

2．国際援助の動向

2 - 1 世界銀行の主導による“ Road Maintenance Initiative(R M I)”

(1) Road Maintenance Initiative(R M I)導入の背景

サブサハラ・アフリカ(S S A)の輸送では、道路輸送が最も重要な役割を演じており、旅客及び貨物輸送の90%を輸送し、アフリカ人の70%が居住する多くの地方集落への唯一のアクセスを提供している。このような道路の重要性にもかかわらず、約200万kmに及ぶ道路ネットワークの大部分は管理がいきとどかずメンテナンスされていない。

道路整備のために1990年までに投資された総額1,500億ドルのうち、約3分の1に相当する額が維持管理されなかったために失われてきたとされる。経済的に重要な道路だけを修復し、ネットワークの更なる悪化を防止するためだけでも、今後10年間にわたって毎年少なくとも150億ドル(通常の維持管理費用の2倍以上に相当)の支出が必要と推定されている。

道路の悪化は道路利用者に追加的な経済的負担を課し、また、雨期に道路が通行不能になると農業生産にも大きな影響を及ぼす。道路が適切に維持管理されず、路面状況が“ Good ”から“ Poor ”に悪化すると、1ドルの維持管理費用の節約は車両運行費用を2～3ドル増大させ、また、路面に生じたポットホールは、車両とタイヤを破損し、交通事故の可能性を高めることにもなる。

タンザニアで実施されたトレーラー・トラックの調査では、ポットホールのある道路の走行費用は、良好な道路に比べて少なくとも17%上昇するという結果が出ている。定期的に維持管理されず放置された道路はいずれリハビリが必要になるが、リハビリ費用は定期的な維持管理費用総額の3倍以上に達する。維持管理されない道路は輸送費用と道路改修費用の増加を通じ、また、農業生産を妨げることなどによって、経済全体に大きな追加的負担をもたらしている。

(2) R M I による“ Commercialization(商業化)”と4つの改革

サブサハラ・アフリカにおけるこのような問題の解決を図るため、1975～1986年の期間に、道路維持管理の強化、利用者負担原則の導入、維持管理予算の増額など様々な施策が導入された。しかし、この期間に導入された施策は制度問題よりも技術問題を重視するなど総合的な視点を欠いたものであり、また、個別・断片的な施策の実施にとどまったため問題を解決することはできなかった。

このような背景のもとで、この問題に対する持続可能な解決策を見いだすため、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“ RoadMaintenance Initiative(R M I)”が1988年に開始された。ドナー諸国の協力を得て、また、アフリカ諸国との共同作業によっ

て、道路の維持管理が適切に実行されない原因を探り、これを改革する施策が検討された。

道路財源を確保し、維持管理を強化する施策を検討するなかから浮かび上がってきたコンセプトは、道路にも市場原理を適用し「サービスに見合う対価を支払う」という“commercialization(商業化)”という考え方である。しかし、大部分の道路は公共セクターの管轄下にあり、今後もその状態は継続されることが予想されることから、道路セクターに商業化コンセプトを適用するには、次の4部門の改革が不可欠という結論にいたった。これら4部門の改革は相互に密接な関連性を有しており、同時並行的に実施されることが望ましいとされる：

1) 道路ユーザーのオーナーシップの確立：

道路を利用し、対価を支払う道路ユーザーが道、路の整備と維持管理に関与することによって、道路ユーザーの支払対価をベースとする道路財源を確立するとともに、公共セクターが独占的に道路を管理したり、国の財政能力を超えて道路への支出を行うことがないよう、道路ユーザーを含めた「全国道路評議会」を設置し監視する。

2) 適切で安定的な道路財源の確保：

需要を管理し、道路の運営と維持管理に必要とされる収入を生み出す道路税を導入することによって、適切で安定的な資金の流入を確保する。サブサハラ・アフリカ諸国は財政難に直面していることから道路税率を高めるだけでは不十分で、道路税が一般財源と分離されて「道路基金」に組み込まれるよう制度化する。

3) 行政機関の責任の明確化：

道路行政には、幹線道路・地方道路・都市道路など道路種別により、また、道路の運営、維持管理、改良、新設、交通管理、交通事故、環境など機能別により、多くの行政機関がかかわっているが、これらの責任を明確にして首尾一貫した道路行政を可能とする制度を確立する。

4) 道路行政の効率化：

行政の責任を明確にしたうえで、それぞれの目標を明示し、目標達成に向けた予算制度を確立し、公共セクターの魅力的でない雇用条件を改善し、民間セクターに類する原価計算制度を導入し、効果的な情報システムを形成するなどによって、商業化コンセプトを具体化できるよう道路行政を改革する。

多くのサブサハラ・アフリカ諸国は、道路管理にこの商業化コンセプトを導入して、道路

行政を改革中であり、道路ユーザーが道路管理委員会に参加して道路管理を監督する、道路交通・道路基金を確立して適切で安定的な財源を確保する、エンジニアリング・サービス及び道路事業を順次商業化・民営化するなどの方向で改革を推進している。

(3) ケニア国における R M I の推進

R M I は S S A 諸国を対象として、1988～1990年までの第1フェーズと、1991以降の第2フェーズに分けて実施されてきた。第1フェーズでは、貧弱な道路維持管理の原因が調査され、持続可能な道路管理を実現するために必要な対策が検討された。第1フェーズの成果を踏まえ、1991年以降の第2フェーズでは、重点実施国としてケニア国を含む9か国(カメルーン、ケニア、マダガスカル、タンザニア、ウガンダ、ザンビア、ジンバブエ、ナイジェリア(休止中)、ルワンダ(休止中))に対する政策支援が行われてきた。

ケニア国では、1992年から道路事業のコントラクト・アウトが実施され、また、1994年には燃料税をベースとする道路基金が設立された。このように、ケニア国はR M I を積極的に実施に移し、初期段階では他国に先がけた模範的なR M I 実施国となった。しかしながら、道路ユーザーを含めて道路基金の使用を管理する「全国道路評議会」は設置されず、道路基金が不透明に使用されるケースが増大した。さらに、「行政機関の責任の明確化」や「道路行政の効率化」は推進されず、R M I が重視する道路の維持管理はほとんど実施されないなど、他国に遅れることとなった。

1997年以来、ケニア国は汚職・人権問題などの改善を、国際社会から強く要求されることになり、ケニア国は国際援助の再開を求め、様々な構造改革・制度改善に着手した。その一環として、2000年7月1日に道路基金(現在、年間US\$ 100million規模)の使途を管理する“Kenya Roads Board(K R B)”と、道路事業を実施する道路エージェンシー(District Road Committee(D R C))が設立された。また、現在、公共事業省の一部である道路局を独立させ、K R B のもとで道路事業を担当する道路エージェンシーとすることも決定されるにいった。今後数年のうちに、R M I の考え方が全面的に実施に移されることが期待される。

2 - 2 ケニア国道路セクターにおける国際援助

ケニア国では1980年代以降、道路維持管理予算は必要額の2割にも満たず、日常及び定期的な道路維持管理は全く不十分な状態であり、道路状態は悪化の一途をたどり、道路網はネットワークとしての機能を失いつつあった。

このような危機的な状態に対応するため、United Nations Commission for Africaは世銀や他のドナーとSub-Sahara Africa Transport Programme(S S A T P)を構築し、Sub-Sahara Africa の道路整備に着手した。前述のR M I はSSATPの一部をなすものである。

ケニア国では各ドナーが地域を分担して、道路維持作業を行ってきた。ドナー別の担当地域を表 - 1 に示す。なお、各ドナーの詳細活動についてはcoordinating committee meetingのレポート (収集資料) 及び現地コンサルタントのスタディレポート (別添資料) を参照されたい。

表 - 1 Roads 2000 Programme: Status of Donor support

Donor	Donor Budget	Status	Period	Coverage (Districts)
Sida	SEK 35 mill.	Ongoing	1997-2000	Nyeri Kirinyaga
EC	Ksh 700 mill.	Ongoing	1998-2001	Meru North, Meru Central, Meru South, Tharaka, Embu, Mbeere, Mechakos, Makueni
KFW	DM 15 mill.	Ready to commence	2000-2005	Nakuru, Nandi, Kericho, Bomet (+Bureti), Nyamira
Danida	DKK 81.6 mill.	Ongoing	1999-2004	Kilifi, Malindi, Kware, Taita Taveta, Mombasa, Lamu, Tana River
World Bank	US\$ 30 mill.	Pre-appraisal & Consultancy Procurement	2001-2005	Nyandarua, Baringo, Koibatek, Kisii, Gucha, Homa Bay, Kuria, Migori, Suda, Rachuonyo, Laikipia, Samburu, Muranga, Kisumu, Nyando, Maragwa
USAID	Ksh 800 mill.	Consultancy procurement	2000-2004	Kiambu, Thika, Siaya, Bondo, Kakamega, Bongoma, Busia, Vihiga, Teso, Mt. Elgon, Lugari/Malava, Butere/Mumias
ADB	UA 10.7 mill.	Pre-appraisal	2001-2005	Kajiado, Trans Mara, Uasin Gishu, Trans Nzoia, West Pokot, Keiyo, Marakwet, Narok