

**エチオピア国  
産業政策対話に関する調査  
最終報告書**

**(和文概要版)**

平成 23 年 12 月  
(2011 年)

独立行政法人  
国際協力機構 (JICA)

政策研究大学院大学 (GRIPS)



# 目 次

略語表

表リスト

図リスト

序文

<b>1. エチオピア政策対話の概要</b> .....	<b>1</b>
1.1 背景と目的.....	1
1.2 実施方法と内容.....	3
1.3 関連して実施された活動.....	6
1.4 成果品.....	11
<b>2. 産業政策対話を貫く視点</b> .....	<b>12</b>
2.1 政策対話とは何か.....	12
2.2 東アジアの開発経験とは.....	13
2.3 アフリカ成長支援における日本のエントリーポイント、 エチオピア産業政策対話の位置づけ.....	16
<b>3. エチオピアの産業開発戦略の特徴、および他ドナーによる支援</b> .....	<b>19</b>
3.1 エチオピアの産業開発戦略の特徴.....	19
3.2 他ドナーによる支援.....	21
<b>4. 産業政策対話の成果、総括と今後の展望</b> .....	<b>23</b>
4.1 産業政策対話の具体的成果.....	23
4.2 考察、日本のアフリカ産業開発支援への示唆.....	26
付属資料：	
1. 日本・エチオピア産業政策対話の報告書（目次）.....	28
2. カイゼン国民運動についての基礎資料（目次）.....	29
参考文献.....	30

## 略語表

5S	Seiri, Seiton, Seisou, Seiketsu, Shitsuke (職場環境の維持改善で用いられるスローガン) (Sort, Straighten, Shine, Systematize, Standardize/Self-discipline)
ADLI	Agricultural Development Led Industrialization (農業発展主導型工業化)
AGOA	African Growth and Opportunity Act (アフリカ成長機会法)
AU	African Union (アフリカ連合)
BMEI	Basic Metal and Engineering Industry (鉄鋼・金属加工産業)
DD	Democratic Developmentalism (民主主義開発体制)
DFID	Department for International Development (英国国際開発省)
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (German Development Institute) (ドイツ開発研究所)
ECBP	Engineering Capacity Building Program (エンジニアリング能力構築プログラム)
EDRI	Ethiopian Development Research Institute (エチオピア開発研究所)
EKI	Ethiopian Kaizen Institute (エチオピアカイゼン機構)
EPZ	Export Processing Zone (輸出加工区)
FAO	Food and Agriculture Organization (国連食糧農業機関)
FDI	Foreign Direct Investment (海外直接投資)
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (ドイツ国際協力公社)
GRIPS	National Graduate Institute for Policy Studies (政策研究大学院大学)
GTP	Growth and Transformation Plan (成長と変革のための計画)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (ドイツ技術協力公社)
HLF	High Level Forum (ハイレベルフォーラム)
IDS	Industrial Development Strategy (産業開発戦略)
ILO	International Labor Organization (国際労働機関)
IPD	Initiative for Policy Dialogue (政策対話イニシアティブ)
JBIC	Japan Bank for International Cooperation (国際協力銀行)
JICA	Japan International Cooperation Agency (国際協力機構)
KDI	Korea Development Institute (韓国開発研究院)
KOICA	Korea International Cooperation Agency (韓国国際協力団)
KSP	Knowledge Sharing Program (知識共有プログラム)
M/P	Master Plan (マスタープラン)
ODA	Official Development Assistance (政府開発援助)
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development (経済協力開発機構)
OECF	Overseas Economic Cooperation Fund (海外経済協力基金)
OJT	On the Job Training (企業内実習)
PASDEP	Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty (貧困削減のための加速的かつ持続可能な開発計画)

PPP	Public-Private Partnership (官民連携)
PSD	Private Sector Development (民間セクター開発)
QC	Quality Control (品質管理)
R&D	Research and Development (研究開発)
SEZ	Special Economic Zone (経済特別区)
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency (スウェーデン国際開発協力庁)
SME	Small and Medium Enterprise (中小企業)
TICAD IV	Fourth Tokyo International Conference on African Development (第4回アフリカ開発会議)
TVET	Technical and Vocational Education and Training (技術職業教育訓練)
UNDP	United Nations Development Programme (国連開発計画)
UNECA	United Nations Economic Commission for Africa (国連アフリカ経済委員会)
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization (国連工業開発機関)
USAID	United States Agency for International Development (米国国際開発庁)
WTO	World Trade Organization (世界貿易機関)

## 表 リスト

表-1: HLF 会合で議論されたテーマ.....	5
表-2: 日本が実施した途上国との政策対話(例示).....	12
表-3: 産業人材育成・企業能力強化を支援する政策メニュー.....	18
表-4: エチオピアにおける主要ドナーの民間セクター開発・産業開発支援.....	22
表-5: 日・エ産業政策対話の具体的成果(例示).....	25

## 図 リスト

図-1: 日本のアフリカ開発支援の背景.....	2
図-2: エチオピア国における産業開発支援の構想.....	2
図-3: エチオピア産業政策対話.....	3
図-4: エチオピア国産業開発分野支援 (産業政策対話及び品質・生産性向上支援(カイゼン)).....	10
図-5: エチオピアの産業開発分野の政策体系と実施メカニズム.....	20

## 序 文

東アジアの開発経験に強い関心をもつエチオピア国のメレス首相の要請をうけて、国際協力機構（JICA）と政策研究大学院大学（GRIPS）開発フォーラムは共同して、2009年6月から2011年5月の約2年にわたり、東アジア的発想に基づく産業政策対話をエチオピア政府の首脳、閣僚、政策実務者などと実施した。この間、JICAとGRIPS開発フォーラムのチームは8回、現地訪問を行った。日本・エチオピア産業政策対話は、2012年以降も第二フェーズとして継続予定だが、本報告書は日・エ産業政策対話の第一フェーズの活動概要について、その背景と目的、内容と実施方法、成果を中心にとりまとめたものである。

JICAはアジア諸国を中心に、政策対話という知的支援ツールを動員して、官学連携で、途上国の開発政策全般あるいは経済開発政策の方向性について相手国と信頼関係を構築しながら助言・提言を行ってきた。しかし、こういった官学による取組みはサブサハラ・アフリカでは日本・エチオピア産業政策対話が最初である。本報告書が日・エ産業政策を貫く問題意識や手法、個別プロジェクト支援との相乗効果などについて関心ある方々の理解を深め、アフリカ支援を含む将来の日本の開発協力のあり方を考える一助になれば幸いである。

なお、8回の日・エ産業政策対話で扱ったテーマや論点・提言の詳細、および政策対話の開始後にエチオピア政府首脳から寄せられた要望に応じて作成した、民間セクターのダイナミズムを高めるカイゼン国民運動に関する基礎資料については、別途、日・エ産業政策対話の成果をとりまとめた英文報告書——*Study on Industrial Policy Dialogue in the Federal Democratic Republic of Ethiopia: Final Report* (JICA and GRIPS, December 2011)、および *Handbook of National Movements for Quality and Productivity Improvement (Kaizen)* (JICA and GRIPS, December 2011) ——を参照されたい。

日・エ産業政策対話を実施するにあたり、日本、エチオピア両国、そして現地調査を行った東アジア諸国（韓国、台湾、シンガポールなど）の政策担当者や専門家に大変お世話になった。心から感謝の意を表明したい。また、在京エチオピア大使館、在エチオピア日本大使館の多大な支援のもとに実施されたことも申し添える。

日本側チームは、駒野欽一大使（2010年9月まで）及び、岸野博之大使をはじめとする在エチオピア日本大使館の支援のもと、以下のメンバーが産業政策対話の現地協議に参加した。

- ・ JICA 産業開発・公共政策部：

桑島京子（部長）、稲村次郎（次長、2011年1月まで）、産業・貿易課／島田剛（課長、同年8月まで）、本間徹（国際協力専門員）、上田隆文（国際協力専門員）、水沼由佳子（調査役、同年6月まで）、石亀敬治（主任調査役）、浦野義人（ジュニア専門員）、古屋欣子（ジュニア専門員）

- ・ JICA アフリカ部：

押山和範（部長、2011年6月まで）、アフリカ第二課／佐野景子（課長）、広瀬恵美（主任調

査役)

- JICA エチオピア事務所：  
大田孝治（所長）、晋川誠（次長）、野口義明（企画調査員）
- GRIPS 開発フォーラム<sup>1</sup>：  
大野健一（教授）、大野泉（教授）、細野昭雄（現 JICA 研究所長、2011 年 3 月まで）、上江洲  
佐代子（研究員）

---

<sup>1</sup> 加えて、アジスアベバ大学機械工学部のダニエル・キタウ准教授の研究協力を得た。GRIPS 開発フォーラムの林田篤子、飯塚美恵子、宮崎幸（リサーチアシスタント）は調査補助を行った。

# エチオピア産業政策対話 第一フェーズ最終報告書（和文概要版）

## 1. エチオピア政策対話の概要

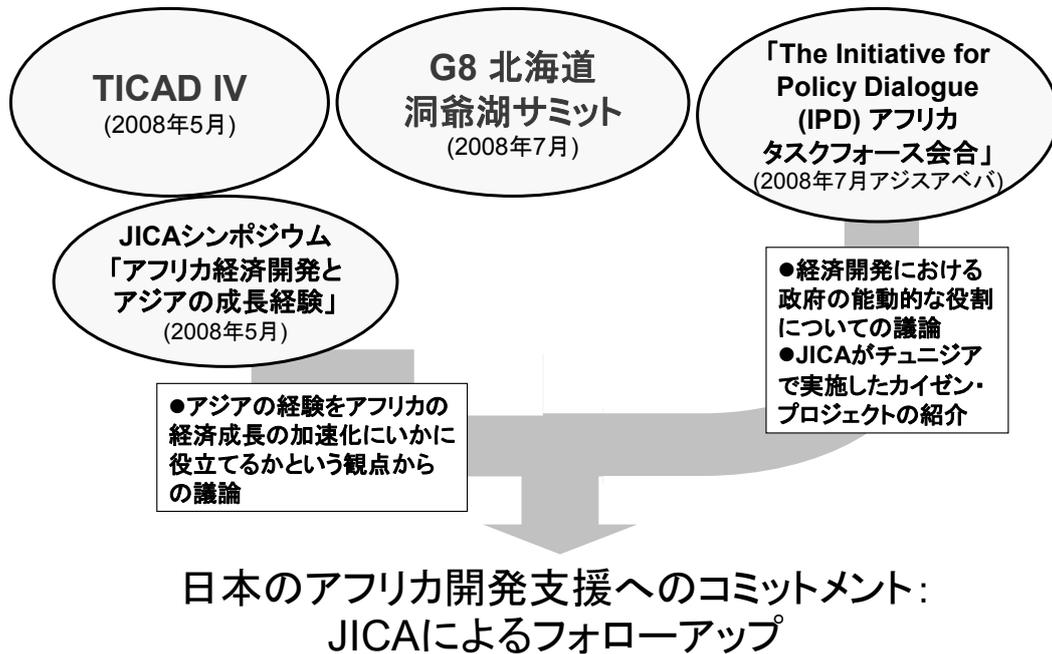
### 1.1 背景と目的

開発志向で東アジアの経験に強い関心をもつエチオピア国のメレス首相は、2008年5月に日本政府が世界銀行や国連、国連開発計画(UNDP)と共同で開催した第4回アフリカ開発会議(The Fourth Tokyo International Conference on African Development: TICAD IV)で来日した際に、国際協力機構(JICA)が主催した「アフリカ開発とアジアの成長経験」シンポジウムに参加した。その後、JICAはコロンビア大学のスティグリッツ教授が主宰する「政策対話イニシアティブ(Initiative for Policy Dialogue: IPD)」に協力して、2008年7月に「IPD アフリカ・タスクフォース会合」をアジスアベバで共催した。これに参加したメレス首相が、政策研究大学院大学(GRIPS)開発フォーラムの研究者が行った東アジア的発想に基づく工業化についての発表や、同フォーラムが編纂した日英援助連携報告書に所収されたJICAによるチュニジアでの品質・生産性向上支援に強い関心を持ち<sup>2</sup>、IPD会合の直後に、日本政府に対して①東アジアの経験をふまえた産業政策対話と知的支援、および②企業の品質・生産性向上支援からなるJICAの協力に対する要請が出された(図-1を参照)。

これを受けて、2008年内に実施した予備調査を経て、2009年6月からJICAによるエチオピア産業開発支援が始まった。JICAのエチオピア産業支援は、①首相府、工業省(2010年9月までは貿易産業省)、エチオピア開発研究所(EDRI)、財務経済開発省を中心とした「産業政策対話」、および②工業省をカウンターパートとした「品質・生産性向上計画調査(カイゼン・プロジェクト)」の2つのコンポーネントからなる。本報告書がとりあげる産業政策対話は前者①で、JICAとGRIPS開発フォーラムが合同で取り組んだ。これは産業開発戦略の考え方について、日本側から日本・アジアの開発経験に基づいた率直な意見交換や実践的な提言を行うことを目的とした開発政策支援であり、JICAの「プロジェクト研究」として実施された。

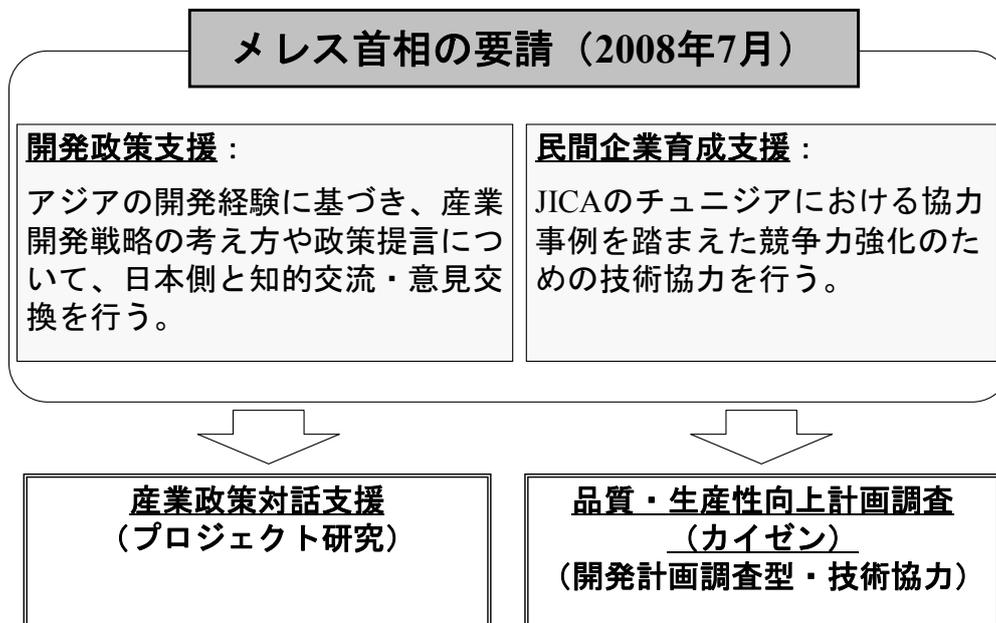
---

<sup>2</sup> IPD アフリカ・タスクフォース会合で大野健一・大野泉が行った発表、「Dynamic Capacity Development in East Asian Industrialization」およびメレス首相に手交した書籍、*Diversity and Complementarity in Development Aid: East Asian Lessons for African Growth*, GRIPS Development Forum (2008) に収録された菊池論文、「The Quality and Productivity Improvement Project in Tunisia: A Comparison of Japanese and EU Approaches,」 Tsuyoshi Kikuchi, Chapter 7, pp.183-204 を参照。



(出所) JICA産業開発・公共政策部による作成資料

図-1：日本のアフリカ開発支援の背景



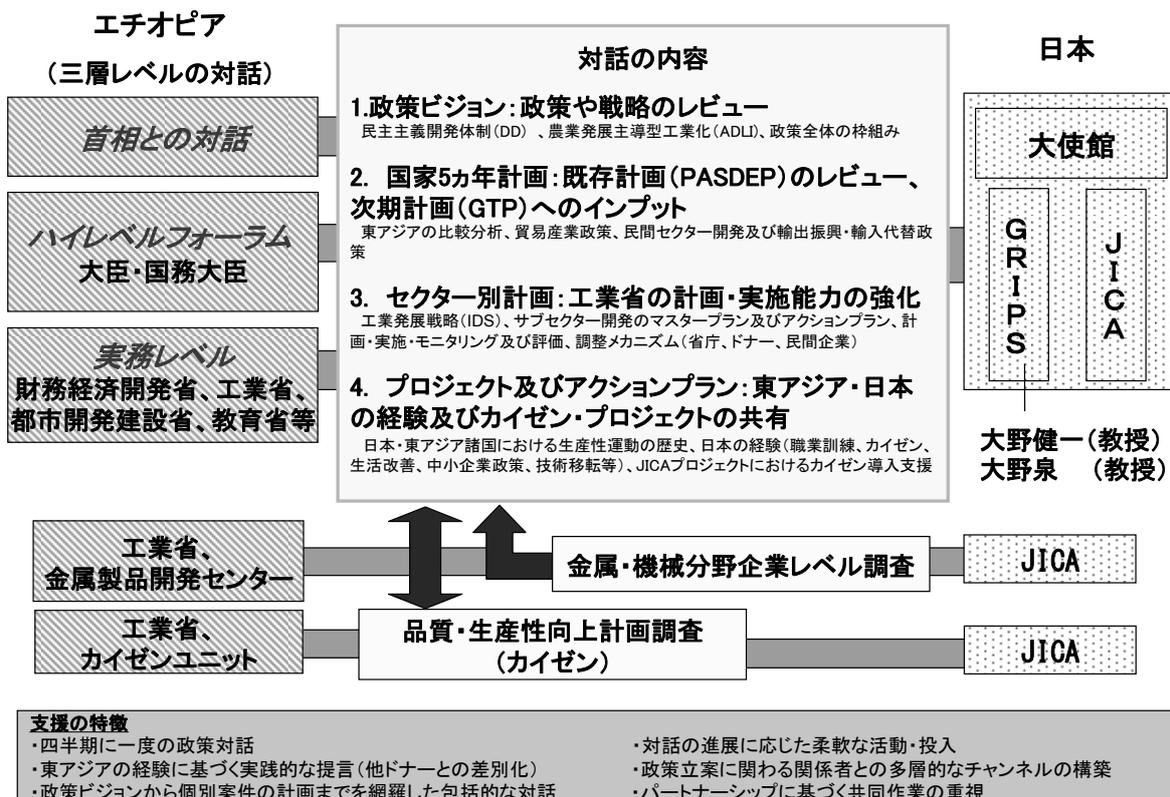
(出所) JICA産業開発・公共政策部による作成資料

図-2：エチオピア国における産業開発支援の構想

## 1.2 実施方法と内容

日本・エチオピア産業政策対話は、①メレス首相との直接対話、②ヌアイ首相経済顧問／EDRI 所長を筆頭に関係省庁の大臣・国務大臣との会合（工業省、財務経済開発省、農業農村開発省、教育省、都市開発建設省などが参加する「ハイレベルフォーラム（HLF）」）、③局長レベルを中心とした政策担当者との意見交換・共同作業の三層のレベルで行われた。また、必要に応じて、企業・業界団体、大学・研究機関、他ドナーとセミナーや意見交換を行った。2009年6月以降、四半期ごとに JICA と GRIPS チームがエチオピアを訪問し、合計 8 回にわたり現地調査・政策対話を実施した。

エチオピア政府のねらいと関心は、東アジアの経験を参照しながら、産業開発戦略の方向性、および政策策定の方法や実施組織、産業支援の諸施策について「具体的」かつ「アクション・オリエンテッド」な事例や教訓を学び、それをエチオピアの実情に照らして選択的に実施することにある。したがって、産業政策対話を実施する際には、日本側チームは、エチオピア側の関心を十分に理解したうえで、政策対話のテーマ設定、発表資料の準備や諸会合を企画した。特に、一般論や理論を越えて、日本を含む東アジア諸国の国際比較の視点を取り入れながら、具体的な事例分析を重視した内容にするように留意した。



(出所) JICA 産業開発・公共政策部による作成資料

図-3: エチオピア産業政策対話

上述した三層レベルのうち、第一層のメレス首相との直接対話については、8回のエチオピア訪問のうち7回、会見が行われた（2008年7月の首相要請をうけて、同年10月と12月に実施した予備調査時の会見を含めると計10回）。在エチオピア日本大使館とJICA産業開発・公共政策部とエチオピア事務所チームの参加のもと、GRIPSの大野健一が中心になり、メレス首相とエチオピアの開発ビジョンや直面している課題について忌憚ない意見交換を行った。会見は通常1時間程度、時には2時間に及ぶこともあった。これらの会見に加えて、メレス首相と大野健一との間で書簡の交換（首相から2通、大野健一より3通）もあった。民主主義開発体制（Democratic Developmentalism: DD）や農業発展主導型工業化（Agricultural Development Led Industrialization: ADLI）を含む開発ビジョンや、農業の商業化に関する考え方など、エチオピアの開発戦略を担う同首相から直接、包括的な説明を受けたことは、エチオピアの開発政策全体や産業開発戦略について理解を深めるうえできわめて重要だった。これによって日本側チームがその後、産業政策対話を進めていく文脈が明確になった。日本は援助額ではエチオピアにおいて決して大きなドナーでなく、また民間セクター開発では世界銀行、国連工業開発機関（UNIDO）、米国国際開発庁（USAID）、ドイツ国際協力公社（GIZ<sup>3</sup>）などが支援を行っているが、政策対話を通じて、日本がこれらドナー以上に首相と直接の信頼関係を築き、政策レベルで率直な意見交換ができた意義は大きい。

第二層の大臣・国務大臣レベルとの対話については、四半期に一度（年4回）の頻度でHLF会合が開催された。2010年7月（第5回HLF）まではヌアイ首相経済顧問、タデッセ産業貿易国務大臣、駒野大使が共同議長を務め、第三次メレス政権が発足した同年10月以降はヌアイ首相経済顧問、マコネン工業大臣、および新たに着任された岸野大使が共同議長を務めた。HLF会合は、ヌアイ首相経済顧問が率いるEDRIとJICAエチオピア事務所が共催した。最初に2年間（8回分）のテーマを全て決めるのではなく、エチオピア政府首脳の方針関心をふまえて、毎回、事前に相互に意見交換したうえでテーマを決定するといった、プロセス重視の柔軟な対応で取り組んだ。HLF会合は、財務経済開発省、農業農村開発省、教育省、都市開発建設省などの他省庁の大臣・国務大臣にも案内し、会合参加が難しい場合は、これら省庁の幹部と個別会合を行った。

HLF会合では、①開発政策ビジョン、②国家開発5ヵ年計画、③セクター別計画、④プロジェクトやアクションプラン、といった政策ビジョンから具体的プロジェクトにいたる4つのレベルを念頭においてテーマを選んだ。8回のHLF会合で議論したテーマおよび発表者は表-1のとおりだが、いずれの回も日本側とエチオピア側から発表し、双方向で意見交換を行った。テーマは、エチオピアの開発戦略の基盤であるDDやADLI、そして当時の開発5ヵ年計画（A Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty (PASDEP)：2005/06年～2009/10年）のレビューと次期開発5ヵ年計画（Growth and Transformation Plan (GTP)：2010/11年～2014/15年）における産業開発戦略へのインプット、産業マスタープランや行動計画の策定方法、産業政策の策定やそれを支える組織間調整のあり方、カイゼンの概念と実践、鉄鋼・金属加工業、東アジアやアフリカでの国家レベルの生産性向上運動など、多岐にわたった。

<sup>3</sup> 2010年までドイツ技術協力公社（GTZ）。2011年1月に旧GTZを軸に、DED（専門家派遣）とInWEnt（研修）が統合して、ドイツ国際協力公社（GIZ）が発足した。

表-1：HLF 会合で議論されたテーマ

	日本側からの発表	エチオピア側からの発表
第1回 HLF (2009年 6月)	(1) “JICA’s plan to policy dialogue and development study” (Masafumi Kuroki) (2) “ADLI and future directions for industrial development” (Kenichi Ohno)	(1) “Evaluation of current PASDEP focusing on industrial development and related sectors” (HE Tadesse Haile)
第2回 HLF (2009年 9月)	(1) “Cross-cutting issues on industrialization and policy menu under the age of globalization: examples from East Asia” (Kenichi Ohno) (2) “Organizational arrangements for industrial policy formulation and implementation: examples from East Asia” (Izumi Ohno) (3) “Planning and decision-making process for SME policies in Japan” (Go Shimada)	(1) “Comments and feedback by the Policy Dialogue Steering Committee on the presentations by GRIPS and JICA” (HE Tadesse Haile)
第3回 HLF (2009年 11月)	(1) “Designing industrial master plans: international comparison of content and structure” (Kenichi Ohno) (2) “Industrial policy direction of Ethiopia: suggestions for PASDEP II and the next five years” (Izumi Ohno)	(1) “Concept for the industrial chapter of PASDEP II and the formulation plan” (HE Tadesse Haile)
第4回 HLF (2010年 3月)	(1) “Basic metals and engineering industries: international comparison of policy framework and Ethiopia’s approach” (Toru Homma)	(1) “Draft plan of industry sector for PASDEP II” (HE Tadesse Haile) (2) “Overview, contents of PASDEP II draft of chemical subsector” (Shimelis Wolde)
第5回 HLF (2010年 7月)	(1) “Result of basic metal and engineering industries firm-level study – parts conducted by MPDC and JICA” (Toru Homma)	(1) “Report of kaizen training for capacity building of Kaizen Unit and pilot project companies in Osaka, Japan” (Tola Beyene) (2) “Report of kaizen training for capacity building of Kaizen Unit and pilot project companies in Chubu, Japan” (Bekele Mekuria) (3) “Current status of kaizen project and institutionalization of kaizen” (Getahun Tadesse)
第6回 HLF (2010年 10月)	(1) “Singapore’s experience with productivity development: internalization, scaling-up, and international cooperation” (Izumi Ohno)	(1) “Contents of industry sector in Growth and Transformation Plan” (HE Tadesse Haile) (2) “Singapore’s productivity movement and lessons learned” (Daniel Kitaw)
第7回 HLF (2011年 1月)	(1) “The making of high priority development strategies: international comparison of policy procedure and organization” (Kenichi Ohno)	(1) “Organizational structure of Ministry of Industry and linkage with other ministries” (Ahmed Nuru)
第8回 HLF (2011年 5月)	(1) “Ethiopia’s industrialization drive under the Growth and Transformation Plan” (Kenichi Ohno) (2) “Achievements in the Quality and Productivity Improvement (Kaizen) Project” (Go Shimada) (3) “Overview of national movement for quality and productivity improvement: experiences of selected countries in Asia and Africa” (Izumi Ohno) (4) “Taiwan: policy drive for innovation” (Kenichi Ohno)	(1) “MSE development strategy of Ethiopia” (Gabremeskel Challa) (2) “Kaizen dissemination plan and institutionalization plan” (Getahun Tadesse) (3) “Botswana’s productivity movement and its Implication to Ethiopia” (Daniel Kitaw)

(出所) JICA & GRIPS *Study on Industrial Policy Dialogue in the Federal Democratic Republic of Ethiopia: Final Report*, December 2011

第三層の実務レベルの対話としては、工業省の局長や金属製品開発センターを中心に、財務経済開発省、教育省、都市開発建設省の政策担当者・幹部との面談が行われた。産業政策対話を開始した2009年6月の時点で、エチオピア政府は次期の5ヵ年計画（GTP: 2010/11年～2014/15年）の策定準備に着手したばかりだった。したがって、第一年次の政策対話では、GTPの産業章に焦点をあて、今後の産業開発戦略の基本的な方向性について東アジアの開発経験をふまえた検討や意見交換・助言を行った。特に、2002年に策定された産業開発戦略（Ethiopian Industrial Development Strategy, 3.1で詳述）が重視する少数の輸出産業だけでなく輸入代替産業を含めて振興する意義、量だけでなく品質・生産性といった質面も重視する必要性など、政策スコープの拡大を指摘・提案した。政策スコープの拡大に伴い、より多様な関係者（省庁間、企業など）との対話・政策調整メカニズムを構築する必要性についても指摘した。

加えて、日本側チームは、アジスアベバ以外にも、州政府（バハルダール州政府）、様々な企業・工場（皮革なめし工場、靴・縫製工場、金属加工、食品加工など）、農業協同組合や園芸農園などを訪問し、中央政府以外の関係者とも意見交換する機会をもった。

### 1.3 関連して実施された活動

日本の対エチオピア支援にとって産業開発は新しい協力分野であった。JICAとGRIPSチームは、産業政策対話を実施するプロセスにおいて、以下に述べるように、個別プロジェクトをはじめとする様々な活動と組み合わせて相乗効果を生み出すよう、プログラム化を念頭において取り組んだ。また、他ドナーの活動との補完性を意識して、日本の取組みの紹介や理解醸成にも努めた。

(1) 「カイゼン・プロジェクト」との連携：産業政策対話は、ほぼ同時期にJICAが協力を始めた品質・生産性向上計画調査（カイゼン・プロジェクト）と密接な連携のもとで実施された。2009年10月から2011年6月にかけて実施された同プロジェクトでは、28社を対象としたパイロットプロジェクトなどを通じ、JICA専門家チームが工業省のカイゼンユニットの職員を指導しながら支援を行った。その成果は、別途、JICAがとりまとめた調査報告書を参照されたいが<sup>4</sup>、JICAとGRIPSの政策対話チームは、カイゼン・プロジェクトの進捗を密接にモニタリングし、同プロジェクトチームと双方向で知的交流・インプットを行った。

より具体的には、カイゼン・プロジェクトから政策対話へ行ったインプットとして、①カイゼンの概念や品質・生産性向上のためのスキルがエチオピアの製造業においても有用であること、②カイゼンが民間セクターのダイナミズムを高めるエントリーポイントとなりえることを実際に示した点があげられる。また、政策対話からカイゼン・プロジェクトへ行ったインプットとしては、①カイゼンユニットを基盤にエチオピアカイゼン機構（EKI）を設立したいとのエチオピア政府の意向をふまえ、カイゼンの制度化について東アジア・アフリカ諸国の経験を紹介して意見交換を行ったこと、②カイゼンを零細小企業に普及させるためには、工業省だけでなく教育省（全国に

---

<sup>4</sup> 国際協力機構・(有) グローバル開発経営コンサルタント「エチオピア国品質・生産性向上計画調査最終報告書」平成23年6月（2011年）。

拠点をもつ技術職業教育訓練（TVET）組織を管轄<sup>5</sup>）や都市開発建設省（メレス第三次政権で零細小企業庁を所管するようになる）を含む組織間調整が重要になる点を指摘し、日本を含む東アジア諸国の中小企業支援策や組織制度について紹介したこと、などがあげられる。

こうした知的インプットを行う場として、四半期ごとの HLF 会合に加え、カイゼンの概念や他国への適用可能性についての公開セミナーの開催（第 1 回の政策対話）、カイゼンの普及・制度化にとって重要な国民運動についてのアジア・アフリカ諸国の経験を紹介する公開セミナーの開催（第 8 回の政策対話）、その他、JICA のカイゼン・プロジェクトの円滑な実施にむけてエチオピア側と日本側の認識ギャップを埋めるための各種議論や会合を随時行った。また、HLF 会合は基本的には政府関係者を中心としたクローズド・セッションであったが、カイゼンがテーマになった際は、JICA 研修で日本を訪問したエチオピアの民間企業も参加し、発表する機会を設けた。GRIPS 開発フォーラムも、JICA プロジェクトを補完する意味から、エチオピアの品質管理の権威であるアジスババ大学機械工学部のダニエル・キタウ准教授との研究協力を進め、シンガポールやボツワナの生産性向上運動の経験に関する現地調査を行い、その結果をエチオピアへの示唆という観点から発表・フィードバックしてもらった機会を作った。

(2) 鉄鋼・金属加工産業（Basic Metal and Engineering Industry: BMEI）の企業レベル調査：メレス首相の要請をうけて、エチオピア政府が新開発 5 ヵ年計画（GTP）で重視する輸入代替産業の中でも優先度が高い鉄鋼・金属加工産業に関し、現状分析および今後の振興策策定に役立つ基礎情報を提供する目的で、JICA は鉄鋼・金属加工産業の企業レベル調査を実施した。次期 5 ヵ年計画へのインプットとして迅速な対応が求められ、また鉄鋼・金属加工産業の範囲が広がったことから、この調査はエチオピア金属製品開発センターをカウンターパートとして、ドイツ・エチオピア合同による大規模なエンジニアリング能力構築プログラム（Engineering Capacity Building Program: ECBP）<sup>6</sup> チームと連携して 2010 年前半に実施された。対象業種は JICA が①鉄鋼産業および②電力設備・建設機械を対象とした金属加工産業を担当、ECBP が砂糖・セメント産業を対象とした金属加工産業を担当した（日本側は本間徹国際協力専門員が総括を務め、2 名の短期専門家が調査に参加）。JICA と ECBP チームは 2010 年初から準備を始め、実質的な調査は 4～6 月の約 2 ヶ月半で行われた。日本側の調査結果は、2010 年 7 月の第 5 回 HLF 会合で報告された。

(3) 東アジアの開発経験に関する各種の情報提供：東アジアの開発経験に強い関心をもつエチオピア政府首脳からの情報提供の依頼に対しても、迅速に対応した。メレス首相の要請に応じて、日本の技術教育、日本の農村生活改善運動、世界の鉄鋼・金属加工産業の情勢、産業政策の策定方法の国際比較、外国からの技術移転プロジェクトにおける日本と韓国の技術吸収能力などにつ

<sup>5</sup> TVET とは Technical and Vocational Education and Training の略で、エチオピアでは教育省が管轄している。新 5 ヵ年計画 GTP では、TVET 組織は零細小企業に対しカイゼンを始めとする経営技術指導を行う役割を期待されている。

<sup>6</sup> ドイツはエチオピア政府の ECBP に対して大規模で包括的な支援を行っている（2005 年に開始、2012 年までの予定）。エチオピア側は能力構築省が、ドイツ側は GIZ が総合調整役（8 機関が参加）を担っている。ECBP は、①大学工学部の強化（教育省）、②TVET 支援（教育省）、③国家レベルの品質管理インフラの整備（科学技術省）、④民間セクター開発（当時の貿易産業省）の 4 コンポーネントから成る、ドイツ最大の技術協力である。ドイツ援助関係者は ECBP をエチオピアの産業政策にアラインする技術協力と位置づけている。

いて既存の文献・資料を収集し、エチオピア関係者に参照可能な形で整理して提供した。また、カイゼンの概念や日本による途上国へのカイゼン協力を紹介し、アフリカでの適用可能性を論じた英文冊子を編纂した（詳細は 1.4 を参照）。

さらに、第一年次の産業政策対話の途中でエチオピア政府首脳から、①民間セクターのダイナミズムを引き出すための諸施策、②産業別マスタープランやアクションプランのフォーマットや内容などの政策文書の策定方法や内容について東アジア諸国の経験をエチオピアが参照できる形で調査・分析し、とりまとめてほしいとの要望が出され（①はメレス首相、②はヌアイ首相経済顧問からの要望）、第二年次の活動の一貫として、GRIPS チームはシンガポール、韓国、台湾で調査を実施し、その結果を現地調査報告（英文）としてとりまとめてエチオピア関係者と共有したほか、HLF 会合などの場で発表した。特に①に関しては、第二年次政策対話において、カイゼンが民間セクターのダイナミズムを高めるエントリーポイントになりえるとの観点から、マインドセット改革のための国民運動の重要性を指摘し、カイゼン国民運動に関する東アジア・アフリカの経験をまとめた基礎資料を作成した（1.4 で後述）。マインドセット改革のための国民運動は、メレス首相がどのようにして東アジア諸国の政府が民間セクターをレントシーキングや資産投機ではなく、価値創造や競争力にむけて誘導したかという質問に対する、日本側チームの暫定的な回答である。

(4) 多様なステークホルダーとのネットワーキング：エチオピア政府首脳や政策担当者との知的交流のみならず、同国で産業開発や民間セクター開発に関心をもつ多様なステークホルダーとのネットワーキング構築や情報共有・発信にも積極的に取り組んだ。具体的には、①エチオピアで民間セクター開発に関心をもつ各国大使やドナーグループとの会合（産業政策対話を開始した 2009 年 6 月に在エチオピア日本大使館主催で各国大使による Economic Partnership Group 会合の朝食会に参加・報告、2009 年 9 月に JICA エチオピア事務所主催で民間セクター開発（PSD）に取り組むドナーグループに対する趣旨説明、2010 年 7 月に日本大使館主催の大使級会合で中間報告、および最終回の 2011 年 5 月に JICA エチオピア事務所主催で PSD ドナーグループに対する総括報告）、②ドイツ GIZ や ECBP 関係者、世界銀行、UNIDO などの主要ドナーと個別会合を重ねたほか、英国国際開発省（DFID）、USAID、UNDP、国連食糧農業機関（FAO）、韓国大使館などとも会合をもった。

特にドイツは、産業構造や経済活動の担い手を重視して途上国の成長支援を行い、また現場志向で能力開発を重視するなど、産業開発において日本と共通する問題意識をもっている。こうした共通性をふまえ、JICA は上述した BMEI 企業レベル調査において ECBP チームと連携するなど、ドイツと協力関係を構築した。また、JICA と GRIPS チームはボンのドイツ開発研究所（DIE）の産業政策の研究チームとも知的交流をもち、2009 年 11 月に DIE が開催した産業政策ワークショップに参加し、JICA の取組みや日・エ産業政策対話の経験をふまえたインプットを行った<sup>7</sup>。

<sup>7</sup> DIE の産業政策ワークショップ（2009 年 11 月 18～19 日、於ボン）はドイツ経済協力開発省（BMZ）と GTZ（当時）の共催で、DIE の Tilman Altenburg 氏をプロジェクトリーダーとする研究プロジェクト“Industrial policy in low-and lower-middle income countries”の中間報告として実施されたもの。なお、本研究プロジェクトは、エチオピアを含む 9 カ国を対象として（他はカンボジア、ベトナム、シリア、チュニジア、ナイジェリア、ナミビア、モ

2010年10月にアフリカ連合（AU）が国連アフリカ経済委員会（UNECA）と UNIDO との共催でアジスアベバで行った産業開発ワークショップにおいても、本産業政策対話の取組みを対外発信することを念頭に、アフリカ諸国の産業開発を担当する政府や専門家に対して、日本の中小企業政策と JICA の協力（JICA 島田剛）、および東アジアの経験をふまえたアフリカの産業政策（GRIPS 大野健一）について発表した。この他にも、エチオピアへの投資に関心をもっている日本企業との面談、さらにはアジスアベバ大学やエチオピア経済政策研究所においてセミナーを開催し、研究協力の可能性を模索した。また、将来、カイゼンを幅広く普及させていく際のチャンネルについて情報収集する目的で、公務員大学やエチオピア経営研究所も訪問した。

図-4 は、産業政策対話とカイゼン支援、および関連する諸活動からなる JICA の産業開発分野の取組みを包括的に示したものである。

---

ザンベーク）、途上国における産業政策を導入する意義と実施上の留意点について分析している。研究成果（総論と国別事例分析）は DIE の Discussion Papers として発表されている。

	2009年			2010年			2011年			
	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	
産業政策対話 産業政策対話のスケジュール		▲第1回		▲第2回	▲第3回	▲第4回	▲第5回	▲第6回	▲第7回	▲第8回
								☆PR/R		☆F/R
1) 政策ビジョン (首相府)		政策や戦略のレビュー								
2) 五カ年計画 (財務経済開発省及び貿易産業省)		PASDEPのレビュー								
3) セクター別計画 (貿易産業省)		IDS (産業開発戦略) のレビュー								
4) プロジェクト&アクションプラン (貿易産業省)		東アジア・日本の経験の共有								
品質・生産性向上支援 (カイゼン) 等 1) 開発調査型技術協力										
品質・生産性向上計画調査 (パイロット・プロジェクト)		準備期間								
2) 技プロ										
3) 技術協力個別案件 金属・機械分野 企業レベル調査支援										
4) その他 アジア地域の調査等										

PASDEP: Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty. GTP: Growth and Transformation Plan 2010/11-2014/15. IDS: Industrial Development Strategy (出所) JICA 産業開発・公共政策部による作成資料

図-4：エチオピア国産業開発分野支援（産業政策対話及び品質・生産性向上支援（カイゼン））

## 1.4 成果品

HLF 会合での発表資料（PPT 資料、論文）に加えて、以下をとりまとめた<sup>8</sup>。これらのうち、(1)の産業政策対話の報告書と(2)のカイゼン国民運動に関する基礎資料の目次については、巻末の付属資料を参照されたい。

- (1) 産業政策対話の報告書（英文）：*Study on Industrial Policy Dialogue in the Federal Democratic Republic of Ethiopia: Final Report*, JICA and GRIPS, December 2011
- (2) カイゼン国民運動に関する東アジアとアフリカ諸国の経験についての基礎資料（英文）：*Handbook of National Movements for Quality and Productivity Improvement (Kaizen)*, JICA and GRIPS, December 2011.
- (3) エチオピア政府首脳からの要請に応じて、東アジアの経験に関する各種の基礎資料を作成、冊子として提供：
  - ・ Japanese TVET (March 2009): 日本の技術教育・職業訓練に関する基礎資料として、高等教育、高等専門学校、大学工学部、東アジア諸国の TVET の概要など
  - ・ Kaizen (June 2009): 日本の品質・生産性管理手法についての基礎資料、品質・生産性向上を支援する日本およびアジア諸国の組織・機関など
  - ・ Steel Industry (September 2009): 鉄鋼製造プロセスの技術的側面、アジアの鉄鋼業、鉄鋼業の振興計画など
  - ・ A Memo on Rural Life Improvement Movement (July 2009, by Akio Hosono): 日本とアジアにおける農村生活改善運動の概要と基礎文献の紹介<sup>9</sup>
  - ・ Technology Transfer (April 2011): 外国からの技術吸収・内生化に関する日本と韓国の経験など
- (4) カイゼンの概念や JICA の取組みを紹介し、アフリカ諸国への適用可能性を論じた英文冊子：*Introducing KAIZEN in Africa*, GRIPS Development Forum ed., October 2009.
- (5) シンガポール、韓国、台湾の産業政策についての現地調査報告書（英文）：
  - ・ Report on Singapore Mission (September 2010)
  - ・ Report on South Korea Mission (December 2010)
  - ・ Report on Taiwan Mission (May 2011)

<sup>8</sup> 産業政策対話で日本側が発表した資料や関連情報については、下記ウェブサイトを参照されたい。  
[http://www.grips.ac.jp/forum/af-growth/support\\_ethiopia/support\\_ethiopia.htm](http://www.grips.ac.jp/forum/af-growth/support_ethiopia/support_ethiopia.htm)

<sup>9</sup> 細野昭雄 JICA 研究所長（当時 GRIPS 教授）が作成。本メモでは次の文献を紹介している：*JICA (2002) Research on the Life Improvement Programme in Rural Japan and the Prospects for Japan's Rural Development Cooperation*. Asian Productivity Organization (2003) *Rural Life Improvement in Asia*.

## 2. 産業政策対話を貫く視点

### 2.1 政策対話とは何か

政策対話とは、東アジアの開発経験とりわけその政策手法を途上国に伝えることを意図した支援モダリティである。それは、特定分野で事前に決められた工程・内容に沿って報告をまとめ発表する通常の調査に比べ、先方のニーズや能力を診断しながら行うインタラクティブで開かれた形式による知的支援である。対話の相手も担当機関のみならず、首脳閣僚、関係省庁、民間、他ドナーなど多様である。また、相手国の問題点・解決策を指摘するのみならず、その実施のためには各組織がいかなる手順・組織を導入せねばならないかについて相手国側と協議し、具体的な行動につなげることをめざす、きわめてアクション・オリエンティッドな支援である。そのためには途上国側も、先行諸国のベストプラクティスを具体的に学び、それを自国の現状に即して修正していく翻訳的適応能力を高める努力を払うことが重要になる。政策対話は後発国の政策学習にとって家庭教師の役目を果たすものだが、それが成功するには、政策学習に対する先方政府の主体性や熱意、および日本側の産学官の一貫した取り組みが必要になる。

表-2に示すように、日本は主に JICA を通じて、今までアジアを中心に政策対話を実施してきている。

表-2：日本が実施した途上国との政策対話（例示）

対象国	期間	団長、主な関係者	目的と内容
アルゼンチン	1985-1987 1994-1996 (フォローアップ)	大来佐武郎(元外務大臣)他、 JICA	「経済開発調査」、「第二次経済開発調査」 マクロ経済、農牧業、工業、運輸、輸出振興を包括する 総合開発計画調査
タイ	1999	水谷四郎(元経済産業省幹部)、 JICA	中小企業振興マスタープラン調査
ベトナム	1995-2001	石川滋(教授)他、JICA	「市場経済化支援開発政策調査」 マクロ経済、産業、農業、企業改革、アジア経済危機対応等を含む大規模な調査
インドネシア	2000	浦田秀次郎(教授)、JICA	中小企業振興政策への提言
ミャンマー	1999-2002	尾高煌之助(教授)他、JICA	「経済構造調整政策支援」 農業、農村開発、産業、貿易、金融、情報通信等
モンゴル	1998-2001	上野宏、橋本日出男(ともに教授)、 JICA	「市場経済化支援調査」 移行経済と開発支援
インドネシア	2002-2004	白石隆、浅沼信爾 他 6教授、 JICA	「経済政策支援プログラム」 マクロ経済運営、金融セクター改革、中小企業振興、民間投資促進、民主化、地方分権化、人的資源開発等
ラオス	2000-2005	原洋之介(教授)他、JICA	「経済政策支援」 財政金融、中小企業育成、農業・農村開発、経済統合等
ベトナム	2003-現在	日本大使館、JICA、JETRO、JBIC	「日越共同イニシアティブ」 競争力強化のための投資環境改善をめざし、行動計画を2年のモニタリングサイクルでレビュー
エチオピア	2009-2011	GRIPS開発フォーラム(大野健一、 大野泉他)、日本大使館、JICA	「産業政策対話」 政策策定の方法・組織、カイゼン、鉄鋼・金属加工産業、生産性向上運動等

(出所)GRIPS開発フォーラム

(注)この表は、大型あるいは官学連携により体系的に取組んだ政策対話を示したものである。これらの他にも、日本は首脳や大臣への政策アドバイザー、専門家派遣、開発戦略についての報告書起草、研修・視察受け入れ、会議・セミナー、等の様々な規模や形態により、政策提言を行っている。

前掲表の最初に記した、故大来佐武郎氏は若き日に経済安定本部で日本の戦後復興に携わり、池田内閣では旧経済企画庁のエコノミストとして「国民所得倍増計画」策定に中心的役割を果たした。その後、外務大臣や旧海外経済協力基金（OECF）総裁として、日本の復興・発展の経験を途上国に伝えることに尽力し、アジア各国で当該国首脳と開発政策について対話を重ねた。特に、1985年～87年にアルゼンチン共和国に対して実施した「経済開発調査」（大来レポート）はJICAが開発調査と組み合わせて、大規模かつ包括的な開発政策支援を行った最初の取組みとして特筆される<sup>10</sup>。その後、ベトナム市場経済化支援開発政策調査（通称、「石川プロジェクト」、リーダーは石川滋一橋大学名誉教授）を契機として、政策対話はJICAの技術協力のメニューのひとつとして位置づけられ、他国でも実施されるようになった。「石川プロジェクト」は1995年4月に日越首脳会議での合意をうけて、JICAの開発調査として3フェーズ、延べ6年間にわたり実施された。ベトナムの市場経済化に伴う諸問題への対応と、それに続く持続的な経済開発計画策定のための政策提言を目的として、日本人研究者とベトナム人専門家とが、国際機関をも巻き込みながら共同研究方式で知的支援が行われた（小林 2008）。重点トピックとしては、農業・農村開発、産業政策及び貿易政策、財政金融政策、国営企業政策などが選ばれ、実体経済を重視する特徴が伺える。「石川プロジェクト」をモデルとして、後にインドネシア経済政策支援（2002～2004年）、ラオス経済政策支援（2000～2005年）などが展開し、政策支援型開発調査は日本の知的支援のメニューのひとつとして定着していった。

日・エ産業政策対話は、日本がアフリカにおいて、官学連携により体系的に取り組んだ最初の開発政策支援である<sup>11</sup>。後述するように（3.1）、エチオピア政府は開発政策に強いオーナーシップ（主体性）をもち、産業開発戦略を含めて自国の開発の方向性を検討している。また、東アジアの開発経験についても、少なくとも政府首脳はすでに一定の知識をもっている。こういった状況に留意して、JICAとGRIPSチームは、まず、DD、ADLI、産業開発戦略（2002年策定）、およびそれらに基づく既存の5ヵ年計画（PASDEP）の産業章に理解を深めたうえで、次期5ヵ年計画（GTP）策定にあたってエチオピア政府首脳がもっている問題意識、さらに日本側からみてエチオピアの課題と判断するイシューを選び、高成長を遂げた東アジアの国々から集めたベストプラクティスの政策を国際比較の手法を用いて、エチオピア側に紹介した。日本側の政策対話チームがめざしたのは、国際的なベストプラクティスの政策を数多く具体的に示すことにより、エチオピアが自らの政策を作る際に参照できる強固な材料を提供することである。他国の経験についてランダムに（規則性なく）情報収集し、それを盲目的に模倣・導入するのではなく、エチオピアが自国の分脈で最も適切な政策パッケージを組成する一般的な能力を強化すること、しかも選択性、変更、組み合わせの原則によって自国に最も適したものを作る能力を育てることが最終目標である。

## 2.2 東アジアの開発経験とは

日本が最大ドナーである場合が多いアジアと比べ、エチオピアでは日本の援助額は相対的に小さ

<sup>10</sup> アルゼンチン共和国に対する第一次経済開発調査は故大来佐武郎氏が団長となり、第二次経済開発調査は故河合三良氏（当時国際開発センター会長）が団長を務めた。

<sup>11</sup> 首脳や大臣の政策アドバイザーとして、開発政策や産業政策などに助言している例は、他のアフリカ諸国でもみられる。

い。また、日本の対エチオピア支援において産業開発分野の協力は新しく、すでに民間セクター開発支援に取り組んでいるドナーが少なくない点も留意する必要がある。このような事情はあったが、エチオピア政府が日本を含む「東アジアの開発経験」に強い関心をもち、産業開発支援に大きな期待を寄せていたことで、日本は政策対話という知的支援を通じて、同国のドナー社会において存在感を発揮することができた。

それでは、エチオピア政府首脳が強い関心をもち、政策対話チームが常に念頭において取り組んだ「東アジアの開発経験」とは何を意味するのだろうか。以下、この産業政策対話を通じて検討・実践し、たどりついた考えについて、日・エ産業政策対話の最終報告書（英文）から抜粋しつつ紹介したい<sup>12</sup>。

「東アジアの開発経験」とは移転可能な一定の「モデル」をさすのではない。むしろ、次に述べるような目的志向、具体性の重視といった東アジア的な「発想」に基づいて、試行錯誤を通じて学び、能力を高めていく「プロセス」にはかならない。日本の郵便貯金制度、韓国のセマウル運動<sup>13</sup>、マレーシアの国家中小企業開発会議、その他、東アジア諸国が採用した個別政策のどれをとっても、それをそのまま今日の途上国に適用することは難しい。これはアフリカ諸国に限らず、どの地域・国でも同じである。内部・外部環境は国によって、時代によって異なるからである。さらに、東アジア各国が採用した産業戦略は多様である。シンガポール政府がとった国家主導による人材育成と、香港の自由主義的なアプローチによる貿易・金融政策は対照的である。マレーシアの体系だった政策調整メカニズムは、タイの柔軟な産業振興策とは異なる。実際のところ、東アジアは、開発に対して多様なアプローチが試みられた地域である（JICA・JBIC 2008<sup>14</sup>）。これゆえ、具体的な政策処方箋を考える際に、簡単に模倣できる特定の東アジア「モデル」はないのである。

アフリカが学ぶべき東アジアの経験があるとすれば、それは、どのように政策が策定・実施されたかという方法論であり、東アジアの特定国が歴史上のある時期に何をしたのかではない。学ぶべきは、その国にとって適切な内容と順番を含む政策パッケージを作り、それを着実に実施するためのマインドセットと方法論である。具体的な政策モデルの実例を集める際には東アジアだけでなく、世界中から探すべきである。しかし、一度集めて国際比較をしてみると、当該国が強い主体性をもってこれらのモデルを選び、組み合わせ、自国の分脈に即して修正・実施したことが東アジア諸国の特徴として明確になる。

<sup>12</sup> 産業政策対話の最終報告書の第1章、JICA and GRIPS (2011) *Study on Industrial Policy Dialogue in the Federal Democratic Republic of Ethiopia: Final Report* (Chapter 1. Introduction) を参照のこと。この考え方の詳細については、「新しいアフリカ成長支援イニシアティブの提言」GRIPS 開発フォーラム「アフリカ成長支援の具体化検討会」事務局、GRIPS Development Forum Policy Note No. 4、2008年8月も参照されたい。

<sup>13</sup> 韓国で1970年代に全国規模に展開した地域開発運動。勤勉・自助・協同を基本精神とし、農民の生活の革新、環境の改善、所得の増大を通じて、それまでの経済開発から取り残されていた農村の近代化を政府主導で推進した。セマウルとは「新しい村」を意味する。

<sup>14</sup> JICA・JBIC『「アフリカ開発とアジアの経済成長」検討会報告書』（2008年5月）は、アジアの共通経験として輸出志向の産業開発や政府の果たした重要な役割を指摘する一方で、アジアの産業開発戦略・経験には国別・時代毎の多様性が存在すると述べている（pp.4-10）。各国は各時代の経済環境と自国の比較優位に対応した、個別的産業開発戦略を採用した。

西欧列強の圧力で 1859 年に開港して以来、日本は東アジアで最初に近代化と産業化を遂げて、西欧に並ぶまでに競争力をつけた国になった。日本は明治時代に西洋技術の輸入と内部化に積極的に取り組んだ。当初は外国人の技師・管理者を大量に招聘し、彼らの助けに依存しながら工場やインフラ建設を行った。しかし、お雇い外国人の財政負担は大きかったため、明治政府は早くから日本人技師の育成を図り、「輸入代替」に努力した（国費留学生の派遣、工部大学校の創設、全国各地に高等工業学校の設立など）。また、日本が第二次世界大戦前にとった植民地政策や、戦後に導入した貿易・投資・援助政策は、その後、他の東アジア諸国が採用した開発アプローチや戦略にも大きな影響を与えた。現在の日本の援助アプローチは欧米のアプローチと多くの共通点がある一方、日本がかつて後発国であったという歴史的事実に起因する異質性も備えている。以下、日本の援助アプローチで特記すべき点を 4 つあげる。

(1) 目的志向：産業政策は、ビジョン、戦略・工程表（ロードマップ）、行動計画が整合性と実施を担保しながら、目的と手段の関係性を規定する政策体系である。政策は長期目標、中間目標、そして現在のツールと整合性をもって、現在から将来のめざす目標にさかのぼって策定される。基幹道路を A 地点から B 地点まで建設する、あるいは特定の産業を 10 年以内に振興する、といった具体的な目標を設定し、その達成のために努力することが、ガバナンスや民間セクターの能力を一般的に改善していくより重視される。

(2) 現場志向：日本の開発援助関係者は、途上国で協力を行う際に生産現場における具体的な事実や行動に関心を払う。現場（ゲンバ）は、日本語で工場でのものづくりや農作業といった実際の作業を行っている場所を意味する。概して言えば、日本人の専門家の多くは、現場を訪問・滞在して診断や助言することを非常に重要な任務と考えている。現場の活動は、首都にずっと滞在して政策枠組みを構築したり報告書を執筆することより、はるかに強い関心事である。日本人の専門家は、プロジェクトの立地、物理的側面や技術面に強い関心をもち、カウンターパート組織のトップだけではなく、様々なレベルのスタッフとの意思疎通・共同作業を重視して取り組む。その根底を流れるのは、問題解決は現場に始まり現場で終わり、会議やドナー会合だけで完結するものではない、という考え方である。

(3) 共同作業：開発は、途上国がどのように効果的に政策をつくり実施するかを学ぶときにおこる。政府にとっては政策学習、地場の企業にとっては技術吸収が不可欠である。日本人の専門家は現場で途上国のカウンターパートに寄り添って仕事をし、相手国政府の行政官や技術者、労働者、農民たちが技能と知識をオン・ザ・ジョブ・トレーニング（OJT/企業内実習）を通じて学ぶ手助けをする。カウンターパートのマインドセットや能力が弱いときは、専門家は忍耐強く取り組まねばならないが、そのような忍耐は必要かつ不可欠と考えられている。日本は援助プロジェクトを実施する際には相手国政府の組織とパラレルの仕組みを作ったり、カウンターパートを優遇する給与は払わない。代わりに、当初は進捗が遅く非効率であっても、既存の仕組みを活用して強化していく努力をする。

(4) ダイナミックな能力開発：日本の協力は、途上国は低開発のままどまらないという前提に

基づいて行われる。政策学習と経験の蓄積を通じて、途上国は経済的に離陸し、やがては援助から卒業することが期待されている。援助は、卒業にいたるスピードを早めるために一定期間、供与されるもので、貧しい人々への永遠の慈善事業ではない。韓国、中国、マレーシア、タイといった東アジア諸国の多くは、かつて日本から大規模な援助を受けたが、今では日本の経済協力パートナー、そして競争相手ですらある。援助は、受入国が卒業する決意をもたない限り、有効ではない。受入国の政治的意思、国のプライド、そして上昇志向がきわめて重要になる。

すなわち、日本のアプローチは現場主義で具体的な取組みを支援することを重視し（「中身志向」）、その点で一般的な原則や制度枠組みづくりを重視する（「枠組志向」）欧米のアプローチと対比される<sup>15</sup>。日本はまた、共同作業を通じた政策学習を重視する。日本の協力アプローチは、被援助国の政策オーナーシップを尊重し、被援助国の援助からの卒業に向けた能力を強化することをめざす。こうした日本の「中身志向」アプローチは、欧米の「枠組志向」アプローチと補完関係にあると言えよう。両アプローチは対照的で代替的なものとして論じられる場合がしばしばあるが、一般的な枠組みと具体的な中身はともに開発が成功するためには必要である。枠組的な発想が支配的な国においては、現場における具体的な行動を織り交ぜた協力を行っていくことは、理論と実践のバランスを取り戻す意味でも有用と思われる。

### 2.3 アフリカ成長支援における日本のエントリーポイント、エチオピア産業政策対話の位置づけ

日本は貿易・投資・援助において東アジアでは主要な役割を果たしているが、日本の対アフリカ投資は非常に小さい。多くのアフリカ諸国において、援助額で日本は小ドナーであり<sup>16</sup>、日本からの製造業向け海外直接投資（FDI）も非常に小さいか、皆無である。その一方で、近年、アフリカ諸国において東アジアの経験に対する関心が高まってきており、また国際援助社会においても成長関心が復活してきている。加えて、中国、インド、トルコ、韓国、サウジアラビア、南アフリカ、ブラジルなどの新興国がドナーや投資家として台頭し、(OECD 開発援助委員会が定める) 欧米スタンダードと異なるアプローチで協力を進め、アフリカ開発の風景を急速に変えつつある。こういった状況の中で日本は、非西欧の工業化を遂げた国として、また東アジアにおいて長期にわたり産業支援を行ってきたドナーとして、アフリカ開発にどのような貢献をすべきだろうか。また、どのように存在感を示していけばよいか。

TICAC IV が打ち出したアフリカ成長支援を具体化するうで行われた様々な議論・検討をふまえ、日本のアフリカ成長支援において、次の 4 つのエントリーポイントがあると考えられる（GRIPS 開発フォーラム 2008a）<sup>17</sup>。

<sup>15</sup> Yanagihara (1998) は開発援助において、西欧型の「枠組志向」アプローチと日本型の「中身志向」アプローチを区別して論じている。

<sup>16</sup> 例えば、OECD 開発援助委員会の統計によれば、対エチオピア ODA において日本は上位 10 位のドナーに入っていない（2008～09 年平均、支出純額ベース）。

<sup>17</sup> 「新しいアフリカ成長支援イニシアティブの提言」、2008 年 8 月、「アフリカ成長支援の具体化」検討会事務局、GRIPS Development Forum Policy Note No.4。これは 2008 年 5 月に開催された TICAD IV フォローアップのために、アフリカ開発に関心をもつ日本の政策担当者・実務者、援助専門家、企業や NGO 関係者、およびアフリカ人の専門家との集中的な議論をふまえた提言である。

(1) 標準的な政策ツール：適切な開発ビジョンや産業開発戦略についての有効な政策体系がすでに存在する国では、相手国のビジョンや戦略に対応し、その政策実施に必要な個別具体的な支援を行う。例としては、技術職業教育訓練（TVET）、中小企業診断、品質管理・生産性向上（カイゼン）、インフラ整備などがあげられる。表-3は、産業人材育成や企業の能力強化といった産業能力強化のために東アジア諸国が導入し、また日本が支援することもある標準的な政策メニューを示したものである。

(2) 政策対話：開発ビジョンや産業開発戦略を強化する必要性があったり、相手国が東アジア的発想を真剣に学習したい場合には、開発政策全般あるいは特定分野に焦点をあてた政策対話は日本がもつ有用な知的支援ツールである。日本は二国間で持続的な政策対話を通じて、東アジアの開発経験を共有したり相手国の現行の政策や組織を評価し、また主な政策文書の起草に協力することができる。政策対話は柔軟に、また相手国のニーズや能力をふまえて実施されなければならない。日本の経験や方法を押し付けるべきでなく、他の高度成長を遂げた国々の政策や経験も学ぶべきである。今まで日本はアジアを中心に開発政策全般、あるいは特定分野に焦点をしぼって政策対話を行ってきた（表-3を参照）。理想的には、政策対話が、日本あるいは他ドナーによる具体的な協力プロジェクトに関連づけて実施されることが望ましい。

(3) 政府開発援助（ODA）によるインフラ整備を核とした地域開発：電力、基幹道路、港湾開発などの基幹インフラを軸として周辺地域を開発していく。これは一国の特定地域であってもよいし、複数国にまたがる地域でもよい。中小企業育成、人材育成、工業団地形成、ワン・ストップ・ボーダー・ポスト導入、地域開発計画などのプロジェクトを基幹インフラ整備と関連づけて、総合的な地域開発に取り組むというものである。インドシナの大メコン圏開発、タイの東部臨海開発、インドネシアのブランタス河流域開発、そしてエルサルバドルの東部地域開発は、日本が主要な役割を果たした総合地域開発の例である。アフリカでは日本の援助額は相対的に小さいので、取り組む場合には、官民連携や他の開発パートナーの技術・資金協力も動員することを積極的に検討すべきである。

(4) 日本からの民間投資のための環境整備：日系企業の大規模投資プロジェクトを前提として、ODAによりインフラ支援、地域開発・現地中小企業育成、人材育成などの各種支援を関連づけて実施するものである。大半の日本の製造業企業は、アフリカでの事業経験が少なく、リスクの高い国という見方をしている。日本企業の投資促進のために、日本政府がアフリカでの事業展開を具体的に検討している企業と協働する意義は大きい。企業の投資計画を評価し、運輸インフラへのアクセス、電力供給、労働者の技能、製品デザインなどの課題があれば、その除去に協力する余地は大いにある。こういった支援は特定の日本企業の商業利益を直接支援することになるが、地場の企業や他国の投資家に対してもスピルオーバー効果があれば妥当である。日本の支援が、特定企業を超えて、他企業（日本・他国籍を問わず）も裨益することができれば（非排他性）、ODAで日本からの民間投資のための環境整備支援を進める意義は大きい。

表-3：産業人材育成・企業能力強化を支援する政策メニュー

Objective	Policy measure
(1) Legal and policy framework	Provision of necessary laws and regulations
	Designation or creation of lead ministry/agency for priority policy
	Inter-ministerial coordination mechanism
	Effective public-private partnership (PPP)
	Policy structure consisting of vision, roadmap and action plan
	Monitoring and evaluation mechanism
	National standards for quality, safety, skills, environment, etc.
	Framework for technology transfer and intellectual property rights
	Industrial statistics and database
	Strategic mobilization of international cooperation
(2) Industrial human resource (education and training)	Technology and engineering universities and institutes
	Polytechnics and industrial colleges
	Technical support in specialized skills for engineers
	Technical and vocational training for new and/or current workers
	Subsidies and incentives for worker training
	Skill certification, competition, and awards
(3) Enterprise capability (management and technology)	Introduction of kaizen or productivity tools (5S, QC circles, elimination of muri and muda, suggestion box, just-in-time system, etc.)
	Benchmarking, business process re-engineering, and other management tools
	Management or technical advisory service (by visiting consultants, short-term)
	Enterprise diagnostic and advisory system (institutionalized shindan or technical extension services)
	Short-term courses and tours for entrepreneurs and managers
	Quality standards and certification, testing services and centers
	Awards and recognition for business excellence, productivity, competitiveness
	Subsidies & incentives for upgrading management, technology, marketing, ITC...
(4) Finance	Development financial institutions
	Subsidized commercial bank loans for targeted firms (two-step loans)
	Special loans and grants for priority products and activities
	Credit guarantee system
	Equipment leasing
	Enterprise credit information system
	Linking loans with enterprise diagnostic and advisory system (see (3) above)
(5) FDI attraction	Clear announcement of preferred investors, sectors, regions, etc.
	Effective investor information package and website
	Investment promotion seminars, missions and offices abroad
	Provision of high-quality infrastructure services (power, transport, land, water, waste water and solid waste treatment, etc)
	One-stop investor support service (both before and after investment)
	Development and management of industrial estates including EPZs, SEZs and special zones for priority sectors, high-tech firms, etc.
	Rental factories for local and/or foreign SMEs
	Support for labor recruitment, matching, houseing, commuting, healthcare, etc.
	Negotiation and provision of special incentives for attracting targeted anchor firms
(6) Marketing and business linkage	Support for domestic and export market development
	Trade fairs and reverse trade fairs
	Enterprise database (SMEs, supporting industries, sectoral)
	Incentives and subsidies for FDI-local firm linkage and technology transfer
	Official promotion/intermediation of subcontracting
(7) Innovation	Establishment and strengthening of industry/business associations and local firm networks
	Business start-up support
	Support for R&D, branding, patenting
	Business incubation centers
	Venture capital market
	Innovation clusters among industry, research institutes and government
Incentives/subsidies for designated activities and products	

(出所) JICA & GRIPS (2011) *Study on Industrial Policy Dialogue in the Federal Republic of Ethiopia: Final Report*, Chapter 1.

(注) これらは産業人材育成や企業能力強化を支援するための施策の一部である。インフラ整備、ロジスティックス、流通、社会環境配慮、地域開発は含まれていない。

日・エ産業政策対話は、これら4つのエントリーポイントのうち、カイゼンという標準的な産業支援プロジェクト（上記(1)）と政策対話（上記(2)）を組み合わせる実践に移す試みといえる。そしてこれは、東アジア的発想による産業政策の策定方法を、サブサハラ・アフリカ諸国、特に東アジアの開発経験に強い関心をもっているエチオピアと共有・移転することをめざしたものである。

### 3. エチオピアの産業開発戦略の特徴、および他ドナーによる支援<sup>18</sup>

#### 3.1 エチオピアの産業開発戦略の特徴

##### (1) 明確な開発ビジョンと産業関心

エチオピアは、サブサハラ・アフリカ諸国の中では、大胆かつ強い決意をもって経済開発に取り組んでいる稀有な国である。強力で知的な指導者のもとで、DDとADLIという開発ビジョンを基盤として、エチオピア政府は非常に強いオーナーシップをもって開発政策の策定・実施に取り組んでいる。同国は、小さい政府を提唱するネオリベラルな助言には耳を傾けず、強い国家にガイダンスのもとでの民間セクター中心の成長をめざしている。政府は、レントシーキングを価値創造で代替し、小農を商業化し、工業化の初期段階の条件を生み出す農業成長を促進する中心的な開発エージェントとして見られている。価値創造は、資源や資本・援助フローよりも、人的資本の技能習得や技術の高度化を通じて実現されることが想定されている。このアプローチは、東アジア諸国がかつて採用した権威主義的開発主義と類似点があるが、違いもある。日・エ政策対話の最初の数回において、首相との議論を通じてエチオピアの開発ビジョンが明確になり、その後、日本側が政策提言や具体的な産業開発支援を行うバックグラウンドを提供した。

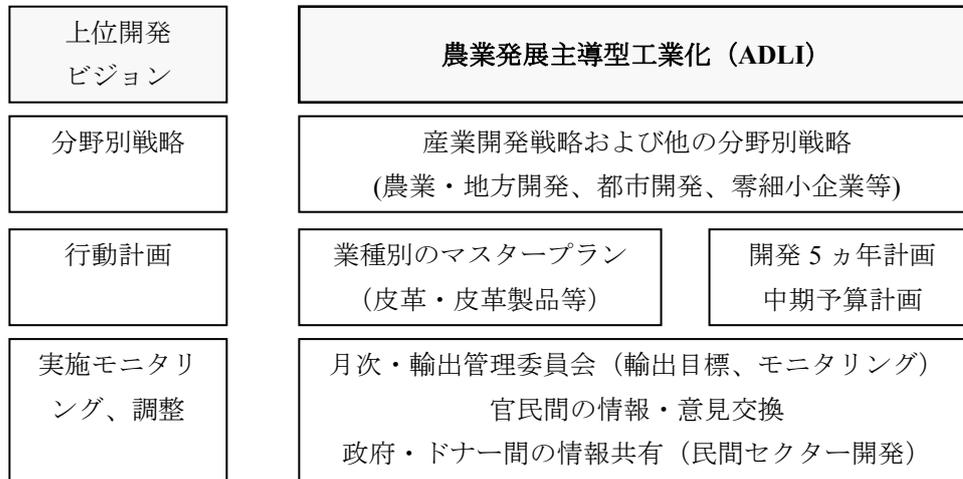
エチオピア政府は2002年に産業開発戦略を策定し、同文書に明記された優先業種に対し予算やドナー支援を集中的に動員するなど、産業開発に強い関心をもって取り組んでいる。本文書は、①優先業種を明確に定めていること（繊維縫製、食肉・皮革・皮革製品、食品加工、建設、零細・小規模製造企業）、②首相・閣僚から行政官・実施機関にいたるまで浸透し、政策指針として活用されていること、③戦略実施のためのメカニズムが存在すること（例えば、首相主宰の輸出管理委員会、優先業種に対する各種支援、工業省が主宰する業界団体との対話、外国援助の動員）、といった点で際立っている（図-5を参照）。優先業種の中でも特に輸出企業に対しては税制、土地、金融アクセス、技術指導などで明確な優遇措置を与えているほか、ドナーにもそれぞれの比較優位を活かした産業支援を主体的に要請している。近年、多くのサブサハラ・アフリカ諸国で民間セクター開発のための戦略文書がドナー支援のもとで策定されているが、その内容は概して規制緩和・企業の参入手続きの簡素化・貿易振興策といった規制枠組み全般を中心にしたもので、産業を特定した文書は少ない<sup>19</sup>。その意味で現在のエチオピアの産業開発戦略は、他のアフリカ諸国と

<sup>18</sup> この節は、大野泉（2009）「東アジア的発想によるアフリカ成長戦略への貢献」『国際開発研究』第18巻、第2号、pp.129-141に準拠している。

<sup>19</sup> 例えば、援助協調が活発で欧州ドナーから優等生とみなされているタンザニアでは、政府は成長戦略を策定する意義を認識しているものの、様々なイニシアティブが乱立し、明確に優先順位づけを打ち出せない状況にある

比べて傑出した政策体系と実施体制をもっている。これはまた、メレス首相自らの東アジアの成長経験に対する強い関心を反映したものとも言える。

図-5：エチオピアの産業開発分野の政策体系と実施メカニズム



(注)2008年7月と10月にGRIPS開発フォーラムが実施した現地調査に基づく。但し、業種別のマスタープランは必ずしも体系的に整備されているわけではない。

ADLIは農工間の連関を強く意識しており、特に開発初期段階には農業に工業生産の原材料や余剰労働力を供給し、工業ひいては経済全体の成長を牽引する役割を期待している。そのためにも、農業の競争力強化(商業化、輸出振興)を重視している。産業開発戦略は食肉・皮革・皮革製品、食品加工を優先業種に定めているが、これはエチオピアの有する牧畜・農業資源を最大限に活用するという観点からである。ただし、本産業政策対話を通じて明らかになったように、エチオピア政府は新5ヵ年計画(GTP:2010/11年~2014/15年)を策定するプロセスで産業政策のスコープ拡大の検討をはじめ、上記の3業種に加えて、鉄鋼・セメント・ガラスなどを含む建設資材、金属加工、化学、薬品などの輸入代替産業も優先業種とすることを決定した<sup>20</sup>。これはある意味でADLIの解釈の柔軟化であり、開発政策の方向転換とみることもできよう。日・エ産業政策対話は、まさにエチオピア政府が産業政策のスコープ拡大を検討するプロセスで、東アジアの開発経験に照らした具体的な知的インプットを提供した点で意義がある。

## (2)積極的な政策学習、ダイナミックな能力開発

エチオピアの産業開発戦略で注目すべきもうひとつの特徴は、アグレッシブな政策学習であり、さらに政策学習と政策スコープの拡大の間のダイナミックな連関である。わずか数年前、2000年代初期に、エチオピアは飢饉や隣国との紛争といった国家安全保障上の緊急課題を解決し、長期

(GRIPS開発フォーラム「タンザニア出張報告」2008年8月)。

<sup>20</sup> 産業政策のスコープ拡大については、メレス首相が信頼を寄せるコロンビア大学のStiglitz教授、世銀がエチオピアに招聘したハーバード大学のRodrik教授も同様の提言をしていた模様である。さらに、2008年にエチオピアは外貨危機に直面し、輸入抑制・外貨節約の必要に迫られての政策調整という指摘もある。

の経済開発に真剣に取り組み始めた。当初、エチオピアの政策能力は低く、主な産業振興のための施策は、皮革、縫製、食品加工、花といった少数の輸出産業に対する寛容なインセンティブパッケージと、首相が主宰する月例の輸出振興会議における進捗状況のモニタリングであった。次第に、自助努力やドナー支援によって政策経験が徐々に蓄積されていった。ベンチマーキング、ビジネス・プロセス・リエンジニアリング、組織間のトウィニングなどツールが導入され、より最近になって、カイゼンが産業政策ツールに加えられた。セクター別マスタープランが起草され、重点セクターではインスティテュートが設置されたほか、農業普及員システム、TVET、官民対話の仕組みが全国的に設置された。小規模のパイロットプロジェクトから始め、それを他のセクターや地域に拡大していくことは常套手段化した。近年になってエチオピア政府関係者は、産業政策の次のステップについて十分な自信をもつようになった。「成長と変革のための計画」と名づけられた新5ヵ年計画（GTP）において、エチオピア政府は政策支援のスコープを輸出産業から、化学、基礎金属・金属加工といった輸入代替産業を含めて拡大する方針を打ち出した。カイゼンの制度化、零細小企業政策の改編、工業団地の建設なども新しいイニシアティブとして示されている。こうしてエチオピア政府は政策学習を重ねて能力を高めるに伴い、より高度な産業政策に取り組もうとしている。これこそ、日本の援助アプローチの特徴であるダイナミックな能力開発といえよう。

### 3.2 他ドナーによる支援

エチオピアでは政府の主体性と個別産業への強い関心を軸に、上述した産業開発戦略に沿って、ドイツ（GIZ）、UNIDO（イタリアと連携）、米国（USAID）、世銀などが民間セクター開発や産業開発支援、および関連分野で多様な協力を実施している。特にドイツは産業技術分野で ECBP と呼ばれる大規模な技術協力を展開しており、数百人にのぼる専門家が現地で活動している（エチオピアはドイツ最大の援助供与先）。表-4は、民間セクター開発や産業開発分野で活動する主要ドナーの支援状況を示したものである。

表-4：エチオピアにおける主要ドナーの民間セクター開発・産業開発支援

援助機関	産業支援の主な内容
ドイツ（GTZ を調整役として 8 機関が関与。長期専門家を約 150 名、短期専門家を年に 150 人派遣という大型協力）	<p>エチオピア政府の Engineering Capacity Building Program (ECBP) に対する支援（能力構築省が総合調整）。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大学改革：教育省（実践志向へとカリキュラム改革・工学部の強化、大学運営、産業界とのリンク強化等）</li> <li>・ 技術職業訓練：教育省</li> <li>・ 国家レベルの品質管理インフラ：科学技術省</li> <li>・ 民間セクター開発：貿易産業省（皮革・皮革製品、繊維縫製、食品加工、薬品等の 6 業種を対象とするが、輸出企業を重視。バリューチェーン分析をふまえて支援方針を策定し、ドイツ企業とのマッチング、企業の経営・品質管理・生産性向上支援（リエンジニアリング）等を実施。他にも商工会議所や業界団体への支援、金融へのアクセス支援を実施）</li> </ul>
UNIDO（イタリアと連携）	<p>主に産業貿易省を対象に以下を支援。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 企業の競争力強化 <ul style="list-style-type: none"> <li>①皮革・皮革製品：産業開発マスタープラン策定支援、研修所の設置支援、ブランド創出をめざしたプロジェクト、外国人デザイナーによる指導、海外での見本市・展示会等</li> <li>②繊維縫製：企業の生産性の国際比較調査（ベンチマーキング）</li> <li>③食品加工：産業開発マスタープラン策定支援</li> </ul> </li> <li>・ 農産物加工の推進を通じた貧困削減（クラスター・プロジェクト、竹細工プロジェクト）</li> </ul>
米国（USAID）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ WTO 加盟準備支援</li> <li>・ AGOA 支援（特に米国在住エチオピア人によるビジネス促進）</li> <li>・ アグリビジネス貿易拡大プログラム（バリューチェーン上の問題解決を支援、コーヒー、皮革・皮革製品、園芸、油種を対象に大手企業を中心とした加工事業進出、品質改良、金融アクセス改善等への支援、およびモデル農家支援）</li> <li>・ 民間銀行を通じた融資保証（食品加工、繊維縫製、皮革・皮革製品の中小企業、農牧業分野のサービス業者を対象。最近では米国在住エチオピア人、女性起業家への融資保証も開始）</li> </ul>
世銀	<p>Private Sector Capacity Building Project のもとで産業貿易省を対象に以下を支援。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 民営化プログラム支援</li> <li>・ WTO 加盟準備支援（アジスアベバ大学での人材育成）</li> <li>・ 競争政策</li> <li>・ 民間セクターの競争力強化（企業のサプライサイドの問題解決を支援するためのマッチングファンドを提供（生産性・品質向上、経営、デザイン、マーケティング等）、輸出関連企業を重視）</li> </ul>
ILO	<p>繊維・縫製（と花卉）を中心にバリューチェーン・プロジェクトを実施。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 繊維では労働集約的な綿栽培、伝統的機織の支援（UNIDO と連携）</li> <li>・ 縫製ではファクトリー・インクルーブメント・プログラムの一環で、エチオピア繊維縫製業協会と連携して、2009 年初より、6 社を対象に企業現場の改善支援および WRAP 認証取得支援を実施。</li> </ul>
スウェーデン国際開発協力庁（SIDA）	<p>Private Sector Development Hub Program（アジスアベバ商工会議所に事務局設置）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 民間セクター開発の阻害要因についての調査、課題解決をめざすプロジェクト形成を支援（例：企業登録制度の近代化、会計検査制度の標準化、資本金市場の発展促進、商法の改訂、市場取引の公正促進、コーポレート・ガバナンス、業界団体の能力強化）</li> </ul>

（出所）2008 年 7 月・10 月・12 月に GRIPS 開発フォーラムが実施した現地調査結果による。ドイツ GTZ（現在、GIZ）は当時の名称。

#### 4. 産業政策対話の成果、総括と今後の展望

産業開発には長い取り組みが必要で短期的に成果を示すことは容易でないが、以下、約2年にわたる日・エ産業政策対話の具体的成果と今後の展望について考察したい。

##### 4.1 産業政策対話の具体的成果

日・エ政策対話はDDとADLIというエチオピア政府が掲げる基本理念の確認から始まったが、総括すると、日本側からの知的インプットとして、官民ともに脆弱な途上国が産業開発を推進するためには、産業政策をめぐる神学論争を避けて、「政策能力の強化」と「民間ダイナミズムの強化」の二大課題に取り組む必要性を指摘し、エチオピアの産業政策の方向性について東アジアの経験や国際比較をふまえて具体的な提案をした意義は大きい。上述したように、①「PASDEP→GTP」の発展過程でエチオピアの産業開発戦略のあり方や課題を日・エ関係者で相互確認しつつ知的ギャップを埋めたこと（政策スコープの拡大、鉄鋼・金属を含む輸入代替産業の育成、品質・生産性の重視、政策組織など）、②カイゼンについては、パイロットプロジェクトから制度化（EKIの設立など）、国民運動へいたる展望を示し、エチオピアがとるべき政策や留意点を国際比較を通じて示唆するとともに、カイゼンを「民間ダイナミズムの強化」のための政策手段として位置づけたことは特記できる。また、政策対話と並行して実施されたJICAのカイゼン第一フェーズは具体的な成果を収め（モデル企業の輩出、カイゼンユニットの人材育成など）、2011年11月に第二フェーズが始まった。エチオピア国内でのカイゼンに対する関心も醸成することができた。

このように産業政策対話はエチオピアと日本にとって、開発政策や日本の対エチオピア支援の策定において有用な結果を生み出したと考えられるが、以下、4点を強調したい（表-5も参照）。

(1) GTPと零細小企業戦略の策定プロセスでの貢献：特に新しい5ヵ年計画（GTP: 2010/11年～2014/15年）および零細小企業戦略（2011年に改定）の策定プロセスにおいて、エチオピア側が今後の産業開発戦略の方向性を考える際に重要なイシューについて、東アジアの開発経験を国際比較の手法で示しながら知的インプットを行った。とりわけ、当時の5ヵ年計画（PASDEP）からGTPを策定するプロセスで、政策スコープを拡大し、近年エチオピア政府が取り組んできた少数の輸出産業の振興のみならず、鉄鋼・金属加工産業を含む輸入代替産業も育成する意義を指摘したこと、量的な生産拡大だけでなく、品質・生産性も重視すべき点を指摘したことは特記される。また、輸入代替産業の振興策の検討に役立てるために、JICAはエチオピア側の要請に対応して鉄鋼・金属加工産業の企業レベル調査を実施し、振興策について提言を行った。新しい零細小企業戦略には、カイゼンが、TVET組織が零細小企業に提供する経営・技術向上支援（industry extension services）の主要ツールになること、零細小企業庁においてカイゼンの研修を連邦・州レベルの専門家に行うことが明記されている。

こうして政策対話は、次期の産業開発戦略の方向性を検討する際に、エチオピア側の知的ギャップを埋め、政策学習を速めることに貢献したと言えよう。定期的な訪問、集中的な協議や個別具体的な情報の提供を通じて、エチオピア関係者に変遷する政策ニーズや関心に応じてテーマを選

び、質問を投げかける機会を提供した。エチオピアは、かつて韓国や台湾の開発経験を、既存文献や90年代末の韓国開発研究院（KDI）への若い行政官の派遣を通じて学んだ。しかし、エチオピアと日本の政策対話は、より直接的でインタラクティブな形で日本の発想や東アジアの開発経験にアクセスする機会を提供した。さらに、エチオピアの非常に精力的な政策学習意欲は、前述した日本の援助、とりわけダイナミックな能力開発の原則ときわめて整合的である。過去2年間にとりあげたテーマは広範で数多い。

(2) 政策策定プロセスでの改善点の指摘：カイゼン、TVET、零細小企業、鉄鋼・金属加工産業などの分野における協議を通じて、エチオピア政府の政策策定や組織面の弱点が浮き彫りになり、日本側からエチオピア側に率直に伝えられた。これは分野は異なるがエチオピア側が克服すべき共通の方法論の課題であり、将来において重要な改善が望ましい事項である。具体的には、産業政策の策定において質よりスピードを重視すること、主要な政策の方向について政府内外の関係するステークホルダー（民間セクターを含む）との十分なコンセンサスづくりが不足していること、供給サイドを重視するあまり需要サイド（市場）のニーズを汲み取る意識が弱いこと、ハイレベルにおいて省庁や関係機関をまたがり横断的に政策調整をするメカニズムが欠如していること、などである。日本側は、これらの問題を東アジアで高成長を遂げた国々のベストプラクティスに照らして指摘した。そして、現在のエチオピアの課題を解決するための望ましい政策調整メカニズムとして、国家協議会、計画委員会、政策シンクタンクという三層から成る構造を候補として提案した。残念ながら、日本側が行った指摘や提案のうち、諸計画の策定方法や組織間調整・政策調整メカニズムに関するものは必ずしもGTPに十分には反映されていない。しかし、過去2年間に重ねた政策学習が、来る将来に目に見える形でエチオピア側に変化をもたらすことを期待したい。そしてGTP実施期間において、これらの課題の克服にむけた真剣な改革が行われ、より進んだ組織間・政策調整メカニズムが作られることを期待する。

(3) 政策対話と個別プロジェクトを組み合わせたプログラム・アプローチによる相乗効果：政策対話はJICAの産業開発支援（カイゼン・パイロットプロジェクト、EKIとカイゼン制度化のための技術協力、鉄鋼・金属加工産業の企業レベル調査）と密接に関係づけられて効果を発揮した。政策対話と具体的なプロジェクトとのフィードバックは、東アジアの日本の経済協力においても重要な課題である。エチオピアでは、メレス首相の当初のツートラック（開発政策支援、民間企業育成支援）による要請があったため、これら2つのコンポーネントが相乗的かつ相互補完的にインタラクティブに進むことが担保された。政策提言が、少なくとも部分的には具体的なプロジェクトを通じて直接実施され、また具体的なプロジェクトも公開セミナー、あるいは政策対話を契機とした政策協議や制度面の議論によって支援された。エチオピアがカイゼンを、品質・生産性向上のための国民運動のための主要インストルメントと位置づけており、カイゼンプロジェクトが直面した課題を迅速に報告し、ハイレベルの政策決定者による解決を促すという意味でも、政策対話との密接な連携は重要であった。

(4) 政策対話を通じた、日本の協力の効果的なアラインメント：首相、大臣と国務大臣、そして実務者レベルから成る三層による政策対話は、相互の信頼関係と率直さの精神をもって実施され、日本にとってエチオピアの喫緊の政策ニーズを知り、その解決に向けてリソースを集中していく

うえで有効なチャネルとなった。特に、首相との定期的な会見や長時間にわたる本質的な意見交換は、日本が自らの比較優位に基づきエチオピアにとって最も望ましい貢献は何かを特定することを可能にした。同様にエチオピア側にとっても、三層レベルでの政策対話は、エチオピア側にとって関係機関の政策意図を相互確認・明確にし、日本に対して問題提起する機会になった。日本側にとっても、開発志向で強い政策オーナーシップをもつエチオピア政府の考え方を理解し、その協力をエチオピア側のニーズに効果的にアラインすることが可能になった。全てのドナーは国家開発計画と統合的な支援をするように求められているが、実際にはGTPを読むだけでは、開発援助と当該国のニーズを的確に調整することは難しい。二国間政策対話を通じて率直かつ本質的な意見交換が行われたことは、信頼関係の醸成にも貢献した。

**表-5：日・エ産業政策対話の具体的成果（例示）**

<p><b>(1) GTPと零細小企業戦略の策定における貢献</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 次期5ヵ年のGTP策定における留意点について、東アジアの開発経験を国際比較の手法で示しながら、エチオピア側の知的ギャップを埋めた。</li> <li>・ 鉄鋼・金属加工産業を含む輸入代替産業の育成、品質・生産性などの質的側面の重視といった産業政策のスコープ拡大について具体的な提言を行った。</li> <li>・ 新零細小企業戦略の主要ツールとして、カイゼンが位置づけられた。</li> </ul> <p><b>(2) 政策策定プロセスでの改善点の指摘</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 省庁間の調整メカニズムや組織面の課題をカイゼン、TVET、零細小企業、鉄鋼・金属加工産業などの分野の取組みを通じて、具体的に指摘した。</li> <li>・ 民間セクターとの協議を含む、政府内外のステークホルダーとの合意形成プロセスを改善する必要性を具体的に指摘した。</li> <li>・ 上記の様々な分野の取組みを通じて、今後、産業政策策定において「スピード」よりも「質」を重視する必要性、供給サイドだけでなく需要サイド（市場）のニーズも配慮する必要性を指摘した。</li> </ul> <p><b>(3) 政策対話と個別プロジェクトを組み合わせたプログラム・アプローチによる相乗効果の発現</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ カイゼンがエチオピア製造業において有用で、民間セクターのダイナミズムを引き出す潜在的エントリーポイントになりえることを、パイロットプロジェクトの成果をふまえて示した。</li> <li>・ 政策対話を通じてカイゼン制度化や国民運動への展望を示すとともに、零細小企業にもカイゼンを普及するためにはEKIは工業省のみならず、教育省や都市開発建設省とも調整する必要性を指摘した。</li> </ul> <p><b>(4) 政策対話を通じた、日本側の協力の有効なアラインメント</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 率直かつ本質的な意見交換により、日本が自らの比較優位に基づきエチオピアのニーズに合致した支援を行うことが可能になった。</li> </ul>
---

## 4.2 考察、日本のアフリカ産業開発支援への示唆

2011年5月に行った最終回（第8回）の政策対話において、首相と工業大臣より、形式は別として、日・エ産業政策対話を今後も継続してほしいとの強い要望が示された。この要望に応じて、日本政府、JICA、GRIPS チームは2012年1月から第二フェーズの政策対話を開始する方向で現在、詳細を調整中である。日本のカイゼン支援については、すでに、EKIを軸としたカイゼンの普及・能力開発を支援する技術協力プロジェクトが2011年11月に始まった。

日・エ産業政策対話の取組みで明らかになったのは、日本が東アジアで実施してきた「目的志向」、「現場志向」で「共同作業」に基づく実践的な支援と欧米の支援アプローチには違いがあること、そして日本型の産業開発支援に対する関心やニーズがアフリカ諸国に存在することである。日本型の産業開発支援は東アジアでは広く実施されてきたが、それが歴史・社会・経済状況が大きく異なるアフリカ諸国においてどの程度有効であるかは今後の検証を待たねばならない。しかし、欧米ドナーの存在感が大きく、日本の援助アプローチが必ずしも浸透していないアフリカ諸国だからこそ、関心をもつ国に対して日本が東アジア的発想による産業開発支援を実施し、その具体例や成果の提示・発信を行っていく意義はあると考える。

また、欧米諸国の中にもドイツのように、日本に近い産業開発支援の関心をもち実践的アプローチをとるドナーもある。これは東アジア的発想によるアプローチを日本に限定して考える必要はなく、むしろ問題意識を共有するドナーと共同で支援アプローチを積極的に発信していく意義を示唆している。加えて、近年、韓国が自らの開発経験を関心ある途上国に発信・共有するための知的支援（Knowledge Sharing Program: KSP）を強化しており、エチオピアにおいても韓国の知的支援が活発に展開していくことを念頭におく必要がある<sup>21</sup>。すでに中国やインドはエチオピアにおいて援助や貿易・投資の面で重要な影響をもっている。したがって、日本が今後、第二フェーズの産業政策対話に取り組む際には、これらアジアの新興ドナーの活動についても十分情報収集し、東アジア的発想を主流化していく観点から、必要に応じて連携する可能性も検討すべきである。

TICAD IVで日本は対アフリカ ODA 倍増を公約したが、これをもっても、アジア地域のようにアフリカ各国で日本が資金動員力で第一、二位のドナーとなる可能性は少ない。日本の支援が相手国の既存ドナーの産業支援の中でどのように位置づけられるかについて十分に状況調査を行い、ドナーの活動の特徴ごとに相互補完性を意識して取り組んだり、類似したアプローチのもとで直接的連携をめざすなどの連携戦略を打ち出すことが肝要である。

以上

---

<sup>21</sup> メレス首相はかねてから韓国の開発経験に強い関心をもっており、90年代末にはエチオピア政府の若い人材8名をKDIに留学させている。メレス首相は2010年11月のG20ソウルサミット時には李明博大統領と会談したほか、2011年7月初めに李明博大統領がエチオピアを訪問し、その時に韓国は韓国国際協力団（KOICA）とKDIの両方のチャンネルを通じて、韓国の開発経験について知的協力を行っていくことが合意されている（GTP実施のための計画の策定方法、中小企業振興、アジスアベバ都市計画など）。

付属資料：

1. 日本・エチオピア産業政策対話の報告書（目次）

- *Study on Industrial Policy Dialogue in the Federal Democratic Republic of Ethiopia: Final Report*, December 2011 (by JICA and GRIPS)

2. カイゼン国民運動についての基礎資料（目次）

- *Handbook of National Movements for Quality and Productivity Improvement (Kaizen)*, December 2011 (by JICA and GRIPS)

**Study on Industrial Policy Dialogue  
in the Federal Democratic Republic of Ethiopia**

**Table of Contents**

**Foreword**

**Chapter 1:  
Introduction**

**Chapter 2:  
Achievements in the Quality and Productivity Improvement (KAIZEN) Project**

**Chapter 3:  
Ethiopia's Industrialization Drive under the Growth and Transformation Plan**

**Chapter 4:  
Policy Procedure and Organization for Executing High Priority Industrial Strategies**

**Chapter 5:  
Democratic Developmentalism and Agricultural Development Led Industrialization**

**Chapter 6:  
Broadening the Policy Scope: Cross-cutting Issues**

**Chapter 7:  
Broadening the Policy Scope: Organizational Arrangements**

**Chapter 8:  
Policy Direction for the Next Five Years**

**Chapter 9:  
An International Comparison of Industrial Master Plans**

**Chapter 10:  
Basic Metal and Engineering Industries: Policy Framework and the Firm-level Study**

**Appendices**

**References**

**Handbook of National Movements for  
Quality and Productivity Improvement (Kaizen)**

**Table of Contents**

**Foreword**

**Chapter 1:**

**Overview: National Movements and the Synthesis of Selected Country Experiences**

**Chapter 2:**

**The Role of Private Organizations in the Introduction, Development and Diffusion of Production Management Technology in Japan**

**Chapter 3:**

**Productivity Movement in Singapore**

**Chapter 4:**

**Quality Control Circles in Burkina Faso: Lessons Learned and Implications for Other Developing Countries**

**Chapter 5:**

**Botswana's Productivity Movement**

**Appendices: Mission Reports**

- 1. Report on Singapore Mission**
- 2. Report on South Korea Mission**
- 3. Report on Taiwan Mission**

## 参考文献

### 【英文】

Federal Democratic Republic of Ethiopia (2002), *Ethiopian Industrial Development Strategy*.

GRIPS Development Forum, ed. (2008), *Diversity and Complementarity in Development Aid: East Asian Lessons for African Growth*, GRIPS Development Forum.

GRIPS Development Forum, ed. (2009), *Introducing Kaizen in Africa*, GRIPS Development Forum, October.

Japan International Cooperation Agency (JICA) (2010), *Firm-level Study on Basic Metal and Engineering Industries of the Federal Democratic Republic of Ethiopia: chapters prepared by JICA, Final Report*, June.

JICA (2011), *The Study on Quality and Productivity Improvement (KAIZEN) in the Federal Democratic Republic of Ethiopia, Final Report*, JICA.

JICA and GRIPS (2011), *Study on Industrial Policy Dialogue in the Federal Democratic Republic of Ethiopia: Final Report*, December.

JICA and GRIPS (2011), *Handbook of National Movements for Quality and Productivity Improvement (Kaizen)*, December.

Kikuchi, Tsuyoshi (2008), “The Quality and Productivity Improvement Project in Tunisia: A Comparison of Japanese and EU Approaches,” chapter 7 in GRIPS Development Forum (2008).

Ministry of Finance and Economic Development (MOFED) of Ethiopia (2005), *Ethiopia: A Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty (PASDEP) 2005/06–2009/10*, September.

MOFED of Ethiopia (2010), *Ethiopia: Growth and Transformation Plan (GTP) 2010/11 -2014/15*, September.

Ohno, Kenichi, and Izumi Ohno, eds. (1998), *Japanese Views on Economic Development: Diverse Paths to the Market*, Routledge.

Ohno, Izumi, and Kenichi Ohno (2008), “Dynamic Capacity Development: What Africa Can Learn from Industrial Policy Formulation in East Asia,” a paper submitted to the African Task Force, the Initiative for Policy Dialogue, Columbia University, October. (To be published from *Good Growth and Governance in Africa: Rethinking Development Strategies*, edited by A. Norman, K. Botchway, H. Stein, and J. Stiglitz, Oxford University Press, Chapter 7 (December 2011)).

Secretariat of the Stocktaking Work (2008), *Report of the Stocktaking Work on the Economic Development in Africa and the Asian Growth Experience*, JICA and Japan Bank for International Cooperation (JBIC), May.

Yanagihara, Toru (1998), “Development and Dynamic Efficiency: ‘Framework Approach’ versus ‘Ingredients Approach’,” chapter 4 in Ohno and Ohno (1998).

**【邦文】**

大野泉 (2009) 「東アジア的発想によるアフリカ成長戦略への貢献」『国際開発研究』第 18 巻、第 2 号、129－141 頁。

小林誉明 (2008) 「援助が生み出す新たな資源—ベトナムにおける石川プロジェクトの事例」佐藤仁編『資源を見る眼——現場からの分配論』第 5 章、128－145 頁、東信堂。

GRIPS 開発フォーラム (2008a) 「新しいアフリカ成長支援イニシアティブの提言」、GRIPS Development Forum Policy Note No. 4、「アフリカ成長支援の具体化検討会」事務局、8 月。

GRIPS 開発フォーラム (2008b) 「タンザニア出張報告」  
[http://www.grips.ac.jp/forum/pdf08/tanzania\(Aug\).pdf](http://www.grips.ac.jp/forum/pdf08/tanzania(Aug).pdf) 8 月。

国際協力機構・国際協力銀行 (JICA・JBIC) (2008) 『「アフリカ開発とアジアの経済成長」検討会報告書』、「アフリカ開発とアジアの経済成長」検討会事務局、5 月。

国際協力機構・(有) グローバル開発経営コンサルタンツ (2011) 「エチオピア国品質・生産性向上計画調査最終報告書」平成 23 年 6 月。