

効果的な紛争後復興支援のあり方 に関する基礎的研究（事例分析） ～モザンビークを事例に～

平成21年8月
(2009年)

独立行政法人国際協力機構
公共政策部

公 共
J R
09-017

効果的な紛争後復興支援のあり方 に関する基礎的研究（事例分析） ～モザンビークを事例に～



破壊された学校と青空教室の様子 — 1994 年 テテ州ツァンガノ郡

平成 21 年 8 月
(2009 年)

独立行政法人国際協力機構
公共政策部

効果的な紛争後復興支援のあり方に関する基礎的研究
～モザンビークを事例に～

【正誤のお知らせ】

上記報告書に、以下のような記述の誤りがありましたので、訂正致します。

なお、姓名の記述の誤りにつきまして、関係者の方々に謹んでお詫び申し上げます。

頁	位置	誤	正
A-1	表 5 段目	岸田 香織	岸田 香
A-2	表 3 段目	Ms. Maria Albertina da Conceicao Bila	Ms. Maria Albertina da Conceição Bila
A-2	表 7 段目	Ms. Gertrudes Jose Machatine	Ms. Gertrudes José Machatine
A-2	表 10 段目	Ms. Ester dos Santos Jose	Ms. Ester dos Santos José
A-2	表 11 段目	Mr. Antonio Luis	Mr. António Luís
A-2	表 16 段目	Mr. Angelo Boavida Timana	Mr. Ângelo Boavida Timana
A-2	表 18 段目	Mr. Venancio Simao Massingue	Mr. Venâncio Simão Massingue
A-2	表 21 段目	Mr. Tomas de Sousa Mabuiangue	Mr. Tomás de Sousa Mabuiangue
A-3	表 4 段目	Dr. Leonardo S. Simao	Dr. Leonardo S. Simão
A-3	表 16 段目	Medicines Sans Frontiers	Médicines Sans Frontières
A-3	表 17 段目	Mr. Joao Laissone	Mr. João Laissone
A-3	表 21 段目	Mr. Antonio Camwendo	Mr. António Camwendo
A-3	表 25 段目	Fr. Jose Julio	Fr. José Julio
A-3	表 32 段目	Mr. Damiao Trinta	Mr. Damião Trinta
A-4	表 2 段目	Mr. Arnaldo Vicente Ferrao Bimbe	Mr. Arnaldo Vicente Ferrão Bimbe
A-4	表 8 段目	Mr. Joao Jussar	Mr. João Jussar
A-4	表 11 段目	Mr. Narciso Antonio Dique	Mr. Narciso António Dique
A-4	表 12 段目	Mr. Manuel Goncalves laquete	Mr. Manuel Gonçalves Laquete
A-4	表 13 段目	Mr. Carlos Joao	Mr. Carlos João
A-4	表 20 段目	Mr. Alberto Luis Suruge	Mr. Alberto Luís Suruge
A-4	表 21 段目	Dr. Princio Dionisio Jose	Dr. Principio Dionisio José

目次

モザンビーク地図

写真

略年表

モザンビーク プロフィール

要旨

1.	序文	1
1.1	研究の背景	1
1.2	本研究の目的.....	1
1.3	調査および分析の枠組み	2
1.4	用語・概念の定義	3
1.4.1	復興支援	3
1.4.2	クイック・インパクト・プロジェクト (Quick Impact Projects)	3
1.4.3	フレリモ地域・レナモ地域.....	4
1.5	情報収集方法	4
1.5.1	国内における調査	4
1.5.2	モザンビークにおける調査.....	4
1.6	本調査団の構成	5
1.7	調査上の制約および留意点.....	6
2.	モザンビークにおける紛争の背景と紛争からの復興.....	7
2.1	紛争の背景と主な紛争要因	7
2.1.1	ポルトガルによる植民地支配と独立.....	7
2.1.2	内戦の勃発と主なステークホルダー	7
2.1.3	紛争終結に至るまでの経緯	8
2.2	紛争終結後の復興と開発の現状.....	9
2.2.1	紛争後の難民・IDPs の帰還動向.....	9
2.2.2	紛争終結後から現在までの歩み	9
2.3	開発課題.....	12
2.3.1	低開発国からの脱出	12
2.3.2	国内格差の是正.....	12
3.	モザンビークにおける紛争直後の復興支援	14
3.1	復興初期における支援の枠組みと概要.....	14
3.1.1	ONUMOZ の概要	14

3.1.2	UNOHAC による人道支援.....	15
3.1.3	UNHCR による復興支援	16
3.2	UNHCR 撤退後の復興・開発支援	22
3.2.1	復興計画の策定とドナーの役割.....	22
3.2.2	UNHCR によるギャップ解消に向けた取り組み	22
3.2.3	国際援助のその後の流れ.....	23
4.	現地の復興状況と復興支援の効果: 現地調査結果.....	26
4.1	現地調査の背景と目的	26
4.2	テテ州およびニアサ州の概況及び比較検討の視点	26
4.3	調査の手法と対象、及び制約	29
4.3.1	世帯調査	29
4.3.2	村落調査(村落プロファイリング)	30
4.3.3	施設訪問(施設追跡調査)	31
4.3.4	調査実施における制約・留意点	32
4.4	紛争終結後の復興状況	33
4.4.1	難民、IDPs の帰還状況とタイミング	33
4.4.2	平和の達成と治安に関する認識度.....	34
4.4.3	全体的な生活水準に関する状況	36
4.5	復興支援事業の効果.....	38
4.5.1	社会調査の結果からみた復興支援事業の効果.....	38
4.5.2	保健分野の復興状況	41
4.5.3	教育分野の復興状況	45
4.6	現地調査結果にもとづく結論	51
4.6.1	調査結果全般	51
4.6.2	今後の課題	52
5.	モザンビークにおける紛争からの復興に関する考察	53
5.1	概要	53
5.2	帰還民の動向.....	54
5.2.1	難民帰還のタイミング	54
5.2.2	帰還した住民の定着.....	55
5.3	復興支援の面的な展開	56
5.3.1	復興支援初期の支援実施地域.....	56
5.3.2	反政府地域への支援の展開.....	56
5.3.3	復興支援効果の地域的広がり	57
5.4	復興支援内容の変遷.....	57
5.4.1	即効性を重視した復興初期の支援	57
5.4.2	復興段階に応じた支援内容の変遷.....	57
5.4.3	人道支援から復興支援へのギャップへの対応.....	58
5.4.4	復興支援事業の持続可能性の確保.....	59

5.5	政府を巻き込んだ支援事業の策定	60
5.6	平和の定着に係る前提条件・背景の考察	61
5.6.1	冷戦という背景	61
5.6.2	周辺隣接国との関係	61
5.6.3	外国投資による経済成長	61
6.	我が国/JICA へのインプリケーション～効果的な紛争後復興支援のために～	63
6.1	スピードを最優先すること	63
6.2	切れ目のない支援の実施を行うこと	63
6.3	対象国の紛争、和平プロセスの特性を理解するとともに、国際社会の反応を踏まえ、適切な復興支援の入り方を計画すること	63
6.4	不公平感を助長しない工夫をすること	64
6.5	復興支援へ移行するシナリオを検討すること	65
6.6	開発援助機関としての強みを活かすこと	65
6.7	ネガティブ・インパクトが少なく効果的な復興支援を実施すること	66

主要参考文献

別添資料

1. 面談者リスト(国内)
2. 面談者リスト(現地)
3. 村落プロファイリング報告書

図 目 次

図 1.3.1	本調査の枠組み	2
図 1.6.1	本調査の実施体制	5
図 2.2.1	モザンビークへの FDI の推移, 1985-2001 (百万ドル)	11
図 2.3.1	モザンビークにおける地域・州ごとの平均 GDP 寄与率	12
図 2.3.2	地方別貧困層の割合	13
図 2.3.3	州別貧困層の割合	13
図 3.1.1	UNHCR 活動拠点	17
図 3.1.2	1994 年 10 月時点の難民帰還数	19
図 4.2.1	調査対象地域	27
図 4.2.2	1994 年 2 月におけるテテ州アンゴニア、ツァンガノ、マカンガ郡の状況：保健分野からみた レナモ及びフレリモ勢力の分布図	28
図 4.3.1	世帯調査の対象者-項目別内訳	30
図 4.4.1	難民および IDPs の帰還のタイミング	33
図 4.4.2	難民・IDPs の帰還の理由	34
図 4.4.3	平和を確信したタイミング	35
図 4.4.4	平和・治安状況についての今後の展望	35
図 4.4.5	内戦中から現在に至るまでの生活状況の推移	36
図 4.4.6	紛争終結後と比較した現在の全般的な生活状況 (全体)	36
図 4.4.7	生活が改善したと考える主な理由・要因	37
図 4.5.1	復興初期の支援のうち最も役立った支援内容	38
図 4.5.2	復興初期における支援の貢献度 (全体)	39
図 4.5.3	1996/7 年以降の支援について：最も役立った支援内容	40
図 4.5.4	復興開発期 (1996/7 年以降) における支援の貢献度 (全体)	41

表 目 次

表 2.2.1	MDG 達成に向けた指標(一部)の推移.....	11
表 3.1.1	UNHCR による再定住支援プログラムの概要	20
表 4.2.1	現地調査対象地域における人口の推移.....	27
表 4.3.1	世帯調査の実施件数(地域別内訳)	29
表 4.3.2	村落調査(村落プロファイリング)の実施先.....	31
表 4.3.3	対象地域における保健・教育分野での UNHCR 支援施設数と訪問先件数.....	31
表 4.5.1	復興初期の支援のうち役立った支援内容.....	38
表 4.5.2	1996/7 年以降の支援のうち役立った支援内容	40
表 4.5.3	調査対象 5 郡における保健分野の推移	42
表 4.5.4	Quick Impact Project 保健施設追跡訪問先.....	43
表 4.5.5	対象 5 郡における教育分野の推移.....	46
表 4.5.6	Quick Impact Project 教育施設追跡訪問先.....	47
表 5.1.1	モザンビーク紛争からの復興に関する考察要旨	53

Box 目 次

Box 3.1.1	国連モザンビーク活動(ONUMOZ)の概要.....	14
Box 3.1.2	UNOHAC の概要	15
Box 5.4.1	井戸と道路・橋の維持管理への考察	60

略語表

略語	正式名称	日本語
ADPP	Ajuda de Desenvolvimento de Povo para Povo	モザンビーク現地 NGO
DANIDA	Danish International Development Agency	デンマーク国際開発援助
DDM	District Development Mapping	郡開発マッピング
DDR	Demobilization, Disarmament and Reintegration	武装解除・動員解除・社会復帰
EP1	Ensino Primário 1	前期初等教育校
EP2	Ensino Primário 2	後期初等教育校
EPC	Ensino Primário Completa	全課程初等教育校
FAO	Food and Agriculture Organization	国連食糧農業機関
FDI	Foreign Direct Investment	海外直接投資
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique	モザンビーク解放戦線(フレリモ)
GPA	General Peace Agreement	包括的和平協定
HDI	Human Development Index	人間開発指標
IBIS	(Name of a Danish NGO)	オランダ NGO
IDPs	Internally Displaced Persons	国内避難民
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
IOM	International Organization for Migration	国際移住機関
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
MDG	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
MSF	Médecins Sans Frontières	国境なき医師団
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
ONUMOZ	United Nations Operations in Mozambique	国連モザンビーク活動
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta	絶対的貧困削減行動計画
PKO	Peacekeeping Operations	平和維持活動
PRE	Programa de Reabilitação Económica	経済復興計画
PRN	Plano de Reconstrução Nacional	国家再建計画
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略文書
QIPs	Quick Impact Projects	クイック・インパクト事業
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana	モザンビーク民族抵抗運動(レナモ)
RRR	Programa Repatriamento Reassentamento e Reabilitação	モザンビーク現地 NGO
SDC	Swiss Development Cooperation	スイス開発公社
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UNOHAC	United Nations Office for Humanitarian Assistance Coordination	国連人道支援調整事務局
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WFP	World Food Programme	国連世界食糧計画
WHO	World Health Organization	世界保健機構

モザンビーク地図



出所: EIU (2008)

写真



テテ州アンゴニア郡の中心地、Ulongwe。



テテ州マカンガ郡の中心地、Furacungo。



テテ州、Ulongwe (アンゴニア) -Furacungo (マカンガ) 間の道路。



テテ州での世帯調査の様子(1)。



テテ州での世帯調査の様子(2)。



テテ州での村落プロファイリングの様子。



QIPs 事業で復旧されたマカンガ郡 Furacungo の学校。2008 年 12 月の嵐により屋根が損壊したが、修復されずに使われていた。



QIPs 事業で建設されたツァンガノ郡 Ntengo-wa Mbalame のヘルス・センター。2008 年 12 月にペンキが塗られたばかり。現在は 5 歳児以下のクリニックとして予防接種等の際に活用されていた。



新年度用の教科書を学校に運ぶ子どもたち。



学校内の一室に積まれた新年度用の教科書の山。



テテ州アンゴニア郡でのタバコ畑。



使われなくなった QIPs により建設された井戸(テテ州)。修復作業が政府によって行われた形跡があった。



QIPs で修復されたニアサ州サンガ郡 **Macalogue** の初等教育校。訪問した学校の中で唯一、資金提供元として **UNHCR** の名前が残されていた。



同じくニアサ州 **Macalogue** の初等教育校で **QIPs** により建設されたトイレ。15 年後も使用されていた。



ニアサ州 **Macalogue** の初等教育校に併設された教員用スタッフハウス。QIPs として建設され、教員住居として使用されていた。



ニアサ州での世帯調査の様子。



ニアサ州ムエンベ郡 **Chiwanjota** 村の様子。



首都マプトにて、教育文化大臣との面会。

略年表

年	モザンビーク国内の動向	隣国・国際情勢	復興支援の動き	その他
1544 年	ポルトガル貿易商人がマプトに貿易基地を設け植民地活動が本格化			
1962 年	モザンビーク解放戦線 (FRELIMO) の結成			
1975 年	6 月:ポルトガルからの独立 (マシエール初代大統領)			
1977 年	2 月:FRELIMO 第 3 回党大会、マルクス・レーニン主義を国の方針に決定。	南ローデシアにおいてモザンビーク民族抵抗 (RENAMO) 結成		
1980 年	RENAMO による武力闘争から内戦へ	ローデシア白人政府の崩壊、ジンバブエの独立 南アフリカによる介入開始		
1983 年	4 月:FRELIMO 第 4 回党大会、社会主義路線からの修正		UNHCR 難民帰還支援	旱魃 (83')
1984 年	IMF と世銀への加盟／構造調整開始			
1986 年	マシエール大統領死去。 シサノ大統領就任			
1987 年	80 年代後半:内戦の激化 1 月:経済復興計画 (PRE) の実施			
1989 年	7 月:FRELIMO 第 5 回党大会、マルクス・レーニン主義の完全放棄	ベルリンの壁の崩壊と冷戦の終焉		
1990 年	7 月:RENAMO との和平交渉			旱魃 ('90-'91)
1991 年		南アでのアパルトヘイト廃止		難民の帰還 ('92-'95)
1992 年	10 月:包括和平協定の調印 (ローマ) 12 月:国家再建計画 (PRN) の公表	ブトロス・ガリ国連事務総長による『平和への課題』の発表	12 月:ONUMOZ 設立 ONUMOZ 撤退	
1993 年		南ア、マンデラ政権成立	UNHCR 再定住戦略策定	
1994 年	10 月:大統領・国民議会選挙 (シサノ大統領就任、FRELIMO の勝利)		群開発マッピング (UNHCR と UNDP) 保健セクター・コモン・ファンド設立	
1995 年	4 月:第一次国家 5 ヶ年開発計画 (1995-1999 年) の発表		UNHCR 帰還民支援事業からの撤退 (96'-97')	
1996 年				
1997 年				

年	モザンビーク国内の動向	隣国・国際情勢	復興支援の動き	その他
1998 年	6 月：地方選挙			
1999 年	12 月：第 2 回大統領・国民議会選挙 (シサノ大統領再任、FRELIMO の勝利) 絶対的貧困削減活動計画 (PARPA) の発表			
2000 年	2 月：Interim-PRSP の策定・発表 第二次国家 5 カ年開発計画(2000-2004)策定			
2003 年	11 月：地方選挙			
2004 年	12 月：第 3 回大統領・国民議会選挙			
2005 年	第三次国家 5 カ年開発計画(2005-2009) 策定			
2006 年	PARPAII (2006-2010) の策定			
2008 年	11 月：地方選挙			大洪水 (' 00)

出典：各種資料をもとに作成。

モザンビーク プロフィール

【一般】

国名	モザンビーク共和国
面積	80.2 万平方キロメートル(日本の約 2.1 倍)
人口	2,010 万人(2006 年、世銀)
首都	マプト(人口約 107 万人、2005)
民族	マクア・ロムウェ族など 43 部族
言語	ポルトガル語
宗教	キリスト教(41%)、イスラム教(17.8%)、原始宗教

【政治体制】

政体	共和制
元首	アルマンド・エミリオ・ゲブーサ大統領
議会	共和国議会(一院制)

【経済】

主要産業	農業:カシューナッツ、小麦、綿花、砂糖等 漁業:エビ等 工鉱:アルミ等
GNI(国民所得)	69 億米ドル(2006 年、世銀)
1 人当たりの GNI	340 米ドル(2006 年、世銀)
経済成長率	8.5%(2006 年、世銀)
通貨	メティカル

出典: <http://www.mofa.go.jp/MOFAJ/area/mozambique/data.html> (2009 年 3 月 11 日現在)。

要 旨

JICA は、近年紛争影響国への支援にかかる取組を深めてきているが、今後、より効果的な援助を行うためには、具体的な経験や事例を通して知見を蓄積し、意思決定のための指標や判断基準を整備することが必要となっている。そこで、復興支援のグッドプラクティスと言われるモザンビークを対象とし、より効果的な復興支援を行うための知見を得ることを目的とし、現地調査による一次情報の収集を含むプロジェクト研究を実施することとした。

モザンビークは、1992 年の紛争終結以降、紛争が再発することはなく平和が定着し、1994 年には初の複数政党制による大統領選挙が平和裏に実施され、その後も民主主義に基づく国家運営、2004 年の第 3 回の選挙実施等、政治的・社会的にも安定した状態が続いている。また、1996 年以降、年平均 8% 近い GDP 成長率を維持しており、マクロ経済も安定している。こうした状況からも、モザンビークは、人道支援から復興支援、開発支援への移行がスムーズに行われた成功例として、世界的に高く評価されている。

本調査では、紛争からの復興状況、復興支援の効果についてより詳細な検討を行うため、モザンビークの復興支援に関する文献のレビューや関係者へのヒアリングに加えて、北部のニアサ州と中部のテテ州を対象に、現地調査を実施した。具体的には、世帯調査、村落プロフィール、施設追跡訪問を行った。これらの調査結果から、モザンビークの紛争からの復興について得られた考察は下記のとおりである。

帰還民の動向: 難民帰還のタイミングやペース、住民が平和を実感する時期は、国全体で一様ではなく、地域によって異なるものであった。具体的には、帰還の時期は、中部地域のテテ州の方が北部地域のニアサ州よりも早く、住民が平和を実感する時期も、テテ州の方がニアサ州に比べ早かった。難民帰還の時期を示す指標として、停戦・和平合意・選挙実施があったが、特に、1994 年の大統領選挙が平和裏に実施されたことが、大きなベンチマークとなったことが明らかとなった。また、地域による紛争の深刻さ、情報の有無、アクセス状況等が、難民帰還の動向に大きく影響していた。

帰還した住民の定着: モザンビークでは紛争終結後、住民が逆流するような現象はほとんど見られなかった。すなわち、食糧配給や治安の改善によって、生活レベルが向上したことが住民の定着につながった。これは、ONUMOZ を初めとする国際機関による寛大な支援が行われ、かつそれが行き届いたこと、また、再定住支援が、難民だけでなく地域住民全てを対象に実施されたことが寄与していた。また、支援の順序と内容が、現地のニーズに合致していたことも、住民が生活レベルの向上を実感することにつながった。

復興支援の面的な展開: 食糧配給等の人道支援は全国的に公平に行われたが、初期の施設改修等の支援事業は、フレリモ地域(元政府勢力支配地域)に重点的に行われた。これは、復興初期に支援対象となった公共施設は、フレリモ地域に存在していたことによるが、政府を通じて支援を実施するため、このような偏りは、やむを得ない状況であった。この時期のレナモ地域(元反政府勢力支配地域)では、ソフト面の支援による補完がされた。1994 年の選挙によってフレリモが選挙で勝利した後は、地域格差を是正し、また、より勢力を盤石なものとするため、レナモ地域への支援を強化する傾向がみられ、本格的な復興支援が行きわたった。

復興支援効果の地域的広がり: 結果的には復興支援は全国的に行き渡り、支援の時期的なずれによる対立は生じなかった。これは、上述したように 1994 年の選挙後の政府の支援が公平に実施されたことによる。また、住民が紛争に疲れ、平和を強く望んでいたことや、レナモ勢力が必ずしも幅広い支持を得て

いたわけではなかったことも関係しており、さらに、直接的な支援が実施される前も、レナモ地域では間接的に復興支援の便益を受けていた。

復興支援事業の内容:新規建設ではなく既存施設の改修事業から始まった。これは、早期段階で目に見える成果を出すことを重視したためである。このような即効性を重視した事業は、住民の緊急ニーズに対応することができ、難民の定着や生活再建につながった。また、復興支援当初から、食糧配給等の人道支援と同時に水・保健・教育に係る施設改修等の事業が行われており、これらが並行して行われたことが、より効果的な支援につながった。

復興支援の変遷:UNHCR の支援戦略ではロジスティクスの重要性が認識されたことから、初期の段階で道路及び橋整備によるアクセス確保が行われた。これは、効率的な支援の実施だけでなく、情報の流れによる平和の定着に貢献した。アクセス整備に続いて、復興段階に応じて基本的生活基盤整備が行われ、住民の生活レベルの向上に寄与した。さらに、生活基盤の改善がみられたコミュニティでは、市場へのアクセスや雇用確保への要望が挙げられた。

人道支援から復興支援へ移行する段階での援助需給ギャップへの対応:ドナー間の連携により、人道支援段階から復興支援段階への移行、すなわち UNHCR から他ドナーへの引き継ぎがスムーズに行われた。UNHCR の戦略において、ギャップへの対応が当初から明記されており、復興支援が進むにつれて、他のプレーヤーが増え、その過程でドナー間の援助協調体制が図られた。

持続可能性:QIPs をはじめとする復興支援事業の持続可能性が保たれてきた。これは、改修対象施設の選定条件として、先方の運営維持管理にかかる確約をあげるなど、持続性を鑑みたアプローチが取られたことがあげられ、地元政府による事業選定を促すことにより、地元のニーズを反映した援助が実施された。

政府の主体性:復興支援全体として、モザンビーク政府が積極的に支援事業の策定に携わっていたことが、持続性・効率性に大きく寄与した。これは、モザンビーク政府の成り立ち、フレリモ政権の継続性によるところが大きい、一貫した政策の実施に大きく貢献した。

以上のような考察から、我が国/JICA の復興支援への取組への視点、教訓として以下のようなものが得られた。

スピードを最優先すること:迅速かつタイムリーな復興支援により人々の生活が改善されないと、帰還した難民が再び国内外へ逃れる、最悪の場合は紛争に逆戻りするといった事態を引き起こしかねない。人道支援からスムーズな復興支援の実現のためには、スピードを最優先すること、そのことを可能にする仕組みや手続きが必要であり、復興支援に携わる意思決定者、担当者、関係者が共通認識を持つことが重要である。

切れ目のない支援の実施を行うこと:人道支援等の撤収時期は、支援に対する需給ギャップが極大化する恐れがあり、脆弱な環境下の人々の生活が脅かされる時期である。そのため、復興支援に期待される最大の役割は、人道支援段階からの引き継ぎをスムーズに行い、切れ目のない支援を人々に行き渡らせることと言える。

紛争、和平プロセスの特性を理解するとともに、国際社会の反応を踏まえ、適切な復興支援の入り方を計画すること:紛争影響地域への復興支援のタイミングや復興支援対象地域を検討する上で、以下を含む視点を持つことが重要である。

- (1) 復興支援の目的を明確にし、それを達成するのに最適な復興支援対象地域/分野を選定すること
- (2) 復興支援に入るタイミングが和平プロセスのどのステージにあるのかを見極め、状況に応じた復興支援を検討すること

不公平感を助長しない工夫をすること:復興支援は様々な制約下で行われることが常であり、ある地域が選択されれば必ず復興支援の対象外となる地域及び住民が存在する。このことによる不公平感は避けられないが、他地域で活動する他ドナー/NGO 等との連携、非復興支援対象地域に対し間接的な効果を及ぼす工夫を行うこと、時系列的な展開により最終的には公平性を実感できるよう、対話を絶やさずに制約について理解を得るとともにその後の活動に反映すること等が求められる。

復興支援から開発支援へ移行するシナリオを検討すること:対象国/地域がどのような状態になることを目標とするのか、復興期から開発期に移行するのはいつ頃でその判断指標をどのように設定するのかを予め検討し、それに向けて投入を集約していく。

開発援助機関としての強みを活かすこと:我が国/JICA の復興支援は政府間協力であり、対象国の行政組織を通じて支援が行われるものである。政府及び行政組織を通じた復興支援は、行政組織の機能復旧を伴うものであり、復興支援やその中で行う QIPs の実施により、法制度の定着、ガバナンスの安定、行政の実施体制強化が図られるものである。日本/JICA ならではの技術協力により、復興支援において政府/行政機関のキャパシティ・ディベロップメントを行うことで、ガバナンスの回復及び行政機能の復旧に貢献することが期待できる。

ネガティブ・インパクトが少なく効果的な復興支援を実施すること:さらに、本調査から得られた復興支援の現場において、事業を展開する上で有効な考え方は以下のとおりである。

- (1) 復興支援の入り方として、まずは復興支援対象地域へのロジスティックス、アクセスを確保する。
- (2) インパクトのある復興支援、即効性のある復興支援を実現するために、インフラ整備についてはまずは紛争により破壊された施設/インフラの復旧復興支援から着手する。
- (3) 刻々と変化する現地の状況を把握し、先を予測した上でのダイナミックな復興支援を実施する。
- (4) 人道復興支援機関、他ドナー、NGO 等との緊密な情報共有及び調整が、制約下での復興支援に対する不公平感の緩和、相乗効果、間接的な効果の波及にとって重要である。
- (5) 邦人が現地入りすることが困難な国/地域及び時期には、まずは国際援助機関経由による支援や現地リソースを活用した支援、本邦研修による人材育成を行い、本格的な復興支援の着手に備える。

1. 序文

1.1 研究の背景

近年、JICA は紛争影響国への支援に取り組みを強化しており、2002 年には効果的な復興・開発支援のための援助の枠組みについて調査研究をとりまとめた。同研究では、人道支援の段階から開発支援への移行期に、それぞれでプレーヤーが異なるために移行がスムーズになされずに支援ニーズと供給のギャップが劇的に大きくなること、そのギャップを埋めること、開発にスムーズに移行することが重要であることを明らかにし、それらを担う移行期支援及び平和構築という概念を導入し、そこに JICA が参入していく上で必要となる視点、プロセス、留意事項を特定する等、一定の成果が得られた。しかし、同調査は主に二次的な情報に基づいており、JICA や国際社会の復興支援の現地調査に基づいたものではない。そのため、異なる現状を抱える各現場に対して、必ずしも十分な情報、視点、考慮事項、留意事項を提供するものではない。

JICA はこれまで、モザンビーク、アフガニスタン、カンボジア、東ティモール、スーダン、ルワンダ、ブルンジ、シエラレオネ、コンゴ民主共和国等の紛争影響国に対し復興支援を行ってきたが、支援への参入を決定する段階では、意思決定に参考となる指標や判断基準等が整備及び共有されていないために、関係者が対症的に対応することが多く、意思決定当事者に相当の負担がかかっているのが現状である。また、復興支援に着手する段階では、治安上の制約、時間的制約、日本側の人的制約等の様々な制約を考慮して検討され、中心課題の設定、支援対象地域および主な支援分野等を決定しているのが実態である。

このような状況の中、JICA が復興支援において、より現実的かつ効果的な活動を行う上では、必要な視点、考慮事項、留意事項について具体的な経験や事例を通して知見を得て、より汎用的な意思決定に参考となる指標、判断基準を検討することが重要であるとの認識が高まった。そこで、復興支援のグッドプラクティスといわれるモザンビークを対象とし、現地調査による一次情報の収集を含む包括的な研究アプローチを通じて、より効果的な復興支援を行うために知見を得ることとした。

1.2 本研究の目的

本研究は、1992 年の和平合意後、人道支援から復興支援に比較的円滑に移行した世界でも数少ない成功事例といわれるモザンビークをケーススタディの対象として取り上げる。モザンビークは以下に述べる 2 つの特徴を有している。

- 復興期において、本来は難民保護機関である UNHCR が、他国における支援実績に比べ規模の大きい復興支援にあたる投入を行い、即効性のある Quick Impact Projects: QIPs を広域に実施した。
- 紛争後、平和裏に選挙が行われ、紛争の世界に逆行することも無く平和が定着するとともに、長期にわたって安定した経済成長を実現した。

本研究では、モザンビークにおいて UNHCR が行った復興支援を中心に他ドナー、NGO の支援も含め、紛争国に対する支援にかかる調査結果を踏まえ、JICA が人道支援から切れ目のない復興支援を効果的に行う上で必要な視点、考慮事項、留意事項、意思決定に参考となる指標などについて知見を得ることを目的とする。

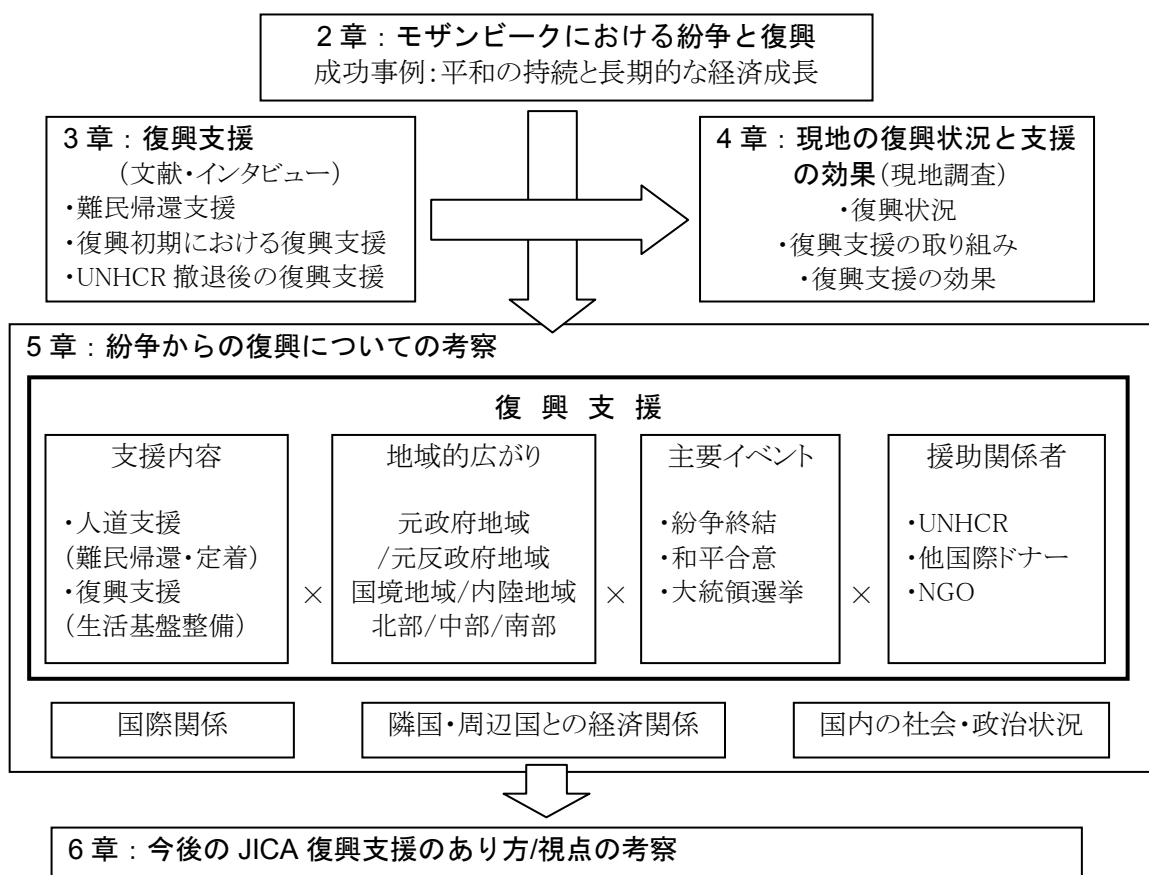
1.3 調査および分析の枠組み

本調査では、まず、既存文献のレビューに基づき、モザンビークにおける紛争の経緯を概観し、成功事例とされる復興の概況について、平和の持続と、長期的な経済成長等、マクロ的な視点から整理する(2章)。さらに、復興支援の展開やその持続性や成果について供給サイドと需要サイドからの分析を行い、前者は、ドナーによる復興支援実施状況として、紛争終結直後の難民帰還支援、復興初期における生活基盤整備などの復興支援状況、復興中期後の支援、開発への移行支援状況について整理する(3章)。後者は、紛争終結後の帰還状況や生活レベルの改善状況、復興支援の住民へのインパクトについて、実際に復興支援が実施された地域における調査結果を元に、ミクロ的な視点からの分析を行う(4章)。

これらの分析結果をもとに、モザンビークにおける紛争からの復興状況について考察を行う(5章)。具体的には、面的な広がりと時間的な動きの両方の視点から、紛争終結直後、和平合意成立、選挙実施後、復興から開発への移行期と、それぞれの段階において、どのような地域に、どのような対象に支援が実施され、住民にどのようなインパクトをもたらしたかについて、その要因とともに考察する。また、UNHCR や NGO、その他の国際ドナーなど、関係主体の移り変わりについても考察を行う。また、これらの復興支援の背景にあるモザンビークがおかれた環境として、国際関係、隣国との経済関係、国内の社会状況について整理する。

これらマクロおよびミクロ的視点からの検証結果をもとに、JICA における今後の復興支援のあり方に対する課題や教訓を抽出し、復興支援を行う上で必要な視点、考慮事項、留意事項、意思決定に参考となる指標、判断基準等にかかる点を提言としてとりまとめる(6章)。本調査の枠組みを図 1.3.1 に記す。

図 1.3.1 本調査の枠組み



1.4 用語・概念の定義

本調査報告書においては、モザンビークの状況をもとに、用語・概念の整理を次のように行った。

1.4.1 復興支援

モザンビークにおける復興支援についての厳密な定義はないものの、大きくは 2 つのピリオドに分けて捉えることとする。一つ目のピリオドは 1992 年の紛争終結直後から 1990 年代半ばまでの復興初期である。この時期の復興支援は、帰還民支援などの緊急人道支援と並行して行われ、主に平和の配当の早期実現といった短期的な目標達成を目的とする即効性のある事業が中心となった。2 つ目のピリオドは 1990 年代半ば以降の復興開発期で、この時期を境により中長期的な視点に基づく事業が主流となっていたといえる。

これら二つのピリオドの転換期はモザンビーク国内でも地域差があるが、本調査では、UNHCR が中心となり支援活動を展開した地域に焦点をあて調査を実施したことから、紛争終結から UNHCR 撤退までの 1992 年～1996/1997 年を復興初期、それ以降、UNDP (United Nations Development Programme、国連開発計画) 等をはじめとして、同地域で中長期的な支援活動へと引き継がれた時期を復興開発期と捉えることとした。また、これらの双方の時期に、モザンビークの戦後復興と平和の定着を目的に実施された支援を総じて復興支援と捉える。

実施された復興支援事業については、既に 1990 年代半ばより、援助協調による財政支援アプローチが進展していたため、プロジェクト型支援を除いてはドナーによる事業を特定することが困難な状況にあった。ドナーによる援助資金の多くは財政支援という形で政府予算に組み込まれ、各担当省庁による復興開発政策の推進および、当該事業の実施にあてられてきた。こうしたドナー資金の政府予算に占める割合は、1990 年代後半で、例えば保健予算の 9 割、教育予算の 7 割と非常に高く(JICA. 2000)、分野によっては、1990 年代半ば以降に実施された復興支援の多くは、行政システムを通じたドナー資金によりまかなわれてきたといっても過言ではない。しかしながら、こうした上位レベルで決められた援助の仕組みについては、一部政府関係者を除き一般住民・村民などの末端レベルでは理解されておらず、地域で実施された復興開発にかかる事業は、かなり明確なプロジェクト型の支援でない限り、一般的に「政府の事業」として捉えられている傾向が強いことが現地調査において観察された。こうした背景から本調査では、復興開発にかかる取り組みについて、実施主体を問わず全て復興支援とみなしている。

1.4.2 クイック・インパクト・プロジェクト (Quick Impact Projects)

クイック・インパクト・プロジェクト(QIPs)とは、短期間に実施可能な比較的小規模な支援事業を示す。一般的に QIPs の内容や実施にかかるアプローチ等は、対象国や地域によって異なるが、本報告書では、UNHCR 再定住戦略(UNHCR Reintegration Strategy)における「QIPs のアプローチに基づいた再定住支援」に示された以下の概念を用いることとする。

QIPs とは、コミュニティや地域の緊急的なニーズに対し、主に一時的な資金又は物質面での支援を行うことで目に見える効果をもたらし、それらのニーズに迅速かつシンプルな方法で対応すると同時に、支援によってもたらされた便益が、現地住民や政府の努力と資金の範囲内で持続できるようなアプローチである。(中略)。UNHCR の QIPs プログラムは人道援助と開発援助の隙間(ギャップ)をつなぐ手段であり、(中略)、可能な限り、既存の郡や地域の開発計画とも関連したも

のでなければならない¹。

すなわち、モザンビークにおける QIPs とは、紛争終結後平和の配当を早期に実現し、社会の安定化と復興を促進することと目的とした即効性の高いプロジェクトである。UNHCR による再定住支援プログラムは、食糧、水、衛生、保健、教育、道路・橋梁、コミュニティ開発の 7 分野で実施されたが、その中で、ヘルス・ポストやヘルス・センター等の保健施設、学校、井戸等の給水施設、トイレ、道路や橋梁等、対象地域におけるインフラ施設の復旧や建設を中心とした、小規模（ほとんどが一件につき 4 万ドル以下）で短期間に実施可能な支援事業を QIPs と呼んでいた。

1.4.3 フレリモ地域・レナモ地域

モザンビークでは、紛争中に政府、すなわちモザンビーク解放戦線(Frente de Libertação de Moçambique、FRELIMO、以下フレリモ)の勢力下にあった地域と、反政府、すなわちモザンビーク民族抵抗運動(Resistência Nacional Moçambicana、RENAMO、以下レナモ)の勢力下にあった地域が明確に分断されていた。紛争終結後も、この分断が明確に残っている地域も多く、復興初期の支援の実施に大きな影響を及ぼした。本調査では、元政府勢力の支配下にあった地域と、元反政府勢力の支配下にあった地域について、難民の帰還、復興支援の実施、復興支援効果等について比較分析を行っているが、報告書では、読みやすさのために、前者をフレリモ地域、後者をレナモ地域として統一することとする。

1.5 情報収集方法

本研究における情報収集方法の概要は以下のとおりである。

1.5.1 国内における調査

(1) 文献資料調査

モザンビークにおける紛争後の復興に関する文献(学術文献、ドナーによる各種事業に関する資料や報告書、政府刊行物等)、各種統計資料等をレビューし、内容を整理・分析した。

(2) インタビュー調査

現地調査に先立って、調査の枠組みで示された調査項目に基づき国内関係者へのインタビュー調査を行った。主なインタビュー・聞き取り先は、JICA 関係者(元事務所長ならびに帰国青年海外協力隊員)、UNDP 駐日事務所、研究機関、外部有識者等である。国内での面会者リストについては、別添 1 を参照されたい。

1.5.2 モザンビークにおける調査

モザンビークでの現地調査は 2009 年 1 月 13 日～2 月 16 日に行われ、マプト市、テテ州アンゴニア郡都ウロンゲ、ニアサ州都リシंगाの 3 箇所を拠点とし、関係者へのインタビュー、社会調査、施設訪問を行った。情報収集や施設視察においては、特に、教育と保健分野を重点的に行った。

(1) インタビュー調査

モザンビークでは、首都のマプトおよび現地調査の実施先であるテテ州、ニアサ州にて調査の枠

¹ UNHCR (November 1994) p. 8. なお、UNHCR にとり QIPs は、既にカンボジアやニカラグア、ソマリア、スリランカでも実証済みのアプローチであった。

組みに示した調査項目をもとに、現地関係者へのインタビューを行った。主なインタビュー・聞き取り先は、モザンビーク政府機関(教育文化省、科学技術省、企画開発省、保健省、公共事業省ほか、州、郡レベルの政府機関)、国際機関(UNDP、UNHCR、UNICEF、世銀)、二国間援助機関(スウェーデンおよびアイルランド)、NGO・市民社会(MSF、World Vision、Concern Universal、シサノ財団、カトリック教会)等である。詳細については別添 2 を参照されたい。

(2) テテ州およびニアサ州における社会調査（サンプル調査）

モザンビークにおいて紛争の影響を大きく受けた中部と北部に位置するテテ州およびニアサ州の 2 州(5 郡)において、以下の 3 種類の社会調査を行った。

(i) 世帯調査:調査対象地域 2 州(5 郡)において、合計 140 世帯を対象に、質問票(一部自由回答式)に基づくインタビュー形式での世帯調査を実施し、定量的なデータ収集を行った。

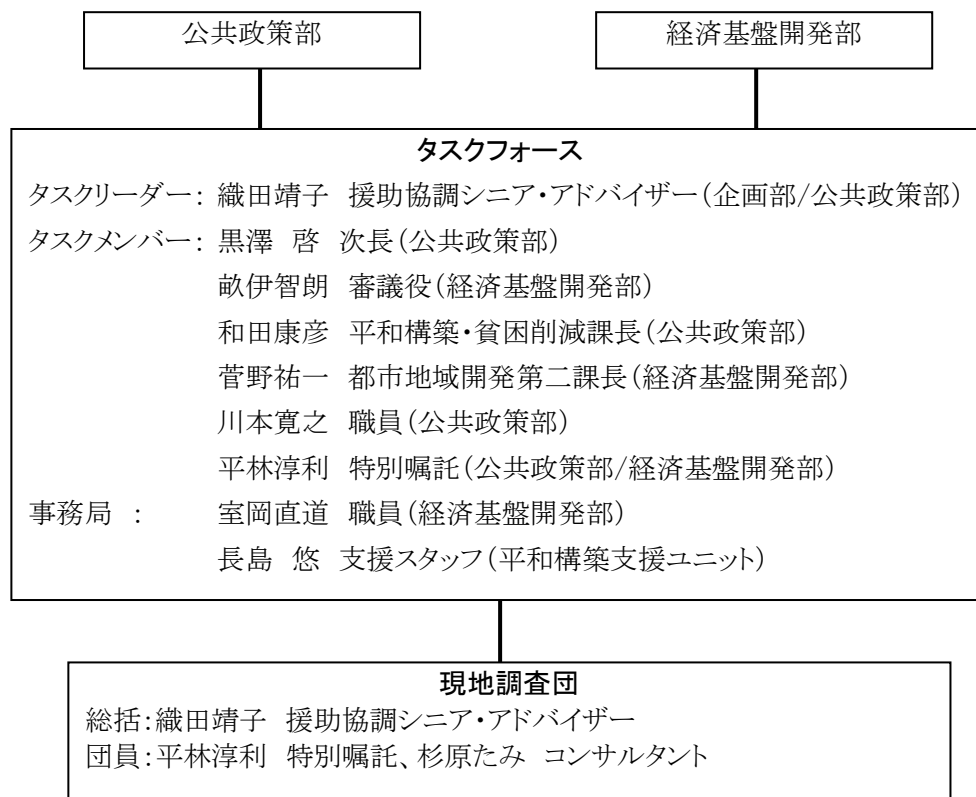
(ii) 村落調査(村落プロファイリング):世帯調査に加え、調査対象地域から合計 6 つの村(集落)において、村人代表 5～6 名を対象に、あらかじめ用意しておいた調査項目に基づき、グループインタビューを実施した。調査の際には、村落ごとに村長他、村を代表する住民から村落についての基礎情報を事前に収集した。

(iii) 施設訪問(施設追跡調査):UNHCRと数々のNGOにより実施されたQIPs事業の効果や持続発展性について検証するため、QIPs 事業の一環として復旧・建設された施設について、保健と教育分野の施設(ヘルス・ポスト、ヘルス・センター、および初等教育校)を中心に追跡調査を行い、関係者からの聞き取りによる情報収集を行った。

1.6 本調査団の構成

本調査の実施体制は図 1.6.1 に示すとおりである。

図 1.6.1 本調査の実施体制



1.7 調査上の制約および留意点

モザンビークの事例にかかる制約・留意点

モザンビークにおける紛争後の復興支援は、冷戦時代が終わり、平和構築という概念が生まれて間もなくの時期に行われたものである。その後、平和構築の潮流は変化する時代的背景のもとで徐々に変化をとげ、現在に至っている。その一方で世界の紛争の性格も多様化していることから、モザンビークの事例を他の事例にあてはめて、即応用するには難しい側面もある。この制約をふまえて、本調査では事例を通して今後の取り組みや検討材料として有用と思われる点を整理し、提示するよう努めた。

本調査の対象・範囲についての留意点

モザンビークは広大な国土(80.2万平方キロメートル)を有する上、南北に細長く(約2,000キロメートル)、南部、中部、北部の地域差が大きい。本調査では中部テテ州と北部ニアサ州にある5郡を対象に、一次的な情報収集を目的に現地調査を行ったが、あくまでも「サンプル調査」として実施されたものである。また日程等の制約から、調査対象も限られた分野(保健と教育)に絞って行われた。紛争後の復興支援は多岐にわたっており、本調査の対象とならなかった分野も多く、モザンビークにおける紛争後の復興支援の全体像を表すものではない点に留意する必要がある。

情報入手にかかる制約・留意点

モザンビークは紛争終結から既に16年以上が過ぎており、当時の状況について知る手がかり(人および文献、資料等)が限られていた。紛争終結後の数年間にわたるデータおよび情報は、まず電子化されておらず、現地政府、特に地方政府の記録をたどろうにもそもそも事務所という建物自体が不足していた等の物理的制約があったため、部分的にしか残っていない。当時の各種国際援助機関の文書については各国に分散または破棄された可能性が高く、収集が困難な状態にあった。このため、その当時の詳細については可能な範囲での聞き取りに頼る形となった。また、現地調査の日程(時間)や人員、天候、アクセス、予算等の制約があったことから、情報の内容、収集データの精度を確保することは困難であった。

2. モザンビークにおける紛争の背景と紛争からの復興

南部アフリカに位置するモザンビークは、1960 年代初頭のフレリモの結成後、独立戦争を経て 1975 年にポルトガルから独立したが、その後現与党フレリモと対抗するレナモとの間で内戦が続いた。1992 年にモザンビーク包括和平協定が調印され内戦が終結するまでの間に、推定で 100 万人が死亡したほか、1,700 万人以上いた人口のうち、170 万人の難民が周辺国に流出し、400 万人が国内避難民となったといわれている²。

1992 年に和平協定が締結された後、和平合意に基づき国連の平和維持活動である国連モザンビーク活動 (ONUMOZ) が設立され、DDR (Demobilization, Disarmament and Reintegration)、難民の帰還、選挙準備等、同国における和平プロセスを推進した。流出した難民の帰還も順調に進み、1994 年 10 月には ONUMOZ 監視のもと、初の複数政党制による大統領選挙と国民議会選挙が実施された。この第一回目の選挙では主に与党フレリモとレナモの 2 政党によって争われた結果、フレリモが勝利した。以来、1999 年 12 月と 2004 年 12 月に、それぞれ第二回目、第三回目の大統領・国民議会選挙を行っている。経済面においても、紛争終結後の 1996 年から 2005 年までの GDP 成長率(年平均)は 8.5%、2003 年から 2007 年までも年間平均 7.7%の成長率を示し、マクロ経済の指標は上向きである (EU. 2008, p.33)。

2.1 紛争の背景と主な紛争要因

モザンビークにおける紛争は、植民地主義や冷戦といった時代的背景、また同国を取り巻く様々な地政学的、経済・社会的状況を抜きに理解することはできない。以下に、モザンビーク紛争を引き起こした背景と、主な紛争要因、紛争終結に至るまでの概略を記す。

2.1.1 ポルトガルによる植民地支配と独立

ポルトガル人によるモザンビークへの入植は 16 世紀に始まったが、全土を実効的に支配するようになったのは 19 世紀後半のことである。これは主にイギリスやドイツから領土を守るためであり、人頭税の徴収と男性労働者の南アフリカの鉱山への出稼ぎを奨励する一方で、国土の大部分は外国資本の企業への貸借地として提供していた (Englund. 2002, p.4)。その後、ポルトガル本国でアントニオ・サラザールによる独裁政権が誕生すると、帝国建設の実現に向けポルトガル人の入植を推し進め、20 世紀半ばまでにモザンビークにおける白人人口が増大した。多くの入植者たちは教育レベルも低く貧しい層であったが、当時の主な経済活動を独占し黒人中流階級を抑圧したほか、全てのアフリカ人から行政権を奪ったことから、これが反植民地運動の台頭と、1962 年のフレリモ誕生へとつながっていった。

隣国タンザニアを拠点とし、モザンビーク北部を中心に組織的な抵抗を展開していたフレリモによる反植民地闘争は、1974 年の本国ポルトガルにおける軍事クーデターとその後の民主化政策のもとで終結する。新ポルトガル政府は植民地の解放を宣言し、フレリモに政権を移譲、1975 年にモザンビークの独立が達成された。以降フレリモはマルクス主義に基づく国家建設に着手し、土地や企業の国営化など中央集権的な統治を進めていった。

2.1.2 内戦の勃発と主なステークホルダー

こうした背景のもとで、フレリモによる社会主義体制を転覆するための反政府武力勢力として現れ

² 紛争が終結した 1992 年当時の人口は、約 1,600 万であった。UNHCR (November 1994)。

たのがレナモである³。レナモは黒人共和国の独立が波及することをおそれた隣国南ローデシア（当時）の白人政府による不安定化工作の一環として諜報部の支援を受け結成され、独立後間もないフレリモ政府に対し武力闘争を開始したことから、モザンビークは内戦へと突入していく（峯. 2005. p.106、EIU. 2008. p.5、船田. 2008. p.354.）。

その後 1980 年に南ローデシアの白人政府が崩壊し、ジンバブエ共和国が誕生すると、レナモの支援は南アフリカの白人政府へと引き継がれるが、アパルトヘイト体制に対する国際的な批判が高まる中で南アフリカはレナモを裏で支援しつつ、表向きにはその関与を薄めていく。当初外部勢力からの介入により誕生したレナモは、こうして次第にフレリモ政府の社会主義政策に不満を抱く地域住民を取り込みながら浸透し、国内での対立を深めていった。これらの対立はまた、当時の時代背景を反映し、フレリモは周辺の黒人諸国および東側諸国からの支援、レナモはアメリカやイギリスからの支持を得るなど、冷戦期における代理戦争としての性格を色濃く持っていた。

なおレナモによる反政府活動は、上述のとおりフレリモ政府を不安定化させることを目的としていた。このため、政府が社会主義路線を推進する中で整備したヘルス・ポストや学校等の社会分野の施設をはじめ、様々なインフラ設備が攻撃の対象となり破壊された。また畑には地雷が埋設されるなど、人々の生活は困窮した（船田. 2008. p.358、JICA. 2000. p.76）⁴。1992 年に紛争が終結したときには、およそ 4,000 の地方初等教育校と 1,100 のヘルス・ポストが破壊、あるいは廃墟となっていたが、これは 1983 年当時の数と比べ、それぞれ 68%、50%の減少であった（UNDP. 1995 p.1）。

2.1.3 紛争終結に至るまでの経緯

モザンビークにおける内戦の終結は、紛争の継続を可能とさせていた同国を取り巻く外部状況が一変したことによるところが大きかったと言われている。レナモを支援していた南アフリカでは、1989 年に就任したデ・クラーク大統領就任以来、アパルトヘイト撤廃および民主化に向けての改革が進展し、1991 年にはアパルトヘイト関連法が廃止されたほか、1994 年には全人種参加による総選挙が実施され、マンデラ政権が発足し、レナモはそれまでの強力な後ろ盾を失った。一方でフレリモ政府側も、冷戦時代の終焉とともにソ連をはじめとした東側諸国からの支援を失い困難な状況に置かれた。両陣営ともにその活動を支えていた外部からの支援体制が崩壊したのである。加えて 1990 年から 1991 年にかけて、モザンビークで大規模な干ばつが食糧危機をもたらし、双方の陣営および全国的に大きな打撃を与えた。

フレリモ政府とレナモとの間での和平プロセスは、こうした 1980 年代半ば以降から 1990 年代初頭にかけての劇的な状況変化の中で開始された。和平合意に至る過程において仲介役を果たしたのはサント・エジディオ (Sant'Egidio) というイタリアのカトリック・グループであった。カトリック教会による紛争の当事者に向けた紛争終結への働きかけは 1980 年代から行われていた（アンゴニア郡 Ulongwe のカトリック教会への聞き取りによる）。フレリモとレナモ双方をよく理解し、個人的コンタクトも有し、「戦争は貧困の母なり」というキャンペーンをもって対話による紛争解決を試み、度重なる働きかけの結果、1988 年にローマ法王の来訪が実現し、これを契機に和平プロセ

³ 結成当初は MNR: Mozambique National Resistance という名称であったが、後にポルトガル語表記の Renamo となった。

⁴ 地雷はモザンビーク全国に埋蔵され、特に中部のマニカ、ザンベジア、テテ州、南部のマプトとイニャンバナネ州に多かった（www.icbl.org/lm/1999/mozambique）。

スが進展した。その後、27ヶ月間に11回もの和解交渉の結果、1992年10月にSant'Egidioローマ本部において包括的和平合意が正式に署名された⁵。

この結果、ポルトガルからの独立後20年近い年月を経て紛争が終結した。反植民地戦争の勃発から数えると実に30年間におよぶ長い戦いが終わったのである。

2.2 紛争終結後の復興と開発の現状

モザンビークでは1992年に和平協定が結ばれて以来、紛争の再燃はなく、1994年以降の複数政党制による選挙実施、民主主義に基づく政治運営、難民・国内避難民の帰還と生活再建、さらには、長期的な経済成長が続いていることから、紛争復興支援の成功例として取り上げられている。UNHCR (1996)によると、「残虐性、恐怖、殺害の影響を大きく受けた社会の傷を癒すことはかなり困難であろう、という和平合意当時の懸念にも拘わらず、紛争に逆戻りすることではなく、その主な理由は、①民族紛争ではなかった点、②敗者が勝者に復讐し紛争に戻ることで権力を奪回できるという状況ではなかった点、③冷戦の終結による戦争の理由とリソースの喪失、④食料不足の深刻化に伴う戦争支持の低下、⑤レナモ軍の民兵の数が意外に少なかった点、の5点であった」と考察されている。また経済成長に関しては、1996年から2006年の10年間にわたり、年間平均8%のGDP成長率を維持している点が、同国の経済面での好調さを表す最大の指標であるといえよう。ここでは、紛争終結後の復興と開発の現状を述べる。

2.2.1 紛争後の難民・IDPsの帰還動向

紛争により周辺国に流出した難民の数は170万人、また国内避難民(IDPs、Internally Displaced Persons)の数は400万人にのぼると推定される。難民に関しては、1992年10月に和平合意が締結されると、全ての周辺国(マラウィ、南アフリカ、スワジランド、タンザニア、ザンビア、ジンバブエ)から一斉に帰還が始まった。その帰還先は難民の出身地であるモザンビーク全州に及んでいたが、特に国境沿いの地域では当初いた住民の数を大幅に上回る人数の難民が帰還した。1994年10月の大統領・国民議会選挙までには全体の9割近くに当たる150万人が帰還したほか、残りについても1995年の半ばまでには帰還を果たし、その多くは自らの手による自主帰還(spontaneous repatriation)であった⁶。1994年10月時点での難民の帰還先(郡)と分布状況については、図3.1.2を参照されたい。一方で紛争中、主要な町や幹線道路沿いに避難していたIDPsも、紛争終結にともない各自の出身地へと帰還していった。難民、IDPsを含む帰還民の大半は、モザンビークの中でも、特に遠隔で開発が遅れており、しかも紛争によるダメージを大きく被った地域の出身であった(UNHCR. 1997. p.26)。また、約9万人にのぼる元兵士も社会復帰を果たした。

2.2.2 紛争終結後から現在までの歩み

(1) 安定的政治体制への動き

1992年に紛争が終結して以降、今日に至るまで16年以上が経過したが、その間モザンビークは着実に平和を定着させ、経済・社会的発展を遂げてきた。

1994年10月に初の複数政党制による自由選挙が実施されたが、この選挙実施のタイミングも平

⁵ Sant'Egidio ホームページによる (www.santegidio.org/fr/pace/pace3.htm)。

⁶ UNHCR (1997) p.26. これによれば170万人の難民のうち、UNHCRが移動にかかる交通手段(バスやトラック、船)やレセプション・センターでの受け入れを通じた支援を提供したのは375,000人であった。

和の促進に貢献した。アンゴラでは武装解除が終わらない時点で選挙が実施された反省から、モザンビークでは選挙の日程を武装解除後まで遅らせる措置が取られたと言われている⁷。また選挙が実施されたときには、周辺国に避難していた難民の8割近くが帰還を果たしていたことも、選挙による国内統合を行う国内基盤の達成に大きく貢献したといえる(中澤. 2008. p.68)。1994年の選挙実施前は、政府・反政府地域の区別も明確であり、社会的にもまだ不安定な状況であったが、選挙を境に人々の意識や地域社会の状況も次第に安定していった(元レナモ・アドミニストレーターからの聞き取りによる)。

モザンビークでは1994年に選挙を行って以来、これまでに合計3回の大統領・国民議会選挙を大きな混乱なく実施しており、今のところ紛争再燃のきざしはない。2004年12月に実施された第3回総選挙では、これまで2回にわたり選出されてきたシサノ大統領に代わり、与党フレリモのゲブーサ幹事長が大統領に選出された。紛争終結直後は、社会、経済インフラの再建と帰還民の再定住に焦点をあてていたモザンビーク政府だが、現在は貧困削減を最重要課題に掲げ、各種経済社会プログラムを進める一方で、地方分権化の推進や、汚職問題の撲滅等に取り組んでいる(外務省. 2007. p.683)。

(2) 民主化への過程

モザンビークでは、紛争終結後、1994年の選挙を経て民主化への移行が進んでいるが、民主化等概念は1994年の選挙の際に急激に導入できたものではなく、10年近くの時間を要していたものであった。モザンビーク政府、すなわち、フレリモ政権は内戦中から徐々に社会主義路線を修正し民主化へ向けた取り組みを進めており、1983年4月に開かれた第4回党大会では、早くも社会主義路線を修正し、翌年84年3月にはアパルトヘイト政策を続ける南アフリカ共和国と友好不可侵条約を結び、IMF および世界銀行に加盟した(JICA. 2000.本編 p.9)。内戦中は反政府地域へのアクセスは限られていたものの、モザンビーク政府は、中央・地方レベルともに紛争中も一貫して存在しており、国として最低限の行政基盤や統治能力を有していた。このため紛争が終結した時点においても政府の存在は認められていた。包括的和平協定(GPA)もONUMOZ活動中におけるモザンビーク政府、憲法、法律を認証している。

モザンビークは、国・政府として、他の比較されがちな暫定政府の例(カンボジア、アンゴラ、リベリア等)とは大幅に異なる位置づけにあったと言える(Barnes. 1998. p.27)。すなわち、モザンビークでは1975年から現在に至るまで一貫してフレリモによる国家運営が続いており、この長期にわたる政権維持の結果が、紛争終結後の民主化への平和裏の移行を可能にした。

(3) 経済成長

経済面に関しては、1996年から2006年の10年間にわたり年間平均8%の経済率を維持しており、これは同時期におけるアフリカ諸国の中で原油生産国を除き第一位である(The World Bank Group. 2008. p.1)。モザンビーク政府はマクロ経済の安定確保と構造改革を経済政策の優先課題とし、確実な経済成長を遂げてきている。こうした成長を支えているのは、豊富な天然資源への外資によるメガ・プロジェクトである。たとえば、三菱商事や南ア産業開発公社などが出資しているMOZALのアルミ精錬所をはじめ、南アフリカへの天然ガス輸出用パイプライン、カオラバッサ大型水力発電所があり、そのほかにも石炭や重砂など鉱物資源への投資がある。

⁷ アンゴラでは反政府勢力が選挙に負けたことで紛争が再燃し、全国で激しい暴力が展開された。船田(2007)p.43.

1985 年以降のモザンビークへの FDI (Foreign Direct Investment、海外直接投資) の推移をみると、1997 年以降急速に増加しており、このことから、FDI の増加が安定的な経済成長に貢献していることが分かる(図 2.2.1 参照)。

図 2.2.1 モザンビークへの FDI の推移, 1985-2001 (百万ドル)



出典: UNCTAD, 2002, FDI in Least Developed Countries at a Glance

一方で、モザンビークは肥沃な土地に恵まれた農業国であり、タバコ、砂糖、綿花を主な換金作物としており、国民の 8 割は農業に従事し、その殆どが零細農民である。

(4) 社会開発状況

マクロ経済の成長に加えて、貧困削減政策 (PARPA II) の推進も、主要目標として掲げられ、貧困層率は、1996/7 年から 2002/3 年の間に 15%削減され、Millennium Development Goals (MDGs) における絶対的貧困層の削減目標の達成も不可能ではないことが報告されている (The World Bank Group, 2008, p.4)。社会面では、政府の貧困削減政策のもと、教育や保健分野を中心に、サービスへのアクセスという意味での量および質の向上に対する取り組みが推進されてきた。その結果、初等教育の純就学率は 43% (1990 年) から 71% (2007 年) へと増加し、5 歳未満の死亡率 (1,000 人中) は 235 人 (1990 年) から 152 人 (2007 年) に減少するなど、全てではないがその他の MDG 指標にも改善がみられる (前掲書及び表 2.2.1 参照)。

表 2.2.1 MDG 達成に向けた指標 (一部) の推移

目標	MDG 指標	1990	1995	2000	2004
1	貧困ライン以下で生活する貧困層の割合 (%)	-	69.4	-	54.0
2	初等教育における純就学率 (%)	43	-	56	71
3	初等・中等教育での男子に対する女子の割合 (%)	72	-	75	82
4	5 歳未満の死亡率 (1,000 人中)	235	212	178	152
5	保健医療スタッフ立会いのもとでの出産の割合 (%)	-	44	-	48
6	結核の発生率 (100,000 人中)	167	-	-	460
7	改善された水源にアクセスできる人口の割合 (%)	36	-	-	43
8	電話 (固定・携帯) の加入者数 (1,000 人中)	4	4	8	27

出典: The World Bank Group (2008) p.90 より一部抜粋。

(5) 市民社会の取り組み

草の根レベルでは、伝統的首長が地域の安定と平和の定着に大きく貢献しており、帰還民の再定住促進に不可欠となる帰還先における生活拠点の確保および土地へのアクセスにおいて大きな役割を果たした。モザンビークの場合、難民、IDPs を含む帰還民はそれぞれの出身地に戻ったほか、土地へのアクセスにかかる問題も、地雷によりアクセスが限定された地域はあったものの、土地所有権をめぐる問題は比較的少なかったことが報告されている。

また、カトリック教会をはじめとした宗教者や宗教団体たちが、社会に広がった相互不信の克服や信頼構築に対する働きかけを行うなど、国全体における平和の推進に向けて積極的に活動を行った。モザンビークには、様々な宗派のキリスト教信者が存在するほか、北部にはイスラム教徒も多い。宗教者たちは和解を促進させるため、宗派や教義を超えて団結し、国民に対する平和と和解へのメッセージを発信し、力ではなく対話(Dialogue)による問題解決を提唱し、国民の心理に働きかけたといわれている。

2.3 開発課題

2.3.1 低開発国からの脱出

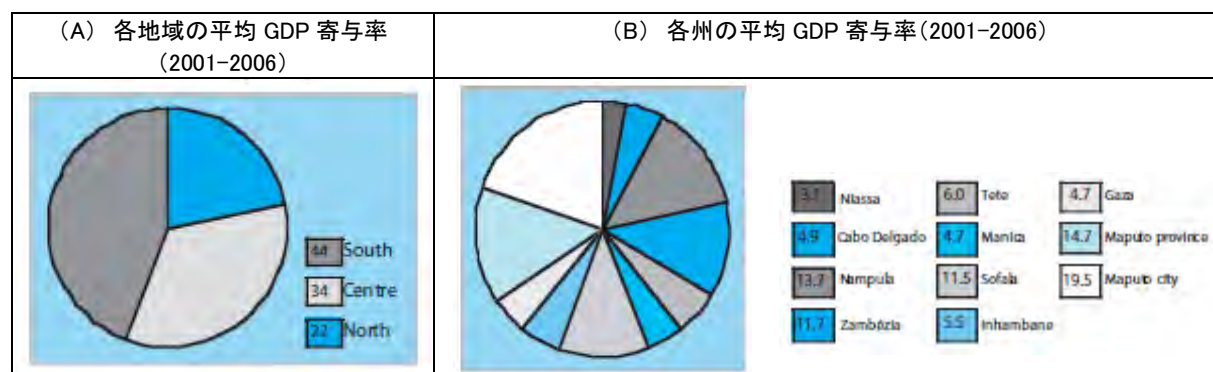
上述したとおり、グッドプラクティスと呼ばれるモザンビークであるが、多くの課題も抱えている。マクロ経済の好調な成長の一方で、モザンビークは未だに世界最貧国のひとつであり、一人当たりの GNI はわずか 170 ドル(外務省.2007)、人間開発指数(HDI)は 177 カ国中 168 位である(The World Bank Group. 2008)。メガ・プロジェクトにからむ外国からの多額の直接投資により、好調な成長を見せている資本集約的な輸出分野以外、民間セクターにおける経済活動はそのポテンシャルを発揮するまでには至っておらず、労働集約的な成長は未発達のままである(EIU. 2008. p.33)。

2.3.2 国内格差の是正

また都市部と農村部、首都マプトを中心とした南部地域とそれ以外の中部・北部地域との格差、貧困層と富裕層の形成による所得間格差など、様々な側面において格差が増大していることも指摘されている。

モザンビークはその国土が南北 2000 キロあまりと非常に長く、首都マプトは最南端に位置する。30 年近くの紛争によるインフラ破壊の影響もあり、紛争後 15 年以上経った現在も南・中・北部間の情報および物資の流通網は乏しく、地域間格差が存在する。例えば 2001 年から 2006 年にかけてのモザンビークの GDP に対する地域別貢献度をみると、その半分近い 44%を南部、残りを中部(34%)と北部(22%)が占めており、成長の度合いには地域差があることがわかる。さらに州別内訳をみると、南部のマプト市およびマプト州だけで全体の 3 分の 1 以上の 34%を占めており、同国の経済成長は首都マプト周辺に集中していることが明らかである(UNDP. 2007. pp.11-12)。それ以外の中部や北部地域に関しては、農業や漁業を中心とした第一次産業が地域経済に占める割合が南部と比べ高いが、自給自足的な農業による低生産や、農村地域でのインフラ整備の遅れから成長は遅い。(図 2.3.1 参照)

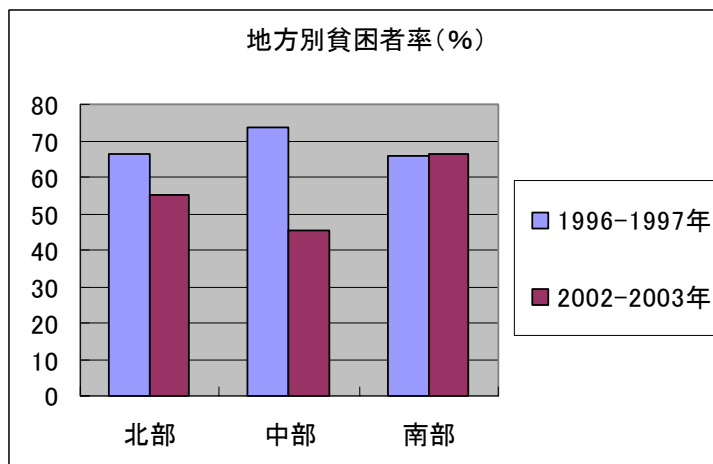
図 2.3.1 モザンビークにおける地域・州ごとの平均 GDP 寄与率



出典：UNDP. 2007 .p.12 より引用。

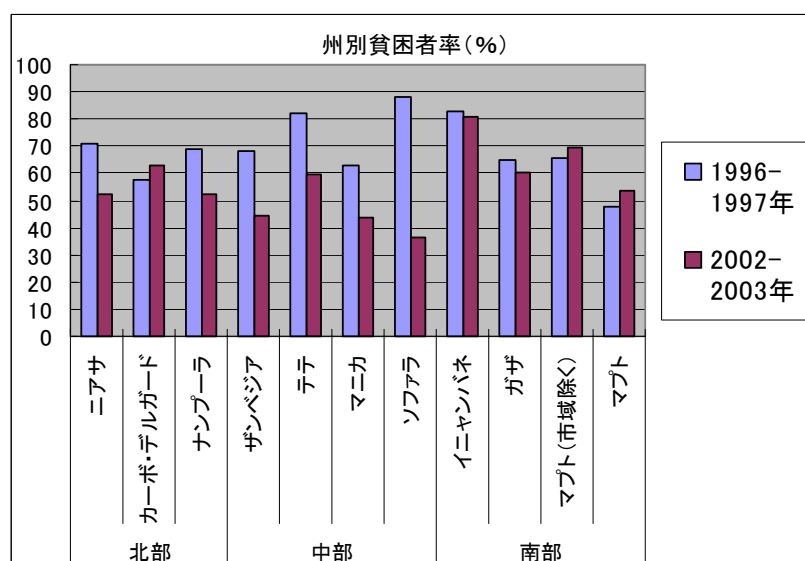
一方で、貧困層の割合について 1996/7 年と 2002/3 年を比較すると、中部と北部において貧困者率が減少傾向にある。反対に、南部では若干上昇しており、中でもマプト市とマプト州での増加が目立つ(峯. 2005. P.107) (図 2.3.2、図 2.3.3 参照)。

図 2.3.2 地方別貧困層の割合



出典：峯(2005)で引用されている統計データに基づきグラフ作成。

図 2.3.3 州別貧困層の割合



出典：峯(2005)で引用されている統計データに基づきグラフ作成。

このような現象は、地域間格差に加え、地域内部における格差や都市部における貧困層の形成を表すものだといえよう。より裾野の広い経済社会成長に向けた努力が必要とされている。また、モザンビークにおける平和の定着、社会の安定、その条件でもある開発のニーズを把握するには、南部、中部、北部と空間的に貧困と脆弱性の指標をマッピングすることが重要となるであろうと考えられる(峯. 2005. p.107)。

3. モザンビークにおける紛争直後の復興支援

本章では、1992 年の内戦終結から現在までの、国際社会による対モザンビーク復興支援について、復興初期における国連（ONUMOZ、UNOHAC、UNHCR）を中心とした支援活動と、UNHCR 撤退後 1996/7 年以降の支援を中心に概観する。

3.1 復興初期における支援の枠組みと概要

3.1.1 ONUMOZ の概要

1992 年の包括的和平協定（GPA）の締結を受け、国連はその内容に基づき同年 12 月に国連モザンビーク活動（ONUMOZ, United Nations Operations in Mozambique）を設立した。ONUMOZ は、それまでの停戦監視を主体とする国連の伝統的な PKO（Peace Keeping Operations, 平和維持活動）を超える包括的な PKO として設計され、軍事部門、選挙部門、人道部門、行政部門、文民警察部門の 5 つの部門から構成され、1994 年 12 月のモザンビーク新政府の成立時まで活動した（中澤, 2008, p.66）。ONUMOZ は総費用約 5 億ドル、要員としておよそ 1 万人が参加した大規模なオペレーションであり、1992 年 12 月から 1994 年 12 月までの期間活動した（Box 3.1.1 参照）。

Box 3.1.1 国連モザンビーク活動（ONUMOZ）の概要

ONUMOZ のマンデート

- 部隊の分離・集合、動員解除、および武器の収集・保管・破壊などの停戦監視と検証
- 外国部隊による完全撤退の監視・検証、および交通路における安全確保
- 民間および非正規武装グループ解体の監視・検証
- 主要インフラの保安体制の承認および和平プロセスに対する国連および国際的支援活動の安全確保
- 選挙プロセスの監視および選挙プロセスに対する技術支援
- 特に難民、国内避難民、動員解除された兵士および紛争の影響を受けた人々への人道支援活動の調整ならびに監視

活動期間

- 1992 年 12 月～1994 年 12 月

要員（定員）

- 軍ならびに支援部隊（6,625 名）、軍事監視要員（354 名）、文民警察官（1,144 名）、国際スタッフ（355 名）、現地スタッフ（506 名）に加え、選挙時には約 900 名の選挙監視要員を派遣

総費用（USドル）

- 4 億 9,260 万（総支出額）、又は 4 億 8,670 万（純支出額）

出典：2009 年 1 月 3 日付、http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/onumoz.htm より抜粋。

国連 PKO としての ONUMOZ は、アンゴラでの紛争再発による PKO 活動（UNAVEM II）の失敗と、そこでの教訓をもとに展開されたと考察されている。冷戦後の新たな世界秩序の中で、PKO の役割拡大を提唱していた国連は、国際社会の協力のもと、アンゴラでの失敗を繰り返さないためにも、上記のような大規模で手厚い支援をモザンビークに対して行うこととなった。

3.1.2 UNOHAC による人道支援

(1) 支援概要

モザンビークにおいて、紛争の終結に伴う難民やIDPsの帰還や再定住、および動員解除された元兵士の社会復帰を目的とした復興初期における支援活動は、ONUMOZ の枠組みの中で行われた。具体的には ONUMOZ の人道部門として人道支援調整事務局 (UNOHAC, United Nations Office for Humanitarian Assistance Coordination) が設置され、首都マプトのほか、国内の全 10 州それぞれに担当職員が配置された。主要な職員の約半数は主に国際機関 (UNDP、UNICEF、WHO、UNHCR、WFP、IOM⁸) および二国間ドナー (USAID) からの出向者、それ以外は ONUMOZ により直接雇用された国際的な専門職員から構成され、各セクターにおける州レベルでの計画立案から、実施、モニタリングまでの一連の支援活動の調整・監督を行った (Box 3.1.2 参照)。

Box 3.1.2 UNOHAC の概要

活動目的

- 難民や IDP および動員解除された元兵士たちの緊急人道支援ニーズへの対応と、紛争により影響を受けた人々の生活再建に向けた基盤づくり

主な活動内容

- 動員解除された元兵士の社会復帰支援、地雷除去、食糧以外の救援物資の配布、支援の必要な世帯への種子の提供、その他地域ニーズに基づく各種支援

職員構成

- UNOHAC 職員は、24 名の国際的専門職員によって構成
 - うち 11 名は国際機関 (UNDP、UNICEF、WHO、UNHCR、WFP、IOM) および二国間ドナー (USAID) からの出向職員
 - それ以外は ONUMOZ の予算から直接的に雇用された職員

フレリモ政府、レナモおよび外部の関係諸機関・団体との連携体制

- UNOHAC が主催する委員会への参加を通じ、和平合意の当事者および NGO をはじめとした関係諸機関との調整・連携体制を確保

組織体制

- 首都マプトの中央事務所のほか、モザンビーク全 10 州の各州に職員を配置
- 2 つのユニット (アセスメントおよびプランニング・ユニット、情報管理ユニット)、および 2 つの特別プログラム・セクション (地雷除去セクション、動員解除兵士の再統合セクション)、さらに信託基金マネージャー、フィールド職員から構成
- アセスメントおよびプランニング・ユニットは主に国際機関からの出向職員により構成され、ニーズ・アセスメントの実施にかかる監督、担当分野における人道支援プログラムの策定、和平合意の当事者および関係諸機関や NGO との連携・協力を担当

意思決定プロセス

- UNOHAC のフィールド (州) 事務所の開設に伴い、支援内容等に関する実質的な協議および意思決定は州レベルで執行され、情報の集約および決定事項の承認は首都マプトの中央事務局が担うことで推移
- 州レベルにおける意思決定に関しては、UNOHAC 主催の専門委員会で紛争の当事者および NGO などの関係諸機関も参加の上、実施

出典: Barnes (1998)、および <http://www.un.org/Docs/SG/SG-Rpt/ch4d-17.htm> をもとに作成。

⁸ IOM : International Organization for Migration (国際移住機関)

実際には、帰還難民が多い州については UNHCR がリード・エージェンシーとなり、除隊兵士が多い州については ONUMOZ/UNOHAC が担当する等、役割や責任の振り分けがなされていたが、全国レベルで支援内容を統一するための調整も行われており、例えば除隊兵士であれば UNHCR の担当地域でも同じ支援パッケージが提供される仕組みになっていた。人道支援の内容については、次項に記す。

1993 年 5 月から 1994 年 4 月の国連(UNOHAC)の計画では、計 600 万人(400～450 万人の国内避難民、150 万人の帰還難民、37 万人の除隊兵士とその家族)の初期人道援助(帰還と再定住支援)に 6.16 億ドルの資金が必要となるとしており、それに対しドナー国は 5.36 億ドルを拠出した(UN ホームページによる)。

(2) DDR の取り組み

フレリモ側とレナモ側の兵士(戦闘員)の DDR は、ONUMOZ の主な任務とされており、動員解除された 9 万人以上にのぼる元兵士の社会復帰支援が、ONUMOZ/UNOHAC の重要な活動として行われた。除隊兵士に対しては、2 年間分の給与支給(ランクにより月額 7 ドルまたは 10～24 ドル)という寛大なパッケージが提供され、そのうちの 6 ヶ月分を政府、残りの 18 ヶ月分をドナーが 3,550 万ドルの国連信託基金を通じて負担した。DDR における元兵士への支援として、これほど長期にわたるパッケージが提供されたのはこの事例以降他に例をみない⁹。加えて社会復帰支援として、除隊にあたり衣服、2 週間分の食糧、農具、種子、バケツ等の支援物資が配給されたほか、職業訓練、職業紹介サービス、マイクロクレジット等の支援プログラムが実施された(土岐/2004. p.ii)。また、レナモに対しても、「政治政党化」への支援という名目で巨額の資金が提供された。

和平条約では、両陣営合わせて 10 万 5,000 人いた兵士(ゲリラ)のうち、3 万人(両陣営とも 1 万 5,000 人ずつ)を新たな兵力とする国軍再編を目指していた。しかし最終的に入隊を志願したのは、主に士官クラスの 1 万 2,000 人のみであり、それ以外の兵士たちは手厚い支援パッケージを選択し、動員解除される結果となった(Hanlon. 2007. p14)。

3.1.3 UNHCR による復興支援

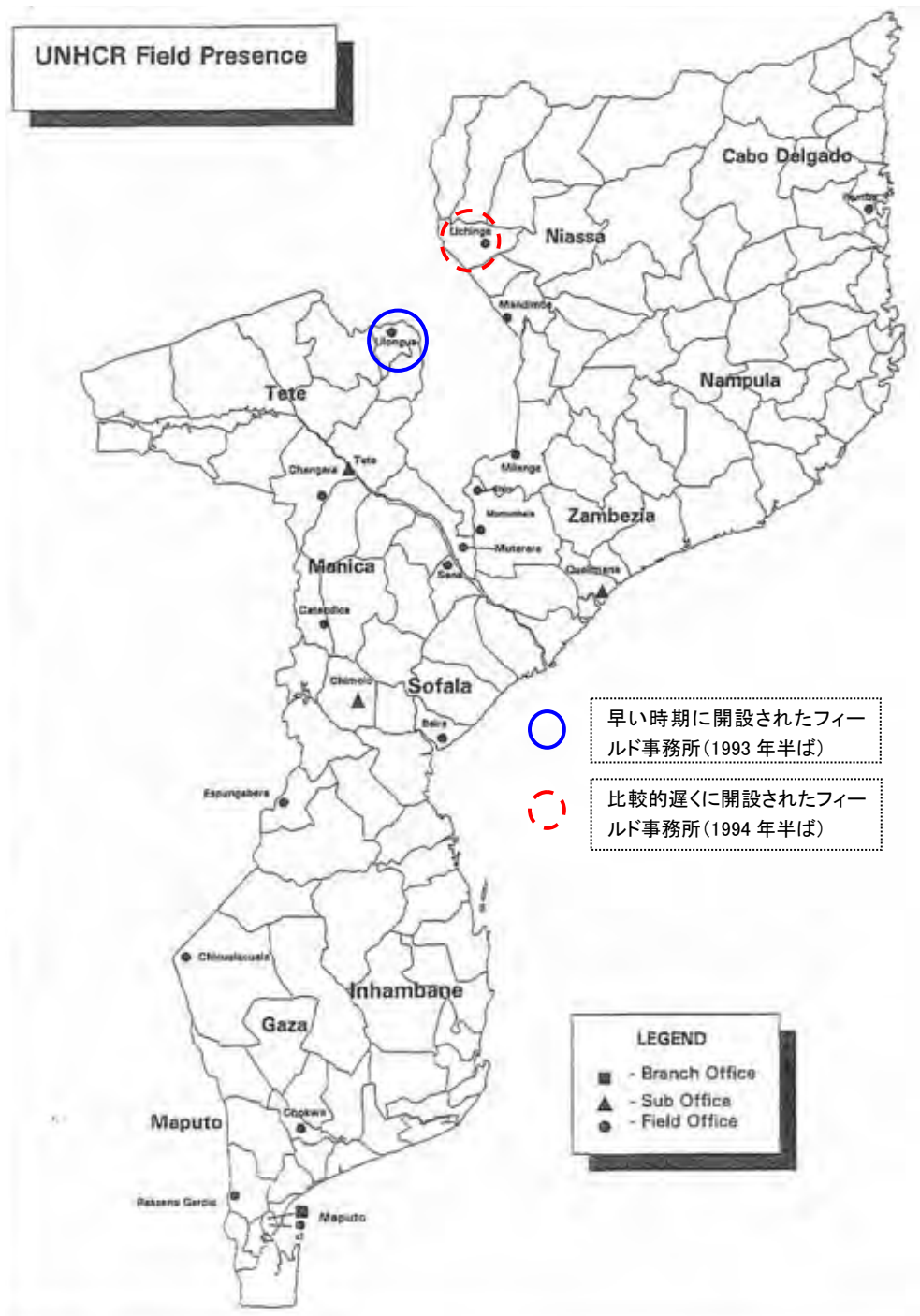
(1) UNHCR による支援体制

1992 年 10 月和平合意当時、UNHCR は既にモザンビークに事務所を構え、少数ではあったが 1980 年代半ばから周辺国から難民の帰還があったことから、首都マプトに加えてテテとシモイオに事務所を開設し、緊急援助や再定住支援を一定の地域で開始していた(UNHCR. 1994)。加えて、難民をかかえた隣国全てに事務所を構え大規模な難民支援と行っていたため、隣国と連携し、スムーズにモザンビーク国内・外にて帰還支援と再定住支援を展開する体制が存在した。しかし、予想以上に早いペースで進む人々の自主帰還の受け入れに対応するため、遠隔地の帰還先現場に活動拠点(事務所)を設け職員を配置した。大掛かりな支援を展開し始めたのは、最も早い地域(テテ州アンゴニアおよびツァンガノ郡)で 1993 年第一四半期であった。その後、他の地域でも、帰還民の数や帰還のペースに基づき、現地事務所(フィールド・オフィス)やそれ

⁹ Hanlon (2007) p.14. 著者によれば、他国の DDR の例では元兵士に対する支援パッケージは 6 ヶ月分の給与、あるいは一定額の一律支給が一般的であるという。またモザンビークでの成功にもかかわらず、「コストがかかりすぎる」という理由から他国で同等の支援が行われていない点を指摘している。

らを統括する地域事務所(サブ・オフィス)が徐々に開設されていった。UNHCR のモザンビーク国内における支援体制が全て整備されたのは、1994 年半ばごろのことであり、首都マプトの代表事務所に加え、全国(全 10 州のうち、ナンブラ州とイニャンバネ州を除く 8 州)に 3 つのサブ・オフィスと 17 のフィールド・オフィスが設置された(図 3.1.1 参照)。

図 3.1.1 UNHCR 活動拠点



出典: UNHCR. MOZAMBIQUE Repatriation and Reintegration of Mozambique Refugees Progress Report, January 1995 をもとに作成。

現地職員を含む総職員数は 1994-5 年のピーク時で 280 名を数え、1996/7 年に当該事業から撤退するまでの総事業費は 1 億 4,500 万ドルにのぼり(周辺国も含めた帰還と再定住支援プログ

ラムの総額)、うち 1 億ドル以上がモザンビーク国内の活動にあてられた (UNHCR. 1997)。

(2) 帰還民の再定住支援プログラム

紛争終結時に国内外に避難していた 570 万人もの難民、IDPs の帰還と再定住は、除隊兵士の社会復帰支援と共にモザンビークでの平和の定着における最優先課題の一つであった。UNHCR は ONUMOZ/UNOHAC の枠組みのもとで、難民の帰還 (repatriation) と再定住 (reintegration) 支援を展開した。帰還民の再定住支援は、帰還民の受け入れと同時進行で行われていたが、1992 年に帰還の動きが加速したことに伴い、1994 年の年末に再定住戦略が策定され、その目的や内容、アプローチ等の枠組みが明らかとなった。その結果 1995 年以降、全国的により体系立った支援が展開されるようになり、UNHCR が 1996 年から 1997 年にかけて撤退するまで支援は続けられた。UNHCR の再定住支援プログラムの目的は以下のとおりであり、支援効果の持続性や、対象地域における中長期的な復興開発への移行を目指していたことがわかる (UNHCR. 1994. pp.5-6)。

- 支援優先地域における帰還民やその他支援対象者の円滑で恒常的な再定住
- 帰還先地域での基礎社会サービスの継続的な提供を可能とするための現地能力の向上
- 持続的な復興・開発に向けた基盤構築による、UNHCR のモザンビークにおける帰還と再定住支援活動からの秩序だった撤退
- UNHCR による基礎サービスの復旧事業から、他の国際機関、二国間援助機関や NGO による中長期的な開発プログラムへの適切な橋渡し
- コミュニティの全員参加を促す活動を通じたモザンビークにおける和解の促進

また再定住支援プログラムを実施するにあたっては、主にクイック・インパクト・プロジェクト (QIPs) のアプローチを用い、コミュニティのニーズに迅速に対応することや、政府による職員の配置や継続的な運営についてのコミットメントが得られた場合にのみ実施することが明記されており、UNHCR が事業の継続性を重視していたことが分かる。実際の QIPs の事業選定や計画策定においては、UNHCR は現場の郡レベルで関係省庁との話し合いを重ね、事業実施にかかる意思決定やその後の施設の運営管理を担保するための働きかけを行っていた。また、資金とロジスティクス面といった実施面での支援を確保する一方で、職員の給料、建物の補修など運営管理にかかる責任を明記した覚書を郡または州レベルで結んでいた。

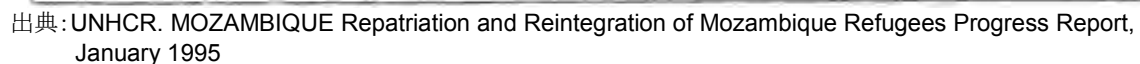
この戦略が策定される以前から、特に食糧配給を行うために必要な道路の復旧等、ニーズの高い分野での活動を中心に QIPs とよばれる事業は各地域で行われていた¹⁰ が、再定住支援プログラムの方針を示す文書としてとりまとめられたことで、支援内容やアプローチの統一化が一層図られることとなった。

(3) 支援対象地域

再定住支援プログラムを、復興支援から長期的な開発へと持続させていくためには、帰還難民だけでなく、帰還先のコミュニティ、国内避難民、武装解除された元兵士や地元住民を含め、地域全体が裨益するような支援プログラムを実施することが不可欠となる。このような認識のもと、UNHCR は、帰還難民といった特定のグループを対象にするのではなく、優先地域を中心に再

¹⁰ 再定住支援戦略が正式に発表されるころには既に 500 件の QIPs が実施されていたという。UNHCR (1997) p.44.

図 3.1.2 1994 年 10 月時点の難民帰還数



(4) 支援内容

UNHCR の再定住支援プログラムにおける支援分野は、食糧、水、衛生、保健、教育、道路・橋梁、およびコミュニティ・サービスの 7 分野にわたっており、帰還民受け入れ支援は、世帯をターゲットにした食糧・物資配給と、QIPs 事業(施設の復旧・建設)を中心としたコミュニティをターゲットにした再定住支援の二本立てで実施された。

その内容は地域住民を対象とした食糧配給や、種子および農耕具の配布に加え、ヘルス・ポストや学校をはじめとした保健・教育施設の復旧・建設、井戸の建設・設置、道路・橋梁の修復等であった。モザンビークにおける再定住支援プログラムの概要は表 3.1.1 のとおりである。

表 3.1.1 UNHCR による再定住支援プログラムの概要

分野	活動	セクター目標	主な事業目標
食糧	<ul style="list-style-type: none"> 食糧配給(メイズ、豆類、食用油)の実施(第一収穫期まで毎月)および種子・農耕具の配布(1 回目種まき期のみ) 	食糧の安全保障の向上	当面(第一収穫期まで)の必要最低限の食糧支援および農耕具や種子の配布を通じ、食糧の安全保障の向上を支援する。
水	<ul style="list-style-type: none"> 井戸や泉等の給水施設の復旧・建設および維持管理研修の実施 	水分野の活動基準に基づいた地域における安全な水の供給と維持管理体制の確保	安全な水の供給、および衛生、プライマリヘルスケアサービス、初等教育面での向上を促進する。その際、アクセス面を考慮し、帰還民の居住地から徒歩でアクセスできるエリアへの支援を行う。
衛生	<ul style="list-style-type: none"> 公共施設におけるトイレ等衛生施設の建設、維持管理研修および衛生教育の実施 	基礎的衛生施設への公平なアクセスと環境保健状況の向上	
保健	<ul style="list-style-type: none"> ヘルス・ポストやヘルス・センター等の各種保健施設の復旧・建設および、保健医療スタッフの研修によるコミュニティ・ベースの医療プログラム等 	代替施設のない帰還民地域における公共保健施設支援を通じての政府基準に基づくプライマリヘルスサービスに対する公平なアクセスの推進と持続性の確保	
教育	<ul style="list-style-type: none"> 初等教育校や職員宿舍の復旧・再建および、家具や教育備品等の提供、州教育委員会の能力向上支援 	教育施設の復旧・再建を通じた子どもたちの正規初等教育への公平なアクセスの推進と持続性の維持	
道路・橋梁	<ul style="list-style-type: none"> 道路、橋梁、排水溝等の復旧・建設 	コミュニケーションの推進や生産物の商業化に向けた、帰還地域への安全なアクセスの向上	道路等の復旧を通じ、帰還民地域へのアクセスを向上させる。
コミュニティ・サービス	<ul style="list-style-type: none"> 研修および物質的支援による離散家族の追跡・再会支援および、その他社会的弱者への自立支援等 	各種活動を通じた社会的弱者グループの地域コミュニティへの統合	

出典: UNHCR (November 1994) をもとに作成。

アクセスの確保: 再定住支援の実施においては、ロジスティクスの確保、すなわち物資配給の拠点整備と帰還先の村落へのアクセス確保が非常に重要であるとされた。そのため、復興支援の初期段階で人道支援と同時に道路整備を開始した。たとえば、本調査において現地調査を実施したニアサ州全土 1996 年までに 2,000km、テテ州の 3 郡では 1994 年までに 400km の道路が整備された。

食糧・物資支給: 食糧分野では、受益者の大多数が農民であることをふまえ、食糧の安全保障という観点から、種子や農耕具の配布が実施された。さらに、WFP との連携にもとづき最初の収穫

期(5～6月)まで毎月食糧配給(メイズや豆等)を行う方針が取られ、住民に対する直接支援においても最低一収穫期までの期間支援が提供された¹¹。その他にも、鍋や皿の食器類や毛布などの生活必需品の配給も行われた。これらの物資配給支援は、受益者リストを村の長老からの情報を基に作成・改正しており、自ら希望を出さなかったごく少数を除き、基本的に対象地域における全住民が支援の対象となった。すなわち、帰還民、国内避難民、元兵士、土地を離れず戦争を乗り越えた住民などのカテゴリーに拘わらず必要性に応じて配給された。

QIPs 事業:再定住支援プログラムのうち、対象地域におけるインフラ施設の復旧、建設を中心とした小規模な事業(ほとんどが一件につき4万ドル以下)がQIPsとして実施された。QIPs事業は、比較的容易に、しかも限られたリソース(時間、人材、ノウハウ)内で実施可能であるということから、主に水、保健、教育、道路分野を対象として実施された(UNHCR. 1997. p.43)。QIPs案件は、以下の選定基準が示すように、事業選定や計画段階からコミュニティや地元政府を巻き込んだアプローチをとることで、地元のニーズを反映した事業を策定し、事業完成後の持続可能性を確保することを目指していた。

- 帰還難民数が集中しており、復興支援を実施するためのアクセスや治安に問題がある。
- 政府のセクターポリシーに沿っている。
- 事業実施後、維持管理を行う"所有者"が存在する。
- 一度の投資による早期の実施が可能である。
- 受益者の参加:ニーズの特定から事業完了、フォローアップのあらゆる段階で住民、特に女性の参加が確保される。

QIPs案件は基本的に年度予算内(1年以内)に実施することが基本であったが、状況によっては一件あたり複数年(2年)にまたがって実施された場合もあった。QIPs事業全体としては、1993/4年から1996/7年の3～4年の間に、合計で1,575件のQIPsが実施され、政府関係省庁にハンド・オーバーして終了した(UNHCR. 1996)。

(5) 実施主体

上述した再定住支援プログラムの実施にあたり、UNHCRは合計で56の団体(37の国際NGO、9つの現地NGO、5つの多国間/二国間ドナーおよび5つの政府機関)とパートナーシップ契約を結び、支援活動を展開した。現地ではUNHCR直営のみでなく、UNHCRと委託契約を結び資金提供を受けたこれらの実施パートナー(implementing partners)が、それぞれの知見や専門性を生かし実質的な支援を広く展開した。このようにして、3～4年という短期間に大規模な食糧援助に加え、1,500以上のQIPs事業を実施することができた。

¹¹ 食糧配給に関しては、収穫期の前にWFPとFAOと共同でアセスメントを行い、その後の対応について判断した。その結果、一部では最初の収穫期が過ぎた後も食糧配給が継続された地域・グループもあった。

3.2 UNHCR 撤退後の復興・開発支援

1994 年 10 月に初の複数政党制による総選挙が行われ、新たな政治体制が整備されたのを受け、同年 12 月に ONUMOZ の活動は完了し、その後 UNHCR による支援活動も 1996/7 年に終了した。その後、国際社会による支援はモザンビーク全土で継続され、現在に至っている。1996/7 年前後から現在に至るまでのドナーによる支援は、概ねドナーがモザンビーク政府と共に策定した復興、開発計画に基づいて実施されてきている。

3.2.1 復興計画の策定とドナーの役割

モザンビーク(フレリモ)政府は、既に紛争中より国家の再建、復興に向けた準備を始めており、1980 年代には世銀と IMF に加盟し、1987 年からは両者の承認を得た経済復興計画 (Programa de Reabilitação Económica, PRE)を実施し、市場原理に基づく経済政策を実行した(JICA. 2000. p.9)。こうした背景の中で、ドナーとの対話に基づく計画策定プロセスが円滑に進展し、それをもとに策定された国家再建計画(Plano de Reconstrução Nacional, PRN)は、1993 年 12 月のパリ会合で国際社会に向け正式に発表された。その内容は、紛争終結直後のモザンビークにおける緊急的ニーズへの対応であり、社会、経済インフラの再建と帰還民の定着を通じた社会、経済面における生活再建が中心であった¹²。モザンビーク政府は内戦中より、破壊された社会・経済インフラを中心に、国家再建にかかる復旧ニーズのアセスメント作業を行っており、PRN は、こうした政府によるアセスメントをもとに、紛争終結後、ドナーとの対話や交渉を重ねた結果とりまとめられたものであると考えられる。PRN はドナーからも認知された復興計画として、ONUMOZ/UNOHAC や UNHCR が活動を展開する上で共通指針としての重要な役割を果たしていた。

PRN の策定以降、モザンビークにおける復興計画はドナーとの交渉、対話の中で総合的な復興計画としてとりまとめられ、1995 年に第一次 5 年計画として発表された。その後 2000 年、2005 年に、それぞれ第二次、第三次 5 年計画を策定されている。またモザンビークにおける PRSP として PARPA I(2001-2005)と PARPA II(2006-2010)も策定されている。これらの文書は、ドナーとの対話を経て策定され、紛争終結以降現在に至るまでの同国の一貫した復興と開発政策を示しており、ドナーによる支援もこの内容に沿って行われてきた¹³。

3.2.2 UNHCR によるギャップ解消に向けた取り組み

UNHCR は撤退後の援助効果の継続性と、中長期的開発への円滑な移行を確保するため、QIPs により実施した事業の政府への引渡しや、開発援助機関・組織との交渉、対象地域への事業誘致等を行った。1994 年末に発表された再定住戦略の中でも UNHCR のフェーズアウトと開発への円滑な移行に向けた取り組みとして、他の開発援助機関との連携による支援内容の統一化や引き継ぎ、政府の担当省庁への QIPs 事業の引渡しと持続性の確保等が明記されている。帰還・再定住初期支援から開発への移行に伴うギャップの解消に向けた措置が、方針および実

¹² 調査中、1993 年当時の復興計画 (Plano de Reconstrução Nacional 1994-96) を入手することはできなかった。しかし、元 UNHCR 職員によると、計画の内容は人口増加(見積もり)、面積、戦前の施設の数等を土台に全国 10 州 128 郡につき郡毎に必要なであろう公共施設(井戸も含む)の数を記したものであり、個別の施設の場所指定する形の計画ではなかった。したがって既存の施設に加えて新しく建設する施設の場所については郡レベル関係省庁と共に徐々に決めて行ったと考えられる。

¹³ 紛争終結後から 2000 年までのモザンビークの復興状況や復興開発政策、国際社会の支援動向等についての詳細は JICA (2000) 本編、別冊を参照されたい。

施対策の一環として組み込まれていた¹⁴。

対象地域への事業誘致に関しては、UNDP との交渉の結果、帰還民がもっとも集中したテテ州のアンゴニア、ツァンガノ郡での UNDP による総合的な農村開発事業 (PROAREA、1995 年開始) への引継ぎに成功したほか、ニアサ州でのリシंगाを拠点とした活動に関しても、EU の参入を後押しした。なお、これら事業の引継ぎにあたって、例えばテテ州では UNHCR のフィールド・オフィスより国際職員が異動した後も、1 年ほどは現地スタッフ (アシスタント 2 名、ドライバー 2 名、ガード 3 名) が事務所を継続し、そこへ UNDP が職員 (国連ボランティア) を派遣する形で、その後の UNDP 事業における実施体制の構築がはかられた。このような関係組織間の現場での連携・調整、特に現地職員の知見の蓄積と関係機関との共有により、継続性が確保されることとなった。

加えて UNHCR の優先支援地域のうち、34 郡について、復興開発支援への橋渡しを円滑化させるため、1995 年 12 月より UNDP と共同で郡開発マッピング (DDM: District Development Mapping) に着手した (UNHCR. December 1997. p.1)。これは、1995 年半ばより UNHCR と UNDP が共同で取り組んできた連携事業 (inter-agency collaboration) の一つであり、郡ごとのベースライン情報をとりまとめ、郡開発プロフィール (District Development Profiles) として今後の開発に向けた取り組みに誰もが活用できるよう文書化したものである。

人道援助から開発援助への円滑な移行に向けたこれら一連の働きかけは、1996 年半ばに予定されていた UNHCR 撤退の時期を前に、主に 1995 年以降加速した¹⁵。なお、DDM 調査はその後 UNDP により、モザンビークの残りの 94 郡についても実施され、1995 年から 1997 年にかけて全郡のベースライン情報が整備された (UNHCR/UNDP. December 1997)。District Development Profiles は、その後アップデートされ、2005 年版についてはウェブサイトからも閲覧できるようになっている (2009 年 3 月現在)。

3.2.3 国際援助のその後の流れ

(1) コモン・ファンドの設立

復興支援に携わるドナー間の連携の枠組みの一つとして、コモン・ファンドが設立された。これは、援助協調の枠組みに基づいたドナー間の調整により、援助資金をプールする制度として 1996/7 年に保健分野専門のコモン・ファンドとして開始されたものである (神谷. 2008. p.7)。保健分野では、1994 年ごろまで、ドナーからの資金は様々なルートで当該分野に流入しており、その流れや使途については不透明かつ無計画であったため、技術協力や薬剤など、特定の活動や費目について、援助資金をプールするための制度として導入された (JICA. 2000. p.65)。

コモン・ファンドが導入されることで、これまでは多くのドナーがそれぞれ異なる規定・手続きに基づき支援を行っていたが、報告方法の一本化や各国ドナー共通の財政支援メカニズムなど、支援アプローチの統一化が図られ、政府の負担を軽減することにつながった。その後、紛争終結後の保健分野での取り組みをきっかけに次第に他分野へも拡大、整備され、2000 年には、農業、

¹⁴ モザンビーク後の UNHCR および国連機関の難民帰還・定住支援と開発への移行に関する方針は、各状況に応じてそれぞれ作成されたため、各国によって異なった。

¹⁵ UNHCR による中長期的開発に向けた取り組みに関しては、全てが短期間に行われ、準備・計画に時間的余裕がなかったという批判もある。例えば DDM に関しては、もっと早くに着手すべきだったとの指摘もある。(UNHCR. 2007)

教育(基礎教育)、保健医療、道路、水の5つの分野で、セクター・ワイド・アプローチ(SWAPs)が実施されるようになったことが報告されている(JICA. 2000. p.93)。2004年には財務省経由の一般財政支援(General Budget Support)とセクター別コモン・ファンド(Direct Budget Support)の2本立ての方式が始まり、2006年時点で対モザンビーク援助総額の46%を占めるまでになった(神谷. 2008. p.9)。現在は、19の財政支援ドナー国が、対モザンビーク援助全体の約3分の2を占めると報告されている(UNDP マプト事務所からの聞き取りによる)。

コモン・ファンドを通じて財政支援メカニズムが確立し、基本的な維持管理費が確保され、受入国、すなわちモザンビーク国政府側の負担の少ない形で支援を継続することが可能となった。すなわち、政府を中心とした開発への移行を円滑に行うための有効な措置となった。実際、1997年のUNHCR撤退の際には、建物の引継ぎに加えて、建物の維持管理、具体的には、職員の給料の継続的な支払いが大きな課題としてあった。保健分野での例では、1996～1997年にコモン・ファンドが設立された事が維持管理費の確保に貢献したことが、復興初期からの支援の持続可能性を可能にしたと考えられている(神谷. 2007. p.7 他)。

また、セクターごとにリード・ドナーを任命するアプローチも取られた。リード・ドナーがドナー間の内部調整を行うことで、モザンビーク政府はドナーとの連携や交渉にかかる手続きを効率化させ、政府負担を軽減させることが可能となった。前述の保健セクターでは、スイスがリード・ドナーとして任命され、コモン・ファンドの枠組みを整備することで、保健セクター全体の復興開発政策と活動内容との整合性を高める取り組みを進めていった。このような保健セクターでの取り組みが、教育や農業等、他分野での援助協調の広がりへとつながった。

(2) プロジェクト型支援

一方で、プロジェクト型のアプローチとしては、例えばテテ州ではデンマーク(DANIDA)が当該州における主要ドナーとして農業開発プロジェクト(生産資材の供給、技術普及、試験場や研修施設の建設、制度・組織機能の向上等)を展開したほか、保健(保健スタッフの研修、保健医療施設の修復、建設および維持管理、保健局のキャパシティ向上等)、教育(教員研修、教育施設の修復等)、給水等(テテ市の水道プロジェクトや農村部における給水施設の設置等)の分野で各種事業を展開した(JICA. 2000 1月. p.205-206)。またニアサ州でも、UNHCRから引継いだEUに加え、1997年からはスウェーデン(インフラ整備や民間セクター支援、市民社会支援、Concern Universalを通じたHIV/AIDS事業等)やアイルランド(貧困削減を主目的とした各種事業)が主要ドナーとなり、財政支援を行う一方で、こうしたプロジェクト型事業を展開している(現地大使館からの聞き取りによる)。これら二国間ドナーの存在は、10年ほど前にドナーと政府との間で調整が行われ、州ごとに担当ドナーが割り振られたことにさかのぼる。その後、こうした取り組みに対する批判が起こり、割り振りが見直された州もあるが、ニアサ州(アイルランド、スウェーデン)、テテ州(デンマーク)など、当時のドナーがいまだに活発な支援を行っている。その他の例としては、カボ・デルガード州におけるスペイン、ザンベジアとマプト州における英国、ソファアラ州におけるオーストリア、マニカ州におけるスイス等が挙げられる(Concern Universalからの聞き取りによる)。

(3) ドナー支援への依存

このように、ドナーによる対モザンビーク復興支援は、政府との共同作業のもとで策定された総合的な国家再建、復興開発政策に基づき、財政支援型アプローチと、プロジェクト型アプローチの

二つの支援アプローチのもとで進められてきた。特筆すべきは 2008 年度の国家予算の 56% はドナーの資金によりまかなわれていた事である(神谷, 2008, pp.10-11)。この点からは、ドナーのコミットメントの高さと同時にドナーへの依存度の高さがうかがわれる。

財政支援型とプロジェクト型アプローチの比較対照、各々の有効性、相乗効果、そしてドナー依存度については、別途綿密な調査を要する分野である。

4. 現地の復興状況と復興支援の効果: 現地調査結果

4.1 現地調査の背景と目的

成功例と評価されるモザンビークの復興支援であるが、受益者である住民や地元関係者の立場から見てどうであったのかという検証や、実施された支援の効果とその10年以上にわたる継続性についての実証は、これまで十分にされてこなかった。また平和構築分野でのJICAの研究に関しても、二次的な情報に基づく分析が主であった。このことから本調査では、地元住民の復興支援に対する評価や、それら支援事業の地元へのインパクトについての一次的情報の収集を目的とした、現地調査を実施することとした。具体的には、世帯調査、村落プロフィール調査と、施設追跡調査を行った。

調査対象地域の選定においては、1992年の紛争終結直前直後の支援活動にかかるデータおよび情報は、当時の活動機関および関係者間に分散しており収集が困難な状態であったため、当時モザンビークで活動していたUNHCR関係者からの資料をもとに、1993年～1996年当時の基礎情報入手が可能である地域を対象とすることにした。さらに、復興支援の効果やインパクトに違いがみられるか等を比較できるように、紛争終結後に帰還民の再定住支援プログラムをはじめとした同じ内容の復興支援が展開されたこと、1992年の停戦以来2000年の大洪水のような復興支援の効果を覆す規模の特別な外部要因は存在していないことを考慮し、モザンビーク中部に位置するテテ州の3郡と、北部ニアサ州にある2郡を選出した¹⁶。また、大半の住民の生活基盤が農業であることも、比較に有効な点であった。

本章ではこれらの現地調査結果をもとに、当該地域における紛争後の復興状況の現況について述べる。また、同地域における復興支援の効果と、それが復興と平和の定着に果たした役割について考察する。

4.2 テテ州およびニアサ州の概況及び比較検討の視点

本調査の対象となったテテ州とニアサ州は、それぞれモザンビーク中部および北部に位置し、ともに紛争中はその影響を色濃く受けた地域である。紛争終結後には、同じパターンの復興支援パッケージが実施された。復興状況と復興支援の効果について、以下の視点で分析を行った。

- 1) 地域による違い: 中部(テテ州)と北部(ニアサ州)。
- 2) テテ州における、フレリモ地域とレナモ地域の違い。

¹⁶ UNHCRは帰還民支援を行うため、全国10州中8州(テテとニアサ州を含む)の帰還民の多い地域でリード・エージェンシーとして活動した。それ以外の2州(InhambaneとNampula州)に関しては、主にONUMOZ/UNOHACが1994年末までリード・エージェンシーとしての役割を果たした。

以下に各州および本調査の対象となった5郡の概要と紛争終結後の人口動態の推移を記す(図 4.2.1、表 4.2.1 参照)。

表 4.2.1 現地調査対象地域における人口の推移

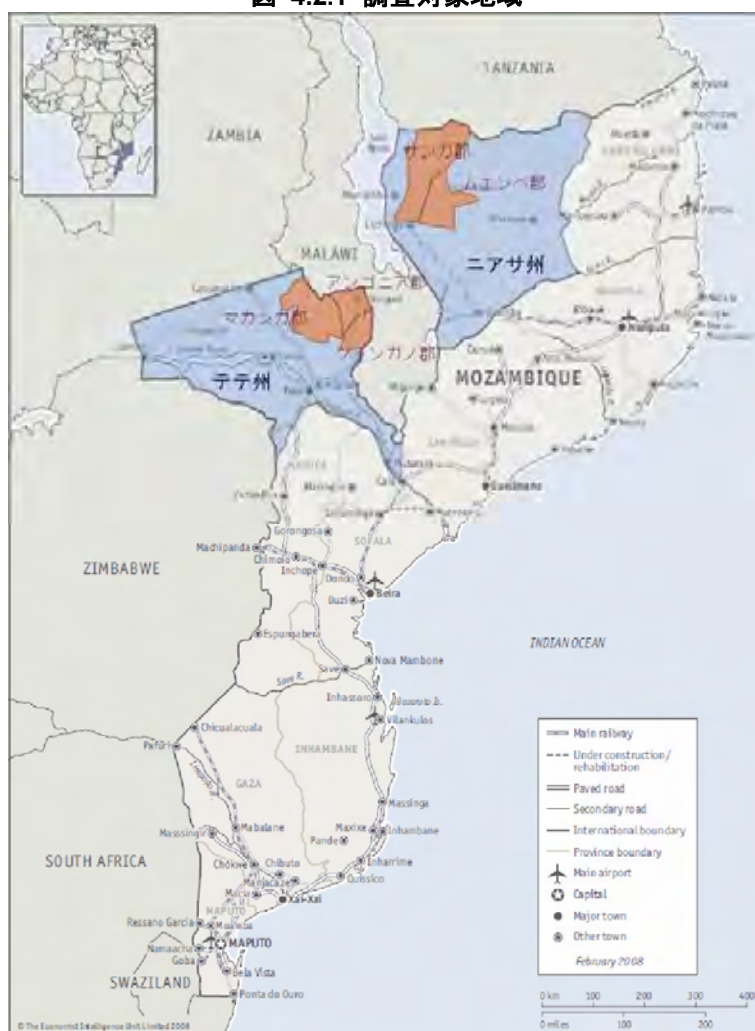
州	テテ						ニアサ			
郡	アンゴニア ¹⁾		ツァンガノ ¹⁾		マカンガ		サンガ		ムエンベ	
面積(km ²)	3,427(1996/7 年)		3,439(1996/7 年)		7,340		12,285		5,526	
年	1996/7	2007	1996/7	2007	1996/7	2007	1996/7	2007	1996/7	2007
人口 ²⁾	315,000	335,808	118,000	179,796	60,000	112,551	41,373	56,282	17,000	29,083
帰還民数	248,869	—	96,057	—	39,101	—	7,276	—	7,239	—
帰還民割合	79%	—	81%	—	65%	—	18%	—	43%	—
密度(平方 KM)	92 人	98 人	34 人	52 人	8 人	15 人	3 人	5 人	3 人	5 人
人口増加率	6%		44%		87%		36%		71%	

注: 1) 1996/7 年以降、アンゴニア郡の一部がツァンガノ郡に吸収合併された。面積・人口・人口密度についてはこの点に留意する必要がある。

2) 1996/7 年の数値は推定値。

出典: アンゴニア、ツァンガノ、マカンガ、サンガ、ムエンベ郡の District Development Profiles および 2007 年の人口統計資料(INE, 2007)をもとに作成。

図 4.2.1 調査対象地域

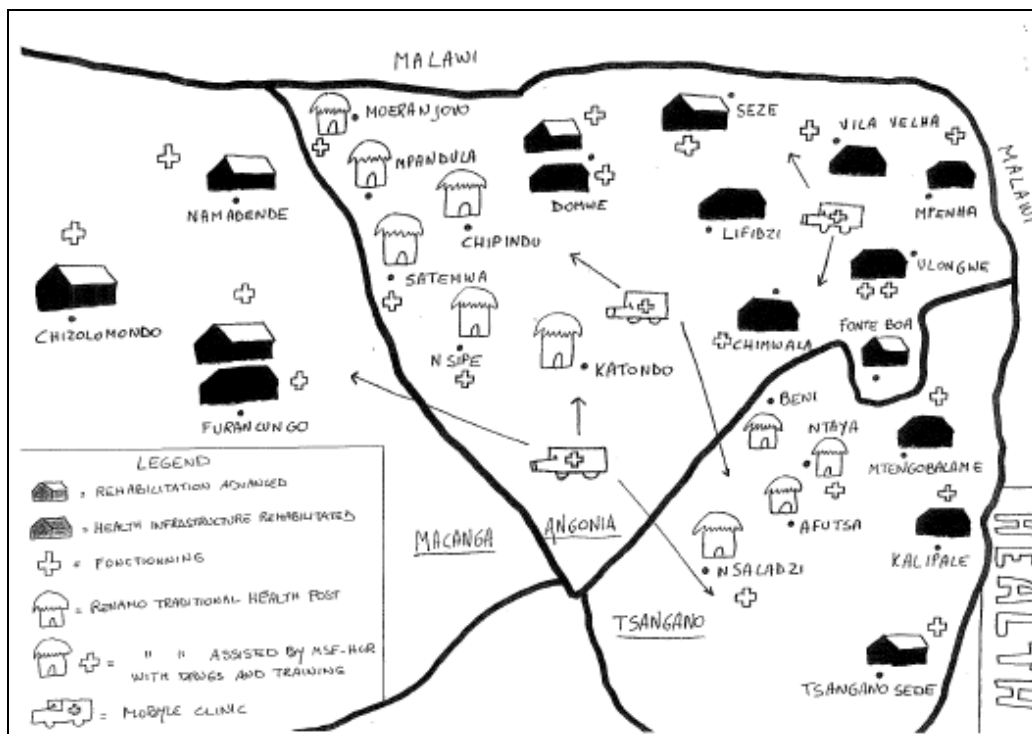


テテ州: テテ州は総面積約 10 万平方キロメートル、人口約 183 万人(2007 年)を有し、マラウイ、ザンビア、ジンバブエの 3 カ国と国境を接している。フレリモとレナモとの戦闘により、紛争中は多くの人々が難民として周辺国へ流出した。紛争終結後のテテ州への帰還難民数は 75 万 1,823 人(1994 年 10 月)で、モザンビーク全 10 州の中で最多である(UNHCR, October 1994)。

特に本調査の対象となったアンゴニア郡、ツァンガノ郡、マカンガの 3 郡は、テテ州 13 郡の中でもマラウイとの国境沿いに位置し、比較的人口密度が高く、紛争中フレリモとレナモとの間で激しい戦闘が行われ、公共施設、特に学校と医療施設が郡都の一部を除きほぼ全て破壊され、多くの難民や国内避難民(IDPs)の流出を招いた。本調査の対象となった 3 郡のうち、郡内にフレリモ地域とレナモ地域を有するアンゴニアとツァンガノ郡では、住民の約 8 割が難民として周辺国へ逃れた。紛争終結直後は、アンゴニア郡とツァンガノ郡では、紛争中レナモ勢力の支配下にあった地域と、フレリモ政府勢力の支配下にあった地域との分断が明確であったことが、UNHCR の活動報告に示されている(図 4.2.2 参照)。

テテ州は、紛争終結後難民の帰還はモザンビークで最も早く始まった地域でもあり、調査対象地域の 3 郡だけで 1994 年 10 月時点において 36 万人を超える難民の帰還があった¹⁷。UNHCR が最初に帰還民の受け入れや再定住支援事業を開始した主要支援対象地域の一つでもある。

図 4.2.2 1994 年 2 月におけるテテ州アンゴニア、ツァンガノ、マカンガ郡の状況：
保健分野からみたレナモ及びフレリモ勢力の分布図



注: 黒い建物は、修復された建物を示し、すなわちフレリモ地域を現す。一方、白い建物はレナモ支配下に存在した保健施設である。この図から、アンゴニア郡とツァンガノ郡においては、レナモ地域とフレリモ地域が明確に分かれていたことが分かる。

出典: UNHCR(1994)。

ニアサ州: 一方のニアサ州(全 16 郡)は、総面積約 13 万平方キロメートル、人口約 118 万人(2007 年)を有し、マラウイとタンザニアと国境を接している。1960 年～1970 年代におけるポルトガルからの独立戦争時はこの地から多数の人々が難民化し、その後の内戦でも多くの難民や IDP の流出を招いた。紛争終結後、1994 年 10 月時点でのニアサ州への帰還難民の数は 18 万 8,624 人で、これは 10 州中、テテ州、ザンベジア州に続き 3 位である(UNHCR October 1994)。

¹⁷ UNHCR (January 1995) アンゴニア郡 245,509 人、ツァンガノ郡 76,986 人、マカンガ郡 41,077 人、合計 36 万 3,572 人の難民が帰還した。

ニアサ州の 16 郡のうち、本調査の対象であるサンガ郡とムエンベ郡の 2 郡については、戦闘はあったものの、比較的国境から離れた内陸に位置し、またフレリモ政府地域であったことから、テテ州の 3 郡やニアサ州の他郡ほど国境を超えた大規模な人口の移動はなかった。1994 年 10 月までに合計で 1 万人以上の難民が帰還したことが報告されている¹⁸。トラックや船による帰還支援やその後の定住支援など UNHCR の支援活動が実施されたが、ニアサ州への難民の帰還は比較的遅かったため、UNHCR が当該地域での支援活動に着手したのも他に比べ遅く¹⁹、その分撤退の時期も遅れた。

4.3 調査の手法と対象、及び制約

4.3.1 世帯調査

調査対象となったテテ州 3 郡およびニアサ州 2 郡の合計 140 世帯(テテ州 118 世帯、ニアサ州 22 世帯)を対象に、質問票(一部自由回答式)に基づくインタビュー形式での世帯調査を実施し、定量的なデータ収集を行った。比較対照のため、紛争中フレリモ勢力の支配下にあった地域と、レナモ勢力の支配下にあった地域(特に両勢力の分断が著しかったアンゴニア郡とツァンガノ郡)で調査を実施したほか、時間や要員、現地におけるアクセス状況等が制限されるなかで、可能な限り郡の人口比率から算出した目標値に基づき調査を進めた。世帯調査の実施件数の内訳については表 4.3.1 のとおりである。なお、本報告書における世帯調査分析は、有効回答のみを対象に集計を行っている。

表 4.3.1 世帯調査の実施件数(地域別内訳)

	群	州	調査世帯数			帰還民の 数・割合 ¹⁾
			元フレリモ 支配地域	元レナモ 支配地域	両地域合計	
1	アンゴニア	テテ	33	23	56	最大
2	ツァンガノ	テテ	15	34	49	最大
3	マカンガ	テテ	13	n/a	13	大
4	サンガ	ニアサ	14	n/a	14	小
5	ムエンベ	ニアサ	8	n/a	8	大
	合計(件数)		83	57	140	

注 1): UNHCR 資料 (May 1995) に基づく当該地域への帰還民(難民および IDPs)の数・割合。モザンビーク全土における帰還民の分布状況および将来予測を最大(most intense)、大(intense)、小(less intense)で示している。

世帯調査の対象者の選定にあたっては、紛争終結後から現在に至るまでの経緯や変化について有用な情報を得るため、30 歳以上の住民と設定したほか、可能な限りジェンダー・バランスにも配慮した。テテ州の回答者の 97%、ニアサ州の回答者の 69%が元難民か IDPs であった(全体では 87%)。州全体の元難民・IDPs の割合は 1996/7 年時点で、テテ州 3 郡を平均すると 78%、ニアサ州 2 郡平均で 25%となっており、本調査ではそれを上回る比率で帰還民からの回答が得られたことになる²⁰。また職業に関しては、全体の 93%(テテ州 95%、ニアサ州 77%)が農民であった。性別については、男性が全体の 59%(テテ州 56%、ニアサ州 72%)を占めたのに対し、女

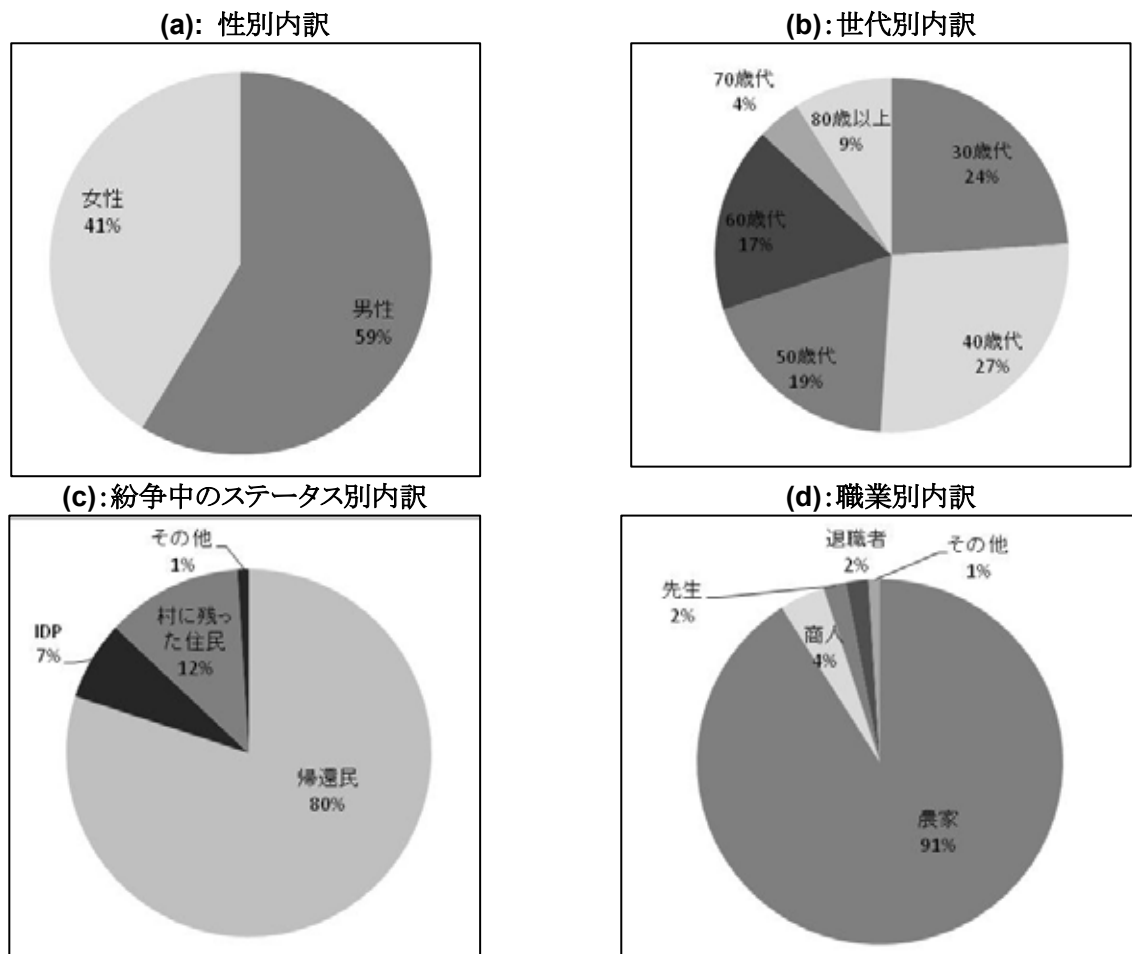
¹⁸ UNHCR (January 1995). サンガ郡 8,710 人、ムエンベ郡 2,717 人、合計 1 万 1,427 人の難民が帰還した。

¹⁹ 短期出張ベースの職員に引き続き、1994 年 4 月に職員が着任しリシング事務所が開設された。Ulongwe 事務所開設の約一年後であった。

²⁰ 調査を実施した一部の村の代表に人選を任せざるを得なかったこととも関係していると考えられる。

性は 41% (テテ州 44%、ニアサ州 28%) である。年齢別にみると、30 代から 90 代まで、幅広い年齢の回答者が得られた²¹。(図 4.3.1 参照)。

図 4.3.1 世帯調査の対象者 - 項目別内訳



4.3.2 村落調査（村落プロファイリング）

世帯調査に加え、調査対象地域から合計で 6 つの村(集落)において村落調査(村落プロファイリング)を実施した。対象村落に関しては世帯調査と同様、テテ州では、フレリモ勢力の支配下にあった地域とレナモ勢力の支配下にあった地域の双方より選出した。ニアサ州の対象地は紛争中もフレリモ勢力の支配下だったことから、1 村のみを予定したが、現地での要望に応え 2 村で実施する結果となった(表 4.3.2 参照)。選出にあたっては、現地で雇用した調査アシスタントや郡政府関係者からの助言を得て、上記地域のなかでも天候(雨季)を考慮し、車でのアクセスが比較的良い村を調査の実施先とした。

²¹ 高齢者の割合が比較的多いのは、質問の内容を考慮し 30 歳以上の住民をターゲットとした事に加え、調査の時期が農繁期と重なり、主な働き手は訪問時農作業のため不在にしているケースが多かったこととも関係していると考えられる。

表 4.3.2 村落調査(村落プロファイリング)の実施先

	村	郡	州	備考	帰還民の数・割合 ¹⁾
1	Vila Velha	アングニア	テテ州	元フレリモ支配地域	最大
2	Mpandula	アングニア	テテ州	元レナモ支配地域	最大
3	Beni	ツァンガノ	テテ州	元レナモ支配地域	最大
4	Cassumba	マカンガ	テテ州	元フレリモ支配地域	大
5	Nzizi	ムエンベ	ニアサ州	元フレリモ支配地域	大
6	Chiwonjota	ムエンベ	ニアサ州	元フレリモ支配地域	大

注 1) : UNHCR 資料 (May 1995) に基づく当該地域への帰還民(難民および IDPs)の数・割合(表 4.3.1 参照)。

調査の際には、各村落につき村長²²ほか村を代表する住民から、村落についての基礎情報を収集した上で、あらかじめ用意しておいた調査項目に基づき、女性を含む村人代表 5～6 名を対象にグループインタビューを実施した。主な調査項目は、(i) 現在と 90 年代の村の人口動態、(ii) インフラ状況(教育、社会コミュニティ、保健、水他)、(iii) 治安状況、(iv) 収入と雇用、(v) 社会サービス状況、(vi) 村の生活と住民のニーズ、である。なお、村落調査の内容および結果についての詳細は、別添 3 を参照されたい。

4.3.3 施設訪問(施設追跡調査)

UNHCR と数々の NGO により実施された QIPs 事業の効果や持続発展性について検証するため、調査対象地域において追跡調査を行った。紛争終結後 16 年以上が経過した現在でも、その後の状況について確認できると考えられた保健および教育分野の施設(ヘルス・ポストやヘルス・センターおよび初等教育校)を中心に、可能な範囲で訪問による実地踏査を行ったほか、関係者からの聞き取りによる情報収集を行った。本調査で訪問した施設の内訳は表 4.3.3 のとおりである。なお、UNHCR が活動を展開していた当時 1993 年から 1997 年の個別施設の詳細記録(位置、名前、規模等)としては、手描きの地図と概要を頼りとした。特にテテ州での施設復旧、建設事業の正確な所在地に関しては、地図上の目印以外は残っておらず、当時の職員の記憶と住民たちからの情報を手がかりに追跡した²³。このことから、今回訪問したサイトに関しては GPS 記録を残した。

表 4.3.3 対象地域における保健・教育分野での UNHCR 支援施設数と訪問先件数

	テテ州の 3 郡 (アングニア、ツァンガノ、マカンガ郡)		ニアサ州の 2 郡 (サンガ、ムエンベ郡)		2 州 5 郡の合計	
	支援施設数	訪問数	支援施設数	訪問数	支援施設数 ¹⁾	訪問数 ²⁾
保健施設	14	11	2	1	16	12
教育施設	34	12	4	3	38	15
計	48	23	6	4	52	27

注 1): UNHCR (February 1994) および UNHCR (April 1996) による。なお、ニアサ州の 2 郡に関して、当該資料では 1 件のみ記録されているが、現地調査で 2 件実施されていたことが判明したため、実際の数を書いた。

注 2): 復旧、建設された施設のある訪問先の場所数。施設の数が増築により増えた場所が多かった。

²² アングニアとツァンガノ郡の村においては Nyakuwawa と呼ばれる伝統的首長またはその息子に直接コンタクトをとった。マカンガ、サンガ、ムエンベ郡の村については時間の制約上郡の政府をとおり Régulo と呼ばれる政府の村担当者および現地において伝統的首長と関係者より聞き取りを行った。

²³ このため、記録には記されていないものが住民たちの証言から QIPs として建設された施設と判明したケースや、逆に記録にはあるものの、それが実際にどこにあるのかを特定できないケースもあった。

4.3.4 調査実施における制約・留意点

(1) ロジおよび環境における制約

調査実施においては、現地コンサルタントとの契約締結の遅れにより調査期間が短縮したことから、人員や車両の確保をはじめ、事前準備に十分な時間をかけることができなかった²⁴。このため、調査の実施を通じてサポート・スタッフの調査内容に関する理解や調査スキルを深めていくこととなった。加えて雨季により活動地域や範囲および活動時間が大きく制限されたこと、農繁期のため訪問した村でのインタビュー対象者が高齢者等、農作業に出ていない一部住民に限られた地域もあったこと²⁵等も、世帯調査や村落プロフィールにかかる制約点として挙げられる。

(2) 一般住民・農民の人々の知識および心理にかかる留意点

世帯調査インタビューでは、住民の間で JICA という開発援助機関からの質問は今後の援助のためであろうという期待感が先行したようであった。物資の配給などの援助に直結した調査ではない、との説明に多少時間を要した。また 2008 年 11 月には地方選挙が行われた矢先であったこともあり、政治的意図に基づいた調査と疑われる可能性を避けるため、元フレリモ支配地域と元レナモ支配地域という点については言及せず聞き取りを行った。また、識字率の低い農村地域での調査であったため、援助機関の正確な名称、援助の時期など、設問によっては回答が困難な場合も多かった²⁶。一部地域に関しては政府関係者が案内役として同行したため、住民たちからの自由な発言が難しい場面が観察された。さらに、住民の中には、ヘルス・センターや学校の建設等、コミュニティに対し実施された事業について、「援助」ではなく、「政府の仕事」と考える者も多く、調査員との意思疎通に手間取るケースが多くあった。

村の一般住民・農民とのインタビューの中ではほぼ例外なく遭遇したのは、程度については個人差が観察されたものの、人々の心の揺れであった。現在でも過去のつらい経験、恐怖感、同じ国民同士で殺しあった歴史、お互いに不信感を抱いていた過去などを思い起こすことへの人々の心理的抵抗と回避傾向がどの村・地域においても観察された。一方、ある程度の教育を受けた層、特に元兵士や宗教関係者は、自らの過去の体験を共有することに非常に前向きであった。

²⁴ 例えばテテ州では、現地到着後 4 日目に降によりやく調査アシスタント等の人員および車両が必要数確保され、テテ州における最終的な調査の実施体制が整ったが、これは当初想定されていた人員配置とは異なるものであった。

²⁵ この点に関しては、調査を進める中で可能な限り事前に村長等とコンタクトを取り、村人たちの協力を得る措置を取ったが、その反面、村長が声をかけた住民のみが召集され、調査者側が回答者を選択する自由が制限される場合もあった。

²⁶ 例えば非識字率はアンゴニア郡で 80.7%、ツアンガノ郡 79.6%、マカンガ郡 80.2%、サンガ郡 78.1%、ムエンベ郡 84.3%であった。(República de Moçambique, Ministério da Administração Estatal, Perfil do Distrito, 2005 edição.)

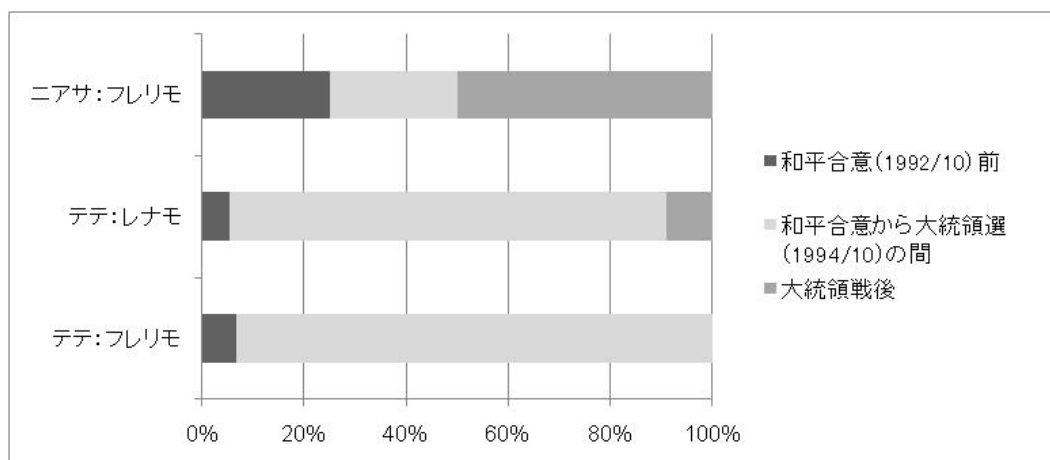
4.4 紛争終結後の復興状況

4.4.1 難民、IDPs の帰還状況とタイミング

モザンビークでは 8 割近くの難民が、UNHCR による組織立った帰還支援を待たずに自主的に帰還したことが報告されている (UNHCR. 1997)。また、紛争終結に伴い、難民のほとんどは以前住んでいた地域へと帰還した。今回、村落プロファイルを実施した全ての村において、難民帰還後、人口の大量流出・移動は発生していないことが確認されており、これは、帰還民はフレリモ・レナモ地域に関わらず、本来の出身地に戻ったことを示すものであると考えられる。また、世帯調査では、元難民、IDPs であった回答者に対して、帰還のタイミング (いつ帰還したのか) とその理由 (なぜ、誰の判断で帰還したのか) を聞いた。

まず帰還のタイミングについては、全回答者の 84% が和平協定 (GPA) の締結された 1992 年 10 月から大統領選挙の実施された 1994 年 10 月の間に帰還したと回答した。また 1992 年 10 月より前に帰還した者は全体の 7%、選挙後の 1994 年 10 月以降に帰還した者も 8% いた。地域別にみると、特にニアサ州では回答者の半数 (8 人中 4 人、全員が IDPs) が選挙後に帰還したと回答しており、選挙日までに帰還しなかった人々の割合がテテ州より多いことがわかる。ニアサ州ムエンベ郡のような内陸地域への難民の帰還は、一般的にテテ州アンゴニア郡のような国境地域より遅かったことは前述したとおりだが、この世帯調査の結果も概ね同様の傾向を示しているといえる。ただし、特にニアサ州については、難民や IDPs のサンプル数が限られることに留意する必要がある。

図 4.4.1 難民および IDPs の帰還のタイミング

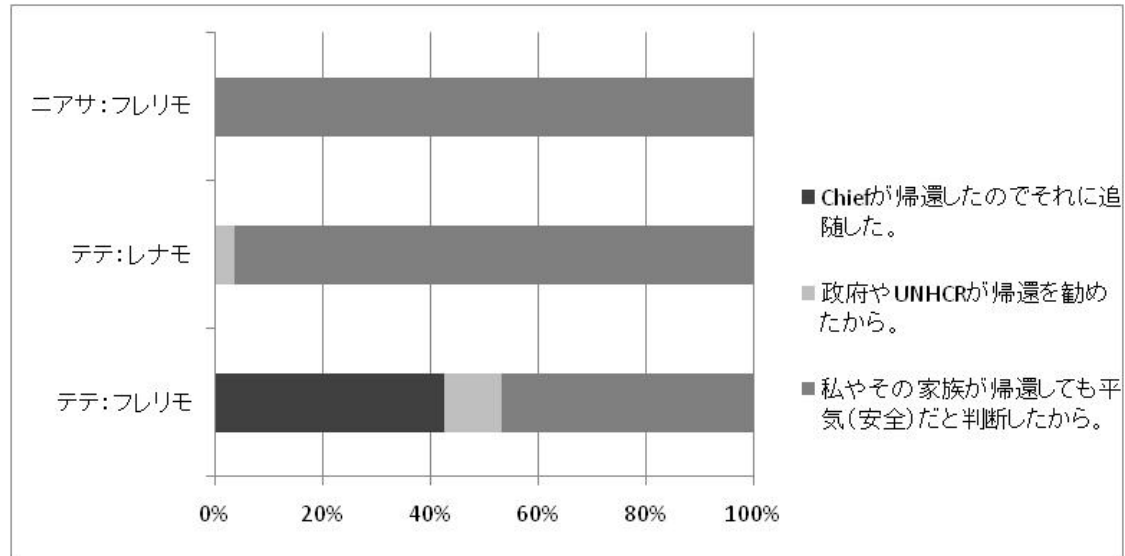


また帰還の理由に関しては、全体の 76% が、「自ら(あるいは家族)の決断にもとづいて帰還した」と回答した。一方で、「帰還民に対する(ドナーからの)支援パッケージの恩恵にあずかるために帰還した」と回答した者は一人もいなかった。つまり大多数の人々は、ドナーからの支援パッケージの有無にかかわらず、自ら帰還についての意思決定を下し、帰還にかかるインセンティブは援助以外にあった、と結論づけられる²⁷。地域別にみると、ニアサ州では回答者全員が、「自ら(家族)の決断にもとづいて帰還した」としているのに対し、テテ州のフレリモ地域においては、回

²⁷ 1994/5 年当時、隣国マラウイでの難民向け食糧配給停止が難民の帰還を促した理由のひとつ、ある意味でプッシュ・ファクターではないかという考え方が存在したが、今回の世帯調査からはそのような傾向は特に観察されなかった。

答者の 47%が「首長が帰還したから」を理由として挙げており、政府や UNHCR の勧めによって帰還したものは、テテ州フレリモ地域で回答者の 10%、同レナモ地域で 3.5%にのぼった。(図 4.4.2 参照)。

図 4.4.2 難民・IDPs の帰還の理由

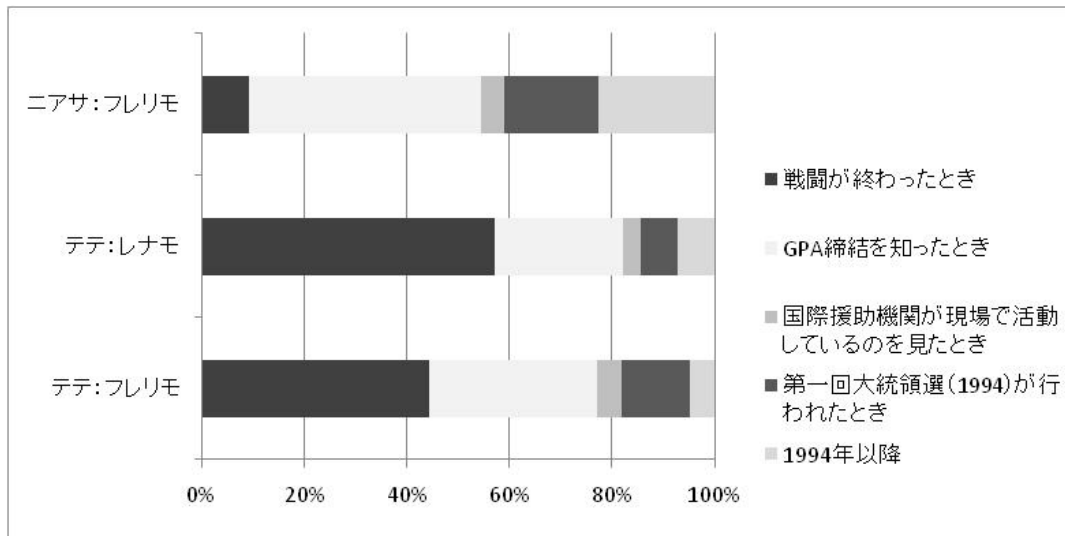


4.4.2 平和の達成と治安に関する認識度

世帯調査では、住民たちがいつモザンビークにおける平和の達成を確信したのか、また彼らの平和についての今後の展望について質問した。その結果、平和の達成に関しては、回答者の 76% が「戦闘が終結したとき」、あるいは「GPA が締結されたと聞いたとき」にそれを実感したことがわかった。次に多かった回答が、「1994 年に大統領選が行われたとき」(11%)、「1994 年(の大統領選)以降」(9%)、「UNOMOZ や UNHCR などの国際機関が支援活動を展開するのを見たとき」(4%)であり、「まだ達成されていない」とした回答者はいなかった。すなわち、調査対象住民の過半数は、1992 年 10 月の和平協定締結の前後の段階で平和の達成を確信していた。

なお回答を地域別にみると、ニアサ州 2 郡の住民の約 4 割が 1994 年 10 月の選挙時かそれ以降と回答しており、テテ州 3 郡の住民より遅いタイミングで平和を実感したと回答している(図 4.4.3 参照)。一方で、テテ州アンゴニア郡およびツァンガノ郡におけるフレリモ支配地域と元レナモ支配地域で比較を行うと、両者間に大きな差は認められず、フレリモ地域・レナモ地域に関わらず、回答者の約 8 割が「戦闘が終結したとき」又は「GPA が締結されたと聞いたとき」と回答している。このことから、平和を確信するタイミングは元フレリモ・元レナモといった勢力分布の違いよりも、北部のニアサ州と中部のテテ州といった地域の位置によりずれがあったと結論づけられる。

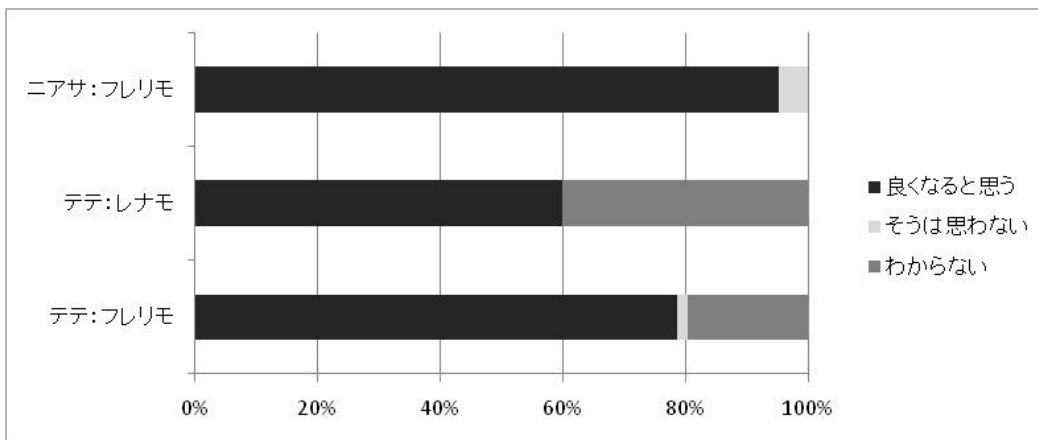
図 4.4.3 平和を確信したタイミング



紛争解決後の平和と治安状況については、村落プロファイルの結果からも、調査を行った 5 つの村全てにおいて、安全と治安が紛争終了後改善したという回答が得られており、人口流出といった問題は再発していないことが確認できた。

また、今後の平和と治安状況の見通しについては、世帯調査の結果、74%が「よくなると思う」と回答している。なお地域別にみると、ニアサ州では 1 名を除く回答者全員 (95%) が、今後平和と治安にかかる状況が「よくなる」と回答しており、テテ州 3 郡の住民以上に将来に向け明るい展望を有している傾向を示している。また、テテ州においては、レナモ地域の住民の方が将来についてより不透明な展望を持っている様子が見受けられる。以上から、半数以上の人々が紛争の終結により達成された平和が現在に至るまで続いており、今後もさらに向上あるいは継続するものと考えていること、また特にニアサ州でその傾向が顕著であることがわかる(図 4.4.4 参照)。

図 4.4.4 平和・治安状況についての今後の展望



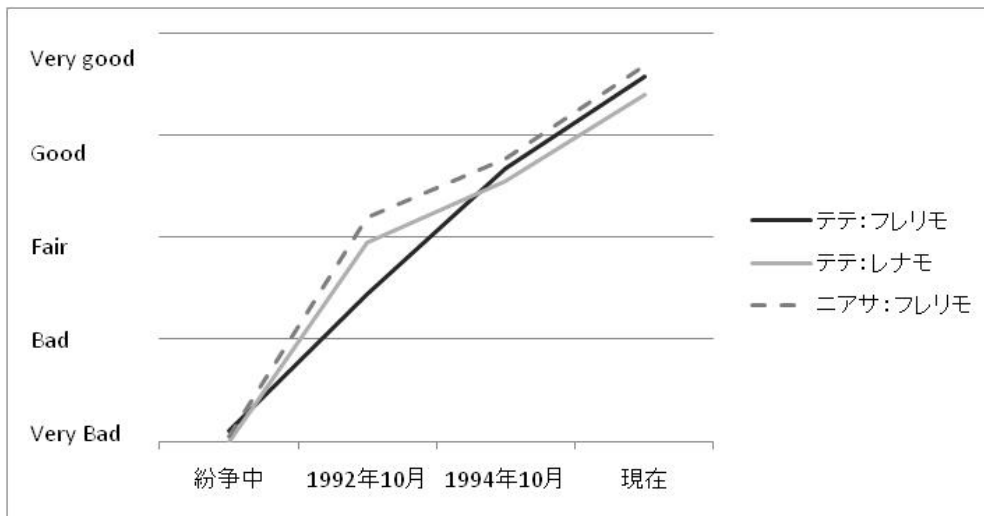
本調査によりほぼ全ての項目に関して男女比は確認されなかった中、平和の認識に関しては男女間の違いがあった。「戦いが終結したとき」あるいは「GPA が締結されたと聞いたとき」に平和の達成を認識したのは男性回答者中の 65%、女性回答者中の 90%、「1994 年に大統領選挙が行われたとき」は男性の 15%、女性の 7%、「UNOMOZ や UNHCR などの国際機関が支援活動を展開するのを見たとき」は男性の 6%、女性の 2%、「これから先、平和と治安状況が良くなる」と

思うか？」について男性の 75%、女性の 71%が「よくなると思う」と回答し、男性の 24%、女性の 27%が「わからない」と回答した。これらの結果から、紛争の終結と平和の達成については比較的男性の方が慎重に受け止めていた一方で、将来の生活については男女共に比較的ポジティブに考えられていることが観察された。

4.4.3 全体的な生活水準に関する状況

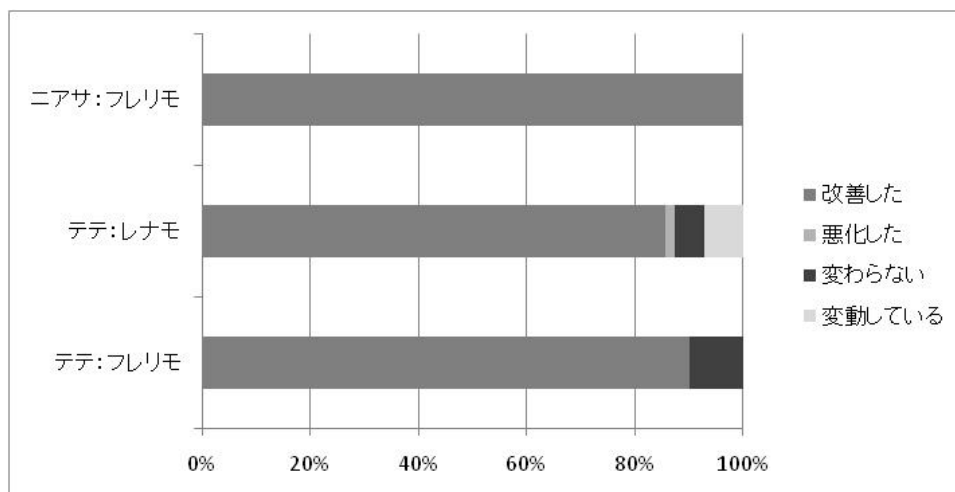
世帯調査では、内戦中から現在に至るまでの生活状況の推移・変化についてたずねた。その結果をグラフに表したものが図 4.4.5 である。これをみると、全体的に時期を追って生活状況が向上していると住民たちが考えていることがわかる。

図 4.4.5 内戦中から現在に至るまでの生活状況の推移



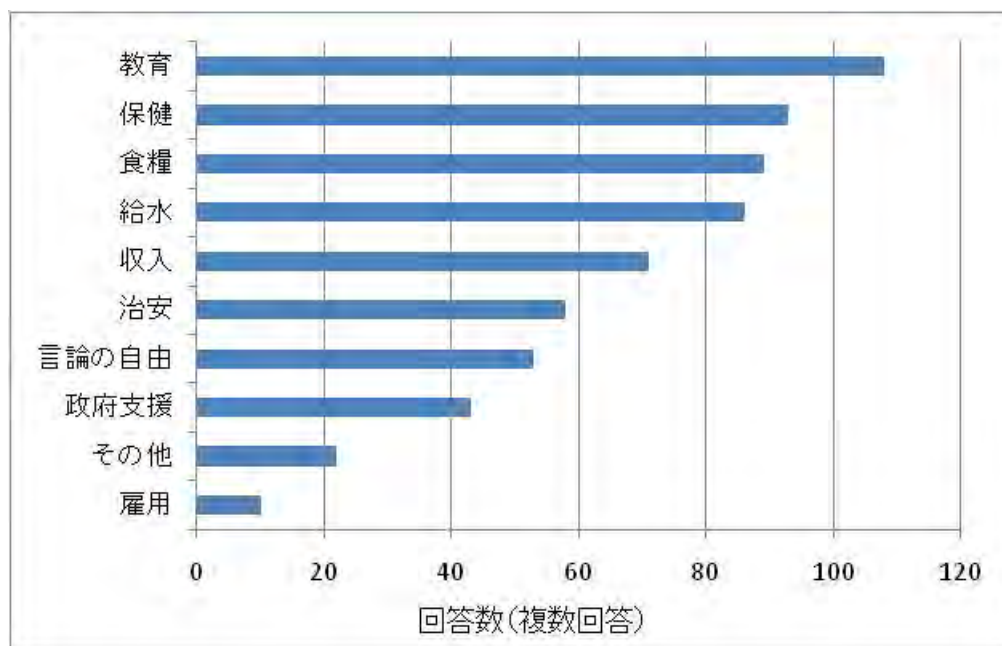
また紛争終結時から比較して、現在の生活がどう変化したかについては、全体の 90%が「向上(改善)した」と回答した(図 4.4.6 参照)。テテ州とニアサ州、フレリモ地域とレナモ地域での比較からも、顕著な違いはみられず、調査対象地域の大半の住民が、生活が改善したと感じていることが分かった。なお、このような生活改善にかかる肯定的な調査結果は、村落プロファイリングで訪問した村(ムエンベ郡 Nzizi と Chiwanjota)での聞き取り結果とも一致している(詳細については別添 3「村落プロファイリング調査結果」を参照されたい)。

図 4.4.6 紛争終結後と比較した現在の全般的な生活状況(全体)



また紛争終結後と比べ、現在の生活状況が改善したと回答した者に対し、どのような面で改善したのかを複数回答式でたずねた結果、全体として「教育」が最も多く、続いて「保健」、「水へのアクセス」、「食糧」、「収入」、「治安・安全性」、「発言の自由」、「政府からの支援」、「その他」、「雇用」であった(図 4.4.9 参照)。

図 4.4.7 生活が改善したと考える主な理由・要因



上記の結果から、全般的に住民たちは食糧や収入以上に教育や保健、給水などの基本的な生活基盤分野での改善を感じており、中でも教育面での向上・改善について最も実感していることがわかる。一方で 1 名ではあるが、生活が「悪化した」としたテテ州の回答者は、その理由に「収入」と「食糧」を挙げており、さらに、主にテテ州の一部の住民からは「食糧や収入面ではいまだに苦しい生活が続いている」「生活レベルはほとんど変わらない」といった意見も聞かれた。このことから特にテテ州の 3 郡では、未だに経済面および食糧確保の面で課題を抱えている家庭も少なくないことが推測される。

村落プロファイルの結果からは、生活レベルが改善したと回答した地域と、紛争終結後から変化がないとした地域があった。全体として、教育・保健・水などの基本的な生活基盤の改善があった村では、生活レベルが改善したとする回答が得られたが、基本的な生活基盤の改善が十分でないとした村では、生活レベルは変わらないとする回答が得られる傾向があった。このことから、基本的な生活基盤の改善が、生活レベルの向上には不可欠であることが大切であることが分かる。

4.5 復興支援事業の効果

4.5.1 社会調査の結果からみた復興支援事業の効果

(1) 復興初期における緊急人道支援

世帯調査では、1992 年から 1996/7 年までの期間に、調査対象地域で UNHCR や ONUMOZ が中心となって展開した支援活動について、最も役に立ったものとその理由について質問を行った。この時期の支援活動内容は、食糧配給、種子や農耕具の配布等農業支援、給水や保健、教育、基礎インフラ分野における施設の復旧や建設、武器の回収や地雷除去、選挙支援等が挙げられ、このうち上位 3 項目を選択してもらった。

その結果、最も役立ったものとしては「食糧配給」が圧倒的多数で選択されたほか、「農業支援（種子や農耕具の配布）」や「その他」が選ばれた。「その他」としては、鍋や皿等の食器類および毛布の配給があげられており、全て世帯単位で配給された支援である点が特徴的であるといえる。（図 4.5.1 参照）。

また、地域別にみると、初期段階で UNHCR の QIPs 事業が展開されたフレリモ地域では、保健分野が評価されているが、QIPs 事業の対象とならなかったレナモ地域やニアサ州においては、食糧配給や農業支援など、人道支援のみが評価されていることが分かる。

図 4.5.1 復興初期の支援のうち最も役立った支援内容

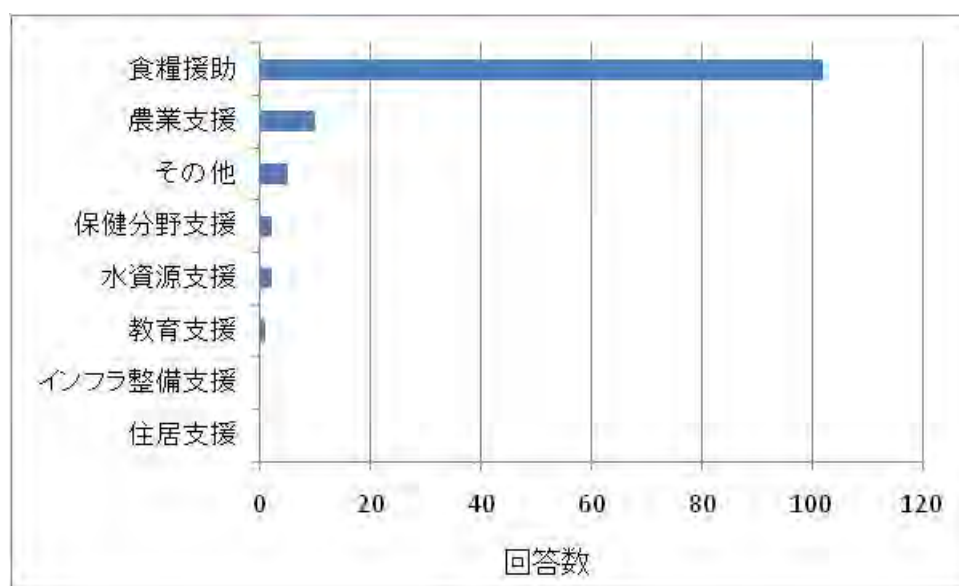


表 4.5.1 復興初期の支援のうち役立った支援内容¹⁾

	全体		テテ州 フレリモ地域		テテ州 レナモ地域		ニアサ州フレリモ地域	
1 位	食糧配給	119	食糧配給	55	食糧配給	49	食糧配給	15
2 位	農業支援	67	保健分野	26	農業支援	33	農業支援	13
3 位	その他	60	その他	23	その他	25	その他	12
4 位	保健分野	34	農業支援	21	水分野	12	住居支援	5

注 1) 最も役立ったもの、2 番目、3 番目の回答数を集計した回答数

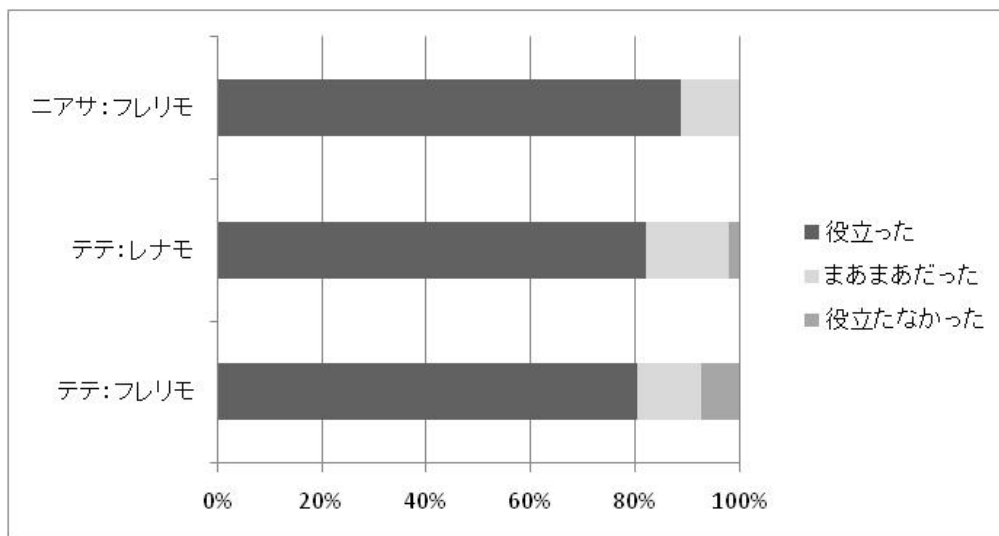
各回答を選択した理由として代表的なものは以下のものがある。

- 「食糧配給」を選択した理由

- (難民キャンプや避難場所から帰還したばかりで)食べるものがなかった
- 当時、生きるために必要だった
- 「種子や農耕具の配布」を選択した理由
 - 農作業を再開し農作物を生産するのにたいへん役に立った
 - 自立して生計をたてる手段として必要だった
- 「その他」を選択した理由
 - (食器類や毛布等は)当時何も所持していなかったので役立った

また、こうした紛争終結後の復興初期に実施された支援は、当時の状況下での生活(サバイバル)にどの程度役立ったのかを聞いたところ、回答者全体の 82%が「(支援は概ね)役に立った」と回答し、その他の「まあまあだった」(14%)と、「役に立たなかった」(4%)を大きく引き離す結果となった(図 4.5.2 参照)。この傾向は、地域に関わらず同様であり、この結果から、住民の観点からみて、復興初期の食糧も物資もほとんど何もない状況の中での生活(サバイバル)に最も貢献したのは、各世帯を対象に配給された物質的支援(食糧配給や、種子や農耕具、食器類等の配布)であり、人々に直接的な生活の糧と手段を提供する内容のものであったといえる。

図 4.5.2 復興初期における支援の貢献度(全体)



(2) 復興開発期(1996/7 年以降)における支援

次に復興開発期、すなわち UNHCR が撤退した後の移行期以降(1996/7 年以降)から現在までの復興開発支援の有効性(インパクト)について、食糧、住宅、農業、水、保健、教育、治安、インフラのセクターを対象に同様の質問を行った²⁸。復興初期の支援に関する回答では、第 1 位から第 3 位までの優先順位がかなり明確にあらわれたことに比べ、複数の分野間で意見が分かれる結果となった。

²⁸ この設問に関しては、明確に時期を区切ることが難しかったほか、10 年以上という長い期間にまたがるものであったこと、住民の認識として一般的に、食糧配給など世帯レベルで直接的に裨益するもの以外は「支援」や「援助」として認識されにくいこと、教育や保健などの基礎社会サービスについても、「政府(あるいはドナーなど外部組織)の当然の役割」であり「支援」や「援助」とは認識されにくいこと等から、回答を引き出すのに苦労した場面も多々あった。

図 4.5.3 1996/7 年以降の支援について:最も役立った支援内容

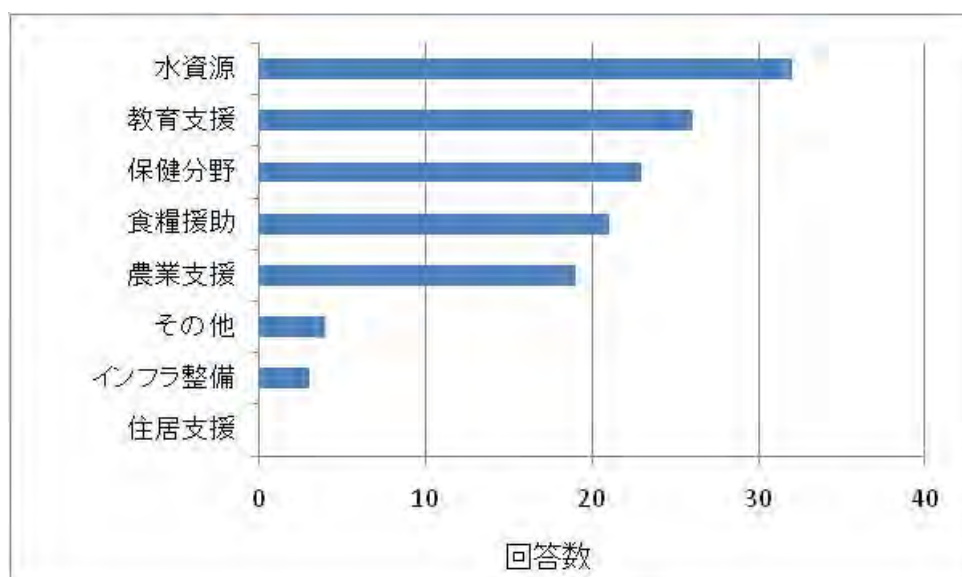


表 4.5.2 1996/7 年以降の支援のうち役立った支援内容¹⁾

	全体		テテ州 フレリモ地域		テテ州 レナモ地域		ニアサ州フレリモ地域	
1 位	教育支援	88	教育支援	34	水資源支援	42	保健分野	14
2 位	水資源	74	保健分野	32	教育支援	40	教育支援	14
3 位	保健分野	73	農業支援	28	保健分野	27	その他	7
4 位	農業	40	水資源	26	インフラ整備	14	水資源	6

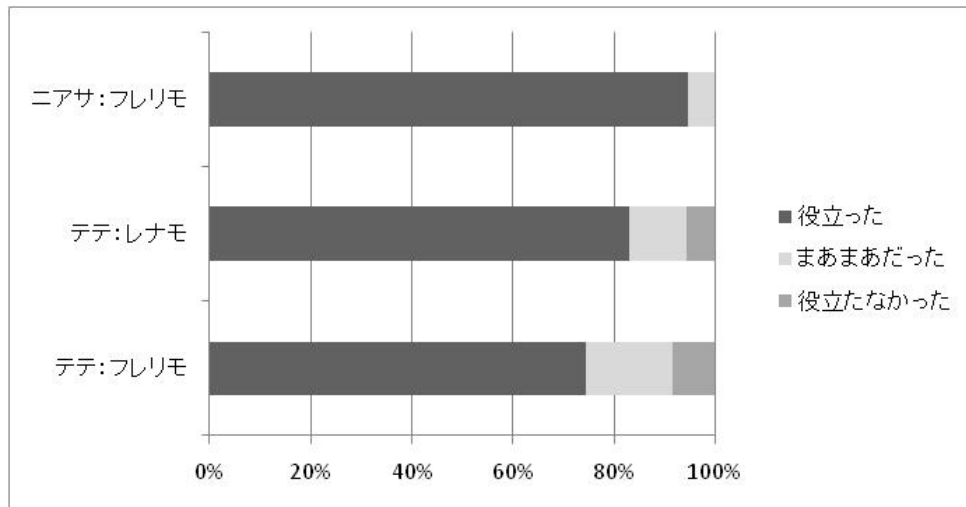
注 1) 最も役立ったもの、2 番目、3 番目の回答数を集計した回答数

まず最も役に立った支援の第一位として、一番多く選択されたのは「水」であり、続いて「教育」、「保健」が選択された。なお優先順位に関係なく、最も選択数が多かった回答は、上から「教育(88ポイント)」、「水(74ポイント)」、「保健(73ポイント)」である(表 4.5.2 参照)。

以上の結果から、地域コミュニティ全体に裨益する事業として、教育、保健、水といった基礎社会サービス分野での支援が、最も住民の評価を得ていることがわかる。生活水準の向上の要因に関する回答結果とも一致しており、復興支援段階における基本的な生活基盤整備への支援の重要性が示唆されている。

さらにこの時期(1996/7 年から現在まで)の復興開発支援について、住民たちの生活再建にどの程度役立ったかという質問に関しては、全体の 81%が「(支援は概ね)役立った」、13%が「まあまあだった」、6%が「役に立たなかった」と回答している。地域別に比較をすると、大きな違いはないものの、ニアサ州の方がテテ州を上回る割合で肯定的な回答が占める結果となった。これは、復興初期の支援の貢献度について得られた調査結果とほぼ同様である(図 4.5.4 参照)。

図 4.5.4 復興開発期(1996/7 年以降)における支援の貢献度(全体)



(3) 今後の支援ニーズ

村落プロファイル調査では、これまでの支援に対する住民の評価に加え、住民のニーズについての質問を行った。その結果、基本的な生活基盤整備だけでなく、農産物を売するための市場へのアクセスや、起業機会、マイクロファイナンスなど、さらなる経済レベルの向上のための支援へのニーズが高まっていることが分かった。特に、ある程度生活基盤が整備された村において、その傾向が強く、たとえば、テテ州アンゴニア郡 Mpandula 村や、ニアサ州ムエンベ郡の Nzizi 村や Chiwanjota 村では、ヘルス・センターが整備され、教育サービスも行き届いており、全体的な社会経済状況も改善したと回答されており、今後のニーズとして、市場へのアクセス、起業機会、農業のためのクレジット、電気などが数多くあげられた。一方、テテ州 VilaVelha 村やテテ州ツァンガノ郡 Beni 村など、水や教育、保健サービスが不十分であるという評価が多い村では、今後のニーズとして市場へのアクセスなども挙げられるているが、水、病院、教育など基本的な生活基盤へのニーズが第一に挙げられていた。

4.5.2 保健分野の復興状況

(1) 概況

保健分野のデータに関してみると、郡によって差はあるが、1996 年から 11～12 年間で概ね量、質ともに向上したことがわかる(表 4.5.3 参照)。すべてのヘルス・ポストにマタニティー病棟を増築し、ヘルス・センターに格上げする計画が実行されており、調査対象地域においても、アンゴニアでは、保健施設の数そのものは過去 10 年間変化がないが、その内訳をみると、1996/7 年に 5 か所あったヘルス・ポストのうち 4 か所がヘルス・センターへと格上げされ、後者の数が 4 施設から 8 施設へと倍増している。その他の郡においても、新たな保健施設の増設や、ヘルス・ポストの格上げにより保健サービスが拡大、増強されたことがデータ上みてとれる。また保健従事者に関しても、1996/7 年に 5 郡合計で 94 名だった専門職員の数が、2008 年には 143 名へと増加している。

表 4.5.3 調査対象 5 郡における保健分野の推移

州	テテ						ニアサ			
郡	アンゴニア		ツァンガノ		マカンガ		サンガ		ムエンベ	
年	1996/7	2007	1996/7	2007	1996/7	2007	1996/7	2007	1996/7	2007
人口 ¹⁾	315,000	335,808	118,000	179,796	60,000	112,551	41,373	56,282	17,000	29,083
ルーラル病院	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
ヘルス・センター	4	8	1	4	1	4	2	10	1	5
ヘルス・ポスト	5	1	2	1	2	1	1	1	3	0
合計 ²⁾	10 (8)	10	3 (3)	5	3 (3)	5	3 (1)	11	4 (1)	5
職員数 ³⁾	44	39 ⁴⁾	11	26	10	31	19	23	10	24

注: 1) 1996/7 年の数値は推定値。

2) () 内の数字は復興初期に UNHCR が QIPs として支援した施設数。

3) 国家保健サービスにおける専門職員数。専門職は技術・スキルにより 4 つのレベル(上級、中級、初級、基礎)に分けられている。

4) 職員数が減少した理由としては、主要な保健施設のある地域が境界の変更によりツァンガノ郡へ組み込まれたことが考えられる。

出典: 各郡の District Development Profiles および保健省より入手した資料をもとに作成。

(2) 復興への取り組み

復興初期の保健分野における取り組みは、UNHCR は即効性を重視したため、破壊された施設の復旧、再建が最優先課題となった。そのため、調査対象地域においては、QIPs と呼ばれた活動のほとんどが元施設のあった場所、すなわち元フレリモの統制下の地域で実施されることとなった。一方で、紛争中レナモ側の統制下にあった地域の多くは、保健施設が存在しておらず、新たに保健施設を建設するには、保健省と地方政府との協議による総合的計画、場所の選定、住民との調整、および基礎的インフラ整備(道路・橋など)などに時間を要したため、さらには、アクセスが困難な遠隔地に位置していることから、QIPs の活動には取り込まれなかった。

UNHCR の QIPs 事業としての当時のレナモ支配地域への投入はなかったが、保健施設のない遠隔地でも公平に保健医療サービスが受けられるよう、MSF (Médecins Sans Frontières、国境なき医師団) を通じて移動クリニックによる巡回医療や医薬品の提供、スタッフの研修等、ソフト面に焦点をあてた支援が行われた。この活動はフレリモ側、レナモ側の両地域で展開されたが、元 UNHCR 職員によれば、バランスを配慮し、後者での活動をより重点的に実施された。この点について本調査で聞き取りを行ったところ、紛争終結当時は場合によって、フレリモ政府側がレナモ勢力の支配地域にアクセスできない場所もあったことから、こうした国際機関や NGO による偏りのない支援活動は、公平性の観点から重要であったとの意見が聞かれた (World Vision の職員への聞き取り)。つまり一部地域では QIPs としてヘルス・ポストやヘルス・センター等の保健施設が建設されなかったものの、巡回医療等のシステムを通じて一定のサービスを受けられるよう配慮したため、大きな問題は生じなかったのではないかと考えられる。

復興中期になると、新たな施設の建設も開始された。現地調査対象地域においても、アンゴニア郡の Mphandula と Katondo 及びツァンガノ郡の Chimbano (DANIDA の支援による) の計 3 か所において、新しいヘルス・センターが建設、あるいは建設が計画されており、1996/7 年以降の新しいヘルス・センターが建設された地域は全て元レナモ地域であることが確認された。このうち、Mphandula は、元レナモ地域の中でも特に人口が多く、1999 年には保健省が World Vision の支援によってヘルス・センターを建設し、保健省により他のセンター同様管理運営されていることが明らかとなった。このヘルス・センターでは一日平均 120 人の患者数、および月平均 100 件に上る出産に対応しており、村落プロファイリングでも村人たちはヘルス・センターのおかげで保健分野の状況が改善したと評価している。これ以外にも、郡の中心である Ulongwe、Tsangano, Sede, Furancungo の病院など、ドナーの支援により、新たに多くの保健施設が増築されたことが

確認された。。中には政府(保健省)により復旧、建設が手がけられた施設もあるものの、ドナーによる直接財政支援により保健分野の経常予算の大部分が援助資金によってまかなわれている事実を鑑みると、実際の建設はドナー負担によるものとも考えられる。

以上のことから、UNHCR が撤退した後も、ドナーの支援は継続され現在に至っていることがわかる。また、少なくともアンゴニア郡とツァンガノ郡の元レナモ支配地域では保健施設も開設され、他の地域と同様に地域住民に対する保健医療サービスを提供していることも確認された。

(3) 施設の現状、運営、維持管理状況

UNHCR の復興初期の資料によると、1994 年から 1996/7 年にかけて、テテ州の 3 郡およびニアサ州の 2 郡において、合計 16 件の QIPs を実施した。このうち、表 4.5.4 に示す計 12 か所の施設を追跡訪問した。

表 4.5.4 Quick Impact Project 保健施設追跡訪問先

	保健施設 (12 か所)
テテ州 アンゴニア郡、ツァンガノ 郡、マカンガ郡	Lifidzi, Mpenha, Seze, Chimwala, Vila Velha, Domwe ¹⁾ , Ulongwe, Tsangano Sede, Fonte Boa, Mtengo-wa-Balame, Furancungo ¹⁾
ニアサ州 サンガ郡、ムエンベ郡	Nzizi

注: 1) 1994 年当時、同じ保健施設敷地内に大型の病棟を2棟復旧され、QIPs 案件としてはそれぞれ2件と数えられているが、本報告書では、建物の数に関わらず、同じ場所の保健施設は一か所と数えた。

施設の活用状況については、程度の差こそあれ、現在も訪問した全ての施設が活用されていることを確認した。なお現地での聞き取りや、村落プロファイリングの結果からは、1997 年以降に建設・修復された施設に関しても、ほぼ全て活用されていることが明らかになった。これらの施設は、建設当時のままの状態で使用されているものや、一部損壊しながらも使われているもの、きちんと修復・整備されているものなど、様々であった。

施設の格上げや増築等により新たな病棟や教室が建設されたことから、現在は別の用途として活用されているものもあった。例えばマカンガ郡の中心地である Furancungo では、当時建設された保健施設が、現在はヘルス・センターに勤務する職員用住居として利用されていた。その隣にはヘルス・センターの敷地が広がっており、より大きな建物が 3 棟建設され、利用されていることを確認した。

Furancungo Health Center



Furancungo 元 Health Post、現職員住居



施設の維持管理状況としては、現在、上記の保健施設は保健省の管轄下であり、公の行政サービスを提供する施設として、保健省が運営維持管理の全責任を負っている²⁹。省庁自体が外部からの援助に頼るところが多いにも拘わらず、最も基本となる職員の配置と給与の支払い、必要物資の調達、配布にかかるコストは、基本的に保健省の予算によってカバーされている。訪問したヘルス・センターにはそれぞれ、省から配置された専門スタッフが継続的に勤務していることを確認しており、彼らからの聞き取りでは、職員給与の支払いや、医薬品や教材をはじめとした必要物資の供給に関して、特に当面の問題は指摘されなかった³⁰。「(患者が多いため)医薬品等の物資はすぐなくなるが、リクエストを出せばすぐに補充されるので問題はない」(Mtengo-wa-Balame ヘルス・センターに勤務するメディカル・アシスタント)、「何とか大丈夫だ」といった声が訪問した保健施設のほぼ全てより聞かれた。

しかし、一方では「医薬品等の物資をリクエストしても(主に道路の悪さのため)補充が間に合わず、患者を目の前にして何もできないのは辛いので個人のオートバイを使って最も必要な医薬品を取りに行っている。」(Seze の看護師)、といった根本的インフラ問題を指摘する声も聞かれた。道路・橋といった基礎インフラの問題はテテ州での村落プロファイリング(別添 3)の中でも強調された点で一致している。

また、アンゴニア郡においては全保健施設(10 箇所)に MSF が保健省を支援する形で継続的に巡回医療、医薬品の配給、施設の修理(土台、屋根、ドア、窓、ペンキ塗りなど)、部屋の増築、マタニティー棟建設、医療廃棄物処理炉建設、「救急車(Ambulance)」と呼ばれる自転車の供与(アンゴニア郡全体で86台)など、総合的な維持管理支援を行っている点を現地職員および MSF ウロングエ事務所より確認した³¹。

Mpenha Health Center. 職員 4 名 (看護師 2 名と補佐 2 名)



²⁹ 給水施設については付属施設であるか否かに拘わらず全て公共事業省が運営管理責任を負っている。

³⁰ 一部で職員給与の低さや、給与支払いの遅延について指摘する声もあったが、現場の聞き取りでは大きな問題として取り上げられることはなく、最近では改善傾向にあるとの説明を受けた。

³¹ MSF は'98 年にアンゴニアより一度撤退したが、'02 年 11 月に調査団を送り'03 年 2 月に HIV/AIDS プロジェクトの事務所を再開し現在に至っている。現地調査当時の予定では保健省の予算で新しい施設の建設(Katondo 村)と給料を確保し、MSF がその他の維持管理ニーズについて補充するとの事であった。現地保健省と MSF の見積もりによると、維持管理面での MSF への依存度は Domwe という遠隔地で人口の多い場所で 50%であった。調査を行った 5 郡の中で NGO によりこのような維持管理支援を受けていたのは人口の多いアンゴニア郡のみであった。



建設中のマタニティー棟，妊婦達と遠方は給水施設(タンクと井戸)

なお保健施設によっては、活動および職員の一部に関してカトリック教会からの支援を受けているものもあったが、こうした施設は少数であった³²。

Seze ヘルス・ポストへの道のり。橋は車両通行不可能であるため左の水の部分を通過した。



4.5.3 教育分野の復興状況

(1) 概況

教育分野のデータをみると、1996 年からの 11～12 年間で学校数や、生徒数、教員数において、飛躍的な増加がみられる(表 4.5.5 参照)。例えば 1996/7 年に 5 郡で合計 120 校あった学校数は、2008 年には 3 倍以上の 382 校となった他、当時 1 つしかなかった中学校(Secondary School)も 7 校に増え、各郡に1校は設置されている。また当時はほとんど(97%)の学校が EP1 とよばれる 1 年生から 5 年生までの前期初等教育校であったが、現在は 6～7 年生を教える EP2、あるいは 1～7 年生までの全課程を教える EPC 以上の学校も 49 校に増え、全体の 13%を占めるようになっていく。同様に生徒数に関しては、1996/7 年に 5 郡合計で 43,617 人であったが 2008 年には約 4 倍の 177,848 人となった。一方で教員数に関しても、同時期に 910 人から約 2.5 倍の 2,239 人へと増加している。

³² 例えばツァンガノ郡 Fonte Boa のヘルス・センターには MSF からの職員が勤務しているほか、隣接するカトリック教会からは輸送や食糧面で支援を受けているとのことであった。同じくアンゴニア郡の Lifidzi の学校およびヘルス・センターはカトリック教会と隣接する。

表 4.5.5 対象 5 郡における教育分野の推移

州	テテ						ニアサ			
郡	アンゴニア		ツァンガノ		マカンガ		サンガ		ムエンベ	
年	1996/7	2007	1996/7	2007	1996/7	2007	1996/7	2007	1996/7	2007
人口 ¹⁾	315,000	335,808	118,000	179,796	60,000	112,551	41,373	56,282	17,000	29,083
中等教育校	1	2 ³⁾	0	2	0	1	0	1	0	1
EP2/EPC ²⁾	0	9 ³⁾	0	16	0	9	1	11	1	4
EP1 ²⁾	89	n/a	6	69	10	53	4	30	8	14
合計	90	171	6	87	10	63	5	42	9	19
生徒数 ⁴⁾	24,110	113,914	10,797	12,000 ³⁾	4,449	32,775	3,586	12,956	675	6,203
教員数 ⁴⁾	499	1,059	193	324 ³⁾	103	413	86	258	29	185
教員/生徒率 ⁴⁾	48 人	107 人	56 人	37 人 ³⁾	43 人	79 人	42 人	50 人	23 人	34 人

注: 1) 1996/7 年の数値は推定値。

2) EP1 は 1～5 年生を教える前期初等教育校、EP2 は 6～7 年生を教える後期初等教育校、EPC は 1～7 年生の全課程を教える初等教育校 (full/complete primary) をさす。

3) このデータは 2005 年の統計に基づく。

4) 全レベル (中等教育校、EP2/EPC、EP1) の生徒、教員数を含む。ただし、1996/7 年ムエンベの生徒数に関しては EP1 の生徒数のみ。

出典: 各郡の District Development Profiles および各郡の教育担当者より入手した資料、情報をもとに作成。

(2) 復興への取り組み

保健施設と同様に、教育施設に関しても、紛争終結直後は即効性を重視し、破壊された施設の復旧、再建が重点的に行われた。したがって UNHCR の QIPs としての教育施設は元フレリモ地域中心に行われた。本調査では、当時レナモ側の統制下にあった地域において、現在どの程度学校施設の普及が進んでいるのかの詳細についての情報を収集することは出来なかったが、少なくともアンゴニア郡の Mpandula と Chipindu において、それぞれ別の NGO (ADPP と World Vision) により初等教育校が建設されていることを政府から入手した資料により確認した³³。このうち、Mpandula の初等教育校は EP1、Chipindu の初等教育校は EPC である。また、村落プロファイリングで訪問したツァンガノ郡 Beni にも、1,500 人の生徒数と 23 人の教員数を擁する中等教育校が建設されており、地域に住む多くの子どもたちが通学していることが確認された。この学校は 5 つの教室を有する建物 2 棟からなっており、そのうちの 1 棟は ADPP、もう 1 棟は政府によって建設され、村人たちによれば、この学校が建設されたことにより、当該地域での教育分野の状況は大きく改善したとのことであった。

UNHCR の撤退以降も、NGO や政府をはじめ、様々なドナーによって、現在ある学校の多くが復旧、建設された。また、現地調査では、レンガや木材など、地元で入手できる素材を使い地域コミュニティが建設し、トタン屋根のみを政府が提供したという学校を多数確認しており、地域住民自らの資金、労働力の提供により、絶対的な教室の不足を補おうとする取り組みがみられている。その他にも、例えばニアサ州ムエンベ郡では地域でタバコ産業を営む会社 (Estangom- Tabacco) が学校建設と植林を行うなど、民間からの援助も存在が確認された。こうした教育分野拡大の背景には、教育分野が政府政策における優先分野であり、初等教育は基本的に無料となっていることや、近年教育に対する社会的な意識が高まっていることがあることが、マカンガ郡の教育担当官等、現地でのヒアリングから明らかになった。また内戦中レナモの反政府活動により多くの学校が破壊されたことへの反発もあったと考えられる³⁴。また、教育分野では現在、成人を対象とした識字教育も行われており、初・中等教育校の施設はこうした成人識字教育の開催地としても利用

³³ District Government of Angonia, Directorate of Education (January 2009).

³⁴ 例えば、マカンガ郡では 1982 年時点で中等教育校が 1 校、EP1 が 25 校あったが、内戦の結果、1996/7 時点では復旧されたものも含め、初等教育校 10 校のみが機能していた (UNHCR/UNDP (July 1996) Macanga, p.11)。

されている。なお、現地調査からは、保健分野と同様、住民への教育サービスの提供度について教育分野でも元フレリモ支配地域と元レナモ支配地域の間に大きな違いはみられなかった。

(3) 施設の運営・維持管理状況

UNHCR の復興初期の資料によると、1994 年から 1996/7 年にかけて、テテ州の 3 郡およびニアサ州の 2 郡において、教育分野では合計 38 件の QIPs を実施した。現地調査では、このうち、表 4.5.6 に示す計 15 か所の施設を訪問した。

表 4.5.6 Quick Impact Project 教育施設追跡訪問先

	教育施設 (15 か所)
テテ州 アンゴニア郡、ツァンガノ郡、マカンガ郡	Lifidzi, Mpenha, Seze (Chabune), Matewere, Vila Velha, Domwe, Ulongwe, Ligoie, Fonte Boa, Lido, Mtengo-wa-Balame, Furancungo
ニアサ州 サンガ郡、ムエンベ郡	Macaloge, Nzizi, Lipula

保健分野と同様に、施設の活用状況については、現在も訪問した全ての施設が活用されていることを確認した。実際に訪問した教育施設の 90% 近く (15 中 13) において格上げや増築工事が完了または実施中であり、また、元 QIPs 施設かどうかに関わらず、新学期に向けてレンガ、木材、粘土など、地元で入手できる素材を使って住民が増築したであろう学校、生徒や両親を含む村の住民が学校増築を行う作業現場等、前述した地元コミュニティによる学校増築への取り組みを確認できた³⁵。

コミュニティにより増築された初等教育校 (Mtengo-wa-Balame)



復興支援当時の数倍の規模へと拡大した施設も数箇所確認した。例えばテテ州ツァンガノ郡 Mtengo-wa-Balame の学校は、1996 年に UNHCR により復旧された 1 棟に加え、1997/8 年に DANIDA、2007 年にコミュニティにより 1 棟ずつ初等教育校棟が増築されたほか、政府により中等教育校 2 棟が建設され、現在は計 5 棟となっている。当時は前期初等教育校 (EP1) であったが、現在では全過程を教える EPC に加え、中等教育校教育も開始されており、これらは、1,000 人以上の初等教育生と、775 人の中等教育生が学んでいる (副校長および地域の教育コーディネータからの聞き取り)。

³⁵ 調査時期は学校の休暇の終了間際と始業の週に重なった。

維持管理状況については、学校は教育文化省がその運営維持管理責任を負っている。教員たちからは給料および学校教材については遅れは少ないと、訪問した全校より説明を受けた。ニアサ州では本調査の訪問時が教科書配布の時期と重なり、学校に運び込まれた教科書が生徒たちに配布される場面にも立ち会ったが、円滑に作業が行われている印象を受けた。また、アンゴニア郡では近年銀行がウロングエに開設されたことにより給料の受け取りがかなり楽になったとの声を頻繁に聞いた。医療従事者に比べ、教員の数はかなり多いためほぼ全ての村・地域で数十人分の給料を代表が自転車で取りに行くという工夫をしていた。しかし、道中泥棒にあったという例もあった。

学校施設の修理については調査当時 NGO からの援助は行われていなかった。政府の優先事項は教室不足の解消、および教員の確保であったようであり、施設の修理・維持管理についてはないがしろになっていた事が現地調査によって明らかになった。事実確認が可能であった 15 校のうち、マカンガ郡の Furancungo 初等教育校とアンゴニア郡の Matewere 初等教育校の 2 校の屋根は完全に崩壊しており、その他 1 校の屋根は崩壊寸前、5 校は悪い状態であり、7 校のみが良い状態であった。ドア、窓、壁の状態も屋根の状態とほぼ比例した消耗度であった。机、椅子に関しても、訪問した中の半分ほどの学校において消耗が激しく使用不可能な状態のものが多かった。

崩壊寸前の初等教育校の屋根 (Seze)



内部の様子。新学期に向けて雨漏り対策 (Seze)



屋根は崩壊したが古い机・椅子を整理して新学期に備える。(Matewere 初等教育校の内部より)



新学期に準備中の先生達。(Ligoe)

訪問した中では唯一、ニアサ州ムエンベ郡の **Nzizi** 初等教育校において模範的維持管理が行われていた。1996 年には UNHCR と NGO RRR³⁶ の QIPs として 1 棟 (2 教室) と職員住居一軒が建設され、2007 年には NGO である IBIS の援助により、政府が 1 棟 (3 教室) を増築し、初等教育校 1 年から 7 年までの EP1 に格上げした。さらに、この初等教育校から数分歩いた新しい場所に住民が現地の素材で低学年用の教室を建設している最中であつた。1996 年には 100 人であつた生徒が 2009 年 2 月の時点で 600 人、登録が進めば更に生徒数は増加する見込みであつた。副校長の説明によると、政府および外部からの支援なしで、屋根 (トタン) を一度全てはがし、掃除をし、付け直したとの事であつた。天井に近い部分の窓は IBIS の援助で修復できたとの事であつた。窓、ドア、壁、机、椅子についても状態が良く保たれていた。当時の UNHCR 職員からの更に詳しい聞き取りより、まず Nzizi 校の副校長自身が 1996 年よりムエンベ郡勤務をしており、学校の運営、維持管理について継続性があつたこと、机、椅子を含め施設全体を丁寧に使う指導をしていたこと、基礎的な修繕方法などを NGO 等から習得したこと、当時 RRR が UNHCR に QIP 一件あたりの平均予算枠を少し超えて、高質な木材を柱、机、椅子に使用すべきだと提案し、特別に許可されたことが確認された。

一方、10 キロほど離れた Lipula 初等教育校は 1996 年に、UNHCR と RRR による QIP として全く同様の施設が建設されたが、雨漏り、壁のひび、ドア、窓、机、椅子を観察したところ全てに消耗の跡が明らかであつた。教員からも 1996 年以来一度も修理はされていないと説明があつた。

ムエンベ郡の Nzizi と Lipula の 2 校の例は、同じ地域で同じ実施パートナー (RRR) により同一の素材やデザインにより建設された良質な施設であっても、利用者による手入れ次第でその後のコンディションが大きく左右されることを示すものであるといえる。教員等の施設利用者に対する研修 (技術および意識面) に加え、関係者の定着度 (あるいは移転された技術や知識の継承) 等が、事業効果の持続性を確保する上で重要な要因であつた事が伺われた。

³⁶ Repatriamento, Reassentamento e Reabilitação (RRR) はスウェーデンの側面支援を受けて設立されたモザンビークの現地 NGO であつた。

Nzizi 初等教育校概観



内部の様子



付属施設について

UNHCR は当時、ヘルス・ポストや学校を復旧あるいは建設するにあたり、赴任する職員や教員用の職員住居（一軒）、トイレ、井戸などの給水施設をセットとして敷地内または近辺に建設した。しかし、これらの付属設備に関しては、当時の投入量は不十分であったため、UNHCR の撤退後、現地住民、政府または他の援助機関によって建設されたものが多くみられた。特に看護師と助産婦はほぼ全員遠方の都会より配属されるためか、住居問題は深刻であった³⁷。付属施設としての住居は一軒のみだったので、職員自ら、または住民の協力を得て現地型の家を建て、炊事、洗濯、といった日々の生活に必要な活動は地域住民のボランティア活動的な支援に頼っていた。現地調査地域の中では、アンゴニアの郡都 **Ulongwe** 近辺への勤務を除き全ての地域において職員の生活環境はこのような形で現地の住民の善意に支えられている姿が観察された。

一方、一部使用されなくなっているものもあった。実際に確認可能であった中では、職員住居 20 軒中 4 軒、トイレ 8 箇所中 1 箇所が使用不可能となっていた。付属としての給水施設に関しては、井戸建設に必要な機械の台数が限られていた事や、機械を運ぶ際の道路条件など当時のインフラ面の限界により付属施設として建設が可能であった箇所が限られていたため、追跡サンプル調査も数箇所に限られた。付属施設ではなく村での給水を目的とした井戸の **QIP** についてはアンゴニア・ツァンガノ郡で 9 件（全 40 件以上中）追跡訪問を行った。9 件中 5 件が機能していた。使用されなくなった理由には、次のようなものが挙げられた。

- 職員住居に関して
 - 泥棒に入られて以来、安全面への心配から使用をやめ、村びとと一緒に住むことにした。（テテ州アンゴニア郡 **Seze** のヘルス・センター）
 - 生活するには水場が遠すぎるので個人のバイクを使って街から通うことにした。（**Vila Velha** ヘルス・センター）
- トイレに関して
 - 一杯になったので使わなくなった（ニアサ州ムエンベ郡、**Lipula** の学校）
- 給水施設に関して
 - スペアパーツが壊れて以来、修理できていない（テテ州ツァンガノ郡、**Mtengo-wa Balame** の学校敷地内に建設された井戸）

³⁷ 教育従事者に関しても住居問題は深刻であったが、遠隔教育により教員免許を取得し、大きな移動を避けることはある程度可能なようであった。

特にトイレや給水施設に関しては、維持管理にかかる組織作りやトレーニングが十分に行われなかったこと、および泥棒(こそ泥)の増加という治安問題が付属施設の持続性を阻む結果につながる傾向として観察された。村落プロファイリングの中でも、一般犯罪に関する不安から警察署が必要であるといった声が聞かれた。

Lipula 初等教育校の職員住居と校長。



住居の裏の様子。9人の職員が共同で食事をする。



4.6 現地調査結果にもとづく結論

4.6.1 調査結果全般

上述した社会調査および施設追跡調査の結果は、概ねモザンビーク中・北部における帰還、再定住、復興、開発の計画と一致しているといえる。住民の9割以上は自給自足の農業に従事し、長い年月の末ようやく治安面を含む生活全般に関してほぼ安定した暮らしを送っている事が確認された。特に社会分野における改善は多くの住民が認めており、中でも教育分野の向上について評価は高い。統計データからも、教育分野では量・内容ともに1996/7年と比べ著しく改善しており、社会調査の結果を裏付けている。保健分野は教育分野に比べ度合いは小さいものの、保健施設の数や内容、職員数などにおいて確実な改善がみられる。モザンビーク政府がドナーからの協力を得て優先的に推進してきた社会分野での取り組みを反映する調査結果であるといえる。

また調査結果から、対象地域で展開された支援は住民の生活再建および社会の復興と平和の定着に貢献したと結論づけることができよう。1992年の紛争終結後から比較して、住民の生活が全体的に向上、改善したことは、本調査を通じ住民レベルでも確認されたが、その中で復興初期(緊急人道支援期)と、その後の期間に展開された支援事業に関して、ともに有用であったとの住民の評価を得る結果となった。復興初期の支援については、紛争終結後の混乱期において、主に食糧や生活必需品の配給を通じ人々の生活再建を後押しし、その後の時期では社会基盤整備を中心とした各種事業を通じて復興開発のプロセスを進展させたといえる。QIPsとして実施された事業は、少なくとも保健と教育分野での取り組みにおいて、この二つの期間をつなぐ目的を果たし、更に全施設が現在も活用されている事より、つなぎ以上の長期的効果が得られたといえよう。

4.6.2 今後の課題

16 年前の QIPs の効果という本調査範疇内において課題として指摘されたのは、保健、教育分野ともに施設面でのキャパシティ不足および職員不足であった。保健分野に關していえば、患者を必要数収容できるだけ建物のほか、緊急時の輸送手段がないことや、患者の数、ニーズに対応できる専門スタッフの数が足りないこと、教育分野についていえば、増え続ける生徒数に対し、教室数や教員数、椅子や机等が絶対的に不足していることが共通の問題として挙げられ、また実際にその様子が伺われた。年々増加する需要に対し、現場での対応が追いつかない現実を反映したものといえる。

また、復興初期の修復、建築と増築を優先した 16 年を経て、建物の維持管理は今後の大きな課題であることが見受けられた。特に初等教育校は数が多く、NGO からの支援も限られており、建物の維持管理が十分に行き届いていない事が確認された。聞き取り調査からは現地で入手可能な素材、部品を使ってできる施設の維持管理・修理技術の研修が必要であると提示された³⁸。

QIPs という範疇を越えた分野では、特に送電によって得られる夜間における保健医療など公共サービスの拡充、初等教育の質の向上、技術教育の必要性、保健サービス(母子保健)の向上、職員の居住環境の改善などが当面の主な課題として挙げられた。

³⁸ 教育文化省大臣との面談では維持管理分野への JICA の技術支援に対する期待についても述べられた。

5. モザンビークにおける紛争からの復興に関する考察

5.1 概要

本章では、成功例とされるモザンビークの紛争からの復興支援について、前章までの既存資料のレビューや、現地調査結果に基づき、包括的な考察を行う。具体的には、復興支援内容、フレリモ地域・レナモ地域といった地域的な広がり、和平合意・選挙実施・UNHCR 撤退後といった時間的な推移、UNHCR・国際ドナー・NGO 等関係主体など包括的な視点から考察を行い、(i)帰還民の動向、(ii)復興支援の面的な展開、(iii)復興支援内容の変遷ごとに整理した。考察の要旨を、表 5.1.1 にまとめた。また、このようなモザンビークの紛争からの復興の背景にある外交や国際情勢など国外環境や、政治や社会状況などモザンビーク国内情勢について、平和の定着のための前提条件として整理を行う。

表 5.1.1 モザンビーク紛争からの復興に関する考察要旨

	調査結果	考察
帰還民の動向		
難民帰還のタイミング	<ul style="list-style-type: none"> 難民帰還のタイミングやペース、住民の平和の実感は、国全体で一様ではなく、地域によって異なるものであった。 帰還の時期は、中部地域のテテ州の方が、北部地域のニアサ州よりも早く、住民が平和を実感する時期も、テテ州の方がニアサ州に比べ早かった。 	<ul style="list-style-type: none"> 難民帰還の時期を示す指標として、停戦・和平合意・選挙実施があり、特に、1994 年の大統領選挙が平和裏に実施されたことが、大きなベンチマークとなった。 地域ごとによる、紛争の深刻さ、情報の有無、アクセス状況等が影響した。
帰還した住民の定着	<ul style="list-style-type: none"> 紛争終結後、住民が逆流するような現象はほとんど見られなかった。 食糧配給や治安の改善によって、生活レベルが改善し、住民の定着につながった。 	<ul style="list-style-type: none"> ONUMOZ をはじめとする国際機関による寛大な支援が行われ、かつそれが行き届いた。 再定住支援事業は、難民だけでなく、地域住民全てを対象に実施された。 支援の順序と内容が、現地のニーズに合致していた。
復興支援の面的な展開		
復興支援初期の支援実施地域	<ul style="list-style-type: none"> 食糧配給等の人道支援は全国的に公平に行われた。 復興初期の施設改修等の復興支援は、フレリモ地域に重点的に行われた。 	<ul style="list-style-type: none"> 復興初期に支援対象となった政府が運営していた施設は、フレリモ地域に存在していた。 政府を通じて支援を実施するため、このような偏りは、やむを得ない状況であった。レナモ地域では、ソフト面の支援による補完があった。 人道支援が公平に実施できたことは、ドナーから十分な資金が拠出されたことが大きく影響した。
レナモ地域への支援の展開	<ul style="list-style-type: none"> レナモ地域への本格的な復興支援は、1994 年の選挙後に行われた。 	<ul style="list-style-type: none"> フレリモは、選挙で勝利した後は、地域格差を是正し、また、より勢力を盤石なものとするため、レナモ地域への支援を強化した。
復興支援効果の地域的広がり	<ul style="list-style-type: none"> 結果的に、復興支援効果は全国的に行き渡り、支援の時期的なずれによる対立は生じなかった。 	<ul style="list-style-type: none"> 1994 年の選挙後の政府の支援が公平に実施された。 住民が紛争に疲れ、平和を強く望んでいたことや、レナモ勢力が必ずしも幅広い支持を得ていたわけではなかったことも

		<p>関係した。</p> <ul style="list-style-type: none"> 直接的な支援が実施される前も、レナモ地域では間接的に復興支援の便益を受けていた。
復興支援の内容		
即効性を重視した復興初期の支援	<ul style="list-style-type: none"> 初期の復興支援事業は、即効性を重視した施設の改修事業から始まった。 	<ul style="list-style-type: none"> 早期段階で目に見える成果を出すことを重視した。 住民の緊急ニーズに対応することができ、帰還難民の定着や生活再建につながった。
復興段階に応じた支援内容の変遷	<ul style="list-style-type: none"> 復興支援当初から、食糧配給等の人道支援と同時に、復興支援事業が行われた。 初期段階に行われた道路整備によるアクセス確保は、効率的な支援の実施だけでなく、情報の流れによる平和の定着に貢献した。 アクセス整備に続いて、復興段階に応じて、基本的生活基盤整備が行われた。 生活基盤の改善がみられたコミュニティでは、市場へのアクセスや雇用確保への要望が挙げられた。 	<ul style="list-style-type: none"> 人道支援と復興支援が並行して行われたことが、より効果的な支援につながった。 UNHCR の支援戦略では、ロジスティクスの重要性が認識されていた。 生活基盤が整備されたのちには、経済レベル向上のための支援が求められている。
人道支援から復興支援へのギャップへの対応	<ul style="list-style-type: none"> ドナー間の連携により、人道支援段階から復興支援段階への移行、すなわち UNHCR から他ドナーへの引き継ぎがスムーズに行われた。 	<ul style="list-style-type: none"> UNHCR の戦略において、ギャップへの対応が当初から明記されていた。 復興支援が進むにつれて、他のプレイヤーが増え、その過程でドナー間の援助協調体制が図られた。
復興支援事業の持続可能性の確保	<ul style="list-style-type: none"> QIPs をはじめとする復興支援事業の持続可能性が保たれてきた。 	<ul style="list-style-type: none"> 改修対象施設の選定条件として、先方の運営維持管理にかかる確約をあげるなど、持続性を鑑みたアプローチが取られた。 事業選定に地元政府の参画があり、地元のニーズを反映した援助が実施された。
政府を巻き込んだ支援事業の策定		
	<ul style="list-style-type: none"> 政府が主体性をもって復興支援に携わったことが、持続性・効率性に大きく寄与した。 	<ul style="list-style-type: none"> モザンビーク政府の成り立ち、フレリモ政権の継続性によるところが大きい。 一貫した政策の実施に大きく貢献した。

5.2 帰還民の動向

5.2.1 難民帰還のタイミング

難民帰還のタイミングやペース、住民の平和の実感、国全体で一様ではなく、フレリモ地域とレナモ地域、北部地域と中部地域等、地域によって異なるものであった。

1992 年 10 月の紛争終結後、周辺国へ逃れていた難民の帰還が一斉に始まったが、その時期やペースは、国全体で一様ではなくフレリモ・レナモ地域、北部地域・中部地域等、地域によって異なるものであった。同様に、住民が平和を実感した時期も地域による違いがあった。帰還や平和定着を示すベンチマークとしては、停戦・和平合意・選挙実施がそれぞれ大きなきっかけとなった。現地調査の結果からは、1992 年の包括和平協定の調印や、1994 年の大統領選挙等、国家全体の動向を左右する大きなイベントが、難民や IDPs をはじめとした人々の動向にも影響し

たものとして記憶されていること、またこれらのイベントやその後の状況が、人々の平和の達成に関する意識・心理や、帰還のタイミングや行動、意思決定に一定の影響を与えたことが明らかとなった。特に、1994 年に行われた複数政党制による選挙とその結果は、その後の平和構築へ向けた大きなベンチマークとなった。

現地調査結果からは、中部地域のテテ州の方が北部地域のニアサ州よりも早く帰還が始まっていた。また、住民が平和を実感するタイミングも、テテ州の方がニアサ州に比べ早かった。これは、地域ごとによる紛争の深刻さ、情報が行き届いたかどうか、地域へのアクセス状況が影響したと考えられる。

さらに、同じ地域にフレリモ地域とレナモ地域が混在した地域では、帰還の時期に大きな違いは見られなかったが、平和を実感するタイミングはレナモ側の方が早く、多くの住民が停戦時期には平和を実感していたのに対して、フレリモ側は和平合意以降と回答する割合が多かった。これは、紛争に対する立場の違いによるものが大きいと考えられる。すなわち、政権を握っていたフレリモ側にとっては、平和の確信についてより慎重であったと考えられる。

このように、紛争からの復興においては、停戦・和平合意・選挙実施がベンチマークとなるが、和平合意はあくまで平和への第一歩であり、必ずしも合意自体が平和の確立と定着を保证するものではなかったと言える。停戦・和平合意は住民にとっては休戦状態であり、選挙の平和裏の実施が、フレリモ地域/レナモ地域の対立を武力から政治的なものへ移行したポイントとして認識されたと考えられる。

5.2.2 帰還した住民の定着

紛争終結後、住民が逆流するような現象はほとんど見られなかった。

モザンビークでは、帰還した住民の定着が進み、生活水準が全体的に向上したことからも、帰還した住民が逆流したり紛争が再発したりするような現象はほとんど見られなかった。これは、地域の紛争の深刻さ、情報、アクセスなどが大きく影響するが、ONUMOZ をはじめとした国際機関による寛大な支援が行われたことが大きく貢献したと考えられる。UNHCR による帰還民支援事業は、難民という特定のグループに限定せず、地域住民全てを対象に長期にわたる食糧、物資の支援を行った点で、再定住を促進するのに十分な内容であった。また、DDR を通じて動員解除された元兵士に対し寛大かつ長期的な社会復帰支援パッケージが提供されたことも、内戦再発を抑えた要因の一つであった。さらに、レナモに対して提供された巨額のドナー資金は、レナモ指導者を野党勢力へと転向させる大きなインセンティブとなったと考えられている(船田、2007. p.44)。

これらの支援が実現できたのは、国際社会からの十分な拠出金が確保できただけでなく、タイムリーに支援を展開した事が重要な要因として挙げられる。モザンビークでは、UNHCR のみならず、世銀、スウェーデン、USAID 等の開発援助機関が紛争中より国内に駐在し、現場視察を継続し、現地の政府および社会全体について理解を深めていた。このような長期的体制づくりがタイムリーな復興支援事業の展開につながったと考えられる。また、UNHCR による再定住支援事業も、約 4 年間で 1 億ドルが投入され、首都マプトを含め 21 の事務所を拠点に展開された大規模なプログラムであったことが、全国レベルでの公平な支援の実施を可能にした。さらに、物理的な投入による国際機関の機動力に加え、復興初期は、フレリモ政府側が、レナモ勢力の支配地域にアクセスできない場所もあった為、公平性の観点からも不可欠であった点が指摘されている

(World Vision 職員からの聞き取りによる)。

受益者の視点からは、援助の順序と内容が現地のニーズに合致していたことも挙げられる。まず復興初期は人々の生活再建や自立という住民レベルの観点から、生活を平常化するために必要な基礎的な支援を必要とする人々全員に提供した。当該地域の住民はほとんどが自給自足の農民であり、食糧の安全保障を達成することが彼らの再定住および自立への道であることをふまえ、種子や農耕具の配布を優先的に行ったほか、第一収穫期までの食糧を確保できるよう食糧配給を継続して行い、その再定住および自立へのプロセスを促進した。紛争終結後は天候に恵まれ、農作物の収穫も概ね良好であったことも人々の自立促進に貢献したことが指摘されているが (UNHCR. June. 1996、UNHCR. 1997)、こうした外部条件に加え、後述するように支援の順序が現地における受益者のニーズとのタイミングが合っていたことが伺われた。

5.3 復興支援の面的な展開

5.3.1 復興支援初期の支援実施地域

復興初期は食糧配給等の人道支援は全国的に公平に行われたが、公共施設の修復は、政府地域で重点的に行われた。

モザンビークにおける紛争終結後の復興支援の面的な入り方をみると、全国一様に行われたのではなく、優先的な地区へ重点的な支援を実施したことがわかる。紛争終結直後はフレリモ勢力とレナモ勢力の支配地域がまだ明確に分断されており、復興初期に復興支援が実施された地区は、その大半が紛争中フレリモ、すなわち元政府支配地域におかれた地区であり、現地調査でも UNHCR により QIPs として復旧・建設された教育・保健施設のほとんどは、フレリモ地域であったことが確認された。これは、UNHCR が復興支援の実施にあたって、即効性を重視し、破壊された既存の施設の改修・再建が優先されたことによる。すなわち、モザンビーク政府が運営していた施設は、フレリモ地域に存在しており、レナモ地域には支援対象となる施設が存在しなかったためである。また、国際援助機関による政府開発援助は、政府を通じて行われるため、元政府地域であるフレリモ地域への支援が重点となるのは、やむを得ない状況であったと言える。インフラ施設に係る支援の対象とならなかったレナモ地域では、移動クリニックによる巡回医療や医薬品の提供、保健スタッフの研修等の活動を手厚くすることなどソフト面の支援によって偏りを補っていた。

一方で、食糧配給などの人道支援はフレリモ側・レナモ側に拘わらず行われた。UNOMOZ および UNHCR による人道支援は、全国で元難民、元 IDPs、現地を離れなかった住民を問わず、希望する全ての世帯を対象に食糧配給や種子・農耕具、食器等の物質的支援が行われた。また同様のパッケージが除隊兵士とその家族にも配給された。世帯調査の結果からも、レナモ地域の住民もフレリモ地域の住民も、ほぼ同じ割合で復興初期における支援が役に立ったと回答している。北部地域と中部地域の比較においても、ほぼ同様であった。

5.3.2 反政府地域への支援の展開

反政府地域への本格的な復興支援は、1994 年の選挙後に行われた。

レナモ地域に対する本格的な復興支援は、1994 年の民主的な選挙によってモザンビーク政府が正当化された後に行われた。これは、フレリモが選挙で勝利した後は、地域格差を是正するため、また、より勢力を盤石なものとするために、レナモ地域への支援を強化したと考えられる。

現地視察で訪れたアンゴニア郡やツァンガノ郡において、1996/7 年以降の新規ヘルス・センターの建設が行われた地域は、人口及び面積当たりの施設数が明らかに不足している地域であり、全てレナモ地域であったことが確認されている。一方で、これらのレナモ地域において建設された施設についても、他地域と同様に、各担当省庁の責任下で運営されていることが確認された。すなわち、運営維持管理や職員配置等その後の利活用の状況に関し、レナモ地域の比較的新しい施設と、QIPs により復旧、建設された施設(元フレリモ地域)との違いは認められなかった。

5.3.3 復興支援効果の地域的広がり

モザンビークの復興支援効果は結果的に全国的に公平に行き渡り、支援の時期的なずれによる対立は生じなかった。

モザンビークの復興支援では、復興初期段階では、インフラ施設の整備を中心にした支援の広がりには偏りがみられたが、住民の間で不公平感が顕在化し、フレリモ支持層・レナモ支持層間での対立に発展するようなことはなかった。これは、復興支援の効果がいきなり、住民の生活レベルが全体として向上したためと考えられる。現地調査結果からも、支援開始の時期的なずれはあったが、現状ではフレリモ及びレナモ地域における生活基盤整備の差異はほとんど存在していないことが確認された。このことから、モザンビークの復興支援は、結果的に、地域・対象に関わらず、公平に実施されたと言える。

これは、1994 年の選挙実施後、政府の支援がフレリモ地域・レナモ地域に偏ることなく実施されたこと、むしろレナモ側に重点を置くことによって、公平性を確保したことによると考えられる。1994 年以前の、政府がレナモ勢力地域へアクセスできない時期でも、国際機関や NGO による人道支援や保健サービスの提供が行われていたことも、その後の住民の生活レベルの向上に貢献した。

また、この背景には、住民が紛争に疲れ、平和を強く望んでいたことや、レナモ勢力が必ずしも幅広い支持を得ていたわけではなかったことがあったと考えられる。さらに、1994 年以前においては、レナモ地域では直接的な支援は行われなかったが、治安の回復とともに移動が容易になり、復興支援が進むにつれて経済交流が盛んになったことなど、間接的な便益を受けていたことが、対立を防いだことの要因であったと考えられる。

5.4 復興支援内容の変遷

5.4.1 即効性を重視した復興初期の支援

初期の復興支援事業は、即効性を重視した施設の改修事業から始まった。

復興初期における復興支援事業は、紛争で破壊された施設改修から行われた。これは、UNHCR が再定住支援戦略において、早期段階で目に見える成果を出すために、即効性を重視したためである。そのため、よりシンプルな方法で、容易に計画が可能な事業が、QIPs として優先的に行われた。このような即効性を重視した事業によって、住民の緊急ニーズに対応することができ、帰還した難民の定着や、住民の生活再建につながったと考えられる。

5.4.2 復興段階に応じた支援内容の変遷

復興支援事業は、食糧配給等の人道支援と同時に道路整備によるアクセス確保から始まり、復興段階に応じて、基本的生活基盤整備が行われた。

UNHCR の再定住支援は、食糧や物資の配給といった直接世帯をターゲットにした人道支援と、施設の復旧や建設といったコミュニティをターゲットにした復興支援の二本立てで実施された。復興初期の段階から、人道支援だけでなく、復興支援が並行して実施されたことが、より効果的な支援につながり、復興から開発へのスムーズな移行につながったと考えられる。

復興支援の初期段階では、まず、アクセスを確保するための地雷撤去/隔離³⁹、道路整備、及び支援の拠点整備⁴⁰がおこなわれた。モザンビークでは人々の帰還先は広大な範囲に広がり、また、激しい戦闘と破壊の結果、道路・橋といった基礎インフラが非常に乏しい地域が大半であったため、道路は食糧配給をはじめとした帰還民地域へのアクセス確保という観点から不可欠のものであった。UNHCR の再定住戦略においても、ロジスティクスが重視されており、復興支援の初期段階において、道路整備が行われた。

また、インフラの破壊は物資の動きのみならず、情報の流れを妨げ、情報不足および遅れは人々の間の不信感、疑心につながるものであった。特に初期の人道支援において食料配給などの援助に関する情報の不足および情報伝達の遅れは、草の根レベルでの社会の不安定化と紛争の再燃につながりうるものであった。この意味で、物資配給のために緊急で道路・橋を修復したことは、最低 10 トンほどのトラックが乾季に通行できるようにする程度の道路であったが、配給物資および人間の動きと共に情報の流れを改善した意味で大きく平和の定着に貢献したと考えられる。

道路整備によるアクセス確保、拠点整備に続いて、住民の帰還先を含むコミュニティへの井戸、診療所、学校等生活基盤の改修・建設が行われた。これらは、まさに住民の基本的な生活ニーズである水の確保、保健サービスの確保、教育サービスの確保のためであった。現地調査の結果からは、このような基本的な生活基盤への支援が、食糧・物資配給に続いて大きなインパクトを与えたと評価されていた。このことから、人道支援段階からの移行期においては、基本的な生活基盤への支援が求められていることが分かる。また一方で、一定レベルの生活基盤が確保された地域では、市場へのアクセスやマイクロファイナンスなどへの支援への要望も見られ、基本的な生活基盤整備の次の段階として、雇用・収入の確保といった経済レベルの向上へ向けた支援が求められることが示されている。

5.4.3 人道支援から復興支援へのギャップへの対応

モザンビークでは、ドナー間の連携により、人道支援段階から復興支援段階への移行、すなわち UNHCR から他ドナーへの引き継ぎがスムーズに行われた。

紛争後の復興における支援事業の大きな課題は、人道支援から政府やその他の開発ドナーへの引き継ぎであるとされるが、モザンビークでの復興支援では、人道支援から復興開発支援への移行がスムーズに行われた。1994 年に策定された UNHCR の再定住戦略においても、復興のための人道援助から開発援助へのギャップへの対応が明記されており、当初から事業の引き継ぎを考慮していたことが、スムーズな移行につながったと考えられる。また、帰還民の受け入れ (repatriation) 支援事業を補完する形で帰還民の再定住 (reintegration) 支援事業が実施され、すなわち、UNHCR が受け入れ事業に活用した機動力を切れ目なく初期定住事業に活用したこ

³⁹ 地雷に関しては、UNHCR 及び NGO が地雷回避教育、発生した際の報告と緊急対応（被害者への医療サービス等）を担当し、UNOMOZ 及び政府（軍）等の専門機関が撤去及び隔離を担当した。

⁴⁰ 1994 年の第一回目の選挙では、特に公共施設の少ない地方において食糧配給所の多くが投票所として活用された。

とにより、時間的、面的ギャップを抑えたと考えられる。

復興初期段階では、UNHCR による支援が中心であったが、緊急援助が終わり、復興支援が進むにつれて、様々なプレーヤーが増えたが、この過程でドナー間の援助協調体制が取られたことも、スムーズな移行につながった。ドナー間の連携の一つとしてコモン・ファンドの設立があるが、この援助資金をプールする制度として導入されたコモン・ファンドを通じて、財政支援メカニズムが確立したことで、基本的な維持管理費が確保され、モザンビーク国政府の負担の少ない形で支援を継続することが可能となった。

また、UNHCR 等の国際機関に加えて実施パートナーとしての NGO の存在が、復興支援事業の継続性に大きく寄与した。モザンビークでは、UNHCR が撤退した後も、その実施機関であった MSF や World Vision 等の NGO が現地に残り、人道から開発へと大きく方向転換をしながらも、現地職員の UNHCR からの引き継ぎを含め、活動地域に関する知識と経験を維持していた。現地状況についての知見や情報、ネットワークを有する NGO を積極的・戦略的に巻き込むことが、事業の継続性につながったといえる。

5.4.4 復興支援事業の持続可能性の確保

QIPs をはじめとする復興支援事業の持続可能性が保たれてきた。

現地調査結果から特筆すべきは、訪問した全ての施設が機能していたことである。各施設の維持管理状況にかかる差は、維持管理にかかる組織作りやトレーニング(技術面だけでなく意識面を含む)が十分に行われたかどうかや、コミュニティおよび利用者によるその後の維持管理努力、関係者の定着度(あるいは移転された技術や知識の継承)等の要因によるものが大きく、必ずしも予算の有無の問題だけではなかった⁴¹。

復興支援事業の持続性が確保された背景には、UNHCR が持続可能性を支援初期段階から十分に考慮していたことがある。再定住戦略においては、その目的を、紛争復興から、中長期的な開発プログラムへの橋渡しとして位置付けており、QIPs 実施においては、事業完了後は、現地政府やコミュニティへの引き継ぎをすることを必須としていた。さらに、事業対象施設の選定条件でも、事業実施への政府の支援があること、事業資金を管理できる行政能力があること、維持管理体制が確保されることをあげるなど、改修・建設後の施設の持続可能性を重視したアプローチがとられていた。

実際、QIPs は全て計画当初よりモザンビーク政府による施設運営の意思が確認された上で、復旧・建設が開始された。このように、計画段階から地元政府が主導的に参画することで、地元のニーズを反映した効果的な事業の選定が可能となり、即効性を重視した QIPs による施設の持続性につながったと考えられる。現地視察結果からも、QIPs で復旧・建設したインフラ施設が、10 年以上経った現在でも政府担当省の管轄下で維持管理されていたことが確認された。一方で、十分な維持管理体制が確保されずに実施された事業においては、施設が十分に機能していない事例もあり、維持管理体制の構築やコミュニティによる維持管理へのオーナーシップが、事業効果の持続性に大きく影響をしていることが明らかとなった。

⁴¹ 地方分権化政策の一環として、郡レベルにコミュニティ事業に充当できる予算配分が始まったため、コミュニティの働きかけによっては施設の修復や建設にかかる予算を確保することも可能であると見受けられた。調査当時(2009 年 1 月)の配分は郡あたり年間 7 百万メティカル(約 27 万ドル)であった。

UNHCR がモザンビークにおいて実施した QIPs 事業は、主に水、保健、教育の基本的な生活基盤となる 3 分野と、それを可能とする手段でもあった道路・橋であった。現地調査からも、保健と教育分野の施設である学校やヘルス・センターにおいては適切な維持管理がされていることが確認されたが、一方で水や橋・道路施設は、公共事業省への聞き取りからも、ヘルス・センターや学校等と比べ、明らかに維持管理が難しいことが伺われた。

水に関しては、例えば NGO 等によって水利組合等、住民の組織化まで行われた給水施設もあり、現在に至るまで地域住民の手できちんと維持管理されているケースもあったが、建設された井戸の 4 分の 1 は機能していない等、地方における給水施設の維持管理は当該分野における課題の一つとなっている。またヘルス・センターや学校等の公共施設に給水施設を併設する場合、保健省や教育省に加え、給水事業を担当する公共事業省等との調整も必要となってくる。モザンビークでは、学校や保健施設を建設した後で、施設付近では井戸が掘れないといった問題が発生したこともあり、現在、関連省庁間での調整機能を高めるよう政府内での取り組みを強化しているとの報告を受けた。

また道路に関しては、利用者が不特定多数である点と、定期的な維持管理にかかる予算や機材等、リソース確保の問題に加え、汚職にからむ地方政府の方針もネックとなっている点が指摘された。舗装道路を建設しても、定期的な維持管理費が入らないため、未舗装のままになっている道路も多いのではないかと指摘もあった (NGO 関係者からの聞き取りによる)。道路建設事業については、比較的大規模な予算が必要となることもあり、このような政府による維持管理資金の使い途については別途調査を必要とするであろう。

5.5 政府を巻き込んだ支援事業の策定

モザンビークの復興支援では、政府が主体性を持って携わったことが、持続性、効率性に大きく寄与した。

モザンビークにおいて復興支援事業の持続可能性が確保され、安定的な成長をもたらした大きな要因の一つは、モザンビーク政府自らが長期的な視野をもって国家の再建に取り組んだこと、そして主体性をもってドナーとの協力関係を構築し、ドナー主導ではなく政府主導のもとで必要な支援を引き出したことにある。こうしたオーナーシップの高さは、モザンビークの政府の成り立ち、特にフレリモ政権の継続性によるところも大きいと考えられるが、一貫した政策の実施に大きく貢献した。

紛争終結後のモザンビーク政府の復興計画と開発政策が示された PRN は、政府による復興ニーズの評価に基づき、ドナーとの対話を通じて策定されたものであった。さらに、ここで示された計画は、その後の第 1 次～第 3 次国家開発計画、PARPA I、PARRPA II へも引き継がれてきた。これらの文書は、紛争終結後の同国における一貫した開発政策を示すものであり、ドナーによる支援と政府政策の整合性を保つ上で重要なツールとなった。

5.6 平和の定着に係る前提条件・背景の考察

これまで考察してきたように、モザンビークでは復興支援の効果がいきなり、紛争が再発することなく平和が定着してきているが、その背景には、国際関係や、歴史的要因など、モザンビーク特有の環境があった。本項では、その背景について述べる。

5.6.1 冷戦という背景

冷戦の終結によりフレリモを支援していた東側社会主義体制が崩壊し、モザンビークの内戦を支えていた外部からの干渉が消滅した事に加えて、南ローデシア(現在のジンバブエ共和国)よりレナモ支援を引き継いだ南アフリカの政治体制が、国連の経済制裁や反アパルトヘイト運動の激化を受けて大きく転換したことが、モザンビークの紛争を終結に向かわせる契機となったと言われている。さらに、1990年から1991年にかけての旱魃が大きな打撃を与えたことが、紛争を継続させる理由や手段、リソースを奪い、紛争終結を促した。また殆どの国民が、内戦は外国により押し付けられた代理戦争であり、両陣営の兵士たちもその犠牲者であるという考えを受容したことが、住民間で報復や復讐などの問題の発生を抑えたことも指摘されている(Hanlon. 2007. p.5)。

以上のように、モザンビークの紛争は外部からの介入によって始まった紛争であり、冷戦という背景の中で代理戦争として進展した経緯があり、特定の民族やイデオロギーに基づくものではなかった。対立の構造も、外部からの介入があったもののフレリモとレナモの2者の敵対関係という比較的明確なものであり、基本的には両者によって和平合意が可能な構図であったため、上述した一連の出来事のタイミングによる外部介入の消滅は平和の定着の大きな要因であったと考えられる。世界各地の紛争の要因と性格については、冷戦という要因に限らず、内部問題の有無、外部介入の有無、それらの性格と影響について、別途考察が必要であると考えられる。

5.6.2 周辺隣接国との関係

モザンビークは南部アフリカの6カ国と国境を接しており、そのうちの4カ国(ジンバブエ、マラウィ、ザンビア、スワジランド)はモザンビークの西側に位置する内陸国である。モザンビークはこれら4カ国に対しインド洋へのアクセスを提供しているほか、首都マプトは南アフリカにとっても重要な積出港の一つとなっている。このように、モザンビークは地理的に回廊国として非常に重要な位置にあり、その情勢は地域全体にも大きな影響を及ぼす状況にあるため(JICA.2000. 別冊 p.12)、近隣国がモザンビークの安定を強く望む状況が存在したと考えられる。

また、南側に隣接する南アフリカとの関係は非常に深く、両国の関係は、貿易、投資、観光、移住、治安等、広範囲に及んでいる。特に経済面において、南アフリカは貿易面での最大のパートナーであり、投資国であるほか、同国の鉱物資源分野では百万人にのぼるモザンビークからの労働者が働いている(EIU. 2008. p13)。南アフリカからの資本投資は、主に首都マプト市およびマプト州を中心に行われたため、上記同様に地方と首都の格差拡大の議論はあるものの、南アフリカとの経済関係は、モザンビークにおける経済指標の向上や、首都の収入確保と安定に大きく貢献してきたと考えられる。

5.6.3 外国投資による経済成長

モザンビークは資源豊富な国であり、経済成長・開発のポテンシャルが高く、マクロ経済の成長は、主に外資による天然資源分野等におけるメガ・プロジェクト(アルミ精錬所、南アフリカへのガス・パイプラインなど)への投資が大きく貢献している。モザンビークへのFDIの推移をみると、その額

は 1996 年以降急激に増加しており、経済成長、そして、安定的な成長に貢献してきた。このような外国からの直接投資の呼び込みに成功した背景には、マクロ経済の安定、規制緩和、民営化、市場改革等による投資環境の好転があった。

一方で、これらの投資は南部に集中しており、南北国内格差を助長したという議論もあるが、現地での聞き取りからは、とりあえずは国としての経済基盤を確保することが優先事項であったという意見が多く、南北格差を生まないために南部への投資をするべきでなかったという意見は聞かれなかった。南北格差は今後の開発課題と位置づけられるであろう。

6. 我が国/JICA へのインプリケーション～効果的な紛争後復興支援のために～

我が国/JICA が紛争後の復興支援に取り組む上では、いくつかの条件が満たされていることが前提となる。具体的には、紛争に対する停戦合意、和平合意が結ばれていること、基本的に復興支援対象となる政府が確立していること、日本政府による復興支援へのコミットメントがあること、そして、現地での安全が確保されていること等である。

このような制約条件に鑑み、本章では、前章までのモザンビークにおける復興支援の考察から得られる、我が国/JICA の復興支援への取組において考慮すべき視点、教訓を整理する。

なお、紛争はそれぞれ特有の背景がある。今回のプロジェクト研究から導かれた我が国/JICA へのインプリケーションは、他の国に適用する上でも参考となる普遍的な知見を提供していると思われるが、他国における効果的な復興支援を検討する上では、当該国の状況に即して適用することが肝要である。

6.1 スピードを最優先すること

紛争後の地域では、人々の生活は極めて脆弱な基盤の上に成り立っており、それゆえに、人道支援は、政府勢力支配下地域、反政府勢力支配下地域に拘らず、幅広く行われるのが通常である。しかし、平和が戻りつつあると、少しづつ、あるいは急激に人道支援はフェードアウトしていくため、その土地で生活する人々は、衣食住を人道支援に頼るそれまでの生活から、食料や水を自分で得る、自力で住居を再建する等の自立的な生活への転換を迫られることになる。

このような転換の中では、人々が自立的な生活を営むことのできる環境整備は、一刻を争うものであり、対応の速さは人々の生命を左右する要素である。

迅速かつタイムリーな復興支援により人々の生活が改善されないと、帰還した難民が再び国内外へ逃れる、最悪の場合は紛争に逆戻りするといった事態を引き起こしかねない。モザンビークでは、食糧援助を中心とする人道支援、QIPs を中心とする復興支援が広範囲で迅速に行われ、これらの復興支援が人々の生活維持に大きく役立ったことが現地調査から認められた。

人道支援からスムーズな復興支援の実現のためには、スピードを最優先すること、そのことを可能にする仕組みや手続きが必要であり、復興支援に携わる意思決定者、担当者、関係者が共通認識を持つことが重要である。

6.2 切れ目のない支援の実施を行うこと

上記「6.1」と密接に関係するが、人道支援等の撤収時期は、支援に対する需給ギャップが極大化する恐れがあり、脆弱な環境下の人々の生活が脅かされる時期である。そのため、復興支援に期待される最大の役割は、人道支援段階からの引き継ぎをスムーズに行い、切れ目のない支援を人々に行き渡らせることと言える。

6.3 対象国の紛争、和平プロセスの特性を理解するとともに、国際社会の反応を踏まえ、適切な復興支援の入り方を計画すること

復興支援の入り方を見極める上では、紛争の和平プロセスを把握すること、紛争の背景となっている固有の条件を把握することが重要である。

モザンビークでは、停戦合意、和平合意、選挙実施、政府の正当性の確立が和平プロセスにおける重要な通過点であり、避難民/住民が平和の到来を感じたタイミングであった。ただし、現地

調査の結果から、人々が平和を実感した時、帰還したタイミングは一樣ではないことが明らかになった。具体的には、元政府勢力支配地域では平和を実感する時期が元反政府勢力支配地域のそれより遅く、停戦合意後もしばらくは不安な気持ちを抱いていた様子が伺える。また、辺境のニアサ州では、和平が実感されるにはより多くの時間が必要であった。

これらのことから、紛争影響地域への復興支援のタイミングや復興支援対象地域を検討する上で、以下を含む視点を持つことが重要である。

(1) 復興支援の目的を明確にし、それを達成するのに最適な復興支援対象地域/分野を選定すること

当该国への復興支援で重点とする目的は何か、なぜ我が国/JICA が入る必要があるのか、なぜそのタイミングなのか、なぜその対象地域なのかを明確にする。

平和の早期配当の実施、紛争への逆流阻止等が復興支援の目的であれば、その効果が最大限得られる地域や分野、例えば、平和が広く実感されていない地域、紛争に逆戻りする危険性のある地域、平和の早期配当を広範囲に示せる地域はどこか等の検討をあわせて行う必要がある。

モザンビークでは、結果的には復興当初の復興支援は元政府勢力支配地域に集中し、選挙前後の頃から元反政府勢力支配地域に展開されたことが認められた。このことが選挙の結果やその後のモザンビーク国政府の開発計画や重点地域の選定にどのような影響を及ぼしたかについては明らかになっていない。

援助は常に政治的に利用される可能性は否定できないが、そういった状況の中で、仮に相手国政府の正当性が疑問視されるような場合、我が国/JICA の立ち位置はどこなのか、その正当性をどのように説明できるのかについて、予め検討しておくことが求められる。

(2) 復興支援に入るタイミングが和平プロセスのどのステージにあるのかを見極め、状況に応じた復興支援を検討すること

我が国/JICA の復興支援は、基本的には、停戦協定が締結され政府が確立され、安全性が確保されてから現地へ乗り込み支援を開始することとなるが、相手国政府の正当性には明確な判断基準がない場合も多い。この場合、国際社会の反応、復興支援へのコミットメントの大きさ等は、復興支援を検討する上で参考となる。モザンビークでは和平合意後、国連機関を中心とするオペレーションが大規模に展開され、多くのドナー/NGO 支援がそれに呼応、あるいは追随することとなった。

停戦、和平合意締結、大統領選挙等といったイベントは、和平プロセスにおける大きな転換点となり得るとともに、我が国/JICA にとって、支援を行うか否かの判断基準となる。和平プロセスの動向を把握すること、その背景、キープレーヤーの動向を調査し、エントリーポイントとしてどのタイミングでどのようなインターベンションをどういった関係者(相手国政府/他ドナー等)と協力して行うことが適切なのかを見極め、復興支援を検討することが望まれる。

6.4 不公平感を助長しない工夫をすること

紛争影響国だけに限る話ではないが、我が国/JICA が復興支援を実施する際は、支援対象地域を選択することを伴う。そのことで支援対象からもれた地域住民が不満を感じることは避けられな

い。しかし、工夫によって不公平感を緩和することは可能であり、その工夫を検討するための材料として、どのような地域（例：元政府勢力支配地域/元反政府勢力支配地域等）にどのような復興支援を行うのか、その場合、誰にどのような受け止め方をされるかを想定することが重要である。

本プロジェクト研究で取り上げたモザンビークにおける復興支援では、紛争時に対立関係にあった元政府勢力支配地域と元反政府勢力支配地域への配分には十分な注意が必要であったことが容易に想像できる。UNHCR の QIPs は、維持管理や即効性の観点から、元政府勢力支配地域にある施設改修から取り組んだ経緯があるが、今回の調査結果を見る限り、そのことが元反政府勢力支配地域住民の不満を高めたとは読み取れない。

この理由を明らかにするにはさらなる調査が必要であるが、想定される理由として以下があげられる。

- (1) 他ドナー/NGO 等により元反政府勢力支配地域に復興支援が入っていた
- (2) 人、物の移動が容易になり、元政府勢力支配地域と元反政府勢力支配地域間の交流が活性化し、QIPs の間接的な効果が非復興支援対象地域に及んだ
- (3) その後の元反政府勢力支配地域への展開が手厚く、不公平感が緩和された

復興支援は様々な制約下で行われることが常であり、ある地域が選択されれば必ず復興支援の対象外となる地域及び住民が存在する。このことによる不公平感は避けられないが、他地域で活動する他ドナー/NGO 等との連携、非復興支援対象地域に対し間接的な効果を及ぼす工夫を行うこと、時系列的な展開により最終的には公平性を実感できるよう、対話を絶やさずに制約について理解を得るとともにその後の活動に反映すること等が求められる。

6.5 復興支援から開発支援へ移行するシナリオを検討すること

対象国/地域がどのような状態になることを目標とするのか、復興期から開発期に移行するのはいつ頃でその判断指標をどのように設定するのかを予め検討することは、復興支援の目的及び計画ならびに内容の一貫性を確保しつつ効果的な支援を実施する上で必要と考えられる。

モザンビークにおいて、UNHCR の撤収時期である 1997 年は、FDI: Foreign Direct Investment が本格化した 1998 年と結果的にほぼ一致する。これは、意識的に導かれた結果ではないと思われるが、その後の民間投資がモザンビークの経済を牽引し、早期に復興から開発へのフェーズに移行したことが、モザンビークが紛争後のグッドプラクティス国と言われる所以である。

モザンビークの例で言うならば、1997 年前後に、民間投資を促進する社会基盤整備、ガバナンス等が一定の条件に達し、結果として民間投資及び経済成長が起こり、開発課題は復興から南北格差の是正へと移っていったと見る事が可能である。

この例から、復興支援から開発支援へ移行するシナリオと転換点としての目標をあらかじめ設定することが、それに向けて投入を集約していくといったことにもつながるものとして示唆される。

6.6 開発援助機関としての強みを活かすこと

我が国/JICA の復興支援は政府間協力であり、対象国の行政組織を通じて支援が行われるものである。この点が、基本的に援助機関から直接人々に行き渡る緊急人道支援とは大きく異なり、人道支援から復興支援への移行は、そこに住む人々のみならず、行政組織にとっても大きな転換点である。

UNHCR の QIPs は、その後の維持管理を考慮して、復興支援当初は行政組織が機能している元政府勢力支配地域を中心に実施された。QIPs の実施により、行政組織は維持管理に責任を負うこととなり、そのために必要な準備、実施体制の構築を迫られたことは想像に難くない。その甲斐あってか、今回の現地調査では、QIPsにより建設された施設は10数年経った現在も概して良好な状態を保っていることが確認された。

このように、政府及び行政組織を通じた復興支援は、行政組織の機能復旧を伴うものであり、復興支援やその中で行う QIPs の実施により、法制度の定着、ガバナンスの安定、行政の実施体制強化が図られるものである。JICA は、日本/JICA ならではの技術協力により、復興支援において政府/行政機関のキャパシティ・ディベロップメントを行うことで、ガバナンスの回復及び行政機能の復旧に貢献することが期待できる。

なお、ここで述べる視点は、上記の「6.5 復興支援から開発支援へ移行するシナリオを検討する」際に、復興支援の出口となる目標及び指標（例：行政機関が復興計画に基づき、資金的な能力を除き自立的に機能し役割を果たす等）を提供することが可能なことから、従来以上に重視されるべきである。

6.7 ネガティブ・インパクトが少なく効果的な復興支援を実施すること

ここでは、モザンビークにおける調査結果、UNHCR の QIPs の実績等をもとに、現場における復興支援事業を展開する上で有効と思われる基本的な考え方を以下に示す。

- (1) 復興支援の入り方として、まずは復興支援対象地域へのロジスティックス、アクセスを確保する。そのための道路等の基盤整備は、復興支援のその後の展開、他ドナー/NGO の活動にも有益であり、利用者を特定しない排除性の低い公平性のある公共財であることから、復興支援コンポーネントとして優れている。
- (2) インパクトのある復興支援、即効性のある復興支援を実現するために、インフラ整備についてはまずは紛争により破壊された施設/インフラの復旧復興支援から着手する。復旧施設等の持続性、運営維持管理の観点からもこのアプローチは施設/インフラの新設より優れている。
- (3) 刻々と変化する現地の状況を把握し、先を予測した上でのダイナミックな復興支援を実施する。具体的には、例えば、帰還民の流動的な動きを把握した上で、帰還予定地とその周辺地域への迅速な社会基盤整備を行うこと、あるいは都市部の成長により雇用の機会が増大している場合は、帰還先に限らず都市への支援を行う等、状況に応じた柔軟性のある復興支援を行う。
- (4) 人道復興支援機関、他ドナー、NGO 等との緊密な情報共有及び調整が、制約下での復興支援に対する不公平感の緩和、相乗効果、間接的な効果の波及にとって上で重要である。上記「6.4 不公平感を助長しない工夫をすること」と関係するが、我が国/JICA の復興支援単独では、紛争後国の膨大な復興ニーズに対しては小さな投入である。モザンビークの復興支援では、効果的な援助協調の枠組みが構築されたことが、UNHCR や ONUMOZ による緊急支援から、開発支援への円滑な移行を可能にした。このような援助協調の枠組みに積極的に参加をすることで、限られたリソースで効果的な援助を実施することが可能となる。
- (5) 邦人が現地入りすることが困難な国/地域及び時期には、まずはマルチ経由による支援や現

地リソースを活用した支援、(相手国政府に有効なコンタクトポイントがない/少ない場合)本邦研修による人材育成を行い、本格的な復興支援の着手に備え、停戦協定や和平合意締結後に、その人材を活用しつつ円滑に復興支援に着手するといったシナリオが考えられる。

以上

主要参考文献

- 外務省『政府開発援助 (ODA) 国別データブック 2007』
- 神谷祐介 (2008) 「企画調査員 業務最終報告書 (PRSP/公共財政管理)」 JICA モザンビーク事務所
- 国際協力事業団 (2000) 『南部アフリカ援助研究会報告書 第 3 巻 モザンビーク編』
- 国際協力事業団 (2000) 『南部アフリカ援助研究会報告書 第 3 巻 別冊 モザンビーク国現状分析資料編』
- 国際協力事業団 (2000、1 月) 『モザンビーク国ザンベジ川流域総合開発計画プロジェクト形成調査結果資料 (内部検討資料)』 アフリカ・中近東・欧州部
- 土岐日名子 (March 2004) *Peace-building and the Process of Disarmament, Demobilization, and Reintegration: the Experience of Mozambique and Sierra Leone*, (準客員研究員報告書) 独立行政法人国際協力機構
- 中澤香世 (2008) 「モザンビークでの成功経験を生かせるか-アフリカでの PKO と自衛隊の役割」 『外交フォーラム』 No. 245
- 船田クラーセンさやか (2007) 「モザンビーク紛争終結後の平和構築の課題-地域社会における対立の深化-」 『「アフリカにおける紛争後の課題」調査研究報告書』 第 1 章、武内進一編、アジア経済研究所
- 船田クラーセンさやか (2008) 「モザンビークにおける平和構築の課題-国家レベルの共存と地域社会内部での対立の深化-」 『戦争と平和の間-紛争勃発後のアフリカと国際社会-』 武内進一編、研究双書 No.573、アジア経済研究所
- 峯陽一 (2005) 「モザンビークにおける人間の安全保障 - ポスト・コンフリクト国の事例研究-」 『「貧困削減と人間の安全保障」調査研究報告書』 第 7 章

- Barnes, Sam (1998) *Humanitarian Aid Coordination During War and Peace in Mozambique: 1985-1995*, The Nordic Africa Institute & SIDA, Upssala, Sweden.
- District Government of Angonia, Directorate of Education (January 2009) *Dados da Educação desde 1992-2008*, Angonia, Mozambique.
- EIU (2008) *Country Profile 2008: Mozambique*, EIU, London, UK.
- EIU (May 2008) *Country Report*, EIU, London, UK.
- Englund, Hari (2002) *From War to Peace on the Mozambique- Malawi Borderland*, Edinburgh University Press Ltd., Edinburgh, UK.
- Hanlon, Joseph (2007) *Mozambique: 'The war ended 15 years ago, but we are still poor'* (draft), England.
- INE (Institute Nacional de Estatística). 2007. www.ine.gov.mz/censo2007
- UNDP (1995) *PROAREA Sustainable Rural Development Phase 1* (project document), Maputo, Mozambique.
- UNDP (2007) *Mozambique National Human Development Report 2007: Challenges and Opportunities- The Response to HIV and AIDS*, Maputo, Mozambique.
- UNHCR (February 1994) *Repatriation and Reintegration Process, Angonia, Tsangano, Macanga* (progress report), UNHCR Ulongwe & NAR.
- UNHCR (October 1994) *UNHCR Operation in Mozambique at a Glance*.
- UNHCR (November 1994) *Reintegration Strategy Paper* (draft working paper as of 24 November 1994) Mozambique.
- UNHCR (January 1995) *Repatriation and Reintegration of Mozambican Refugees: Progress Report- September to December 1994*, Geneva.
- UNHCR (May 1995) 35 Districts with Most Intense Resettling and 55 More With Intense Resettling: Projection for October 1992- May 1995 (excerpt).
- UNHCR (April 1996) *Breve Nota Informativa* (progress report), UNHCR Lichinga/Mandimba.
- UNHCR (June 1996) *Mozambique: An Account from a Lessons Learned Seminar on*

Reintegration, Geneva.

- UNHCR (1997) *Rebuilding a War-torn Society: A review of the UNHCR Reintegration Programme for Mozambican Returnees*, Refugee Survey Quarterly, Vol. 16, No.2.
- UNHCR/UNDP (July 1996) *District Development Profiles: Angonia District, Tete Province*, Maputo, Mozambique.
- UNHCR/UNDP (July 1996) *District Development Profiles: Tsangano District, Tete Province*, Maputo, Mozambique.
- UNHCR/UNDP (July 1996) *District Development Profiles: Macanga District, Tete Province*, Maputo, Mozambique.
- UNHCR/UNDP (December 1997) *District Development Profiles: Sanga District, Niassa Province*, Maputo, Mozambique.
- UNHCR/UNDP (December 1997) *District Development Profiles: Muembe District, Niassa Province*, Maputo, Mozambique.
- The World Bank Group (2008) *Promoting Shared Growth through Empowerment of Citizens and Institutions: Mozambique Country Partnership Strategy 2008-2011*, Maputo, Mozambique.

別 添 資 料

1. 面談者リスト（国内）
2. 面談者リスト（現地）
3. 村落プロファイリング報告書

別添資料 1: 国内調査における主要面談者リスト

名前 (順不同・敬称略)	所属・肩書き
伊藤 高	JICA 札幌国際センター次長 (元 JICA モザンビーク事務所所長)
舩田 クラーセン さやか	東京外国語大学、准教授
河合 勝寿	海外青年協力隊帰国隊員 (元 JOCV 理数科教師、南部 Maxixe/Inhambane 派遣)
岸田 香織	海外青年協力隊帰国隊員 (元 JOCV 看護師、Xai Xai/Gaza 派遣)
中澤 香世	内閣府国際平和協力本部事務局研究員 (元モザンビーク日本大使館、草の根無償担当)
村田 俊一	国連開発計画 (UNDP) 東京事務所駐日代表
横井 水穂	UNDP 東京事務所、プログラム・マネージャー
西郡 俊哉	UNDP 東京事務所、広報・市民社会担当官
峯 陽一	大阪大学
モザンビーク国別評価チーム	
大野 泉	評価主任、政策研究大学院大学
矢澤 達宏	アドバイザー、敬愛大学
守屋 綾	外務事務官
田中 秀和	コンサルタント、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング
島村 真澄	コンサルタント、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング
井ノ口 一善	コンサルタント、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング
若杉 健次	コンサルタント、三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング

現地調査における主要面談者リスト

Maputo

Ministry of Education and Culture
Mr. Aires B.B Ali (Psycho/Pedagogue), Minister
Ms. Maria Albertina da Conceicao Bila, Permanent Secretary
Mr. Cremildo Binana, Deputy Director, Planning and Cooperation
Ms. Fatima Rungo, Assistant of the Minister
Ministry of Health
Ms. Gertrudes Jose Machatine, MD, MIH, National Director, Directorate of Planning and Cooperation
Ms. Dulce Mucache, Technician, Directorate of Planning and Cooperation
Ministry of Planning and Development
Ms. Ester dos Santos Jose (Economist), Deputy Director, Directorate of Investment and Cooperation
Mr. Antonio Luis, Technician for International Cooperation, Directorate of Investment and Cooperation
Ministry of Public Works and Housing
Mr. Rui Costa, National Director, Directorate of Economy
Mr. Joaquim Jorge, Head of Department, Rural Water Department, National Directorate of Water
Mr. Luis Bernardo, Financial Manager, Gabinete de Planeamento e Controlo, National Directorate of Water
Mr. Angelo Boavida Timana, Technical Hydraulics Works, Hydraulics Works Office, National Directorate of Water
Ministry of Science and Technology
Mr. Venancio Simao Massingue, Minister
Ms. Vitoria Lunga de Jesus, PhD, National Coordinator for Millennium Village
Office of the Former President of the Republic
Mr. Tomas de Sousa Mabuiangue, Adviser of the Former President
UNDP
Mr. Ndolamb Ngokwey, UN Resident Coordinator, UNDP Resident Representative
Mr. Jocelyn T. Mason, Country Director
Ms. Naomi Kitahara, Deputy Resident Representative
Mr. Mihel Matera, Head of Unit-Programme Manager, Crisis Prevention and recovery, Environmental Unit
Mr. Jose Luis Macamo, Governance Programme Manager
UNHCR
Mr. Girma Gebre Kristos, Representative
UNICEF
Mr. Robert Jenkins, Senior Programme Officer
Mr. Domingos Chiconela, Project Officer Water and Sanitation
Ms. Tomoko Shibuya, Education Specialist
Mr. Kenji Ohira, Programme Officer, Education

World Bank
Mr. Boris E. Utria, Sector Leader (AFCS2), Sustainable Development Department, Africa Region
Joaquim Chissano Foundation
Dr. Leonardo S. Simao, Executive Director

Tete Province

UNHCR
Mr. Samwellson Essien, Field Assistant
Directorate of Health, Tete Province
Ms. Akiko Takamiya, Japanese Expert, Improvement of Management and Quality of EPI Services in Tete Province Project
Angonia District
District Government Offices & Officials
Mr. Chivavice Muchangaze, Administrator, District Administration, Angonia District
Ms. Gordario Mario Colar, Director of Education, District Education Office, Angonia District
Dr. Baltazar Candrinho, Director of Health, District Health Office, Angonia District
Japan Overseas Cooperation Volunteer (JOCV)
Ms. Tomoko Yamada, Music Teacher at Teachers' Training College, Ulongwe
NGO: Medicines Sans Frontiers (MSF)
Mr. Joao Laissone, Community Mobilization Officer
Ms. Rosa Bentos, Administrator's Secretary/Logistics Coordinator
NGO: World Vision
Mr. Resende Tomo, Head of Office, World Vision Ulongwe
Mr. Antonio Camwendo, Head of Domue Office
Catholic Mission in Ulongwe
Fr. Ezequiel Pedro Gwembe
Fr. David Ferreira da Silva
Fr. Jose Julio
Tsangano District
District Government Offices & Officials
Mr. Carlitos Moco Chombe, Chief of the Secretariat, District Administration, Tsangano District
Director of Health, District Health Office, Tsangano District
Macanga District
District Government Offices & Officials
Mr. Damiao Trinta, Administrator, District Administration, Macanga District
Mr. Armindo Salgado Mortar, Director of Education, District Education Office, Macanga District
Mr. Anselmo Modiasse, Chief of Culture Section, Macanga District

Niassa Province

Provincial Government Office, Niassa Province
Mr. Arnaldo Vicente Ferrao Bimbe, Governor
NGO: Concern Universal
Ms. Helena Skember, Country Director
Donor: Embassy of Ireland, Niassa Office
Mr. Chanito Ezequel Gordinho, Liaison Officer
Donor: Embassy of Sweden, Niassa Office
Mr. Joao Jussar, Programme Officer
Muembe District
District Government Offices & Officials
Mr. Narciso Antonio Dique, Administrator, District Administration, Muembe District
Mr. Manuel Goncalves laquete, Director of Economic Activities, Muembe District
Mr. Carlos Joao, Director of Education, District Education Office, Muembe District
Mr. Ludovico Omar Aide, Director of Planning and Infrastructure, Muembe District
Ms. Maria Benania Joao Detepo, Permanent Secretary, District Administration, Muembe District
Ms. Leida Sara Boaze, Substitute Director of Health, District Health Office, Muembe District
Sanga District
District Government Offices & Officials
Mr. Ferreira Mahumana, Administrator, District Administration, Sanga District
Mr. Alberto Luis Suruge, Director of Education, District Education Office, Sanga District
Dr. Princio Dionisio Jose, Director of Health, District Health Office, Sanga District
Office of Administrative Post of Macaloge (Sanga District)
Mr. Neonardo Liquizawda, Chief of the Administrative Post

別添資料 3: 村落プロファイリング報告書

現地調査の一環として、テテ州とニアサ州の合計 6 つの村（集落）において村落プロファイリングを行った。具体的には、村人代表 5～6 名を対象に、あらかじめ用意しておいた調査項目に基づき、グループインタビューを実施した。調査の際には、村落ごとに村長他、村を代表する住民から村落についての基礎情報を事前に収集した。

以下に、村落プロファイリングの要約と、各村の詳細の報告を記す。

村落プロファイリング結果要約

	Vila Velha (テテ州)	Mpandula (テテ州 Angonia 群 Domue)	Beni 村 (ツァンガノ群、テテ州、Mtengo-wa-Balane)	Cassumba 村 (テテ州 マカンガ群、Furancungo)	Nzizi 村 (ニアサ州、ムエンベ群)	Chiwanjota 村 (ニアサ州、ムエンベ群、Chiconono)
概況	1,800 人、130 世帯 (うち 14 女性世帯主)、 平均世帯人数 6 人	17,500 人、4,000 世帯 平均世帯人数 7 人 紛争中は、大半が他へ避難	846 人、195 世帯 (うち 56 女性世帯主) 紛争中は、村人の大半が Malawi へ避難。	478 人、109 世帯 ほぼ全員がマラウイへ避難。	6,015 人 紛争中は、タンザニアやマラウイへ避難。	7,000 人
保健施設	ヘルスポスト 1 軒 <ul style="list-style-type: none"> 1993 年 UNHCR による改修。その後の維持管理はなし。 薬は十分配給されていないが、水がない。平均患者数 50 人。 保健サービス: <ul style="list-style-type: none"> MSF による自転車救急車が支給 (2007) 	ヘルスセンター 1 軒 <ul style="list-style-type: none"> 1999 年 World Vision によって建設 紛争中は、RENAMO ヘルスポストのみ。 政府による薬の提供あり。 	ヘルスポスト <ul style="list-style-type: none"> 政府が建設。 紛争中は、RENAMO ヘルスポストのみ 保健サービス <ul style="list-style-type: none"> 自転車救急車 2007 年 政府より支給 	保健施設なし。 <ul style="list-style-type: none"> 5km 先の Furancungo 町までいく必要あり。 	ヘルスセンター <ul style="list-style-type: none"> 産科あり。 RRR による支援で 1990 年代に建設。 産科は、2006 年に IBIS の支援で新設。 政府がソーラーパネルを設置し電気供給あり。政府による薬の配給もあり。 	ヘルスセンター <ul style="list-style-type: none"> 1994 年に政府が建設。 4 施設。 看護婦 2 人
教育施設	小学校 2 校 <ul style="list-style-type: none"> 合計 3 教室、先生 2 人、Standard 7 まで。 コミュニティが建設中で、未完成 政府による屋根の支給 	学校 8 校 <ul style="list-style-type: none"> 合計 19 教室 7 校は最近建設された (MLT¹⁾ と ADPP が 1 校ずつ建設し、他はコミュニティが建設) 1 校だけ Standard 7 まで 	学校 1 校 <ul style="list-style-type: none"> 10 教室、Standard 10 まで。 生徒数 1,500 人、先生 23 人 2 つの校舎 (5 教室) が、1994 年 ADPP 建設 もう 1 つの校舎: 2004 年 政府建設。 	学校施設なし。 <ul style="list-style-type: none"> 子供は地べたで学ぶ 	学校 3 校 <ul style="list-style-type: none"> 合計 9 教室、先生 28 人。 1 校: 2006 年に RRR と IBIS の支援で建設。Standard 7 まで。 残りは 2004 年と 2005 年に政府が建設。Standard 6 まで。 政府による本の支給あり。 	学校 3 校 <ul style="list-style-type: none"> 1 校: Standard 7 まで。 紛争後、政府が建設。
水	井戸 1 か所 <ul style="list-style-type: none"> コミュニティが建設したが、壊れている。 	井戸 11 か所 <ul style="list-style-type: none"> 政府や World Vision が、紛争後に建設 	井戸 4 か所 <ul style="list-style-type: none"> 2000 年に政府が、Aqua Rural と協力して建設。 	井戸 2 か所 <ul style="list-style-type: none"> 1998 年と 2008 年に政府が建設。 	井戸 11 か所 <ul style="list-style-type: none"> 2004 年～2008 年に、政府とアイルランドの会社が建設。 	井戸 2 か所 <ul style="list-style-type: none"> 2005 年に政府が建設。2008 年に Rural Water が修繕。

Vila Velha (テテ州)	Mpandula (テテ州 Domue)	Angonia 群	Beni 村 (ツァンガノ群、テテ州、Mtengo-wa-Balame)	Cassumba 村 (テテ州 マカンガ群、Furancungo)	Nzizi 村 (ニアサ州、ムエンベ群)	Chiwanjota 村 (ニアサ州、ムエンベ群、Chiconono)
住民評価						
安全・治安	<ul style="list-style-type: none"> 1992 年以降改善 	<ul style="list-style-type: none"> 1992 年以降改善 どろぼうによる被害がある。 1992 年～1994 年にかけて、ONUMOZ と政府による武装解除と地雷除去支援があった。 	<ul style="list-style-type: none"> 1992 年以降改善 	<ul style="list-style-type: none"> 1992 年以降改善 1992 年政府による武装解除と、1993 年～2000 年に Landmine Co. による地雷除去支援があった。 	<ul style="list-style-type: none"> 改善 2004-2005 年に、政府による武装解除と地雷除去支援があった。 	<ul style="list-style-type: none"> 改善
収入・雇用	<ul style="list-style-type: none"> 作物が十分に取れず、収入は不十分。 肥料不足 	<ul style="list-style-type: none"> 1992 年以降改善。 MLT¹⁾ による種子や肥料の支援は、偏っていたが、役立った。 食糧は十分に確保できている。タバコ栽培による土地の不毛化 	<ul style="list-style-type: none"> 収入・雇用状況は改善 食糧確保は十分でない。 	<ul style="list-style-type: none"> 1992 年以降改善。 食糧は十分に確保できていない。 肥料不足 	<ul style="list-style-type: none"> 1992 年以降改善。 プランテーションにおける仕事がある (“Maloonda プロジェクト”) 食糧状況は、1992 年以降改善 	<ul style="list-style-type: none"> 1992 年以降改善。 プランテーションにおける仕事がある (“Maloonda プロジェクト”) 食糧状況は、1992 年以降改善
基本サービス	<ul style="list-style-type: none"> 保健：1994 年以降、サービスのレベルは変わっていない。出産のために隣町に行く必要がある。 教育：満足。 水：1992 年以降変わった。井戸も壊れたまま。 道路・橋梁：1992 年以降変わっていない。 	<ul style="list-style-type: none"> 保健：ヘルスセンターの建設後、改善。 教育：1992 年以降改善。村全体をカバー。 水：1992 年以降変化なし。井戸があるが、川の水を使っている。 道路・橋梁：1992 年以降変化なし。村の内部へアクセスする橋がない。他の村へ道路の状況も劣悪。 	<ul style="list-style-type: none"> 保健：1992 年以降変化なし。遠くまで行く必要がある。 教育：改善。多くの子供が村の近くで学べる。 水：改善。 道路・橋梁：変化なし。農地へのアクセスが困難。市場への運搬手段が限られている。 	<ul style="list-style-type: none"> 保健：1992 年以降改善。ヘルスセンターあり。 教育：1992 年以降改善。子供の就学、教材の支給（無料）。大人の語学教室もある。 水：1992 年以降改善。飲料水へのアクセスあり。 道路・橋梁：1992 年以降改善。 	<ul style="list-style-type: none"> 保健：1992 年以降改善。ヘルスセンターあり。看護婦・救急車あり。 教育：Secondary School あり。 水：飲料水へのアクセスあり。 道路・橋梁：1992 年以降改善。 	<ul style="list-style-type: none"> 保健：1992 年以降改善。ヘルスセンターあり。看護婦・救急車あり。 教育：Secondary School あり。 水：飲料水へのアクセスあり。 道路・橋梁：1992 年以降改善。

1) MLT: Mozambique Leaf Tobacco

	Vila Velha (テテ州)	Mpandula (テテ州 Angonia 群 Domue)	Beni 村 (ツァンガノ群、テテ州、Mtengo-wa-Balame)	Cassumba 村 (テテ州 マカンガ群、Furancungo)	Nzizi 村 (ニアサ州、ムエンベ群)	Chiwanjota 村 (ニアサ州、ムエンベ群、Chiconono)
役に立った支援	<ul style="list-style-type: none"> 食糧支援 自転車救急車 学校建設 	<ul style="list-style-type: none"> 教育 保健 水 	<ul style="list-style-type: none"> 食糧支援 農業支援 水資源 	<ul style="list-style-type: none"> 	<ul style="list-style-type: none"> 農業支援 教育 保健 (ビタミン A の配布、蚊帳) 	<ul style="list-style-type: none"> 教育 保健 道路
今後のニーズ	<ul style="list-style-type: none"> 水 橋 農業のためのマイクロクレジット 生産性向上のための肥料 	<ul style="list-style-type: none"> 市場へのアクセス 警察 電気 Secondary 学校 起業の機会 	<ul style="list-style-type: none"> 病院 食糧支援 洋服 起業機会 道路・橋 (市場へアクセス) 	<ul style="list-style-type: none"> 病院と薬 肥料 マイクロファイナンス 	<ul style="list-style-type: none"> 病院のスタッフ 救急車 学校給食 市場 農業支援: 農業のため 	<ul style="list-style-type: none"> 倉庫 (農産物の保管) 電気 交通手段 トラクター 学校給食

Findings of the Village Profiling per District and Province

This is an extract of report submitted by the local consultant team (Ernst & Young) and slightly edited by JICA.

In Tete, village profiling was carried out in Ntini and Mpandula in the district of Angónia, Beni in the district of Tsangano and Cassumba in the district of Macanga. In Niassa, it was carried through only in the district of Mueembe in the localities of Nzizi and Chiwanjota. Profiling was done through a discussion with a group of selected villagers of around 5 people. One of the great difficulties that we found for the accomplishment of this village profile was the lack of previous data on the assistance granted to each village or locality in the scope of QIPs and/or of other projects and programs that could cross-check the facts and names. One another difficulty resides in the fact that neither all the leaders of the villages or localities have records of general demographic information and even some of them are leaders for more than one locality which make them to confuse the data, for example, the real number of population and/or the granted supports. It was not feasible to obtain villages' demographic data from the 90s. Besides, many communities no more remember when and by whom certain infrastructures and/or services were constructed. As in the inquiries to the families, the discussion groups have much doubt in what it says in respect to the assistance. In the truth, and mainly in the scope of the evaluation of the three very important considered interventions for the region since 1992, there always persisted the doubt and a no due to reasons previous discussed. Only with insistence and examples, it was possible to find the alternatives of the assistance deemed primordial for the community.

This village profiling interviews had been lead only by one member of E &Y with an interpreter. It aimed to catch demographic information of the current and the '90s; existing infrastructures in the village in terms of education, social and community health, water and other facilities; evolution of the security situation; availability of income and job; evaluation of the evolution of the social services in terms health, water, education; situation of the conditions of life in the village and the present needs of the community.

The first profile, a profile of testing of the inquiry, was carried through in Vila Velha, most precisely in Ntini, district of Angónia, administrative division of Lifidzi. The profiles will be detailed sequentially in function of the followed routes.

1. Tete Province

1.1. Vila Velha Village

General Information

Information given by the commutary leader indicated that Vila Velha has about 1,800 inhabitants, 130 families of which 14 are leaded by women and the remaining 116 by men. These data include the villages of Magomero and Ntavira that are under the same traditional leader's supervision. The average family unit is 6 people. The main ethnic group is Chewa-Ngoni. Other ethnic groups exist as Lomués and Nhúngue in small scale. In religious terms, it exists in the place people professing the Catholicism in its majority. But it also has an evangelical church and the called African Church of Abraham. Former soldiers of the 16-year conflict are estimated around 20. Agriculture is the main economic activity that guarantees the income and the survival of the people.

The villagers state that the village exists since before the Portuguese settling. But during the conflict it was totally destroyed and the people had to immigrate to Malawi.

Resources and Infrastructures

In terms of health, the village possesses one health post initially constructed by the government and that it was only reopened with the end of the conflict and with rehabilitation by UNHCR in 1993. The post is served by a nurse and a servant. It has only two contiguous rooms. Beside the post, there is a house for the nurse but it is not in use because it is not rehabilitated and far from water point. Thus, the nurse has to travel daily from Ulúngue to Vila Velha to work. The post does not have any type of protection and security, as never it benefited from any work of rehabilitation and maintenance since that it was reopened in 1993. (UNHCR/NRA, *Repatriation and Reintegration Process, Anqónia, Tsangano, Macanga*, 1995). Although it receives support from the government in terms of medicine that never is in short according to nurse, the post does not have water. Rain water or water from the local well is used. The post takes care of an average of 50 patients per day.

The Health Post of Vila Velha



In the scope of education the village possesses two primary schools practically situated in the same physical space, with a total number of three classrooms. One of the schools is being constructed with community participation and still to be completed. The government contributed in roofing sheets. Two teachers attend the school.

The school of Vila Velha constructed by the community. The government contributed roofing sheets.



From the point of view of drinking water, the village only possesses a well constructed by the community (*information given by the villagers, during the group interview*).

Besides these basic infrastructures, the village also possesses a catholic church and another one for the believers of the African Religion Abraham, which was not specified.

Peace and Security

In this aspect, the population admits that since the conflict finished in 1992, the conditions of peace and security have been evolved positively, and that they never had any type of problems that could provoke any type of population displacement. They had not received demining support or removal of weapons since the zone was never mined.

After the resettlement, the village never faced security problems that could lead to forced population displacement.

Availability of income and job opportunities

In general, the population affirms that they continue with serious problems for their survival. There is no employment and they do not obtain enough in their farms because the maize, for example, has not produced in sufficient quantity due to lack of fertilizers. In this area, they had never received aid from any organization and nor from the government.

The villagers judge that from the point of view of food security, the situation did not change. Continue to face difficulties of reserves because the agricultural production is not enough. There is lack of rain, manure and fertilizers.

In 1994, they received food, agricultural tools as hoes, cutlasses and axes, which they found was a useful aid because at that time they had nothing, neither to eat nor to produce.

Availability of Infrastructure and Basic Services

In the area of health, the population finds that the access and the availability of services did not change comparing with 1992, especially because they do not have assistance for the pregnant women. They have to walk great distances, from Vila Velha to Lifidzi, to give birth. In 2007, they had received support of a bicycle-ambulance donated by MSF and government that has been very useful for the fact that it facilitate the transport of serious sick people to Lifidzi and/or Ulongwe.

In the education sector, the population judges that the situation improved because already two schools exist that teach until standard 7. And in terms of assistance in 2007, they had been able to count on the support of the government for the construction of the new school and an aid organization in terms of money, clothes and school materials for the orphan children.

In the scope of access to the water, the population finds that the situation did not change since 1992 because they do not have water boreholes and wells. The only existing well fell down for natural reasons and it was never possible to rehabilitate it. Everything indicates that the well in reference is the QIP listed in the briefing note of UNHCR as constructed by LWF in 1993/4. (UNHCR/NRA, *Repatriation and Reintegration Process, Angónia, Tsangano, Macanga*. 1995)

In the scope of basic infrastructures as roads and bridges, the villagers affirm that nothing changed since 1992. The access ways are not practicable. In raining seasons, the situation is worsening because there is no bridge over the river crossing the village connecting to the neighboring locality.

Changes of the General Socioeconomic Conditions.

In general terms, the population finds that the general socioeconomic conditions had not changed, because it continues to face many difficulties related to shortage of food, water and jobs. The only thing that changed was the village to have an ambulance (bicycle).

Of all the interventions carried out in the village, the one that had a positive impact had been the alimentary assistance (maize, beans and cooking oil) because they faced problems of food shortage; second, support to the health sector through the

ambulance bicycle because it came to facilitate the transport of serious sick people for the hospital and third, support to the education sector with the construction of the school, because the children already can have a nearby school.

Currently the population's main necessities are the following: water, hence they only have one well (damaged), a bridge for the passage; micro-credit to invest in agriculture and fertilizers to improve the productivity of the land.

Sources:

Leader of the Community; Local FRELIMO party Secretary; Responsible of the ambulance; Land heads; Catholic Church Venerable Old Woman.

1.2 Mpandula Village

General information

Mpandula is a village of the district of Angónia, administrative post of Domué, situated along the road that links Macanga and Angónia. Information from the local leaders, during the group discussion indicate that the locality dates from the colonial period. Currently, the locality has about 17,500 inhabitants and a total of 4,000 families with an average of 7 people per family. The major ethnic groups are Ngoni followed by Chewas. The Catholicism, African Witnesses of Jehovah and some beliefs are the religions professed in the zone. The main activity for survival is basically the agriculture of small scale. It has some evidence of the exercise of some commerce of irregular form. Of the 48 tents of product sale alongside the road all were locked up due to lack of good for commercialization. The villagers say that, during the conflict, the houses of the village were heavily damaged and that the people took refuge elsewhere during the attacks.

Infrastructures in the Village

In terms of health, the village has one health center with a nurse, a midwife and a servant. The center has 4 compartments and was constructed by the World Vision in 1999. In the past (during the conflict), the village had only one RENAMO traditional health post (UNHCR/NRA, *Repatriation and Reintegration Process, Angónia, Tsangano, Macanga*. 1995).

In the scope of the education, Mpandula currently has 8 schools with about 19 classrooms. Seven of the schools had been constructed recently. One of them for by MLT in 2007 and the other one by ADPP. The remaining was constructed by the community. Some of the schools do not have classrooms. Only one school teaches until standard 7.

School of Mpandula that teaches until standard 7



From the point of view of drinking water the village has about 11 water wells with hand pumps. They were constructed after the conflict by the World Vision and Government.

The other outstanding infrastructures inside of the village are basically a building long ago constructed by the community during the time of the store of the people in 1979 that currently it serves as warehouse for Mozambique Leaf Tobacco (MLT). The community says not to know how the warehouse went to the hands of the MLT, since the community is not gaining any advantage for the infrastructure being used by MLT. It also has two (2) Catholic Churches.

Peace and Security

In this aspect, the population admits that since the time the conflict finished in 1992, the conditions of peace and security have been improving positively and they never had any type of problems that could provoke forced displacement of population, however, they face the problem of thieves that demands the creation of a police station. According to the interviewees, the locality benefited of aid of the removal of weapons and demining by the government and ONUMOZ between 1992 and 1994.

Availability of Income and Job opportunities

The group of discussion of Mpandula finds that this component of their lives improved since 1992, because as the people live in peace and security they can work in their farms and thus gain their wealth, and this is seen from the amount of bicycles, motorcycles and improved houses that the people possess nowadays. In this area of the improvement of income and job, they judge that they had received some support even though they do not remember the organizations that had given the said support. But one of the great supports was made by the MLT, in seeds and fertilizers for the tobacco production which give them a reasonable income. However, they find that the politics of distribution of these agricultural inputs from the MLT are discriminatory. They do not understand which the used rules are.

From the point of view of food security, the participants found that the situation did not change because they do not have assistance in fertilizers to produce maize and potatoes enough to guarantee alimentary reserves. The land is more and more infertile and attributes this infertility to the practice of the tobacco crop that benefits of fertilizers donated by MLT.

Availability of Infrastructure and Basic Social Services

In the scope of the health, the respondents admit that it had improvement since there exist a health center where they have almost all the assistance and in this scope they receive a support on the construction of a health for the World Vision in 1999 and that the government always sends medicines.

In the education also, they admit to have had improvements since 1992 in the measure where currently there are schools covering all the locality, one of which teaching until the level of standard 7 and has teachers for all these schools.

The access to drinking waters is that situation that is judged that it did not change since 1992. The argument is that despite the existence of water wells with manual pumps it has people that still consume improper water from the rivers. They judge that they need more support in this area.

In the scope of basic infrastructures (roads and bridges) the situation also did not change since 1992 in the measure where it does not have bridges in the ways of access to the interior of the village. The main road that links the locality to the two next localities Chipindu and Domwe for the south is in very bad conditions. In the same way that they judge that the way for Macanga in the north has also not helped enough because is in very bad conditions.

Changes of the General Socioeconomic Conditions

In general terms, the participants in the discussion find that the socioeconomic conditions had improved since 1992, evaluating from the fact that some have stores, make small businesses and they do not need to go up to Domwe for their small purchases. They also find that it improved because nowadays there are people who had acquired bicycles and motorbikes.

Of all the interventions carried through in the village since the end of the conflict in 1992 and that have had a positive impact, they find that the first one was in the sector of the education because their children can study and think about the future, second, sector of the health because there is a center of health with all the necessary assistance, and finally the water sector because the water wells and pumps had come to reduce the consumption of improper water.

Currently the population has as main necessities the access to the market for the commercialization of their excesses, a police station because it has many robberies, electricity supply because it can give one another impulse to the locality in security terms, consumption of products and hospital; secondary school because nowadays it has many children who have had to travel to Lifidzi or Macanga to go to continue their studies; market for bulk purchases for later resale and finally entrepreneurs.

Sources:

1 Head of community leaders; 3 community leaders; 3 community leaders, 3 heads of localities

1.3 Beni Village

General Information

Beni is a village of the locality of Chivano, Administrative Post of Mtengo-Wambalane, in the District of Tsangano. According to information of the head of the locality, currently it has 846 people being 410 of masculine sex and 436 of the feminine sex. The total of families is of 195 being 139 families leaded by men and 56 leaded by women. About 95% of the people are of Nyanja ethnic group, whereas 12% are Nhúngue. From the religious point of view, the Protestantism followers predominate in Beni over Catholicism and other African beliefs. The village has 600 former refugees, 179 dislocated of conflict and about 8 former soldiers. The main activity of survival is basically the agriculture of small scale. Here also, the villagers say during the conflict the village was heavily affected and the great majority of people had taken refuge in Malawi.

Infrastructures in the Village

Currently, in terms of health, the village has a health post constructed by the government. Briefing note of UNHCR indicate the existence in Beni of a traditional health post belonging to RENAMO during the conflict time (UNHCR/NRA, *Repatriation and Reintegration Process, Angónia, Tsangano, Macanga*, 1995).

In terms of education, Beni has a school that teaches until standard 9 with 10 classrooms with capacity for more than 1,500 pupils and served by 23 teachers. Two of the blocks of 5 rooms were constructed by ADPP in 1994 and one another block also of 5 rooms constructed by the government in 2004.

Full Primary School of Beni



From the point of view of drinking water, the village has 4 water wells with hand pumps constructed in 2000 by the government, in partnership with the Rural Water (Agua Rural).

The other infrastructures mentioned by the group of discussion are three churches constructed by the community.

Peace and Security

In this aspect, the population admits that since the end of the conflict in 1992 the conditions of peace and security have improved positively and they never had any type of problems that could provoke forced population displacement. They also defend that there was never a need for removal of weapons and demining.

Availability of Income and Job opportunities

The village group in Beni said that there had been improvements on the availability of income and/or jobs since they work hard in their farms from where they gain money for the purchase of good for their needs. They also defend that the ambulance (bicycle) placed by the government in 2007 came to contribute to their conditions of life. However, from the point of view of food security, the participants find that situation did not change because there had changes in the climate conditions and the conditions are not favourable for agricultural production.

Availability of Infrastructure and Basic Social Services

In the health sector, the inquired find that it nothing changed since 1992 because the hospitals are far: Bonga, Chivano or Ulóngue.

The education sector is found to have registered improvements since 1992; therefore, many children had started to attend the school as this is already very close to the village. The aid received in this direction was effectively in the rehabilitation and construction of new school blocks.

The situation is better in the scope of the access to the water, as there has been support in wells and water pumps.

In the scope of basic infrastructures (roads and bridges), the situation did not change since 1992, as they do not have ways of easy access for their farms, transport of the agricultural production and way of access for Tsangano district capital where they have to travel to when in need of dealing with their documentation, among other administrative tasks.

Changes of the General Socioeconomic Conditions

In general terms, the participants in the discussion find that the general socioeconomic conditions had not improved since 1992 and the major pity is in the fact that the hospital is very far.

Of all the interventions performed in the village since the end of the conflict in 1992 and that they had a positive impact, they find that the first one was in the alimentary assistance in terms of beans, salt, maize and cooking oil, since at the time they did not have anything to eat. Second, the agricultural sector in terms of cutlass, hoes and axes because they had come to allow them to start to produce their own food. The third is the water sector because they drank improper water before. With the wells and water pumps they had started to drink potable water.

Photo: Water Pump in Beni



Currently the population has as main necessities a hospital because the existing ones now are far from the village, food because they face problems of food security, clothes because they have shortage of clothes, entrepreneurs to develop businesses, roads and bridges as they need to place their agricultural production in the market.

Sources:

1 head of Shepherd of the Zambeze Church; 1 (former) community leader; 1 representative of Shepherd of the Church of Abraham; 2 female housewives

1.4 Cassumba Village

General Information

Cassumba (consisting of Cassumba I and Cassumba II), is a village of the Administrative Post of Furancungo, district of Macanga. According to information of the head of the locality, Canssumba has 478 inhabitants currently being 240 of Canssumba I and 238 of Canssumba II with 55 and 51 families. The majority of the people are Ngoni and Chewa. From the religious point of view, they profess the African religions protestant (Assembly of God) and Jewish (Nazarene). The village that it has about 5 former-soldiers dates of the colonial time and the group of discussion affirms that it was totally destroyed and all the people had run away to Malawi. The main activity for survival is basically the agriculture of small scale.

Infrastructures in the Village

In terms of health, the locality does not possess any sanitary unit. For medical assistance, the people have to travel to Furancungo main town which is about 5 km away.

In the scope of education, the village also does not have conventional school. The children study underneath the trees.

In terms of drinking water, the village has 2 water wells of hand pumps constructed by the government in 1998 and 2008, according to the group of discussion.

The other infrastructures mentioned by the group limit to the construction of a Church by the local community using local materials.

Peace and Security

In this aspect, the population admits that since the end of the conflict in 1992 the conditions of peace and security improved positively and it never had any type of problems which could cause forced displacement of population. In 1992 the village received from the government a support of removal of weapons. From 1993 to 2000, a campaign of demining was carried out by Landmine Co.

Availability of Income and Job opportunities

The group of discussion of Canssumba is of the opinion that the job and income availability improved since 1992 up to date, because they already can work in their farms in security and peace.

But from the point of view of food security the situation did not improve. Some times have food; in other times have nothing due to the lack of fertilizers. "The land is in need of fertilizers" - the farmers of Cassumba had said.

Availability of Infrastructure and Basic Social Services

In the scope of the health, the inquired find that nothing has changed since 1992 because they do not have a hospital. The hospital is far (in Furancungo). They also had affirmed they did not receive proper medicines for the treatment of common illnesses.

Education is seen to have registered improvements since 1992 hence however the children still have to go to study in Furancungo town.

In the water sector, it is judged that the situation improved because at least they have access to safe water.

In the scope of basic infrastructures (roads and bridges), they say that the situation improved hence there is a good way until Furancungo town.

Changes of the General Socioeconomic Conditions

In general, the participants in the discussion find that the general socioeconomic conditions had not improved since 1992, because according to them, there is no hospital, no school, there a shortage of food, etc.

Currently, the population has as main necessities a hospital and medicines, because the hospital is far in Furancungo and there they suffer discrimination. Second, they need fertilizers because the production of the tobacco caused exhaustion of the land. Third, they need a service of microfinance to initiate small businesses, such as: the production of bricks, commercialization of clothes and fishery.

Sources

.1 community leader; 1 traditional authority, another community leader; 3 villagers; 1 midwife

2. Province of Niassa.

2.1 Nzizi Village

General Information

Nzizi belongs to the district of Muembe, Administrative Post of Muembe main town. According to the leader of the local community, Nzizi has about 6,015 inhabitants. The major ethnic group is Yao. The Islam is the predominant religion. The village dates from after-independence in 1977, the population from a so called Likualo zone. Agriculture is the basic economic activity. The discussion group relates that during the conflict the village suffered heavy destructions and the people had taken refuge themselves in Tanzania. Some had done the same in Malawi.

Resources and Infrastructures

In terms of health, the village has a health center with a maternity ward. The center has two compartments and is attended by a nurse. According to the interviewees, the center was constructed in the 1990s with the aid of the RRR and the maternity in 2006 with the aid of IBIS.

Post of health of Nzizi



In the scope of education, the village has 3 schools. One of the schools teaches up to standard 7 and it was constructed with the aid of RRR and IBIS in 2006, whereas the remaining two that teach until standard 6 had been constructed by the government in 2004 and 2005. In the total nine (9) classrooms exist in Nzizi and a cadre of 28 teachers.

EP2 School in Nzizi



From the point of view of drinking water, the village has 11 wells constructed water between 2004 and 2008 by the Government and the Irish Cooperation.

Besides these basic infrastructures the village also has five mosques.

Peace and Security

After the resettlement, the village no more faced security problems that could lead to forced population displacement. The group of discussion admitted that since the end of the conflict in 1992, the conditions of peace and security have evolved positively and it never had any type of major problems. This is because it has good governance and they can make and produce freely in their farms.

The village received support from the government in the removal of weapons and demining in 2004/2005.

Availability of Income and Job opportunities

The income and job opportunities are judged to have improved because the UNHCR, the Irish Cooperation and the IBIS gave to them the chances of job and wages during the construction of the schools, hospital, water wells and mill between 1994 and 2004. By the way, the discussion group was seeing this as an assistance given by these organizations.

The villager's judge from the viewpoint of food security is that the situation improved because they already produce by their own means and forces, and admit to have received support in this alimentary area in 1994 through the UNHCR.

Availability of Infrastructure and basic Social Services

In the scope of the health, the population finds that in the access and the availability of services the situation improved, therefore already have a health center (health center means that the sanitary unit with a maternity ward) and the government placed electricity in the health center through solar panels and has been supplying medicines regularly. But at this moment, they face the problem of shortage of staff. It only has one nurse. Thus, they find that the support they had received was in the maternity, hospital and medicines.

The sector of education is also considered a sector that improved as the children can go to the school, the school registrations and the distribution of pertaining to school material is gratuitous. The adults attend the alphabetization classes.

Besides the supports in the construction of schools from the UNHCR and IBIS they also have assistance in books given by the government.

In the scope of access to the water, the population finds that the situation changed since 1992 because already has water wells that allow them to drink clean water. But they judge that the existing wells are not enough because the population is growing in the zone.

In the water sector, the supports that had received had been from the government, in the scope of the construction of the water wells and installation of water pumps.

In the scope of basic infrastructures such as roads and bridges, the interviewees had affirmed that the things had changed since the end of the conflict. They had received aid from government and from the RRR in 2004 for the construction of the main road and the bridges.

Changes of the General Socioeconomic Conditions

In general, the population finds that the general socioeconomic conditions had changed positively in Nzizi because they already have access to the health, education, water, food, peace and security.

Of all the interventions made in the village, the group of discussion judges that the three that have had a positive impact had been: first, agricultural sector because the agricultural support in seeds and instruments had allowed them to initiate their proper production, second, the sector of education in terms of schools and school material, hence they will allow that the children study and have a better life, and finally the sector of the health that besides the construction of the hospital and maternity, also has the administration of vitamin A and the distribution of mosquito nets for the pregnant women.

Currently the population has as main necessities the following ones: medical staff who includes an additional midwife taking into account that in Nzizi there are 6 to 7 childbirths per day; an ambulance to carry serious sick people until the next bigger hospital unit; food for people interned in the hospital who are not from Nzizi and do not have family there; market for the sale of agricultural excesses; snack for the children in the school to stimulate them to study more; concessional price for the agricultural instruments; agricultural tractors; agricultural credit; transport for the secretary of the locality and an office since has transformed his proper house into an office.

Sources:

2 members of the consulting board; 1 first secretary; 2 members of the OMM (womens organization); 1 school chairman of the board.

2.2 Chiwanjota Village

General Information

Chiwanjota is in the district of Muembe, administrative post of Chiconono and has about 7,000 people of the ethnic groups of Ajaua, Macua and Nyanja and the predominant religion is the Islam. The inhabitants basically dedicate themselves to the agriculture of subsistence. The village, which exists since the colonial time, was completely destroyed by the conflict. But great part of its inhabitants had run away for Malawi and Tanzania during the conflict. *(information given by traditional authority).*

Infrastructures in the Village

In health terms, the locality has a health center constructed by the government in 1994. Two nurses attend the center that has four compartments, two house cleaners and two midwives.

In the scope of education, Chiwanjota it has 3 schools one of which teaches until standard 7. According to the discussion group, all the schools were constructed by the government after the conflict.

From the point of view of potable water, the village has 2 water wells with hand pumps constructed by the government in 2005 and rehabilitated by the Rural Water in 2008.

The other infrastructures mentioned by the group of discussion are three mosques and two churches constructed by the community.

Peace and Security

In this aspect, the populations admit that since the end of the conflict in 1992, the conditions of peace and security have evolved positively and they never had any type of problems that could cause forced population displacement. This improvement can be seen because nowadays they can construct, be in their houses, buy motorcycles and study freely. They also defend that they never had need for support for the demining and/or removal of weapons.

Availability of Income and Job opportunities

The group of quarrel of Chiwanjota finds that it had improvement of the income availability and/or job and this justifies because nowadays can work for the plantation and treatment of the trees and forest and gain money in "*Malonda Projecto*" that it has given to great support in this direction of job and profit of income.

In terms of food security, the situation is considered positive since the production increased comparing with 1992. This can be seen by the amount of trucks that approach the village to load products destined to the markets.

Availability of Infrastructure and Social Basic Services

In the scope of the health, the respondents find that the situation improved, hence, currently they already possess a health center, nurses and ambulance supplied by the government. It has improvement also in the sector of the education because according to our intervening ones, they already have a secondary school and the children already go the school and has enough teachers. The water sector also improved because already they have access to drinking water. In the scope of basic infrastructures (roads and bridges), the discussion group believes that it improved given that there already exists a transit able way that links to the village of Muembe and other regions.

Changes of the General Socioeconomic Conditions

Generally, the participants in the discussion find that the general socioeconomic conditions have improved and of the carried through interventions they find that the three sectors that have had greater impact in decreasing order are as following: the sector of the education because the children can study to improve their future even because school registrations and books are gratuitous; sector of the health, due to construction of the center of health and cheap medicine supply; sector of roads because they can circulate to the will and carry through the commerce and other businesses.

Currently, the population has as main necessities a warehouse to conserve the agricultural excesses; electricity in the hospital and school and to allow for night classes; cheap transport of passengers; tractors and other instruments; school snacks to motivate the children in the school.

Sources:

1 traditional authority; 1 representative of farmers; 3 villagers; 1 female judge in the community court.

