

ウガンダ共和国北部地域復興支援 協力準備調査報告書

平成 21 年 4 月
(2009年)

独立行政法人国際協力機構
アフリカ部

アフ

JR

09-12

ウガンダ共和国北部地域復興支援 協力準備調査報告書

**平成 21 年 4 月
(2009年)**

**独立行政法人国際協力機構
アフリカ部**

序 文

ウガンダ共和国では停戦合意が締結された 2006 年 8 月まで 20 年以上の間、北部地域の反政府勢力が活動を続けました。特に、近年最も大きな被害を出した反政府勢力（神の抵抗軍：LRA）による北部地域での武力紛争は、北部の村々を荒廃させ、LRA が兵士不足を補うために児童を誘拐して兵士にしたほか、政府が地域住民をキャンプに強制的に移住させる等「世界最悪の人道危機」と呼ばれるまでに状況は悪化しました。停戦合意以降、現在に至るまで急速に治安が回復しており、また国内避難民の帰還も急速に進んでいますが、長年の内戦の影響で生産・生活・社会基盤の開発が南部に比べ大きく遅れており、その復興支援を緊急に行うことが国際社会に求められています。

独立行政法人国際協力機構では、ウガンダ共和国北部地域の復興支援についてのニーズを確認しプロジェクトを形成するため、「ウガンダ共和国北部地域復興支援協力準備調査」を 2009 年 1～2 月に実施しました。本報告書は同調査団の調査結果を取りまとめたものです。

ウガンダ共和国北部の安定と開発の実現は、ウガンダ共和国全体の平和に寄与するとともに、スーダン国等近隣諸国の安定のためにも重要であり、当機構としてもウガンダ共和国北部への支援を行う妥当性は高いと考えています。

本調査団の派遣にあたり、ご協力を頂いた関係各位に対し、心より感謝申し上げます。

平成 21 年 4 月

独立行政法人国際協力機構
アフリカ部長 押山 和範

目 次

序 文

目 次

アムル県とその周辺地図

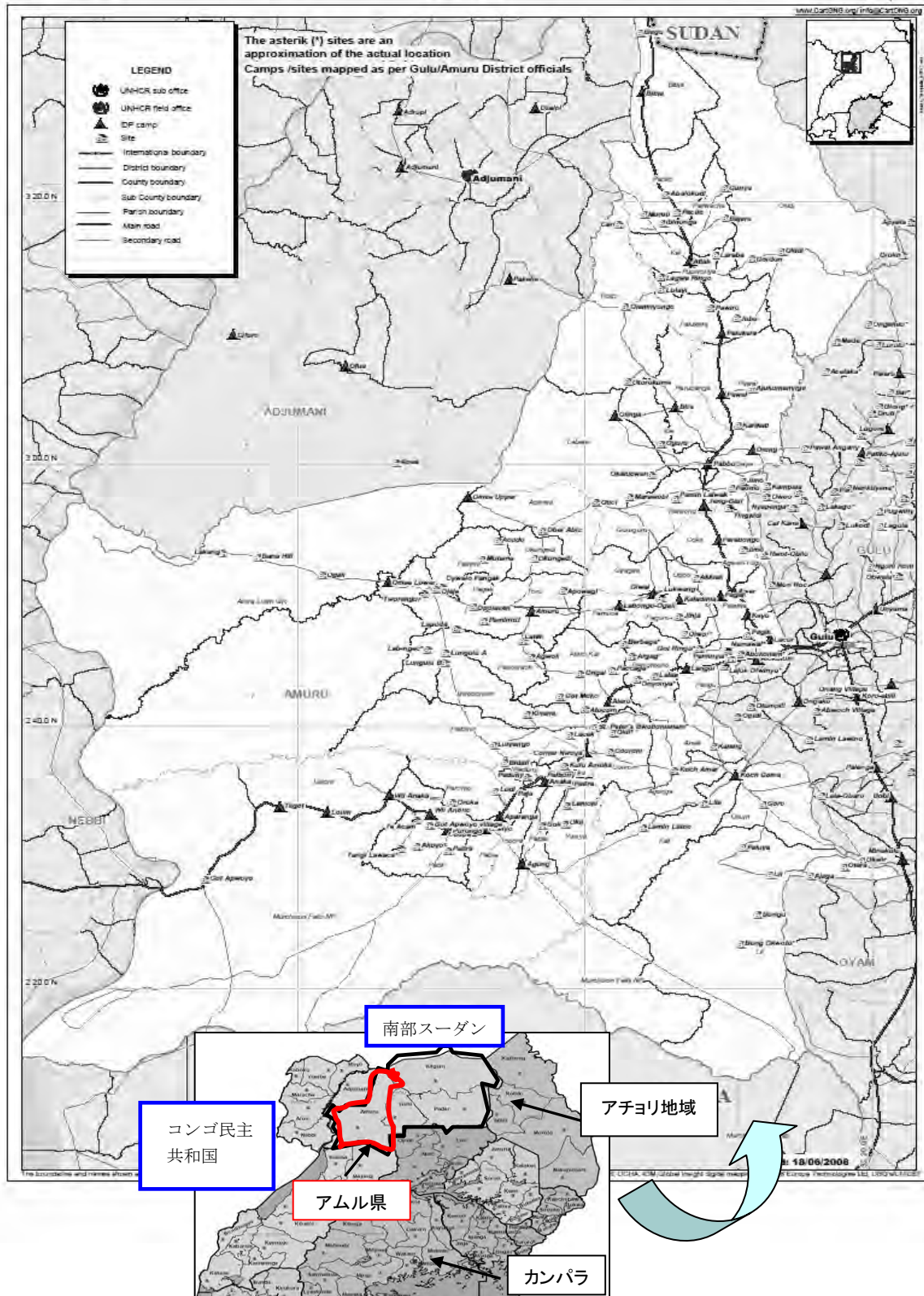
略語一覧

第1章 調査の概要	1
1-1 調査の目的	1
1-2 調査の経緯・背景	1
1-3 団員構成	2
1-4 調査行程	2
1-5 調査の結果概要と所感	4
第2章 ウガンダ北部地域の概要	6
2-1 ウガンダ北部地域における紛争の背景と現状	6
2-2 ウガンダにおける国内避難民（IDP）について	15
2-2-1 ウガンダ国内の難民について	15
2-2-2 IDPを巡る現状	16
2-2-3 キャンプ、トランジット・サイト、出身村の状況	19
2-2-4 キャンプ、トランジット・サイト及び出身村と地方行政システム	19
2-3 北部地域における開発フレームワーク	25
2-3-1 北部和平・復興・開発計画（PRDP）について	26
2-3-2 県開発計画（DDP）について	29
2-3-3 援助協調と援助動向	30
第3章 協力対象候補地域の現状と課題	32
3-1 候補地域選定の経緯	32
3-2 アムル県の開発目標と課題	36
3-3 アムル県の社会経済状況	39
3-3-1 候補地域（アムル県）の概況	39
3-3-2 アムル県行政	41
3-4 アムル県におけるコミュニティインフラの現状	43
3-5 アムル県を含むアチョリ地域における今後の課題	49
3-6 援助機関の支援状況	51
3-6-1 緊急人道支援体制：クラスター・アプローチ	51
3-6-2 他ドナーの支援状況	55
第4章 今後の協力の方向性	68
4-1 協力の必要性和意義	68

4-1-1	人道から開発への継ぎ目ない支援	68
4-1-2	人間の安全保障	68
4-1-3	隣国スーダンをはじめとする近隣諸国との関係性	68
4-2	想定される協力プログラム	68
4-2-1	当該国の北部地域での開発計画及びわが国の援助重点分野	68
4-2-2	目標と具体的成果	69
4-2-3	目標達成のためのシナリオ	69
4-3	支援を行うにあたっての留意点	71

付属資料

1.	IDPの帰還状況	77
2.	地方道路整備の政策及び実施状況	81
3.	収集資料リスト	89
4.	面談者リスト及び訪問サイトリスト	95
5.	理事会報告資料	101
6.	要請書（緊急開調「アムル県総合開発計画調査」、 「アムル県国内避難民帰還促進のためのコミュニティ開発計画調査」）	103
7.	テクニカルノート	143



アムル県とその周辺地図

略 語 一 覧

AMREF	African Medical Research Foundation	
CAO	Chief Administrative Officer	
CAR	Community Access Road	コミュニティ・アクセス道路
CDO	Community Development Officer	
CFO	Chief Finance Officer	財務官
CPA	Certified Public Accountant	
DANIDA	Danish Agency for International Development	デンマーク国際開発庁
DAO	District Agricultural Officer	農業行政官
DDMC	District Disaster Management Committee	
DDP	District Development Plan	県開発計画
DE	District Engineer	県技術官
DEO	District Education Officer	教育行政官
DFID	The Department for International Development	英国国際開発省
DHO	District Health Officer	保健行政官
DWD	Directorate of Water Development	水資源省
DWO	District Water Officer	
DWSC	District Water and Sanitation Committee	
ECOSAN	Ecological Sanitation	
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	国連食糧農業機関
FY	Financial Year	会計年度
GIS	Geographical Information System	地理情報システム
GPS	Geo Positioning System	汎地球測位システム
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社
HC	Health Center	ヘルスセンター
HIV/AIDS	Human Immune Virus/Acquired Immune Deficiency Syndrome	ヒト免疫不全ウイルス/後天性免疫不全症候群
IDP	Internally Displace Persons	国内避難民
IEC	Information, Education and Communication	情報・教育・コミュニケーション活動
LC	Local Council	
LGDP	Local Government Development Plan	
LRA	Lord's Resistance Army	反政府勢力「神の抵抗軍」
MOH	Ministry of Health	保健省

MoWT	Ministry of Works and Transport	公共事業省
NGO	Non Governmental Organization	非政府組織
NRC	Norwegian Refugee Council	
NUMAT	Northern Uganda Malaria and Tuberculosis	
NUREP	Northern Uganda Rehabilitation Programme	
NUSAF	Northern Uganda Social Action Fund	
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	国連人道問題調整部
OPM	Office of the Prime Minister	首相府
OTI	Office of Transitional Initiative	
PAF	Poverty Action Fund	貧困削減基金
PRDP	Peace, Recovery and Development Plan for Northern Uganda	北部和平・復興・開発計画
RDC	Resident District Commissioner	
RRP	Rural Road Program	
RSPS	Road Sector Program Support	
SFG	School Facilitation Grant	学校施設無償
UGX	Uganda Shilling	ウガンダシリング
UMAC	Uganda Mine Action Centre	
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
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 International Children Fund	国連児童基金
UPE	Universally Primary Education	
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WFP	World Food Programme	世界食糧計画
WHO	World Health Organization	世界保健機関

第1章 調査の概要

1-1 調査の目的

ウガンダ共和国（以下、「ウガンダ」と記す）政府の方針、国内避難民（IDP）の帰還状況等、地域の現状に関する情報収集を行ったうえで、迅速かつ即効性のある支援プログラムを策定するとともに、中長期的な支援の方向性を検討することを本調査の目的として実施された。

なお、現地踏査の対象地域としては反政府勢力「神の抵抗軍」（LRA）による被害が最も激しかったアチョリ（Acholi）地域、更には援助が集中しているグル県を除いた3県〔パデル（Pader）県、キトゥグム（Kitgum）県、アムル（Amuru）県〕に絞って実施された。

調査項目は以下のとおり。

- ① 国内避難民（IDP）状況の把握
- ② 北部地域の現状及び支援ニーズの確認
- ③ 治安・政情・社会状況の把握
- ④ 他ドナー、NGOの支援動向の把握
- ⑤ 業務実施体制検討・関連情報収集
- ⑥ 今後の協力の方向性の検討

1-2 調査の経緯・背景

ウガンダでは、1962年に英国から独立したあとも、現ムセベニ政権が政権を奪取する1986年まで数年おきに政権交代を繰り返しており、旧政権と新政権の武力衝突、弾圧など負の歴史を抱えてきた。また、ムセベニ政権成立後も、北部の反政府勢力が活動を続け、特に、近年最も大きな被害を出した反政府勢力LRAによる北部地域での武力紛争は、北部の村々を荒廃させ、LRAが兵士不足を補うために児童を誘拐して兵士としたほか、政府が地域住民をキャンプに強制的に移住させる等「世界最悪の人道危機」と呼ばれるまでに状況は悪化した。紛争は200万人以上の国内避難民（IDP）を生み、様々な暴力・人権侵害があったにもかかわらず20年以上放置されてきた。

1990年代から幾度かLRAとウガンダ政府との間で和平交渉が行われたが、LRA側の交渉ポイントが明確ではないことや、ムセベニ大統領の突然の態度の硬化などが原因で、最終的な合意締結までには至らなかった。しかし、2005年に北スーダン政府からLRAへの援助が停止されるに至って、LRAの活動は急速に縮小することとなった。そうしたなか、南部スーダン政府の仲介により2006年7月から和平交渉が開始され、国際社会が仲介する形で和平合意がまとまるかに思えたが、最終合意には至っていない。LRAは国外に逃亡しており、再びウガンダ国内に侵入する可能性は今のところ低く、また、停戦合意が締結された2006年8月以降急速に治安の回復が進んでいる。JICAの渡航基準も地域によっては業務渡航が可能となるよう引き下げられている。

（なお、2008年12月にウガンダ、コンゴ民主共和国、スーダンの3国の部隊がコンゴ民主共和国東部にあるLRAの基地を攻撃している。これに対するウガンダ国内の治安情勢の悪化や国際社会からの非難等は今のところないものの、引き続き情勢には留意する必要がある。）

北部地域は、長く続いた内戦の影響により社会インフラの整備等の開発が南部に比べて大きく遅れている。また、地方行政能力の強化、IDPの帰還促進、コミュニティの活性化、公共情報・教育の提供等といった課題がある。このような状況であることから、ウガンダ政府のみならずドナーからも北部地域への支援が重要であると認識されているものの、ウガンダの2/3の面積を占める北部全域へ支

援がいまだいきとどいていない。また、治安状況の改善などを受けて、援助機関による活動も人道援助から復興支援へと移行しつつある。しかしながら、人道援助機関の活動が縮小傾向にある一方、開発援助機関の投入がそれに見合う形で増えておらず、緊急援助フェーズから復興フェーズへと移行しつつある現段階で、援助の空白が起きることが懸念されている。

かかる状況の下、ウガンダ政府は北部和平・復興・開発計画（PRDP）を2007年12月に発表し、日本政府に対しても2008年8月にこれまでのような国際機関経由ではなく二国間での協力を開始するよう要請した。

ウガンダ北部の安定と開発の実現は、ウガンダ全体の平和に寄与するとともに、スーダン国等近隣諸国の安定のためにも重要であり、わが国としてウガンダ北部への支援を行う妥当性は高い。このため、ウガンダ政府の政策であるPRDPの方向性を踏まえ、具体的な協力案件の形成を行う必要がある。

1-3 団員構成

No.	担当	氏名	所属	調査期間
1	団長/総括	畝 伊智朗	JICA 経済基盤開発部 審議役	09/01/21 ～09/1/30 (09/1/31)
2	平和構築	小向 絵理	JICA 国際協力専門員	09/01/18 ～09/1/28
3	調査企画	福原 一郎	JICA アフリカ部 東部アフリカ二課	09/01/18 ～09/1/30 (09/1/31)
4	社会調査	佐藤 美奈子	日本工営	09/01/10 ～09/2/13
5	コミュニティインフラ	嶋岡 和美	グローバル・リンク・マネジメント	09/01/10 ～09/2/13

1-4 調査行程

日順	月日 (曜)	畝団長	小向、福原	佐藤、嶋岡
1	1月10日 (土)			羽田発→
2	1月11日 (日)			エンテベ着 (14:50) JICA ウガンダ事務所との 打合せ
3	1月12日 (月)			資料収集、打合せ
4	1月13日 (火)			資料収集、打合せ
5	1月14日 (水)			資料収集、打合せ
6	1月15日 (木)			資料収集、打合せ

7	1月16日(金)			資料収集、打合せ
8	1月17日(土)			資料収集、打合せ
9	1月18日(日)	成田発→バンコク着 (16:00)	羽田発→	資料収集、打合せ
10	1月19日(月)	別案件調査	→エンテベ着(14:50)、 JICA事務所との打合せ	フィールド調査
11	1月20日(火)	別案件調査	首相府、日本大使館 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)訪問	フィールド調査
12	1月21日(水)	バンコク発→ドバイ着、 ドバイ発→エンテベ着 (14:50)	北部へ移動 UNHCR、国連児童基金 (UNICEF)、世界食糧計 画(WFP)、 国連人道問題調整部 (UNOCHA)、米国国際 開発庁(USAID)訪問	UNHCR、UNICEF、WFP、 UNOCHA、USAID訪問
13	1月22日(木)	日本大使館、JICA事務所訪 問	パデル県/アムル県	フィールド調査
14	1月23日(金)	北部へ移動 アムル県 フィールド 調査	アムル県/キトゥグム県	フィールド調査
15	1月24日(土)	キトゥグム県 フィールド調査		
16	1月25日(日)	パデル県 フィールド調査		
17	1月26日(月)	カンパラへ移動、 資料整理		
18	1月27日(火)	団内打合せ 測量局訪問 公共事業省訪問 (小向団員は午後エンテベ出発、翌日帰国)		
19	1月28日(水)	首相府との協議 USAID、デンマーク国際開発庁(DANIDA)訪問 日本大使館報告		
20	1月29日(木)	エンテベ発(16:20)→		北部へ移動
21	1月30日(金)	(ドバイ空港にてトラブルのため31日帰国)		資料収集、打合せ
22	1月31日(土)	→成田着		資料収集、打合せ

佐藤、嶋岡団員は2月1日以降も引き続き現地調査、2月13日帰国

1-5 調査の結果概要と所感

- (1) LRA 軍と政府軍との最終的な和平合意は締結されておらず、コンゴ民主共和国東部で戦闘が続いているにもかかわらず、LRA 軍のウガンダ国内からの撤退によりウガンダ北部の治安状況は良好であることが確認された。一方、銃の普及等による一般犯罪増加の可能性があること、また、和平プロセスの今後の推移が不透明であることから、引き続き治安状況に留意しつつ事業の実施体制を整える必要がある。
- (2) 県や地域ごとにばらつきがあるが、概して IDP キャンプからトランジット・サイト、更には出身村への帰還が 2008 年度後半から特に急速に進んでいることが確認された（なお、首相府事務次官から、最終的にはキャンプ地やトランジット・サイトに残らず出身村に戻ってもらうことが政府の方針であるとの発言があった）。
- (3) UNHCR や WFP 等の人道支援機関が活動規模を縮小していくなかで、これから人々が帰還先で持続的に生活していくために、地方行政機関の能力向上及びコミュニティレベルでの計画的な社会・経済インフラ整備（具体的には地方道路の整備及び出身村での井戸、学校、保健所）、生計向上の実施の必要性が確認された。
- (4) 道路状況が極めて劣悪であることが、帰還先での政府及びドナーによる援助活動や、コミュニティによる社会経済活動を行う際の阻害要因になっている。そのため、国道及び県道、コミュニティ道路それぞれのレベルにおいて道路整備及び維持管理を行う必要性が確認された。
- (5) 2008 年 7 月に予定されていたウガンダ北部平和・復興・開発計画（PRDP）の実施が、2009 年 7 月から開始されることとなり、また、ウガンダ 2009 年度予算において PRDP 実施分の予算が財務省から確保されることとなった。このことから、PRDP が実質的に機能し始める可能性が高くなった。その意味でも、日本が緊急にウガンダ北部支援を行うことは時を得たものと考えられる。

<団長所感>

- ・ ウガンダ北部地域、特にアチョリ地域は内戦後の人道支援フェーズから復興支援フェーズへの移行期にあり、適時適切な対応が必要。
- ・ アチョリ地域は十分な雨量もあり、植生も豊かである。農業開発のポテンシャルは極めて高い。
- ・ 国内避難民（IDP）の状況は、アチョリ地域 4 県において多少の差はあるにせよ、Mother Camp と呼ばれる IDP キャンプから、トランジット・サイト（Return Site、Satellite Site）と呼ばれる中間的 IDP キャンプに移り、一昨年、昨年より順次元の出身村に帰還が進んでいる。今次調査では、逆流現象の発生については特に認められなかった。しかしながら、元の村・コミュニティに帰還が進んでいるとはいえ、村などにおける居住環境、農作物生産の失敗、公共サービスのアクセスの困難性などを理由として、逆流現象が発生しかねないと認識。
- ・ 他方、食糧供給などの人道支援については、徐々にフェードアウトしているなかで、帰還・定住民が何らかの理由で IDP キャンプへの逆流をすると、支援が間に合わず、政治・経済・

社会面で大きな混乱を招きかねない。この地域の不安定化は、ウガンダのみならず、同地域を通過する南部スーダン向けの物流にも影響を与えるため、負のインパクトは甚大。

- ・ 以上から、ウガンダ北部地域において、IDP 帰還・定住促進のための支援を緊急に実施する必要があると認識。
- ・ 本調査団が現地踏査した結果、道路インフラ（橋梁含む）が極めて劣悪、維持管理レベルが低く、未整備区間が多いことを認識。これにより、帰還・定住民にとって、公共サービスへのアクセスが大きく制限されており、また、JICA が何らかの復興支援を行うにしても満足な調査もできない。
- ・ したがって、ウガンダ北部復興支援のカギは、「アクセス」、つまり国道、県道、コミュニティ・アクセス道路などの整備・補修・維持管理となる。
- ・ 一方、コミュニティにおいては、帰還・定住者は、自宅の再建、荒廃した農地の再耕作、水の確保、疾病対策、教育など、多くの課題を抱えつつ、戦争未亡人、孤児、高齢者などの弱者、帰還兵などをコミュニティに統合する必要もある。長きにわたる避難生活のため、その間に長老たちが他界し、コミュニティの伝統的文化、技術、知恵が失われつつある。現金収入を得るために炭を作っているが、木の過度な伐採につながっており、将来的には取り返しのつかない環境破壊につながりかねない。
- ・ IDP が安心して帰還・定住し、元のコミュニティにおいて生計を立てていけるよう、コミュニティの復興計画づくりへの支援も欠かせない。その際、目に見える形で成果が示せるよう、各種調査にあわせ実証事業を行う必要あり。
- ・ なお、具体的な事業実施に際しては、JICA 側のバックアップ体制を含む実施体制の整備（プロジェクト・オフィスの確保など）、安全管理の徹底、コンサルタント契約における必要な経費の積算、柔軟な契約変更など、配慮を要する。

第2章 ウガンダ北部地域の概要

2-1 ウガンダ北部地域における紛争の背景と現状

(1) 概況

ウガンダは、1962年に英国から独立し現ムセベニ大統領が政権を奪取する1986年まで数年おきに政権交代を繰り返しており、旧政権と新政権の武力衝突、新政権による旧政権勢力への弾圧などが続いてきた。

近年最も大きな被害を出した神の抵抗軍(LRA)による武力紛争は200万人以上の国内避難民(IDP)を生み、様々な暴力・人権侵害があったにもかかわらず20年以上放置され、「忘れられた紛争」といわれてきた。ウガンダはアフリカにおける数少ない援助の優等生として注目されることが多く、現政権の暗部ともいえる北部紛争については国際社会も目をそらしてきた。しかし、2004年にLRAトップであるジョセフ・コニー他指導者たちが国際刑事裁判所(ICC)に提訴されるに至って、ウガンダ北部問題は紛争問題として急速に注目を集めることとなり、ウガンダ政府も国際社会の批判に応える形で、北部問題に取り組むこととなった。

2008年3月、ウガンダ政府とLRAの間の敵対行為停止が合意されたが、ウガンダ政府は2008年11月30日を最終和平合意の署名の最終期限とし、コニーの和平プロセスへの協力を促したがコニーは現れず、現在まで和平合意が締結されていない状況が継続している。ジュバ和平プロセスの進捗が硬直したなか、2008年12月14日にウガンダ政府は南部スーダン、コンゴ民主共和国2カ国と共にコンゴ民主共和国国内にあるLRAのベースを急襲し、これにより2年以上続いた停戦合意は事実上破棄された。今般の聞き取り調査では、LRAはコンゴ民主共和国東部ガランバ(ウガンダ国境から100km以上)でゲリラ活動を展開しており、この地域で戦闘が行われているとのことであった。また、LRAは更に中央アフリカの方向に移動しつつ、コンゴ民主共和国住民に対して復讐行為を働いているという情報もある。

コンゴ民主共和国国内に潜伏しているLRAを攻撃することの最も大きな障害は近隣国との関係であり、3カ国の合同作戦とすることでその問題はクリアされ、武力攻撃による国際問題は回避された¹。LRA側の度重なる調停のボイコットや2008年の5月以降の南部スーダン、コンゴ民主共和国国内での無差別攻撃により²、ウガンダ政府による和平交渉の破棄、武力攻撃の実施について非難する国際的な動きは全く見られなかった³。

双方の兵力差は圧倒的であり、一気にLRAは鎮圧されるかに思われたが、LRAの潜伏場所であるガランバ国立公園は人の手がほとんど入っていない密林地帯であり、徐々にLRAは追い詰められているものの、2009年3月現在、コニーの所在はつかめていない。

今回の軍事作戦のなかで、LRAの基地から真新しい軍服が大量に押収され、LRAの背後に何らかの支援勢力があったと思われる。LRA問題はコンゴ民主共和国、南北スーダンの情勢と密

¹ ジュバ和平プロセスが行き詰まった4月以降、ウガンダ政府は両国との調整に時間を費やし、武力衝突を避けたいアチョリ指導者たちはコニーの説得に時間を費やした。コニーは和平交渉を担当していた副官(Otti)を2007年10月に突如処刑しており、そのころからコニーのジュバプロセスに対する姿勢を疑問視する声は聞かれていた。その後の署名に対するコニーの態度から和平プロセスへの期待は薄れつつあったため、武力攻撃そのものに対する国内外の反応は冷静であった。

² 2009年2月の時点でコンゴ民主共和国国内で13万人、南部スーダンで1万人がLRAの攻撃によって避難を余儀なくされているとみられている。

³ 国際的には非難の動きは見られなかったが、攻撃開始当初、政府側の報道と事実は反する、としてアチョリ地域出身の議員及び指導者たちからは政府の責任を問う動きも見られた。彼らによれば肝心のLRA幹部たちは既にベースから逃亡しており、政府軍の攻撃の犠牲になっているのは誘拐被害者たちであり、LRA問題の解決には結びつかないとしている。

接に関係しており、ウガンダ国内というよりも中央アフリカを含めた4カ国にまたがる国際問題となりつつある。

今般調査中に、コンゴ民主共和国側では、ウガンダ軍が長期に自国内に駐留することに対して反発が生まれる可能性について指摘する声も聞かれたが、調査後2009年3月15日に、コンゴ民主共和国におけるウガンダ政府軍の駐留期限が切れたことを受け、コンゴ民主共和国からの撤収を開始した

今般聞き取りしたなかでは、LRAとの和平合意に至る可能性は低く、また、ウガンダ軍がLRAを壊滅するのも難しいものの、LRAがウガンダ国内にて活動することはないだろうとする意見が大勢を占めた。ウガンダ北部に駐留する国軍兵士も1990年代後半や2000年代前半と比較すると縮小されているとの情報もあった。2008年12月から2009年3月まで実施されたコンゴ民主共和国で継続している軍事行動も、ウガンダ北部の治安への悪影響は特に見られないとのことである。

一方、万が一北部地域で小さくとも治安事案が発生すると、これは紛争を経験してきた北部の人々には大きく影響し、地域の不安定化につながる可能性もあるとの意見が複数聞かれた。コミュニティには非合法の小型武器があり、これが犯罪に使用されているとの情報もあった。北部地域には、サブカウンティにSpecial Police Constableが配置されているとの情報があったが、調査期間中活動を確認することはできなかった。

今後も引き続き、LRAに対する軍事行動の行方、大湖地域全体としての政情・治安状況をモニタリングしつつ、ウガンダ北部地域の政情・治安をタイムリーに把握しておく必要がある。特に、LRA幹部が捕捉・死亡した際のLRAメンバーのウガンダ北部への帰還の規模・可能性について把握しておく必要がある。加えて、2年後に予定されている選挙や、最近アムル県で発見された石油の開発の行方を潜在的な不安定要因としてあげる意見もあった。

表2-1 ウガンダ北部紛争年表

年	事 項
1962	英国から独立：南部ブガンダ系カバカイッカ党と北部アチョリ・ランゴ (Lango) 地盤のウガンダ人民議会党 (UPC) が連立政権を形成
1963	ブガンダと北部の対立が表面化し、ブガンダムテサ王による単独政権成立
1966	ムテサ政権に反発した UPC と軍部がクーデターを起こしムテサを追放、オボテ政権成立
1971	軍事クーデターによりアミンが政権を奪取
1979	タンザニア軍の支援を受けた南部系ウガンダ国家自由戦線がアミン政権を打倒
1980	新政権に軍部が反発、クーデター後の選挙により第2次オボテ政権が成立
1981	ムセベニは国家抵抗軍 (NRA) によるゲリラ戦を開始
1986	クーデターによりムセベニ大統領就任
1987	オボテ政権下の国軍兵士が中心となって結成されたウガンダ人民民主軍 (UPDA) とその分派である聖霊運動 (HSM) を吸収する形で、コニーをリーダーとする神の抵抗軍 (LRA) が形成
1992	LRA として正式に名乗るようになり、活動が本格化

1990年代後半～ 2000年代中頃	ウガンダ政府が北部地域に IDP キャンプを設置し、テソ (Teso)、アチョリ、ランゴ地域の住民 95%以上を IDP キャンプに収容
2003	テソ地方でウガンダ政府軍が LRA を撃退
2004	ウガンダ政府が国際刑事裁判所 (ICC) に LRA を告訴、ウガンダ政府軍が南部スーダン政府との共同作戦を実施
2005	LRA へのスーダン政府からの援助が停止
2006年7月	和平交渉開始 (合意文書署名日等は表 2-2 を参照)
2008年3月	敵対行為停止に合意
2008年4月	最終和平合意文書署名式をコニーが欠席
2008年12月	ウガンダ政府は南部スーダン、コンゴ民主共和国と協力してコンゴ民主共和国東部の LRA 基地を攻撃
2009年3月	駐留期限が切れたことを受け、LRA 掃討作戦に参加していたウガンダ政府軍がコンゴ民主共和国東部から撤収開始

(2) 紛争の背景・経緯

ウガンダの主な民族の分布は図 2-1 のとおりである。

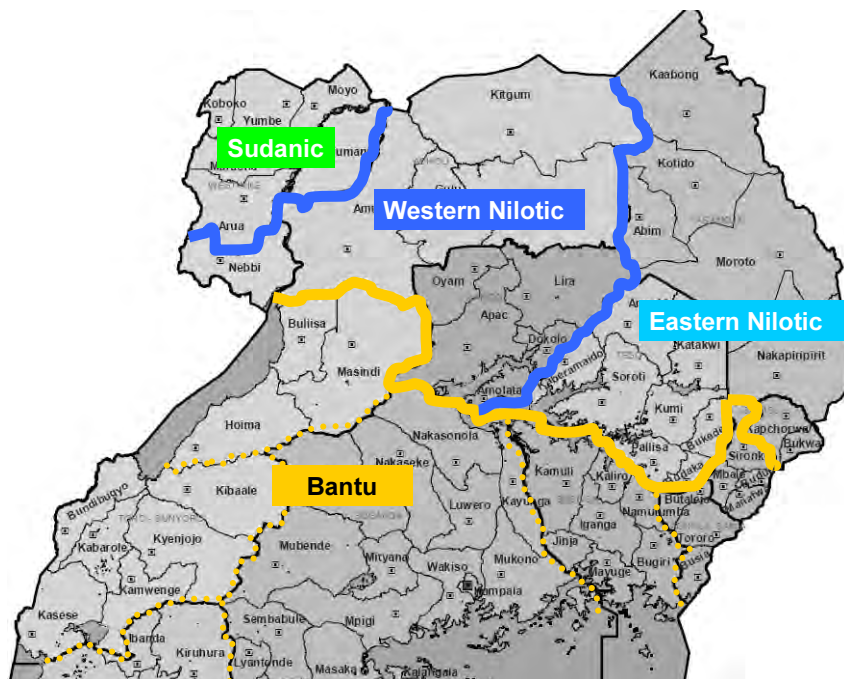


図 2-1 ウガンダの主な民族分布

ウガンダ南部のバンツー系民族はブガンダ王国を中心に 5 つの王国に分かれており、スーダニック、ナイロティックで構成される同国北部とは文化も社会構造も異なっていた。そうした距離を更に広げることとなるのが独立以降の政治対立である。独立以降のウガンダ政治史は南部と北部の対立が続いている (図 2-2 参照)。

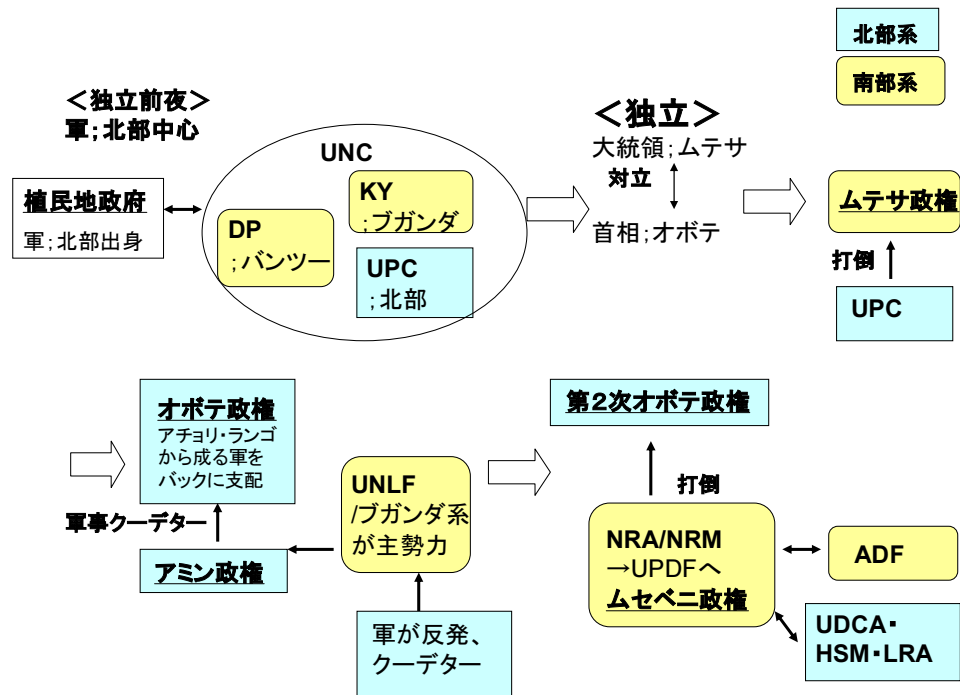


図 2-2 北部と南部の伝統的な対立構造

ウガンダ独立前夜、植民地政府は反抗的な南部のブガンダ王国を抑えるために、北部出身者を中心とした軍を編成した。独立闘争時にはブガンダ系政党であるカバカイッカ党 (Kabaka Ykka : KY)、KY と同じくバンツュー系の民主党 (Democratic Party : DP)、北部のアチョリ・ランゴを地盤とするウガンダ人民議会党 (Uganda People Congress : UPC) が共闘し、ウガンダ国家議会党 (Uganda National Congress : UNC) を結成した。独立後は KY と UPC が連立政権を形成し、挙国一致体制による新政府が樹立されたに見えたが、南部のブガンダと北部の対立は独立後数ヶ月で表面化し、独立翌年の 1963 年にブガンダのムテサ王による単独政権が成立した。ムテサ政権に反発した UPC 及び軍部はクーデターを起こし、ムテサを追放、1966 年オボテ政権が成立する。このクーデター時にブガンダ王の宮殿襲撃の指揮をとっていたのがオボテのあとに政権をとるアミンである。

オボテ政権下では政治闘争はあったものの、一般市民にまで戦火が及ぶことはなかった。しかし 1971 年軍事クーデターによりアミンが政権をとったあと、西ナイル出身であるアミンはオボテの地盤であったアチョリ、ランゴをはじめとして国中で虐殺、弾圧を繰り返していった。アミンによる弾圧によって生じた IDP は 10 万人以上、加えて 9 万人以上のアジア系住民 (主としてインド系) が国外退去処分となった。アミンはタンザニア軍の支援を受けた南部系のウガンダ国家自由戦線 (Uganda National Liberation Front : UNLF) によって 1979 年に打倒されたが、新政権に軍部が反発、クーデター後の選挙の結果、第 2 次オボテ政権が 1980 年に成立した。この選挙をボイコットしたムセベニは国家抵抗軍 (National Resistance Army : NRA) によるゲリラ戦を 1981 年より開始した。西ナイルでもアミン系の勢力が活動する等、第 2 次オボテ政権は設立直後から不安定な状況に置かれた。そうしたなかでオボテは、アミンの地盤である西ナイルで弾圧を行い、スーダン、ザイール (当時) に難民として移動したウガンダ人は 25 万人以上、NRA との武力衝突のなかで、南部ルウェロで起きた虐殺事件では数万人の市民が殺されたといわれている。また

アミン政権ではアミンの護衛隊はルワンダ人で構成されていたことから、オボテ政権になってからルワンダ難民に対する弾圧も行われた。

こうした度重なる政権交代により、南部系・北部系を問わず、すべての政権下において国内に数多くの反政府グループが生じることとなった（図2-3参照）。そしてこれらが政府に弾圧行為を行わせる原因となり、結果として不安定な国内情勢を招くこととなった。

1986年にムセベニ率いる NRA が政権をとったあとも、アチョリ、ランゴ地域での虐殺行為等の弾圧行為は続き、1986年以降に生じた IDP は 220 万人以上と推定されている。

こうした状況のなかで、スーダン南部に逃げた旧オボテ政権派による対ムセベニ政権の武力闘争が 1989 年ごろからウガンダ北部で始まり、LRA へとつながる一連の紛争が始まることとなった。

なお、ウガンダ北部でもカラモジャ（Karamoja）族の武装闘争は他のグループとは性質を異としている。対象が家畜であるため、基本的に襲撃範囲はカラモジャ地方周辺部にとどまっており、被害地域は広大ではあるが限定されている。また西ナイルの武装グループもナイル川を越えることはできず、全国的な動きとはなり得なかった。

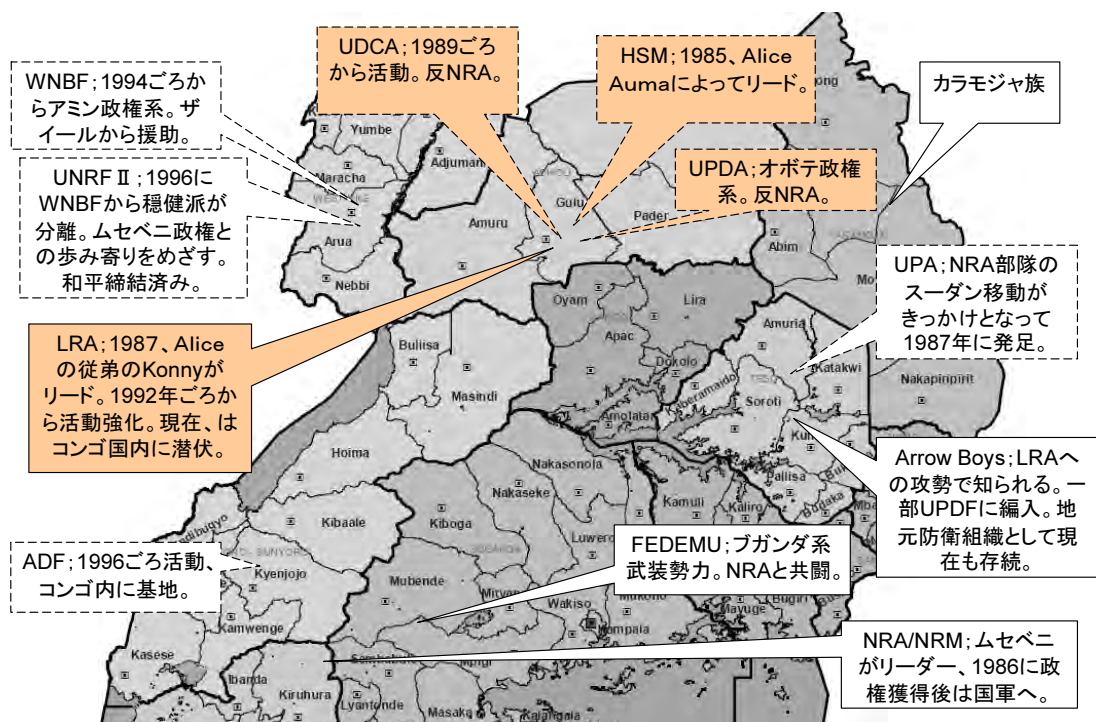


図2-3 1980年代以降のウガンダ国内における主要武装勢力

(3) アチョリ地域の紛争

アチョリ、ランゴ地域の武装勢力はオボテ政権下の国軍兵士が中心となって結成されたウガンダ人民民主軍（Uganda People's Democratic Army : UPDA）から発生している。UPDA からウガンダ民主キリスト教軍（Uganda Democratic Christian Army : UDCA）、聖霊運動（Holy Sprits Movement : HSM）が生まれた。アチョリ、ランゴを拠点とした HSM はウガンダ南東部のジンジャまで進撃した。

UPDA は政治的な闘争であったが、そこから生じた UDCA、HSM は宗教色を帯びるようになり、UPDA の Spiritual Counselor であったコニーをリーダーとする LRA へと収束した。LRA は HSM がウガンダ政府軍に撃退された 1987 年には UPDA からほぼ独立して動いていたとされているが、正式に LRA を名乗るようになったのは 1992 年ごろである。

LRA は特定の基地をもたず、小部隊での移動によるゲリラ戦を展開した。基地をもたないため、LRA は移動先で食料・武器を調達しなければならず、戦闘が長期化するに従って、地元コミュニティの支持を徐々に失っていった。しかし、絶つべき補給路・命令系統が明確に存在せず、かつ広範囲でゲリラ戦を繰り広げる LRA を攻撃するのは容易ではなかった。そこでウガンダ国軍はコミュニティを厳しく監視するとともに、徴兵によって国軍に編入したアチョリ人兵士を最前線に立たせることで、LRA とアチョリコミュニティの分断を図った。一方 LRA も攻撃対象をウガンダ政府軍から協力的でなくなったアチョリ地域の住民へとシフトさせ、物資の略奪だけでなく、住民（特に子ども）を誘拐して戦力とすることで、組織の強化を図るとともに、コミュニティを牽制した⁴。

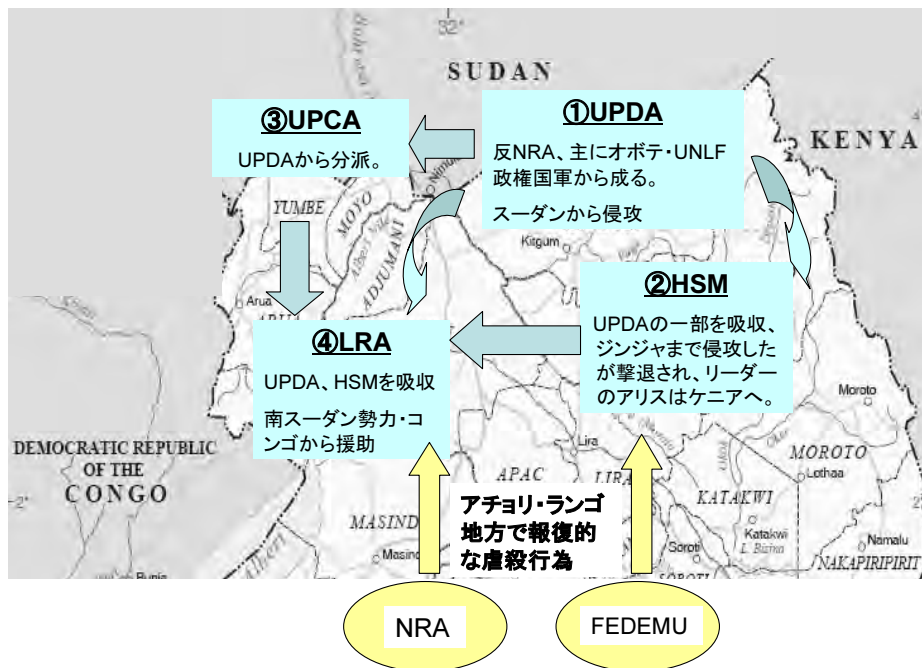


図 2-4 アチョリ地方における武装勢力の変遷

LRA は子どもを誘拐する際に、戻れる場所をなくすためその子どもの両親・家族を殺したり、子ども自身に親兄弟を殺させる等の行為を意図的に行った。また学校を襲撃して、教師は殺し生徒をすべて連れ去るなど、戦略的に誘拐行為を行った。こうして誘拐された子どもは 3 万人以上ともいわれ、その帰還率は 3 割程度といわれている⁵。誘拐された子どもの多くがスーダン国内で労働力として売買されたという報告もあるが、行方不明者と死者の区別をつけるのは容易では

⁴ 北部住民にとっては軍も LRA も味方ではなくなり、孤立無援ともいべき状況に置かれた。ここに北部の伝統指導者たちが地方行政府には参加せず、常に中立の立場を保とうとする理由があると思われる。

⁵ キトウグムの Omiya で 1995 年に誘拐された住民は 272 人、うち帰還者は 64 人、39 人が殺され、残る 169 人は行方不明のままである。

なく、被害の実情はつかめていない⁶。

連れ去られた子どもたちの多くはスーダン国内で軍事訓練を受けたあと、銃だけを持たされてウガンダ国内に戻され、自分が生き延びるために村を攻撃することを強いられた。そうした作戦行動中に自力で逃げ出すケースもあるが、解放された人の多くは戦闘中、逃げ切れずに置き去りにされるなどして、ウガンダ政府軍に収容されたケースが多い。こうした捕虜は 48 時間はウガンダ政府軍が情報収集のために拘束する権利をもつが、それ以後は NGO が運営するレセプションセンターへ引き渡され、更正プログラムを受けることと定められている⁷。

こうした LRA による無差別な攻撃を防ぐ効果的な手段はなく、ウガンダ政府は住民を IDP キャンプへ収容し、被害を抑えようとした。結果、テソ、アチョリ、ランゴ地域の住民の 95% 以上が IDP キャンプ内での生活を余儀なくされたといわれている。この際に遺棄した村を LRA が使えなくするために住居や伝統宗教の祭壇などをウガンダ政府軍が破壊した。また LRA への支援を行わせないため、キャンプからの移動を禁止する等、ウガンダ政府軍による人権侵害行為が数多くあったと報告されている⁸。

LRA の攻撃が最もひどかったのは 1990 年代である。2003 年にテソ地方で Arrow Boys とウガンダ政府軍によって LRA が撃退を受けたのを契機に、ウガンダ政府軍が徐々に北部を制圧して行った。2004 年 1 月にウガンダ政府は ICC に LRA を告訴する⁹とともに、3 月には南部スーダン政府との共同作戦を実施したがコニーを捕らえるには至らなかった。2005 年にスーダン政府からの援助が停止されるに至って、LRA の活動は急速に減少することとなった。そうしたなか、南部スーダン政府の仲介により 2006 年 7 月から和平交渉が開始された。

(4) ジュバ和平プロセス

ウガンダ政府と LRA との間の和解は伝統的指導者たち等を仲介者として過去何回も試みられてきた。しかしながら LRA 側の交渉ポイントが明確ではないことや、ムセベニ大統領の突然の態度の硬化など、最終的な合意締結までには至らなかった。

2006 年 7 月から開始されたジュバ和平プロセスは以下の 5 項目から成る。

- ① 敵対行為の停止 (Cessation of Hostilities)
- ② 包括的枠組み (Comprehensive Solution)
- ③ 責任と和解 (Accountability and Reconciliation)
- ④ 停戦 (Ceasefire)
- ⑤ 武装、動員の解除 (DDR)

ジュバにおける交渉の結果、各項目についてそれぞれ表 2-2 の合意文書が取り交わされた。

⁶ 住民にインタビューをするとほぼ全員が誘拐されたことがある、若しくは家族を誘拐されたことがある、と答えることから、誘拐被害者総数は IDP の数倍にのぼるとみられる。

⁷ 18 歳以下の子どもは軍隊への編入は禁止されおり、更正プログラムを受けたあとは解放されなければならないことになっている。しかし実際には解放された子ども兵の多くがウガンダ政府軍への編入を強制され、軍隊若しくはコミュニティ防衛組織へ参加させられている、との報告もある。

⁸ オボテ政権とムセベニとの間の武力闘争時、政府軍はルウェロにおいて住民をキャンプに収容し、キャンプ外の間をムセベニ支援者とみなして虐殺を行ったとされている。それと同様のことが北部で行われていたと思われる。

⁹ 2005 年 5 月、ICC によって 5 名のリーダーが指名手配されたが、そのうちの一人 Ongwen は誘拐されて兵士にされた子ども兵の一人といわれており、アチョリコミュニティには彼も被害者の一人である、という見方も強い。また手配された幹部のうち Lukwiya は 2006 年 8 月に戦死、Otti は 2007 年 12 月にコニーによって処刑されており、Odhiambo は 2009 年 1 月に International Organization for Migration (IOM) へ降伏したが ICC への引き渡しを巡って交渉が続いているといわれている。

表 2 - 2 合意文書のリスト

署名日	合意文書	立会人
2006.8.26	Agreement on Cessation of Hostilities	南部スーダン
2007.5.2	Comprehensive Solutions Agreement	南部スーダン、ケニア、モザンビーク、南アフリカ、タンザニア、国連
2007.6.29	Accountability and Reconciliation Agreement	南部スーダン、ケニア、タンザニア
2008.2.19	Annex to Accountability and Reconciliation Agreement	南部スーダン、コンゴ民主共和国、ケニア、タンザニア、モザンビーク、南アフリカ、ノルウェー、EU、カナダ、米
2008.2.22	implementation protocol/Comprehensive Solutions Agreement	南部スーダン、国連、コンゴ民主共和国、ケニア、タンザニア、南アフリカ、ノルウェー、EU、カナダ、米
2008.2.23	Permanent Ceasefire Agreement	同上
2008.2.29	Agreement on Implementation and Monitoring Mechanism	南部スーダン、国連、コンゴ民主共和国、ケニア、タンザニア、南アフリカ、EU、カナダ、米
2008.2.29	Agreement on Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR) of the LRA forces Agreement on monitoring and implementation	南部スーダン、国連、コンゴ民主共和国、ケニア、タンザニア、南アフリカ、ノルウェー、EU、カナダ、米
2008.3.1	Cessation of Hostilities Agreement	南部スーダン、国連、カナダ

これらの交渉を進めるにあたっては、南部スーダン政府だけでなくアチョリ、ランゴの伝統的指導者も大きな役割を果たしており、合意内容には彼らの意見が反映されているとみられる。

特にアイテム 3 の処罰と和解については、北部の人々は政府の法制度でなく、自分たちのコミュニティの移行期の正義（Traditional Justice）によって処罰と和解を行うことを求めてきた。また ICC の判断基準は自分たちの伝統和解システムとは合わず、ICC の介入は事態を一層混乱させるだけであり、ICC は北部問題に介入するべきではない、という意見が強い。合意文書では、各部族の伝統和解儀式について考慮するべき、と記載されているが、最終的な結論には至っていない。一方、ウガンダ政府軍の行為については 2008 年 10 月にウガンダ国内の公式法廷、伝統法廷いずれの対象にもならず、軍事法廷によってのみ裁かれると発表された。

最終和平合意文書にコニーがサインをするかどうかは当初から疑問視されていたが、ICC への告訴の取り下げを巡って、折り合いがつかず、コニーは 3 月、4 月の署名式に現れなかった。4 月の署名式をボイコットして以降、LRA は南部スーダン、コンゴ民主共和国国内で襲撃を繰り返し、ウガンダ政府軍と南部スーダン政府、コンゴ民主共和国政府軍の合同作戦の可能性が取りざたされるようになった。2008 年 8、9 月の 2 ヶ月でコンゴ民主共和国国内で LRA によって生じた IDP は数千人にのぼると報告されており、ICC はコンゴ民主共和国政府に対して、LRA リーダーたちの情報提供とともに、逮捕状の行使を要請した。

コンゴ民主共和国とウガンダ政府は 2007 年 9 月に双方の国内にいる反政府グループを保護せず、3 ヶ月以内に国外退去をさせると合意し、2008 年 12 月から 2009 年 3 月まで、ウガンダ政府軍、南部スーダン、コンゴ民主共和国政府共同で LRA 掃討作戦が展開された。

(5) 地雷並びに UXO の状況

現在、地雷帯が確認されているのは、キトゥグム県のスーダンとの国境沿いであり、他の地域では不発弾 (UXO) が多数確認されている。地雷や UXO の除去は、ウガンダ政府首相府 (OPM) のウガンダ地雷対策センター (Uganda Mine Action Center : UMAC) が担当しており、NGO の Danish Demining Group (DDG) や AVSI がコミュニティに対する地雷・UXO 教育、レポーティングシステムの徹底を LC (Local Council) 1 議長に対して行っている。

1 チーム、5 名の専門家で構成されている除去チームは、各県に事務所をもっており、3 チームが 4 県に配置されており、合計 12 チームがコミュニティや個人からの連絡を通じて出動し、除去している。

除去には優先順位があり、最も優先順位が高いのは、学校、井戸、ヘルスセンター、トレーディング・センター等の人が多く集まる場所である。通常、通報から 2、3 日で除去が完了し、大変効率的である。今後、IDP の帰還が進んだ場合には、更なる UXO の除去や地雷地帯での活動が活発になると予想されるが、予算不足が問題となっており、支援機関を探している。

表 2 - 3 は、2008 年に除去された地雷や UXO の数を県別に示したものである。

表 2 - 3 2008 年地雷、UXO 除去数

No.	TEEAM(S)	UXOS	LANDMINES
1	PADER	334	5
2	AMURU	149	
3	KITGUM	88	3
4	GULU	518	6
	GRAND TOTAL	1,089	14

出典 : UMAC 資料 2009 年 2 月

図 2 - 5 は、地雷除去チームの配置状況を示している。

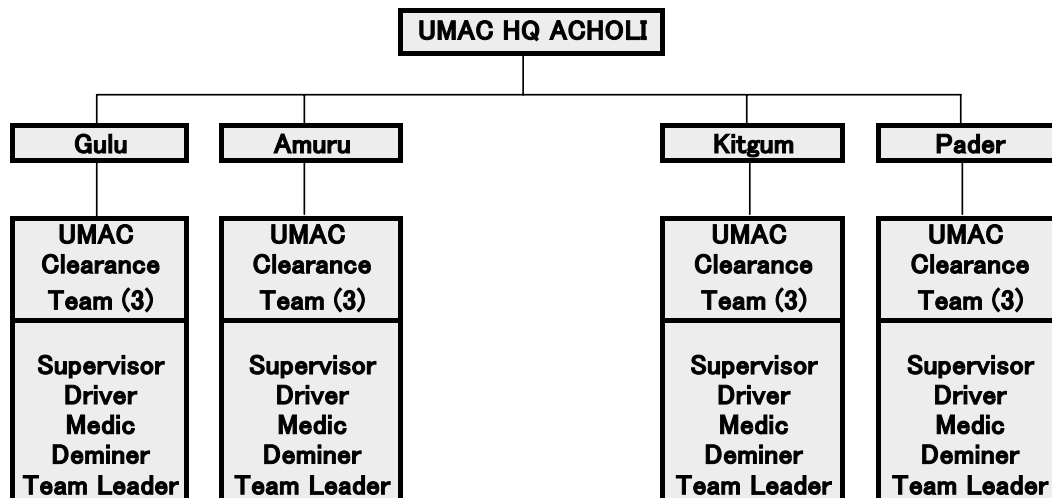


図 2 - 5 UMAC アチョリ地域地雷除去チーム編成図



写真 AVSI により除去されたアチヨリ地域の地雷

2-2 ウガンダにおける国内避難民 (IDP) について

2-2-1 ウガンダ国内の難民について

2008年8月時点で、ウガンダ北部には約89万人のIDPと、スーダン、コンゴ民主共和国からの難民10万人程度がいるといわれている。スーダンからの難民については帰還の動きが加速化しつつあり、減少傾向にある(図2-6、図2-7参照)。

ウガンダの国内の難民分布状況

(2008.08)

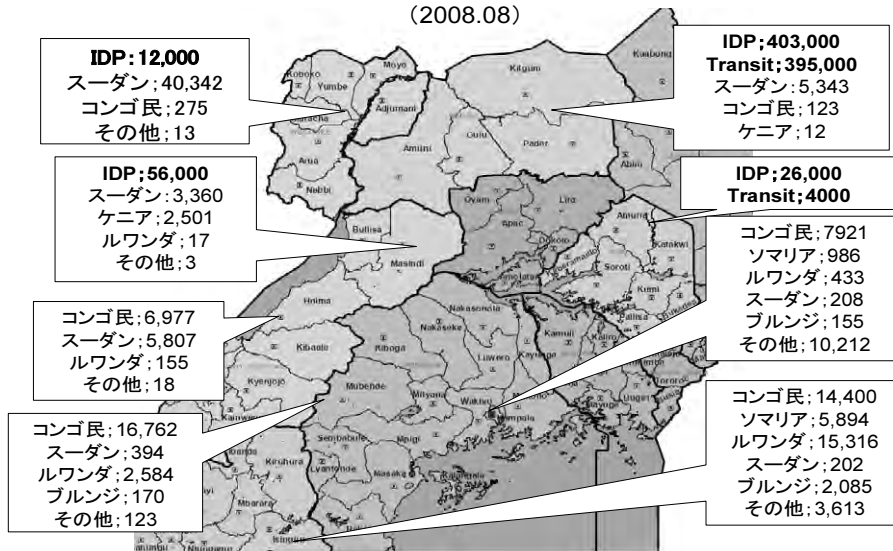


図2-6 ウガンダ国内の難民分布状況

性質の異なる難民問題

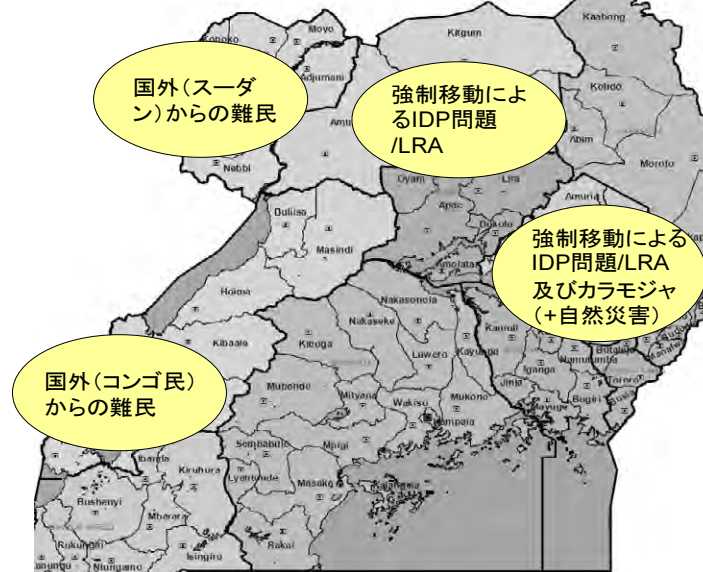


図 2-7 性質の異なる難民問題

2-2-2 IDP を巡る現状

ウガンダ政府と LRA 間の 2008 年 3 月の敵対行為停止の合意を受け、2008 年後半から IDP キャンプからトランジット・サイト、更には紛争前に居住していた村への帰還が促進されていることが今般調査で確認された。かつて LRA の本部があり、LRA による攻撃も多く発生していることから他県と比較して帰還が遅れているアムル県も含めて、今般調査対象となったアチョリ地域におけるほとんどのトランジット・サイトにおいて、今後 1 年以内に帰還終了の目処を立てていた。これには、ウガンダ政府が積極的に帰還を促進していること、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）や世界食糧計画（WFP）等の人道支援機関が今後 1~2 年中に支援の終了・撤退を計画していることが背景にあると考えられる。また、これまで無料で使用していたトランジット・サイトの居住用スペースについて、居住者に地主が賃料を課すことが検討されているサイトもあり、今後治安が悪化しない限りは、帰還が継続し多くの村人が元の出身村に戻る事が予想される。

一方、学校や井戸がトランジット・サイトに建設されており、これらのサイトから村までの距離はおおむね 5km 未満であるため、地主から追い出されない限り、子どもを含む数名をトランジット・サイトの家に残して、農作業を行う者だけが帰還して 2 つの家を維持する例や、トランジット・サイトで既に商売を行い、地主に土地賃料を支払ってトランジット・サイトに残るような例も残されると考えられる。

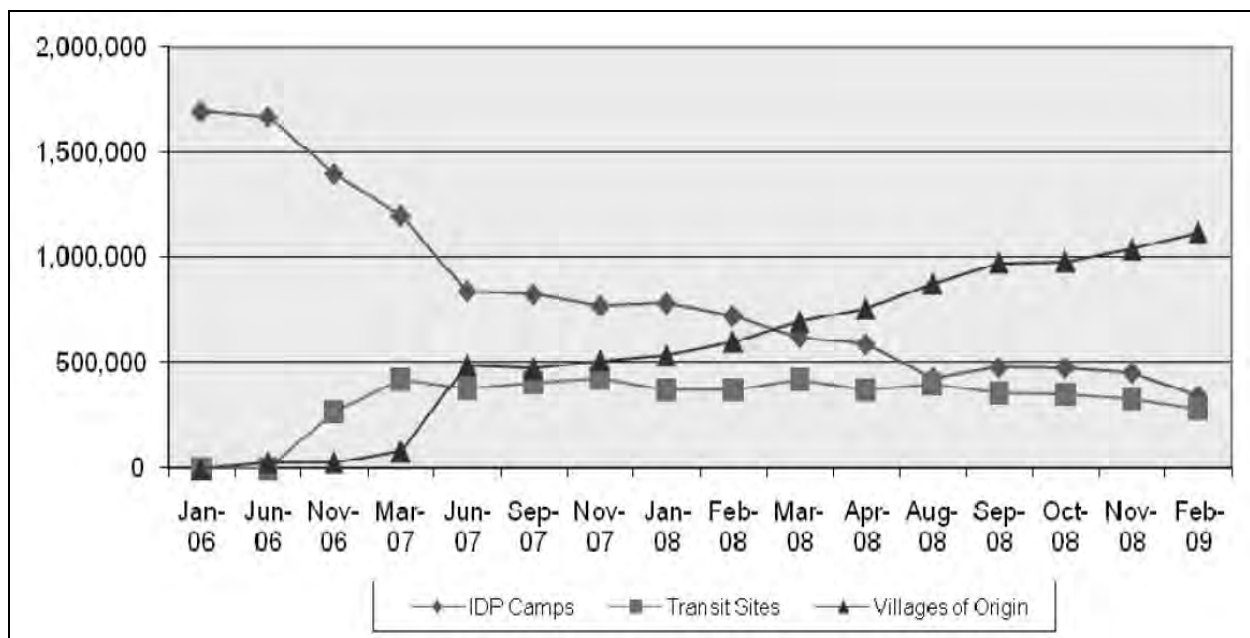
図 2-8 を見ても分かる通り、アチョリ地域においてキャンプからトランジット・サイト、及び出身村への帰還は現在急速に進んでいる。県別の帰還状況は、表 2-4 のとおりであり、アムル県は最も帰還が進んでいない地域である。表 2-5 は、アムル県内各サブカウンティの IDP の帰還状況、表 2-6、表 2-7 に各県ごとの帰還状況を示している。これらの表を並べてみると、統計のしかたによってその数値にバラツキがあり、帰還状況の正確なデータは分からない。これは、通常の難民であれば UNHCR が難民登録を行い、更にキャンプへの出入者をカウントすることにより難民数のデータ管理をしやすいが、IDP の場合はそのような登録を行っていないこと、また

ウガンダ北部においてはトランジット・サイトと出身村を行き来している人も多いため、統計担当者がダブルカウントしている可能性が高いこと、等が理由として考えられる。

表 2-4 アチョリ 4 県、テソ 3 県の 2009 年 2 月の帰還状況

地域	県	2005年末の キャンプの 人口	現在の キャンプ の人口	2005年末 キャンプ 人口への 比率	トランジッ トサイトの 人口	2005年末 キャンプ 人口への 比率	帰還先の 村の人口	2005年末 キャンプ 人口への 比率
アチョリ	アムル	204,000	88,000	43%	70,000	34%	46,000	23%
	グル	257,000	61,000	24%	20,000	8%	176,000	68%
	キトゥグム	310,000	102,000	33%	62,000	20%	154,000	50%
	パデール	339,000	78,000	23%	128,000	38%	162,000	48%
	アチョリ合計	1,110,000	329,000	30%	280,000	25%	538,000	48%
テソ	アムリア	72,000	9,000	13%	3,000	4%	60,000	83%
	カタクイ	71,000	7,000	10%	-	-	55,000	77%
	テソ合計	143,000	16,000	11%	3,000	2%	115,000	80%
総計		1,253,000	345,000	28%	283,000	23%	653,000	52%

出典：OCHA



出典：OCHA

図 2-8 IDP 帰還動向 (2008 年 1 月から 2009 年 2 月)

表 2-5 アムル県各サブカウンティの帰還状況

AMURU DISTRICT POPULATION MOVEMENT MATRIX - FEBRUARY 2009						
Sno.	SubCounty	Number of Parishes	Number of Villages	Popn in Transit Sites	Popn in Villages OF Origin	TOTAL RETURN POPULATION (F+G)
1	Alero					26189
2	Amuru			1302	19933	18733
3	Anaka			5842	11490	8062
4	Atiak			781	4365	13720
5	Koch Goma			2572	5036	17040
6	Lamogi					8232
7	Pabbo			5194	3638	12806
8	Purongo					4369
	TOTAL			19564	62095	187896

NB:Data from some sub-countie doesnt have the breakdown;Population in the village of origin /Transit site
UNHCR GULU OFFICE

出典：UNHCR グル事務所

表 2-6 県別 IDP の出身村への帰還状況（人口、％）

DISTRICT	Baseline IDP camp Population (WFP General food distribution figures 2005)	Population in IDP camps (Estimated by Camp managers Jan09)	Total Return Population (Estimated by Return monitors Jan 09)	% of Total Return Population from IDP camps (Estimated)
Kitgum	310,140	102,000	216,000	70
Pader	348,624	113,000	300,000	86
Amuru	258,000	156,000	109,000	42
Gulu	205,000	85,000	188,000	92
TOTAL	1,121,764	456,000	813,000	72

UNHCR 2009 January IDP Return Statistics¹⁰

表 2-7 アチヨリ 3 県における IDP の帰還傾向

		2007.Sep	2007.Nov	2008.Feb	2008.Apr	2008.Aug
グル	Camp	453,223	347,223	331,359	248,359	184,000
	Transit		81,832	86,620	111,000	143,000
	Original		24,168	35,744	94,000	126,000
キトゥグム	Camp	310,140	203,236	206,816	205,957	131,000
	Transit		92,323	76,703	62,947	70,000
	Original		14,581	26,621	41,236	109,000
パデール	Camp	348,624	109,000	110,626	93,707	88,000
	Transit		233,000	189,117	186,042	182,000
	Original		6,000	39,196	59,190	69,000

出典：ISAC (Inter Agency Standing Committee in Uganda) Working Group Report

¹⁰ これらの統計に関しては WFP 並びに UNHCR のモニタリングを基に作成された統計であり、正確な数はどの機関も把握できない状況である。

2-2-3 キャンプ、トランジット・サイト、出身村の状況¹¹

キャンプ、トランジット・サイト、出身村における生活状況の詳細は以下のとおり。

(1) キャンプの生活状況

北部地域では 2000 年以降、90%以上の人口がキャンプに移住させられた。キャンプはこれまで地方政府や援助機関に支援されてきた。IDP キャンプの立地場所は主に、①地方政府の社会・経済インフラへのアクセスがあることと、②食糧、水、薪、医療施設、その他の基本的ニーズへのアクセスがある場所であることである。人道支援機関に促される形で、2006 年に政府が発令した Freedom Movement 政策により、IDP は自らの意思でキャンプを離れ、出身村やその近くにトランジット・サイトを形成していった。キャンプ生活の主な問題は、1 クラン当たり最高 2 軒の茅葺きの家しか用意されなかったことから、生活環境が劣悪であり、家族間のプライバシーがほとんどなかったこと、密集地域で衛生状況も悪かったため、E 型肝炎、コレラ等の感染症が広がったこと等である。

(2) トランジット・サイトの生活状況

トランジット・サイトは、住民が出身村に帰還する途中の段階で、IDP が自由に形成できるサイトである。サイトには、地方政府や援助機関が、掘削井戸、ハンドポンプ、学校、ヘルスセンター等の施設を提供することになっているが、これらの施設がすべて整っているサイトは極めて少ない。また、食糧は WFP の援助で支給される豆やモロコシ等を食べしているが、1 日に 1 食から 2 食程度しか摂取できず、食糧・栄養の不足が問題である。特に乾燥地域であるキトゥム県では、水不足の問題が大きい。

(3) 出身村の生活状況

IDP の出身村への帰還は、トランジット・サイトから、村のリーダーをはじめとする中心グループが最初に出身村に帰還し、茅葺き家の建築をある程度終えてから、次のグループが移動し、その移動を最初のグループが支援する、というパターンが多い。出身村には、社会施設が既にあった村、もともと何もない村に分けられるが、いずれにしても、社会経済インフラのリハビリや新設（学校、保健施設、掘削井戸、アクセス道路、小規模橋梁等）が必要である。そのため、トランジット・サイトと出身村の間で往復して住んでいる IDP が多い。農業では、出身村落も土地は広大で肥沃であるが、農業技術、商品作物、農機具、種、家畜等の不足により、以前の状況には復旧できておらず、生活は困難を極めている。しかし、帰還した IDP の村落開発への参加意欲は非常に高い。

2-2-4 キャンプ、トランジット・サイト及び出身村と地方行政システム

ウガンダは地方分権化が進んだ国としてしばしば言及される。実際、スタッフの人事権他、県内のすべての権限が県政府に集められており、行政システム上は中央政府の地方政府に対する権限は抑えられている。これは南西部勢力であり、影響力が限定的であったムセベニ政権が全国規模で統制をとることを求められた際に、政策的に地方政府の権限強化を行った結果といわれている。

地方行政政府は LC5 から LC1 までの 5 段階のカスケードに分かれている（図 2-9 参照）。こ

¹¹ コンサルタントの社会経済調査結果による。

のうち政治部門トップのチェアマンは選挙で選出され、行政部門トップである Chief Administrative Officer (CAO) は中央省庁からの任命制である (CAO 以下の行政スタッフは各県で雇用)。LC3 までが有給、これ以下は無給スタッフ (政府からの支給はない) である。したがって、LC2 以下は政府というよりはコミュニティ自治組織ととらえる方が適切かもしれない。LC4 と LC2 はチェアマン等が存在するものの、その下に固定されたスタッフはいないため、行政組織としての実態はないといわれており、行政権限もない。

なお、これとは別にアチョリ地域の伝統的システムがあるが、詳細は次章で述べる。

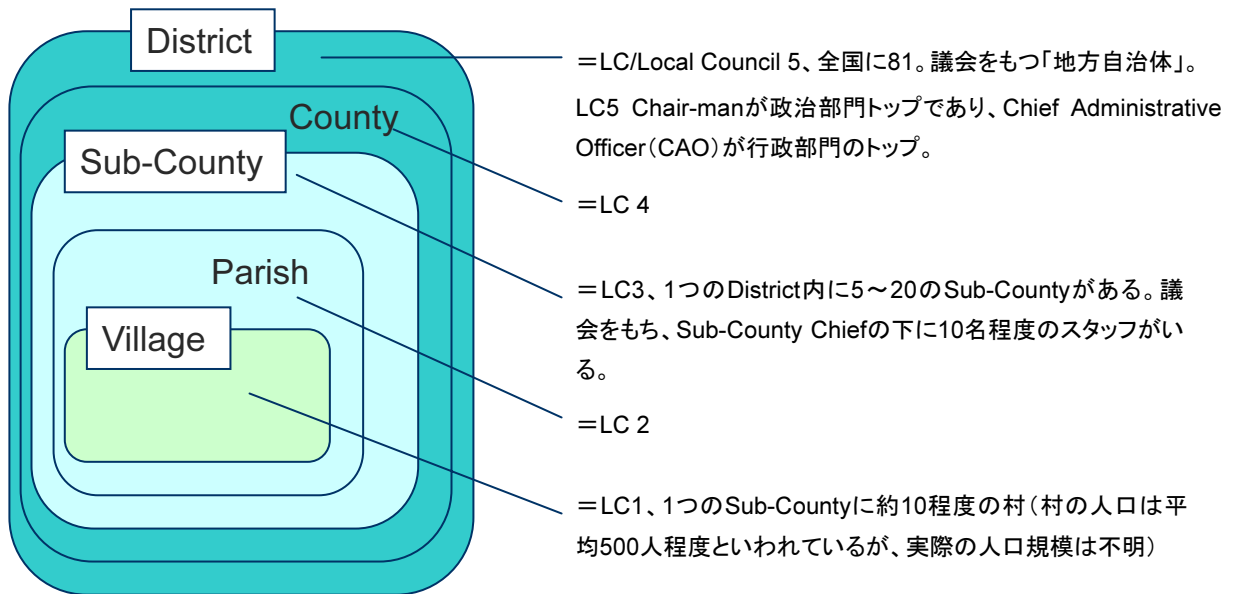


図 2 - 9 ウガンダ地方政府行政組織

キャンプと行政システムの対応はおおよそ図 2 - 10 のとおりである。

Campと地方行政システム

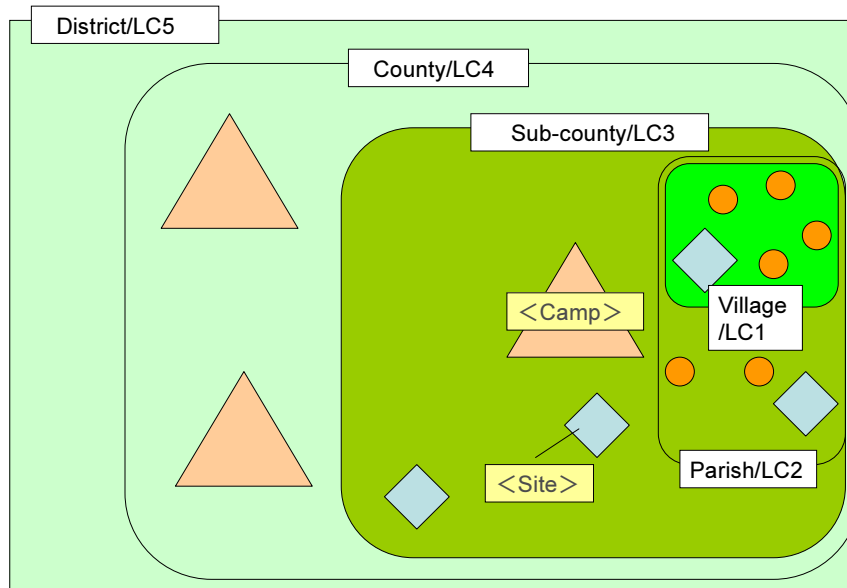


図 2 - 10 キャンプと地方行政システムの関係図

紛争中の北部では図 2-11 のように、上記行政システムは実質的に機能を停止しており、代わりにキャンプの運営システムが実質的には行政機能の役割を果たしていた。特に 2004 年の IDP 法で設置された District Disaster Management Committee (DDMC) が意思決定のトップに位置しており、現在、政府は、こうしたキャンプシステムのものから地方政府や Local Council への権限や意思決定システム移行が行われるように、援助機関やコミュニティ双方へ指導中である。

<紛争中の北部>

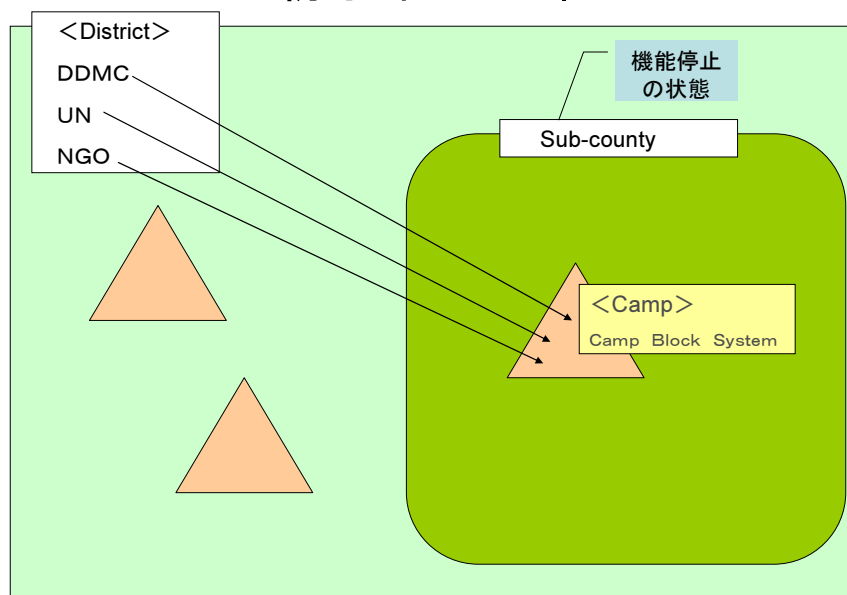


図 2-11 紛争中の北部のキャンプ状況

紛争時のキャンプの形成パターンは様々である。基本的には以下の 3 パターンに分類できるようなのだが、特に県や地域で統一的なパターンがあるわけではない。

他の紛争地域と異なるのは、キャンプ外には住民はほとんど残されておらず (キャンプに入らない人間=LRA とみなされたとみられる。現在カラモジャの牛問題で同様のアプローチを実施中)、キャンプの外は無人の状態であった。

もともと IDP キャンプは LRA の村々への個別攻撃に Uganda Peoples Defense Forces (UPDF) が対応できないため、住民保護のためにある程度住民を集合させ、その集合体を軍が守る、という作戦が発端になっている。ただし、その裏には LRA の補給路を絶つねらいもあったため、強制移動に近い形をとられた地域も多く、キャンプへの移動時には村の様々な建築物 (伝統宗教の祭壇など) を意図的に UPDF が破壊したといわれている。したがって、村があったところには家屋をはじめとして何も残っていない。土地の境界の目印となっていた木などがなくなっているケースもあり、土地争いの原因ともなっている。

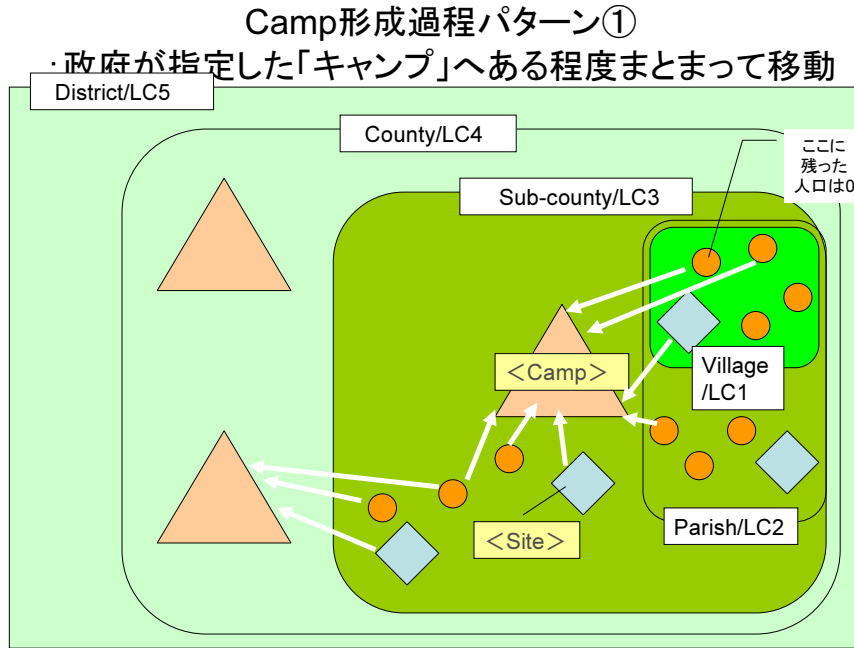


図 2-12 キャンプ形成過程パターン①

治安が短期間に急激に悪化した地域（LRA の侵攻時期が遅かった地域）ではパターン①の形態をとったようだが、多くは②のパターンをとっているとみられる。

まずはトレーディング・センターと呼ばれる商業施設がある村に集まり、治安の悪化に伴ってとられた政策による政府指定のキャンプへ移動、大キャンプを形成するに至った。このパターンのキャンプは千単位の家屋が集まっており、アチョリ、特にアムル、グル県では見渡す限り hut が立ち並んでおり、ある意味壮観ともいえる光景が広がっている。

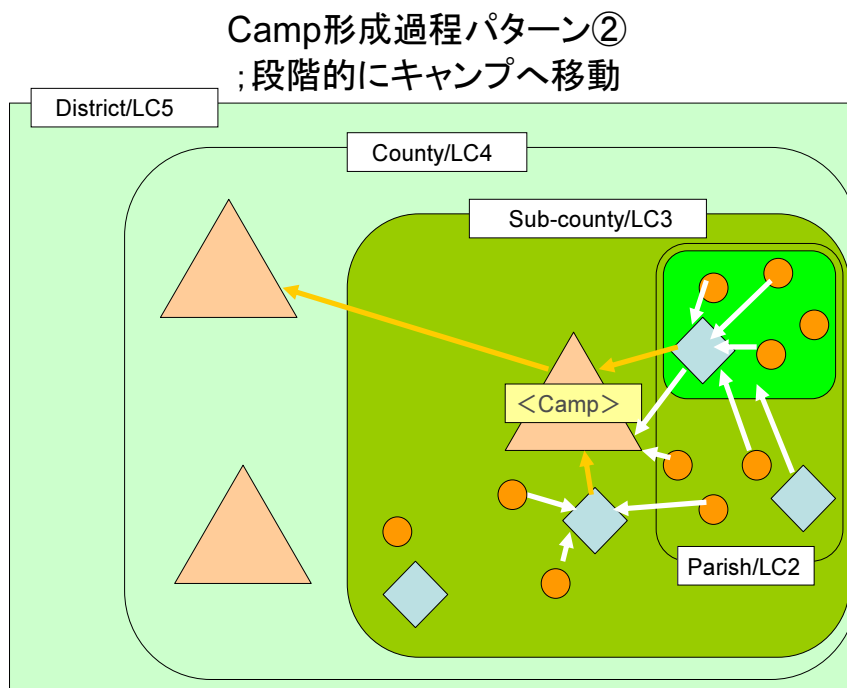


図 2-13 キャンプ形成パターン②

一方、LRA の攻撃が激しいさなかに設置されたキャンプでは、キャンプをねらった攻撃も多かったため、必ずしも UPDF 側の防御が間に合わず、キャンプから更に別のキャンプへと移動したケースも多い。また強制的にキャンプへ収容されたため、住民の方でより親族の多いキャンプへと移動したケースも多い。

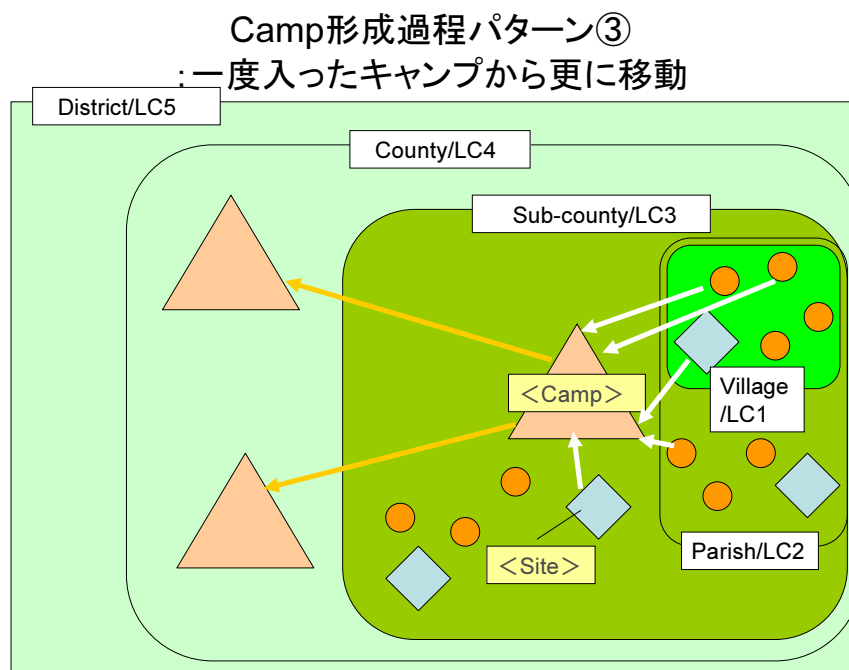


図 2-14 キャンプ形成パターン③

キャンプ内の運営体制は行政システムとはリンクしておらず、あくまでもキャンプごとの独立した（若しくは孤立？）流れになっている。キャンプ内の区域ごとにリーダーを選んで、委員会を作り、各キャンプでキャンプ・リーダーを決定した。WFP など人道援助系の国連機関や NGO はこのシステムを通して食料配布や、活動を行っている。

パターン①のようにある程度統制された状態でキャンプを形成した場合、このシステムが効果的に運用された。キャンプ・リーダー/運営委員会メンバー＝LC1、2 のメンバーであり、コミュニティの組織がキャンプ内でそのまま維持できている。

Camp Block System; キャンプ内での位置をコミュニティごとに振り分け、リーダーを決めて運営

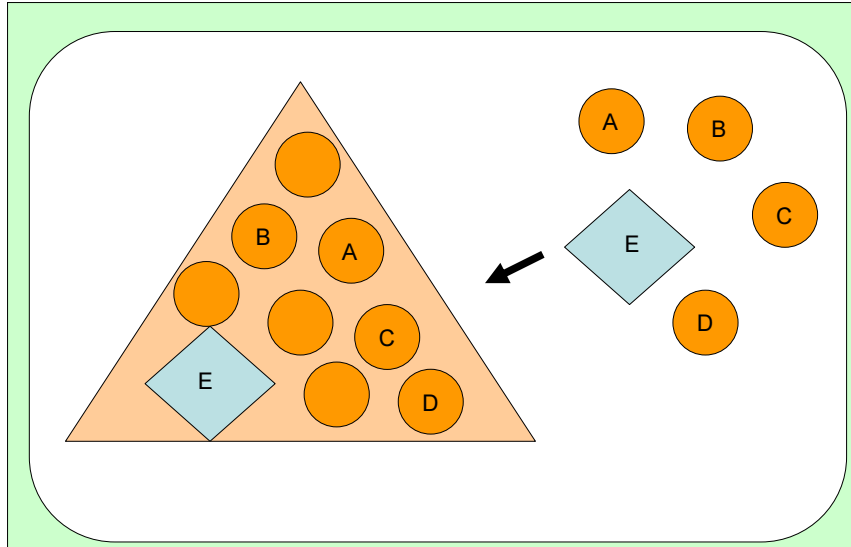


図 2-15 キャンプ内の運営体制

現在の帰還に向けた人の流れは以下のとおりである。

ひとまずやや大きめで出身村に近い場所（トランジット・サイト）に戻り、それから村・家に通いながら（人によっては日帰りもあり、週末だけ戻ってくる人もあり、状況によって様々）生活している状態。移動できない子どもや、自分たちではhutの建設や畑の再開墾（空けていた時期が長ければ長いほど荒れているので）が困難な年配者、LRAによって手を切り落とされるなどして障害者となった人たちの多くはキャンプかトランジット・サイトにとどまる傾向にある。図2-17及び図2-18に今般調査したトランジット・サイトにおけるヒアリングに基づいた、帰還プロセスの例をあげる。

帰還プロセス

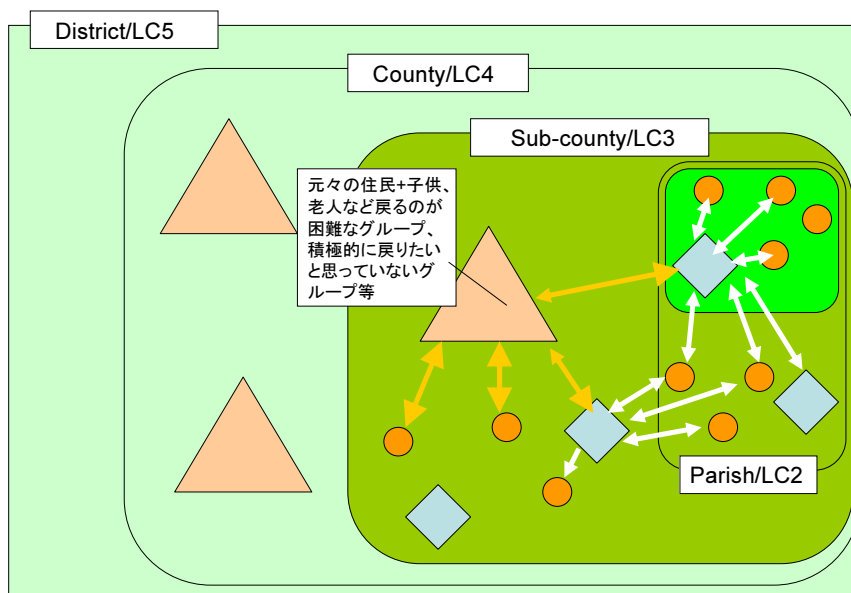


図 2-16 IDP の帰還プロセス

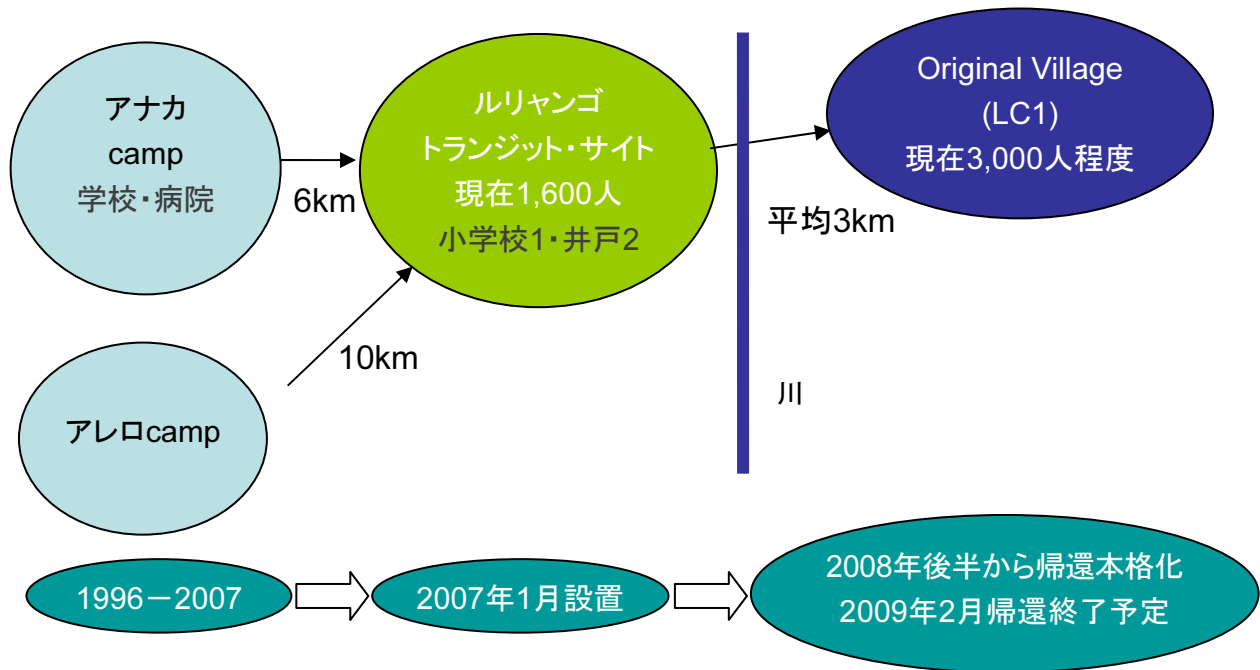


図2-17 IDP 帰還プロセス [アムル県ルリャンゴ (Lulyango) トランジット・サイトの例]

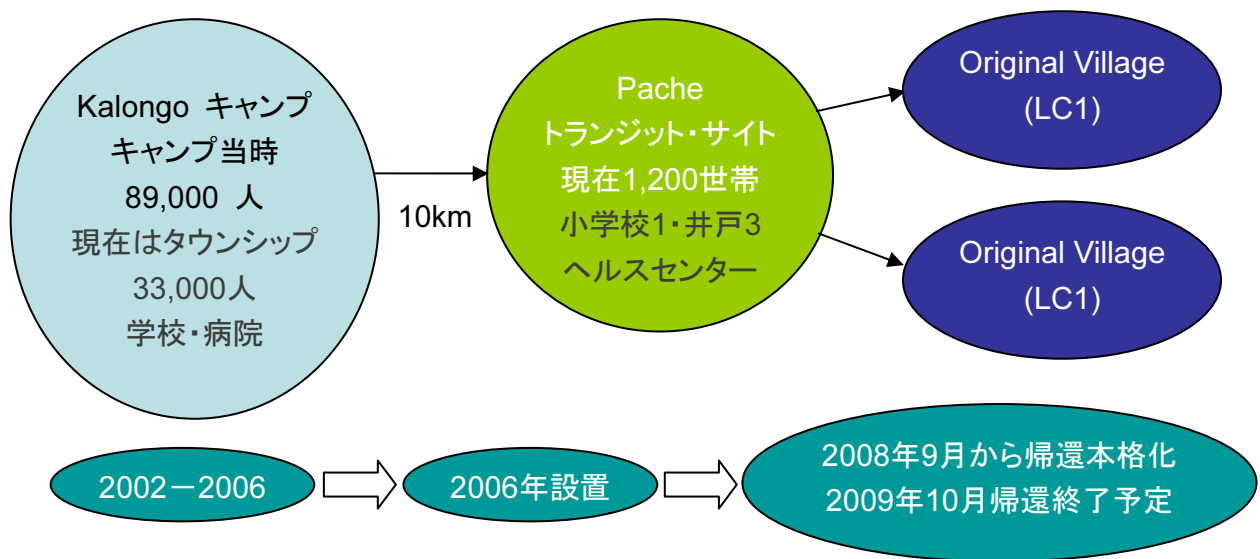


図2-18 IDP 帰還プロセス (パデル県 Pache トランジット・サイトの例)

2-3 北部地域における開発フレームワーク

ウガンダ北部地域に関する開発計画は各県における県開発計画 (District Development Plan : DDP) に加え、武力衝突が減少し始めた 2005 年前後から中央レベルにおける調整・政策枠組みが整理され始めた。ウガンダ北部の問題の多様性を反映してか、西ナイル、カラモジャ地方、アチョリ・ランゴ・テソを中心とした LRA 紛争地域と地域別に 3 種類の枠組みが整理されている。

西ナイルを対象とした復興・開発計画は 2005 年初めに県庁・中央省庁・ドナーメンバーによって構成されるタスクフォース (西ナイルの県の頭文字を取った MAYAN、新設県ができたため

MANYANK と名称変更) が設置され、コンセプトノート及びテクニカルペーパーが 2005 年 12 月にまとめられた。

カラモジャ地方については 2008～2010 年をターゲットとしたカラモジャ武装解除・開発計画 (Karamojya Integrated Disarmament and Development Program : KIDDP) が 2007 年 4 月に作成された。

LRA 紛争地域全体が対象に含まれた政策枠組みは北部和平・復興・開発計画 (Peace, Recovery and Development plan for Northern Uganda : PRDP) として 2006 年に作成作業が開始され、2007 年 10 月に発表された。

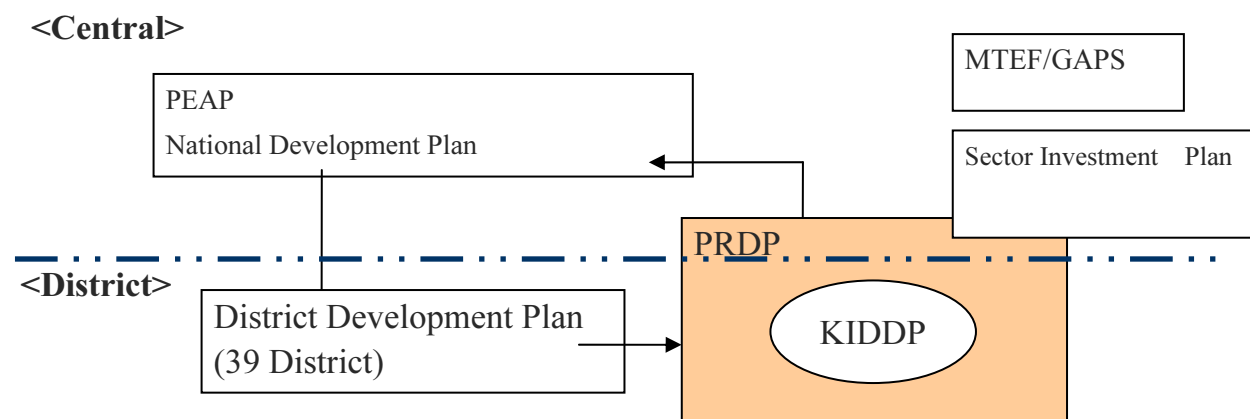
いずれの枠組みも首相府若しくは首相府内に設置された事務局が中心となって取りまとめられたが、政策の実施機関である各省庁との調整や実施に伴う予算措置等が問題となり、実施に至っていないとはいい難い状況に置かれている。本協力準備調査に関係の最も深い PRDP について詳述する。

2-3-1 北部和平・復興・開発計画 (PRDP) について

(1) PRDP の位置づけ及び課題

担当省庁である首相府担当者による説明によれば、PRDP は北部において Poverty Eradication Action Plan (PEAP) 及び National Development Plan (NDP) を達成するために必要とされる目標を整理したものであり、中央・地方政府双方の目標を含んだ包括的な戦略とされている。しかしながら北部に関しては他にも KIDDP、各県の DDP もあり、それぞれの関係が今ひとつ明確ではない。またその実施プロセスについてはモニタリング体制も含めて未確定な部分も多く、PRDP が政策から実施を伴う枠組みとして機能するには多くの課題が残されている。

首相府の説明による北部における各政策の関係は図 2-19 のとおり。



MTEF: Medium Term Expenditure Framework

<その他>

MANYANK: Organizational Structure

Prosperity for All: Vision for National Development Plan (大統領選マニフェスト)

図 2-19 北部政策関係図

ウガンダ政府としては、PRDP は PEAP 及び NDP を達成するために各県が作成する DDP を対象地域の県全体としてつくったもので、PRDP の最終目標は PEAP の達成に寄与することで

あり、PEAP と別枠のものではなく¹²、それぞれのペーパーに矛盾はないとしている。しかしながらその意図が関係者に周知されているとはいいい難く、特に県政府は PRDP と DDP は別物である、という認識が強く、PRDP の実施担当機関がどこであるのか、ウガンダ政府内でも認識は統一されていない。

ウガンダ北部は最終的な和平協定の調印は終わっていないものの、武力衝突への懸念は薄れつつあり、援助機関も人道援助から復興支援へと移行している。人道援助を中心とした緊急援助フェーズから復興フェーズへと移行しつつある現段階で、社会基礎となるもの（コミュニティ、地方行政機関、基礎インフラなど）を整えない限り、本格的な復興へ移行することは困難であり、最も重要な時期であるといえる。こうした時期に援助の空白期間を生じさせないためには人道援助機関から開発援助機関へ現地でのネットワーク、ノウハウも含めた引き継ぎが行われるべきであるが、それぞれの機関の TOR（業務指示書）などが異なるため、ドナー機関同士であっても連携がとられにくい。人道援助機関、開発援助機関、紛争当事者、紛争被害者など多様なアクターを取り込んでまとめて調整するには包括的な調整枠組みが必要であり、PRDP は実施フェーズへの移行プロセスについて疑問は残るものの、地方行政政府も含めた北部におけるアクターを一元的な枠組みの下に集約させようとした点は評価に値する。

課題は既存の枠組みとのデマケ、優先順位が不明確であることと、マルチセクトラルな取り組みであるがゆえに政府側のシステムが対応しきれていない点である。マルチセクトラルな課題を担当するライン省庁は存在せず、セクターごとにドナー/ワーキンググループもあるため、別々なグループで作業したセクタープランと PRDP の間の調整がとれていない。本来これは調整機関として任命されている首相府の役割であるが、首相府のウガンダ政府内で占める権限が不明瞭であるため、調整機関としての機能を果たしきれておらず、政策機関であるため、事業実施能力・権限も強いとはいえない。また対象地域をウガンダ国内の半分である 40 県としているため（面積としては 2/3 以上をカバー）、いわゆる北部地域でない地域も含まれており、到達目標が不明瞭となってしまった。

PRDP が正式に発表されて以降、予算措置・実施プロセス・モニタリングについて県政府、ドナーを巻き込んだ議論が行われてきた。特に地方政府は PRDP に対しての予算が通常予算のほかにつくものと理解しており、財務省・首相府に対し予算措置を求めていた。一方ドナー側もウガンダ政府の予算措置を明確に示すことを求めたが、ウガンダ中央政府の動きは鈍く、2008 年の 1 年間、PRDP としての進展は見られなかった。確かに、ウガンダでは直接財政支援はもとより、オフバジェット、オンバジェットとドナーによって援助投入の流れが異なり、その異なっている資金の流れをどうやって取りまとめていくのか、また予算管理も含めた地方分権化の流れのなかでどのように中央から資金が分配されていくのか、など個々のプログラムの活動よりも、予算調整に関する問題は多く、2008 年はその議論に費やされてしまった。徐々に PRDP に対する失望感が広がり始めた 2009 年 1 月に担当機関である首相府は PRDP の実施を 1 年順延し、新年度（2009 年 7 月～）からの実施に変更する、と発表した。2009 年度の予算編成プロセスでは PRDP について配慮をするよう各省庁へ財務省から指示が出されるなど、2008 年度よりも期待がもてるのは事実であるが、既に各セクターで立てていた MTEF と PRDP の投入量は合致しないため、PRDP に配慮した予算編成は困難、という声も聞かれており、2009

¹² ただし、PEAP は中所得国となることを目標としており、北部の実情と PEAP における前提条件はかけ離れている。

年度のウガンダ国家予算がどのようなものになるかで、PRDP が単なる政策ペーパーで終わるのか、実施を伴うアクションプランとなるのかが決まるとみられる。

(2) PRDP 概要

長期間続いた紛争により開発の遅れている北部地域の復興・開発を目的とし、2005 年 1 月から策定作業が開始された。PRDP はその名のとおりに、開発だけでなく、北部地域での和解も含めた平和構築もターゲットとし、最終到達目標は「復興と開発の基礎である平和と安全の強化」¹³と謳われている。

2007 年から 2010 年をターゲット期間として設定しており、その対象地域は以下の 40 県。

North West ; Koboko, Yumbe, Moyo, Nyadri, Adjumani, Arua, Nebbi

North Central ; Kitgum, Amuru, Gulu, Pader, Oyam, Lira, Buliisa, Masindi, Apac, Dokolo, Amolatar

North East ; Kabong, Kotido, Abim, Moroto, Amuria, Katakwi, Kaberamaido, Soroti, Kumi, Nakapiripirit, Bukedea, Kapchorwa, Bukwo, Sironko, Budaka, Mbare, Bududa, Manafwa, Butaleja, Tororo, Busia, Mbale

その目標は

- ① 地方行政機関など政府機能の強化 (Consolidation of state authority)
- ② コミュニティの再生と強化 (Rebuilding and empowering communities)
- ③ 経済の再生 (Revitalization of the economy)
- ④ 平和と和解の促進 (Peace building and reconciliation)

である。それぞれ以下の 14 のプログラムから構成される。

①Consolidation of state authority

- *Facilitation of Peace Agreement Initiatives
- *Police Enhancement Programme
- *Judicial Services Enhancement Programme
- *Prisons Enhancement Programme
- *Rationalization of Auxiliary Forces Programme
- *Local Government Enhancement Programme

②Rebuilding and empowering communities

- *Emergency Assistance and Internally Displaced Persons Programme
- *IDP Return/Resettlement Programme
- *Community Development Programme-health, education, water, livelihood support

③Revitalization of the economy

- *Production and Marketing Enhancement Programme-agriculture, livestock, fisheries
- *Infrastructure Rehabilitation and Urban Improvement Programme- roads, bridges, power
- *Land, Environment and Natural Resource Management Programme-wood coverage, wetlands

④Peace building and reconciliation

- *Information Education and Communication(IEC) and Counseling Services programme
- *Amnesty, Demobilization and Re-integration of ex-combatant Programme(ADRP)

¹³ To consolidate peace and security and lay foundation for recovery and development

必要予算総額は約 6 億 700 万ドル/3 年間であり、その財源はうち 30%がウガンダ政府、70%がドナー拠出を前提としている。

2-3-2 県開発計画 (DDP) について

県予算は中央から県、県からそれ以下の組織に渡されることになっている。予算申請はこの逆の流れで、県は翌年の DDP を中央省庁へ提出する。DDP 作成時に財務省から予算上限額を示されるが、この上限額は人件費などの運営経費でほとんどが消えてしまう額であり、県は DDP をつくる際に、予算上限額を念頭においての作成は行っていない。

提出された DDP に対して、各省庁での審査を経て¹⁴、各省庁から各県へのセクターごとの予算が示され、それがイヤーマークされた形で地方自治省経由で県へ分配される。したがって、予算配分を受けた県はセクターごとの投入量を決められ、かつ固定された形で予算を執行せざるを得ず、スタッフ数の多い教育・医療セクターでは人件費が毎年度予算のほとんどを占め、開発に回す予算がほとんどない状態となっている。教育セクターでは学校施設のみで使用を限定した School Facility Grant をドナー財政支援を受けて設置し、地方における開発資金の確保を行っている。

学校の教員も正式には地方政府職員であるので、県を経由して給料が支払われていたが、県の処理能力限界から給料の遅配が国内問題となり、中央政府からの直接支払いに 2009 年 1 月から変更した。県におけるすべての責任機関であった県から徐々に実務権限が失われつつある傾向にあるように見受けられる。これは多分に政治的な意図を含む動きでもあり、ウガンダにおける地方政府の役割が今後どう変化するかは注意を要する。しかしながら、ウガンダ北部においては紛争の背景からも県政府を中心とした活動をとらざるを得ず、また紛争期間中は地方政府システムよりもキャンプシステムが中心となってきた。IDP の帰還が進むにつれキャンプシステムは機能できなくなるため、地方政府に期待されている役割は大きい。

なお、DDP の策定プロセスについては、最初にコミュニティ内で住民委員会が中心となり、コミュニティの参加型手法を使用し、Community Action Plan (CAP) を作成する。その後、CAP はパリッシュでレビューされ、サブカウンティに提出され、サブカウンティは各 CAP を取りまとめ、Sub-county Development Plan を作成する。これは Local Council によって見直され、県庁の計画部に提出される。県政府は計画部を中心に、各セクターの部長たちも加わり、最終的な DDP が策定される (図 2-20 参照)。この DDP は、各県より中央政府に提出され、国家計画となる。

¹⁴ 省庁における予算編成の際、各 DDP に基づいた予算編成が行われるわけではないため、DDP が予算額にどれだけ反映されているかは疑問がある。

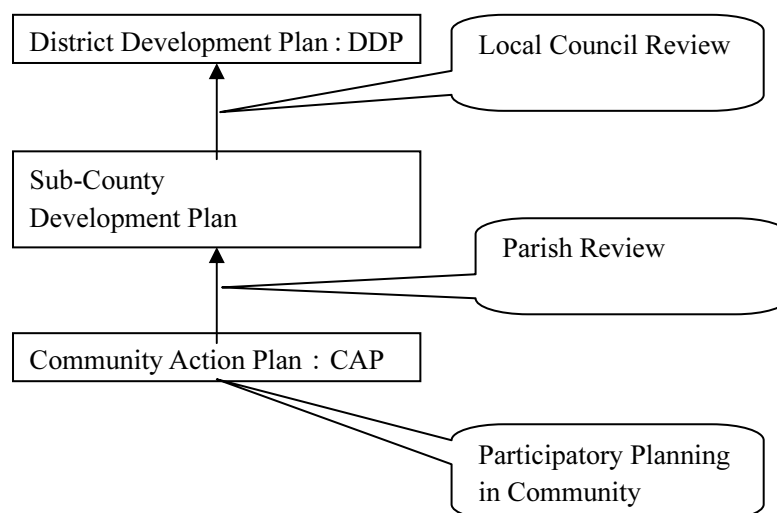


図 2-20 県開発計画（DDP）計画策定フロー

2-3-3 援助協調と援助動向

ウガンダ北部問題は多分に国内問題的な背景を含んでいるため、人道援助以外の援助を行うことは困難な状況にあった。しかし、和平プロセスが進み、治安が改善されるにつれ、人道援助系以外の機関も対ウガンダ支援の中心として北部問題を据えだした。特にウガンダ北部への協力はそのま、ウガンダ国内における貧困削減への取り組みであり、南部スーダンへの影響も大きいことから、多くの援助機関は北部問題への協力を重視している。

2007年10月のPRDP正式発表を受け、北部支援の実施へ向けた動きが加速するかと思われたが、ドナー・ウガンダ政府ともに予算の確保やモダリティに関する議論に終始し、なかなか答えを示そうとしないウガンダ側に見切りをつけ、PRDPは尊重するものの、PRDPフレームに合わせることをあきらめ独自の方針に従って活動する機関も出始めた。ウガンダ政府の北部支援におけるオブジェクト及びプロジェクト支援に対する姿勢が定まらなかったため、特にバイの協力機関は具体的な協力内容を詰めることができない状況であった。その後、このままでは北部支援に係るドナーからの資金が積み上がらないことに気がついたウガンダ側が柔軟な態度を見せるようになったこと、また和平プロセスの進展に伴うIDPの帰還を踏まえ、ドナーが本格的に支援に動き出したこともあり、2008年10月以降、北部での動きは活発化している。

北部における各ドナーの動向は人道援助系がアチョリ・ランゴ・テソからは撤退し、活動量を縮小し、カラモジャ及び西ナイルでの活動にシフトし、人道援助・開発ドナー〔米国国際開発庁（USAID）などのバイのドナー〕が開発部分の活動量を増やしつつある。これまで人道援助機関のパートナーとして活動をしてきたNGOは資金の減少に伴って、活動の縮小を余儀なくされているものも多い。

ウガンダは援助協調が進んでいる国として知られているが、ウガンダ北部に関してはNorthern Uganda Recovery and Development Group（NURD）会合がUSAID及びEUが中心となって行われている。参加メンバーはUSAID、EU、ノルウェー大使館、英国国際開発省（DFID）、オランダ大使館、スウェーデン国際協力庁、世界銀行、UNHCR、国連人道問題調整部（OCHA）、アジア開発銀行（ADB）国連開発計画（UNDP）、Irish Aid、Italian Cooperation、ドイツ技術協力公社（GTZ）などである。2007年7月当時は15人程度の会合であったが、PRDPの正式発表以降、参加人数が増

え、2009年に入ってから30人近く集まる会合となった。NURDの下にKaramoja Working Groupがつくられており、カラモジャ関係機関で集まって議論を進めている。両会合とも、ウガンダ政府機関がメンバーとして参加しておらず、PRDPの本格的な実施に絡んだモニタリングシステムの見直しとともにドナー会合のあり方そのものを見直そうとする動きも出ている。

NURD以外にも各セクターワーキンググループのなかで北部問題に特化したサブグループをつくっているものもあるが、復興支援というよりも、セクター開発計画などの目標指標の達成の一環として北部を議論しており、やや視点が異なっている。

なお、世界銀行が実施しているNUSAF（Northern Uganda Social Action Fund）はコミュニティグループがプロポーザルを出して審査を受け、融資をコミュニティグループが直接受け取り事業を実施するファンドである。対象案件は小規模インフラも含まれ、20%の自己負担額を用意することが融資条件となっている（NUSAFについての詳細は次章に述べる）。

第3章 協力対象候補地域の現状と課題

3-1 候補地域選定の経緯

- (1) ウガンダ北部地域においては、①人道支援地域、②人道支援から復興支援に移行しつつある地域、③復興から開発に移行しつつある地域、④既に開発に移行している地域が混在していることから、JICAの開発援助機関としての比較優位を考慮し、①以外の地域において、各地域の状況に応じた適切なアプローチをとることとした。
- (2) テソ、ランゴ地域においては内戦による影響が比較的少なく、上記(1)の③若しくは④の段階であるといえる。また、中等理数科教育研修の実施やネリカ米栽培セミナー、医療機器保守プロジェクト等既存の対ウガンダ支援プログラムの枠内で、これまでJICAが支援してきた実績があることから、これらを継続して実施し、既存プログラムに統合していくこととした。
- (3) それ以外の業務渡航可能な地域においては(主にアチョリ地域)、ウガンダ政府から日本への要請内容もかんがみ、復興支援プログラムの目的を、ウガンダ北部地域における和平プロセスのなかで、国内避難民(IDP)が安心して帰還・定住できるようにするための支援を行うこととし、これを前提にした方針策定を行うこととした。
- (4) 西ナイル地域については、渡航基準引き下げの可能性を検討することとし、今回の調査では調査対象としない。また、カラモジャ地方は、治安の問題が解決していないため、当面協力の対象とはしない。
- (5) 以上を踏まえ、北部支援の対象地域としては神の抵抗軍(LRA)による被害が最も激しかったアチョリ地域、さらには援助が集中しているグル県を除いた3県(パデル県、キトゥグム県、アムル県)に絞ることとした。
- (6) 今般の調査の結果、そのなかでも、2009年度中にプロジェクトを緊急的に実施するために、上記3県のなかからアムル県を選択し、まずはアムル県を中心として優先的に復興支援事業を開始することとした。その理由は以下のとおりである。
 - ① 紛争中LRAの本部が存在しており、戦闘・攻撃が多く展開され、アチョリ4県のなかで最も紛争の影響を受けている。
 - ② 帰還が最も進んでいない地域であることから、帰還先でのインフラ整備及び生計向上等の支援により帰還が促進される可能性が高い。
 - ③ 社会サービスやインフラ整備が特に遅れている県であり、またドナー及びNGOによる支援が他の3県に比べて少ないことから、今後の支援ニーズが高いといえる。したがって開発支援によるインパクトは大きいと考えられ、また日本のプレゼンスを示すことも可能である。
 - ④ 2006年に新しくできた県として膨大な開発ニーズがあり、県のキャパシティ・ディベロップメントが緊急の課題である。
 - ⑤ 肥沃な土壌に恵まれており、また国立公園が県内にあることから、農業振興や観光等の今後の開発ポテンシャルが高いといえる。

- ⑥ 活動拠点となるグル市から車で 2 時間以内のところにアムル県庁及び対象候補となるコミュニティがあることから、緊急時の安全性を確保しやすい。

参考までに、表 3-1 にパデル県、キトゥグム県、アムル県の社会経済・インフラ状況等を取りまとめたものを示す。

表 3-1 3 県における社会経済状況及び IDP 帰還状況

項目		Amuru 県 (2008 年 10 月)	Pader 県 (2008 年 12 月)	Kitgum 県 (2009 年 1 月)
県の概要 ¹⁵	面積	7865.75km ²	6,929km ²	9,773.63km ²
	人口	289,100	436,477	337,368
	アクセス	One Tarmac road link Gulu to Masindi, Others are Murrum roads	Feeder roads are all murrum. Three air strips	Roads are murrum but well distributed
	自然地形	Altitude; 351-1,341m Rainfall 1540; mm/Apr-Nov	Altitude; 351-1,341m Rainfall; 1500mm/year	Average rainfall; 1,330m (Dry season; Dec-Mar, Highest rainfall; Apr, Aug.)
	北部地域・アチョリ地域での地政学的位置づけ	ナショナルパークあり グル県から 2006 年に独立した新しい県 近年、ナショナルパークの中に油田発見	Kitgum 県より 2000 年に独立した新しい県	古い県 スーダンとの国境 国境沿いに地雷原あり
帰還の状況	帰還状況	37% キャンプから村 Transit Site (TS) なしのところ多数 (この県の最大の特徴)	キャンプ: 121,222、31.66% TS: 118,493、30.95% 村: 143,178、37.39%	キャンプ: 101,029 TS: 162,189、 村: 153,602、(TS、村重複あり)
	マザー・キャンプの数・状況	31 カ所	31 カ所	25 カ所
	トランジット・サイトの数・状況	NA (人口: 57,863)	166	606 (TS と出身村が同じ箇所にあるところが多いため、区別がつかない)
	オリジナル・ビレッジへの帰還状況	NA	362	
	帰還の促進要因	Health Center: HC, School, Water (出身村での農業開発、施設の新設・リハビリ)	HC, School, Water (出身村での農業開発、施設の新設・リハビリ)	HC, School, Water (出身村での農業開発、施設の新設・リハビリ)
	帰還の阻害要因	上記の施設のリハビリが必要で、マザーキャンプとオリジナルサイトを行き来して生活。農地は広いが農業技術・機材がない。	上記施設の建設がない。出身村での農業、産業開発がない。	上記施設のリハビリ、また新設ができていない。出身村における、農業技術支援・機材がない。水が不足している。
国際機関・他ドナー、NGO の支援状況	クラスターコーディネーション: 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)、国連食糧農業機関 (FAO)、世界食糧計画 (WFP): 食糧 その他、クラスターに入る NGO (実施機関としてマルチのパートナーになっている) 援助は 3 県で最も少ない。	クラスターコーディネーション: UNHCR 46 組織が活動	クラスターコーディネーション: 国連人道問題調整部 (OCHA) 17 クラスターが活動	

¹⁵ 国連人道問題調整部 (OCHA) が作成している各県のプロファイリング参照。面積、人口その他の社会経済データは、各県の開発計画とは異なっているが、ここではこれを参照する。

インフラ整備状況¹⁶

項目		Amuru 県 (2008 年 10 月)	Pader 県 (2008 年 12 月)	Kitgum 県 (2009 年 1 月)
インフラ分野の整備状況	水	<ul style="list-style-type: none"> ●リターン・サイト (TS) や最終帰還地 (オリジナル・ビレッジ (OV)) への水整備が最大の課題。 	<ul style="list-style-type: none"> ●274 のボアホール (深井戸) が帰還先の村にあるが、40 は維持管理がなく稼働していない。 ●40%の小学校、20%の HC には、水がない。 	<ul style="list-style-type: none"> ●28 のボアホールが、中央省によって6月までに建設される (2009 年度事業)。
	教育	<ul style="list-style-type: none"> ●小学校の教室不足。全 105 の小学校のうち、8 つの小学校に施設がない。 ●80%の学校で教員が不足している。 ●95 の UPE (Universally Primary Education) スクールのうち、ボアホールがあるのは20校。 	<ul style="list-style-type: none"> ●小学校 218 校のうち、41 校は校舎がない。 ●机、イス、水施設、トイレ、運動場、職員室のない学校が多い。 ●教員宿舎が不足 (父兄が建設するケースあり)。 ●教員の訓練が必要 (in-service)。 	<ul style="list-style-type: none"> ●全 120 校の小学校のうち32校は施設がない。教員住宅もない。
	保健	<ul style="list-style-type: none"> ●全 54 のバリッシュに HC がある (要確認)。 	<ul style="list-style-type: none"> ●54のHCのうち施設があるものは22カ所。 ●施設はあっても、医療スタッフ、機材、医薬品、水がなく、稼働していない施設も多い。 ●医療スタッフ不足が一番深刻。 	
	フィーダー道路 (県) アクセス道路・コミュニティ道路 (SC)	<ul style="list-style-type: none"> ●社会施設やマーケットへのアクセス道路及び橋がない。 	<ul style="list-style-type: none"> ●県管轄の道路 (500km)、サブカウンティ管轄の道路 [LC (Local Council) 1 管轄の道路を含み何千 km もある]。湿地が多く、橋が多い。 ●道路や橋のメンテナンス機材が不足。 ●デンマーク国際開発庁 (DANIDA) がコミュニティ道路整備を支援? 	

県政府状況¹⁷

項目		Amuru 県 (2009 年 1 月)	Pader 県 (2008 年 12 月)	Kitgum 県 (2009 年 1 月)
県政府状況	職員配置・充足率	<ul style="list-style-type: none"> ●1月23日(金)に新 CAO が着任 (現在の Acting CAO は、副 CAO になる)。 ●職員の充足率は、約 60%。公募でポストが埋まっても、すぐ辞める (Retention)。面接で採用が決まっても、(事務所の様子を見て) そのまま辞めてしまってきた。 ●主要ポスト : Administration, Financing & Planning (Acting CAO) Engineering (次項参照) Education [教育行政官 (DEO) と Inspector の 2 人] 	<ul style="list-style-type: none"> ●ほぼ充足されているが、代行や臨時も多い。県技術官 (District Engineer) とプランナー (District Planner) は空席。 ●Department of Works の人員 : District Engineer (Acting) Supervisor of Works (3 : Building, Mechanical, Roads) + Engineering Assistant (3) Road Inspectors (3) 	<ul style="list-style-type: none"> ●農業行政官 (DAO)、教育行政官 (DEO)、保健行政官 (DHO)、県技術官 (DE : 民間経験 4 年の若手)、財務官 (CFO) など要職は埋まっている。

¹⁶ コンサルタント調査結果による。

¹⁷ コンサルタント調査結果による。

	<p>Health (Acting DHO) Production & Marketing (Acting Head) Community Development Natural Resources (Acting Head)</p> <p>● Engineering Department の人員： District Engineer (空席) Senior Engineer (1) Supervisor of works (Building 以外空席) District Water Officer (1: JICA で研修中) Assistant District Water Officer (1) Road Inspector (2) Borehole Maintenance Officer (1) 国連児童基金 (UNICEF) から 2 台 (or 3) の車両が供与。</p>		
キャパシティ・ディベロップメントの課題	職員の能力開発が必要：事業計画・管理 (project management and planning) 及び政策立案 (formulation of public policies)、等	職員の能力開発が必要：事業計画・管理 (project management and planning) 及び政策立案 (formulation of public policies)、等	● 職員の能力開発が必要：事業計画・管理 (project management and planning) 及び政策立案 (formulation of public policies)。職員は、概して若い新卒者が多い。
アクセス	職員はほぼグル (Gulu) から通勤。道路状況は悪く、そのために、出勤しない・できない職員もいる。また、仕事をグルで行う職員も多い。	県庁所在地はトレーディング・センターにあり、アクセスに問題はない。	県庁所在地はタウンシップにあり、アクセスに問題はない。3 県のなかで事務所施設は最も整備されている。
事務所の立地	<ul style="list-style-type: none"> ● ほとんどの職員はグルから通っている。職員住宅がない。 ● グルまで行かないと、銀行、郵便局、ガソリンスタンドがない。 ● 昼食を食べるところがない (最近できた?) 	上記参照	上記参照
事務所のインフラ	<ul style="list-style-type: none"> ● 水は近くのボアホールから。電気は、ジェネレーターと太陽光発電。 ● オフィス・スペース不足。 ● 事務所の設備 (コピー機、電気とコンピューター)。 	● 電気・水あり。県によると、事務所スペース、PC、コピー機、交通手段 (バイク)、インターネットが不足。	<ul style="list-style-type: none"> ● 3 県のなかで最も整備されている。 ● 会議場は諸機関に貸し出され、ワークショップが頻繁に開催されている。

CAO : Chief Administrative Officer

3-2 アムル県の開発目標と課題

アムル県の2008～2009年の開発計画によれば、同県の開発の目標と課題は以下のとおりである。

(1) 開発目標

2030年までに、平和で持続的な繁栄をアムル県にもたらすこと。

(2) 県政府の役割

県政府職員の人材の育成を図り、県民の社会的、経済的、文化的、政治的権利を守り、促進すること。

(3) 県政府の活動目標

人材の知識、技術、姿勢に係る能力強化を図り、必要な資機材やインフラの整備を図って県民に繁栄をもたらすこと。

(4) アムル県の開発課題

アムル県が現在抱える、開発課題は以下のとおりである。

1) 安全な水源へのアクセスの確保

現在の県の「安全な水源へのアクセス」率は、57%である。既存の水源や給水施設は、主にIDPキャンプやトランジット・サイトに整備されたものである。IDPの出身村への帰還が開始された現在、これらの既存の施設は放置され使用されなくなる。その代わりに、帰還先の村における水源や給水施設の整備が重要となってくる。

2) 保健衛生施設・サービスの整備

IDPキャンプやトランジット・サイトでは、民家が密集しており、様々な病気が発生し、人々の健康を脅かしている。これらの問題を改善することが急務である。

3) 農業生産性の向上

県民のキャンプやトランジット・サイトからの出身村への帰還が進むにつれ、県の農地の状況は著しく改善されてきたが、依然伝統的な農業に依存しており、自給用作物の耕作しか行われていない。今後の県、住民の経済発展を考慮すると、近代的農業への移行、並びに商品作物の生産が重要となってくる。

4) HIV/AIDS

IDPキャンプやトランジット・サイトにおけるヒト免疫不全ウイルス/後天性免疫不全症候群(HIV/AIDS)の感染の拡大は、県におけるHIV/AIDSの罹患率の上昇を招いている。これらの原因は、キャンプやトランジット・サイトでの社会的生活の困難や家庭の貧困に起因しており、改善が重要である。

5) ジェンダー問題

県の人口の51%は女性で占められている。しかし、いまだに教育、資産の所有権、意思決定は男性の手に委ねられており、今後は女性の権利を尊重した社会づくりが重要となってくる。

6) 県の財源不足

県民のほとんどがいまだにIDPであることから、税金がとれず、県の財源不足を招いている。議会において、県税の徴収を促そうとしているが、現在のような県民の生活状況では税金

が徴収できず、様々な復興・開発プロジェクトの実施に支障を来している。

7) IDP 問題

20年間の紛争の結果、県民のほとんどが IDP となって、いまだにキャンプやトランジット・サイトで他国の援助等に依存しながら生活を送っている。帰還する際には、残されたキャンプやトランジット・サイトの復旧・開発は進まず、帰還先の村においてもインフラの未整備等で生活は厳しい。援助に依存して生活していたため、県民の他者に対する依存度が高くなり、帰還先における自発的な開発も遅れている。ジュバ和平交渉が締結されるまで、この現状は続くと考えられるが、県政府、県民独自の努力も必要である。

8) 開発におけるコミュニティ参加の低さ

援助に対する依存度が高くなっているなかで、様々な開発活動に対しても、県民は参加に関して「機会費用」として、参加費を要求するようになった。このため、コミュニティによる参加型の開発は困難になっている。この傾向は、県に援助機関が多く入り始めると助長されると考えられ、コミュニティの開発への参加意識の低下、援助機関への依存を更に高めることになる。

9) 村落のトレーディング・センターにおけるスプロール現象

IDP キャンプやトランジット・サイトでの生活が長引くにつれて、これらのサイト内において自然発生的な商業地域、いわゆるトレーディング・センターが各地でつくられるようになった。しかし、帰還が始まった現在、これらのトレーディング・センターの整備計画はまったく存在せず、帰還が促進されれば、これらの地域は無法地帯となり、諸々の問題を引き起こす可能性をもっているため、明確な既存のトレーディング・センターの整備計画が必要である。

10) サブカウンティ政府の低い行政能力

アムル県は、8つのサブカウンティと1つのゲームリザーブ（動物保護地区）、合計9カ所の行政組織から成り立っているが、県独自の行政能力調査では、このうち5サブカウンティの行政能力が基準以下と判定された。これらの下部行政組織の能力強化が必要である。

(5) 課題の解決に係る戦略

上記の課題を解決するための、県の戦略は、次のとおりである。

1) IDP の出身村への帰還促進に係る支援

2) 帰還先の出身村における生計向上のための復興・開発

これらの戦略の具体的な内容は、以下のとおりである。

- ① 食糧の確保
- ② 道路網、学校、安全な水源・給水施設、保健施設等の社会経済インフラの整備
- ③ 開発活動・プロジェクトへのコミュニティの参加の促進
- ④ 危機管理の強化
- ⑤ HIV/AIDS の予防
- ⑥ 地方政府の行政能力強化
- ⑦ ジュバ和平交渉開始に係る活動
- ⑧ 中央政府により公約された、再定住パッケージ計画の実施に係る行動
- ⑨ 地雷・不発弾（UXO）の除去の促進

表3-2に、2008～2009年開発計画に記載されている、主な開発プロジェクト案を示す。

表3-2 アムル県 2008～2009年開発計画

No.	セクター	プロジェクト	対象地	予算案 (ウガンダシ リング:UGX)	財 源
1	アドミニスト レーション	県庁舎の建設	アムル県庁所在地	4,000,000,000	Office of the president
2	畜 産	家畜解体施設	4 サブカウンティ (SC)	40,000,000	Local Government Development Program Budget (LGDP)
3	農 業	農産物倉庫	8 SC	200,000,000	Equalization Grant
4	教 育	78 教室建設	優先順位が高い小学 校	441,000,000 212,000,000	School Facility Fund Donor/NGOs
5		2 教員宿舎建設	Bibia Parish (PS) Laminato PS Purongo Hills PS	90,000,000	Donor/NGOs
6	スポーツ	競技場建設	アムル市	200,000,000	Equalization Grant
7	給 水	農業用井戸掘り	アムル (Otwee SC)	53,500,000	District Water Department
8		20 掘削井戸掘り	Langogi (3) Attiak (3) Alero (2) Anaka (2) Amuru (3) Koch-Goma (2) Pabbo (3) Purongo (2)	355,000,000	Poverty Action Fund
9		2 掘削井戸掘り	Pabbo (1) Attial (1)	38,500,000	LGDP
10		浅井戸掘り	Purongo Alero Amuru Lamogi	41,000,000	Poverty Action Fund
11	保健衛生	エコサントイレ建設	Anaka, Alero, Purongo, Attiak, Pabbo, Koch-Goma SCs	19,300,000	Poverty Action Fund
12		モビ・ルートイレ建設	Anaka, Alero, Purongo, Attiak, Pabbo, Koch-Goma SCs	19,300,000	Poverty Action Fund
13		ヘルスセンター用トイレ 建設	Attiak Alero SCs	35,000,000	LGDP
14	道路インフラ	Ayugi 橋梁建設	Attiak-olamnyungu Road	85,000,000	LGDP
15		18kmのフィーダー道路 リハビリテーション	Attiak-olamnyungu Road	35,000,000	Poverty Action Fund II
16		フィーダー道路43kmの 定期メンテナンス	Pabbo-Ceri Road	280,000,000	Poverty Action Fund II

出典：アムル県開発計画 2008/09-2010/11年

3-3 アムル県の社会経済状況

3-3-1 候補地域（アムル県）の概況

(1) アチョリ地域の歴史

アチョリ地域は、植民地時代においては現在のアムル、グル、パデル、キトゥグムが1つの県となり、グルが行政の中心地となっていた。統治国により、伝統的な行政に税金等の近代的な法律が導入され、強制労働などにより、インフラ整備も進められた。この時代には、アチョリ県は主要な商品作物である綿の生産地となり、行政の能力強化も行われていた。独立以降、1970年代にアチョリ県は、グル県とキトゥグム県に分断されたが、1970年代、1980年代と社会経済インフラや社会経済開発の活動はほとんど行われなかった。その後LRAの台頭によって、アチョリ地域は紛争の中心となり、既存インフラ等は失われ、多くの人々が亡くなった。特に、キトゥグム県とグル県を比較すると、グル県が開発が遅れており、アチョリ地域の南北格差を生んでいた。その後、グルから開発が遅れていたアムル県が分割され、また、キトゥグム県もパデル県に分割された。現在では治安は良い方向に向かっているが、以上の事情からアチョリ地域は社会経済インフラを失ったことで農業その他の経済活動は滞り、貧困と一連の紛争のトラウマにさいなまれている。特に、2006年にグル県から独立したアムル県では、上記の歴史的事情により、最も開発が遅れている。

(2) 主な社会指標

アムル県の主な社会指標は以下のとおりである。

表3-3 アムル県の主な社会指標

No.	指 標	アムル県	ウガンダ全土
1	平均寿命	43.7 歳	
2	1 家族平均の子どもの数	7.4 人	
3	平均家庭の人数	4.5 人	
4	IDP キャンプ数 (主なもの)	34 カ所	
5	政府の病院	1 カ所	
6	ヘルスセンターIV レベルの数	1 カ所	
7	ヘルスセンターIII レベルの数	5 カ所	
8	ヘルスセンターII レベルの数	33 カ所 (NGO も含む)	
9	5km 以内の保健施設へのアクセスがある人口比率	60%	49%
10	1 人の医者に対する患者数比率	1 : 50,650	1 : 18,600
11	届け出があった結核患者数の割合	92%	70%
12	ピットラトリン普及率	42%	56%
13	乳幼児死亡率	172/1,000 人	88/1,000 人
14	妊婦死亡率	610/100,000	505/100,000
15	児童死亡率	250/1,000	152/1,000
16	HIV 感染率	13%	6.5%
17	フィーダー道路 km	276.85km	
18	コミュニティ道路 km	236.8km	

19	セキュリティ道路 km	469.4km	
20	安全な水普及率	57%	
21	掘削井戸数	258 ヲ所	
22	浅井戸数	65 ヲ所	
23	安全に管理されている泉の数	151 ヲ所	
24	水道の数	11 ヲ所	
25	小学校数	94 校	
26	小学校就学者数	117,450 人	
27	中等学校数	9 校	
28	中学校就学者数	4,204 人	
29	高等教育学校の数	0 校	
30	小学校、1 教室当たりの児童数	111 人	
31	小学校、1 教科書当たりの児童数	8 人	
32	小学校、教員 1 名当たりの児童数	69 人	

出典：アムル県開発計画 2008/09-2010/11 年

(3) 主要経済活動

1) 産 業

アムル県では、現在ほとんど産業がなく、何ヵ所かの製粉工場、建設業があるのみである。しかし、近年アムル県のゲームパークの中で油田が発見されたことから、今後石油関連の産業が発展すると考えられる。外国資本も入ろうとしているが、アチョリ地域の人々は外国人や他民族に土地を売らない慣習があるため、今後の動向を見守る必要がある。

2) 農 業

アムル県の主要経済活動は農業であり、全人口の 98%が農業に携わっている。アムル県の 90%が肥沃な耕作用の土地である。しかし、現在、そのうち耕作されている土地は、1%に満たない。この主な理由は、治安の問題であり、20%の農家が IDP となったため、農業ができなくなった。伝統的換金穀物はタバコと綿であったが、市場単価が安くなったために、耕作は過去 25 年のうちに減少した。綿開発プログラムが実施されているが、単価が安いため、近年では、ヒマワリやコメが換金作物とされており、これらの作物に対する援助機関からの農業技術移転や種、農耕具の支援が始まっている。

その他、メイズ、ミレット、ソルガム、ジャガイモ、キャッサバ、豆、ゴマ等が栽培されているが、これらは自給用の作物である。

畜産は、この地域において大きな役割を占めてきた。1986 年以前は、畜産は、学資や結婚持参金、その他家庭の資産として重要な意味をもってきた。なかでも、アムル県では、牛による農地の耕作が最も盛んであったが、1986 年に内戦の影響により牛をなくしてからは、手による耕作が主流となり、牛を飼う農家が減った。しかし、復興支援の一環として、NGO やドナーが牛等の家畜を持つことを支援しており、少しずつであるが、家畜の数は増えてきた。

3-3-2 アムル県行政

アムル県は、表3-4に示したカウンティ及びサブカウンティから成る。

表3-4 アムル県サブカウンティ

No. カウンティ	サブカウンティ
Kilak Country	
1	Amuru
2	Attiak
3	Lamogi
4	Pabbo
Nwoya County	
1	Alero
2	Anaka
3	Koch-Goma
4	Purongo

出典：アムル県開発計画 2008/09-2010/11 年

LCIII の地方評議委員は、地元のコミュニティのメンバーから投票で選出される。学歴や資格などの条件はない。最低条件は、6年間の教育を得ているかどうかのみである。中央政府から給与が支払われるのは、リーダーの LCIII Chair Person のみである。評議会的主要な役割は、サブカウンティ地方政府が行う開発計画の策定である。詳細を以下に示す¹⁸。

- ① 政策策定
- ② 開発計画予算案の決議
- ③ 人権擁護
- ④ 各種会議への出席
- ⑤ 地方政府の活動のモニタリング等

図3-1に、LCIIIの組織図〔アレロ（Alero）LCIIIの例〕を示す。LCIIのパリッシュレベルにも、同様な組織がある。

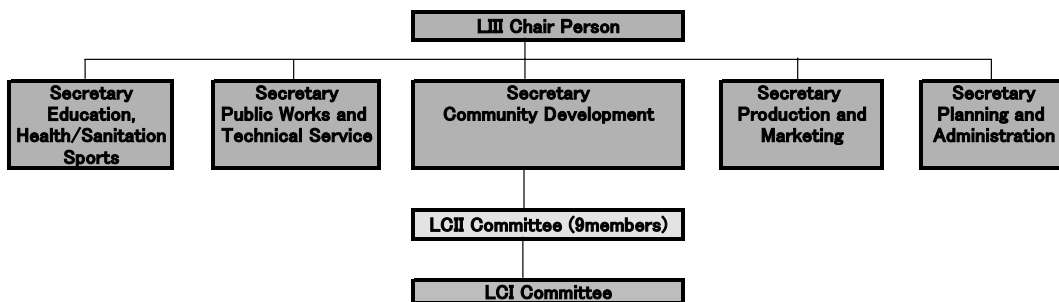


図3-1 LCIII 組織図

¹⁸ アレロ、サブカウンティ、LCIII チェアパーソンに対するヒアリングに基づく。

(1) アムル県の地方行政システム

図 3-2 に、アムル県、県庁の主要ポストの組織図を示す。

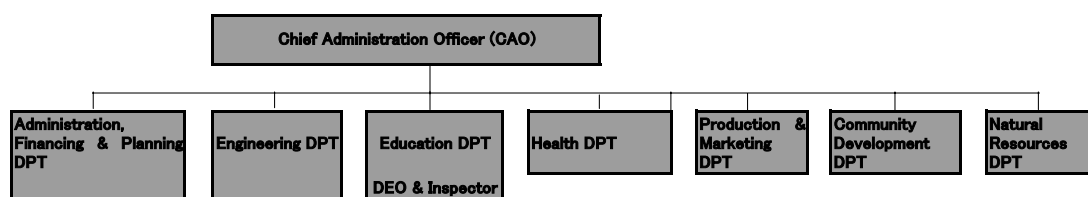


図 3-2 県庁の組織図

図 3-3 はアレロ、サブカウンティの組織図である。

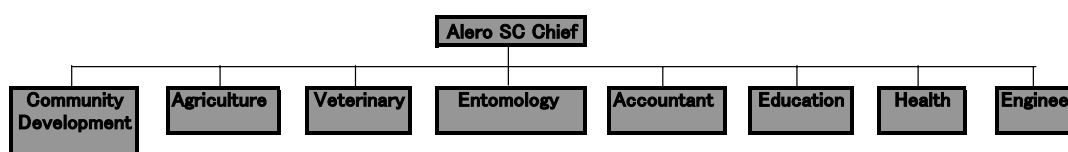


図 3-3 アレロ、サブカウンティの組織図

LC システムと地方政府の関係は、LC レベルで開発計画をつくり、地方政府レベルの資格をもった専門家たちが実施するというものである。実際には、県の開発計画の策定・実施では、この両者がこのような役割分担をしながら、協調して進めている。

(2) 伝統的システム

アフリカでは、一般に、上記の近代的行政システムのほかに、伝統的なシステムがある。ウガンダも例外ではなく、これらの近代的行政システムを補完し、コミュニティをまとめる重要な役割を担っている。例としては、村の中で家庭内暴力があったり、土地所有に関する小さなもめ事があった場合には、伝統的チーフ（トラディショナル・チーフ）や伝統的委員会（トラディショナル・コミッティ）が仲立ちをして問題を解決する。しかし、土地所有についての問題等が大きな場合には、近代的行政機関が入り、裁判になるケースもある。

アチョリ地域では、20 年間の紛争でこのような伝統的な組織や様々な行事等が廃れつつある。このような伝統的な組織や習慣を復活させ、コミュニティの結束と開発活動への自主的な参加を促すプロジェクトを米国国際開発庁（USAID）が NUTI という行政の能力強化プログラムのなかで実施している。NUTI は、県をカウンターパートとせず、サブカウンティをカウンターパートとし、活動するコミュニティでは、LCI ではなく、トラディショナル・コミッティやトラディショナル・チーフとともに活動し、その活動は3 ヶ月に1 度、NUTI のプログラム・オフィサーとトラディショナル・コミッティでモニタリングが行われる。しかし、近代的な組織も考慮し、LCI チーフ（村のチーフ）も巻き込んで、3 つの行政機関と協調してプロジェクトを進めている。

この伝統的システムは、LRA に拉致され、兵士とされた、元 LRA 児童兵の村への帰還においても重要な役割を果たしており、受入れの際には、Cleansing Ceremony という、「お清めの儀式」を行って、出身村の村人たちが、元児童兵を受け入れることにしている。

図3-4に、アチョリ地域の伝統的な組織を示す。

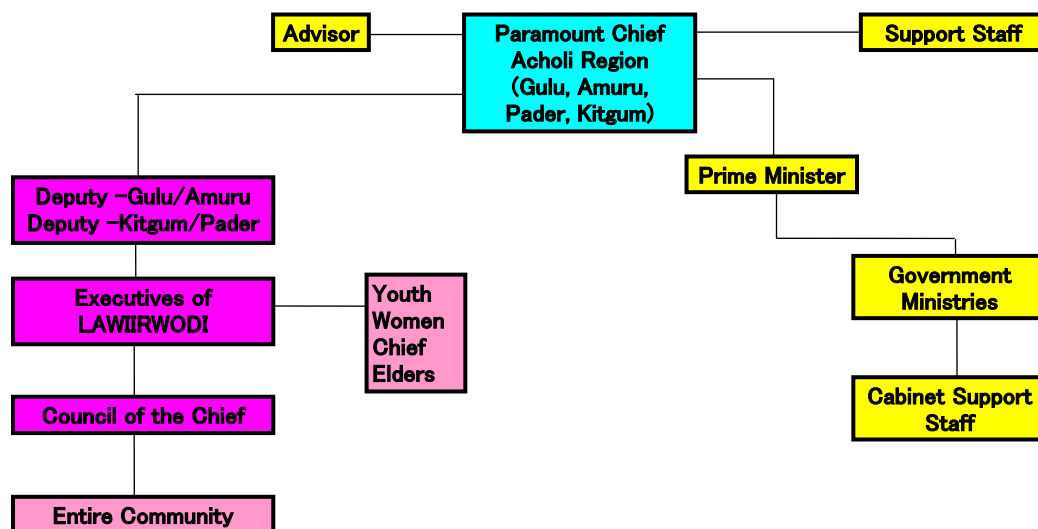


図3-4 アチョリ地域伝統的組織図

3-4 アムル県におけるコミュニティインフラの現状

今回訪問した3県（アムル、キトゥグム及びパデル県）の関係者が、IDPの出身村への帰還促進に不可欠な要素として共通に指摘したのは、「水」「学校」「保健施設」そして「アクセス道路」の整備であった。安全な水を提供する給水施設、小学校及びヘルスセンター等の社会施設、それら社会施設及びマーケットと帰還する村をつなぐアクセス道路などのインフラ整備の緊急性は、本調査で実施したコミュニティ調査の結果にも表れている。

帰還促進及び地域生活再建のためのコミュニティインフラ施設の整備は、県が策定する開発計画の主要なテーマとして位置づけられている。また、アムル県を含むアチョリ地域では、20年以上にわたって社会インフラへの公共投資がほとんど行われていなかったことから、全国水準との格差（ギャップ：gap）を埋めることが課題となっている。

したがって、コミュニティに必要なインフラ整備の必要性が確認できたことから、本節ではコミュニティインフラを詳細に記述することとする。

<コミュニティインフラ開発計画>

2008年6月に作成されたAMURU DISTRICT LOCAL GOVERNMENT: THE DRAFT THREE-YEAR ROLLED DEVELOPMENT PLAN 2008/09-2010/11（以下、アムル県DDP）より、アムル県のコミュニティインフラ施設の開発整備計画について整理する。

(1) 最優先課題としてのコミュニティインフラ整備

アムル県 DDP は、その序文で、2008/09 年度の最優先課題を以下のとおり示し、復興と開発のためコミュニティインフラ整備の重要性を明記している¹⁹。

- 国難避難民 (IDP) の帰還と再定住
- サービスへのアクセシビリティを向上させる道路の修復
- 安全な水の提供
- 閉鎖中の医療施設の修復と業務再開
- 学校施設 (教室、トイレ、教員住宅) の建設
- 自給型農業から食糧保障と世帯の収入向上につながるビジネス農業への移行
- アグロフォレストリーと植林による環境緩和
- 商業産業地区の開発による地方政府の税収強化

(2) 安全な水へのアクセス

1) 開発整備目標

アムル県 DDP によると、2007 年時点の安全な水の普及率は 57% であり、その給水施設の多くは IDP キャンプに集中していることから、IDP の帰還の進展により、キャンプ内施設による給水人口が減少する一方、帰還先のトランジット・サイト及び前住地の村の多くでは給水施設が未整備であるため、全体として安全な水の普及率が減少することから、トランジット・サイト及び前住村への給水施設及び衛生施設の整備が急務となっている²⁰。

表 3-5 アムル県の水・衛生施設整備目標 (抜粋)

レベル	戦略・目標	ベースライン	ターゲット			立地
			2008/09	2009/10	2010/11	
1	少なくとも 70% の農村人口が、持続可能で安全な水にアクセスできる。	64.3	67.3	69	72	トランジット・サイトの村、HC、学校
1.1.1	帰還先のコミュニティや学校の少なくとも 72% が、1.5km 圏内で安全な水にアクセスできる。	64.3	67.3	69	72	村
1.1.2	少なくとも 70% の世帯が衛生習慣を改善し、92% の施設が性別のトイレ施設をもつ。	41.8	55	60	75	帰還先の村、学校、HC など。

注：既存の統計資料に基づく 2007 年の普及率 64.3% (ベースライン) に対し、DDP は、本文中、利用されていない施設分を考慮し 57% という修正値 (想定) を出したと説明している。

出典：アムル県 DDP

2) 財源

上記開発目標の実現に向け、県の 2008/09 年度の優先事業として、17 基の深井戸 (borehole) を含む施設建設計画が策定されている。予算規模は 6 億 1,726 万 UGX (2,000UGX=1 米ドル)

¹⁹ 2009 年 1 月下旬に着任した新 Chief Administration Officer (CAO, Mr. Mwayita Bruno) によると、2009/10 年度の予算作成に向け DDP ローリング・プランの見直し作業を進めているが、アムル市郊外の辺鄙なトランジット・サイトに立地する県事務所の整備の遅れにより (スペース、設備、インフラ、及び職員不足)、改訂作業資料のコピーすら取れない状況とのこと。CAO としては、2009/10 年度及び 2010/11 年度の最優先事項として、何よりもまず、職員住宅の確保、県事務所の整備、及び職員給料の増額 (top-up) を位置づけたいとのことであった。

²⁰ 本調査期間中に国連人道問題調整部 (UNOCHA) のグル事務所で購入した資料によると、アムル県における安全な水へのアクセス (普及率) は 46% で、衛生施設の整備状況は 20% である。

換算で約 31 万米ドル) で、その財源は、中央政府からの交付金²¹及びイヤーマーク付きの補助金である。

表 3-6 アムル県の 2008/09 年度優先事業 (水・衛生分野)

プロジェクト	場 所	投資費用 (UGX)	経常費用 (UGX)	財 源
農業用井戸の掘削	Amuru (Otwee)	53,500,000	5,350,000	DWD (水資源省)
15 基の深井戸の掘削・設置	Lamogi (3), Attiak (3), Alero (2), Anaka (2), Amuru (3), Koch- Goma (2), Pabbo (3), Purongo (2)	355,000,000	35,000,000	PAF (貧困削減基金)
2 基の深井戸の掘削・設置	Pabbo (1), Attiak (1)	38,500,000	3,850,000	LGDP (地方開発無償)
浅井戸の建設	Purongo, Alero, Amuru, Lamogi	41,000,000	4,100,000	DWSCG/PAF (貧困削減基金)
Ecosan トイレの建設	Anaka, Alero, Purongo, Attiak, Pabbo, Koch-Goma sub-counties	19,300,000	1,930,000	DWSCG/PAF (貧困削減基金)
Mobi-loo トイレの建設	Anaka, Alero, Purongo, Attiak, Pabbo, Koch-Goma sub-counties	19,300,000	1,930,000	DWSCG/PAF (貧困削減基金)
DED による VIP トイレの 建設 (2 棟×5 個列)	Attiak, Alero sub-counties	35,000,000	3,500,000	LGDP (地方開発無償)

出典：アムル県 DDP

(3) 保健医療施設

アムル県 DDP には、閉鎖中の医療施設の修復と業務再開が優先課題として位置づけられているが、具体的な開発整備目標は提示されておらず、2008/09 年度優先事業に保健医療施設整備は含まれていない。

(4) 教育施設 (小学校)

1) 開発整備目標

学校施設の整備ニーズは高く、特に、キャンプから内戦前の場所 (遠隔地) に帰還した小学校の多くは、教室のみならず、トイレ、教員住宅及び給水施設がないために、教員確保にも大きな困難を抱えている。

表 3-7 アムル県の教育施設整備目標 (抜粋)

レベル	戦略・目標	ベース ライン	ターゲット			対象地
			2008/09	2009/10	2010/11	
1.1	3 年後に、学齢期生徒の就学率を 67%以上にする。	% 33	% 40	% 60	% 90	県
2.1.2	学校長及び教員が、学校の近くに 住居をもつ。	人 720	1,039	1,450	1,650	県
3.1	小学校の施設水準を向上させる。 (生徒:教室比を 50:1 に) (生徒:トイレ比を 40:1 に)	比率 111:1 65:1	90:1 60:1	80:1 55:1	50:1 40:1	県

出典：アムル県 DDP

²¹ AF (貧困削減基金) や LGDP (地方開発無償) など。

2) 財 源

上記開発目標の実現に向け、県の 2008/09 年度の優先事業として、78 教室の建設を含む施設建設計画が策定されている。予算規模は 7 億 7,450 万 UGX で (2,000UGX=1 米ドル換算で約 39 万米ドル)、財源は、SFG (学校施設無償) など中央政府からの交付金、及びドナーの支援である。

表 3-8 アムル県の 2008/09 年度優先事業 (教育分野)

プロジェクト	位 置	投資費用 (GX)	経常費用 (GX)	財 源
78 教室の建設	Selected primary schools	441,000,000 212,500,000	—	SFG (学校施設無償) Donor/NGOs
教員住宅 2 ユニットの建設	Bibia PS, Laminato PS, Purongo Hills PS	90,000,000	9,000,000	Donor/NGOs
運動場の建設 (sports ground)	Amuru Town Council	20,000,000	2,000,000	Equalization Grant

出典：アムル県 DDP

(5) アクセス道路

1) 開発整備目標

IDP の帰還促進及び帰還先の村での生活・地域経済の再建に向け、各種サービスへのアクセシビリティを高める道路の修復・整備は緊急の課題と位置づけられている。

昨年の 2008/09 年度予算作成時、アムル県の公共事業・技術サービス部 (Department of Works and Technical Services) が中央の公共事業省 (Ministry of Works, Housing and Communications) に提出した Annual District Road Work Plan for FY 2008/09 (Amuru ADRWP) によると、県が整備及び維持管理の責任を負う県道 (フィーダー道路) の総延長は 276.85km で、このうち良好な状態 (good condition) の道路が 110.95km、不良な状態 (poor condition) の道路が 82.9 km で、悪路 (bad condition) は 83km である。また、県内には総延長 236.8km のコミュニティ・アクセス道路 (CARs、サブカウンティが整備及び維持管理を行う) があり、車両で通行可能な CARs もあるが、維持管理の予算は不足している。なお、これまでに中央政府が 469.4km のセキュリティ道路²²を開通させているが、維持管理は行われていない。

なお、これまで治安が不安定であったことから、すべての県道 (フィーダー道路) 及びコミュニティ道路について、GIS データを収集するには至っていない。

²² 今回の調査では、セキュリティ道路に関する情報収集はしていない (規模・規格、維持管理の管轄等)。

表 3-9 アムル県の道路整備目標（抜粋）

レベル	戦略・目標	ベースライン	ターゲット			対象地
			2008/09	2009/10	2010/11	
1.	県道延長を 66%増やし、県内全センターへのアクセスを整備する。	km 276.85	km 326.86	km 376.85	km 416.85	サブカウンティ
1.1	県内生産地域の 75%が、商業業務センター地区へのアクセスをもつ。	箇所 45	箇所 55	箇所 65	箇所 75	
1.1.1	すべての県道について、1年を通じて、二輪車で通行可能な状態を維持する。	km 185.35	km 276.85	km 322.85	km 416.85	サブカウンティ
1.1.2	221km のコミュニティ・アクセス道路及びセキュリティ道路を、県道に格上げする。	km 276.85	km 71	km 62	km 63	サブカウンティ
	新たに 178km のコミュニティ・アクセス道路を開通させる。	—	km 78	km 50	km 50	サブカウンティ

出典：アムル県 DDP

表 3-10 アムル県の県道

Code	Road Name	Length (Km)	Maintainable section (Km)	Recommended interventions
7102	Awere-Amuru-Omee	65.00	41.00	Periodic maintenance
7103	Nwoya-Lamogi	34.40	34.40	21.4km for periodic maintenance and 13.4 routine
7105	Temum- Adeg munu	6.65	6.65	Periodic maintenance
7106	Goma- Wilacic	9.60	9.60	Good condition, needs routine maintenance
7109	Pabbo-Ceri	43.00	36.00	Good condition, needs routine maintenance
7114	Alero-Aswa River-Amuru	21.00	21.00	Good condition, needs routine maintenance
7115	Purongo-Lagazi	6.50	6.50	Good condition, needs routine maintenance
7118	Keyo-Lalem	3.30	3.30	Good condition, needs routine maintenance
7119	Goma-Alero	20.00	0.00	Bad condition, requires rehabilitation
7120	Pabbo-Unyama	9.40	4.40	Good condition, needs routine maintenance
7127	Atiak-Karawal	22.00	0.00	Bad condition, requires rehabilitation
7128	Goma-Lii-Pajok II	36.00	36.00	Good condition, requires routine maintenance
Total length (km)		276.85	198.85	

(District Feeder Roads Network as of June, 2008)

出典：Annual District Road Work Plan for FY 2008/09（2008年8月、アムル県作成）

表 3-11 アムル県の重要なコミュニティ・アクセス道路

Road Name	Code	Length (km)	Activity Required	Location (Sub-county)
Alero-Kinene	7143	12	Routine Maintenance	Alero
Kalang - Langol	7152	17.8	Routine maintenance	Goma/Alero
Lolim-Otwee	7136	42	Rehabilitation	Amuru/Purongo
Pabbo - Atiabar	7142	12	Routine maintenance	Pabbo
Pabbo- Otici-Ober Abic	7138	48	Rehabilitation	Pabbo/Amuru/Lamogi
Kaladima-Otici	7140	18	Rehabilitation	Lamogi
Okwir - Orum	7143	12	Routine maintenance	Goma/Bobi
Obur duka - Atiabar	7144	7	Routine maintenance	Pabbo
Agung - Anaka-Otwee	7153	56	Rehabilitation	Anaka/Amuru
Olwal - Gira-gira	7145	12	Rehabilitation	Lamogi
Total		236.8		

(List of important community access roads)

出典：Annual District Road Work Plan for FY 2008/09 (2008年8月、アムル県作成)

表 3-12 アムル県のセキュリティ道路

Road Name	Proposed Code	Length (km)	Required activity	Location
Pabbo-Olam Nyung-Rhino Camp	7121	196	Routine maintenance	Pabbo/Adjumani
Lolim-Amuru	7122	51	Routine maintenance	Purongo, Anaka, Amuru
Odur-Adjumani	7123	28.4	Routine maintenance	Atiak/Adjumani
Koch Goma - Lila - Agung	7124	34	Routine maintenance	Koch Goma, Anaka
Amar - Alero	7125	28	Routine maintenance	Koch Goma, Alero
Koch-Goma-Ayago Bridge	7130	30	Routine maintenance	Koch Goma
Olam Nyung-Atiak	7131	32	Rehabilitation /Maintenance	Atiak/Pabbo
Indriani-Pakelle	7132	17	Routine Mtce	Pabbo/Adjumani
Lii - Lamoki - Anaka	7133	27	Routine Mtce	Goma/Anaka
Zambia - Lii	7134	46	Routine Mtce	Goma/Apach
Agung - Amar - Opok - Alero	7135	42	Routine Mtce	Anaka/Goma/Aleo
Total		469.4		

(List of opened up and un-maintained security roads)

出典：Annual District Road Work Plan for FY 2008/09 (2008年8月、アムル県作成)

2) 財 源

上記開発目標の実現に向け、県の2008/09年度の優先事業として、橋の建設及び主要県道の維持管理事業を含む道路事業計画が策定されている。予算規模は4億4,000万UGXで(2,000UGX=1米ドル換算で約22万米ドル)、その財源は、中央政府からの交付金である。

表 3-13 アムル県の 2008/09 年度優先事業（道路・橋分野）

プロジェクト	位置	投資費用 (UGX)	経常費用 (UGX)	財源
Ayugi 川にかかる橋の建設	Attiak-Olamnungu road	85,000,000	8,500,000	LGDP (地方開発無償)
18km のフィーダー道路のリハビリ	Attiak-Olamnungu road	35,000,000	3,500,000	PAF III (貧困削減基金)
43km のフィーダー道路の定期維持管理（ペリオディック・メンテナンス）	Pabbo-Ceri road	280,000,000	28,000,000	PAF II (貧困削減基金)

出典：アムル県 DDP

なお、Amuru ADRWP では、2008/09 年度の事業として、193.85km の県道の Routine Maintenance、58.9km の Periodic Maintenance、65km の Rehabilitation、及び 1 ヶ所の橋の建設を計上している。

表 3-14 県道の維持管理業務

種別	概要	工事単価 (UGX /km)
Routine Maintenance	毎年/毎月など定期的に行う。 地ならし (grading) に建設機械を使用する場合を除き、ほぼ人力で行われる。 経常予算で賄われる。	534,000 UGX/km/month ① 373,500 UGX/km/month ② 330,000 UGX/km/month ③
Periodic Maintenance	交通量、舗装材、雨量等の状況に応じて、2~7 年ごとに行う。 部分的に人力も投入される。 特別予算が組まれる場合もある。	2,427,000 ① 2,200,000~10,000,000 ② 14,100,000~14,800,000 ③ 10,000,000~15,000,000 ④
Rehabilitation	(記載なし)	7,000,000 ① 15,750,000 ② 16,700,000~20,000,000 ③ 25,000,000~30,000,000 ④

出典：District Road Works Manuals (Ministry of Works, Housing & Communications)。工事単価は、①Amuru ADRWP (2008 年 8 月、アムル県)、②District Development Plan Priority FY2009/10 (2009 年 1 月、パデル県)、③Second Quarterly Progress Report for Kitgum District Works for FY 2008/09 (2009 年 1 月、キトゥグム県)、及び④公共事業省へのヒアリングより。

3-5 アムル県を含むアチョリ地域における今後の課題

今般調査結果による、支援のニーズは以下のとおりである。

- ① 帰還先村落の、コミュニティインフラ（学校、水、保健施設、アクセス道路等）の整備
- ② 農業を中心とした食料の確保と商品作物の耕作を含む、収入向上活動
- ③ 社会的弱者（高齢者、孤児、子どもが世帯主の家庭、障害者、元児童兵）への支援

<コミュニティインフラ整備の課題>

以下に、特にニーズが確認されたコミュニティインフラ整備に係る課題を記述する。

- ① 住戸が密集した IDP キャンプでの生活は、劣悪な居住環境とはいえ、水・保健医療・及び教育サービスへのアクセスが確保されていたことから、内戦前の（あるいはそれ以上に貧しい）コミュニティインフラ環境にある出身村へ帰還することは、社会サービスへのアクセスが困難になることを意味している。しかし、多くの IDP は出身村への帰還を強く望んでいる。トランジット・サイトに帰還した人々へのインタビューでは、出身村への帰還促進に必要なものとして、住宅建設のための資材確保（屋根を葺く草及び土ブロック）とともに、「水」「学校」「保健施設」そして「アクセス道路」をあげている。
- ② IDP の歴史が短く、比較的早く正常化に向けた活動が始まった Lira 県で Early Recovery 活動を展開していた国連開発計画（UNDP）の調査（主に地域の状況を包括的に把握するためのアセスメント）によると、コミュニティインフラ、特に、住民（村）と、学校やヘルスセンター、マーケットなど中心部をつなぐアクセス道路の荒廃が激しく、それらを再建する必要性が述べられている²³。
- ③ 政府は、現地のラジオ・ニュース等を通じて「村に帰れば、ヘルスセンター、学校、ボアホール（水）のサービスが得られる」と帰還を奨励している。全国共通の「Parish アプローチ」により施設整備が進められることになっているが（小学校や保健施設の計画対象単位として Parish を設定）、予算は非常に少ない。施設建物があっても、スタッフ・教員や機器材・薬品が手当てされず、使用されていない施設があり（特に、保健施設）、既存の未活用施設の問題が解決されないと、新規施設整備への支援は困難と考える援助機関もある。職員住宅の不足も大きな問題と指摘されている。
- ④ 井戸新設の場合、人口 300 人で建設申請を出すことができ、その申請はコミュニティからサブカウンティを経て県に上がってくるが、予算不足で実施は極めて限られている。水施設整備の難しさの一因に、住民による維持管理の持続可能性が指摘されている。井戸施設は住民の水利用委員会により維持管理されているが、料金徴収は故障時のみのところが多く、また、修理費が不足し故障したまま放置されているケースも確認された。住民が前住村に帰還するのに伴いトランジット・サイトの水利用委員会の体制が不安定になり維持管理の持続性を担保できないこと、また、住民の帰還がばらばらに行われることから、帰還先での計画策定や水利用委員会の設立が難しいとの指摘もあった（キトゥグム）。

人口が集中し緊急支援が必要なキャンプへの給水施設建設と異なり（水は無料で提供される）、低人口密度で分散居住の帰還村への施設整備には、住民の組織・啓発及び維持管理（料金徴収）への住民参加といったソフトコンポーネントが重要になる。実施する側の県、サブカウンティとも、2008 年から始まったこうした新しい業務に限られた人員・予算で取り組んでいるが、合理的・効率的な施設整備が困難なため、帰還村への給水施設整備はあまり進んでいない。
- ⑤ 他ドナーのコミュニティ開発事業は、住民参加（住民のエンパワーメント）の重視と併せて、事業実施による地方政府（県、サブカウンティ）と住民との関係修復を重視している。これは、

²³ グル県での調査については、Durable Solutions Task Force Assessment（入手資料）参照。

北部地域の人々にとって、地方自治の LC (I~V) 体制は中央政府 (南部の政府) によって持ち込まれた制度であること、また、内戦時にはその地方政府によってキャンプへの強制移住及び住民管理が行われたことから、住民のなかには地方政府 (県、サブカウンティ等) に対する不信感があり、その関係改善・構築が地域再興の要とみられているためである。

⑥ 今回視察した 3 県とも、開発課題の優先分野 (ニーズの高い分野) は、社会インフラ (保健医療、水、教育)、道路、及び経済開発 (生産性・所得向上) である。DDP との整合性もとれている。ただし、DDP 自体は予算の裏づけがなく、ウィッシュ・リストに近い。中央政府からの予算が少なく、援助機関頼りであることから、国際機関や NGO の支援量の違いが、そのまま地域開発整備状況に反映している。

⑦ 基幹インフラが整備されないまま新規の県創出が進み (パデル県は 2000 年にキトゥグム県から分割、アムル県は 2006 年にグル県から分割。2009 年 6 月、キトゥグムは更に 2 分割の予定)、県及びサブカウンティ等地方行政の実施体制整備が伴っていない。予算が少なく、新人研修や職員の計画立案及び事業実施管理のキャパシティ・ディベロップメントも不足していることが確認された。

特に、アムル県は、人員不足に加え県事務所の業務環境が整備途上のため、日常業務の遂行にも支障を来している。新たに県庁所在地に指定された地区はアムル市郊外の辺鄙な地にあり、道路・電気・水道・通信等のインフラストラクチャーが未整備なまま、既に県庁舎の一部をはじめ、地方裁判所、警察署が建設され、アムル市庁舎 (タウンカウンスル) の一部も移転している。開発を適切に誘導する計画ガイドライン (マスタープラン) の整備が、あらゆる段階・分野で必要とされている状況である。

⑧ これまでコミュニティインフラの整備は、国際機関や NGO などの援助機関頼りで、そうした支援機関の、緊急援助・人道支援から復興・開発支援への移行は概して鈍かったが、OCHA や UNHCR が主導する緊急支援型のクラスター・アプローチから、District Disaster Management Committee (DDMC) を経て、県が調整・主導する復興・開発指向の協調体制への移行が進みつつあり、新規参入組の JICA は、現時点では同じスタートライン上に立っているといえる。

復興・開発に支援の方向が変わろうとするなかで、アクセス道路整備の重要性が改めて認識されている。他ドナーの動きも始まっていることから (アムル県における USAID やノルウェー等)、この機を生かして JICA の緊急的な支援事業 (マスタープラン整備支援と実証事業) を迅速に行うことが望まれる。

3-6 援助機関の支援状況

3-6-1 緊急人道支援体制：クラスター・アプローチ

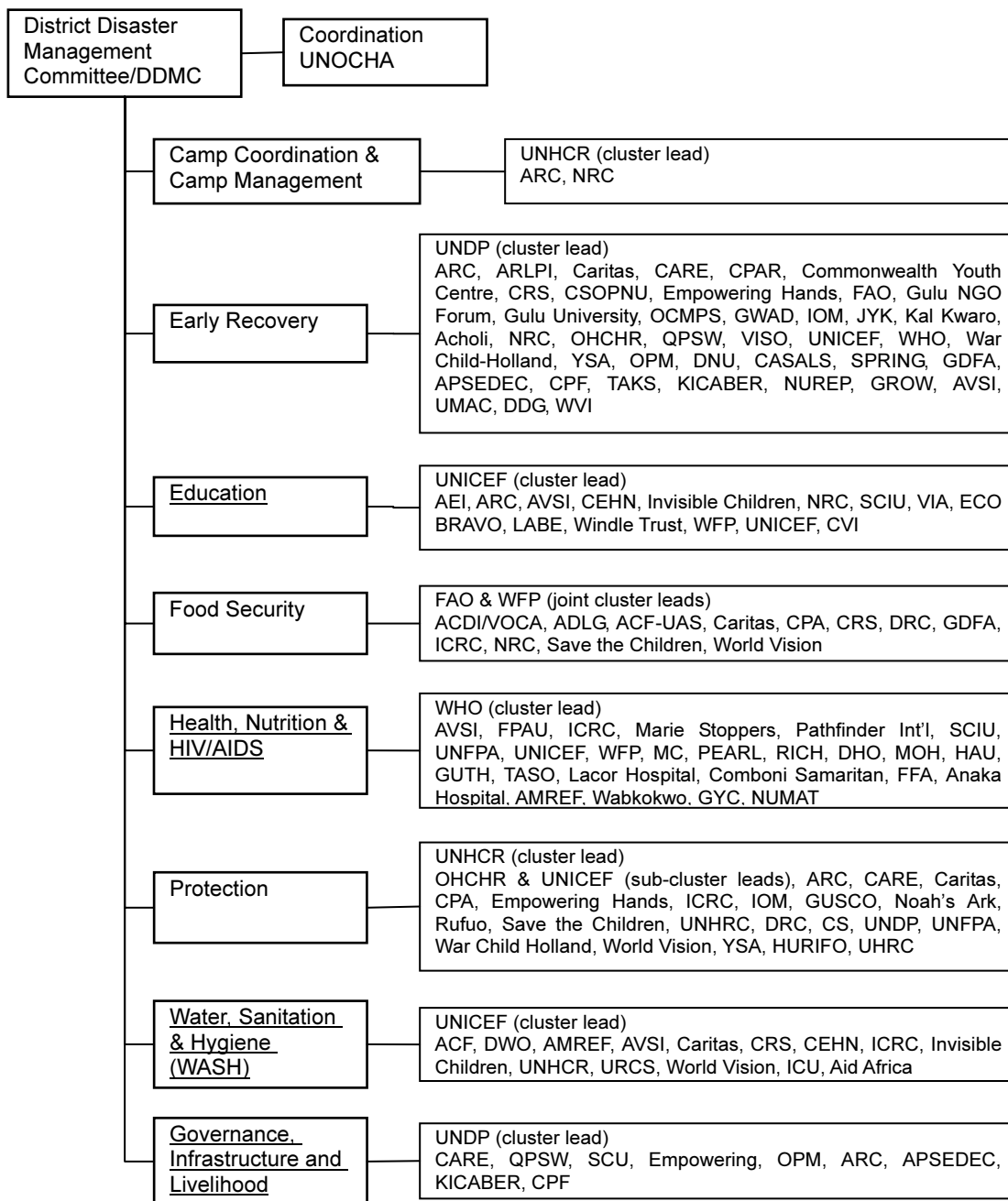
各県 (ディストリクト) では、OCHA が組織する国際機関や NGO などの支援機関及び県関係者によるクラスター会合で、IDP の帰還動向や各分野の支援活動の状況が確認・調整されており、人口や施設整備状況等の基礎データはある程度整備されている。しかし、クラスター間の横のつながりは弱く、復興・開発支援に向けて、積極的に協力連携を進め、総合的・地域開発的な支援事業を

議論する場にはなっていない。

アムル県には、図3-5に示す8つのクラスターが設けられている。インフラストラクチャーは、「Governance, Infrastructure and Livelihoods/GIL」クラスターで扱われているが、これまでアクセス道路整備を支援する援助機関は少なかった（UNHCR、DANIDA など）。しかし、緊急支援のためのクラスター・アプローチによる調整体制から、県が主導・調整する復興・開発指向の関係者協調体制への移行が、徐々にではあるが進んでいる（例えば、アムル県における Infrastructure Committee 開始の動きなど）。

各援助機関は、具体的な事業の実施に際し、例えば建設施設の規模・内容や立地などについて、県の担当部局と協力して進めている。コミュニティ開発事業では、住民参加（住民のエンパワーメント）の重視と併せて、事業実施による地方政府（県、サブカウンティ）と住民との関係修復が重視されている。

県の各部局は、クラスター（支援パートナー）と歩調を合わせて業務を行っているが、県の行政機構も縦割りで横の連携が欠如している。そのため、予算案は部門ごとのニーズの積み上げにとどまり、限られた予算を合理的かつ公平に地域開発に向け配分していくための計画作業は行われていない。



(Gulu & Amuru District Briefing Pack October 2008, OCHA Gulu を基に作成)

図 3 - 5 アムル県のクラスター構成



出典：Gulu & Amuru District Briefing Pack October 2008 (OCHA Gulu)

図3-6 アムル県で活動する援助機関（クラスター、サブカウンティ別）

3-6-2 他ドナーの支援状況

(1) USAID

1) OTI-NUTI (GULU, AMURU) プログラム

OTI (Office of Transitional Initiative) : 地方政府に対する行政能力向上支援で、その下にウガンダ国北地域対象の NUTI (Northern Uganda Transitional Initiative) プログラムを実施している。これは、グル、アムル、キトゥグム県を対象としているが、実際に実施されているのは、現在のところ、アムル県のアナカ (Anaka)、アレロ、Purongo サブカウンティのみである。

コミュニティのニーズを分析し、コミュニティに3万米ドルの生計向上・農業プロジェクトの支援をしており、種の配布やマイクロファイナンス等の活動を行っている。

カウンターパートは、LCIII、サブカウンティ政府で、サブカウンティ政府の施設や学校等のリハビリ、教員宿舎やヘルスセンター職員用の住居を、コミュニティ参加型で実施している。LCI、村レベルでは、LCIのチーフではなく、トラディショナル・チーフやトラディショナル・コミッティと活動し、プロジェクトのモニタリングを3カ月に1度実施している。これは、NUTIが紛争で失われつつあった、アチョリ地域の伝統・文化の復興をめざし、コミュニティの開発プロジェクトへの自主的な参加を促すことを目標としているためである。以下、アレロサブカウンティでの活動を示す。

表 3-15 アレロサブカウンティにおける NUTI の活動内容²⁴

NO.	活動内容
1	アレロ小学校リハビリテーション
2	アレロサブカウンティ事務所リハビリテーション
3	アレロ小学校に対する家具の整備
4	アレロサブカウンティ事務所の家具の整備
5	Langol ヘルスセンターII のスタッフハウスの建設
6	アレロのマーケット整備
7	アムル県のインフラ整備に係る評価
8	伝統ダンス大会、出身村への遺体の埋め戻し、等の伝統文化活動

2) NUDIO

現在計画段階ではあるが、アムル県のコミュニティ道路、約 1,000km のコミュニティ参加型のリハビリを実施することになっている。しかし、詳細についてはまだ決まっていない。

(2) FAO : ネリカ米生産プロジェクト

FAO はアムル県において、JICA のプロジェクトでも他の地域で実施している、ネリカ米の生産支援を始めるということである。このプロジェクトは 2009 年 2 月から 2010 年 8 月まで実施される。プロジェクトの内容は以下のとおりである。

- ① 農家グループに対する支援 : 県が対象 SC において、農家のグループをつくり、FAO は各グループに対して耕作用の道具を与え、また、ネリカ米生産の技術移転をする。

²⁴ USAID グル事務所における聞き取りによる。

- ② 大規模農家に対しては、種子を生産するためのファンドを貸し出す。
- ③ 対象 SC: もともとコメの生産が盛んであった次の SC を対象とする。アレロ、Purongo、Pabwo、Ma Amuru、Lamogi。

(3) NUSAF : コミュニティによる開発事業実施のための資金協力

Northern Uganda Social Action Fund (NUSAF) は、ウガンダ政府 (首相府 : OPM) が世界銀行の融資を使って北東部地域の 18 県で実施しているコミュニティ・エンパワーメント支援事業である。2003 年 2 月から始まったフェーズ I が、2009 年 3 月に終了し (当初は 2008 年 3 月終了予定であったが 1 年延長)、2009 年 7 月からフェーズ II が開始される。フェーズ I の予算規模は、世界銀行からの融資が 1 億米ドル。これにウガンダ政府の拠出 (カウンターパート・ファンディング) 1,330 万米ドルが加わる。

次の 3 つの事業コンポーネントをもつ : ①コミュニティ・ディベロップメント (Community Development Initiative : CDI)、②弱者グループ支援 (Vulnerable Groups Support : VGS)、③コミュニティの和解と紛争管理 (Community Reconciliation and Conflict Management : CRCM)。①CDI では、コミュニティが行う小規模のインフラ整備事業 (修復・建設) に資金を提供し、教育 (学校)、保健 (保健センター)、水 (井戸)、コミュニティアクセス道路等の施設整備を支援している²⁵。フェーズ II では、更に生計向上支援 (公共事業、世帯収入向上)、社会経済インフラ施設整備 (学校や保健施設の職員住宅や給水施設整備など)、LRA の被害を最も受けた地域 (アチョリ地域を含む) への支援に焦点を当てるとのことである。

NUSAF は直接コミュニティを支援する事業であるが、各県に NUSAF Coordinator が配置され、コミュニティによる事業申請 (プロポーザル) の審査は、県の CAO が主催する District Technical Committee が行う。また、資機材の調達については、申請団体の所在する地域の Community Procurement Committee が扱う仕組みになっており、こうした地方政府・機関の事業実施能力向上を支援するための 4 つ目の事業コンポーネント④Institutional Development (ID) の資金で組織体制強化及びモニタリングを行っている。

フェーズ I では申請団体の銀行口座に直接資金が振り込まれたが、アカウントビリティや透明性確保の観点から、フェーズ II では県の NUSAF 口座を経てサブカウンティの口座に送金したのちに申請団体に供与する仕組みに変わり、県及びサブカウンティの参加を強化した事業実施体制となる。

18 県におけるフェーズ I の実績は、2008 年 9 月ごろの時点で、CDI : 2,500 事業、VGS : 3,000 事業、及び CRCM : 1,000 事業がサブ・プロジェクトとして実施されている。また、アムル県での実施実績 (2006 年 6 月から 2009 年 1 月) は、事業が未完了のものも含めて、CDI : 13 事業 (3 億 3,205 万 682UGX)、VGS : 77 事業 (11 億 9,708 万 5,452UGX)、及び CRCM : 6 事業 (3,995 万 4,000UGX) で、事業費総額は 15 億 6,909 万 134UGX (約 78 万米ドル) である。

²⁵ 個々の事業はサブ・プロジェクトと呼ばれ、事業規模 (事業予算の上限) は、原則、CDI 事業が 2 万米ドル、VGS 事業が 1 万米ドル、CRCM 事業が 5,000 米ドルである。しかし、複数のコミュニティにまたがる広域型のサブ・プロジェクトでは、NUSAF の全国執行委員会 (NSC) の承認を条件に、5 万米ドルの上限となる。

表3-16 アムル県での NUSAF サブ・プロジェクトの実施状況 (2009年1月末時点)

Sub-Cty	Parish	Village	Name of Sub-Projects	Sector	Total Project Cost (Ushs)
CDI事業					
Alero	Pangu	Pamin Yai	Waribu Cing Alero Panguu Community Tochi Bridge construction sub project	Work/Tech Service	34,000,000
Anaka	Paduny	Kal	Pope Paul VI S.S. Anaka Community Construction of School Laboratory Sub Project	Education	34,000,000
Anaka	Paduny	Kal	Anaka Hospital Community Rehabilitation of Staff houses	Work/Tech Service	33,028,572
Attiak	kal	west	Wilobo mito yele community Bee Keeping sub project	Water Dept.	9,487,070
Attiak	Kal	west	Alpa Community Boreholes Sub-Project, Kal West	Water Dept.	16,080,120
Attiak			Jalga Community Boreholes Sub-Project, Pacilo East	Water Dept.	16,080,120
Attiak			Can Ogura Community Borehole Sub Project	Water Dept.	17,500,000
Attiak	Paopwonya p	Pwyero	Pakoba Community Borehole Sub Project	Water Dept.	17,500,000
Lamogi	Oboo	Paminotto	Lamogi Ber Yub Pii Community Borehole sub project	Water Dept.	18,500,000
Pabbo	kall	kall	Pabbo Comprehensive SSS Community Sub Project	Education	34,000,000
Pabbo			Alego Ki Woro Community Old Age IDP Sanitation Improvement Sub-Project	Health	33,874,800
Purongo	Paromo	Bel Kec	Aparanga primary school community staff house sub project	Works/tTech.	34,000,000
Purongo	Pabit	Kibar	Paraa P.7 school community construction of classroom block sub project	Works/tTech.	34,000,000
CRCM事業					
Alero			Ker Kal Kwaro Bwobo-anam Community Traditional Cleansing	Peace Building	6,773,000
Amuru			Ker Kal Kwaro Pagak Community Cleansing Ceremonies	Peace Building	6,795,000
Anaka			Ker Kal Kwaro Alokolum Community Peace building sub project	Peace Building	6,773,000
Lamogi			Ker Kal Kwaro Lamogi Community Clensing Ceremonies Sub-Project	Peace Building	6,952,000
Lamogi			Ker Kal Kwaro Parabongo Community Cleansing Ceremonies	Peace Building	6,581,000
Purongo	Pabit	Pudyek	Ker Kal Kwaro Pudyek Community Pabit Traditional Cleansing	Peace Building	6,080,000
VGS事業					
Alero	Bwobo	Bwobo Nam	Kituba Community Elders Bwobonam Goat Rearing Sub-Project	Agriculture	14,462,500
Alero	Bwobo	Bwobo Nam	Oyere Keni Community Bwobonam Youth Piggery Sub Project	Agriculture	16,168,084
Alero	Kal	Atoocoon	Twora Mwu Community Kal Young Farmers Cattle Rearing / Ox-cultivation S/P	Agriculture	14,311,040
Alero	Kal	Okura	Can Kwiyanga Community Kal Elders Bee Keeping Sub-Project	Agriculture	14,513,720
Alero	Kal	Atoocoon	Kwo Ki Lweti Community Kal Goat Rearing Sub-Project	Agriculture	14,434,500
Alero	Kal	Kal Atoocoon	Rubanga Ma Poko Community Kal PWDs Goat Rearing Sub-Project	Agriculture	14,357,500
Alero	Pangu	GotRingo	Pangur displaced community Agricultural sub project	Agriculture	17,042,400
Alero	Pangu	Langol	Aero Mone Community Panguu Youth Piggery Sub-Project	Agriculture	16,140,644
Alero	Panyabono	Lalar	Nam Agwata panyabono community Land opening sub project	Agriculture	15,315,420
Alero			Tute Aye teko panokrach community Land opening	Agriculture	16,045,160
Alero			Can Pe Koyo Community Paibwor Elders Cattle Rearing Sub Project	Agriculture	14,789,780

VGS事業(続き)					
Amuru	Acwera	Obe Abic	Oru Ki Acholi IDP Community Acwera Cattle Restocking Sub Project	Agriculture	14,817,780
Amuru	Acwera	Obe Abic	Can Dag Lok Community Orphans Care Cattle Restocking Sub Project	Agriculture	14,782,780
Amuru	Okungadi	Abongo	Ngee Cani Orphan Care Community Cattle Restocking Sub Project	Agriculture	14,440,880
Amuru	pagak	Labongo	Amuru Old Age Community Pagak Goat Rearing Sub-Project	Agriculture	14,340,000
Amuru	Pagak	Amoyokoma	Tuku Peke Youth Community Cattle Restocking Sub Project	Agriculture	14,712,780
Amuru	Pailech	Tedy	Can Loyo Woo IDP Community Cattle Restocking Sub Project	Agriculture	14,677,780
Amuru	Panokrac	Lunik	Lok Kwo Pa-Lucan Youth Community Cattle Sub Project	Agriculture	16,133,644
Amuru	Toro	Toro Kal	Amuru United Community Toro PWDs Piggery Sub-Project	Agriculture	16,203,644
Amuru	Toro	Toro Kal	Yenyo Kwo Community Toro Fish Farming Sub-Project	Agriculture	15,527,680
Amuru			Tur Pa Wod Ongo Youth Community Ox-cultivation Sub Project	Agriculture	14,164,040
Amuru			Rubanga Ma Yubu Orphans Community Fish Pond Sub Project	Agriculture	15,562,680
Anaka	Pabali	Telira	Telira Youth Community Cattle Rearing Sub Project	Agriculture	14,880,780
Anaka	Paduny	kal	Anaka Community Paduny Widows/Orphan Restocking / Ox-cultivation Project	Agriculture	14,864,020
Anaka	Paduny	Paduny Kal	Dii Cwinyi Community Paduny PWDs Piggery Sub-project	Agriculture	16,217,644
Anaka	Paduny	Paduny Kal	Tic Ryemo Can Community Kulu Amuka Youth Ox-cultivation Sub-Project	Agriculture	14,703,040
Anaka	Pangora	Pangora	Can Deg Mone Community Pangora Youth Bee-Keeping Sub-Project	Agriculture	14,849,720
Anaka	Todora	Agung	Yele Keni Community Agung Elderly Persons Bee-Keeping Sub-Project	Agriculture	14,443,720
Anaka	Todora	Agung	Angangeyi Community Todora Orphans Cattle Restocking Sub-Project	Agriculture	14,933,280
Anaka			Iyee Wilobo People Living with HIV/AIDS Poultry Sub Project	Agriculture	10,491,560
Anaka			Can pe rom onyomtil youth community crop cultivation/block farming	Agriculture	16,336,636
Anaka			Ojoga yello lacan women community block farming	Agriculture	14,402,500
Anaka			Lucan pe kun youth community block farming sub project	Agriculture	16,871,200
Attiak	Bibia	Elema	Cak Pe Community Bibia Youth Cattle Restocking Sub-Project	Agriculture	14,734,480
Attiak	kal	west	Can Kelo Tam Community Kal Bee-Keeping Sub-Project	Entomology	14,597,720
Attiak	Parwaca	Agoro	Agoro Youth Community Parwaca Cattle Restocking Sub-Project	Agriculture	14,624,580
Attiak	Pawel	Kal	Olwor Can Community Pawel Cattle Restocking Sub-Project	Agriculture	14,621,780
Attiak	Pupwonya	South	Piny Man Community Pupwonya Youth Ox-Cultivation Sub-Project	Agriculture	14,463,640
Koch Goma	Agonga	ocaga	Adee I Wii Can Community Youth Piggery Sub Project	Agriculture	18,968,000
Koch Goma	Amaa	Ocaga	Ocaga community Agro Livestock Sub Project	Agriculture	16,000,000
Koch Goma	Coo romm	Lapem	Lapem Community Widows and Widowers Ox-cultivation	Agriculture	19,859,696
Koch Goma	Kal	Kal A	Opwony Kwo Community Orphans and Foster Parents Piggery	Agriculture	18,968,000
Koch Goma	Orum	Obul	Can Oroma Community Widows and Widowers	Agriculture	18,968,000
Koch Goma	Orum	Goro	Can Aye Twp Orum Community Widows and Widowers	Agriculture	18,968,000
Koch Goma			Ocaga community Agro Livestock Sub Project	Agriculture	16,000,000
Lamogi	Abye	Agwayugi	Cac Pe Konyi Community PWLAs Cattle Restocking Sub Project	Agriculture	14,803,780
Lamogi	Agwayugi	Giru	Abutu Pa waya community Bee Keeping sub project	Agriculture	9,487,000
Lamogi	Coke	Odur	Yele-Keni Community Coke Orphans Fish Farming Sub-Project	Agriculture	15,523,480
Lamogi	GiraGira	Ayila	Olwal IDP Bedo-Tek Community Ox-cultivation Sub Project	Agriculture	14,643,490

VGS事業(続き)					
Lamogi	Guruguru	Otici	Guruguru Community Orphans And Foster Parents Ox-cultivation Sub-Project	Agriculture	14,769,520
Lamogi	Lacoo	Lwalakwa	Odokomit Community Lacor Youth Bee Keeping Sub Project	Entomology	14,489,080
Lamogi	Oboo	Apotokitoo	Pagak United Youth Against Poverty Community Piggery Sub-Project	Agriculture	16,123,144
Lamogi	Pagoro	Coorom	Larre Aye Kwo Community Pagoro Ox-Cultivation Sub-Project	Agriculture	14,612,020
Lamogi	Abye	Agwayugi	Can Deg Kun Abye Community Women Piggery	Agriculture	17,600,000
Lamogi	Abye	Agwayugi	Twara Akomo PWDs Cattle Rearing	Agriculture	20,000,000
Lamogi	Abye	Agwayugi	Abye Singapoe Community Youth Ox-cultivation	Agriculture	20,000,000
Lamogi	Lacoo	Okora	Pukure Community Orphans Care Integrated Fish Farming	Agriculture	20,000,000
Lamogi	Palema	Amilobo	Lalem Community Agro-Livestock	Agriculture	20,000,000
Pabbo	kall	kall	Anyongokwene Community Kal Poultry Sub-Project	Agriculture	14,215,020
Pabbo	kall	kall	Ikarekiyak Community Kal Orphans and Foster Parents Piggery Sub-Project	Agriculture	16,143,444
Pabbo	kall	kall	Pabbo Destitute Community Kal Poultry Sub-Project	Agriculture	14,137,130
Pabbo	parsbabanga	Abera	Yele Ber Community Parubanga Women Ox-cultivation Sub-Project	Agriculture	14,707,220
Pabbo			Pabbo Community Also Kal IDP Poultry Sub-Project	Agriculture	14,231,280
Pabbo			Pi Lucan Turlalia Community Parubanga Ox-cultivation Sub-Project	Agriculture	14,869,620
Pabbo			Pabbo Displaced Community Widows / Widowers Bakery Sub-Project	Trade	13,060,512
Purongo	Latoro	Pajengo	Lolim community block farmers.G. nuts growing sub project	Agriculture	17,202,900
Purongo	Latoro	Pamina olang	Latoro Displaced Community Women Cattle Restocking Sub-project	Agriculture	15,034,780
Purongo	Pabit	Lagaze	Lucan Oribe Displaced Community Pabit Women Groundnuts and Simsim Project	Agriculture	14,726,700
Purongo	Pabit	Tangi	Pabit community block farmers .G. nuts growing sub project	Agriculture	17,202,900
Purongo	Paromo	Bel Kec	Atek kilwak community paromo .G. nuts production sub project	Agriculture	17,042,400
Purongo	Paromo	Bel Kec	Abed kwene Bel Kec Youth Community local cattle Restocking Sub project	Agriculture	14,451,040
Purongo	Paromo	Lodi	Lodi Displaced Community Paromo Widows / Widowers Ox-cultivation Project	Agriculture	14,413,240
Purongo	Paromo	Bel Kec	Ribbe Aye Teko Community Paromo Goat Rearing Sub-Project	Agriculture	14,301,500
Purongo	Patira	kibar	Ladot wunywyal block farmers Red .G. nuts growing sub project	Agriculture	17,202,900
Purongo	Pawat omero	Pawat omero	pawat omero block farmers community Red . G nuts growing sub project	Agriculture	15,704,900
Purongo	Pawat omero	Pawat omero	Tii Calo Opii Displaced Community Pawat Omeru Rice and G/nuts Sub-Project	Agriculture	14,751,320
Purongo	Pawatomero Easth	Easth	Oruka Community Pawatomeru Displaced Women Rice and Groundnut Project	Agriculture	14,922,700

出典：NUSAF グル事務所

(4) NUREP：事業実施のための資金協力事業実施型

Northern Uganda Rehabilitation Programme (NUREP) は、ウガンダ政府と EC との合意に基づき、2006年1月から2009年12月までの3ヵ年プログラムとして、アチョリ、ランゴ、テソ及びカラモジャ地域を対象に、復興と平和の定着及び開発を促進する環境創出のための事業を展開している。実施モダリティは、「無償資金供与 (Grants)」と「人力投入型事業の直接実施 (Direct Labour Operations/DLOs)」の2通りで、前者は NGO が行う事業に対する資金供与であり、後者は NUREP が民間業者 (地元の住民グループを含む) や援助団体に人力投入型工事を発注し、学校、保健センター、役場等の施設を建設する。

表3-17 NUREPの無償資金供与事業(Grants)の実施状況(2008年11月末時点)

	NUREP'S IMPLEMENTING PARTNERS (NGOs)	PROJECT AREA / DISTRICT	GRANT TITLE	UGX
1	German Development Services (DED)	Amuru, Gulu, Oyam & Adjumani	Improving Coping Mechanisms and Self-Reliance of Internally Displaced Persons and Supporting their Voluntary Return	2,099,288,100
2	Concern Parent Association (CPA)	Amuru, Gulu, Kitgum, Pader, Lira, Apac & Oyam	Improving Coping Mechanisms and Self-Reliance of IDPs in Northern Uganda	2,082,334,618
3	OXFAM GB	Kitgum	Livelihood Support to Build Self-Reliance and Facilitate Return	2,306,910,000
4	AVSI	Kitgum	Improvement of self-reliance and coping mechanisms of IDP youths through quality secondary and vocational education and income generating activities	978,178,285
5	Norwegian Refugees Council (NRC)	Kitgum & Pader	Information Counseling and Legal Assistance for IDPs	1,856,015,213
6	GOAL UGANDA	Pader	Water, Sanitation, and Hygiene	810,888,093
7	MEDAIR	Pader	Psychosocial Support of Vulnerable Internally Displaced Children in Pader District	774,699,595
8	HORIZONT3000 / CARITAS	Amuru, Gulu, Kitgum & Pader	Strengthening community level peace building and social support practices	576,753,600
9	War Child Holland (WCH)	Amuru, Kitgum & Lira	Creating Peaceable Communities through Empowering the Youth	1,094,534,400
10	Gulu Support the Children Organisation GUSCO	Amuru & Gulu	Strengthening reintegration for ex-combatants, returnees and other war-affected persons	414,770,400
11	CPAR UGANDA	Dokolo	Building Community Capacity in Conflict Resolution, Peace Building and Human Rights	240,000,000
12	CAP-AIDS	Dokolo	Empower identified beneficiaries	240,000,000
13	Justice & Peace Commission (JPC)	Kitgum	Community Based Human Rights Education and Advocacy / Paralegals Project	143,083,200
Grand total		09 districts covered		13,617,455,504

NB: NGOs 1 to 7 exchange rate used is Euro 1 = 2,306.91

NGOs 8 to 13 exchange rate used is Euro 1 = 2,400

出典: NUREP グル事務所

表3-18 NUREPの人力投入直接実施事業の実施状況(2008年11月末時点)

No.	Project	Location	Scope of works	Amount of funds	Contractor	Duration of work
1	Elegu Police Station	*Amuru - district, *Kilak - Count, *Attiak -Sub county, *Bibia - Parish, *Elegu - Village.	*Office block *Detention facilities (Male, Female & Juvenile). *Solar Power, *Draianble latrine (2No. Blocks, 5 stances @) *Fenc	263,505,040	Ms. Zawadi Ltd	4 -5 months
2	Panok-rach HC II	*Amuru - District *Panokrach - Village	*Renovation of OPD & staff houses *Construction of 2No. Drainable latrines *Fencing	88,174,043	Kwite Ber Construction Company & Services Ltd.	8 weeks
3	Coo-rom HC II	*Amuru-district *Coo-rom- Village	*Construction of 2No. Blocks of Drainable latrines (5 stance @) *Fencing	51,812,964	ARC Construction & Supplies Co. Ltd.	10 weeks
4	Ogolo HC II	*Adjumani - district, *East Moyo-County *Djaipi-Sub County *Arinya pii - Parish *Ogolo - Village	*OPD/Emergency delivery unit. *1No. Block-Semi detached staff houses. *2No. Blocks drainable latrines (5 stances @). *Solar Power	251,194,737	Ms. Zawadi Ltd	4 -5 months
5	Opuk P/S	*Oyam - District, *Opuk - Village	*2No. Classroom Blocks (5 classrooms). *2No. Blocks of 5 stances @	164,155,529	Multilines Company (U) Ltd.	4 -5 months
6	Gulu P/S Blind Annex	*Gulu - district, *Gulu - Municipality *Bardege - Division *Mican - Parish *Mican - Village	*Dormitory, *Dinnih Hall, *Kitchen, *Store *Fencing	268,636,742	Multilines Company (U) Ltd.	4 -5 months
7	Paibona HC II	*Gulu - district *Aswa - County *Awach-Sub County *Paibona-Parish *Paibona-Village	*Fencing	21,884,280	NABCO Enterprises (U) Ltd.	5 weeks
8	Dokolo HC IV	*Dokolo - district, *Dokolo -Town council	*Maternity ward, *Solar Power, *Drainable latrines, *Extension of piped water supply, *Erection of water storage tank	207,239,438	Dynamics Engineering Services.	4 -5 months
9	Kitaleba P/S	*Amolatar - district, *Kitaleba - Village	*3No. Classrooms Blocks (7 classrooms), *2 No. blocks drainable latrine (5 stances @)	191,964,652	Dynamics Engineering Services.	4 -5 months
10	Amolatar Prison	*Amolatar - district, *Amolatar -TC	*Office Block, *Inmate accommodation acilities *Kitchen *Store *Drainable I	172,628,308	Dynamics Engineering Services.	4 -5 months

11	Dr. Ambrosoli Hospital-Kalongo	*Pader - district *Agago-County *Kalongo-TC	*Re-roofing the store block	10,000,000	Dr. Ambrosoli Hospital-Kalongo, Technical Department	11/2 months
12	Office of the Prime Minister - OPM Gulu	*Gulu - district *Gulu-Municipality *Laroo - Division *Senior Quarter	*Rehabilitation & Remodeling 2 No. office blocks - OPM Gulu	286,867,162	ARC Construction & Supplies Co. Ltd.	5 months
13	Regional Office - Demobilisation, Disarmament & Reintegration	*Gulu - district *Gulu-Municipality *Laroo - Division *Senior Quarter	*Doors, windows, ceiling, floor & painting	38,350,000	Frontline Eng. Works Ltd	8 weeks
14	Madi Opei Police Station	*Kitgum - District *Lamwo - County *Madi Opei-Sub County *Kal - Parish *Kal - Village	*Office block *Detention facilities. *Staff houses (5 semi detached) *Solar Power, *Drainable latrine (2No. Blocks, 5 stances @)	203,286,929	Rhino Engineering Works Ltd.	4 - 5 months
15	Ayuu Anaka P/S	*Kitgum - District *Lamwo - County *Palabek Gem-S/County *Ayuu Anaka - Village	*Classroom blocks *Drainable latrines	122,427,157	Rhino Engineering Works Ltd.	4 - 5 months
16	Latanya HC II	*Pader - District *Aruu - County *Acholibur -S/County *Latanya - Village	*OPD/Emergency delivery unit. *1No. Block-Semi detached staff houses. *2No. Blocks drainable latrines (5 stances @). *Solar Power	230,073,680	Rhino Engineering Works Ltd.	4 - 5 months
17	Karumu P/S	*Pader - District *Agago - County *Karumu - Village	*Classroom blocks *Drainable latrines	122,427,157	Rhino Engineering Works Ltd.	4 - 5 months
18	Anwata P/S	*Lira - district *Anwata - Village	*Classroom blocks *Drainable latrines	134,737,301	Dynamics Engineering Services	4 - 5 months
19	Abei HC II	*Apac - district *Abei - Village	*OPD/Emergency delivery unit. *1No. Block-Semi detached staff H. *2No. Blocks drainable latrines (5 stances @). *Solar Power	215,918,375	Dynamics Engineering Services	4 - 5 months
Grand total				3,045,283,494		

出典：NUREP グル事務所

(5) UNHCR : NGO を Implementing Partners にした事業実施

UNHCR は、アムル県でフランス系の NGO である ACTED や ACF を Implementing Partners に、アクセス道路の整備支援を行っている。道路以外の分野では、更に、DED、NRC、ARC を Implementing Partners として事業を実施している。また、緊急支援から復興・開発支援に移行するなかで、クラスター・アプローチも県が組織するインフラ委員会 (Committee in Infrastructure) に移行していくことから、UNDP とともにアムル県のインフラ分野の調整を行っている。

事業の実施モダリティーについて、技術力及び住民教育等ソフトのノウハウを有する他の援助機関や NGO を Implementing Partner にし、MOU 等の合意書を交わして事業を協同実施 (実質的には委託) し、UNHCR はモニタリングを行っている。

MOU については、Implementing Partner との MOU に加え、Implementing Partner とコミュニティ、及びドナー又は Implementing Partner と県との間でも MOU を交わし、関係者のコミットメントを高め、責任分担を明確にしている。

UNHCR によると、県やサブカウンティを巻き込むことは大変重要で、そのために事業予算の 10% 程度を県に対するインセンティブとして県に供与し、県やサブカウンティによるモニタリングや住民啓発の活動費用にあてている。事業の運営・実施管理費用ともいえる。

(6) UNICEF : 県を Implementing Partner にした事業実施

UNICEF は、水・衛生と教育を主要な支援分野に、リターニング・エリア (トランジット・サイト及びオリジナル・ビレッジ) の施設整備事業を行っている。

井戸建設事業を例にとると、前述のとおり、UNICEF は、建設業者に直接工事を発注する一方、県との間に MOU を交わし、工事管理及びソフトコンポーネントを委託して事業を実施している²⁶。したがって、建設業者を選定する入札の実施管理及び業者への支払いは UNICEF が直接行い、住民の組織・啓発及びモニタリング等のソフトコンポーネントは県 (及びサブカウンティ) が行っている。深井戸 1 基を整備する事業費 (約 2,000 万 UGX=約 1,000 米ドル) の 3 割程度がソフトコンポーネントにあてられ、県はソフトコンポーネント実施のための資金供与及び車両の供与を受ける。

UNICEF は、現在、わが国のウガンダに対するコミュニティ開発支援無償資金協力「ウガンダ北部におけるコミュニティ参加を通じた子供のための環境整備計画」(平成 19 年度 E/N 交換) を実施中で、北部 9 県 (アチョリ地域の 4 県を含む) で 72 校の小学校と 24 ヶ所の保健センター及び付属の給水施設の整備並びに保健衛生に関する啓発活動を、教育スポーツ省及び保健省と連携しながら行っている。アムル県では、12 校の小学校と 3 ヶ所の保健センターが整備される。

²⁶ キトゥグム県の水行政官の話では、以前は (3 年間ほど)、UNICEF から建設資金が直接県に供与され、県が工事を発注していたが、アカウンタビリティの問題で停止したとのこと。

表3-19 わが国のコミュニティ開発無償で整備されるアムル県の小学校

District	Sub-County	SN	Primary School	Type of water supply required	Classrooms	Teachers Houses	Latrine
Amuru	Alero	1	Kimere Pri. Sch.	N/A	5 Rehabilitation	0	2 Blocks of 5 stances
		2	Lalar Pri. Sch.	BH Rehabilitation	4 Rehabilitation, 4 construction	0	1 Block of 5 stances(girls), 1 Block of 2 stances (teachers)
	Amuru	3	Larotigoga Pri. Sch.	BH Rehabilitation	0 Rehabilitation	0	N/A
		4	Lamoki Pri. Sch.	RWT	N/A	2 units	2 Blocks of 5 stances
	Atak	5	Atakokodi Pri. Sch.	N/A	8 Rehabilitation	0	2 Blocks of 5 stances, 1 block of 2 stances(teachers)
		6	Palukere Pri. Sch.	N/A	4 Rehabilitation	2 units	1 Block of 2 stances(teachers)
		7	Coeroot Pri. Sch.	RWT	3 Rehabilitation, 4 Construction	2 units	N/A
	KochGoma	8	Koch Lammata P.S	RWT	3 Rehabilitation, 4 Construction	2 units	1 Block of 5 stances(girls), 1 Block of 2 stances(teachers)
		9	Koch Lik P.S	RWT	N/A	0	1 Block of 5 stances(girls)
	Lamogi	10	Lamogi Pri. Sch.	N/A	4 Rehabilitation, 4 construction	0	2 Blocks of 5 stances
	Pader	11	Abbera Pri. Sch.	RWT	N/A	0	1 block of 2 stances(teachers), Completion of 4 blocks of latrine
12		Ginga Pri. Sch.	N/A	4 Rehabilitation, 4 construction	2 units	1 Block of 5 stances(girls), 1 block of 2 stances(teachers)	

出典：UNUCEF（カンパラ）

表3-20 わが国のコミュニティ開発無償で整備される保健センター

District	Sub-County	SN	Health Centres	Rehabilitation/ Construction needs
Oyam	Iceme	1	Iceme HC III	Rehabilitation of OPD
	Minakulu	2	Minakulu HC III	4 Stances latrine, Rehabilitation of OPD
	Ngai	3	Ngai HC III	4 Stances latrine, Rehabilitation of OPD
Lira	Adekokwok	4	Ongica HC II	Construction of staff house (2), 2 stances latrine
	Awari	5	Okwogo HC III	Construction of staff house (2), 2 stances latrine
	Lira	6	Barapawa HC II	Construction of staff house (2), 2 stances latrine
	Olum	7	Olum HC III	Construction of staff house (2), 2 stances latrine
	Onoro	8	Adwar HC II	Construction of staff house (2), 2 stances latrine
Amuru	Alero	9	Alero HC III	Construction of Maternity ward, fencing and staff quarters
	Atak	10	Palukere HC II	Construction of staff quarters and rehabilitation of OPD
	KochGoma	11	Kochgoma HC III	Rehabilitation of staff quarters and fencing of Health Unit
Gulu	Awach	12	Awach HC IV	Construction of maternity ward, staff houses, doctor's house
	Odek	13	Odek HC III	Delivery room construction, placenta pit, incinerator
	Paicho	14	Tegol Aloo HC II	Delivery room construction, placenta pit, incinerator, 2 blocks
	Paliko	15	Paliko HC III	N/A
Kilgum	Amidi	16	Oadi HC II	construction of OPD, Maternity ward, lighting source, fencing
	Lokung	17	Lokung HC III	construction of OPD, Maternity ward, fencing of health unit,
	Padbe East	18	Madi Kilac HC II	staff house 2 stances staff latrine, provision of staff lighting
	Palabek Ogili	19	Palabek Ogil HC III	N/A
Pader	Adjanga	20	Adjanga HC III	Rehabilitation of maternity ward, construction of OPD
	Boib	21	Boib HC II	N/A
	Lira Palwo	22	Lira Palwo HC III	OPD Rehabilitation, latrine construction for patient and one
	Pader Kilek	23	Corner Kilek HC III	Construction of maternity ward and staff houses
	Palmol	24	Layita HC II	N/A

出典：UNICEF（カンパラ）

(7) DANIDA : Rural Road Program（財政支援と技術協力）

DANIDA は、ウガンダ道路セクターの主要ドナーとして、1993年から地方道路整備分野の支援を行っている。現在実施中の Rural Road Program (RRP) では、北部9県を対象に、イヤーマーク付きの財政支援による県道整備事業への資金援助と、コミュニティアクセス道路整備の技術協力及び事業支援（実証事業）を行っている。

詳細は、付属資料「地方道路整備の政策及び実施状況」を参照のこと。

(8) ACTED : Implementing Partner

フランス系の NGO。ACTED (Agency for Technical Cooperation and Development) は、カンパラにカントリーオフィスを持ち、2007 年の 5 月にグル事務所を開設し、主にアムル県とグル県の道路整備事業を実施している。アムル県では UNHCR と FAO の Implementing Partner として、これまでに 5 本 (計 46.8km) のコミュニティアクセス道路 (10 本のカルバートを含む) を Voucher for Work による人力投入型で整備した²⁷。援助団体として、地元政府 (県、サブカウンティ、パリッシュ) 及びコミュニティとの関係形成を重要視し、工事に伴い必要となる住民の組織・啓発教育や事業後のモニタリングまでをカバーするハード・ソフト両面の技術力と組織体制を有するところが、建設工事のみを行う民間の施工業者とは異なっている。ACTED には、ウガンダ人技術者 (site supervisor) が 4 人おり、住民が選んだ作業チームの親方 (foreman) を使いながら現場監督をしている。工事費の単価はグルでは 2,200 万 UGX/km ほど。ローラーを保有。

表 3-21 ACTED がアムル県で Implementing Partner として従事した CARs 整備事業と CAR の整備断面

道 路	サブカウンティ	区 間 (km)	整備区間 (km)	設置カルバート数	参加者数 (裨益者 : 人)		
					男	女	合計
Pagoro - Corom	Lamogi	6.8	6.8	2lines×600m 1line×900m	94	53	147
Jimo - Atiabar		4.6	4.6	1line×600m	109	75	184
State Farm - Corner Otici	Pabbo	11.7	11.7	3lines×900m 2lines×600m	202	201	403
Jeng Gari - Apowegi	Amuru	10.5	10.5	1line×600m	289	148	437
Mwa - Gunya	Attiak	13.2	13.2	1line×600m	124	69	193
合 計		46.8	46.8		818	546	1,364

出典 : ACTED グル事務所

²⁷ 2008 年 8 月までの 6 ヶ月間に 1,364 人の住民を動員し、4 万 8,000 ユーロ (1 億 2,300 万 UGX) で行った。Voucher for Work には、老人から若者まで様々な能力の住民が参加するので、仕事単位で対価を支払っている (1 タスク=3, 000UGX)。タスクは、現場監督がその場で判断するが、道路を 20m 整備すると大体 10 個ほどのタスクになる。支払いにはバウチャーを渡し、バウチャーで販売してくれる業者と契約している。今後は、Cash for work に移行の予定。



出典：ACTED グル事務所

図 3 - 7 ACTED が作成したアムル県の道路状況図

2009年2月より、ノルウェー大使館がグル、アムル、及びOyam県で実施する事業にACTEDもImplementing Partnerとして参加する²⁸。事業コンポーネントは、①小学校、HC、サブカウンティ事務所及びコミュニティアクセス道路などの基礎インフラ整備と、②所得向上活動及びSACOS（マイクロ・ファイナンス組合）の能力向上支援。事業予算の44%がコミュニティアクセス道路整備にあてられ、アムル県にはコミュニティアクセス道路65kmの整備が予定されている²⁹。

(9) DED : Implementing Partner

ドイツの援助機関。2007年12月からグルで活動を開始。DED (German Development Service) の支援プログラム「Refugee/IDP Programme」をUNHCRやNUREPの資金を活用し、Implementing Partnerとして実施している。アムル県庁のPlanning Unit棟の建設工事は、DEDがNUREPのImplementing Partnerとして実施した³⁰。

アムル県では、保健分野でHC IIとHC III及びスタッフ住宅（VIP Latrine付き）の建設をAttiac、Okidi、アレロ、及びLulyangoで行い、教育分野では教員住宅（VIP Latrine付き）2ユニットをOme Lowerに建設した。アムルの県庁舎近くにUNHCRの資金で職業訓練センターを建設し（4教室、事務棟、寮、VIP Latrine、ワークショップ、boreholeなどで構成される）、焼きレンガに代わる建築材料としてのハイドロフォーム・レンガの製造を教育・指導している。さらに、水分野では4基の新しい深井戸を、アムル県のAttiac S/C (Parawasa Parish)、Alero S/C (Paduny Parish)、Pabbo S/C (Odokonyero Parish)、及びAmuru S/C（職業訓練センター）に各1基建設し³¹、12基のポンプの補修を行った。

深井戸の建設工事では、DED自身で調達を行っている。入札公示に2週間。12社から応札があり、DEDのContact Committeeによる2週間の審査を経て、最もコストの低かったACAV（アカフ）water engineeringというイタリアの業者が落札した。1基の建設工事費は1,400万UGX（7,368米ドル）³²。応札価格の幅は、1,400～2,500万UGXであった。設置するポンプは、ウガンダで最も普及しているVictoria PompのUN1モデルを使用している。

DEDでは、コミュニティによる施設管理や料金徴収を指導するとともに、サブカウンティから1人ずつPomp Mechanic（住民）を選出してもらい、訓練を行っている。ある地区の水利用組合では、各世帯から毎月1,000UGXを徴収している。

²⁸ 事業全体の予算規模は120万米ドルで、ACTED以外にもImplementing Partnersがいる。

²⁹ 4つのサブカウンティが対象（Purongo、Koch Grma、アレロ、及びAnaka）で、道路はこれから決まる。

³⁰ 建設工事に5ヵ月、費用は5,500万UGX。2008年4月に完成。

³¹ Amuru S/C（職業訓練センター）のboreholeは、近い将来ソーラーで動力化し、配水管システムを整備して職業訓練センターに給水する予定である。ソーラー化に要する費用は、2,500万UGXと見積っている。

³² ただし、掘削機が古く、工事が遅れるなどの問題があった。

第4章 今後の協力の方向性

4-1 協力の必要性和意義

4-1-1 人道から開発への継ぎ目ない支援

神の抵抗軍（LRA）撤退によるウガンダ北部地域の治安状況の改善などを受けて、援助機関による活動も食糧援助や最低限の医療サービスの提供等の人道援助から、インフラの緊急復旧や技能訓練による生計手段の獲得支援等の復興支援へと移行しつつある。しかしながら、人道援助機関の活動が縮小傾向にある一方、開発援助機関の投入がそれに見合う形で増えておらず、緊急援助フェーズから復興フェーズへと移行しつつある現段階での援助の空白が起きることが懸念されている。このようななか、人道から開発の移行段階にあるなかでの継ぎ目ない支援を行う必要性は高い。

4-1-2 人間の安全保障

ウガンダ北部地域は、長く続いた内戦の影響により社会サービス及び基礎インフラの開発が南部に比べて大きく遅れている。また、これに起因して識字率が低かったり、人間らしい生活水準を保つことができなかつたりと、貧困にあえいでいる人々が多い（例：カンパラの人間貧困指数が9.6であるのに対し、グル、アムルでは32.2）。さらに、内戦により最大200万人以上の国内避難民（IDP）を生み、北部の人々は強制移住、暴力及び人権侵害など様々な人道上の脅威にさらされてきた。また、これらの南北格差がウガンダ国内の不安定化を促進させる要因となっていた。

このような状況を踏まえ、北部の人々を脅威から保護するための支援を行うとともに、経済成長に資する協力を行うことは、「人間の安全保障」の観点からも、新 JICA のビジョンである「すべての人々が恩恵を受ける、ダイナミックな開発」の観点からも意義は大きい。

4-1-3 隣国スーダンをはじめとする近隣諸国との関係性

ウガンダの隣国である南部スーダンは、原油等の鉱物資源、更には肥沃な耕地に恵まれており、南部スーダンの経済的潜在力は高い。一方、南部スーダンは内陸にあることが物流のボトルネックとなっており、高い輸送コストが経済成長の阻害要因であるといえる。このような南部スーダンとの関係性を踏まえ、広域インフラの整備等により、ウガンダ北部の成長だけではなく南部スーダンの成長も見据えた地域の経済発展と貧困削減につながる支援を実施でき、その意義は大きい。なお、ウガンダ北部の安定と開発の実現は、ウガンダ全体の平和に寄与するとともに、スーダン等近隣諸国の安定のためにも重要であり、わが国としてウガンダ北部への支援を行う妥当性は高い。

4-2 想定される協力プログラム

4-2-1 当該国の北部地域での開発計画及びわが国の援助重点分野

ウガンダ政府は北部和平・復興・開発計画（PRDP）を2007年12月に発表している。PRDPは開発だけでなく、北部地域での和解も含めた平和構築もターゲットとし、最終到達目標は「復興と開発の基礎である平和と安全の強化」となっている。その目標は以下4つから成る。

- ・ 地方行政機関など政府機能の強化（Consolidation of state authority）
- ・ コミュニティの再生と強化（Rebuilding and empowering communities）
- ・ 経済の再生（Revitalization of the economy）
- ・ 平和と和解の促進（Peace building and reconciliation）

わが国の援助の重点分野は基礎インフラ、人的資源開発、基礎生活支援及び農業開発となっており、これまでは主に政治的・経済的に安定している南部地域での支援が主であった。一方、北部地域（特に西ナイル、アチョリ地域）はこれまで武力紛争が続いていたが、反政府組織「神の抵抗軍（LRA）」の撤退後は急速に治安が回復してきており、復興支援ニーズが高い。したがって、本プログラムは上記重点分野との整合性を保ちつつも、復興支援ニーズに基づいた支援事業を行い、将来的にはわが国の重点分野やそれに付随するプログラムと統合していくことを想定する。

4-2-2 目標と具体的成果

(1) 目標

ウガンダ北部地域における和平プロセスのなかで、IDP が安心して帰還・定住できるようにするための支援を行う

(2) 期間

2011 年に予定される大統領選挙及び南部スーダン国民投票を見据えて、当面 2009 年から 2011 年までの 2 年の支援を JICA 短期支援プログラムとして検討する。

(3) 具体的成果

ウガンダ政府は IDP の帰還/避難先での定住の選択は自由としているが、実際には帰還を促す政策をとっている。また、PRDP に記載されている 14 のプログラムのうち、「コミュニティ開発プログラム（教育、保健、水、生計向上）」に対する経費は 38% と非常に高い。また、「インフラ整備プログラム」の割合も 10% と、2 番目に高いプログラムとなっている。一方、帰還に際しては帰還先の社会サービスの欠如等が帰還の障害になっている。

以上より、帰還の阻害要因を取り除くために、緊急に求められる社会サービスや生活基盤を復旧させることによりコミュニティの再生を想定した支援を行う。また、特に道路状況が極めて劣悪であり、これが帰還先での政府及びドナーによる援助活動や、コミュニティによる社会経済活動を行う際の阻害要因になっている。そのため、道路整備及び維持管理を行うための支援を行う。なお、対象県はアムル県を対象とする。

一方、基幹インフラについては、他ドナー・国際機関と連携して、南部スーダンと北部ウガンダを結ぶ道路の整備を検討する。

4-2-3 目標達成のためのシナリオ

(1) 目標達成のためのシナリオ

ウガンダ北部地域における治安は安定化しつつあり、帰還も急速に進んでいる。一方、LRA との和平合意はまだ締結されていないこと、また 2011 年に大統領選挙が予定されていること、JICA がこれまで直接事業を行ったことのない地域であることから、まずは協力準備調査で選定された協力対象地域において、現状を把握し対策を検討する開発調査を行い、アムル県の総合開発計画を策定支援するとともに、JICA プログラムの全体像を作成する。また、迅速かつ即効性があり日本のプレゼンスが示せるインフラ整備等の実証事業を組み合わせる。加えて、行政機関に対するキャパシティ・ビルディングについても、緊急開発調査のなかで実施するほか、ウガンダ国内での既存の国家制度を利用した県の行政官に対する研修、目的に応じて

本邦研修を実施する。

本開発調査のなかで北部地域に係る基礎的データの収集や復興支援プログラムの策定、有償資金協力及び一般無償資金協力の実施に向けた具体的な案件形成を行う。

実証事業で行ったインフラ整備や生計向上支援については、世界銀行やEUが資金を提供している開発ファンド（NUSAF、NUREP）、平和構築支援無償やコミュニティ開発無償等による面的展開を行う可能性を検討する。

(2) 各プロジェクトの内容

1) 緊急開発調査「アムル県総合開発計画調査」

- a) 対象地域：アムル県
- b) 期間：2009年7月～2010年11月
- c) 調査内容：
 - ・ アムル県内の道路の現状把握
 - ・ アムル県内の道路網の整備計画マスタープラン策定
 - ・ 実証事業によるLBT（Labour-Based Technology）での優先度の高い道路の補修・整備
- d) ポイント：
 - ・ 帰還促進及び定住、経済活動の「鍵」である道路整備に軸足に置いた協力を行う。
 - ・ 今後の帰還状況を踏まえ（つまり、空間計画だけでなく、帰還という「動き」を含んだ）、既存の道路及び学校や保健所等公共施設と、今後の新規設置予定公共施設を念頭におきながら、今後の道路網整備計画及び維持管理計画策定に係るマスタープランを支援しつつ、アムル県のプランニング能力を向上させる。
 - ・ 地域住民に裨益するようLBTを活用した道路補修及び整備を実証事業のなかで行うこととする。
 - ・ 上記マスタープランには道路整備のための総投資額が含まれている必要があり、この投資額はウガンダ政府にとって自己資金及びドナーからの資金援助によって賄える現実的なものとする。
 - ・ 加えてマスタープランには、それぞれのコンポーネントをだれが分担するのか、という計画を含める。

2) 緊急開発調査「アムル県 IDP 帰還促進のためのコミュニティ開発計画調査」

- a) 対象地域：アムル県
- b) 期間：2009年7月～2011年6月
- c) 調査内容：
 - ・ 対象地域/コミュニティの現況把握と分析
 - ・ コミュニティ開発計画の策定
 - ・ 実証事業による基礎インフラ整備（橋、道路、井戸）及び生計向上支援
- d) ポイント：
 - ・ 他ドナーや先方政府と連携・協力しつつ、コミュニティのニーズを踏まえた複合的な（マルチセクトラルな）アプローチを行うことを念頭におく。
 - ・ ほぼすべてのコミュニティに共通する課題は橋、道路、井戸、学校、保健所、そし

て生計向上となっている。学校や保健所は国連児童基金（UNICEF）等の人道支援ドナーが実施している場合が多いので、道路や橋、井戸及び生計向上に対する支援を JICA が行うことを想定する。

- ・ JICA によるコミュニティ開発支援はウガンダ政府が適用可能な「実証モデル」を提示し、このモデルを県政府が採用して普及・拡大していくことを念頭におくこととする。
- ・ したがって、現時点ではアレロ郡ルリャンゴ村を実証事業対象候補地域として想定しつつ、紛争予防配慮の観点からルリャンゴ村周辺のコミュニティも調査し、また周辺コミュニティにも裨益するような協力を行う。
- ・ 県政府にとって適用可能なものにするために、先方の身の丈にあったコミュニティ開発支援のあり方を提示する（例えば LBT や生計向上支援等）。
- ・ 特に生計向上は住民が持続的な経済活動を行っていくうえで重要なコンポーネントである。生計向上支援の具体的なコンポーネントについては、農業分野を想定しているが、調査の過程で詳細を調査することとする。また、必要に応じて NGO やウガンダ関係省庁等を活用して生計向上支援を行う。
- ・ コミュニティレベルの開発計画が県開発計画に採用され、中央政府への申請に基づき予算が配賦されるといった一連のウガンダにおける既存の行政システムを活用することを念頭においた支援を行うこととする。
- ・ 一方、地域的な重要性を有するインフラ整備については、実証事業においても、質の高い実施を行うことにより、日本のプレゼンスを示すことも行う。

4-3 支援を行うにあたっての留意点

(1) 移行期における迅速な事業の実施

国内避難民（IDP）による出身村への帰還が現在進んでいる状況である。村などにおける居住環境、農作物生産の失敗、公共サービスのアクセスの困難性などを理由として、逆流現象が発生しかねない。一方、食糧供給などの人道支援については、徐々にフェードアウトしているなかで、帰還及び定住する人々が何らかの理由で IDP キャンプへの逆流をすると、支援が間に合わず、政治・経済・社会面で大きな混乱を招きかねない。この地域の不安定化は、ウガンダのみならず、同地域を通過する南部スーダン向けの物流にも影響を与えるため、負のインパクトは甚大である。

また、2008 年 7 月に予定されていたウガンダ北部和平・復興・開発計画（PRDP）の実施が、2009 年 7 月から開始されることとなり、また、ウガンダ 2009 年度予算において PRDP 実施分の予算が確保されることになった。したがって今後 PRDP が実質的に機能し始める可能性が高い。

以上から、ウガンダ北部地域において、IDP 帰還・定住促進のための支援を迅速に実施する必要がある。また、調査開始時期はウガンダの予算年度にあわせて 7 月中をめざし、当年度の事業の実施や次年度の開発計画の作成を支援することを念頭におく。

なお、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）グル事務所長からは「人道支援機関はこれまで 20 年も支援を実施してきた。人道支援の功績としては、2006 年に IDP の行動の自由を確保したことである。既に IDP の帰還が進んでおり、今後は開発援助機関が支援を実施していくべき時期である」との発言があった。

(2) 具体的なアウトプット（目に見える効果）を含む支援

平和の配当をウガンダ政府関係者及び地域住民に実感してもらうためには、短期的に具体的なアウトプットを含む支援である必要がある。これを実現させるために、本緊急開調2件における実証事業のなかでインフラ整備を迅速に行うこととする。

(3) 既存の国の制度や人材を活用することを念頭においた支援

ウガンダ政府自体は紛争による直接的な打撃を受けたわけではなく、したがって制度面の能力の弱さ、ガバナンスの弱さ、政治不安といったような通常の脆弱国カテゴリーには属していない。言い換えれば、政府は人間の安全保障でいうところの「保護する機能」を十分もっている。また、IDPの帰還支援は本質的にはウガンダ政府の責任であることから、政府はその責任を果たすべきであり、ドナーが政府の代替をすることはできないと考える。

現在はPRDPに沿った北部支援をウガンダ政府は念頭においているが、これも最終的にはウガンダ政府の開発計画に統合させていく方針となっている。したがって、ウガンダの既存の地方行政制度及び国家システムに将来的に北部地域も取り込まれ、持続的な開発を南部の県と同様に行っていくことを想定した支援を行っていく。

また、ウガンダには紛争終結国のように国自体に人材が育っていないという状況ではなく、既に国内に多くの人材が行政官及び技術者を含め育っていると思われる。したがって、こういった人材をうまく北部の開発に活用できるよう、南部と北部の橋渡しができるような支援を行うよう努力する（例えばウガンダ政府人事院が主催している県職員を対象とした研修に北部県職員も積極的に参加できるよう働きかけるなど）。ただし、ウガンダ人材の具体的な活用においては、北部と南部の歴史的な対立関係やこれまでの紛争の影響に十分配慮し、慎重に進めることが必要である。

(4) 県政府のキャパシティ向上を念頭においた支援

地方分権化を進めているウガンダにおいては、今後県政府のキャパシティ向上を地域住民のエンパワーメントに密接につなげていく必要があると考えられる。

したがって、北部支援においては常に県政府を巻き込み、彼らのキャパシティ向上を念頭において地道に支援を行う必要がある。

(5) 今後のJICA事業展開（面的展開）を見据えた支援

開発調査の結果等による案件形成により、JICA北部支援の中長期的な展開につなげていくことを念頭において支援を行う。

具体的には、「アムル県総合開発計画調査」については無償資金協力、「アムル県IDP帰還促進のためのコミュニティ開発計画調査」については無償や技術協力プロジェクト等を活用して面的展開につなげていくことを、今後改訂のウガンダ国のローリングプラン上においても示すこととする。

(6) アチョリ地域におけるJICAの協力の分配

今般協力準備中の開発調査2件は、アムル県を主たる対象として実施される。これは、①帰還が最も進んでいないこと、②新たにできた県であるため県の能力強化が喫緊の課題であること、

③活動拠点と想定しているグル市から車で 2 時間以内に対象候補地があるという点等からアチョリ 4 県のなかからアムル県を選定している。

一方、アチョリ地域全体に共通して、人道支援が収束し、開発援助の出足が遅いという傾向が見られており、援助の集中しているグル県を除く 2 県（キトゥグム県、パデル県）においても支援ニーズが確認されている。政治的配慮の観点からも、実施予定の 2 案件において部分的・間接的に他県も裨益する側面を可能な範囲で検討するとともに、この 2 案件はあくまでも JICA のウガンダ北部支援のエントリーとして位置づけ、他県からの不満が大きくなるうちに、後継案件においてアムル県以外のアチョリ地域を対象とした協力を実施することが望ましい。なお、本調査の対象外であるが、緊急開調以外では他県を対象にした協力（具体的には本邦集団研修や医療、教育分野の技プロ等）をできるだけ行うようなアプローチを行う。

(7) 児童兵士・元戦闘員、地雷・UXO

現在ウガンダ北部は国際的に児童兵の問題が有名であり、LRA によって誘拐された児童は 3 万人以上とも推定されている。児童兵を含む元戦闘員は、LC (Local Council) 1、警察に出頭し、リハビリテーション・センターを経て、多くの場合元の村に帰還・社会復帰することとなっているが、そもそも既に帰還している人数は少なく、帰還した者も精神・身体障害を負っていたり、村での生活に問題を有している例も聞かれた。今後コミュニティ開発を行っていく場合には、児童兵・元戦闘員の状況・コミュニティでの取り扱いに注視する必要がある。同様、孤児、寡婦、慢性疾患、高齢者等の村における生計の確保も課題としてあげられた。

また、地雷や不発弾 (UXO) について言及する村もあったため、村における協力においては被害・埋設状況について確認が必要である。