

1 . 事前調査の概要

1 - 1 要請の背景

ケニア国における主要幹線道路は、外貿港であるモンバサ港とウガンダ、ルワンダなどの後背地域国を結ぶ東アフリカ地域経済の根幹を担っている。しかしながら、道路建設後の維持管理は国道・地方道ともにほとんどの路線で長期間放置された結果、損傷箇所が拡大し、舗装道路としての機能を果たしていないばかりか、通過車両は路側を走行せざるを得ない路面状況となっている区間も多いのが現状である。

世界銀行が1989年以降、サブサハラ・アフリカ諸国で主導する“ Road Maintenance Initiative (R M I) ”に従って、同国の道路維持管理において市場原理を最大限活用していこうという取り組みがなされている。また1997年には、同国政府とドナー機関の提唱により“ The Road 2000 Programme(Roads 2000) ”が道路維持管理の基本計画として策定された。このRoads 2000は、個別の道路ではなく道路ネットワーク全体に対する維持管理の効率的・経済的な実施をめざし、地元の資源を極力利用した「労働集約型工法」を重視するものである。Road 2000には欧米を中心とする多数のドナー機関が参加しており、それぞれが地域を分担してカバーするよう調整されている。

しかしながら、同国の道路維持管理は上述したとおり、全体的には改善が図られているとはいえない状況にある。この原因としては、「依然とした財源不足」「政府側技術者の設計、発注、施工監理能力不足」「維持管理記録などの基礎的情報の欠如」「労働集約型工法の問題」「建設機材の管理問題」「民間業者の技術・機材不足」等々が指摘されている。特に財源の問題については、道路メンテナンス費用の財源を確保すべく1994年に「ガソリン税」が導入されたが、当該財源の適切な運用をめざす「道路評議会(Roads Board)」はようやく本年7月に発足したところである。

我が国は同国の道路分野においては、開発調査として「道路網整備マスタープラン調査(~1995年5月)」「西部地区地方道路整備計画調査(~2000年3月)」を実施したほか、無償資金協力として「農業道路補修(1984年、1988年)」「道路・架橋機材整備(1995年)」を実施した実績がある。

このような実績に基づき、同国政府は2000年2月に日本政府に対し、特定区間の道路整備や全国マスタープランの計画策定ではなく、道路維持管理の体系(財源の確保、組織・体制・ガイドライン、及びそれらの運用方法、民間業者の技術水準向上など)をパッケージとして提案することを目的とする開発調査実施を要請越した。

上記要請を受け、同国道路行政の直近の現況及び調査ニーズ・目的を確認し、S / Wに関する協議・署名を行うことを目的とする事前調査団を派遣した。

1 - 2 調査の目的

先述したとおり、ケニア国における道路の維持管理の改善は1988年に国連アフリカ経済委員会

(U N E A C)と世界銀行の協力のもとに開始された“ Road Maintenance Initiative(R M I)”に始まるというよいだろう。その後、ケニア政府は「オーナーシップとガバナンスの改善」に向けた行政改革・市場経済化などが積極的に推進し、また、本年6月に“ Interim Poverty Reduction Strategy Paper ”を発表して貧困軽減への取り組みを強化するなど、R M Iを実施する政策環境に大きな変化が生じている。ケニア国以外のS A D C諸国におけるR M Iは、道路整備を担当する政府機関と道路を利用するユーザーからなる擬似市場を形成し、ユーザーが支払う自動車関連税に見合った道路サービスを政府が提供する効果的・効率的な仕組みを形成しようとする道路の維持管理を中心にしたものである。しかし、ケニア国において現在進められているR M Iでは「行政改革」と「貧困軽減」とが強く連携づけられており、本年7月1日に新しく設置された「ケニア・ロード・ボード(K R B)」はそのような政策環境を強く反映していると理解すべきであろう。したがって、ケニア国における道路の維持管理を考える場合には、S A D C諸国で実施されているR M Iとの比較検討並びにケニア国内におけるR M Iと行政改革・貧困軽減との関連性についての検討が極めて重要となる。

特に留意すべき点として次の3点があげられるであろう：

- (1) Kenya Roads Board(K R B)は、自動車関連税のほかに、ドナー国からの援助資金とそのほかの財源を活用して、道路の維持管理だけにとどまらず、道路建設及び改良・リハビリテーションなども実施する。S A D C諸国では自動車関連税だけをベースに道路の維持管理だけを実施するケースが多いのと対照的といえる。
- (2) K R Bは傘下に3つの道路エージェンシー(District Road Committee(D R C)、Road Department(R D)及びKenya Wildlife Service(K W S))をもつが、これらの道路エージェンシーは道路事業を実施する直営部門(フォース・アカウント)をもたず、コンサルタント、コントラクターなど民間への発注によって事業を実施すること。ここでは、民間への発注により道路事業の効率改善を図り、行政部門の人員削減による行政改革が重視される。
- (3) D R Cは70程の各ディストリクト・レベルで設立され、道路ユーザーの代表を含まない国會議員・行政代表者で構成されるコミティーにより、ディストリクト内のクラスD以下のClassified Roads及びすべてのUnclassified Roadsの整備・維持管理を担当する。S A D C諸国ではこのような地方組織をもつケースはなく、ケニア国独自の制度である。ここでは、貧困軽減との関連から、地方部における労働者教育、小規模コントラクターの育成などが重視される。

これらのことを念頭に整理した結果、本件調査の目的はS / Wに示されるとおり次の3点に集

約される：

- (1) ルーティン及びピリオディック・メンテナンスの課題と制約条件を明確にしたうえで、新しいケニア・ロード・ボード(K R B)制度のもとでの道路維持管理システム(すべての道路を対象)を提案する
- (2) 道路の維持管理事業のコントラクト・アウトを念頭に、道路のルーティン及びピリオディック・メンテナンスの基準・マニュアルを作成する
- (3) 道路の維持管理事業のコントラクト・アウトを念頭に、道路のルーティン及びピリオディック・メンテナンスに関する計画・管理・モニタリング能力の強化を支援する

1 - 3 調査団の構成

	担当分野	名 前	所 属
1	総 括	小山 伸広	国際協力事業団 国際協力専門員
2	道路維持管理	足立 智之	日本道路公団 企画部 企画課長代理
3	調査企画	大山 高行	国際協力事業団 社会開発調査第一課

1 - 4 調査日程

日順	月日	曜日	行 程
1	7月17日	月	成田→(NH002)→ワシントン J I C A事務所打合せ
2	7月18日	火	世界銀行との意見交換 ワシントン→(KL6036)→
3	7月19日	水	→(KL6036)→アムステルダム→(KL565)→ナイロビ
4	7月20日	木	J I C A事務所打合せ・大使館表敬訪問 カウンターパート機関(道路公共事業省)表敬訪問
5	7月21日	金	カウンターパート機関との第1回目の協議
6	7月22日	土	現地踏査(ナイロビ・マサイマラ間地方道路)
7	7月23日	日	資料整理・団内打合せ
8	7月24日	月	D A N I D Aとの意見情報交換、世銀事務所との意見情報交換 Kiambu Districtの道路局地方事務所訪問
9	7月25日	火	Kenya Roads Board Inaugurationに出席、道路局研修機関訪問
10	7月26日	水	European Union事務所との意見情報交換、現地大手コントラクター訪問 U S A I D事務所との意見情報交換、現地中小コントラクター訪問
11	7月27日	木	カウンターパート機関との第2回目の協議、団内打合せ
12	7月28日	金	S / W署名・交換 大使館・J I C A事務所報告 ナイロビ→(BA2068)→
13	7月29日	土	→(BA2068)→ロンドン→(NH202)→
14	7月30日	日	→(NH202)→成田

1 - 5 協議の概要

(1) ケニア側の要請に対する事前調査団の認識

ケニア政府は当初“ Study on the Utilization of the Private Sector in Road Maintenance System ”というタイトルの下で開発調査を日本側に要請した。当要請は、道路公共事業省道路局がこれまで直営で実施してきた道路維持管理業務を民間への発注に切り替え、道路局の人員削減を推進しようとする行政改革の一環と考えることができる。

しかし、道路局はこれまで道路の新建設・改良・リハビリテーションなどを中心に道路事業を実施してきており、財源不足もあって、道路の維持管理についてはほとんど実施した経験がなく、維持管理に関する法制度もシステムも整備されていない状況にある。このような状況にあって、ガソリン税を主な財源とする“ Road Fund ”を“ Routine & Periodic Road Maintenance ”に効果的に活用すべく、2000年7月に“ Kenya Roads Board(K R B)”と約60の“ District Roads Committee(D R C s)”が設立された。この新しい制度によれば、すべての“ Classified Roads ”を担当していた公共事業省道路局の維持管理責任は“ Classified Road ”のTrunk Roads(クラス A、B、C)に限定されることになり、これまで道路局が担当していた“ Classified Roads ”のFeeder Roads(クラス D、E)及び“ Unclassified Roads ”は地方政府(ディストリクト)の責任下に入ることになる。地方政府は、極度の財源不足から、道路局以上に道路維持管理の経験はなく、維持管理体制も全く整備されていない。このままでいけば、道路の維持管理は今まで以上に悪い状態におちいることが懸念される。

以上の状況から判断すると、ケニア国の道路セクターで現在最も必要とされていることは、すべての“ Classified Roads ”及び“ Unclassified Roads ”について維持管理にかかる法制度、システム及びマニュアルなどを整備することであり、「民間活用促進」というスコープを拡張して“ Study on Road Maintenance System under the framework of Kenya Roads Board (K R B)”(「K R B 制度における道路維持管理システム整備計画調査」)とすることが望ましいと判断するにいった。

(2) 国際機関・ドナー国の道路維持管理に対する見方

ケニア国の道路セクターには多くの国際機関・ドナー諸国が支援を行ってきたが、3年前にガバナンス問題で I M F / W B が支援を停止して以来、多くのドナー国が援助を引き上げ、あるいは縮小しており、現在も援助を継続しているのは、世界銀行、E U、D A N I D A、S I D A など少数になっている。ドナー国の支援は“ Roads 2000 ”計画をベースに地域を分割して実施されているが、援助の入っているディストリクトと入っていないディストリクトでは道路の整備状況に差異が生じている。本年7月末に I M F / W B の支援が再開される見通しであり、これが実現すれば、ドナー国も復帰し、より多くのディストリクトで道路整備事

業が再開されることとなろう。

世界銀行、E U、D A N I D Aによれば、公共事業省道路局による道路事業は主要幹線道路の建設・改善・リハビリが中心で、自ら維持管理を行った経験はほとんどなく、維持管理については、法制度の整備、システムの確立、マニュアル類の整備などベーシックなところから着手しなければならない状況にあるということである。また、既存の道路は、Classified Roads、Unclassified Roadsに限らず、多くの道路が再建設・リハビリを必要とする状態にいたっているため、Routine Maintenanceが実施できる道路は非常に限られていることが問題とされる。当面は、リシーリング、リグラベリングなどを含むPeriodic Maintenance(一部リハビリを含む)を実施していかなければならない状態にあるということである。

新たに設立されたK R B及びD R Cが、当初の期待どおりに、道路基金の効果的な利用を実現できるか否かについては、今のところ不透明という見方が強い。特にD R Cについては、D R Cのメンバーである国会議員が大きな影響力を持ち得ること、D R Cのメンバーにはユーザー代表が含まれていないこと、D R Cの運営方法が規定されていないことなどから、透明性の高い資金運用が実現されるか懸念されている。他方、K R B及びD R Cの設立は道路基金を道路事業に効果的に活用しようという姿勢の現れであり、道路維持管理システムの確立をめざすJ I C A調査は非常に重要という意見である。道路維持管理システムの確立にあたっては、Classified Roads及びUnclassified Roadsについて、フォース・アカウント(直営方式)か、コントラクト・アウト(民間活用)か、レーバー・ベースド・メソッド(労働集約型)かエクイプメント・ベースド・メソッド(機材集約型)かなどを検討したうえで、新たなK R B制度における道路維持管理システムを提案し、同システムを機能させるマニュアル類の整備が重要ということである。

(3) 締結されたスコープ・オブ・ワーク(S / W)

ケニア政府からの要請に対し、上記の観点からS / Wについて協議した結果、両者の考え方に大きな差異がないことが確認され、添付S / Wが合意された。S / W上に明記された調査の主な項目は以下のとおりであるが、調査の具体的な内容については別途、述べることにする。

- (1) 道路維持管理の問題点・制約条件を確認するため、すべての道路の維持管理システムをレビューする
- (2) 道路の維持管理という観点から、K R B及び道路エージェンシー^()で構成される新しいフレームワークを分析する

() 「道路エージェンシー」とは、K R Bによって配分される予算を使って、実際に道路メンテナンスを行う3種類の実施機関、「道路局」「D R C s」「野生動物保護局」の総称である。

- (3)「フォース・アカウントとコントラクト・アウト」及び「レーバー・ベースド・メソッドとエクイプメント・ベースド・メソッド」の比較検討を含め、将来の道路維持管理のシナリオ分析を行う
- (4) すべての道路を対象に、道路維持管理システムを提案する
- (5) 道路維持管理事業のコントラクト・アウトを念頭に、道路維持管理に関する基準及びマニュアル類を作成する