

対エチオピア国別援助計画

平成20年6月

目次

1. 対エチオピア援助の理念と目的	1
(1) 貧困削減・人間の安全保障の観点から	1
(2) エチオピア支援の戦略的意義(地域の安定化のために)	1
(3) エチオピア側の主体性と自助努力促進のために	1
2. 我が国の対エチオピア援助の基本方針	
(1) 対エチオピア援助の基本目標	2
(2) 食料安全保障問題の構造的理解	2
(イ) はじめに	2
(ロ) 低い農業生産力の問題	2
(ハ) 市場を通じた食料アクセスの困難	3
(ニ) あるべき食料安全保障戦略	4
(3) 対エチオピア支援の重点分野	4
(4) 対エチオピア援助の重点分野・事項におけるアプローチ	5
(イ) 重点分野毎のアプローチ	5
(ロ) 援助効果向上・調和化への取り組み	6
(ハ) 実施上の留意点	7
別添:	
1. 食料安全保障に係る概念図(エチオピアにおける食料安全保障の現状と課題)	11
2. SDPRP と PASDEP の比較	12
3. 対エチオピア協力マトリックス(目標体系図)	13
4. エチオピアの政治・経済・社会情勢	14
5. エチオピアの開発戦略及び援助動向	16

1. 対エチオピア援助の理念と目的

(1) 貧困削減・人間の安全保障の観点から

「エチオピア」という名は、アフリカのみならず世界の貧困と飢餓の象徴として語られてきた。エチオピアは、どのような統計においても、過去数十年にわたって世界の最貧国であった。エチオピア＝飢餓というイメージを定着させた 1984-5 年の大飢饉の惨禍はわれわれの記憶に鮮明に残っている。そして何よりも食料安全保障を脅かす構造的要因はいまだに解決されないままである。

主要国首脳会議では毎回アフリカ問題への対応が議論されるが、そのなかでエチオピアは、参加国の首脳によって最もしきりに言及される国のひとつである。新 ODA 大綱が掲げる貧困削減・人間の安全保障への貢献という観点からも、高い優先度が与えられるべき国である。

(2) エチオピア支援の戦略的意義(地域の安定化のために)

エチオピア支援にあたっては、この国がアフリカ連合(AU)の本部の位置する主要国であることや、アフリカの角のいわば後背地にあり、西アジア・北アフリカの安定にとっても重要であることがしばしば指摘されてきた。また過去には、エチオピア自体が近隣諸国との紛争や内戦に繰り返し巻き込まれ、地域の不安定要因となっていたことも指摘されなければならない。

こうした政治的な観点に加えて、経済的な重要性を指摘することができる。エチオピアはアフリカ大陸全体の 8%にあたる約 7,100 万人を擁し、サハラ以南のアフリカで第 2 の人口大国である。国土の北半分を占めるアビシニア高原は、大河ナイルの源流にあたり、アフリカ大陸北東部の水資源管理を考えるにあたり重要な場所である。さらに、過去の一時期エチオピアは食料の輸出国であったが、現在もアフリカで有数のメイズ及び小麦の生産国であり、水資源をはじめ自然条件が効率的に利用されるなら、この国に開発の豊かな可能性が開けることを示唆している。

他方で、急激な人口増加を背景にエチオピアを中心とするアフリカ諸国の食料輸入の増加は、国際食料市場の大きな攪乱要因となりつつあり、その動向は直接・間接に我が国にとって無視できないものになりつつある。アフリカにおける食料問題解決の試金石としてエチオピアには高い優先順位が与えられなければならない。

(3) エチオピア側の主体性と自助努力促進のために

エチオピアには、開発に向けた主体性(オーナーシップ)・自助努力の契機を見出すことができる。歴史に裏打ちされた独立国家としての自負、独自の文化、比較的整備された行政機構などは、開発・援助吸収を考える際にも重要な要素であろう。そして、近年のエチオピアは、いくつかの着実な成果をあげてきている。

第 1 に、1991 年の内戦終結後のエチオピア政府は、過去の大飢饉の際に匹敵する干ばつに何度も襲われながら、何とか大飢饉の発生を防止してきた。食料安全保障の構造的脆弱性は未だ深刻なものの、その成果は評価されるべきであり、また今後とも必要適切な支援が与えられるべきである。

第 2 に、1994 年の現行憲法成立によりエチオピアは、州・民族ごとの分権化に踏み切るという、アフリカの国としては画期的な体制変革を行った。この賭けはとりあえず功を奏して、その後 10 数年国内平和をほぼ維持してきており、復興と飢饉の防止を後押しした。分権化はまた、連邦政府と州との間の財政関係にも大きな影響を与え、援助供与にあたってその点をよく留意することが必要となっている。ただ、分権的な連邦体制については国内に反対意見もあり、総選挙などでも与野

党の争点となっていることには注意が必要である。

2. 我が国の対エチオピア援助の基本方針

(1) 対エチオピア援助の基本目標

エチオピアは、人間の安全保障の観点からさまざまな問題をかかえている。人間の安全保障を脅かす要因としては、紛争、自然災害、感染症の蔓延、慢性的貧困、特に食料アクセスの脆弱性などが考えられ、エチオピアにおいてはそうした要因が、多々お互いに複雑に絡み合いながら存在している。なかでも食料アクセスの脆弱性は貧困問題の中核にあり、人々の生命と生活を脅かす最大の問題となっている。食料アクセスの脆弱性は慢性的、構造的なものであり、多くの社会経済的問題と関わっている。エチオピアが貧困を克服し、長期的に持続的な経済発展を開始するためには、エチオピアの経済的貧困の最も重要な側面である食料安全保障の脆弱性を克服することが肝要であり、そのために開発援助を通じた支援を実施することはきわめて正当だと言ってよい。

以上のことから、今後 5 年間の我が国の対エチオピア支援の方向性を定める国別援助計画においては、食料アクセスの脆弱性の克服(食料安全保障の確立)をひとつの大きな目標として掲げる。そして、エチオピアに対する日本の援助事業の総体を、食料安全保障を中心とする人間の安全保障の確立に効率的、効果的に貢献することを目標として進めるものとする。

(2) 食料安全保障問題の構造的理解

(イ)はじめに

(1)で述べた目標の達成のために重要なことは、食料アクセスの脆弱性をもたらしている因果関係の連鎖についての確な理解を持つことである。そしてより重要なことは、そうした理解に立って、最も効率的、効果的な関与を行うための日本としての戦略的な重点的資源配分を行うことである。また、以上の理解は常に現実の業務・活動のなかで不断に検証されていかなければならない。

別添 1(食料安全保障に係る概念図)は、エチオピアの食料安全保障問題に関連する問題群の因果関係連鎖を簡略に示したものである。この図を参照しながら、以下で簡単な解説を加えることとする。ここで、農民の自給食料生産の不足と市場での食料へのアクセスの不足の 2 つの側面に分けることが適当であろう。

(ロ)低い農業生産力の問題

第一に、自分たちの食料需要の全部または一部を自家生産でまかなっている農民たちの食料不足は、何よりも農業生産力の低さに起因すると考えられる。低生産力の背景には、土壌・水資源など生産環境の問題、市場の未発達ないし購買力の低さによる投入財の不足・不安定、農民・農家の持つ人的資本形成(技術、その背景にある教育、そして保健衛生)の遅れなどにより(特に土地の)生産性が低いことを指摘できる。このうち、土壌・水資源の問題は、エチオピアのかかえる自然条件の特性によって規定されている面があるが、他方でこれらを克服する土壌保全・改良、灌漑インフラ整備などの不十分さによると考えることもできる。こうした不十分さは、経済的貧困そのものの帰結であるとともに、数十年の歴史の中で動揺を続けてきた土地制度が農民による長期的投資への意欲を強めるものとなっていないことが関係している。市場の未発達もまた、エチオピア(特に北部)特有の高低差の激しい地形や乾燥地帯の存在などの自然条件の産物であると同時に、それ

らを乗り越える運輸インフラの未整備によるところが大きい。

北部高原を中心とする定住農耕地帯では、人口密度が高く、農家あたりの営農規模は小さい。このことが土地生産性の低さと相まって農家ごとの生産力を低いものになっている。従来より高かった人口密度は、人口の急増のためにますます高くなっており、農地の拡大圧力、あるいは農地の疲弊を生み、さらに農地を取り巻く森林、水系、土壌などの環境への負担を高めている。そしてこのことが、生産環境の劣化をもたらし、土地生産性の向上を阻むというひとつの悪循環をもたらしている。

農民・農家による改良品種の種苗、肥料、農薬などの投入財購買力の低さ及びそれらへのアクセスの不安定並びに人的資本形成の遅れもまた、経済的貧困に起因する。見方を変えれば、貧しい農民でも投入可能な技術（伝統的技術の改良型など）の研究開発・普及の遅れ、さらには人的資源形成の遅れがその背景にある。経済的貧困自体は低い生産力の帰結でもある。このように農業・食料の低生産力の問題は、それに関連する諸要素が互いに原因となり、結果となって一種の悪循環構造を成しており、その根本的な解決のためにはこの悪循環を打破するような戦略を立て、効果的な手段を講ずる必要がある。

(ハ)市場を通じた食料アクセスの困難

食料問題の第二の重要な側面は、多数の人びとが市場を通じて食料を入手しているということである。都市住民、広い意味での農村に居住する非農業従事者（牧畜民・商工業者など）、農業賃労働者、商業的農家ばかりでなく、食料生産農家も、自家生産の不足の際には市場に食料を依存せざるを得ない。これらの人びとが市場から必要とする食料を購買できない場合、食料不足を補うための適切な支援がなされないと深刻な飢餓状態に陥ることになる。

市場からの食料購買者の食料安全保障を脅かす原因は、供給、需要、流通の大きく3つに分解することができる。供給要因の主要な側面は、上の(ロ)で述べたエチオピアの食料生産部門の低い生産力と重なり合っている。しかし、食料供給は国内生産だけでまかなわれるとは限らず、輸入食料もその重要な一部分である。輸入食料の供給にはエチオピア経済の輸入購買力（＝外貨稼働能力）及び援助の供与額が直接的に影響することになる。

需要は、食料購入者の購買力に大きく規定される。言うまでもなく、エチオピアでは多くの国民が貧困のなかにあり、その生産ないし所得は天候やコーヒー等主要輸出品の国際市況など外的な条件に対して脆弱である。この貧困・脆弱性の背景には(ロ)で述べたことと同様に人的資本形成の遅れがある。また遊牧民などの購買力は農民とは異なったかたちで生産環境の苛酷さやその劣化から大きな影響を受ける。

三番目に流通は供給と需要をつなぐ重要な役割を果たすべきものである。が、これも(ロ)で述べた市場の未発達、運輸・貯蔵・通信インフラの未整備が原因となって、その役割を果たせていない。エチオピア全体では全人口の食料需要をまかなうのに少し足りない程度の生産がなされているにもかかわらず、約500万人に上る、顕在・潜在飢餓人口が存在するということは、エチオピアの食料問題の多くの部分が、需要及び流通の問題に帰せられることを示唆している。

そもそも十分な食料供給があり、食料の価格が安価になれば、低い所得であっても実質購買力は向上する。逆に十分な購買力、すなわち需要があり、これが流通システムによって供給側に伝えられるなら、食料生産の向上が促されるはずである。こうして需給の間のやり取りが活発になるのなら、市場システムを構築し、運輸・貯蔵・通信インフラを整備維持しようとする社会的要請も強まるだろう。エチオピアでは未だそうした現象は起こらず、逆に食料の供給、需要、流通のそれぞれの停

滞・不備が互いに悪循環を成している。(ロ)で述べたことと同様に、こうした悪循環を打破するための効果的な戦略が考えられる必要があり、それに応じて日本の対応も策定されなければならない。

(二)あるべき食料安全保障戦略

エチオピア政府の打ち出した新食料安全保障連合の下での「プロダクティブ・セイフティネット・プログラム」、「キャッシュ・フォー・ワーク」の考え方は、農民の食料購買力不足を短期的に補助金でまかなうと同時にその対価としての労働を通じてインフラ整備を行い、当該地域社会の生産力の中長期的な増強と、それによる食料生産、そして所得＝購買力の向上を支援することを目的としている。そればかりでなく、援助食糧を用いての「フード・フォー・ワーク」に比べて、補助された購買力が国内生産に向かうのであれば、国内の食料生産増加を刺激することにもつながる。こうした戦略は、上で述べたような供給、需要、流通の悪循環の打破にとって効果的であると期待され、日本として支援すべきである。

ただ、理念的に優れた戦略も現実の事業において適切な政策措置がとられてはじめて意味を持つ。「キャッシュ・フォー・ワーク」における効果的なインフラ事業、また購買力の高まりに対応した食料増産のための適切な政策支援などがこの点で鍵となる。日本による農業・農村開発への支援はこれらの点での効果的な関与を念頭に置いたものとすべきである。

また、食料流通の活発化が可能になれば、国内各地の分業と適地生産の進展が期待できる。自然環境要因のために穀物生産の潜在可能性が低いところでは、むしろ穀物以外の農業生産、農外所得などの振興により食料購買力をも向上させるための努力がなされるべきであろう。一方穀物生産の潜在可能性が高いところではこうした地域に対して穀物を供給するべく生産力の向上と流通の振興が行われるべきである。そうした食料の商業的生産が拡大すれば、農業投入財の利用も促進される可能性が開ける。

ただ、上記のようなエチオピア国内の地域的分業の進展による効率化は長期的にのみ可能となるものであり、短中期的には、飢餓に瀕する農民自身の食料生産力の着実な向上が求められる(エチオピアの食料安全保障上の最大の問題は、食料を自家生産している農民自身が飢餓に瀕することがしきりに見られることである)。その意味では投入の多くを市場に依存しない低投入による生産性の改善のための手段が模索されるべきであり、伝統的な技術に根ざした改良型の技術の研究開発の必要性はこの点できわめて大きいと言わねばならない。

いずれにせよ、これらの努力は人的資本の形成、運輸・貯蔵・通信インフラの整備、水資源の活用や土壌の保全どによって裏打ちされなければならない。

(3)対エチオピア支援の重点分野

(2)で示したような食料安全保障問題の構造的な理解に立って、日本の対エチオピア支援を、戦略的に組み立てることが必要である。その際に、日本として自らの援助資源の優位性の観点から、関与すべき分野・領域を慎重に選択し、資源を集中していくことが求められる。同時に、こうした選択と集中の際にはエチオピア政府、他ドナーと十分な協議を行って、他機関の活動から孤立し、あるいは他ドナーと無用に重複しているような支援を避ける。むしろ積極的な連携を図り、日本の活動の成果の波及につとめる。

別添1で黄色の網掛けをした要素は、こうした観点から日本が関与すべきことを列記している。これをまとめると、

【農業・農村開発】

農業技術の研究開発、改良技術の普及・投入支援、灌漑施設の整備（ウオーターハーベスティング支援を含む）、土壌保全

【生活用水の管理】

水資源（安全な飲料水）管理

【教育】

へき地農村部における教育へのアクセス向上、質の向上

【保健】

感染症の被害拡大防止

【社会経済インフラ】

流通インフラ整備および維持補修

というかたちで整理できよう。日本としては、食料安全保障に資することを念頭に置いて、上記の重点分野・関連領域に資源を集中させ、エチオピア支援を組み立ててゆくこととする。なかでも、食料安全保障の確立に密接に関わる農業・農村開発、我が国のこれまでの対エチオピア支援において多くの知見が蓄積されている水資源開発に関しては最重点分野としての位置づけを与える。

(4) 対エチオピア援助の重点分野・事項におけるアプローチ

(イ) 重点分野毎のアプローチ

農業・農村開発

(2)で述べたように本援助計画ではエチオピアの食料安全保障に関する中心課題を低い農業生産力の問題と市場を通じた食料アクセスの困難さという2つに定義づけた。農業・農村開発分野においても今後の当面の対エチオピア支援はこの2つの問題に集中的に取り組む。

農業生産性の向上については、総合的な水資源開発・管理を念頭に置きつつ、元来農業ポテンシャルの高い地域においては、灌漑技術の向上、改良型農業技術の研究と普及、稲等の代替作物の普及といった分野において支援を推進する一方、干ばつ等外部条件により飢餓が発生するリスクの高い地域においては、農民のリスク回避や分散志向を尊重しつつ、自然環境保全等を通じた土壌の保全、食料の安定生産・生産性向上、さらには農外収入を含む生計手段の多様化にかかる支援を行う。特に、政府が導入する「プロダクティブ・セイフティネット・プログラム」の効果的実施に配慮し、例えば「キャッシュ・フォー・ワーク」で実施される農村基盤整備事業に関連した技術支援を行うことなどを検討する。

また、生産と消費とを効率的に結びつけ、国内の食料流通を活発化することによって、食料生産力の向上と農民の所得向上を図り、中長期的な視点で食料安全保障の確立に資するため、流通システムの整備、収穫後処理の改善や情報通信網の整備も念頭に置いた市場情報へのアクセス改善といった側面への支援を行う。更には、援助食糧が海外からもたらされることによる国内生産基盤への悪影響を緩和するため、「プロダクティブ・セイフティネット・プログラム」への参加を通じた国内市場を活用した穀物の調達等、食糧援助のモダリティについても検討していく。

なお、以上の協力を経て得られた知見が広くエチオピアの農業・農村開発及び食料安全保障の確立に貢献できるよう、エチオピア政府の農業・農村開発政策に我が国からの積極的な政策提言ができるよう努める。

生活用水の管理

既に述べたようにエチオピアの水資源利用の潜在可能性は非常に高いが、飲料水を考えた場合には、水質確保にコストが掛かる。このため、エチオピアにおいては表流水の利用よりも比較的安価で豊富に得られる地下水や湧水を利用することで、地方村落部で飲料水が持続的に確保されることを目的とした協力を行う。サハラ以南のアフリカで最低の給水率であるエチオピアの問題点を、地方村落部における給水施設の不足及び既存給水施設の稼働率が低いことと捉えて、維持管理の容易な給水施設の整備と、給水施設を効果的に維持管理するための人材の能力向上の2つをアプローチとして採る。本分野への支援は給水アクセスが低い地方村落部を対象とし、地方人材の能力不足については広く認識されていることから、コミュニティ・地方自治体職員・技術者を含む人材の能力向上を積極的に図っていく。また、保健衛生、学校教育、家庭菜園等、コミュニティ開発の重要な出発点ともなるため、これらの活動との有機的な連携を図る。

社会経済インフラ

食料安全保障の観点から、農産物及び農業投入財の流通の円滑化を目的として交通・輸送インフラの確立を重点分野とする。エチオピアにおいては都市間交通・輸送の95%を道路運輸交通が担っていることから、特に橋梁を含む道路インフラの整備が重要である。従来から協力してきた幹線道路開発に対しても、上記の観点からその効果を確認し、また、適切な維持管理能力(資金的・制度的・技術的)の見込みを確認した上で必要な支援を実施する。同時に、多額の資金を必要とする再投資を防止するという観点から、定常的に維持管理を行う資金的・制度的・技術的能力の確立に対して支援する。また、農村における食料安全保障の観点から、農村部の市場や社会サービスへのアクセス改善に寄与する道路の開発・維持にかかる協力の可能性を模索する。

教育

エチオピアは教育セクター開発計画を通じて初等教育総就学率を改善させることに成功しつつあるが、その一方で農村部へき地における就学率向上や、一度就学した児童の中退率の低減など、教育へのアクセスの地域間格差や教育の質の側面において、依然として大きな課題を抱えている。教育の普及による人材育成は、食料不足に悩む農村部へき地において収入機会の拡大に貢献するものである。よって、我が国は今後当該分野において、①農村部へき地における教育へのアクセスの改善、②地方教育行政の能力強化と住民参加による学校建設・運営促進を通じた基礎教育の質の改善、を目的として協力を進めていく。

保健

マラリア、結核、ポリオ、HIV/AIDS、下痢症などの感染症はエチオピアにおいては最大の疾患であり、感染症対策はかねてより我が国の重点支援分野となっている。また、飢餓が発生した場合、食料不足・栄養失調によって体力が低下することで感染症等の被害が拡大する場合は多い。感染症に適切に対応を取れる行政的な枠組みを構築し、その能力を向上させることを重視する。また、住民やコミュニティに対する栄養改善指導など地域保健活動への支援の可能性を検討する。

(ロ) 援助効果向上・調和化への取り組み

過去アフリカ貧困国が苦しんできた深刻な病のひとつは、援助依存が高じて、多数のドナー諸国から殺到する多様な援助プロジェクトを管理できなくなる「援助の氾濫」というべき事態である。我が国の援助自体の包括的効果や整合性・一貫性を考えることももちろん大切であるが、同様に重要なことは、エチオピアの開発を支援するために、エチオピア政府等の国内資源と全てのドナーによる援助総体を合わせた資源が、全体としてどのような開発効果をあげられるかという点である。

エチオピア政府は、自らの資源および援助全体の開発効果をあげるための枠組みとして 3 年間の「持続可能な開発及び貧困削減計画 (SDPRP: Sustainable Development and Poverty Reduction Program)」を打ち出し、これまで一定の成果をあげてきた。我が国としても、単に孤立した内的な一貫性を目指すのでは不十分である。むしろ今般 SDPRP に続く「貧困削減のための加速的かつ持続可能な開発計画 (PASDEP: Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty)」によってエチオピア政府が打ち出した政策枠組みの中に自らの活動を連結(alignment)することを念頭に置く必要がある。

我が国の諸活動の重点化と相互連携におとらず重要なのは、常にエチオピア政府及び他の援助国・機関、NGO など利害関係者との協議を緊密に行うことであり、連携や分担を効果的に進めて行かなければならない。そして、お互いの活動の無用な矛盾や重複は、これを根絶して行かなければならない(ただ、援助国・機関同士の、発想の健全な競争などは大いにあって然るべしである。他方で、先方政府・カウンターパートを混乱させることは厳に自戒するべきである)。

そうした観点からは、関係者間の連携と調和化は資源の共有や連結、それに応じた援助形態の取捨選択にまで及ぶ必要がある。エチオピア政府が希望する PASDEP、食料安全保障政策等の成功のために最も効果的な援助手法を踏まえた対応が求められる。

別添 5 の 1. (二)のとおり、エチオピアでは一般財政支援を強化する動きがある。一般財政支援は、同項で述べたような利点に加えて、援助受入側からみれば柔軟な資源配分を可能にするとともに、多様な援助形態が入り乱れることによる管理コストを引き下げ、「援助の氾濫」を防止することにつながる。特に予算当局にとっては、国内の財政資金と援助との一体的な管理と運用が可能となり、予算の実効性を強めることができる。他方、援助供与側からすれば、一般財政支援と政策対話、貧困削減戦略・財政枠組の策定、財政の事後的な評価などと組み合わせられることにより、より包括的かつ戦略的に開発・貧困削減に資する財政資金の割り当てが可能になる。予算や会計報告・評価のシステムの構築によって、途上国行財政制度の透明化・健全化を支援することにもなる。最後の点は、エチオピア政府にある意味で民主国家に必要な負担を負わせることになるが、そのことも含めてエチオピア政府は非常によく理解していると見られる。同時に同政府の理解を、継続的に確認していく必要がある。

我が国の立場からしても、中長期的にエチオピア政府のガバナンスの改善状況を見ながら一般財政支援への参加を検討することは、エチオピア政府の希望に正面から応えることにつながる(同政府は、プロジェクト型援助を否定していないものの一般財政支援を最も望ましい援助の形態として、各ドナーに要請している)。我が国が重要とする分野に資源配分を誘導することも可能となるため、対エチオピア援助の手法の一つとして、財政支援型(「プロダクティブ・セイフティネット・プログラム」や PBSG も含む)の支援の可能性を含め適切なあり方を検討していく。

(ハ)実施上の留意点

(a)エチオピア政府のガバナンスについて

別添 4. (1)で述べているようにエチオピア政府のガバナンスは、平穩裡な選挙の実施に見られるように進展を見せる一方で、その後の政府と野党・学生との衝突のように依然として不安定な面を持ち合わせている。我が国ODA大綱は「民主化の促進、基本的人権及び自由の保障状況には十分注意を払う」としているが、今後、本国別援助計画が進められ、エチオピアの貧困削減に貢献するためには、透明・清潔で国内外の異論に耳を傾けるエチオピア政府の態度が重要である。よって、我が国の対エチオピア支援は、政府と野党との対話促進などエチオピア政府のガバナンス向上を求めつつ、実施することが肝要である。

(b)人間の安全保障の実現の具体的方法について

ODA 大綱・中期政策によれば、「人間に視点を置く開発」「地域社会のもつ力を強化する開発」が望まれている。「人間の安全保障」はともすると、単なる保健や教育といった狭義の社会セクターの活動と同義に捉えられがちであるが、より広い観点から捉えるのが適切である。その点で見ると、水資源管理、オロミア州の教育、農業技術開発普及、森林資源管理など現行の技術協力は「住民参加」に真剣に取り組み、成果もあがっている。その経験を拡大する取り組みが有効だろうと思われる。

その際点から点へ拡大するのではなく、面への展開を図るように意を用いるべきであろう。「水」・「農業」・「教育」のような分野において、エチオピア政府の行政機構や社会の情報共有機能などエチオピア側の既存の社会資源を用いて、知識や経験を横へ広げていく模索が重要となる。このような観点からも、政府各省庁や NGO、他ドナーとの協力体制を構築すべくセクタープログラムを活用することが求められよう。

(c)財務・経営の要素の重視

各案件のインパクトと自立発展性を高めるためには、インフラ＝物的支援および人的支援(人材育成)に、財務・経営の要素を加味していくことが一層重要である。この点で、水資源管理、教育などで、現場＝コミュニティの施設・サービスの経営・運営への参加を図ってきた経験を有効活用していく必要がある。

(d)地域社会・非政府部門の重視と状況の把握

地方分権の実質的な実現を促進するような支援をするためには、州(Region)、自治体(ワレダ)レベルの経営・運営力、企画力などの面での能力向上が重要である。この点にも目配りを怠ってはならない。

政府が必ずしも宥和的な態度をとっていないため、エチオピアでは国の規模に比して NGO 活動は活発とはいえませんが、別添 5 の(4)で述べているように 1980 年代の大飢饉の際の NGO の活躍もあり、その役割について一定の認知があることも事実である。多くの優秀な人材の存在や、農村開発や人材育成の経験蓄積がある。これらを社会資源として政府が活用していくことができる支援が望まれる。

貧困削減・人間の安全保障の観点からは、地域社会の現実の状況を踏まえる必要があり、エチオピア側識者や文化人類学者を含む現場を知る有識者の知的貢献を随時得ることが肝要である。

(e)環境への配慮

環境配慮はあらゆる局面において考慮される必要がある。広範な地域での人口圧力が、ドナーの

批判と懐疑にもかかわらず政府に再定住政策を推進させる背景にあることを考えると、生産基盤の面を取り上げるだけでも環境劣化が如何に懸念されるかが分かる。食料安全保障を達成するためにも、環境への配慮はその前提となる。

(f) ジェンダーへの配慮

環境に劣らず、ジェンダーもあらゆる局面において、重要である。地域社会における構造化された女性に対する暴力も潜在的な問題となっているなど、一般女性の地位には多くの問題が残されており、特に配慮が必要である。農村開発は女性の地位・能力の強化なしに不可能であることは他のアフリカ諸国と変わらないと考えられる。SDPRP 及び PASDEP でも横断的課題と位置づけられており、ジェンダー主流化の視点を持って取り組むことが望まれる。

(g) 障害等人間の安全保障に関わる問題への配慮

環境問題やジェンダーに加えて、貧困な人々の生活の安定・安全を脅かし、脆弱にしている要因がいくつかある。そのひとつが、障害の問題である。障害を持つ人々は、貧困層の中でも一層不利な立場におかれており、貧困削減と人間の安全保障の観点から座視できない。エチオピアにおいても他の貧困な途上国と同様、先進国に比べて障害を持つ人々の比率が高く、かつ問題として多分に隠されているものと推測される。PASDEP においても障害の問題は触れられていないが、人間の安全保障を高く掲げる日本として、積極的に先方政府や民間関係者の意識の喚起を図るべきであろう。

(h) 現地関係者による参加型のモニタリングと評価

エチオピア政府の、政策を合理的に編成し、プログラム化し、実施しようとする努力は、SDPRP をはじめ評価されてよいだろう。今後の問題は、一般財政支援やプールファンドへの貢献をするしないにかかわらず、エチオピア国内の関係者(裨益住民、NGO など)やドナーが参画したかたちでの、モニタリング・評価を、どのように透明化し、組織化してゆくかにある。我が国にとって必ずしも優位性のある分野ではないが、開発協調の中で、積極的に評価マトリックス策定に関わると同時に、政府当局者や関係者、他ドナーとの建設的な協議、合意が重要である。これは、また一般財政支援供与のための条件を考えるうえでも重要な点である。

(i) 再定住プログラムへの支援と監視について

別添 5 の(1)(ト)で述べているように、エチオピア政府は、一部地域での人口圧力の緩和を目的として再定住プログラムを実施してきている。メンギスツ政権下での再定住政策は多くの死亡者を出すなど問題をかかえ、批判を浴びた。エチオピア人民革命民主戦線(EPRDF: Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front)政権は、同一州内の再定住に限ることや、移住者の自発性を重んずることなどを掲げ、ドナーの理解を得ようとしているが、ドナーの側には十分な情報が開示されないこともあって批判と懐疑が根強い。エチオピア政府は最近になって改めてドナーへの支援を求めてきているが、我が国としては他のドナーの動向も見極めながら、監視と評価の権利の確保、情報の十分な開示、失敗例における当事者農民への十分な政策的配慮(緊急支援措置をも含む)などの条件を確保したうえで、支援の是非とそのあり方を慎重に検討すべきである。多くの農家が再定住している状況においては、彼らの生活の安定を図ることがきわめて重要であり、その意味でも既に述べたような、監視と評価、情報開示、紛争調停などの制度を確立することがきわめて重要に

なろう。

(j) 長期的開発戦略へ

我が国として息の長い国際協力パートナーシップをエチオピアとの間で維持発展させる必要があるが、そのためには長期的な見通しを持つことも必要であろう。

エチオピア政府は食料安全保障政策体系の中で「プロダクティブ・セイフティネット・プログラム」を打ち出し、困窮農民に対して、現物でなく現金を供給する方法に転換しつつある。これには自国食料輸出促進の観点から難色を示してきた米国も最近になって支援の方向に転じた。食料を購入できない困窮農民に対する「プロダクティブ・セイフティネット・プログラム」実施を通じた購買力の下支えは、食料生産と流通の活性化につながるものであり、この方向性は大いに評価すべきであろう。我が国としてもこの点に特化した、財政支援、あるいは食糧援助の変形型支援が考えられてもよい。

また、孤立した高地農村や急峻な山々、深い渓谷などのエチオピアの地勢的特徴を考えると、現下の食料安全保障の達成のためには流通や市場向け生産の振興とともに、低投入による農民の食料自給能力の向上も必要である。

長期的には、エチオピアも農外所得や都市産業の発展を考え、産業振興や輸出促進といった経済成長に焦点を当て、国際市場における比較優位を拡大することも重要である。このためには経済インフラの更なる整備や、天然資源の活用、中小企業振興といった開発戦略も、遠からず重要性を増してくる。こうした努力の必要性は既に PASDEP にも記載されており、我が国としても、これらの課題に取り組むために有効な調査・分析を進めていくことが望ましい。

別添：

1. 食料安全保障に係る概念図(エチオピアにおける食料安全保障の現状と課題)
2. SDPRP と PASDEP の比較
3. 対エチオピア協力マトリックス
4. エチオピアの政治・経済・社会情勢
5. エチオピアの開発戦略及び援助動向

別添 2 SDRP と PASDEP 案の要点比較

SDRP	PASDEP 案
主要政策	主要政策
① 農業主導経済開発 (ADLI) ② 司法・行政改革 ③ 地方分権とエンパワーメント ④ 能力開発と民間分野開発	1. 経済成長を加速するための大規模な努力 1-1 農業と農村開発 1-2 民間分野開発 2. 地理的な特性を考慮した戦略 3. 人口問題への対応 4. エチオピア女性の能力解放 5. 基幹インフラの強化 6. 危機と不安定性の管理 7. MDG 達成のための規模拡大 8. 職業の創出
優先分野	優先分野
① 農村及び農業開発 ② 食料安全保障 ③ 牧畜開発 ④ 道路 ⑤ 水資源開発 ⑥ 教育 ⑦ 保健	SDRP から実施中の主要プログラム ・食料安全保障プログラム実施中 (2003-2008) ・道路セクター開発プログラム2 実施中 (2002-2007 および 2007-2012) ・水セクター開発プログラム実施中 (2001-2015) ・教育セクター開発プログラム3 (2005/6-2010/2011) ・保健セクター開発プログラム3 (2005/6-2010/2011) ・公共部門能力開発プログラム (PSCAP) 実施中 (2005-2009) 今回の主要分野 ① 農業 ② 食料安全保障及び脆弱性 ③ 民間分野開発 ④ 輸出開発 ⑤ 観光 ⑦ 鉱業 ⑧ インフラ ⑨ 保健 ⑩ 教育
横断的課題	横断的課題
① 環境 ② 人口 ③ ジェンダー ④ 都市開発と管理 ⑤ HIV/AIDS	① ジェンダー：(国家活動計画を策定中) ② 子供独特のニーズに対応 ③ 人口問題への対応 ④ HIV/AIDS ⑤ 環境 ⑥ 能力形成、統治及び地方分権化
その他	経済成長 毎年の経済成長率 8%が維持されれば、2015 年までに MDG の一つである所得貧困人口の半減を達成することができる。この数値は、1993-2003 年の 10 年間で 5% 程度、SDRP の期間では約 5%であった。 MDG ニーズ審査の推計で、目標達成にはエチオピアは 400-600 億 Birr (50-70 億ドル) を年平均で、今後 10 年以上支出する必要があることが報告されている。エチオピア政府は現在合計で、約 240 億 Birr (30 億ドル) を支出している。 援助の金額が拡大されたとしても、エチオピア政府は MDG 達成のため大規模な税収拡大を行う必要があり、PASDEP 期間及びその後も、年間平均約 6-8%の経済成長の必要性が示される。

別添 3 対エチオピア協カマトリクス

		国別援助計画	PASDEP	
上位テーマ	食料安全保障の確立を脅かす原因	エチオピアの食料安全保障の確立における課題(我が国の援助計画において特に注目するもの)	支援の主軸となる重点協力領域とアプローチ	
食料安全保障の確立	<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; text-orientation: upright;">低い食料生産力</div> <div style="text-align: center;">  <p>国内需給の断絶</p> </div> <div style="writing-mode: vertical-rl; text-orientation: upright;">低い食料購買力</div> </div>	<p>不十分な農業技術研究開発・普及活動 ・低投入、低生産性のサイクルから脱却できない。</p> <p>土壌改良・灌漑施設整備の遅れ ・干ばつ等の自然条件に農業生産が大きく左右される。</p> <p>水資源活用の遅れ ・安全な水へのアクセスが困難であるため、人々の健康に問題が生じるほか、水汲み労働による負担が大きい。 ・適切な農業用水の活用がされていないため、干ばつの被害が拡大する。</p> <p>人的資本形成の遅れ ・教育を受けられないことで収入の機会が限定されてしまう。 ・食料不足や栄養失調によって体力が低下することで感染症等の被害が拡大し、健全な労働力が確保されない。</p> <p>未発達な流通システム ・農業投入財の高コスト化 ・食料価格の高騰</p>	<p>◎農業生産性の向上</p> <p>元来農業ポテンシャルの高い地域において、灌漑技術の向上、改良型農業技術の研究と普及、稲などの代替作物の普及、農業投入財である肥料の利用促進を支援</p> <p>飢餓が頻発する地域においては、農家世帯の生産基盤強化支援を検討</p> <p>我が国の協力によって得られた知見によるエチオピア政府の農業農村開発政策への政策提言</p> <p>○ 安全な水へのアクセス向上 地方農村部における給水率向上のための支援</p> <p>○ へき地農村部における教育アクセスと質的向上 へき地農村部での教育アクセスの改善と、地方教育行政能力の向上を支援。</p> <p>○ 感染症の被害拡大防止 感染症拡大に適切に対処できる枠組みの構築と能力向上を支援。 住民やコミュニティに対する栄養改善指導など、地域保健活動への支援の可能性を検討。</p> <p>◎農産物及び農業投入財の流通円滑化</p> <p>幹線道路における適切な維持管理能力(資金・制度・技術)の確立に対する支援。</p> <p>農村道路の開発・維持にかかる協力の模索。</p> <p>◎ 農産物流通システムの改善</p> <p>農業生産者と消費者を効率的に結びつけるため、情報通信の活用も念頭にいた価格情報の提供や品質改善、流通インフラの改善を支援。</p> <p>海外からの食糧援助によるエチオピア国内農業への影響に配慮した食糧援助モダリティの検討。(特に「プロダクティブ・セイフティネット・プログラム」への参加の</p>	<p>主要政策</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="writing-mode: vertical-rl; text-orientation: upright;">農業と農村開発</div> <div style="writing-mode: vertical-rl; text-orientation: upright;">民間分野開発</div> <div style="writing-mode: vertical-rl; text-orientation: upright;">人口問題への対応</div> <div style="writing-mode: vertical-rl; text-orientation: upright;">エチオピア女性の能力開放</div> <div style="writing-mode: vertical-rl; text-orientation: upright;">基幹インフラの強化</div> <div style="writing-mode: vertical-rl; text-orientation: upright;">危機と不安定性の管理</div> <div style="writing-mode: vertical-rl; text-orientation: upright;">MDGs達成のための規模の拡大</div> <div style="writing-mode: vertical-rl; text-orientation: upright;">職業の創出</div> </div> <p>地理的特性を考慮した戦略</p>

別添 4 エチオピアの政治・経済・社会情勢

(1)内政・外交

1991年5月メンギスツ政権は崩壊し、同年7月にはティグライ人民解放戦線(TPLF: Tygrayan People's Liberation Front)を中核とする「エチオピア人民革命民主戦線(EPRDF: Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front)」による暫定政権が成立した。暫定政権は民族自決と民主化を優先する方針をとり、その証として1993年には、1962年から30年間独立闘争を展開してきたエリトリアの分離独立を認めた。1995年には人民代表議会(下院)及び地方議会選挙を実施し、同選挙で大勝したEPRDFを主体に連邦共和制の下に議院内閣制を採用した新国家が成立した。

これ以降、複数政党が参加する選挙が定期的に行われてきた。他方で、マスコミへの圧力をはじめ言論・政治活動は必ずしも全面的に自由とはなっていない。オロモ民族主義者を中心とする反政府勢力の存在や民族間の軋轢など、エチオピアには多くの政治的不安定要因があることも事実である。

2005年5月15日には、第三回総選挙(下院)(547議席)及び地方議会選挙が行われ、総選挙、地方選挙共に与党が勝利したが、下院で野党が大幅に議席を増やすとともにアディスアベバ市議会では野党が圧勝する等、野党が躍進した。投票そのものは平和な雰囲気の中で実施されたと一般的に評価されたが、選挙結果を巡って、6月には学生と治安部隊の衝突が、11月にはアディスアベバ市内各所及び地方都市で野党支持者と治安部隊が衝突し、多数の死傷者が出る事態が生じた。

英・米・EUなどの在エチオピアの各国大使は混乱の早期收拾並びに人権の尊重及び民主化の促進をメディアを通じて政府に要請し、我が国もメンバーとなっている現地主要ドナー会合であるDAG(Development Assistance Group)からも政府に対して同様の申し入れを行った。

外交面では善隣友好政策をとっているが、1998年5月、国境画定問題を巡ってエリトリアと武力衝突が発生した。アフリカ統一機構(OAU: Organization of African Unity、現在のアフリカ連合(AU: African Union)の前身)の調停等により、2000年6月に「休戦合意」、同年12月に「和平合意」が成立した。しかしながら、一部の地域の帰属を巡って両国の主張が対立し、アナン国連事務総長などによる調停活動や、2004年11月のメレス首相による国境画定委員会決定の原則受入を旨とする新和平イニシアティブの発表も功を奏しておらず、国境問題は現在のところ未解決のままである。エチオピア政府は国境画定委員会による裁定を不服とし、度重なる国連決議にも拘わらず同裁定に従っておらず、2005年10月、エリトリア政府は国境に展開する国連エチオピア・エリトリア・ミッション(UNMEE: United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea)の活動にかかる制限を強化し、国境付近の状況は緊迫した。

(2)経済¹

農業が労働人口の約85%、国民総所得(GNI: Gross National Income)の約45%を占めているが、頻繁に発生する干ばつによる食料不足、多額の対外債務、主要輸出品目をコーヒーなど第一次産品に頼る脆弱性を有している。

¹ 統計数値出典: Ethiopia Sustainable Development and Poverty Reduction Program Annual Progress Report (MoFED)

2002 年の大干ばつにより、2002/03 年度の GDP 成長率は前年度比 -3.9%に落ち込んだが、GDP 成長率は 2003/04 年度で +11.6%、2004/05 年度では +8.9%と高成長率を維持している。ただし、これは 2003 年から続いた順調な降雨による農業生産量の回復によるところが大きく、経済成長率は天水農業の結果に大きく依存しているなど、天候、自然災害や主要輸出品の国際市況など外的要因に対する脆弱性は依然として深刻である。GDP 成長率、人口増加率、インフレ率などを総合すると、長期的に見てエチオピアでは相対的に貧困が深まっている。生産基盤の増強やインフラの整備が、増加する人口(年間 2%程度の増加率。25 年後には倍増と推計されている)に追いつかないことが深刻な貧困状況の背景にある。水資源、稀少鉱物の存在や観光資源の豊富さなど多くの潜在的可能性にかんがみ、エチオピアの経済発展に対して楽観視する立場もあるが、他方、大地溝帯に分断された複雑な地形や外港を有しない内陸国としての流通面における地理学的弱点、土地所有制度の動揺、人的資源の蓄積の遅れ、また民営化・市場経済化・金融自由化、及び輸送インフラ整備の遅れなど、内外の投資、ひいては経済発展を阻害する要因も多い(別添 1 参照)。また、たとえ豊作年であっても約 500 万人から 600 万人(人口の約 7-8%)が十分な食料にアクセスできない状況にあるとされているように、国内の食料の総量にかかわらず常に国民の一部が何らかの形で食料・栄養不足等不健康な状態にあり、また基礎教育の未整備から、豊富な労働力を活用できていない。貴重な資源を活用し、経済発展につなげるには、教育及び保健(HIV/エイズの撲滅を含む)の普及、強化、援助依存・天水農業からの脱却、効率的な運輸インフラの整備、それらに基づく食料生産力の改善など、課題は多い。

(3) 社会

アフリカの植民地化を狙う欧州列強との厳しい交渉を経て、エチオピアの領土が確定したのは 20 世紀初頭のことであるが、その結果、歴史や宗教、文化、言語を異にする、さまざまな人びとが生活することになった。1930 年に帝位についたハイレセラシエ 1 世は、文化や宗教の多様性を「克服」して、国家的な統合を実現することにより「欧州諸国なみの」近代国家をつくりだそうとした。これに対して内戦終結後の政権は、個々の民族こそが国家開発の柱であると主張し、民族の自治にもとづく連邦制を採用している。エチオピアの人びとにより良い社会生活をもたらすのは民族自治か、それとも国民統合かという問題については、現在でも議論がなされているが、エチオピアの開発に関与する国際社会は、こうした民族問題の歴史的背景についてよく理解しておく必要がある。

エチオピアの国土は、冷涼で半乾燥の高地と、亜熱帯多湿低地、高温半乾燥低地とに大別することができ、高地では主に農耕が、低地では牧畜が営まれてきた。近年、ソマリ州など牧畜がさかんな地域で干ばつの被害が繰り返されていることや、これら地域で就学率が極端に低いことが注目されている。ソマリ州を含めいわゆる辺境州とよばれる、アフール州、ベニシャンゲル・グムズ州、及びガンベラ州の 4 州は、それぞれ歴史的、文化的な背景は異なるものの、過去の政権が社会資本の整備を怠ってきたこと、就学率が低かったこと、また政権への参加経験もほとんどなかったため、近年の急速な地方分権化に対応できる人材に乏しいことなど、共通する開発課題を抱えている。現政権は、これら辺境州への予算配分を厚くしているが、行政組織の実施能力の乏しさに起因する予算の未消化も深刻な問題である。

別添5 エチオピアの開発戦略及び援助動向

(1) エチオピア政府の開発戦略

1991年のEPRDF暫定政権の樹立以後、エチオピアでは1995年にEPRDFが「発展、平和および民主主義に関するEPRDF5ヵ年計画」を発表し、更に2000年には第2次5ヵ年計画が策定され、国の公式開発計画として認知されてきた。現在は、次に挙げる貧困削減戦略文書により開発が進められている。

(イ)「持続可能な開発及び貧困削減計画 (SDPRP: Sustainable Development and Poverty Reduction Program)」から「貧困削減のための加速的かつ持続可能な開発計画」(PASDEP: A Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty)へ

エチオピア政府は、同国の最初の貧困削減戦略にあたるSDPRPを2002年7月に策定し、同年9月に世界銀行(世銀)・国際通貨基金(IMF)の承認を得た。

3年間のSDPRPの対象期間が終了し、これを引き継ぐものとしてエチオピア政府は2005年12月上旬に5年間(2005/06-2009/10)の開発計画PASDEP最終案を発表し、2006年5月16日に下院で可決された。PASDEPはSDPRPを基本にし、食料安全保障、教育の拡充、保健とHIV/AIDS対策の強化、人材育成と地方分権化、そして農業主導による産業開発(ADLI: Agricultural Development Led Industrialization)と重要な分野別プログラムは継続しつつ、優先分野として新たにインフラ(電力、通信)、観光や鉱業開発などを加えている。主要政策に人口問題や民間分野を含む経済成長が明記されていることは、ある程度DAGの提言を取り込んでいる。また、横断的課題として、ジェンダー、子供のニーズ、HIV/AIDS、環境等が含まれた。特徴としては、農村と都市を連携させた経済成長に重点を置き、ミレニアム開発目標(MDGs: Millenium Development Goals)達成のため年平均6-8%の高い経済成長率を維持することを目標としている。

(ロ) PASDEPにおける主要政策

(a) 経済成長を加速するための大規模な努力

PASDEPでは農業の商業化の推進と非農業セクターのより迅速な育成をエチオピアの経済成長における2つの主要な推進力と位置づけている。

i) 農業と農村開発

PASDEPにおいては、低投入低生産という営農形態にある貧困農民に対する支援を継続する一方、高い農業ポテンシャルを有する地域における商業的農業や大規模農業を通じた市場価値の高い農産物生産の普及を推進することで、飛躍的な経済成長を実現しようとしている。農村と市場を結ぶ道路建設の推進、農村金融の普及、地域特性に合致した普及活動の推進、輸出向け農産物に関する国家戦略の確立、多目的ダムによる灌漑農業の普及、大規模商業農業を可能にする土地所有制度の確立、肥料や種子等農業投入材へのアクセス改善といった方策が掲げられている。

ii) 民間分野支援

エチオピア政府は農業と民間セクター開発の推進においてありとあらゆる方策を採るとしており、民間主導の経済成長を実現させるため、許認可制度や諸規制及び金融セクターの改善、国有企業の民営化、土地制度改革、インフラ整備等の推進をPASDEPにおいて掲げている。さらには隙間市場の活用、輸出促進のための環境整備も主要な戦略としている。

(b) 地理的な特性を考慮した戦略

広大な国土を抱えるエチオピアは地域の経済及び農業気候形態により、冷涼で半乾燥の高地と、亜熱帯多湿低地、高温半乾燥低地に分類されるが、PASDEP ではこれら地域特性を尊重しつつ行政能力強化、都市インフラ整備、限られた公共予算の投資メカニズムの構築、土地制度改革を推進するとしている。また、都市と農村の連携強化に焦点を当て、両者の強みを相互に活かそうとしている。また、遊牧民地域は干ばつの被害を最小限に抑えるべく、農牧業の多様化や教育や医療といった公共サービスの充実を図ろうとしている。

(c) 人口問題への対応

エチオピアにおける高い人口増加率は貧困問題と密接に関係しているとし、特に貧困家庭においては多産が貧困を増幅させているとしている。また国家レベルにおいても過度の人口増加は農地や放牧地の劣化や環境問題に深刻な影響を与えると、PASDEP では人口問題への取り組みの必要性を謳っている。対応策としては 2015 年に達成すべき種々の目標を設定した Broad Population Policy Targets を示し、村落への女性保健普及員の派遣などを通じた目標達成を目指している。

(d) エチオピア女性の能力開放

エチオピアの開発において女性の能力が十分に活かされていないとの理解から、女性の能力開発と社会進出を推進するとしている。PASDEP においては女性の就学率向上、女性の健康状態向上(特に安全な出産の推進)、女性の水汲み労働の軽減、情報へのアクセス改善による女性の起業促進、女性への配慮がされた生産性向上にむけた活動、女性の権利と機会を守る法制度改革の推進、以上6つの点が明示されている。

(e) 基幹インフラの強化

道路、水供給インフラ、電源開発・農村電化、通信といった基幹インフラの更なる強化を目指す。PASDEP では各セクターにおける現行の開発プログラムを基本として、PASDEP 対象期間における基幹インフラ整備方針を示している。

(f) 危機と不安定さの管理

エチオピアの抱える不安定さを、農産物の出来不出来や病気の発生に影響される個々人のレベル、外国からの援助や歳入の量及び石油価格の上下に影響される(国家の)経済運営のレベル、これらの総体であるエチオピア GDP という3つの段階に分け、管理すべきとしている。3つの段階それぞれに共通する不安定の解決策として PASDEP では次のような鍵となる点を示している。①**多様性**(個々人レベルでは作付け作物や収入源の多様化であり、国レベルではコーヒー以外の産品)、②**灌漑**(個々人レベルでの農作物の収量安定化はもとより、灌漑面積の拡大は雨量の多寡によって左右されるエチオピアの GDP を安定化するとしている)、③**安定化と均衡化のメカニズムの構築**(援助流入量やマクロ経済状況及び政治状況の安定化、公共予算の多寡に左右されない強い民間セクター開発、安定化基金のようなメカニズム構築)。

(g) MDGs 達成のための取組の強化

MDGs 需要調査の結果に基づき、各セクターにおける MDGs 達成にはエチオピア政府及びドナー

の更なる努力、特に外国からの支援についてはその量的拡大が必要であるとしている。

(h)雇用創出

特に都市部における失業者問題が深刻であることを挙げ、人口増加と労働集約的な産業育成という2つの課題にエチオピア政府は取り組むべきとしている。PASDEP においては地方開発、小規模起業の促進、建設事業などによる雇用創出が重視されている。

(ハ)援助効果向上・調和化に向けた取組

2003年2月のローマ調和化宣言を受けて、エチオピアでは調和化の行動計画策定が、DAG-CG (Core Group)とエチオピア政府との間で進められている。2005年3月の援助効果向上に関するパリ・ハイレベル・フォーラムの協議結果を受けて、主な指標12²を取り入れ、エチオピア政府と調和化タスクフォースが調和化声明案を作成した。この当初の案には4カ国(オーストリア、ドイツ、日本、アメリカ)が、実現可能性、パリ宣言の趣旨を超えた調和化の提案等の理由で反対した。再検討の結果、修正された共同宣言(最終案)(2005年11月4日付)がDAG内で回覧された。しかし、先に述べたように同年11月に起こった政府と野党・反対勢力との衝突のために、DAGと政府の交渉も停滞に陥り、現在のところ宣言案自体保留状態となっている。

2006年5月8日にDAGとメレス首相が面談し、ガバナンスに関する対話を継続的に行っていくことを合意しているが、ガバナンスの問題が解決するまでの当面の間、一般財政支援の供与は困難との認識の下、後述の通り新たな援助形態が開始されようとしている。このため、これらを含む宣言案改訂の手続きや政府・DAGの合意形成・署名までには時間を要する見込みである。

(二)財政支援の現状

(a)対エチオピア財政支援の動向

アフリカの後発開発途上国(LDC: Least Developed Countries)において、エチオピアは拡大HIPC(Heavily Indebted Poor Countries)イニシアティブの完了時点(Completion Point)に到達したのが世界で13番目であるなど、必ずしも援助改革の先進的な事例ではなかった。

しかし、完了時点到達の後、急速に援助改革が進展した。その背景には対アフリカ開発援助における、エチオピアの位置付けが以下のような要因から飛躍的に向上してきたことがある。

- i) MDGs が国際開発援助における共有目標として定着するにつれ、エチオピアの有する絶対貧困人口の大きさが、開発援助における戦略的重要性を高めることになったこと
- ii) これに伴って、SDPRP 実施に要する資源が大幅に不足し、いきおい援助効率向上が課題として強く意識されてきたこと
- iii) 多民族国家の安定を図る上で、政治的優先課題は、分権化にともなう地方自治の体制強化であるが、その前提の下で中央政府の財政資金支出を通じた統制を高める上では、物資供与(In-Kind)型援助を財政支援に転換する必要が高かったこと
- iv) SDPRP 策定過程において示されてきた政府のオーナーシップの高さが、対エリトリア紛争等にも拘らず、援助の戦略的対象国としてのエチオピアに対する関心を高めていったこと

² 指標1:Partners have operational development strategies. 指標2:Reliable country system. 指標3:Aid flows are aligned on national priorities. 指標4:Strengthen capacity by co-ordinated support. 指標5:Use of country system. 指標6:Strengthen capacity by avoiding parallel implementation structures. 指標7:Aid is more predictable. 指標8:Aid is untied. 指標9:Use of common arrangement or procedures. 指標10:Encourage shared analysis. 指標11:Results-oriented frameworks. 指標12: Mutual accountability.

2004/05 年度に、対エチオピア財政支援を実施したのは、計 8 ドナーである³。拠出額は 2004 年度約 350 億円、2005 年度約 400 億円となっており、年間予算の約 13～15%を占めている。また ODA 流入額全体に占めるウエートは、2004 年度では 47.6%に達した。ただし、既に述べたように、2005 年 5 月の選挙に関わる政府と反対勢力との衝突、政治的混乱を受けて、当面一般財政支援の供与は困難との見方がドナーの間で共有されている。

ガバナンスの問題があってもエチオピア国民への支援自体は継続する必要があるとの認識から、一般財政支援に替わる援助形態が模索されてきた。その結果、世銀、英国、カナダ、アイルランドが中心となり、中央政府ではなく地方政府(州/郡)を直接支援する、または保健セクター開発、財政の透明性と説明責任の向上、市民社会の参加促進に特定した支援のための援助形態(PBS: Protection of Basic Service)を 2006 年 7 月より開始し、その後、オランダ、EC、ドイツ、アフリカ開発銀行が相次いで参加を決定した。

(b)財政支援の政策課題から見たエチオピア側の体制

エチオピアの公共財政管理の現状に係る調査が、2003 年に 7 ドナー⁴合同で行われており、会計報告の遅滞や地方行政組織(特にワレダ)の能力不足など、アフリカの後発開発途上国としては往々にしてよくみられる状況が報告されている。

財政支援の本来目的は公共財政管理プロセス改善への取組意欲の向上にある。そこで現状に対するエチオピア政府の改革姿勢が重要であるが、エチオピア政府は 2001 年に 14 分野⁵からなる国家能力構築プログラム(NCBP: National Capacity Building Program)を作成し、その実施機関として、能力構築省(MOGB: Ministry of Capacity Building)を設立した。さらに 2003 年 5 月には、公共部門に焦点を当てた改革プログラムとして Public Sector Capacity Building Program (PSCAP)⁶を制定しており、エチオピア政府が公共財政管理における能力向上に積極的に取り組む姿勢を見せている点は評価すべきであり、我が国もこれらの側面における協力を時機を失することなく行なうべきである。

(c)我が国の対応について

エチオピアが SDPRP 策定と推進において示してきた真摯なオーナーシップは国際社会においても高い評価を得ている。もし、我が国がその内容と姿勢を支持するならば、具体的行動によってこれを示すことが求められる。

また、エチオピアでは、政治状況の改善という条件つきではあるが、一般財政支援、セクター財政支援あるいは地方政府への財政支援が、今後拡大してゆく可能性が高い。このような状況の下、時機を失することなく無償資金協力をを用いて様々な財政支援の形態に対応できるよう、財政支援型の支援の可能性も含めた適切な支援のあり方につき検討していく。

³ このうち、ドイツは世銀 PRSC に対する協融形式をとっている。

⁴ 世銀、EC、DFID、アイルランド、ノルウェー、オランダ、スウェーデンの 7 ドナーによる

⁵ 国家能力構築プログラムにおける 14 分野は次のとおり。①Civil Service Reform、②Justice Reform、③Tax Reform、④District-level Decentralization、⑤Urban Management、⑥ICT、⑦Cooperatives、⑧Private Sector、⑨Textiles and Garments、⑩Construction Sector、⑪Agricultural Training of Vocational and Technical Levels、⑫Industrial Training of Vocational and Technical Levels、⑬Higher Education、⑭Civil Society

⁶ PSCAP の対象分野は脚注 7 の①～⑥まで、さらに脚注 7 ①のサブプログラムとして、①Expenditure Management and Control Activities Program (EMCAP)、②Human Resource Management、③Service Delivery、④Top Management、⑤Ethics が定められた。

(ホ)各セクタープログラムの概要およびその進捗度

エチオピアで政府・ドナー間においてプログラム化の取り組みが最も進んでいるのは、教育セクター開発プログラム(ESDP: Education Sector Development Programme)及び保健セクター開発プログラム(HSDP: Health Sector Development Programme)である。両セクターでは1997年以降これまで2次にわたってセクター開発計画が策定されている。2005年から5年間の第3次計画も教育セクターにおいては策定が終わっており、保健セクターも第3次計画暫定案は作成されている。このプログラムに基づいて政府・ドナーの連携のもと、事業が行われている。また、政府・ドナーの参加するセクター・グループ会合が原則月一回開催されるほか、毎年、合同評価調査団(JRM: Joint Review Mission)を現場に派遣し、年次評価会議(ARM: Annual Review Meeting)を開催している。

道路分野、水分野に関しては、政府主導によるセクター開発プログラムの策定が行われており、各ドナーはその内容に沿う形で個別のプロジェクトを実施している。水分野では、援助額の急増を背景に、2005年末の時点で主要ドナー間のプロジェクトを調整する動きが進んでいる。

農業・農村開発分野においては、後述する新食料安全保障連合、「プロダクティブ・セイフティネット・プログラム」に対して複数のドナーが資金提供している。しかし、農業・農村開発全般にわたるセクター開発プログラムの形成については、当該分野が極めて広いことから、進んでおらず、サブセクターに分けたプログラム形成が模索されている。

(ヘ)新食料安全保障連合、プロダクティブ・セイフティネット・プログラム

食料安全保障による貧困削減は同国の最大課題である。食料事情の改善を目指して、2003年12月にエチオピア政府は、政府、市民社会、民間セクター、国民及び開発パートナー(ドナー国、国連及びNGO等)により構成される、「新食料安全保障連合(New Coalition for Food Security in Ethiopia)」を発足させ、2005年2月には慢性的な食料危機に瀕する社会的弱者を対象とした、「キャッシュ・フォー・ワーク」(社会インフラ整備など公共事業への住民参加に対する現金支給)を柱のひとつとする「プロダクティブ・セイフティネット・プログラム」を開始し、同政府独自の財源を確保すると共に、ドナーからの支援を要請している。同プログラムは、エチオピアにおいて慢性的に食料不足にあるといわれている約500万人から600万人を対象に、地方行政レベルで労働集約的な公共事業(道路補修・公共施設整備等)を実施し、その労働の対価として現金を支払う(Cash for Work)ことにより、食料購買力を下支えし、今後5年間で対象者の食料安全保障を達成することが目的である。公共事業の実施により農村における基礎インフラが整備されると共に、貧困農民の購買力が向上することで、食料の国内需要が活性化され、増産への意欲が高まることも期待される。

なお、干ばつ等、不測の事態に対応する緊急(食糧)援助と「プロダクティブ・セイフティネット・プログラム」は別予算として取り扱われている。

(ト)土地制度改革と再定住

長い間の土地の封建的支配、それを覆すための社会主義的な土地国有化など、過去エチオピアの土地制度は動揺を繰り返してきた。また、州によって土地制度は大きく異なっている。現政権は、土地国有化の建前は変えないものの、土地の保有・利用の実情に合わせて、土地利用権の相続、短期の貸借・受益小作・雇用労働などを認め、農民の土地利用権を保障するために登記制度の導入を試みている。しかしながら、未だに土壤改良など農民の土地への生産的投資を促すような安定した土地制度の確立には至っていない。

再定住プログラムは、2003年11月に発表された「自発的再定住プログラム(VRP: Voluntary

Resettlement Programme) (Vol.II)」に基づき、同年 12 月、主要 4 州(ティグライ州・アムハラ州・オロミア州・南部諸民族州)で着手された。VRP は、恒常的に食料安全保障を欠く 500 万人のうち 220 万人(約 44 万世帯)の食料安全保障を確保することを目的として、土壌浸食・干ばつ・高い人口圧力・低投入農業・耕地面積の細分化などの問題がある地域から、人口密度の低い「未開拓地」へ農家を自発的に再定住させるというものである。政府としては、VRP を起爆剤に「未開拓地」の基礎インフラ・農地等の開発を進めると同時に長期的観点から農家の世帯単位での食料安全保障を確立することを目指している。その趣旨から、再定住プログラムは新食料安全保障連合と密接な関係にある。

PASDEP によると、2005 年 6 月までに 14.9 万世帯が再定住し、当初は様々な問題が散見されたものの、大多数の再定住サイトでは自給自足が可能となっており、生活水準の改善もみられた由で、2009 年 10 月までに(当初計画通り残りの)29.1 万世帯を再定住させる計画である。だが、主要ドナーは、メンギスツ政権期の経験から、VRP への非関与の姿勢を貫いている。また再定住農民への定住先での重い生活負担、再定住先の行政や近隣住民との軋轢、費用対効果の観点からの非効率などが指摘されている。再定住後の生活のあり方は、実際に再定住した約 15 万世帯にとっては切実な課題であり、単純な非関与でよいかどうかについては、再考の余地がある。

(2) 我が国の取り組みおよび評価

我が国はエチオピアがサハラ以南のアフリカ第 2 位の人口を擁しながら、国民一人当たりの GNI が約 100USD という深刻な貧困状況にあることをかんがみ、新 ODA 大綱に掲げる貧困削減と人間の安全保障の観点からエチオピアへの支援を実施してきた。これまでの我が国の対エチオピア援助は国別援助方針及び国別援助計画が策定されていなかった中、1997 年以降定期的に政策対話の場が設けられ、我が国とエチオピア政府の双方が方向性について合意した上で援助が行われてきた。その重点分野は農業・農村開発、水、経済インフラ、教育、保健・HIV/AIDS であり、SDPRP に対応している。

我が国は平成 16 年度に行われた我が国の対エチオピア援助評価において、これまで分野の面で妥当性が高い支援が行われてきたと判断している。また、具体的な各重点分野における我が国の対エチオピア援助の貢献については、エチオピア政府や他ドナー、現地 NGO からの認知度と評価の高い道路、及び技術協力と無償資金協力の効果的な連携が見られた感染症対策の分野において高い評価が確認できた。なお、国別評価においては今後援助対象の選択と集中を行う際には①食料安全保障(農業、水、道路)、②保健衛生(感染症対策)、③教育(基礎教育)といった分野に高いニーズが存在するとしている。他方、対エチオピア財政支援に対する前向きな検討や、対エチオピア援助額の予測性の向上、無償資金協力のアンタイト化の検討といった我が国 ODA の制度上の改善や、現地で経済協力を携わる人員の増員と能力向上の必要性を、今後努力すべき課題として指摘した。

(3) 他の開発パートナーによる取組

世銀の国別援助戦略(CAS: Country Assistance Strategy)は 2002—2005 年を対象とした SDPRP に合わせて、政府の制度の改善、政府とともに民間及び市民社会の強化、投資資本の提供、分析の強化を視野に策定された。主要な目標として設定されているのは、都市と農村における貧困削減に寄与する経済成長、ガバナンスの改善に向けた人材開発の促進、脆弱性の緩和の 3 点である。

食料安全保障に関する国際社会の関心の高まりを背景に、MDGs 達成のために援助のスケールアップを目指し、2006-2008 年度を対象とした国別援助戦略の作成を行っていたが、2005 年 6 月、11 月の政治的混乱をうけて方針を変更し、政府に対してガバナンスの改善を強く求めるとともに、国民に直接裨益する支援(PBS: Protection of Basic Service)を重視した暫定 CAS(2006 年度-2007 年度の 2 年間に短縮)を作成した。

米国は 1997 年以来、継続して二国間援助のトップドナーとしてエチオピアを支援してきた。特に食糧援助に関しては、独自に設立した飢餓早期警戒システムネットワーク(FEWS NET: Famine Early Warning Systems Network)を用いて、飢饉の発生に対して警報を発している。2002/03 年の干ばつによる飢餓の発生を踏まえ、2004 年 3 月に 5 年間(2004-2008 年)の総合戦略計画(Integrated Strategic Plan)を作成した。このなかで、基本方針を単なる食料安全保障から経済成長による生計の保障に転換し、「飢饉への脆弱性、飢餓と貧困を削減するための基礎を確立する」ことを 5 年後の目標として、危機を予測・管理する能力の向上、人的能力と社会の回復力の向上、良い統治の能力向上、市場経済の成長と活力の向上、知識管理の統合と制度化、の 5 つの戦略的目的(Strategic Objectives)を定めている。

英国は SDPRP 策定を踏まえて、2003 年 3 月に対エチオピア国別援助計画(Country Assistance Plan)を改定した。直接財政支援に関して、その実施、ドナー間の協調、支出の予測性の向上を謳い、エチオピア政府と MOU(Memorandum of Understanding)を取り交わしている。技術協力に関しては、食料安全保障、教育、能力構築を比較優位のある分野としている。その他、人道的援助、エチオピア・エリトリア和平プロセスの支援、直接財政支援を中心に援助額を急速に伸ばす予定であったが、2005 年 6 月、11 月の事態を受けて援助計画を見直し、世銀とともに、国民に直接裨益する支援(PBS)を重視した援助を行うこととしている。

EC は 2002-2007 年を対象とした国別戦略(Country Strategy Paper & Indicative Program)において、運輸、マクロ経済支援と経済改革のための能力開発、食料安全保障の 3 セクターに焦点をあてて支援するとしている。また、その他のセクターとして政府・市民社会・紛争防止のための能力開発を挙げている。

スウェーデンはセクター支援と財政支援を基本とした 2003-2007 年の国別戦略(Country Strategy)を作成している。同戦略が扱っている課題は、民主化とガバナンス、ジェンダー、人権と司法改革、HIV/AIDS、土地所有とその安定性、民間セクターのための環境整備であり、また優先地域はアムハラ州としている。

(4) NGO・CBO による取り組み

大飢饉の際の NGO の貢献の記憶もあり、地域社会での生活をより良いものとするため、住民とともに活動あるいは事業を実施する主体として、開発 NGO や地方自治体(ワレダ政府等)への期待が大きい。

いくつかの実施能力において優れた開発 NGO は地方開発において積極的な役割を果たしているが、地域住民に継続的な公共サービスを提供する主体が地方自治体であることを考えるならば、NGO と地方自治体は相補的な関係にあると考えるべきである。このほかエチオピアの一部の地域では、住民自らが主体となって生活の向上に取り組む、住民組織の活動も活発である。

我が国がエチオピアの地域社会開発に直接的に貢献する観点から、これら関係者との戦略的な連携を強化することは重要である。

上に述べた期待の反面で、一部 NGO には EPRDF 政権が依然として NGO への抑圧政策を続け

ているという批判がある。こうした批判は 2005 年の選挙に関わる政府の姿勢への批判と通底するものである。政府と NGO との間の不信感はある限り早く払拭される必要があり、我が国としても政府に対して民間関係者に胸襟を開くよう促していく必要がある。