

第4章 ケーススタディ:対エチオピア食糧援助(KR)の概況

エチオピアでは評価対象期間中に二国間 KR と国際機関連携 KR が実施されていること、また、世界最大の食料支援受取国で多数のドナーが活発に活動していることから、最も有効な情報収集・分析が期待できる国として、同国を対象としてケーススタディを行った。本章では、エチオピアの政治・経済・社会状況、農業・食料事情、国家開発計画、他ドナーの食料支援動向並びに対 KR の総合評価の結果を報告する。

4-1 エチオピアの政治・経済・社会状況

4-1-1 政治・外交

1. 政治

エチオピアは、リベリアと共にアフリカにおいて植民地化された経験を持たない2つの国の一つである。1974 年に革命により王政が廃止され社会主義政権が樹立された。1991 年にはエチオピア人民革命民主戦線(EPRDF: Ethiopian Peoples' Revolutionary Democratic Front)により社会主義政権が倒され、エチオピア暫定政府が成立した。1995 年に第一回国会選挙を実施後、暫定期間を終了し、エチオピア連邦民主共和国およびメレス新政権が発足した。以後 5 年ごとに国会選挙が実施され、EPRDF政権が続いている。2010 年 5 月には第 4 回選挙が実施され、EPRDF政権が圧倒的な勝利をおさめ、メレス首相が 4 期目の再選を果たした²⁹。1994 年には地方分権化に踏み切り、9 州 2 行政都市において幅広い自治権が認められている。公用語も州ごとに異なる民族言語が用いられている。

2. 外交

首都アジスアベバにはアフリカ連合(AU)や国連アフリカ経済委員会(ECA)の本部が置かれており、エチオピアはアフリカ地域における中心地の一つであるといえる。また、地域全体にわたり食料問題が深刻である「アフリカの角」地域でも最大人口を有する国であることから、ソマリアやスーダンの和平といった政情安定化にも重要な役割を果たすものと国際社会から認識されている。エリトリアとは 1998 年 5 月に国境紛争が発生し、2000 年に和平合意を成立したものの国交正常化には至っていない。

現在の国家開発計画である Growth and Transformation Plan 2010/11-2014/15 (GTP)に掲げる経済発展と民主化達成を目指し、海外からの技術移転の確保と貿易投資の拡大を推進することを外交基本方針としている。

²⁹ 外務省「エチオピア連邦民主共和国」(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ethiopia/data.html>)。

4-1-2 マクロ経済動向

1. 概況

エチオピアは、サブサハラ・アフリカ第2位の人口(約8,300万人³⁰)を擁する大国であり、農業部門が労働人口の約75%³¹、国内総生産(GDP)の約45%を占め、輸出額の約90%を産出する農業国である。大型河川に恵まれていることから水力発電能力が高く、石油や希少金属などの天然資源開発の可能性もあるなど、発展の潜在性は高い。

しかし、干ばつなどの自然災害や内戦・紛争による難民・国内避難民の発生などの問題を抱え、一人当たり国民総所得(GNI)は380ドルにとどまっている。これはサブサハラ・アフリカの平均1,186.9ドルと比較してもはるかに低い³²。人間開発指数は169か国中157位であり³³、人口の約3割にあたる2,400万人の貧困層が慢性的な食料不足に苦しんでいる。さらには2010年秋からの「アフリカの角」地域における干ばつの悪化と2011年2～5月の小雨季の降雨量不足により、2011年7月に行われたエチオピア政府の発表では、同年7～12月の食料援助必要者数は457万人であった。加えて多額の対外債務、低い外貨準備高といった問題もある中、現在の国家開発計画であるGTPでは貧困と食料援助からの脱却を謳っており、食料安全保障の確立と貧困削減はエチオピアの最大の課題であるといえる。

GDPの実質成長率は、2004年～2010年の間、2009年を除き、10%を超える高い成長率を維持してきた(表4-1)。2009年以降は世界的な景気後退の影響、国際市場における原油や食料価格高騰を受けて鈍化したものの、高水準で経済成長を続けている。背景には、2009年の不順な降雨にもかかわらず、農業新技術、肥料、改良種子の導入が順調な農業生産に結びついたこと、中国、インド、トルコなど新興援助国からの投資が増大したことがある。

表4-1 エチオピアの実質経済成長率

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
実質GDP(10億ドル)	8.2	7.8	8.6	10.1	12.4	15.2	19.6	26.6	32.0	29.7
GDP実質成長率(%)	8.3	1.5	-2.2	13.6	11.8	10.8	11.5	10.8	8.8	10.1

データの出所: World Bank, World Development Indicators & Global Development Finance
(<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=1&id=4>).

³⁰ World Bank, Ethiopia Data and Statistics
(<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/ETHIOPIAEXTN/0,,menuPK:295955~pagePK:141132~piPK:141109~theSitePK:295930,00.html>).

³¹ FAO, FAOSTAT (<http://faostat.fao.org/>) (2011年11月2日アクセス).

³² World Bank, World Development Report 2012, December 2011, p. 392.

³³ 国連開発計画「人間開発報告書」, 2010年, p. 22.

2. 産業構造

2000年代に入って高い経済成長を維持する一方、表4-2に示すとおり、産業構造に大きな変化はない。2010年のGDP構成比は、農業47.7%、工業14.3%、サービス業38%であり、農業の比率が大きい。サービス業の内訳は、流通や飲食などが大きく占めており³⁴、金融や保険などの高付加価値型サービスの展開はまだ少ない。エチオピア経済にとって産業構造の多様化および民間セクター開発は引き続き重要な課題である。

表4-2 エチオピアのセクター別 GDP 比率

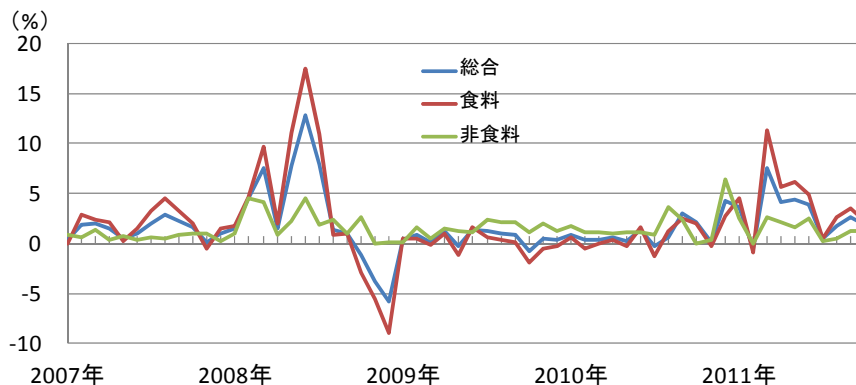
	2002-2004	2005-2007	2008-2010
農業(%)	43.2	46.9	47.5
工業(%)	14.0	13.0	38.1
サービス業(%)	42.8	40.1	39.9

データの出所: World Bank, World Development Indicators & Global Development Finance
(<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=1&id=4>)

3. インフレ

消費者物価上昇率は、2004年までは大規模な干ばつの年を除いて安定していたが、2005年以降は毎年10%を超え、2008年、2009年、2010年の平均はそれぞれ、44.4%、8.5%、8.1%を記録した³⁵。原因としては、原油価格高騰、経済成長に伴う食料需要増大、食料流通市場の未発達、最近では緩い通貨政策などが挙げられる。食料価格は総合物価の上昇率より高くなる傾向にあり、2006年12月以降最も激しいインフレに見舞われた2008年6月には、物価上昇率は同年前月比で総合が12.8%であったのに対し、食料は17.4%であった(図4-1)。また、2011年8月は前年同月比で40.6%、食料は49.9%であった。2011年の小雨季(2月～5月)に生じた干ばつにより食料価格が高騰したと考えられる。急激なインフレは、特に都市で生活する低所得層の貧困を加速させる恐れがある。

図4-1 エチオピアの消費者物価上昇率の推移(2006年12月～2011年10月)



データの出所: Central Statistical Agency of Ethiopia, Country and Regional Level Consumer Price Indices 各月版。

³⁴ AfDB, OECD, UNDP and UNECA, African Economic Overview 2011, p. 5.

³⁵ Central Statistical Agency of Ethiopia, Country and Regional Level Consumer Price Indices 各月版。

4. 国家財政

国家財政に関しては、税収入などの歳入は年々増加しているものの、恒常的に歳出が歳入を上回る財政赤字の状況にある(表 4-3)。エチオピアの国家財政に占める援助合計額の割合は 2002/2003 年以降、おおむね 2 割を超えており、エチオピア政府の財政上海外からの援助が重要な役割を果たしている。

表 4-3 エチオピアの国家財政の推移(2002/03～2010/11 年度)

(単位: 100 万ブル)	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
総収入	15,703	17,918	20,147	23,261	29,380	39,704	54,627	66,237	79,806
歳入	11,149	13,917	15,582	19,530	21,796	29,793	40,174	53,861	63,315
税収	8,243	10,906	12,398	14,158	17,353	23,800	28,998	43,315	52,534
税外収入	2,906	3,010	3,184	5,371	4,444	5,993	11,176	10,546	10,781
援助	4,554	4,002	4,565	3,732	7,583	9,911	14,454	12,376	16,491
現物供与	4,087	1,746	2,234	2,782	3,492	4,434	4,858	5,561	9,445
財政支援型援助	467	2,255	2,331	950	4,091	5,477	9,595	6,816	7,046
総支出	20,482	20,506	24,994	29,425	35,607	46,915	57,774	71,335	92,048
経常支出	13,536	11,965	13,438	15,334	17,165	22,794	27,176	32,012	40,046
資本支出	6,291	8,268	11,332	14,042	18,398	24,121	30,599	39,322	52,003
財政収支(援助含む)	-4,779	-2,587	-4,847	-6,164	-6,228	-7,211	-3,147	-5,097	-12,243
財政収支(援助含まず)	-9,332	-6,589	-9,412	-9,895	-13,811	-17,122	-17,601	-17,473	-28,734
援助額/総収入(%)	29.0	22.3	22.7	16.0	25.8	25.0	26.5	18.7	20.7

出所: MoFED Ethiopia: Summary of Quarterly General Government Finance, Performance 2002/03-2019/10 (cumulative), Ethiopia: Summary of Consolidated Federal and Regional Budget, EFY 2002(2010/11).

5. 貿易

貿易においては、例年、輸入額が輸出額を上回っており、常に貿易赤字である(表 4-4)。2009 年には食料輸入額が総輸入額に占める割合が 10% 超と比較的高い一方、総輸出額は小さい(GDP に占める輸出比率はエチオピア 11%³⁶、ケニア 25%³⁷、タンザニア 23%³⁸)。食料輸入がエチオピアの外貨獲得上の大きな負担となっているといえる。主要輸出品目はコーヒー、油糧種子であり、総輸出額は伝統的輸出作物であるコーヒーの動向に左右されている。主要輸入品目は石油および穀物である。

表 4-4 エチオピアの貿易額の推移

	2001	2005	2009
商品輸出(100 万ドル)	455.00	903.00	1,596.03
農業原材料(%)	23.22	15.30	11.92
食料(%)	60.68	78.73	77.49
燃料(%)	0.01	..	0.00
製造(%)	13.43	4.58	8.65
鉱石、金属(%)	2.65	1.01	0.77
商品輸入(100 万ドル)	1,815.00	4,127.19	7,963.07
農業原材料(%)	1.02	0.92	0.51
食料(%)	14.55	10.64	10.86
燃料(%)	17.50	15.12	15.86
製造品(%)	65.19	71.97	71.53
鉱石、金属(%)	1.52	1.19	1.22
貿易収支(100 万ドル)	-1,170.25	-2,783.51	-5,280.92

データの出所: World Bank, World Development Indicators & Global Development Finance(<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=1&id=>

³⁶ World Bank (http://devdata.worldbank.org/AAG/eth_aag.pdf).

³⁷ World Bank (http://devdata.worldbank.org/AAG/ken_aag.pdf).

³⁸ World Bank (http://devdata.worldbank.org/AAG/tza_aag.pdf).

4-1-3 日本との外交関係

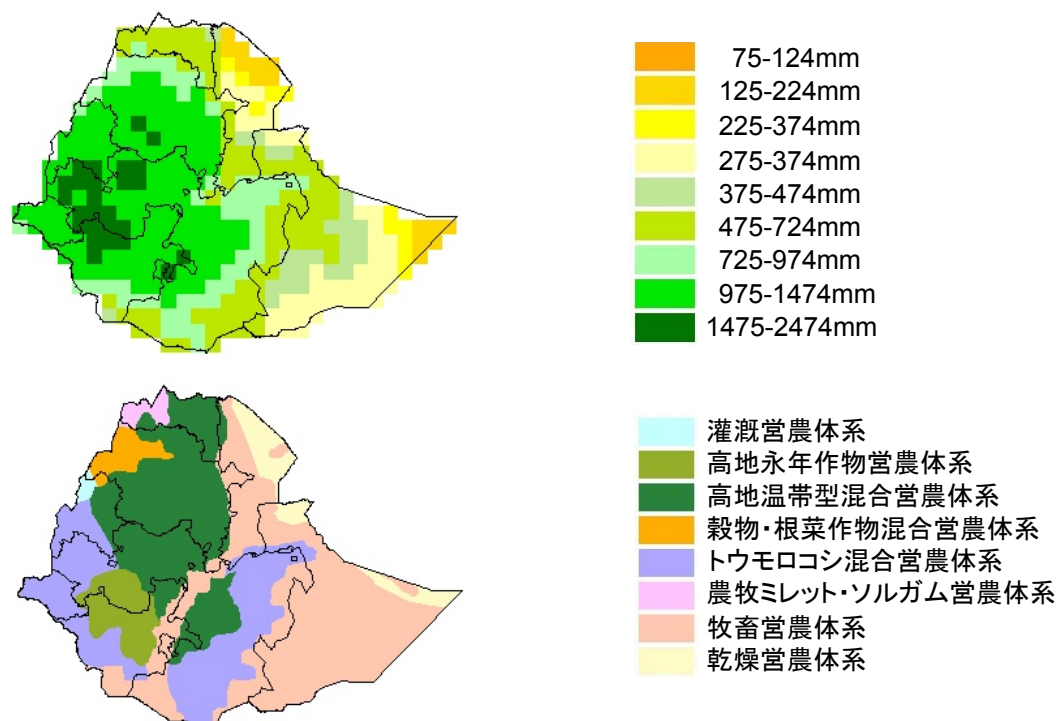
日本とは1930年から外交関係が樹立され、第2次世界大戦によって一時期国交が途絶えたものの、1952年の対日平和条約批准により1955年には国交が回復した。以来、要人の往来は活発に行われている。メレス首相はこれまで5回にわたり訪日しており、日本からは2006年に小泉総理大臣がエチオピアを訪問したほか、外務省政務官や副大臣レベルが毎年エチオピアを訪問している。

4-2 エチオピアの農業・食料事情

4-2-1 農業の現状

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され、その気候は砂漠気候から高地山岳気候まで多様性に富んでいる。高地では主に農耕が、低地では牧畜が営まれてきた。年間平均降水量は山岳地帯の西部で1,200mmを超え、東部でも800mmを超える(図4-2)。6月から9月までを大雨季、3月から5月までを小雨季と呼ぶ。エチオピアは、サブサハラ・アフリカではもっとも降雨に恵まれた国のひとつであるが、人口が多いために、一人当たりの水資源賦存量はナイジェリア、タンザニアなどより少ない³⁹。同時に、国内で降雨量の地域的な差異が大きく、北部から東部の低地では非常に乾燥している(図4-2)。

図4-2 エチオピアの降水量(年平均)と営農体系



出所: FAO, Country Profiles Ethiopia (<http://www.fao.org/countryprofiles/maps.asp?iso3=ETH&lang=en>) (2011年11月24日アクセス)より評価チーム作成。

³⁹ World Resources Institute (http://earthtrends.wri.org/country_profiles/index.php?theme=2)

国内の農業生産は一定の向上を見せており、エチオピアの穀物生産は約 10 年間で 1.7 倍に増加し、食料生産性(穀物の単位面積当たり収穫量)も 40%程度向上した(表 4-5)。しかし天水依存型農業が大半で、灌漑、その他の農業技術の導入が遅れており、小規模で細分化された農地が多いなど、生産性向上のために克服すべき課題が多い。

表 4-5 東南部アフリカ諸国の農業技術指標

国名	耕地 面積 (ha/人)	農業付加 価値 ^(注) (ドル/人)	生産量 (1,000トン)		単収量 (1,000トン/ha)		肥料 投入量 (kg/ha)	灌漑面 積比率 (%)
	2008	2008	1991-2001	2007-2009	1991-2001	2007-2009	2008	2008
エチオピア	0.17	207.8	8,666	13,103	1.15	1.49	7.70	2.0
ケニア	0.14	348.9	2,921	3,093	1.48	1.46	33.29	1.8
タンザニア	0.23	281.1	4,050	6,226	1.71	1.23	5.95	1.7
マラウイ	0.25	145.0	2,377	3,044	1.53	1.89	1.66	1.6
ザンビア	0.19	220.5	1,054	1,790	1.47	2.04	50.10	6.5
モザンビーク	0.20	202.3	1,631	1,552	0.91	0.83	0.00	2.5
マダガスカル	0.15	182.6	2,756	3,382	1.96	2.29	4.33	30.6
ジンバブエ	0.30	116.4	2,101	888	1.21	0.43	27.91	4.5

注: 農業付加価値(ドル/人)は米ドル(2,000 年価格)。

データの出所: World Bank, World Development Indicators & Global Development Finance (<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=1&id=4>), FAO Statistical Yearbook 2010 Table A-6, B-1(<http://www.fao.org/economic/ess/ess-publications/ess-yearbook/ess-yearbook2010/yearbook2010-resources/en/>), (2011 年 11 月 23 日アクセス)。

東南部アフリカは厳しい開発課題を抱える地域といわれるが、エチオピアは其中でも近代的な農業技術の導入が遅れている。改良種子を入手できる農民は全体の 16%に満たず、肥料も 2008/2009 年に 45 万トンを入力したにもかかわらず、農産物価格に比べて高価であるため購入できる農民が限られている。またエチオピアを流れる大型河川は食料不足地域を流れているにもかかわらず、灌漑面積比率は 2%程度である。

小規模自給自足農家は約 1,200 万世帯あり、全農地の 95.9%を占める。1 世帯は平均 5 人で構成され、世帯当たり平均耕作面積は 1 ヘクタール程度、さらにそれが 3 つ以上の区画に分割されている。市場向けの農産物を生産できる農家は、農家全体の 30%にも満たず、ほとんどの農家は専業では成り立たない。商業向けとして活用されている農地は、全農地の約 4%に留まり、エチオピアの農業生産の 2.7%を占める。過去 5 年間には花卉園芸業への投資が目立ったが、世界的景気後退とともに投資ペースは落ちている。こうした現状を反映し、エチオピアの一人当たり農業付加価値額は 208 ドルであり、ケニアの 349 ドル、タンザニアの 281 ドルに比べて低い。

2009 年の農産物生産量および生産額、貿易額の上位 10 品目は表 4-6 のとおりである。農産物の主要部分を占めるのは穀物生産であり、その 95%はテフ、小麦、メイズ、ソルガムでいずれも国内で消費されている。コーヒー、油糧種子、ゴマ、豆類は輸出されているが、エチオピアは内陸国であり輸送インフラが未整備であることから、高値で少量の輸出となっている。主食の一つである小麦が輸入に依存していることも窺える。

表 4-6 エチオピアの農産物生産量、生産額、貿易額(2009 年の上位 10 品目)

農産物生産量 (1,000トン)		農産物生産額 (1,000ドル)		輸入額 (1,000ドル)		輸出額 (1,000ドル)	
1	根菜類	5,882	牛肉	1,088	1	小麦	465
2	メイズ	3,897	根菜類	1,006	2	コーヒー	85
3	穀物	3,179	穀物	815	3	ソルガム	85
4	小麦	3,076	メイズ	534	4	パーム油	70
5	ソルガム	2,971	小麦	466	5	原材料	68
6	さとうきび	2,300	ソルガム	452	6	砂糖	55
7	大麦	1,750	牛乳	437	7	植物油	35
8	牛乳	1,400	コーヒー	285	8	モルト	31
9	野菜	680	羊肉	233	9	油糧種子粉	24
10	そら豆	611	そら豆	203	10	調製食品、小麦粉等	24
							27

データの出所: FAO, FAO STAT Country Profile (<http://faostat.fao.org/site/666/default.aspx>) (2011 年 10 月 26 日アクセス).

4-2-3 食料事情

エチオピアにおいて食料消費の大部分を占める穀物の生産量は増加しているが、人口とともに、一人当たりの穀物消費量⁴⁰も年々増加している(表 4-7)。このため、ほとんどの年で生産量が需要を下回っており、恒常的に穀物を輸入するとともに、食料援助を受け入れている。食料輸入は全商品輸入の約 10%を占めるにすぎないが、外貨準備高の少ないエチオピアにとっては大きな負担となっている。

現在エチオピアでは、約 700 万世帯⁴¹が恒常的な食料不足のもとにあり、加えて干ばつなどの影響により、毎年数 100 万世帯が緊急食料援助の対象になっている。近年の経済成長により貧困人口の割合は減ったものの、総人口の急激な増加により、食料支援を必要とする人口はほとんど減少していない(表 4-8)。また、農地面積が小規模な零細農家が多いが、彼らは十分な資産や生産手段を持たず、近代的な農業技術も用いていないため、自然的、経済的な生産環境の変動に対応する能力が限られている。こうした小規模零細農家の分布地域

表 4-7 エチオピアの穀物需給バランス

(単位: 1,000 トン)	1999-2001	2005-2007
穀物生産量	8,661	12,863
穀物輸入量	1,065	817
穀物輸出量 ^{注)}	17	17
穀物供給量	9,709	13,663
一人当たり 穀物供給量(kg/年)	136	143

注: 輸入量には食料援助量が含まれる。

データの出所: FAO, FAO

STAT(<http://faostat.fao.org/site/368/default.aspx#ancor>), (2011 年 11 月 23 日アクセス).

表 4-8 エチオピアの貧困人口、食料不足人口

	1999/ 2000	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007
貧困人口 (%)	44.2	38.7	36.6	34.6
食料貧困 人口(%)	41.9	38.0	35.6	33.5
人口増加 率(%)	2.7	2.4	2.4	2.3
総人口 (1,000 人)	63,868	72,527	74,264	75,993

出所: 貧困人口は, USAID, USAID Office of Food for Peace Ethiopia, Bellmon Estimation, September 2010, p.24。人口増加率と総人口は, World Bank, World Development Indicators & Global Development Finance (<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=1&id=4>).

⁴⁰ FAO の Food Balance Sheet における食料供給量を食料消費量とみなしている。

⁴¹ エチオピア政府は、2009/2010 年の Productive Safety Net Programme(PSNP) 対象者を 710 万世帯としている(Growth and Transformation Plan: GTP, 前掲書, p.35)。

と慢性的食料不足地域は一致している。さらに、近年のインフレによる食料価格高騰とそれに伴う食料の入手難も深刻な問題である。また、国内の流通インフラ未整備のために、食料の余剰地域と不足地域とが同時に発生している。

このように、農業生産力の低さ、頻発する干ばつと食料価格高騰により支援を必要とする人口の増大、国内流通インフラの未整備などのために、エチオピアでは慢性的な食料不足地域が存在する。それぞれの地域的特性を踏まえた食料安全保障や農業生産振興が、農業セクターにおける課題である。

4-3 エチオピアの国家開発計画

4-3-1 国家開発計画

1991年、エチオピア暫定政府は、国家の基本的開発政策として「農業開発主導の産業化政策」(ADLI: Agricultural Development-Led Industrialization)を策定した。暫定期間終了後の1995年に発足した現メレス政権は、ADLIの基本戦略である「農業開発と産業開発」を維持しつつ、より広範な社会経済開発を目指して、国家5か年計画や貧困削減戦略文書を策定してきた。現行の国家5か年計画はGrowth and Transformation Plan 2010/11-2014/15(GTP)である。

GTPでは、その前の5か年計画であるPlan for Accelerated and Sustainable Development to End Poverty(PASDEP)の基本方針「農業主導型の開発」を引き継ぎつつ、「農業から産業へ」という姿勢を打ち出している⁴²。GDP年平均成長率11%を維持しつつ経済規模を5年間で2倍にし、中長期的には貧困と食料援助依存から脱し、2020-23年には中所得国入りすることを目指している。貧困削減および食料安全保障に関しては、「5年間で貧困層80%減少(2009/2010年の710万世帯から2014/2015年には130万世帯へ減少)」⁴³という目標を掲げている。

4-3-2 農業・食料安全保障分野の開発計画

現行の農業政策の主軸は、農業成長プログラム(AGP: Agricultural Growth Programme)と食料安全保障プログラム(FSP: Food Security Programme)の2つである。いずれも政府とドナーとの共同で策定されており、AGPは食料余剰地域や農業生産の高ポテンシャル地域を、FSPは恒常的食料不足地域を対象としている。

FSPや食料価格安定プログラムとの連携を担う機関としては、緊急食料安全保障備蓄庁(EFSRA: Emergency Food Security Reserve Administration)がある。また1991年以来、米国国際開発庁(USAID)やWFPの協力により、飢饉を未然に予防する早期警報システム(Ethiopian Early Warning System)が整備されている。

⁴² 国際協力機構(JICA)アフリカ部からの聞き取り(2011年8月4日)。

⁴³ エチオピア政府は2009/2010年のProductive Safety Net Programme(PSNP)対象者を710万世帯と特定している(Growth and Transformation Plan: GTP, p. 35)。

1. 農業成長プログラム(AGP)

農業生産性が高い地域に対して、予算、人的資源、ロジスティクスなどを集中させることにより、農業生産の最大化を目指す政策である。農作物のみならず畜産、流域管理、土壌浸食防止などの支援も含まれる。実施期間は 2010 年～2015 年、世界銀行、USAID、カナダ国際開発庁(CIDA)、スペイン、オランダ、フィンランド、国連開発計画(UNDP)、世界農業食糧安全保障プログラム(GAFSP)などが資金を提供している。対象はアムハラ、オロミア、南部諸民族、ティグライの 4 州 83 ワレダ(郡)(人口約 980 万人)である。

2. 食料安全保障プログラム(FSP)

2002 年～2003 年の深刻な干ばつの後、ドナーは、従来の緊急支援だけでは恒常的な食料不足への対処ができないことを認識し、2003 年に、政府や市民社会とともに「新食料安全保障連合」(New Coalition for Food Security in Ethiopia)を形成し、FSP を策定した。FSP では、慢性的あるいは一時的に食料不足に陥っている地域の食料事情改善を目指し、表 4-9 に示す 4 つのサブプログラムを実施している。

表 4-9 食料安全保障プログラム(FSP)のサブプログラム

1. プロダクティブ・セーフティ・ネット・プログラム(PSNP: Productive Safety Net Programme)	
内容	慢性的食料不足世帯が食料不足から「卒業」することを目指すプログラム。以下の 2 つのコンポーネントがある。 ●公共事業: 恒常的食料不足世帯に、道路補修、公共施設整備などの労働機会を提供し、対価として現金(cash for work)か食料(food for work)を供与する。 ●直接支援: 労働力不足により食料確保能力が限られた世帯に現金か食料を供与する。 公共事業実施により農村の基礎インフラが整備されるとともに、農民の購買力向上により食料の国内需要が活性化され、増産意欲が高まることも期待されている。
目標	受益者を 5 年間で 80%以上減(2009/2010 年: 710 万世帯→2014/2015 年: 130 万世帯)
期間	2005 年～2009 年(第 1 フェーズ)、2010 年～2014 年(第 2 フェーズ)
ドナー	CIDA, DFID, Irish AID, EC-ECHO, オランダ、スウェーデン国際開発協力庁(SIDA), USAID, WFP, 世界銀行
2. 家計資産構築プログラム(HABP: Household Asset Building Programme)	
内容	PSNP の受益者による多様な所得創出活動を支援し、一部貸付を行うことで、受益者の資産増やし計強化につなげ、食料自給の達成を目指すプログラム。PSNP と HABP の連携により恒常的食料不足世帯を食料援助依存から抜けさせるねらいがある。
期間	2010 年～2014 年
ドナー	世界銀行, Irish AID, DFID, CIDA, USAID など。
3. 補完的コミュニティ・インフラ開発プログラム(CCI: Complementary Community Investment)	
内容	一部の恒常的食料不足地域を対象に、資本集約的な地域インフラ開発を実施するプログラム。牧畜地域、準牧畜地域と多湿な高地に重点的に投資を行う。
4. 再定住プログラム(Resettlement Programme)	
内容	農業生産に関して問題のある地域の住民に、未開拓地域への自発的移住を促すプログラム。未開拓地の基礎インフラや農地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的とする。問題点として、移住先での重い生活負担、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。
ドナー	関与なし

出所: World Bank, Designing and Implementing a Rural Safety Net in a Low Income Setting, Lessons; 外務省「対エチオピア国別援助計画」, 2008 年 6 月; FAO and WFP, Special Report, FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to Ethiopia, February 2010; US Government, Ethiopia FY 2011-2015 Multi-Year Strategy, US Government Document, June 8, 2011 をもとに評価チーム作成。

PSNP などを実施する農業省災害リスク管理・食料安全保障部門の傘下には、緊急に食料が不足する事態に備えて1982年に設立されたEFSRAがある。同庁は、食料備蓄を担当する機関であり、国内に7つの倉庫を持つ。1992年からは、ドナーやNGOが緊急食料援助を行う際にまずEFSRAの備蓄食料を使用し、後で食料を補填(返却)するようになった。これにより、輸入や援助による食料が到着するのを待つことなく、迅速に緊急食料援助が行われる。

EFSRAは、1990年代以降、主に緊急事態への対応に貢献してきたが、近年は、他の食料安全保障プログラムとの連携が重視されている。特にPSNPが開始された2005年以降は、緊急時の食料配布が備蓄使用全体に占める割合がかつての8割以上から3割程度へと減り、各種のセーフティーネット・プログラム(PSNP, WFPによるfood for workおよび学校給食)と食料価格安定のために使用する割合が増えている⁴⁴。

4-4 他ドナーの対エチオピア食料支援動向

4-4-1 対エチオピア食料支援の規模

表4-10に示すとおり、エチオピアに対する食料支援の全体規模は年々増大している。最大の食料支援ドナーは米国⁴⁵で、カナダ、英国、日本、ECなどが続く。国際機関では主に、WFPおよびUN OCHA CERFが食料支援を実施している。

表4-10 対エチオピア食料支援の主要ドナー実績(2006年～2010年)

(単位: 1000トン)

順位	2006	2007	2008	2009	2010
1	米国 447.5	米国 464.5	米国 744.9	米国 746.5	米国 1021.5
2	EC 92.9	EC 82.2	カナダ 97.2	カナダ 126.5	英国 133.0
3	カナダ 73.5	カナダ 20.6	EC 53.2	サウジアラビア 81.8	カナダ 85.2
4	UN 56.5	日本 11.3	英国 19.5	EC 26.8	日本 51.6
5	日本 15.8	ノルウェー 11.0	UN 18.6	日本 25.1	EC 24.5
6	イタリア 10.2	アイルランド 5.8	UNOCHACERF 16.3	スペイン 24.6	WFP 19.1
7	ノルウェー 6.7	イタリア 5.1	サウジアラビア 11.5	英国 21.7	スペイン 15.6
8	スウェーデン 6.2	デンマーク 4.1	日本 11.0	ドイツ 19.2	ドイツ 15.1
9	サウジアラビア 5.2	スウェーデン 4.1	スウェーデン 7.0	WFP 19.0	オランダ 9.0
10	デンマーク 4.1	フランス 3.8	オーストラリア 6.6	アイルランド 5.8	UNOCHACERF 5.0
	その他 18.3	その他 11.8	その他 44.6	その他 23.8	その他 25.4
	合計 736.9	合計 634.6	合計 1,030.4	合計 1,120.7	合計 1,405.1

注: 日本の供与量には緊急無償資金協力による食料支援が含まれるが、ほぼKRによるものである。

データの出所: WFP, Food Aid Information System(<http://www.wfp.org/fais/>).

4-4-2 主要ドナーの対エチオピア食料支援の概要

対エチオピア食料支援および農業・食料安全保障分野における二国間ドナーと国際機関の支援の概要について、表4-11に示す。

⁴⁴ Shahidur Rashid and Solomon Lemma, IFPRI Discussion Paper 01054 Strategic Grain Reserves in Ethiopia: Institutional Design and Operational Performance, January 2011, p.15.

⁴⁵ 対エチオピア援助全体においても、二国間ドナーでは米国が圧倒的規模でトップドナーである。

表 4-11 主要ドナーによる対エチオピア食料支援の特徴

二国間ドナー	
米国(米国国際開発庁(USAID))	
概要	エチオピアにとって最大の食料支援国である。毎年、NGO・民間団体とWFP 経由の2つのチャネルで Title II(Emergency and Private Assistance Programs) ¹⁾ による数億ドルにおよぶ食料を供与している。NGO 経由では緊急支援と PSNP の支援 ²⁾ を、WFP 経由では緊急支援のみを行っている。2001 年には、二国間 KR 同様、食料を市場で販売する Title III(Food for Development) ³⁾ を大規模に行ったが、市場を歪める(食料価格の低下を招き生産者の増産意欲を損ねる)として欧州ドナーから批判されて以降実施しておらず、現在エチオピア政府へ直接供与している食料援助はない。
英国(英国国際開発省(DFID))	
概要	エチオピアに対して毎年数千万ポンドに及ぶ食料支援を行っているが、基本的にその全てが緊急・人道援助である。2011 年には、WFP を通じて 3,800 万ポンドの緊急支援を行っており、二国間の食料援助は行っていない。PSNP に対しては、開発援助として、年間 5,000~6,000 万ポンドの資金供与を行っている。
カナダ(カナダ国際開発庁(CIDA))	
概要	エチオピアは重点支援国の1つであり、食料安全保障(食料援助を含む)および農業生産を主要分野としている。同分野への年間 5,000 万ドル程度の支援は、全支出の 70~80%を占めている。PSNP に対して年間 2,500~3,000 万ドル程度(2 年前に現物供与からアンタイドによる資金供与に転換)を供与しているが、政府の実施能力向上のため、PSNP の1つとしてキャパシティビルディング・プログラムを実施している。WFP が実施する MERET(Managing Environmental Resources to Enable Transition) ⁴⁾ の最大ドナーである。
EC(欧州委員会人道支援事務局(EC-ECHO))	
概要	農村開発・食料安全保障を対エチオピア支援における重点分野の1つとしている。PSNP に対し、2005 年~2013 年の間に総額 2 億 4,100 万ユーロの支出を予定している。過去には PSNP への現物供与も行っていたが、2006 年以降は全て資金供与にシフトした。WFP を通じた食料援助も行っている。かつて、食料援助は開発支援の一環として行っていたが、EC 本部の決定により現在は緊急支援の一環として行っている。
国際機関	
世界食糧計画(WFP)	
概要	自然災害により緊急に食料が必要な人々への支援と、恒常的に食料が不足している人々への支援の2種類がある。また、栄養改善支援プログラムとして、子供や高齢者のための Targeted Supplementary Feeding(TSF)プログラム、学校給食の提供、HIV/AIDS 対策プログラムなども実施している。WFP は「食料援助」から「食料支援」への指向を強めていることから、PSNP、MERET、2007 年からは P4P(Purchase for Progress) ⁵⁾ などを通じた長期的な食料不足解消にも取り組んでいる(Box 4-1 参照)。WFP の支援規模は、毎年プログラム全体で 5 億ドル、そのうち緊急支援が最大を占め 2 億ドルに上っている。
国際連合食糧農業機関(FAO)	
概要	食料援助を行っておらず PSNP にも参加していない。開発プログラム(農業生産向上のための技術協力や食料増産支援など)、緊急プログラム(家畜衛生、水、放牧地開発プログラムなど)を行っている。「食料援助は重要だが、食料援助を戦略的に持続的開発に活かすことがより重要である。食料援助の多くは長期的農業開発とのリンクが欠けており、ドナーは食料援助と農業開発援助とのバランスを考えるべきである」というスタンスである。
世界銀行	
概要	通常人道支援には関与しないが、食料援助を開発に結びつける方法、恒常的な貧困・食料不足を解消する方法、緊急対応ではなくよりシステマティックなアプローチを探るべく、PSNP に参加している。PSNP 第2フェーズ以後も数十年にわたり同様の支援を継続する必要があるとし、長期的解決策は人々を農業から他の産業へシフトさせることであるが、容易でないと認識している。

注 1,3): 「Box 5-1 米国の食料支援プログラム」参照。

2): 25%を米国、60%を他ドナー、15%をエチオピア政府が拠出している。

4): WFP が対エチオピア国別プログラムの1つとして 1980 年代半ばから恒常的食料不足地域で実施している開発事業で、農業省および州・ワレダに対する食料供与、技術支援、能力開発などを通じて、コミュニティベースの土地資源の回復や生計改善に資する活動を支援している。日本、カナダ、ロシアなどが資金を提供している。

5): WFP が途上国の小規模農家から余剰作物を適正な価格で買い取り、それを食料支援に用いるもの。貧困農家の収入アップや途上国の地域経済の活性化につながると期待されている。

出所: 各ドナーウェブサイトおよび現地での聞き取りにより評価チーム作成。

食料支援に係るドナー協調の場として、Rural Economic Development and Food Security (REDFS) Sector Working Group⁴⁶、PSNPのドナーワーキンググループ、開発援助ドナーによるDevelopment Assistance Group (DAG) Ethiopiaの下部組織である人道支援分野ワーキンググループ、人道支援関係機関によるHumanitarian Country Team⁴⁷が開く二国間緊急援助ドナー⁴⁸会合がある。日本はJICAからREDFSの会合には参加していたが、最近の参加は活発でない。

4-5 日本の対エチオピア食糧援助(KR)の概況および評価

4-5-1 対エチオピアKRの概況

2001年～2010年の対エチオピアKRの実績を表4-12に示す。二国間KRでは小麦⁴⁹を供与しており、国際機関連携KRは2001年、2008年、2009年にWFP経由で実施している。

表4-12 日本の対エチオピアKRの実績(2001年～2010年)

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
二国間	(億円)	-	10.0	2.0	2.0	4.0	4.6	5.3	-	8.5	5.5
	(MT)	-	38,566	6,288	6,819	13,880	11,276	9,596	-	26,548	12,782
国際機関連携	(億円)	5.5	-	-	-	-	-	-	8.6	7.4	-
	(MT)	14,196	-	-	-	-	-	-	12,904	12,027	-
合 計	(億円)	5.5	10.0	2.0	2.0	4.0	4.6	5.3	8.6	15.9	5.5

注：2001年の国際機関連携KRは「難民向け食糧援助(WFP経由)」で小麦を供与。2008年の国際機関(WFP)連携KRはトウモロコシ、豆、CSBを供与した。

出所：ODA国別データブック各年度版、外務省ウェブサイト、外務省資料より評価チーム作成。

4-5-2 対エチオピアKRの評価

日本の対エチオピアKRについて、「政策の妥当性」、「結果の有効性」および「プロセスの適切性」の3つの視点から総合的に検証する。

1. 政策の妥当性

「エチオピアにおけるKRの目指す方向性が妥当であったか」について、日本の対エチオピア援助政策との整合性と、エチオピアの政策・ニーズとの整合性、他ドナーの食料援助政策と比較した優位性を検証する。

⁴⁶ 主要ドナーが、国、州、県レベルでドナーと政府との調整や活動の調和化を図っている。REDFSの下には、農業成長、持続的土地管理、災害リスク管理・食料安全保障という農業省の優先分野とほぼ同じ3つの柱があり、全体および各分野における活動や投資を調整する構造になっている。

⁴⁷ メンバーは、国連機関、NGO、ドナー(英国、米国、EC)、オブザーバーとして赤十字などである。

⁴⁸ 英国、米国、EC、オランダ、ドイツなどが参加している。

⁴⁹ 近年は、ドイツ、ウクライナ、ルーマニア、ラトビア、スウェーデン産などが調達されている。

(1) 日本の対エチオピア援助政策との整合性

現行のエチオピア国別援助計画(2008年6月策定)の最大目標は「食料安全保障」であり、KRはそれに直接貢献するものである。2012年に策定される国別援助方針も、エチオピアのGTPに基づき、「食料安全保障」と「工業化」を大目標として、重点分野の1つに「農業・農村開発」が掲げられる見込みであり、エチオピア全体として食料安全保障への取り組みが必要という日本政府の認識は現在も変わっていない。よって、KRは日本の対エチオピア援助方針との整合性を有する。

(2) エチオピアの開発政策・ニーズとの整合性

エチオピアは1991年以来、農業を経済開発の重要セクターとし、食料安全保障に力を入れてきた。現行の開発政策は、最終的には食料援助依存からの脱却および貧困削減を目指すものであるが、干ばつや気候変動、人口増加による慢性的な食料不足により、食料援助のニーズは引き続き高い。また、見返り資金制度をとまなう二国間KRは、エチオピア政府からも有効と認識されている。よって、KRはエチオピアの政策およびニーズと整合している。ただし、エチオピア政府は、GTPの目標達成のためには他の開発介入(輸送インフラ整備、農業技術移転など)も必要であると認識している。

(3) 他ドナーの食料援助政策との整合性・優位性

現在エチオピアに対して見返り資金制度を伴う食料支援を行っているのは、日本の二国間KRのみである。他の主要ドナーは、長期間にわたる深刻な食料不安と膨大な支援ニーズに対して、協調・連携して、1)緊急食料援助(主にWFP経由)、2)PSNPによる食料・クーポン給付、3)AGPによる食料増産支援などを組み合わせて、国全体および世帯レベルの食料安全保障確立に向けて包括的な支援を行っている。一方、KR小麦の販売を担うエチオピア穀物貿易公社(EGTE: Ethiopian Grain Trade Enterprise)⁵⁰は、「KRは食料価格の安定に貢献しており、他ドナーによる無償配布型の食料援助に比べて優位性がある」としている⁵¹。エチオピア政府は、日本のKRを構造的食料援助(Structural Food Aid)として無償配布型の食料援助と区別している⁵²。



エチオピア穀物貿易公社(EGTE)への聞き取り調査。

⁵⁰ 通商省の傘下にある穀物購買を目的とする国営企業である。農民からの穀物買い取り、都市の市場価格安定化を目的とした穀物の補助価格での販売、外貨獲得のための農産物輸出(油糧種子、コーヒーなど)を主業務としている。

⁵¹ EGTEからの聞き取り(2011年9月30日)。

⁵² (財)日本国際協力システム「平成21年度エチオピア連邦民主共和国食糧援助(KR)コミッティ協議にかかる概要報告」, 2011年3月18日, p.4。

2. 結果の有効性

「エチオピアにおいて、KR のスキーム目標および中間目標がどの程度達成されたか」、「外交的な波及効果があったか」について検証を行う。5-2 で述べる通り定量的評価には限界があることから、国内および現地調査におけるインタビューならびに日本大使館アンケートから得られた定性的な情報を主に用いる。

(1) スキーム目標の達成度

1) スキーム目標「エチオピアの食料不足の緩和」の達成度

日本は、エチオピアに対して毎年KRを実施しており、供与量は主要ドナー上位10位以内に入っている(過去5年間は2008年を除き5位以内)。援助食料の総量が年々増加する中、日本の供与量も増加している。また、エチオピアでは小麦の国内需要量が生産増を上回るペースで増大している。日本は、二国間KRにおいて、要請に基づき毎年小麦を供与しており、エチオピアの食料不足の緩和に一定の貢献をしてきたといえる。

2) スキーム目標「人間の安全保障や紛争予防という観点からエチオピアの安定への貢献」の達成度

エチオピアは東アフリカの大国であると同時に、政情不安定な国の隣にあるため、同国の安定した発展は「アフリカの角」地域全体の平和につながる。国際機関連携KRは、人間の安全保障上最も重要な問題のひとつである飢餓への対処を目的として、ソマリ州などの辺境地域で緊急食料支援ニーズの高い地域を中心に実施されており、エチオピア農業省は、「日本の国際機関連携KRは緊急救援において貢献している」と評価している。KRのみの効果を測ることはできないが、KRはエチオピアおよび「アフリカの角」地域の安定に、幾分かは貢献しているといえる。

(2) 中間目標の達成度

1) 中間目標「恒常的もしくは天候不順等による食料需給ギャップの縮小」の達成

エチオピアでは、ほとんどの年で穀物生産量が需要を下回っており、日本のKRは、こうした食料需給ギャップの縮小および都市の食料価格高騰の抑制に貢献してきたといえる。しかし、KRの供与量はエチオピアの需要に対してはるかに小さい。EGTEは、「エチオピアのニーズあるいはEGTEが扱う穀物総量に占めるKR小麦の量は極めて少なく⁵³、実際の効果より日本が支援しているという象徴的効果のほうが大きい」と指摘する。

⁵³ たとえば、EGTEが扱う穀物総量約40万トンに対して、2011年9月に引き渡された2010年度KR小麦の量は約1万4,000トンであった。

供与決定から販売・配布までの期間は半年から1年であり、迅速な対応とはいえないが、2010年度KRは干ばつによって市場での需給が逼迫している時に小麦が引き渡されたことで、一時的・局地的に需給ギャップの縮小に貢献した。EGTEからKR小麦を購入している製粉業者は、「KR小麦によって大いに助けられた」と報告している。



EGTEから日本のKR小麦を購入している製粉業者(K.O.JJ)の製粉製造設備。

また、製粉業者に安価(政府設定価格)で販売されたKR小麦の一部は、最終的に都市部の貧困層でも購入可能な価格な製パンとして販売されている。日本大使館は、KRの役割として、食料不足の軽減、食料価格の安定、外貨不足への対応、見返り資金による開発支援を重視している。

2) 中間目標「紛争・災害により発生した難民や国内被災民等の食料不足の緩和」の達成度

WFPエチオピア事務所は、「日本のKRだけを評価するのは難しいが、全体としてエチオピアの食料不足の解消に貢献しており、日本の国際機関連携KRによるWFPへの資金拠出は他ドナーの方針や行動にもポジティブな影響を与えている」と評価している⁵⁴。また、2008年と2009年に実施したWFP連携KRについて、「干ばつと食料および燃料価格高騰でエチオピアが危機的な状況にあり、WFPにとっても困難な時期であったため、KRは非常にタイムリーだった」と評価している⁵⁵。

(3) 外交的波及効果

二国間KRのE/N署名式や穀物引渡式において、エチオピア政府から毎回謝意が表明されている。その様子は現地のテレビ、ラジオ、新聞で報じられ、エチオピア国民の日本に対する親近感につながっているとされる。エチオピア財務経済開発省(MoFED)は「インフラ開発などこれまでの支援も含めて、当省のみならずエチオピア外務省の認識でも、日本とエチオピアの関係は良好である」と述べている。KRのみの外交的波及効果は測定できないものの、二国間関係の強化に一定の効果をあげていると思われる。

国際機関連携KRに関しては、WFPの供与食料にはWFPのロゴが印刷され、資金拠出ドナーの名前は記載されないこともあるため、日本がWFPを通じて同国を支援していることをエチオピアの国民が常に認識できるとは限らない。

⁵⁴ WFPエチオピア事務所からの聞き取り(2011年10月4日)。

⁵⁵ 同上。

3. プロセスの適切性

対エチオピア KR は個別案件であることから、以下では「実施プロセスが適切であったか」について、二国間 KR と国際機関連携 KR に分けて検証する。

(1) 二国間 KR

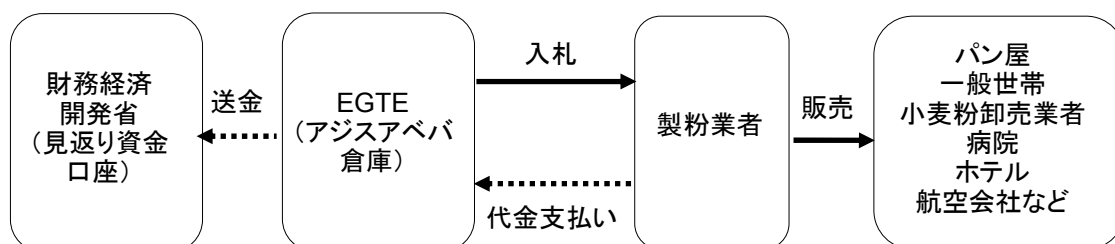
1) 実施体制

日本側の実施機関は外務省(2008 年 10 月～2009 年度は JICA が実施監理)、エチオピア側の実施機関は MoFED であり、見返り資金の管理も同省が行う。調達された小麦の製粉業者への販売、代金回収および見返り資金口座への送金は、EGTE が担っている(図 4-3)。調達代理機関は(財)日本国際協力システム(JICS)である。

2) 実施プロセス(要望調査から引渡しまで)

外務省が要望調査を実施後、要望に対して国別予算配分を決定し、閣議決定を経てエチオピア政府と外務省の間で E/N 署名、エチオピア政府と調達代理機関(JICS)との間で調達代理契約が締結され、調達代理機関による入札を経て選定された納入業者が食料調達、船積み、エチオピアへの引渡しを行うという流れである。

図 4-3 エチオピアにおける KR 小麦販売および見返り資金回収体制



注: 応れ者が十分でない場合、消費者団体や小売店などに市場価格や至近の入札価格を参考に販売している。
出所: エチオピア現地調査聞き取りの結果より評価チーム作成。

2009 年度 KR の E/N 署名以降のスケジュールは表 4-13 のとおりである。E/N 署名後、小麦が到着するまでに約 7 か月、製粉業者が販売(配布)を行うまでに約 1 年かかっている。干ばつや緊急アピール発出直後に到着するものではないため、必ずしもタイムリーに需給ギャップの縮小に貢献できるわけではない。図 4-1 で示したように、エチオピアでは干ばつや国際市況

表 4-13 2009 年度二国間 KR のスケジュール

項目	日程
E/N 署名 (MoFED—外務省)	2010 年 3 月 18 日
調達代理契約 (MoFED—調達代理機関)	2010 年 4 月 22 日
入札および開札	2010 年 6 月 8 日
納入業者契約	2010 年 6 月 17 日
調達・船積み	2010 年 9 月 13 日
引渡し	2010 年 10 月 27 日
配布(販売)	2011 年 3 月以降～
コミッティ開催	2011 年 3 月 16 日

出所: JICS 資料より評価チーム作成。

などにより食料価格が急激に変動するため、引渡しのタイミングは極めて重要である。

エチオピアと日本とのコミュニケーションについて、日本大使館は、より密な連携が必要であると指摘している。一方、MoFEDとEGTEは、日本側の真摯な姿勢や丁寧なフォローアップに満足している。供与食料の販売・利用状況や見返り資金の積み立て状況などについて協議するコミッティ以外の協議は、日本大使館、JICA、MoFED、EGTEとの間で四半期ごと～年1回行われている⁵⁶。

3) 引渡し後のプロセス(販売・配布、モニタリング・報告)

引渡し後のKR小麦は現在、EGTEが全量保管・管理し、入札を通じて製粉業者へ100%販売している。同時にEGTEの独自調達による小麦も入札にかけられる。

引渡し後のプロセスのモニタリングは、見返り資金の積立状況で判断する以外には、コミッティでエチオピア政府から報告を受ける程度である。日本大使館は、引渡し後のモニタリングの実施可能性について検討の余地があると指摘している。

2003～2005年度実施の二国間KRでは、干ばつ被害による深刻な食料難のため、KR小麦は無償配布された。対象地域の食料事情に応じるKRの柔軟性といえる。

見返り資金の積立率は概ね高く、2006年度実施分以降は、積立完了時期は定かでないものの、義務額以上の金額が積み立てられている。2003～2005年度分に関しては、無償配布であったため見返り資金の積立は困難となり、エチオピア政府は日本に積立免除を申請している。



写真上: KR小麦。
写真下: 製粉後の小麦粉は市場で販売される。

(2) 国際機関連携 KR

1) 実施体制および実施プロセス

実施機関はWFP(本部、日本事務所、エチオピア事務所)と外務省である。通常、4～5月頃に、WFP日本事務所から外務省に対して資料の提出があり、外務省がこの資料を参考にして、支援対象国絞込みのうえ閣議決定、外務省とWFP本部との間でE/Nが署名される。これに基づき日本からの資金拠出が開始され(8月)、WFPが順次調

⁵⁶ エチオピア財務経済開発省からの聞き取り(2011年9月27日)。コミッティを含む二国間KRの実施プロセスの詳細は、第5章の「5-3-2 実施プロセス」参照。

達・配布を開始する。

WFP エチオピア事務所からは、実施に関して他ドナーの食料支援と比較した日本の WFP 連携 KR の優位性として、柔軟性が高い(支援対象の活動や地域を限定しない、調達地を特定しないなど)、現金での供与である(より安価な食料を効率的に調達可能)、プロジェクト間の食料貸借を認めている、などが指摘されている。

2) モニタリング・報告

年に 1 回、報告書(食料配布後の結果、効果、数量および配布先などを含む)が、WFP のウェブサイトに掲載される(ドナーはパスワードにより閲覧可能)。ドナー別にまとめられたものではないため、WFP 連携 KR のみの効果を知ることができない。2008 年および 2009 年は WFP からの情報提供に遅延があったものの、現在は問題が解消されている。複数のドナーが、コミュニケーションについて同様の問題点を指摘している。

(3) 日本の他の ODA スキームや他ドナーとの連携

財務経済開発省および農業省は「KR は日本のその他の ODA や他ドナーの支援と効果的に連携されていない」と指摘している。一方、日本はエチオピア政府に対して、JICA が実施する農業分野の技術協力プロジェクトでの KR 見返り資金の活用を提案しているが、エチオピア政府側は、GTP の目標達成に資するようなインフラ案件等への活用を考えており、受け入れられていない。JICA 農業協力プロジェクトの多くは、食料増産に有用な技術の普及を行っており(Box 4-2 参照)、日本側関係者はそれらとの効果的な連携を強く望んでいる。

他ドナーからは、日本がエチオピアに対して食料援助をしていることは知られているが、二国間 KR のようなスキームで実施していることは知られていない。日本は、WFP 連携 KR や緊急無償資金協力による食料支援、補正予算での WFP 拠出を通じて MERET や PSNP を支援し、他ドナーとの連携や協調に努めているものの、WFP 以外のドナーにはあまり知られていないのが現状である。日本は農業・食料安全保障分野に関する各種ドナー会合に活発に参加しておらず、面談した全てのドナーから、積極的な参加を勧められた。

以上により、対エチオピア KR は、1) 日本の対エチオピア援助政策および同国の開発政策・ニーズとは整合性を有する一方、他ドナーの取組とはかけ離れたものになっている、2) 定量的な効果は確認できないものの、エチオピア(市場全体および難民・国内被災民)の食料不足の緩和と二国間関係の強化に一定の貢献をしてきた、3) 他ドナーとの連携や各種ドナー会合への出席を活発に行っていないために、国際社会に KR の意義を知らしめることができていない、4) モニタリングの方法に検討の余地が認められるものの、現行の実施枠組みの中ではおおむね適切に実施された、と判断される。

Box 4-1 「食料援助機関」から「食料支援機関」への転換をめざす WFP

WFP はエチオピアに対し、恒常的に食料が不足する人々への中長期的な支援と、自然災害により食料が必要な人々への緊急支援という 2 つのタイプの支援を行っている。評価チームはアディスアベバの北約 100km に位置するオロミア州ジラルル・ジャルソ(Girar Jarso)郡(ワレダ)を訪問し、それらの支援活動の現場を視察した。

クサエ(Kusaye)地区では、持続的な生計を可能にするための環境資源管理(MERET: Managing Environmental Resources to Enable Transition to More Sustainable Livelihoods)プロジェクトが行われている。MERET は、1980 年代半ばに環境保全や住民の能力開発のための中長期的な支援活動として始められ、現在はオロミアなど 6 州 72 地区で実施されている。日本も 2010 年に 700 万ドルを供与した。同地区では、豪雨による土砂崩れや土壌流亡を防ぐため、住民が斜面に石垣を作り、その労働の対価として WFP から食料を受け取る活動が行われている。

石垣が雨水をせき止めることにより、水が地中に浸透し湧水が出るようになる。養分の高い土壌ができると、家畜の飼料や市場価値の高い植物が栽培できる。そして労働に応じて食料が得られる。住民たちは、「MERET の活動により洪水が防止され、働いた分だけ食料が得られる。支援に感謝している。」、「郡や WFP の専門家から研修を受けて活動することにより、コミュニティが大きなオーナーシップを持つようになった。」と話していた。

ジラルル・ジャルソ郡の郡都であるフィツェ(Fiche)には WFP の食料配給所があり、州と郡の防災委員会の協力により、郡の低地にある 7 村 9,042 名を対象に、2011 年 7 月～12 月の間、毎月食料が配布されている。評価チームの到着時、既に大勢の人々が集まっていた。政府が所有する倉庫の内部には小麦の袋が高々と積み上げられ、倉庫の周りでは、配布食料の種類や数量と、対象者のリストを突き合わせる作業が行われていた。食料を受け取りに来た人々は、10～30km 程離れた低地からロバや馬とともに配給所まで登ってきて、食料を積んで帰っていく。評価チームがフィツェをあとにする頃、小麦の袋をいくつも背負ったロバと住民もよろよろと帰り始めていた。



上: MERET で作られた土壌流亡を防ぐための石垣(クサエ), 下: 倉庫の前で食料配布を待つ人々(フィツェ)

WFP は、「食料援助機関(food aid agency)」から食料支援機関(food assistance agency)」への転換をめざし、このように様々な支援活動を展開することによりエチオピアの食料安全保障に貢献している。

Box 4-2 優良種子生産技術の普及によりエチオピアの食料増産を支援

エチオピアでは、国営のエチオピア種子公社(ESE)が小麦、テフ、大麦など主要食料作物の改良種子の生産・供給をしているが、供給量は全農家需要の20%に留まっている。残り80%は自家採種によるため、収量の減少、他品種との交雑、品質の劣化などの問題が発生する。ESEは自社の生産不足を補うため、農家に委託して改良種子の増産を図っているが、生産、技術普及、品質管理、価格設定、流通に至るまで多くの問題を抱えており、品質の高い種子を確保するのが困難である。

このため、エチオピア政府は日本政府に対して、連邦政府農業省普及局をカウンターパート機関とする「小規模農民のための優良種子振興プロジェクト(QSP)」への技術協力(期間:2010年2月～2014年2月)を要請した。QSPは、同国の80%以上の穀物を生産するオロミア州、アムハラ州および南部諸民族州において、特にテフとコムギの種子生産が盛んな郡(ワレダ)を選定し、それぞれの環境条件に即した、生産から流通に至る一連の種子生産活動の改善を通じて、経済的に持続性の高い種子生産システムを提案し、優良種子の生産・利用増加をめざしている。

評価チームは、QSPの対象郡の1つであるオロミア州ルメ(Lume)郡のヨジェレ・ウォケティエ(Yejere Woketie)村とダカ・ボラ(Daka Bora)村を訪問し、プロジェクトの概要について聞き取りを行うとともに、Seed Farmers School(SFS)を視察した。いずれのSFSでも、25名ほどの農家が集まり、5～6名で構成されたサブ・グループごとに、作物の生育状況、観察した点、対応策などを模造紙に整理・記述していた。全グループの記述作業が終了すると、普及員によるファシリテーション(討議支援・促進)の下、各グループの代表が正面に出て模造紙に記述した内容を説明し、参加者との間で質疑応答を行っていた。

評価チームはまた、SFS会場の近くにある小麦とテフの種子生産実験圃場を視察した。圃場は栽培条件(播種方法、施肥量など)の異なる8区画に分けられており、参加農民は栽培条件の違いにより、生育にどのような差異が生じるかを観察するとのことであった。

恒常的に膨大な食料不足人口を抱えるエチオピアでは、緊急食料援助やセーフティーネット・プログラムへの援助が増大する一方、食料増産に資する農業開発への援助が相対的に減少する傾向にある。食料援助が農民の増産意欲を削いでいるともいわれる。そうした状況下で、QSPや日本が行っているその他の農業協力プロジェクトは、全国のニーズに比べれば小規模であるものの、高い意義を有している。



上: SFS(ヨジェレ・ウォケティエ村)
下: テフの種子圃場(ダカ・ボラ村)