第 4 章　援助政策の策定・実施過程の適切性・効率性に関する評価

本章では、日本の援助政策の策定および実施過程の適切性・効率性を評価する。まず、援助政策が、どのような手続きを経て、エチオピア側の開発ニーズをどのように反映し、他ドナー・国際機関との援助協調にどのように対応しつつ策定されたか、その適切性・効率性を検証する。

援助政策の実施過程については、まず、日本の対エチオピア援助実施体制を、組織・人員配置、案件形成・実施・モニタリングのプロセスから検証する。また、援助スキーム間、セクター間の連携の事例を取り上げ、連携によってどのような効果があったかを評価する。さらに、援助政策が、エチオピア側の実施体制・能力からみて適切に実施されたか、他ドナー・国際機関との協調・連携の面で適切だったか、エチオピアの情勢変化に適切に対応したか、NGO との連携や住民参加は適切に促進されたかについて検証する。

A. 援助政策策定過程の適切性・効率性

4.1　援助政策策定体制（政策協議）の適切性・効率性

第 2 章で見たとおり、本評価の対象期間中には 1997 年、2001 年、2003 年の 3 度にわたって、エチオピア側との政策協議が実施された。まず、各政策協議における双方の出席者は以下のとおりである。2003 年の政策協議からは現地ベースとなったため、日本側の出席者は、大使館から大使、参事官、経済協力担当書記官、JICA エチオピア事務所から所長、次長、所員、企画調査員となり、外務本省および JICA 本部からの出席はない。

表 4-1　政策協議概要

開催日程	エチオピア側出席者	日本側出席者
1997 年 7 月 1、2 日	経済開発協力省（次官、二国間協力局、人的開発・社会局、農業局、経済インフラ局）、他関係省庁	外務省（経済協力局開発協力課、技術協力課、無償資金協力課）、JICA（社会開発協力第二課、地域第三課） 大使館（参事官、経済班）、JICA 事務所
2001 年 5 月 23、25 日	経済開発協力省（次官、二国間協力局）、農業省、教育省、保健省、外務省、道路公社、通信公社	外務省（経済協力局開発協力課、技術協力課、無償資金協力課、アフリカ第二課）、JICA アフリカ課 大使館経済班、JICA 事務所
2003 年 6 月 23 日	財務経済開発国務大臣 外務省、財務経済開発省、保健省、道路公社、電気公社、通信公社	駐エチオピア日本大使 現地 ODA タスクフォース（大使館経済協力班、JICA 事務所）

出典　外務省資料に基づき調査団作成

2003 年は、ODA 全体として現地への権限委譲を促進する方針を受けて、初めて現地の大使館と JICA 事務所による政策協議となり、駐エチオピア日本大使も初めて協議に参加した。一日だけの協議（前二回は三日間）で、他ドナーとの会合や意見交換も行なわれなかった。

2003 年には、現地の大使館と JICA 事務所で構成する現地 ODA タスクフォースが中心となって対処方針を作成し、現地ベースの政策協議を行なったことは、外務本省や JICA 本部から代表団を派遣することに比べて、調整という観点からも効率的であると言える。また、エチオピア側からも現地ベースの政策協議を歓迎する発言があったように、現地事情に精通した現地 ODA タスクフォースがイニシアチブを取ることは、エチオピアの開発ニーズによりよく応える意味でも適切と言える。

その一方で、東京サイドから一人も参加しないのは適切かどうかには疑問が残る。すべてを現地に任せて報告を受けるのではなく、本省ないし本部からも参加してODA全体の動向についてエチオピア側に説明するとともに（現地では情報が不十分で問われても正確に答えられない可能性がある）、現地の状況やニーズを把握するのが適切であるように思われる。また、2003 年に他ドナーとの会合を持たなかったのは、現地ベースで行なうのであれば、日頃からドナー会合等で情報交換しているため敢えて必要がなかったと思量される。しかし、特にエチオピアでドナー協調が進んでいることに鑑みると、国際協力の大きな流れとなっているドナー協調に日本としてどのように対応していくべきか戦略を立てるためにも、政策の中期見直しや改定などの節目の政策協議を機に本省・本部から人を派遣して最前線の状況を良く把握しておく必要があったと思われる。[1]

さらに、これまで州政府は政策協議には招待されていないが、州政府が実施機関となっている案件が多数あり、エチオピア国内で地方分権化が進行していることを考えると、今後は政策協議への州政府の参加を得るのが適切であるように思われる。

4.2 援助政策策定における調整過程の適切性

4.2.1 日本側の調整過程

1997 年と 2001 年には、政策協議に向けた対処方針が東京サイドで作成された。具体的には、外務本省が方針案を作成し、現地（在エチオピア日本大使館、JICA 事務所）からコメントを得た上でとりまとめを行っていた。本省内では、経済協力局の開発協力課、無償資金協力課、技術協力課の中から主管を決め、同課が対応していた。

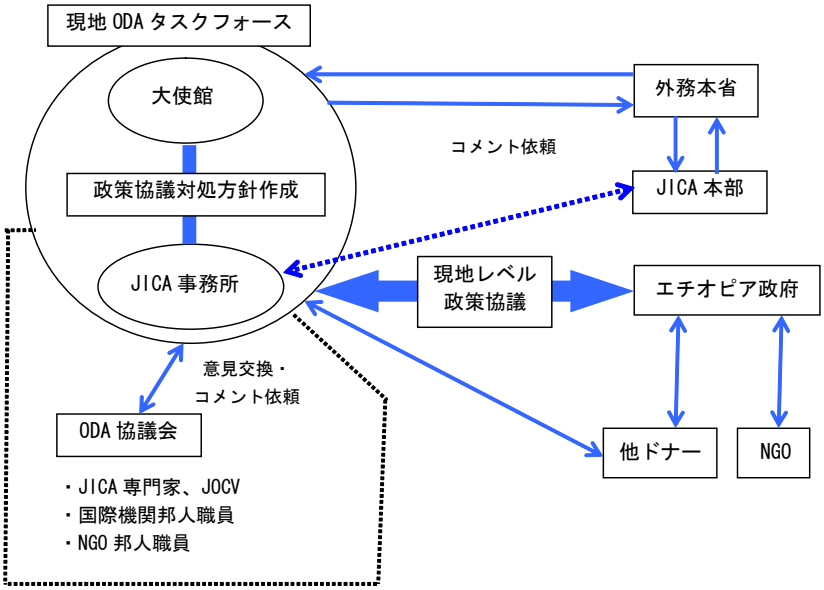
そのうち 1997 年の対処方針を見ると、一般無償協力を担当する外務省と技術協力を担当する JICA がそれぞれ別個に作成したものを綴じ合わせていて、バラバラな印象を受ける。後年の対処方針と比べ、外務省と JICA との間の調整が十分でなかったように見受けられる。また、この年は、前年に日本を訪れたエチオピアの首相が、円借款の再開を強く希望していたこともあってか、外務省の有償資金協力課も対処方針の作成に関わっていた（方針としては再開困難）。

2001 年の対処方針は、外務省と JICA の方針が調整され、統一性、一貫性のある対処方針となっている。

2003 年は、同年 3 月に発足した現地 ODA タスクフォースが中心となって対処方針を作成した。そのプロセスは以下の通りである（図 4-1）。

[1] 現に、1997 年の政策協議報告書には、団長所感として「当国のみならずNDS重点国に対しては、現地公館、JICA 事務所が日常的な連絡・調整に一層努力するとしても、節目と思われる重要な時期には取りあえず適宜本省から然るべき担当者を派遣して相手国及びドナーとの調整や意見交換を行なうことが是非とも必要と思われる」と記されている。

図 4-1　援助政策策定プロセス（2003 年以降）



出典ODA白書 2003 年版および現地調査に基づき調査団作成

1) 現地 ODA タスクフォース（在エチオピア日本大使館、JICA 事務所）内の協議に基づいて対処方針案を作成
2) 外務本省にコメントを依頼
3) 外務本省では、経済協力局国別開発協力課が窓口となり、地域課（中東アフリカ局アフリカ第二課）、スキーム課（無償資金協力課、技術協力課）、JICA からのコメントをとりまとめ（JICA については現地事務所から本部へ直接連絡もあり）
4) JICA 本部では、地域部（アフリカ部）が窓口となり、重点分野に係る関係部署からのコメントをとりまとめ
5) ODA協議会[2]に対してもコメントを依頼
6) 上記のコメントを踏まえて、現地 ODA タスクフォースが対処方針を作成

以上のように、策定過程では、援助事業に直接携わっているODA協議会メンバーからも意見聴取する手続きを踏んだ[3]。そのことで、開発ニーズをより的確かつ具体的に把握することができたものと思われ、適切かつ有効であると言える。

また、以前のように現地（大使館、JICA事務所）からのインプットをもとに外務本省が対処方針案を作成していたのと比べ、現地ベースで対処方針案を作成して外務本省とJICA本部にコメントを求め、現地が取りまとめるという手続きの方が、より効率的であると言える。しかし、こうした現地への権限委譲にともなって業務量が増加するにもかかわらず、大使館の経済協力担当者は増員されていない[4]。今後、政策協議の質を維持・向上していくためには人員の確保が課題である。

また、対処方針作成にあたって、日本国内で関係各省（他のODA実施省庁）[5]やNGOとの協議

2　情報交換、意見交換を行うことを目的として、大使館経済協力班及びJICA事務所を事務局とし、JICA専門家、JOCV、SV、国際機関邦人職員、NGO邦人職員有志をメンバーとして、2003 年 3 月に設置された会合。

3　ODA協議会出席者であるJICA専門家によれば、協議の場のみならずEメールでも、対処方針案に対するコメント依頼があったという。但し、対処方針確定後および政策協議後のフィードバックはなかったとのことである。

4　JICA事務所に関しては、職員の増員はないが、企画調査員（教育、保健分野）が派遣されている。

5　もっとも、関係省庁の対エチオピアODA実績は、農林水産省のODAから補助を受けた緑資源機構による事業

が行なわれておらず、改善の余地がある。

4.2.2 エチオピア側との政策協議調整手順

各年の政策協議へのエチオピア側の出席者は表 4-1 に見た。そのうち、2003 年の政策協議へのエチオピア側の出席者は、財務経済開発省（MOFED：担当国務大臣、二国間協力局長、日本担当者）、その他連邦関係省（外務省、保健省等）、実施機関（道路公社、電気公社、通信公社）となっている。教育省は MOFED 経由で日本大使館から招待されていたが欠席した。

2003 年の政策協議に向けては、MOFED との間に 3 回の準備会合を持つとともに、関係省庁との間でも事前の個別協議を実施した。州政府については、オロミア州、ソマリ州政府との間で個別案件に関する協議は実施したが、政策協議に向けた会合は行っておらず、政策協議にも州政府は招待されていない。

政策協議に向けて関係機関との間で会合を開き、双方の擦り合わせを行っていることは評価できる。しかし、オロミア州をはじめ州政府が実施機関となっている案件も多数あり、地方分権が進んでいる現状に照らすと、今後は、政策協議への州政府の参加ないし関与を促進していく必要があると思われる。

4.2.3 エチオピア側のニーズとその変化の把握

政策協議のほか、エチオピアの関係省庁や州政府との協議・会合を通じて、エチオピア側の開発ニーズを把握している。また、現地で頻繁に開催される政府・ドナー会合、課題別作業部会に、日本大使館、JICA 事務所の担当官や専門家が参加し、開発ニーズに関する情報の交換や収集を行なっている。

こうした制度化された対話の場の他に、教育セクターと保健セクターに関しては、ニーズを把握するための専任者として JICA 事務所に企画調査員が派遣されていて、日常的にエチオピアの関係省や州と接触している。農村開発分野でも JICA 専門家が同様の役割を果たしているものと考えられる。他のセクターについては JICA 事務所員が複数セクターを見ている。

現地調査では、道路セクター、保健セクター等で、セクター開発計画の策定への日本側の関与が見られた。道路セクターでは日本を含む世界銀行、EU など主要ドナーがエチオピア道路公社と以前から頻繁にエチオピアの道路整備計画について協議をしていた。こうした協議の内容をもとに道路セクター開発計画が策定されている。

また、直接財政支援については、日本大使館が既述のドナー会合へ参加をするなど、ニーズ把握を行なっている。

第 2 章で見たように、2003 年の政策協議で、人材育成（キャパシティ・ビルディング）や HIV/AIDS を重点分野の中に明示し、平和構築・民主化を「その他の課題」として取り上げたのは、エチオピアのニーズの変化を把握し、対応したものとして評価できる。

一方で、1997 年に重点分野とされた環境保全が、2001 年には準重点分野になり、2003 年にはまったくはずされてしまったのは、エチオピアのニーズ変化によるものなのか、それともニーズの把握が不十分だったのかどうか定かでない。2001 年の対処方針が、「DAC 新開発戦略の一目標」でもあるので環境保全に中長期的な観点から協力するとしているのを見ると、エチオピアにニー

（海外村づくり基礎調査）、財務省からの開発政策・人材育成（PHRD）基金への拠出等限られてはいる。

ズがあるかどうかが最大の判断基準ではなかった、すなわち正確なニーズ把握がされていなかった可能性が高いように思われる。

また、構造調整、民間セクター支援、地方分権化への対応は不十分で、ジェンダーといった課題にほとんどないしまったく対応してこなかったことは、ニーズないしその変化の把握が不十分だったことを示している。ただ、把握が不十分だった理由が、そうした課題への関心が薄いためなのか、関心はあっても人員等の制約があるからなのかは即断しがたい。

4.2.4 エチオピア側の日本の援助政策の理解度

MOFED をはじめとする連邦関係省庁、実施機関との間では、政策協議、その他の協議・会合を通じて、日本の援助政策（ODA 大綱や中期政策）や重点分野についてエチオピア側に説明している。2003 年に ODA 大綱が改定された際も、日本大使館が英文版大綱を MOFED に持参して説明している。

政策協議の記録を見ても、エチオピア側が日本の ODA4 原則を承知しているという発言があったり、今回の MOFED への訪問調査でも、日本側と協議を重ねているため、日本の援助政策については十分理解しているという回答があったりするように、少なくとも MOFED に関して言えば、日本の援助政策について理解しているものと思量される。しかし、関係他省庁、州政府、実施機関は、所管セクターの具体的案件に関する協議が主であるため、日本の援助政策全般や重点分野を理解しているかどうか心もとない。特に、プロジェクトの実施が州に任されている教育セクターのように、連邦レベル（教育省）ではプロジェクトの内容すら把握していないケースもあった。

4.2.5 NGO 及び住民の意見反映度

援助の実施にあたって、エチオピア側が NGO や住民の意見を反映させたり、参加を促したりしているかどうかを日本側として確認ないし奨励しているかどうかについて、まず、MOFED は、エチオピアの開発およびオーナーシップ保持のためには、NGO などを通じて国民の関心を国家開発目標に反映させることが重要という認識を示している。

エチオピア開発政策の根幹をなすSDPRPの策定過程は図 4-2 のとおりで、一般市民やNGOをパートナーと位置づけている。2002 年のSDPRP策定時には、550 ワレダ（郡）のうち約 100 ワレダでNGO・住民代表を対象にした協議会が開かれ、重要政策分野についての話し合いが持たれた[6]。また、SDPRPの進捗状況を検討する 2003 年 12 月の年次会合にはNGOの代表も出席した。現地調査でも、SDPRPの策定にあたってエチオピアのNGOや市民社会が意見を述べる場が与えられたことが、MOFEDや日本大使館のみならずローカルNGOの連合体（CRDA）からの聞き取りでも確認された。

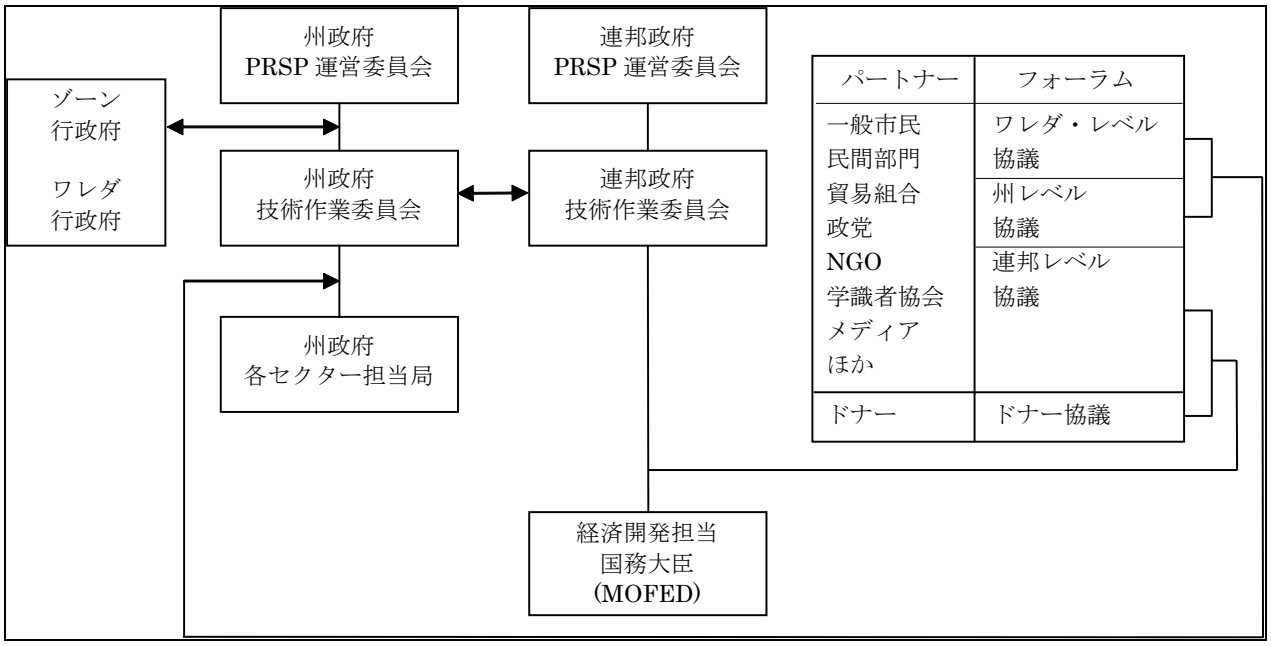
こうしたことから、SDPRP には NGO や住民の意見がある程度反映されたと推察できる。しかし、NGO や市民の参加は SDPRP 策定の後ろ盾である世界銀行が義務づけたもので、暫定版の策定の際には参加が不十分と指摘された経緯がある。この点に関して日本は、2001 年の政策協議で、本格 SDPRP の策定にあたっては「十分な参加プロセスを確保」するよう求めた。また、2003 年の政策協議では、エチオピア政府が本格 SDPRP の策定で市民社会の関与を実現したことを評価するとともに、SDPRP の実施にあたって NGO 等を主要なステークホールダーとして活用できるかどうかが成否の鍵を握ると述べるなど、実施段階での NGO や住民の参加を促した点は評価できる。

---

[6] エチオピアのケースに限らず、貧困削減戦略ペーパー（PRSP）の策定においては、NGO・住民の関与が義務づけられている。

それでも、実施段階への NGO、住民の参加を政府が十分に促進していないと CRDA が指摘しているだけでなく、MOFED 自身も地方政府に NGO や住民の参加を促進する能力が十分ないことを認めており、今後も日本として参加の促進を働きかけていくことが望まれる。また、日本としてもエチオピア政府に任せきりにするのではなく、現地 NGO との協議の場をもって直接ニーズや意見を把握する機会を設けることが望まれる。

図 4-2　SDPRP 策定の過程



出典　調査団作成

4.3　政策策定における他ドナーとの援助協調への対応

4.3.1　援助協調の流れ

援助協調とは何かについての一般的なコンセンサスはない。ここでは便宜的に、「援助資金の効率的活用のため、開発途上国のオーナーシップのもと、援助国同士が援助の実施において調整を行なう活動」という定義[7]を採用する。ただし、「援助国同士が」という部分は、下記にあるように今では適切ではなくなってきている。

援助協調の必要性が認識され始めた背景には、従来の援助手法への反省がある。これまでの援助は、ドナー国が個別にプロジェクトを発案し、実施するやり方が主流だった。しかし、この方法では、被援助国の開発計画とドナー側の支援とが整合しなかったり、ドナーの支援に重複が生じたりして、期待された開発効果が得られないといった問題が発生した。また、各国によるバラバラな援助が被援助国に大きな負担＝取引費用（ドナーごとに会計年度が違ったり、ドナーごとに人を張り付けたり、協議・報告をしたり）を負わせていた。さらに、ドナー側でも援助量が停滞・減少していく中で、援助資金の効果的な利用が課題となってきた。

以上を背景に、1990 年代後半から、援助手続きの調和化（ハーモナイゼーション）の動きが出てきた。1996 年の国際開発金融機関（MDBs）のタスクフォース提言と MDBs 作業部会の設置、2000 年 12 月 OECD・DAC のタスクフォース設置をきっかけに作業が本格化した。これらの作業では、ドナーごとに異なる援助実施手続き（供与・調達手続き、ミッション派遣、モニタリング・

[7] 「国際協力用語集」（2004 年第 3 版）国際開発ジャーナル社

評価、報告内容・時期）などについてドナー間での調整が図られている。また、2002 年 3 月には、メキシコで開発資金国際会議が開催され、調和化の推進がモンテレイ合意の一部として採択された。これを受けて、MDBs 間では調達、環境基準、財政管理等の調和化促進に向けた協議が、また DAC タスクフォースではグッド・プラクティス文書の取りまとめが加速した。

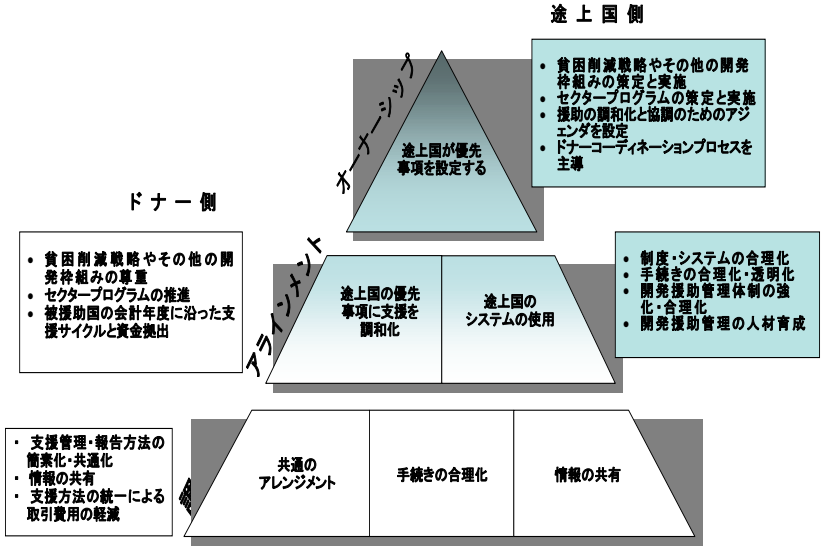
2003 年 2 月には、イタリア・ローマで世界銀行と OECD-DAC 共催の調和化ハイレベルフォーラムが開催され、「ローマ調和化宣言」が採択された。会議では、モンテレイ合意・MDGs の達成には調和化を着実に推進することが重要であり、MDGs・PRSP 相互の連携が調和化の前提である、という認識が広く共有された。また、調和化の議論はドナー間の異なる援助手続きによって生じる手続きコストの削減に端を発していたが、今後は PRSP 等途上国側の政策・制度に対してドナーの政策・制度を調和させていくことが重要であることが強調された。

以上を踏まえて、ローマ調和化宣言は、被援助国が定めた優先度にもとづいて援助すべきことを強調し、各国ごとに策定される開発計画を中心に据えて、各援助国が調査団の削減、各種報告書などの作成書類の簡素化等を進めていくことなどを謳った。これを受けて、被援助国ごとに調和化を実行していくことになり、調和化のパイロット国の一つにエチオピアが選ばれた。

以上のように、援助協調の議論は、「ドナー間の援助手続きの調和」から、被援助国のオーナーシップを高める意味でも「被援助国の政策・制度にドナーの援助を合わせていくこと（アラインメント）」に重点が移ってきている。それに合わせ、当初はドナー間のことを指していた援助協調も、今は被援助国とドナー間の協調も含めるようになった。また、プロジェクトレベルでの調整にとどまらず、セクター開発計画、さらには国家開発計画など、セクターレベル、国レベルの政策や戦略までカバーするようになっている。したがって、援助協調を見る時には、調和ーアラインメントという縦軸と、プロジェクトーセクターー一般財政という横軸とで見る必要がある。

ローマ調和化ハイレベルフォーラムで議論された内容を下記の図に示す。

図 4-3　調和化とアラインメントへの取り組みの図式



出典　調査団作成　OECD-DAC Working Party Aid on Effectiveness and Donor Practices, *Indicators of Progress in Harmonization and Alignment: Methodology and Questionnaire* (February, 2004)の Explanatory Note 1 ページの図に加筆。

4.3.2 エチオピアにおける援助協調の流れ

エチオピアでは、援助調和化のパイロット国に選ばれる前から、ドナー間の援助協調が活発だった。ローマ会議以降は、エチオピア政府も積極的にイニシアチブを取り、世銀、UNDP を主軸とした国際機関や DFID（イギリス）をはじめとする二国間ドナーが積極的に後押ししている。

援助協調を推進する場としては、下記のとおり、開発全体に関わる政府・ドナー合同会合、ドナー会合、課題別作業部会が設けられている。日本は DAG-CG（Development Assistance Group - Core Group）会合のメンバーであり、教育、保健、道路、農村開発・食糧安全保障といった、重点分野に関わる課題別作業部会にも参加している。また、直接財政支援（DBS）会合にはオブザーバーとして参加している。

表 4-2　開発全体に係るエチオピア政府・ドナー合同会合

ドナー会合	1.	DAG-CG コアグループ会合	構成メンバーは、英DFID、米USAID、加CIDA、 EU、オランダ、アイルランド、ノルウェー、スウェーデンSIDA、フィンランド、ドイツ、フランス、イタリア、ベルギー、オーストリア、世銀（議長）、AfDB、UNDP（共同議長）、WHO、日本(大使館及びJICA事務所)である。週 1 回会合。コモンファンドの設立あり。
	2.	DAG-CG ハイレベルフォーラム	四半期に一度開催される。大使などが参加する。

出典　UNDP 資料をもとに調査団作成

表 4-3　課題別作業部会（Technical Working Groups）

	課題	概要	ドナー会合	政府･ドナー合同会合
1.	教育	月例ドナー会合及び教育省･ドナー会合がそれぞれ月 1 回開催。オランダが担当機関。 日本（大使館及びJICA事務所）も参加。コモンファンドへは日本は参加せず。	○	○
2.	保健、人口、栄養	ドナー会合は月 1 回開催。USAID、UNICEF が担当機関。 日本（大使館及びJICA事務所）も参加。コモンファンドなし。	○	○
3.	HIV/AIDS	ドナー会合は月 1 回開催。IOM が担当機関。 日本（大使館及びJICA事務所）も参加。コモンファンドなし。	○	○
4.	水	UNDP が担当機関。 日本（JICA事務所及び専門家）も参加。	○	○
5.	道路	エチオピア道路公社が議長。年 1 回会合。 日本（JICA事務所）も参加。	×	○
6.	農村経済開発と食糧安全保障（2004 年 4 月設置） 食糧安全保障と農業（政府･NGO も含む）	オランダ、EC が担当機関。ドナー会合は月 1 回、エチオピア政府･ドナー会合は四半期に 1 回開催。 日本（大使館及びJICA事務所）も参加。	○	○
7.	環境	UNDP が担当機関。 日本（JICA事務所及び専門家）も参加。	○	組織中
8.	民間セクター開発と貿易	EC が担当機関。ドナー会合は月 1 回、エチオピア政府･ドナー会合は四半期に 1 回開催。 日本（JICA事務所及び専門家）も参加。	○	組織中

9.	ジェンダー	スウェーデンが担当機関。 日本も参加。	○	○
10.	民主化・ガバナンス	スウェーデンが担当機関。	○	○
11.	PSCAP	世銀が議長。加 CIDA、スウェーデン SIDA など 5 カ国が参加。	○	×
12	公共財政管理委員会	政府・ドナー双方のキャパシティ向上を目指す。世銀、IMF、AfDB、UNDP、EU、英 DFID、スウェーデン、オランダ、アイルランド、加 CIDA、米 USAID が構成メンバー。EU が担当機関。	×	○
13.	直接財政支援（非公式）	世銀、スウェーデン SIDA（議長）、英 DFID、EU、オランダ、アイルランド、ノルウェー、フィンランド、加 CIDA、ベルギー、ドイツ、AfDB が構成メンバー。 日本はオブザーバー参加。	○	×
14.	SDPRP モニタリング評価	UNDPが議長。コモンファンドを設立。2002 年の第 1 フェーズSDPRP策定段階には日本を除く 14 ドナー(英DFID、米USAID、加CIDA、 EU、オランダ、アイルランド、ノルウェー、スウェーデンSIDA、フィンランド、ドイツ、イタリア、ベルギー、オーストリア、UNDP)が参加。2003 年 1 月～2005 年 12 月までの第 2 フェーズSDPRP実施・モニタリング段階では日本を含む 14ドナー(英DFID、米USAID、加CIDA、 EU、オランダ、アイルランド、ノルウェー、スウェーデンSIDA、フィンランド、イタリア、オーストリア、日本、世銀、UNDP)によりMOU署名が行われた。	組織中	×
15.	調和化タスクフォース	UNDP が議長。2002 年より開始。2 週に 1 回会合。取引費用の削減を目的とした、7 ドナー（スウェーデン、アイルランド、カナダ、米 USAID、英 DFID、UNDP、世銀）とエチオピア政府による会合。 日本は当初はメンバーであったが、メンバーシップは 1 年で交代するため、現在は参加せず。	×	○
16.	MDGs タスクフォース	UNDP が議長。	×	組織中

出典　UNDP 資料をもとに調査団作成

他ドナーを見ると、国際機関や DFID、SIDA（スウェーデン）、オランダなどヨーロッパのドナーが、報告書の様式やモニタリング・評価手法の統一などを進めている。セクター別の援助協調という点では、エチオピア政府とドナーが共同でセクターごとの開発プログラムを策定し、各ドナーはこれに沿った案件形成をしたり、コモン・ファンドを設けたりしている。援助の重複を防ぐためのチェックも、MOFED、ドナー同士、各管轄省庁が日頃から行なっている。

参考までに下記に主要ドナーの支援重点分野を示す。

表 4-4 ドナー別・分野（イシュー）別援助政策マトリックス

分野（イシュー）	WB	EU	UNDP	USAID	GTZ	日本
貧困者寄りの経済成長	○			○		
マクロ経済支援		○				
運輸・交通		○				
ガバナンス改善による社会開発			○	○	○	
社会的弱者へのセーフティーネットの提供	○		○			
農業・食糧安全保障	○	○		○	○	○
保健・HIV/AIDS	○					○
教育				○		○
防災				○		
技術職業教育訓練					○	
南部エチオピア畜産・農牧業者支援			○	○		
環境						
持続可能な環境管理と水資源開発			○			
経済インフラ			○			○
キャパシティービルディング		○				○
水						○

出典　調査団作成

エチオピア政府は、セクターレベルの協調にとどまらず、直接財政支援（DBS）を強く要望している。20 以上もの主要ドナーによる異なる援助手続きや、プロジェクト／プログラムの調査、立案、モニタリング、評価などのたびにドナーのミッションが入れ替わり立ち替わり訪れるのに対応したりするのは、エチオピア政府にとって大変な時間やエネルギーのロスになる。また、調達をめぐるトラブルで援助案件の 60%が遅延を余儀なくされていると言う。

エチオピアの要望を受けて、世界銀行、アフリカ開発銀行、EC、DFID、SIDA（スウェーデン）、CIDA（カナダ）などが積極的に直接財政支援を行っている。また、UNDP が幹事となって、SDPRP 進捗状況をモニターするプール・ファンドを 2001 年に設立し、初年度は日本を除く DAG-CG 会合メンバーの 14 カ国が参加した（日本は拠出しなかったため不参加）。

直接財政支援の動きは加速しているが、それにともなってエチオピア側の管理実施能力の不足が問題視されるようにもなった。直接財政支援に最も積極的なDFIDでも、2004 年の援助予算総額 6,000 万ポンドのうち直接財政支援に回しているのは約 50%である。他の二国間ドナーは、援助予算の 10～30%を直接財政支援に充当しているのが現状である。

4.3.3　援助政策策定における援助協調への対応の適切性

以上で援助協調の流れと現況を概観したが、対エチオピア援助政策の策定と援助協調との関わりはどうだっただろうか。

政策策定との関連で重要なのはアラインメントである。この点で日本は、政府・ドナー会合に出席し、エチオピア側の開発計画、重点分野、優先事項の把握に努めている。日本の援助政策はエチオピアのオーナーシップを尊重することを基本としており、エチオピアとの政策協議に加えて政府・ドナー会合で得られたエチオピアの開発計画等の情報が政策作りに役立っているものと思われる。

日本の重点分野に関しては、その分野の JICA 専門家や企画調査員が課題別作業部会に出席して情報収集を行なっている。道路セクターでは、「道路セクター計画（RSDP）」の策定から実施までドナー協調が進んでおり、日本も積極的に参加している。それが道路整備区間の効率的な振り分けとなって現れるなど、日本の計画策定にもプラスに働いており、適切と言える。

しかし、他ドナーや国際機関（UNDP、世銀、 EU、ECA[8]等）からのヒアリングによると、日本が参加している上記の会合・部会でリーダーシップを取っているものはない。また日本側関係者からも、参加はまだ情報収集にとどまっており、エチオピアの国家開発計画（SDPRPなど）やセクター開発計画の策定に積極的に関与するレベルには達していない、との自己評価が聞かれた。

開発計画策定への関与が限定されている要因としては、JICA の政策アドバイザーの派遣数が少なく（現在、農業農村開発省に 1 名）、企画調査員の派遣も教育と保健分野に限られていたり、エチオピア政府や他ドナーと一緒になって開発計画作りをするのに必要な専門知識や語学力、交渉力を兼ね備えた人材が育っていなかったりといった人的な要因が一つにはある。しかし、それ以上に、そうした人材を積極的に育てようとする姿勢が弱かったり、経済協力よりも政治や外交に人員を振り向ける傾向が強かったり、民間人を活用してでも国際的なリーダーシップを取ろうとするだけの意欲が弱かったりといった、政府としての姿勢に問題があるように思われる。

援助協調と対エチオピア援助政策の策定は、直接の関わりが薄いように思われるかもしれないが、エチオピア政府と他ドナーが共同で進める国家開発計画やセクター開発計画の策定に日本が傍観者でいれば、日本の意に沿わない計画や戦略、優先順位が決まっていく恐れも十分あり、その意味でより積極的に関わっていくことが適切と思われる。

B. 援助政策実施過程の適切性・効率性

4.4 日本側の援助政策実施体制・手法の適切性・効率性

援助政策の実施にかかわる体制と手法について、組織体制、プロセス、スキーム間およびセクター間の連携という観点から、その適切性および効率性を検証する。

4.4.1 日本の援助実施体制（組織・人員配置）

日本大使館で援助事業実施にあたっているのは、経済協力担当班書記官 3 名、草の根・人間の安全保障無償資金協力担当者 1 名である。調査時点でその全員が外務省出身の職員ではなかった。JICA 事務所の人員は、所長、次長、所員 2 名、企画調査員 2 名（教育、保健分野各 1 名）、協力隊調整員 2 名である。援助規模の違いはあるものの、GTZ 事務所のドイツ人スタッフは 18 名、EU 事務所の EU 加盟国からの派遣スタッフは 15 名となっている。前述したように、現地への権限委譲にともなって業務量が増大し、ドナー協調に要する時間や作業量の負担も大きい。各種ドナー会合に出席するだけで膨大な時間を取られているのが実態で、現地で援助実施にあたる日本の人員は十分であるとは言い難い。特に上述のとおり、セクターレベルでの開発計画策定に関与する人材の配置が少ない。

現状では、重点分野 5 分野のうち 2 分野にしか企画調査員がいないなど、質の高い援助を実施していくのに必要な要員が不足していると言わざるを得ない。また、大使館の援助担当スタッフに他省庁から出向するのは出身省庁の専門知識を活かすという点で意義あることだが、外務省出身者が一人もいないことは、対エチオピア援助実施の経験が外務省の組織内に蓄積されにくい（lack of institutional memory）状態をもたらすことになり、適切さを欠いている。

4.4.2 案件実施プロセス

一般無償資金協力、技術協力は、エチオピア側からの要請案件提出前に外務省が統一要望調査を実施している。要望調査をもとにスクリーニングを行なった後、要請書がエチオピア側から提

[8] ODA協議会メンバーとの懇談による。

出される。要請書は日本大使館が取りまとめ、外務省に送付する。外務省では JICA 本部のコメントも踏まえ、各スキーム課（無償資金協力課、技術協力課）が検討を行なう、というのが一連のプロセスである。

エチオピアの財務経済開発省（MOFED）と日本大使館、JICA 事務所との間では、実施中案件、要請済案件、要請予定案件に関する協議が 2003 年から四半期に一度開催されるようになり、案件が対エチオピア援助政策に合致しているか、ないし合致した形で実施されているかをチェックする仕組みが整備されたのは高く評価できる。このほか、関係省庁、州政府との間でも補足的な協議が適宜実施されている。

(1) 無償資金協力

無償資金協力は外務省が直接実施している援助であり、エチオピアに対して実施されている主な無償資金協力は、一般無償資金協力、ノン・プロジェクト無償資金協力、食糧援助（KR）、食糧増産援助（2KR）、草の根・人間の安全保障無償資金協力である。

1) 一般無償資金協力

一般無償資金協力の要請から採択までのプロセスは下記のとおりである（図 4-4）。上述のように、案件が要請される以前から、エチオピア側の開発ニーズを把握するための協議が MOFED だけでなく、関係省庁、州政府との間でも実施されていることは評価できる。また、MOFED は、実施機関（省、州政府、公社）から提出された候補案件を、国家開発計画の優先度、案件の実現可能性という観点から審査した上で、日本大使館へ提出していることから、要請案件はエチオピア側の開発ニーズを反映していると言えよう。

図 4-4　一般無償資金協力案件の案件採択プロセス

① 実施機関（省、州政府、公社等）から MOFED へ候補案件リストが提出。

② MOFED から在エチオピア日本大使館に要請書提出。

③ 日本大使館から外務省へ要請書が送付。

④ 外務省から JICA へ要請書が送付。

⑤ JICA 関係部署がコメント、案件検討会実施、案件採択案を外務省に提出。

⑥ 外務省による調査案件選定、採択通知。

⑦ JICA による基本設計調査の実施、報告書作成、外務省に提出。

⑧ 外務省による審査、実施案件選定。

⑨ 財務省実行協議の実施。

⑩ 閣議請議の実施。

⑪ エチオピア政府と日本政府との間での E/N 締結。

⑫ JICA による案件実施促進。

出典　外務省資料に基づき調査団作成

要請後の日本側のプロセスについては、エチオピアに特有なものはなく、外務本省、JICA 本部で検討がなされ、基本設計調査が JICA によって実施される。同調査結果を踏まえて外務省が案件

を審査し、閣議了承によって最終的に実施案件が決定される。実施案件の適切な選定のためにはこれらのプロセスは不可欠とも言えるが、エチオピア側の関係機関からの指摘にもあったように、要請から E/N（交換公文）締結までかなりの時間を要することは否めない。日本側の制度的な制約から、同プロセスを短縮化することは困難である。要請内容の審査や現地調査には一定程度の時間がかかることを、エチオピア側に理解させるための働きかけをしつつ、同プロセスを短縮する方策を検討する余地があるように思われる。

E/N 締結後は、一般競争入札で選定された日本の業者とエチオピア側実施機関との間で契約が結ばれ、資機材、設備、役務の調達が行われる。これらの活動が適正・迅速に実施されるため、JICA が実施機関および業者に対する助言を行なうなどの実施促進業務を担っている。実施中案件は、MOFED、日本大使館、JICA 事務所の協議の場でもフォローしている。

2) ノン・プロジェクト無償資金協力

エチオピアにはノン・プロジェクト無償資金協力が継続的に実施されている。本評価対象期間では、1995、97、98、2000、01、02、03 年度に供与され、累計は約 76 億円にのぼっている。これらの資金は、主にインフラ整備の実施機関である電力公社、通信公社、道路公社等に供与され、資機材の購入に充てられている。また、その見返り資金は、エチオピア側の経済社会開発に係る活動に使われているが、重点的に使用されるセクターについては、両国政府の事前の協議にしたがって、交換公文に明記されている。

図 4-5　ノン・プロジェクト無償資金協力の実施プロセス

① 金額、調達品目につき、MOFED とエンドユーザーが協議。

② MOFED から在エチオピア日本大使館に要請書提出。

③ エチオピア政府と日本政府との間での E/N 締結、エチオピア政府口座へ無償資金拠出。

④ 調達代理機関 (注) とエチオピア政府側との契約締結。

⑤ 調達代理機関とエンドユーザーとの協議（スペックの決定等）、MOFED への報告。

⑥ エチオピア政府口座から調達代理機関管理の調達口座へ資金を移動。

⑦ 調達代理機関が国際競争入札による調達を実施（入札書類についてはエンドユーザーに確認）。

⑧ 調達代理機関による開札、入札評価実施、エンドユーザーへ報告。

⑨ 調達代理機関と選定調達業者との売買契約締結。

⑩ 調達業者によるエンドユーザーへの調達資機材輸送。

⑪ 調達業者から調達代理機関への支払請求、調達口座から調達業者への支払実施。

出典　外務省資料、JICS 資料より調査団作成

注　1998 年度迄は Crown Agent、2000 年度以降は（財）日本国際協力システム（JICS）が調達代理機関となっている。

ノンプロ無償の要請から資機材調達までの流れは図 4-5 のとおりである。調達品目、必要資金額について、MOFEDとエンドユーザーが協議した上で日本大使館への要請を行なっていることから、エンドユーザーのニーズは反映されていると言える。エチオピア側では、エンドユーザーは

ノンプロ無償によって供与された資金をMOFEDに対して全額返済しなければならない[9]。この返済能力があるかどうか、輸入資機材を主に必要とするかどうかで、おのずとエンドユーザーが決まってきているようである。

一般無償と異なり、要請後に調査実施がないこともあり、要請からE/N締結まで時間がかかるという指摘はエンドユーザー側からも特に聞かれなかった。E/N締結後は、調達代理機関が主体となってエンドユーザーとの協議、情報交換を行いつつ調達を行なっている。調達の進捗・実績については、日本大使館もフォローしている。調達代理機関の責務は、調達資機材の納入までで、その後のモニタリングは行なっていない。ノンプロ無償は、ある事業全体の資機材の調達をするわけではないため、資材納入後のモニタリング、フォローアップは容易ではない。2003 年度以降、ノンプロ無償のモニタリング、フォローアップのため、日本政府（大使館）とエチオピア政府関係機関（MOFED）からなる委員会が開催されているが[10]、このモニタリング体制は今後も拡充していく必要がある。

3) 食糧援助（KR）、食糧増産援助（2KR）

日本は、エチオピア側が小麦を購入するのに必要な資金を供与する形で食糧援助（KR）を実施している（1995 年度、2002 年度、2003 年度）。また、WFP 経由で、難民・国内被災民向けの食糧援助を実施している（1999 年度、2001 年度）。食糧援助に加えて、日本は、農業機械、肥料等の農業資機材の購入に必要な資金を供与する食糧増産援助（2KR）を継続的に実施している（1995 年度から 2001 年度まで毎年供与）。

食糧援助（KR）および食糧増産援助（2KR）の要請から穀物及び資機材調達までの流れは下記のとおりである（図 4-6）。農業・農村開発省のニーズを踏まえた上で、正式要請がなされている。しかし、KR と 2KR は、日本の ODA においてトータルの予算がほぼ決まっており、他国の状況との比較で実施優先度が決められるため、必ずしもエチオピア側のニーズを反映した供与にならない場合もある。なお、KR、2KR ともに、援助資金で調達された穀物と資機材の本船渡し価格（FOB）の一定額を見返り資金として、内貨立てで積み立てることが義務付けられている。

調達先については、KR はエチオピア側の希望国、2KR の場合は DAC23 ヵ国およびエチオピア側の希望国となっている（共にエチオピア国自身は除く）。入札は、調達監理機関の支援を受けながら、エチオピア政府が、日本企業のみを対象として一般競争入札を実施している。1999 年度より、（財）日本国際協力システム（JICS）が調達監理機関となっており、エチオピア政府を東京に招聘し、開札、入札評価、契約交渉、契約の一連のプロセスを東京で行なっている。契約はエチオピア政府と落札業者との間で締結される。KR の場合は、エチオピア政府指定先まで業者が運搬するが、2KR の場合は、エチオピア国内の配布は農業資材供給公社（AISCO）が担っている。

2002 年度の KR により調達された小麦については、JICA 専門家の現地業務費を使って、地域別配布状況のモニタリング調査が実施された。これは、2001 年の大旱魃の発生を受けた例外的なモニタリング調査であり、通常、エチオピア政府側では配布状況についてのモニタリングは実施されておらず、エチオピア政府災害防止準備委員会（Disaster Prevention and Preparedness Commision: DPPC）も状況を把握していない模様である。

2KR については、エチオピア側（MOFED、農業・農村開発省、AISCO）及び日本側（日本大使館、JICA 事務所）からなる政府間協議会が年 1 回開催されており、配布経路、配布先、実施体制、

[9] 電力公社からのヒアリングによる。
[10] JICSからのヒアリングによる。2004 年 1 月に開催。

結果・効果、広報活動を確認する等のフォローアップを行なっている。この委員会の開催は 2001 年度から義務化されているが、このような体制は今後も拡充していくのが望ましい。

図 4-6　食糧増産援助（KR）及び食糧増産援助（2KR）の実施プロセス

①　日本大使館より要請様式が MOFED を通じて、農業・農村開発省に配布。
②　農業・農村開発省が必要事項を様式に記入し、MOFED に提出。
③　MOFED から在エチオピア日本大使館に要請書提出。
④　外務本省にて、穀物の種類（KR）、資機材（2KR）(注)、数量、調達先、受入体制等につき審査する。
⑤　エチオピア政府と日本政府の間での E/N 締結、エチオピア政府口座へ無償資金拠出。
⑥　エチオピア政府（農業・農村開発省）による調達実施（調達監理機関が支援）。
⑦　日本企業による一般競争入札により、落札調達業者が決定。
⑧　落札調達業者とエチオピア政府による売買契約締結。
⑩　調達業者からの資機材の納入。
⑪　調達業者からの支払請求、エチオピア政府口座から調達業者への支払実施。

出典　エチオピア農業・農村、JICS からのヒアリングより調査団作成

注　JICA 事前調査により、2KR の詳細な数量、受入体制については調査を実施

4)　草の根・人間の安全保障無償資金協力

1995～2003 年度の間に実施された草の根・人間の安全保障無償資金協力（以下、草の根無償）は計 112 件にのぼる[11]。草の根無償の実施プロセスは図 4-7 のとおりで、実施案件の選定、贈与契約の締結、資金供与、実施監理は、在エチオピア日本大使館が中心となって実施している。一般無償に比べると、日本国内（外務本省）での検討プロセスが少なく、申請から実施までの期間は短いため、申請団体のニーズにより迅速に対応できると考えられる。また、在エチオピア日本大使館には、申請指導、実施案件選定、実施監理等の支援のため、草の根無償の専属担当者 1 名が委嘱されている。そのこと自体は評価できるが[12]、年間 200 件近い申請がある現況に照らすと、適切な実施のためには、担当者を増員するか、JICA専門家やエチオピアのアンブレラNGO[13]に申請指導、案件選定、実施監理を委託するなど、実施体制を改善する必要がある。

11　内訳は、95 年度：8 件、96 年度：9 件、97 年度：6 件、98 年度：8 件、99 年度：10 件、2000 年度：16 件、2001 年度：17 件、2002 年度：21 件、2003 年度：17 件である（贈与契約ベース）。

12　草の根無償を受けているローカルのNGO、RATSONによれば、申請書の書き方等適切な指導がなされているとのことである。

13　アンブレラNGOとしては、CRDA（Christian Relief and Development Association）があり、加盟NGO（国際、ローカル）とドナーとの橋渡し的役割を担っている。

図 4-7　草の根・人間の安全保障無償資金協力の実施プロセス

① エチオピア側要請団体からの在エチオピア日本大使館へ申請書の提出。
② 日本大使館による申請書の検討・審査、実施案件の選定。
③ 外務省による実施案件の承認。
④ 日本大使館と要請団体との間の贈与契約の締結。
⑤ 要請団体から日本大使館への資金請求の提出。
⑥ 日本大使館から要請団体に対して資金供与。
⑦ 物資・役務の調達中途及び調達後、要請団体より日本大使館に対して報告書が提出。

出典　外務省資料に基づき調査団作成

(2) 技術協力

エチオピアに対して実施されている主な技術協力は、技術協力プロジェクト（技プロ）、開発調査、専門家派遣、青年海外協力隊（JOCV）／シニア・ボランティア（SV）の派遣、研修員受け入れである。

技術協力プロジェクトの実施までのプロセスは図 4-8 のとおりである。協力要請後の日本側のプロセスでエチオピア特有のものはない。外務省が関係省庁、JICAとともに要請案件を検討するが、必要に応じて情報補足のための事前調査等の予備的調査がJICAによって実施されている。案件採択、エチオピア政府側への通報までが外務省の担当であり、それ以降の実施協議、討議議事録（R/D）の締結はJICAが行なっている[14]。なお、エチオピアとは技術協力協定が締結されていないため、専門家の受け入れ確認、機材持ち込みの免税措置などの確認は個々に行なわなければならない。

技術協力プロジェクトは案件毎に「合同調整委員会」が設置され、全ての関係者（JICA 事務所、日本大使館、JICA 専門家、MOFED、実施機関等）が最低年 1 回は集まって進捗監理や今後の計画についての協議を行なっており、事業のスムーズな実施という点でも非常に有効であると思われる。

[14] JICAが独立行政法人になる以前は、同プロセスも外務省指示のもと、JICAが実施していた。現在は、外務省からの指示はなく、JICAが自らの責任において実施。

図 4-8　技術協力プロジェクトの実施プロセス

① 実施機関（省、州政府等）から MOFED へ候補案件リストが提出。
② MOFED から在エチオピア日本大使館に協力要請。
③ 外務本省内での検討（関係各省、JICA とも協議）。
④ JICA による事前調査等の予備調査実施。
⑤ 外務本省内での案件採択。
⑥日本大使館経由、エチオピア政府への通報。
⑦ JICA による実施協議、討議議事録(R/D)の締結。

出典：外務省、JICA 資料に基づき調査団作成

4.4.3　スキーム間、セクター間の連携

ODA白書も指摘しているように[15]、無償資金協力によるハード面の支援と技術協力によるソフト面の支援を組み合わせることで、より効率的・効果的な援助の実施が求められている。ここでは、援助スキーム間の連携が行なわれている事例を検証する。

保健セクターでは、技プロと無償の連携が見られる。技プロ「ポリオ対策プロジェクト」は、国立保健栄養研究所内に新ポリオ実験室を建設し、資機材供与、技術指導を実施することで、検査技術の向上を図った。一方、無償資金により、ユニセフ経由でポリオ／麻疹ワクチン、注射器、コールドチェーン等を供与した。ポリオ撲滅に向けたエチオピア側の努力を、ハード面とソフト面で支援することで相乗効果を上げる試みとして適切である。

道路セクターでは、無償「幹線道路改修計画（第 1 次及び第 2 次）」と技プロ「アレムガナ道路建設機械訓練センター」の連携が見られる。無償で幹線道路のアディスアベバ～ゴハチヨン間 182.5km が改修され、技プロで道路建設・保守工事を担う人材の育成が行なわれている。これも、ハードとソフトの支援で相乗効果を上げる試みとして適切である。

水セクターでは、技プロと草の根無償の連携があった。地下水開発・水供給事業に携わる地方政府職員への技術訓練を実施している技プロ「地下水開発・水供給訓練事業」は、研修生の実施訓練として草の根無償「キリント村給水施設建設」と連携した。同技プロの講師や訓練生が地下水探査、井戸掘削を行ない、掘削された井戸を水源とする給水施設が草の根無償で建設された。技プロが研修生の知識・技術の習得に終わらずに、それを実地に活かして具体的成果を上げる試みがなされたのは適切である。

スキーム間の連携事例は限られているものの、上記の事例は、連携によって重点分野への支援を効率的・効果的なものとする試みであり、非常に適切と言える。

一方、セクター間の連携は、具体的な事例が見当たらない。9 割の案件をオロミア州で実施する JICA は、セクターの枠を超えて連携や成果の共有を行なうべきであるとの観点から、関係プロジェクト間の連携促進の場としてオロミア協議会を組織した。その主旨は評価できるが、協議会

[15] 外務省「2002 年版ODA白書」より。

が機能しているとは言い難い状況にある。現時点では、農業、水、保健プロジェクトのノウハウを教育プロジェクトに活用することが検討されている。また、案件を一地域に集約して日本の援助の認知度を高めようという観点から、技プロ「住民参加型基礎教育改善プロジェクト」は、学校建設サイト（3 県）の選定にあたって、幹線道路改修計画の沿線から 1 県を選んでおり、間接的な連携と言えなくもない。このように、重点分野間の連携を図ることで相乗効果を高めようという模索は適切であり、評価できる。

4.5 エチオピアの実施体制・能力から見た政策実施プロセスの適切性・効率性

4.5.1 政策実施機関

エチオピアでは、外国との交渉窓口が連邦政府の財務経済開発省（MOFED）に一元化されている。一方、具体的な開発計画および事業の策定、実施、モニタリング・評価は、州をまたがる広域事業以外は州政府に移管されてきている。主な一般無償資金協力事業および技術協力プロジェクトの実施機関を表 4-5 に示した。

表 4-5 政策実施機関

分野	実施年度	案件名	実施機関
教育	2002	遠隔地教育機材整備計画（一般無償）	連邦・教育メディア公社(EMA)
	2003	第 2 次遠隔地教育機材計画（一般無償）	連邦・教育メディア公社(EMA)
	2003-2007	住民参加型基礎教育改善プロジェクト（技プロ）	オロミア州・教育局
保健	1995	診療所施設改善計画（一般無償）	連邦保健省、各州保健局
	2001-2004	ポリオ対策プロジェクト（技プロ）	連邦・国立保健栄養研究所
インフラ	1996	アディス・アベバ市電話網改修計画（一般無償）	エチオピア通信公社
	2000-2002	全国電気通信網開発計画（開発計画）	エチオピア通信公社
	1997-1998	アディス・アベバ市配電網強化計画（一般無償）	エチオピア電気公社
	1998-2001	幹線道路改修計画（一般無償）	エチオピア道路公社
	2002-2004	第 2 次幹線道路改修計画（一般無償）	エチオピア道路公社
	2002-2006	アレムガナ道路建設機械訓練センター（技プロ）	エチオピア道路公社
水	1997-2000	地方都市給水計画（一般無償）	連邦水資源省
	1998-2005	地下水開発・水供給訓練計画（技プロ）	連邦水資源省
農業	1996-1998	南西部地域森林保全計画調査（開発調査）	連邦農業省
	1996	ベッチョ平原農業開発計画（開発調査）	連邦農業省
	2000-2002	メキ地域灌漑・農村開発計画調査（開発調査）	オロミア州・灌漑開発公社
	2003-2004	オロミア州中央地域灌漑開発人材育成計画調査	オロミア州・灌漑開発公社
	2003-2006	ベレテ・ゲラ参加型森林管理計画（技プロ）	オロミア州・農村農業開発局

出典　調査団作成

表 4-5 から、18 案件のうち 14 案件を連邦機関が実施していると理解されるが、実態は下記のとおりである。

案件数が多いのは、連邦政府が監督する（すなわち州に分割管理することが困難な）インフラである。道路セクターは、連邦管轄の幹線道路整備がある程度進み、かつ地方分権の流れが進んでいることから、州内幹線道路や農道といった州の道路公社が建設・維持管理を監督するインフラに比重が移っていくものと考えられる。実際に、オロミア州はイタリア政府の支援をうけて州内道路整備の事業を開始している。

インフラ事業に似た性格の事業としては、教育分野の遠隔教育機材整備事業、保健分野のポリオ対策事業がある。ポリオ対策は感染症対策事業で、一括一元管理の性格が強く、州や地域がバラバラに実施するのには適さないため、連邦政府所轄の研究所や公社が実施してきた。それに対して、就学率の向上や地域医療の向上といった事業は、今後州政府の事業となっていこう。一般に、2000 年度以前に企画した事業は連邦政府所轄だったが、その後の地方分権化で事業実施は各

州に移管されている。2003 年度から実施されたベレテ・ゲラ参加型森林管理計画技術協力プロジェクトがその良い例で、1996 年度から実施された連邦レベルの開発調査に基づいて実施されている。

一方、最終受益者であり利用者である住民に近い事業を展開する場合、州政府機関が実施機関となる。この傾向を表 4-5 からは、教育、農業について見ることができる。教育の場合、基礎教育の就学率を向上させるには、住民参加の学校運営が課題となるだけに、事業を策定・実施するのは連邦政府・教育省ではなく各州の教育局がふさわしい。したがって、教育分野で実施されている技術協力プロジェクトはオロミア州の教育局が実施機関となっている。農民が直接参画する灌漑事業などがこれにあたり、実証調査を事業内容に取り込んだメキ地域灌漑・農村開発計画調査とオロミア州中央地域灌漑開発人材育成計画調査の開発調査は、ともに州が政策実施機関となった。

水分野でも、2000 年以前に一般無償資金協力で実施された地方都市給水計画事業は、事業策定が社会主義時代に行なわれたため連邦水資源省が引き継いで実施した。本調査期間中に同じような地方給水計画が、一般無償基本設計調査の対象となっていたが、実施予定機関は州政府・水資源開発局で、連邦水資源省は事業の実施に一切権限がないことを明言している。

連邦政府と州政府の開発事業に対する取り組みの状況を下記に整理する。

1) 幹線道路や全国電話網、あるいは国家の一般財政など、連邦政府の所轄管理となる事業対象となる場合の実施機関は引き続き連邦政府機関である。
2) 小規模灌漑、学校運営、森林管理運営など、最終受益者の参画が予定される事業の場合は、州政府内の所轄機関が実施機関となる傾向が強い。
3) それ以外で、旱魃災害対策など緊急性が求められ、広域的な事業展開が予定されるものについては、連邦政府機関が引き続き実施することが予想される。

4.5.2 地方分権化にともなう政策実施体制・能力

2002 年以降、郡（ワレダ）を地域開発の拠点とする地方分権化構想が実施段階に入り、最終受益者をもっと事業に参加させようとすれば、ワレダの政策実施体制や能力が問われる。この節では、現地調査で得られた情報に基づいて、ワレダの政策実施体制に絞り、分析を試みる。

(1) ワレダの財政

ワレダの財政を投資的経費と消費的経費の二つの側面で見ると、以下のとおりである（詳しくは第 2 章参照）。

1) 投資的経費はほとんど皆無に近い（消費的経費に予算の 90%近くを充当）。
2) 消費的経費も 90%超が人件費に充当され、住民との計画立案や事業実施モニタリングなどに必要な物件費が不足。

このように、ワレダの財政は、地域開発の拠点として機能するには不十分な状況である。

(2) ワレダの人材配置からみた政策実施能力

一方、ワレダ行政に必要な職員が配属されているか否かについては、ワレダの人材配置の様態を、南部諸民族州の給水事業を所轄するワレダ水デスクの事例をもとに概括する。

1) ワレダ水デスクの職員配置計画

ワレダ水デスクの職員数は 18 名である。デスク長のもとに、水資源開発・水質管理チームと給

水施設修繕チームに分かれている。この中に、村に直接出向いて村のニーズの意向を把握し、案件要請内容を策定し、建設後にモニタリングを行なう「住民参加促進員」とよばれる職種がある。給水事業の持続性には欠かせない職員であり、各ワレダに 2 名ずつ配属する計画となっている。

2) ワレダ水デスクの職員配置実態

「地下水開発・水供給訓練計画」技術協力プロジェクトが、南部諸民族州にある総計 104 ワレダを対象に、住民参加促進員の配置実態状況の調査結果を 2003 年 12 月に取り纏めている。この調査結果を表 4-6 に示した。

人員配置からみると、わずか 13%のワレダしか計画人員の配置を終了しておらず、住民参加促進員不在のワレダが 38%を占めている。計画人員配置率からも、計画の 37%しか達成していないことがわかる。

表 4-6　南部諸民族州・ワレダ水デスク　「住民参加促進員」配置実態調査結果

配置状況	ワレダ数	配置済人員数
2 名を配置済みのワレダ数と割合(%)	13 (13 %)	26
1 名を配置したワレダ数と割合(%)	51 (49 %)	51
全く配置されていないワレダ数と割合(%)	40 (38 %)	0
配置済み総数	104	77
配置計画人員総数		208
人員配置率 (%)		37 %

出典　Groundwater Development and Water Supply Training Project (2003) Report on Formulation of Training Program on Local Social Development for Community Participation Promoters から調査団編集作成

また調査期間中に、同じ南部諸民族州の 14 ワレダを対象に、一般無償資金協力の基本設計調査が実施されたが、調査団からの聞き取り内容を表 4-7 に示した。なお、14 ワレダのうち、常勤のワレダ水デスク長を配置したワレダは 1 ワレダしかなく、13 ワレダは兼任体制だった。

表 4-7　南部諸民族州・14 ワレダ水デスク　「住民参加促進員」配置実態調査結果

配置状況	ワレダ数	配置済人員数
2 名を配置済みのワレダ数と割合(%)	3 (21 %)	6
1 名を配置したワレダ数と割合(%)	6 (49 %)	6
全く配置されていないワレダ数と割合(%)	5 (36 %)	0
配置済み総数	104	12
配置計画人員総数		28
人員配置率 (%)		43 %

出典　調査団作成

事業立案・実施の経験的知見がワレダに蓄積されているかどうかも実施能力に関係する。技プロ「地下水開発・水供給訓練計画」の報告書[16]によると、給水事業に関わるワレダ水デスクに配属された「住民参加促進員」77 名のうち、33 名（48%）が職務内容に関連する研修を受講したことがなかった。配属前は、10 名（13%）が関連した職務経験を有していたにすぎず、残りの 87%は村落給水事業の経験も住民参加型事業の経験もなかった。以上から、ワレダにおける事業立案・実施の経験的蓄積は低いと判断できる。

また、現場で働く多くの JICA 専門家からも指摘があったように、行政職員の頻繁な転職も問題である。せっかく配属されたにも関わらず、別の職業機会に転職し、定着しない状況にある。

[16] JICA/Ministry of Water Resources (2003), Report on Formulation of Training Program on Local Social Development for Community Participation Promoters, pp. 6-7, Groundwater Development and Water Supply Training Project, Addis Ababa.

以上の事例に加え、世界銀行や UNDP からの聞き取りでも、政府と共同で策定した事業に予算をつけたにも関わらず、ワレダに執行能力がないため予算が執行できないケースがあったという。UNDP では、エチオピア人国連ボランティア（UNV）を募り、州やワレダに配置することも検討している。一方、世銀の給水事業はワレダ支援をあらかじめ事業計画に組み入れ、ローカルコンサルタントを庸って、事実上コンサルタントが事業を実施している。

ワレダに人員が計画通りに配置できておらず、その状況に著しい改善が期待できないことから、ワレダの事業実施体制・能力は低いと言わざるを得ない。

4.5.3 ワレダの事業実施能力向上への日本の取り組みの適切性・効率性

地域開発事業を進める上で、行政に求められるのは、行政サービスとして提供できる事業規模、適正技術、事業化に係る諸手続（事業の申請方法、受益者負担の指定案件の有無など）について標準化（standardization）を行うことである。

開発調査「オロミア州中央地域灌漑開発人材育成計画」では、開発調査の枠組みのなかで実証調査を行なった。メキ地域とよばれるワレダの灌漑デスクに対して、小型ポンプを活用した小規模灌漑事業の適正規模と事業策定・実施手続きの標準化を行ない、職員への技術移転を行なったのである。その結果、ワレダ灌漑デスクの行政職員が、実体験に基づいて、開発事業終了後も NGO 等の外的資金を動員しながら事業を継続している。しかし、こうした行政サービスとして標準化された事業実施指針を有しているワレダは少ない。現在実施中の技術協力プロジェクト「住民参加型基礎教育改善プロジェクト」でも、ワレダ教育デスクに対して標準化を策定するための試験的（パイロット）事業を試みている。対象のワレダ職員は、住民参加型の基礎教育改善、すなわち、学校建設と運営の明確な指針を有していかかったため、パイロット事業から得られる知見に依存していた。

以上のような取り組みは、ワレダの現状に即した事業立案・実施方法の技術移転を図り、ワレダの具体的なキャパシティ・ビルディングに寄与するという点で適切である。

一方、JICA 事務所の指摘にもあったように、優良モデルを開発しても、持続的な事業展開に必要な資金にワレダがアクセスできなければ点としての活動に限定され、面的な展開は困難である。草の根無償や JICA 事務所の裁量で使える予算など資金的な手当てができれば、面的な広がりを実現し、ワレダの実施能力を向上させることができよう。また、技プロを実施しているワレダの投資的経費を支える資材提供が可能になれば、ワレダの体制と能力向上に資することができるのでは、という指摘が JICA 専門家からもあった。

4.6 他ドナー・国際機関との援助協調・連携に関する適切性・効率性

ここでは、援助協調に日本がどのように対応してきたのか、具体的に見てみる。下に援助方式ごとの日本の対応を示した。

表 4-8 エチオピアにおける援助方式と日本の ODA の対応

呼称と基本的内容	特徴	日本の対応実績
直接財政支援 財務経済開発省（MOFED）への一般財政支援	・MOFED の一元管理方式（全体予算及び外部リソースを管理） ・資金の流れ： ① ドナーは資金を MOFED に投入 ② 政府部門のドナー別に区分した口座に資金 ③ MOFED は資金を予算執行機関及び州政府へ配分	・基本的になし
セクター・プログラム援助（コモンファンド、コモンバスケット方式） ライン省庁のもつセクターファンドへの財政支援（セクターイヤーマーク付き有）	・ライン省庁が管理所轄 ・資金の流れ： ① ドナーは物資や資金を予算執行機関やライン省庁に投入 ② 州機関やセクター局に配分 ③ ドナーと合意したプログラムあるいはプロジェクトに配分	・KR, 2KR, ﾉﾝﾌﾟﾛ無償による見返り資金の社会開発セクターへの活用 ・UNDP 管理の SDPRP プール・ファンドにイヤーマーク拠出「高付加価値農産物輸出可能性調査」（JICA の予算を弾力的に活用）
プロジェクト援助	・ドナーが全資金を直接管理	・日本の支援形態（一般無償、技プロ）

出典 外務省担当者作成「援助協調概要」に調査団が付記編集

直接財政支援に関しては、直接財政支援会合にオブザーバーとして出席するだけで、支援も行なっていない。ただ、先述の UNDP 主導で設立された SDPRP 進捗状況をモニターするプール・ファンドに、JICA 経費を活用して「高付加価値農産物輸出可能性調査」に使途を限定（イヤーマーク）する形で参加した。この試みは UNDP も評価しており、同じような形の支援を継続するよう期待している。

セクターレベルでは、教育、保健、道路、農村開発・食糧安全保障といった重点分野に関わる課題別作業部会に参加している。このうち道路セクターではドナー協調が進んでおり、日本も積極的に参加している。現在、幹線道路の改修／改良は、世界銀行、EU、アフリカ開発銀行、ドイツ、日本が実施しているが、これは、RSDP 策定時のドナー間の振り分け区間に基づいて行なわれている。

プロジェクトレベルでは、下記のような他ドナーとの連携の事例がある。

1) ポリオ撲滅計画：保健セクターのドナー会合は、重複を避けるためのドナー間調整を行なっている。技協プロジェクト「ポリオ対策プロジェクト」は、国立保健栄養研究所内にポリオ実験室を建設し、機材整備と検査技術の向上を図っている。ポリオ実験室には国際 NGO が機材を供与し、WHO も機材購入のための資金援助や研修費用の負担をしている。ポリオ撲滅計画では、ワクチン接種の実施調整（資金提供、技術支援等）を行なっている UNICEF と WHO に日本がワクチンを供与している。同プロジェクトには米国国際開発庁（USAID）から資金が、国際 NGO から人材を供与されるなど、他ドナーとの連携も見られる。

2) HIV/AIDS：JICA は USAID と共同で、2003 年からアディス・アベバ市内で新たに 22 ヵ所の医療施設に対して HIV 検査の拡充支援を行なっている。USAID がカウンセラーの研修を実施し、実際のサービスに必要な検査キットなどを JICA が供与している。

以上が、援助協調への日本の取り組みの実態である。

まずプロジェクトレベルでは、保健衛生分野で他ドナーと連携して重点分野の事業を効果的・効率的に実施する努力が見られる。その意味では適切だが、事例としては限られており、協調というよりも個別の連携に近い。セクターレベルでは、道路セクターに積極的に関与することで、ドナー間の棲み分けを図って重複をなくし、効率的な実施を確保してきたことは評価できる。援助協調とは言えないが、KR、2KR、ノンプロ無償の見返り資金を社会セクター開発に活用するという形でセクター・プログラムを資金的に支援している。これについては MOFED も評価しているが、見返り資金だけでなく本体資金の投入を求めている。直接財政支援に関しては、ほとんど関与しておらず、評価はできない。

調和化では、DAG-CG 会合のハイレベルフォーラムと実務者会合に出席し、全 16 部会ある課題別作業部会のうち 12 部会に出席している。エチオピア側からは、日本の会計年度やスキームの制限、モニタリングの義務などについて改善の要望が強く出されているが、日本は援助手続きの調和化にはまだ踏み出していない。これには、日本の制度的な制約が背景にあると思われるが、エチオピア側に手続き面で大きな負担をかけることは、援助政策の効果的・効率的実施を阻害する要因となり、適切ではない。一方で、日本は実施にあたって既存のエチオピア側の行政システムを活用しており、他ドナーのように外部コンサルタントを雇用するなどして二重構造を作ることはしていない。この点は、エチオピア側も評価しており、キャパシティ・ビルディングの観点からも評価できる。

アラインメントに関しては、道路セクターを除いては政府・ドナー会合に参加しても基本的に情報収集のみで、日本の援助政策の実施に援助協調を活かそうという姿勢が見られない。また、援助資金の予測性を高めて、中期的な開発計画を策定・実施できるよう、最低 3 ヵ年程度の複数年のコミットメントを求めているが、日本の単年度財政制度では、その要請に応えられていない。非公式な概数を知らせる意思表示をしているのは評価できるが、エチオピア側のオーナーシップを高める意味で可能な限り積極的な対応をするのが適切と思われる。

4.7 民主化・地方分権への対応から見た政策実施プロセスの適切性

2003 年の政策協議から、日本側は民主化を「その他の課題」として取り上げ、正面から取り組む姿勢を見せたが、エチオピア側から民主化への支援要請はなかった。民主化に対する日本の支援は、草の根無償で選挙を支援した事例を除いてほとんどない。その意味で、実施面ではまだ十分とは言えない。

地方分権に資するプロジェクトとしては、技術協力でワレダレベルのキャパシティ・ビルディングに取り組んだ事業がいくつかある。具体的には、

1) 地下水開発・水供給訓練計画（1998.1－2005.1）

技術訓練センターを設立し、地下水開発・給水施設建設に従事する地方州政府の技術者や村落開発普及指導員の資質向上のための訓練コースを開発・提供している。これまでに同センターで 704 名が訓練を受けた。

2) オロミア州中央地域灌漑開発人材育成計画調査（2003.4－2004.10）

メキ地域灌漑・農村開発計画調査で作成されたマスタープランを面的に展開するため、オロミア州灌漑開発庁（OIDA）の行政・技術能力の向上を目的とした人材育成を行なっている。これまで OIDA 職員に対して、PCM 研修、PRA 研修を実施したほか、プロジェクト便益モニタリング評価、プロジェクト・モニタリング・ワークショップを実施した。「オロミア州中央地域灌漑開発人材育成計画」では、ワレダの灌漑デスクに対して、小型ポンプを活用した小規模灌漑事業の適正規模と事業策定・実施手続の標準化を行ない、職員への技術移転を行なった。

3) 住民参加型基礎教育改善プロジェクト（2003.11－2007.11）

オロミア州政府とプロジェクト地のワレダ行政官のキャパシティ･ビルディングを目標としている。日本でカウンターパート研修を実施し、オロミア州教育局から 3 名、ワレダ事務局から 5 名が参加した。また、学校建設･運営ガイドライン作成のためのワークショップへの参加を通じ、キャパシティ･ビルディングが行なわれている。

先に述べたワレダレベルの能力不足に照らし、このようなワレダ行政官に対するキャパシティ・ビルディングは地方分権化を支援するものとして非常に適切である。一方、連邦政府・キャパシティ・ビルディング省が実施している PSCAP（行政部門キャパシティ・ビルディング・プログラム）を日本は直接支援しておらず、その意味で適切性に欠ける。

なお、地方行政官の能力が不足している一方で、政権政党は地方にまで根を張って組織化されており、分権化で地方に権限が委譲されるようになると、地方行政よりも政権政党の地方組織が開発資源の分配や開発事業の優先順位づけに力を持つようになる、という声が専門家や NGO などから出ており、そうした政治的側面への配慮も必要になろう。

4.8 NGO との連携や住民参加推進の適切性

4.8.1 NGO との連携

2003 年の政策協議で日本側は、エチオピア側に対して SDPRP の実施に当たっても NGO や市民社会の参加を得るよう期待を表明する一方、社会開発ニーズを満たすために日本の NGO 活動を支援する方針を示した。

NGO との連携には、事業補助、委託、協働、政策協議などの形がある。エチオピアにおける援助政策の実施において、本邦 NGO や現地 NGO とどのような連携が行われてきたかを以下に見る。

(1) 本邦 NGO／邦人所属 NGO との連携

邦人が所属する NGO としては、現在 3 団体がエチオピアで活動している（笹川アフリカ協会、国際飢餓対策機構、フー太郎の森基金）。日本大使館は、これらの NGO に対して ODA 協議会への参加を呼びかけており、国際飢餓対策機構と笹川アフリカ協会が実際に参加している。

日本大使館はエチオピア政府との政策協議に NGO の意見も反映させるべく、2003、2004 年政策協議の前に、対処方針案を ODA 協議会メンバーに配布し、コメントを求めた。ODA 協議会以外の場でも、日本大使館と NGO 間の話し合いは日常的に持たれているようで、在エチオピア大使館が NGO に対してオープンで、情報交換もよく行なっていると評価する NGO もあった。

事業実施面では、草の根・人間の安全保障無償資金を使った本邦 NGO への資金供与が行なわれている。2002 年の旱魃時に、日本大使館が草の根無償を使った旱魃対策プロジェクトの実施を NGO に依頼したが、この事例では二つの NGO が対照的な経験をしたという。

ある NGO は、以前から活動していた南東部の低地で、コミュニティと相談のうえ加工食品製造による増収プログラムを実施した（「平成 14 年度バビレ農村救済計画」）。大使館の担当者のアドバイスが適切で、緊急扱いとなったことから、申請から 6 ヶ月以内に資金供与が実施された。

一方、別の NGO は、従来から支援していた地域で、井戸掘削（「平成 14 年度ズワイ緊急給水計画」）と補助食糧プロジェクトを計画した。このうち、極度の栄養不良児を対象とした補助食糧プロジェクトは、一刻を争う迅速な対応が求められたが、採択までに三者見積もりや事前評価で 2 ヶ月程かかり、時宜を逸したため、実施できなかった。この事例は、草の根無償のスキームでは、スピードが必要とされる緊急支援は難しいことを示している。

その他、邦人所属 NGO との連携事例としては、農業改善、小学校改修、給水・農業改善、学校給水、水プロジェクト、ネリカ米の試験栽培などがある（草の根無償、JICA 草の根協力事業）。

以上のように、邦人所属 NGO との連携としては、政策レベルの意見聴取や情報交換、実施レベルの活動支援などがあるが、まだまだ非公式な聴取だったり、支援や委託の件数・規模が限定だったりして、日本の援助政策の実施に資する段階には達していない。より本格的な協議や連携を行なっていくのが適切と思われる。

(2) 現地 NGO との連携

現地 NGO についても、草の根無償の供与を通じた支援が行なわれている。現在、草の根無償への申請は年間 200 件程度であり、そのうち約 1 割程度が採択されている。1995 年から 2003 年までの累計実績件数は 102 件である。

草の根無償で学校建設を実施した現地 NGO の RATSON は、日本の援助は他ドナーに比べて金額が大きく有効であると評価していた。また、案件採択までの過程も、日本大使館の草の根無償担当者から頻繁な連絡があるため、提出したプロポーザルがどのような状況にあるか把握でき、プロジェクトの計画・準備がしやすいとのことだった。問題として指摘されたのは、他ドナーと比べて、プロポーザルを提出してから採択までに時間かかることである。また、単年度の供与であるため、中長期的な計画を立てるのが難しく、3 年間の供与などを検討して欲しいという要望があった。

また、JICA は、現地 NGO の CRDA に 2003 年から「JICA－NGO デスク」を設置している。CRDA は国際 NGO とローカル NGO をメンバーとするアンブレラ NGO で、メンバーへの情報提供などを通した活動支援を行っている。JICA－NGO デスクは、日本の NGO がエチオピアで活動するのを促進するため、日本の NGO 向けの情報提供などを行なっている。CRDA によると、日本の NGO からの問い合わせは多く、意義があるとのことだった。また、日本大使館からプロジェクトに適した NGO の紹介を依頼され、その選定・紹介も行なったこともあるという。一方、JICA が開発調査、技術協力プロジェクトを実施するにあたって、NGO に業務委託したり、NGO と協働したりした例は、現地 NGO も本邦 NGO もない。

4.8.2 住民参加

JICA 実施の開発調査、技術協力プロジェクト案件には、住民参加を促進したプロジェクトがいくつか見られる。以下にその事例を挙げる。

1) 地下水開発・水供給訓練センター（技術協力プロジェクト 1998.1－2005.1）

本プロジェクトでは、南部州で「住民参加促進員に対する地域社会開発コース」が実施された。コースには、水管理における女性の役割の重要性を認識し、女性の水汲み負担の軽減を促す講義と演習もあった。また、無償資金協力での給水施設の建設に伴い、施設の維持管理にあたる水委

員会が住民の代表で組織された。公共水栓 4 ヶ所から水を供給する際には、水委員会が料金を徴収している。水料金を積み立て、施設の運営維持管理に充てている。

2) オロミア州中央地域灌漑開発人材育成計画調査（開発調査 2003.4－2004.10）

先行した開発調査の終了後、小規模灌漑開発を申請して選ばれた 6 つの農民グループが、住民参加型手法にもとづいた話し合いをして小規模灌漑事業を計画・立案した。その後、住民達は水利組合を組織し、水路建設も自分達で行なった。ポンプの引渡し後は、水利組合がポンプの使用に応じた料金の徴収を行ない、使用料金を積み立てて施設の運営維持管理に充てている。

3) 住民参加型基礎教育改善プロジェクト（技術協力プロジェクト 2003.11－2007.10）

住民のオーナーシップを高め、住民と地方行政官が連携して小学校を計画・建設・運営していくことを目的としている。住民と地方行政官による建設委員会、運営委員会が組織され、学校の建設・運営やガイドライン作りへの住民参加を促している。調査時点では住民集会を開き、住民主導の小学校建設地の選定が行なわれていた。女子の就学率向上も目的の一つにあるものの、建設地の選定では、女児が通いにくい場所が選ばれるなど、その視点が反映されていなかった。

4) ベレテ・ゲラ参加型森林管理計画プロジェクト（技術協力プロジェクト 2003.10－2006.9）

オロミア州南部の天然林の管理を森の周辺に住む人々の参加を得て守っていくシステム作りを目指している。森林の保護と、そこに生活する農民の生計維持・向上とのバランスを取ることが重要との認識に立っている。燃料用の枯れ木の収集など、森に関わる女性の労働が大きいことから、ジェンダー短期専門家を派遣して女性の役割の実態分析も行なった。

以上のように、水関係では住民参加が一定の成果を上げている事例が見られる。しかし、住民参加の推進は最近になってからで、それが政策実施に寄与しているかどうか判断する時期にはない。また、ジェンダーの視点はあるものの、なお弱く、意味ある形で事業に反映されているとは言えない。

4.9 結論と考察

4.9.1 援助政策の策定過程

援助政策の策定過程に関しては、まず、エチオピアからの要請に応えて受動的に援助するのではなく、1997 年以降定期的に政策対話の場を設け、対処方針を作成してエチオピア側と協議し、双方が方向性について合意した上で援助してきたことは評価される。対処方針の取りまとめにあたり、当初は外務省と JICA の間の調整が不十分だったように見受けられるが、次第に統一性・一貫性のあるものになった。

2003 年以降は現地 ODA タスクフォースが中心となって対処方針を作成し、現地ベースの政策協議を行なうようになったことは、現地 ODA 関係者の当事者意識を高め、エチオピアの開発ニーズにより良く対応した政策作りができる意味で適切であるとともに、効率的と言える。ただし、現地にイニシアチブをとらせるにせよ、外務本省と JICA 本部からも協議に参加して、状況・ニーズの把握や上位 ODA 政策の説明等を行なうのが望ましい。

現地での対処方針作りにあたって、援助事業に直接携わる ODA 協議会メンバー（専門家や NGO スタッフ）からも意見を聴取したことは、開発ニーズをより的確かつ具体的に把握し、政策に反映させえるものとして評価できる。一方で、日本国内の関係各省（他の ODA 実施省庁）や NGO からの意見聴取は行なわれておらず、その点改善の余地がある。また、エチオピアの NGO・市民社会からの意見聴取もまだ行なわれていない。エチオピア政府に対する一定の配慮は必要にせよ、重要なステークホールダーである現地 NGO・市民社会と、公式、非公式を問わず協議ないし対話

の場を持つことが正当性（legitimacy）の観点からも必要と言える。

政策協議に加え、日本側は、財務経済開発省（MOFED）をはじめとする連邦関係省庁と緊密に協議・会合を持ち、エチオピア側の開発ニーズの把握に努めていることは評価できる。ただし、州政府とは個別案件に関する協議を行なっているものの、政策協議に州政府は招待されていない。地方分権化の進展にともなって州政府が実施機関となるケースが増加していることから、今後は政策協議やその前の準備会合にも州政府の参加を求めるのが適切と言えよう。

1997 年と 2001 年の政策協議の際は、他のドナーとも会合を持って情報交換を行なった。また現地では、頻繁に多分野・多レベルのドナー会合が開かれていて、その多くに日本も参加して情報の収集・交換を行なっている。それが援助政策の策定に何らかのインパクトを与えているようには今のところ見受けられない。しかし、援助協調の進展は、援助手法（コモン･ファンドや直接財政支援）だけでなく、援助重点分野そのものないしそのサブセクターの選択にも影響を与えてくることが予想される。今後日本として選択と集中を進めるのであれば、早めに選択・集中した分野でドナー会合に積極的に関わり、リーダーシップを発揮していく必要が痛感される。援助協調は他ドナーにも波及していくことが確実と思われるだけに、早急に対応戦略を立ててエチオピアで試行・実行していくことが望まれる。

4.9.2 援助政策の実施過程

援助政策の実施過程に関しては、重点分野の選択がエチオピアの開発計画と要請に応える形で行なわれており、その意味で基本姿勢にあるように、エチオピア側のオーナーシップを尊重している。また、エチオピア側からも他のドナーのようにコンサルタント介入による「二重構造」を作っていないと評価されている。しかし、他ドナーがエチオピアのオーナーシップを高める意味でもセクター財政支援さらには直接財政支援を進めているのに対して、さまざまな制約要因があるとはいえ日本の対応が遅々としているのはオーナーシップ向上の障害となりかねない。

援助プロジェクトの選択は、ほとんどが重点分野および重点分野内の重点サブセクターに沿って行なわれており、その意味で適切と言える。また、援助形態の選択もエチオピア側から円借款再開の要請が強くあったにもかかわらず、エチオピアの状況に鑑みて贈与（無償資金協力と技術協力）にとどめているのは適切である。

援助手法に関しては、無償資金協力と技術協力の連携が進んでいる。また、JICA が現地のアンブレラ NGO（CRDA）に日本の NGO 向けのエチオピア情報提供を委託したり、大使館がプロジェクトの実施に適した現地 NGO の紹介を CRDA 依頼して紹介を受けたりしたのは、援助政策で言及した現地 NGO の参加促進、および日本の NGO 支援として評価できる。その一方で、南南協力はほとんど実施されておらず、改善すべき余地が大きい。

2003 年の政策協議で、大使－大臣レベルの政策協議を年 1 回開き、さらに実務者レベルのフォローアップ会合を年 3～4 回開催することで両国が合意した。それを受けて、2004 年 7 月に大使－大臣レベルの年次政策協議が開かれ、フォローアップ会合も 2 回開催された。その中では、重点分野の選択・集中と重点分野間の協調や、セクター財政支援・直接財政支援への道筋、南南協力の強化などが議論・検討されていて、援助政策の深化が見られる。こうした年次協議等の開催は、援助政策の確実な実施を確保する上で非常に有益な仕組みとして高く評価できる。

また、地方分権化に対応し、かつオロミア州で実施されるプロジェクト間の連携促進を図る場としてオロミア協議会が組織されたことも評価できるが、実質的に機能していないのは残念である。

最後に、優れた政策を策定し、それを確実に実施していくにはそれだけのマンパワーが必要になってくる。特に援助協調が進んでいるエチオピアではドナー会合に参加するだけでも膨大な時間を要し、しかも 2004 年以降エチオピア政府との政策協議やフォローアップ会合が毎年数回開かれるようになり、担当者の負担は飛躍的に増加している。また、現地への権限委譲は高く評価されるが、それは実務者の負担をさらに増している。そうした中で、優れた政策の策定とその忠実な実施を確保するには、要員そのものを確保し、その質・能力を高めていく必要がある。