

2005-6-6

「エチオピア国別援助計画」策定方針

主査

高橋基樹（神戸大学）

1. 基本認識

(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。そして何よりも食糧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。

主要先進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、欧米諸国の首脳によって最もしきりに言及される国と仄聞している。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。エチオピアの支援の重点化は、日本が地球社会の繁栄と安定に責任を負うグローバル・リーダーになろうとするならば、当然のことであろう。何よりも、多くの日本国民一般の援助への期待にもかなう。

先の3年間でのアフリカ支援倍増という国際公約が実現されるのであれば、エチオピアは間違いなく重点国のひとつとされるべきである。そして、増額された資金を有効に、効率的に貧困削減・人間の安全保障に結び付けて行くために、国別援助計画は策定されなければならない。

(2) エチオピア支援の戦略的意義

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できる。エチオピアは大陸全体の10分の1にあたる7000万人を擁するアフリカ第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およびアラブ地域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糧の輸出国であったとされるが、そのことは水資源はじめ自然条件の賢明な利用によっては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だろう。

他方で、未だ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糧輸入の増加は、国際食糧市場の大きな攪乱要因となりつつあり、その動向は直接・間接に日本にとって無視のできないものなりつつある。アフリカにおける食糧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

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、整備された行財政機構や指導層の高い能力とモラルなどは、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、華々しい経済開発を遂げてきた訳ではないが、いくつかの着実な成果をあげてきている。

第1に、現在のエチオピア人民革命民主戦線(EPRDF)政権は、過去の大飢饉の際に匹敵する旱魃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、1992年に長年の内戦を收拾して成立したEPRDF政権は、州・民族ごとの分権化に踏み切るといって、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。

内戦終結以降、複数政党が参加する選挙が行われてきた。言論・政治活動は必ずしも全面的に自由ではないが、民主主義のゆっくりとした浸透・定着が見られると言ってよいだろう。新聞の制限、オロモを中心とする反政府勢力の存在、民族間の軋轢やエリトリアとの緊張など、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が、エチオピアの特筆すべき実験は、諸民族を抱え込んだアフリカ諸国における平和の定着、分権化、民主化のモデルとしてもよいものであろう。この実験が永続的な成功を収めるよう支援することが求められている。

(4) 開発協調・調和化の先進国のひとつとして

エチオピアは、開発協調・調和化の、パイロット国のひとつである。日本がアフリカ援助を強化・増額しようという今日、この地域で展開しつつある援助改革の潮流や、開発協調・調和化に対しても、しっかりした方針を打ち出していかなければならない。問題なのは、急激に変わりつつある現場の状況に対応して、如何なる具体的方針を採るかである。その対応のためには新たな援助方式の適用も含めた大胆で思い切った措置が必要となる。エチオピアの国別援助計画はそうした措置と対応しつつ、策定されるべきである。

2. エチオピア国別援助計画の方向性

(1) エチオピア側の主体性と制度・事情を踏まえた援助

国別援助計画の重要な意義のひとつは、対象国のニーズはもとよりのこと、相手国政府の政策理念・主体性や、固有の歴史、制度、援助環境を踏まえた活動を行うところにある、と理解している。さらに言うならば、日本のメニューに合致した援助だけを供与するのではなく、相手方のニーズや事情に合わせて援助方式を調整・拡大する柔軟性が求められる。

僭越ながら、国別援助計画策定プロセスの機能のひとつは、現場のニーズをすくい上げ、これを日本国内での政策形成の議論に反映させることにありと捉えることとしたい。

日本の国別援助計画においても、先方政府の主体性が尊重されなければならない。そのためには、政府の既存の開発戦略や方針は何を措いても参照され、それに基づいて政策対話が進められなければならない。一方、政府の主体性の下で策定されることを理想としている貧困削減戦略 (PRS) も、多くの貧困国では各国の個別性を軽視したものになりがちである。幸い、エチオピアでは、政府に一定の主体性と能力が備わっており、PRS にあたる「持続的開発・貧困削減プログラム (Sustainable Development and Poverty Reduction Program: SDPRP)」の策定過程や内容にもその点が反映されている。今後も日本は、十分に SDPRP (Ⅱ) 等のエチオピアの政策体系を参照することが必要である。

また日本独自の姿勢を打ち出すためには、日本なりに、エチオピアの食料安全保障をはじめとする貧困状況の構造的な理解 (特に人口増加、低位の人的資源開発、土地制度) と将来的な問題打開の方向性を持ち、これを相手方政府・市民社会や他ドナーと共有してゆく必要がある。さらにそうした理解と認識を踏まえて、国際機関の要請によりともすればステレオタイプになりがちな PRS を、エチオピアの固有の事情や主体性を尊重するものになるよう、支援を惜しまないことが求められる。

(2) 包括性の獲得・担保

過去アフリカ貧困国が病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バラバラの援助プロジェクトをコントロールできなくなる「援助の氾濫」というべき事態である。国別援助計画を策定するにあたり、日本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、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 SDPRP を打ち出し、成果をあげてきた。日本の援助も、単にそれ自体の孤立した内的な一貫性を目指すのではなく、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べきである。

エチオピア政府は、現在 05 年を目途に SDPRP を継承する SDPRP Ⅱ を策定中であるが、わが国がエチオピア国別援助計画の策定と時期が重なったことは僥倖である、と言ってよい。単に SDPRP Ⅱ の内容を参照するだけでなく、現地で実践されているように SDPRP Ⅱ の策定に積極的に関与することが、日本の理念をあらわすために重要である。そして日本の援助が SDPRP Ⅱ を支える重要で不可欠の一部となるような連結と認知を目指して国別援助計画を策定してゆくべきだろう。

なお、エチオピアでは、現在、本年 9 月頃の完成を目標に、第 1 次貧困削減戦略 (SDPRP: Sustainable Development Program for Reduction of Poverty) の改訂が行われていることから、我が国援助計画の策定にあたっては、右内容を十分反映したものにする必要がある。(但し、これまでのエチオピア政府からの情報によれば、第 2 次戦略は第 1 次戦略で残された課題の達成を重視しており、大幅な方針の変更はない

見込み。)

(3) 選択と集中、連携

現在日本は、SDPRP の優先事項に鑑み、またエチオピア政府との政策協議を通じて次の 5 つを優先分野として掲げている。

- ① 食料安全保障・農業開発
- ② 水資源開発・管理
- ③ 教育・キャパシティビルディング
- ④ 保健・HIV/AIDS
- ⑤ 経済インフラ

これらの分野を表面的に見ると、他のアフリカとあまり変わり映えのしないものであるが、今後はこれら 5 分野を踏まえつつも、具体的な資源配分・活動において選択と集中を図ってゆくべきである。

さらに上記 5 分野等にまたがる諸活動が相互に有機的に連携するよう、理念と実践の双方での構想が必要となる。日本の ODA 大綱の理念的支柱である貧困削減・人間の安全保障の観点から言えば、エチオピアの一般大衆の生存・生活・生業を慢性的に脅かし続けている食糧問題に最優先の重点がおかれるべきだろう。その他の優先分野においてもまた、食糧安全保障の増進についてインパクトをもてるような配慮が必要である。エチオピア政府は、生産と流通の振興を軸とする「新しい食料安全保障」という考えを打ち出し、これに全てのドナーを含む多様なアクターの参加と多面的な分野の活動の連携を構築しようとしているが、日本もその意義を的確に捉えて、参画してゆくべきである。食料の安全保障には、水、人的能力、人びとの健康、運輸通信インフラの各分野にまたがる諸問題が密接に関わっており、諸活動の横断的・有機的な連携が必要である。

特に、エチオピアでは、水資源問題が食糧問題や貧困削減と密接に関わるばかりでなく、それは、この国を超えた広域にわたる戦略的重要性をはらんでいる。水資源管理における日本の貢献が高く評価されていることもあり、食料安全保障分野とならんで重視されるべきであろう。

(4) エチオピア政府はじめ他の主体との連携と分業

日本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、先方政府を混乱させることは厳に自戒すべきではあるが、援助国・機関同士の、アイデアの健全な競争などは大いにあって然るべしと考える)。

そうした観点からは、関係者間での資源の共有や連結、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限りにおいて SDPRP II ・「新しい食料安全保障」等の成功のために最も効果的なモダリティを、聖域を設けずに考え抜くべきである。

エチオピアでもプールファンドを超えて、一般財政支援を強化する動きがある。一般財政支援は、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、多様なモ

ダリティ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、途上国行財政システムの透明化・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不可欠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し、同時に同政府の理解は継続的に確認してゆく必要がある。

日本の立場から言っても、一般財政支援は、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、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）。日本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。SDPRP II およびその具体的な実現過程に意見を表明し、日本なりの理念を盛り込むことも可能となる。一般財政支援によって、条件さえ整えば日本のプレゼンスの飛躍的強化を実現できる、と考えるべきである。

重要なことは、国別援助計画の策定を通して、日本の対エチオピア支援において一般財政支援をどう位置付けるのか、また、上記のように活用するための、エチオピア側の条件、日本側の条件を考えることである。そのためにはタンザニアなどでの先行する経験をよく参照することが望ましい。

3. 作業において留意すべき点

(1) 現地主体の策定

先に述べた、エチオピア側の事情、制度、援助環境をよくよく参照し、SDPRP II の策定過程に寄り添った国別援助計画を書き上げてゆくためには、当然ながら、現地主体の計画策定が望ましい。幸い現地タスクフォースは、大使主導の下で熱心かつ相互協力的な連携体制を築き上げており、その機能を十全に活用したい。

また、現地の既往の援助活動の成果と教訓に大いに学ぶ意味でも現地主体の策定が求められる。

(2) 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、それはあまりに狭い捉え方である。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プロは「住民参加」に真剣に取り組みそれなり成果も上げているようなので、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」・「農業普及」・「教育」のような経験の、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た横への広がり模索が重要となる。

この観点から政府各省庁や 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。

(3) 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・経営のコンポーネントを加味してゆ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・サービスのマネジメントへの参加を図ってきた経験があると承知しており、その経験は鍵となる。

(4) 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（Wareda）レベルのマネジメント力、企画力などの面でのキャパシティ・ビルディングが重要である。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、1980 年代の大飢饉の際の活躍もあり、NGO 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けるようになる支援が望まれる。

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方々の知的貢献を得る。既に東京タスクのアドバイザーである石原美奈子氏、西真如氏から、再定住問題や NGO の状況について貴重な知見を頂いている。

(5) 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、前提となる点である。

(6) 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 でも横断的イシュー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組むことが望まれる。

(7) 国民による参加型のモニタリングと評価

財政支援エチオピア政府の、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。日本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。

(8)再定住プログラムへの支援と監視について

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。これは1974年に倒れた帝政時代から批判をあびてきたものである。エチオピア政府は、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、日本としても監視の権利の確保、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ケア（緊急支援措置をも含む）などの条件が確保されない限り、拙速に支援に応ずるべきではないだろう。

(9)長期的開発戦略へ

日本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、そのためには超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生産的なセーフティネットプログラムなるものを打ち出し、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。これには自国食糧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。いうまでもなく現金支援は国内の食糧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。日本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、深い溪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糧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、それによって高投入の市場向け食糧生産の充実を図るべきであろう。こうした農工間、農業－工業間の相互連関はエチオピア政府が考えている農業主導型工業化(Agriculture Development-led Industrialization: ADLI)のなかに、十分な考察を加えた上で盛り込まれてゆくべきである。そのために有効な研究蓄積が日本でも形成されつつあり、これを活用することが望ましい。

4. 国別援助計画で網羅すべき内容

- (1) 対エチオピア援助の理念・目的
- (2) エチオピアの開発の現状と課題
- (3) エチオピアにおける開発戦略・援助動向
- (4) 我が国援助の基本方針
- (5) 留意点

5. 作業体制

- (1) 東京国別援助計画TFと現地ODAタスクフォース(TF)が連携しつつ作業を進

める。(構成要員詳細は別添 1)。関係者間の連絡については、日常的にメール等を活用し円滑な意思疎通に努める。

- (2) 現地ODA-TFでは、大使館及びJICA職員のみならず、派遣中の専門家や企画調査員等を含むより幅広い日本人関係者により構成されるODA協議会といった既存の枠組を活用し、関係者の知見を最大限得る。また、東京TFでは、コアメンバー（主査を含む委員、外務省）に加え、エチオピアの開発に知見を有する有識者やJICAアフリカ部関係者を含む構成とする。
- (3) 作業の進捗状況は、可能な限り公開し、多くの関係者の知見を反映するよう努める。

6. 作業スケジュール

日程	主な作業
2004年11月	第1回東京TF会合（大まかな作業の方向性、日程等の確認）
2005年2月	第2回東京TF会合（エチオピアの開発課題の抽出・整理）
3月	第1回現地協議（東京TF関係者の現地出張） 第3回東京TF会合（出張報告、骨子案の検討）
4月	骨子・構成案の作成、作業分担の確定
6月	ODA総合戦略会議における作業方針報告 第1次ドラフトの作成 第4回東京TF会合（第1次ドラフトの検討）
7月	第2次ドラフトの作成 各省、NGO、有識者等からの意見聴取開始
8月	第2回現地協議（東京TF関係者の現地出張）
9月～10月	第3次ドラフトの作成 ODA総合戦略会議における中間報告 各省協議 最終案の作成
11月～12月	第3回現地協議（必要に応じ東京TFより現地出張） ODA総合戦略会議への最終案提出

注：作業原則として上記の予定を遵守するが、満足しうる質・過程を確保するために必要と判断されるときには、変更の可能性もある。

以上

別添：

1. 東京及び現地タスクフォースの構成（平成17年6月時点）
2. エチオピア国別援助計画（骨子案）

東京及び現地タスクフォース構成
(平成17年6月時点)

【東京タスクフォース】

	氏名	所属・職位
委員	高橋 基樹 (主査)	神戸大学大学院 教授
	磯田 厚子	女子栄養大学 教授 (戦略会議委員)
	大塚 二郎	JICA 国際協力専門員
アドバイザー	石原 美奈子	南山大学人類文化学科 講師
	児玉 由佳	アジア経済研究所 研究員
	壽賀 一仁	(特非) JVC プロジェクト支援委員
	西 真如	元エチオピア大使館 書記官、専門調査員
	遠藤 衛	在タンザニア日本大使館 専門調査員 (サブサハラ・アフリカにおける援助動向)
JICA	花谷 厚	東部アフリカチーム長
	大嶋 健介	東部アフリカチーム (エチオピア担当)
事務局 (外務省)	橋本 尚文	経済協力局 国別開発協力第二課長
	北川 裕久	同 国別開発協力第二課 (アフリカ班長)
	宮城 兼輔	同 国別開発協力第二課 (エチオピア担当)
	他 省内各課関係者により構成	

【現地タスクフォース】

	氏名	職位
大使館	泉 賢二郎	特命全権大使
	中津川 伸一	参事官
	東 堅治郎	一等書記官 (経済・経済協力班長)
	三保木 悦幸	二等書記官
	石塚 広志	二等書記官
JICA	齊藤 直樹	所長
	神 公明	次長
	他 事務所員により構成	

※ 上記に加え、派遣中の専門家や企画調査員、NGO関係者等を含むより広範な関係者により構成する「ODA協議会」メンバーとも、在エチオピア大使館が中心となり、必要に応じ随時意思疎通を図る。

エチオピア国別援助計画骨子案
—東京・現地タスクフォースでの議論を踏まえて—

1. 理念・目的

2. エチオピアの開発の現状と課題

(1) 目下の開発課題

- 人口増加と資源の相対的希少化のメカニズム
- 農業開発・食糧安全保障の概念図の作成（現地 T F）
- ジェンダー問題

(2) 政治、経済、社会全般の概況

3. 開発戦略・援助動向

(1) 開発課題に対する対応（エチオピア政府の取組とこれへの評価）

- SDPRP と SDPRP II の概要
- 開発協調の枠組み・調和化の進展度
調和化行動計画（HAP : Harmonization Action Plan）の分析
各セクタープログラムの概要およびその進捗度
- 新食糧安全保障連合・生産的セーフティネット
- 土地制度改革と再定住

(2) 主要ドナー・NGO（本邦、現地）の対エチオピア援助の動向—主に開発協調の枠組みとの関係から

(3) 我が国の対エチオピア援助の分析と評価（「国別評価」の結果を基に作成）

4. 対エチオピア援助の基本方針（要検討）

(1) 基本認識・目標

(2) 重点分野・事項

(3) 開発協調（財政支援、手続きの調和化、予測制の向上）への対応：

5. 援助実施における留意点（要検討）