

モザンビーク国道路関係機関組織構築支援 出張報告

2011年11月25日
GRIPS 開発フォーラム
西日本高速道路株式会社

GRIPS 開発フォーラムのチーム(大野健一、大野泉、上江洲佐代子)は西日本高速道路(株)(NEXCO 西日本)海外事業部の松山裕幸調査役とともに2011年11月13~20日にモザンビークを訪問し、道路関係機関組織構築支援にかかわる第1回現地調査を実施した¹。本調査は約2年間の予定で、モザンビークの経済社会開発への貢献という観点から、道路開発政策を円滑に遂行するための道路関係機関のあり方、政策・計画策定の方法や組織間・組織内調整について分析し提言をまとめるものである。今回は第1年次の最初の現地調査ということで、道路公社(ANE)や企画開発省(MPD)をはじめとする同国の政府関係機関に対して調査の主旨を説明するとともに、同国の道路セクターの政策文書(策定プロセス、調整メカニズムなど)や道路関係機関に関する基礎情報を収集することに重点を置いた。日程・訪問先については、別添1を参照されたい。

現地調査の実施にあたり、JICA 本部・モザンビーク事務所、JICA 道路維持管理能力向上プロジェクト関係者から便宜供与や一部の会合への同席を含め、多大なご協力をいただいた。加えて、滞在中に橋本大使をはじめとする在モザンビーク日本大使館関係者からも貴重な助言や情報を提供いただいた。お世話になった全ての関係者に心から感謝申し上げたい。以下、短期間の訪問にもとづく暫定的な整理ではあるが、今回出張の主なポイントを記す。

1. モザンビーク政府関係機関からの理解・協力のとりつけ

本調査は第1年次においては、ANE をカウンターパートとして、①モザンビークの道路建設・維持管理に関する計画策定・実施体制、および②上位の国家開発計画、関連分野の開発計画と道路開発政策との連携・整合性、組織間調整のあり方を中心に情報収集・分析を行う予定である。また、2011年8月にANEを対象として始まったJICA 道路維持管理能力向上プロジェクト(以下、JICA 道路技プロ)と連携しながら、同プロジェクトの取組みを制度組織の側面から補完することも意図している。したがって、我々としては、今回出張では、ANE 総裁や関係各局、道路基金と面談し、本調査の趣旨を説明し理解を得ることを重視した。

日本大使館と JICA モザンビーク事務所への表敬訪問に続き、我々は ANE の Cecilio Grachane 総裁と面談して本調査の趣旨を説明した。当方からの ANE 内の関係者との面談や情報提供への協力要請につき快諾いただくとともに、道路開発政策や関係機関との調整

¹ 本調査は、NEXCO-西日本の受託調査として GRIPS 開発フォーラムが実施するものである。調査期間は約2年を予定しているが、第1年次は2011年6月~2012年3月末の期間になっている。

について総裁から説明をうける機会を得た。これをうけて、JICA 道路技プロの藤島幸年チーフアドバイザーのアレンジのもと、ANE 関係部局と面談を実施したほか、JICA 道路技プロを ANE 内で説明するワークショップにも参加する機会をいただいた。また、道路基金の幹部、および MPD の Adriano Ubisse 投資・国際協力局長に対しても同様に本調査の趣旨を説明し、理解を得た。

2. 道路セクターの主要政策文書、ANE の役割・政策能力

ANE は 1999 年に公共事業住宅省 (MOPH) から道路・橋梁局が分かれる形で、主要道路網 (主に 1 級・2 級国道) の管理組織として設置された。2003 年に道路基金が分離、2005 年に MOPH の地方公共事業局の道路部門が ANE に合併するなど、いくつかの組織改革をへて、現在に至っている。モザンビークの道路行政は、①ANE が運輸通信省 (MTC) ではなく、MOPH 大臣の指揮下にある一方、②MOPH には道路行政の担当部署はなく、道路整備の実施機関である ANE が道路行政も担当しているという特徴がある。道路セクターの政策文書としては、①道路政策 (2007 年策定)、②道路セクター戦略 (Road Sector Strategy: RSS 2007-2011)、および③実施計画である道路セクター統合プログラム (Integrated Program for Road Sector: PRISE 2007-2009 が最初、3 年ごとに策定) がある。このうち上位文書の道路政策はビジョンや基本原則を記した簡潔な内容で、国家 5 カ年計画や貧困削減行動計画をふまえた中期的視野からの道路開発の方向性、優先度の高い道路網整備計画、維持管理計画などの具体的な内容は後者の②と③で書かれている。②の道路セクター戦略 RSS は、2001 年に策定された Integrated Road Sector Strategy (当初は 10 年を視野) を途中で見直したものである²。このように、モザンビークの道路関係機関の組織・政策体系が整ってきたのが最近であることは、本調査に取り組むにあたって十分念頭に置く必要がある。

RSS と PRISE は ANE が道路基金の協力を得て起草し、MOPH の計画・国際協力局に提出後、同省のレビューをへて最終文書になる。実際には、RSS や PRISE の策定・実施の権限は MOPH から ANE や道路基金に委譲されており、ANE や道路基金からのヒアリングによれば、MOPH の道路政策の内容面での関与は少ない模様である。ただし、MOPH の Francisco Pereira 副大臣は ANE や道路基金をへて現職に就き、PRISE のドナー会合に参加するなど、道路行政への関心は強いという話も聞かれた。道路政策の策定における MOPH と ANE の関係、および MOPH と MTC の関係などについては、引き続き情報収集する必要がある。

RSS は 5 カ年のセクター戦略に相当し、モザンビーク政府の国家 5 カ年計画や絶対的貧困削減行動計画 (PARPA II: 2007-2011) をふまえている。現行の RSS は道路を、広大な国

² 世界銀行のプロジェクト文書によれば、モザンビーク政府は 1998 年に道路政策を打ち出し、マプトからベンバに至る南北を結ぶ国道 1 号線の修復・改善、および州都を国道 1 号線につなぐことを最重要課題とした。その後、モザンビーク政府は世銀を中心とするドナーの協力を得て、2001 年に道路セクター戦略 (Integrated Road Sector Strategy 2001-2011) を策定、現在の RSS2007-2011 に至っている。

土（日本の 2 倍以上）をつないで経済成長と貧困削減に貢献する重要なインフラ、かつ戦略的資産と位置づけており、南北を結ぶ国道 1 号線の残る区間、および国道 1 号線と各州（および隣国）を東西に結ぶ主要国道の修復・改善といった幹線道路網の整備を重視している³。RSS は 6 つの原則として、①持続性（Sustainability）、②連結性（Connectivity）、③近接性（Accessibility）、④走行性（Transitability）、⑤資産保護（Asset Preservation）、⑥維持管理の容易性（Maintainability）を掲げており、投資計画と維持管理計画の両方を含んでいる。RSS の策定プロセスでは、道路セクター専門家による調査、地方（州レベル）との協議⁴、ターゲットしたグループとの協議、さらに RSS ドラフトを検討するセミナーも開催された模様である⁵。現行 RSS の期間は 2011 年までなので、今後、新しい国家 5 カ年計画や最新の貧困削減行動計画（PARP2011-2014）をふまえて、RSS 改訂作業が行われることになり、この点について面談した ANE や道路基金の関係者から具体的な方針や日程に関する発言はなかった。PARP は農業生産地と市場アクセスの改善を重視しているほか、近年、生産地と国際市場をつなぐ回廊開発の動きが活発になっている。また、幹線道路整備が進むにつれ、今後、効率的で持続的な道路維持管理は益々重要になるとと思われる。

PRISE は 3 年間の実施計画で、21 の指標を定めており、このうちのひとつ、「分類された道路のうち良好（good）および普通（fair）の状況にある割合（指標 3）」が 5 カ年計画の指標に採用されている。PRISE の進捗は指標に照らして毎年モニタリングやアップデートがなされ、年次報告書が作られる。年 2 回、道路セクターを支援するドナーが参加してモニタリング会合が開催される（4 月頃の第 1 回会合は年次計画のレビュー、8~9 月頃の第 2 回会合は次年度の計画策定）。この結果は、モザンビーク政府が作成する年次計画（MPD にて 5 カ年計画をもとに毎年作成）に対するインプットになっている。なお、別途、ANE 計画局幹部から、道路セクターの長期マスタープラン（10 カ年）を策定したいと考えているが、予算不足でまだ実現できていないとの説明があった。

次頁の図は、現時点で把握している情報にもとづき、モザンビークの国家開発計画と道路セクターの政策・戦略・実施計画の関係を示したものである。

³ モザンビーク政府の貧困削減行動計画とは、国家 5 カ年計画をもとに貧困削減に焦点をあてた行動計画である。5 カ年計画は第一次（1995-99 年）、第二次（2000-04 年）、第三次（2005-09 年）をへて、現行は第四次（2010-14 年）である。絶対的貧困削減行動計画は PARPA（2001-05 年）、PARPA II（2006-09 年）をへて、現行の貧困削減行動計画 PARP（2011-14 年）に至る。PARP は、インクルーシブな経済成長と貧困削減を最上位目標に、①農業・漁業の生産・生産性向上、②雇用促進、③人間・社会開発という 3 つの戦略的課題を掲げ、このうち道路は①で生産地と市場をつなぐ役割を期待されている。

⁴ 各州には州道路委員会（Provincial Road Commission）がある。これは州知事を議長として、州政府・ANE 地方事務所、自治体・民間企業・請負業者等から構成される。（JICA「モザンビーク国道路維持管理能力向上プロジェクト詳細計画策定調査報告書」2011 年 6 月）

⁵ 現行 RSS の Volume1 目次の記述によれば、これら多様なステークホルダーと協議がなされている模様。

国家開発計画と道路セクターの政策・戦略・実施計画

1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014



出所: 調査団作成

注: 現行より前の道路政策、運輸戦略については引き続き情報収集が必要。

これらの主要な政策文書の策定プロセス、および他省庁（特に MOPH や MTC）との政策調整メカニズムについて ANE 総裁や計画局幹部、道路基金幹部などからヒアリングを行ったが、事実関係を含め説明者によって答えが異なり、必ずしも体系だった説明が得られなかった。1999 年以来、道路行政は MOPH から ANE へ権限委譲が進んできたが、ANE の政策能力はまだ必ずしも高くない可能性がある。しかし、ANE が現在の組織になって歴史が浅いこと、また多くの国で道路公社は道路整備の実施機関として道路事業の計画立案・実施・管理が中核業務であることを考えると、ANE の政策能力がまだ不十分であってもやむを得ないとの見方もできよう。その意味で、道路行政の国際比較を行い、運輸交通政策と道路政策の整合性といった政策レベルの調整において、ANE に今後どのような役割を期待すべきかを検討することは有用と思われる。

上述のとおり、道路基金は当初は ANE 内の一部局だったが、財務面の独立・透明性を重視する観点から 2003 年に ANE から分離した。道路基金は財務に特化し、ANE が道路建設・維持管理など事業実施を担当する。この意味において、道路基金は PRISE の指標に照らして ANE の実施状況をモニタリングする役割をもつ。ANE の財源は政府資金、道路基金からの配分、ドナー資金に分けられる。この中で道路資金の財源は、石油税・道路税などの道路利用者課税、政府予算からなる国内資金とドナー資金からなる⁶。2005 年以降の傾向をみると、財源の約 6 割をドナーに依存している状況である。17 ドナーが道路セクターを支援しており、援助額の順では、ポルトガル、EU、アフリカ開発銀行、世界銀行（IDA）、日本、米国（MCC）が上位のドナーである⁷。

3. 道路セクター戦略と運輸交通戦略との関係

道路は公共インフラであると同時に、社会経済開発の主要ツールであることから、RSS や PRISE が総合的な運輸交通政策の中に位置づけられることは重要である。しかし、ヒアリ

⁶ JICA 「モザンビーク国道路維持管理能力向上プロジェクト詳細計画策定調査報告書」、2011 年 6 月

⁷ World Bank, Project Paper on a Proposed Additional Financing for the Phase II of the Roads and Bridge Management and Maintenance Project (RBMP-II), March 14 の PRISE 2007-2012 におけるドナー支援推定に関する資料から。

ングによれば、ANE と MTC の間で政策調整を行うメカニズムは実質上ない模様である。MTC は RSS や PRISE 策定には関与していない。また、ANE 理事会には MOPH と MTC の代表が参加しているが⁸、同理事会は RSS や PRISE を審議する場としては機能していない。さらに、ANE 組織図に総裁直属の諮問機関として記されていた道路審議会（National Road Commission）は、公共事業大臣の決定で最近廃止されたとのこと⁹。

MTC は鉄道、航空、海運、道路交通サービス、都市・地方交通を含む運輸交通政策を所掌する。MTC が 2009 年に策定した、「統合的な運輸交通システムの開発戦略 (Strategy for the Development of an Integrated Transport System)」は 2023～25 年までに達成すべきビジョンを示し、複数の運輸交通手段のひとつとして道路・道路サービスの役割にも言及している。この運輸交通戦略が掲げる基本ビジョンは、広大な国土を東西は道路で、（東西に走る既存の鉄道路線を補完し）南北は鉄道でつないで国土を統合することである。我々が面談した MTC の調査・プロジェクト局長（後述する回廊開発調整ユニットも所掌）は、ANE は MOPH の傘下で道路インフラを担当しているが、道路利用者や交通安全などの観点を道路計画に適切に反映するために、MTC と ANE 間の調整を強化すべきと述べていた。（この点については、今後、MOPH 側の見解も聞く必要がある。なお実施レベルでは、ANE 道路安全部は、MTC 傘下で交通安全の研究・教育を行っている道路輸送研究所（INAV）と連携しているとの説明があった。）

テテ州の石炭を生産基地からベイラ港、将来的にはナカラ港から輸出する搬送ルートをめぐり、ブラジル、インド、中国などの新興国が鉄道と港を組み合わせた様々な選択肢を提案している。外国勢が利権争いを含め活発に動くなかで、モザンビーク政府も自国の回廊開発戦略を早急に固めていく必要性を強く認識している。今回面談した複数省庁から、回廊開発戦略に関するモザンビーク側の取組みが（新興国やドナーの動きに対して）今まで後手に回っていたとの発言があった。こうした認識をふまえてか、近年、Paulo Zucula 運輸通信大臣のもとで¹⁰、運輸システムの統合的な開発戦略、回廊開発調整ユニットの設置による「空間開発イニシアティブ」(Spatial Development Initiatives: SDI、後述)の推進など、モザンビーク政府の回廊開発戦略の策定と実施を行う体制整備が進みつつある。2010 年 12 月に、世銀の支援で MTC 内に回廊開発調整ユニット (Corridor Development Coordination Unit) が設置された¹¹。SDI 手法は、生産地（農業、石炭など）を国際市場につなぐ発想のもと、マルチ輸送手段（道路、鉄道、港湾など）を組み合わせ、さらに多様なセクターのアンカープロジェクトを実施して地域開発を行うものである。MTC の回廊開発調整ユニットが中心になり、他省庁・機関が参加して、SDI 手法を用いて 6 つの回廊に関する技術的

⁸ ANE 理事会メンバーは 5 名で、公共事業住宅省 (MOPH) と MTC の代表、民間セクター (CTA を含む) から 2 名、および公共事業大臣が指名する公的機関の者から成る。ANE 総裁はオブザーバーとして常時同席するほか、関係局の幹部も必要に応じて参加する。

⁹ ANE 行政財務局長の説明による。道路基金幹部によれば、道路審議会のメンバーは MOPH、MTC、財務省等の代表とのことだった。

¹⁰ Paul Zucula 大臣は 2001 年から数年、南部アフリカ開発銀行 (DBSA) の Regional Spatial Development Initiative を担当し、SDI 手法に精通している。2008 年 3 月に運輸通信大臣に就任した。

¹¹ 世銀は Spatial Development Planning TA を 2010 年 9 月に理事会で承認 (20 百万ドル)、2015 年までの予定で実施中。

検討が始まっている。ANE を含む複数の省庁・機関からも、MTC 大臣が主宰する実施委員会に参加しているとの発言があった。さらに、全ての運輸交通手段を集中させる Logistic Hub 構想、その核となるハブ空港計画（テテ、マプト、カーボデルガド、ナカラ）についても MTC から説明をうけた。

4. ANE の組織・機能

ANE の組織・機能について理解を深めるために、①幹部職員との会合（行政財務局長、プロジェクト局長、維持管理局長、計画局の計画・予算部長）、②JICA 道路技プロを ANE 内に説明・紹介するワークショップへの参加（藤島チーフアドバイザーが企画）、③道路セクターの主要ドナーのひとつである EU（セクター財政支援にも参加）からのヒアリングを行った。また、道路基金の幹部とも面談した。

①の会合では、ANE 幹部職員との会合から、ANE 内の幹部間の情報共有・調整など組織運営については概ね問題がないとの自己評価が示された。例えば、毎週火曜の午前中に総裁と 4 局長によるマネジメント会合があり、活動計画、進捗状況や締切り、今後のステップなどを資料にもとづき確認・議論する。総裁とのコミュニケーションは円滑で頻繁に会う。総裁が不在の場合に問題が生じれば、局長同士で会合をもつ。局レベルでも毎週、業務計画を確認する会合を実施しているとのこと。ANE と道路基金の人事交流は頻繁にあり、幹部レベル（ANE 総裁、道路基金総裁、局長など）で月 1 回、業務の実施状況を協議している。

ANE 職員の頭脳流出（ブレインドレイン）は少なく、問題になっていないとのこと。むしろ民間セクターから ANE への志望者は多い。その理由として、給与水準が他省庁よりも高いこと（ANE 独自で決められる）、技術者にとって現場でプロジェクト実施に関わる貴重な経験を積めることをあげていた。なお、道路基金と ANE の給与体系は同じとのこと。

技術者の部局間の異動は、人事政策として行っていないが、必要に応じて、現場プロジェクトへの配置などにより、異部門の仕事を経験する機会を作っている。3 ヶ年の研修戦略があり、毎年、研修計画を作成する（技術者、事務職など）。研修を評価する基準もあり、研修の前後で業績を比較する。研修は主にモザンビーク政府予算で実施するが、JICA などのドナー支援で研修することもある、との説明をうけた。人材育成は将来、取り組むべき重要課題であり、専門職員の修士取得を含め、地方事務所スタッフを含めて能力強化を図りたい。転職を防ぐために、研修をうけた者は一定期間 ANE で働くことを義務付けており、それでも離職する職員は訓練費用を返済せねばならないとのことだった。

このように ANE 幹部職員からのヒアリングでは、組織運営上の大きな問題はないようだが、形式的には問題がなくても、実態については引き続き情報収集する必要があるだろう。その意味で、JICA 道路技プロのチームが取り組んでいる、維持管理業務を切り口として ANE の現状分析や課題を洗い出す作業は貴重である。我々としては、JICA 道路技プロチームと連

携して、その作業結果を有効に活用しながら制度組織面の分析を進めていきたい。

②の ANE 内のワークショップは、2011 年 8 月に始まった JICA 道路維持管理能力向上プロジェクトを関係者に紹介する目的で、チーフアドバイザーの藤島専門家が企画したものである。維持管理局長やプロジェクト局長をはじめとする ANE 職員、ANE 内の外国人コンサルタントなど、15 名程度が参加した。冒頭、大野健一が「日本・東アジアの開発経験とアフリカ」というテーマで目的志向・現場志向・協働作業を重視する日本の開発アプローチについて説明（別添 2 を参照）、続いて藤島専門家が、日本の道路維持管理の取り組みや JICA プロジェクトの概要や活動方針・計画をスライドで紹介し、これらをうけて参加者との自由な意見交換を行った。上述した①の会合とは対照的に、この ANE 内ワークショップでは、外国人コンサルタントから、職員間の情報共有が不十分、部局間を越えたフィードバックループを作る必要性（例えば、交通安全や維持管理業務で得られた教訓を設計や事業実施段階に反映する）などの指摘があった。また、幹線道路網整備の進展に伴い、今後、定期メンテナンスの重要性が一層増すので、その予算確保を次期 RSS や PRISE で考慮すべき、地元の中小建設業者の育成が必要、といった意見も出された。

③に関し、個別面談した EU の道路セクター担当からも同様の指摘があった。特に中小建設業者の能力の弱さは深刻な問題であること、今後は幹線道路以外の地方道路整備を重視すべきで、道路分類を見直すことも検討すべき（非分類でも重要な道路あり）などの意見が出された。また、ANE は歴史的に維持管理部門にドナー支援のプロジェクト部門が合体するなど、寄せ集めでできた組織なので、まず ANE の「組織文化」を創る必要があるのではないかと、研修を通じた職員個人の専門性強化よりも人材マネジメントが重視ではないかと、との意見も出された。

5. 回廊開発

回廊開発の政策策定は、「空間開発イニシアティブ」(SDI) と呼ばれる枠組のもとで進行している。所轄省庁は MPD と MTC であり、前者は全体計画の策定や投資・国際協力案件間の調整を行い、後者は具体的な開発計画の立案を担当している模様である。

SDI の検討組織は三層からなる（次頁の図参照）。第 1 に、下層に作業レベルで技術的検討を行う「実施委員会」(Steering Committee) がある。そこでは運輸通信大臣が議長となり、MPD や ANE を含む関係省庁・機関が参加している。実施委員会は、2011 年 5 月以来、3 回の会合を開催した。第 2 に、その上に「省庁間調整委員会」(Inter-ministerial Coordination Committee) があり、ここでは企画開発大臣が議長となり、やはり関係省庁・機関が参加している。同委員会は月例会合をめざしているが、これまでは毎月開催されてはいないとのこと。第 3 に、政治レベルでの決定機関として「開発委員会」(Development Council) が設置されており、企画開発大臣が議長を務め関係閣僚が参加することのだが、その開催頻度などは不明である。いずれにせよ、この三層構造は新しいものであり、その実質的活動をフォローしていく必要がある。SDI では 6 つの回廊が定められており、そのうち事

実上最も進展しているのがナカラ回廊に関わる諸計画であり、実施委員会でも検討が進んでいる。実施の優先度では、ベイラ回廊、マプト回廊がそれに次ぐ。

空間開発イニシアティブ(SDI)の三層構造



MTCによれば、特定の仕事を個別ユニットに委ねる一般方針のもと、同省のSDI/回廊開発の作業を担う人材を世銀支援により新たにリクルートする予定で、来月にもその総括プログラム・ディレクター (National Program Director)、およびその下でナカラ回廊、ベイラ回廊、マプト回廊を担当する3名のプロジェクト・マネジャー (Project Managers) が公募されるとのことである。彼らの権限・業務範囲、予算・人員規模、活動地域 (首都あるいは現地)、日本のナカラ回廊諸案件への影響などについては、情報収集する必要がある。

世銀は同時に、MPDをカウンターパートとして「成長軸イニシアティブ」(Growth Poles Initiative)を準備中である。MPD投資・国際協力局長によれば、このイニシアティブは1年後に立ち上がる予定であり、道路や港湾などのロジスティックを核とするSDIに比べて貧困削減、教育訓練、農業・農村開発、工業なども含めたより広いアプローチになるとのことであった。だがSDIでもそのような総合的アプローチはとられるであろうから、実際のところSDIと成長軸イニシアティブがどの程度違うのかは不明である。世銀担当者には2つの類似するイニシアティブを支援する意図を聴取すべきであろう。諸省庁に対する我々のヒアリングでは、成長軸イニシアティブはすでに動き始めているSDIに吸収されるべきとの意見も聞かれた。組織や業務の重複を避けるためには、回廊政策はできるだけ統合された政府組織で行うことが合理的と考えられる。

6. メガプロジェクトと低所得者層

モザンビークはメガプロジェクトに恵まれた国である。かねてから豊富な電力を利用してボーキサイトからアルミインゴットを生産している MOZAL 社があるが、近年はテテ州の石炭を中心とする資源輸出ブームが対内投資をにぎわしている。石炭を搬出するための鉄道の建設・リハビリもまた大きな案件である。領海の天然ガスも石炭に次ぐ可能性を秘めている。インド、ブラジル、中国などの企業が国家の支援を受けてこれらの利権をめぐり競争している。ただしこれらの資源は本格的な採掘が始まったわけではないので、投資の沸騰や物価騰貴は輸出ブームを先取りする形で進行しているわけである。

天然資源の発見や採掘がマクロ経済や経済開発に及ぼす影響はよく知られている。それは高成長の持続、富裕層の出現という形での貧富格差の拡大、賃金・価格の高騰、資産バブル（不動産、株、金など）、建設ラッシュ、消費ブーム、為替の高止まり、工業化の遅延などを含む。これから本格的な資源輸出を始めるモザンビークにおいても、これらの現象のいくつかがすでにみられるようである。工業化の遅延について付言すれば、天然資源をもつことは開発にとって有利なように思われるけれども、開発経済学においては、むしろそれが所得格差を広げ、汚職・腐敗を蔓延させ、技術習得や生産性向上への関心を減退させ、為替の過大評価（＝競争力低下）を生じ、工業化を妨げるという意味において、開発の桎梏となるという見解が主流である（curse of natural resources）。南アを除くサブサハラアフリカについていえば、平均所得が高い資源国も資源をもたない最貧国も、工業技術水準や遠隔地の小農の生活をみる限りそれほど差異があるわけではない。すなわち、資源の有無は経済社会開発にリンクしていないのである。

モザンビークで近い将来大きな問題となりそうなのが、外国資本による石炭・ガスのメガプロジェクトが進行する中での貧困層の停滞および貧富格差・物質主義の拡大である。MOZAL 社の CSR 活動は賞賛すべきだが、国民経済レベルでみると、これまでメガプロジェクトの利益は貧しい一般国民に分配されたとはいえないし、資本投下型の資源輸出プロジェクトが国内の貧困削減に自動的につながるといふメカニズムはいまのところ存在しないから、このままではモザンビークが上述した天然資源の呪縛に陥るリスクはかなり大きい。我々のヒアリングでも、工商省、投資促進センター（CPI）、モザンビーク経済団体連合会（CTA）など異なる立場の組織からそのような懸念が述べられた。また反メガプロジェクトの国民感情も高まりつつあり、その知的リーダーも生まれつつあるとの情報もあった。これらについては、さらに調査分析したいと考える。

モザンビークがこのような経済社会状況に置かれていることを考えると、石炭や天然ガスの直接の利権争いから一步離れて、貧困地域である北部の開発を目的としてわが国が進めつつあるナカラ回廊開発は、政治的にも経済的にも有意義な協力であるといえる。この点を同国政府やドナーコミュニティに対して認知させ、主導権をとっていくことも、小ドナーである日本がビジブルな支援を行ううえでも重要である。また上述のとおり、資源国の経済運営をめぐる諸課題はよく知られているから、それに関する国際経験を学び、有効

な対応策を導入することも大事である。もしそのような議論が政府やドナーによって十分行われていないならば、このための知的支援（セミナー、指導者・関連省庁・アカデミアとの対話など）もきわめて有意義であると思われる。

7. ドナーや外国投資の動向

国際援助潮流やリーマンショック・欧州危機の文脈で、モザンビークでドナーや外資がどのような動きをしているかについては、今回は部分的にしか調査できなかった。次回以降の課題としたい。

ANE 総裁は道路セクターを支援するドナーの減少（スウェーデン、ドイツ、イタリアの撤退）を懸念していた。道路基金によれば、これは欧州危機の影響というよりは、ドナー間の *division of labor* に基づく選択と集中の結果とのこと。ANE 総裁および道路基金の幹部からは、モザンビークの調達方式を踏襲するセクター財政支援を歓迎すること、またアフリカ開発銀行もセクター財政支援を検討中との説明があった。これに対し、世銀は独自の調達方式を堅持している。

今回、ドナーで唯一ヒアリングした EU の運輸担当者によれば、欧州危機にかかわらず、EU のアフリカ開発へのコミットメントは変わらない、また EU の対モ道路セクター支援は継続するとの意向であった。ただしその支援内容は、PARP の重点課題をふまえ、また幹線道路はすでに完成しないし着手されていることから、今後は 2 級国道や地方道路の整備へシフトする可能性を示唆した。

CPI によれば、経済危機の影響で、欧州企業は（自国市場よりポテンシャルがある）新興市場への進出を積極的に展開中とのことであった。モザンビークに対する欧州企業の関心も、欧州危機でむしろ高まっている。CPI の 3 ヶ年戦略では、中国、ブラジルを含む中南米、ベトナム、中近東、英国を「戦略的市場」とみなし積極的に投資誘致活動を行うとのことであった。

8. 所感、および今後の進め方について

今回の現地調査はモザンビークで初めて実施したものであり、かつ短期間であったが、我々の得た暫定的印象は以下のとおりである。

まずいえることは、1992 年に内戦終結、1994 年に新政府樹立と、本格的な国造りの歴史が浅いこともあり、モザンビーク政府全体として政策策定と優先順位づけが弱く、外資やドナーの動向に強く影響されがちなことである。形式上は各種の委員会が設立されているが、組織間で政策調整を行うレベルに至っていない。この課題は道路行政でも観察され、例えば ANE には MOPH から政策面を含め権限委譲がなされているが、道路セクター戦略と運輸交通戦略をつなぐ調整メカニズムは実質的には存在しないようである。これが、ANE の

道路計画・建設・維持管理事業の質にどの程度影響を及ぼしているのかは、今後検討が必要と思われる。

またモザンビークでは ANE が MTC でなく MOPH の傘下にあるが、他国では、運輸交通を所管する省の傘下に道路公社が置かれている場合も少なくない。したがって、総合的な運輸交通政策の策定・調整メカニズムについて国際比較をまじえた分析・検討を行うことは、モザンビーク政府にとって有用と思われる¹²。

ANE 内の組織・人事・部署間の調整は、ANE 幹部からの短時間のヒアリングによれば、形式的には問題ないということだが、今後、JICA 道路技プロの短期専門家などによる調査結果も参考にしながら、ANE が実際にどのように機能しているか分析を進めていきたい。その意味で本調査を行う上で、JICA 道路技プロの藤島チーフリーダーを含め、随時 JICA 関係者と情報共有をしながら取り組んでいくことは重要と考える。

さらに回廊開発／SDI と成長軸イニシアティブについて、MTC が雇用予定の National Program Director や Project Managers の役割を含め、MTC と MPD の動きをフォローすることは、JICA が取り組んでいるナカラ回廊開発支援にとってきわめて重要と考える。ナカラ回廊開発は、石炭や鉄道の利権とは比較的分離されているので、日本は熾烈な資源争いからは比較的中立的なドナー、かつモザンビーク側の主体性を尊重する開発パートナーとして、意味ある役割を果たせる可能性がある。

最後に、我々としては引き続き基礎情報の収集を目的として、今年度の第 2 回現地調査を 2012 年 1 月末～2 月上旬に実施する方向で検討したい。今回はドナーとの面談が少なかったため、次回訪問では世銀、アフリカ開発銀行、DFID などからドナー側の視点をヒアリングしたい。また、道路開発政策や省庁間の調整について MOPH の見解を聴取する可能性、道路を含む運輸交通行政や回廊開発に詳しい研究者、民間建設業者や地方レベルの関係者からヒアリングする可能性も検討していきたい。

以上

別添 1： 日程・訪問先

別添 2： 発表スライド「日本・東アジアの開発経験とアフリカ」

¹² 日本では 2001 年の中央省庁再編で、建設省（都市計画・道路・建築物・住宅・河川・官庁営繕等の社会資本整備の建設事業を所管）と運輸省（陸水空の運輸や鉄道・船舶・自動車交通・気象等、および海・空全体を所管）が統合して国土交通省ができた。また、民営化前の日本道路公団は建設省（2001 年からは国土交通省）傘下にあった。したがって、日本の運輸交通行政の経験を参照可能な形で紹介することは、モザンビーク政府や ANE にとって有用と思われる。

モザンビーク道路関係機関組織構築支援 第1回現地調査（2011年11月12～21日） 日程・訪問先

DATE			TIME	ACTIVITIES & PARTICIPANTS	
1	Nov	12	Sat	PM	<u>GRIPS</u> : Flight from Narita to Hong Kong [JL753] depart 18:15 / arrive 22:30 <u>NEXCO-West</u> : Flight from Kansai to Hong Kong [JL7059] depart 18:25 / arrive 21:45 Flight from Hong Kong to Johannesburg [SA287] depart 23:50 / arrive 07:10 +1
2	Nov	13	Sun	AM	Flight from Johannesburg to Maputo [SA142] depart 09:40 / arrive 10:45
				PM	Meeting with Mr. Yukitoshi FUJISHIMA (JICA Expert / Chief Adviser of Road Maintenance Capacity Development Project)
3	Nov	14	Mon	AM 9:30	Ambassador Mr. Eiji HASHIMOTO, Mr. Keiji HAMADA, Counsellor, Ms. Yuka IWANAMI, 2nd. Secretary, Embassy of Japan in Mozambique (w/ Mr. Masami SHUKUNOBE and Mr. Akihiro MIYAZAKI, JICA Mozambique Office)
				AM 10:30	Mr. Masami SHUKUNOBE, Country Representative Mr. Akihiro MIYAZAKI, Assistant Res. Representative, JICA Mozambique Office
				PM 13:30	Mr. Cecilio GRACHANE, General Director, Mr. Ismael SULEMANE, Director of Projects, National Road Administration (ANE)
4	Nov	15	Tue	AM 9:00	Mr. Adriano UBISSE, National Director, Mr. Antonio LUIS, Technician for International Cooperation, Ms. Noimia NHATSAVE, Ministry of Planning and Development , National Directorate of Investments and Cooperation
				AM 11:00	Mr. Joao MUTOMBENE, Financial Manager, Mr. Carlos FORTES, Planning Manager, Mr. Francisco ALVORO, External Affairs Officer, Road Fund (FE)
				PM 13:30	Mr. Ambrósio SITEO, National Director of Studies and Projects, Mr. Fernando AONWANA, Officer, Ministry of Transport and Communications (MTC) , Directorate of Studies and Projects, Unity of Corridors
5	Nov	16	Wed	AM 8:30	Mr. Ismael SULEMANE, Director of Projects, Mrs. Aurora Mussa MATLABA, Director of Administration and Finance, Mr. Marco Vaz dos ANJOS, Chief of Planning and Budgeting Department, ANE
				PM 14:00	Mrs. Isabel Maria Sumar, National Director, Mrs. Edna COLLINSON, Legal Officer, PPP's and Megaprojects Department Ministry of Finance , Directorate of Studies and Economic Analysis
				PM 15:30	Mr. Issaias de Abreu D. MUHATE, Executive Coordinator, MTC
6	Nov	17	Thu	AM 9:00	Mrs. Eduarda MUNGUI, Deputy National Director of Industry, Mr. Abicio Ruben COSSA, Head of Licencing Department, Ministry of Industry and Trade
				AM 11:00	Mr. Cabrillo Alfonso, Head of Section, Mr. Thierry RIVOL, Attache, European Union (EU)
				PM 14:00	Workshop at ANE (organized by Mr. Fujishima, JICA Expert/Chief Adviser of Road Maintenance Capacity Development Project)
				PM 16:00	Mr. Gondinho ALVES, Deputy Director General, Investment Promotion Centre (CPI)
7	Nov	18	Fri	AM 9:00	Mr. Muzila NHATSAVE, Consultative Mechanism Advisor, Confederation of Business Associations of Mozambique (CTA)
				AM 10:30	Mr. Simao Pedro Joaahim, Head of Special Economic Zones Department, Ms. Telma Odete Come, Studies and Projects Department, GAZEDA
				PM 16:00	Ambassador Mr. Eiji HASHIMOTO, Ms. Yuka IWANAMI, 2nd. Secretary, Embassy of Japan in Mozambique Mr. Masato KUMAGAI, Director, Southern Africa Team, JICA Africa Dept. , Mr. Masami SHUKUNOBE, Country Representative Mr. Akihiro MIYAZAKI, Assistant Res. Representative, JICA Mozambique Office
				PM 17:30	Mr. Masato KUMAGAI, Director, Southern Africa Team, JICA Africa Dept. , Mr. Akihiro MIYAZAKI, Assistant Res. Representative, JICA Mozambique Office
8	Nov	19	Sat		Visit of suburb area of Maputo (Maputo-Matola-Boane-Namaacha / National Road #2)
9	Nov	20	Sun	AM	Flight from Maputo to Johannesburg [SA143] depart 11:45 / arrive 12:55 Flight from Johannesburg to Hong Kong [SA286] depart 17:15 / arrive 12:25
10	Nov	21	Mon		<u>GRIPS</u> : Flight from Hong Kong to Haneda [JL028] depart 15:45 / arrive 20:25 <u>NEXCO-West</u> : Flight from Hong Kong to Kansai [ANA176] depart 15:25 / arrive 19:40