

モザンビーク出張報告

2008年2月24日
政策研究大学院大学
大野 健一

JBIC の招きで 2008 年 2 月 16 ~ 22 日 (実働 6 日) の間モザンビークに滞在し、ナカラ回廊視察、ナカラおよびマプトでのセミナー参加、政府機関・民間・ドナーとの会合などを行った (日程は付録参照) 。またモザンビークの開発戦略・開発体制の把握、ナカラ回廊の位置づけ、モザンビークにおける日本の新アフリカ支援の可能性なども考察した。ミッションには塩口理事 (JBIC) 、築野部長 (JBIC) 、下村教授 (法政大) 、朽木理事 (アジ研) 、ベトナムから政策担当者 3 名、マダガスカル・タンザニアから各 1 名、在モザンビーク大使館および JICA、三菱 UFJ リサーチ & コンサルティングなどの人々が参加した (滞在期間はそれぞれ異なる) 。GRIPS からはンコンゴロ・エルンバが別途派遣され、ミッションの全行程に同行した。

なお、ナカラとマプトにおけるセミナーの概要および個別面談については、三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング作成の記録を参照されたい。

1. 経済状況とナカラ回廊をめぐる課題

他の多くのアフリカ諸国と同様、モザンビークは近年かなりの経済成長を達成しており、外国投資家の関心も高く、いくつかのメガプロジェクトも実施ないし計画されつつある。この機会を長期成長につなげ、その果実を国民全体で分け合うための政策と制度の革新が求められているといえよう。現在の成長の源泉は、ODA・FDI を含む官民の活発な投資および世界的な一次産品ブーム、およびそれらが二次的に引き起こす国内の建設・サービス需要とみうけられるが、それにもかかわらず、後述するアルミ精錬は別として、製造業や中小企業と呼びうる活動はそれほど勃興していない。ナンプラ州の基幹道路を走っても、ナカラ港周辺を除いて工場といえる建屋を見かけず、集落の商店、露天商、路傍の物売りらが目につく程度である。インフラ建設およびメガプロジェクトはモザンビーク開発の柱としてきわめて重要なものだが、それが生み出しうる波及効果を地域開発・貧困削減にいかん利用していくかがこれからの大きな課題といえる。

既存のメガプロジェクトとしては、マプト近郊の MOZAL がある。これはオーストラリアからアルミナを輸入し、当地の安い電力で精錬し、アルミインゴットを LME を通じて全量輸出するという外資主導型プロジェクトであり、2001 年の操業以来、アルミ価格高騰のおかげで好業績を収めてきた。現在フル操業に達し、モザンビーク全土の半分に近い電力 (550MW) を消費し、また今後の拡張も予定されているが、南アも含む電力不足が顕在化する中で追加電力の確保が喫緊の課題となっている。アルミ精錬の国内前方・後方連関はきわめて低いが、同社は積極的な CSR を通じて現地のコミュニティー開発に貢献をし

ている。

近い将来かなりの確度で実現するであろうと思われるメガプロジェクトには以下のようなものがある。

- ・ Moatize 石炭開発（鉱山、鉄道、港湾改修、1000MW の火力発電）、ブラジル資本
- ・ Temane ガス開発（800～1000MW の発電、マプト・南アへのパイプライン）
- ・ Mphantancua（？）ダム（2000MW の水力発電）、ブラジルと現地資本
- ・ マプト港から南アまでの石油パイプライン

さらに、より小規模な観光プロジェクトとしては Bilene ビーチの開発（Dubai World）および海岸沿いの4ヶ所の観光インフラのアップグレードが予定されている。また上記の Moatize 石炭開発が実現すれば、ベイラ港の能力不足から追加輸送ルートが要請され、テテ州からナカラ港までを結ぶ既存鉄道のリハビリおよび未完部分の新鉄道建設が必要となってくるが、これは現在権利をもつ米資本が投資をしないため、別会社への権利移転が構想されているそうである。

以上のプロジェクトはかなりの具体性をもって語られており、一部実施にも入っているが、今回の JBIC ミッションで議論したところの、舗装道路を核として国際回廊に発展すると期待される「ナカラ回廊」については、いまのところ目標・資金・タイムテーブルなどがそれほど明確でない。北部開発の柱としてのナカラ回廊への一般的関心は高いものの、さまざまな人々・組織が異なる思惑をもって支持しているという状況である。その意味でいまだ具体化されていない中長期計画であり、実現のためには資金のみならず、政府・ドナー双方の強固な政治的意志、および関係者間で包括的・現実的計画を練り上げるための相当のコーディネーション努力が必要であるように思われる。

モザンビークにおいては、タイの東部臨海開発やベトナムの中部開発に匹敵するような地方開発マスタープランは策定されることがないようである。ナカラ回廊は道路をコア・インフラとするにしても、関連するインフラ・制度組織・技術支援等を組合わせて、大きな開発インパクトをもつ総合プロジェクトとするのが望ましい。またその複雑な計画・実施を通じて、モザンビーク政府自身の政策能力を高め、あるいはドナーコミュニティにおいて「成長支援」のメインストリーム化およびコーディネーションの強化を促進するという意義もある。そのためには、道路の技術スペックを指定するだけのマスタープランにとどまらず、ある将来時点において、「ナカラ回廊地域総合開発マスタープラン」が全ての関係者を巻き込んで共同策定されることが必要となる。

JBIC はナンブラからクアンバに向けて内陸に延びる道路改修を中心に考えているが、ナンブラ州はナカラ港周辺の投資・開発を優先したい意向のようである。また後進地域である北部開発を進めたいという一般的な政治的願望も強いように見うけられた。NEPAD 的発想からは、ザンビア・マラウィをつなぐ国際回廊としての位置づけが重要となるが、これはかなり長期的な目標になるであろう。さらに計画開発大臣からは、ナカラ空軍基地を

民間化してヨハネスブルグに対抗する国際ハブ空港にしたいという発言があり、我々もその基地を視察したが、そのような計画は必ずしも現実性があるとはいえない。まず関係者間で情報とビジョンを共有するための準備作業が必要であろう。

2. モザンビークの政策決定

アフリカの各国政府が現在どのような開発政策を志向しそれをいかに実行しようとしているかは、我が国が新たなアフリカ支援を打ち出す際の対象国選択にとって重要な情報である。数日間の面会・観察では到底十分とはいえないが、それでもモザンビーク政府は以下のような政策環境をもつという印象を受けた。

第1に、モザンビーク政府のリーダー（大統領、経済閣僚）からは、世銀や欧州ドナーのやり方とは異なる、新しい開発の道を模索・実現したいという希望は今のところ聞こえてこない。おそらく東アジアに関する情報も関心もまだ少ないのであろう。ザンビアやエチオピアのかなりはっきりした東アジア志向と比べたとき、この点はとくに留意すべきである。我々は Guebuza 大統領および計画開発大臣を表敬訪問したが、その種の話題は出なかった。また大使館・JICA も、モザンビーク政府からそのような希望はかつて聞いたことがないという話であった（ただし一部の人は東アジアに関心を持っている。CPI ディレクターからは、世銀アプローチへの懸念と東アジア型開発への関心が情熱的に語られた）。

第2に、政策決定は、権限が互いにオーバーラップする複数の省庁、組織、委員会によって重層的・網目状に行われている。モザンビークには強力な大統領によるトップダウン命令やかつての通産省・経済企画院のようなスーパー官庁によるしきりは見られないようである。たとえば、産業戦略・中小企業は工商省工業局が、投資誘致は CPI が、輸出振興は IPEX がそれぞれ担当しながらも関係各省庁、民間、ドナー等との相互連携の中で政策がつけられている。このやり方は必ずしも悪いわけではなく、コーディネーションがうまくいけばそれなりの政策成果が生れるだろうが、ただし国家全体の開発戦略といったマクロ的視野や全体整合性の確保は、このような分権的やり方だけではむずかしそうである。

第3に、モザンビークの産業戦略はいまだ現実的・具体的な形をなしていない。ただしこれはアフリカの途上国では珍しいことではない。開発政策の中心となるべき計画開発省には、はっきりとした戦略志向や政策意志は感じられなかった。また工商省工業局で作成している「工業戦略」はポルトガル語・英語翻訳のソフトコピーで入手したが（英語翻訳はドラフト段階）、それほど戦略的な文書ではなさそうである。また民間を代表する CTA（以下参照）からは、自分達の意見が反映されていないという理由でこの工業戦略には支持が得られていない。

第4に、貧困途上国の通常基準からすると、官民連携については比較的うまくいっているように思われた。とくに民間業界団体を束ねる CTA（Confederation of Trade Associations、USAID が支援）は、州レベルの 60 近い業界団体をメンバーとしてもち、

14 のワーキンググループ（エネルギー、観光、工業、財政等）を擁し、各業界の問題を討議・解決し、法律・政策の策定に事前関与するといった活動を繰り返している。とりわけこの数年、新リーダーのもとで活動が活性化したようである。IFC、CPI、IPEX なども CTA との連携に言及していたことから、それなりの存在感と政策インパクトをもっていると思われる。CTA の活動のすべてがうまくいっているとは断じることができないかもしれないが、こうしたボトムアップ型の官民連携活動はタイ・マレーシアといった中所得国においてようやく見られるものであり、ベトナムではほとんど存在しないものであるから賞賛に値する。我が国が産業支援・政策対話をする際にも有効に利用したいチャンネルである。

第 5 に、国家財政の約半分を援助に依存する国として、ドナーに対する政策的従属はかなり高いように思われる。それが上述の自前の開発戦略の不在、東アジアモデルを含む代替的戦略への無関心につながっているのかもしれない。ただし援助依存度の高いアフリカ諸国においても欧州ドナー・世銀等からの戦略的脱却を望む国が散見される昨今、モザンビークの対ドナー受動性はやや時代遅れにも思われる。

3 . 日本側の援助戦略と体制

他の多くのアフリカ諸国と同様、我が国はモザンビークにおいても弱小ドナーである。それは、日本の援助額の少なさ、欧州の仲良しドナー（G19）による援助情報・政策対話の独占、我が国の財政支援への不参加、それによる仲間はずれの状況などに如実に現れている。これに対抗するために大使館はさまざまな申し入れをおこなっているが、いまのところ根本的な状況変化の兆しは見えていない。

こうした悲惨な状況は、近い過去に多くの途上国で見られた現象であるが、その後の現地日本勢および東京の努力により、いくつかの国（ベトナム、バングラデシュ、タンザニア、ガーナ等）ではかなりの改善が見られた。すなわち、欧州の Like Minded Donor Group の独裁はある程度あるいは完全に緩和され、インフラ・産業振興・プロジェクト支援といった成長軸がメインストリーム化され、日本の存在感が増大している。またザンビアでは、日本の援助額はやはり少ないものの、南南協力案件である Triangle of Hope プロジェクト（投資環境改善・工業団地創設）の実施を通じて同国政府の東アジア型モデルへの関心が急速に高まり、日本に対する追加支援への期待が高まっている。さらに世銀本部や英 DFID 本部においても、保健・教育を通じた直接的貧困削減から「成長支援」へと政策関心が大きくシフトしてすでに数年がたつ（ただし援助現場ではそのような政策転換は遅れている場合が多い）。このような観点からすると、モザンビークにおいて我が国がおかれている立場は残念ながら旧来からの肩身の狭いものであり、政府やドナーコミュニティの関心もいまだ成長軸へとシフトしていないように見える。

日本政府（とりわけ東京）がその対アフリカ支援において、モザンビークを戦略的パートナーあるいは重点支援国とみなすかどうかは明らかではないが、もしナカラ回廊を 1 つの重要な柱としながら、我が国がモザンビークへの開発関与・成長支援を強化する方針なら

ば、上記の状況がまず打破される必要があるだろう。そのためには、次のような方策を組合わせて打ち出す必要があると思われる。

- ・ 東京における対モザンビーク支援戦略の明確化と優先化（重点支援国指定、国別援助計画策定、そこにおける戦略の文書化など）
- ・ 現地におけるわが国の援助タスクフォースの強化と活動の活発化
- ・ 新 JICA 発足に向けて、JICA と JBIC の対モザンビーク支援の対話、調整、統合
- ・ 同国の財政支援への（小額）参加とドナーコミュニティにおける発言権の確保
- ・ 選択と集中原則に基づくモザンビーク支援案件の大胆な絞込み、および成長軸の打ち出しとナカラ回廊支援への人材・資金リソースの移転（以下の諸項目参照）
- ・ 成長支援のメインストリーム化のためのモザンビーク政府・ドナーコミュニティへの積極的働きかけ（ザンビア政府に東アジアモデルを情熱的に伝えたマレーシアのジェガセサン氏をモザンビークに招聘し、大統領を含むトップリーダーに同様のセミナーをしてもらうことも一案であろう）
- ・ 東アジア型開発モデルの広報活動の継続、およびそれに賛同する政府・ドナー・民間組織の発見と彼らとのネットワーキングの強化
- ・ モザンビーク政府による「ナカラ回廊地域総合開発」の重要性の表明、およびリードドナーとしての日本の指名（オーナーシップの確保）
- ・ 「ナカラ回廊地域総合開発」ワーキンググループ創設（日本主導）
- ・ 同 WG を通じた、ナカラ回廊の全ステークホルダーによる政策フォーラムの継続的運営（日本主導）
- ・ 成長軸・ナカラ回廊が十分メインストリーム化された後の、日本による「ナカラ回廊地域開発マスタープラン」の共同作成支援（政府、民間、専門家、他ドナー参加）
- ・ 以上のイニシアティブの対外発信

このような活動は、わが国の対モザンビーク支援戦略の大幅な見直しと変更を伴うものであり、とりわけ現地のわが国援助関係者にきわめて大きな時間的負担とエネルギーを要求するものである。それにもかかわらず、筆者はこのようなイニシアティブが打ち出され、そのために必要な決断と行動が現地と東京の双方でとられることを望むものである。

4．総括

今回の短期滞在による観察から得られた印象をまとめれば、次のようになる。

モザンビークの開発諸案件の中でのナカラ回廊ははまだ具体化以前のアイデアに留まっており、これを実効性のある主要案件として進めるには相当の覚悟と努力とリソース配分が必要である。日本がモザンビーク政府や他ドナーとあまり政策対話を深めることなく舗装道路を延伸するだけでは、最大の開発インパクトを得ることは難しいであろう。

現在のところ、モザンビーク政府の開発政策も、ドナーコミュニティの態勢も、日本側

の関与形態も、残念ながら欧州ドナー・世銀が牛耳る旧来のものに留まっており、他の一部のアフリカ諸国で見られるような成長新機軸へのシフトはまだみられない。日本としてはこの状況を打破して、モザンビークにおいても産業振興を柱とする新ビジョンを導入し、開発戦略全体のレベルアップを支援したいところだが、そのためには東京と現地における政策関与のイノベーションが要求される。筆者はそのような前向きの変化に向けて我が国がリーダーシップを発揮することを切に望むが、その決断は究極的に日本の援助関係者にかかっているといえよう。

付録 日程・面談先

2月15日(金)移動

- ・ 東京出発(前日)、香港・ヨハネスブルク・マプト経由でナンプラ到着。

2月16日(土)ナカラ

- ・ 早朝ナンプラ出発、車でナカラに移動(2時間強)。
- ・ ナカラセミナー(JBIC、CPI、GAZEDA 共催)。
- ・ ナカラ空軍基地、ナカラ港視察。
- ・ モザンビーク島宿泊。

2月17日(日)マプトへ

- ・ モザンビーク島視察。
- ・ 車でナンプラに移動、空路でマプトに帰着。

2月18日(月)代休

2月19日(火)マプト

- ・ 全日マプト・セミナー(Polana Hotel)

2月20日(水)マプト

- ・ Mozal(アルミ精錬)視察
- ・ Guebuza 大統領表敬 塩口(JBIC 理事)、築野(JBIC)、大野(GRIPS)、木宮、東(大使館)
- ・ 計画開発大臣と会見

2月21日(木)マプト

- ・ 世界銀行 Susan Hume、Gregor Binkert
- ・ 工商省 Sergio Macamo 工業局長他
- ・ モザンビーク輸出促進庁 (ipex) Jose Fernando Jossias 長官他
- ・ CTA (企業団体連合) Paulo Fumane 代表他

2月22日(金)マプト

- ・ CPI (投資促進センター) Rafique Jusob ディレクター、Horacio Dombo 氏他
- ・ Ichii LDA Maputo (中古自動車輸入商等) 遠藤昭夫社長
- ・ IFC Tunde Onitiri カントリー・マネジャー
- ・ JICA 伊藤高所長
- ・ 大使館 木宮憲一参事官、東(ひがし)さん

2月23日(土)移動

- ・ マプト出発、ヨハネスブルグ・香港経由で帰国(翌日)