

第 1 章 評価のまとめと提言

1-1 評価のまとめ

エチオピアはサブ・サハラ・アフリカ第 2 位の人口規模である 8,071 万人 (2009 年、世界銀行) を擁する大国である。近年は、おおむね 6% 以上の高い成長率を持続しており、特に、ここ数年は 10% を超える成長率を記録している。この背景には、エチオピアは、5 年連続で降雨に恵まれコーヒーや花卉、その他の農作物栽培が順調であったことに加え、主要輸出品であるコーヒーの国際価格が堅調に推移したこと、観光業等のサービス産業の成長があったこと、中国・インドなどの新興援助国からの投資が増大したこと等があると言われている。

一方で、周期的な干ばつとそれに伴う飢餓および国内避難民の発生等の問題を抱えており、1 人あたり国民総所得 (GNI) が 280 ミドル (2008 年、世界銀行) と依然として世界で最も低い水準にあり、同国経済は二面性を抱えている。また 2008 年に入り、天候不順や世界金融危機の影響等により、成長持続性に陰りが見えており、国際通貨基金 (IMF) も 2009 年のエチオピアの国内総生産 (GDP) 成長率を 6.5% と、前年の 11.6% と比較してかなり低く予想している。過去 10 年間の産業構造に大きな変化はみられず、経済の好不調は外的要因に影響をうけるところが多く、エチオピアにとって産業構造の多様化は重要な課題となっている。メレス現政権は、これまで、民主化及び構造調整政策を含む経済改革を進めつつ、強いオーナーシップをもって援助を動員しながら、貧困削減や持続的な開発に取り組んできている。エチオピアの国家財政に占める財政支援型およびプロジェクト型援助合計額の割合は、2003 年以降、おおむね 3 割を超えており、エチオピア政府の財政にとって海外からの援助が重要な役割を果たしている。

日本は政府開発援助 (ODA) を通じて、エチオピア政府のこうした取組を支援してきており、「貧困削減」や「人間の安全保障」の観点から貢献してきた。外交的観点からは、エチオピアは首都アディスアベバにアフリカ連合 (AU) の本部が所在すること、および、アフリカの角の後背地にあり、西アジア・北アフリカの安定にとってエチオピアの政治的、経済的安定は重要であることから日本が対エチオピア支援を行う意義は大きい。日本は、2008 年 6 月に対エチオピア国別援助計画を公表し、中期的には「食料安全保障の確立」を基本目標として、「農業・農村開発」及び「生活用水の管理」を最重点分野、「社会経済インフラ」、「教育」、「保健」を重点分野に掲げ、これら分野・関連領域に資源を集中させて支援する方向を打ち出している。また、食糧援助や貧困農民支援を組み合わせた支援のほか、国際機関を通じた人間の安全保障基金

や草の根・人間の安全保障無償資金協力を活用し、国家による保護が十分行き渡らない人々に対しても支援を実施している。最近の動きとしては、第4回アフリカ開発会議(TICAD IV)で打ち出された「成長の加速化」支援の方針や、東アジアの開発経験に関心をもつメレス首相からの要請を受け、(現行の援助計画では長期的な課題とされている)産業開発分野の支援についても取組が始まっている。

本評価作業は、こうしたエチオピアの開発・援助の状況と課題を踏まえた上で、「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の観点から分析を行った。前回のエチオピア国別評価は2004年度に実施しており、1995年度から2003年度までを評価対象としていることから、今次評価はそれ以降の期間を対象とした。具体的には2004年度に実施中の案件及び2004年度以降に交換公文が締結された事業を評価対象にすることとし、重点分野やセクターごとの実績を評価する際は、2004年度に実施中の事業を含めて分析を行った。なお、対エチオピア国別援助計画の改定が2010年度に予定されていることから、本評価では、今後の日本の対エチオピア援助の政策立案及び援助のより効果的・効率的な実施に資する教訓・提言も行っている。

1. 政策の妥当性

現行の対エチオピア国別援助計画は、日本の上位政策(ODA 大綱、人間の安全保障(中期政策))や同計画策定当時のエチオピアの開発ニーズ(持続的開発と貧困削減プログラム(SDPRP)、人間の安全保障、食料危機への対応等)に合致しているといえる。食料安全保障の確立を基本目標としたのは、当時のエチオピアを襲った食料危機、2004年のG8サミット行動計画にも呼応しており外交的アピールも意図したもので適切であった。しかし、現行の計画は、2006年度に最終ドラフトを作成した後、政府内承認プロセスに時間を要し、公表が2008年6月まで遅れたことは残念である。また、欧米ドナーや国際機関の多くはガバナンス支援を重点分野のひとつに掲げたり、財政支援型の援助に参加したりしているが、日本の援助は、具体的なプロジェクトの実施を通じて連邦や地方政府の行政能力の向上を図っている点において、他ドナーの支援とも相互補完・調和的である。例えば、連邦政府とオロミア州の農業試験場を拠点とした「農民支援体制強化プロジェクト」は、農民のニーズに合致した適正技術の研究に軸足を置いて生産性向上を支援するプロジェクトであるが、全国を対象とした世界銀行のプロジェクトと連携し、日本の現場レベルでの実践的な支援の成果をより広範囲に普及・促進しているのはその好例である。

なお、日本の農業分野の支援は上記案件に加えて、灌漑事業の技術協力が中心であり、多くの支援はポテンシャルの高い地域での生産性向上を中心とした支援であ

る。食料安全保障の確立が必要な脆弱地域を直接対象とした支援は、2007 年度に始まった「アムハラ州流域管理・生計改善計画」だけであり、その意味では、日本は「食料安全保障の確立」を広義にとらえて支援を行ってきたと言える。

一方で、今後、日本は、エチオピアの開発ニーズの変化に対応する必要がある、2010 年度に予定されている対エチオピア国別援助計画の改定作業を契機として、これに整合的な援助政策を打ち出すことが重要になっている。エチオピア政府は、緊急食糧援助への依存から脱却し、貧困削減を進めるためには急速かつ幅広い経済成長を今後も維持するしかないとの考えから、現在改定中の次期 5 か年開発計画 (PASDEP¹ II) において持続的・加速的な経済成長を目指し、農業に軸をおきつつ、農業成長のために農工間のリンケージ強化等、他分野との連関を促進していく方針である。こうした開発ニーズの変化に対応し、さらに TICAD IV が打ち出した「成長の加速化」の方向やメレス首相の東アジアの経験に対する関心をふまえて、日本は、現行の対エチオピア国別援助計画では重点分野に位置づけられていないが、産業支援を 2009 年より開始している。また、エチオピア政府は、都市問題や気候変動問題への対策にも関心を示しており、今後、日本は、こうした開発援助環境の変化も考慮して援助政策を策定することが重要である。

2. 結果の有効性

日本の対エチオピア援助の 5 つの重点分野(農業・農村開発、生活用水の管理、社会経済インフラ、教育、保健)における開発目標の進捗・達成状況をまとめると次のとおりである。これらの重点分野での支援を通じて、基本目標である食料安全保障の確立に貢献している。ただし、日本の ODA が各分野の開発目標に対してどのように貢献したかについて定量的な因果関係を示すことは困難であり、そのインパクトについては、第4章での分析を含め、定性的な記述を示すことに留めた。その背景として、各分野の開発目標達成には援助のみならずさまざまな要因が絡んでいることと、各分野に日本を含め多くのドナーが投入を行っていることが指摘できる。

- ・ **農業・農村開発**: 国全体の傾向としては、農業生産性、生産量の向上が見られる。農作物の流通・食料アクセスに関しては、栄養状態は改善傾向にあり、食糧援助依存度も低下傾向にあるように見える。しかし依然として、全人口の約 1 割にあたるおよそ 757 万人が、慢性的な食料不足に直面しているとされ、特に脆弱性の高い地域における食料アクセスの改善は急務である。引き続き、食料安全保障はエチオピアの最重要課題である。日本は、灌漑事業や農業の適正技術研究等、生

¹ Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty

産性向上支援を中心に、専門家が現地に実際に赴き、人を介した支援を実施するという日本の強みをいかした援助を行っている。また、最近では、流通の効率化や高付加価値化など、農産物の流通改善に対する支援も始めている。

- ・ 生活用水の管理: 安全な水へのアクセス率は改善しており、またミレニアム開発目標(MDGs²)の水・給水分野における指標でも、改善が見られる。日本の援助は無償資金協力による施設建設(日本の技術力をいかした深井戸建設を複数州で実施)や機材供与、及び技術協力を通じた給水分野における人材育成が中心となっている。後者は、エチオピア政府が訓練センターを建設し、日本は給水事業に携わる地方政府技術者、職業訓練校の教員、民間・非政府組織(NGO)技術者を対象とする研修コースの運営といったソフト面の支援を行っている。
- ・ 社会経済インフラ: 道路網の拡充は、着実に進められているが、エチオピアの道路整備状況は、アフリカ近隣諸国との比較においても、依然として低い水準にある。社会経済インフラは、引き続き支援ニーズの高い分野である。日本は、無償資金協力による幹線道路の改修と橋梁建設(ともに国道 3 号線)、及び技術協力を通じた能力向上(橋梁維持管理等)を行ってきた。国道 3 号線は首都アディスアベバとアムハラ州北西部の穀倉地帯を結び、スーダンからの石油輸入経路である基幹道路であるほか、橋梁はエチオピアの険しい地形において日本の高い技術力をいかした支援として評価されている。
- ・ 教育: 初等教育就学率は大幅な改善を示しており、また MDGs の指標である初等教育の入学率、初等教育修了率、識字率も向上している。現在の課題は、中等教育も含めた基礎教育の質の改善である。日本は主にオロミア州で初等教育を中心に住民参加型の学校建設や学校運営改善等の技術協力を行っているほか、辺境州を含むエチオピア各州で草の根・人間の安全保障無償資金協力による支援(小中学校や職業訓練校の拡張・建設、機材整備等)を数多く実施してきた。日本が今後、予定している理数科教育の質的改善(教員研修)に対しても、エチオピア側から強い期待が示されている。
- ・ 保健: MDGs の指標である乳幼児死亡率及び妊産婦の健康の改善について、いずれも進捗が見られる。HIV/AIDS の感染率は減少傾向にあり、治療アクセスも改善しているが、更なる対応が必要である。日本は栄養改善と感染症対策を中心とした技術協力・無償資金協力による支援や国際機関を通じた支援を実施している。特に栄養改善は、案件形成段階から国際機関(世界銀行、国連児童基

² Millennium Development Goals

金(UNICEF))と連携を行っている好例である。

このように各分野で重要な進捗がみられるが、エチオピア政府が最重要課題として掲げ、日本も基本目標としてきた食料安全保障の達成状況については、まだ半ばである。慢性的な食料不足を改善するため、脆弱性の高い地域を対象として食料需給ギャップの改善に資するセーフティネットプログラム等が実施されているが(プロダクティブ・セーフティネット・プログラム:PSNP³)、既存の調査によれば、受益者が同プログラム等から「卒業」することは短中期的には難しい状況である。

具体的な成果をあげていくためには今まで以上に脆弱地域と潜在力の高い地域、民間セクターの連関を意識した開発戦略が必要である。民間セクターは、都市での雇用や農外所得の機会創出により、脆弱性の高い地域の住民の所得向上に貢献する。また、生産財やサービスの提供を通じて、潜在力の高い地域の農業生産性の向上や商業的農業の促進にも貢献する。潜在力の高い地域では、農業研究・普及、生産財支援、バリューチェーンの構築、民間セクターの育成が、一体となってはじめて生産性の向上が達成されることから、これらの要素の相互の関連を視野に入れた支援が必要である。脆弱な地域で食料安全保障を達成するには、PSNP や家計資産構築による食料生産力や購買力の確保、流域資源管理による農業生産性の回復、さらには質の高い教育の提供による農外所得機会の拡大、といった諸施策の組合せが重要になる。日本としても、これらの関連性を意識して援助戦略を策定することが必要である。

エチオピア政府は、日本の重点分野支援への貢献に謝意を表すとともに、日本の比較優位は、モデル事例の確立、技術力をいかしたインフラ整備、理数科教育、そして将来的には農業関連産業(agro-industry)との認識を示し、比較優位に基づいてメリハリをつけた援助を期待するとの見解を示した。また、現場志向のきめ細かい支援や、無償資金協力と技術協力の連携、支援の高い質と実施の確実性についても高く評価している。その一方で、上述した農業と保健分野では国際機関との連携によりモデル事例のスケールアップに取り組んでいる例はあるものの、全般的に、日本が現場志向で確立したモデルを対象地域を越えて州レベル、さらには全国レベルに普及させるのは今後の課題である。さらに、食料安全保障の確立においても、例えば、日本が長く支援してきた灌漑事業と他の農業案件との相互連関、また各分野間での相乗効果をより意識して取り組む余地が大いにあると思われる。

³ Productive Safety Net Program

3. プロセスの適切性

現行の対エチオピア国別援助計画の策定プロセスはおおむね適切である。しかし策定開始から公表(2008年6月)まで時間を要しており(3年8ヶ月)、公表された時点でエチオピアの開発援助環境が大きく変化していたことを踏まえると、時間短縮のための措置が必要であったと考える。案件の策定・実施プロセスもおおむね適切で、現地ベースでの年次の政策協議は2009年7月で7回目を迎え、四半期ごとの実務レベル協議や、個別案件に関する協議を含め、エチオピア側との連携、コミュニケーションは密接に行われている。先方政府からも、日本とは密に連絡・協議しながら案件を実施しており、真剣できめ細かい対応をしてくれるとの高い評価が示された。一方で、実施体制についてエチオピア側から、プロジェクト実施までの期間の短縮、無償資金協力の仕様変更や単価の柔軟性、支援金額の予測性の向上を求める意見が出されたほか、無償資金協力による給水案件では、出来高ベースの契約、資材価格の上昇を十分に吸収できない価格設定といった要因に、最近の単価縮減の動きが重なって、入札不調が発生し実施遅延が生じている。これらは現地主導のみでは対応できない、無償資金協力をめぐる制度面の課題が存在することを示唆している。

現地主導の取組については、現地 ODA タスクフォースに加え、日本の民間企業との情報共有・意見交換の場として、商工部会が設置されており、エチオピア側の開発ニーズや民間企業の声も踏まえつつ、今後の活動方針を現場主導で打ち出していることは注目すべきである。また、食料安全保障の確立の観点から5つの重点支援分野の中でも最重視されている農業分野において、国際機関の日本人職員や NGO、JICA 専門家等を交えて農業勉強会が行われるなど、情報共有や相互学習が活発化していることは良いことである。同時に、今後、相乗効果を出すうえで、勉強会にとどまらず、分野別に(あるいは分野にまたがる共通テーマを選んで)実務レベルで関係者が集まって援助方針や他ドナーとの連携方針を詳細に議論する仕組みを現地で作ることが重要である。

ドナー会合への参加や援助協調の取組について、現地ドナー関係者から、日本が多様な視点を提供し、ドナー・コミュニティにプラスの影響を与えているといった意見、及び日本の現実的・実践的な援助アプローチを評価する発言があった。その一方で、政策レベルの場で日本の存在感が小さいことを指摘するドナーが複数あり、ドナー会合の場でもっと積極的に政策対話に参加すべきといった意見があった。援助モダリティについて、エチオピア政府関係者から、日本に対して財政支援型援助への参加を期待する要望があがっている。その意味で、日本が、大使級の会合で分科会(「持続的な経済開発」)の議長を務めるなど、積極的に活動している点は注目される。大使級

の会合にはドナー会合のメンバーでない中国やインド等の新興ドナーも参加している。また、2009 年に始まった産業政策対話はメレス首相を含めた政府幹部と東アジアの経験の観点をつまえてエチオピアの産業開発の方向性について意見交換・助言を行う場となっており、こういった枠組みを活用して日本の援助の政策インパクトを高めていくことは有用と思われる。

1-2 日本の今後の対エチオピア援助政策への提言

上述の評価結果を踏まえた上で、今後、改定が予定されている国別援助計画へのフィードバックも念頭に置き、日本の対エチオピア援助政策の方向性について以下のとおり提言を行う。

1. エチオピアの開発援助環境の変化をつまえた目標・重点分野の見直し

(1) エチオピア政府の開発ニーズが変化していることを踏まえて、2010 年度に予定されている国別援助計画改定において目標・重点分野の見直しを行うべき

現行の国別援助計画のドラフトが作成された 2006 年以降、エチオピアの開発援助環境は変化している。エチオピア政府は、PASDEP で加速的かつ持続可能な開発を掲げ、都市の雇用や輸出振興を念頭においた産業育成も重視するなど、現行の援助計画の重点分野ではエチオピア側の開発ニーズに十分対応できなくなっている。これは次期 PASDEP II においても大きく変わらない見込みである。したがって、エチオピア政府が改定中の PASDEP II の方向をつまえつつ、今後の日本の援助政策の基本目標として、従来の「食料安全保障の確立」に加えて「持続的な経済成長」を新たな柱とすることを提案する。特に産業開発分野は現行の援助計画では長期的な課題とされているが、エチオピア政府の要請により日本の支援が既に始まっており、本分野におけるエチオピア側のニーズは益々高まっていくことを踏まえると、産業開発を重点分野に含めることが望ましい。上記 2 つの柱に対応して、農業・農村開発と産業開発を重点分野とし、インフラ、教育、保健、水分野の支援を相乗効果を意識しながら組み合わせしていく可能性を検討すべきである(特に農村開発は、今まで以上に複数分野の連関を意識したアプローチが必要)。同時に、各分野内でメリハリをつけた支援を行い「選択と集中」を強化していくことが求められる。具体的には、日本の技術力等、比較優位をいさせる分野(橋梁、理数科教育)や、資金力のある国際機関など他ドナーとの連携を重んじる分野(栄養改善)などに特化すべきである。また、今後は、農業と産業開発の有機的な連携への取組が期待され、政府が重視している農業関連産業の振興策についても、地場産業を含む民間セクター開発への支援など、官民連携を通じた協力の可能性があると考えられる。

2. 援助インパクトを高めるアプローチの採用

(1) 農業・農村開発において、案件相互の相乗効果を高める工夫を行うべき

農業・農村開発分野においては、脆弱性が高い農村地域、潜在力が高い農村地域、及び民間セクターの3つを念頭においた開発戦略が必要である。したがって、重点的に支援を実施してきた農業分野において他分野の協力と連関させて農村開発の視点をより強化するとともに、政策レベルから草の根レベルまでより包括的なアプローチを採る必要がある。例えば、農業研究・普及から生産財支援、バリューチェーンを経て民間セクターの育成に至る過程は、農業生産性向上のための一連のプロセスであり、一貫性ある包括的な取組が肝要となる。案件相互の連関・相乗効果を高めるために、特定地域・州で協力を組合せること、例えば、経済インフラ(道路、灌漑)を核として他分野の協力を関連づけていくことが期待される(開発回廊等)。また、既存の協力と関連づけながら、州や郡(ワレダ)レベルの開発計画策定や地域開発といった総合的な取組に関わる専門家の派遣や技術協力を戦略的に行うことで、政策レベルでの知的貢献や各種議論への参画がより効果的に実施できることとなろう。

(2) 技術協力で確立した「モデル」を普及させるために、資金協力との連携や、政策レベルから草の根レベルにいたる支援を組み合わせた取組を推進すべき

技術協力で確立した「モデル」の垂直・水平展開が今後の課題であり、資金力のある他ドナーとの連携、ノンプロジェクト無償の見返り資金の活用、及び政策アドバイザーや青年海外協力隊の配置等を戦略的に行っていくことが求められる。農業・農村開発、教育、灌漑等の分野でモデル的な事例を提示してきた従来の取組について⁴、今後は、対象地域のみならず州レベル、ひいては全国レベルの面的展開、及び政策決定者へのフィードバックを強く意識した活動の展開が必要となろう。その意味では、ドイツ技術協力公社(GTZ)のマルチレベルの発想にたった取組、資金協力との連携(ドイツ復興金融公庫(KfW)等)の例は参考になる。また、専門家の契約内容に、分野間のシナジー効果や他ドナーとの連携を意識した取組を明記するのも一案である。

(3) 州全体や郡(ワレダ)の開発計画策定、予算管理への技術協力の強化と組み合わせて財政支援への参加を検討すべき

日本は、地方交付金型の財政支援(PBS⁵)、プロダクティブ・セーフティネット・プログラム(PSNP)、プールファンドに資金面で参加していないが、現場の日本人関係者は、日本が支援したプロジェクトを維持運営し、さらにスケールアップするという視点

⁴ 農民支援体制強化計画プロジェクトの農民研究グループ(FRG)アプローチ、住民参加型基礎教育改善プロジェクトの ManaBU 等

⁵ Protection of Basic Services Program

から、また、援助協調の主要な手段に知的協力を含めて参加するという点からも、PBS や PSNP への資金投入は重要との問題意識をもっている。エチオピア政府も援助資金フローの予測可能性を高め、取引費用を軽減する観点から日本の財政支援への参加を要望している。こういった観点をふまえて、日本が PBS 等に資金投入する意義はあると思われる。しかし一方で、既存のプロジェクト支援を通じてモデル形成は行われたものの、垂直・水平展開が十分進んでいない例がある状況を踏まえると、PBS 等への参加だけではモデルの普及や知的協力の実現可能性は高くない点を認識しておく必要があるだろう。PBS への参加を検討する際に、上記(2)で述べたマルチレベルの発想にたった取組と組み合わせることが重要である。例えば、郡(ワレダ)レベルを含む州全体の開発計画、予算の策定・執行能力の強化に対する技術協力を行うことで、予算や公共投資の優先順位づけ、他ドナー支援についての情報収集が可能となり、日本として既往・新規案件を効果的に進める環境整備を行いやすくなると思われる。

(4) 案件の効果を高めるためにも草の根・人間の安全保障無償資金協力の経験をいかして NGO との連携強化や意見交換を増やすべき

日本が草の根・人間の安全保障無償資金協力で支援している NGO の中には、特定地域に密着し、長期にわたって包括的な支援を展開している NGO や、農民組合の強化やバリューチェーンを含め市場と農村をつなぐ支援をしている NGO があり、こうした活動は日本が重視している農業・農村開発支援と補完的である。成果をあげている NGO に対しては長期的に支援していくことは有用であり、また NGO との定期的な意見交換の場を設けて、相互の経験から学ぶ機会を設けることも検討すべきである。

(5) 個々の案件の外部条件であるリスクを軽減するために、現場で政策レベルへの関与を常時増やすべき

政府全体(連邦及び地方)で進められている、抜本的な行政改革による組織改編・カウンター・パート変更の問題、連邦制・地方分権化に伴う諸問題、高い離職率の問題等、日本側が直接コントロールすることは困難であるものの、こうした外部条件を意識しながら、案件形成・実施に取り組んでいく必要がある。業務を行う際に外部条件に目配せしながら、リスク回避/軽減策を講じていく必要がある、そのためにも政策レベルへの関与、他ドナーとの連携を通じた常時の情報収集は重要である。

3. 日本の知見・経験をいかした援助戦略の構築、対外発信の強化

(1) 政策対話を活用して援助の現場と政策をつなぎ、援助のインパクトを高め、日本らしい存在感を発揮すべき

日本は、援助金額では、他ドナーに比べて存在感は必ずしも大きくないものの、東アジアの経験に強い関心をもつエチオピアとの知的パートナーシップの構築・強化を通じて、援助量以外で、日本らしい存在感を発揮することが可能である。2009年に始まった産業政策対話は、メレス首相を含めた政府幹部と東アジアの経験の観点を踏まえてエチオピアの開発の方向性について意見交換・助言を行う場となっており、こうした新たなツールを有効活用することにより、日本が有する知見の動員・発信や、援助実施とのアラインメントの強化が期待される。政策対話を通じた、エチオピアの開発戦略への最新の理解をふまえ、現場と政策をつなぎ、案件形成やプログラム化の参考にすることで、上記の日本の援助のインパクトを高めることにも貢献し得る。また、エチオピアは首都アディスアベバにアフリカ連合(AU)の本部が所在することから、AUの場を活用した、発信の可能性を検討することも重要である。

4. 援助政策の策定・実施プロセスの改善

(1) 援助政策の策定プロセスの迅速化を図るべき

援助政策の策定プロセスについては、現行の国別援助計画策定の教訓から、2010年度に改定が予定されている次期援助計画策定の迅速化が求められる。現行の援助計画策定プロセスが遅延した背景には、2006年に実施されたODA体制の改革を含めさまざまな外部要因があったものと推測されるが、国別援助計画を改定する際には、外務省が中心になって策定のタイミングやプロセスを関係者間で常時モニタリングしていくことが重要である。外務省は援助計画策定の迅速化にむけて既に改善策を導入している⁶が、特に、東京での承認・協議プロセスには十分目配せすることが求められる。また、援助計画策定後もエチオピアの開発ニーズの変化に対応できるように、現地ODAタスクフォースが中心となって国別援助計画の中間レビューを行い、変化に応じて重点分野等を柔軟に見直すことも検討すべきである。

(2) 案件の要望提出から採択に至るプロセスが常時可能となるような仕組みをつくるべき

エチオピア政府の複数の省庁から指摘があったように、援助政策の実施プロセスに

⁶ 外務省によると、2009年より、政府開発援助関係省庁連絡協議会での「承認」を「報告」に変更したことにより、同協議会の開催を待つ必要がなくなり、少なくとも数ヶ月間の時間短縮に繋がったとのことである。一方で、大臣の下でODAの在り方の見直しを行っていることから、現行の国別援助計画のあり方そのものについて、現在外務省内で再検討を進めているところであり、今後、策定プロセスについても大きく見直される可能性がある。

については、案件形成からコミットメントまでの時間の短縮が必要である。この点については新 JICA の設立後、協力準備調査の実施が可能になるなど、対応しやすくなったと考える。加えて外務省と JICA は、要望調査を通年で行い、エチオピア側からの要望を常時受け入れられる体制と共に、案件採択が常時できる仕組みをつくっていくことが重要である。また、これを円滑にするためにも現地機能の強化策として、現地 ODA タスクフォースでセクター全体やドナー連携の方針を協議する体制を構築することは重要である。さらに、エチオピアの開発に資する、民間の知見やノウハウを活用し、官民連携を推進するためには、より迅速に対応できるスキームを考案する必要がある。例えば、JETRO はエチオピアからのコーヒー輸入促進のために、品質・安全管理を強化にむけたガイドライン作成、セミナー及び農民に対するワークショップを迅速に実施した実績がある。同時に、JETRO の協力は予算規模が小さいので、役割分担に応じて短期で迅速な対応が必要な場合には JETRO を通じた協力を行い、中長期的な対応は JICA の技術協力で行うなど、JETRO との連携可能性を検討することも一案ではないかと考える。

5. 無償資金協力の制度の改善

(1) 一般無償資金協力において日本の技術力をいかせるような制度改善を検討すべき

無償資金協力の実施段階における柔軟性の不足がエチオピア政府側から指摘されている。物価上昇等による資材調達コストの高騰による影響などの外部要因への対応として、無償資金協力の予備費を見込んだ積算が必要との指摘があった。また、相次ぐ入札不調が示唆するように、日本の技術力をいかすためには、昨今の単価縮減には限界がある。スペック・耐用年数・移転技術等も勘案した適切な単価設定や予備費の確保を考える必要がある。この点については、現地ベースでの対応は不可能であり、外務本省と JICA による抜本的な検討が必要となる。そして、無償資金協力の供与時に、例えば、山間部での給水支援や深井戸等、単価は高くても日本の技術力・質を重視した支援を行うのか(一般無償資金協力)、安価で量を重視した支援を行うのか(コミュニティ開発無償、草の根・人間の安全保障無償資金協力)など、相手国のニーズをふまえて、日本の支援方針を決める必要がある。

6. 国際機関を通じた支援の戦略的活用

(1) 国際機関を活用して日本の現地ベースの実践的な支援のスケールアップを図っていくべき

上述のとおり、日本は財政支援型援助に資金投入を行っていないが、個別プロジェ

クトレベルで、国際機関を戦略的に活用することにより、日本の援助の特徴及び比較優位をいかした支援が強化できると考える。こうした取組の好事例は既に実績があり、今後とも力を入れていくべきである。例えば、農民支援体制強化プロジェクトでは、世界銀行との連携が行われており、日本が得意とする現場レベルでの実践的な支援をモデル化し、世界銀行との連携を通じてスケールアップすることで、農業生産の向上に貢献している。母子栄養改善プロジェクトでは、案件形成段階から JICA、世界銀行及び UNICEF の担当者同士が密接に情報・知見を共有し、ドナー連携が行われている。JICA は、世界銀行及び UNICEF が実施支援を行うエチオピア栄養プログラムの枠組みの下、特定の郡(ワレダ)を対象に現場重視で丁寧に支援を行い、その実施プロセスで得られた教訓や課題を UNICEF にフィードバックし、同プログラムを通じて改善や普及を図っている。また、世界銀行の栄養プロジェクトは、案件形成段階で日本政府が拠出している日本開発政策・人材育成基金(PHRD)を活用しており、日本の資金が有効に活用されている。今後、国際機関が援助を実施する上で抱えている技術的な課題やモニタリングの不足に対して、JICA が補完的に協力を進めることが可能と考える。

(2) 国際機関を活用して、二国間援助では手の届かない地域への支援を行っていくべき

アフール州やソマリ州といった、いわゆる辺境州への支援についても、国際機関の活用を検討すべきである。日本は、他の援助スキームでは支援ができない分野や地域に対して草の根・人間の安全保障無償資金協力を通じて現場レベルで補完的あるいは先取りする取組を行っており、辺境州への支援も展開しているが、国際機関を戦略的に活用する方策も検討する意義は大きい。その観点から、国連世界食糧計画(WFP)への資金供与を通じた食糧援助は好事例といえる。日本にとっては、WFP を通じて、支援のスピードを確保するとともに、二国間援助では手の届かない地域への支援が実現している。

(3) インフラ整備や産業開発支援を有効にするため、中長期的にはアフリカ開発銀行(AfDB⁷)や世界銀行との連携を通じた借款の可能性について検討を行うべき

日本はエチオピアへは円借款支援を行っていないが、産業開発への取組が開始したことをうけて、上述の「持続的な経済成長」という新たな柱のもとで、AfDB と連携して、アフリカの民間セクター開発のための共同イニシアティブ「エプサ」(EPSA⁸)のもとでノンソブリン借款の供与を目指すことも今後の戦略として考えられる。また、エチオピア政府は、道路、鉄道、水力発電等の主要インフラ整備において膨大なインフラ・

⁷ African Development Bank

⁸ Enhanced Private Sector Assistance for Africa

ギャップを克服するためにも、無償資金協力に比べて金額面の制約が少なく、量的スケールアップが可能な円借款に対する期待を示しており、こうした開発ニーズに対応していくために、中長期的には AfDB との協調融資を通じた円借款を検討する価値はあると考える。同時に、債務持続性を高めるために、日本としてエチオピアがめざす持続的・加速的な経済成長を引き続き支援していく必要がある。世界銀行とは現在、EPSA のような協調融資の枠組はないが、日本がフィージビリティ調査やマスタープラン策定を実施し、世界銀行の資金力を活用してインフラ整備を行っていくなど、案件形成段階から戦略的な連携を強化することは有用と考える。