

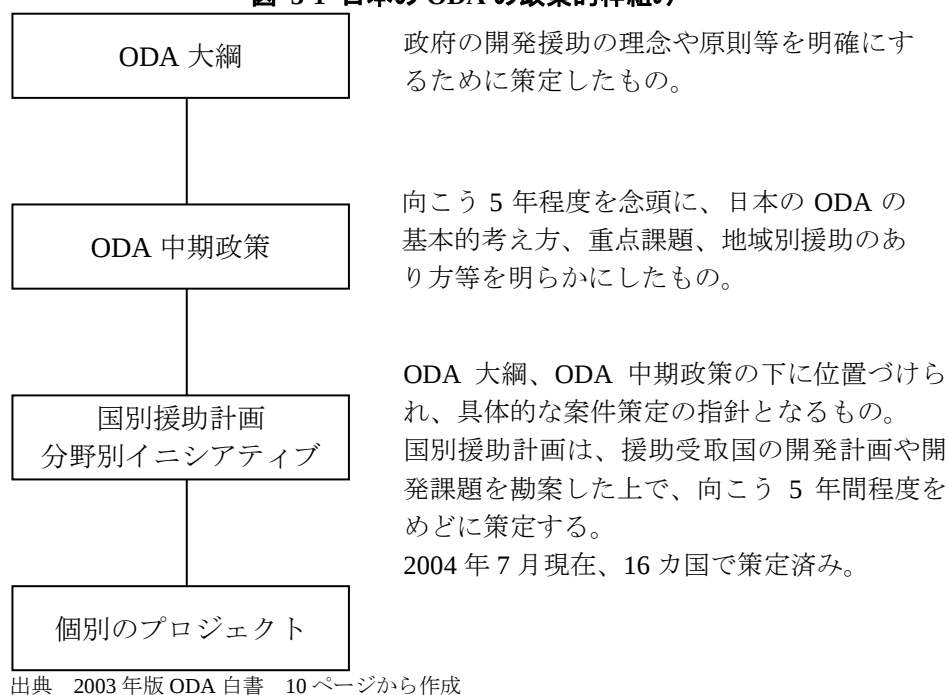
第3章 援助政策の目的に関する評価

本章では援助政策の目的の妥当性について評価する。最初に対エチオピア援助政策とはいかなるものかを明らかにする。続いて3.1「対エチオピア援助政策と日本のODA政策との整合性」では、日本政府の開発援助の理念や原則等を明確にするために策定されたODA大綱との整合性を検証する。続いて、1999年8月に策定されたODA中期政策と援助政策との整合性を検証する。3.2「対エチオピア援助政策と国際開発イニシアティブとの整合性」では、日本の援助政策とアフリカ開発会議（TICAD）やアフリカ開発のための新パートナーシップ（NEPAD）等との整合性を検証する。3.3「対エチオピア援助政策とエチオピアの開発計画との整合性」では、エチオピアの国家開発5ヵ年計画を継承し、事実上の国家開発計画である「SDPRP（持続発展可能な開発及び貧困削減計画）」との整合性を検証する。

3.1 対エチオピア援助政策と日本のODA政策との整合性

日本のODA政策は、開発援助の理念や原則等を明確化した基本文書であるODA大綱を最上位の政策として、その下に、より短い期間を念頭に置いた援助のあり方に関する指針であるODA中期政策がある。さらに各国ごとの日本の援助計画として、案件選定の指針となる国別援助計画がある。日本のODA政策の枠組みは下記の図のとおりである。

図 3-1 日本のODAの政策的枠組み



3.1.1 対エチオピア援助政策

これまで、エチオピアに対する国別援助計画や援助方針は策定されていないが、2.3.2で、ODA白書の記述や過去3回の政策協議を分析することによって、どのような援助政策を取ってきたかを明らかにした。要約すると、

＜意義＞ 不明確（大人口を抱える最貧国としての開発ニーズと潜在性、内戦・紛争からの復興の必要性、地政学的重要性、エチオピアの主体的取り組み）

＜目 的＞ 不明確（経済成長を通じた貧困削減と類推される）

＜基本姿勢＞ エチオピアのオーナーシップを尊重し、パートナーとして協力

＜開発課題＞ 直接貧困対策、経済成長を通じた貧困削減、キャパシティー・ビルディング

← 2003 年に明示

内戦による荒廃、早魃・飢餓、難民、貧困、民主化、構造調整を含む経済改革

← ODA 白書に暗示

＜重点分野＞ 教育、保健医療、農業・食糧安全保障、インフラ整備、水、（環境保全）

その他の課題：民主化、平和構築 ← 2003 年に明示

経済改革（構造調整、民営化を含む）、地方分権化 ← 暗示

1997 年経済協力政策協議

- ①教育
- ②保健・医療
- ③食糧確保
- ④インフラ復旧・整備
- ⑤環境保全（水供給、森林）

2001 年経済協力政策協議

- ①教育
- ②保健・医療
- ③農業（食糧安全保障）
- ④インフラ整備（道路・水・電気通信）
- （中長期的な観点からの環境保全）

2003 年 6 月現地政策協議

- ①教育・人材育成
- ②保健・HIV/AIDS
- ③水
- ④経済インフラ
- ⑤食糧・農業・農村開発

＜援助形態＞ 無償資金協力、技術協力

草の根・人間の安全保障無償を強化 ← 2003 年に明示

＜援助手法＞ プロジェクト型支援が中心

援助協調

コモン・ファンドへの資金投入を試験的に実施

南南協力、無償・技協の連携、マルチ・バイの連携、NGO 支援

現地の権限強化

以上のとおり、これまでの対エチオピア援助政策は意義・目的が明確にされてこなかったことから、実際に援助供与の枠組みとなってきた「重点分野」を対エチオピア援助政策の主要な要素と見なして、以下、評価を行なっていくことにする。

3.1.2 ODA 大綱との整合性

(1) 旧 ODA 大綱

旧 ODA 大綱は、「I. 基本理念」、「II. 原則」、「III. 重点事項」、「IV. 政府開発援助の効果的実施のための方策」、「V. 内外の理解と支持を得る方策」、「VI. 実施体制」で構成されている。このうち、対エチオピア援助政策に対応する項目である、「III. 重点事項」について検討を行なう。

（旧）ODA 大綱で示された重点項目は、①環境問題、人口問題等の地球的規模の問題への取り組み、②基礎生活分野（BHN）等への支援及び緊急援助、③人造り及び研究協力等技術の向上・普及をもたらす努力、④インフラストラクチャー整備、⑤構造調整等、の 5 点である。

図 3-2 対エチオピア援助政策（重点 5 分野）と（旧）ODA 大綱との対応

対エチオピア援助政策 (1997 および 2001)	ODA 大綱 (1992)
重点 5 分野	重点項目
(イ) 教育 (ロ) 保健・医療 (ハ) 農業（食糧安全保障） (ニ) インフラ整備 (ホ) 環境保全	(イ) 環境問題、人口問題等の地球的規模の問題への取り組み (ロ) 基礎生活分野（BHN）等への支援及び緊急援助 (ハ) 人作り及び研究協力等技術の向上・普及をもたらす努力 (ニ) インフラストラクチャー整備 (ホ) 構造調整等

出典 調査団作成

上図から、1997 年および 2001 年の政策協議において合意した重点 5 分野は、旧 ODA 大綱で示された重点項目に対応しており、妥当であると言える。その一方で、旧 ODA 大綱の重点項目にある「構造調整等」は重点分野に反映されていない。「民主化および構造調整政策を含む経済改革に取り組んでいる」という前掲の ODA 白書の問題認識からすると、構造調整への対応があってもしかるべきだと思量される。

また、旧 ODA 大綱の 4 原則に照らして、2000 年にエリトリアとの大規模戦闘再発を受けてエチオピアへの新規援助の供与を停止し、和平合意を受けて再開したのは適切な運用だったと言える。

(2) 新 ODA 大綱

2003 年 8 月に改訂された ODA 大綱は、「I. 理念－目的、方針、重点」、「II. 援助実施の原則」、「III. 援助政策の立案及び実施」、「IV. ODA 大綱の実施状況に関する報告」により構成されている。対エチオピア援助政策に対応している「I. 理念－3. 重点課題」について検討する。

新 ODA 大綱による重点課題は、①貧困削減、②持続的成長、③地球的規模の問題への取組、④平和の構築の 4 点である。①貧困削減のための取り組みとして、教育や保健医療・福祉、水と衛生、農業などの分野を重視するとともに、経済が持続的に成長し、雇用が増加するとともに生活の質も改善されるための協力も重視するとされている。②持続的成長では経済社会基盤の整備とともに、政策立案、制度整備や人づくりへの協力を重視としている。③地球的規模の問題への取り組みには、環境問題、人口、食料、エネルギー、災害、テロ、麻薬、国際組織犯罪への取り組みが含まれている。④平和の構築には和平プロセス促進のための支援、難民支援や基礎生活基盤の復旧などの人道・復旧支援、元兵士の武装解除、動員解除及び社会復帰や地雷除去を含む武器の回収および廃棄などの国内の安定と治安の確保のための支援が含まれる。

2003 年の政策協議は 6 月に実施され、8 月に閣議決定された新 ODA 大綱とは時間が前後するため厳密には比較検討するのは適当ではない。しかし、新大綱の方向性は 6 月時点ですでに定まっており、政策協議に反映されていた。そこで双方を比較検討すると、5 重点分野は新大綱の重点課題にすべて含まれており、妥当である。また新 ODA 大綱が掲げた 4 つの重点課題のうち、④平和の構築を 2003 年から「その他の課題」として政策協議の場でも積極的に取り上げたことは妥当だが、環境保全を準重点分野からはずしたことについては明確な説明がなく、妥当性に疑問が残る。

(3) ODA 中期政策との整合性

1999 年 8 月に策定された政府開発援助に関する中期政策³³（ODA 中期政策）は 5 年程度を念頭に、日本の ODA の基本的考え方、重点課題、地域別援助のあり方等を明らかにしたものである。ODA 中期政策において示された重点課題は下記のとおりである。

表 3-1 ODA 中期政策の重点課題

1.	貧困対策や社会開発分野への支援
	(1) 基礎教育
	(2) 保健医療
	(3) 開発途上国における女性支援（WID）/ジェンダー
2.	経済・社会インフラへの支援
3.	人材育成・知的支援
	(1) 人材育成
	(2) 知的支援
	(3) 民主化支援
4.	地球規模問題への取組
	(1) 環境保全
	(2) 人口・エイズ
	(3) 食糧
	(4) エネルギー
	(5) 薬物
5.	アジア通貨・経済危機の克服等経済構造改革支援
6.	紛争・災害と開発
	(1) 紛争と開発
	(2) 防災と災害復興
7.	債務問題への取組

出典 調査団作成

以上の重点課題をもとに、地域別援助のあり方としてアフリカ地域に対しては下記の点を考慮して支援を行うこととしている。

- ・ 貧困対策や社会開発への支援及び砂漠化対処等に対する支援
- ・ 人材育成及び政策立案・実施能力構築への支援
- ・ アフリカの経済的自立へ向けた民間セクター・工業・農業等の開発への支援（南南協力によるアジアの開発の成果と経験のアフリカへの移転、農業をはじめとする産業の生産力向上に資する基礎的インフラ整備、域内地域協力の促進等）
- ・ アフリカの安定の基盤となる民主化・紛争予防や紛争後の復興に関する支援
- ・ 債務負担の軽減に資する支援（支援の決定に当たっては、債務国の構造改革に取り組む姿勢を勘案する）

³³ 新ODA中期政策は 2005 年 2 月に策定された。

図 3-3 対エチオピア援助政策と ODA 中期政策

対エチオピア援助政策（2001）	ODA 中期政策（1999）
<u>重点 5 分野</u> (イ) 教育 (ロ) 保健・医療 (ハ) 農業（食糧安全保障） (ニ) インフラ整備 (ホ) 環境保全	<u>地域別の援助のあり方（アフリカ地域）</u> (イ) 貧困対策や社会開発への支援及び砂漠化対処等への支援 • (ロ) 人材育成及び政策立案・実施能力構築への支援 (ハ) アフリカの経済的自立へ向けた民間セクター・工業・農業等の開発への支援（基礎的インフラ整備含む） • (ニ) アフリカの安定の基盤となる民主化・紛争予防や紛争後の復興に関する支援 • (ホ) 債務負担の軽減に資する支援

出典 調査団作成

まず、2001 年の対エチオピア援助の重点 4 分野を 1999 年 8 月策定の ODA 中期政策に照らし合わせると、4 分野とも中期政策の重点課題に含まれていることが分かる。2003 年の重点 5 分野も、水だけが中期政策には明示されていないものの、新項目の人材育成と HIV/AIDS は重点課題に対応している。したがって、2001 年、2003 年の重点分野とも妥当と言える。

次に、中期政策の対アフリカ地域援助のあり方との比較では、環境保全と水を除いて対応（中期政策の「砂漠化対処等」が環境保全を意味し、貧困対策・社会開発に水が含まれると解釈することも可能）しており、4 ないし 5 重点分野はおおむね妥当と言える。

一方、中期政策は、アフリカ地域には経済のグローバル化から取り残される懸念や、紛争・エイズ等開発を阻害する深刻な問題を抱える国も多く、過半の国は後発発展途上国であり、多くの重債務貧困国が存在するという認識を示している。既述のとおりエチオピアは、民主化・経済改革に取り組んでいるほか、エリトリアとの国境紛争を抱え、民間セクターが十分に育っておらず、HIPC イニシアティブの対象ともなった重債務貧困国でもある。

中期政策が掲げる「民主化・紛争予防や紛争後の復興に関する支援」については、2001 年の政策協議ではエリトリアとの国境紛争、民主化問題（学生暴動など）に懸念を表明するにとどまっていたが、2003 年の政策協議からは平和構築と民主化を「その他の課題」として取り上げ、前進が見られる。また、「民間セクターへの支援」については、2003 年から重点課題②の成長通じた貧困削減の一項目として「民間セクター開発」を挙げ、民営化の状況や課題を協議している。唯一、「債務負担の軽減に資する支援」は一度も取り上げた形跡がない。日本に対する債務は全体の 0.5% で日本の直接的な当事者性は低いものの、エチオピアの開発と貧困削減努力の前に大きく立ちはだかる多国間債務をはじめとした債務の削減についてリーダーシップを発揮して解決を図る姿勢に乏しい対エチオピア政策および取り組みは、妥当性を欠くと言わざるを得ない。

3.2 対エチオピア援助政策と国際開発イニシアティブ

本項では、対エチオピア援助政策が、国際開発イニシアティブと照らして妥当であるかを検証する。国際開発イニシアティブとして、第2回アフリカ開発会議（TICAD II、1998年）³⁴、アフリカ開発のための新パートナーシップ（New Partnership for Africa's Development: NEPAD、2001年）、ミレニアム開発目標（MDGs、2000年）、人間の安全保障委員会報告（2003年）、G8 アフリカ行動計画（2002年）の内容を検証する。

(1) 東京行動計画（TICAD II）

1998年に開催された第2回アフリカ開発会議（TICAD II）では、「アフリカ諸国の自主性（オーナーシップ）」と「開発パートナーとのパートナーシップ」を基本原則に、1) 教育、保健・人口、貧困層支援等の社会開発、2) 民間セクター・工業・農業開発、対外債務問題等の経済開発、3) 良い統治、紛争予防と紛争後の開発の3分野での優先政策・行動につき合意がなされ、「東京行動計画」が採択された。同行動計画の優先分野は下記のとおり。

表 3-3 TICAD II「東京行動計画」の優先分野

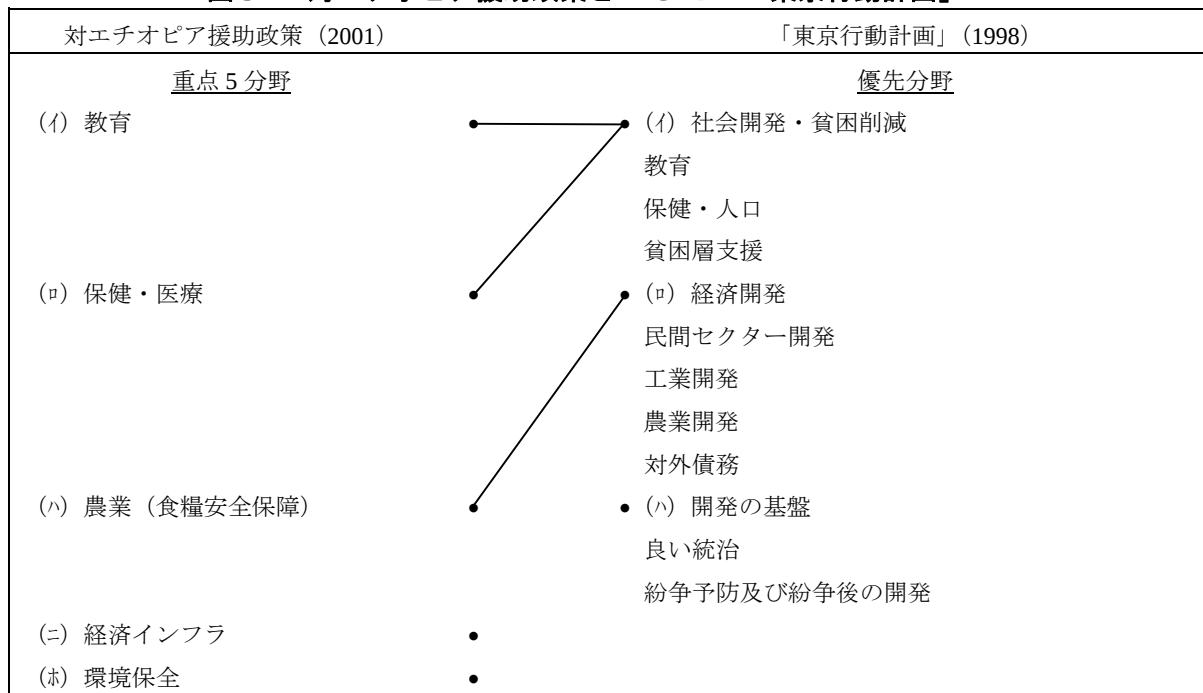
1.	社会開発・貧困削減
	教育
	保健・人口
	貧困層支援
2.	経済開発
	民間セクター開発
	工業開発
	農業開発
	対外債務
3.	開発の基盤
	良い統治
	紛争予防及び紛争後の開発

出典 外務省ウェブサイトをもとに調査団作成

TICAD II「東京行動計画」と2001年の政策協議で合意された対エチオピア援助政策の重点分野との整合性は下図のとおり。

³⁴ TICAD Iは1993年に、TICAD IIIは2003年に開催された。この2回の会合は開催時期の関係から日本の援助政策との整合性の検証は行わない。

図 3-4 対エチオピア援助政策と TICAD II「東京行動計画」



出典 調査団作成

5 重点分野のうち、教育、保健・医療、農業はそのまま優先分野に合致するが、経済インフラは該当していない（準重点分野の環境保全是横断的のテーマに入っている）。したがって、経済インフラを除いた 4 分野は整合性が取れており、妥当である。一方、同計画が掲げた「民間セクター開発」、「対外債務」、「良い統治」、「紛争予防および紛争後の開発」は、2001 年の政策協議の場でも懸念の表明にとどまり、十分な対応とは言えない。

(2) アフリカ開発のための新パートナーシップ（NEPAD）

2001 年 10 月、アフリカ統一機構（OAU、後の AU）首脳会議において採択された、アフリカ自身によるアフリカ開発のためのイニシアティブである。「貧困撲滅」、「持続可能な成長と開発」、「世界の政治経済への統合」、「女性のエンパワメントの促進」を目的としている。国際社会にはアフリカの自助努力（オーナーシップ）を補完する形での支援（パートナーシップ）を求めている。優先セクターは下記のとおり。

表 3-4 NEPAD の優先セクター

1.	インフラ
	全インフラセクター
	情報通信技術
	エネルギー
	運輸
	水・公衆衛生
2.	人材育成
	貧困削減
	教育
	人材流出防止
	保健
3.	農業
4.	環境イニシアティブ
5.	文化
6.	科学技術

出典 調査団作成

図 3-5 対エチオピア援助政策と NEPAD

対エチオピア援助政策（2003）	NEPAD（2001）
重点 5 分野	優先セクター
(イ) 教育・人材育成	(イ) インフラ（IT、エネルギー、運輸、水・公衆衛生）
(ロ) 保健・HIV/AIDS	・(ロ) 人材育成（貧困削減、教育、人材流出防止、保健）
(ハ) 水	・(ハ) 農業
(ニ) 経済インフラ	・(ニ) 環境
(ヘ) 食糧・農業・農村開発	・(ヘ) 文化
	・(ホ) 科学技術

出典 調査団作成

2003 年の経済政策協議にて合意された重点分野、「教育」、「保健・HIV/AIDS」、「水」、「農業」、「経済インフラ」の 5 分野は、いずれも NEPAD の優先セクターと合致しており、妥当と言える。

(3) ミレニアム開発目標（MDGs）

2000 年 9 月に開催された国連ミレニアム・サミットにおいて「ミレニアム宣言」が採択され、その後、ミレニアム開発目標（MDGs）がまとめられた。MDGs は、人類の将来の繁栄に向けた基礎的条件を整える重要な国際社会全体に共通の開発目標と考えられている。

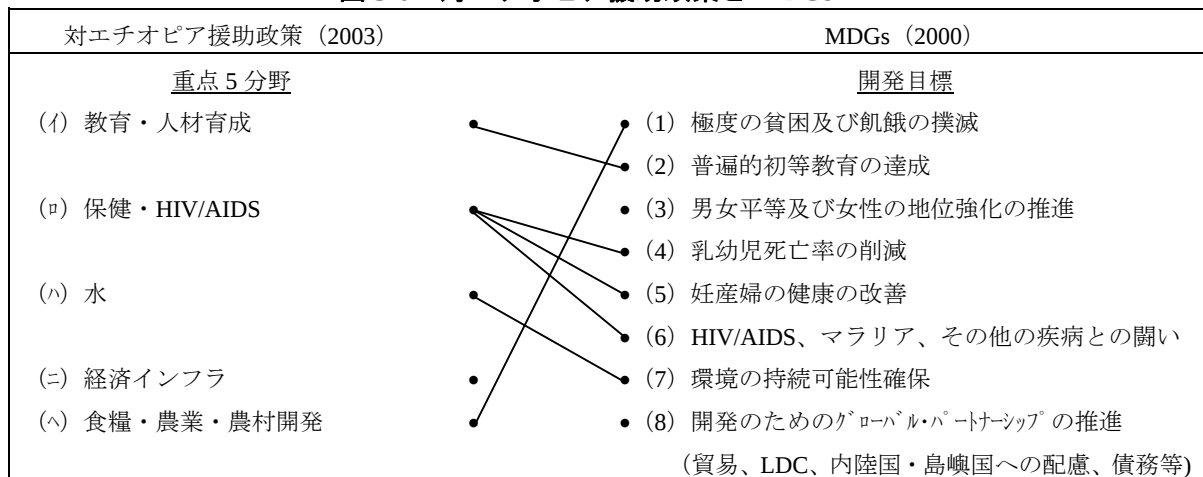
第 2 章で既述のとおり、具体的な開発の成果を重視する観点から、貧困削減、基礎教育、保健医療、ジェンダー、こども、環境などについて明確な量的目標と達成期限を定めている。ここでは 8 つの目標と 11 のターゲットを紹介する。

表 3-5 MDGs の目標とターゲット

目標 1	極度の貧困及び飢餓の撲滅
ターゲット 1:	2015 年までに 1 日 1 ドル未満で生活する人口の割合を 1990 年の水準の半数に減少させる。
ターゲット 2:	2015 年までに飢餓に苦しむ人口の割合を 1990 年の水準の半数に減少させる。
目標 2	普遍的初等教育の達成
ターゲット 3:	2015 年までに、全ての子供が男女の区別なく初等教育の全課程を修了できるようにする。
目標 3	男女平等及び女性の地位強化の推進
ターゲット 4:	可能な限り 2005 年までに初等・中等教育における男女格差を解消し、2015 年までにすべての教育レベルにおける男女格差を解消する。
目標 4	乳幼児死亡率の削減
ターゲット 5:	2015 年までに 5 歳未満児の死亡率を 1990 年の水準の 3 分の 1 に削減する。
目標 5	妊産婦の健康の改善
ターゲット 6:	2015 年までに妊産婦の死亡率を 1990 年の水準の 4 分の 1 に削減する。
目標 6	HIV/AIDS、マラリア、その他の疾病との闘い
ターゲット 7:	HIV/AIDS の拡大を 2015 年までに食い止め、その後反転させる。
ターゲット 8:	マラリア及びその他の主要な疾病の発生を 2015 年までに食い止め、その後発生率を下げる。
目標 7	環境の持続可能性確保
ターゲット 9:	持続可能な開発の原則を国家政策及びプログラムにもりこみ、環境資源の損失を減らす。
ターゲット 10:	2015 年までに、安全な飲料水を継続的に利用できない人々の割合を半減する。
ターゲット 11:	2020 年までに、少なくとも 1 億人のスラム住民の生活を大幅に改善する。
目標 8	開発のためのグローバル・パートナーシップの推進(貿易、LDC、内陸国および島嶼国への配慮、債務等)

出典 外務省ホームページより調査団作成

図 3-6 対エチオピア援助政策と MDGs



出典 調査団作成

重点分野の「教育・人材育成」、「保健・HIV/AIDS」、「水」、「食糧・農業・農村開発」は、開発目標と合致しているが、「経済インフラ」はどの目標とも合致しない。したがって、経済インフラを除く 4 つの重点分野は MDGs と照らし合わせて妥当と言える。一方、MDGs に掲げられたジェンダー平等（目標 3）と債務軽減（目標 8）を取り上げていないのは妥当性を欠くと言える。

(4) 人間の安全保障委員会報告（2003 年）

2000 年の国連ミレニアム総会にて、世界の有識者の参加を得て人間の安全保障のための国際委員会創設が議論された。2001 年 1 月に人間の安全保障委員会の創設が発表され、その共同議長に緒方貞子国際協力機構理事長とケンブリッジ大学トリニティ・カレッジ学長のアマルティア・セン氏が就任した。その後 2 年にわたる議論の末、2003 年 5 月、同委員会は最終報告書をアナン国連事務総長に提出した。提言の概要は下記のとおりである。

表 3-6 「人間の安全保障委員会」報告書の概要

- 1 暴力を伴う紛争下にある人々を保護すること
- 2 武器の拡散から人々を保護すること
- 3 移動する人々の安全確保
- 4 紛争後の状況下で人間の安全保障移行基金を設立すること
- 5 極貧下の人々が恩恵を受けられるよう公正な貿易と市場を支援すること
- 6 普遍的な生活最低限基準を実現するための努力を行うこと
- 7 基礎保健サービスの完全普及実現により高い優先度を与えること
- 8 特許権に関する効率的かつ衡平な国際システムを構築すること
- 9 基礎教育の完全普及により全ての人々の能力を強化すること
- 10 個人がアイデンティティを有し多様な集団に属する自由を尊重すると同時に、この地球に生きる人間としてのアイデンティティの必要性を明確にすること

出典 ODA 白書 2003 年版 30 ページ

人間の安全保障とは、人間の生存・生活・尊厳に対する広範かつ深刻な脅威から人々を守り、人々の豊かな可能性を実現するために、人間中心の視点を重視する取り組みを統合し強化しようとする考え方である³⁵。2003年6月の政策協議で合意された重点分野と比較検討すると、重点分野のうち教育と保健は直接的に、水と食糧は間接的に（6の普遍的な生活最低基準の実現）に対応しているが、経済インフラは対応していない。また、人間の安全保障委員会の提言のうち、1～4の紛争に関わる提言については、2003年の定期協議以降は平和構築を「その他の課題」に掲げ、具体的な行動の検討に入っており、対応している。

(5) G8 アフリカ行動計画（2002年）

2002年6月26、27日にカナダのカナナスキスで行われたG8サミットでは、開発問題（特にアフリカ、教育）が主要議題の一つとなった。アフリカの貧困問題は、国際社会にとって、深刻な問題であることが認識されるようになった。前年のジェノバ・サミット以降、G8諸国は数次にわたり会合を重ね、G8としていかにアフリカ諸問題に取り組んでいくかの議論を行った。カナナスキス・サミットでは、NEPADに対する支援を表明するとともに、アフリカへの協力の基礎となる「G8 アフリカ行動計画」が採択された。G8 カナナスキス・サミットでは「援助の選択的实施」について議論が行われ、NEPADの目的を支援するため、良い投資、経済成長及び貧困削減に向けた政策の追求などを約束するアフリカ諸国に対し、G8各国が支援を強化することを合意した。援助の選択的实施が合意された背景には、良い統治が確保されていない国では援助が効果的に活用されてこなかったという反省と、改革を行わない国は援助を享受できないもしくは援助を削減されるという方針を明示的に示すことにより、途上国の改革を促すことが出来るという考えがある。G8 アフリカ行動計画の概要は下記のとおり。

表 3-7 G8 アフリカ行動計画の概要

1	行動計画：NEPAD に対する G8 の対応策 本行動計画は、「アフリカ開発のための新パートナーシップ（NEPAD）」に対する支援と協力の基礎となる G8 の対応策
2	援助の選択的实施：「強化されたパートナーシップ」 強化されたパートナー諸国：「良い統治」、法の支配、人への投資、経済成長、貧困削減を推進し成果を上げる国
3	資金のコミットメント モンテレイ会議で表明された援助増額分（120 億ドル）のうち半分あるいはそれ以上は、アフリカに振り向けられることになりうると確信
4	具体的施策 (1) 平和と安全の確保 (2) 統治機構・ガバナンス（統治）の強化 (3) 貿易、投資、経済成長、持続可能な開発の促進 (4) 債務救済の実施 (5) 知識の拡大：教育の改善、促進およびデジタル化による機会の拡大 (6) 保健の改善および HIV/AIDS との闘い (7) 農業の生産性向上 (8) 水資源管理の改善

出典 ODA 白書 2002 年版 18 ページ

³⁵ ODA 白書 2003 年版 29 ページ

2003 年の政策協議で合意された重点分野のうち、教育、保健、農業、水は、アフリカ行動計画の具体的施策に合致しているが、経済インフラは該当していない。したがって、経済インフラを除いた重点分野は妥当と言える。一方、行動計画に掲げられた平和と安全の確保、ガバナンスの強化、債務救済のうち、平和と安全の確保は前述のとおり 2003 年の政策協議も対応し、ガバナンスについても民主化の部分については対応しており、その範囲で妥当と言えるが、債務救済は前述したとおり対応が見られず、妥当性に欠ける。

3.3 対エチオピア援助政策とエチオピアの開発計画との整合性

3.3.1 5 カ年開発計画との整合性

エチオピアは 1995 年に第 1 次 5 カ年開発計画を、続いて 2000 年に第 2 次 5 カ年開発計画を策定した。まず、第 1 次 5 カ年開発計画との整合性を見てみることにする。

図 3-7 対エチオピア援助政策と第 1 次 5 カ年開発計画

対エチオピア援助政策 (1997)		第 1 次 5 カ年開発計画 (1995)	
重点 5 分野		重点項目	
(イ) 教育		(イ) 農村農業セクター開発	
(ロ) 保健・医療		(ロ) 都市開発	
(ハ) 食糧確保		(ハ) 教育	
(ニ) インフラ復旧・整備		(ニ) 保健	
(ホ) 環境保全 (水供給、森林)		(ホ) 平和と安定	
		(ヘ) 国民参加による民主主義と開発	

出典 調査団作成

こうして見ると、重点分野のうち、教育と保健は直接的に対応し、食糧確保は農村農業セクター開発に、インフラ復旧・整備は都市開発に間接的に対応しているが、環境保全は該当しないように見える。

一方で、5 カ年開発計画に掲げられた平和と安定、民主主義の構築は重点分野に含まれておらず、政策協議の場で民主化や人権の状況について注視していることを伝えただけだった。以上を総合すると 5 重点分野は妥当性なかばと言える。インフラについてはエチオピア側から強い要望（最優先分野）があった一方、平和と安定、民主主義の構築は要請があったわけではなく、「要請主義」の観点からすればおおむね妥当と言えるかもしれない。しかし、平和と安定、民主主義といった分野は相手国からなかなか要請が出てこない分野であり、日本も 90 年代半ば以降は要請主義からの脱却を図ってきたことからすれば、そうした分野についても積極的な対応があつてしかるべきだったと言える。

続いて、第 2 次 5 カ年開発計画との整合性を見てみる。

図 3-8 対エチオピア援助政策と第 2 次 5 カ年開発計画

対エチオピア援助政策（2001）		第 2 次 5 カ年開発計画（2000）	
重点 5 分野		重点項目	
(イ) 教育	●	● (イ) マクロ経済	
(ロ) 保健・医療	●	● (ロ) 農業	
(ハ) 農業（食糧安全保障）	●	● (ハ) 教育	
(ニ) インフラ整備 （道路・水・電気通信）	●	● (ニ) 保健	
(ホ) 環境保全	●	● (ホ) 鉱工業	
		● (ヘ) 社会経済基盤整備	
		● (ト) 都市開発	
		● (チ) 平和と民主主義	
		● (リ) 実施能力の向上	

出典 調査団作成

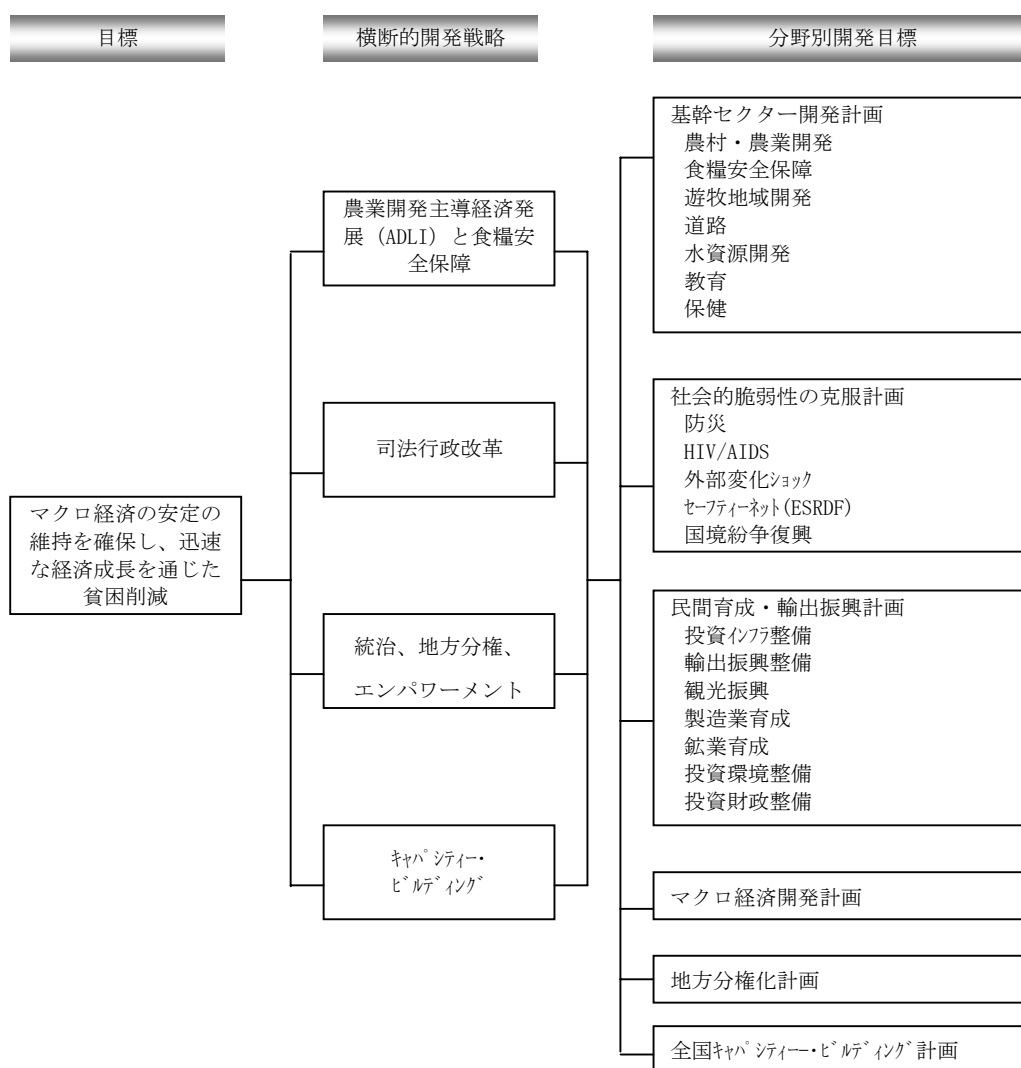
2001 年の 5 重点分野は、すべて第 2 次 5 カ年開発計画の主要項目に対応しており、その意味で妥当と言える。一方、同計画に掲げられた「平和と民主主義」と「実施能力の向上」には対応していない。「平和と民主主義」に関しては、2001 年もエリトリアとの国境確定や民主化状況について懸念したにとどまっており、十分な対応とは言えない。「実施能力の向上」に関しては、2003 年から重点分野の一項目に明示して対応している。

3.3.2 SDPRP との整合性

第 2 次 5 カ年開発計画をもとにしつつ、エチオピア政府は 2002 年 9 月に「持続発展可能な開発および貧困削減計画（SDPRP）」を策定した。SDPRP は自由主義経済と市場経済を標榜し、食糧援助への依存からの脱却と経済成長を通じた貧困層の便益享受を目標に掲げている。そして、「農業主導経済開発（ADLI）」、「司法・行政改革」、「地方分権とエンパワメント」、「キャパシティ・ビルディングと民間セクター開発」を横断的開発戦略としている。SDPRP には公共支出 3 年計画が示されており、教育、道路、農業、保健、水の 5 分野を公共投資の優先分野としている。日本は、2003 年 6 月の政策協議などを通じて、これら公共投資優先分野についてエチオピアと理解を共有している。

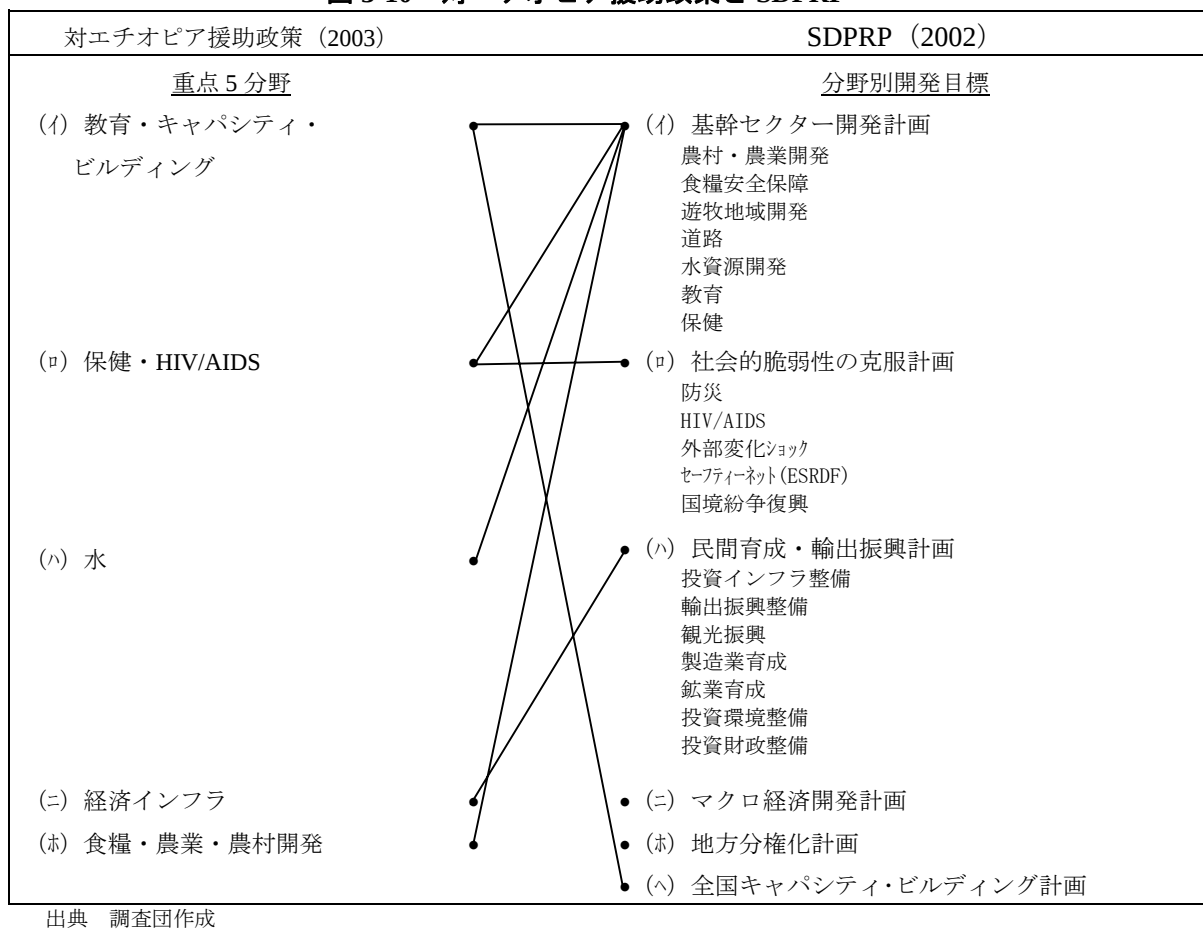
対エチオピア援助政策と SDPRP の整合性は下記図 3-10 のとおりである。

図 3-9 SDPRP の体系図



出典 SDPRP (2002) 英語版を参考に調査団作成

図 3-10 対エチオピア援助政策と SDPRP



SDPRP の上位目標は、経済成長を通じた貧困削減であり、その目標を達成するための分野別開発目標が設定されている。日本の対エチオピア援助の重点分野は、上で見たとおりすべて分野別開発目標に合致している。また、SDPRP が公共投資の優先分野として挙げた教育、道路、農業、保健、水の 5 分野にもきれいに対応している。そもそも、5 重点分野は SDPRP をはじめとするエチオピア側の開発計画と要望に沿って策定・合意されたものであり、その意味で妥当性・整合性は高い。

一方、SDPRP の分野別開発目標に掲げられた「民間セクター育成」については、2003 年の政策協議でようやくエチオピアの重点課題の一項目に挙げて議論を始めたところである。また、「地方分権化計画」について、日本はキャパシティ・ビルディングによって対応しようとしているが、地方分権化が大きな流れとなり、実現に向けた課題も大きいだけに、分野横断的な課題と位置づけて正面から取り組む必要があると思われる。

3.4 結論と考察

本章では対エチオピア援助政策が妥当であるかの検証を行った。

(1) 日本の対エチオピア援助政策の目的

既述したように、これまで対エチオピア援助政策の意義と目的は明確に記述されていない。意義については、①大人口を抱える最貧国としての開発ニーズと潜在性、②内戦・紛争からの復興の必要性、③地政学的重要性、④エチオピアの主体的取り組み、が該当するように思われる。そうだったとすれば妥当と言えるが、意義として明示されていないだけに断定的に述べることはで

きない。本評価では、ODA白書と各政策協議の対処方針・議論の分析から、「貧困削減」を目的としていたのではないかと推定した。そうであったのならば、エチオピア側も「経済成長を通じた貧困削減」を最上位の目標としており、日本のODA大綱や中期政策、各種国際イニシアティブに照らしても極めて妥当と言える。しかし、それは推定に基づいた議論であり、残念ながら断定はできない。

(2) 日本の ODA 政策に照らした妥当性

日本の対エチオピア援助政策の中核をなす「重点分野」は、1992 年の「旧 ODA 大綱」および 2003 年の「新 ODA 大綱」に照らして十分妥当であり、1999 年の「ODA 中期政策」に照らしてもおおむね妥当と言える。ただ、1997 年に重点分野の一つだった「環境保全」が、2001 年にはいわば準重点分野に格下げされ、2003 年には削除されたことについての合理的な説明がなく、新旧 ODA 大綱とも環境保全を重点項目／課題に挙げている点に照らしても、その妥当性が問われる。

他方、旧大綱が掲げる「構造調整」、新大綱が掲げる「平和構築」、さらに中期政策が掲げる「民主化」、「紛争予防／紛争後の復興」、「債務軽減」、「民間セクター支援」は、エチオピアにとって少なからず重要な課題である。このうち、「平和構築（紛争予防も含む）と民主化」については、当初は関心表明にとどまっていたが、2003 年から「その他の課題」として正面から取り上げ、対応を始めている。「構造調整と民間セクター支援」は、1997 年に経済改革を注視していることを告げ、2003 年に民営化や民間セクター開発についての協議を始めたが、本格的な対応には至っていない。「債務削減」に関しては、積極的な対応が見られず、妥当性に欠けている。

(3) 国際開発イニシアティブから見た妥当性

日本の対エチオピア援助政策を、TICAD II 東京行動計画、NEPAD、ミレニアム開発目標 (MDGs)、人間の安全保障委員会提言、G8 アフリカ行動計画などの国際開発イニシアティブに照らし合わせると、その重点分野は「経済インフラ」を除いて、それら国際開発イニシアティブの優先分野・項目に合致しており、妥当性は高い (NEPAD のみ経済インフラを含む)。

一方、TICAD II 東京行動計画が掲げる「民間セクター開発」、「債務」、「良い統治」、「紛争予防／紛争後の開発」や、MDGs が掲げる「ジェンダー」、「債務」、G8 アフリカ行動計画が掲げる「平和・安全の確保」、「ガバナンス」、「債務救済」であるが、前述のとおり、2003 年から「平和・紛争と民主化（ガバナンスの一要素）」、「民間セクター支援」については程度の差こそあれ対応し始めている。しかし、「債務」については沈黙し、「ジェンダー」についても女子教育といったミクロの対応にとどまり、2003 年に「その他の課題」の中で一言触れただけで、対応として極めて不十分と言える。

(4) エチオピアの国家開発計画に照らした妥当性

日本の対エチオピア援助政策（重点分野）を、エチオピア政府が策定した SDPRP に関して言えば、重点分野はすべて対応しており、妥当性が高い。エチオピアの開発計画に沿った支援と言える。

一方で、SDPRP に掲げられた「民間セクターの育成」、「地方分権化」もまだ十分に対応できておらず、課題が残る。また、SDPRP には明示されていないが、2003 年の政策協議の場でエチオピア側が「ジェンダー」をその他の重点課題に挙げ、MDGs の中でも基礎教育とジェンダーに関する目標は達成が困難と説明したことに鑑みて、「ジェンダー」への対応も求められている。

(5) 小括

以上を総括すると、そもそも対エチオピア援助の目的がこれまで不明確だったこと自体に問題があり、早急に目的を明確にする必要がある（現在策定作業中のエチオピア国別援助計画の中で明確にされるものと期待される）。

対エチオピア援助の 4 ないし 5 重点分野は、日本の援助政策、国際開発イニシアティブ、エチオピアの開発計画に照らして、おおむね妥当と言える。ただし、前述のとおり、環境保全の取り扱いについては妥当性に疑義が残る。また、経済インフラは国際開発イニシアティブの中にほとんど含まれておらず、その意味で整合性が低い分野と言えなくもない。しかし、国際開発イニシアティブは社会開発を重視する傾向が強く、後に見るように道路開発が他のサブサハラ諸国と比べても遅れているエチオピアでは道路へのニーズが強いことから、整合性だけをもって妥当性が低いと断ずることは適当でないと思われる。

一方、今回の評価で明らかになったのは、紛争予防／平和構築、構造調整、債務軽減、民間セクター支援、民主化、良い統治、ジェンダー、さらには地方分権化といった、分野横断型ないし比較的新しい（**emerging**）課題に対する対応が弱かったことである。そのうち、平和構築と民主化については近年改善が見られ、民間セクター支援についても前向きな姿勢が見られる。それに対して、ジェンダー、地方分権化については全くないしほとんど対応が取られてこなかった。

最後に、いくつかある重点分野も並列的で、優先順位が明確でないことも課題と言える。今後は、目的を明確にするとともに、エチオピアの開発課題を洗い直して重点分野を整理し（それには選択と集中も含む）、重点分野と分野横断的な課題をどのように結びつけて、より効率的で効果の高い対エチオピア援助としていくかが問われている。

³⁴ 新ODA中期政策は 2005 年 2 月に策定された。

³⁵

³⁶ ODA白書 2003 年版 29 ページ

ⁱ 外務省ODA国別データブック 2002 年度版