

モザンビーク国道路関係機関組織構築支援
第3回出張報告

2012年11月19日
GRIPS 開発フォーラム
西日本高速道路株式会社

<日程> 2012年11月4日～11月10日(現地での実働期間)

<参加者>

GRIPS 開発フォーラム: 大野健一、大野泉、上江洲佐代子
西日本高速道路(株)(NEXCO 西日本)海外事業部: 松山裕幸調査役

<概要>

本件は、GRIPS 開発フォーラムが NEXCO 西日本から受託した調査(期間は2年)の第2年次の現地調査である。調査全体の目的は、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ことにある。今回訪問の目的は、①道路関係組織・政策に関し、第1年次調査の結果をフィードバックし ANE や道路基金の幹部と意見交換するとともに、より最近の動きについて情報収集しアップデートすること、②道路セクターの地場企業の現状や課題について、ローカルコンサルタントやコントラクターからのヒアリングを行うこと、および③道路セクターのみならず、モザンビークに共通する課題である外資と地場企業のリンケージ構築をテーマに、投資促進センター(CPI)と NEXCO 西日本・GRIPS でセミナーを共催し、特に日本側からリンケージ構築についての東アジアの経験を紹介し、関心をもつ関係者に知的インプットを行うことであった。現地調査中、道路公社(ANE)、道路基金、公共事業住宅省、CPI、マプト南部開発公社(Maputo Sul)等の政府関係機関、ドナー(EU)、地場の道路関係企業(コンサルタント、コントラクター)、および CPI のリンケージプログラムに参加している外資・地場企業等と意見交換を行った。JICA 道路維持管理能力向上プロジェクトの藤島専門家を始めとする関係者には情報提供や面談調整を始めとして大変お世話になったほか、日本大使館や JICA モザンビーク事務所にも表敬訪問の機会をいただいた¹。

第1次調査結果をまとめた当方プログレスレポートで指摘した課題や提言に対し、ANE や道路基金を含む多くの関係者から認識を共有するとの支持が得られた。ANE や道路基金は、今まで様々なドナーからうけた支援で得た知識・技術を内生化して組織基盤を強化していく段階にきており、この課題については JICA 道路技プロを通じて ANE の主体性を涵養する形で能力強化が進むことを期待したい。また、ローカルコントラクターの能力強化や外資企業とのリンケージ強化については、今後、EU 支援により公共事業住宅省で道路維持管理業務における小規模コントラクターの参加を促進する技術協力が立ち上がる見込みで、JICA 技プロと相互補完性が高いと思われる。より広い文脈での、外資メガプロジェクトと地場企業とのリンケージ構築についても、今般のセミナーでの日本側の発表により CPI やモザンビーク関係者の関心に応えることができたと考える。

¹ 日程・面談先の詳細については添付を参照。

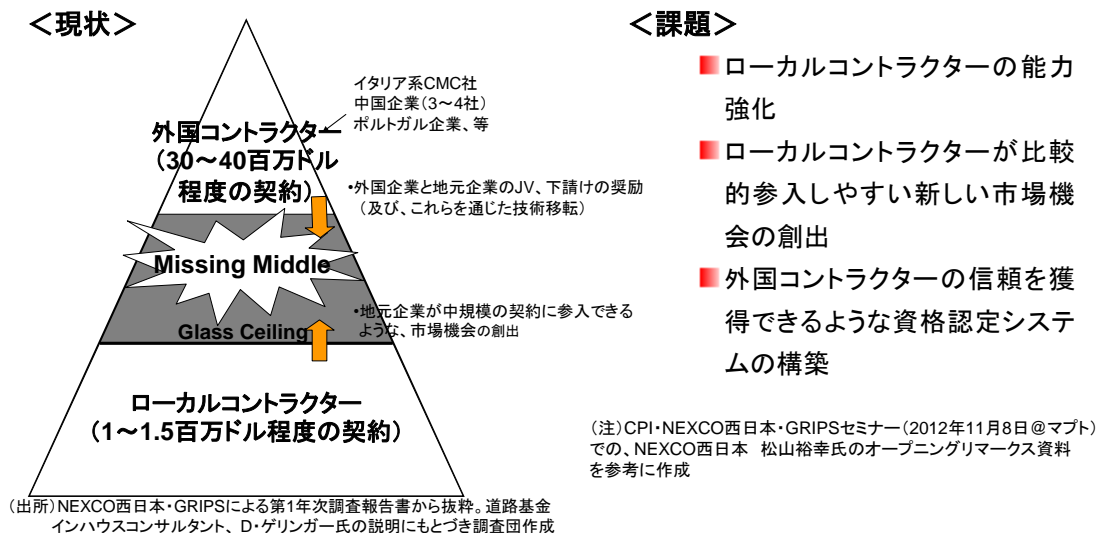
1. 道路関係組織との意見交換、第1年次調査結果のフィードバック

「モザンビーク国道路関係機関組織構築支援」の第1年次調査の結果(英文プログレスレポートを作成)については、本年3月末に道路公社(ANE)のグラシャネ総裁および道路基金のパウロ議長に送付済で、パウロ議長からは書簡でコメントを受領している。今般、グラシャネ総裁(11月5日)とパウロ議長(11月6日)を始めとする両機関幹部と面談し、改訂版プログレスレポートを手交するとともに、要約資料に基づいてNEXCO西日本・GRIPSチームとして、両組織が今後検討すべきと考える課題を提示し、意見交換を行った。

<ANEとの意見交換>

グラシャネ総裁および各局長との合同会議において、ANEは1999年に公共事業住宅省から独立して以来、様々なドナーから支援をうけて組織基盤を作ってきたところ(2003年に道路基金が分離)、今後は、これまでの支援で得た知識・技術をANEとして内生化していく段階にきたことを強調した。また、ANEと道路基金を中心とする道路関係組織に共通する課題として、将来、道路の維持管理業務が増大することをふまえ、ANE、道路基金、公共事業住宅省を含む全ての関係機関が連携して、① 中小のローカルコントラクターが能力を強化できる施策や、② ローカルコントラクターの参入可能な市場を拡大する施策(定期点検や簡易な工事のパッケージ化等)を検討する意義を指摘し、ローカルコントラクターの能力強化を図り外資企業とのリンケージを構築していく必要性を強調した(ローカルコントラクターと外国コントラクター間の「Missing Link」については、下図を参照)。

道路セクターにおけるリンケージ構築



これに対し、グラシャネ総裁からNEXCO西日本・GRIPSチームが指摘した課題や提言(プログレスレポートの第5~6章)について大いに認識を共有するとの発言があった。また、第2年次調査では、こうした問題意識にもとづき、道路セクターの地場企業(コンサルタント、コントラクター)の現状調査を行っていること、これを地場企業と外資とのリンケージ構築という広い文脈で取り上げ、

CPI との共催セミナーを行うことについても理解が示された。

グラシャネ総裁によれば、主要な道路事業の大半はナンブラ州とザンベジ州で実施されるので、北部地域で中小のコントラクターの能力強化を図ることは重要である。現在、北部地域では約 700 百万ドルの規模で約 200 キロの道路建設・リハビリが進んでおり、2014 年以降はこの道路の維持管理が始まる。NEXCO 西日本・GRIPS チームが指摘した「Missing Middle」の問題は、地方レベルで前から認識されており、同感であるとの見解が示された。また、シモイオの研修センターは存在するが、必ずしも十分に機能していないので、この現状レビューが必要と感じており、JICA 道路技プロのチーフアドバイザー、藤島専門家にシモイオ研修所をぜひ見ていただきたいとの要望が出された。北部地域のコントラクターの能力強化を図るうえで、シモイオ研修所の活用方法を考える必要がある。現時点では、新しい研修センターを北部に設置する必要はないと考えており、むしろ、ナンブラ州やザンベジ州のコントラクターをシモイオで研修する可能性、またシモイオ研修所の専門家をインストラクターとして他地域に派遣して現地で研修する可能性を検討すべきではないか、との見解が示された。

グラシャネ総裁から、第 1 年次調査の結果にもとづく提言を今後どのように具体化すればよいか示唆をほしいとの発言があったところ、ミッションより、ANE や他の道路関係組織にて具体的な施策を検討してほしい、また提言の一部は JICA 道路技プロを通じて ANE 自らの主体性にもとづく能力強化を実施しているので、藤島専門家と連携しながら取組んでほしいと返答した。例えば、技術移転や技術の内生化については、JICA 道路技プロで実施中の試験施工の結果を ANE 業務全般にどう反映していくか、SIDA・世銀の支援で計画局が開発中の新しい道路維持管理システム (HIMS: Highway Information Management System、ランポール社とサトラ社が受注) と現在、地方事務所で年 2 回実施している、マニュアルベースの道路状況調査をどのように結びつけて ANE としての仕組みを作っていくかなど、ANE 幹部や職員が部署を超えて向き合い、横断的に取組んでいけば、重要な成果が得られると考える。

コアナイ維持管理局長より、プログレスレポートの提案の一部は、維持管理局で既に取組みが始まっているとの説明があった。具体的には、①維持管理業務の契約期間を長期にすること、②コンサルタントの業務指示書 (TOR) において事業現場でコントラクターを訓練することを義務づけること、といった新たな取組みを実施予定とのことである。①については、現在の 1 年単位の契約を 3~5 年に延長する方針で、これによりコントラクターは長期の作業計画をたてやすくなり、銀行融資、人員や資機材等のリソース動員がしやすくなる見込みとのこと。ANE にとっても毎年、入札手続きをするのは煩雑なので事務合理化になるほか、1 年単位の契約にすると事業開始は年度途中になり、実際の事業期間が短くなるという弊害の克服にもなるだろうとのこと。これは既に ANE として決定し公共事業住宅省に了解を得ており、来年から段階的に実施していくので、今後、地方にこの方針を周知していく予定とのことだった。また、②についても、来年 5 月頃からコンサルタントの TOR に追加項目として、事業現場でのコントラクターの訓練 (on-site training) を義務づける方針との説明があった。当方より、中小のローカルコントラクターの市場参入機会を拡大するために、入札書類や TOR で資格要件を緩和する可能性を質問したところ、コンサルタントには 15 年程度の経験を要求しているがコントラクターには求めておらず、コントラクターは公共事業住宅省に登録すれば入札資格は得られるとの説明があった。

その他、同席した各局長からも意見が寄せられた。オウアナ計画局長より、ローカルコントラクターの能力強化は重要で、ANE として考えなければならない課題と認識しており、10 月中旬に開催された道路セクター統合プログラム (PRISE) 会合においても、この問題が議論された、との補足説明があった。マトラバ行政財務局長からは、ANE の組織機構が一部変わったので、プログレスレポートで関連する図表をアップデートしてほしいとのコメントがあった。大規模な組織再編ではない模様だが、必要なアップデートは今後、最終報告とりまとめの段階で対応していきたい²。

<道路基金>

道路基金のパウロ議長からも、ローカルコントラクターの能力強化は長年の懸案事項との認識が示された。道路基金は以前から道路セクターの地場コントラクターの能力強化を支援してきたが、今般、公共事業住宅大臣のイニシアティブで、より包括的に建設事業のコントラクターの能力強化に取り組むことになり、大臣官房でチームを編成し、EU の支援で道路セクターについては現状分析・診断を実施中とのことである。その後、ミッションは公共事業住宅省の担当者と面談したが、内容・予算はEU 頼みの印象をうけ、公共事業住宅省として明確な方針のもとに詳細をつめている状況ではない模様だった(詳細は次節を参照)。また、シモイオの研修センターに加えて、(道路セクターではないが)技術研修センターが幾つかあるので、これらをローカルコントラクター育成のためにどのように活用できるかを検討すべきとの指摘があった。

公共事業住宅省は建設業者の登録・許認可を所掌し、公共事業を行うコントラクターを7つのカテゴリーに分類している(小→大の順で「1」→「7」。資本金の規模に応じて入札できる公共事業の額が決まる)。登録許可があれば、入札資格を取得できる。コントラクターに加えて、事業を監理監督するコンサルタントの役割も重要であるが、まだ能力は十分でない。今までコンサルタントの登録は商工省が担当していたが、最近、公共事業住宅省に移管したとのことであった。なお、公共事業住宅省にはライセンス委員会があり、発注者は事業完了後、コントラクターの評価レポートを同委員会に送る必要がある。しかし、事業の成否は様々な要因に左右されるので評価を一律の基準で行うのは適切でなく(例えば、遠隔地の事業はより困難であるし、土壌状況により原材料の価格や質が異なる可能性あり)、評価方法をよく検討する必要があると述べていた。

最近の動きとして、パウロ議長から、道路基金の組織規定が改定され自立性が強化されたこと、ANE から技術監査部門が移ったこと(理由は、ANE は事業実施機関なので、技術面の監査を自らが行うのは利害相反になるから)、道路基金の理事会メンバーの構成も変わったこと³、について説明をうけた。特に道路基金は監査を強化しており、調達手続き、財務・技術面の監査を担当す

² ANE の組織変更について質問したところ、調達ユニットが計画局に移り、調達計画を計画局で包括的に担当するようになったこと(コアナイ維持管理局長)、また地方事務所の役割 (Provincial Delegation) を組織図により明示的に示すべきとの意見が出された(マトラバ行政財務局長)。道路基金のパウロ議長からは、技術監査の機能がANE から道路基金に移ったことが指摘された。EU のカブリジョ書記官(運輸担当)によれば、今般のANE の組織変更は大きなものではなく、既に運用面で実施されていたものを公式に追認したにすぎないとのこと。

³ 道路基金の理事会は、現在は財務省、公共事業住宅省、国家行政省 (Ministry of State Administration)、および民間から1組織(石油会社)の代表で構成されている。公共事業省が加わったことにより、以前は2組織だった民間のうちモザンビーク経済連合会 (CTA) はメンバーから外れ、1組織になったとのこと。理事会の議長は特定組織に限定したものでなく、構成メンバーの誰が担当してもよいとのこと。ANE の理事会には民間から、CTA と建設業界 (Contractor Association) の2組織がメンバーになっている。CTA はANE 理事会メンバーなので、道路基金はより財務に関連する石油会社が参加することになっている由。

るようになったとのこと。

2. 道路セクターにおけるローカルコントラクターの能力強化をめざす取組み

<公共事業住宅省>

公共事業住宅省で大臣を補佐して中小コントラクターと外資や大企業とのリンケージ構築の担当している、ベネッセ氏と面談した(同氏は道路基金のパウロ議長の紹介で、CPI・NEXCO 西日本・GRIPS セミナーにも出席)。

ベネッセ氏によれば、約 8 年前に地場コントラクターの現状調査を実施し、直面する課題を特定した、今般、2011 年 9 月から中小の地場コントラクターに焦点をあてた調査を実施中である。公共事業住宅省としては、大臣が議長となり、ANE や道路基金、商工省傘下の中小企業庁(IPEME)、CPI 等の政府関係機関、国連工業開発機関(UNIDO)等から構成される実施委員会を立ち上げ、地場コントラクターの能力強化のための政策と行動計画の策定・実施に取り組んでいきたい。また、来年をめどに全国 3 地域(北部・中部・南部)でマルチステークホルダー協議を開催したいが、予算(約 6 万ドル)が必要なため、進捗が遅れているとのことだった。公共事業住宅大臣が議長となる実施委員会は、道路のみならず、建設、水、学校施設等、公共事業全般を対象とした取組みであるが、このうち道路セクターだけは EU の支援で、課題分析やローカルコントラクターの能力強化のための技術協力が始まる予定である(詳細は後述)。

ローカルコントラクターの能力強化や、外資企業とのリンケージ構築について、公共事業住宅省が取組む意欲を見せていることは歓迎すべきであるが、実施委員会の立ち上げや政策策定・実施、また EU 支援との関係等、モザンビーク側でどの程度全体枠組みづくりにおいて主体性をもって進めているのか、明確な情報は得られなかった。

<EU>

EU は道路セクター財政支援を供与するなど、モザンビークの道路セクターで存在感あるドナーである。今般、EU の運輸担当書記官であるカブリジョ氏と面談し、EU が支援予定のローカルコントラクターの能力強化を含む、道路セクターの最近の動きについてヒアリングを行った(カブリジョ書記官とは、2011 年 11 月の出張時にも面談)。

道路セクターでは年 2 回の PRISE 会合を軸に、道路関係組織とドナーが中期実施計画、およびそれにもとづいた年次計画や進捗状況について情報共有・意見交換する仕組みがある。しかし、カブリジョ書記官によれば、PRISE 会合は包括的すぎて、個別の重要な 이슈を深く議論する場になっていない。去る 10 月中旬の PRISE 会合では 2012~2014 年の 3 カ年実施計画を議論する予定であったが、既に 2012 年の下半期に計画を議論することは実効的でないうえ、十分な準備期間なく道路関係機関から資料が送付されたのでドナー側も資料を事前検討できず、再度会合をもつことになったとの説明があった。また、ドナー同士の会合はここ数年行われておらず、EU としては、世銀が調整役を務める形でドナー会合の開催を呼びかけているとのこと。

道路セクターで今後留意すべき点として、中国やPPPによるインフラ開発の拡大がある。例えば、中国輸銀はマプト南部開発公社(Maputo Sul)を通じて、マプト・バイパス、およびマプト-カテンベ橋等を支援予定だが、両事業はPRISE 予算とほぼ同規模にのぼる。それゆえ、モザンビーク側の実施能力やセメント等の資材の供給能力など、PRISE を通じて計画・実施モニタリングしている事業への影響を懸念するとの見解が示された。こういった問題は、PRISE 会合では議論されないとのこと。

ミッションから第1年次調査の結果を説明し、ローカルコントラクターの能力強化や、外資企業とのリンケージ強化が急務であり、ANE や道路基金はより主体的に解決策を策定・実施すべきと述べたところ、カブリジヨ書記官からは全く同感であるとの発言があった。EU はこの課題に取り組むために、道路維持管理における中小企業の能力強化支援の技術協力を実施予定で、現在、TOR作成の最終段階にあるとの説明があった⁴。

EU が準備中の技術協力は、中小の地場コントラクターを対象とし、地域を特定して維持管理業務に焦点をあてるものである。3年間にわたる技術協力で、PRISE 予算で実施する事業を通じて、地場コントラクターの活用を進めていくことを想定している。具体的には、①事業現場(OJT)と理論面の研修・訓練、②大企業とのパートナーシップ(金融機関を含め、マッチングの場を提供する)、③調達政策の改善(やる気がある地場コントラクターに対する Affirmative Action)、④公共事業住宅省のコントラクター分類システムの改善(現状の7分類は企業規模による事務的なもので、コントラクターの能力や機能を反映した分類にすべき)、等の包括的な支援を検討しているとのこと。この技術協力は公共事業住宅省を主なカウンターパートとし、ANE や道路基金の参画のもと、外国人コンサルタントが実施する。実施においては、公共事業住宅省を始めとするモザンビーク関係機関が参加する2種類の委員会(①運営を担当、②科学・技術面の助言⁵)が関わるとのことだった。

ANE との関係では、グラシャネ総裁を通じて協議しており、ニーズアセスメントを行っているが(ANE のタニヤ女史のもとでチーム編成)、ANE の中央レベルは様々な制約があり動きが遅く、EU の技術協力は主に州レベル、地方事務所と一緒に進めていきたいとのことだった。また、公共事業住宅省が管轄しているシモイオ研修所にはインフラや人材があるので、これを活用しながら取り組んでいきたいとのことだった。このEU が計画している技術協力は、道路維持管理に焦点をあて、地場の民間企業の底上げを包括的に支援する点で、同様に維持管理を切り口としながらANE の能力向上をめざすJICA 技プロと相互補完的と思われる。したがって、ミッションからカブリジヨ書記官にチーフアドバイザーの藤島専門家を紹介し、相互に情報共有を図ることを奨励した。

3. 道路関連企業からのヒアリング

今般、ローカルコントラクターの現状・課題および育成について地場コンサルタント(Technica 社、

⁴ 正式名称は「Support to Development Program for Small and Medium Enterprises in Road Maintenance」で、公共事業住宅省を主なカウンターパートとして、3年間の技術協力が想定されている。

⁵ ②の科学技術委員会は、専門家による技術面の分析・助言を行うもので、研究機関・大学を含む産学連携の取組みを想定しているとのこと。

Consultec 社、ともに地場で最大手)、地場ゼネコン(CETA 社、旧国営企業)、および外資コンサルタント(Scott Wilson 社)にヒアリングを行った。地場企業からは共通して、①ANE 等の公共事業の契約期間が 4~5 カ月と短いため、数年契約が望ましいこと、②業務指示書における資格要件などが非現実的であるため、応札が難しいこと、③公共事業の支払いの遅延、④外国人専門家との給与の格差から生じる不平等感と人材流出(特に北部の石炭開発が進んでからは、外資の高い給料につられて人材流出が進んでいる)、等が提起された。

Technica 社は 1989 年に設立され、現在は 150 名(うちエンジニアは 65 名)がマプト本社の他、ナンプラ、ペンバ、キリマネ、ベイラ、テテの常駐事務所に勤務している。昨年度の総売上高は、経営多角化の一環として建築設計の子会社を設置したため 8~10 百万ドルと低いが、地場コンサルタントとしては大手の一つである。主なプロジェクトとして、テテ州の道路建設(140 キロ)、橋梁の他、ザンベジア州、ガザ州、ニアサ州等においても建設工事の監理業務に従事している。

かつては ANE の維持管理業務も受託していたが、ANE の業務指示書の内容が非現実的で同社の経営・品質管理方針と合致しないため、現在は応札していないとの話であった。同社の道路関係組織に対する評価は厳しく、過去に 10 回ほど課題解決のためプロポーザル(例えば、資金繰りが厳しく資機材が準備できないローカルコントラクターに対し、道路基金が購入した資機材を貸与し、数年後にコントラクターに払い下げをする仕組みや、契約の長期化、研修の必要性等)を ANE や道路基金に出したもののいずれも実施には至らず、ANE 内部の管理能力を強化しない限り、どのような提言をしても無駄になると強調していた。モザンビークに全般として欠けているのは議論であり、オーナーシップの欠如にも関連する問題である。

モザンビークにおいて、エンジニアの育成は教育機関だけでは不十分なため、同社は自社内で若手技術者の育成に熱心に取り組んでいる。前述した建築設計の子会社に加え、近年は土壤研究ラボ等も設置し、他社の業務も受注することができるよう多角化を図るとともに、若いエンジニアが経験を積む機会を増やしたいとの話であった。一方で、モザンビークは高成長を遂げているため、ANE のシモイオ研修所に加え、ナンプラ州にも研修所を設置し、エンジニアに加え、ドライバーや修理工等の若く幅広い人材を育成する場所が必要であるとのことであった。

Consultec 社は、4~5 名のエンジニアにより 1990 年に設置された地場のコンサルタントで、現在は 100 名以上(うちエンジニアは 40 名ほど)を擁している。マプト州、ガザ州の全ての道路網の維持管理業務に従事しており、マプト本社より地方に指示を出している(今後テテ州、ナンプラ州に小さな事務所を設置予定)。外資との合弁も積極的に取り組んでいる。

人材流出については、地場企業の給与水準(例: 1,000 ドル)に対し、外資企業は 10 倍の金額でオファーを出すため、このような格差がある限りは人材を留めることは難しいとの話であった。昨今の資源ブームの影響で、優秀なエンジニアが、より高い給与につられて北部での仕事(エンジニアではなくドライバー等として)に転出してしまいうこともあり、最近の経済成長は必ずしも全てのセクターを潤しているわけではない点も指摘された。10 年前であれば、車の提供で人材を引き留められたが、多くの者が家や車を所有するようになり、それ以上の物を提示しないと人材流出を防げないとのこと。

加えて、資格要件の緩和を含め、公共事業の業務指示書の内容も再考が必要である。一例として、橋梁プロジェクトの管理業務に国内で15年以上の経験が必要とされる場合が多いが、モザンビークはまだ若い国であり、かかる条件を満たす国内コンサルタントは実際には存在しない。また、公共事業の支払い遅延もここ10年ほど深刻な問題である(最近、状況は改善されつつある)。

外資の動向については、中国による大規模な投資案件が続いているが、中国のプロジェクトは本国から資材・労働者をすべて持ち込み、かつ合併も一切ないため、地場企業への技術移転は全く行われていない。また、ポルトガル企業の参入も多く合併を組むこともあるが、地場企業の能力不足を理由に、ポルトガル人専門家と大きな給与格差(5倍程)があり、不公平である。民間企業からANE等に問題提起をしたくとも、受け皿がなく、また政府全体にそのような考え自体がないとの説明があった(CTAや業界団体は政府に問題提起はしてくれるが、解決にむけた働きかけは行っていないとの話)。

地場のゼネコンで最大手のCETA社は、1980年に国営企業として設立され、道路、橋梁、水道、衛生等の公共事業全般に従事し、当時は500名を雇用していたが、1999年に民営化された(当時の職員が株を購入、株主となった)。2011年にはInsultech社(モザンビーク企業)に買収されたが、名称は変わらず、臨時工を含め3,700名(常勤380名程)を雇用している。近年の総売上高は70百万ドルであり、外資と組んで国際入札にも参加している。社員が株主であるため、転職・引き抜きはさほど多くない。良好な職場環境を維持するため、外国人とモザンビーク人の給与水準は同一である。

工事に必要な機材の大半は同社が保有しているが、機材の調達状況は非常に悪く、例えばコマツ等の企業がモザンビークにはいないため、部品の入手に時間を要し、工期が遅れる原因になる。なお、道路事業では再委託は行わないが、建築では再委託は頻繁に行っており、特殊作業も別業者に再委託している。

中国については、仕事のやり方も異なり、中国だけでプロジェクトを実施するため、お互いに理解を深めることが難しい。技術移転は容易でない。外資企業は利潤目的でモザンビークに来るので、技術移転に必ずしも熱心ではない。モザンビークはまだ若い国であり、技術移転等はこれからの課題である。また、外資は税制等で様々な恩恵を受ける一方で、地場企業は能力以上に課税させられる現状にある。こうした不平等な税制措置をどう克服するかも、今後の課題である。

公共事業の支払い遅延は深刻であり、最近3カ月ほどはやや改善してきたが、同社も銀行からの借入れが増えている状況。ドナー資金も以前に比べ滞り、国庫に財源がない模様。CETAはシモイオ研修所にコントラクターを派遣した経験もあり、同研修所は、数年前までは稼働していた様子である(ただし現状は不明とのこと)。モザンビークにおいても大卒者が優遇されるようになり、外国人専門家は賃金高いため、コントラクターの成り手がなかなかいないものの国内で人材を育てる必要がある。特に中級のエンジニア、技術者、品質管理担当、オペレーターが不足している。

外資コンサルタントのScott Wilson社(米資本)は、1990年代よりモザンビークのプロジェクトに関与し、2000年にマプトに事務所を開設(当時は3名)、現在は190名(うちエンジニア40名、技術者90名、事務60名)を擁し、ザンベジア、ベイラ、シモイオ、キリマネ、ナンプラ等の各州にプロジ

エクト事務所を構えている。主な発注者は、ANE 等の他、アフリカ開発銀行、EU、ミレニアム開発公社(米国)等で、道路建設の F/S、設計、監督や、地方道路建設等に従事している。同社の特色のひとつは、ローカルコントラクター育成を事業の中に含めている点で、これは(ローカルコントラクター育成は)重要な課題であるものの政府による取組みがないことによるもので、人材育成には最低 5 年はかかるが、いずれはモザンビーク人のみで事業を請け負えるようにしたいとの話であった。

面談者(ジンバブエ人)によると、過去 10 年のモザンビーク道路行政組織の能力は(以前は非常に低いレベルであったため)大きく向上し、業務指示書の内容や管理能力も改善したとの話であった。ローカルコントラクターの抱える課題として、資金へのアクセス、そして政府による支援策の欠如があげられ、政府のマインドセットを変えるとともに、具体的には①ローカルコントラクター向けに業務を細かく分けてパッケージ化すること(そうすれば、地場企業でも十分に業務を遂行する能力がある)、②契約期間の長期化(現行の 4~5 ヶ月から 5 年以上にする)が重要である。また、ローカルコントラクターの育成については、マラウイやジンバブエ等の近隣国政府の取組みをモザンビーク政府は参考にすべきとの指摘があった。例えば、マラウイも同様の課題があったが、政府と業界団体が協力してコントラクターを能力別に認定する仕組みを作り、能力に応じて応札ができるようになっている。市場でもローカルコントラクターが多勢を占めている。

モザンビークでも英国国際開発省(DFID)がローカルコントラクターの能力強化を支援し、ザンベジア州で 6 年間、10 百万ポンドを投じて 15 コントラクターへの研修や機材供与が行われた。その結果、3 社は大手の業者へと成長した。米国国際開発庁(USAID)も 7 年間にわたり 7 コントラクターを育成し、いずれも市場で活躍できる水準に育っている。コントラクター育成には、地方行政機関の能力強化も併せて必要であり、政府のマインドセットが問われる。なお、同社は DFID の支援により、シモイオ研修所における研修マニュアル策定業務に 2 年従事したが、資金不足もあり研修が実施されなかったとのことである(同様の話は他のコンサル会社でも聞かれた)。

4. CPI/NEXCO 西日本/GRIPS セミナー「地場企業と外資メガプロジェクトとのリンケージ構築、東アジアの経験」

11 月 8 日(木)午前、カルドソホテルにて投資促進センター(CPI)との共催でリンケージに関するセミナーを行った。政府(商工省/中小企業庁 IPEME、CPI、公共事業住宅省等)、民間企業(日本企業を含む外資・地場)より約 50 名の参加のもと、南ア・モザンビーク商工会議所のデービット・ロベツツェ氏が議事進行を行った。本セミナーは、昨年度の現地調査時に CPI のアルヴィス副所長から、リンケージ構築に関する東アジアの経験に強い関心が示されたことに端を発している(2012 年 2 月作成の第 2 回出張報告、pp.13-14 を参照)。今回もセミナー開催に先立ちアルヴィス副所長を含む CPI 関係者と個別面談した際に、地場の資源を活用した製造業の育成や、投資誘致のために必要な条件等について様々な質問がなされた。

冒頭、CPI のロレンソ・サンボ長官より開会の挨拶、続いて NEXCO 西日本(株)の松山調査役より、NEXCO 西日本/GRIPS による道路関係機関組織構築支援の調査概要と本セミナーの問題意識につき説明があった。サンボ長官は、地場企業と外資メガプロジェクトのリンケージ構築はモザンビークで非常に重要な課題であるとして、今回の CPI/NEXCO 西日本/GRIPS 共催によるセミナー

への謝辞と、東アジアの経験から学ぶことへの強い期待が示された。松山調査役のプレゼンでは、道路セクターに焦点をあてた NEXCO 西日本・GRIPS の第 1 年次調査で明らかになった、ローカルと外資コントラクターの間にある「Missing Link」、両者間のリンケージ構築の課題がモザンビーク共通の課題であることをふまえ、より広い文脈で取り上げて、モザンビークの政策論議に知的貢献するために本セミナーを開催する運びになった由、強調された。

セミナー第 1 部では、GRIPS の大野健一が東アジアの視点から外資企業と地元中小企業とのリンケージ問題を論じ、続いてモザンビーク政府のリンケージ政策について商工省/中小企業庁 (IPEME) のアドリアーノ・チャモソ氏、および CPI のサラ・タイボ氏より説明があった。

大野健一は、第 1 に総論として、ビッグプロジェクトや資源だけに依存する成長は長続きしないこと、「中所得のわな」あるいはより一般に「開発のわな」は与えられたアドバンテージのみから所得を得て政府や民間の努力を伴わない場合に陥ること、資源に恵まれた国ほど工業化はむずかしいこと(「天然資源の呪縛」)を述べた。第 2 に、現地企業が外資企業の重要投入物(裾野産業・裾野サービス)を供給しうるために東アジアで用いられている具体的政策を 10 例ほど紹介した(逆見本市、ベンダー開発プログラム、工業人材育成と絡めたマッチング、カイゼン、診断制度など)。第 3 にモザンビークへの教訓として、①アフリカは賃金高騰に伴う労働集約製造業の東アジア脱出の受け皿となるべく努力すべきこと、②具体的で実行が担保される製造業戦略が必要なこと(そのフォーマット)、③政策文書の作成だけに力を入れても実施や成果が伴わなければ無意味なこと、④世界のベストプラクティスを学んで自国にふさわしい政策をつくる一般能力を高める「政策学習」の重要性、⑤外資にリンケージ構築を課す際に、現地企業の能力向上なしに非現実的な要求を突きつけても効果がないことを提示した。またサンボ CPI 長官の求めに応じて、以上を詳細に論じた大野の新刊「Learning to Industrialize」が贈呈された。

IPEME は商工省傘下の中小企業庁として 2008 年に設立された新組織である。チャモソ氏からは、モザンビークの中小企業の定義、IPEME の機能と支援メニュー(起業、企業経営、マーケティング、情報提供等)の紹介があった。2010 年以降は中小企業のビジネス支援を目的としたオリエンテーション・センターの設置を開始し、現在マプト、マニカ州、テテ州の 3カ所にセンターがあり、今後、ザンベジア州、ナンブラ州、ガザ州にも設置予定との説明があった。さらに、インキュベーション・センターの役割も果たせるよう、リンケージ構築のための中小企業支援を本格化されていくとの話であった。

CPI のタイボ氏からは、1998 年の Mozal とのパイロットプログラム開始以降の経験や、国際金融公社(IFC)の支援による最近の取組み(MOZLINK)につき説明があった。CPI は 1998 年に Mozal の建設フェーズにリンケージのパイロットプログラムを導入した。その後 2001 年から、IFC の支援を得て新プログラム SMEELP(SME Empowerment and Linkage Program)を立ち上げ Mozal の拡張フェーズのリンケージを実施、2003 年以降はその成果をふまえて MOZLINK フェーズ I・II を展開し、Mozal(操業フェーズ)に加え Sasol, CDM, Coca-Cola 等の他企業のリンケージプログラムを実施している。これまでのリンケージプログラムは IFC と外資が中心となり運営していたが、現在は CPI にノウハウを移転しつつあるとの話であった。ただし、CPI のリンケージプログラム担当はマプト本部で 5 人、各地方事務所も担当者は 1~2 名ときわめて少人数である。また、資源セクターにおいては複数の外資(Vale, Andarko, Sasol 等)が関心を示しているものの、大部分の外資はリンケージ

ジプログラムにそれほど関心があるわけではなく、リンケージ政策はモザンビーク政府で内部化も制度化もされていない。これまで MOZLINK の実施は外資やドナー支援に全面依存しており、プログラムは外部資金ごとに個別に実施され継続性は保証されない。中小企業への診断・技術支援は外注であり、モザンビーク側のかかわりは希薄である。今後 MOZLINK の経験を制度化し、部門を広げて全国展開していく努力がモザンビーク政府に求められよう。その際、(商工省傘下の IPEME による)中小企業支援と(企画開発省傘下の CPI による)リンケージ構築を、省庁縦割りの壁を越えて、1つの統合されたプラットフォームにまとめていくことも今後の課題であろう。

第 2 部では、民間企業 Escopil 社のミヤ氏、CPI のサンボ長官とタイボ氏、大野健一がパネリストとなり、MOZLINK 第 1 期の対象企業となった Escopil 社の経験を聞いたうえで質疑応答が行われた。Escopil 社は 1998 年に創立された 100%モザンビーク資本の民間企業である。インフラや工場建屋などの建設鋼材の製造、産業関係のメンテナンス、およびそれらに関連する技術者派遣等を行っている。Mozal 社や世銀の支援をうけ、Mozal 社のサプライヤとして最も成功した現地企業だが、外資企業との不平等な競争を強いられること、情報の不足、銀行融資などが主たる困難ということであった。また他の民間企業より、それぞれの業種に合わせた形で現地への技術移転が実施されている状況を聞いた。外資が活動する際、外国人 1 人につきモザンビーク人 10 人の雇用が義務づけられていることもあり、これを実現するための担当者や請負企業の参加も多く、リンケージや技術移転に対する関心の高さが窺えたセミナーであった。

最後にサンボ CPI 長官は、政策は文書ではなく実施されることが肝要であること、日系外資企業がモザンビークに進出するための投資機会発見プロジェクトについて 2 日前に JICA と議論をしたこと等を閉会の辞として述べ、本日のセミナーは大いに有意義であったと締めくくった。

5. 企業見学(JFS Holding 社およびグループ企業の Forjadora 社)

CPI の調整により、100 年以上にわたりモザンビークで事業を展開する JFS Holding 社およびグループ企業の Forjadora 社を訪問した。JFS Holding 社は、João Ferreira dos Santos 氏(ポルトガル人)やモザンビーク人 5 名(3 家族)が 1897 年に創業した地場企業で、北部のクワンバの農業開発を発端に、現在は①農業(約 4 万 5 千の綿花小農との契約栽培、塩、カシューナッツ等)、②自動車の輸入・サービス業(イニャンバネ州以外の全州に修理工場を設置)、③不動産業(2007 年～、特にテテ、ナカラ、ペンバ等メガプロジェクト周辺におけるコンパウンド開発等)、④金属加工業(Forjadora 社)と、経営を多角化している。

グループ全体の年間総売上高は約 50 百万ドルで、そのうち最も収益が大きいのは自動車の輸入・サービス業である。今般工場を見学した Forjadora 社の売上高は 5~6 百万ドル程度であるが、3 年前より Vale 社のメガプロジェクトが本格化して以降、急激に増えている。モザンビークには競争相手となる金属加工業者は 35 社以上あるが、同社はトップ 3 に入り、季節工を含め最大 300 名を雇用している(常勤は 80 名ほど)。本工場の鉄鋼構造物の生産能力が 500 トン/月と限られているため、スペイン大手の URSSA 社とパートナーシップを組み、現在は 3,000 トンの需要に応えられる体制となった(本工場が 1,000 トン、URSSA 社が 2,000 トンを生産)。現在、Forjadora 社の年間売り上げの 50~60%は Vale 社の業務が占めており、今後、北部のガス油田開発による需要増加も視野に入れ、ISO9001 等を取得した。

人材の確保は難しく、教育機関の研修は実務的ではないため、ポルトガルから専門家を招聘し、労働者へのトレーニングを行うほか、オランダからもコンサルタントが来て研修を行っている。

6. 所感、今後の進め方

今回現地調査において、第1次調査結果をふまえてNEXCO西日本・GRIPSチームがモザンビーク道路セクターの課題として指摘した事項や提言に対し、ANEや道路基金を含む多くの関係者から認識を共有するとの支持が得られた。ANEや道路基金は、今まで様々なドナーからうけた支援で得た知識・技術を内生化して組織基盤を強化していく段階にきており、この点はJICA道路技プロを通じてANEの主体性を涵養する形での能力強化が進むことを期待したい。また、ローカルコントラクターの能力強化や外資企業とのリンケージ強化については、今後、EU支援により公共事業住宅省に対し道路維持管理業務への中小コントラクターの参加促進をめざす技術協力が立ち上がる見込みで、JICA技プロと相互補完性が高いと考えられる。より広い文脈における、外資メガプロジェクトと地場企業とのリンケージ構築についても、今般のセミナーにおける日本側の発表によりCPIやモザンビーク関係者の関心に応えることができたと思う。

今後、今回訪問で収集した道路関係機関やリンケージ構築等に関する新たな情報を盛り込んで、第1年次調査の結果をアップデートするとともに、別途、南アのコンサルタントを通じて実施しているローカルコントラクターや中国企業の実態調査の結果もふまえて、最終報告書を作成していきたい。

以上

別添1: 日程・訪問先

別添2: セミナー・プログラム

別添3: 発表スライド「Opening Remarks: Background and objective of the seminar」
西日本高速道路株式会社 海外事業部 海外事業課 調査役 松山裕幸

別添4: 発表スライド「Capacity Building of Local Firms through FDI: The East Asian Perspective」
政策研究大学院大学 教授 大野健一

モザンビーク道路関係機関組織構築支援(2012年11月3日～12日) 日程・訪問先

DATE				TIME	ACTIVITIES & PARTICIPANTS
1	Nov	3	Sat	PM	GRIPS: Flight from Narita to Hong Kong [SA7139] depart 18:35 / arrival 22:35 NEXCO-West: Flight from Kansai to Hong Kong [CX507] depart 18:25 / arrival 21:45 Flight from Hong Kong to Johannesburg [SA287] depart 23:40 / arrive 07:05 +1
2	Nov	4	Sun	AM	Flight from Johannesburg to Maputo [SA142] depart 09:40 / arrival 10:45
				AM/PM	11:00 - 16:00 Meeting with Ms. Michelle de Costa/Coordinator, Executive Research Associate @ Hotel Cardoso
				PM	17:00- 18:30 Meeting with Mr. Yukitoshi Fujishima/JICA Expert/Chief Adviser of Road Maintenance Capacity Development Project, @ Hotel Cardoso
3	Nov	5	Mon	AM	9:00 - 12:00 Meeting with Mr. Yukitoshi Fujishima/JICA Expert/Chief Adviser of Road Maintenance Capacity Development Project, Mr. Honda /JICA Expert, ANE
				PM	14:00 - 16:00 Mr. Godinho Alves/Deputy Director, Ms. Sara Taibo/Head of Business Linkage, Mr. Macario Mendauca/Officer, Business Linkage, Mrs. Carla Manguana/Officer, Business Linkage, CPI
4	Nov	6	Tue	AM	8:00 Dr. Eng. Carlos Quadros/Director, Mr. Momade A. S. Amade/Director, Technica
				AM	10:00 Mr. Fernando Matola/Civil Engineer, Mr. Flavio Chemane/Administrator, Consultec
				PM	13:00 Mr. Washington Mupazviriwo/Director, Scott Wilson Mozambique Lda.
				PM	14:00 Mr. Grachane/President, Directors of ANE, ANE
				PM	15:30 Mr. Nelson Nunes/President, Maputo Sul
5	Nov	7	Wed	AM	9:00 Mr. Eng ^o Abdul Faquir, CETA
				PM	13:45 Mr. Elias Paulo/Chairman, Mr. Carlos Fortes/Civil Engineer, Planning Dept., Mr. Fransisco Alvaro/International Cooperation, Road Fund
				PM	15:00 Mr. Joao Santos/Administrator, JFS Holdings , Mr. Orlando Marques/Managing Director, Forjadora
				PM	18:30 Meeting with Mr. David Robettze/Director, Ms. Michelle de Costa/Coordinator, Executive Research Associates, @ Hotel Cardoso
6	Nov	8	Thu	AM/PM	8:30 - 14:00 CPI/NEXCO-West/GRIPS Seminar " <i>MOZAMBICAN POLICY AND EAST ASIAN EXPERIENCES: CREATING LINKAGES BETWEEN MEGA PROJECTS AND LOCAL BUSINESSES</i> " @ Hotel Cardoso
				PM	15:30 Mr. Washington Mupazviriwo/Director, Scott Wilson Mozambique Lda.
7	Nov	9	Fri	AM	10:00 Mr. Eiji Hashimoto/Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary, Ms. Yuka Iwanami/Second Secretary, Japanese Embassy in Mozambique
				AM/PM	11:30 Mr. Alfonso Cabrillo/Second Secretary, EU
				PM	14:00 Mr. Angelo Benesse/Assistant, Private Sector Development, Office of the Minister, Ministry of Public Work and Housing
				PM	16:00 Mr. Ryuichi Nasu/Resident Representative, Ms. Yukiko Ohno/Project Formulation Advisor for Infrastructure, JICA Maputo Office
8	Nov	10	Sat		Meeting with Ms. Michelle de Costa/Coordinator, Executive Research Associates, @ Hotel Cardoso Report writing
9	Nov	11	Sun		Flight from Maputo to Johannesburg [SA143] depart 11:45 / arrival 12:55 Flight from Johannesburg to Hong Kong [SA286] depart 16:45 / arrival 12:15 +1
10	Nov	12	Mon		GRIPS: Flight from Hong Kong to Haneda [NH1172] depart 14:25 / arrival 19:15 NEXCO-West: Flight from Hong Kong to Kansai [CX502] depart 16:35 / arrival 21:00