の支援：農業投入資材、早期気象情報、病虫害予防システム、収穫後処理・貯蔵施設などにより、穀物類合計で715-781万トンへの増産を目指す。

普及：民間、組合、NGOと協同しながら、普及ネットワークを全国に広げる。

⁷ IBRD (1998) p.9.

⁸ FAO (1997) pp.103-106.

⁹ 1997年には最後まで残っていた強制的な最低生産者価格制度が廃止された。この制度は小農民の所得を支持するために設定されたが、買い付け商人の力が強くて、実際にはマキシマム価格が単なる参照価格に過ぎなくなっていた。

¹⁰ UNDP (1998) p.53.

¹¹ Ministry of Agriculture and Fisheries (1998a) [1998b].

農業研究：NARC (Natural Research Coordination Council) を作り、そこを中心に農業生態系ごとに技術開発を行う。

家畜生産：基礎資材の供給、畜産のインフラ整備、獣医サービスの提供を行う。

森林と野生生物：保全政策の立案能力を強化し、地方コミュニティの森林利用を保証するとともに、ツーリズムの振興も図る。

農地管理：小農の土地利用権を保証するためにランド・タイトルを付与する。

灌漑：灌漑事業を見直し、大規模灌漑システムの分権化と自動化を図る。

PROAGRI は動き始めたばかりで、その成果を評価するだけの実績はない。しかし、2 億ドル強と見積もられている5年間の投資総額を明示した公共投資計画であるだけでなく、援助資金のコモン・バスケットなど、ドナー協調によるモザンビーク政府の意思の尊重とオーナーシップの強化に貢献する仕組みとなっている点に意義がある。モザンビークの農業およびその支援を考える上で、PROAGRI の動向は不可欠となる。

2-2 農地政策

約 8,000 万 ha の国土のうち、1,800 万 ha ほどが農耕に適している土地である。このうちで河川や幹線道路、町の近くでは土地に対する需要が競合しているが、全般的に土地の入手可能性は大きい。モザンビークでは、さまざまな場面で規制緩和が進められているが、土地に限ってはいまだに国有のままである。しかし土地の保有権は認められており、農村では伝統的首長が慣習的秩序に従って土地を配分することが一般的である。

社会が安定的で、配分する農地が十分存在する場合には、このシステムは有効に作用すると言える。一般に、モザンビークでは土地が豊富なので、保有する土地を入手することはさほど難しいことではない。しかしそれでも、土地不足の傾向を示す地域が全くないわけではない。例えば、サベ川の南では地力が悪いので、マプト、ガザ、イニャンバネの諸州では土地不足が生じ始めている。こうした地域で

は、土壌の肥沃度を高めるための技術が導入できれば、土地の分配問題はさしあたり解消可能である。

従って、農地保有権 (land title) の確保・安定化が当面の課題となる。1987 年に小農民保護を目的とする新しい条項が土地法に追加され、伝統的に耕作していた土地に対する小農民の権利を自動的に認めることになって、小農民は土地保有権証書を取得する権利が与えられた。しかし、その実績は上がっていない。PROAGRI のマスター文書は、例えば、ザンベジア州で個人農民と企業が申請した土地保有権が認定されたとしても州面積の 20% 程度にしかならないことを例に取り上げて、土地の保有権申請の登録システムがきわめて貧弱であることを認めている¹²。

この場合の論点は 3 つあるだろう。共有地の配分という慣行への親しみ、申請書類の事務処理能力、非識字者や社会的弱者に対する権利侵害の 3 つである。第 1 の共有地の配分についてはすでに述べたが、この慣行は個人分割を前提とする土地保有権になじまない。また技術的にも、境界の確定や個人への割付が利害と関連して大変難しい。あるいは、農地、放牧地、薪炭林用地などの区分も問題となりうる。

第1の問題をクリアして申請書類を提出したとしても、迅速かつ適切に処理される保証はない。そこで、1997 年の土地法に基づく農村向けの規制が 1998 年 12 月に承認され、その適切な実行と強化が優先度の高い政策に位置付けられることとなった。この政策意図を実現するために、首相が主催する省庁横断的な委員会が設けられ、州レベルの事務処理能力の向上を課題に活動を始めている。未処理の土地保有権申請を削減するため、2000 年 1 月までにその処理計画を策定する予定である¹³。

最大の課題は 3 番目の問題である。いくら、土地法が小農民の土地アクセスに対する伝統的権利を認定すると言っても、彼ら / 彼女らが必ずしもその存在を知っているとは限らないし、知っていても申請手続きを進める術を持つとは限らない。また、土地法が伝統的権威の介入を認めているので、女性などの社会的弱者が不利に扱われる危険性もないわ

¹² Ministry of Agriculture and Fisheries (1998a) p.18.

¹³ IBRD (1999) pp.8-9.

けではない。さらに、民間資本などによる土地購入が、従前の耕作者である小農民を追い出しているケースも散見される。そこで、少なくとも農地保有権確保のための識字教育やその仕組みの広報キャンペーンが、早急に実践されるべきである¹⁴。

2-3 農民組織と農業協同組合

モザンビークの小農民は一般に社会的・経済的力が弱い。団結の必要性が高いけれども、単位農協はたいへん非力である。にもかかわらず、政府の農業協同組合政策については情報を得ていないので、明言できないが、熱心に推進しようとするまでの段階にはないと思われる。PROAGRIでも、農協についての言及は欠けている。

1992年に設立されたUNAC(National Union of Peasants)は、そのような状況下で全国レベルにわたって組合的な活動を行っている。UNACは、私法に基づく非営利目的の民間法人で、草の根型の農民連合である。農民は個人としてメンバーになることもできるが、ローカルレベルの農民組合(farmers' associations)が協同組合(co-operative)、あるいは農業組合(agricultural union)を介することが一般的である。1999年8月現在で、4つの州農業組合、60の県農業組合、900-1,000の単位協同組合と農業組合がUNACに加盟しており、加盟農民数は合計で約50,000人を数える¹⁵。

規程によると、UNACはその目的として、農民組織及び協同組合運動の発展と強化、経済的利益を高めるような生産技術の開発・促進・普及、組合員の技能向上のためのトレーニング、農産物加工及び農畜産物の商品化の促進、農民の社会的・経済的関心の擁護、多分野にわたるコンサルタント及び監査業務の提供、類似の目的を持つほかの組織との協同活動の促進、の7点を掲げている¹⁶。特に力を入れている活動分野は、技術研修や経営能力の向上による農民の収入アップとエンパワーメント、ならびに土地保有権、農民女性の権利などに関する

アドボカシーの2点である。この目的から分かるように、UNACは生産協同組合や購買・販売機能、あるいは金融・信用機能を持っているわけではなく、基本的に営農技術の普及や農民の能力開発を行う農民教育組織及び政府やドナー組織に対するロビー活動組織であると特徴づけられる。

このように活動領域が限定されているのは、協同組合の歴史の浅さばかりでなく、農業、農村が置かれている状況にも大きく影響されている。UNACのメンバーの多くは女性で、例えばマプトでは95%を占めているし、またメンバーの80%が非識字者である。このため、メンバーの「読み書き計算」能力を高めることが、UNACにとってまず優先されるべき任務となり、そうした農民教育によって農地保有権の登録や農産物販売時における不利益の解消を図ることが求められているのである。

農民教育のような基礎的活動であっても、あるいはそうであるからこそ、優秀なスタッフやファイナンスを含む活動資源の充実が必要である。ファイナンスについては、独自の経済的な事業領域を持たないので、基本的にOxfam AmericaやFord Foundationなどのドナー援助に頼ることになる。本来なら、メンバーの会費で運営が賄われるべきであるが、小農民がそうした定期的費用の支出に耐えられるとは思えない。そこで小農民に対して、食料を確保した上で、現金収入を増やせるような支援を行い、それがUNACの体制強化と自立につながるような循環経路を作り出す工夫が求められている。

2-4 農業・農村における環境政策

モザンビークでは、国土の11.5%が国立公園、野生動物保護地区、保全森林に設定されており、自然資源は全体的に合理的な保全状態にあると判断されている¹⁷。また、サブサハラ諸国で広く見られる砂漠化や土壌浸食、あるいは過剰放牧や過剰耕作、森林減少などは、部分的には問題になっているところもあるが、全体としては今のところあまり表面化していない。

¹⁴ Land CampaignなどのNGOがこの課題を積極的に推進している。Land Campaignでは十数カ国語の各種キャンペーン材料を用意している。

¹⁵ UNAC本部における聞き取りによる(1999年8月16日)。

¹⁶ UNAC(1993)。

¹⁷ 富士通ラーニングメディア製作(1999)。

また、現在の人口は約1,650万人、人口密度は18人/km²に過ぎないので、今のところ人口圧は相対的に微弱である。ただし、「平和」の到来とともに、年3%程度の人口増加率が見込まれているので、今後、徐々に人口圧が高まることは間違いない。現在の人口に関する問題はその地域的な集中である。人口のおよそ3分の2が海岸沿いの地帯に住んでいると推定されており、中でも国土の4分の1に過ぎないナンブラ州とザンベジア州に人口の40%以上が集中している。これらの地域では、人口圧に起因する資源の過剰利用が発生し、その持続的利用が阻害され始めている。特に、沿岸部のマングローブ林の減少と珊瑚礁の破壊は早急な保全策が必要である。

一方、都市には人口の4分の1が居住しているが、農村への遠流はほとんど期待できない。水・衛生の欠如が都市における最大の環境問題であることは多くのサブサハラ諸国と共通しているが、モザンビークではそれに加えて、都市近郊林の減少が著しいという問題がある。都市住民の多くが、薪炭に生活上のエネルギーを依存しているからである。

以上の諸点から、モザンビークにおける環境問題は自然資源や農林地、漁場などの持続性の保障に収斂されるといって良いだろう。1994年6月にドラフトが策定された国家環境管理計画(National Environmental Management Programme: NEMP)も、基本的に同様な認識に立っている。NEMPはモザンビーク全体に及ぶマスタープランであり、環境政策、環境関連諸法制、環境保全戦略、部門ごとの事業計画などからなっている。その目的は「持続可能な発展」概念の導入である。

NEMPの下で、環境問題調整省(Ministry for Coordination of Environmental Affairs: MICOA)が1994年12月に設立され、調査研究を含む環境政策を実行することになった。「持続可能な発展」は国全体の政策理念なので、各省庁の政策や事業をそこに向けて統合することが求められてくる。MICOAは、その場合に生じるだろう政策ギャップを調整しなければならぬ。また、NGOやコミュニティと政府とを結びネットワークのノードとして機能することも求められてくる。しかし今のところ、スタッフと資金上の制約があり、直接フィールドレベルで環境保全事業を実施できる能力を持たない。このため

に、緊急の課題である沿岸部及び都市近郊の環境悪化に十分対処できていない。従って、農業・農村の持続性を強化するためにも、MICOAの能力を強化するための支援が重要となる。

2-5 農村の変動と再編方向

2-5-1 農村地域再生の前提条件

内戦終了後のモザンビークは、援助や外国投資、あるいは降雨に恵まれて予想以上の経済的回復と農業生産の伸びを謳歌しているように見える。しかしその背後には、さまざまな脆弱性が存在している。このような脆弱性の解消なしに、モザンビークの真の発展はないといっても過言ではない。しかし、農村においてこそ脆弱性がもっとも集中的に現れているという事実がある。

その脆弱性は、農業の生産力水準に影響されているばかりでなく、農村の社会構成にも大きく規定されているように思われる。すなわち、内戦の精神的・社会的後遺症とも言うべき現象である。小農民は、内戦と和平によるさまざまなアンビバレンツを内包している。一方に、内戦の過程で生み出された分裂を克服しようとする連帯への希求と社会的統合への期待がある。にもかかわらず他方では、その分裂の深さのゆえに懐疑と不信を身体に刻み込まれた小農民は、他人を心から信頼しきれないという矛盾した心情の中に生きている。

農村地域の再生を考える際には最初に、このような小農民の抱えているアンビバレンツさを正しく認識しておくことが重要だろう。

2-5-2 農村の貧困

貧困の克服は、モザンビークにとって最優先課題の一つである。しかも、それは人口1人当たり平均のGDPを引き上げるだけではなく、広範に存在している最貧困層の底上げなしには達成されないという難点を持つ。そこで、私経済的・国民経済的に大きな位置を占める農業の動向が、その成否の鍵を握ると言っても過言ではないだろう。事実、1995年の貧困削減戦略(Poverty Reduction Strategy)は、農業市場での競争力の強化を第1の達成目標として掲げているし、PROAGRIも農業が経済成長を推進す

るベクトルであると述べている¹⁸。

では、貧困問題の実情はどうか。まず、貧困人口について検討しよう。UNDP『人間開発報告書』(1998年)によると、モザンビークは人口の約4割が貧困ライン以下で暮らしている。しかし、この数字は過小評価のきらいがある。WFPは、人口の60%が貧困ライン以下に属するとしている¹⁹。また、大蔵計画省、エドワルド・モンドラーネ大学、国際食料政策研究所からなる研究チームが公表した報告書²⁰は、人口のおよそ3分の2を占める69.4%、1,100万人が貧困人口であると推定している(表5-3)。

この報告書はまた、農村と都市の貧困率を計測し、農村が71.2%、都市が62.0%という数字をはじめだしている。これは貧困者の82%が農村に居住していることを示している。州別では、中部の貧困率が統計的に有意水準で高くなっている。同報告書はさらに、最貧困層として「極貧層」(ultra-poverty)も推定している。ここでは、「極貧層」を貧困ラインの60%以下として定義し、この層には全人口の37.8%、農村人口の38.8%、都市人口の33.8%が該当することが明らかになった。

表5-3 平均消費と貧困の推定

	人口シェア (%)	平均消費 (MT/人/月)	貧困率 (%)
農村	79.7	150,074	71.3
都市	20.3	202,685	62.0
北部	32.5	167,834	66.3
中部	42.6	141,990	73.8
南部A	24.9	183,718	65.8
南部B	18.8	161,036	71.7
全国	100.0	160,780	69.4

注：北部：カボデルガド・ナンブラ・ニアサ州
中部：マニカ・ソファラ・テテ・ザンベジア州
南部：ガザ・イニャンバネ・マプト州
ただし南部Aはマプト市を含むが、南部Bは含まない。

出所：Ministry of Planning and Finance *et al.* (1998)

このように、貧困層はとりわけ農村に集中している。農村の貧困層はわずかな農地片しか有しておらず、また生産財・消費財もほとんど持っていない。そのために、食料余剰を生み出すことが難しく、また所得獲得手段はきわめて限られている。従って、わずかな降雨不足や洪水でもたちまち生死にかかわるような影響を受ける。

生活の側面では、一般に教育水準が低く、水・衛生条件は劣悪である。モザンビークは全国的に基礎的な社会インフラが立ち遅れており、世界でも人間開発指数のもっとも低い国の中に入っていて、多くの人たちがBHN(Basic Human Needs)さえ満たせない国に位置づけられている。UNICEFの推定によれば²¹、人口の46%が衛生施設を利用できる状態になく、37%が安全な水を手でできない。そのことが、乳幼児死亡率の高さや栄養不良児の出産、水媒介性の伝染病の発生などとして現れる。

政府はこうした事態を十分認識しているが、その克服のためのリソースが絶対的に欠けている。そこで、多くの場面で自助努力が強調されるようになっていく。これは市場指向型、受益者負担原則の政策基調と対応している。農村の水・衛生についても同様の傾向が認められる。というのは、水・衛生の供給責任を、公共が負う従来の形態から、コミュニティがその責任を持つ需要対応アプローチへと移す「農村水道移行計画(Rural Water Transition Plan)」を政府が実行し始めたからである。この計画は、2002年までに全ての州に拡大されることになっている²²。この計画が完全に実行されれば、地域間の格差がますます拡大し、農村ではBHNの充足がますます困難になると予測される。

2-5-3 質問票調査からみる1農村の現状

農村の状況は、統計資料類からだけでは十分うかがい知ることができない。そこで1999年7月・8月にモザンビークのODA調整アドバイザーである派遣専門家を通じて、質問表を用いた面接による農村調査を依頼した。ここでは、その集計結果に基づい

¹⁸ Ministry of Agriculture and Fisheries (1998) p.18.

¹⁹ WFP (1999) p.1.

²⁰ Ministry of Planning and Finance *et al.* (1998) Part I.

²¹ UNICEF (1998) .

²² IBRD (1999) pp.11-12.

て農村の実情を略述したい²³。調査地区は首都マプトから75kmほど北にあるマングイネのムングイネ(Munguine)村である。ムングイネ村は、幹線道路からは10kmほど入らなければならないが、ともかく車の通れる程度の道がある。村の外れには鉄道の駅もあるし、舟運の可能な川もある(ただし舟の停泊には大幅な補修が必要)。このように、交通条件としてはかなり恵まれている。

ここでは、家族構造、就業構造、土地利用構造、農産物商品化の状況などについて略述する。ムングイネ村は、南部農村の典型例とはいえないにしても、この種の一次データがきわめて少ないので、農村の実情を知る一助にはなるだろう。

第1に家族構造である。世帯主の平均年齢は52.5歳で、50歳代(16人)40歳代(10人)に集中しているが、88歳を筆頭に、60歳代(6人)70歳代(1人)と高齢者も無視できない人数を占める。面接者中の女性世帯主はあまり多くなかった。平均の世帯員数は6.07人で、6人世帯と9人世帯がピークをなしている。1997年センサスによると、全国平均の世帯員数は4.2人だから、ムングイネ村の方がかなり多い。家族類型は直系2世代家族が支配的だから、多人数世帯は同居している子供の数が多いいことを示している。

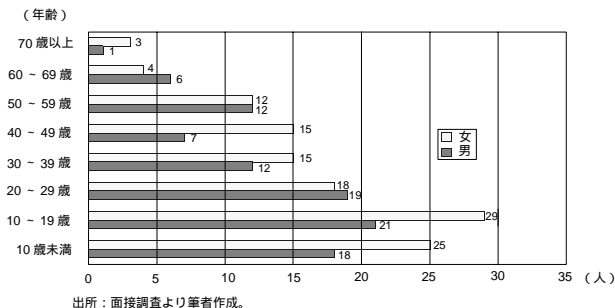
非同居の家族員がいない世帯は面接者中の3分の1で、ほかの世帯は平均3人の非同居家族員がいる。世帯員の年齢別・性別分布をみると、低年齢層の突

出、男子中年年齢層の欠落、これに対応する女性化の傾向が認められる(図5-3)。

また、家族構造については、世帯成員がほぼ血縁者で占められており、非血縁者を含む世帯は非常に少ないことも特筆しておくべきだろう。つまり、大家族の形で親族や非血縁者を包み込む伝統的な互助機能が弱っているのである。このことは、非同居家族員(多くは息子、娘である)との間の現金や食料の援助があまり活発でないことも照らしているといえよう。家族の互助機能の弱体化は、出稼ぎ労働、共同農場への移住、内戦による難民化などによって人為的に生み出されてきたものであると言ってよいだろう。

第2に就業構造である。世帯主の仕事は圧倒的に農業であり、不明の1人を除くと、高齢ゆえの無就業と店舗手伝いが1人ずついるだけである。配偶者についても基本的に同様であるが、仕事として家事をあげる回答も12人と少なくない。娘についても同様で、農業が主体で家事がそれに伴う。やや様相が異なるのは息子で、合計12人が鉱山、大工、建設業、公共サービスなどに従事している。農外就業の機会は比較的若い男性に限られている。こうした就業構造は就業機会が限定されていることに加えて、教育水準のばらつきとたぶんに関係している(表5-4)。

図5-3 面接対象者の年齢別・性別分布



²³ 面接者数は43人。調査票は1999年8月の現地調査の際に回収した。なお、現地調査の際の聞き取りによると、ムングイネ村には2,028世帯、男3,051人、女4,864人が居住している。

表5-4 調査者世帯の教育水準

教育を受けた 年数	世帯主	妻	息子	娘
実数	43	20	55	71
なし	32.6	45.0	0.0	7.0
1	0.0	5.0	3.6	2.8
2	18.6	20.0	7.3	8.5
3	18.6	10.0	16.4	22.5
4	14.0	10.0	16.4	29.6
5	2.3	10.0	14.5	16.9
6	7.0	0.0	14.5	5.6
7	7.0	0.0	16.4	1.4
8	0.0	0.0	1.8	4.2
10	0.0	0.0	3.6	1.4
11	0.0	0.0	5.5	0.0
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

出所：面接調査より筆者作成。

第3に土地利用構造である。平均の農地保有面積は2.5haとさほど小さいわけではない。しかし、保有面積規模別にみると、0.5haが4人、1haが9人、1-1.5haが5人と小規模農民がかなりの数にのぼる。反対に5-10haが3人、10ha以上が1人いるので、平均面積が割合に大きくなっている。灌漑の有無ではいっそう格差が大きくなり、最大5haの灌漑可能な畑を有している面接者がいるかと思うと、全く灌漑のできない面接者が7人、0.5ha以下が10人もいるのである。このような保有構造の下で、土地利用度を高めるために、面接者たちは小地片に多様な作物を栽培している。平均の作付け種類数は4.4品目であるが、7品目以上が8人もいる。栽培頻度が高いのはトウモロコシ、サツマイモ、キャッサバ、サトウキビ、バナナである。

収穫量のばらつきはいずれも大きい。例えばトウモロコシだと、平均は408kgであるが、最高2,000kgから最低収穫ゼロまでの幅がある。大部分が自家消費に回され、販売される量は僅かである。のみならず、販売できる世帯数も限られており、トウモロコシで5人、サツマイモ6人、キャッサバ3人、サトウキビ11人、バナナ14人という状況である。商品化の程度はきわめて小さく、従って農産物の販売が

ら得られる収入も限定的なものになる。平均の現金収入は合計で200万MT(100万MT=77US\$)に過ぎない²⁴。ここでは、購入希望のトップにあがることの多い毛布さえ高額の花である。

2-5-4 農村女性のエンパワーメントとマニカ近郊農村の社会開発

モザンビークにおけるジェンダー問題は、例えば次のような指標を見れば一目瞭然としている²⁵。女性の非識字率は77%(男性42%)に達するのに、女児の小学校就学率は54%(男児75%)にとどまっている。男児よりも女児の方に栄養不足の割合が高く、また出産時の母親の死亡率は世界の中で最高水準にある。農村の文脈から注目されるのは、女性が労働力の52%を占めているのに、その90%は農業に従事するという偏った構造になっていることである。つまり、モザンビークのジェンダー問題はすぐれて農村の問題だということである。

そしてこのことは、モザンビーク農村では女性化が進んでいるばかりでなく、農業もかなりの部分を女性が担っているとともに、社会的な権利が未確立のままに放置されていることに対応する。さらに、家族に関する伝統の変化がそれを促進している。かつては女性が未亡人になったり離婚したりしても、家族間のネットワークあるいは拡大家族の枠組みの中で支えられていた。しかし、出稼ぎや内戦によってそうした伝統的価値観と社会体制がずたずたにされてしまったので、女性は全国至るところで、孤立したまま家族の維持に奮闘している。だから、モザンビーク農村の発展と安定化にとって、とりわけ農村女性のエンパワーメントが必要不可欠の条件だと言える。

政府も、1995年の「農業政策及び実行戦略」(Agricultural Policy and Strategy for Implementation)において、農業及び総合的な農村発展にとって女性が中心的な役割を果たすことを認め、農業技術研修や農村での普及活動に対する女性の積極的な参加に高い優先順位を与えている。にもかかわらず、農村女性の状況はあまり改善されていないように思われる。法的、制度的な女性支援はだいぶ進んできた

²⁴ ちなみに、1999年8月17日のマプト・スター市場におけるトウモロコシ粉価格は1kg当たり7,000MTだった。

²⁵ World Bank (1998) pp.24-26.

が、経済的な自立施策が伴っていないからである。

そこで、前節で述べたムングイネ村における女性のエンパワメントを目指す取り組みを紹介し、その意義と課題を考察することにしたい。

ムングイネ村では、小規模な灌漑プロジェクトが進行中である。このプロジェクトの所管はモザンビーク労働省である。労働省が灌漑プロジェクトを所管する理由は、この灌漑プロジェクトが、南アフリカ、モザンビーク両国政府による失業対策という意味を持つからである。この村には、鉱山の合理化などによる南アフリカからの帰還者（25%）や内戦未亡人（20%）がたくさん住んでいる。南アフリカ政府は移民労働者の帰還を促進しようとしており、その一手段として農業開発援助による就業機会の創出を考察した。ムングイネ村は、そうしたプロジェクト地区の一つなのである。

対象作物はバナナで、30haを目標としている。しかしこれでは、村人たちの生活を支えるにはとても足りない。また1999年の視察時点では、まだ10ha程度しかバナナの植付けが終わっておらず、灌漑用ポンプも据え付けが終わったところで、パイプとの接続待ちの段階だった。

灌漑バナナは比較的小規模であり、結構、手間ひまがかかる。そこで、この担い手としては女性グループが想定されている。これに参加する女性たちは居住地区ごとにコミュニティ・グループ（association）に組織され、グループごとに交代で作業する。彼女たちは毎月、WFPのFood for Work事業で支給された食料を受け取る。なお、同じくWFPが供与した農具類は倉庫に一括して保管されており、その鍵の管理責任者の役割を女性が担っていることは示唆的である。

収穫されたバナナは、南アフリカが全量を国際価格で買い付ける契約となっている。これは、新しいタイプの開発援助形態だといってよいだろう。収益は電気代、ポンプ類のメンテナンス、グループの運営費用として使われる予定である。このプロジェクトの運営には、普及員を含む20人前後のスタッフや常時モニターする女性10人から30人程度が関与している。さらに特筆すべきは、2名のシエラレオネ出身の元国連職員が住み込んで、女性グループの

組織化・プロジェクトの運営などを強化していることである。

以上のような条件に加えて、ムングイネ村は比較的新しい村でもあり、カリスマ的な伝統的権威が存在していない。このため、女性の能力の活用と正当な評価が比較的スムーズに進んでいるように思われる。ムングイネ村では概して、女性の方が賑やかで、底抜けのパワーを感じる。そのことは、小規模灌漑事業の経済的な成果はこれからにしても、最初から女性がプロジェクトの実施に関与し、自分たちで運営していることの自身とあながち無関係ではないだろう。ここには、女性のエンパワメントによる農村振興の好例があるように思われる。

2-5-5 伝統的権威の二重性

一般に、サブサハラ諸国における伝統的首長の権威には根強いものがある。モザンビークではもともと、chef das terras ないし regulo と呼ばれる首長層が村人への土地配分を行っていた。植民地政府は、この伝統的首長に公的な権威を付与し、徴税や労働力調達などの地方業務を分担させた²⁶。独立後には、フレリモ政権が土地を国有化したので、この伝統的首長は、公的にはそれまでに持っていた権力を失った。

しかし内戦終了後に、難民として流浪していた農民たちが帰還すると、伝統的首長は彼らにきちんと土地を配分し、伝統的慣習が機能していることを示した。その結果、政府は伝統的首長の役割を公的に認めるに至った。この限りで、伝統的首長は現代的な正統性を付与され、農村地域において従来にもまして強い権威に裏付けられた力を持つことになった。このために、伝統的権威はあらゆる農村住民の暮らしを守り、あるいはその主張を伝える媒介者になりうるという意義を持つに至った。

また、2-5-1で述べたような農村住民の矛盾した心情の下で、統合へのベクトルの役割を果たすのは、精神的な支柱としての伝統的価値観や倫理観だろう。そこに政治的な意味とは異なる文脈で、伝統的権威が復権する基盤が生まれる。

ところが実際にはしばしば、地方末端の把握手段として伝統的権威を利用しようとする政治的思惑

²⁶ Waterhouse, R. (1996) pp.29-30.

が先行し、政治的正統性を与えられた首長層の「誤解」が生じている。伝統的権威が農村住民を守るのではなく、逆に自己の利害を優先したり、女性の権利を侵害したりするケースが頻発しているという²⁷。こうして、社会的弱者の権利が「正統性」の装いの下に圧殺されるという事態が日常化する。

地方レベルの開発を支援するとき、カウンターパートとして伝統的権威を想定することは一定の有効性を持つ。しかし同時に、伝統的権威には二重性があり、その性格を見極めないと、最貧層や社会的弱者を一層悲惨な状況に追いやる危険性があることを認識しておく必要がある。

ところで、ここまで伝統的権威はコミュニティ単位で活動するという前提の議論をしてきた。しかし、共通の伝統的慣行をもつ複数のコミュニティ（エスニック・グループを含む）の場合には、「拡大コミュニティ」として把握する方が良いこともある。例えば、北部のワマコンデ人（Wamakonde）とワヤオ人（Wayao）の間で認められるオビロ（ovilo）と呼ばれる伝統的関係がある²⁸。オビロは、これら2つのエスニック・グループの間で一種の自由恋愛を認める社会慣行であるが、同時に相互扶助の原則も含んでおり、密接な連関を有している。こうした場合には、有力な首長が複数コミュニティの間で共通の伝統的権威として作用することがありうることも想定しておくべきだろう。

2-5-6 農村 NGO の可能性

モザンビークには多くの NGO がドナーとしてつめかけており、援助協力のパートナーとして現地 NGO も育ってきている。農業分野でも WWF、AGRARIUS、AJAM、AMRU などの NGO が、GTZ、IUCN、Ford Foundation などの支援を受けつつ、活動を展開している。これらの NGO が農村開発において重要な役割を果たすことは政策レベルのみならず、コミュニティレベルでも広く認識されるようになってきている。しかし、それぞれの NGO が個別に活動を行っているために、国全体の活動状況や成果などについて全体的に把握できる状況にはないし、

農業水産省も NGO の影響を組織的かつ明瞭に評価できるだけの材料を持っていない。

全体的に言えることは、経済開発よりは社会開発・能力開発に重点を置いていること、アンブレラ組織の形態をとることが多いこと、現場レベルではコミュニティや各種農民集団と連携していること、などの特徴がある。課題としては、現場に入ろうとしてもスタッフ、資金などのリソースが不足していること、とくに移動手段が決定的に欠けていて機動的な対応を取りにくいこと、リソース不足のために事業の継続性が保証されないこと、そのためにややもすると農村住民から十分な信用を勝ち取るまでに至らずに撤退してしまうこと、などが指摘できる。

ランド・キャンペーンは典型的なアンブレラ型 NGO で、全国約 200 の NGO、協会、諸団体を結びネットワーク型組織構造をとっている（注 14 も参照）。中央事務所はあるが、常駐スタッフはわずかで、州やディストリクト・レベルの単位組織が自律的な活動を行う。中央事務所は啓発活動やキャンペーン活動のための資材を提供する。主要活動領域は、貧困解消、権利擁護のための識字教育、食糧安全保障に向けた調査活動と農村発展のためのアイデアの提供である²⁹。

女性のエンパワーメントによる農村開発に携わっているのが AMRU（Mozambican National Association for Rural Women Development）である。本部に 15 人と地方のプロジェクト地域に 12 人のスタッフがいる。1999 年現在、マプト、イニャンバネ、マニカ、ガザの 4 州で活動を展開しており、各州にスタッフが 3 人ずつ常駐している。主な活動領域は教育、衛生・水、農業である。農業分野では、食料自給の確保と現金収入の向上につながるような活動にターゲットをしばり、家畜飼育、養蜂・はちみつ、マッシュルームなどの生産と商品化（一次加工を含む）、アグロフォレストリーなどのプロジェクトを実施中である。

特に家畜飼育の促進は、現物による一種のマイクロ・クレジットで、かなりの実績をあげている。そ

²⁷ 津田塾大学大学院 / 船田さやか氏への聞き取り（1999 年 6 月 29 日）による。

²⁸ UNDP（1998）pp.36-39.

²⁹ Land Campaign of the Jose Negrao 氏への聞き取り（1999 年 8 月 17 日）。

の仕組みは、始めに10万メティカス支払って1頭のオスヤギと数頭のメスヤギを借り受け、2年間の間に85万メティカス(借り受け家畜の約3割の価値を分割払い)と7頭のメスヤギを返却する。それ以外の子ヤギが自己所有となる。この返却義務をこなすと、牛についてもヤギと同様なクレジットに参加することができる³⁰。こうして、生計手段の乏しい農村女性が栄養改善と現金収入の獲得機会を拡大することが可能となるのである。

このようなマイクロ・クレジット型³¹の畜産振興は、ほかところでも類似の取り組みが行われている。Waterhouse(1996)は、ニアザ州ボマ村で内戦前に多くのヤギを飼っていた1人の女性を取り上げ、彼女が地方ローン事業(local loan scheme)によって1組の親豚を受け取り、豚の繁殖・肥育を始めたことを報告している³²。この事業の条件は、最初の子豚雌雄1組をボマ村の別の家族に渡すということである。つまり、1人の女性を核として村の中に養豚経営を広げようというのである。この事業は、コミュニティ内で家畜を貸し借りするという伝統的慣行を変形したものであり、小農民たちの価値観と接合している。AMRUの場合と同様、農村NGOはこうした農村の伝統をうまく取り入れて、小回りのきく対応が可能である。

2-6 援助の方向と課題

2-6-1 食糧生産の脆弱性の解消

モザンビークの食糧生産は順調に回復しているように見えるが、たびたび指摘したようにそれはきわめて脆弱な基盤の上にあり、少しの旱魃や洪水でも多くの収穫ロスに直面してしまう。また穀物類の1ha当たり収量はたいへん低く、トウモロコシは0.4-1.4トン、米は0.5-1.8トン、ソルガムは0.3-0.6トンに過ぎない³³。しかし潜在的な土地生産性はずっと高く、例えばトウモロコシの場合、5.0-5.6トン収穫できると推定されている。この差は第1に、

地力の不足や灌漑面積の少なさに起因している。テテ州では、灌漑可能面積の40%しか灌漑されていない。第2に、収穫のリスク分散技術である混作や間作などの伝統的知識が内戦などによって失われつつある。

生産性の低さは食糧生産の脆弱性を増幅するから、生産性の向上に結びつくような支援が必要である。まず、土地管理技術の向上や地域の素材を利用する有機質肥料の工夫が大切である。この際に、伝統的農法の掘り起こしとその正当な再評価が重要な役割を果たすものと思われる。

また灌漑可能なところでは³⁴、環境や健康への影響を十分に評価した上で、地元で管理可能な小規模溜池などの水利施設を導入する必要がある。ただし、水利利用の伝統が乏しいところに水利組織を持ち込むことの難点に留意して、できるだけ単純でメンテナンスの容易な形態が望ましい。他方、頻発する洪水被害は、食糧の安定的供給を脅かす大きな要因である。だから、治水事業への支援は食糧問題の軽減に直接貢献すると考えられる。

食糧自給の強化のためには、生産性の向上に加えて、収穫後の処理・保存が決定的に重要である。モザンビーク農村では収穫後のロスが非常に多く、それが災害時の食糧不足や種子の欠乏、さらには中間商人の買い叩きの原因ともなっている。コミュニティ・レベルで利用可能なポスト・ハーベスト施設があれば、食糧生産の脆弱性ははかりかマーケティング対応にも効果を発揮するだろう。

2-6-2 食糧増産援助、マイクロ・クレジット支援、女性のエンパワーメントの一体的実施

モザンビークではまだまだ食糧増産に向けた援助の必要性が高い。しかし、農業用の資材・機材は大幅に不足しており、WFP等の機材供与プログラムに対する現地の要望はなお根強いものがある。日本の2KRに対する期待も同様の文脈に位置づけら

³⁰ AMRUのAmelia Zambeze氏への聞き取り(1999年8月19日)及びAMRU(1999)。

³¹ Chidzero, A. M. et al. (1998)によれば、農村における一般のマイクロファイナンスは高い可能性を持っているが、農業生産の商品化率や返済期間、需要者の分散居住などの問題がその展開を制約している。

³² Waterhouse, R. (1996) pp.29-30.

³³ Estatísticas Agrarias 1994-MAP-Dpto de Estatística (JICA南アフリカ事務所内部資料に所収)。

³⁴ 灌漑の可能性は約300万haあると見込まれており、その60%以上が北部地域に存在している。

れ、緊急的な支援としての意味を残している。とはいえ、2KRの機材調達先などがタイドになっていることやスペア・パーツ類の供給を通じた日本依存が強まり、むしろ自立を阻みかねないこと、さらには「見返り資金」を用意しなければならない上に使途が制約されることなどの諸問題が明らかになってきて、多くの国々ではその意義が薄れつつある。

これらの問題を克服し、現地の要望を生かすことも、モザンビークにおける ODA の課題である。少なくとも、将来的な自立可能性を考慮した供与資材・機材類の内容を検討し、現地調達ができるようなシステムに変更する必要がある。とくに、営農の持続性が保障できるように、極力簡単な農具類や自己生産が可能な有機質肥料、あるいは自家採種可能な種子などが重要となる。この観点から、供与資材・機材の選定や配送の決定に際して、その最終利用者・管理者の意向を反映させる仕組みが求められる。また、これら農業資材・機材の現地調達可能性をデータベースとして蓄積し、政府機関・地方政府等に積極的な情報提供を図ることも大切である。さらに、「見返り資金」についても、相手国の主権を尊重できるような運用体制に改めべきだろう。

2KR による食糧増産援助を現場の需要に照応させることができれば、畜産等のマイクロ・クレジット制度支援や女性のエンパワーメントと密接に関連させることが可能になる。農村の女性は、農業生産や供給資材の管理などについて実質的な担い手としての役割を果たしている。そこで、これらをできるだけ一体的に事業を行うような支援形態が望ましいのではないかと³⁵。またマイクロ・クレジットについては個別グループの支援よりもモザンビークの NGO をカウンターパートナーとする方が効果的だろう。その際に、日本国内の NGO（まだまだ微力であるが）を通じた融資形態も考慮されるべきである。

2-6-3 土地改革に関する事務処理の迅速化支援と農民「啓発」

1997 年土地法による土地保有権の法的保障は小農民の存続基盤としてたいへん重要であるが、その

存在すら知らない農村住民たちが圧倒的に多いと推測される。いったん土地保有権が確定されてしまうと、その変更には多大な努力を要する。そこで、農村住民に対する情報提供・啓発・識字教育は緊急度の高い優先事業に位置づけるべきである。同時に、州レベルの事務処理の迅速化を図る支援手段を考慮する必要がある。

2-6-4 小規模食糧流通圏の育成

農産物マーケットの未成熟と流通インフラの未整備は、モザンビーク農業の大きな制約要因である。前者については、人口の 8 割が農業に従事しているという経済構造の下で、国内市場は本質的に限界があることと関連している。とはいえ、マプトやベララなど大都市の農産物需要力はかなり大きいものがある。しかしそこでは、とりわけ南アフリカ産の農産物が取引されている。この理由のひとつは、余剰販売余力のある北部地域と消費地域を結ぶ流通インフラが未整備で輸送が困難であったり、あるいは輸送コストが高すぎて競争力をもち得なかったりすることにある。そこで場合によっては、河川輸送の可能性も考慮に値するかもしれない。

だが、モザンビークにおける物流が本来的に沿岸と内陸とを結ぶものであり、また国内市場がまだ狭隘であることを考慮すれば、南北間の新規物流ルートの構築はコスト・パフォーマンスが高くつくものになると思われる³⁶。だから、より本質的には南部、北部、中部それぞれで、歴史的にも関係の深い地域とのボーダー・トレードを促進したり、多元的で輸送距離の短いマーケティング・チャンネルを国内で開発したりすることの方が農村の発展に貢献するのではないかと。従って、地域の中心になるようなタウンシップや小都市の振興と、そこへのアクセスの改善とを連動的・一体的に促進できるような支援の必要性が高い。

2-6-5 地域市場向け農産物加工とニッチ商品の開発

タウンシップや小都市を振興させ、そこに地域市場を興隆させるためには、新しい産業の創出が求め

³⁵ はみ出る部分（男性向け事業など）については別途の手段を考えるものとする。

³⁶ ただし、河川輸送、海上輸送については検討する価値があると思われる。

られる。その端緒は農産物加工に求めざるを得ないだろう。しかし、ここでいくつものアポリアがある。全国規模の流通市場を目指すのであれば、安全性などの加工農産物に求められる品質を確保し、とりわけ南アフリカ製加工農産物に対する競争力を持たなければならない。そのためには、ある程度の近代的な工場施設が必要となる。ところが、それは多額の投資を必要とするだけでなく、施設の稼動にある程度の専門知識と技量が求められる。それにかかわらず労働力を確保できるかどうかは、現状ではなかなか難しい。

となると、さしあたりは地場消費（地域市場）を念頭におく農産物加工が対象になるだろう。この際に、その地域に根ざした加工・保存の知恵に注目することが有益ではないだろうか。あるいは、AMRUが実施しているようキノコ・スライスと乾燥といった一次加工や半加工、ハチミツのようなニッチ商品を開発することが出発点としては現実的対応だろう。

いずれにしても、農産物加工のようなビジネスは本来、民間の活動にまかすべき筋のものである。従って、ODAによる支援としては、その呼び水になるような労働力への支援、加工原料の生産増強、その調達のためのアクセス・ルートの整備などに加え、コミュニティや地元NGOが運営主体となるときの初期支援が考えられる。

2-6-6 地域間インバランスの解消

近年におけるモザンビークの驚異的経済成長はマプトの周辺地域に牽引されており、北部や中部にまでその恩恵が及んでいない。このために、国民国家としてみるときには非常に大きな地域間のインバランスが生じてくる。そこで、モザンビーク内部における中心と周辺という関係を再編成することが政府にとって重要な課題となる。しかし、歴史的経緯や立地条件に加えて、それぞれの地域が依存する経済圏が異なっているので、この課題を一足飛びに克服することはとうていできないだろう。農業・農村開発がこの重い課題にどこまで貢献できるかは明言できないが、そのことを十分に認識した上で、農村の貧困層が集中している北部、中部に対して腰を据えた支援を実施すべきである。

しかし中部・北部の研究が乏しいので、まずはきちんとした現状分析が必要となる。そのためにも住民自身が自ら課題を見つけ出せるような参加型調査から始めることが大事である。初めの手間ひまはかかるかもしれないが、初期の課題発見・計画作成がきちんとして行われていれば事業実施段階、事業後の成果は高くなると予測されるからである。

以上のことを十分認識した上で、比較的資源の豊富な林業・水産業（いずれも加工を含む）の開発が中部・北部の振興にとつての「即効薬」的役割を持ちうるかもしれない。この場合でも、輸送の問題、市場の問題、環境的持続性の問題など、考慮しなければならない論点如山積している。

2-6-7 住民主体の開発調査と計画の支援

中・長期的に農業・農村開発を支援し、農村住民の自立を目指すためには、何よりも農村住民自身の能力開発が不可欠となる。しかし従来は能力開発というと、援助の吸収能力と関連して、普及員や地方政府の政策決定者などのリーダー層に対する研修が主体であった。住民全体については、啓発活動や広報活動などの対象に過ぎなかったように思われる。最近ようやく住民参加型の開発が試みられるようになってきているが、お膳立てができた上での「住民参加」であったり、単に日当稼ぎのOJTであったりすることも少なくない。

中・長期的に腰を据えた農業・農村開発援助を行うためには、なぜ、何を開発するのかについて農村住民が十分に検討し理解することが前提条件となる。つまり、農村住民自らが開発調査を行い、開発計画を立てるような初期段階からの参画である。こうした本当の意味での住民参加型開発でなければ、援助した案件が地域に定着し、農村住民が自立することなどおぼつかない。

もちろん、最初からこのような段階に到達できるわけではない。それを最終目標としてきちんと認識した上で、農村住民による調査や計画を支援する姿勢が求められる。従って、その暮らしや資源利用に親和性の高い援助案件を模索し、提示することがもっとも大切な出発点である。時間はかかるかもしれないが、結局そのことが援助をなくすという最終目標への近道になるだろう。

参考文献

- 国連開発計画(1998)『UNDP 人間開発報告書 - 消費パターンと人間開発』国際協力出版会
- 富士通ラーニングメディア製作(1999)『世界国勢図会 CD-ROM98/99』国勢社
- AMRU (1999) AMRU's Activities.
- Chidzero, A.M. *et al.* (1998) *Mozambique Micro Finance Study*. INDER, Bank of Mozambique, Ministry of Plan and Finance.
- Economic Intelligence Unit (EIU) (1999a) *Country Report: Mozambique, Malawi, 1st quarter 1999*.
- Economic Intelligence Unit (EIU) (1999b) *Country Profile: Mozambique, 1999-2000*.
- FAO (各年度版) *Production Yearbook*.
- FAO (1997) *The State of World Food and Agriculture*.
- Ministry of Agriculture and Fisheries (1998a) *National Programme of Agrarian Development: PROAGRI 1998 to 2003*. Volume Master Document.
- Ministry of Agriculture and Fisheries (1998b) *PROAGRI 1998 to 2003: Executive Summary* PROAGRI, MOZAMBIQUE. First Review of Workplans and Budgets, Aide Memoire, October 29.
- Ministry of Planning and Finance *et al.* (1998) *Understanding Poverty and Well-Being in Mozambique: The First National Assessment (1996-97)*.
- UNDP (1998) *Mozambique: National Human Development Report 1998*. Maputo.
- UNICEF (1998) *The State of the World's Children 1998*. Oxford University Press.
- UNAC (1993) *STATUTES*. Maputo.
- Waterhouse, R. (1996) *Mozambique: Rising from the Ashes*. Oxfam Publications.
- WFP (各年版)
- WFP (1999) *Country Programme 1998-2001, Activity 5935: The Food Fund - An Integrated Community Based Development Project*.
- World Bank (1998) *Mozambique: Policy Framework Paper 1998-2000*.
- World Bank (1999) *Mozambique: Policy Framework Paper 1999-2002*.
- World Bank, Operations Evaluation Development (1998) *Rebuilding the Mozambique Economy: Country Assistance Review*. Washington, D.C.

第6章 都市問題

吉田 栄一（日本貿易振興会アジア経済研究所）

1. 都市化と都市計画

マプト市の人口は102万人（1997年）周辺を含む大都市圏人口は推計で200万人である。このほかにもベイラ（48万人）ナンブラ（24万人）ナカラ（16万人）などの地方中心都市がある。モザンビークの人口都市化率は、1997年センサスによると28%で近年急速に集積が進みつつある¹。それまでのモザンビークにおいて都市化率が15%程度と進展しなかった背景にはいくつかの要因が考えられる。国土の人口密度が低く、高原サバナ気候の地域に比較して食糧生産能力が高く、農村の人口維持機能が高い。また歴史的に期待資金のより高い南アフリカやスワジランド、ジンバブエなどの隣接地域に労働力を供給してきたことから、向都離村の際の移動先選択肢が必ずしもモザンビーク国内の都市ではなかった。つまりヨハネスブルグやダーバン、ハラレ、ブラワヨといった隣国の大都市、あるいは鉱山、農業地域への労働力供給源としての役割を担ってきた。また自由な都市農村間の人口移動を妨げるような内戦状態が16年の長期にわたり継続したことも理由として挙げられる。しかし近年の人口都市化率は急激に伸張しており、アフリカ諸国の中では高位グループに属する。（表6-1）人口吸引力の高い大中都市については、人口10万人以上の拠点都市数が5都市と少なく、周辺国での鉱山・農場、技術労働者や単純労働者として地方から国外へ流出する労働力人口の数が依然として多いと考えられる。

それでは、人口都市化率の伸張に都市計画はどのような対応をしているのであろうか。首都マプトの都市計画は植民地時代の影響が大きく、基本的に、独立前に計画された1955年の公示計画、1970年の都市開発総合計画を通してレイアウトされた30万都市の街割りが現在の都市構造の基盤となっている²。独立後、1985年に描かれたマプト大都市圏計画（マプト・マトラ地域構造計画）は土地利用マス

表6-1 モザンビークの住居形態と建材

（単位：%）

	全国	都市部	農村部	マプト市
住居形態				
戸建て	99.7	99.3	99.8	99.1
集合住宅	0.3	0.7	0.1	0.8
その他	0	0	0.1	0.1
建築様式				
戸建て	8.9	27.5	2.6	54.5
アパート	1.2	4.3	0.1	14.6
藁・茅葺き	85.8	61.8	93.9	18.9
仮設住宅	2.7	3.7	2.4	4.6
木材・亜鉛鉄板	1.3	2.5	0.9	7
不明	0.1	0.1	0.1	0.2
所有形態				
賃貸	2.8	9.9	0.4	19.6
所有	91.7	82.7	94.8	73.2
譲渡	3.3	5.4	2.6	5.3
その他	0.3	0.4	0.2	0.5
不明	1.9	1.7	2	1.4
使用建材				
壁：				
セメントブロック	7.2	23.5	1.6	55.7
煉瓦	2.4	5.6	1.3	9.5
木材・亜鉛鉄板	1.5	3.1	1	8.8
日干し煉瓦	18.9	23.7	17.3	0.1
茎、枝、材木	20.3	20.4	20.3	24.6
竹、椰子				
木材、泥	47.9	21.8	56.7	0.4
紙、袋	0.2	0.2	0.1	0.3
他の材料	1.7	1.7	1.6	0.5
床：				
木	1.2	4.8	0	15.1
大理石	0	0.1	0	0.3
セメント	12.3	37.4	3.8	67.8
タイル	0.2	0.4	0.2	0.6
日干し煉瓦	17.7	139	19	1.5
土	68	42.9	76.4	14.3
他	0.5	0.5	0.5	0.3
屋根：				
コンクリート平石	1.6	5.8	0.1	17.9
瓦	0.5	1.2	0.2	1.7
繊維セメント板	2.6	8.2	0.7	4.8
亜鉛板	12.3	33.4	5.1	72.8
雑草、藁、茅、椰子	81.8	48.9	92.9	2
他	1.2	2.4	0.8	0.8
ユーティリティ普及率				
電力	5	18.6	0.5	38.1
ラジオ	28.1	49.9	20.8	71.8
水道：				
屋内	2.4	9	0.2	22.1
屋外	6.1	22	0.7	26.9
わき水	6.8	18.8	2.8	26.6
深井戸	66.5	44.5	73.9	23.9
沼、川	17	5	21.1	0
他	1.2	0.7	1.3	0.5
便所：				
水洗	3.3	10.5	0.8	25.7
簡易便所	30.8	55.1	22.5	70.3
便所なし	66	34.3	76.7	4
住居あたり人口				
	4.3	5	4.1	（表6-2参照）

出所：http://www.ine.gov.mz/Censo97

¹ ただし、国連は32.8%、世銀は40%弱と見積もっている。Instituto Nacional de Estatística（1997）。

² Population Division ST/ESA/SER（1995）pp.154-155。

図6-1 マプトの都市景観



出所：筆者撮影。

タープランが中心である。独立後、都市内部での建設投資は進展せず植民都市ロレンソマルケスは都市景観として色濃く残っている。

上下水道や配電網の復旧、新規供給地域の拡大、廃棄物収集以外に政府の系統的な都市政策と都市計画は機能しておらず、放漫な都市化が進んでいる。独立後25年を経て、都市内部の構造物は築年40-50年を経過している。ポルトガル人の建設した30万都市の都市基盤は、更新なくして維持できる限界に達していると考えられる。植民経済による都市基盤投資は、河口部の傾斜地に集中しており、マプトはアフリカの類似人口規模の都市であるカンバラやダルエスサラームに比較して高層建築や高層集合住宅が多く、一見、都市の高層化への投資が進んでいる認識を与えるが、現在の建造環境は植民都市ロレンソマルケスが残したものの以外のもでもない。1991年以後、不動産所有の自由化政策が始まっているものの1976年の不動産国有化以来、依然として殆どの土地は国有である。1993年以後、小規模な範囲で、外資向け不動産や郊外富裕層住宅地、また新しい小売り・サービス業関係施設で建設投資が見られるようになった。従って、都市景観のほとんどは独立前の景観と変化しておらず、新しい都市的機能の集積は限られている。(図6-1)

2. 都市交通と住宅

1998年末に発表された政府の住宅政策では「管理能力に従って居住地の段階的かつ持続可能な拡大を」促し、「都市の混雑緩和につながる都市開発地区の設置、都市開発地区の改造を促すようなあまり大規模でない住宅地開発の促進」を目標にあげている。また、都市部の土地利用については、「最低限のインフラと基本サービスを備えた新規住居地区の開発、そして都市周辺部の開発、再開発を目的とする対策導入のための諸条件を整備」し、「宅地開発地区の供給を促すようなメカニズムを導入する」としている。

モザンビーク政府はこの政策にもとづき、世帯所有の一戸建て住宅中心に供給し、都市空間を面的に拡大する住宅政策をとっている。そしてその住宅政策は住宅金融公社の発足という形で、端緒にいたばかりである。モザンビーク政府の選択は、土地と上下水、電気を供給するサイトアンドサービス方式でも住民参加型低コスト住宅供給型でもない。起債能力のある層を対象に限定する住宅金融政策である⁴。

政府住宅金融による低コスト住宅供給プロジェクトは、中国の建築会社の技術協力で、都心から10-20kmの地区2カ所(コンゴロテ、マホタス)で事業が進んでいる。セメントブロックと亜鉛鉄板屋根材による従来工法から、さらに建材コストを削減するために地元で採取できる建材を使用する工法を開発している(図6-2)。対象は中所得3日以上の層である。このような2、3の寝室と居間を持つ住宅はもちろん低所得インフォーマル・セクター向けではない。多数派をしめる貧困層は、都市の内部で間借りをするか、周辺部で「葦と木枝」による農村型住居を自ら構築し居住する。この都市を取り巻く不法居住地域は都市の農村化景観を醸成している⁵。(表6-1及び表6-2)

³ "O que ? Planeament Fisico," Agosto/Setembro 1999, pp.8-11.

⁴ *Politica de Habitacao, Versao* 16 December 1998.

⁵ 1997年センサスによると葦や小枝はセメントブロック(55.7%)について使用頻度の高い建材(24.6%)であった。

図6-2 マプトの住宅プロジェクト



マホタスの政府住宅金融プロジェクト



コンゴロテの住宅モデル



コンゴロテの実験住宅



維持管理が困難になりつつある COOP 住宅

出所：筆者撮影。

表6-2 マプト市における住居の部屋数と居住者数
(単位：%)

居住者数	1部屋	2部屋	3部屋	4部屋	5部屋以上
1-3人	57.5	21.5	10.6	7.7	8.1
4-6人	32.1	48.9	38.1	24.5	16.1
7人以上	10.4	29.6	51.3	67.7	75.9

出所：http://www.ine.gov.mz/Censo97

土地所有は1991年に自由化されたものの、自由な土地取引は非常に限られており、実質的に取引は許可ベースである。不法居住者数の増加や面の拡大、そのような地域に作り出される不法住居賃貸借などの不法不動産市場、都市空間の無秩序な拡大による生活環境悪化を制御しようとする背景がある。しかし、現在のような都市基盤投資が停滞してい

る状況で、人口の急速な集積化は止めようもなく、都市の生産性は劣化している。そのような環境では、貧困層は寄寓や依存によってしかサバイバルできない。そのような住民が大多数を占めるような都市において、都市機能維持費用の財政負担は不可能で、自己生産的な農村生活様式をとりこむことで生活を維持するしか方法がない。従って、「都市の農村化」と称されるような都市生活様式の変容は、都市貧困層の合理的選択の空間的反映と言える現象である。都市の農村化現象は先述のような農村型住居の増加や、道路沿いの空き地、公園空き地などで広がる都市農業、高層アパートでのたき火炊事や落花生やトモロコシ粉ひきなどの農作業、高層階からのゴミのポイ捨てなどに見られる。

近年、都心部での低所得層向けの集合住宅の供給は無いために、居住地は制限無く近郊、遠郊へ拡大し、遠距離通勤者が増加している。バス会社やミ

ニバスタクシー所有者は、運行距離コストに応じた料金体系を導入する意向はあっても、遠距離通勤者の運賃負担能力には限界があると予想しており、バス会社の運営コストに見合ったバス料金設定ができていない。そこで通勤バス会社は慢性的に政府補助金に依存する構造になっている。路線バスで網羅できない地域や、都市内部の交通手段は自家用車と登録制のミニバスタクシーが中心で、公共都市交通として、小規模な公営バス（大型バスとミニバス）会社がある。独立以前には小規模ながら軽量軌道（Light Railway Transit: LRT）が運営されていたが、経営基盤が脆弱で既に廃止されている⁷（図6-3）。

都市交通システムの経営基盤弱体化に対応するには、雇用者による通勤費用負担のシステムが制度化されるか、都市内部集合居住が進む必要がある。公営、民営に関係なく、都市近郊バス会社の維持管理コストに見合った料金設定と、それを負担することができる顧客層へのサービス向上、例えば時刻表管理や、バス待合所の整備、出勤時間帯バス専用レーンの設定要請等の経営努力が必要であるし、バス会社自体の経営多角化によっても収益性の改善は期待できよう。バス会社の民営化については、これまでに世銀がマプト他2都市において実施し、軌道輸送に関してはドイツ政府（GTZ）の協力でマプト市内軽量鉄道プロジェクトのフィジビリティ調査を実施中である。

3. 都市への開発集中と地域間格差の是正

現在進められているマプト、ベイラ、ナカラの3つの回廊開発計画は、独立以前から存在する国土断片型の空間構造を短期的には増長すると思われる。その一方で、投資誘致の拠点として内外にリージョナル・アイデンティティを強調するために役に立つと思われる⁸。

開発回廊の計画地域とそれ以外の地域の経済構

造がより明確に規定されることによって、地域間格差が拡大すると危惧する見方もある。しかし短期的に都市の生産性を回復し、集積による利便性が効果を発揮するまでは、生産装置は国土全体で分散誘致するよりも拠点性強化のための誘致が必要である。分散化政策は地方の雇用開発目的以外に、都市部の用地・用水などの逼迫や、地価高騰等の条件下で成立しようが、現在のモザンビークでは都市のブッシュ要因は深刻ではない。

モザンビークでは内戦などによって、各地方経済が賦存資源や地域の生産能力を十分に活用できないような状況にあった。その上、南アフリカ企業の急速な大陸進出にも巻き込まれている。確かに、急激な経済構造再編の波にのまれているのはモザンビークだけではない。現在の南部アフリカ地域における企業の投資活動は、反アパルトヘイト政策で共通したフロントライン諸国が整備を急いだ南アフリカ回避の輸送網、偏奇した交通網の整備や工業生産配置の状況を、より合理的な生産配置に揺り戻す経済的な地殻変動と読む必要がある。

マプト回廊で進展する企業立地や開発は、南アフリカ経済の4割を握るヨハネスブルク大都市圏の外港であったマプト港がモザンビーク独立前の地位を取り戻しつつある過程である。一方、開発の進展速度が遅いベイラ、ナカラ回廊はジンバブエ、マラウイの外港的役割以上のものは期待できないうえ、南アフリカ経由の輸送網が復活することによってよりスムーズな税関、検疫処理、港湾荷役作業を提供できる南アフリカの物流システムを利用するように再編されるのが自然の姿である。つまりモザンビーク北部の回廊はある面では歴史的使命を終えている。

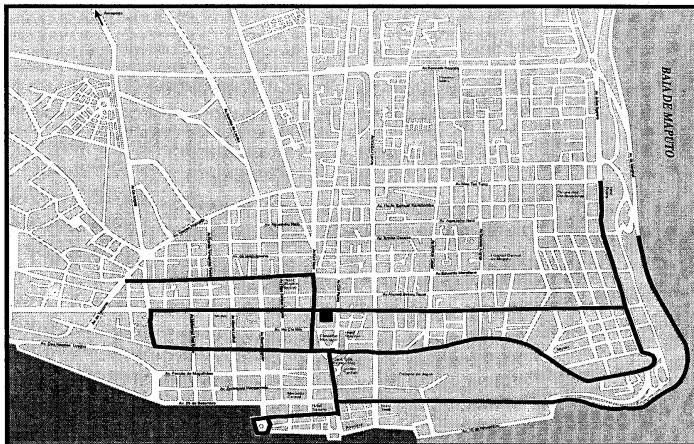
企業の立地動向と、流通システムは地域経済動向を把握する重要な因子であるが、モザンビークの場合、明らかに立地は南部に、流通システムの近代化も南部で進展している。長期的には南北交通・通信

⁶ 例外的に独立後にモザンビーク政府が供給した都心集合住宅がある。都心商業地に隣接する地区に独立前に旧ポルトガル系住民が開発を手がけたものを、独立後も開発を継続して完了させたものである。（図6-2参照。写真と設計図）これがCOOP地区で、今日では他の都市内部高層住宅同様に複数世帯の重複居住が一般的となっており、能力を超えた上下水需要や、エレベーターの管理も困難に陥っている。

⁷ 経営は1904-1936年の間、17kmの区間で営業された。Viciera, S. (1997)

⁸ 例えば、マプト回廊開発の象徴的なプロジェクトとして挙げられるアルミニウム精錬企業モザル社の立地とそれに関する投資は、6,000人の建設雇用と1,000人の工場雇用を生み、首都圏経済の観点からは雇用創出、社宅・住宅開発、消費市場への刺激等が見込まれる。このプロジェクト進行にともない短期的に不足が予想されている工業・家庭用水対策、関連川下産業の誘致・育成による雇用創出などが必要となる。

図6-3 廃止前のマプトの軽量軌道路線



出所：Vieira (1997)

網の整備によって国内物流形態も近代化すると思われるが、現段階で南北物流促進の必要性は極めて限られており、積極的に取り組む必要性は見込まれない。むしろ、南アフリカ製消費財の流通の進展が、物流機能の近代化を促進し、マプト圏以外への南アフリカ企業や物流の展開が南北その他の流通・通信を含むネットワークシステムを近代化する動きに注目し対応すべきである。後背地であるマラウイ経済、ジンバブエ経済の外港として都市経済を存立させているナカラ、ベイラという2つの回廊開発の拠点都市を現時点で故意に南北につなぐことの経済的意味は薄いが、ベイラ港はカホラバッサ・ダムによる電力供給と用水の便利による立地優位性を有している。これについてはポートセールスとBOTによる産業基盤整備、輸出志向のジンバブエ企業への強力なアピールが必要である。

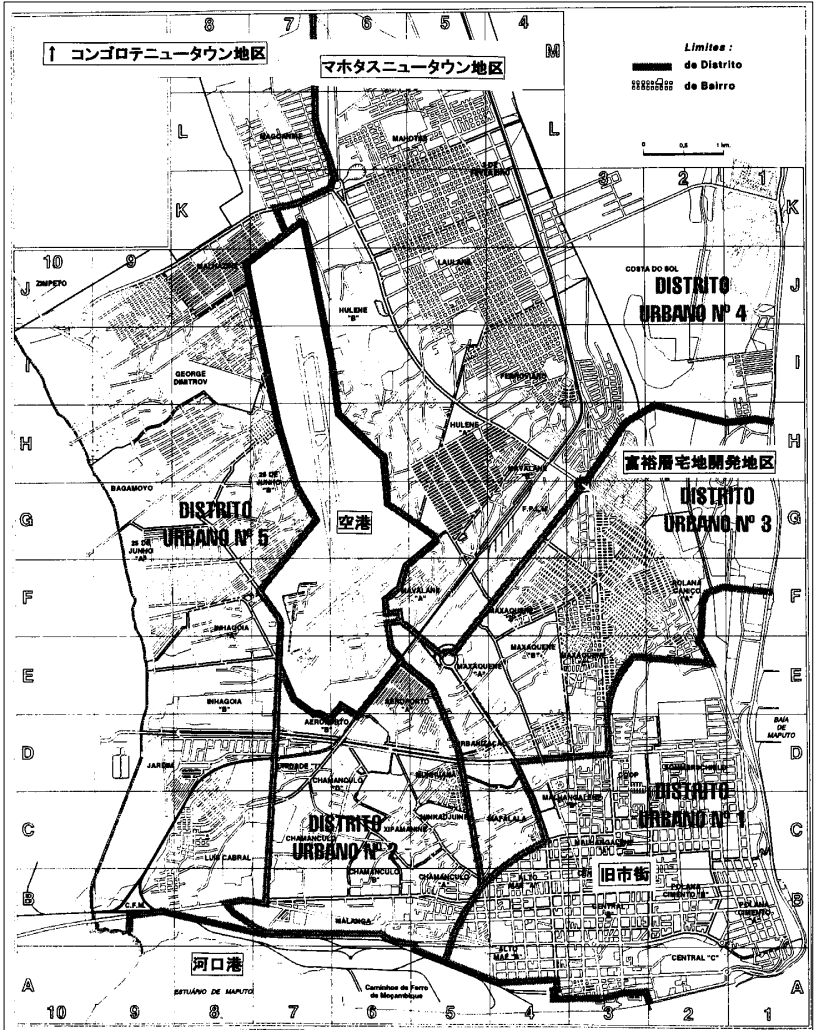
4. セクター協力

世銀評価管理局は、モザンビークにおける都市問題における課題として、都市住民の3分の1が直面する絶対的貧困状態や基礎的な社会基盤である水、衛生・保健、犯罪をあげている。そして取り組むべき対策として、第1に、雇用拡大と経済成長、都市生産性改善のために都市部門へのドナー資金の傾斜配分、第2に、全国的な都市政策の策定（土地・住宅市場を含む）と都市開発プロジェクトへの優先順位付け、第3に環境アセスメントと地方環境アクションプランの策定、そして第4に地方分権のもとに住民の立場から見たプロジェクトの選定と、都市貧困地区、都市周辺地区での適正技術開発方式の採択、住民参加型手法を提案している。また1991年に実施された世銀の都市部門評価では、地方政府の行政、法制、財政、政治的な自律性構築のための制度改革と都市開発の効果的管理の必要性が挙げられている⁹。

モザンビークの都市問題への取り組みは端緒に

⁹ World Bank Operation Evaluation Department (1998)

図6-4 マプトの都市計画



出所：Moç Ambiente, Agosto/Setembro 1999, p.18.

ついたばかりである。他のドナーの協力が少ないことからすると、日本のオリジナルな援助をアピールできる分野ではある。具体的には、都市内部の複数世帯集住によるユーティリティ改修へは早急な対応が必要である。違法・合法居住に関係なく、援助国およびモザンビーク住宅当局は現実の都市居住の一様式として都市内部での複数世帯による重複居住を認識する必要がある。廃棄物収集は民営化が進みつつあり、進展をしばらく静観する必要がある。都市交通についてはGTZのプロジェクトのフィジビリティ調査を待たずとも軽量軌道の敷設とその維持は財政的に不可能であろう。ミニバスと大型バスのネットワーク近代化の方が現実的で、また、低コスト住宅地域を結ぶ幹線道路の拡幅整備の方が急務である。拡幅後の時間帯指定バス(ミニバスを含む)専用レーンの導入などシステム改善の余地は多くある。住宅は現存の住宅金融会社のカバーできない低コスト住宅への取り組みが望まれる。衛生環境や将来の交通体系を予測した、都心から半径50 km 圏内の土地利用指定と区割り、従来違法居住と解されている自由建設の合法化など、制度造りへの取り組みは必要である。

参考文献

- Instituto Nacional de Estatística(1997) *Anuario Estatístico 1997 Mocambique*: Maputo.
- MoçAmbiente (1999) *Agosto/Septembro*.
- United Nations Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, Population Division ST/ESA/SER (1995) *Challenge of Urbanization: The World Large Cities*: New York.
- Vieira, S. (1997) *Os Electricos de Lourenco Marques*. ML Graphics: Lisboa.
- World Bank, Operation Evaluation Department (1998) *Rebuilding the Mozambique Economy: Country Assistance Review*: Washington, D.C.

第7章 保健医療

内田 康雄（神戸大学）

1. 保健セクターの援助実施体制

20年に及び内戦による荒廃の後、モザンビークの保健セクターは、様々の援助機関の支援によって改善の過程を歩んでいるものの、現在も近隣諸国と比較して著しく低い健康状態にあり、またヘルス・サービス供給体制の未整備も深刻である。援助資金総額は、年平均1億ドル相当の規模であり、経常予算部分も含めて総保健予算の90%ほどが援助資金で賄われているといった終戦時の特異な状態である。しかし、やっと訪れた平和を迎え、この国の人々の未来への士気は高いという感想をもつ人々は多いと思われる。

モザンビークの保健セクターの改善は、世界銀行のファイナンスによる「保健セクター回復プログラム（Health Sector Recovery Program: HSRP）1996-2000¹⁾」を基本的な枠組みとして、他の援助機関のプログラム、プロジェクトが連携する形で進んでいる。この点で、圧倒的な援助資金下にあるモザンビークの保健セクター援助実施形態は、特筆すべき要素を多くはらんでいる。すなわち、SWAp（Sector-wide Approach）²⁾とよばれる整合的なセクター資源のマネジメント体制を目指す試みが進んでいる希有な例といえる。

モザンビーク保健セクターのSWApの特徴として、まず、援助機関同士の連携、援助協調が進んでいることとその枠組みが整いつつあること、そして援助資金は、モザンビークの保健セクターの資本財部分のみならず、経常予算の大半をも賄っていることがあげられる。実際、援助協調が進み、財務管理のシステムも少なくとも形式的には整い始め、徐々

に行政システムも整然としたものになってきており、以下にあるように援助資源の整合的なマネジメント・機能が系統的に整備されようとしている。同時に、その枠組みの微調整が、定期的におこなわれており、容易ではないコンセンサスの維持のための努力がうかがわれる³⁾。

1-1 セクター政策と戦略

保健セクター政策と戦略は、「HSRP 1996-2000」の枠組みとして形成され、他の援助機関のプログラム、プロジェクトが連携する形で進んできている。その政策の基調は、健康における不平等の改善と貧困層への対応の強化のために、ヘルス・サービス供給の向上（サービスの質とヘルス・サービスへのアクセスの向上）、ヘルス・プログラムとサービスの運営管理体制の向上、ヘルス・サービス従事者の質と能力の向上、援助協調を進め、SWAp及び現行の“pooling arrangements”⁵⁾の立場に立った協議の推進、である。この方針の下、各戦略、具体的プログラムが準備されている。

1-2 Earmarked Budget Support⁶⁾

Earmarked Budget Supportとは、保健予算の目的使用（プライマリー・ヘルス・ケア：PHC関係）の取り決めを定めたものであるが、これはもともとスイス政府とUNICEFによる資金に基いたもので、州の保健局によって運営される。1997年までに、5百万ドル相当額が他の援助機関のプログラムにも目的使用されて、現在他のいくつかのドナーの参加によってこの予算は拡大している。当該予算の充当範囲は広く、ほとんどの経常予算項目、病院の管理項

¹⁾ World Bank (1995) .

²⁾ Ministry of Health (1996) , Ministry of Health, Technical Advisory Group (1998) , Ministry of Health (1999) .

³⁾ Ministry of Health (1999) .

⁴⁾ 2002年までの政策目標：

人口の80%までDPT接種されるようにする。

サービスの地理的不均衡を是正する。

90%のヘルス・ポスト/ヘルス・センターに必須薬品キットを備えるようにする。

訓練を受けたスタッフが駐在するヘルス・ポスト/ヘルス・センターが90%になるようにする。

⁵⁾ UNDP (1996) .

⁶⁾ *ibid.*, SDC (1999) .

目などとなっている。

この取り決めにあたっては、保健省のセクターの政策の遂行と予算配分についての合意に基づき、さらに州、ディストリクトへの分権化の政策に沿って、州の保健局によって運営されることが可能になった。保健予算の目的使用の取り決めは、援助資源の政策的な整合性のための第一歩となった。いわゆる“common pooling system”への基礎となったと思われる。このメカニズムは、資源配分を整合的なものにするため、業務手続きの標準化を行うにあたり、決定的な重要性をもつと考えられる。

1-3 Frequent Coordination Meetings(定期援助協議)と A Lead Donor Agency

Frequent Coordination Meetings(定期援助協議)は、1992年から、スイス政府のイニシアティブで開始され、次第に大きなものとなっていった。そのプロセスは、まず、関連情報を被援助国保健省と援助諸機関で共有しながら、できるだけ保健セクターの回復と発展への共同の努力を進める。さらに、そのために必要な保健省及び関連組織の institutional capacity building のための資金、資材と技術の支援を行っていく。

モザンビーク保健省にも Coordination Unit が設置され、援助協議の体制が整ったが、一般的にはこうした機能は、すぐに単なる儀式的なものに機能低下するといった見方が一般的であった。しかし、モザンビークの場合は、Earmarked Budget Support のような機能(その予算充当範囲はまだ限られている)が、既にできあがっており、実体のある定期援助協議の体制の発展が期待されている。

ここで興味深いのは、“A Lead Donor Agency”という取り決めである。援助協議、特にドナー間の協議をモザンビーク保健省がスイス政府(Swiss Development Cooperation: SDC)に依頼し、援助協議のリーダーシップは、モザンビークとスイス双方がもつという協議の運営を行っている。そのため SDC は、薬剤、技術援助などのコストセンターの運営の取り決めなど、多くの仕事を担っているようである。

1-4 Province-based Support Programs

(州別支援プログラム)⁷⁾

Province-based Support Programs(州別支援プログラム)とは、援助機関別(主に二国間援助機関)に地理的な区分けを行って支援することを指す。例えば、デンマークはテテ州、フィンランドはマニカ州などである。しかし、各援助機関は、あくまでも指導的な役割をもつもので、占有的な区分けではない。この取り決めでは、モザンビーク 12 州の中、内戦の被害が最も深刻な 5 州のみが対象となっている。これにより重点地域の PHC 支援が拡大している。一般的に、各州別の支援アプローチには、「援助のバルカン化⁸⁾」というやや誇張された批判がサブサハラの数々の国であるが、モザンビークでは州レベルでは機能的 coordination の点で積極的に評価する向きが強い。「援助のバルカン化」という批判には、やはり互いのプログラムの連携が取りにくいこれまでの事例の批判であると考えて差し支えないであろう。

1-5 Joint Procedures

1995 年から技術援助(特に研修プログラム)と薬剤の pooling arrangement と共同監査の共通の手続きの取り決めが行われている。定期援助協議の成果が上がりに、次第に情報システムの共有から会計、財務管理手続きの標準化、財務運営の透明化と統一性の向上、健全な財務管理体制の形成等を目指している。共同監査は、監査法人によって行われ、既に四年度に入っている。この Joint Procedures は、理想的には、参加援助機関の基金を(資金バスケットに)共同管理することを目指しているものの、資金バスケットに参加できない機関に対しては、部分的なバスケット方式(例えば研修プログラムと薬剤の pooling arrangement)や、あるいは共通の政策と基準に従って間接的に支援を受けられるような柔軟性を確保しようとしている。

マネージメント手続きの標準化という考えに基づき、技術支援と薬剤に関する pooling arrangements が部分的に導入されおり、プールされている薬剤のみに関してはかなりの程度でうまくいっていると

⁷⁾ Ministry of Health, Technical Advisory Group (1998)

⁸⁾ DIFD (1998)

言われている。これは、新しい統合的かつ透明度の高いシステムの例証となっている。このスキームに入れないドナーには、援助機関の持つ制度上の障害 (constraints) を取り除くように、保健省は求めていくとしている。

1 - 6 Integration of Vertical Programs

これまで MCH, EPI (Expanded Programme on Immunization: 予防接種拡大計画)、感染症コントロール、環境保健、精神衛生等の特別プログラムといわれる政策課題は、多くの援助機関野活動と重複することになり、実際互いの横の連携の薄いものとして行われてきており、その整合的な舵取りが懸念されてきた。そのため、特別プログラム毎に integrated programme と称して、連携の強化を図ろうとしている。このように、モザンビークの保健セクターの援助形態は、SWAp が実体的なものとして、その意欲的な方針を失うことなく徐々に進歩している好例といえる。

1 - 7 技術支援 Technical Assistance: TA)と

薬剤輸入、医療器材のプーリング

TA と薬剤輸入、医療器材の2種類の Pooling の取り決めが1995年に結ばれている。前者は、PATA (pooling arrangement for technical assistance) と呼ばれ、スイス、オランダ、ノルウェイが拠出し、UNDP がその運営管理を掌る⁹。1997年7月に評価が行われたが、その運営状態への評価は高い。PATA の運営による経常コストの供給は、様々なドナーとモザンビーク保健省との諸活動の相互の調和がとれるようになったことが本質的な成果とされる。その波及効果は大きく、プーリングの外にある TA との連携がとれるようになっていくとの指摘もある。PATA から奨学金のプーリング制度も検討されている。このように、援助協調による政策協議の土台がさらに説得的なものになったと言える。

後者の薬剤輸入、医療器材のプーリングは、PATA 程は進んでおらず、薬剤プーリングでの取り扱い量は、総供給量の3分の1程度である。薬剤、医療器材のための資金プーリングに関しては、各々の援助機関の関係資金が、依然各々の銀行口座に置かれ

ており、入札、監査、支払等の統合への計画が開始されたところである。

1 - 8 The Sector Coordination Committee (SCC)

SCC がこの援助協調システムの中心的フォーラムとなり、相互の情報交換、調整、対話の推進にあたっている。すなわち、SCC が SWAp の発展のための促進役となる。さらに SCC は、資金プーリングに参加していない援助機関の支援インプットの調整にも成果をあげている。

SCC の位置付け・役割は以下の通りである。

- SCC は、保健省の the Planning Technical Unit に事務局をもつ。
- “The National Health Policy and Strategic Plan, 2000-2005” が援助協調の基礎的枠組みを指し示している。
- 保健省は戦略計画を実行的にするべく、年計画・予算を作成する。年計画・予算は、SCC によって半年ごとに検討される。
- SCC は、薬剤等に関する調整・協調的な業務が進むように作業委員会を設置する。

保健セクターの SWAp は、モザンビークの他、マラウイ、ザンビア、ガーナ等の例が知られているが、恐らくモザンビークの場合が、枠組みのみで判断すれば最も系統だって形成されてきているように思われる。

SWAp の枠組みが整うまでは、すなわち1994年頃までは、ドナーの資金は様々な経路で保健セクターに流入していた。援助資金は、不透明で無計画な、かつ混乱した形で被援助国政府の資金と混じりあっていた。援助資金を跡づけ、それらを合同的政策目標と関連することの必要性、そして技術援助、薬剤の領域で、援助資金をプールしておくことの重要性は、SWAp の形成の議論以前から保健省では認識されていた。従って、SWAp の枠組み形成との関係での予算のプーリングへの提案は、保健省では当然の理的展開として受け取られている。

⁹ UNDP (1996)

2. 保健セクター政策とその成果

保健セクター政策と戦略は、上述したとおり、「HSRP 1996-2000」の枠組みとして形成され、他の援助機関のプログラム、プロジェクトが連携する形で進んできている。その基本目標は同時に、HSRPの事業目的でもある。この政策と戦略は、明確に「プロジェクトからプログラムへ¹⁰」という副題をもつ政策ペーパーとなっている。

保健省関係者は、サブサハラ諸国を始め、様々な低所得開発途上国の保健セクターが、過度のプロジェクト化 (projectisation of the health sector) に陥ったことによる様々な問題点をよく理解しているようである。すなわち、行き過ぎたプロジェクト化は、包括的で統一のある保健セクター政策の構築への熱意を削いでしまい、プロジェクト毎に持ち込まれる多種多様な運営規則が、保健省及び関係組織内でのマネージメントの分断化を構造的なものにしてしまい、institutional capacity は弱まれど強化されることはなく、保健セクターの資源配分の是正が進まず、政策分析がセクター全体的な視点で進まず、いつも個別の問題毎の対応に終わってしまう。このような保健資源の運営体制の断片化 (fragmentation) が、長期的で整合性のとれた保健セクターのシステムとキャパシティの発展強化を妨げてしまった、ことなどである。

モザンビークは援助協調のメカニズムを強化し、SWApの枠組みをより実効性のあるものにしていく。特に、保健省はこれまでその連携が遅れていたIntegration of Vertical Programsを以下のようにさらに促進しようとしている。

第一に、互いの横の連携が取れないままできているMCH、EPI、学校保健等のプログラムを、州別支援プログラム内で、横の連携を計る。

第二に、様々の疾病コントロール・プログラムで導入された薬剤と医療機器における供給システム、“ロジスティック・チェーン”の標準化を目指す。

第三に、多くのプログラムでバラバラに導入されたPHCの治療サービス、すなわち現職教育 (in-service training)、訓練教材、治療法を統一的なものにする。

モザンビーク保健省は、Sector-Wide Approach とは、そもそも“finance a vision”であり、中長期的視野に立ち、忍耐強く、保健資源の効率的な協調のシステムを作り上げようとしている。保健省は、省のマネージメント手続きを、より簡素で合理的なものにしていく課題に取り組んでいる。

まず、計画財務省 (Ministry of Planning and Finance) との連携が十分な取れるよう目指している。合同の監査システムが導入され、これが予算管理システムにどのように作用していくかが注目される。さらに、予算管理システムに関する提案 (Proposal on management and accounting of budgetary support) が作成されており、援助協調に提出される予定である。

分権化においては、行政上の決定に留まらず、実際的に進化していけるようなマネージメントの環境づくりが求められている。現在、技術援助、情報システムの導入などが地方レベルで始まっている。さらに、中央政府と州政府、ディストリクトの詳細な保健セクター開発計画の作成が急がれている。

技術支援と薬剤に関する pooling arrangements 導入に関しては、上記のように依然部分的ではあるが、それなりにうまくいっており、このメカニズムが透明度の高いシステムとして発展するように保健省内で調整が進んでいる。

3. プロジェクト型アプローチの限界と援助協調

サブサハラ諸国を始め、様々な低所得開発途上国及び最貧国では、自律発展性のある自国の保健システムの形成にはプロジェクト型支援はあまり貢献することはなかったという評価が次第に広く認められるようになってきている。援助による働きかけ (intervention) が、一般的に保健セクターのプロジェクト化 (projectisation) に落ち込んだことによる問題は以下のように要約できる。

- 行き過ぎたプロジェクト化は、包括的で統一のある保健セクター政策の構築への熱意を削いでしまった。

¹⁰ Ministry of Health (1996) .

- ・プロジェクト毎に持ち込まれる多種多様な支払、調達、会計年度等の運営規則が、保健省及び関係組織内でのマネージメントの分断化・弱体化の引き金になってしまい、institutional capacity は弱まれ強化されることはなく、保健セクターの資源配分は是正が進まず、政策分析がセクター全体的な視野で進まず、いつも個別の問題毎の対応に終わってしまった。
- ・このような保健資源の運営体制の断片化が、長期的な整合性の保たれた発展のために基本となる保健セクターのシステムとキャパシティの発展強化を妨げてしまった。

さらに被援助国の一貫した政策 (sector policy) とその適用という点で弱体であったことも、バラバラのプロジェクトが保健セクターを容易に席卷してしまうことを許してしまった原因でもある。また、援助機関がそれぞれの働きかけ (intervention) の優先度を固辞することも問題軽減に対する障害となってきた。開発援助は、マーケットにある売り手と買い手のように原理的には対等になりえるような交渉関係が、働きにくい特異な関係である。最貧国の買い手 (援助受容側) は、売り手 (援助機関) に対して交渉力 (bargaining power) をほとんど持ちえないことが現実である。

これまでプロジェクト型の援助が、保健セクターにおいても中心的な援助形態であった。しかし、こうした援助の受け手である低所得開発途上国では、すでに述べたように政府予算 (特に経常部分) が往々にして逼迫状態にあり、かつ様々なプロジェクト型援助が援助調整なしに供給されてきた結果、それぞれの案件の維持管理費用も不足がちなため、当初考えられた開発効果もをあげることもなく、プロジェクトが内包する施設や機材が早々と劣化していくということが珍しくはなかったのである。

4. SWAp の基本的な枠組み

4-1 SWAp のコンセプト

SWAp は、まず前提として健全なマクロ経済の運営と包括的な財政支出の枠組みを必要とする。そして、被援助国、ドナー、NGO 等の主要プレーヤー

が目標 (goals) を共有できる体制づくりに取り組む。SWAp は、開発業務の中期的な協力プログラムであり、セクターの政策・戦略、動員可能な資源と財政支出計画、被援助国とドナーのマネージメント体制の確立等の諸要素を組み込むことで共通のマネージメントの取り決め、制度改革と強化 (capacity building) を促進していく。

一連の流れは以下の通りである。

セクターの政策・戦略、動員可能な資源と財政支出計画をドナーは尊重することで、従来のようなドナー主導のプロジェクト形成をより客観的・整合性のあるものにしていく。

サブサハラの多くの国でセクターの政策・戦略と財政支出の優先度に関して確定する。セクターの目標設定にあたっては、目標の達成に必要な具体的なシステムの構成要素を明確化し、現実化していく。これまでのように、「それらが援助資金投入にあつての前提条件として存在するものとする」という漠然とした態度をとることをやめる。

セクターの政策・戦略が形成され、それに対するマネージメント機能が高まれば、より多くのドナーが援助案件予算の支出・支払い (disbursement) を被援助国政府のシステムを通じて行うことが多くなっていく。

ドナーからの開発資源が被援助国の財務マネージメント、モニタリング・システム、調達手続きなどのシステムを通じて運用されるようにすることで。そうすることで、保健制度のサブシステムが相互に連携するような環境づくりが肝要とされる。ドナーと被援助国がセクターでの動員可能な資源と財政支出計画とセクターでの成果に共同の責任をもつことが、SWAp の中心的な目的ともいえる。

SWAp は、その特性から漸進的な過程を歩むものである。徐々に、被援助国、ドナー双方がこの協調の枠組みへ自信と貢献をさらに高めていくことと忍耐強さが期待される。個々のドナーのもつそれぞれの援助業務の手続きの柔軟性の程度と被援助国の能力を漸進的に進むことがなりよりも重要

である¹¹。

4-2 共通のマネージメントの取り決め

個別のプロジェクトから SWAp に移行するにあたり、その目的は単にドナーの援助手続きを調和させるだけでなく、ドナーに被援助国政府の種々のシステム（財務マネージメント、モニタリング・システム、調達手続き）などを利用する体制づくりにある。ドナーと被援助国がセクターでの成果に共同の責任を持つことが、SWAp の中心的なコンセプトである。つまり、特定のプロジェクトの目的達成を個々の援助機関によるインプットに帰するという考え方を改め、セクターにおける共同の一致した目的達成という観点で個々のインプットの成果を相互連関の中で捉える、財務のアカウンタビリティを確かなものにするため、被援助国政府のマネージメント・システムを強化し、資金の利用と業績（performance）の尺度が関連するようにする、ということが目的とされている。

4-3 制度強化（institutional capacity building）と SWAp

被援助国政府のオーナーシップを高めることも SWAp の必須課題である。セクターに対する被援助国のコントロールを高めるべきであるが、そのためのインセンティブは不明確であることがしばしばである。SWAp は、不可避に援助機関による監督、吟味等を必要とさせてしまう受け手国の制度能力の弱さが、SWAp の推進の大きな障害となっている。そのため、被援助国政府は当初からプログラムの以下のような主要要素に、積極的に取り組んでいく必要がある。

戦略形成、政策、予算の分析に基づく政府のセクターの発展のための能力の向上
 国家政策に沿ったヘルス・サービスの運営管理のための政府部門と民間部門のシステム、インセンティブ構造等の形成
 ドナーと被援助国政府との共通のマネージメントの取り決めの確立

5. わが国の二国間援助と SWAp への対応

日本政府の SWAp への対応への見解は、「援助協調やセクター・プログラムにおいて、目的を共有しつつも、その実現のための手段については、受け入れ国の開発政策や他のドナーとの援助活動との整合性が保たれる限りにおいては、必ずしも他のドナーと同様の手段、援助形態に依存する必要はなく、わが国の個性や比較優位を適宜生かした対応をすることを基本すべし」ということになろう¹²。

SWAp の中心的要素を、セクター政策の共有、コモン・バスケット、に二分すると、少なくとも前者の政策形成に対して日本は積極的な知的貢献をすべきであろう。そうすることで、「日本の顔」が見えてくるはずである。ただし、政策の詳細をつめていく過程で、わが国の援助行政の枠組みとの矛盾点、対立点も出てくることにもなると予想されるが、それも中期的な援助課題と理解し、こうしたことを近視眼的に捉えることは避けなければならない。なぜなら、SWAp の目指すところは、単に大枠の政策上の協調や援助資金プーリングという形態のみではないからである。セクター開発の政策上の協調は、抽象度の高いレベルにとどまるのではなく、よりミクロの戦略上の調整をも含み、セクターの様々なサブシステムの機能をも整合的に働くように当該省庁のマネージメント体制を整え、そうした行政の枠組みが効率的に機能できるよう援助資源も包括的に管理できる体制を中長期的な視野で整えていくということである。

従って、受け入れ国の開発政策や他のドナーとの援助活動とは、抽象度の高いレベルでは整合性が保たれるとしても、ミクロの戦略上の調整の面で「他のドナーと同様の手段、援助形態に依存する必要はなく」とは簡単に言い切れない、すなわち、わが国の援助の諸規制と矛盾・対立する局面も予想される。それゆえ、政策上の協調の次元を、より具体的なサブシステムの機能を含めたところまで今後は詰めていくことが求められるようになるであろう。確かに、JICA の場合、ファイナンス機関ではなく、コモン・バスケットへの参加は困難と考えるべきで

¹¹ Ministry of Health (1999)。

¹² 本報告書第3部参照。

あろうが、“in kind”で、あるいは技術協力で援助資 献できる余地は十分にあると考えてよいであろう。源を供給できる機関として、こうした面で大いに貢

表7-1 SWApの構成要素

セクターに関する包括的な政策と戦略が被援助国政府と援助諸機関で共有されること

セクターの必要資源の計画（多年度の歳出の枠組みがあること）

被援助国のシステムに合う、共通のマネージメントの枠組みの設定

共通の基準に基づく審査、モニタリング、評価の体制にたち、さらにはSAWPの仕組みの中に、様々な資金供与の仕組み（sector budget support, sector investment program, pooling arrangement）や特定の調達条件の付いた援助までもが、有効に組み入れられ、効率的な資源配分を図られること

表7-2 SWApを推進させるための制度的環境の整備

マクロ経済の安定

政府予算会計システムの透明化及び関連の活動との結びつきの明確化を図り、援助資金の pooling arrangement の基本条件を整えること

保健部門の全体的な政策のみならず、各サブセクターについても包括的なプログラムと戦略の形成

公的部門のマネージメントの分権化と、プログラムと戦略が州等の各地方ベースの支援体制を強化

援助機関間の援助コーディネーションの体制が、被援助国内で作られていること

援助機関間の諸資金に対して合同の審査と評価、監査の体制が整うこと

包括的かつ正確な情報管理できる体制が準備されること

実施レベルでみると必要な取り組み：

- 被援助国の保健省と援助諸機関との定期協議（四半期ごとに開催）
- 援助資金の一定部分を地方レベルの活動の経常費用（リカレント・コスト）としてプールする
- 技術支援、薬剤等の消耗品輸入もバスケット・ファンドの枠組み内で行う
- 縦の系列のプログラムをサブセクターの各プログラムに再編成する
- 予算計画・管理、会計、監査の諸能力の強化
- 統合された審査、モニタリング、評価の推進

Annex I. 1999年度経済社会計画・保健医療政策（矢澤タスク仮訳）³

1. 政策目標

保健医療分野においては、保健医療インフラと、不利な条件下にある地域の保健医療サービスへのアクセスを拡大することを第一の目標に、様々な方策が引き続きとられることになる。同時に、提供される保健医療サービスの質の向上にも同様に取り組み、保健医療の人材を育成していくとともに、計画・運営システムの改善、薬剤、医療手術器具、診断・治療器具の適切な供給を目指す。

保健医療分野の目標は以下の通りである。

国民に対して質の良い保健医療を効果的かつ公平に提供することを保証するため、保健医療プログラム及びサービスの管理、運営、計画立案を向上する。

地域間格差を縮めるため、大きなリスクにさらされている集団や農村部を優先しつつ、プライマリー・ヘルス・ケアを普及し、アクセスを拡大する。

保健医療の質の基準を定め、実施と管理の方法を確立する。

国民に提供されるサービスの質を向上すべく、保健医療専門家の育成、能力向上のための取り組みを継続する。

とりわけ農村部において、保健医療分野で働く人々の労働・生活条件を改善する。

2. 保健医療サービスの提供

現在、保健医療サービス提供に関しては、国家保健医療サービス（Serviço Nacional de Saúde: SNS）が拡大し、また偏りがなくなっている。活動レベルのみならず、カバー度に関しても状況は良い方向に向かっている。

1999年度、SNSの活動は前年比で6.9%拡大することが見込まれる（表7-3）。

表7-3 保健セクターにおける活動の推移

活動/指標	実績 1997	見込 1998	計画 1999	98/97 (%)	99/98 (%)
診察件数(千件)	51,109	56,543	59,936	10.6	6
人口一人あたりの診察件数	2.78	3.34	3.46	20.1	3.6
外来診察(千件)	9,171	9,936	10,867	8.3	9.4
人口一人あたりの外来診察件数	0.5	0.59	0.63	18	6.8

出所：MISAU/DNPC.

さらに、保健医療サービス提供においては、次のような諸策の実施が予定されている。

保健医療の専門家及び民間組織の登録と認可を継続して行う。

非営利セクター、及び保健医療サービスへの人々のアクセス拡大のため不利な条件下にある区域で活動を行う民間セクターに対する支援を行う。

提供されるサービスの質を保証するため、民間の保健医療機関に対する定期的な審査を実施する。

放射線サービスのネットワークと血液バンクの新たなネットワークを第2レベルのすべての保健医療機関でカバーするよう拡大する。

3. 母子及び青年保健

「母子及び青年保健の国家総合プログラム（Programa Nacional Integrado de Saúde da mãe, da criança e do adolescente）」においては、健康な生活に必要な日々の行いの実践を奨励しつつ、母子及び若年層の罹病・死亡率、学齢期の子供や青年のあいだの罹病率を低下させることを第一に様々な方策がとられることになる。

(1) 母子保健及び家族計画

「母子保健及び家族計画プログラム（Programa de Saúde Materno-Infantil e Planeamento Familiar）」に関しては、女性、子供、学童、青年に対して質の高い

¹³ Republic de Moçambique (1998)

予防・治療の総合サービスを実施するとともに、コミュニティが保健増進に関わるよう働きかける。母親部門においては以下の諸策が予定されている。

病院における妊産婦の総死亡率、死産数、早産、窒息、低体温による新生児死亡数を減少させるべく、プログラムのカバー率を高める。

伝統的な助産婦の能力向上、訓練や危険なケースの保健医療機関への通知等を通じて、農村地域における妊産婦の罹病・死亡率を低下させる。

リプロダクティブ・ヘルスの基礎的ケアや、妊娠・出産のリスク、兆候、障害の症状、そして家族計画に関する教育、情報、カウンセリングなどの活動に多数の女性を参加させる。

表7-4 SMI/PFプログラムのカバー率の推移(1997-99年)

(単位:%)

指標	1997年実績	1998年見込	1999年計画
母親部門			
出産前の診察	72	74	85
病院出産	31	36	36
出産後の診察	32	51	51
家族計画(新規利用者)	6	7	7
小児部門			
小児初期診察(0-11カ月)	101	95	95
小児初期診察(0-4歳)	40	44	45

出所: MISAU/DNPC.

(2) 小児部門

小児部門では、新生児の破傷風、小児麻痺の根絶、はしかの発症と病院内死亡率の著しい低減、ターゲット・グループの診察のカバー水準の維持などが期待される。

「予防接種拡大プログラム(Programa Alargado de Vacinações)」においては、0-23ヶ月の幼児、低学年の児童、妊孕年齢(15-49歳)にある女性に対する予防接種を通じて予防可能な疾病の発症、蔓延を軽減するための集中的な取り組みを行う。一方で新生児破傷風、小児マヒの根絶、B型肝炎予防接種の導入などを検討している。

表7-5 PAVカバー率の推移(1997-99年)

(単位:%)

	1997年実績	1998年見込	1999年計画
BCG	84	87	92
はしか	70	82	82
三種混合ワクチン/ポリオ(第3回投与)	63	70	70
破傷風・第2回投与(妊産婦)	35	48	48
破傷風・第2回投与(妊孕年齢の女性)	5	22	10

出所: MISAU/DNPC.

(3) 学校保健及び青年保健

学校保健及び青年保健の領域においては、以下のような方向性に基づいて取り組みが行われる。

学齢期における破傷風予防ワクチン(VAT)の第1回投与と第2回投与の間の中断率を20%以下に抑える。

学齢期の子供や青年の間における、一般的な口内病の流行のレベルを低下させる。

性行為感染症(STD)・エイズ(AIDS)の予防、妊娠、保健医療の一般的ケアに関する知識を、プログラムに包摂されている学校の13歳以上の生徒の50%以上が獲得できるよう諸策を講ずる。

(4) 栄養プログラム

国民の栄養状態、とりわけ最も脆弱なグループである妊産婦と5歳未満児の栄養状態の改善に貢献すべく、微量栄養素不足の予防と対処を引き続き行う。1999年度には次の諸策が実施されることになる。

深刻な状態にある人々を特に対象とする栄養面での対処を実施するための基準を設定する。微量栄養素(ヨード、ビタミンA、鉄分)の栄養不足、国内におけるその他の栄養にまつわる疾病に関する研究を実施し、それらの撲滅のための戦略を確立する。

国内における食物、栄養の脆弱性のマッピングのための諸活動を継続して行う。

地方レベルにおける食物、栄養の地区別の様相をまとめる作業を引き続き行う。

4. 流行病・風土病対策

流行病警戒システムに関しては、伝染病についての情報の収集とその分析の促進、また流行病週報(BES)を通じたあらゆるレベルへの通知の義務付けといった取り組みを継続して行う。

「主要風土病撲滅プログラム(Programa de Combate às Grandes Endemias)」においては、プログラムによるカバー度に関する指標と、国民の健康を危険にさらす疾病、とりわけマラリア、下痢、性感染症・エイズ(STD/AIDS)、結核、ハンセン病の診断に関する指標の改善を目的とした諸策が実施される予定である。

5. 保健医療セクターのマネージメントとファイナンス

保健医療セクターの管理、ファイナンスにおいては、一方で弱者や極貧状態にある人々に対しても保健医療へのアクセスが確保されるよう保護をしつつ、他方で診察や入院の料金の更新を通じて保健医療面の収入を増加させるべく、コスト回収計画

実施のため目下なされている様々な取り組みを継続する。

さらに、コミュニティに基盤を置いた保健医療のファイナンスの計画の実施、そして社会保障システムの受益者に対する保健医療へのファイナンスの導入を目指した予備的研究を引き続き行う。

6. 保健医療ネットワークとインフラ

保健医療ネットワーク及びそのためのインフラの拡大においては、第1レベルのインフラの建設、再建、再生プログラムを継続して行う。プログラムには他種インフラからの転換も含まれ、この場合、第2レベルとされる。工事の大部分は1998年度中に完了することが見込まれ、これによって1999年度には240の新たな保健医療機関が業務を開始することが予測され、ベッド、ヘルス・ポストの増加により入院のキャパシティや活動量の増大に大きなインパクトを与えることになる。

表7-6 保健医療施設の建設・リハビリ計画(1999年)

カテゴリー	既存施設数		施行			
	1997年 実績	1998年 見込	施行予定		着工予定	
			新規建設	リハビリ数	新規建設	リハビリ数
第1次(ヘルス・ポスト及びヘルス・センター)	950	1,047	242	-	29	73
第2次(地方病院・一般病院)	27	27	-	-	-	4
第3次(州病院)	7	7	-	-	-	3
第4次(中央病院・専門病院)	3	3	-	-	-	2
労働者診療所	376	600	112	125	-	-

出所：MISAU/UNPC.

7. 人的資源の開発及び管理

保健医療における基本的目標の一つは、国民に対する保健医療扶助の質を高めることである。こうした文脈において、「人的資源開発計画(Plano de Desenvolvimento dos Recursos Humanos:PDRH)」に即して、人材育成活動の実施が見込まれる(表7-7)。

表7-7 人材育成計画(1999年)

教育レベル		1998年 見込	1999年 計画
中等	入学者数	233	225
	卒業者数	120	84
基礎	入学者数	290	350
	卒業者数	303	202
初歩	入学者数	95	---
	卒業者数	67	23

出所：MISAU/DNPC.

8. 学校保健支援 - 未来を担う世代への投資 -

- 健康管理について国民1人1人のエンパワメントを支援
- 健康教育と持続的行動変容への支援を通じた長期的効果発現
- 非就学児童への配慮、過去の経験からの教訓

モザンビーク保健医療セクターを取り巻く「危機の構図」は深刻なものであり、残念ながら保健医療改革の進展によってもその短期的な解消は期待できない。モザンビーク国民の持続的な健康水準改善のためには、より長期的視点に立った協力も必要であると考えられる。現在、教育省主導により「初等教育サブセクター投資計画」の一環として全国展開が検討されているプログラムの一つに、小学校をベースとした「学校保健プログラム」がある。モザンビークにおける比較的高い初等教育就学率に鑑み、学校を媒体とした保健活動を行うことは、多くの国民に届く有効な戦略であると考えられる。

途上国における学校保健プログラムについては、援助等を通じて無償または安価に提供されるワク

チンや薬品を利用し、予防接種の集団ブースター接種や抗寄生虫薬のカクテル投与を行う等、医薬品の集団投与的な側面が一方で存在する。しかしながら医薬品の集団投与は一過性のものであり、健康教育およびそれを通じた持続的行動変容促進の側面、すなわち「生きるための知恵を与え、身につけさせるための教育(Life Skills Education)」をより重視する必要がある。具体的には、健康教育を受けた小学生自身によってその知識が幼い兄弟のケア等に活用されること、小学生から家族の他のメンバーに教育メッセージが普及されること、さらにはやがて親となる将来にわたって健康増進的な行動様式の持続的な定着を図ること等までを明確に目標として含んだプログラムの実施が望まれる。ルサカ市プライマリヘルスケアプロジェクトにおいて着手されたパイロット小学校における学校保健プログラムの、今後の展開が期待されることである。

学校保健に焦点を当てる際にも、いくつかの点に留意が必要がある。まず一番目は、直接の対象となる人口が、年齢的に最も健康リスクの低い人口である点である。その意味からも、医薬品集団投与を中心としたアプローチは、限定的な効果しか期待できない。同プログラムに対する投入を正当化するためには、学齢期児童の健康改善以上の裨益効果・波及効果を目的として明示的に含むことが不可欠である。二番目は、非就学児童に対するサポートについても、十分に考慮される必要がある点である。健康ニーズについて言えば、学校に通うことのできない子供達の方がより大きいことは言うまでもない。多くの場合教育以外の社会サービスに対するアクセスをも否定されているそれら子供達に対し、いかに効果的に健康教育メッセージや保健サービスを届けるかは、大きな問題である。三番目は、長期的効果発現を担う協力案件が、短期的な成果重視の風潮にあって敬遠されがちな点である。アフリカ地域には、ガーナの野口記念医学研究所(Noguchi Memorial Institute for Medical Research: NMIMR)やケニアの中央医学研究所(Kenya Medical Research Institute: KEMRI)のように、20年以上にわたるわが国からの継続的支援を通じてキャパシティビルディングを達成してきた研究所が存在するが、学校保健プログラムのようなシステムづくり・制度づくりを担っ

た活動についても、息の長い取り組みを覚悟する必要があるであろう。

以上は、どちらかと言うと学校保健プログラムに関する一般的な留意点であるが、四番目は、モザンビークに固有の留意点である。すなわち、モザンビークにおいてはかつて1970年代に学校保健プログラムが大々的に実施されていた時期があるという事実である。当時の活動にも、ワクチンのブースター接種や、主要な疾患に対する集団検診・治療、知識・態度・行動の改善を狙った健康教育、学校環境衛生の改善等が含まれており、地域によって濃淡の差はあったが、1976年以降は全ての都市部小学校と一部の農村部小学校をカバーするまでに拡大されていた¹⁴。しかしながら、その効果についての評価は芳しいものとは言えず、その後の財政状況の悪化等に伴って活動が低迷し、現在に至った経緯がある。モザンビークの学校保健プログラムについては、当時の経験を掘り起こし、財政面での問題以外に活動の成果および持続性発現を妨げた要因等について分析を試みることも必要であると思われる。

いずれにしても、モザンビークの保健医療セクターの深刻な状況に鑑み、国民1人1人を、自らの基本的な健康管理が行えるまでにエンパワーするようなアプローチ(すなわちそれは、プライマリーヘルスケアの基本精神でもある)は、必要不可欠なものであると考えられる。学校保健プログラムは、そのようなアプローチにとって最も有望な機会を提供するものの一つである。

参考文献

Cassels, A. (n.d.) *A Guide to Sector-wide Approaches for Health Development*. WHO.
 DIFD (1998) *Managing External Resources in the Health Sector*.
 Phillip, B. (1998) *Key Frameworks for Aid Coordination in Africa: Consensus Building, Operationalization and Implementation*. JICA USA Office.
 Harrold, P. et al. (1995) *The Broad Sector Approach to Investment Lending: Sector Investment Programs*. World Bank.

Henry, K., (1999) *Affordable Drug Offers Hope for Preventing Mother-to-Child Transmission of HIV*, in *IMPACT ON HIV*, Vol.1 No.2, pp.15-17.
 Gove, S., (1997) *Integrated management of childhood illness by outpatient health workers: technical basis and overview*, in *Bulletin of the World Health Organization*, 75 (Supplement 1), pp.7-24.
 Gupta, H.S. et al. (1999) *Infant Mortality in the Indian Slums: Case Studies of Calcutta Metropolis and Raipur City*, in *International Journal of Population Geography*, 5, pp.353-366.
 IDA & IMF (1998) *Final Document on the Initiative for Heavy Indebted Poor Countries (HIPC)*.
 Ministry of Health et al., (1984) *Report of a Joint Evaluation of Primary Health Care in the Republic of Zambia, Lusaka*.
 Ministry of Health, Steering Committee (1990) *Pooling Agreement for TA in the Health Sector*.
 Ministry of Health (1991a) *Health Manpower Development Plan 1992-2002*.
 Ministry of Health (1991b) *Maintenance Global Action Plan (GAP) 1999-2000*.
 Ministry of Health (1996) *Health Sector Recovery Program: From Projects to Program*.
 Ministry of Health (1998) *Health Sector Profile*.
 Ministry of Health (1999) *Kaya Kwanga 2: Towards A Sector-Wide Approach*.
 Ministry of Health, Steering Committee (1999) *PATA: In-depth Review*.
 Ministry of Health, Technical Advisory Group (1998) *Towards a Sector-Wide Approach to Programming in the Health Sector*.
 Miyoshi, K. and Phillip, B. (1998a) *Aid Coordination Matters: Working with others for Africa's Development*. JICA USA Office.
 Miyoshi, K., and Phillip, B. (1998b) *The Role of Ideas in Development Assistance: A Preliminary Look at the Sector Program Approach*. JICA USA Office.
 OECD (1992) *DAC Principles for Effective Aid*.
 República de Moçambique (1998) *Plano Económico e Social para 1999*. Maputo.
 SDC (1999) *Annual Programme*.
 UNDP (1995a) *Pooling Arrangement for Technical Assistance in the Health Sector*.

¹⁴ Ministry of Health et al. (1984) pp.36-37.

- UNDP (1995b) *Trust Fund Agreement between UNDP and SDC.*
- UNDP (1996) *Mechanisms for Managing Technical Assistance in the Health Sector: Pooling Arrangement for Technical Assistance (PATA) .*
- UNICEF (1994) *The Situation of Children and Women in Mozambique.*
- WHO, (1994) *Mother-Baby Package: Implementing safe motherhood in countries, Geneva.*
- WHO, ECON Centre (1997) *Donor Coordination in Mozambique, Background Report.*
- Woods, R.I. *et al.*, (1988) The Causes of Rapid Infant Mortality Decline in England and Wales, 1861-1921 Part I, in *Population Studies*, 42, pp.343-366.
- World Bank (1992) *Mozambique: Country Assistance Review.*
- World Bank (1995) *Republic of Mozambique, Health Sector Recovery Program.*
- World Bank (1999) *Mozambique: Policy Framework Paper 1999-2002.*

第8章 教育・人的資源開発

澤村 信英（広島大学）

1. 教育概観

モザンビーク共和国憲法は、教育は全ての国民の基本的権利であり義務であるとしている。しかしながら、内戦が終結する1992年までは、教育の機会を提供することが困難な状況であり、この時点で学校として機能していたものは40%程度であった¹。1995年に発表された五カ年計画では、教育の普及は優先事項として挙げられており、「生活条件の改善及び労働者の技術・科学的レベルを向上するための中心的手段」であると定義されている²。ここで述べられている基本政策は、計画自体の年限は5年であるが10-15年の長期的視野に基づいて次のような全体目標が設定されている³。

全国民に科学的知識へのアクセスを提供し、自らの能力を開発させるために非識字を撲滅する。

段階的に義務教育制度を導入し、国の発展に従って全国民に基礎教育を保証する。

すべてのモザンビーク人に職業上の訓練へのアクセスを保証する。

国民に確かな科学的・技術的・文化的・肉体的訓練及び高位の道徳・公民・愛国教育を提供する。

子供や成人を教育することができる学識の深い科学的・教育学的素養を備えた誠実な教育者及び専門家たり得よう教師を養成する。

増加する生産と科学研究に貢献できるだけの十分な資格を持った科学者と専門家を養成する。

子供・青年・成人の美的意識と芸術的理解力を伸ばし、芸術を愛し美を鑑賞できるような人物に教育する。

平和・忍耐・民主主義の精神のもと子供を教育する。

疾病、特にエイズ及びその他の性感染症を予防し、それと闘うために子供及び青年を教育する。

モザンビークの教育制度は、7年間の初等教育、5年間の中等教育、及び通常5年間の高等教育に分かれる。初等教育は6歳が入学年齢で、第5学年までを第1レベル（EP1）、第6、7学年を第2レベル（EP2）としている。この7年間は義務教育としていたが、1992年に教育基本法が改正され現在は義務化されていないものの、あらゆる教育の段階や部門の中で最優先事項であることに変わりはない。中等教育は、第8学年から第12学年までの5年間で、前半の3年間は第1サイクル、後半の2年間は第2サイクルと呼んでいる。職業教育は、工業・商業・農業などの分野があり、初歩・基礎・中等の各段階に分割されている。初歩レベルではEP1修了者が対象であり、基礎レベルはEP2修了者を対象にしている。中等レベルは、中等教育の第1サイクルを終えたものが進学可能である。特に、基礎レベルは中等普通教育の代替コースの役割も果たしており、第1サイクルの生徒数と比べてもその4割に相当する生徒が在籍している。

2. 教育の現状と課題

2-1 初・中等教育

1980年代は、多くのアフリカ諸国で初等教育の拡充が停滞した時期であったが、モザンビークは内戦の影響から特に急激に就学率が低下した。内戦により農村部の小学校の半数以上が破壊され、教室は慢性的に不足している。ほぼすべての小・中学校で二部制授業が行われており、三部制授業も珍しくない。それにもかかわらず、小学校に学齢以上で入学する児童が多いため総就学率（60-70%）に比べると純就学率（約40%）が非常に低い。都市部での

¹ Ministry of Education (1996) p.39.

² Republic of Mozambique (1995) p.12.

³ *ibid.* p.13.

過密クラスや授業時間の不足など、量的拡大だけではなく教育の質の問題など解決すべき課題が山積している。

一方で、初等教育へのアクセスについては、内戦終結後これまでの間にかなりの改善が見られているのも事実である。1992年から1998年の間に小学校の教室数（特に地方部）は60%以上増加しており、すでに内戦前のレベルを超えている⁴。ただ、教育の質の面では、中退率が高いことなどから急速な拡充に追いついていないことが懸念されている。

政策的には、初等教育が教育セクターのなかで最優先分野である⁵。アクセスの拡充に対しては、男女間の格差及び都市と農村の地域間格差の是正に焦点を置く必要がある。留年や中退を減少させるために教育環境を改善し、段階的に自動進級制度を導入することも検討されよう⁶。質的改善においては、学校施設の建設・改修・維持、学校備品の提供、カリキュラム改革、教員の新規養成と現職訓練、教員の動機づけを増進させるためのインセンティブの付与、教科書の印刷・製本と配布、その他児童と教員に対する教育的な投入、を重視する意向を示している⁷。なかでも、教育施設の建設は最重要課題の一つになっており、低コストの学校建設が推進されている。この他に、ノンフォーマル教育としての機能的識字プログラムや障害者に対する特殊教育も初等教育政策のなかで言及されている。中等普通教育についても、基本的には初等教育と同様の政策を採用している。

初等教育の量的拡大と質的改善が教育分野の優先事項であることは、広く認識されている。そのため、質的改善と量的拡大を限られた予算と資源の中でバランスを取りながら効率的に図っていく必要がある。前述のとおり、教育においても地域間の格差が顕著であり、また女子の就学率が男子に比べ2-3割低い。授業は二部・三部制が一般的であり、授業時間が絶対的に不足しており、教育の質が犠牲

になっていることも懸念される。また、教授言語（ポルトガル語）と日常言語が異なるため低学年で学習に支障を来していることが少なくない。

小学校教員の養成は、中等教育第1サイクルの修了者（10年間の基礎教育修了）を対象に2年間の訓練を行うのが一般的である。今後、この2年間の訓練を1年間の教員養成校における集中訓練と1年間の小学校における教育実習に変更することも検討されている。

2-2 高等教育

モザンビークの高等教育セクターは、限られた財源を初等教育に優先的に配分するため、他のアフリカ諸国と同様に改革の波の中にある。政府は、質を改善するために教育の経済効率を上げることが基本政策とし、公的財源にだけ依存することなく自己収入の確保や適切な授業料の徴収、さらに私立大学設立のための法的環境整備などを行う計画を持っている⁸。このように、個人的収益率が高い高等教育は、受益者の負担を高め、経済的に恵まれない学生に対しては、奨学金制度を創設することにより不公正にならないような政策を採ることが一般的である。

高等教育機関には、エドワード・モンドラーネ大学と師範大学などがあるが、卒業できるのは入学者の2-3割と考えられていることから、内部効率がかなり低いことが推察される⁹。そのような状況で、1993年から2年間で学生数は学部によるばらつきはあるが、全体で3割程度急増している。教育予算（1993年）の29%もが高等教育に割り当てられていたという数字もあり、高等教育の抜本的な改革が基礎教育普及のための必要条件ともなる。

2-3 技術職業教育

技術職業教育に関する開発戦略としては、農村部での生産の復活や住民の再定住を果たすために重

⁴ World Bank (1999) p.12.

⁵ Republic of Mozambique (1995) p.14.

⁶ *ibid.* p.16.

⁷ *ibid.* p.18.

⁸ *ibid.* pp.37-38.

⁹ 海外コンサルタント企業協会（1998）pp.3-10.

要な役割を担うと考えられる芸術工芸学校と基礎農業学校の再開を優先事項としている¹⁰。この分野においても女子に配慮したアクセスの改善やカリキュラムや施設面での教育の質的改善など、中等教育政策と類似点が多い。異なる点は、財政的強化のために学校での生産や収入を得るための活動を奨励しているところである¹¹。これは技術職業教育に対しては比較的大きな投資が必要になり、雇用者からの寄付や授業料の徴収など収入の多角化を図ることが求められていることが背景にある。

中等教育（第1サイクル）レベルでは、約3割の生徒が職業コースを選択しており、全体から見ても決して少数派ではない。ただ、問題が多いのもこの部門である。技術教育は、政府の優先順位が比較的高い分野であるが、コストがかかる上に教育内容が労働市場の需要に合致していないなど問題点が少なくない。現在、この制度は未だ公共部門での雇用を想定したもので、社会の雇用ニーズを反映したプログラム作りが行われていないため、その見直しを検討中である。おそらく、農村部での仕事や自営業を想定したような計画になるであろう。

職業技術教育は、一般に資金の不足がその発展を制約している。しかし、外部資金により発展させれば持続性・自立性の問題が起こってくるため、製造や修理部門で収益を生み出し運営経費の一部に充てるなどの方法を導入する必要がある。このようなつながりを作れば、社会のニーズに対して敏感であるという副次的効果も期待できる。

2-4 職業訓練

労働省が管轄している職業訓練は、帰還難民や退役兵士の雇用対策として自営業を念頭に置いた訓練を政策上優先することとしている。1997年に出された労働セクターの政策では、優先事項として雇用と職業訓練について次のように記している。

フォーマル・セクターにおける労働の機会・雇用創出プログラムの創設及び経済が組織化さ

れていないセクター（インフォーマル・セクター）での自営業の促進
若者・帰還兵士・帰還難民・移住者・障害者・女性など労働の機会が少ない集団の職業訓練と労働界への統合
求職中の労働者及び求人中の雇用者に対する支援策の改善
外国人労働者の採用の抑制と自国労働者の保護
移住者雇用の奨励と新たな雇用機会の促進
労働市場のニーズに合致した職業訓練の実施
地方定住者を優遇する雇用計画と職業訓練の導入

しかし、職業訓練を担当する機関である国立雇用促進職業訓練院（INEFP）は、さまざまな政策を実施するだけの能力を持ち得ていないようである。現実には、マプト市内のいくつかの職業訓練センターでは、初中等レベルの基礎教育を受けたものを対象とするテクニシャン養成のための訓練をわずかにやっているに過ぎない。技能開発は民間が中心となり行うことが効果的であり効率的であると言われていたが、実際にインストラクターや必要機材をすべて外部から持ち込んだ民間による訓練が上記のセンターの建物を利用して現在行われている。

2-5 ノン・フォーマル教育、成人教育

内戦後の帰還兵士に対する教育面での支援が重要であることを、モザンビーク政府は強く認識している¹²。識字キャンペーンなどが一部行われているようであるが、成人に対しては単なる識字ではなく、職業訓練を通じ雇用や自営業に結びつくような技能を併せて修得していくことが適当であろう。起業や雇用機会創出のための支援体制を確立するなど技能修得後のフォローも大切である。モザンビークにおいては内戦の影響で教育を受ける機会を得られなかった若年層も対象にしなければならぬ。さらに、成人教育などのノンフォーマル教育と学校教育のつながりや教授言語の選択など政治的に解

¹⁰ Republic of Mozambique (1995) pp.28-29.

¹¹ *ibid.* p.33.

¹² 国際開発センター（1999）p.166.

決されなければならない問題も多い。成人非識字率は全体で 59.9% (1995 年の推定値) であるが、男性が 42.3% であるのに対し女性は 76.7% と男女間格差が著しいので、計画の立案にあたっては特に女性を対象の中心に置く必要がある¹³。

政策上の優先順位が高くとも予算的な割り当てがわずかしかなければならないのが成人教育の現実であり、既存のリソースを組織化することにより有効に活用することが大切であろう。たとえば、既存の公立小・中学校を活用しマプト市を中心に夜間クラスも行われており、より「フォーマル」な形で識字教育が行われている¹⁴。国立成人教育研究所を再活性化させることも検討されるべきかもしれない¹⁵。

3. 援助の方向性

3-1 援助の課題

(1) 初等教育の量的拡大と質的改善

初等教育の普及は、量的には急速に拡大されている。内戦により破壊された小学校の教室も迅速に改修や新たな建設が進められてきた。現在の問題は、急速な拡充により教育の質が確保されていないという現実である。従って、今後ともアクセスなど量的拡大を図らなければいけない一方で、教育の質を改善する手立てを考慮することが求められている。非常に困難な課題であるが、限られた資源を有効に活用することももちろんのこと、地域住民や保護者がある程度の直接的費用の負担をしようと思えるだけの魅力的な学校づくりを政府が行うことが必要である。

(2) 地域間格差、男女間格差の是正

社会的・経済的・地理的理由により受ける教育の質が異なることは、公正の観点からも改善されなければならない。なかでも、男女間の就学格差の是正は、初等教育段階だけではなくあらゆる教育段階で配慮しなければならない大きな課題である¹⁶。地域間格差の是正は、就学率のみならず教育の質につい

ても考慮する必要がある。

(3) 産業界の需要に合致した職業教育・訓練の実施

職業教育・訓練は、将来の政策的な観点や経済成長から予想した雇用ニーズに基づいて行うのではなく、現実の労働市場に柔軟に対応できる人材を育成することが重要である。現在のモザンビークの状況からは、インフォーマル・セクターでの自営業や雇用を想定するだけではなく、将来の継続教育において再訓練・再教育を効率的に受けられるような基礎作りを重視することが必要である。

(4) 教育予算の絶対的不足

教育予算の7割を援助に依存しているという現実には、自立発展の観点からも長期的にその割合を減少させる必要があることは言うまでもない。しかし、中・短期的には、自助努力を求めつつも、ローカル・コストについて必要に応じ弾力的に負担していくことを検討すべきであろう。特に、多くの援助機関がそのコストを負担していることを考えると、プロジェクト全体の推進のために欠かせない費用については、選択的に負担することが望まれる。

3-2 セクター・プログラム

セクター・プログラムは、アフリカ地域における開発援助を効率的にマネージメントするために重要な役割を担っている。これまで援助機関が個別に行っていた援助を分野ごとに調整を進め、効率的に実施しようとするものである。セクター・プログラムは、援助機関と相手国政府の間でセクター開発戦略について合意し、援助機関の活動を政府のマネージメントのもとで調整することを強調する開発援助実施の一方策である。ただ、教育セクター・プログラムには問題点も少なくなく、多くのアフリカの国々において実施経験と能力が限られていることからすると、期待通りの成果を上げるためには今後とも政府側及び援助機関の双方がさらに努力する必要があるであろうし、危険性も含まれている¹⁷。セクター・プログラムの枠組みの中で協力を行うこ

¹³ UNESCO (1998) p.124.

¹⁴ Aoki, A. and Lauglo, J. (1999) pp.7-9.

¹⁵ Ministry of Education (1999) p.5.

¹⁶ Walker, B.M. (1998)

とについては、日本だけではなく多くの援助機関はその実施の難しさを認識しているが、このプログラムに協力し支援していこうというのが基本的姿勢である¹⁸。

モザンビークで1999年から実施されようとしている教育セクター・プログラム (Education Sector Strategic Plan: ESSP) は、教育機会の拡大、教育の質の改善、及びマネージメント能力の向上を目標にしている¹⁹。初年度は1999年には、6つのワーキング・グループ (教育の質、アクセスとジェンダー、ノンフォーマル教育、技術教育・職業訓練、財政とマネージメント、組織開発) を設けており、現在、第7の高等教育に関するグループを形成中である²⁰。1999年5月に開催されたESSPレビュー会合の時点での教育省の経験から得た教訓は、教育省組織内部や組織間のあらゆるレベルでの内部での対話の促進が重要である、実施を促進するために他省との精力的な対話を維持することが必要である、ある程度のコンセンサスを得られるよう市民社会との広範な協議が有効である、援助機関・教育省間の協議・協力メカニズムがさらに効果的に働くようにする必要がある、ことである²¹。

モザンビークの教育予算の7割を外部からの援助に依存している現状からすれば、この種のプログラムを導入し、援助機関側協調の下でモザンビーク側のオーナーシップ意識を高め、効率的に教育開発を進めていくことは避けて通れない。そして、日本が積極的にこのプログラムに関与していくことは、教育分野での協力を模索するために、何よりも重要なことである。

3-3 援助アプローチ

(1) 教育セクター・プログラムに積極的に関与する。

ESSPの枠組みの中で日本の協力を行うことが前提となる。アフリカ諸国で導入されつつあるセクター・プログラムは、一般に複雑で融通がきかない

ことが少なくないが、モザンビークの場合、実施方法の標準化等についても柔軟な対応をするようであり、従来のプロジェクト型の協力も一概に不可能と言えない。ESSPの進捗に注視するだけでなく積極的に関与し情報発信をしながら、日本の存在を高めていく必要がある。

(2) 初・中等教育の教員養成・教師教育を中心に展開する。

教育分野の協力としては、シブトゥトゥ二教員養成校再建計画 (1997年度) 無償資金協力があつた。同教員養成校は、1999年から開校しているが、建物の質や工期の遅れがないことが高く評価されているようである。このような教員養成を中心に無償資金協力だけではなく技術協力を絡めて協力することが適当かもしれない。

技術協力としては、本邦でのカウンターパート研修に対する期待も大きく、ソフト面の協力形態として比較的实现の可能性も高いことから、女子教育の推進や学校運営などの面で協力できるかもしれない。また、学校教育に保健を含め公衆衛生に関する基礎的知識を普及していくことも考えられる。

(3) 民間主導の職業訓練を支援する。

国による職業訓練が効果的・効率的に行われているとは言えない状況である。現在のところ、この分野に本格的に協力している援助機関はないことから、その取り組みの難しさを物語っている。産業界の主導による職業訓練を国が支援する方向で協力することが基本となろう。教育省の監督にある技術職業教育についても民間セクターとの関係を重視し、少しでも自立的な発展が可能となるような方策を検討することが必要である。

(4) 帰還兵士・難民などの成人に配慮する。

内戦期間中に適切な教育機会を得られなかった成人や青年に、教育の機会を提供することは重要である。その際、学校外の職業訓練だけではなく、初

¹⁷ Jones, J. S. (1997) p.1.

¹⁸ 横間祐見子 (1999) p.109.

¹⁹ Ministry of Education (1998) pp.3-4.

²⁰ Ministry of Education (1999) p.3.

²¹ *ibid.* p.4.

中等教育や技術教育も視野に入れた総合的な教育支援を行うことが期待される。一時的に教育機会を付与するだけではなく、能力に応じ上級学校へも進学ができるような生涯教育の概念に基づいた協力を行うことが重要である。

World Bank (1999) *Mozambique: Policy Framework Paper, 1999-2002*. The World Bank: Washington D. C.

参考文献

海外コンサルティング企業協会(1998)『モザンビーク復興支援調査報告書』

国際開発センター(1999)『経済協力計画策定のための基礎調査 - 国別経済協力計画(ザンビア、モザンビーク)』

横関祐見子(1999)『サハラ以南アフリカ地域の教育と教育セクタープログラム』『国際教育協力論集』広島大学教育開発国際協力研究センター、第2巻第1号。

Aoki, A. and Lauglo, J. (1999) *Literacy and Basic Education for Adolescent and Adults in Mozambique (Draft)*. The World Bank.

Jones, J. S. (1997) *Sector Investment Programs in Africa: Issues and Experience*. World Bank Technical Paper No. 374, The World Bank: Washington D.C.

Ministry of Education (1996) *Development of Education: National Report of Mozambique*. Ministry of Education: Maputo.

Ministry of Education(1998) *Financial Plan: Education Sector Strategic Plan 1997-2001*. Ministry of Education: Maputo.

Ministry of Education(1999) *Report of the First Annual Review: Maputo, 24-29 May 1999*. Ministry of Education: Maputo.

Republic of Mozambique (1995) *National Education Policy and Strategies for Implementation, Programme of the Government for 1995-1999*(Extract concerning the Education Sector). Republic of Mozambique: Maputo.

UNESCO (1998) *World Education Report*. UNESCO: Paris.

Walker, B. M(1998) *Mainstreaming Gender in the Education Sector Strategic Plan 1997-2001: Plan of Action*. Ministry of Education: Maputo.

第9章 インフラ・エネルギー

岩間 敏之 (JICA 無償資金協力部)

1. 運輸インフラの概況

1-1 背景

モザンビークの運輸インフラの整備状況を理解するにあたっては、植民地としての歴史や、その結果としての周辺国とのネットワークを無視することはできない。

植民地時代、運輸インフラ整備は南部アフリカの内陸国とインド洋沿岸を結ぶルートに力点が置かれたために、国内の南北交通路は未開発であった。内戦中も海外からの援助の大多数は内陸国のジンバブエやマラウイを支援するためにベイヤやナカラルートの鉄道に向けられてしまっていた。その結果、国内交通路はさらに荒廃し、特に農業生産に著しい影響を及ぼした。例えば国の北部は農業生産高が比較的高く、供給過多の傾向にあるが、国内市場へのアクセスが十分でなく、孤立してしまっている。

物資の輸送では1997年では鉄道が過半数の58%を占めている。他方、旅客輸送では道路(バス)が圧倒的な割合を占めている。

1-2 道路

モザンビークの道路網は総延長が29,000kmあまりで、その内の26,000kmが道路として登録されている。残りの3,000kmあまりは未登録で、大多数は公共の交通に供していない農村道や都市内の路地である。

道路の総延長から見る限りではモザンビークの道路ネットワークはおおむね整っていて、新規に道路建設を行う必要性は少ない。しかしながら、整備状況は内戦の影響を受け非常に悪く、路面状況が良好もしくは通行が可とされているのは総延長の28%に留まり、50%近くは車両交通には全く適していない。

モザンビークの復興は世銀やIMFの協力によって策定された経済再建計画(1987-1990)に始まり、国家再建計画(1994-1996)に引き継がれた。国家再建計画では国内道路網や農村地区へのアクセスが

最優先のプロジェクトとして位置付けられている。

これを受けた形で、「道路整備5ヵ年計画(1994-1998)」が策定された。その中には道路政策の改善、DNEPの効率化、人的資源育成、緊急道路復興、橋梁復興、道路再建計画策定、が盛り込まれている。

1-3 鉄道

モザンビークの鉄道の総延長は3,121kmであるが、東西交通用に植民地時代から整備されてきた背景を受けて、5線区の独立した体系になっている。経営は港湾・鉄道公社(Companhia de Portos e Caminhos de Ferro de Mocimboa:CFM)が行っている。

1-4 港湾

沿岸海運は1990年代半ばに国営企業であるNavinterが閉鎖された際に打撃を受けたが、1996年にNavinterを含む4つの海外資本による民間海運会社が発立されたのを契機に上昇の兆しを示している。モザンビークの主要港湾はマプト、ベイヤ、ナカラの3港であり、それぞれが運輸システムでのハブの役割を持っている。

政府の大きなチャレンジは、国内で最大の国営企業であり財政支出改善のネックとなっているCFMのリストラである。政府の方針としては、国営財産であるCFMを手放すのではなく、各港湾と鉄道を長期のリースによるコンセッションを行うとしている。コンセッションの契約後は、CFMは持ち株会社となり鉄道や港湾事業からは撤退することになっているが、経営者の執拗な抵抗も続いており、コンセッションの完了にはまだ時間がかかるものと予想される。

1-5 回廊計画

運輸セクターにおける回廊計画の位置付けは外貨の供給源である。

現在、マプト、ベイヤ、ナカラの3つの回廊整備が計画されているが、マプト回廊整備計画の進展が最も早い。従って、マプト回廊の成否を受ける形で

ベイラとナカラ回廊の整備が進められることになる。

回廊計画の主なものは道路、鉄道、港湾といった交通施設を民間主導（BOT）方式で整備していくことと、周辺地域の産業開発を行うものである。この中で、マップ回廊では開発計画の内容がかなりはっきりしてきたが、ベイラ及びナカラ回廊では鉄道、港湾、荷役施設といった施設整備の必要性はあげられているものの、運営主体や全体計画はまだはっきりしていない。

2. エネルギー・水・通信インフラの概況

2-1 エネルギー

モザンビークは、石炭、水力発電、天然ガスといったエネルギー資源が非常に豊かでありながら、国内需要すら満たしていない状況が続いている。例えば、水力発電だけでも 12,500 メガワット（MW）のポテンシャルがあると推定されている。その内の約 3 分の 1 は、キロワット（KW）時当たり 5 セント程度の投資で可能である。モザンビークの電力開発は、南アフリカへの電力供給を目的とした 2,075 MW の供給力があるカボラバッサ（Cabora Bassa）が有名であるが、国内へ向けては電力公社（EDM）が 200 MW までの電力を購入できる権利を持っているだけである。発電力の大部分は南アフリカへ送られることになっているが、売電額の交渉が難航してその目的が立っていない。国内で国内向けに発電されている電力はわずか 200 MW であるが、同量がロスで消滅している。国全体の人口に対する電化率は 6 % に留まっていて、電化されていない県でも 129 中 57 のにのぼる。その理由は、電力系統の規模が非常に小さく上に電力公社は内戦の復興に手一杯で、送電系統の拡大にまで手が回らないためである。また、電力公社そのものの能力の限界も指摘されている。

政府は発電と配電の競争を促し、電力へのアクセスを広げるために電力市場を分散し、産業用のエネルギー源としての木炭から電力への変換、バイオマスエネルギーの効率化を掲げている。競争原理の導入と電力公社の財務状況の改善のために、電力公社の会計は発電、送電、配電の 3 部門に分割さ

れ、将来は機能も 3 分割されることになる。さらに、各 3 部門でそれぞれ独立した料金体系とそれを監視する独立機関を設立し、民間の手による発電や送電の免許取得のプロセスの明確化、民間電気業者への売電のガイドラインの確立が電力法律の改正時に盛り込まれることとなっている。

石炭の埋設量は 100 億トン、天然ガスは地層から海岸線に沿って約 18 万 km²、海中で約 10 万 km² の範囲で採取ができると推定されている。供給サイドでは、バイオマスが国内エネルギー源の 80 % を占めている。バイオマスの年間消費量は 1,300 万トンで、その内の 84 % が地方で、16 % が都市部で消費されている。薪が全体の 88 %、木炭が 12 % である。このため、森林の伐採という環境問題を引き起こしており、推定では燃料のために年間 40 万トンの伐採が行われている。天然ガスは発電のみ（年間 2 万ギガジュール）が使われているだけである。液体燃料の需要は約 40 万トンで、70 % がディーゼルである。石炭は工業用に限られている。その他、太陽光や風力はポテンシャルがあるものの、未開発である。

エネルギー・セクターでの共通した問題は、組織体制や料金体系が現状に合っていないことである。特に料金はインフレに合わせた見直しが行われておらず、需要と供給に合わせて料金が変動するバイオマスを除けば、料金は供給コストを大幅に下回っている。

2-2 水

モザンビークは地理的な条件から他国に水源がある国際河川の下流に位置しているために（南部アフリカの 15 水系のうち、9 水系に依存している）、大多数の水の供給（現状で 54 %）は他国との関係抜きには確保できない。9 水系の水量の 90 % が上流の国からモザンビークへ流れ込んでいて、これらの国が上流で給水や灌漑に水を過剰に利用すると水不足に見舞われることになる。特に 1991-1996 年にわたって生じた水不足は極めて深刻であった。国内での水資源では必要の 60 % 程度しかまかなえないと推定されており、今後、モザンビークが工業国として発展していくためには安定した給水体制の確保が不可欠である。

国内の給水サービスレベルは、量・質両面で著しく低く、安全な水へのアクセスは人口の30%程度に留まっている。このため、保健指標も他の南部アフリカ諸国に比べて低い。特に都市部では、都市人口のわずか4%が水道に接続されているだけである。水道施設の不足によって特に都市周辺の住民は業者から通常の5-10倍も高い水を買わされている。この原因は、20年にわたる内戦の結果、施設が破壊され、維持管理が行われなかったこと、原価を大幅に下回り、かつインフレの調整も行っていない料金設定、人材不足、管理体制の不備、過度の中央集権体制といった水政策の問題、大量の難民流入、にある。例えば、都市部の給水面積は、1980年の48%から30%に低下した。水のロスや料金の徴集漏れも顕著で、生産量の60%は収入に繋がっていないと推定されている。特に料金徴集漏れは40%となっている。すなわち、この状況を改善しなければいくら投資を行ってもその回収は不可能である。

政府の目標は2002年までに都市も地方も給水率を50%に引き上げることである。1995年に議会で承認された「水政策(National Water Policy)」では、政府の役割は事業から監視と財政計画にシフトすることが掲げられている。すでに1998年には、民間参入のための法整備、監視機関の設立、料金設定の方針が承認された。

2-3 通信

通信分野のコスト削減とサービス向上のためには、政府は独占企業である電電公社(TDM)の独占体制を改めて参入の自由を認め、競争を促進するために法律の整備を2000年を目指して行っている。

フレリモ大統領の方針としては、人的資本開発のために通信分野での公共投資を優先させ、改修・維持費の責任は地方当局やコミュニティで負わせるよう促しつつ、特に普及率の低い地域を対象に新しい通信手段の導入を優先することとしている。

また、マプト回廊の関連では南アフリカ・モザンビーク間のデジタル通信回線や携帯電話通話地域のモザンビーク側への拡大が必要である。

3. 支援のポイント

3-1 国家政策との整合性

国家開発計画である現在の「政府プログラム(Government Program for 1995-1999)」では、平和、安定、国家の統一、絶対的貧困の削減、保健、教育、地域開発、雇用に焦点を当てた生活状況の改善、を目標に掲げており、それを受けた「3ヵ年公共投資計画(PTIP 1996-1998)」では、生活上と人的資源開発(保健衛生、教育、水供給セクター)、経済再活性化(運輸通信、エネルギー、農業・漁業セクター)、キャパシティー・ビルディング、が重点項目とされている。しかし、現在のドナーの活動が目的毎に明確に分類されている訳ではないこと、財政活性化のために資本や運営資金に対するより効率的な利用と資金源の再編成が求められているために、今後のプロジェクトの選定にあたっては国家政策との整合性が一層必要になってくる。

3-2 貧困対策:飲料水とエネルギー供給

貧困対策として必要な支援は安定した飲料水とエネルギーの供給である。ニーズとしては地方部が面積的には高いが、都市住民に対する支援も同様に必要である。特に、モザンビークの工業化へのポテンシャルを考えると今後は大量の労働者が必要となってくるために、必要な都市インフラを工業化の進展に併せて整備することが必要である。このような対策を講じることによって都市環境の悪化を未然に防ぐことができる。地方部では計画的な森林管理や水資源管理を行うと共に、バイオマスに替わる再生可能エネルギー源の開発が望まれる。

3-3 復興支援:交通、通信、電力網の整備

復興支援としては国内の交通、通信、電力網を整備する必要がある。しかし、国内のインフラは広範囲で破壊されており、例えば道路だけでも整備のニーズは国内の半分の道路延長に相当する。このため、膨大な資金を投入する必要があると共に、その資金の有効活用を考えなくてはならない。例えば南北交通整備は国土の安定した発展のためには不可欠であるが、だからといって南北幹線道路の整備が最優先かという点、必ずしもそうではない。世銀の

プロジェクトの推移を見れば分かるが、可能性があるモードを可能な限り活用するというのが現在の限られた資金の中での有効策ではないかと思われる。それを考えると、南北の物資輸送を沿岸海運で行うというのは国の戦後復興の経験からも利かになっている。一部の関係者の中では国土開発の象徴としての超大橋の構想があるが、時期尚早である。道路セクターに必要なのは、内陸部から幹線道路や鉄道、港湾の結節点までの道路や橋の整備があげられる。

通信と電力は技術開発が著しいために、必ずしも内線前の状態に戻す必要はないものと思われる。特に通信では有線ではなく無線が主流になるとと思われる。電力では確かにカボラバッサからの電力で国内の総需要は論理的に賅えるが、南アフリカ所有であることもあり、電力を輸入してまで需要を満たすことは現実的ではない。また、南北に長い国土にマプトから送電線を引っ張るのはコストに見合うものではない。このため、電力の供給は地方単位で最も適した規模と方法で行うことが望ましい。

3-4 実施体制能力に沿った計画策定

モザンビークの運輸、エネルギー・インフラの実施体制は国もしくは国営企業がっており、極めて非効率で、サービス水準の確保や資金運用ができていない。このため、交通、水、エネルギーといったインフラ・プロジェクトでは必ずハード整備に先立って組織の改革や人材育成が行われている。これらのプロジェクトが果たして所定の成果をもたらすかどうかはドナー側の適切なプロジェクト・デザインや指導とモザンビーク側の努力に多分に期待せざるを得ない。従って、インフラ・プロジェクトを計画する場合には、必要なキャパシティが備わっているか、あるいはそれを引出すためにはどのようなソフトが必要かを見極めることが必要である。

実施体制の整備で特に望まれるのはメンテナンス体制である。これは運輸、エネルギーに限ったことではないが、計画の初期からメンテナンスを考え、それに見合ったベースや技術でプロジェクトを実施し、必要であればメンテナンス体制の整備を目的としたプロジェクトを実施すべきである。先に述

べたように、国内ではインフラ整備のニーズは確かに高いが、だからといって作ることを目的としたマスタープランやインフラ・プロジェクトは往々にして過大投資に繋がり、資源の有効利用の点から疑問であるだけではなく、メンテナンスの問題を引き起こすことになりかねない。

3-5 政府の役割の明確化

回廊計画のような膨大な開発需要を ODA だけでまかなうことはとてもできない。特にモザンビークは天然資源のポテンシャルもあり、周辺国との間で交通の要衝となっているために、インフラや産業プロジェクトのフジビリティが高い。このようなプロジェクトを全て ODA 資金で実施することは必要無く、すでに述べたように公営企業の効率の低さから、経営目標がシビアではっきりしている民間企業の参入を促すことが必要である。政府の役割は、投資環境を整え競争の透明性を確保し、プロジェクト実施によって外部費用が発生する場合の対策を講じることである。CFM や電力公社の分割、民営化にあるように、政府はサービスの供給からは撤退し、監視を行うことが望まれる。そのための ODA による技術協力や研修は必要である。

他方、地方部で需要が少ないところでのインフラ・プロジェクトを ODA で行うことは間違っていないが、維持管理コストを無視したインフラ整備は早晩に破綻する。このようなプロジェクトでもオーナーシップを求めることは可能であるし、コンセッション等で競争原理を導入することも可能である。従って、財務的に便益が高いプロジェクトは民間資金で、低いプロジェクトは ODA でという単純な発想ではなく、国や地方自治体の役割は何であるかをしっかりと見極め、そりを ODA で集中的に支援することが必要である。

3-6 地雷除去後の技術協力

インフラ復興を行なう際に懸念される要因に地雷がある。1992 年の和平合意時点では百万個以上と推定されていたが、その後の除去活動によって社会インフラ復旧に必要な地雷除去は完了したのと思われる。しかし、地雷は除去できたものの、再開発計画そのものができていないことが JICA の調

査で指摘されており、そのための技術協力の可能性は高い。

Box 2. 地雷除去とインフラ復旧

モザンビーク国内に対人地雷及び対戦車地雷が敷設されたのは、1975年の内戦勃発時から1980年代の後半までであり、古い地雷は敷設されてから既に20年間に上経過している。1992年10月の国連支援による和平合意時点では、約200-300万個が存在すると言われていたが、1994年に実施した地雷原調査（英国の地雷除去 NGO：Halo Trust が実施）では、1,926箇所の地雷原（推定面積300-400km²）及び約100万個の地雷が存在すると推定された。和平合意後、国連機関をはじめ NGO 及び除去契約を結んだ企業などが地雷除去活動を展開し、1993-99年4月までに発見・処理された地雷・不発弾の総数は、対人地雷54,367個、対戦車地雷392個、不発弾（UXO）29,001発、小火器弾43万564発で、除去総面積は177km²であった。また、地雷による被災者数も減少をたどり、公的報告では平均で、1995年：約50-60人/月、1996年：約17-20人/月、1997年：約8-10人/月、1998年：約5-7人/月、及び1999年に入ってからは約4人以下/月となっている。

対人地雷の起爆能力は、地雷の種類・敷設場所・降雨量などにより異なるが、敷設後10年で80%に、20年で50%、30年で30%、50年で10%程度まで低下するといわれている。（1992年カンボディア国連統治機構軍からの聞き取り、及び日本の支援で実施されたモザンビークのマシンジール地雷除去プロジェクトでも20年間に上経過した地雷は40%程度が起爆能力を失っていた）。従って、1999年現在、除去作業も進み、モザンビーク国内に残存する地雷は大きく見積もっても50-60万個程度が爆発能力を持つと推定される（除去企業及び NGO などでは30-50万個と推定している）。

地雷除去計画では目的に応じて「除去段階（STAGE）」を設定しているが、主要社会インフラ復旧のための地雷除去はSTAGE-1に分類される。これは、初期の緊急的な地雷除去で、主要幹線道路・鉄道・送電線・変電所・港湾・飛行場・ダム・橋梁・通信基地などの社会インフラ復旧に係る除去期間である。モザンビークの場合、当該段階は主に国連機関及びドナー諸国からの拠出金で地雷原除去を請負った企業が除去作業を随行した。1993年より地雷除去作業が開始されたので、すでに6-7年が経過しており、一部の送電線及び SENA 鉄道区間を除き、ほとんどの社会インフラ復旧に係る地雷除去は完了したと思われる。また、主要地方部周辺の地雷除去は国連地雷除去機関の UN/ADP 及び NPA・Halo Trust・Handicap International 等の NGO が地雷除去を実施しており顕著な除去実績を上げている。

しかしながら、STAGE-1では幹線道路・送電線・港湾・飛行場・変電所・通信施設等の社会インフラ復興のため、最優先で地雷除去が実施されるが、戦争で破壊されたインフラ施設をすべて元どおりにすることは至難のわざである。さらに、社会インフラ復興は直接的に国家開発と結びつくので、総合的な国家再開発計画を策定し、開発順位を設定したうえで順次各社会インフラ部門の復旧を行うべきである。モザンビークの場合は総合的な国家再開発が策定されないまま国連機関及びドナー諸国による復興整備が行われているよううかがえる。そのため、国家の経済発展に寄与できる最も有力なセクターである SENA 回廊復旧については、いまだに有効な地雷除去計画も立案されていない。社会インフラ復興整備には多額の開発費用が必要となるので、十分な調査と検討が必要となるが、緊急時の地雷除去が完了しようとしている現在、総合かつ具体的な国家再開発計画の策定とともに、経済・社会インフラ復興整備の直接支援方法が今後の課題となっている。

出所：JICA 内部資料

4. 援助のありかた

モザンビークでは各インフラ・セクターで組織改革や人材育成が進められており、それらはインフラ整備の前提条件として世銀や他のドナーが力を入れている。こうした部分は外からは見えにくく、短期的な調査では問題の本質や成功要因、失敗要因を把握することは不可能である。他方、インフラ整備のニーズが高いというハードの問題点は指摘しやすい。モザンビークの開発ポテンシャルを考えれば特定のインフラ・プロジェクトの必要性をIRR（内部収益率）で裏付けするのは非常に容易である。言い換えれば、インフラを作りたいとさえ思えばかなりのプロジェクトをフィージブルにできる可能性を秘めている。すでに指摘したように、モザンビークの問題は何が現在運行しないかよりも、どのようなものを作れば持続的な運営が可能かである。従来からドナーはさまざまなプロジェクトを実施しており、成果を納めたものもあれば、中断したプロジェクトもある。将来のプロジェクトの形成に不可欠なこれらの情報はわが国には少なく、短期的に集められるものでもない。従って、もしわが国がモザンビークの持続的なインフラ整備を考えるのであれば、情報収集は不可欠である。具体的にはインフラの運営監視を専門とする専門家を派遣し、政府や他のドナーとの対話を通じて現場の情報を集め、実施主体のキャパシティやメンテナンスの観点から優良プロジェクトを発掘する必要がある。

インフラ・セクターでは民間が行う部分と政府が行う部分を明確に分けることができる。ODA が支援するのは当然後者の方であるが、民間が行う部分においても、投資環境を整えるために政府が実施すべきものもある。民間も過大な初期投資を必要とするようなプロジェクトには非常に慎重で、BOT がうまく行くとはい限らないのはいろいろな国の例で証明済みである。他方、BOT よりも投資が少なく済み、民間のノウハウを活用できるものにはコンセッションやマネージメント・コントラクト等があり、港湾、鉄道、電力、水インフラに向いている。しかし、コンセッションを行う前に必要な施設の整備を行っておかないと、民間は投資リスクが大きすぎるために対応できない。このような視点から、民

間だからといってODA プロジェクトを否定する必要はなく、コンセッションの条件をよく吟味した上で、ODA による整備効果が高い部分には協力をすべきである。開発調査によってコンセッション・スキームと必要なインフラ整備の条件を提言するのでも有効であろう。

政府が行うインフラ・プロジェクトの代表は道路や橋の整備であることには論を待たない。しかし、優先プロジェクトの発掘にあたっては従来にも増して投資の有効性からの判断が必要である。マスタープランによってプロジェクトを発掘するのは時間がかかる上に、需要予測が不安定で、過剰投資に繋がることがあるので、マスタープランは必要ないであろう。むしろ、上述の専門家と道路セクターでのプロジェクト形成ミッションが協力することが望ましい。

もう一つの政府の役割は、さまざまな開発プロジェクトやインフラ・プロジェクトの監視を行うことである。わが国は英国等欧米に比べてこの分野での経験は少ないが、専門家を派遣や開発調査の可能性としてエネルギーやインフラ・プロジェクトの乱開発に対する規制や競争、監理手法の開発があげられる。

インフラが十分に整備されていない地方や人口集中の可能性がある都市部でのインフラ整備にあたっては協力のニーズが高い。しかし、施設を建設するだけでは不十分で、オーナーシップをいかにして確立させるかが課題である。例えば、地方部での給水組織の強化を行うための技術協力や調査を先行させて、持続性が確認されたサイトでの無償資金協力が考えられる。また、電化されていない地方都市に対して、ディーゼル、小水力、太陽光、風力、バイオマス燃料の効率利用といった、あらゆるエネルギーの可能性を探り、実施体制と採算性から有効なプロジェクトを提案するような開発調査は意味があると思われる。

5. 結論

モザンビークのインフラ・ニーズは膨大で、協力の可能性には事欠かない。しかし、実施体制に問題が多く、元の状態に戻すだけでは将来性に乏しい。

幸い、資源のポテンシャルの高さから民間セクターの活用が可能である。従って、わが国の協力のあり方としては、インフラ・セクターの動向を十分に把握することと、組織づくりやコンセッションといったインフラの運営に欠かせないソフトの支援と連動したインフラ整備を行うことを提言したい。

参考文献

海外コンサルティング企業協会(1998)『モザンビーク復興支援調査報告書 - 内戦、復興、そして自立的発展へ向けて』

日本貿易振興会(1997)『マプト回廊開発計画の概容』

EDM (1997) *Annual Statistical Report*.

EIU (1999) *Country Profile 1999-2000: Mozambique*.

Instituto Nacional de Estatística(1997) *Anuário Estatístico: Statistical Yearbook 1997: Moçambique*.

Ministry of Mineral Resources and Energy, National Directorate of Energy (1998) *Strategy for the Mozambique Energy Sector*.

World Bank(1994) *Staff Appraisal Report Mozambique Second Reads and Coastal Shipping Project*.

World Bank (1997) *Mozambique Country Assistance Review*.

World Bank(1999) *Staff Appraisal Report Mozambique National Water Development I Project*.

第2部 援助動向

第1章 わが国のこれまでの援助動向

鈴木 規子（JICA アフリカ・中近東・欧州部）

1. 基本方針

1-1 社会経済状況

モザンビークは、1992年の包括和平協定の調印を得て、漸く内戦に終止符を打ち、1994年の大統領・議会選挙は国連モザンビーク活動（ONUMOZ）の支援の下、成功裡に実施された。以後和平は定着し、長年の内戦等で流出した170万人の難民は帰還を終え、民主化及び復興への努力は着実に進んでいる。1999年12月に実施された大統領・議会選挙においても、フレリモ政権支持勢力が優勢であった。

経済面では、肥沃な土地に恵まれた農業国であり、漁業を含めた第一次産業がGNPの3分の1以上を占め、大規模プランテーションによる輸出用換金作物の生産が多いのが特徴である。1987年以降、IMF・世銀の支援の下で構造調整に取り組んでおり、農業開発に重点を置く一方、財政・税制改革を行い、民間部門の活性化、経済の自由化、貧困の撲滅等を目標に経済再建計画を実施している。和平達成後、モザンビークのマクロ経済は年平均5%以上の経済成長を示すなど好調な成果をあげ、南アフリカその他の諸国からの直接投資は増加している。しかしながら、外貨事情の悪化、内戦による経済インフラの破壊、南アフリカに対する経済的依存等の構造的問題を抱え、また、GNPの約4倍にも匹敵する対外債務を抱えており、HIPC適用国に認定されている。

さらに、モザンビークは、世界174カ国中間開発指数が169位と、最貧国の一つである。なかでも、成人非識字率は59.5%、全人口の約40%が40才未満で死亡するなど、教育や保健分野の状況は極めて劣悪な状況にある。

1-2 わが国の基本方針

わが国は、同国の安定と発展が南部アフリカ地域の平和と発展のためにも重要であるとの認識の下、復興から開発へのコンティニュームを念頭に置きつつ、積極的な援助を実施していく方針である。

わが国は1994年4月に無償資金協力及び技術協力に係る政策協議を実施し、同国が抱える食糧事情の改善、帰還難民の再定住、退役兵士の社会復帰等の問題を踏まえ、農業、社会セクター（BHN、基礎インフラ）、人的資源開発をわが国援助の重点分野として実施することとした。このほか、内戦中に埋設された対人地雷の除去がモザンビークの復興に不可欠であることから、対人地雷関連の支援も重点課題として実施する方針である。なお、同国の構造調整努力を支援するため、1998年までに合計115億円のノン・プロジェクト無償資金協力を実施している。

2. 重点分野への取り組み

2-1 農業分野

モザンビークの農業は、独立時には小規模借地農民、大規模私営農場、定住農民によって行われていたが、独立に伴いポルトガル商人や熟練農業技術者等が引き上げたことによって農業市場は深刻な打撃を受けた。さらに、内戦や旱魃は農業生産性に大きな影響を与えた。かかる状況を踏まえ、同国の食糧事情の改善や農業生産性の向上に資するため、わが国は食糧援助や食糧増産援助をこれまで積極的に実施してきた。

2-2 社会開発分野（BHN、基礎インフラ）

内戦による被害は大きく、46%のプライマリー・ヘルスケア・ユニットは破壊されるが閉鎖を余儀無

くされる状況に陥った。また、安全な水にアクセスできる割合は人口の約60%に留まっている。かかる状況を受けて、わが国は、無償資金協力による保健医療施設の改善や村落飲料水の確保等に対する協力を積極的に実施している。

2-3 人的資源開発

内戦の影響により教育施設の不足や教員数の不足も著しい。かかる状況を踏まえ、無償資金協力による教員養成校や職業訓練センターの改善に対する協力を実施している。

2-4 その他

経済復興に不可欠な運輸インフラ部分も著しく劣悪な状況にある。同国は地形的には自然の良港を有し、内陸国にとつての海への玄関口としての同国の重要性に鑑み、堆積した土砂によって機能が低下した港湾や、内戦によって疲弊した道路・鉄道網等の復興に対する協力も実施している。

3. 今後の協力実施にあたって

3-1 モザンビークの援助吸収能力

モザンビークの復興を支えるため、現在、モザンビークにはかなりの量の援助が流入している。しかしながら、モザンビーク政府の援助吸収能力は依然として不足していることから、協力計画策定にあたっては、先方の人材育成を含めたキャパシティ・ビルディングを図ることが重要である。

3-2 民間投資動向

海外からの民間投資が、近年急速に増大しているところ、わが国援助の実施にあたっては、これら投資活動を補完する形で、社会開発分野を中心に案件形成を行う必要がある。

3-3 地域間格差の是正

上記の外国投資が首都マプトのある南部に集中していることから短期的には南部への支援を継続すべきであるが、中長期的には中部・北部への協力を視野に入れ、地域格差の是正を図ることが重要である。

表1-1 わが国の対モザンビーク ODA 実績

(支出純額、単位：百万ドル)

暦年	贈与			政府貸付		合計
	無償資金協力	技術協力	計	支出総額	支出純額	
1994	43.63 (-)	1.07 (-)	44.70 (-)	-	-1.38 (-)	43.32 (100)
1995	39.01 (-)	2.25 (-)	41.26 (-)	-	-1.50 (-)	39.76 (100)
1996	28.85 (-)	3.32 (-)	32.17 (-)		-2.12 (-)	30.04 (100)
1997	33.46 (88)	3.42 (9)	36.88 (97)	3.10	1.23 (3)	38.12 (100)
1998	37.63 (-)	3.89 (-)	41.53 (-)	-	-0.92 (-)	40.60 (100)
累計	375.13 (90)	23.83 (6)	398.98 (96)	28.67	15.79 (4)	414.77 (100)

注：()内は、ODA 合計に占める各形態の割合(%)

出所：外務省経済協力局編(1999)

第2章 主要援助国及び国際機関による援助動向

(事務局)

1. 概況

前後である。対 GNP 比では、内戦終了直後の 1993 年及び 1994 年には、ほぼ 100% に近い状況であった。1997 年の値ではかなり比率が下がり、39.18% となっているが、依然として対外援助に大きく依存しているといえよう。また、援助形態別では、約 7 割が無償援助、約 3 割が借款となっている。

1-1 援助額の推移

モザンビークへの近年の援助額は、表 2-1 の通り、年によって増減はあるものの、二国間援助及び国際機関からの援助をあわせて、年間約 10 億ドル

表 2-1 主要援助国及び国際機関による対モザンビーク ODA 援助額の推移

上段：援助額（単位：100 万 US ドル）
下段：全 ODA 合計に占める割合（%）

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	
二国間援助機関	日本	18.9	43.3	39.8	30.1	38.1	40.6	
		1.60%	3.61%	3.74%	3.39%	4.02%	3.91%	
	ポルトガル	104.9	39.2	59.1	51.4	89.4	61.5	
		8.87%	3.27%	5.55%	5.79%	9.44%	5.92%	
	イギリス	47.0	38.7	35.6	35.4	72.5	53.0	
		3.97%	3.23%	3.35%	3.99%	7.66%	5.10%	
	アメリカ	61.0	73.0	96.0	45.0	71.0	70.5	
		5.16%	6.08%	9.02%	5.07%	7.50%	6.78%	
	ノルウェイ	59.1	72.2	52.2	51.8	54.7	49.5	
		5.00%	6.02%	4.91%	5.83%	5.78%	4.76%	
	フランス	52.5	33.2	42.9	20.7	45.0	37.1	
		4.44%	2.77%	4.03%	2.33%	4.75%	3.57%	
	スウェーデン	71.8	73.5	54.2	61.3	52.1	31.9	
		6.07%	6.13%	5.09%	6.90%	5.50%	3.07%	
その他	397.6	359.9	318.5	256.2	198.8	368.5		
	33.61%	29.99%	29.93%	28.85%	21.00%	35.46%		
小計		812.8	733.0	698.3	551.9	621.6	712.6	
		68.70%	61.09%	65.62%	62.15%	65.65%	68.57%	
国際機関	IDA	93.0	176.3	159.8	220.2	146.6	128.4	
		7.86%	14.69%	15.02%	24.80%	15.48%	12.35%	
	CEC	82.9	101.4	79.0	62.0	70.8	84.1	
		7.01%	8.45%	7.42%	6.98%	7.48%	8.09%	
	AIDB	37.9	32.3	43.1	31.7	55.7	67.8	
		0.03%	2.69%	4.05%	3.57%	5.88%	6.52%	
	UNDP	16.0	17.7	9.3	9.1	10.0	14.6	
		1.35%	1.48%	0.87%	1.02%	1.06%	1.40%	
	IMF	15.3	10.6	-14.4	-14.4	19.5	9.6	
		1.29%	0.88%	-1.35%	-1.62%	2.06%	0.92%	
	その他	159.7	158.5	86.9	56.5	24.1	24.7	
		13.50%	13.21%	8.17%	6.36%	2.55%	2.38%	
	小計		366.9	464.5	363.7	333.4	326.7	329.2
			31.01%	38.71%	34.18%	37.55%	34.51%	31.68%
合計		1,183.1	1,199.9	1,064.1	888.0	946.8	1,039.3	
		100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	
GNP 額		1,229.0	1,236.0	1,278.0	2,672.0	3,257	3,732	
GNP に占める ODA 額の割合		96.27%	97.08%	83.26%	33.23%	29.07%	27.85%	

出所：OECD (2000) P.194.

二国間援助額においては、旧宗主国であるポルトガルからの援助が常時1、2位を占め、次いでアメリカ、イギリス、北欧諸国等の順になっており、わが国は常時8位前後となっている。

また、分野別の ODA 実績の傾向としては、表2-2の通り、1997年においては、約33%を債務救済

関連が占め、その他に、社会インフラ、経済インフラへの援助が重点的に行われており、非常に多くのドナーが内戦からの復興のために、多様な援助を実施している。

主要ドナーの協力分野は表2-3のとおりである。

表2-2 二国間 ODA によるモザンビークへの分野別援助額 (コミットメント・ベース)

	1993		1994		1995		1996		1997		1998	
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
社会インフラ・サービス	115.6	20.6	194.1	41.6	118.9	19.8	216.7	33.4	188.1	29.3	186.1	26.6
教育	17.3	3.1	29.5	6.3	26.0	4.3	47.9	7.4	36.1	5.6	29.9	4.3
保健医療	6.3	1.1	62.4	13.4	23.4	3.9	50.4	7.8	45.9	7.1	39.4	5.6
水供給・衛生	25.2	4.5	9.2	2.0	8.5	1.4	22.8	3.5	20.0	3.1	14.7	2.1
経済インフラ・サービス	62.2	11.1	60.8	13.0	76.6	12.7	71.4	11.0	81.2	12.6	86.5	12.4
エネルギー	14.5	2.6	40.8	8.7	50.6	8.4	61.9	9.5	47.8	7.4	33.8	4.8
運輸・通信	46.0	8.2	17.2	3.7	24.8	4.1	6.5	1.0	29.0	4.5	65.5	9.4
生産セクター	89.8	16.0	39.8	8.5	60.8	10.1	78.5	12.1	24.4	3.8	98.5	14.1
農業	23.7	4.2	27.5	5.9	50.1	8.3	45.6	7.0	19.8	3.1	43.0	6.1
産業、鉱業・建設	18.8	3.3	8.3	1.8	6.9	1.1	32.3	5.0	4.3	0.7	55.1	7.9
貿易・観光	47.3	8.4	4.0	0.9	3.8	0.6	0.6	49.3	0.4	0.1	0.4	0.1
マルチセクター	71.2	12.7	22.9	4.9	40.7	6.8	51.5	7.9	28.6	4.4	31.8	4.5
プログラム援助	123.3	21.9	50.5	10.8	116.5	19.4	132.1	20.4	80.7	12.6	86.9	12.4
食糧援助	65.4	11.6	31.2	6.7	69.0	11.5	39.2	6.0	44.8	7.0	44.3	6.3
債務関連	33.6	6.0	58.9	12.6	107.0	17.8	57.1	8.8	189.2	29.4	182.4	26.1
緊急援助	64.0	11.4	25.8	5.5	51.2	8.5	11.6	1.8	10.3	1.6	6.1	0.9
その他	2.2	0.4	13.8	3.0	28.7	4.8	29.6	4.6	39.9	6.2	20.0	2.9
計	561.8	100.0	466.6	100.0	601.1	100.0	648.5	100.0	642.8	100.0	699.9	100.0

出所：OECD (2000)P.194.

表2-3 主要ドナーの対モザンビーク協力分野

ドナー	農業	水	教育	環境	保健医療	行政	道路
アフリカ開発銀行							
カナダ							
デンマーク							
EC							
フランス							
フィンランド							
ドイツ							
イタリア							
オランダ							
ノルウェイ							
ポルトガル							
スウェーデン							
スイス							
イギリス							
国連機関							
アメリカ							

注： は分野のリード・ドナーを指す。

出所：World Bank (1997)p.12.

また、2000年2月の洪水被害を受けて、2000年5月のローマでの国際モザンビーク再建会議（the International Reconstruction Conference for Mozambique）では目標の450万ドルを超える誓約（米国131万ドル、EU60万ドル、英国45万ドル、日本30万ドルなど）が確保された。

同年6月8、9日にバリーで開かれた第12回CG会合でも、モザンビーク政府側の要請を上回る拠出額（2000年に530百万ドル、2001年に560百万ドル）が表明された（うち75%はグラント）。世銀側は、モザンビーク政府の政策を‘stable, moderate, pragmatic and increasingly business-friendly’¹と述べ、マクロ経済の安定と貧困削減への取り組みを評価している。CG会合では、税制基盤の強化、農業生産性の向上（農村インフラ整備、多品種作物・高付加価値作物の栽培促進）、土地保有権の安定、規制緩和、法制度の刷新と強化、公的セクターの改革への取り組みが表明あるいは提案された。ドナー間で基本方針は合意されているが、支援アプローチでやや態度が異なっている。Diogo 大蔵大臣は予算管理能力の構築と合わせて徐々に直接財政支援の割合が増加していくアプローチをとりたいとコメントしている¹。

1-2 ドナー協調のための取り組み

- SWAp と SPA -

現在、モザンビークでは、農業、教育（基礎教育）、保健医療、道路、水の5つのセクターにおいてセクター・プログラム（Sector-Wide Approach: SWAp）が実施されている。

SWAp は他のアフリカ諸国で実施されているセクター投資計画（Sector Investment Programs: SIPs）と同様の、あるセクター全般に対する援助をプログラム・ベースで実施するための計画であり、モザンビーク政府と各ドナーの間でセクター援助政策、必要資金の見積及び複数年の支出計画、共通手続等について、協議の上、作成されている。

さらに、モザンビークにおいては、SPA²が実施されている。

1-3 債務返済と HIPC イニシアティブ

重債務貧困国（Highly Indebted Poor Countries: HIPC）イニシアティブは、最貧国の返済不可能な債務を緩和するために、世銀とIMFが1996年より取り組み始めた初めての総合的な債務救済プログラムである。1996年末時点で、モザンビークの公的債務額は約75億ドル（正味現在価値：Net Present Value）では約56億ドル、輸出の1.358%にあたる）にのぼり、債権の内訳はバリー・クラブの債権国（73%）、マルチの債権機関（14%）、バリー・クラブ以外の債権国（13%）であった。バリー・クラブの中では、ロシアが債権の40%を、マルチ・ドナーの中では、IDAが54%、アフリカ開発銀行が19%、IMFが18%を占めていた。

モザンビークは社会構造政策の良好な実施を評価されて、HIPCのDecision Pointから1年を経ないで、ウガンダ、ボリヴィア、ギニアに続いて、1999年6月にCompletion Pointに達したと認定され、37億ドルの債務救済を受けることになった。これにより、元本・利子の返済が1999-2005年の間、毎年平均1億6,900万ドルから7,300万ドル程度に押さえられることになった。さらに2000年には、拡大HIPCにより6億ドル（NPVで2億5,400万ドル）の追加救済が実施される予定である。その際、モザンビークは、「貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）」に基づいた政策の実施を行うことが条件として求められている。モザンビーク政府は2000年2月にInterim-PRSPを発表したが、その基礎となったのが1999年12月に発表された「絶対的貧困削減活動計画」（Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty 2000-2004: PARPA³）である。Interim-PRSPでは、貧困削減のための分析が進み、包括的および個別の目標がマトリックスとなっているが、モザンビークでは省庁が縦割り主義であり、実施には困難が予測される。

また、2000年2月の洪水被害を受けて、世銀とIMFは今後12か月間は債務支払いの免除を決定した。バリー・クラブ債権国でも同様の措置や、自発的な債務救済が見られる。

¹ Mozambique News Agency AIM Reports, No.186, 19 June 2000.

² SPAは1999年4月にSpecial Program for AssistanceからStrategic Partnership for Africaに名称が変わった。

³ 本報告書第1部第4章参照。

表2-4 モザンビークのセクター・プログラム (SWAp) の状況

セクター	計画名・実施年度・予算	参加ドナー	目標・内容・進捗状況
道路	ROCSI (1992年度: 74.3百万ドル) ROCSII (1994年度: 188百万ドル) ROCSIII (2000年度予定)	Sida, EU, USAID, NORAD, CFD, AfDB, UNDP, SDC, KfW, BADEA, DANIDA, DFID, Kuwait Fund, UNCDF, OPEC, IFAD, Islamic Development Bank, South Africa, IDA	ROCSII (5カ年) は運輸・流通上の障壁を取り除いてすべての州にアクセスできることを目標としている。予算は815百万ドルで、そのうち646百万ドルは外部資金による。
保健医療	Health Sector Recovery Program (1995年度: 98.7百万ドル)	Switzerland, Finland, Norway, Denmark, OPEC, EU, USAID, Netherland, Ireland, AfDB, UNDP, WFP, UNICEF, WHO, IDA	モザンビークの保健セクター戦略(MSH)を通じた国民の健康増進のために、「5カ年総合セクター計画(1996-2000)」として政府予算120百万ドルに加えて外国から280百万ドルが供与された。各健康指標は改善されつつあり、副大臣によるモニタリング委員会も設置された。現在、この計画はSWApとして見直し・拡大を検討中である。
農業	Agriculture Sector Investment Program (PROAGRI) (1999年3月: 60百万ドル)	DANIDA, Sweden, EU, USAID, Netherlands, DFID, GTZ, AfDB, Portugal, Italy, IFAD, UNDP, AusAID, IrishAID, Finland, IDA 他	中長期の農業生産の向上、食糧安全保障、雇用創出、貧困削減を目指す5カ年計画。特に、セクター支出の合理化を進め、優先的活動に資金調整の確保をすることを目指している。5カ年全体の予算は202百万ドル(うち自国調達30%)である。1999年時点で、PROAGRIは資金の不足と実施の遅れが農業省の運営能力の問題とともに見られる。
教育	General Education Sector Development Program (ESSP) (1999年度予定: 60百万ドル)	Sweden, Finland, Norway, Denmark, EU, USAID, Netherlands, Ireland, AfDB, WFP, UNICEF, UNESCO, UNDP, IDA	教育セクター戦略計画(ESSP)は基礎教育機会の拡大、教育の質、行政の能力構築を目標とする。予算は717百万ドル(5カ年)のうち自国調達は62%である。

出所: World Bank (2000).

2. 主要援助機関の援助動向

2-1 国際機関

(1) 世界銀行

1) 目標及び戦略

世界銀行(以下、「世銀」とする)によるモザンビークへの援助は、3年毎に作成される「Country Assistance Strategy(CAS)」に基づいて実施されている。

1995年から1997年をターゲット・イヤーとしていた前回のCASにおいては、内戦終了直後の復興のために、貧困削減を最も重要視しつつ、経済成長のために、マクロ経済の安定、基礎的保健医療と教

育サービスの復興による人的資源開発、農業、運輸、エネルギー等の成長ポテンシャルが高いセクターの振興等が重点項目とされていた。

以上の方針の下で実施されてきた世銀による援助は、目標をほぼ達成しており、モザンビークの経済状況や各種の改革政策も順調に進んでいる。

しかしながら、1997年2月に、世銀とモザンビーク政府との間で実施された援助戦略についてのレビュー会合において、財政や貿易、環境等の分野における改革や援助に伴うコンディショナリティについて、双方の意見が対立し、激しい議論が行われた。また、南アの政治体制の変動やコンゴ和平による南アフリカ地域での地域間協力の可能性や、HIPC イニシアティブ等の、モザンビークを取り巻く新しい状況についても検討が加えられた。

これらの議論を基に、1997年11月に発表された、1998-2000年をターゲット・イヤーとする現行のCASでは、前回のCAS同様、安定した経済成長による貧困削減が重点とされており、援助戦略として、急速かつ広範な、民間セクター主導による経済成長の振興、キャパシティ・ビルディングと人的資源開発、開発パートナーシップの強化、が挙げられている。

なお、これらの援助戦略の概要は、表2-5の通りである。

2) 援助実績

世銀は、1999年6月の時点で、モザンビークに対し、累計で33件、1.812百万ドルを融資しており、すべてがIDA融資による。また、1998年7月から1999年6月までの1年間においては、IDAによる計3件、176百万ドルの融資⁴と、HIPCイニシアティブによる経済運営改革プロジェクトに対し、150百万ドルが承認されている。

(2) 欧州連合 (European Union: EU)⁵

EUはモザンビークを重点的に援助している。

1996-2000年において、欧州開発基金 (European Development Fund: EDF) により215百万Euroの支援を行っている。特にモザンビークの最大の課題である貧困撲滅に焦点をあて、農村開発に力点を置いている。1998年のEDF/ECの対モザンビーク援助額は8190万ユーロである。EDFの支援資源は、NIP基金より43%、SAFより34%、その他23%である。1999年12月の選挙では、費用の約75% (210万ユーロ) を拠出した。

第8次EDF (National Indicative Programme: NIP) の目標は以下のとおりである。

教育・保健医療等の基礎サービスへのアクセス向上および雇用創出による農村の生産性向上
コミュニティを基盤とした生活の向上
社会経済分野でのコミュニティの参加促進

具体的な協力内容としては、小農支援と雇用創出を狙った農村道路、水システム、学校、保健医療施設、畜産業・農業の普及、食糧安全保障等の修復および提供、環境配慮に及んでいる。地域的には、ソファラ、テデ、マニカ、マプト、イニャンバネ州の中・南部州を中心としている。

表2-5 1998-2000年の世銀CASにおける援助戦略と計画

援助戦略	主要計画
戦略1: 急速かつ広範な、民間セクター主導による経済成長の振興	
マクロ経済改革支援	経済改革支援ローン他
成長ポテンシャルの高いセクター開発の支援	マプト回廊開発他
ビジネス環境の改善	産業改善計画他
環境管理・評価の改善	海洋生物多様化プロジェクト他
戦略2: キャパシティ・ビルディングと人的資源開発	
経済活動へのモザンビーク人の参画促進	企業開発プロジェクト他
公共セクター管理能力改善	地方政府改善他
教育、保健医療サービスの改善	保健セクター改善他
AIDS教育・啓発	UNAIDSプロジェクト他
戦略3: 開発パートナーシップの強化	
モザンビーク政府と世銀協力の改善	CAS他
他の二国間援助機関・国際機関との協調	CG会合他
市民社会とのパートナーシップ構	民間セクター会議他
世銀グループ機関との協調強化	

出所: World Bank (1997)

⁴ 農業セクター公共支出計画: 30百万ドル、教育セクター戦略プロジェクト: 71百万ドル、国家水資源開発プロジェクト (フェーズ1): 75百万ドルの3件である。

⁵ EU (1999) 及び現地事務所インタビュー (1999年8月17日) による。

地雷については、3年前から UNDP 等と協調して、地雷除去のための資金拠出を行っており、評価を行った結果、さらに3年間の協力を行う予定である。また、CND、GTZ、MINTEC、NGOとコンソーシアムを組み、地雷除去を進めると共に、オランダの ITC 社のリモート・センシング技術を使って全国地雷地図を作成している。

NGO との連携は主に農村開発、リハビリの分野で行われている。

(3) 国連機関

モザンビークにおける国連諸機関⁶は、各機関のプログラムを協調させ、最大限の効果を発揮できるよう、共通した援助政策として、国際連合開発援助フレームワーク (United Nations Development Assistance Framework: UNDAF) を作成し、これに基づいて援助を実施している。

なお、UNDAF 作成にあたっては、“Country Strategy Note (CSN, 1995 年作成)” や “UN Common Country Assessment (CCA, 1997 年作成)” 等の、国連機

関がすでに作成した各種の政策文書が基本となっている。

UNDAF においては、3つの援助戦略とそれぞれの戦略における重点分野、協力内容、分担すべき予算、主担当として対応すべき国連機関等が明記されている。1998-2001年における UNDAF の概要は表 2-6 の通りである。

なお、UNDAF においては、それぞれの分野の援助計画だけでなく、各計画が効率的に実施できるように、援助協調を目的とした詳細な分担計画がたてられており、各機関が担当を分担して、援助協調をすすめるための会合の主催や、アセスメントの実施等が行われるようになっている。

(4) UNDP⁷

UNDP は持続可能な人間開発を最終目標として、ローカルレベルでの参加を促進するような運営能力および環境づくりを目指している。1998-2001年の供与額は約1億2千万ドルであり、以下の4つの重点分野での支援を行っている。

表 2-6 モザンビークに対する UNDAF の概要 (1998-2001 年)

援助戦略	重点分野	主担当機関	主要計画
援助戦略 1: 基礎的サービスと雇用へのアクセスおよび質の向上	教育	UNESCO	学校建設、給食整備、教員訓練等
	保健医療	WHO	政策支援、薬供給改善等
	水・衛生	UNICEF	政策支援、地方レベルの予算支援等
援助戦略 2: 平和構築と持続可能な人間開発のための環境整備	ガバナンス	UNDP	地方選挙システム支援、裁判システム・警察等のキャパシティ・ビルディング
	HIV/AIDS	WHO	HIV 啓蒙、家族計画機材供与
	ジェンダー	UNFPA	政策支援、地方レベルでのジェンダー・パイロット・プロジェクト支援他
援助戦略 3: 持続可能な環境資源管理	環境及び天然資源管理	UNDP	環境啓蒙活動、コミュニティによる資源管理促進他
	災害管理	WFP	災害予測マップ作成、情報整備他
	食糧安全保障	FAO	地方道路整備、マイクロ・ファイナンス計画他

出所: UNDAF (1998)

6. モザンビーク国内に拠点がある UNDP、WFP、UNFPA、UNHCR、UNICEF、UNIFEM、WHO、UNESCO、FAO、UNIDO、UNOPS がこのフレームワークに参加しており、この他、モザンビーク国内に拠点がなく、ILO (ハラル)、IFAD (ローマ) も議論し参加し、実際のプロジェクト実施にあたっては、このフレームワークを基本とすることとしている。

7. UNDP (1997)

1) 貧困撲滅

持続可能な生計の向上

“National Feeder Road Programme”の支援を通じて労働集約的な農村の商業ネットワーク網の振興、農村道のリハビリ、ナンブラ州・テテ州でのマイクロ・クレジット、北部・中部での中小企業振興

人的資源開発

Education Strategic Plan の策定支援、初等教育教員養成、北部での地域保健サービス、National Plan of Action for Youth の social action programme として、職業訓練、教育へのアクセス向上、若年層の雇用創出への支援

分野横断的課題

政府のジェンダー・イニシアティブの実施支援および WFP, UNICEF, UNFPA などとともに、ザンベジア州でジェンダー統合的なパイロット・プログラムへの支援、Accelerated Demining Programme の継続支援

2) グッドガバナンス

司法、国家警察、国会への研修、地方選挙プロセスの支援、NGO 支援、報道の自由維持への支援

3) 環境・天然資源管理

環境・水管理

環境管理プログラム (National Environmental Management Programme) の策定支援、National Water Programme, Low-cost Sanitation Programme の実施支援

食糧安全保障

FAO、世銀等と農業開発計画 (National Agriculture Development Plan) の策定支援、FAO, WFP との計画実施への支援

4) 経済・金融管理

経済運営能力の構築：National Economic Management Capacity-building Programme の実施および行政改革支援、民間主導の（特に農産業）開発への支援

(5) 世界食糧計画 (WFP)⁸

1974 年からモザンビーク支援を開始し、1997 年までに 1,400 万トンの食糧支援 (5 億 6,900 万ドル相当) を行った。内戦復興、旱魃対策、近隣諸国のモザンビーク難民への支援等、これまでの活動の 80 % は緊急支援が占めている。

1989 年以降は、内戦からの復興のための緊急支援として、558,000 トンの食糧が支給された。過去の緊急支援、難民帰還支援は、コミュニティ、地域機関、NGO 等により実施される小規模開発プロジェクトが中心であった。1994 年には栄養改善活動と Food-for-Work 活動を含めた 35 のマイクロ・プロジェクトの支援を行っている。Food-for-Work は SIDA、UNDP、EU、ドイツとのパートナーシップにより、全州での幹線道路建設、学校、保健医療・衛生施設のリハビリ等のプロジェクトと組み合わせて行われ、成功をおさめた。また、マプトでも都市衛生スキームにより、統合的な灌漑衛生システムの配備を行った。さらに地雷除去活動支援、FAO と共同して被災者に対する種子の購入および運搬、北部での収入向上のための余剰作物の購入等の支援を行ってきた。

WFP の 1998-2001 年のプログラムは、機敏な応答、アドボカシー、コミュニティ・プロジェクトを通じて、特に女性を対象として、食糧の安全が保障されていない人々の脆弱性 (vulnerability) を軽減することを目標としている。WFP のプログラムは単なる緊急支援から最も脆弱と判断された⁹ コミュニティでのインフラ、保健医療、教育、災害対策、マネージメント等の総合的な活動の展開を目指している。WFP の食糧援助形態を有効に活かす、食糧が余剰している北部では、メイズや豆等の購入をし、食糧不足に陥りがちな南部では、食糧援助を行い、旱魃と洪水に関しては、被災者の救援を行うこととされている。また、防災政策 (national disaster preparedness policy) の策定および制度化の支援を行っている。WFP 食糧基金 (Food Fund) を通じた新しいイニシアティブとして、食糧の安全が保障されていない地域での NGO や local community による

⁸ WFP (1997) 及び現地事務所インタビュー (1999 年 8 月 17 日) による。

⁹ WFP にはモザンビーク政府、USAID との協力により、食糧安全保障上、最も脆弱な地域を見つけるための「脆弱地域分析 & マッピング (Vulnerability Analysis and Mapping: VAM)」部局がある。

マイクロ・プロジェクトに対し、最大2年間の支援を行っている。4か年プログラムの予算は、約6,300万ドルであり、その約68%が開発支援、32%が緊急支援である。

また、2000年2月の洪水により、WFPは開発プロジェクト目的の食糧を被災者救援のために配布、また、被災者の移住支援を行っている。

(6) アフリカ開発銀行 (AfDB)

アフリカ開発銀行グループは1977年よりモザンビークへの資金協力を行っており、これまで37の案件(プロジェクト26件、開発調査9件、政策ベース案件2件)への資金協力(4億5,363万UA相当)を承認している。資金協力の分野と供与機関は表2-7のとおりである。

上記のうち1998年までに17の案件が終了、4つの案件が中止となっている。1999-2001年までに1億4,600万ドルの資金協力(新規活動を含まず)を予定している。うち3,700万ドルは直接財政支援である。

2-2 二国間援助機関

(1) アメリカ合衆国¹⁰

アメリカはモザンビークに対する最大の二国間ドナーである。USAIDは人口密度が高く、内戦の影響の大きくかつ農業ポテンシャルのある北部および中部を中心に支援を行っている。1999年10月にモザンビークに対し、1999-2001年において134

百万ドルの有償協力を行うことに合意した。USTDA(US Trade and Development Agency)は、モザンビーク通信(Telecomunicacoes de Mocambique: TDM)の遠隔地への電話ネットワーク拡大のための衛星通信開発調査の支援に合意した。

USAIDの1996-2001年における協力目標は以下のとおりである。

農村世帯の収入向上

食糧保障と販売のための農業生産性の向上、マーケティングのための農村道の整備、農村での企業・スモールビジネス支援(ザンベジア、ナンブラ、マニカ、ソファアラ州)、援助協調で行われているAfrica Food Security Initiativeへの参加

効果的で民主的なガバナンスの推進

国会への技術的支援、首都における裁判制度の強化、市民組織の能力強化(全国レベル)

母子保健のアクセス向上

家族計画、エイズ予防を含めた保健医療サービスの供給およびマネジメント(ニアサ、ガザ州)貿易と投資環境づくり

民間セクターと政府の対話推進、税制度の向上、国際貿易協定への批准、インターネット接続状況の向上(全国レベル)

その他に戦争被災者に対して特別プログラム、民間セクターでの開発における環境配慮の支援を行う予定である。

表2-7 AfDBグループのセクターおよび資金協力機関別コミットメント(1996年6月1日現在)

(単位:百万UA)

セクター	資金協力機関および資金協力度					
	AfDB	NTF	ADF	TAA/TAF	合計	割合(%)
農業	55.25	-	149.50	1.90	206.66	46.1
マルチセクター	-	-	89.97	0.46	90.43	20.2
公共施設	35.87	6.89	14.55	4.25	61.56	13.7
運輸・交通	-	-	53.47	3.32	56.78	12.7
社会部門	-	-	26.34	2.08	28.42	6.3
産業	-	-	1.48	2.50	3.98	0.9
合計	91.13	6.89	335.32	14.51	447.84	100

出所: AfDB (1998) p.17.

¹⁰ USAID (1998) USAID (2000) 及び現地事務所インタビュー(1999年8月17日)による。

PROAGRI では、アメリカがリード・ドナーとなっている。PROAGRI は普及や研究に力点を置いており、ミシガン大学との協力により農業省のキャパシティ・ビルディングをはかっている。1999-2001年 で 2,500-3,000 万ドルを PROAGRI に拠出している。Road SIP にも参加して、労働集約的な活動をすすめている。

(2) スイス (SDC)

スイス開発協力庁 (Swiss Agency for Development and Cooperation: SDC) は 1997-2001 年の 5 年プログラム¹¹ において以下の 4 つの重点分野の支援を目指している。

ガバナンス

公的セクターのマネージメント、民主化、法の支配に関する支援、計画財政省のキャパシティ・ビルディング、連邦外務局 (Federal Office of Foreign Economic Affairs: FOFEA) による IMF を通じた国内歳入向上のための技術協力の提供、警察改革の支援

保健医療

Health Sector Recovery Program の推進および援助協調、国家保健サービス (National Health System: NHS) に対する予算・機構支援、薬剤資金支援および薬剤ドナー会合への参加、特に財政運営、会計システムの構築、州レベルでの統合的な計画策定、コミュニティ保健戦略の実施、ジェンダー配慮

水

世銀とともにセクターのリード・ドナーである。人的資源開発・制度構築 (全国レベルおよびナンブラ州、カポデルガド州)、水・衛生セクターの職業訓練センター (Vocational Training Center for the Water and Sanitation Sector: CEPAS) の検討、需要側の主導によるアプローチの採択、SDC 基金のローカルレベルでの運営を契約

市民社会

市民社会・ジェンダーに焦点をあてた小規模プロジェクトの支援、ナンブラ州、カポデルガド

州の農村開発、土地法に関するキャンペーン (Land Campaign) の支援、NGO フォーラム設立支援、女性への暴力反対キャンペーン支援

(3) 英国 (DFID)¹²

英国の対モザンビーク協力はザンベジア州への支援を中心としており、公共サービス改革、農村開発、教育、環境管理などの協力を行っている。1998 年度の供与額は 3 千万ポンド (うちプログラム支援 (Programme Aid) 2 千万ポンド) にのぼり、今後は二国間支援を 2 千万ポンドまで拡大する予定である。

英国の開発援助の方向性は、以下のとおりである。

持続的な生計支援:

財政運営の向上、公共サービス改革支援、持続可能な農村の暮らしを目標とする。具体的には、HIPC のモニタリングおよび貧困計画支援としてプログラム支援への拠出、税関ポストの整備、財政改革支援、民間セクターとの連携支援、PROAGRI の推進、Zambezia Agricultural Development Programme Phase II の実施においては小規模貸付プログラムや小農の土地権利保護によるローカルレベルの能力強化、ローカル NGO の ORAM への支援、新土地法の情報普及、州政府の農業セクターでの能力強化、農村道整備、地雷除去

貧困層に対する教育、保健:

教育セクター支援でのイニシアティブおよび財政支援、初等教育へのアクセスおよび質の改善、遠隔教育の可能性の検討、Health Sector Recovery Programme への支援の検討
持続的な農村の暮らしのための天然資源の保護および管理ザンベジア州の沿岸管理、マンガロープ地域での海老養殖の支援
旱魃対策

¹¹ Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) (1999)

¹² DFID (1989)

表2-8 Sida の平和構築分野での協力

協力分野	具体的支援内容
民主主義と人権	政府の国家戦略として民主主義・人権を尊重することを約束、政府の市民社会支援を画面にて約束
武器回収	武器と交換する自転車やミシンの供与
地方選挙支援	1998年地方選挙の UNDP を通じた支援、政党への啓蒙
女性への暴力への取り組み	女性アンブレラ組織 Forum Mulher および、中央病院でカウンセリング活動を行っている Kulaya を通じた女性への暴力反対 (Everyone Against Violence) キャンペーンへの支援
研究協力	Institute for Studies of International Relationships (ISRI) と、Institute at the University of Gothenburg (PADRIGU) の平和と紛争問題に関する研究協力
女性教員の研修	Associação Mocambicana Mulher e Educação (AMME) を通じたソファアラ州・カガデルガド州でのリプロダクティブ・ヘルスに関する研修、インヤンバネ州・ザンベジア州での慣習法と市民権に関する研修
地雷除去	UNDP と Norwegian People's Aid を通じた地雷除去支援、Handicap International の啓蒙活動支援
NGO 支援	Africa Groups of Sweden, Swedish Red Cross 等、スウェーデン NGO 支援

出所：Sida (1998)。

(4) スウェーデン¹³

教育、平和構築や民主主義、キャパシティ・ビルディング支援が中心である。

教育分野の支援は1975年より行っており、現在、スウェーデンは教育セクター SWAp のリード・ドナーである。1997-1999年の教育分野の供与額は約1,200万ドルで、初等教育、職業訓練、計画・運営能力構築支援を行ってきた。また、研究協力は1978年より行っており、主にエドワルド・モンドラーネ大学への支援を行ってきた。

スウェーデン国際開発協力庁 (Swedish International Development Co-operation Agency: Sida) は、ニアサ州・中部を中心に活動しており、予算支援、農業、マイクロ・クレジット、インフラ支援を行っている。

平和構築分野での協力は多岐に渡り、表2-8のとおりである。

(5) ドイツ (GTZ)¹⁴

ドイツは1992年からモザンビークに対する支援

を行っており、1998年のGTZのプロジェクト総額は2,290万マルクである。1996年までは緊急支援、1997年以降は開発支援を行っており、'Poverty Pocket' と呼ばれている中部2州(マニカ州、ソファアラ州)を重点州としている。

GTZの協力分野は以下のとおりである。

構造調整の社会的側面 (Social Dimensions of Adjustment) に関する政策支援および州レベルに分権化するための制度構築支援

人的資源開発支援

初等教育、教員研修、大学支援、帰還兵士の社会復帰支援

民間セクター開発支援

経済開発、起業家開発の促進、中央銀行 (Banco Popular de Desenvolvimento: BPD) の再構築、マプトとベイラでの中小企業向けの投資銀行の設立・運営支援

統合的農村開発

Mozambique Agricultural Rural Reconstruction Project、マニカ州、インヤンバネ州、ザンベジ

¹³ Sida (1998) および現地スウェーデン大使館インタビュー (1999年8月17日) による。

¹⁴ GTZ (1999) および現地事務所インタビュー (1999年8月17日) による。

ア州での住民および地域主体のパイロット・プロジェクト支援、帰還難民支援

その他、ペイラ州、インヤンバネ州で初等教育の協力、獣医学部への支援を行っている。

職業訓練は2000年を目的に計画を検討しており、専門家を派遣して、雇用ニーズの把握から人材育成計画の策定支援までの全体を見据えたシステムティックな協力をを行う予定である。

保健医療分野の協力は、中央（保健省）とペイラ州にて行っている。家族計画、母子保健が重点である。HIVについては、2000年からの協力開始を目処に準備中である。

環境分野では、DDTを使用した有害農薬輸出の規制のための協力をしている。

地雷除去は、ジンバブエのMinetechに委託して、Integrated Humanitarian Demining のプロジェクトを行っている。

(6) カナダ (CIDA)¹⁵

CIDAは、モザンビークに対して1997-1998年に37.23百万ドルの供与（うち二国間57.6%、多国間39.48%、パートナーシップ2.92%）を行っている。カナダは人的資源開発をモザンビークの最重要開発課題と捉えている。カナダのモザンビークに対する供与額は他ドナーに比べて少ない分、焦点を絞った支援を以下の通り行っている。

教育セクター

スキル・技術・知識のある人材の育成、女子を中心とした教育機会の拡大（教科書印刷の協力およびUNICEFのジェンダーと教育プロジェクト実施への支援）、ESSP実施の支援（10百万ドルを拠出）

水セクター

インヤンバネ州での水・衛生施設の提供（10百万ドル）。これは、コミュニティ・ベースで需要側主導のアプローチをとった革新的なパイロット・プロジェクトである。

地雷除去支援

カナダ政府は地雷廃止条約の推進を強く進めていることから、モザンビークでも地雷除去プログラムの実施および調整プロジェクト（10.5百万ドル）を進めている。カナダ人専門家の指導により、National Level One General Surveyにより地雷埋蔵情報等を総合して地雷埋蔵地図づくりを行っている。

分野横断的課題

上記の重点セクターにおいては、ガバナンス、ジェンダー、環境といった分野横断的課題に留意している。制度構築支援やマイクロ・ファイナンスも小規模であるが取り組んでいる。

(7) デンマーク¹⁶

モザンビークはデンマークの開発支援における最大被援助国の一つである。デンマークは1999-2003年において215百万ドルの支援を決定している。保健医療・教育・水・農業を含めた農村開発プロジェクトを中心とした協力をを行う予定である。ナンブラ州に重点を置いている。

(8) オランダ¹⁷

社会セクター（保健、衛生、水、環境）等を中心に1999年は6千万ギルダー（内3,200万ギルダーは特別プログラムに、1,300万ギルダーはHIPCイニシアティブに）の無償協力を行っている。プログラムはナンブラ州を中心に展開している。

参考文献

外務省経済協力局編（1999）¹⁸『わが国の政府開発援助 ODA 白書』国際協力出版会

AfDB（1998）*Mozambique: Country Strategy Paper for 1996-1998.*

CIDA（1999）*Delivery Strategy for CIDA's Bilateral Assistance Program to Mozambique.*

DfID（1998）*Mozambique: Country Strategy Paper 1998.*

EU（1999）*Republic of Mozambique: Country Review.*

¹⁵ CIDA（1999）。

¹⁶ JICA 内部資料

¹⁷ *ibid.*

GTZ(1999) *Mozambique Overview*(<http://www.gtz.de/laender/asp/laender.asp?z=210404&spr=2§ion=2>).

OECD (2000) *Geographical Distribution of financial Flows*.

SDC (Swiss Agency for Development and Cooperation) (1999) *Annual Programme 1999*.

Sida (1998) *Project Overview*.

UNDAF (1998) *Co-ordination and Co-operation of the United Nations System in Mozambique, 1998-2001*. May 1998.

UNDP (1997) *Country Operation Frameworks and Related Matters: First Country Cooperation Framework for Mozambique (1998-2001)*.

USAID (1998) *U.S. Government Development Assistance to Mozambique; Summary*.

USAID (2000) *Mozambique* (<http://www.infor.usaid.gov/pubs/cp2000/afr/mozambiq.html>).

World Bank (1997) *Mozambique: Country Assistance Strategy*.

World Bank (2000) *Country Status Report prepared for the December 1999 SPA Meeting*.

World Food Programme (WFP) (1997) *Country Programmes: Mozambique 1998-2001*.

第3部 わが国の今後の援助のあり方に対する提言¹

戸田 隆夫 (JICA 国際協力専門員)

第1章 モザンビークに対する国際協力の視点

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 「世界で最も貧しい国」、内戦復興・開発の多難な道のり 2. 豊かな開発ポテンシャル、「外国投資、援助主導の」高度経済成長 3. 「3つの苦しみ」の同時進行への対処 4. 貧困撲滅と社会の安定、自立発展のためのODA |
|---|

1. 「世界で最も貧しい国」、内戦復興・開発の多難な道のり

モザンビークは、一人当たりのGNPが210ドル(1998年、210ヶ国中199位²)、絶対的貧困が全人口の6割(約1,000万人)という世界で最も貧しい国のひとつであるとともに、独立直後から20年近くに亘る内戦³を経た国である。170-200万人と推定されている帰還難民、の退役兵士の雇用確保、寡婦、戦争孤児などの生活保障、残存地雷、農村の小中学校その他破壊された経済社会インフラなど、内戦の生々しい傷跡が社会問題として随所に依然として残っていることなどに鑑みると、「内戦からの復興過程は終わった」とはにわかに断じ難い。確かに、いったん54%(1992年)まで落ち込んだ就学率は74%(1999年)まで回復し、第一次5ヵ年計画(1995-1999年)での最優先の課題であった「和平の確立」という課題に代えて、第二次5ヵ年計画(2000-2004年)においては「貧困削減」に最大の重点が置かれている。また、内戦が再燃する可能性は

少ないとの見方が有力であることなどから、モザンビークは90年代のアフリカで「民主化に最も成功した国」のひとつとして評価されている。

しかし、帰還難民と退役兵士に加え、民営化に伴う人員削減や、東崩崩壊や南ア鉱山労働者の削減などで失職した出稼ぎ労働者が大量に環流したが必要しも順調に国内で社会復帰を果たしていないこと、保健、教育及び安全な水へのアクセスなど基礎的な生活条件が依然として劣悪な状況にあることなどの状況を総合すると、モザンビークは、「武力紛争の収拾には成功したが、貧困撲滅と社会的安定の確保のための戦いには未だ勝利を収めていない」とと括弧することができよう。

2. 豊かな開発ポテンシャル、「外国投資、援助主導の」高度経済成長

モザンビークは、上述のように現在は厳しい状況にあるが、潜在的には豊かな国であり、豊かな天然資源、肥沃な国土、周辺国に対しての運輸交通面での有利な地勢学的位置などに恵まれていることも周知のとおりであり、内戦終結後、そのポテンシャルが僅かずつながら花開く兆しが見られる。例えば、1人当たりの穀物生産の推移を見ると、1991/92年に僅か100kgであったのが、内戦の終結後急増し、1997/98年には、250kgに達している。1993年に7,100万ドルに過ぎなかった外国直接投資は、1996-98年平均で約8億ドル⁴に達しGDP(24億ドル/1997年)の約3分の1の規模となっている。しかしながら、外国からの援助受取額は、概ね年間9-

¹ 第3部については、委員会の議論を基に、主として主査が執筆を行なった。

² World Bank (1999)p.231.

³ 1975年独立後、内戦が続いたが、1992年の和平協定調印、1994年の複数政党下での選挙を経て、和平プロセスは完了した。

⁴ 1996年：5.19億ドル、1997年：17.54億ドル(マプト回廊関連投資による急増)、1998年：8.37億ドル(CPI,Maputo)

11億ドルで推移していることから、モザンビークの国家運営にかかる経費は、約3分の2を外国からの支援に依存していることになる。また、同国は、GDPの2倍以上に達する対外債務(60億ドル/1997年)の返済が大きな課題となっていたが、1998年にHIPCイニシアティブにおけるDecision Pointに達したと認定され、その後1999年6月に、Completion Pointに達したと認定されたことにより、37億ドルの債務帳消しと元本利子の返済が削減されることとなった⁵。

1996年に7.1%、1997年に11.1%、1998年には9.9%を記録した高度経済成長は、これらの外国投資や援助に主導されるかたちで実現したものである。つまり、モザンビークにおいては、その豊かなポテンシャルを開花させ、経済成長を達成するために、外国からの投資のみならず譲許性の高い資金や技術協力等の援助が圧倒的な重要性を有しており、「未だ自立発展の契機は掴んでいない」とも考えられる。

3. 「3つの苦しみ」の同時進行への対処

「1,000万人の絶対的貧困」と「長い内戦による後遺症」に加え、「経済の自由化や高度成長などによる急速な社会的変化がもたらす格差の拡大、ひずみ」という3つの苦しみに対処するために共通して重要なことは、人々が安心して暮らせるための基盤としての「社会の安定」を確保することであり、その見地からの最貧層支援、社会的弱者支援である。これらの支援は、単に人道的立場からの困窮者の救済ということに留まらない。最も弱い社会階層の人々の、人間としての尊厳を保障することが、ひいては社会格差その他の社会的擾乱要因を除去・軽減し、社会の安定を促進するというに繋がるというリンケージを意識して取り組まなければならない。

すなわち、上記の3つの課題が重なり合い、あるいは、相互に関連し合っているような社会階層、地域などに対して、援助リソースを優先的に投入していくことが基本的なアプローチとして考えられる。

4. 貧困撲滅と社会の安定、自立発展のためのODA

これまで述べてきた通り、モザンビークに関しては、基本的にあらゆる分野において援助のニーズがあると考えられるが、ODAの実施にあたっては、以下の4点に特に留意する必要がある。

開発計画その他政府の基本的な政策枠組と整合していること
 援助の吸収力と持続可能性が確保されること
 ニーズに合った具体的リソースの投入が可能であること（特に技術協力の場合）
 民間の経済活動や他の援助活動との重複がないこと

しかしながら、当然のこととして我が方の援助リソースには限りがあり、より高い効果の望まれる領域に対して重点的に投入するための戦略が不可欠⁶である。本研究会では、上述の「貧困撲滅と社会的安定の確保のための戦いには未だ勝利を収めていない」という認識と、「未だ自立発展の契機は掴んでいない」という認識に鑑み、これに対応するかたちでの2つの理念、すなわち、以下の2点をモザンビークの努力への支援のための基軸とすることが望ましいと考える。

⁵ HIPC イニシアティブは、重債務に苦しむ国々の債務負担を、各国の国情にあわせた持続可能なレベルまで削減する債務救済措置であり、IMF及び世銀の主導で、1996年9月より開始された。このスキームで債務救済を受けることを希望する各国は、まず第1フェーズとして、両機関による構造調整計画を少なくとも3年間実施し、第1フェーズ終了時に債務状況についての確認が行われ、第2フェーズに継続できるかどうか認定される(Decision Point)。第2フェーズにおいては、さらに3年間にわたる構造調整計画が良好に進められたかどうかについての確認が行われ、これをクリアして初めて、債務削減が実際に行われる(Completion Point)。

⁶ 1994年の無償資金協力及び技術協力に係る政策協議では、わが国とモザンビークの両政府は、モザンビークが、食糧事情の改善、帰還難民の再定住、退役兵士の社会復帰等の問題を抱えていることを踏まえ、農業、社会セクター(BHN、基礎インフラ)及び人的資源開発という3つの分野を重点に協力を行うことで認識が一致した。

貧困撲滅と社会の安定の確保
自立発展

第2章以下では、この2つの理念に基づき、具体的な協力の展開を通じて重点的に取り組むべき3つの課題を設定し、それぞれの課題における協力の在り方について略述することとしたい。

第2章 モザンビークに対する援助の課題

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 最貧層、内戦の被災者、社会的弱者支援を通じた地域間格差是正と社会の安定化 2. 地域の安定化に対する、より直接的な支援 3. 中長期視点からの、自立発展に向けた人材育成・制度構築、「貧しい人々のニーズ」を政策過程に橋渡しできる人材の育成 |
|---|

1. 最貧層、内戦の被災者、社会的弱者支援を通じた地域間格差是正と社会の安定化

モザンビークでは、国民の6割(約1,000万人)が絶対的貧困ライン以下にいるが、前章で述べた基本的な視点から援助の緊要度に着目すると、この膨大な最貧層の中でも、戦争寡婦・遺児、帰還難民

(170-200万人)復職のない退役兵士、地雷による被害者など、内戦の影響によって生活の基盤を失った結果現在も厳しい貧困状態に陥っている人々が最優先の対象として浮かび上がってくる。さらに最近では南アフリカで失職した元出稼ぎ者の大量帰還も大きな社会問題となっているが、これらの人々への支援も社会攪乱要因への対処という観点から重要であろう。

ちなみに、わが国は、これまででも例えば村落給水や栄養改善等、最貧層に裨益する協力を実施してきた。また、帰還難民や元南アフリカ鉱山労働者などを裨益者に含めた農村開発計画の策定支援に係る協力なども近く開始される予定であるが、これらの協力のより積極的な推進が必要であろう。

このような観点から考えられる協力内容のイメージは、表2-1の通り。

表2-1 最貧層、内戦の被災者、社会的弱者を対象とする具体的協力イメージ

重点協力課題	具体的協力イメージ
食糧自給達成のための支援	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農業生産性向上のための支援 ・ 食糧貯蔵施設の整備 ・ 地場立脚型農産物加工業の育成 ・ 農業資材・機材の供与 ・ 小規模灌漑施設の整備
小規模食糧流通圏の育成	<ul style="list-style-type: none"> ・ 流通システムの整備 ・ 地方道路整備
地域市場向け農産物加工とニッチ商品の開発	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方道路整備 ・ 農産物加工施設の整備
安全な水・良好な衛生状態へのアクセスの確保	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方給水普及率改善のための施設整備(ザンベジア州、ガザ州北部、マニカ州) ・ 都市部における給水施設整備
PHCの充実	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方保健医療施設の整備
地雷被災者への支援	<ul style="list-style-type: none"> ・ 医療リハビリテーションのための人材育成、施設整備
留意点	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域の中心となるような町や小都市の振興とアクセス改善を運動的に促進する。 ・ 帰還兵士、難民、出稼ぎ労働者がコミュニティに根付くように留意する。 ・ 住民自らが参画する参加型開発の実施する。 ・ 地雷汚染地域を確認しつつ協力を行う。 	

Box 3. 洪水復興への支援

2000年1月からの断続的な降雨、特に2月中旬に発生したサイクロンのために、モザンビークの中南部^{注1}を中心として、過去50年間で最悪の水害が発生し、多大の人的・物的被害が発生した^{注2}。この洪水被害により、道路、橋梁、鉄道、電力、給水施設等のインフラが破壊され、農作物にも甚大な被害が及んだ。さらに、被災住民への食糧、安全な水、衛生状況の確保も緊急の課題となっており、モザンビーク政府は、2月23日に、緊急の対策費としての資金協力を国際社会へ呼びかけた。これに対し、わが国は、当面の緊急援助として、緊急無償資金協力と緊急援助物資供与や、現地でのコレラやマラリア等の感染症対策等の医療活動に従事するための国際緊急援助隊医療チームの派遣等、総額約500万ドルにのぼる協力を行った。

以上のような莫大な追加資金が必要となった現状から、モザンビーク政府は、2000年の国家予算の用途についても見直しを開始しており、わが国としても、このようなモザンビーク政府の立場を十分に理解しつつ、洪水からの復興に向けた支援を行うという観点から、プロジェクト確認調査を、平成12年4月に実施し、今後の支援に向けた関係機関からの情報収集を行った。さらに4月上旬から5月上旬にかけて、防災分野の企画調査員を同国に派遣し、他ドナーの支援の動向等も含め引き続き情報収集を行った。

また、5月上旬にローマで開催された同国の水害復旧を支援するためのドナー会議では、わが国を含め、アメリカ、オランダ、カナダ等、計27にのぼる国・国際機関及びNGO関係者等、約300名が参加し、総額4.529億ドルの支援が表明された。これは、モザンビーク政府が表明していた復興支援のための4.5億ドルの支援アピールを上回るものであった。なお、わが国は、このドナー会議において、新たに3,000万ドルの支援を行う旨表明した。今後は、BHN分野への緊急対応等緊急性の高い短期的支援に加え、中・長期的な支援として、インフラ等の復興や防災のための協力等を行うために、この支援計画の策定に向けたプロジェクト形成調査団を2000年8月に派遣したことを踏まえ、今後の支援計画を検討する予定である。

注1 ソフィラ、マニカ、イニヤンバナ、ガサ及びマプトの5州が特に甚大な被害を受けた。さらに、モザンビークだけでなく、ジンバブエやボツワナにも洪水被害が拡大した。

注2 3月下旬にモザンビーク政府が発表された死者は少なくとも640人、家を失った人約50万人、被災者は総勢約200万人となっている。

Box 4. モザンビークにおける洪水被害の背景

2000年2月に起こったモザンビークの大洪水は、南部を中心に多大の被害を及ぼした。国内の耕作地の約1割、14万ha（影響を受けた5州の耕作地の22%に当たる）に影響、約124,000世帯が作物と農具を失い、南部の880店舗、118の卸売り業者が活動を寸断され、リンボボ谷を中心とした灌漑インフラの約9割がダメージを受けた。この洪水による影響は495万ドルに及び、

毎年のようにモザンビークでは洪水が起こるが、その原因は何かといった分析はほとんど見られなかったため、今後の研究が必要である。ただし、今回のように被害がここまで広がった背景の一つとして農村基盤の脆弱性は指摘できよう。モザンビークでは、内戦によって農民が流出し、農林地が荒廃していること、生産性の向上や安定化の技術革新がないこと、農村における貯蔵能力が低いこと、食糧の物流網が寸断されていること、収穫のリスク分散技術（混作・間作）の知識が内戦の影響で失われていっていることが、農村基盤の脆弱性の要因となっている。そのため、収穫後のロスが非常に大きくなり、災害時には食糧不足、種子の欠乏に陥りやすい。さらに、農村の貧困層は、わずかな農地を所有しているのみで、生産財・消費財もほとんどないために食糧余剰を生み出すことがきわめて難しい状態にある。所得獲得手段も限られているため、干魃や洪水が起こるとたちまち生死に関わるような影響を受けるような状況にある。

したがって、長期的な取り組みとして農村基盤の強化が重要となる。具体的には、治水、生産性の向上、収穫後の処理・保存、小規模溜池づくり、土地保有権の保障等に取り組むことが必要であろう。モザンビークは、河川や降水量など比較的恵まれた自然資源を擁し、潜在的生産力の高さはあるので、こうした取り組みが農業発展と安定化に結びつく可能性は大いにある。

とりわけ、洪水に対しては、ダム建設、洪水災害への耐性を強化したインフラの設計・建築基準の向上、気象面・水利面での自然災害への対応能力の向上、住民教育、危険図作成が考えられる。

また防災政策の作成および実施の支援、災害管理機関（National Institute for Disaster Management/ Instituto Nacional de Gestao de Calamidades）の災害管理能力の強化と、内陸国での降雨がモザンビークの洪水につながったことから、SADCの枠組みでも自然災害の管理能力を向上させることが必要である。

参考文献：第1部第5章、EIU（2000）。

2. 地域の安定化に対する、より直接的な支援

第3部冒頭で述べたとおり、モザンビークは長い内戦から比較的順調な復興過程にあるとはいえ、埋設地雷の除去や、帰還難民や元兵士に対する生活や雇用の保障などは必ずしも順調であるとはいえない。特に、農村貧困地帯における地雷除去や農村に帰還した難民、兵士などに対する基礎的な社会サービスの提供は、当該地域における元来の貧困状態と相俟って、極めて不十分な状況にあり、これらの人々の一部が都市部に環流し、内戦後余剰気味となった小火器の流通とともに社会不安の原因となっている場合も少なくない。

埋設地雷に関しては、残存地雷数は50万個程度となり、今後5-7年程度で深刻な状況を脱するものと推定されているが、地道な地雷除去作業の継続とともに、除去後の農村開発や被災者支援、リハビリなどに対するニーズは依然として高い。わが国としては、UNDPその他のドナー（南アフリカを含む¹⁾）やNGO等とも効果的に連携しつつ、地雷の除去作業自体に対する直接の協力に加え、地雷除去やマッピングなどをモザンビーク側のイニシアティブで行うためにモザンビーク側の能力強化を支援すること等を、積極的に推進していくことが望まれる²⁾。

なお、地雷被害者の社会復帰支援に関しては、この分野で継続して活動を行っているNGO等との連携による協力も考えられる。

首都圏の治安維持に関しては、警察行政、刑事司法などに関する人材の育成などが想定される他、モザンビーク首都圏の治安が隣国の南アフリカと密接な関係にあるということ踏まえ、モザンビークと南アフリカの間の警察・司法協力を側面から支援するといった新しいアプローチも検討に値するであろう。

現在考えられる、地域の安定化に資する協力内容のイメージは、表2-2の通り。

3. 中長期視点からの、自立発展に向けた人材育成・制度構築

- 「貧しい人々のニーズ」を政策過程に橋渡しできる人材の育成 -

多くのドナーによる支援により、モザンビーク中央政府にあって将来を嘱望される中堅官僚の一部は海外の研修を受ける機会に比較的恵まれている³⁾。ただし、これらのトップエリートが国内各地の貧しい人々の悩みやニーズを追体験できないほど、モザンビークにおいては経済社会格差⁴⁾が急速に広がっている。

表2-2 地域の安定化のための具体的協力イメージ

重点協力課題	具体的協力イメージ
難民、帰還兵士、地雷被災者の社会復帰のための支援	<ul style="list-style-type: none"> 地雷被災者・除隊兵士を対象とした教育レベルの向上や職業訓練のための協力による自立手段の開拓 地雷被災者への義肢補装具の供与 地方に展開するNGOを通じた支援 除隊兵士を対象とした社会保障制度の確立 小規模な農村開発プロジェクトの実施
治安維持のための支援	<ul style="list-style-type: none"> 警察、司法等の人材育成のための協力
留意点	
<ul style="list-style-type: none"> 地域間格差の状況に十分配慮して、協力を行う。 	

1. 南アフリカは、UN Coordinated Peacekeeping and Reintegration Programmes を後援し、帰還兵に対する職業訓練、帰還難民と帰還兵への水供給、農具・趣旨の供給、農業研修などに加え、地雷除去訓練に対しても支援を行っている。

2. 第1部第4章参照。

3. しかし、わが国に関しては、例えば、JICAの研修員受け入れも年に20人程度の少人数に留まっている。

4. 一人当たり210ドルが全国平均であるのに対し、首都圏はその10倍近い所得水準である。

モザンビークの自立に向けての人材育成を進めるためには、これらのトップ・エリート層よりはむしろ、政策執行の細目をデザインしたり自治体行政の現場や共同体の中核にいて種々の地道な改革を企画し実行する立場にあるような中堅どころの人材に焦点をあて、「貧しい人々と政策過程の橋渡し役」を着実に育成していくという姿勢が重要であると考え。同様の視点から、自治体や各地域の共同体の自立的発展を推進するために中核となりうる人材の養成を中長期的な視点から支援していくことも価値のある協力であると言える。

モザンビークに対しては、多くのドナーが今後もこれまでと同程度の援助を少なくとも10年間程度は継続して投入することが望ましいと考えている。確かに、経済の基本構造の脆弱性、首都圏以外の圧

倒的な貧困、さらに極めて不十分な行政能力などに鑑みると、仮に、今ここで援助がストップすれば、同国の希望の未来への軌道を逆行することになる。ここで重要なのは、当面の「援助への依存」がやむを得ないとしても、将来の自立発展に向けたメカニズムを、如何に意識した協力を行うか、という点である。この点で、最も重要であるのが、人材育成と制度構築であるが、これらは一朝一夕に達成されるものではない。その意味でも、中長期的な展望に立った自立に向けての人材育成への協力は、現時点から着手しておかねばならない。

このような観点から、現在考えられる、人材育成・制度構築のための協力内容のイメージは、表2-3の通り。

表2-3 人材育成・制度構築のための具体的協力イメージ

重点協力課題	具体的協力イメージ
産業界の需要に合致した職業教育・訓練の実施	<ul style="list-style-type: none"> 訓練施設の整備 指導教官育成
中央政府、自治体のキャパシティ・ビルディング、制度構築	<ul style="list-style-type: none"> 中央政府、自治体職員の人材育成のための協力の能力強化のためのアドバイザー型専門家の派遣や国別特設研修等の実施
基礎教育の機会の拡大及び教育の質の向上	<ul style="list-style-type: none"> 基礎教育施設の修復・整備 教員養成学校の修復・改善 学校運営に対する支援 理数科教育支援 カリキュラム、教材等への支援
留意点	
<ul style="list-style-type: none"> 教育セクタープログラムに積極的に関与する。(特に1999年から実施されているプログラム(ESSP)に対しては、その進捗を注視するだけでなく、日本の知見の積極的なフィードバックを図る。) 初中等教育の教員養成を中心に展開する。(女子教育や学校運営などに関しても、併せて検討する。) 無償資金協力によるシブトゥトゥ二教員養成学校を活用しつつ、これを核として技術協力の投入を絡めて実施する。 帰還兵士、難民などの社会的弱者に配慮する。(学校外の職業訓練だけではなく、初中等教育や技術教育を視野に入れた総合的な教育を試みる。) 地方行政の現場において直接住民と対待している中堅人材の育成ができるよう、モザンビーク政府側と十分な調整を行う必要がある。 制度構築においては、単に日本側の経験を押しつけることのないよう、相手側機関の現状を十分把握した協力を行うよう留意する。 	

第3章 具体的取り組みのための方策

1. 効果的な援助リソース投入のためのアプローチ
2. 地域の相互依存関係の深化を通じた安定化促進
3. 援助協調

1. 効果的な援助リソース投入のためのアプローチ

1-1 「根付く協力」のための工夫

これまで述べてきた通り、上述のような、より貧しい人々、より困難な状況に置かれている人々への緊急的な支援に重点を置いた場合、援助吸収力 (absorptive capacity) や協力の持続可能性 (sustainability) の確保がより難しくなる。一方で、1992年の内戦終結後、すでに本格的な復興開発の段階に移行しつつある状況を踏まえ、モザンビークでは、これまで以上に現地に「根付く協力」、つまり協力の成果が応急措置的な一過性のものでなく、最貧層の自立発展に繋がっていくような協力が求められている点に留意しなければならない。

では、モザンビークにおいて「根付く協力」を行うための鍵は何だろうか？

この問題に対し、ここでは、援助の実務者が今後の協力のコンセプトや協力の手法を検討するに際して参考となりそうな例を挙挙することに留めたい。

(1) とにかく長い目でみる。

モザンビークでは、「5年程度先の先しか見通せないようなドナーは心底からは信頼されない」といった類のコメントがしばしば聞かれる¹。援助の効果を厳しく問う姿勢は当然のことながら、性急な結果を求めることはマイナスとなることも考えられる。従って、例えば資金協力で施設整備を行う場合、継続性と発展性のある展望に基づき、同施設を拠点とした今後5-10年間の協力の在り方を見据えていくことが望まれる。この点で、わが国の無償資金協力

で建設されたシブトゥトゥウ教員養成学校は、教育セクターへのインパクト、所在地など総合的に見て、他の援助機関にも高く評価されており、今後とも長期的視点からわが国の教育分野の協力の拠点として大切にしていける必要がある。

なお、この際、従来わが国がアジアを中心に実施してきた、自助努力重視型の援助は必ずしも否定されるものでないが、ローカルコストの受益国負担などの原則をあまりに厳格に適用することは、モザンビークの実情に鑑みると、そもそも協力の実施自体が不可能になってしまう恐れがある。したがって自立に向けてのタイムスパンをより長く取りつつ、協力の前半においては、ローカルコストの全部又は相当部分を当方が負担しつつ、その間において先方の制度・能力の構築を推進し、協力の後半において漸次自立に向けたオーナーシップの強化を図るといふアプローチを検討することも強く望まれる。

(2) エントリー・ポイント/媒介者を性急に絞り込まない。

地元の人々のニーズを把握し、参加型開発を進めていくために、地域の有力者やその他種々のローカルリソースをエントリー・ポイントとして活用することは不可欠であるが、地域に対する確固たる認識と関係形成能力が確保されるまでは、エントリー・ポイントを絞り込まず、多様なリソースから多様な見解を聴取しつつ進める必要がある、というのが内戦以来現地で活動を続けているNGOの教訓である²。激しい政治変動を経たモザンビークでは、地域内の信頼関係や凝集性は、他のアフリカ諸国と比較して一般に希薄であり、世代間、伝統的権威を巡る認識などを巡って断層があることが多い。このため、現地を理解するためには、多様な対象からプロジェクト形成のそもそもの出発点である地元のニーズの的確な把握を図ることが重要である。

¹ ちなみに、これと直接的には関係するものではないが、他の援助機関においては、特に援助の実務のレベルにおいては、5年を超える長期滞在者が少なくない。

² 池上委員による元モザンビーク UNV、船田さやか氏からの聴取記録 (1999年6月29日) による。

- (3) 小さい地域で、自立循環メカニズムを構築することから始める。

単体あるいは複数の共同体のレベルにおいては、農村近郊の中小都市を巻き込みつつ、持続可能な市場その他経済の自立的循環構造の整備・強化を目指すことも重要である。人の移動や物流に係るコストを縮減し、かつ大規模なインフラが不要となるように、なるべく小さな地域で展開し、かつ、その地域内で貧困層が財・サービスなどの循環過程に組み込まれる仕組みを作ることがポイントである。貧困救済を財・サービスの譲許に依拠していたのでは Sustainability は確保されない³。

例えば、共同体内の組織制度作り（農民の組織化）、流通業者の「買いたたき⁴」に対する拮抗力としての「小農の組織化」などが考えられる。

これらの循環メカニズムの構築には、ノンプロジェクト無償資金協力で導入されている見返り資金制度の活用等も検討に値する。

- (4) セーフティ・ネットを漸進的に強化していく。

モザンビークの社会において問題なのは、生活の水準自体の低さに加えて、外からのショックに対する脆弱性であるが、これに対する強靭性を備えずに着実に培っていくためのセーフティ・ネットの構築を目指すべきである。例えば、モザンビークの農村地域においては、6ヵ月未満の食糧ストックしか持たない District が少なくないが、これは1シーズン凶作となっただけで、さらに多くの農民が土地なし農民などの最貧層に転落する可能性を示唆している。豊作時の市場価格調整や低廉なポスト・ハーベスト技術の工夫も兼ねて、徐々にストック率を上げていくようなアプローチが望まれる。

- (5) 日本の良い理解者を効率的に育成し、多階層型ネットワークを作る。

一般に成功したとされているプロジェクトにはほぼ例外なく先方のカウンターパートの中に日本の良い理解者がいるものであるが、日本とモザンビーク間の人的交流が少ない現状に鑑みると、「日本の理解者をプロジェクトの円滑な実施に活用する」という観点からの効率的な人遣りを今後より一層意識して行うべきである。その際、外務省の中堅指導者招聘、文部省の留学生、JICA の研修員（新規導入の長期研修員を含む）等、多様な制度がある。特に現場の関係者は、これらのツールを戦略的に利用するとともに、招聘された人材情報を共有しつつ積極的に活用すべきである。JICA 研修員同窓会などの活性化と活用は極めて重要である。

また、今後の協力の拠点となるプロジェクト（例えば、先述のシットゥトゥニ教員養成学校）に関しては、本邦研修のプログラムを毎年意識的に変更して、多様な階層からカウンターパート招聘を行うことなどにより、多階層型ネットワークの形成に努めるべきである⁵。

1-2 地域間格差の是正

2000-2004 年を対象とする第二次五ヵ年計画では、最重要の政策課題を貧困対策とし、かつ、地域間格差の軽減が重点課題として掲げられている⁶。また、モザンビーク政府は、外国投資の大半⁷が首都圏に集中している状況を踏まえ、中部・北部への投資者に対する税制優遇などの施策によって格差是正を試みている。

外資導入で活況を呈している首都圏を除く農村地域のほとんどにおいて絶対的貧困層が多数存在し、いずれも援助のニーズは相当高い。戦禍の著しかった中部地域や、あるいは、比較的人口稠密なわりに社会インフラ等が未整備である北部地域の状

3. 参考例としては、JVC が南アフリカで行った村興し活動。（家屋修理に係る職業訓練後、これを修得した村人の手で、当該共同体内で実際の家屋修理を開始。）

4. 特に、北部のボーダー・トレードにおいては、流通業者の力が強く、農民組織化のニーズが高いものとされているが、既得権益に間わってくる問題であり、部外者が立ち入るには限界があるとの見方もある。

5. 前駐日大使 Jamo 氏によれば、モザンビーク政府が日本政府に対して持っている唯一の不満は、両国間の人的交流が十分でないことであるとの由。同氏は、日本への留学、JICA 研修などの更なる拡充を通じて日本を知るための機会が若いモザンビーク人に与えられることを強く望んでいる。

6. Ministry of Planning and Finance からの聞き取り（1999 年 8 月 16 日）、BOX 1 参照。

7. 1998 年の外国投資の 3 分の 2 以上がマプト州に集中している。

況が悲惨であると言われているが⁸、特に、マニカ、ソファラ、テテ及びザンベジアの4州からなる中部州の貧困が深刻である⁹とされている。

また、他の援助機関との役割分担も考慮する必要がある。他の援助機関においては、協力の分野に応じて対象地域を絞り込んでいるところが少なくない。例えば、ドイツは、予めEU諸国内で踏ったうえで、農業分野の協力に関しては、「Poverty Pocket」¹⁰と呼ばれているマニカとソファラの2州に集中して行っているとのことである。援助プログラムのレベルで、具体的な協力対象地域を絞り込んでいくに際しては、上述のような援助需要に加え、1:1でも述べたとおり、援助の吸収力や持続可能性が確保され、効果的な協力を行うことができる可能性が比較的高いところを優先的に選択していく必要がある。

基本的な戦略としては、協力の実施・モニタリングの体制や先方の吸収力を踏まえつつ、比較的豊かな南部州における貧困層を対象とした協力を継続しつつも、同時に、より貧困が深刻であり人口も多いザンベジア州などの中部地域、あるいは北部地域に対して協力を展開することができるように今からその拠点造りに着手すべきであろう。

2. 地域の相互依存関係の深化を通じた安定化促進

2-1 回廊開発計画への対応

「社会の安定化」という視点を、モザンビークと南部アフリカ地域の関係性において捉えてみると、南アフリカとはまた異なった意味で、モザンビークが、当該地域の安定化に対して重要な役割を演じ得るということがみえてくる。周知のとおり、モザンビークは、レソトを除く南部アフリカ地域のすべての内陸国と南アフリカ首都圏にとって、最も経済的な海への運輸交通ルートを提供するという、非常に

有利な地勢学的位置¹¹を占めており、南アフリカ資本による積極的な投資を梃子としたマプト回廊開発を筆頭とした回廊開発計画を進めようとしている。これらの開発計画が進捗し、内陸国及び南アフリカによる活用が促進されることは、南部アフリカ地域の経済活性化の展望が開けるのみならず、これらの国々との相互依存関係の深化を通じて地域の安定化にも貢献することになる¹²。

マプト、ベイラ及びナカラの3回廊の開発に関しては、マプト回廊が南アフリカからの投資で進捗しているのに対し、他の2回廊については関係内陸国との検討の枠組みは一部整いつつあるが、具体的な事業の進展はあまり見られない。これらの回廊開発に対する当面の対応を検討するに際しては、民間の経済活動やOOF等との協調・補完関係を踏まえつつ、次のような対応が望まれる。

回廊開発計画支援についての考え方

民間経済活動との補完関係を重視する。
マプト回廊に対しては民間主導で行う。
ODAの入る余地は僅少。
他の2回廊についても、民間経済活動の基盤を整備することが中心。
ソフト面での支援から優先的に検討する。
インフラ整備に係る政策方針の立案、基本計画の策定支援など。
南部アフリカ地域全般に渡れているという通関システムの整備支援など。

8. ちなみに、南部がフレリモの地盤（現与党）であるのに対し、中北部はレナモの地盤である。

9. 第1部第4章分析参照。水へのアクセスという点では、これに北部のナンブラ州が加わる。

10. GTZマプト事務所からの聞き取り（1999年8月16日）。

11. 南部首都圏のマプト回廊は南アフリカ、ボツワナ等、中部のベイラ回廊はジンバブエ、ザンビア、ボツワナ等、北部のナカラ回廊はマラウイ、ザンビア等のそれぞれの国からの唯一あるいは最も経済的な海への出口として重要となっている。

12. ここでは、回廊開発計画のみについて触れたが、その他にも国境貿易を通じて相互依存関係は各地で進展している。例えば、北部においては、タンザニアとの国境を挟んで経済圏が形成されている。

3. 援助協調

合ったものを活用するよう徹底すべきである。

3-1 SWAp への参画について

SWAp への取り組みに関し、ここでは、モザンビーク固有の問題に限定して略述する¹³⁾。

(1) セクター会合、ドナー会合への積極参加

モザンビークでは、UNDP と世銀が中心となっており、農業、運輸（道路）健康、水、教育の5分野において頻繁にセクター会合が開かれている他、援助機関の現場の長による定期会合もある。わが国としても、これらの会合に今後さらに積極的に参加し、関係情報の収集と共に日本側からの情報発信を積極的に行っていくことが望まれる。

この際、すべてのセクターにおいて同様の参画を試みるのではなく、わが国の人員体制の現状とその効率的な活用を重視する観点から、次の2つの領域の中から選択的に参画する分野を絞りこむことが現実的な対応であろう。

セクター/ドナー会合参画に際し、重要と
思われる領域

わが国 ODA の重点分野であり、貧困層に直接被益する教育や保健医療などの社会セクターの領域

モザンビーク一国のみならず、南部アフリカ地域全体の安定と発展に直接関係し、また、ODA 以外、つまり民間の経済・投資活動や OOF 等との関係でも重要となる運輸・通信などのセクター

援助活動が盛んなところでは珍しくないことではあるが、モザンビークにおいても、多くのドナーが同じセクターに参入するために、導入されたハードやソフトの中に、多くの系統の異なる技術が混在することが多く、開発効果を減衰させる効果を及ぼしている。このような弊害を避けるために、現地で生産、更新が可能なもの、現地の実情と技術水準に

(2) 日本の重点領域等におけるイニシアティブの発揮

日本が重要と考える援助課題にイニシアティブを発揮するために最も重要な点は、計画段階へのタイムリーな参画である。たとえば、保健セクターの協調融資に関しては、2001-2005 年を対象とする計画（Health Sector Recovery Programme II）内容の検討が鋭意進められているところだが、このような計画検討段階に積極的に参画し、協力の目的について共通認識を形成していくことが強く望まれる。

特に、セクター会合やドナー会合への積極的参加を通じて、基本的な枠組改編のタイミングを見越したうえで、わが国として建設的な提言が、計画過程において行うことができるように、タイミングをはずさないためのスケジューリングを戦略的に行っていく必要がある。特に、わが国が重点を置いている領域については、モザンビーク政府と各ドナーとの情報、意見の交換を密に行っていくことが重要である。また、このためには、次の2点が重要である。

援助協調においてイニシアティブを発揮するための方策

高い専門性と経験豊かな中核的人材の確保・活用（政策支援型専門家、広域専門家等。必ずしも長期滞在型に固執することなく、短期の「出張」方式¹⁴⁾による対応を含む。）幅広い情報収集を可能とするためのネットワーク（社会開発総合プログラムあるいはその発展型による現地の人材の活用）

¹³⁾ 援助協調、セクター・プログラムへの関与については、南部アフリカ地域共通の課題として南部アフリカ地域編において基本的姿勢・見解を示しているので参照されたい。

¹⁴⁾ 第1巻南部アフリカ地域編 第3部参照。

(3) セクター戦略に配慮した対応

援助協調に際しては、わが国援助の成果が目に見えることを重視すべきであり、援助協調やセクター・プログラムにおいて、目的を共有しつつもその実現のための手段については、必ずしも他のドナーと同様の手段、援助形態に依拠する必要はなく、わが国の個性や比較優位を適宜生かした対応をすることを基本とすべきである。例えば、セクター毎の開発の目的や情報を他ドナーと共有することは重要であり、積極的に推進すべきであるが、具体的な手段については他ドナーとの相互補完性や受け入れ国のオーナーシップを尊重したうえで、対応を検討することが必要であろう。また、わが国が重点と考えるセクターについて選択的に参画し貢献するという方法も現実的であろう。

但し、従来の援助形態、特に、インプットの形式を重視したプロジェクトの単位ごとに事業を実施するという方法に固執することは、各ドナーからの援助全体の効率性の確保、援助受け入れにおいて稀少な人材・体制の効率的な活用などの観点から望ましくない場合が少なくなく、そのような場合には、既往のやり方を改めても、受け入れ国の政策や他のドナーの活動を含む全体としての整合性を尊重するやり方を追求しなければならぬ。

具体的には、次のような対応が想定される。

セクター戦略への対応例

開発資金に関する「プール方式 (Pooling Arrangement)」の提案に対しては、これを運営するモザンビーク側の運営管理能力などを見極めつつ、現時点では必ずしも前向きな対応を無理に行う必要はないが、他方、明確に定められた事業の枠組みの中において、薬剤その他の資機材に関するプール方式などを採用することが全体として援助の効果・効率を高める場合に関しては、わが国としても積極的に対応すべきである¹⁵。

従来のプロジェクト単位の援助形態においても、当該セクターの動向を注視し、状況の変化に応じて、当初の協力枠組やアプローチを柔軟に修正する余地を予め残しておく。他方、プロジェクト実施の過程で、有益な知見を得た場合には、これを積極的にセクター・プログラムにフィードバックし、その改善に貢献すべきである。

援助のソフト面の重要性が叫ばれて久しいが、ハード部分の施設建設など日本の比較優位がある領域においてニーズが同定されている場合には、セクター戦略に沿った形で、維持管理コストなどに厳しく配慮しつつもハード面での協力を日本が行うというアプローチも敢えて排斥することはないであろう。(ただし、その場合、当該施設等を含む全体のプログラムの策定や、あるいは当該施設を拠点とした技術協力の展開などのソフト面での協力をわが国として引き続き行っていくことが極めて望ましいことは言うまでもない。)

¹⁵ 第1部第7章参照。

3-2 南南協力に対する取り組み¹⁶

モザンビークの場合、最も深い関係を持つ南アメリカ及び言葉の面でブラジルとの協力可能性を検討すべきであるとの議論がなされることが少なくない。より良い協力を実現する上で多様なアドバンテージをもったアクターの多様化を図ろうとする南南協力の基本的な趣旨自体は高く評価すべきことであるが、それをモザンビークが積極的に望まない限りにおいては、同国のオーナーシップを損なうことになりかねず本末転倒になる恐れがある。ブラジルその他ポルトガル語圏との協力に関しては、モザンビーク人がポルトガル語を国語とする外国に対する感情¹⁷、コモンウェルス加盟後の英語学習熱、そしてさらには、パートナーシップという名目でありながら実質的には補完的な役回りでの参画を余儀なくされるという懸念を払拭しきれていない可能性のあるブラジル人関係者の感情¹⁸など、関係するアクターの心情にもきめ細かく配慮したうえで、当面は慎重に検討を進めることが現実的であろう（BOX 5. 参照）。

南アフリカの民主化後、極めて密接な関係を構築しつつある同国とモザンビークの間の協力については、モザンビークが南アフリカに対して持つ認識¹⁹に機微などころは見かけられるにも拘わらず、すでに、マプト回廊開発計画等において二国間及び民間ベースで活発な協力が進められている。両国間の更なる関係深化を促進すべく、わが国の関与が可能な余地があれば、民間ベースあるいは OOF による協力との協調・補完関係を踏まえつつ、ODA による協力を積極的に検討する余地はあろう²⁰。

さらに、これらの協力を推進するに際しては、SADC その他の域内協力の枠組みに必ずしも拘る必要はないが、適宜これらの枠組みを活用しつつ、二国間協力を多国間のよりダイナミックな関係に発展させることについても、域内各国の相互依存の深

化とこれによる地域の安定化の促進を図ることを視野に入れて検討すべきであろう。

モザンビークは「豊かな将来性を持つ、世界最貧国」であり、国際社会による支援の在り様がその将来に少なからぬ影響を与えうる国である。そして、リーディング・ドナーとしての日本の責任と能力が試される国であることを認識し、協力を進めしていく必要がある。

¹⁶ 域内協力の支援については、本研究会報告書第1巻第4部参照。

¹⁷ 前駐日大使の Jamo 氏は、「我々が日本に強く望んでいるのは、日本、特に日本人との直接的な交流を通じた国際協力である。国際協力の実施に際して経済効率や言語の問題が実施上の問題として配慮されなければならないことは理解できるが、我々は、南アフリカあるいは旧宗主国やその他の国を介在させるやり方を望んでいるものではない。」と言明している。（1999年8月19日の現地調査インタビューによる）

¹⁸ 途上国に対する日伯協力の際してブラジル側が望んでいるのは、当然のことではあるが、日伯対等の資格に基づく協力関係であり、ブラジル人が日本人の活動を「補完的に」支援するものではない。

¹⁹ モザンビーク政府関係者の言を借りれば、「南アフリカとの関係は、いわば、Inherited relation である」と表現される。

²⁰ 具体的には、南アフリカを拠点とする通信教育・遠隔地教育施設に対してわが国が支援を行い、その結果、モザンビークにおける人材の育成に裨益させるといようなアプローチが想定される。

Box 5. 日本・ブラジル・パートナーシップ・プログラム

日本とブラジル間では、互いにパートナーとして途上国支援をしていくことを目的に、2000年3月28日に、日本・ブラジル・パートナーシップ・プログラム (JBPP) が締結された。これまでも中進国かつ南米の大国であるブラジルは独自の南南協力を行い、JICAも第三国集団研修を中心にブラジルにおける南南協力を支援してきた背景がある。協力対象国はモザンビークを含むポルトガル語圏アフリカ諸国 (PALOPS) (アンゴラ、カボベルデ、ギニアビサオ、サントメ・プリンシペ) と東ティモールが中心になる予定である。

すでに JICA ブラジル事務所とブラジル協力事業団 (ABC) は、共同でパートナーシップ案件の発掘・形成を進めており、2000年度には、ポルトガル語圏アフリカ諸国を対象としたブラジルにおける2件の合同研修 (「マンジョカ (キャッサバ) 総合開発」と「公衆衛生」) が実施される予定である。

2000年7月のプロジェクト形成調査では、案件実施スケジュールに加えて、ポルトガル語圏アフリカ諸国を対象とした水資源開発、職業訓練などの分野での協力可能性についても検討を行った。

参考文献

EIU (2000) *Mozambique: EIU Country Report*.

World Bank (1999) *Entering the 21st Century: World Development Report 1999/2000*.

南部アフリカ諸国の主要指標

(1) 人間開発

国名	人間開発指数	ジェンダー開発指数	成人の総識字率 (女性)	成人の総識字率 (男性)	初・中・高等レベルの総就学率	人間開発指数 (HPI-1)	貧困層下位20%の1人当たり実質GDP	1人当たり実質GDP	1人当たり実質GDP順位-HDI順位
	HDI 値	GDI 値	(%)	(%)	(%)	(%)	(PPPドル)	(PPPドル)	
	1997	1997	1997	1997	1997	1997	1997	1997	
アンゴラ	0.398	-	-	-	27	-	-	1,430	-17
ボツワナ	0.609	0.606	76.9	71.7	70	27.5	-	7,690	-70
コモロ	0.506	0.500	48.2	62.9	39	34.6	-	1,530	-1
コンゴ民主共和国	0.491	-	-	-	39	-	-	880	21
レソト	0.582	0.570	92.5	71.5	58	23.0	137	1,860	-2
マダガスカル	0.453	-	-	-	39	-	203	930	13
マラウイ	0.399	0.390	43.4	72.8	75	42.2	-	710	10
モーリシャス	0.764	0.754	79.2	86.9	63	12.1	-	9,310	-15
モザンビーク	0.341	0.326	25.0	56.7	25	49.5	-	740	-2
ナミビア	0.638	0.633	78.5	81.2	82	25.0	-	5,010	-44
南アフリカ	0.695	0.689	83.2	84.7	93	19.1	516	7,380	-47
セイシェル	0.755	-	-	-	61	-	-	8,171	-18
スワジランド	0.644	0.636	76.3	78.9	73	27.6	-	3,350	-15
タンザニア	0.421	0.418	62.0	81.7	33	29.8	217	580	16
ザンビア	0.431	0.425	67.5	83.3	49	38.4	216	960	8
ジンバブエ	0.560	0.555	87.6	94.3	68	29.2	420	2,350	-16
南部アフリカ	0.543	0.542	68.4	77.2	56	29.8	285	3,305	-11
サブサハラ・アフリカ	0.463	0.454	49.6	65.9	44	34.6	-	1,534	-

注：第9列では、正数はHDI順位が1人当たりGDP (PPPS) 順位よりも高いことを示し、負数はその逆を示す

(2) 援助と債務状況

国名	ODA受領額	ODA対GNP比	1人当たりのODA受取額	日本のODA供与額	1人当たりの日本のODA受取額	対外債務総額	対外債務対GNP比	対外債務返済比率
	(100万\$)	(%)	(\$)	(100万\$)	(\$)	(100万\$)	(%)	(%)
	1997	1997	1997	1997	1997	1997	1997	1997
アンゴラ	436	9.9	45.5	11.98	1.0	10,159.8	231.8	15.9
ボツワナ	125	2.6	95.1	9.75	6.3	562.0	11.5	5.2*
コモロ	28	14.5	63.1	0.43	0.7	197.4	101.9	3.9
コンゴ民主共和国	168	3.2	4.4	5.76	0.1	12,329.6	232.3	0.9
レソト	93	7.3	52.8	5.74	2.8	659.8	51.9	6.4
マダガスカル	838	24.3	70.5	29.46	2.0	4,104.7	119.2	27.0
マラウイ	350	14.1	40.0	35.13	3.5	2,206.0	89.0	12.4
モーリシャス	42	1.0	39.4	3.47	3.1	2,471.6	56.7	10.9
モザンビーク	963	37.4	66.8	38.12	2.1	5,990.6	232.9	18.6
ナミビア	166	5.0	119.7	4.94	3.0	85.0*	2.6*	-
南アフリカ	497	0.4	13.8	28.91	0.7	25,221.6	20.0	12.8
セイシェル	15	2.8	212.0	0.64	8.5	149.1	28.2	4.0
スワジランド	27	1.9	34.0	9.34	10.1	368.2	25.4	2.5
タンザニア	963	13.0	36.6	55.37	1.8	7,177.1	97.2	12.9
ザンビア	618	16.9	77.0	43.50	5.1	6,757.8	184.6	19.9
ジンバブエ	327	3.9	32.6	38.67	3.4	4,961.3	58.5	22.0
南部アフリカ	354	9.9	62.7	20.08	3.4	5,554.4	102.7	12.2
サブサハラ・アフリカ	13,726	6.7	33.5	802.8	-	198,224.2	66.3	13.70

注1: *は1996年のデータ

注2: 日本のサブサハラ・アフリカへのODAの供与にスーダンが含まれない。支出純額である。

(3) 人口・保健

国名	総人口	人口密度	都市人口比率	出生時平均余命	乳児死亡率 (IMR)	5歳未満児死亡率 (IMR)	妊産婦死亡率 (IMR)	国民1人当たりカロリー供給量	安全な水を利用できない人口
	(千人)	(人/km ²)	(%)	(歳)	出生千人当たり	出生千人当たり	出産10万件当たり	(Cal/日)	(%)
	1997	1995	1997	1997	1997	1997	1990	1996	1990-97
アンゴラ	1	1,715	9	11.5	46.5	170	292	1,500	1,933
ボツワナ	1,541	3	66.1	47.4	39	49	250	2,272	10
コモロ	640	271	31.5	58.8	69	93	n.a.	1,824	47
コンゴ民主共和国	47,987	19	29.2	50.8	128	207	870	1,815	58
レソト	2,016	63	25.6	56.0	95	137	610	2,209	38
マダガスカル	14,620	23	27.6	57.5	96	158	490	2,001	74
マラウイ	10,067	82	14.2	39.3	135	215	560	2,097	53
モーリシャス	1,133	546	40.7	71.4	20	23	120	2,952	2
モザンビーク	18,443	22	36.5	45.2	130	208	1,500	1,799	37
ナミビア	1,622	2	38.0	52.4	58	75	370	2,168	17
南アフリカ	38,670	31	49.7	54.7	49	65	230	2,933	13
セイシェル	75	n.a.	33.3	n.a.	14	18	n.a.	2,424	n.a.
スワジランド	925	50	33.0	60.2	66	94	n.a.	2,529	50
タンザニア	31,417	32	25.7	47.9	92	143	770	2,028	34
ザンビア	8,585	11	43.6	40.1	112	202	940	1,939	62
ジンバブエ	11,215	28	33.2	44.1	53	80	570	2,083	21
南部アフリカ	200,671	-	33.7	51.5	83	129	675	2,188	39
サブサハラ・アフリカ	595,687	23	32.4	48.9	105	169	979	2,205	50
全世界	5,823,143	42	46.1	66.7	58	85	437	2,751	-

注1: 第1列および第2列は国連人口部推計(1998改訂)の中間推計により、その他の列はUNDP(1999)による。

注2: サブサハラ(サハラ以南)アフリカの定義は、国連人口部と人間開発報告では異なっている。

注3: *はデータが指定の年次や期間以外のもの、標準的な定義によらないもの、あるいは国内の一部の地域のものであることを示す。

《用語》

人間開発指数: 出生時平均余命、成人識字率(2/3)と就学率(1/3)1人当たりの実質GDP(PPSS)で測定される生活水準より算出。

ジェンダー開発指数: GDIはHDIと同様の変数を使用して計測されるが、GDIでは、女性と男性の達成度の差に合わせて、寿命、教育達成度、所得における国別平均達成度を調整している。

成人識字率: 15歳以上で読み書きのできる人の比率。

初・中・高等レベルの総就学率: 就学該当年齢にかかわらず就学する生徒の就学該当年齢人口に対する比率。

人間貧困指数(HPI): 開発途上国の人間貧困指数(HPI-1)はすでにHDIに反映されている人間の生活の基本的側面における剥夺状況(長命、知識、人間としてのまずまずの生活)に注目し、比較的若年に死亡する可能性の高さ、読解やコミュニケーションによって成立する世界からの排除、全体的な経済資源供給という点からみた人間としてまずまずの生活水準を示す。

1人当たりの実質GDP(購買力平価、PPPドル): 購買力平価の交換レートを基準にしたUSドルに換算したある国の1人当たりのGDP。

5歳未満児死亡率: 出生時から5歳になるまでに死亡する確率で、出生1000人当たりの死亡数で表す。

乳児死亡率: 出生時から1歳になる日までに死亡する確率で、出生1000人当たりの死亡数で表す。

1人当たり1日のカロリー供給量: その国の純食糧供給量(国内生産量に輸入量を加え輸出量を引いたもの)をカロリーに換算し、それを人口数で割った1日当たりの量。

出所: 外務省経済協力局編(1999)、UNICEF(国連児童基金)(1999)、UNDP(国連開発計画)(1999)