エチオピア国
産業振興プロジェクト
（産業政策対話）

最終報告書

2023年6月

独立行政法人 国際協力機構（JICA）

政策研究大学院大学（GRIPS）

経開
JR
23-058

エチオピア国
産業振興プロジェクト
（産業政策対話）

最終報告書

2023年6月

独立行政法人 国際協力機構（JICA）

政策研究大学院大学（GRIPS）

序文

本報告書は、2009 年より国際協力機構（JICA）と政策研究大学院大学（GRIPS）開発フォーラムが共同で取り組んできた日本とエチオピアの二国間産業政策対話のうち、2017 年 2 月～2023 年 3 月にかけて実施されたフェーズ 3 の活動概要をまとめたものである。なおフェーズ 3 では、産業政策対話は JICA 技術協力事業「エチオピア国産業振興プロジェクト」の 3 コンポーネントの 1 つに位置づけられた。他の 2 つのコンポーネントは、投資促進・工業団地開発と輸出振興である。この 2 案件は、産業政策対話フェーズ 2（2012 年 1 月～2015 年 10 月）の間に小規模な試みとして始まり、技術協力事業へと発展したものである。

産業政策対話の目的は、エチオピア政府の産業政策の立案と実施能力の向上である。フェーズ 3 では、まずハイレマリアム前首相のもとで策定された第二次五ヵ年開発計画（Second Growth and Transformation Plan: GTP II、2015/16～2019/20）の実施支援および次期五ヵ年計画へのインプットを行った。その後、2018 年 4 月に成立したアビイ政権のもとで、GTP II に代わる開発計画文書として Homegrown Economic Reform Agenda (HERA、2019 年 9 月公表)、10 ヵ年展望計画[1]（Ten Year Perspective Development Plan: A Pathway to Prosperity 2021-2030、2021 年 3 月に議会承認）が打ち出された。さらに 2022 年には、産業政策の改定が 20 年ぶりに行われたほか、全国工業運動の開始や新たな省庁間政策調整の導入といった動きがあり、産業政策対話ではこれらの企画や文書のレビューおよび関連政策実施のための知的インプットを行った。加えて、先方のニーズを検討し日系企業の関心をふまえたうえで、工業団地政策、FDI 誘致政策、自動車政策等の個別課題についても掘り下げた分析と政策提言を行った。このように、政策対話の内容とモダリティはエチオピア政府の関心や政策運営スタイルの変更をふまえた修正が常になされてきた。こうした機動性や柔軟性は、相手国とインタラクティブな対話を行っていくうえで不可欠である。

フェーズ 3 は、新型コロナウイルスの世界的まん延およびエチオピア政治の不安定化によって大きな影響を受けた。2020 年初めから 2022 年初めまでの 2 年間の活動は渡航制約のもとで実施せざるを得なかったが、その間、リモート会議やウェビナーを通じた協議や発信、およびエチオピアを含む 3 ヵ国の研究者との連携による縫製産業の国際比較調査に取り組んだ。さらには、エチオピア政府のシンクタンクである政策研究インスティテュート（PSI）との共同研究を実施し、現地研究者の強い熱意と協力に支えられて、同国初の「エチオピア生産性レポート」と「エチオピア FDI 政策レポート」の 2 つの政策研究レポートを刊行することができた。

フェーズ 3 で扱ったテーマや論点・提言の詳細については、別に作成した英文報告書のメインレポートと資料編を参照されたい[2]。本報告書が日本とエチオピアの産業政策対話の内容や手法、および同時進行した日本の対エチオピア産業協力諸案件について関心ある方々の理解を深め、より広くはアフリカに対する日本の産業協力のあり方を考える一助になれば幸いである。なお産業

[1] 本計画文書の英文名については、エチオピア政府やドナーの間で表記ゆれがあるため（Perspective Development Plan, Development Perspective Plan, Development Plan）、本報告書においては「10 ヵ年展望計画」に統一する。

[2] *Ethiopia Industrial Promotion Project (Industrial Policy Dialogue) <Main Report>*および *Collection of Major Policy Recommendations,* JICA and GRIPS, June 2023.

政策対話フェーズ 1、2 の和文概要報告書や関連資料も、我々のウェブサイトからダウンロード可能である[3]。

＊＊＊＊＊

産業政策対話フェーズ 3 の協議に参加した日本側チームのメンバーは以下の通り（肩書は当時のもの）。

- JICA：富吉賢一（理事）
- JICA 産業開発・公共政策部／経済開発部（2020 年 4 月より）：中村俊之（部長）、河西裕之（審議役）、村上博信（次長）、片井啓司（課長）、森畑真吾（課長）、石亀敬治（課長）、石塚賢司（課長補佐）、向井直人（専任参事）、関千種（専門嘱託）、上原実彩子（特別嘱託）、苅込里佳（特別嘱託）
- JICA エチオピア事務所：神公明（所長）、山田健（所長）、晋川眞（所長）、森原克樹（所長）、田中宏幸（次長）、松山剛士（次長）、広瀬恵美（次長）、福田佳奈（所員）、菊間祥人（所員）、若井将貴（所員）、渡久地舞（所員）、石立郁美（所員）、栗田恵美（企画調査員）、天谷浩之（企画調査員）、黒坂佐紀子（企画調査員）、Fekadu Nigussie Deresse（ナショナル・スタッフ）、Gebeyehu Tsuji（ナショナル・スタッフ）
- JICA 国際協力専門員：本間徹
- GRIPS 開発フォーラム：大野健一（教授）、大野泉（教授）、原洋之介（教授、2018 年 10 月～2020 年 8 月）、上江洲佐代子（研究員、2019 年 5 月～）長嶌朱美（専門職、2019 年 3 月まで）、飯塚美恵子（専門職）

このほかにも、「産業振興プロジェクト」の投資促進・工業団地開発および輸出振興の各チーム、JICA「企業の成長を目的としたビジネス・ディベロップメント・サービス強化プロジェクト」の江口秀夫専門家（チーフアドバイザー）および不破直伸専門家、JETRO アジスアベバ事務所の関隆夫所長、中山泰弘所長（2022 年 9 月～）、UNIDO の Tadesse Dadi Segni 氏（Regional Advisor）には大変お世話になった。またハンドホールディング支援において、菊地隆男（ユニコ・インターナショナル）、金井宣夫、伊藤征雄（日本開発サービス）諸氏が委嘱専門家として GRIPS チームに参加した。

[3] フェーズ 1・2 の和文報告は以下から入手可能である。
https://gdforum.sakura.ne.jp/ja/pdf12/JICA&GDFReport_Ethiopia_phase1/2011_ETReport_J.pdf
https://gdforum.sakura.ne.jp/ja/pdf17/JICA_phaseII/ETreport_phase2_J.pdf
産業政策対話に関連して作成されたその他の報告書については、以下を参照されたい。
https://gdforum.sakura.ne.jp/ja/newpage2008/publications.htm#JICAreport2

目次

序　　文 ····· **i**
目　　次 ····· **iii**
図リスト ····· **iv**
表リスト ····· **iv**
略 語 表 ····· **v**

第 1 章　エチオピア国への産業政策対話の概要 ····· **1**
1.1　背景と目的 ····· 1
1.2　実施方法と内容 ····· 2
1.3　成果品 ····· 19

第 2 章　エチオピアの経済政策と課題 ····· **21**
2.1　経済政策の変遷と 3 首相の特徴 ····· 21
2.2　A New Horizon of Hope ····· 23
2.3　Homegrown Economic Reform Agenda（HERA） ····· 23
2.4　10 ヵ年展望計画 ····· 26
2.5　商工省/工業省の 10 ヵ年計画 ····· 27
2.6　新産業政策 ····· 28
2.7　全国工業運動 ····· 30
2.8　MPD による政策整合性のチェック ····· 32

第 3 章　イシュー別の課題と政策分析 ····· **33**
3.1　生産性 ····· 33
3.2　FDI 政策 ····· 35
3.3　工業団地 ····· 37
3.4　自動車政策 ····· 38
3.5　縫製産業の 3 ヵ国比較 ····· 41

第 4 章　政策対話を総括して ····· **43**
4.1　政策対話の困難とパートナー選択の重要性 ····· 43
4.2　相互信頼の構築 ····· 44
4.3　政策対話と産業協力案件の連携 ····· 44
4.4　オーナーシップ尊重と誠実な助言のバランス ····· 45
4.5　共通点と固有性の理解 ····· 45
4.6　通常のプロジェクトと政策対話の違い ····· 46

別添資料 ····· **49**

図リスト

図－1　産業政策対話と JICA 産業協力の同時進行 …… 2
図－2　産業政策対話の主要業務および相互関係（前半：2017 年～2018 年 8 月） …… 4
図－3　産業政策対話の主要業務および相互関係（後半：2018 年 9 月以降） …… 4
図－4　MOTI's Ten Year Subsector Prioritization ……28
図－5　新産業政策の方向性 ……29
図－6　全国工業運動の体制 ……31
図－7　資本集積と TFP の労働生産性への貢献度……34
図－8　エチオピアへの FDI 流入額（ネット） ……35
図－9　製造業 FDI 誘致に向けた三部戦略……36
図－10　自動車産業発展のタイムライン……40

表リスト

表－1　首相との会合・書簡 …… 5
表－2　ハイレベルフォーラム（HLF） …… 6
表－3　開発政策フォーラム（DPF） …… 7
表－4　主要経済官庁との個別・合同協議（現地調査） …… 9
表－5　主要経済官庁との個別・合同協議（オンライン） …… 9
表－6　商工省（工業省）および投資委員会でのセミナー ……10
表－7　ナレッジ・シェアリング・フォーラム（KSF） ……12
表－8　第三国産業政策調査 ……14
表－9　金属機械分野における中小企業支援策の MIDI の本邦研修概要（関東／関西） ……15
表－10　情報発信強化とオンラインセミナーの概要……17
表－11　3 首相の経済政策および運営の特徴……21
表－12　HERA の構成 ……24
表－13　経済政策に対するスタンスの比較……25
表－14　労働生産性の伸び（シフト・シェア分析） ……34
表－15　労働コストの比較……42

略語表

AAAM	African Association of Automotive Manufacturers（アフリカ自動車製造者協会）
AACCSA	Addis Ababa Chamber of Commerce and Sectoral Associations （アジスアベバ商工会議所およびセクター協会）
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）
BDS	Business Development Service（ビジネス・ディベロップメント・サービス）
BEE	Business Enabling Environment（ビジネス環境ランキング）
BGMEA	Bangladesh Garment Manufacturers and Exporters Association （バングラデシュ縫製品製造業・輸出業協会）
BIDS	Bangladesh Institute of Development Studies （バングラデシュ開発研究インスティテュート）
BKMEA	Bangladesh Knitwear Manufacturers and Exporters Association （バングラデシュ・ニット製品製造業・輸出業協会）
C4ED Ethiopia	Center for Evaluation and Development Ethiopia
CBU	Completely Built Unit（完成車）
CINE	Center for Investment Networking in Ethiopia （エチオピア投資ネットワーキングセンター）
DAG	Development Assistantce Group（開発援助グループ）
DBE	Development Bank of Ethiopia（エチオピア開発銀行）
DD	Democratic Developmentalism（民主主義開発体制）
DPF	Development Policy Forum（開発政策フォーラム）
DPM	Deputy Prime Minister（副首相）
ECCSA	Ethiopian Chamber of Commerce and Sectoral Associations （エチオピア商工会議所およびセクター協会）
EDRI	Ethiopian Development Research Institute （エチオピア開発研究インスティテュート）
EEA	Ethiopian Economics Association（エチオピア経済協会）
EIC	Ethiopian Investment Commission（エチオピア投資委員会）
EKI	Ethiopian Kaizen Institute（エチオピア・カイゼンインスティテュート）
ELIA	Ethiopian Leather Industries Association（エチオピア皮革産業組合）
FDI	Foreign Direct Investment（海外直接投資）
FeSMMIDA	Federal Small and Medium Manufacturing Industry Development Agency （連邦中小製造業開発庁）
GDF	GRIPS Development Forum（GRIPS 開発フォーラム）

GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit （German Corporation for International Cooperation）（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（成長と構造転換のための計画）
HERA	Homegrown Economic Reform Agenda
HH	Hand Holding（ハンドホールディング（寄り添い型支援））
HLF	High-Level Forum（ハイレベルフォーラム）
ICT	Information and Communication Technology（情報通信技術）
IFRI	Institut Francais des Relations Internationales（仏国際関係研究所）
ILO	International Labour Organization（国際労働機関）
IMF	International Monetary Fund（国際通貨基金）
IPD	Initiative for Policy Dialogue（政策対話イニシアティブ）
IPDC	Industrial Parks Development Corporation（工業団地開発公社）
JETRO	Japan External Trade Organization（日本貿易振興機構）
JICA	Japan International Cooperation Agency（国際協力機構）
JICA 緒方研究所	JICA Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development （JICA 緒方貞子平和開発研究所）
KEC	Kaizen Excellence Center（カイゼン・エクセレンス・センター）
KPI	Key Performance Indicator（重要業績評価指標）
KSF	Knowledge Sharing Forum（ナレッジ・シェアリング・フォーラム）
KSP	Knowledge Sharing Program（知識共有プログラム）
LIDI	Leather Industry Development Institute（皮革産業開発インスティテュート）
LLPIRDC	Leather and Leather Products Industry Research and Development Center （皮革素材・皮革製品産業研究開発センター）（旧 LIDI）
METEC	Metal and Engineering Corporation
MFA	Multi Fiber Agreement（多国間繊維協定）
MIDI	Manufacturing Industry Development Institute（製造業開発インスティテュート） （新 MIDI）
MIDI	Metals Industry Development Institute（金属産業開発インスティテュート）
MOBIO	Monozukuri Business Information-Center Osaka （ものづくりビジネスセンター大阪）
MOENCO	Motor & Engineering Company of Ethiopia
MOF	Ministry of Finance（財務省）
MOFED	Ministry of Finance and Economic Development（財務経済開発省）
MOI	Ministry of Industry（工業省）
MOTI	Ministry of Trade and Industry（商工省）
MOTRI	Ministry of Trade and Regional Integration（貿易・地域統合省）
MP	Member of Parliament（国会議員）
MPD	Ministry of Planning and Development（計画開発省）

MTEIRDC	Manufacturing Technology & Engineering Industry Research and Development Center（金属技術産業研究開発センター）（旧 MIDI）
NBE	National Bank of Ethiopia（エチオピア国家銀行）
NEPAD	New Partnership for Africa's Development（アフリカ開発のための新パートナーシップ）
NPC	National Planning Commission（国家計画委員会）
PAP	Policy Alignment for Prosperity（繁栄のための政策アラインメント）
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）
PDC	Planning and Development Commission（計画開発委員会）
PM	Prime Minister（首相）
PMO	Prime Minister's Office（首相府）
PSI	Policy Studies Institute（政策研究インスティテュート）
PSRC	Policy Studies and Research Center（政策研究調査センター）
QPC	Quality-Productivity-Competitiveness（品質・生産性・競争力）
R&D	Research and Development（研究開発）
SAITEC	Saitama Industrial Technology Center（埼玉県産業技術総合センター）
SEZ	Special Economic Zone（経済特区）
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency（スウェーデン国際開発協力庁）
SMRJ	Organization for Small & Medium Enterprises and Regional Innovation, Japan（独立行政法人 中小企業基盤整備機構）
SNNPR	Southern Nations, Nationalities, and Peoples' Region（南部諸民族州）
SOE	State-owned Enterprise（国有企業）
TFP	Total Factor Productivity（全要素生産性）
TGIRDC	Textile and Garment Industry Research and Development Center（繊維・縫製産業研究開発センター）（旧 TIDI）
TICAD	Tokyo International Conference on African Development（アフリカ開発会議）
TIDI	Textile Industry Development Institute（繊維産業開発インスティテュート）
TVET	Technical and Vocational Education and Training（産業人材育成・職業技術訓練）
UN	United Nations（国際連合）
UNDP	United Nations Development Programme（国際連合開発計画）
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization（国際連合工業開発機関）
USAID	United States Agency for International Development（アメリカ合衆国国際開発庁）
VDF	Vietnam Development Forum（ベトナム開発フォーラム）
VEPR	Vietnam Institute for Economic and Policy Research（ベトナム経済・政策研究インスティテュート）
ZLD	Zero Liquid Discharge（液体廃棄物ゼロ）

第 1 章　エチオピア国への産業政策対話の概要

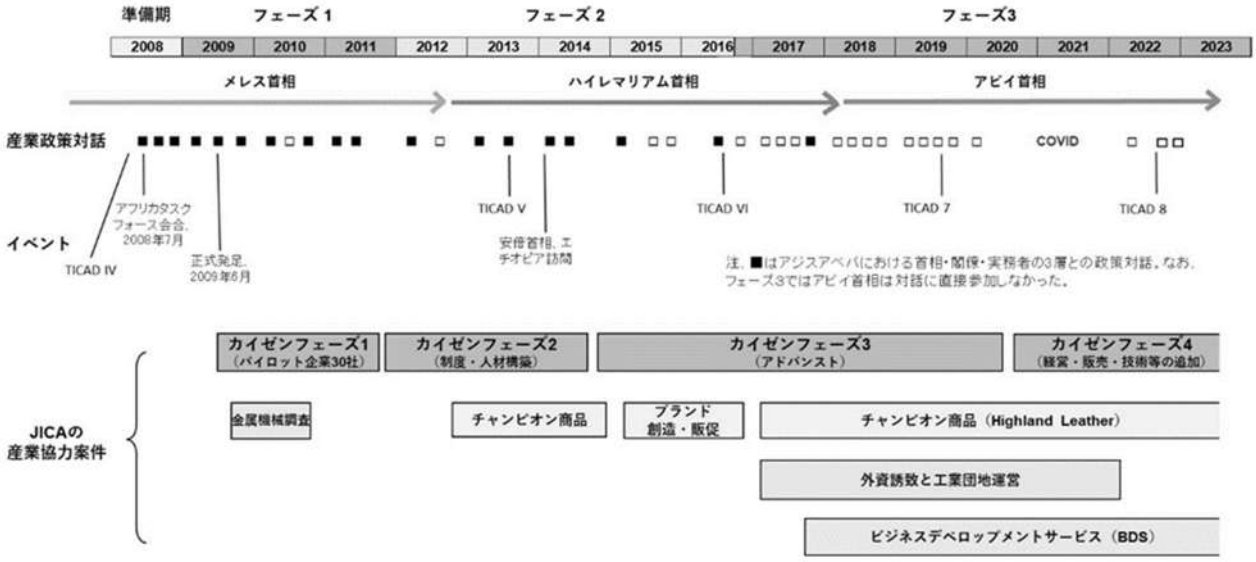
1.1　背景と目的

エチオピアのメレス・ゼナウイ首相は、開発志向で東アジアの経験に強い関心をもつ人であった。彼は、日本政府が世界銀行や国際連合（UN）、国連開発計画（UNDP）と共同で 2008 年 5 月に開催した第 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、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。その数ヵ月後の 2008 年 7 月に、JICA が支援するコロンビア大学スティグリッツ教授主宰の「政策対話イニシアティブ（Initiative for Policy Dialogue: IPD）」による「IPD アフリカ・タスクフォース会合」がアジスアベバで開かれた。これに丸二日参加したメレス首相は、政策研究大学院大学（GRIPS）開発フォーラムの研究者が発表した東アジア的発想にもとづく工業化や、同フォーラムが編纂した日英援助連携報告書所収の 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もち、この会合の直後、日本政府に対し、東アジア経験をふまえた産業政策対話と知的支援および企業の品質・生産性向上支援（カイゼン・プロジェクト）の 2 つの協力への要請をだした。前者については、メレス首相は GRIPS 開発フォーラムの研究者を指名して、自由かつオープンなアイデアの交流を要望した。

これをうけて、JICA と GRIPS 開発フォーラムは 2008 年内に数次の予備調査を行った。そして 2009 年 6 月から正式に、約 2 年間にわたる JICA による対エチオピア産業開発支援が実施された。GRIPS 開発フォーラムは、要請された 2 コンポーネントのうち前者の日本側パートナーとして、8 回の政策対話の実施、東アジア経験をふまえた事例分析や提言、民間ダイナミズムを引き出すための施策の検討などを行い、調査報告書や各種資料を作成した。すなわち、当時の国家開発計画（PASDEP 2005/06-2009/10）をレビューし、次期国家開発計画（Growth and Transformation Plan 2010/11- 2014/15、以下 GTP I）の方向性について提言したほか、産業開発戦略や政策策定プロセス、政策組織のあり方、セクター別戦略づくりについての助言、カイゼン国民運動にむけた提言などを行った。また並行して始まったカイゼン・プロジェクトの実施についても、JICA と連携して随時助言を行った。

日本とエチオピアの産業政策対話フェーズ 1 は、先方政府の 3 層のパートナーと対話を行った。すなわち、①メレス首相との直接対話・書簡、②首相府上級経済顧問兼エチオピア開発研究インスティテュート（EDRI）の所長を務めるヌアイ・ゲブレアブ氏を筆頭に、関係省庁の大臣・国務大臣との会合（工業省（MOI）、さらには財務経済開発省（MOFED）、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（High Level Forum: HLF）」、③局長レベルを中心とする政策担当者との意見交換・共同作業の 3 つ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、他ドナーなどとセミナーや意見交換を実施した。これらの活動はエチオピア政府から高く評価され、フェーズ 1 の最終回対話（2011 年 5 月）の際に、メレス首相およびマコネン工業大臣から、2010 年 11 月に策定された国家開発計画（GTP）の実効性を高めるために、第 2 フェーズの継続実施を強く要望された。

これをうけて、JICA と GRIPS は GTP 実施促進と次期国家開発計画（GTP II）の策定支援を目的として、2012 年 1 月から 2016 年 9 月にかけて「エチオピア国産業政策支援対話に関する調査（フェーズ 2）」を実施した。フェーズ 2 は、産業政策対話の頻度が年 4 回から 2 回になった点を除けば、フェーズ 1 と同様に、①首相との直接対話・書簡、②ヌアイ首相経済顧問/EDRI 所長や関係省庁（MOI、MOFED、



図－1　産業政策対話と JICA 産業協力の同時進行

（出所）開発フォーラムで各種資料を元に作成

外務省、貿易省、農業省、鉱業省、科学技術省など）の大臣・国務大臣が参加する HLF 会合、③MOI の局長レベルを中心とした政策担当者との意見交換・共同作業の三層で進められた。平行して、対話テーマと関連が深い項目についてアジア 5 ヵ国とアフリカ 2 ヵ国で産業政策調査を実施し、HLF 会合における議論に活用した。加えて、2013 年 6 月の TICAD V および 2014 年 1 月の安倍首相のエチオピア訪問を機に、二国間の貿易・投資拡大への期待が高まり、エチオピア政府から、日本企業誘致のための日本貿易振興機構（JETRO）事務所の誘致や工業団地における日系企業専用エリアの設置などが要請された。そのため、2013 年 2 月の第 3 回産業政策対話からは経済産業省と JETRO 事務所の代表が参加し、官民連携を促進する基盤が作られた。なお、2015 年 4 月にはエチオピア航空による日本直行便が就航し、JETRO エチオピア事務所は 2016 年 7 月に開設された。

これらの成果を踏まえ、エチオピア政府は GTP II の工業分野の実施促進に加え、投資促進、工業団地開発、輸出振興といった具体的施策の策定・実施への協力を JICA に要請した。これに対し、JICA は①産業政策対話、②投資促進・工業団地開発、③輸出振興の 3 コンポーネントから構成される「産業振興プロジェクト」を構想し実施に移した。このうち①は、産業政策対話フェーズ 3 と位置付けられる。

図 1 に、産業政策対話のフェーズ 3 までの流れと主要なイベント、および対話と並行して進行した JICA の産業協力案件を示す。

1.2　実施方法と内容

産業政策対話フェーズ 3 は、GTP II の実施促進の継続、およびアビイ政権が開始したいくつかの開発計画（Homegrown Economic Reform Agenda: HERA、10 ヵ年展望計画、新産業政策、全国工業運動等）への知的インプットを行うとともに、関連する政策研究をエチオピアの研究機関（EDRI、のちに政策研究インスティテュート（PSI）に改編）と共同で実施した。以前、ヌアイ首相府上級経済顧問（兼 EDRI

所長）を座長として経済閣僚との政策協議の場として機能していたHLFはいくつかの研究会合、すなわちPSIとGRIPSが共催する開発政策フォーラム（Development Policy Forum: DPF）、MOI/商工省（MOTI）[4]やエチオピア投資委員会（EIC）を対象とした実務者会合・セミナーなどへと形態を変えた。

日本側チームのエチオピア訪問では、年2回の政策対話調査団派遣と年2回程度のより小規模な調査団派遣を実施したほか、必要に応じてエチオピア首相や経済閣僚との書簡を交換した。なお2020年3月から2022年3月にかけては、新型コロナ感染症の世界的拡大およびエチオピアの政情不安により海外渡航が困難であった。その間は対面形式にかえて、オンラインによる意見交換やウェビナーを実施し、エチオピア政府にとって関心の高い政策イシューへの助言を継続した。

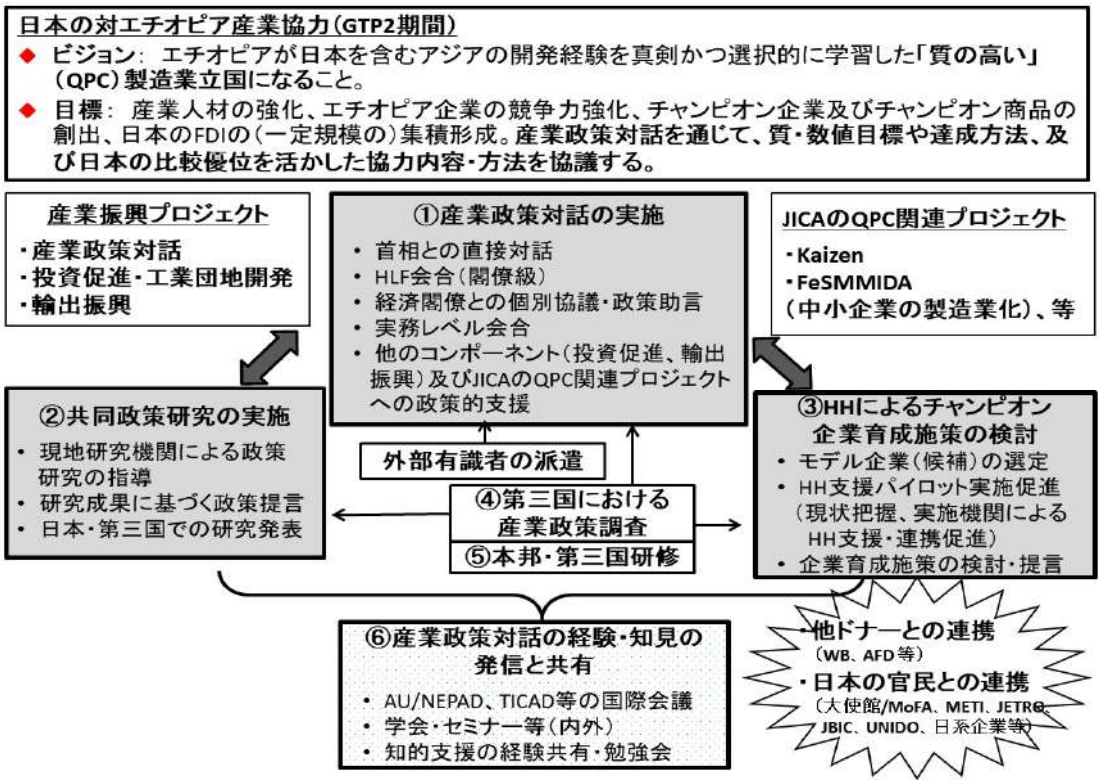
主要なカウンターパートは、第1に首相府（PMO）であり、これには首相およびPMOの産業開発担当チーム（2019年以降はマクロ経済チーム）、PMO傘下のEIC、工業団地開発公社（IPDC）などの関係機関が含まれた。加えて、MOIとその傘下の関係機関・業種別インスティテュート、財務省およびその関税局、エチオピア国家銀行、エチオピア開発銀行など、産業振興に重要な役割を果たす政府諸機関とも個別の協議を重ねた。2022年3月には、渡航困難時期を勘案してエチオピア政府にフェーズ3の1年延長に関する合意を得たが、その際PMOより、カウンターパートをMOIに変更することが適当である旨の見解が示された。そのため、現地渡航再開後の2022年4月に大臣・幹部を新たにしたMOIとの関係再構築を図り、従前より助言をしてきた自動車政策に加え、20年ぶりとなる産業政策の改定や全国工業運動の開始といった新たな動きを調査し、議論をおこなった。さらに、省庁間の諸政策の不整合を解決するために、政策調整を新たに担うこととなった計画開発省（MPD）とも協議や助言を行った。

フェーズ3の新機軸としては、以前から協力してきたエチオピア研究機関との関係強化、2つの共同研究の実施、およびそれを通じるエチオピア側の政策研究体制強化や研究者の育成があげられる。フェーズ3開始時点では、新たな共同研究に着手しはじめていた政策研究調査センター（PSRC）と、これまでHLFをともに運営してきたEDRIの2つの政府系研究機関が我々の研究カウンターパートであったが、EDRI改革および新政権による省庁再編を受け、2018年10月に両機関は合併してPSIとなり、国家計画委員会（NPC）の下に置かれることとなった。それ以降、合併されたPSIとGRIPSはエチオピア産業強化に関連する共同研究を行い、生産性と海外直接投資（FDI）政策に関する2つの報告書の刊行に至った。2022年12月には、メラク工業大臣の要請に基づき、PSIと共催で「政策の不整合性」に関する公開ワークショップをアジスアベバのスカイライトホテルで開催した。

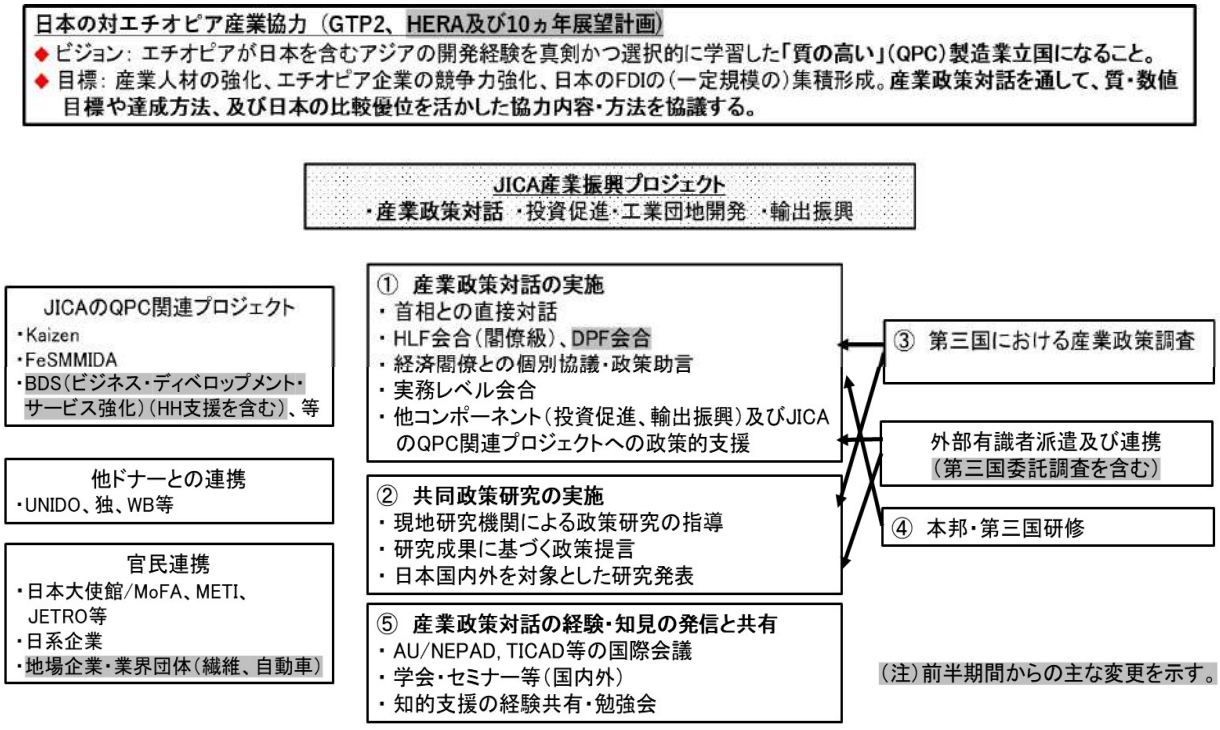
このほか、現地企業と日系企業とのリンケージ構築のため、「産業振興プロジェクト」の他コンポーネントとも随時情報共有を図りながら、二国間民間案件の進捗や懸案事項をエチオピア政府との対話や協議の場で取り上げた。それに関連して、実質的ないし潜在的にエチオピアでの事業に関心をもつ日系企業（主に工業団地、繊維、自動車の分野）との会見を行い、関連する内外調査を日本、エチオピアおよび第三国で実施した。また、産業支援を行うドナー、とりわけ国際連合工業開発機関（UNIDO）やドイツとの意見交換と情報共有を積極的に行った。

「産業振興プロジェクト」における、2018年8月以前の産業政策対話の主要業務および他コンポーネントの関係は、図－2の通りである。その後コンポーネントの再編があり、2018年9月以降は図－3のようになった（1.2.3節参照）。

[4] フェーズ1当初はMOTIであったが、2010年秋にMOT（Ministry of Trade）とMOIに分離し、2018年12月の省庁再編によりMOTIに再統合された。その後2021年秋の省庁再編で再び貿易・地域統合省（Ministry of Trade and Industry: MOTRI）と分離し、MOIに戻った。



図－2　産業政策対話の主要業務および相互関係（前半：2017 年～2018 年 8 月）



図－3　産業政策対話の主要業務および相互関係（後半：2018 年 9 月以降）

以下では、フェーズ 3 の活動内容（図－2 の①～⑥、図－3 の①～⑤）につき個別に説明する。

1.2.1 産業政策対話の実施

本活動は、(a) 首相との直接対話、(b) ハイレベル政策会合としての HLF、のちに DPF、(c) 経済閣僚との個別協議・政策助言、(d) 実務レベル会合、(e) JICA の他コンポーネントおよび QPC（品質・生産性・競争力）関連プロジェクトへの政策的支援から構成される。

フェーズ 3（2017 年 2 月～2023 年 1 月）のうち、最初の 1 年程度は、フェーズ 1、2 を踏襲してハイレマリアム首相との直接対話および 2 回の HLF 開催を実施した。その後、2018 年 2 月にハイレマリアム首相の辞意表明があり、同年 4 月にアビイ新政権が発足した。そのため、大野健一がアビイ首相宛に政策対話の経緯と趣旨を説明する書簡を送付し、ハイレマリアム前首相にも書簡を送付した。アビイ政権下では経済政策運営が変化し、首相自らは経済政策の策定にかかわらずマクロ経済チームにその権限を委譲するようになり、また大幅な省庁再編やカウンターパート交代が頻繁に行われたため、2019 年以降は、首相との直接対話にかえて PMO を中心としたマクロ経済チームや、MOI および財務大臣等のキーパーソンとの個別あるいは合同協議・政策助言が活発化した。また、首相府上級経済顧問兼 EDRI 所長が座長を務め、経済閣僚への政策提言・協議の場として機能していた HLF は、PSI と GRIPS が共催する DPF、および MOI や EIC を対象とした実務者会合・セミナーへと形態を変えた。DPF は計画開発委員会（PDC、2021 年 10 月から MPD）の参加も得て、生産性、FDI 促進、政策不整合への対処などの共同研究テーマを軸に、2019 年から 2022 年 12 月にかけて 5 回実施された。

(a) ハイレマリアム首相との直接対話

フェーズ 3 でのハイレマリアム首相との直接対話は 2017 年 11 月に 1 回行われ、またそれとは別にチームリーダーの大野健一から同首相宛に 3 通の書簡（2017 年 3 月、同年 8 月、2018 年 5 月）が送付された（表－1）[5]。

表－1　首相との会合・書簡

日付	形式	内容
2017 年 3 月 3 日	ハイレマリアム首相への書簡（9 頁）	第 1 回産業政策対話ミッションの報告（HLF、キリント工業団地、ハワッサモデル vs 日本型工業団地モデル、QPC プログラム、HH 支援、JETRO 等）
2017 年 8 月 25 日	ハイレマリアム首相への書簡（4 頁）	第 1 回 HLF フォローアップミッションの報告（市をあげたカイゼン運動、生産性研究、マインドセット問題、工業団地と日系専用エリア、金属機械 HH 支援、JETRO モデル等）
2017 年 11 月 8 日	ハイレマリアム首相との会合（1 時間強）	共同研究（EDRI 問題を含む）、カイゼン、マインドセット問題、金属機械 HH 支援、JETRO モデル等
2018 年 5 月 2 日	ハイレマリアム首相への書簡（3 頁）	これまでの産業政策対話に対する協力の御礼（金属機械 HH 支援、生産性調査に関する PSRC との共同研究、日系企業誘致と工業団地、アルケベ大臣との書籍執筆）
2018 年 5 月 2 日	アビイ首相への書簡（7 頁）	就任の祝辞挨拶、これまでの産業政策対話事業を含めた日本の支援に関する説明および今後の活動について

[5] フェーズ 2 では、ハイレマリアム首相との直接対話が 6 回行われ、書簡の交換も頻繁に行われた（同首相から 1 通、大野健一から 9 通）。しかしながら、フェーズ 2 から 3 にかけてエチオピアの内政は不安定化し、2016 年秋の騒擾を受けた内閣改造や同年 10 月から翌年 8 月までの戒厳令施行があり、このため首相との政策対話は実施されなかった。なおハイレマリアム首相の辞任後も、同氏との関係は継続している。2020 年 2 月の第 13 回現地調査において、関 JETRO エチオピア所長の仲介により面談の機会を得たほか、2020 年 11 月の国際ウェビナー（本文 1.2.6 参照）では、ハイレマリアム氏はパネリストの一員として、日本の産業政策対話支援やカイゼンに関するプレゼンテーションを行った。

（b）HLF および DPF 会合

HLF は 2017 年に 2 回実施された（詳細は表－2 を参照）。第 1 回は、フェーズ 3 の産業政策対話のキックオフの位置づけであった。日本側（GRIPS と JICA）より、進行中の 5 ヵ年計画（GTP II）に対する日本の産業支援が紹介され、エチオピア側（EDRI）からは、工業化の過程で留意すべき点として、政府の輸出振興策の効果に関する研究結果が報告された。これは、縫製や皮革に対する保護、為替の過大評価、非効率な物流、官僚的手続きのために輸出振興策の効果が出ておらず、輸出よりも国内市場向け販売が促進される反輸出バイアスを検証したもので、活発な政策議論を喚起した。セッション後半では、2016 年秋の騒擾を受け、政府内で若者の失業問題を含む社会的課題に対する危機感が高まったことを踏まえ、高成長に伴う社会的問題の対処に焦点をあてて日本側とエチオピア側より報告を行った。

第 2 回 HLF では、GRIPS によるスリランカでの第三国産業政策調査、IPE Global 社に委託した 3 つの生産性ツールの評価調査、および GRIPS がアジスアベバ大学のダニエル・キタウ教授に委託したエチオピアのカイゼン運動の現状調査について発表があった。また、海外有識者としてベトナム国家大学経済政策インスティテュート（VEPR）所長の Nguyen Duc Thanh 博士（元ベトナム首相顧問）を招聘し、ベトナムの生産性研究をベースとした報告が行われた。この報告は、フェーズ 3 においてのちに生産性に関する議論を進めていくための問題提起として有効であった。上記の 3 報告については、別途、PSRC のナレッジ・シェアリング・フォーラム（KSF）（1.2.2 節参照）の一環として、EDRI をはじめとするエチオピア人研究者とも共有された。なお 2017 年 8 月にも、第 1 回 HLF のフォローアップ、および第 2 回 HLF の準備プロセスとの位置付けで、生産性研究の中間報告会（「QPC スタディ・ミーティング」）を実務者向けに実施している（表－6 を参照）。

2018 年には、政権交代に伴う省庁再編と移行期間の政策停滞があったため HLF は実施せず、政策提言や議論は工業省や EIC を対象として、実務者レベル会合やセミナーを通じて行われた（詳細は（d）実務レベル会合を参照）。2019 年 2 月には、HLF を代替する枠組みとして、PSI と GRIPS の共同政策研究の進捗報告を目的とした「開発政策フォーラム（DPF）」を立ち上げた。これを PSI 主導による開催とすることで、政策シンクタンクとしての PSI の能力強化とオーナーシップ強化を図った。第 1 回から第 3 回の DPF は、生産性レポートの 2 回の進捗報告および最終ローンチとして開催された。2022 年 1 月には、第 4 回 DPF として FDI 政策レポートのローンチウェビナーを PSI と共催し、EIC や MOI、財務

表－2　ハイレベルフォーラム（HLF）

	日本側・第三国からの発表	エチオピア側からの発表
第 1 回 HLF（2017 年 2 月、アジスアベバ）	・“Japan’s Contribution to GTP2 for Industrialization with Quality” (Izumi Ohno/ GRIPS & Keiji Katai/JICA) ・“Income Equalization vs. Polarization” (Kenichi Ohno/GRIPS)	・“Anti-Export Bias and Effectiveness of Export Incentives in the Ethiopian Manufacturing” (Mulu Gebreeyesus/ ・EDRI) ・“Ethiopian Youth Development and Growth Strategy” (Matiyas Assefa/Ministry of Youth and Sport) ・“Empirical Analysis of Effect on Job Search Assistance in Urban Africa” (Girum Abebe/EDRI)
第 2 回 HLF（2017 年 11 月、アジスアベバ）	・“Productivity Enhancing Measures in Sri Lanka and Ethiopia” (Kenichi Ohno/GRIPS) ・“Economic Performance and Labor Productivity in Vietnam: Data Analysis and Policy Recommendation” (Nguyen Duc Thanh/VEPR)	・“Productivity Determinants in the Textile & Garment Industry in Ethiopia” (Tsegaye Gebrekidan/EDRI) ・“Productivity Earnings in the Metalworking Sector in Ethiopia” (Girum Abebe/EDRI) ・“Literature Review of Wage-Labor Productivity Nexus in Ethiopia” (Kidanemariam Berhe Hailu/PSRC)

表－3　開発政策フォーラム（DPF）

	テーマおよび参加者	発表タイトル（GRIPS＋PSI）
第 1 回 DPF（2019 年 2 月、アジスアベバ）	Ethiopia Productivity Report (Interim Discussions) ・ Participants: PDC, MOTI, IPDC, EIC, TIDI, MIDI, LIDI, EKI, ECCSA, AACCSA, etc., plus Japanese participants (incl. Ambassador Matsunaga)	・ “Introduction of Project” (Kenichi Ohno/GRIPS) ・ “Introduction, Concepts and Importance of Productivity, Ethiopia’s Productivity in International Comparison (Macro Level)” (Kidanemariam Berhe Hailu/PSI) ・ “Preliminary Analysis of Firm and Worker Survey (Manufacturig Level)” (Mulu Gebreeyesus/PSI)
第 2 回 DPF（2019 年 8 月、アジスアベバ）	Ethiopia Productivity Report (Final Validation Discussions) ・ Participants: PDC, MOTI, IPDC, EIC, LIDI, MIDI, EKI, & donors (World Bank, ILO, UNIDO, USAID, UNDP, SIDA etc.), plus Japanese participants (incl. Ambassador Matsunaga)	・ “Policy Measures to Enhance Productivity” (Kenichi Ohno/GRIPS) ・ “Labor Productivity Data Analysis” (Kidanemariam Berhe Hailu/PSI) ・ “Summary of Field Survey on Apparel Industry” (Mulu Gebreeyesus/PSI)
第 3 回 DPF（2020 年 2 月、アジスアベバ）	Ethiopia Productivity Report (Launch Workshop) ・ Participants: PDC, MOTI, IPDC, EIC, TIDI, MIDI, LIDI, EKI, FeSMMIDA, EEA, House of peoples Representatives, World Bank, plus Japanese participants (incl. Ambassador Matsunaga), and media	・ Introducing the Major Contents of the Report (Kenichi Ohno/GRIPS) ・ Selected Highlights of Chapters 3 & 4 (Kidanemariam Berhe Hailu/PSI) ・ Selected Highlights of Chapter 5 and policy measures (Mulu Gebreeyesus/PSI)
第 4 回 DPF（2022 年 1 月、オンライン）	FDI Policy Report (Launch Webinar) ・ Participants: EIC, MOF, EKI, UNIDO, Word Bank, UNDP, C4ED Ethiopia, Japanese participants (incl. Ambassador Ito), and media	Presentation of Report (GRIPS, PSI&JICA) ・“Ethiopia FDI Policy Report 2022: Main Findings and Recommendations” (Kenichi Ohno/GRIPS) ・“Dynamics of FDI in Ethiopia: Bridging the Balance of Payments Gap” and “Enhancing the Role of FDI in Technology and Knowledge Transfer” (Kiflu Gedefe Molla/PSI). ・“Pursuit of Product Quality and Ethical Correctness in Developing the Garment Industry” (Izumi Ohno and Sayoko Uesu/GRIPS) ・“Ethiopia in the Industry 4.0 and Post-Pandemic Age” (Toru Homma/JICA) ・Q&A, discussion
第 5 回 DPF（2022 年 12 月、アジスアベバ）	Policy Workshop: Policy Trade-offs and Inconsistencies: Why Ethiopian Manufacturing Fails to Grow Fast? ・ Participants: MOI, MOF, EIC, MPD, MIDI, KEC, NBE, DBE, World Bank, GIZ, UNIDO, USAID, researchers, private sector, and media	・ Keynote speech: MOI State Minister Mr. Hassen ・ “Policy Inconsistencies in Ethiopian Manufacturing Industry Growth”（Amare Matebu/PSI) ・ “Resolving Policy Trade-offs and Inconsistencies: Ethiopia’s Mechanisms and Asian Experiences (Kenichi Ohno/GRIPS) ・ Q&A, discussion

省（MOF)、世界銀行等の参加を得て、エチオピア人研究者や民間企業との活発な議論が行われた。本フェーズ最後となる第 5 回 DPF は、メラク工業大臣が重要課題と位置付ける「政策の不整合性」をテーマに、PSI と共催し、関係省庁や民間企業等の参加を得て忌憚のない議論が交わされた（DPF のテーマや発表については表－3 参照)。

(c) 経済閣僚との個別/合同協議・政策助言

2017～18 年には、当時エチオピアの産業政策を強力に主導していた PMO のアルケベ大臣と、工業団地開発をはじめとするさまざまな産業振興課題につき緊密な協議を行った。フェーズ 3 の第 1 回現地調

査においては、同大臣の依頼に基づき、縫製企業専用工業団地のモデルケースであるハワッサ工業団地を日本の視点から評価するための視察を行い、大野健一よりアルケベ大臣に報告書を送付した。平行して、少数の優良企業を対象とした寄り添い型支援（ハンドホールディング、Handholding: HH（本文 1.2.3 参照））の準備のために、企業実態を調査するとともに、MOI/MOTI の国務大臣および企業支援組織である金属産業開発インスティテュート（MIDI）とその具体化に向けた協議を進めた。また 2018 年 6 月には、MIDI の能力強化を目的とする本邦研修を実施した（本文 1.2.5 参照）。この HH 支援は、のちに 2018 年 8 月末に開始された JICA の「企業の成長を目的としたビジネス・ディベロップメント・サービス強化プロジェクト（BDS プロジェクト）」の枠組みで実施されることとなり、政策対話チームは自動車政策に焦点を当てた調査研究へと移行した（後述）。

その後成立したアビイ政権のもとでは、PMO・MOI/MOTI・EIC・MOF の 4 経済機関の国務大臣級と、主に工業団地、自動車政策、生産性および日系企業誘致策について個別あるいは合同の協議を行った。アビイ政権では経済政策運営のスタイルが変わり、首相は大臣・国務大臣級からなる「マクロ経済チーム」に権限を委譲し、首相のトップダウン指示ではなく「制度として」経済政策を動かす仕組みを採るようになった。2021 年秋に大掛かりな省庁再編が行われるまでは、そのメンバーのうち 2 名、すなわち PMO に属しマクロ経済チームの事務局を務めるマモ首相上級顧問と MOF のイヨブ国務大臣が経済政策の実質的なとりまとめ役をしていた。このため 2019 年から 2021 年までは、マモ・イヨブ両氏に EIC の委員長・副委員長・担当官および MOI/MOTI のタカ国務大臣を加えた 4 経済省庁との個別ないし合同協議が、それまでの首相との直接対話や HLF（の一部）を代替するメカニズムとして機能した（フェーズ 3 に面談・協議した経済関係閣僚は別添資料 1 の面談者リストを参照）。このほか上述した DPF も、政策研究シンクタンクの PSI が主催し GRIPS 開発フォーラムが側面支援する形で、PDC を含めた政府関係機関やドナー等が参加する協議の場となった。

2019 年に開始された 4 経済機関との協議において、まず大野健一より、日本が協力可能なテーマとして①自動車政策、②工業団地政策、③生産性/マインドセット問題の 3 点を提示したところ、自動車政策に高い関心が示された。そのため、これ以降は生産性研究（PSI との共同研究）に加え、自動車政策に焦点をあてた協議が頻繁に行われるようになった（4 経済機関との個別/合同協議は表－4 の通り）。

加えて、新たな経済戦略として 2019 年 10 月に公表された Homegrown Economic Reform Agenda（HERA）に対し、大野健一からマクロ経済チームにコメントを送付し、また関心をもつドナーにもプレゼンを行った。2020 年 6 月に PDC の主導と調整の下に作成された 10 ヵ年展望計画（ドラフト）についても、同月に PSI 経由で関係者にコメントを送付したほか、同年 10 月にはオンライン会合でフィツム PDC 委員長と意見交換を行った。

商工省（MOTI）については、コロナ中に分離されて工業省（MOI）および貿易・地域統合省（MOTRI）となり、工業大臣も 2 回交替した。現地調査が再開された 2022 年 4 月には、メラク新大臣が率いる工業省が我々の主たるカウンターパートとなった。まず我々は新体制の MOI との関係再構築を図った。この時期は産業政策の久々の改定作業や、停滞する製造業のてこ入れを図るための全国工業運動の立ち上げと重なったため、これらについての情報収集や議論を活発に行った。すなわち、MOI の大臣、国務大臣、アドバイザー、MOI 傘下で製造業振興を担うこととなった新しい製造業開発インスティテュート（Manufacturing Industry Development Institute：新 MIDI[6]）、カイゼンを担うカイゼン・エクセレンス・

[6] 新 MIDI の設立および業種別インスティテュートの Centers of Excellence への改組は、技術以外のアドミ部門およびファシリテーション業務は本省の新 MIDI が横断的に担当し、各センターは本来のコア業務である R&D、訓練、企業コンサルテーション（技術支援）、ラボラトリ、技術普及活動に集中すべきとの考えに基づいている。MOI 傘下のインスティ

センター（KEC、エチオピア・カイゼン・インスティテュート（EKI）から改称）などと多くの協議や助言を重ねた。また上記（b）でも触れた通り、メラク工業大臣の要請に基づき、政府内部の政策不整合に関する政策アドバイスとそのテーマに関する公開セミナーも行った。なお、メラク工業大臣は 2022 年 10 月に訪日したが、その際に GRIPS チームは自動車誘致、中小企業振興、生産性支援組織等をめぐる状況や日本の経験につき意見交換を行った。

表－4　主要経済官庁との個別・合同協議（現地調査）

時期	参加機関	協議事項
第 9 回現地調査（2019 年 2 月）	PMO、MOTI、EIC（個別）	①新政権の経済政策、②産業政策対話、③生産性レポート、④自動車政策および日系自動車企業誘致のためのインセンティブ、⑤工業団地等
第 10 回現地調査（2019 年 5 月）	PMO、MOF、MOTI、EIC（個別）	①日本の産業協力の説明、②自動車政策および日系自動車企業誘致のためのインセンティブ、他国の動向
第 11 回現地調査（2019 年 8 月）	PMO、MOF、MOTI、EIC（個別）、日本大使公邸夕食会（4 機関合同）	①自動車政策提言パート 2 の説明および意見交換
第 12 回現地調査（2019 年 11 月）	経済政策チーム（PMO、MOF、EIC）との合同会議@PMO	①生産性レポート、②HERA
第 13 回現地調査（2020 年 2 月）	MOTI、EIC（個別）	①自動車政策
第 14 回現地調査（2022 年 4 月）	MOI、EIC（個別）	①自動車政策、②MOI 再編に関する情報収集
第 15 回現地調査（2022 年 9 月）	MOI、EIC, MOF（個別）	①自動車政策、②政策の不整合性、③全国工業運動
第 16 回現地調査（2022 年 12 月）	MOI、EIC（個別）	①政策の不整合性、②リンケージ政策、③産業政策対話のレビュー

表－5　主要経済官庁との個別・合同協議（オンライン）

時期	協議先	協議事項
MOTI との意見交換（オンライン）		
2021 年 2 月 10 日	タカ・ゲブレイエスス国務大臣等との意見交換	①FDI 共同研究の中間報告、②自動車政策、③10 ヵ年展望計画と MOTI の 10 ヵ年計画
EIC との意見交換（オンライン）		
2020 年 11 月 10 日	ブルック・テショメ・アドバイザー等	自動車政策の策定状況に関するヒアリング、意見交換
2020 年 11 月 11 日	レリーセ・ネメ長官（投資振興チーム、JICA 同席）	①FDI 共同研究のブリーフ、②自動車政策、③10 ヵ年展望計画について意見交換
2021 年 2 月 12 日	ブルック・テショメ・アドバイザー、PDC	①FDI 共同研究のブリーフ、②自動車政策、③10 ヵ年展望計画について意見交換
2021 年 11 月 10 日	ブルック・テショメ・アドバイザー	①FDI 共同研究の進捗報告、②自動車政策
PDC の意見交換（オンライン）		
2020 年 10 月 12 日	フィツム委員長、ネメラ・マモ副委員長	①FDI 共同研究のブリーフ、②10 ヵ年展望計画の策定状況、③PDC が政策プラットフォーム機能を担う可能性について意見交換

テュートは LIDI→LLPIRDC、MIDI→MTEIRDC、TIDI→TGIRDC と改称された。各センターにとってこの移行は形式的には格下げとなるが、政策を実施するうえでは有益なことだという。

なお、2020 年 3 月から 2022 年 3 月までの 2 年間は、新型コロナ感染症の拡大やエチオピアの治安情勢の悪化により渡航困難となったため、主要経済官庁との個別/合同協議はオンライン会合で実施した（表－5)。この際に、フィツム PDC 委員長およびネメラ副委員長から、ハイレベルを対象とした政策協議の場としての遠隔プラットフォーム提供のオファーがあり、2021 年 2 月には、EIC と PDC のハイレベルと FDI 政策研究や自動車政策、10 ヵ年展望計画について意見交換を行った。

表－6　商工省（工業省）および投資委員会でのセミナー

	テーマと参加者	内容
第 1 回 MOI（2017 年 8 月、アジスアベバ）	QPC Study Meeting (follow-up of first HLF and preparation for second HLF) ・Invited officials: MOI, PSRC, etc.	・Evaluating three productivity tools (kaizen, benchmarking, twinning)（IPE Global: consultant firm） ・Productivity literature review (PSRC)
第 2 回 MOI（2018 年 8 月、アジスアベバ）	Seminar on the Textile and Garment Industry, in collaboration with Itochu (co-organized by MOI, JICA, GRIPS, UNIDO） ・Participants: TIDI, Ethiopian Textile and Garment Manufacturers Organization, EKI	・Production trends of textile and garment industry, the perception of global buyer, competitiveness of Asian countries and Ethiopia, 8 essential KPIs for global market
第 3 回 MOTI（2019 年 2 月、アジスアベバ	First Automotive Seminar (co-organized by MOTI, JICA, GRIPS, UNIDO) ・Participants: MOTI, EIC, MIDI and other related ministries and organizations, private automotive firms, Japanese and German participants	・“The Potential and Issues in Japanese Automotive Assembly in Ethiopia: A Study based on Producer Interviews, Kenya Mission and International Data Comparison” (Kenichi Ohno/GRIPS) ・Discussion chaired by MOI State Minister Johannes Dinkayehu
第 4 回 MOTI（2020 年 2 月、アジスアベバ）	Second Automotive Seminar (co-organized by MOTI, JICA, GRIPS, UNIDO) ・Participants: MOTI, EIC, MIDI and other related ministries and organizations, private automotive firms, Japanese and German participants	・“The Evolution and Current Status of Myanmar’s Automotive Industry” (Toru Homma/JICA) ・“Key Findings in Myanmar’s Automotive Policy and Lessons for Ethiopia” (Kenichi Ohno/ GRIPS) ・Discussion chaired by MOI State Minister Teka Gebreyesus
第 5 回 MOI（2022 年 9 月、アジスアベバ）	Third Automotive Seminar (co-organized by MOI, JICA, GRIPS) ・Participants: MOI, MIDI, EIC and other related organizations, private automotive firms	・“Ethiopian Automotive Policy in the African Automotive Market” (Kenichi Ohno/GRIPS) ・“Global and African Automotive Industry: Emerging Trends and Strategies” (Toru Homma/JICA) ・Discussion chaired by Mr. Asfaw Abebe /MIDI
第 6 回 MOI（2022 年 12 月、アジスアベバ）	The FDI-local firm linkage Workshop (co-organized by MOI, JICA and GRIPS) ・ Invited officials: MOI, MIDI, UNIDO, JICA	・“FDI-Local Firm Linkage Development: East Asian Experiences and Suggestions for Ethiopia” (Kenichi Ohno/GRIPS) ・“Business Linkage Promotion between Domestic Enterprises and FDI Firms: JICA’s Approach” (Toru Homma/JICA) ・Discussion chaired by MIDI Director Milkessa
第 7 回 MOI の新 MIDI（2022 年 12 月、アジスアベバ）	Knowledge Sharing Seminar on Industrial Policy Dialogue ・Participants: MIDI and related centers	・“Ethiopia-Japan Industrial Policy Dialogue under JICA’s Industrial Promotion Project” (Izumi Ohno/GRIPS)
EIC セミナー（2022 年 4 月、アジスアベバ）	Presentation of FDI Report ・Participants: about 50 EIC officials including Commissioner Mme Lelise, Deputy Commissioners Mr. Temesgen and Mr. Daniel	・Presentation of FDI Report (Kenichi Ohno/ GRIPS) ・Presentation of chapter 8: Impact of COVID-19, Industry 4.0 (Toru Homma/JICA)

（d）実務レベル会合

本フェーズにおいては、特に MOI/MOTI に対し、GTP II における品質・生産性・競争力（QPC）の施策の具体化や、日系企業と現地企業のリンケージ構築を目的とした繊維縫製セミナーを実施し、さらに 2019 年以降は、エチオピア政府の関心の高い自動車政策を中心としたセミナーを 7 回開催した（時期およびテーマは表－6 の通り）。なお、MOI/MOTI、EIC および NPC/PDC とは、自動車政策と FDI 政策について、遠隔作業の間も定期的にオンラインで意見交換を行った。

そのほかにも、産業協力を展開する他ドナーとの意見交換を行い、特に UNIDO（工業団地、縫製産業）やドイツ（自動車産業）とは緊密に情報共有を図った。また、工業団地（縫製産業が主な対象）での人権や環境基準に強い関心を有する英国や北欧ドナーへのヒアリングも実施し、日本型（QPC への関心）と欧米型（倫理的基準への関心）の異なる対現地企業要請を詳細に比較する機会を得た。マクロ経済運営については、世界銀行と頻繁に会合をもったほか、現地事務所を再開した国際通貨基金（IMF）とも意見交換を行った。

個別産業振興においては、必要に応じて本邦関係者とも連携した。繊維産業については経済産業省や日系商社・企業、自動車政策においては日系企業および彼らのエチオピアでのパートナー企業（組立工場や販売代理店）と意見交換を行った。FDI 政策については、産業振興プロジェクト内の投資促進チームと連携のうえ、エチオピア政府と協議を行った。

（e）JICA の他コンポーネントおよび QPC 関連プロジェクトへの政策的支援

本フェーズは、産業振興プロジェクトの 2 コンポーネント（投資促進、輸出振興）との連携に加え、QPC 関連の JICA プロジェクト（カイゼン、FeSMMIDA、BDS）とも適宜意見交換を行いながら、政策上の懸案事項等がある場合は政策対話や経済省庁との個別協議等を通じてフィードバックを図った。2020 年秋以降はコロナ禍中ながらオンライン協議が実施しやすくなったこともあり、我々の FDI 共同研究にあたっては、投資促進チームからインプットを随時得られたうえに、同チームのカウンターパートである EIC の実務担当者とも数次にわたり協議することができた（表－5 も参照）。

並行して、投資促進チームあるいは輸出振興チームとエチオピア政府との協議の場にも、下記の通り、政策対話チームはオブザーバー参加し、各案件の進捗状況や課題の把握に努めた。

① 2021 年 3 月 30 日：輸出振興チームの第 1 回 JCC にオブザーバー参加（参加者：アセファ MOTI 輸出調査・振興局局長、皮革産業開発インスティテュート（LIDI）、エチオピア皮革産業組合（ELIA）、JICA、日本大使館）

② 2021 年 5 月 19 日：投資促進チームによる輸出ギャップ分析の報告および EIC 協議にオブザーバー参加（参加者：ダニエル・テレッサ EIC 副委員長（工業団地担当）、ゲタフン・メブラソン他）

1.2.2 共同政策研究の実施

フェーズ 3 では、以前のフェーズにはなかった、エチオピア人研究者との対等な立場に基づく共同政策研究を試みた。その目的は、開発政策研究を日本人が主導ないし先方に委託して実施し最終成果を待つのではなく、研究の最初から完成まで継続的に、エチオピア人研究者とともに内容や手法やデータを吟味し、調査し、分析し、執筆し、政府に提言することによって、先方機関のオーナーシップと政策提言能力を高め、ハンズオンによる政策研究の「輸入代替」をめざすというものであった。

この背景は次のようなものである。5 ヵ年計画（GTP II）には我々がフェーズ 2 で行ってきた提言が

かなり盛り込まれた。その 1 つは、「品質・生産性・競争力（QPC）」の文言が 5 ヵ年計画全体を通して書き込まれたことである。ただしハイレマリアム首相および MOI/MOTI の大臣・幹部は、QPC を推進するための（カイゼン以外の）具体的施策がわからないため、日本のさらなる知的支援を要請した。QPC を推進する政策とは産業政策のすべてであり、我々が対話でとりあげてきたテーマはみなそれに貢献するはずである。地道な政策努力をこれからも積み重ねていくしかないのだが、この答えではエチオピア政府の具体的な政策能力構築につながらないと思われるので、我々は先方の要請を少しずらして答えることにした。すなわち、これまで明示的に取り上げてこなかった「生産性」について、日本は新たに調査研究を行い、またその結果や提言を反映する具体的な産業協力を行うこととする。この過程をエチオピア政府および研究機関とシェアすることにより、彼らの能力構築を図る。

まず 2017 年には、本格的な生産性研究を行う準備として、①「カイゼン・ベンチマーキング・トゥイニングの 3 つの生産性ツールの評価調査」（IPE Global 社に委託）、②「生産性研究の既存文献レビュー」（政策研究調査センター（PSRC）に委託）、③「エチオピアのカイゼン運動の現状に関するミニ調査」（アジスアベバ大学のダニエル・キタウ教授に委託）を実施した。③の成果（Kaizen City Movement Survey Report Sharing）は、2017 年 8 月に開催された「EKI におけるカイゼン会合（Kaizen City Mobilization）」で報告された。

これとは別に、PSRC 所長の依頼により、同研究所の研究者たちの能力強化のためのナレッジ・シェアリング・フォーラム（Knowledge Sharing Forum: KSF）を 2017 年から 2018 年にかけて 2 回実施した（表－7）。

これらの準備作業ののち、我々は生産性に関する PSRC との本格的共同研究に着手した。GRIPS と PSRC は事前協議も含めて頻繁に協議を行い、対等な立場から内容を検討し合意した。その過程で GRIPS は PSRC に対して必要な助言や報告書の品質管理を行った。データ収集・加工・分析や現地調査、多数の章の執筆などの作業は原則エチオピア人研究者に任せた。レポート作成の中間段階には、さまざまなフォーラムや実務者レベル会合の機会を利用して、PSRC と GRIPS はエチオピア政府に対し広く情報共有や議論を行い、すでに得られた研究成果が前広に産業政策に反映されるようにした。なお、政府系シンクタンクの EDRI と PSRC は途中で統合されて政策研究インスティテュート（PSI）になったので、上記の共同研究は PSI に引き継がれて実施された。

生産性の共同研究は 2018 年秋から 2019 年末にかけて集中的に実施され、第 13 回現地調査（2020 年 2 月）において、完成したエチオピア生産性レポートのローンチが行われた。エチオピア政府やドナーからは高い関心が寄せられたほか、エチオピアの現地メディア（テレビ、新聞）もローンチ会合の様子やエチオピア人執筆者へのインタビューを報じた。10 ヵ年計画を策定しつつあった計画開発委員会（PDC）は、我々の研究成果を参照したと述べた。また世界銀行および米ミレニアム・チャレンジ・コ

表－7　ナレッジ・シェアリング・フォーラム（KSF）

	内容
第 1 回 KSF （2017 年 11 月）	・“Productivity Enhancing Measures in Ethiopia and Sri Lanka: A Bilateral Comparison” (Kenichi Ohno/GRIPS) ・“Labor Productivity in Vietnam: Data Analysis and Policy Recommendations” (Nguyen Duc Thanh/VEPR) ・“Wage-Labor Productivity Nexus on the Ethiopian Manufacturing” (Kidanemariam Berhe Hailu/PSRC)
第 2 回 KSF （2018 年 8 月）	・“Development Policy Think Tanks: Selected Case Studies from Asia”（Kenichi Ohno/GRIPS）

ーポレーションからは、エチオピア人執筆者 1 人にワシントン DC の彼らの本部で本レポートの成果発表を行うよう依頼があり、彼は米国に出かけて 2 回のワークショップを実施した。

生産性研究が十分な成果をあげたので、2020 年から 2022 年 1 月にかけて、GRIPS は再び PSI との共同研究の形式で、エチオピアにとって喫緊の課題である FDI 政策をテーマとして政策研究を行うこととした。今回は、JICA 本部の本間徹国際協力専門員も執筆者のひとりとして参加した。ところが 2020 年初めからコロナ禍により渡航が困難になり、さらにはティグライ州をめぐる内戦が勃発したため、PSI との執筆協力はオンラインで進行せざるをえなくなった。また計画されたいくつかの第三国調査に替えて、エチオピア、ベトナム、バングラデシュそれぞれのシンクタンクをオンラインでつなぎ、縫製産業の国際比較研究を実施し、その結果を FDI 政策レポートに組み込むこととした（詳細は後述）。

完成した FDI 政策レポートは、2022 年 1 月 27 日にオンライン形式でローンチを行い、EIC をはじめとするエチオピア政府機関の他、世界銀行や UNIDO 等のドナーからの参加も得て、活発な議論が行われた。ローンチ会合後も PSI は、製本された FDI 政策研究レポートを関係者に配布するなど、エチオピア政府を中心としたフォローアップを実施した。また FDI 政策レポートの執筆中には、エチオピア内政の不安定化を起因とする外資流入の減少がみられた。これに対し、大野健一がエチオピア経済・産業の持つ構造的な弱点を是正するための提言書を作成し、FDI 政策レポートを補完するものとして、その完成に先立つ 2021 年 11～12 月にエチオピア政府関係者に送付した。

また、海外渡航が再開されたのちの 2022 年 4～12 月には、メラク工業大臣から産業振興に携わる省庁間の政策不整合問題について強い関心が示され、これに積極的に対応することとした。新たなレポートを執筆する時間的余裕はなかったので、PSI の所長や研究者と協議しつつ、アジアの経験の紹介（GRIPS）とミニ現地調査（PSI）を組み合わせてプレゼンテーションを準備し、2022 年 12 月にアジスアベバにて公開ワークショップを共催した（1.2.1 節、表 3（第 5 回 DPF）参照）。今回は共同研究という形はとれなかったものの、産業政策に携わる主要官庁や民間企業、ドナーから多くの参加者を得て、我々が長年かけて収集してきた東アジアの経験に基づく問題提起や打ち込みをすることができた。また、2023 年 1 月には EIC で労働市場分析研究を担うフェカドゥ氏（前 JICA エチオピア事務所ナショナル・スタッフ）からの依頼をうけて、エチオピア労働者にめぐる諸問題（管理職の現地化、離職率、生産性、ディーセント・ワーク等）をテーマとした EIC 主催ワークショップで、大野健一が生産性レポートの研究成果にもとづき発表を行った（他に英国研究者、国際労働機関（ILO）、マスターカード財団等が登壇）。

1.2.3 ハンドホールディング（HH）によるチャンピオン企業育成施策の検討

これまでも（フェーズ 2）、東アジア諸国によくみられる、選抜された少数精鋭企業に対する包括的かつ集中的な寄り添い型支援（ハンドホールディング）をエチオピアに試験的に導入することが試みられた。フェーズ 3 においては、皮革・皮革製品企業に対し、産業振興プロジェクトの輸出振興チームがこのタイプの支援を実際に提供することになった。政策対話チームにおいては、金属機械分野を対象に、①企業支援の実施機関である金属産業開発インスティテュート（MIDI）の能力強化と、②同分野でハンドホールディングを行うための現地企業の選抜および支援実施をめざした。具体的には、2017～18 年にかけて、エチオピアの金属機械企業の実態調査を行い、支援対象となる候補企業を絞り込み[7]、また

[7] 金属機械分野の HH 支援の候補企業としては、トレーラーや中国トラックの組立を行う NA 社（2009 年創業、従業員

2018 年 6 月には MIDI 幹部らに対する本邦研修（1.2.5 も参照）を実施した。

ただし、それ以降の金属機械分野の HH 支援は、JICA のエチオピア企業の成長を目的とした BDS プロジェクト（2018 年 8 月～2023 年 3 月）の開始に伴い、政策対話チームではなく BDS プロジェクトの活動の一環として実施されることとなった。この結果、政策対話チームは、金属機械分野の中でも自動車組立に特化して、エチオピアの政策分析、自動車産業で同様の段階にある第三国（ケニアとミャンマー）の実態調査、同分野に関心をもつドイツとの情報交換、エチオピア政府の要請を踏まえた助言などの活動に重点をシフトした。

1.2.4 第三国における産業政策調査

第三国調査の目的は、エチオピアの政策形成にとって参考となるアジア・アフリカの国々の開発政策や経済成果を具体的に学び、それをそのままのコピーではなく取捨選択ないし補完修正して、エチオピアの政策作りの参考にするための材料を提供することにある。フェーズ 3 では、エチオピアの産業発展にとって重要である縫製委託生産、自動車組立、および工業団地運営につき、スリランカ、ケニア、ミャンマーで現地調査を行った。また、エチオピア–ジブチ間の物流の現状および課題の把握を目的として、ジブチの現地調査も実施した。これらの調査結果は HLF や MOI/MOTI 向けの産業別セミナーで報告され、それに加えてエチオピア政府の指導者や担当者と個別に意見交換が行われた。

1.2.5 本邦研修・第三国研修

産業政策の好事例を学び、エチオピアの産業政策の策定・実施に活かすために、日本および第三国における研修プログラムを立案・実施した。当初計画では、本邦研修は、①エチオピア政府（とりわけハ

表－8 第三国産業政策調査

訪問先	時期	調査目的
スリランカ	2017 年 10 月	①同国アパレル産業のエチオピアを含む海外展開の動向把握、②人権・環境等の倫理基準の遵守に向けた取組、③スリランカ経済の性格と開発政策の質の調査 →調査結果は第 2 回 HLF で共有し、FDI 政策レポート作成にも活用
ケニア	2018 年 8 月	①自動車市場と自動車産業政策の調査、②日系メーカーと現地サプライヤーの実態調査、③政府の産業政策の把握（企業支援サービス、産業人材育成） →調査結果は第 1 回自動車セミナー、経済省庁との協議等で共有
ジブチ	2019 年 2 月	①エチオピアージブチ間、ジブチ港の物流サービス、②ジブチ経済の実態と政策の調査・視察、②ジブチ外務省アカデミーでの講演 →エチオピアージブチ経済回廊の情報を深めることにより、以降の政策対話に貢献
ミャンマー	2019 年 11 月	①自動車政策（日系企業の動向含む）、②工業団地（ティラワ SEZ）、③縫製業に関する調査 →調査結果は第 2 回自動車セミナー、経済省庁との協議等で共有し、FDI 政策レポート作成にも活用

約 300 名）、エチオピアで唯一ドアやサッシなどに使われるアルミプロファイルやその塗装品を現地生産する B&C 社（2009 年創業、同 196 名）、トレーラーやトラックなどの実装を行う MARU 社（1957 年創業、同 115 名）の 3 社が選ばれた。ところがその後、いすゞが Kaki 社（2003 年創業、同 333 名、いすゞトラックの代理販売やメンテナンスサービス、農産品輸出にも従事）と提携して、いすゞトラックを現地生産することが決まり、日系企業の競争者を JICA が支援することが難しくなり、対象企業の見直しが必要となった。

イレマリアム首相とアルケベ PMO 大臣)が強い関心を持つ投資貿易促進組織としての JETRO モデル、および②日本の中小企業支援機関による HH 支援が検討された。また第三国研修においては、外資とのリンケージ構築、裾野産業育成、産業支援インスティテュートの役割、日系中小企業向けの工業団地、日本式ものづくりの産業人材育成機関等を中心に、タイ・ベトナムを候補国として、プログラムを立案する予定であった。このうち①の JETRO モデルについては、JETRO 自身による有識者派遣、および投資促進チームと JETRO の連携による本邦研修がエチオピアに対して実施されたことで、政策対話チームは重複を避けるために研修を行わないこととなった。

また上述したとおり、HH 支援に関連する MIDI の能力強化のために、2018 年 6 月には、MIDI の所長、金属機械分野担当局長、実務担当者 2 名に、PSRC リード・リサーチャー1 名を加えて、計 5 名のエチオピア人を招いて本邦研修を実施した。これは、MIDI が HH の対象企業を選定し、企業育成政策

表－9　金属機械分野における中小企業支援策の MIDI の本邦研修概要（関東/関西）

関東（東京・埼玉・栃木）（2018 年 6 月 20 日～6 月 22 日）

	訪問先	訪問日	研修形式	主な研修内容
支援機関	独立行政法人中小企業基盤整備機構（SMRJ）	6/20	講義、意見交換	・SMRJ の事業概要 ・中小企業大学校東京校研修の概要 ・SMRJ のハンズオン支援（経営支援）の概要
	埼玉県産業技術総合センター(SAITEC)	6/21	講義、視察	・SAITEC における、県内の中小企業に対する経営戦略および技術支援の方策
企業	有限会社白根機械製作所	6/21	工場見学、視察	・企業の取組や技術 ・SAITEC からのサポートの実態
	富和鋳造株式会社	6/21	工場見学、視察	・企業の取組や技術 ・SAITEC からのサポートの実態
	株式会社元郷精機領家工場	6/21	工場見学、視察	・企業の取組や技術 ・SAITEC からのサポートの実態
	株式会社小松製作所小山工場	6/22	工場見学、視察	・企業の取組（人材育成、ビジネス展開の実態など） ・今後のエチオピアとの関わりの可能性に関する意見交換
意見交換	豊田通商株式会社	6/20	意見交換	・企業の取組（人材育成、ビジネス展開の実態など） ・今後のエチオピアとの関わりの可能性に関する意見交換
	株式会社フクナガエンジニアリング	6/22	意見交換	・企業の取組（人材育成、ビジネス展開の実態など） ・今後のエチオピアとの関わりの可能性に関する意見交換

関西（大阪・兵庫）（2018 年 6 月 25 日～6 月 26 日）

	訪問先	訪問日	研修形式	主な研修内容
公設試	東大阪市立産業技術支援センター	6/26	講義	・東大阪市立産業技術支援センターの支援業務と役割
地方自治体	MOBIO(モビオ)ものづくりビジネスセンター大阪	6/26	講義	・MOBIO の中小企業支援施策について（制度、企業との関わり方など）
企業	ヤンマー株式会社 尼崎工場	6/25	工場見学、視察	・企業の取組（人材育成、ビジネス展開の実態など） ・今後のエチオピアとの関わりの可能性に関する意見交換
	共英製鋼株式会社(枚方事業所 枚方工場)	6/25	工場見学、視察	・企業の取組（人材育成、ビジネス展開の実態など） ・今後のエチオピアとの関わりの可能性に関する意見交換
	株式会社大阪工作所	6/26	工場見学、視察	・企業の取組（人材育成、ビジネス展開の実態など） ・今後のエチオピアとの関わりの可能性に関する意見交換

を策定し、実践するための能力強化である。本邦においては、金属機械分野の中小企業政策に関する講義、中小企業支援機関の視察（技術支援、マーケティング支援）、工場視察 7 社、専門家や民間企業との意見交換等を通じて、日本の中小企業支援に関する包括的な学びの場を提供した。その内容を表－9に掲げる。

当初予定されていたタイ、ベトナムにおける第三国研修は、2020 年初以降の新型コロナ感染症の拡大を受け、本フェーズで実施することはできなかった。ただしベトナムの知見は、同国からの有識者をアジスアベバに派遣することにより（コロナ禍以前）、HLF や KSF で共有が図られた。また上述の通り、PSI との FDI 政策共同研究の一環として、エチオピア・ベトナム・バングラデシュそれぞれのシンクタンクへの委託調査を通じて、三ヵ国の研究者間の知的交流をオンラインで深めるとともに、縫製業の現状と課題について国際比較分析を実施することができた。

1.2.6　エチオピア産業政策対話の経験・知見の対外発信

GRIPS 開発フォーラムは、2009 年の産業政策対話の正式開始以来、エチオピアの産業政策対話に関連する情報発信を国内外で行ってきた。本フェーズにおいては、前述の通り、エチオピア閣僚やハイレベルの政策担当者を対象とした HLF や DPF、エチオピア政策研究シンクタンクを対象とした KSF、主に MOI/MOTI の実務レベルを対象とした各種セミナー（縫製産業、自動車産業）等を開催してきたが、2020 年初のコロナ禍以降は、国内外の実務者・研究者を対象としたオンラインによる情報発信を強化してきた（表－10）。

特記すべきウェビナーをいくつかあげれば、2020 年 11 月の GRIPS 開発フォーラム–ブレントハースト財団（南アフリカ）共催ウェビナーは、同財団がハイレマリアム前首相を執筆者の一人に迎えて出版した新刊“The Asian Aspiration”をテーマとした。同書の執筆過程において、同財団所長のミルズ氏はハイレマリアム氏から日本とエチオピアの産業政策対話についてきき、その後日本を訪問して GRIPS チームと面会した。このウェビナーにおいても、ミルズ所長と大野健一に加え、ハイレマリアム前首相が登壇してカイゼンを中心とする日本の産業協力についてお話いただいた。

2023 年 3 月には、エチオピア産業政策対話の総括となる英語の国際ウェビナーと日本語の国内ウェビナーを別々に開催した。国際ウェビナーは、エチオピア（アフリカ）の産業政策や政策対話に知見や関心のある海外の研究者やドナーを招待し、日本の政策対話と韓国の開発経験の共有等を紹介しながら、セミ・クローズド形式で忌憚のない議論を行った。国内ウェビナーは、国際ウェビナーでの議論も踏まえつつ、14 年半にわたる産業政策対話の成果と残された課題につき、JICA の産業支援の拡充といった面も含めて総括を行った。参加者からは、今後のエチオピアにおける展開や、政策対話は「翻訳的適応」をいかに側面サポートできるか、また政策対話を評価する方法等について質問が寄せられ、「プロセス分析」といった視点からの評価や、政策対話で得られた知見やネットワークを今後の JICA 事業に活用していくこと等が議論された。

また 2021 年 7 月から 2022 年 3 月にかけて、GRIPS 開発フォーラムは JICA 緒方貞子平和開発研究所（JICA 緒方研究所）と連携した一連の研究会（「これからの途上国の産業開発を考える」）を開催し、この中でエチオピアの産業政策支援を通して得られた知見の共有を積極的に行った（表－10 の*）。

2022 年 8 月にはチュニジアで TICAD8 が開催され、大野泉が本間徹国際協力専門員とともに JICA 主催のオンラインのサイドイベント「カイゼン導入とディーセント・ワーク創造によるアフリカ産業化の加速」に登壇し、エチオピアの経験を含めて発表した。同会合には、エチオピアから、認定カイゼンプリンシプルコンサルタントのゲタフン・タデッセ・メコネン氏やアスナケ KEC 所長も登壇した。

表－10　情報発信強化とオンラインセミナーの概要

時期	テーマおよびパネリスト
国内セミナー	
2020 年 7 月	テーマ：「エチオピアの開発戦略：アジア的開発視点からみたメレス・ハイレマリアム・アビイ政権の歩み」 登壇者：大野健一、原洋之介氏（GRIPS 教授）
2021 年 9 月	テーマ：「工業化過程における縫製輸出の現在と将来：3 ヶ国調査」* 登壇者：大野健一（GRIPS） コメンテーター：後藤健太氏（関西大学教授）
2022 年 2 月	テーマ：「途上国への産業政策支援：工業化のための政策能力強化に向けて」* 登壇者：大野泉（GRIPS） ディスカッサント：大野健一（GRIPS）、細野昭雄氏（JICA 緒方研究所シニア・リサーチ・アドバイザー）、天津邦明氏（山口大学経済学研究科教授）、山田実氏（JICA 緒方研究所次長/上席研究員）
2023 年 3 月	テーマ：「エチオピア産業政策対話：14 年間の経験と残された課題」 登壇者：本間徹氏（JICA 国際協力専門員）、大野健一、大野泉（GRIPS） パネリスト：石亀敬治氏（JICA 経済開発部民間セクター開発グループ課長） モデレーター：上江洲佐代子（GRIPS）
国際セミナー	
2020 年 11 月	GDF-Brenthurst Foundation 合同ウェビナー テーマ：“The Asian Aspiration -What Africa Needs to Learn from Asia's Experience” 登壇者：グレッグ・ミルズ氏（ブレントハースト財団ディレクター）、ハイレマリアム元エチオピア首相 コメント：大野健一（GRIPS）
2021 年 4 月	テーマ：“Japanese Strategic and Economic Partnerships with Africa in a Turbulent Era: Achievements, Challenges, and Way Forward” 登壇者：セリーヌ・パジョン氏（仏国際関係研究所（IFRI）リサーチ・フェロー） コメンテーター：平野克己氏（アジア経済研究所上席主任調査研究員）、大野泉（GRIPS）
2022 年 7 月	テーマ：“TICAD 8 and Beyond: Japan’s Approach to African Development in an Evolving Global Environment” 登壇者：セリーヌ・パジョン氏（仏国際関係研究所（IFRI）リサーチ・フェロー）、加藤隆一氏（JICA 上級審議役）、高橋裕典氏（KOKO Plus Foundation）
2023 年 3 月	テーマ：“Japan’s Industrial Policy Dialogue with Ethiopia 2008-2023: Achievements and Challenges” 登壇者：大野健一、大野泉（GRIPS） コメンテーター：Prof. Jong il Kim（韓国 Dongguk University 教授）、石亀敬治氏（JICA 経済開発部民間セクター開発グループ課長）、本間徹氏（JICA 国際協力専門員）

ウェビナーとは別に、GRIPS チームは JICA 緒方研究所や他の研究者と連携して、エチオピアとの政策対話に関連する専門書や論文を執筆し、出版物を通じて日本の知的インプットや知見についての情報発信を行った。主な著作は以下のとおり。

① “Bilateral Policy Dialogue: Japanese Cooperation for Enhancing Industrial Policy Capacity”（大野健一、細野昭雄、天津邦明、山田実共著）、*Introducing Foreign Models for Development: Japanese Experience and Cooperation in the Age of New Technology*（大野泉、神公明、天津邦明、森純一編）、Springer (forthcoming). 第 5 章に収録。

② “Ethiopia-Japan Industrial Policy Dialogue: Learning Eastern Methods through Intensive Discussions and Concrete Cooperation”（大野健一・大野泉共著）、*Policy Learning for Industrial Development and the Role of Development Cooperation*（大野泉、天津邦明、細野昭雄編）、Research Project - Japanese Experiences of Industrial Development and Development Cooperation: Analysis of Translative Adaptation Process. Volume I. JICA Ogata Research Institute for Peace and Development, 2022. 第 8 章に収録。

JICA 緒方研究所の「日本の産業開発と開発協力の経験に関する研究：翻訳的適応プロセスの分析」の成果物である英文書籍に、大野健一と大野泉が、政策学習を支援する取組の例としてエチオピア産業政策対話を説明したもの。

③ “Overview: Japanese Perspectives on Industrial Development and the Concept of Translative Adaptation”（大野泉著）、*Policy Learning for Industrial Development and the Role of Development Cooperation*（大野泉、天津邦明、細野昭雄編）、Research Project -Japanese Experiences of Industrial Development and Development Cooperation: Analysis of Translative Adaptation Process. Volume I. JICA Ogata Research Institute for Peace and Development, 2022. 第 1 章に収録。

上掲書において、日本の途上国に対する政策支援の概要と根底に流れる開発・援助の理念を紹介したもの。

④ “New Partnership between Business and Development: A Case Study of Ethiopia’s Industrial Development”（大野泉・上江洲佐代子共著）、*Designing Integrated Industrial Policies for Inclusive Development in Africa and Asia: Volume II*（Shigeru Otsubo and Christian Samen Otchia 編）、Routledge. 2020 年 11 月。第 16 章に収録。

途上国の産業政策の事例として、大野泉と上江洲佐代子がエチオピアの産業支援や民間連携の経験を説明した。

⑤ “Ethiopia Beyond Middle Income: Transforming the National Mindset”（大野健一著）、*Ethiopia in the Wake of Political Reforms*（M.G. Desta, D. Dori and M.E. Mihretu 編）、Los Angeles: Tsehai Publishers & Distributors, 2020. 第 2.4 章収録。

⑥ “A Japanese Perspective on Ethiopia’s Transformation”（大野健一・大野泉共著）、*The Oxford Handbook of the Ethiopian Economy*（F. Cheru, C. Cramer, and A. Oqubay 編）、Oxford University Press. 2019. 第 47 章に収録。

本書はエチオピアおよび海外の多数の研究者を執筆陣に迎え、Oxford University Press の Handbook シリーズでは初めてとなる、アフリカの特定国の経済をテーマに出版されたもの。大野健一と大野泉は、日本のエチオピア産業政策対話と産業協力の経緯や特徴を説明する章を執筆した。

⑦ *How Nations Learn: Technology Learning, Industrial Policy and Catch-up*（Arkebe Oqubay and Kenichi Ohno 編）、Oxford University Press. 2019.

大野健一とアルケベ PMO 大臣の共同監修により、アジア・アフリカ・中南米の事例研究を通して、工業化のベストプラクティスとりわけ産業政策の策定や実施のプロセス、およびキャッチアップやイノベーションに果たす国家の役割を論じた書。大野健一は編者に加えて“Meiji Japan: Progressive Learning of Western Technology”（第 5 章）を執筆した。

⑧ 「産業政策とカイゼン：エチオピアにおける実践と産業政策対話の経験から」（大野泉）、『国際開発研究』（特集・国際開発におけるカイゼン研究の到達点と今後の課題）、第 27 巻、第 2 号、国際開発学会、2018 年 11 月。

大野泉による、エチオピアにおける日本のカイゼン支援と産業政策対話の補完性および相乗効果を考察した論文。

⑨ 「知的実践における「石川プロジェクト」の継承と発展：エチオピア産業政策対話の経験から」（大野泉）、『国際開発研究』（特集・石川滋の国際開発研究と知的支援関与）、第 27 巻、第 1 号、国際開発学会、2018 年 6 月。

石川滋教授が主導したベトナムでの「石川プロジェクト」の知的資産の継承と発展の観点から、エ

チオピア産業政策対話の経験を検討したもの。

1.3 成果品

産業政策対話では、HLF 会合での発表資料（PPT 資料等）や中間報告の際の業務進捗報告書（1～4）に加えて、以下の成果品をとりまとめた。これらのうち、(1) の最終報告書、(2) の最終報告書資料編の目次については巻末の別添資料（3、4）を参照されたい。

(1) エチオピア産業振興プロジェクト（産業政策対話）最終報告書（英文）: Ethiopia Industrial Promotion Project (Industrial Policy Dialogue) Main Report, JICA and GRIPS, June 2023.

(2) エチオピア産業振興プロジェクト（産業政策対話）最終報告書資料編（英文）: Ethiopia Industrial Promotion Project (Industrial Policy Dialogue), Collection of Major Policy Recommendations, JICA and GRIPS, June 2023.

(3) エチオピア国産業振興プロジェクト（産業政策対話）最終報告書（和文）（本報告書）、2023 年 6 月。

(4) エチオピア現地調査についての出張報告書（和文）:
- 出張報告書（1）2017 年 2 月（エチオピア政策対話第 23 回出張報告）
- 出張報告書（2）2017 年 6 月（エチオピア政策対話第 24 回出張報告）
- 出張報告書（3）2017 年 8 月（エチオピア政策対話第 25 回出張報告）
- 出張報告書（5）2017 年 12 月（エチオピア政策対話第 26 回出張報告）
- 出張報告書（6）2018 年 2 月（エチオピア政策対話第 27 回出張報告）
- 出張報告書（7）2018 年 6 月（エチオピア政策対話第 28 回出張報告）
- 出張報告書（8）2018 年 9 月（エチオピア政策対話第 29 回出張報告）
- 出張報告書（9）2018 年 12 月（エチオピア政策対話第 30 回出張報告）
- 出張報告書（10）2019 年 3 月（エチオピア政策対話第 31 回出張報告）
- 出張報告書（11）2019 年 6 月（エチオピア政策対話第 32 回出張報告）
- 出張報告書（12）2019 年 8 月（エチオピア政策対話第 33 回出張報告）
- 出張報告書（13）2019 年 11 月（エチオピア政策対話第 34 回出張報告）
- 出張報告書（15）2020 年 2 月（エチオピア政策対話第 35 回出張報告）
- 出張報告書（16）2022 年 4 月（エチオピア政策対話第 36 回出張報告）
- 出張報告書（17）2022 年 9 月（エチオピア政策対話第 37 回出張報告）
- 出張報告書（18）2022 年 12 月（エチオピア政策対話第 38 回出張報告）

(5) スリランカ、ケニア、ミャンマーでの現地調査報告書:
- 出張報告書（4）2017 年 10 月（スリランカ出張報告　英文版/和訳版）
- ケニア自動車政策調査報告（2018 年 10 月　和文版/英文版）
- 出張報告書（14）2019 年 12 月（ミャンマー出張報告　和文版/英訳版）

（6） エチオピア研究機関との共同研究による成果：

- Ethiopia Productivity Report 2020, February 2020, PSI and GRIPS.
- Ethiopia FDI Policy Report 2022, January 2022, PSI and GRIPS.

なお（4）と（5）の成果は、GRIPS 開発フォーラム『エチオピア産業政策対話記録集：第 3 フェーズの政策対話と政策調査』として上下 2 巻（Vol. III、IV）の冊子に収録された。[8]

[8] 本記録集（Vol. III, IV）は以下から入手可能である。
https://gdforum.sakura.ne.jp/ja/pdf23/IPDphase3/ET_Record3.pdf
https://gdforum.sakura.ne.jp/ja/pdf23/IPDphase3/ET_Record4.pdf

第 2 章　エチオピアの経済政策と課題

本章では、産業政策対話フェーズ 3 を通じて我々が観察し、必要に応じて提言した、エチオピア政府の産業政策の策定・実施枠組みについて記載しておく。

2.1　経済政策の変遷と 3 首相の特徴

日本とエチオピアの産業政策対話は、メレス首相（在任 1991～2012 年）、ハイレマリアム首相（同 2012～18 年）、アビイ首相（同 2018～現在）の 3 代にわたり実施されてきた。それぞれの首相は統治スタイルや日本を含むドナーとの協働に独自のスタイルを持ち、それは産業政策対話のモダリティにも影響を与えた。特に 2018 年に就任したアビイ首相のもとでは、政策対話はそれまでのハイレベルでの直接対話とは異なるスタイルへと移行した。各政権の特徴を整理したのが表－11 である。

表－11　3 首相の経済政策および運営の特徴

	メレス首相	ハイレマリアム首相	アビイ首相
背景	From Northern Tigray; from student to armed fighter; ends Derg rule	From SNNPR; civil engineering; teaching experience; from DPM and Foreign Minister to PM	From Oromia; military, MP, Science and Technology Minister; elected by party to PM
統治スタイル	Suppressing oppositions; top-down quick decision making	Balanced and moderate; not authoritarian	Introduction of bold actions and reforms
開発哲学	Rejects Washington Consensus; adopts Asian developmentalism; writing papers and attending conferences	Continuation of developmental policies; starts a shift from state-led to private sector-led development	Indirect management of economy through Macro Team; a shift from developmentalism to more traditional Washington Consensus policies?
産業政策	Monthly export steering committee; national expansion of TVET and agri. extension; kaizen; carrot-and-stick promotion of priority sectors; FDI attraction	Strengthen EIC; build industrial parks (Dr. Arkebe); continued FDI attraction; passion for deepening Kaizen	Partial sales of SOEs and introducing competition; close cooperation with World Bank; coping with economic crisis and worsening Foreign Currency shortage
内政	Democratic Developmentalism; in reality, one-party rule	Fails to manage erupting violence and instability	Medemer philosophy; urges ethnic unity; release of political prisoners; talks with opposition parties; instability continues; Tigray conflict and ethnic and religious division
外交	Balanced relations with West, China, India, etc.; mediating and sending troops to unstable neighbors	Same as left	Active interaction with West, Middle East, international organizations; Nobel prize; friction with West over Tigray
その他	Good memory; leadership in climate change debate; discussion with investors and scholars	Continue dialogue with Japan; request Japan’s support for GTP II at TICAD V (Yokohama)	Young (born in 1976); meets only state heads and VIPs

(1) メレス首相

2008 年に日本に対しカイゼン支援と政策対話を要請したメレス首相は、本や論文を読んだり、学術的な会議に出席したり、学者と書簡や電子メールを交わして、エコノミストとの交流を積極的に行うリーダーであった。彼はワシントン・コンセンサスに対抗する開発哲学として民主主義開発体制（Democratic Developmentalism: DD）を掲げた。我々との対話や書簡のやりとりの中で、同首相は DD を「開発主義的な政策を継続し、経済的成果をもたらすことにより、複数政党制のもとでの自由選挙に勝利し続ける体制」と説明した。またその特徴として、①価値創造を奨励しレント・シーキングを許さない強い政府、②資本家ではなく小農を政治基盤とすることにより政権の安定を図る、③農業発展主導型工業化（Agricultural Development-Led Industrialization: ADLI）をあげた。この原理に基づいて打ち出された具体的政策の例として、アメとムチからなる皮革産業支援をあげることができる。政府は未加工皮革の輸出を禁止する一方で、LIDI による技術指導や国際協力（インドとのトゥイニング）、ローンや外貨の優先割り当て等の優遇策を提供した。

(2) ハイレマリアム首相

ハイレマリアム首相はメレス首相と同様に、日本と開発政策について熱心に議論を行った。とりわけ彼は産業政策対話、カイゼン、日系外資の誘致それぞれの強化に強い関心を有していた。2013 年 5 月の横浜での TICAD V において、同首相は GRIPS 開発フォーラムに対し、① 次期 5 ヵ年計画 GTP II への助言、②新しく設置された国家計画委員会（NPC）の役割、③政府系シンクタンク EDRI の再編についての知的支援を要請した。①については、政策対話チームは GTP II の策定過程において多くの提言を行い、最終文書の中にその多くが取り込まれることとなった。具体的には、アフリカの軽工業リーダーというビジョン、カイゼン哲学の重視やカイゼン・ロードマップ策定、過去の政策文書に欠けていた品質・生産性・競争力（QPC）の書入れなどである。かくして QPC はエチオピア工業化の重要な目標と位置付けられたが、政府（とりわけ工業省）は、QPC 実現のための具体的な施策の知識がなく、さらなる学習が必要であると認識された。③のシンクタンクの役割については、2018 年に 2 つの政府系シンクタンク EDRI と PSRC が統合されて PSI が発足したが、GRIPS 開発フォーラムは統合前後のいずれの組織とも、共同研究を行うなどの協力を行ってきた。

ハイレマリアム首相は、カイゼンを一過性のツールではなく、国民全体のマインドセット変革のための全国運動にレベルアップする必要性を何度も説き、その実現に意欲を燃やしていた。国家カイゼン協議会を設置し、2014 年 9 月に自ら主導してカイゼン国民運動を立ち上げた。また、商社を含む日系企業の誘致と、それを側面支援してくれる JETRO 事務所の誘致にも非常に熱心であった。JETRO については、ハイレマリアム首相は安倍首相と面会した機会に直接に JETRO 設置を要請した。こうした強い働きかけにより、JETRO アジスアベバ事務所は 2016 年 7 月に開設され、開所式にはハイレマリアム首相も出席した。

(3) アビイ首相

アビイ首相の戦略や優先課題については、政策対話チームが同首相との直接対話の機会を得なかったため、報道や他の高官経由の間接的な情報を参照した。同首相の初期の経済政策の中で最も驚きをもって迎えられたのは、国営企業の民営化に向けての動き、とりわけ通信・物流といったこれまで国家独占だった分野への外資企業の参入を認めたことである。これは、メレス首相の「主要産業は国家の下に置

く」という方針の転換とみなすことができる。通信分野への外資参入は競争入札を通じたサファリコム（住友商事を含むコンソーシアム）への権利売却によって実現したが、他セクターの自由化にはまだ進捗が見られない。もう一つの重要な政策転換は、これまで距離を置いていた世界銀行・IMF との関係強化である。政府と IMF は国際収支支援プログラムに合意し、ハイレマリアム首相の時代に始められた世界銀行の Doing Business ランキング改善に向けた取組も継続された[9]。またアビイ首相は、エチオピア経済の従前からの課題である深刻な外資不足への対処も余儀なくされている。しかしながら、国有企業改革、国際機関との協力、投資環境整備といった個別政策だけからでは、アビイ首相がどのような経済ビジョンをもってエチオピアを導こうとしているのか、その根本にある開発戦略のスタンスが見えてこない。たとえば市場対国家のバランス、開発における政府や外資や国際機関の役割、全業種への一般的産業支援なのか業種を選んでの直接介入なのかなどの方針が、先に明確なビジョンを打ち出したメレス首相とは異なり、アビイ政権の場合は明らかではないし、後述する開発文書においても明確に示されていない。明確なことは、経済運営において、政府を直接指揮していた前首相二人と異なり、アビイ首相はマクロ経済チームに委譲するスタイルを採用している点である。同首相は経済やビジネスに深い知見や関心がないのではないかとか、国内政治への対処に忙しく経済に手が回らないのではないかとの指摘もされているが、それがどれだけ真実であるのかはわからない。

なお我々が聞き取りをした多くの官僚が、アビイ首相は自動車産業の発展に大きな関心を抱き、議会や政府内部会議など複数の場でその重要性を指摘したと述べた。これは自動車政策への提言を作成してきた我々にとって朗報である。しかし首相との直接対話がかなわないなか、彼が自動車産業について具体的実践的にいかなる目標や施策やタイムラインを考えているのかをきくことはできていない。アビイ政権のもとで自動車政策はしばらく EIC が主管していたが、我々の観察では、工業省や財務省の関与・連携があいまいであり、政府内の情報共有もできていなかった。現在は工業省に権限が移ったようである。ここからは、自動車組立に関する明確な国家方針が見えてこない。さらに、アビイ首相はカイゼンにも前向きであると仄聞するものの、詳細は不明である[10]。

2.2 A New Horizon of Hope

この文書は、2019 年初めにアビイ政権がようやく打ち出した最初の経済政策方針として注目された。それは、民主主義と法の支配、雇用創出や競争力強化等の優先的課題を掲げ、現状や課題、活動等をまとめた 1 枚紙のマトリクスである。ゆえに詳細は書かれていない。2019 年 2 月に PMO のマモ上級顧問に確認したところ、このマトリクスは彼を含めたマクロ経済チームが策定し、GTP II とも整合的なはずで、政府の対外的な説明責任を果たすことを主眼としているとの説明があった。ただし、このマトリクスには農業や製造業などの生産活動への言及がほとんどなく、対象期間も 1 年と腑に落ちない点もあった。これは、これまでの GTP II と後述する HERA や 10 ヵ年展望計画との橋渡し的な役割をもった表ではないかと推測される（マトリクスは巻末の別添資料 2 参照）。

2.3 Homegrown Economic Reform Agenda（HERA）

[9] ただし世界銀行は、2004 年から続いてきた Doing Business ランキングの発表を 2020 年で停止した。なお世界銀行のウェブサイトによると、それを代替する Business Enabling Environment (BEE)プロジェクトが間もなく開始されるそうである。
[10] カイゼンは引き続きエチオピア国内で推進されているが、関係者の話では、ハイレマリアム前首相の時に設置された国家カイゼン協議会は、ここ 4〜5 年は機能していないようである。

HERA は、マクロ経済チームの PMO、MOF、PDC、エチオピア国家銀行（NBE）などからなる主要メンバーが、関係諸機関も交えて数ヵ月に及ぶ作業によって策定した開発文書である。その際には、イヨブ MOF 国務大臣が事務局および広報官をつとめたとのことであった。外国人の意見聴取は行っていない。最終的に党執行委員会および内閣に承認され、2019 年 9 月にアビイ首相が公表した。その翌月に、政策対話チームがマクロ経済チームと面談したところ、HERA は従来の経済政策の基本的方向をかえるものではないが、民間セクターの成長が予想よりも遅いため、国家が果たすべき役割を見直す必要があるとの説明があった。PDC によると、HERA は 3 年のスコープで実施され、並行してドラフトされつつある 10 ヵ年展望計画とも整合的であり、今後の経済政策や開発計画の前提条件を構築する枠組とのことであった。2022 年末時点の MPD（PDC から省へ昇格）の説明では、現在実施中の 10 ヵ年展望計画期間のうち、HERA が最初の 3 年間の政策準備を行い、コロナや内戦による 1 年の緊急対応期間をへて、残りの 6 年を 2 つの 3 ヵ年中期計画で具体化するとのことだった。

HERA の章構成は表－12 に示す通り。過去の開発計画のレビュー（成果と課題）と、今後の政策の方向性を示した 3 つの柱（マクロ経済の安定化、構造改革、優先セクター）からなる。

表－12　HERA の構成

現状分析	過去の実績	・High growth ・Poverty reduction ・Various social achievements
	課題	・Growth driven mainly by public investment which stimulated construction and services ・Investments financed mostly by public loans and external loans and grants ・Negative real interest rates and exchange rate overvaluation ・Ethiopian social indicators below the average of lower middle-income countries ・The lack of structural transformation (manufacturing did not surge) ・Growth driven mostly by capital accumulation rather than productivity ・Productivity growth constrained by various bottlenecks in overall economy and specific sectors ・Serious macroeconomic imbalances including foreign currency shortage (poor export performance), external debt burden, limited private sector access to finance and high inflation
政策の方向性：三つの「構造改革」	1. マクロ経済の安定化	・Fiscal consolidation and efficiency improvement ・Coping with foreign currency shortage ・Anti-inflation measures and financial crisis management ・Enterprise access to finance, etc.
	2. 構造改革（狭義）	・Administration reform and deregulation ・Privatization of telecom, power and logistic service ・Introduction of competition
	3. 優先セクター	・Agriculture ・Manufacturing ・Mining ・Tourism ・ICT

政策対話チームは HERA に対するコメントを作成し、これをマクロ経済チームのなかの 4 経済省庁のキーパーソンと協議し、マクロ経済チーム議長であるギルマ・ビル PMO 特別マクロ経済首相顧問やタゲセ・チャフォ国会議長ともそれぞれ個別に共有し、EIC とはクローズド会合で議論を行った。我々の見解は以下のようなものである。

HERA の現状分析は説得的である。労働生産性上昇が全要素生産性（TFP）ではなく過剰な投資に牽引されている点や、農業から工業への労働移動が見られない点などは、我々のエチオピア生産性レポートの指摘とも合致する。ここに反論すべき大きなポイントはみあたらない。一方で、将来の政策方向性についてはいくつかの課題がある。HERA は多くの国が共通に採用する 3 つの政策分野（マクロ安定、構造改革、産業振興）を列挙しただけである。枠組みとしてはとくに問題がないものの、目標達成に向けた具体的な施策がこれから必要であり、HERA の評価はその詳細と実施に依存するであろう。また、自国の経済開発を導く原則や将来ビジョンもまだ明らかではなく、いかなる姿のエチオピア経済をめざすのかが示されていない。メレス首相のような政府主導型で個別業種を決めて振興する積極政策も HERA の枠組みと整合的だし、逆に市場ルールや民間行動を最重要視するワシントン・コンセンサスとも矛盾しない。ゆえにこれからの肉付けが決定的に重要である。表－13 は、ワシントン・コンセンサス、メレス首相のアプローチ、HERA を比較したものであり、この表もマクロ経済チームに共有された。

政策対話チームは、東アジアや日本の経験に鑑み、世界銀行型の急速な自由化ではなく政策学習を通して政府の産業振興能力を徐々に高めていく長期戦略を推奨し、以下の提言を行った。すなわち、第 1 に、民間セクターの能力を高めること、およびそれを助けるための政府の政策能力の強化に注力すること。第 2 に、官民の実力が高まれば、その程度に応じて、選択的な産業振興策を導入し主要産業を強化

表－13　経済政策に対するスタンスの比較

	Washington Consensus	PM Meles	Homegrown Economic Reform Agenda
Macro economic stability	**Top priority**: bold budget cuts, tight money, flexible exchange rate as preconditions for reform and growth (IMF)	Coping with crises as they arise (inflation, fuel & sugar shortage, F/X allocation, etc.)	Concern indicated but effective and concrete enough? F/X, finance, inflation, debt sustainability, etc. (5 slides)
General improvements on business conditions	**Big-bang liberalization**: Liberalize, privatize, integrate, good and level investment climate asap	Maintaining tight controls (banking, telecom, SOEs, etc.); no long-term liberalization plan shown	Will to SOE reforms, better infrastructure services expressed, with WB support (WB EDB ranking also targeted) (1 slide)
Selective industrial concern & promotion	**Undesirable; don't do it** Government is unwise & policies are captured by interests (Anne Krueger)	**Strong state guidance & support on priority sectors**; learning how to do this from East (incl. Kaizen)	Listed but details unknown; still general--agriculture, manufacturing, mining, tourism, ICT (1 slide each)
Remark	Traditional IMF & WB and most Westerners; criticized for damaging real economy in Africa, L. America, Former USSR, Asian crisis countries	Despite serious policy learning, targeted manufacturing sectors remained weak and visible transformation did not occur	Weights and depths of 3 pillars unknown; General and Selective should both be pursued strongly and in balance (Framework or Ingredients approach?

すること。第 3 に、経済自由化、民営化、国際経済統合などの国際機関が要求する改革については、拙速ではなく、これも自国の産業競争力強化の実現に応じたスピードで着実に進めていくこと。

2.4　10 ヵ年展望計画

10 ヵ年展望計画（2021～30 年）は国家開発の最上位文書であり、PDC（現 MPD）が各ステークホルダーとの協議を経て策定し、2021 年 3 月に議会承認を得た。この文書はエチオピアにとって初の 10 ヵ年計画であり、これまでの 5 ヵ年計画を代替するものとなる。10 ヵ年展望計画策定後に 5 ヵ年計画も策定するという話もあったが、現在それは否定されている。現 10 ヵ年展望計画は、前述のように、HERA（3 年）、緊急危機対応（1 年）、2 つの 3 ヵ年戦略の 3＋1＋3＋3 年の構成で進行することになる。さらに将来の 10 ヵ年計画がどういう進行となるかはまだ決まっていない。

現行の 10 ヵ年展望計画の章構成は以下の通りである（政策対話にとり重要と思われる事項は太字で示した）。

1. Past Economic Performance and Its Major Challenges
2. Homegrown Economic Reform and Scope of the Ten-Year Plan
3. National Development Vision and Strategic Pillars
3.1 National Development Vision, Objectives and Strategic Pillars
3.2 Objectives of the Development Plan
3.3 Strategic Pillars and Key Priority Areas
3.4 Global and Regional Development Commitments
4. Macroeconomic Plan
5. Economic Sectors Development Plan
5.1 Agriculture
5.2 Manufacturing
5.3 Construction
5.4 Mining and Petroleum
5.5 Trade
5.6 Tourism
5.7 Urban Development
6. Infrastructure Development Plan
7. Demography and Human Resource Development
8. Gender and Social Inclusion
9. Justice and Public Services
10. Peace Building and Regional Development Cooperation
11. Environment and Climate Change
12. Implementation Strategies and Monitoring and Evaluation System

2020 年 6 月、政策対話チームは 10 ヵ年展望計画のドラフトに対し、以下の 2 点をコメントした。第 1 に、ビジョンや目標等は示されているものの、具体的な数値や活動は不明である。これはやがて各省が管轄分野の 10 ヵ年計画をつくれば埋められるはずのものだが、その際には非現実的で詳細すぎる数値目標を多数羅列してしまうという（過去の 5 ヵ年計画によくみられた）逆のリスクが発生する可能性がある。国家計画にどのくらい具体的なものを書き込むべきかは熟慮を要する問題である。第 2 に、項

目間の重複が多く、たとえば各生産セクターの「フォーカスエリア」と「目標」がどう違うのか、区別が判然としない（たとえば上記ボックス 5.2 の製造業部分）。この文書には多くのアイデアが含まれるものの、複雑で重複が多い構成のため論理構造がわかりづらい。政策対話チームとしては、すべてを長期ビジョン－中間目標－具体的諸政策といったシンプルな三層構造に整理し直すことを提案したい。またエチオピア政府が投入できる時間やリソースは限られているため、目標や政策アクションは多数ではなく、いくつかの優先項目に絞る必要がある。

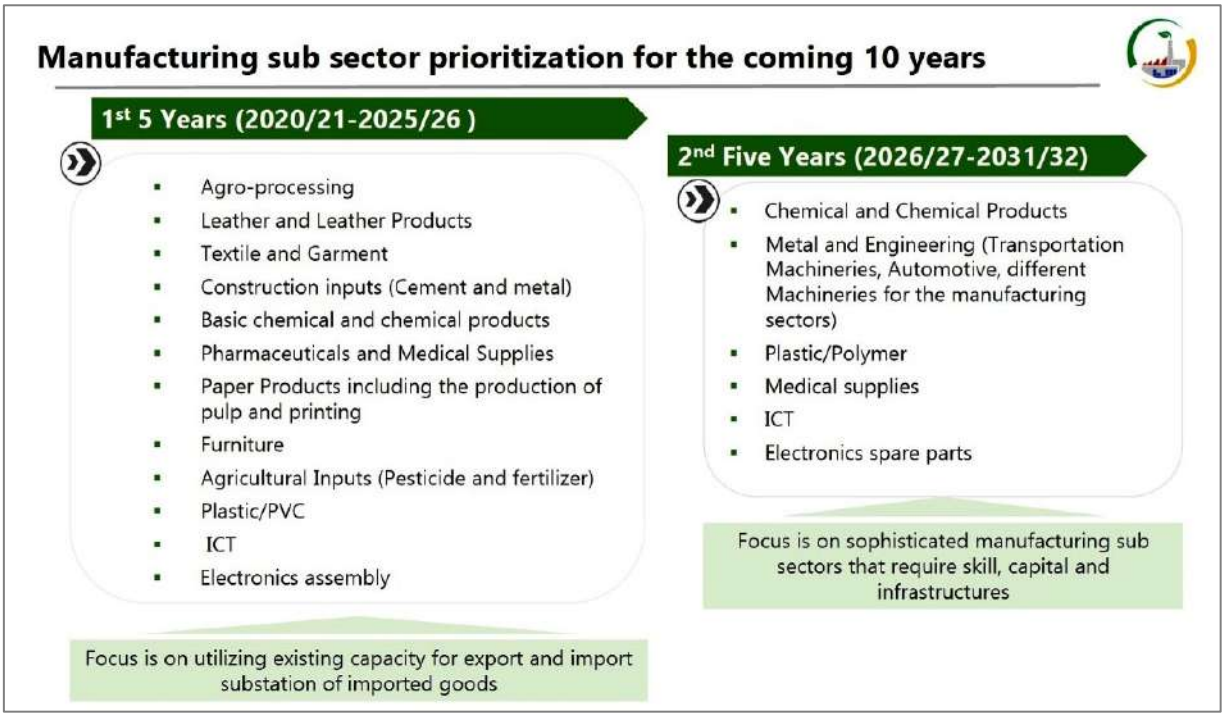
また我々は、今回の 10 ヵ年展望計画の策定では、GTP I・II の時に比べボトムアップ型の協議が多く行われたとの説明をうけた。だがボトムアップについては以前も 5 ヵ年計画ごとに毎回主張されており、我々は、今回のステークホルダー協議が以前より広範・濃密になったという印象はもっていない。むしろ、ドナーとの協議機会は前回よりも少なかった。これは、コロナ禍や北部紛争による海外渡航の困難や外国人の一時退去があったため、ドナーとしてもエチオピア政府への政策助言がむずかしかったのが一因かもしれない。

10 ヵ年展望計画は実施段階に入るとコロナ禍、北部紛争、ウクライナ問題などの影響を受けた。国内紛争による物理的被害のほか、人権問題をめぐって欧米の支援や関税免除特権が停止されたこと、外資不足や債務危機が極度に悪化したことも大きい。これらによりエチオピアは当面の成長目標が達成できなかったのみならず、内戦復興のために新たにリソースを振り向ける必要が出てきた。上述のように、10 ヵ年展望計画の一部として、MPD は 3 ヵ年の経済復興計画（Economic Recovery Plan）を 2022 年 4 月に発表した。そこでは、北部での物理的ダメージ（インフラ、通信、道路、学校等）への対処や、工業団地外の工場の再開に向けた資金や設備支援が予定されている。これとは別に、ティグライ州、アファール州、アムハラ州等を対象とした復旧再興計画（Rehabilitation and Reconstruction Plan）が、世界銀行を含むドナーの支援による調査によって策定された。世界銀行は、2022 年 4 月に紛争で影響を受けたコミュニティ（アムハラ州、アファール州、ベニシャングル・グムス州、オロミヤ州、ティグライ州）に対する 3 億ドルの無償支援を承認し、同年 9 月に発効している（Response-Recovery-Resilience for Conflict-Affected Communities in Ethiopia）。ただしティグライ州内の復興については、連邦政府とティグライとの停戦合意が 2022 年 11 月に締結されたものの、その実行に進捗がなければ他ドナーを含めて本格化できないところ、今後、注視していく必要がある。

2.5 商工省/工業省の 10 ヵ年計画

国家レベルの 10 ヵ年展望計画が承認された後は、各省庁が管轄分野の個別 10 ヵ年計画を策定する。政策対話チームは、2021 年 2 月に MOTI が作成した 10 ヵ年計画（アムハラ語）を入手した。これとは別に、同年 4 月、政府はドナーに対し産業分野に関する 22 頁のスライド（英語版）を共有した。その概要は図－4 の通りである。

これに対する我々の評価はおおよそ次のようなものであった。国家レベルの 10 ヵ年展望計画の工業に言及する部分および MOTI の 10 ヵ年計画は、過去の分析や優先課題の指摘（質的成長、生産性、競争力、民間への適切な支援、バリュー・チェーン、リンケージ政策、雇用創出と中小企業振興）については適切である。他方で、いずれの計画文書もウイッシュリストの域を出ず、優先業種も絞り込まれていないため、具体的な行動計画の構築が弱い。



図－4　MOTI's Ten Year Subsector Prioritization

（出所）Ministry of Trade and Industry, "10 Year Perspective Plan Priorities 2020/21-2030/31: Major Reform Agendas and Support Areas," presentation slides to DAG, April 2021.

また、首相も重視しているはずの自動車セクターの開発計画は MOTI の 10 ヵ年計画に含まれていなかった。この点を質問したところ、MOTI 傘下で金属機械分野のサポートをするインスティテュート（当時 MIDI）が別途策定したとのことだった。これでは重要な振興分野が国レベルおよび省レベルの開発計画になんら記載されないことになる。2022 年 4 月時点の情報によると、エチオピア自動車政策は、アフリカ自動車製造業者協会（AAAM）の支援で Alec Erwin 氏（元南ア工業大臣）をコンサルタントとして作成された自動車政策レポートを参考にして、MOTI（MIDI）が自動車政策を執筆し、あとは政府の承認を待つだけとのことだった。上記のコンサルタント・レポートについては、大野健一はドラフト段階でいくつかの懸念を表明したが、その後工業大臣も担当者もかわり、当方のコメントは採用されなかった[11]。以前は EIC が中心となって自動車政策の策定作業をしており、それにはドイツも関心を示していたが、2022 年 9 月の現地調査では、EIC やドイツはもはや関与しておらず、自動車政策は MOI の主管となったようである（自動車政策の詳細は次章で取り上げる）。

2.6　新産業政策

エチオピア政府は 2022 年春より産業政策の改定に着手した。コロナ後の 2 年ぶりのミッションで、

[11] コンサルタント・レポートの主な問題点は、分析や提言が南アフリカの現状を背景に書かれており、たとえば自動車専用工業団地を提言したり、国内価値創造の詳細な計画を外資に要求したり、労働組合の活性化を重視したりする点は、エチオピアの現状や発展段階に適合しないと思われる。我々の調査では、日系自動車メーカーにとってエチオピアで喫緊の課題は外貨不足、中古車抑制、組立インセンティブの不足、需要の小ささの 4 つであり、おそらく他の外資にとっても同様と思われる。これらへの十分な言及や具体的提言がないのは、エチオピアへの政策レポートとしては物足りないものが残る。

我々はこの話を突然聞かされた。産業政策の改定は、メレス首相が 2002 年に策定した産業戦略以来となる[12]。政策対話チームが入手したのは、5 月にドナー向けに配布された政策枠組み案（図－5）と 6 月のアムハラ語ドラフトであるが、その後かなり改定が加えられたということで、我々は最終版の公表を待っている段階である（英訳も提供されるとのこと）。2022 年 9 月および 12 月の現地調査でのメラク



図－5　新産業政策の方向性

（出所）MOI Draft revised Manufacturing Industry Policy Framework: Review with key stakeholders (May 2022).

[12] フェーズ 1 のはじめに、我々はメレス首相と 2002 年の産業戦略を議論した。この戦略は首相自身が執筆したとのことで、彼の他の論文と同様、図表を含まない、文章だけで説いてきかせるスタイルであり、通常の政策文書とは異なっていた。データや図表はないが、ただし当時の産業政策がめざすべきポイントは章を分けて明確に打ち出されていた（輸出振興、労働集約型軽工業の重視、民間と政府の役割、現地企業と外資の役割、国民の参加など）。それ以降の状況変化と詳細の必要性の両面から、産業政策の改定は望ましいことといえるだろう。

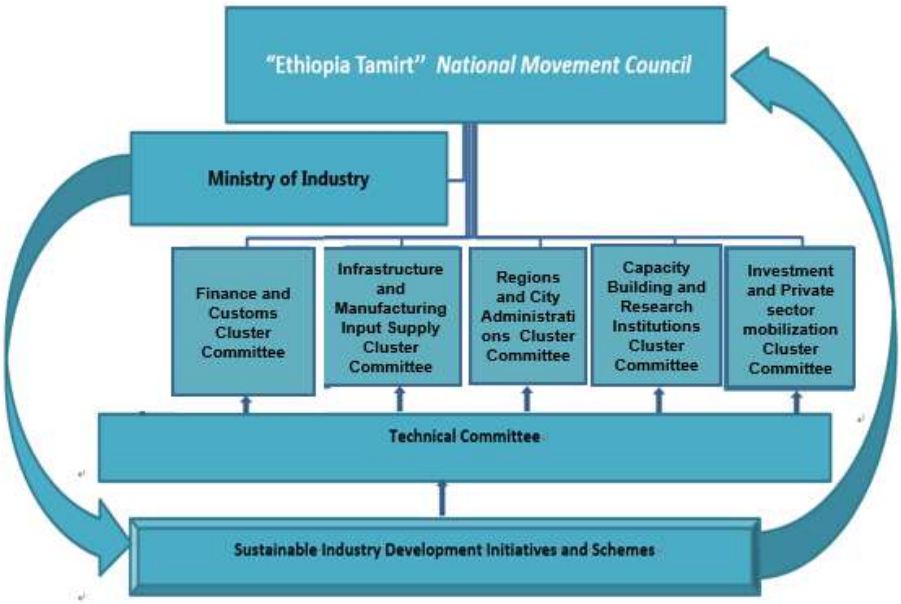
工業大臣、工業省幹部および MPD の話から察するに、新政策が以前の文書と異なる点としては市場主導、民間エンジン、輸出と輸入代替の同等の重視、グリーンエコノミー、クラスターアプローチなどの柱がある。その下に、25 の directives そして 62 の areas of interventions があるという（注：面談相手によっては、65 areas という説明あり）。これら 62 はドナー支援を募る際の個別案件に対応するらしく、正式承認されるまではドナーに開示されない印象であった。なお 2022 年 12 月の現地調査時には、新産業政策は近く政府承認される見込みとの話であった。

メラク工業大臣によると、新政策には多くの政策課題が提示されているが、今後はこれらの優先順序づけと具体化が必要とのことだった。具体的作業としてはアクションプランの策定、輸入代替産業の業種別検討、Industrial Resource Mapping があげられた。大臣からは、日本にはどの品目の輸入代替をめざすべきかについての助言を求めたい、またリソースやテクノロジーのマッピングについては最終的には民間が決めることだが政府も方針をもたなければならないとのことだった。さらには、官民ともにナレッジギャップがあるので、それへの対処が必要との話があった。

2.7 全国工業運動

全国工業運動（Ethiopia Tamirt）も、2022 年春に産業政策の改定と並行して打ち出された工業省の新機軸である。同運動は、新産業政策および 10 ヵ年計画の工業分野を実施するツールの 1 つと位置づけられている。これまで多くの振興策にもかかわらずエチオピア製造業が停滞している点をマクロ経済チームが問題視し、これに対してメラク工業大臣（とおそらく工業省幹部）がこの運動の導入をもって状況展開を図ることを提言し、それが認められたという。準備や関連文書の策定をへて、全国工業運動は 2022 年 5 月にアビイ首相によってアジスアベバで正式にローンチされた。当初この運動の事務局は、MOI 下でカイゼンを担当するインスティテュートである KEC が兼任していたが、運動は一過性でなく永続的であるべき（少なくとも 10～20 年をかけ実施）とのメラク大臣の意向を受け、2022 年 9 月には MOI 本省に専属事務局が設置された。首都のみならず連邦・州・民間レベルでの展開が進められており、また課題解決のためのさまざまな検討・調整メカニズムが立ち上がりつつある。体制としては、メラク大臣を議長とする National Council があり[13]、その下に同大臣を議長とする工業省内の Steering Committee がある（後者は 3 ヵ月に 1 回開催予定とのことだが、実際にはあまり招集されていない）。その下に MOI と関係省庁間の調整を行う場として 5 つのクラスターがある（金融・関税、能力構築・R&D、原材料・インフラ、投資・開発パートナー、地方州・市）。各クラスターには国務大臣ないし同レベルの focal person が置かれており、地方州・市については各州・市に 2 人の focal persons が置かれている（リーダーとテクニカルスタッフ）。クラスターを通じての税務当局・税関との協議はすでに進捗しており、財政問題はマクロチームと協議している。MOI は NBE とも協議しており、財政金融当局との政策トレードオフ（運動予算の獲得 vs 緊縮財政）は解消していないが、相互理解は深まりつつあるというのが MOI の見解である。なおクラスターの下に、テクニカル・ワーキンググループが配置されている。これは重要問題を発見・検討し、クラスターに情報提供するための調査研究チームである（図－6）。こうして 2022 年より、MOI は全国工業運動を核として経済省庁間の議論やドナー交渉をリードしつつあり、“harmonized”した製造業振興をめざしている。ドナーとの会合は、大臣とは四半期ご

[13] 工業省は National Council の議長にアビイ首相を希望していたが、それはかなわず、工業大臣が省庁間の National Council と工業省内の Steering Committee の双方を率いることとなった。国家レベルの政策を活発化し成功させるには、最高指導者が直接指揮をとることが重要なポイントであり、その意味でこのアレンジメントはやや残念であった。



図－6　全国工業運動の体制

（出所）"Ethiopia Tamirt"A national movement to build a manufacturing Ethiopia through an integrated and sustainable approach" (MOI, March/2022)をアップデート。

と、テクニカルレベルでは月 1 回の開催が予定されている。

産業政策の改定作業と全国工業運動の推進を通じて、政府内での MOI の地位が高まりつつあるというのが大方の見方である。このことは、MOI 自身のみならず、関係省庁や産業関連ドナーにおいても広く認知されているようである。他方で、全国規模の新運動を急速に立ち上げるに際しては、MOI 内にかなりの混乱を生じていることも事実である。政府による頻繁な省庁再編成をへた MOI 組織にはかなり不自然な部分があり、任務の重複がみられ、各部署の権限や実際の機能にあいまいさが残る。新政策や新運動は省内の複数の場所で担当されており、コアとなる部署・人物が誰であるのかを我々が明快に理解するのは容易ではなかった。この状況は、たとえば半年で運動事務局が KEC の兼任から本省に移されたこと、運動の説明文書を複数部署が書いておりその内容がやや違うこと、複数の MOI 幹部が業務重複の存在を認めていることなどからもうかがい知ることができる。全国工業運動が目に見える産業成果をあげるかどうかという本質的問題に加えて、この省内混乱が早期に収束に向かうかは、新産業政策および全国工業運動の成否を握るカギとなるであろう。

政策不整合は、MOI 内のみならず複数の経済省庁間にも存在する。これはエチオピアでも以前から見られ、他国でもしばしば起こる、よく知られた問題である。メラク工業大臣は、省庁間不整合をエチオピア製造業が進展しなかった重要な原因と考え、その除去に強い関心を抱いている。またこの関心は、エチオピア政府全体でも共有されている。エチオピアでは、基本的にはマクロ経済チームが経済政策の省庁間調整を担うことになっている。それに加えて最近、特定の省庁間政策問題に関しては、閣議に上がる前に MPD が検討・調整の責任を負うこととなった（次項 2.8、ポリシー・マッピングを参照）。

メラク工業大臣は、マクロ安定と産業振興のバランスの最終決断は国家指導者が行うことになるが、政治家がこの決断を informed decision として行うための情報、すなわちプラスとマイナスを客観的に判断できる材料が必要であるとした。政策対話チームには、省庁間調整の解決メカニズムに関する他国事例の提供が求められた。これに対して GRIPS 開発フォーラムは、2022 年 12 月に政策不整合性ワークシ

ョップ（第 5 回 DPF セミナー）を開催し、政策不整合の原因や解決につき、エチオピアの現状を踏まえたうえで、東アジア諸国の実例を多数紹介しながら実践的な分析と提言を行った。政策不整合は、予算をめぐる財務当局と現業省庁との古典的な駆け引きからも起こるし、重複を招くあいまいな権限配分、頻繁な省庁再編、政策形成における知識欠如、現場担当官の能力・態度の問題などによっても発生しうる。またそれを解決する組織手法もさまざまであって、アジアの経験から多くを学ぶことができる。根本的には、個々の政策調整モデルの可否よりも、それを用いる国家指導者と経済テクノクラートの質が決定的に重要となる。

2.8 MPD による政策整合性のチェック

2021 年 10 月の内閣改造の際に、閣議にあがる全ての新政策は計画開発省（MPD）による政策整合性の確認をへなければならないことが定められた。これは、過去の政策が十分な効果をあげていないのは各省間の政策整合性がないことに一因があるとの認識から導入された手続きである。

2022 年 11 月には、この作業のガイドラインとして Policy Alignment for Prosperity: Alignment of Development Policies and Programs が MPD によって作成された。それによると、政策アラインメントには省庁間（セクター間)、マクロとセクター、連邦と州の 3 種類がある。各省間で調整が必要な場合の例としては、たとえば教育政策と産業人材ニーズ、農鉱工間の投入関係などがある。ガイドラインはさらに、各省に対して、新政策文書がなぜ必要か、既存政策との関連、いかなる成果をめざすか、課題は何かといった一連の情報を提出させ、それらを MPD がチェックするとしている。MPD はこの手続きを「ポリシー・マッピング」と称している。この作業を通して、各省間の政策の矛盾を取り除くと同時に、MPD 自身 や各省の政策能力を高めることも意図されている。

2022 年 12 月の我々の現地調査時には、この新たな政策検討プロセスのファーストラウンドが進行中であり、MOI の新産業政策もその俎上にのせられていた。政策対話チームは、フィツム MPD 大臣の要請とアレンジにより、アジスアベバ郊外のホテルにこもってこの作業に没頭していた MPD テクニカルチームと面談し、政策調整の詳細な方法を聞き取るとともに、当方からのコメントを提供した。

MPD による政策整合性検討ガイドラインの概要

○ 政策は明確な枠組みと手続きによって相互一貫性が確保されなければならないこと。
○ 用語の定義（大枠→具体的）: Policy、Strategy、Program、Project。
○ 不整合のタイプとして、マクロ対セクター、セクター対サブセクター、連邦対州がある。
○ よい政策の条件として一貫性、相互整合性、社会厚生、実施可能性、政治的適合、包括性など。
○ 政策の作り方（策定期間は 18 ヵ月）
　各省が提案→テンプレートに沿って「政策コンセプトノート」を MPD が検討→策定スケジュールや予算の決定→調査報告・専門家評価の実施→州レベルの第 2 回検討会→省による執筆（フォーマットあり）→司法省のチェック→閣議決定→実施→レビュー・評価

付論：ポリシーマッピング・ワークショップ
　既存政策の確認→担当省による新政策の概要発表→アラインメント分析→作成されるべき法令決定→新設・改廃されるべき組織の決定→プログラム（行動計画か）の決定→予算の決定

第 3 章　イシュー別の課題と政策分析

本章では、産業政策対話フェーズ 3 を通じて我々が議論したサブスタンス――政策の分析と提言――の主要部分を記述する。

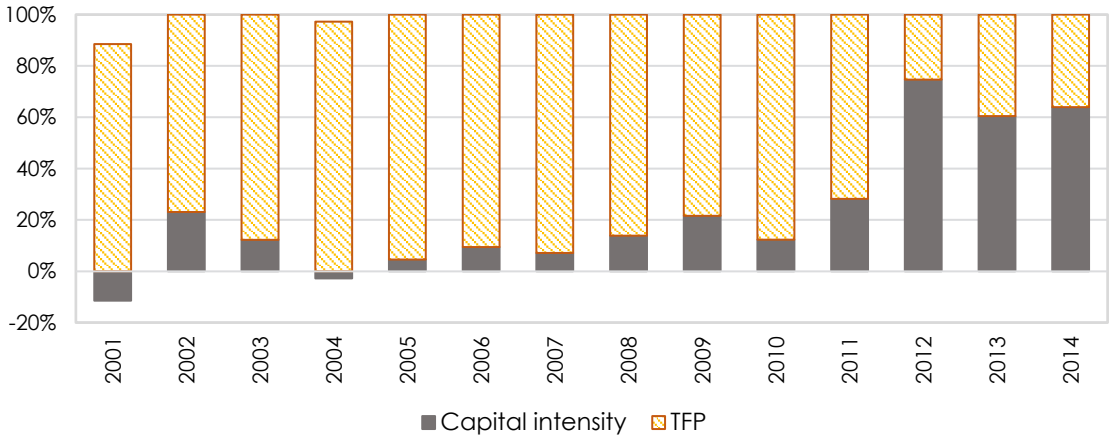
3.1　生産性

2020 年に我々が PSI と共同で刊行した「エチオピア生産性レポート」は、エチオピアの労働生産性と全要素生産性（total factor productivity: TFP）を、標準理論と実証分析をもって検討した同国初のレポートである。この研究成果はそのローンチがメディアで報道されたほか、10 ヵ年展望計画を起草した PDC、世界銀行および米国のミレニアム・チャレンジ・コーポレーションからも高く評価された。後 2 者の外国機関は、本研究に従事したエチオピア人研究者 1 名をワシントン DC に招聘して、レポートを紹介するワークショップを開催した。

エチオピア政策担当者に向けた同レポートの主要なメッセージは、以下の 10 点にまとめられる。

1. エチオピアの生産性の伸びは近年高かったが、絶対水準はまだ低い。
2. 労働生産性を押し上げた主因の 1 つは、過剰な投資であった。
3. 低生産性部門から高生産性部門への労働移動は、エチオピアではまだ活発でない。
4. 農村労働力は工業ではなく主にサービスへと移動しており、ここには早すぎる脱工業化の兆しがみられる。
5. 製造業内の各業種間の生産性パフォーマンスはかなり異なっている。
6. もし最低賃金が合理的でない水準に設定されれば、賃金・生産性バランスが失われる可能性がある。
7. エチオピア人労働者は技能を比較的よく習得するが、態度や規律に問題がある。
8. エチオピア企業は、外国モデルから経営や労務管理を学ぶことができる。
9. アジスアベバ・ハワッサ・メケレの間には、労働者タイプの地域間相違がみられる。
10. 外貨不足・電力の不安定・物流の非効率などの外的要因が生産性向上の深刻な足かせとなっている。

エチオピア全体の労働生産性は、2000 年から 2016 年にかけて年平均で 4.94%上昇した。この上昇は、資本集約度の高まり（機械設備への投資）と TFP（真の意味での効率性改善）とに分解される（図－7）。急速な工業化が進む途上国では双方の効果が顕著なのが普通である。エチオピアにおける労働生産性上昇は長らく TFP が牽引してきたが、2012 年以降は資本集約度の高まりへと重点が急激に移行している。活発だが質的向上を伴わない物的資産への過剰投資、とりわけ大規模公共投資や民間によるビル建設の加速がその要因であると推察される。本来は TFP の上昇がエチオピアの経済成長を牽引しつづけるべきであるところ、官民による過剰投資の傾向には警鐘を鳴らしたい。



図－7　資本集積と TFP の労働生産性への貢献度

（出所）Ethiopia Productivity Report (2020), p.28.

労働生産性は別のやり方で分解することもできる。表－14 は、労働生産性を各セクターにおける生産性向上（within effect）、低生産性部門から高生産性部門への労働移動（shift effect）、および両者の相互効果（interaction effect）の 3 つに分解したものである。エチオピアの労働生産性上昇は、当初は各業種内の向上が大きかったがその後逓減し、やがて部門間労働移動の比重が高まったことが示されている。エチオピアは工業化の初期段階にあり、この双方の効果がいずれも高いまま補完的に進行すべきであるが、この数字を見る限り、前者の効果に力強さが欠けている。これも懸念材料の 1 つである。

また別の分析によれば、エチオピアでは農業が労働生産性上昇に最も大きく寄与し、サービス、工業がそれに続いている。すなわち工業が成長エンジンとなっていない。これは工業化をめざす後発国として喜ばしい状況ではない。しかも農業からの労働移動は主としてサービスに向かっており、工業への移動は限られている。開発経済学では、キャッチアップ過程にある途上国では労働はまず農業から工業へと移動し、最後にサービスが拡大するという基本パターンがあるが、エチオピアはこれに従っていない。すなわち、エチオピアではセクター間の労働移動が少ないのみならず、いわゆる「早すぎる脱工業化（premature de-industrialization）」の兆候さえみられるのである。

表－14　労働生産性の伸び（シフト・シェア分析）

	Productivity Growth	Sources of Labor Productivity Growth			Contribution Shares to Labor Productivity Growth (%)		
		Within effect	Shift Effect	Interaction Effect	Within effect	Shift Effect	Interaction Effect
2004-2007	7.9	21.7	4.6	0.5	81.0	17.0	2.0
2008-2011	6.6	14.2	7.2	0.5	64.7	32.9	2.4
2012-2016	6.0	15.7	9.9	1.3	58.3	36.9	4.8
2004-2016	**6.6**	**79.5**	**26.7**	**15.5**	**65.3**	**21.9**	**12.7**

（出所）Ethiopia Productivity Report (2020), p.31.

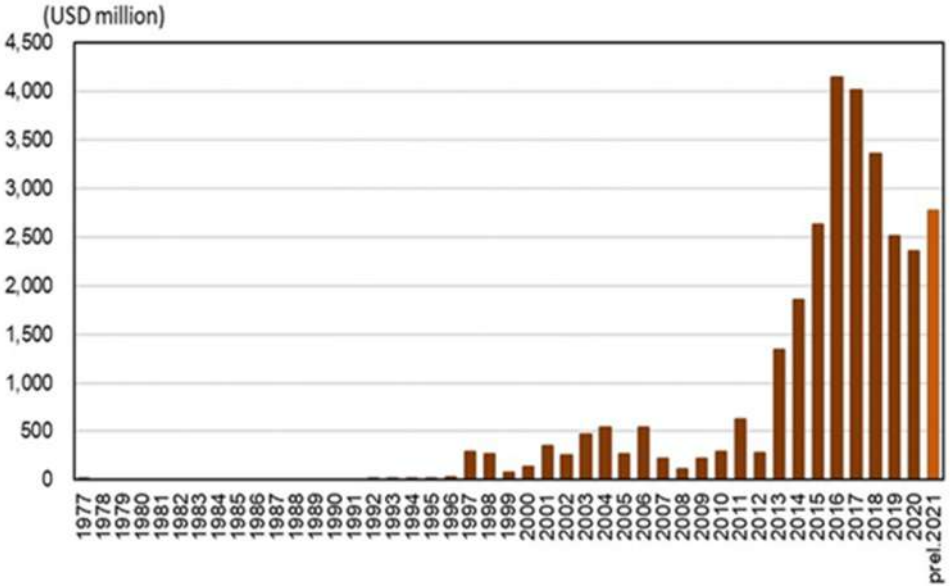
3.2　FDI 政策

2022 年に我々が PSI と共同で刊行した「エチオピア FDI 政策レポート」は、現状把握やデータ分析を中心とする上記のエチオピア生産性レポートに比べ、政策改革のための多くの具体的な提言から構成されているという違いがある。2010 年以降、エチオピアへの FDI 流入は大幅に増加し、2016 年には 40 億ドルに達した。しかしそれ以降は、東アジアの後発工業国で見られたような更なる増加は見られず、むしろ減少・停滞に転じている（図－8）。これは、内政の不安定化や世界的なコロナ禍といった非経済的要因による部分もあるが、より根本的な問題として、エチオピアの経済政策の弱さおよび民間経済の能力欠如にも起因している。エチオピアは FDI 政策を開発戦略の 1 つの重要な柱として位置づけているが、その質的改善が急務である。そのような観点から、本レポートは以下のようなさまざまな提言を行った。

本レポートの中心的なメッセージは、エチオピアは自国に新たなあるいは追加的な価値創出をもたらす外資誘致をめざすべきであり、そのために選択的であるべきというものである。すなわち、量だけでなく質を重視した FDI 政策へのシフトである。ただし当面は、エチオピアは雇用創出・労働集約型の「量的」FDI も必要であるから、より多くの量をめざしながらも、小規模で先端技術や価値創造に貢献する FDI も同時に重視すべきであり、両者のウェイトを徐々にシフトしていくことが望ましい。

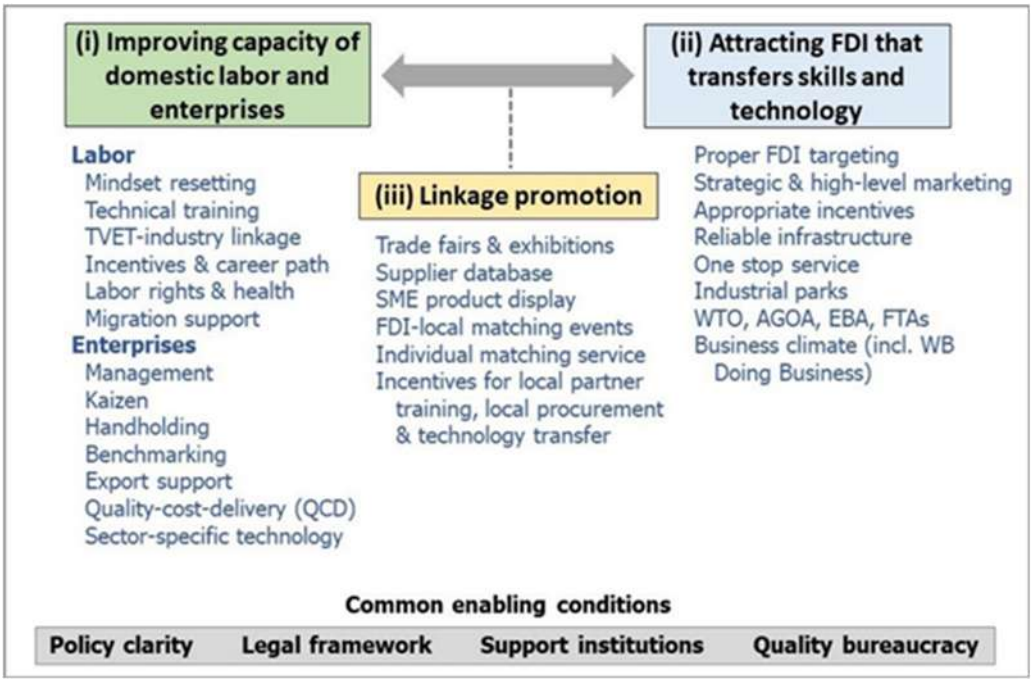
先端的な FDI 誘致のためには、最低資本規制を緩和し、小規模投資に向いた工業レンタルスペースを整備する必要がある。加えて、プロアクティブな FDI 政策の採用が不可欠である。すなわち企業の管理や規制を主目的とする現在の文書スタイルから、政策目標や優先業種を掲げ、パフォーマンスに連動したインセンティブ体系、公的支援や官民連携などを有効に打ち出す戦略型文書への転換が必要である。

さらにレポートは、FDI を活用した国内付加価値創造の戦略として、①現地企業および労働者の能力強化、②FDI の適切な選別と誘致、③外資と現地企業とのリンケージ創出からなる三部戦略を提案した（図－9）。各戦略の下には多くの政策アクションが提示されており、これらを実行するには真摯な政策



図－8　エチオピアへの FDI 流入額（ネット）

（出所）世界銀行、エチオピア国営銀行等。



図－9　製造業 FDI 誘致に向けた三部戦略

学習と入念な準備・順序付けが必要である。ここで重要な点は、外資と国内企業をリンクさせるには、その前提条件として国内企業のレベルが一定以上に達していることが必要だということである。国内企業のレベルが低いためにリンケージ政策が失敗した例は、多くの国にみられる。以上の三部戦略を効果的に実施するためには、明確な成果基準の設定とともに、政策の実施・モニタリングを有効に行うための担当行政官の能力強化が必要となる。また投資環境の大幅な改善も求められる。

一般に、FDI 流入には国際収支や技術移転への貢献が期待されているが、現実はそう簡単ではない。FDI 流入が国際収支や外貨獲得にプラスであるか否かは、操業開始時の資機材輸入、操業が軌道に乗るまでのリード期間、輸入原材料への依存度、国内付加価値創出の大小などによる。このうち最初の２つの負の影響は過渡的だが、後 2 者はより長期的かつ構造的な問題である。いっぽう、FDI が技術移転を促進するかどうかは、そのために必要な国内諸条件が満たされているか否かに大きく依存する。具体的には政治安定、マクロ経済安定、経済自由化、投資環境、金融機能、効果的な促進政策、そして最も重要な条件は労働者の態度・技能や企業の受容能力であるが、これらがそろわない限り技術移転は起こらないであろう。

近年は、エチオピアのような労働集約的軽工業製品を輸出する後発国には、輸出先の欧米バイヤーから、品質や社会的基準への遵守が取引の前提条件として求められている。また情報技術の進展に伴い、後発国にもインダストリー4.0 などの新潮流への対処も求められている。

現在エチオピアは経済危機に直面している。エチオピア経済のポテンシャルを最大限に生かすためには、まず投資家の信用回復が必要である。戦争や内戦などの深刻な危機を経験した国――たとえばカンボジア、ルワンダ、ベトナム、スリランカ、デルグ政権後のエチオピア――においても、平和到来後に投資家の信頼を回復できたケースが多々見られるが、ただしその場合でも、工業化を推進するほど力強い FDI 流入が再開するには長い時間がかかる。外国投資家は、たとえ途上国の現状に不満があっても、将来に明るい展望が開けると期待できれば活動を始める。それゆえ、未来志向で信頼できる政策を評価する。エチオピア政府には、将来の発展のかなめとなる業種や技能労働者の育成に真剣にコミットし、

小さくてもよいから目に見える成果を迅速に出すといった努力が必要である。また、大量の非熟練労働者を雇用する労働集約的大型案件の誘致のみならず、より高い技能やより小さなスペースを必要とする多様な投資家に向けた情報発信やマーケティングを始めることも重要である。

3.3 工業団地

工業団地の建設・運営は、FDI 政策の重要な柱の 1 つである。ビジネス環境が脆弱な国において、工業団地は、工場操業に適した環境を、区域を限って提供してくれる。エチオピア政府は多くの国営工業団地を建設し、そこに FDI を誘致してきたが、同国の短い工業団地開発経験を振り返るとき、そこには多くの改善の余地が認められる。我々は FDI 政策レポートのほか、FDI 提言ペーパーや GRIPS 開発フォーラム作成の一連の政策ノートでも、工業団地改善のための具体的なアドバイスを行ってきた。以下にその 6 つの提言を要約して掲げる。ここで根幹にある考え方は、官民を問わず、工業団地は顧客志向型の不動産ビジネスであり、長期収益の確保および費用対効果の高い施設・サービス提供という観点から運営すべきというものである。また不動産ビジネスにとり景気変動は避けがたいから、逆境にも耐えうる準備と余力を備えておくことも重要である。

第 1 に、工業団地のデベロッパーは、土地や工場建屋からの賃料収入のみに頼ることなく、複数の収入源を確保すべきである。代替的収入源があれば、賃料を低く設定して工業団地の魅力を高めることも可能となる。具体的な収入源としては、電力・水等の安定供給、経営、財務、税務、環境関連文書、労働者のリクルートや管理、バイヤー・サプライヤーとのリンケージ構築、情報通信技術（ICT）の設置・維持、車両や特殊機器のレンタルなどの有料サービスの提供がある。東南アジアでは日系・現地系・第三国系を問わず、多くの工業団地でこうした有料サービスが提供されており、一般に入居企業は喜んで対価を払いこれらのサービスを利用している。

第 2 に、工業団地のデベロッパーは、戦略的かつ選択的に支援サービスを提供する必要がある。先端技術や過度な設備の導入には慎重であるべきである。たとえば標準的ではない下水処理、利用されるかわからない寮やレストランやゴルフコースなど。提供する設備やサービスは、初期投資だけでなく維持管理費を含めた費用便益分析に基づいて、絞り込むことが肝要である。また提供されたサービスのスペックが入居企業のニーズに真にマッチするかどうかの検討も必要である。提供するとしても、直接ではなく民間事業者への外注が適切な場合も多い。この観点からは、エチオピアが採用した廃液排出ゼロ型下水処理（Zero Liquid Discharge: ZLD）には再検討が必要と思われる。

第 3 に、ワン・ストップ・サービスは物理的でなく、機能的に導入されるべきである。多くの組織からの出向者を、机を並べて配置するのではなく、1 名あるいは数名の担当者を指定し、すべての要望やトラブルに迅速に対処する方がよい。世界中の工業団地でワン・ストップ・サービスなるものがたいてい導入されているが、現実には事務手続きが煩雑なままであったり、反応や対処が遅かったりなど、実態が名前に見合っていない事例も散見される。

第 4 に、工業団地は収益悪化に対する緊急プランを事前に準備する必要がある。入居企業の入り具合は、営業努力ももちろん重要だが、その要因の多くがホスト国やデベロッパーのコントロール外にある。世界不況、テロ、地域紛争、伝染病、覇権国の対立などは途上国にとって不可抗力だが、不動産ビジネスはこれらに甚大な影響をうける。よい時ばかりが続くことはありえない。工業団地の建設や拡張、そのための借り入れ計画は、売れ残りの土地・建屋を避けるために慎重に進めていく必要がある。

第 5 に、工業団地は、とりわけ初期段階においては、法令やルールを守る限り、業種の区別なくすべ

ての企業を誘致するのがよい。企業にとってロケーションは最重要事項だが、エチオピア政府は各工業団地に入居できる業種を特定しているため、投資家に選択の自由が与えられていない。理論上は、同業種を一ヵ所に集中させれば必要なリソース（情報・人材・設備など）を共有できるというメリットがある。だが実際のところ、同業者はふつう競争関係にあり、労働者の引き抜きや情報漏洩を懸念することも多い。各企業には、自分の責任で選んだ場所に進出してもらうのが適切な政策だと思われる。

最後に、土地と建屋のレンタルには複数の選択肢を提示することが望ましい。エチオピアは、同じ仕様の大規模レンタル建屋を工業団地内に多数建設してきた。この種の建屋は輸出志向の労働集約型軽工業（アパレルや製靴）には適しているが、少人数で行うハイテク業種には向かない。今後、価値創造型製造業を誘致するためには、各顧客の要望に沿った多様なスペースの提供が不可欠である。海外進出する日系製造業の多くは、最初は小さなレンタル工場（約 250～1000 ㎡）あるいはさらに小さな一部屋のインキュベーションスペースなどから試験的に生産を始め、成功するにつれ、より大きな土地に移ったり自前の工場を建てたりする。これは日系に限らず、欧米企業にもみられるパターンである。

3.4 自動車政策

3.4.1 研究の背景

ハイレマリアム首相とアビイ首相は、自動車産業育成への関心を頻繁に表明してきた。ハイレマリアム首相の場合は、EIC と MOTI に対し、自動車組立を行う外資の誘致およびエチオピア初となる自動車セクター計画の起草を指示していた。エチオピアの人口規模や輸入車による貿易収支の赤字を考えると、技術、経営力、組織能力、市場規模などの点で困難があるにせよ、エチオピアが将来の自動車産業育成に関心をもつのは自然なことである。一方日本にとっては、エチオピアでは日系ブランド車が大きなシェアを占めているものの、その大部分は中古車や並行輸入によるものであり、生産メーカーの直接利益に貢献するものではない。日系メーカーは、一定の条件が整った少数のアフリカの国で車・トラックの組立を行っているが、エチオピアでは日系メーカーの自動車組立にいくつかの障壁がある。

政策対話チームは、自動車政策へのエチオピアの関心と日本の潜在的関心を考えたとき、将来両者間に連携の可能性があると考え、フェーズ 2 において自動車組立の政策研究に着手した。現在のところエチオピアの自動車市場は非常に小さく、またごく初期段階（セミ・ノックダウン生産）にあることから、タイ・インドネシア・ベトナムで日本が行ってきたような技能者育成、裾野産業、地域内分業、世界戦略などの政策を議論することはいまのところできない。エチオピア政府の関心は高いものの、実務的な知識や政策能力が欠けているので、自国の現状をふまえた初歩からの政策学習が必要とされている。

2018 年に、GRIPS と JICA はエチオピア政府関係機関との自動車政策協議を開始した。政策対話の主なパートナーは、MOTI（旧 MIDI を含む）、EIC、PMO および MOF である。政策対話チームは、日系自動車メーカーから随時ヒアリングを行い、金属産業開発インスティテュート（旧 MIDI）幹部を対象とした本邦研修を実施し（2018 年 6 月）、ケニア（2018 年 8 月）とミャンマー（2019 年 11 月）で第三国調査を行った。ドイツもエチオピアにおける自動車組立およびその関連分野に関心をもっていたため、我々はエチオピアを訪問するたびにドイツ国際協力公社（GIZ）とも意見交換を行った。また、アジスアベバ郊外で現地企業 Kaki 社に委託して始まったいすゞトラックの組立につき、その進捗をフォローしてきた（後述）。これらの情報をもとに GRIPS 開発フォーラムは一連の自動車政策文書（2018 年 11 月、2020 年 2 月、2022 年 8 月）を作成し、エチオピア関係者に送付した。加えて、ミャンマーの自動

車産業に関する報告書、エチオピア自動車政策へのコメント、アフリカ自動車開発に関する新情報もエチオピア関係者に共有した。さらに自動車政策に関する MOTI/MOI 主催セミナーを、関係機関や現地・外資企業を招いて 3 回開催した（2019 年 2 月、2020 年 2 月、2022 年 9 月）。コロナによる渡航停止期間中は遠隔で情報収集と政策協議を続けた。またメラク工業大臣の 2022 年 10 月の来日時における豊田通商との面談に先立ち、先方と論ずべき諸点について大臣に助言を行った。

3.4.2 エチオピアの市場と日系企業の動向

エチオピアの自動車普及率は 1,000 人あたり 8 台と世界で最低レベルにある。外資ブランドの組立工場は、中国・韓国・イタリア・フランス・日本による計 9 工場が存在するが、外貨不足、治安悪化、需要減などで各社の稼働率は数%から 10%程度とおしなべて非常に低い。全社の年間組立台数は約 1,000 台であり、生産可能な 28,000 台を大幅に下回っている。Ethio-Engineering Group（以前は軍関連企業群 METEC）に属し、エチオピアのバス現地組立の大部分を担う Bishoftu Automotive Manufacturing Industry 社も、2022 年 12 月に訪問した際には全ラインが止まっていた。外貨不足による部品輸入の遅れのためで、次回の部品輸入は 4 ヵ月先とのことだった。

いすゞは、いすゞ輸入車の現地代理店 Kaki 社に委託して、2019 年より中型トラックの組立を Kaki の Alem Gena 工場で開始したが、様々な問題に直面し、計画生産台数の達成には遠い状況にある。現在、いすゞは日系自動車メーカーで唯一エチオピアで車両組立を行っているブランドであり、伊藤忠商事の支援を受けている。いすゞと Kaki は、外貨不足問題以外に、商用車の国内組立に対する税制上のインセンティブが少ない点や関税当局による不当な追徴を課題として指摘している。

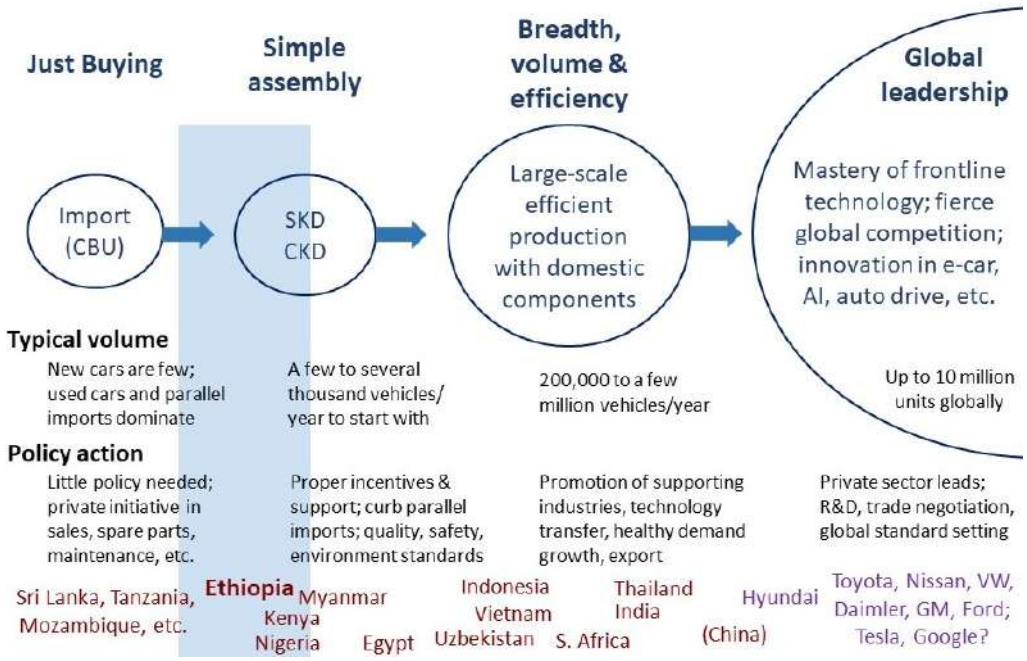
英 Inchcape 社のエチオピア支社である Motor & Engineering Company of Ethiopia（MOENCO）社はトヨタ・スズキをはじめとする外国車の輸入ディーラーであり、販売・検査・メンテナンス・修理・部品供給などを行っている。その検査場・作業場・塗装工場は効率的で、技術者もよく訓練され、トヨタ基準にもとづく研修センターも規模は小さいが設置されている。部品の在庫管理や出庫も効率的であり、訪問客は注文から数分以内で求める部品を購入することができる。

3.4.3 エチオピアの自動車政策と 4 つの課題

適切な自動車政策は、その国の市場規模や発展段階により異なる。エチオピア政府は、まず自国の自動車産業が時間軸上で現在どの位置にあり、いかなる政策行動が求められているかをよく認識する必要がある（図－10）。いま世界では自動車生産技術が大きく変化しつつあるが、エチオピアにとっての優先課題は最先端を追いかけることではなく、より基本的な問題を 1 つずつ克服していくことである。

前述したように、政策対話チームは日系自動車メーカーおよびエチオピアの現地パートナー企業とエチオピア、日本、ケニア、ミャンマーにて議論を重ねた。これにより、エチオピアにおける参入障壁や投資拡大への課題が明確となった。政策対話チームは、日系自動車メーカーにとって重要な次の 4 課題（それは他国メーカーにとってもほぼ同様であると思われる）を、さまざまな機会や文書を通じてエチオピア政府の政策立案者や自動車政策担当者に伝達してきた。

1. 外貨不足――我々が面談したすべての日系組立メーカーは、これをエチオピアでの組み立て進出における最大の問題だと述べた。いうまでもなく、これは自動車のみならずエチオピアで操業するすべての事業にとって深刻な問題である。



図－10　自動車産業発展のタイムライン

2. 中古車および並行輸入――これらの存在は、現地組立新車の需要を減少させる。これらを抑制することが必要だが、ただし中古車輸入業者・ディーラー・購入者の利害や対応もあるので、抑制策は急激ではなく、適切な段階と速度で導入すべきである。
3. 組立インセンティブ――エチオピアの自動車関連諸税は、最近の改定後もきわめて高く複雑である。とくに商用車においては完成車輸入と現地組立の税差は 5%しかなく、これでは現地組立に要する追加費用をカバーできない（税差は 20～30%が適切か、ケニアでは 50%）。乗用車についても同様の検討が必要である。
4. 需要の小ささ――エチオピアの新車市場（完成輸入車＋現地組立）は年 8 千台に届かない。自動車産業が成長し利益を確保するためには、年 10～20 万台の規模が欲しい。たとえ現在の市場が小さくとも、政府は長期需要予測を公表し、それと整合的な（逆行しない）政策を打ち出すべきである。

これらの中でも外貨不足は非常に深刻な問題であり、簡単には解決がむずかしい状況にある。自動車に限らず全産業が甚大な影響を被っているが、もしエチオピア政府が自動車産業を重要度の高いセクターと位置づけるのならば、希少な外貨を医療品・燃料などのほか、自動車にも優先的に割り当てることを検討する必要があろう。

中古車規制については、現在はほぼ解決済みである。エチオピア政府は 2019 年に突然、中古車輸入に高い関税を課すことを決め、これにより輸入中古車市場はほぼ消滅した。政策対話チームとしては、同政策は必要だったものの、上に書いたとおり、中古車輸入にはさまざまな利害が絡むので、ステークホルダーとの協議や十分なリードタイムなしの突然の政策変更は政治的社会的に不適切だったと考える。中古車規制の強化案はケニアを含む多くの国で政治問題化し自動車政策を混乱させているが、エチオピアではさほどの抵抗や混乱は生じなかった。結局は、やり方に問題はあったにせよ、エチオピアの大胆な中古車抑制措置は、自動車組立にとって 1 つの大きな障壁を取り除くこととなった。

中古車規制の次にエチオピアに必要な施策は、税インセンティブ体系の見直しである。エチオピアの

自動車税はきわめて高率なうえに車種・排気量ごとに複雑である。これにより自動車需要全体が抑圧され、とくにエチオピアで人気が高いはずの中型乗用車・ピックアップトラックなどが高額となり、相対的に税率の低い小型車に需要が流れているが、これには合理的な政策根拠が見いだせない。我々が自動車研究を開始して以降、エチオピアの自動車税体系は 2 度改定され（上述の中古車輸入制限を含む)、国内組立と新車輸入がやや優遇されるようにはなった。それでも、他国に比べると自動車税は依然として高く、税体系も複雑なままである。中古車輸入は抑制されたが、新車輸入が活発で、それが現地組立の障害となっている。これを是正して、現地組立が税制上一番有利になるようにせねばならない。すなわち新車輸入よりも、現地組立が更に優遇される必要がある。

需要規模については、最新設備を備えた大規模自動車工場を誘致するには国内市場はまだ小さすぎるが、エチオピアのように人口の多い国で経済が順調に伸びれば、長期的にはこの問題は解決する可能性がある。自動車メーカーにとり、将来の需要規模は進出を決めるためのきわめて重要な要素である。妥当な仮定に基づく比較的明るい需要予測を政府が作成し、それと整合的な政策を打ち出すことにより、自動車産業の将来性を投資家に示すことができる。需要予測の作り方やそれと整合的な施策については、海外の経験から多くを学ぶことができる。

エチオピアが自動車政策を起草するにあたっては、これらの課題を克服する施策を盛り込む必要があり、特にインセンティブ体系と需要予測は重要である。

なお、我々はエチオピア政府との自動車討議を重ねるにつれ、関係省庁間の情報交換が不十分であることに気づかされた。EIC は MOTI の作業を知らず、その逆もしかり。財務省は他省庁との十分な協議なしに自動車税制を改定していた。我々は EIC および MOTI に対し、関係機関の担当者からなるワーキンググループの設置を促した。自動車に限らず、エチオピアでは組織間コミュニケーションの不足が多々みられる。上述の MPD による政策不整合のチェック体制導入は対応策の 1 つと考えられるが、閣議に上がる直前のファイナルドラフトを議論するだけでは十分ではない。省庁間調整は、政策形成のはじめから終わりまで継続的に行われなくてはならない。

3.5　縫製産業の 3 ヵ国比較

2020 年 11 月から 2021 年 1 月にかけて、GRIPS 開発フォーラムはエチオピア、ベトナム、バングラデシュ 3 ヵ国の縫製産業の比較調査を行った。現地調査とデータ分析はそれぞれの国のシンクタンクに委託した。エチオピアは PSI、バングラデシュはバングラデシュ開発研究インスティテュート（BIDS)、ベトナムはベトナム開発フォーラム（VDF）がこれを担当した。各国ごとに約 30 社を対象とし、アンケート票と訪問調査（ないしオンライン面会）を組み合わせて実施した。なおコロナによる渡航禁止期だったので、打ち合わせや検討会議はすべてオンラインで行った。

ベトナムとバングラデシュは中国の次に位置するアパレル輸出の２大国である。いっぽう後発のエチオピアは企業数、輸出実績、雇用、政策の質、業界団体などにおいて両者に劣っている。3 ヵ国の比較調査は、エチオピアのパフォーマンスの未熟が、縫製産業の歴史の短さという時間的要素からくるものか（時の流れが解決するか)、それともエチオピア固有の構造的問題が原因か（適切な政策的対応が必要か）を検討する材料を与えてくれる。

産業成熟度を表す 1 つの指標として、輸出額に占める国内価値比率がある。ベトナムとバングラデシュにおいては、縫製輸出総額の約 6 割が国内で生み出された価値である。エチオピアには十分信頼できるデータがないが、現状では布帛やアクセサリを含め、縫製輸出に使われる原材料のほぼすべてが輸入

されており、賃金の低さも相まって、国内価値比率は他二国よりもはるかに低いであろうと推察される。

労働コストについては、エチオピアの月額賃金並びに単位労働コストは3ヵ国で最も低い（表－15）。とはいえ、これがエチオピア縫製の競争力に直結するわけではなく、他の不利な要因――単純な製品、知識やソフトスキルの欠如、外貨不足、電力不足、非効率な物流その他の脆弱な投資環境――がそれを相殺している。2020年の世界銀行のビジネス環境調査（Doing Business、2019年）で、190ヵ国中ベトナムは70位、エチオピアは159位、バングラデシュは168位にランクされている。良好な投資環境はFDI誘致の重要な条件ではあるが、バングラデシュがエチオピアよりも劣位にもかかわらずアパレル輸出が活発な事実からは、投資環境だけでその国の輸出パフォーマンスの良し悪しは説明できないということも明らかである。

業界団体の役割をみると、バングラデシュでは二つの業界団体バングラデシュ縫製品製造業・輸出業協会（BGMEA）とバングラデシュ・ニット製品製造業・輸出業協会（BKMEA）が政府に強く働きかけて、国産布帛使用に対する補助金交付、短期輸出信用、外貨獲得優遇策などの重要な公的支援を引き出してきた。さらに官民連携は、バングラデシュが多国間繊維協定（MFA）の終焉や重大な工場事故といった過去の危機を乗り切ることを可能にした。業界団体主導による官民連携は、ベトナムではそれほど活発でなく、エチオピアにおいてはさらに初期段階にある。

バングラデシュやエチオピアの縫製輸出がコロナ禍で大きく落ち込んだのに対し、ベトナムにおける影響は軽微であった点は興味深い。この理由はおそらく、ベトナムが多くの二国間や地域間の自由貿易協定を締結しており、主要な輸出国がすべてカバーできていたためであろう。またベトナムは、政治的ないし経済的理由で中国から退出する外資企業の受け皿国としての「チャイナ・プラスワン」の恩恵も享受している。バングラデシュもベトナムほどではないが、中国を出る企業の誘致に成功している。エチオピアは、主な市場である欧米との自由貿易協定がなく、さらにはアフリカ成長機会法（African Growth and Opportunity Act: AGOA）による米国関税の免除特権を2022年1月に失っている。

表－15　労働コストの比較

	エチオピア	ベトナム	バングラデシュ
製造業賃金（月平均、ボーナス・残業手当・社会保障を含む）	$83 (2016)	$344 (2020)	$154 (2020)
労働生産性（一人当たりの付加価値/年）	$1,271	$12,700	$10,400
単位労働費用（米セント/1ドルの製品価値1ドルあたり）	6.5 cents	32.5 cents	17.8 cents

（出所）Ethiopia FDI Report 2022、および「2020年度海外進出日系企業実態調査（アジア・オセアニア編）」（JETRO, 2020年12月23日）

第 4 章　政策対話を総括して

最後に、我々の二国間産業政策対話から得られた実践的教訓を述べておく。これらの教訓は過去 14 年半の対話を通じて得られたものだが、とりわけフェーズ 3 で明確になったといえる。以下の 6 つのポイントは相互関連しており、それらはいずれも、産業政策対話が他の開発協力とは異なる性格をもつ活動であることを示している。

4.1　政策対話の困難とパートナー選択の重要性

政策対話はむずかしい事業であり、すべての開発途上国で実施できるような協力形態ではない。日本との真剣な知的交流から恩恵を享受できる途上国は多いとはいえない。なぜなら、政策対話が成功するための条件が厳しいものだからである。インフラ建設や研修事業とは異なり、政策対話は事前に合意した目標・工程表や既存の方法により進めることはまずできない。その理由を 2 つ指摘しておこう。

第 1 に、効果的な政策対話を行うには、相手国の最高指導者――大統領ないし首相――の強い関心とコミットメントが不可欠である。それが無理ならば、少なくとも経済担当の有力大臣ないしは最高指導者に経済を直接助言する上級アドバイザーの深い関与が必要である。経済政策の企画と実行においては、複数省庁の権限や利害対立を常に調整していく必要がある。これは同一レベルの省庁間協議でまとまるものではなく、迅速かつ最終的な決断はトップリーダーにしかできない。多くの国では、トップリーダーは経済運営を担当大臣や委員会に委ねることが多い。外部者であるドナーや研究者や投資家の意見を聞くことはあまりなく、あってもそれを真剣に検討し採用するということにはならない。その意味で、メレス首相やハイレマリアム首相は特別であった。政策対話を通じて日本の考えに丁寧に耳を傾けてくれただけでなく、説明が足りない部分は我々に資料を要求さえした。いっぽうアビイ首相は、普通の国の経済運営のやり方に戻ったようである。

第 2 に、政策対話は柔軟でなければならない。国ごとにニーズ・対象分野・頻度・参加者が異なるし、同じ国でもそれらは時とともに変容していく。したがって、将来のトピックを予め決めておくことは意味がない。議論すべき課題が刻々と変遷するとき、それに反応せねば政策対話は意義を失う。エチオピア産業政策対話においては、次セッションの数ヵ月前に協議すべきテーマを決めていった。

先進事例から効果的に学習する能力をもつ途上国政府はごく少数であり、たとえ熱意をもって学習努力をしても必ず成功するわけではない。けれどもそれに成功すれば、政策対話は途上国と日本双方に大きな利益をもたらす。途上国は、紋切り型でない、自国の現状に適した具体的な開発政策づくりを学べるし、少なくともその一部は JICA の産業協力をうけて実行に移すことができる。日本は、相手国の最高指導者の意向を反映する協力を提供することにより、協力案件の妥当性と実行可能性を高めることができる。そして個別プロジェクトを超えて、その国との友好関係を深めることができる。

政策対話はこのような性格を持つから、日本は有意義な対話の可能性を求めて、常日頃から各国の国家指導者や有力な閣僚や上級アドバイザーたちとのコミュニケーションを可能な限り積み重ねるべきである。とりわけ大使館や JICA が担う役割は重要である。もし国家指導者が日本との政策学習に真剣な興味を示せば、日本側は迅速にそれを準備し対話を開始すべきである。とりわけ戦略的に重要なパートナー国については、そうした努力が望まれる。ただし、日本からの継続的アプローチに反応がなけれ

ば、その政府との政策対話はむずかしいであろう。どの途上国政府と政策対話を行うかについては、十分な選別が必要である。

4.2 相互信頼の構築

開発協力では、国家指導者から現場のマネージャーや専門家にいたるまで、全てのレベルで信頼関係を構築することが重要である。この点はすべての案件に共通だが、政策対話にとっては、個人的な信頼関係が築けなければそもそも真の意味での対話が成り立たない。強固な人間関係なくしては、政策対話は表面的で機械的になり、実体を伴わなくなる。相互信頼の構築には、次の 2 つの点を考慮すべきである。

第 1 に、日本の政府関係者、専門家、コンサルタントを含む協力チームの全員が、相手国との信頼構築に情熱と真摯さをもって取り組むことが肝要である。私心を交えず任務に懸命にあたれば、相手国のカウンターパートは必ずそれに気づき、応えてくれる。大学教員にとって、途上国との政策対話に熱心に取り組んでも学術的貢献とはみなされず、研究者評価には必ずしもつながらないが、だからといって、これが政策対話という意味ある取組を妨げる理由になってはならない。

第 2 に、関係構築のためには長期にわたるコミットメントが不可欠である。日本の大使や所長の在任期間は 2〜3 年にすぎず、他ドナーに比べても短い。人事サイクルを長期化したり、同一国への複数回駐在を奨励する必要があると思われる。また、自らの意思で関与期間を決められる研究者が長期にわたって活動すれば、短期サイクルの問題を幾分か緩和することができよう。ベトナムにおける石川滋教授、ラオスにおける原洋之介教授、中南米における細野昭雄教授、インドにおける司馬正次教授は著名な学者による関与の重要性を示した優れた例である。GRIPS 開発フォーラムも、エチオピアやベトナムにおいて、長期の政策研究や政策対話を通じて知的ハブとなることをめざしてきた。

4.3 政策対話と産業協力案件の連携

「政策対話」なるものは決して日本だけが行っているわけではないが、日本のそれは他ドナーにはない特色がある。他ドナーの「政策対話」は、現地調査や研究論文の中間・最終報告会だったり、その国が過去に用いて成功した施策を宣伝し途上国にも奨励する場だったりするケースが多い。IMF や世界銀行の「政策対話」は、国際収支支援を提供するためのコンディショナリティを交渉する政治的劇場である。テーマについても、欧米ドナーは産業関心よりマクロ経済、法整備、社会的側面、ガバナンスなどを重視する傾向にある。たとえ産業問題が取り上げられても、それは産業政策（特定産業の振興法の伝授）そのものではなく、ICT、国際統合、グリーン、労働者の権利、国営企業改革といったセクター横断的なイシューになることが多い。韓国は大規模な知識共有プログラム（KSP）を多くの途上国で実施してきたが、そのアプローチは日本の個別的でディープな政策対話とは異なり、包括的かつルーティン化されており、受注したコンサルタントがそれをこなす形となっている。

我々が行う政策対話とは、「途上国と先進国の間で、数年以上にわたり、ニーズに応じて柔軟に開発に関連するテーマを選択し、定期的に開催される知的協力」である。日本は 1980 年代より、アルゼンチンを皮切りに、この種の柔軟な協議を東アジアや他地域の十数ヵ国の政府と行ってきた。エチオピアは、日本にとってアフリカでこの取組を行う最初の国である。日本の政策対話はいくつかのユニークな特徴がある。第 1 に、工業化過程において、小さな政府を志向するのではなく、むしろ国家の能力と役

割をともに強化することをめざす。第 2 に、予め決められたフォーマットやテンプレートはない。政策協議や知識共有は相手国の状況・要望に応じてのテイラーメイドであり、対話は一方的伝授ではなく相互協議を重視するプロセスとして進行する。日本の政策対話は、開発戦略あるいは東アジアの開発経験を教えてほしいという途上国の最高指導者からの要請を受けて始まる。これは、事前に与えられた業務指示書のとおり実施する通常の技術協力事業とは異なる。第 3 に、日本の知的協力においては、モデルは日本に限らず、世界各国から一番適切な事例を探して参照する。日本自身の過去の経験は、後発国にとってそのまま導入するには難易度が高すぎることが多い。

さらに日本とエチオピアの産業政策対話の重要な特徴は、政策協議と産業協力案件の間の密接なリンケージである。議論を議論だけで終わらせず、提言ないし合意された政策を実現するために、日本は具体的な産業協力を提供してきた。フェーズ 1、2 におけるカイゼンの普及・制度化や国民運動展開、さらにはカイゼン哲学の GTP II への取り込みはその典型例といえる。このほかにも JICA による金属機械産業の調査（フェーズ 1)、チャンピオン商品の輸出振興（フェーズ 2、3)、FDI 誘致と工業団地運営への支援（フェーズ 2、3)、企業支援サービス（フェーズ 3）などが典型例である。こうしたフォローアップは JICA に限らない。ハイレマリアム首相が熱望した JETRO アジスアベバ事務所は、JETRO の積極的対応により 2016 年 7 月に実際に開設された。政策議論と具体的協力案件の組合せが可能だった理由の 1 つは、エチオピアとの産業政策対話の最初から、JICA による議論の中身への積極的関与があったからだと思われる。これはエチオピアに限らず、アルゼンチン、ベトナム、タイなどでも見られた日本の政策対話のユニークな特徴であり、他ドナーの「政策対話」にはあまりみられないものである。

4.4 オーナーシップ尊重と誠実な助言のバランス

途上国政府のオーナーシップの尊重は、開発協力においてドナーが順守すべき規範となっている。しかし、この原則の実践は決して容易でない。なぜならば、ホスト国が掲げるアイデアや開発戦略が必ずしも適切とは限らないからだ。いかにして政府首脳や政策担当者を批判することなく啓発し、非現実的な考えを取り下げていただき、より適切な目標や方法を選ぶよう導いていくかが肝要である。この学習プロセスは、先方に劣等感や屈辱ではなく、誇りと達成感を与えるものでなければならない。そのためには、当方が当該国の経済・政治・社会を深く理解するとともに、高度に外交的なスキルが求められる。

政策対話は、外交上のプロトコールや礼儀を守って行われなければならない。同時に、相手側の考えが産業開発の常識からかけ離れているときは、節度の範囲内で率直に指摘することも大切である。メレス首相は最初から我々に率直であるよう求めたし、ゆえに我々は彼の見解に質問や異論をはさむことを躊躇しなかった。首相を含め、エチオピア側の多くの対話パートナーは我々の正直なアセスメントを評価してくれたと考えている。中小企業政策や国営工業団地の運営については批判的な意見も提示したが、それは政策対話における友好関係を損ねることにはならなかった。日本側の助言は、多くの途上国とりわけアジア諸国で我々が見聞きし調査し先方政府と議論してきた経験から生み出されたものであり、完ぺきではないかもしれないが、それなりの自信と責任感をもって提示している。それらがエチオピア政府にすぐ受容されるかどうかは別として、それを誠実かつ愚直に表明し続けることが、長期的には相手の信頼を獲得することにつながると思われる。

4.5 共通点と固有性の理解

国際比較をする際によく受ける反論は、「国ごとに事情は異なり、時代も変化したので、外国モデルはうちの国には当てはまらない」というものである。この見解はあまりに雑駁かつ一般的すぎて、政策学習の見地からは有用ではない。重要なのは、自国と他国に違う点があるという当たり前の事実を主張することではない。いかなる比較にも共通点と固有性が共存する。政策担当者は、自国と他国に何が共通で何がユニークかを「具体的に」認識する必要がある。これができれば、他国から何を学び何を捨てるべきかが明確になり、自国の実情に即した政策形成の出発点にたてる。しかし、そのためには自国と外国の状況についての十分な知識が求められる。これはそう簡単なことではない。

21 世紀の後発国にとって、明治日本の経験はあまりにも遠いことかもしれない。しかし熱意ある官僚、良質な技術教育、熟練労働者、国内企業の競争力、産業インフラ、官民連携などの明治政府が準備した諸要素は、時代をこえて、すべての後発国の工業化に必要なものではなかろうか。ただし、これらの普遍的要素を自国で達成するためにいかなる具体的方法が適切かは国や時代によって異なるし、初期条件にも大きく左右される。目標は普遍的でも、詳細は国ごとに見出さなければならない。

国家指導者や政策担当者のマインドセットや能力は、たとえばエチオピアとベトナムとでは大きく異なる。エチオピアで有効なアプローチがベトナムで機能するわけではないし、その逆もまたしかりである。エチオピアの大臣たちは概してエネルギッシュかつ迅速で、政策策定をこちらから促す必要はなく、むしろ我々は拙速を戒め詳細を固めてから行動にうつすよう助言してきた。ところがベトナム政府は形式や手続きにこだわり、政策行動はきわめて遅い。とりわけ不祥事を理由に政敵を排除する政治闘争が吹き荒れる現在、閣僚から下級官僚まで新たな決断を誰もしようとはせず、多くの政策や国際協力が停止している。民間セクターもまた違う。ベトナムの労働者は器用で繊細だが、概して短期志向で転職をいとわない。北部農民の多くは南部に出稼ぎに出てくる。ただし労働移動は南から北へは起こらない。他方エチオピアでは民族・宗教・言語の分断があり、農村・都市間の労働移動は限られている。これだけの差異でも、両国の開発政策の詳細が異ならざるを得ないことは明らかである。

したがって、画一的なアドバイスは生産的でない。我々が常に提唱するのは「翻訳的適応」、すなわち外来の知識や技術を導入する際に自国の事情にあわせて選択・修正するメカニズムを常に働かせることである。よい政策対話とは、こちらが相手国の経済・政治・社会を熟知したうえで、その国が参照すべきベンチマーク国をいくつか選んで国家指導者や政策担当者に紹介し、それを材料として修正や組み換えを行い、自国にあったモデルを「具体的に」構築する方法を学んでもらうことだ。外国モデルはランダムではなく、エチオピアにとって最も適切なものを慎重に選択せねばならない。このためには、エチオピアについてのみならず、多数国に関する膨大な知識が求められる。

4.6 通常のプロジェクトと政策対話の違い

開発協力では往々にして、数ヵ年のプロジェクト終了時に「目に見える成果」が期待される。用いられる技術や方法がよく知られた標準的なものならば、この要求はもっともである。事前に工程表を示し、成果にコミットし、費用対効果が最も高い手法を採択すればよい。幾度となく繰り返されてきたインフラ建設や技術者研修については、評価のための成果基準をつくることはむずかしくない。

政策対話は、こうした標準的なプロジェクトとは正反対である。政策対話はホスト国の状況や変化するニーズに柔軟に対応できるよう設計されねばならない。プロジェクト期間中にそれらがどう展開するかは予測できない。成功のためにはさまざまな外部条件――政権の安定、有能な指導者と官僚、危機の不在、国際関係、世界情勢、自然条件、他ドナーとの連携――が整う必要があり、その多くは不可抗力

の領域に属する。途上国側と日本側双方にとって、政策対話がどのくらいの期間有益に続けられるかは予想しがたい。ポジティブな成果は出るとしても時間がかかるし、その定量的な測定は容易でない。だが測定が難しくても、成果はたしかに生まれうる。

二国間政策対話は、途上国の最高指導者との強固な情報チャネルと信頼関係を作ることを可能とし、それは産業政策を超えて、日本の外交や経済に恩恵をもたらす。また相手国の産業界や研究者との関係構築は、将来に続く幅広い日本とのパートナーシップを可能にしてくれる。ゆえに政策対話は、指導者との会見や書簡の回数、ワークショップの開催頻度、刊行書籍や報告書の数、政府機関や企業・工場への訪問回数などの数字だけで評価されるべきではない。これらはすべて、相互信頼・理解にもとづく二国間関係の強化という最終目標を達成するための手段に過ぎないからだ。大来佐武郎が率いたアルゼンチンとの対話は同国の経済思想に大きな影響を及ぼし、その後長い間 JICA 案件形成の道標となった。ベトナムの「石川プロジェクト」はド・ムオイ共産党書記長との直接協議へと発展し、両国間の学術・経済・外交面の交流推進に大きく寄与した。エチオピアと日本の産業政策対話も、日本国大使とエチオピア首相とのコミュニケーションを促進し、JICA の産業協力を体系的に発展させ、JETRO アジスアベバ事務所の設置にも一定の貢献をしたと考える。

産業政策対話では毎回何が起こるか予測しがたいので、開始時点において、将来数年にわたる精緻な業務計画を作ることは不可能である。その成果も、政策対話は外交や経済協力の重要なツールの１つであるという観点から、長期的視点に立ち、時には事後的に評価されるべきである。また活動の中には初期目的を達成しないもの、最終段階にたどり着かないもの、先方の関心が薄れるものなどが多々発生するが、それは自然なことである。すべて企画通りに進むことはまずありえない。

政策対話のパートナー国は慎重に選ばれなければならない。そしていったん開始された政策対話は、不確実性や不可抗力があるので成功が約束されているわけではないが、情熱と忍耐をもって取り組む必要がある。その意味で、政策対話は個別技術の応用問題ではなく基礎研究に近いものといえよう。

JICA 在外事務所は、とりわけその途上国が日本にとって戦略的に重要な国ならば、在外公館と協力して、経済政策を担う指導者や閣僚たちとのチャネルを構築する努力をすべきである。こうしたチャネルの構築と継承は、JICA 在外事務所の重要な役割である。そして、もしその国の最高指導者が日本との知的対話を真剣に望むのであれば、そのための正式なメカニズムを迅速かつ柔軟に準備せねばならない。JICA は本部・在外事務所ともに、日本国大使をはじめとする在外公館と協力して政策対話の設計や実施に――案件管理のみならず政策議論そのものにも――積極的かつ主体的に関わることが重要である。エチオピアと日本の産業政策対話は、双方に要求される諸条件が満たされた場合には、二国間政策協力の有益なモデルの 1 つになりうることを示したと考えている。

別添資料

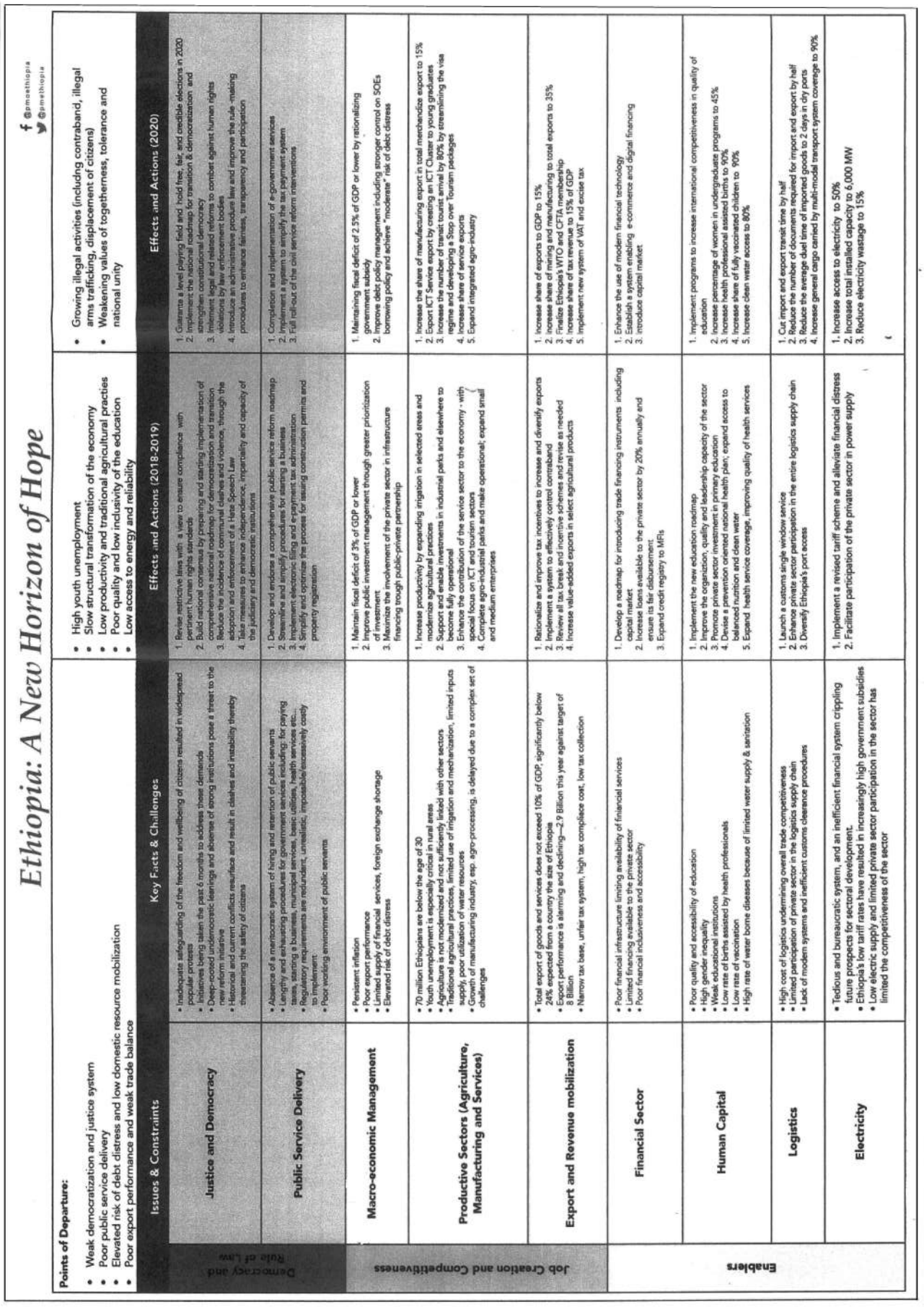
フェーズ 3　エチオピア政府（経済関連官公庁・公的機関）面談者リスト

	組織	肩書	氏名	面談日
1	**PMO**	首相	Mr. Hailemariam Desalegn	2017/11/8 ＜退任後＞2020/2/21 (Hailemariam & Roman Foundation) 2020/11/20（国際ウェビナー登壇）
		上級大臣兼首相特別顧問	Dr. Arkebe Oqubay	2017/2/2 2018/2/10,11,15, 6/4, 8/25,28,29
		国務大臣	Mr. Tadesse Haile	2017/8/7, 11/13
		官房長官	Mr. Alemaheyu	2017/2/7, 8/8, 11/13
		特別マクロ経済首相顧問	Amb. Girma Birru	2020/2/21
		元首相上級経済顧問	Mr. Newai Gebre-ab	2017/8/7, 11/7
		首相上級顧問	Dr. Mamo E. Mihretu	2019/5/29, 8/8,9, 10/30
2	**MOI/MOTI**	大臣	Mr. Ahmed Abtew	2017/ 2/ 8, 6/5, 11/7,10
			Dr. Ambachew Mekonnen	2018/6/4, 8/15
			Ms. Fetlework Gebregziabher	2018/12/5
			Mr. Melaku Alebel	2022/4/25, 9/13, 10/14（来日）
		国務大臣(金属担当)	Mr. Alem	2017/8/9
		国務大臣	Dr. Meles Mebrahtu	2017/11/7
		国務大臣(金属機械担当)	Mr. Yohannes Dinkayehu	2018/6/8, 12/5
		国務大臣（繊維担当）	Mr. Bogale Feleke Temesgen	2018/8/15
		国務大臣	Mr. Teka Gebreyesusu	2019/5/30, 8/6,8, 10/28 2020/2/20 2021/2/10（オンライン）
		国務大臣（産業インフラ・投入原材料担当）	Mr. Hassan Mohammed Moalin	2022/12/14
		局長	Mr. Ahmed Nuru	2017/2/8, 6/5,7, 8/7,11, 11/15 2018/6/7 ＜工業省退職後、East Africa Holding 部長＞ 2022/9/16, 12/14
		局長代理→局長	Ms. Firehiwot Shemelise	2017/11/14, 2020/2/20 2021/2/10（オンライン）
		国務大臣付アドバイザー	Mr. Dugasa Dunfa Bachule	2022/4/21
		大臣付アドバイザー	Ms. Maryamawit Engdawork	2022/9/16
		大臣付シニア・アドバイザー(全国工業化運動事務局コーディネイター)	Mr. Asfaw Abebe	2022/12/13,19
		大臣付アドバイザー	Mr. Haddish Harefaw	2022/12/19
		全国工業化運動プロジェクト室アシスタント	Mr. Tadele Asmare	2022/12/13,19

3	**MOFED/ MOF**	国務大臣	Dr. Eyob Tekalgn Tolina	2019/5/31, 10/30,　2022/9/14
		税務局長	Mr. Mulay Weldu Asegehegn	2019/8/8
		税務局チーム･リーダー	Mr. Gossa Tefera	2022/9/14
4	**MOFA**	国務大臣(前駐日エチオピア大使)	Dr. Markos T. Rike	2018/8/30, 12/4
		駐日エチオピア大使	Mr. Kassa T. Gebrehiwet	2019-2020 年に複数回
5	**EIC**	委員長	Mr. Fitsum Arega	2017/2/4,6, 11/7
			Mr. Abebe Abebayehu	2019/5/30, 10/30,　2020/2/19
			Ms. Lelise Neme	2019/10/31 2020/11/11(オンライン) 2022/4/26
		副委員長	Mr. Belachew Firkre	2017/2/4
			Mr. Abebe Abebayehu	2017/8/11
			Mr. Temesegen Tilahun	2019/5/30, 8/6,　2022/4/20,26
			Mr. Anteneh A. Senbeta	2019/8/6
			Mr. Daniel Teressa	2022/4/26, 9/15
		アドバイザー(顧問)	Mr. Bruck Teshome	2019/8/6 2020/2/19(オンライン) 2021/2/12, 11/10(オンライン)
			Ms. Edom Woldegiorgis	2019/8/6
			Mr. Taffere Tesfachew	2019/10/30, 2020/2/19 2021/11/10(オンライン)
		長官補佐	Mr. Ewnetu Hailu Tamane	2020/11/11(オンライン)
		労働市場分析部長	Mr. Deresse Fekadu Nigussie	2022 4/18, /9/15, 12/19 2023/1/31(EIC ワークショップ)
6	**PDC→MPD**	委員長→大臣	Dr. Fitsum Assefa Adela	2019/10/30 2020/10/12(オンライン) 2022/4/26, 12/13
		副委員長	Mr. Getachew	2019/8/8
			Dr. Nemera G. Mamo	2020/10/12(オンライン)
		国務大臣	Ms. Tirumar Abate	2022/9/16
		広報課長	Mr. Tesfaye Abate	
		課長	Mr. Ksubishtt Kassa	
		DPG プロジェクトオフィサー	Ms. Shalom	
		開発プロジェクト課長	Mr. Bereket Fesehatsion	
		テクニカル･アドバイザー	Mr. Tsadkan Alemayehu	2022/9/16, 12/17
		専門家	Mr. Habtamu Takele	2022/12/17
			Mr. Tegere Hailu	
			Mr. Berhanu Assefa	
7	**EDRI/PSRC →PSI**	所長	Dr. Makonnen Manyazewal (EDRI)	2017/2/1,2, 11/6,10
			Dr. Yohannes Ayalew (EDRI)	2018/8/15,17
			Mr. Abay Tsehaye (PSRC)	2017/2/7
			Dr. Ahmed Abitew (PSRC→PSI)	2018 6/6,7, 8/17, 12/1 2019/5/27

			Dr. Abalema Addisalem (PSI)	2020/9/14（オンライン）
			Dr. Mekuria Haile (PSI)	2020/10/30（オンライン）
			Prof. Beyene Petros (PSI)	2022/1/27（オンライン/ウェビナー） 2022/4/18, 9/13, 12/15
		副所長	Mr. Alebel Dessie	2017/11/9, 2019/10/31, 2022/4/26
			Dr. Yohannes Ayalew	複数回
			Mr. Teferi Tiyaru	2022/4/26, 9/13
		企画部長	Mr. Gebrehiwot	2017/8/2, 11/6
		リード・リサーチャー	Dr. Mulu Gebreeyesus	毎回面談、コロナ禍ではオンラインやメールで随時やりとり（～2020/10）
		リード・リサーチャー	Dr. Berhe Hailu Kidanemariam	毎回面談、コロナ禍ではオンラインやメールで随時やりとり（～2020/10）
		リード・リサーチャー	Dr. Kiflu Gedefe Molla	2020 年冬～2022/3 までオンラインやメールで随時やりとり 2022/4/18
		リード・リサーチャー	Dr. Amare Matebu	2022/4/18,26, 9/13,15, 12/12,15,17
		リード・リサーチャー	Dr. Netsanet Jore	2022/9/13,15
		リサーチャー	Mr. Dereje Rahnet	2022/9/15, 12/12
		リサーチャー	Mr. Firomusa Teshale	2022/9/15, 12/12
8	**新 MIDI**	所長	Dr. Milkessa Jagema	2022/9/13,16, 10/14（来日）, 12/15,19
		副所長	Mr. Seleshi Lemma Bekele	2022/ 9/13, 12/15,19
		副所長	Dr. Hadugu Hailekiros	2022/9/13, 10/14（来日）
9	**MIDI→ MTEIRDC**	所長	Mr. Wolkeneh Delelegn	2017/2/3,9, 6/9, 8/8, 11/8 2018/2/13, 6/5, 12/4
		局長（副所長） →所長代理（2019/5） →所長（2019/8）	Mr. Dereje Asfaw	2018/2/13, 8/13 2019/5/27, 8/7, 10/31 2020/2/18
		所長（MTEIRDC）	Mr. Asfaw Regessa	2022/4/21,25, 9/16
10	**LIDI→ LLPIRDC**	所長	Mr. Wondu Legese	2017/6/6
			Mr. Dagnachew Shiferaw	
		副所長	Mr. Hailekiros Debesay	2017/2/3
11	**TIDI→ TGIRDC**	所長	Mr. Seleshi Lemma Bekele	2017/6/7, 2018/8/15, 2020/2/18
			Mr. Yared Mesfin	2020/2/18
12	**EKI→KEC**	所長（EKI）	Mr. MekonnenYaie	2017/8/7
		副所長（EKI）	Mr. Sebrewongel	2017/6/6, 8/3
		所長（KEC）	Mr. Asnake Gudisa	2022/4/20, 7/6（オンライン）, 9/13, 10/14（来日）, 12/14,15,19
13	**DBE**	総裁	Dr. Yohannes Ayalew	2022/4/19
14	**NBE**	副総裁	Mr. Fikadu Digafie	2022/9/12
15	**FeSMMIDA**	長官	Mr. Asfaw Abebe	2017/2/3
		副長官	Mr. Seyoum Woujira	
16	**IPDC**	CEO	Ms. Lelise Neme	2019/10/31
		副 CEO	Mr. Amare Asgedom	
		コーディネイター(メケレ IP)	Mr. Zekarias	2017/8/3（メケレ IP 視察）
17	**CINE**	創設者兼会長	Mr. Mulatu Teshome	2022/4/20, 9/14
		CEO	Mr. Lemma Degafa	2022/4/20, 9/14

A New Horizon of Hope



Ethiopia Industrial Promotion Project
(Industrial Policy Dialogue)

Main Report
Contents

Foreword
Contents
List of Figures
List of Tables
Abbreviations

1. Overview of Industrial Policy Dialogue
1-1. How it began
1-2. Evolution of topics and modality

2. Developments during Phase III
2-1. The original objective and actual developments
2-2. Main topics and key achievements

3. Changing Ethiopia
3-1. Economic strategies of the three prime ministers
3-2. Increased social and economic instability

4. Policy analyses: where Ethiopia stands in export, FDI attraction and global competitiveness
4-1. Productivity
4-2. FDI policy
4-3. International comparison of apparel export performance
4-4. Industrial park management

5. A New Horizon, HERA and the Ten Year Perspective Development Plan
5-1. A New Horizon of Hope
5-2. The Homegrown Economic Reform Agenda
5-3. The Ten Year Perspective Development Plan
5-4. The MOTI's Ten Year Development Plan
5-5. The new industrial policy
5-4. National Industrial Movement
5-5. Policy inconsistency check by MPD

6. Automotive policy

6-1. The Ethiopian automotive market and Japanese manufacturers

6-2. Ethiopian policy and four missing conditions

6-3. Lessons from Kenya and Myanmar

6-4. Volkswagen and GIZ

7. Dissemination beyond the Ethiopian government

8. Conclusion: the guiding principles of policy dialogue

8-1. The difficulty of policy dialogue and the need for selectivity

8-2. Building confidence and trust

8-3. Linking talk with industrial cooperation projects

8-4. Country ownership versus candid advice

8-5. Commonalities and unique factors

8-6. Project requirements versus policy dialogue requirements

Appendix 1: Key meetings with high-level policy makers

Appendix 2: Third country missions

Appendix 3: Workshops and webinars hosted by the Industrial Policy Dialogue

Appendix 4: List of key Ethiopian dialogue partners

Industrial Promotion Project
(Industrial Policy Dialogue)

Collection of Major Policy Recommendations
Contents

Contents
Abbreviations

About the Companion Report "Collection of Major Policy Recommendations"

1. High-Level Policy Recommendations
1-1. Direct dialogue with Prime Minister Hailemariam
1-2. Comments on key policy documents on national development

2. Joint Policy Research
2-1. Ethiopia Productivity Report
2-2. Ethiopia FDI Policy Report

3. Policy Advices for Automotive Industry Development

4. Policy Advices for Management of Industrial Parks

5. Presentation Materials Used for Policy Discussions
5-1. High-Level Forums
5-2. Development Policy Forums
5-3. Visiting benchmark countries for policy learning
5-4. Other knowledge sharing activities

Appendix

Industrial Promotion Project
(Industrial Policy Dialogue)

Collection of Major Policy Recommendations

June 2023

Japan International Cooperation Agency (JICA)

National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS)

ED
JR
23-060

Industrial Promotion Project
(Industrial Policy Dialogue)

Collection of Major Policy Recommendations

June 2023

Japan International Cooperation Agency (JICA)

National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS)

Contents

Contents ····· **i**
Abbreviations ····· **ii**

About the Companion Report "Collection of Major Policy Recommendations" ····· **iii**

1. High Level Policy Recommendations ····· **1**
1-1. Direct dialogue with Prime Minister Hailemariam ····· 1
1-2. Comments on key policy documents on national development ····· 1

2. Joint Policy Research ····· **2**
2-1. Ethiopia Productivity Report ····· 2
2-2. Ethiopia FDI Policy Report ····· 3

3. Policy Advices for Automotive Industry Development ····· **4**

4. Policy Advices for Management of Industrial Parks ····· **5**

5. Presentation Materials Used for Policy Discussions ····· **6**
5-1. High Level Forums ····· 6
5-2. Development Policy Forums ····· 7
5-3. Visiting benchmark countries for policy learning ····· 8
5-4. Other knowledge-sharing activities ····· 9

Appendix ····· **11**

Abbreviations

DPF	Development Policy Forum
EDRI	Ethiopian Development Research Institute
EIC	Ethiopian Investment Commission
EKI	Ethiopian Kaizen Institute
FDI	Foreign Direct Investment
GDF	GRIPS Development Forum
GRIPS	National Graduate Institute for Policy Studies
GTP II	The Second Growth and Transformation Plan
HERA	Homegrown Economic Reform Agenda
HLF	High Level Forum
JICA	Japan International Cooperation Agency
LIDI	Leather Industry Development Institute
MIDI	Manufacturing Industry Development Institute (new MIDI)
MIDI	Metals Industry Development Institute
MOF	Ministry of Finance
MOI	Ministry of Industry
MOTI	Ministry of Trade and Industry
PDC	Planning and Development Commission
PM	Prime Minister
PMO	Prime Minister's Office
PSI	Policy Studies Institute
PSRC	Policy Study and Research Center
QPC	Quality, Productivity and Competitiveness
TIDI	Textile Industry Development Institute
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization

About the Companion Report "Collection of Major Policy Recommendations"

This companion report compiles a set of major recommendations, formulated by Prof. Kenichi Ohno, the National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) Development Forum (GDF) and the team leader of industrial policy dialogue, and submitted to the Ethiopian government for the Third Phase of the Ethiopia-Japan Industrial Policy Dialogue. This industrial policy dialogue was conducted by the Japan International Cooperation Agency (JICA) and the GDF for the period of 2017 to 2023 and constitute part of JICA's larger "Industrial Promotion Project" which includes two additional components: (i) investment promotion and industrial park development and (ii) export promotion through champion products approach.

The Phase III aimed at contributing to the effective implementation of the Second Growth and Transformation Plan (GTP II: 2015/16-2019/20) and the new policy direction such as: (i) the Homegrown Economic Reform Agenda (HERA: 2020-2022), (ii) the Ten Year Perspective Development Plan (the Ten Year Plan, 2021-2030), and (iii) the Ministry of Trade and Industry (MOTI)[1]'s sectoral document for executing the Ten Year Plan, by sharing Asian perspectives and providing the policy learning process with the Ethiopian authorities. In this process, special emphasis has been given to: (i) quality, productivity and competitiveness (QPC)-related issues, (ii) Foreign Direct Investment (FDI) policy, (iii) industrial development parks, and (iv) sector-specific policies (such as automotive and garment industries), where Japanese industrial cooperation has comparative advantages and partnerships with Japanese private sector (potential investors) can be expected.

The policy dialogue team has conducted bi-annual policy dialogue with the Ethiopian authorities via three channels: (i) direct dialogue with Prime Minister, (ii) two High Level Forums (HLFs) in 2017 and five Development Policy Forums (DPFs) (including online), held with the minister and state minister level, and (iii) individual discussions with ministers/state ministers and policymakers, as well as various stakeholders (e.g., private sector, researchers, and international donors). In addition, the Phase III included (vi) joint policy research with the Ethiopian researchers/research institutes, which came out with two publications featuring productivity (2019-20) and FDI policy (2021-22), as well as a policy workshop on policy tradeoffs and inconsistencies (2022). During this process, a number of policy advices and recommendations were shared with the Ethiopian government. This companion report contains selected major policy recommendations, which we believe will be relevant and useful for industrial policy making in the coming years in Ethiopia.

[1] MOTI was split into two ministries, i.e., the Ministry of Industry (MOI) and the Ministry of Trade and Regional Integration (MOTRI), as a result of major reorganization of the government in October 2021.

1. High Level Policy Recommendations

1-1. Direct dialogue with Prime Minister Hailemariam

The policy dialogue team carried out a series of policy dialogue with Prime Minister Hailemariam Desalegn during 2017. The direct dialogue with Prime Minister Hailemariam included not only face-to-face meetings but also follow-up letters addressed to the Prime Minister by Prof. Kenichi Ohno. Also, an introductory letter was sent to the newly appointed Prime Minister Abiy Ahmed in May 2018 to brief him on the Ethiopia-Japan industrial policy dialogue and selected issues for his consideration. These aimed to report the progress of industrial policy dialogue and share key issues and observations on the ground (letters are not for disclosure). The list of letters and direct dialogue with Prime Ministers is shown below.

(1) A letter to PM Hailemariam (March 2017)	Non-disclosure
Topics raised: (i) comments on industrial park development in Kilinto and Hawassa, (ii) Japanese investors' interests, (iii) importance of QPC, (iv) an initial idea on the Ethiopia Productivity Report, and (v) assisting sectoral institutes, etc.	
(2) A letter to PM Hailemariam (August 2017)	Non-disclosure
Topics raised: (i) informing "City Kaizen" and a new productivity research, (ii) raising the mindset issue, (iii) updates on industrial park development and Japanese investors, and (iv) assisting the metal sector, etc.	
(3) 17th direct dialogue with PM Hailemariam at the Office of Prime Minister (November 2017)	Non-disclosure
Topics raised: (i) joint research on productivity with the Ethiopian Development Research Institute (EDRI), (ii) development of kaizen, mindset issue, and (iii) assisting the metal sector, etc.	
(4) A letter to newly appointed PM Abiy (May 2018)	Non-disclosure
Topics raised: (i) informing kaizen achievements and related issues, (ii) background and what have been discussed at industrial polity dialogue, (iii) current structure of Japanese industrial cooperation, (iv) Japanese FDI, and (v) comments on large-scale industrial projects.	

1-2. Comments on key policy documents on national development

Since 2009, the policy dialogue team has provided a number of policy advices on the overall development strategies with particular focus on industrial development. Under the current Abiy Ahmed administration, there are four main documents on national development related to industrial policy, and the policy team provided comments on three of them (underlined): (i) A New Horizon of Hope (spring 2019); (ii) the Homegrown Economic Reform Agenda (HERA, September 2019); (iii) the Ten Year Perspective Development Plan 2021-2030 (Ten Year Plan) approved by the Parliament in March 2021; and (iv) the Ministry of Trade and Industry (MOTI)'s sectoral document for executing the Ten Year Plan (spring 2021). These documents are listed below.

(1) Comments on "Homegrown Economic Reform Agenda: A Perspective from the Japanese Industrial Policy Dialogue Team" (November 2019), submitted and discussed jointly with PMO, Ministry of Finance (MOF), EIC, and separately with Planning and Development Commission (PDC).	Appendix 1
In late 2019, Abiy administration launched HERA as a new economic policy to replace the GTP II. GDF shared the preliminary assessment of HERA, especially the issues related to industrial development and the manufacturing sector.	
(2) Comments on "Ten-year Perspective Development Plan 2021-2030" (June 2020), submitted to PDC, PMO, and EIC.	Appendix 2
In 2020, the Ethiopian government announced the drafting of the first Ten Year Perspective Development Plan (coordinated by PDC) and five-year plans (drafted by sector ministries) to concretize the priorities and direction put forward by HERA. GDF shared comments the draft plan documents.	
(3) "MOTI's Ten Year Perspective Development Plan (2021-2030): Brief summary of contents and some comments" (August 2021), submitted to MOTI.	Appendix 3
After the review of "Ten Year Development Plan," it became clear that the document has limited discussions on concrete measures on industrial development. GDF requested MOTI to provide sector policy documents, and a large volume of the Amharic document was shared in response. GDF prepared a brief summary and comments to MOTI.	

2. Joint Policy Research

At the end of Phase II, the policy dialogue team discussed with Prime Minister Hailemariam to produce flagship policy reports relevant to the current reality of Ethiopia in close collaboration with an Ethiopian government think tank. This had twin purposes of: (i) mobilizing local researchers to produce quality policy reports efficiently and (ii) transferring to an Ethiopian think tank (and researchers) the method for policy analysis including consultations with the authorities responsible for policymaking and other stakeholders concerned. Subsequently, two topics were chosen—productivity and FDI policy—both of which were judged highly relevant to Ethiopia at this juncture when FDI-led industrialization was beginning and increasing weight in the nation's economic development.

Two policy reports were produced jointly by Prof. Kenichi Ohno and the designated researchers of the Policy Studies Institute (PSI)—Dr. Kidanemariam Berhe Hailu and Dr. Mulu Gebreeyesus for the first report (Ethiopian Productivity Report) and these two plus Dr. Kiflu Gedefe Molla for the second report (Ethiopia FDI Policy Report). In addition to these PSI researchers who were intensively engaged in surveys, analyses, and the drafting of the reports, Dr. Tsegay Gebrekidan Tekleselassie (PSI) participated in the first report. Izumi Ohno (GDF), Sayoko Uesu (GDF) and Toru Homma (JICA) participated in the second report as chapter contributors.

2-1. Ethiopia Productivity Report

The research concept of the Ethiopia Productivity Report was initially discussed at the High Level Forum (HLF) on November 2017 and then consolidated during the discussions at the Development Policy Forums (DPFs) held in February and August 2019. This report applied standard theoretical and empirical methods to

analyze the labor productivity and total factor productivity (TFP) of Ethiopia relative to international experience. It was the first comprehensive study of productivity in Ethiopia, and The Ten Year Perspective Development Plan (the current national development plan) cites it as one of the information sources.

The Ethiopia Productivity Report (2020) features the following contents.

Executive Summary
1. Introduction
2. Productivity: Concept, Measurement and Significance
3. Economy-wide Labor Productivity in Ethiopia
4. Zooming in on the Manufacturing Sector
5. Labor Productivity Challenges in the Emerging Ethiopian Apparel Industry: Survey Results
6. Policy Measures towards Enhanced Productivity

The final report was launched at the workshop held in February 2020 (at the Intercontinental Hotel, Addis Ababa) and received wide media coverage by Reporter and Capital. PSI also presented the report to the World Bank in Addis Ababa in January 2020, which led to the invitation of a PSI researcher to present at the World Bank headquarters and the Millennium Challenge Corporation (MCC) in the United States in February 2020.

2-2. Ethiopia FDI Policy Report

The Ethiopia FDI Policy Report aims to provide a long-term perspective for future development during the difficult political and economic crisis, especially how FDI should be attracted and mobilized for the nation's economic development. This report conducted literature review, theoretical analyses, firm surveys and policy considerations with a strong accent on international comparison and global lessons. Many perspectives and arguments in this report are grounded on the past developmental experiences of Japan and Asia, PSI's existing studies, the three phases of Ethiopia-Japan Industrial Policy Dialogue (since 2009), and JICA's industrial cooperation in Ethiopia.

The Ethiopia FDI Policy Report (2022) has the following structure.

A Compact Summary of Policy Recommendations
Overview and Summary
1. Ethiopia's FDI Policy Evolution and Performance
2. FDI Policy for Industrialization: From Quantitative Accumulation to Value Creation
3. Dynamics of FDI in Ethiopia: Bridging the Balance of Payment Gap
4. Enhancing the Role of FDI in Technology and Knowledge Transfer
5. Foreign Direct Investment in Ethiopia: A Survey Report
6. Current Status and Challenges of the Garment Sector: A Comparison of Vietnam, Bangladesh and Ethiopia
7. Pursuit of Product Quality and Ethical Correctness in Developing the Garment Industry
8. FDI Strategy in the Age of Industry 4.0 and Post COVID-19

Furthermore, the FDI Policy Paper, a short companion paper of the Ethiopia FDI Policy Report, was separately produced by GDF in November 2021 for timely dissemination of key messages and discuss a few issues not covered by the main report. These three reports are listed below.

(1) Ethiopia Productivity Report (published in January 2020) https://gdforum.sakura.ne.jp/en/pdf_e20/ETProductivityreport_20200228.pdf	Open access (document)
(2) FDI Policy for Enhanced Value Creation in Ethiopia Situation Analysis and Policy Proposals (published in October 2021) https://gdforum.sakura.ne.jp/en/pdf_e21/FDI_proposal_08.pdf	Open access (document)
(3) Ethiopia FDI Policy Report (published in January 2022) https://gdforum.sakura.ne.jp/ja/pdf22/EthiopiaFDIReport_final2.pdf	Open access (document)

3. Policy Advices for Automotive Industry Development

The Ethiopian automotive industry is in an early development stage, where some semi knock down (SKD) assembly of foreign cars and local production of commercial vehicles exist but on a small scale. The Ethiopian government is keen to promote this industry with the help of leading countries such as Germany, Japan and others. GDF conducted policy research missions to benchmarking countries, i.e., Kenya and Myanmar, to collect their automotive policy information and draw implications for Ethiopia. The findings of the research missions and policy recommendations presented to the Ethiopian authorities at HLF and DPF (see also 5-1 to 5-3). Additionally, a series of policy papers were drafted, and three automotive workshops were organized at MOTI/MOI to present our findings and policy recommendations. The first workshop was co-hosted by the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO). These MOTI/MOI workshops were chaired by the state minister with the participation of the officials of MOTI/MOI, the Metals Industry Development Institute (MIDI), and the Manufacturing Industry Development Institute (newly created through MOI's reorganization)[2], UNIDO, and other related organizations, concerned private firms, as well as Japanese participants. Those inputs were also shared with the Ethiopia Investment Commission (EIC) and the Prime Minister's Office (PMO).

The list of our policy recommendations is shown below. Our main advices centered on: (i) foreign currency shortage, (ii) restriction on used car imports, (iii) the incentive mechanism, and (iii) small domestic demand.

[2] In April 2022, MOI created the Manufacturing Industry Development Institute (new MIDI) and reorganized the existing industry-specific institutes into Centers of Excellence under it. As a result, the industry institutes were renamed from MIDI to MTEIRDC (Manufacturing Technology and Engineering Industry Research & Development Center), TIDI to TGIRDC (Textile and Garment Industry Research & Development Center), and LIDI to LLPIRDC (Leather and Leather Products Research & Development Center), EKI to KEC (Kaizen Excellence Center), and so on.

(1) First automotive seminar held at MOTI (February 20, 2019)	Open access (power point)
"International Comparison of Automotive Assembly Policies: For Inviting Global Players to Ethiopia and Supporting their Expansion" presented by Kenichi Ohno (GRIPS). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2019.02_ET_DJI/automotive5.pdf The materials were also submitted to Minister Arkebe (PMO) and Mr. Workneh (DG, MIDI).	
(2) Second Automotive Seminar held at MOTI (February 18, 2020).	Open access (power point)
(2)-1 "Key Findings in Myanmar's Automotive Policy and Lessons for Ethiopia" presented by Kenichi Ohno (GRIPS). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2020.02_ET/auto3_myanmar3.pdf (2)-2 "The Evolution and Current Status of Myanmar's Automotive Industry" presented by Toru Homma (JICA). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2020.02_ET/200218_Autoseminar_homma_final.pdf	
(3) Automotive industry promotion in Ethiopia: Key issues and policy recommendations (March 2020). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2022.09_ET/Automotive_policy_GRIPS4a.pdf	Open access (document)
(4) Comments on Ethiopia's automotive policy and direction, submitted to EIC (November 2020, online seminar).	Appendix 4
(5) Third Automotive Seminar held at MOI (September 16, 2022)	Open access (power point)
(5)-1 "Ethiopian Automotive Policy in the African Automotive Market," presented by Kenichi Ohno (GRIPS). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2022.09_ET/auto5_ver4_rev.pdf (5)-2 "Global and African Automotive Industry: Emerging Trends and Strategies", presented by Toru Homma (JICA). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2022.09_ET/JICAHomma_AutoIndustry_220915.pdf (5)-3 "Policy Note: Ethiopian Automotive Policy in the African Automotive Market" is also submitted to MOI and key policy makers. https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2022.09_ET/Ethiopian_automotive_sector5a.pdf	

4. Policy Advices for Management of Industrial Parks

In the 2010s, industrial park construction and operations by the state have become an important pillar of the Ethiopian government's industrial policy, and considerable policy attention and financial resources were mobilized including the issuance of Eurobonds to partly fund the development of industrial parks. However, we found certain irregularities in the planning and management of Ethiopia's state-run industrial parks from the viewpoint of service provision and financial viability. The policy dialogue team inspected the industrial parks in Bole Lemi, Hawassa, Mekelle and Dire Dawa and frequently exchanged views with Arkebe Oqubay (Minister and former Advisor to the Prime Minister) and Fitsum Arega (former EIC Commissioner), the two top officials in charge of industrial parks at that time. Our observations were summarized in a policy note and submitted to Ethiopian policymakers.

By the 2020s, these parks began to face problems arising from external factors such as political and policy instability and the global pandemic. Such vicissitudes are normal and expectable in the industrial park business. Our policy recommendations were given in the form of GDF policy notes of 2017 and 2019.

(1) "Hawassa Industrial Park: Impression from a Japanese perspective" (February 2017). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2017.02_ET_AW/HIP_ohnoE4.pdf	Open access (document)
(2) "A Note on Industrial Park Policy in Ethiopia" (May 2019)	Appendix 5

Key points of our recommendations can be summed up in the following six points:

1. Industrial parks must have multiple revenue sources, not just rents from land and factory sheds.
2. Park developers should offer supporting services selectively and strategically.
3. One stop service should be introduced functionally rather than physically.
4. Industrial parks must have contingency plans for low times.
5. Industrial parks should be sector-neutral and invite all sectors.
6. Diverse choices should be available for renting land and sheds.

5. Presentation Materials Used for Policy Discussions

5-1. High Level Forums

Two HLFs were organized in Phase III, with particular focus on QPC. The below shows main inputs provided by the Japanese policy dialogue team.

First High Level Forum for the Phase III of Policy Dialogue of Industrial Development in Ethiopia, jointly hosted by JICA and EDRI (February 2017)	Open access (power point)
・"Japan's Contribution to GTP2 for Industrialization with Quality — Overview of major cooperation components and issues to be tackled by the Ethiopian side," presented by Izumi Ohno (GRIPS) and Keiji Katai (JICA). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2017.02_ET_AW/1.Overview_of_Japan_Cooperation_ver10.pdf ・"Income Equalization vs. Polarization—Alternative Paths for High-Growth Economies," presented by Kenichi Ohno (GRIPS). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2017.02_ET_AW/3.growth&gaps1.pdf	
Second High Level Forum for the Phase III of Policy Dialogue of Industrial Development in Ethiopia, jointly hosted by JICA and EDRI (November 2017)	Open access (power point)
・"Productivity Enhancing Measures in Ethiopia and Sri Lanka: A Bilateral Comparison," presented by Kenichi Ohno (GRIPS). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2017.11_ET/1_srilanka&ethiopia2.pdf	

5-2. Development Policy Forums

As an alternative to HLF, five DPFs were co-organized with PSI and GRIPS. These forums addressed the issues discussed at HLF, with special attention to productivity enhancement. Three DPFs provided opportunities to report the progress of the Ethiopian Productivity Report, receive stakeholder perspectives and comments, and launch the published report. In addition, the Ethiopia FDI Policy Report was disseminated and launched at the fourth DPF (online webinar). The fifth DPF focused on the policy trade-offs and inconsistencies and was organized in response to the request by MOI Minister Melaku to the Japanese policy dialogue team to share the international experiences of inter-ministerial coordination.

First DPF on Ethiopia Productivity Interim Report, co-organized by PSI and GRIPS at Capital Hotel, Addis Ababa (February 2019)	Open access (power point)
・"Introduction, Concepts and Importance of Productivity, Ethiopia's Productivity in International Comparison (Macro Level)", presented by Dr. Kidanemariam Berhe Hailu (PSI). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2019.02_ET_DJI/DPF_Kidu_rev.pdf ・"Preliminary Analysis of Firm and Worker Survey", presented by Dr. Mulu Gebreeyesus (PSI). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2019.02_ET_DJI/DPF_Mulu_rev.pdf	
Second DPF on Ethiopia Productivity Report, co-organized by PSI and GRIPS at Elilly International Hotel, Addis Ababa (August 2019)	Open access (Document)
・"Labor productivity: data analysis," presented by Dr. Kidanemariam Berhe Hailu (PSI). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2019.08_ET/Ethiopia_productivity_report_data_analysis_final_Kidu.pdf ・"Summary of field survey on apparel industry," presented by Dr. Mulu Gebreeyesus (PSI). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2019.08_ET/Labor_productivity_in_the_apparel_industry_survey_results_Mulu.pdf ・"Policy measures to enhance productivity," presented by Prof. Kenichi Ohno (GRIPS). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2019.08_ET/productivity_proposals.pdf	
Third DPF: Launch of the Ethiopia Productivity Report, co-organized by PSI and GRIPS at Intercontinental Hotel, Addis Ababa (February 2020)	Open access (power point)
・"Ethiopia Productivity Report," presented by Kenichi Ohno (GRIPS). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2020.02_ET/200217Reportcontents.pdf ・"Ethiopia Productivity Report: Ten uncovered facts," presented by PSI and GDF. https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2020.02_ET/200217Reportlaunchworkshop_final.pdf	
Fourth DPF: Launch of the FDI Policy Report, online seminar co-organized by PSI and GRIPS (January 2022, online webinar)	Open access (power point)
・"Ethiopia FDI Policy Report 2022: Main Findings and Recommendations," presented by Kenichi Ohno (GRIPS). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2022.01_FDI_Launch/01_FDI_Policy_Report_kohno.pdf ・"Dynamics of FDI in Ethiopia: Bridging the Balance of Payments Gap" and "Enhancing the Role of FDI in Technology and Knowledge Transfer" presented by Dr. Kiflu Gedefe Molla (PSI). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af- growth/support_ethiopia/document/2022.01_FDI_Launch/02_KifluPresentation.pdf	

・"Pursuit of Product Quality and Ethical Correctness in Developing the Garment Industry," presented by Izumi Ohno and Sayoko Uesu (GRIPS). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2022.01_FDI_Launch/03_FDI_report_launch_QualityandEthicalCorrectness_0126.pdf ・"Ethiopia in the Industry 4.0 and Post-Pandemic Age," presented by Toru Homma (JICA). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2022.01_FDI_Launch/04_I4.0_PostC19_EthiopiaFDIPolicyReportLaunch_JICA_Homma.pdf	
Fifth DPF: Policy Workshop: Policy Trade-offs and Inconsistencies: Why Ethiopian Manufacturing Fails to Grow Fast?, hosted by MOI, and co-organized by JICA, PSI and GRIPS at Skylight Hotel, Addis Ababa (December 2022)	Open access (power point)
・"Policy Inconsistencies in Ethiopian Manufacturing Industry Growth," presented by Amare Matebu (PSI). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2022.12_ET/PSI_Joint_Workshop-PPT4.pdf ・"Resolving Policy Trade-offs and Inconsistencies: Ethiopia's Mechanisms and Asian Experiences," presented by Kenichi Ohno (GRIPS). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2022.12_ET/KO_policy_inconsistencies5.pdf	

5-3. Visiting benchmark countries for policy learning

The policy dialogue team conducted four research missions to benchmark countries including Sri Lanka, Kenya, Djibouti and Myanmar, to collect their industrial policy information and draw implications for Ethiopia's policy direction. The findings of the research missions were shared with Ethiopian policymakers at HLF and DPF. Also, the reports of these policy research missions were compiled and made available to the relevant stakeholders (see the list below).

(1) Sri Lanka Mission Report (October 2017, with participation of a PSI researcher)	Open access (document)
Topics surveyed: (i) apparel industry, (ii) Export Processing Zone (EPZ), (iii) industry-supporting institutions. https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2017.10_LK/SriLankaReport_GDF5_E.pdf (See also presentation materials: "Productivity Enhancing Measures in Ethiopia and Sri Lanka: A Bilateral Comparison" (for 2nd HLF on November 7, 2017)	
(2) Kenya Mission Report on Automotive Industry Policy (October 2018, with participation of a PSI researcher)	Open access (document)
Topics surveyed: (i) automotive industry, and (ii) industry-supporting institutions. https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2018.09_KE/KEreport11_E_web.pdf (See also presentation materials: "International Comparison of Automotive Assembly Policies: For Inviting Global Players to Ethiopia and Supporting their Expansion" (for the MOTI-hosted 1st Automotive Seminar in February, 2019)	
(3) Myanmar Mission Report (November 2019)	Open access (document)
Topics surveyed: (i) automotive industry, (ii) garment industry, (iii) investment promotion, and (iv) SEZ. https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2019.11_MM/myanmar_E3_rev.pdf (See also presentation materials: "Evolution and current status of Myanmar's automotive Industry" and "Key findings in Myanmar's automotive policy and lessons for Ethiopia" (for the MOTI-hosted 2nd Automotive Seminar in February, 2020)	

5-4. Other knowledge-sharing activities

In addition, the policy dialogue team conducted various knowledge-sharing activities to respond to the interests of the stakeholders concerned. These included: sharing (i) the findings of Kaizen rollout experiences, and (ii) the Asian experiences of development policy thinktanks, as well as giving (iii) quick policy inputs to the Ethiopian economy, and (iv) a lecture on the experiences of industrial policy dialogue.

(1) Knowledge Sharing Forum at Policy Study and Research Center (PSRC) (August 2018)	Open access (power point)
"Development Policy Think Tanks: Selected Case Studies from Asia," presented by Kenichi Ohno (GRIPS). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2018.09_ET/thinktank2.pdf	
(2) "Industrial Policy Quality and Policy Learning," lecture by Kenichi Ohno (GRIPS) at the Djibouti Diplomatic Institute (February 2019). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2019.02_ET_DJI/djibouti_asiaafrica2.pdf	Open access (power point)
(3) Knowledge sharing seminar to MOI/MIDI (December 2022)	Open access (power point)
"Ethiopia-Japan Industrial Policy Dialogue under JICA's Industrial Promotion Project," presented by Izumi Ohno (GRIPS). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2022.12_ET/ET-JP_industrial_policy_dialogue_summary2.pdf	
(4) The FDI-local firm linkage Workshop co-organized by MOI, JICA and GRIPS (December 2022)	Open access (power point)
(4)-1 "FDI-Local Firm Linkage Development: East Asian Experiences and Suggestions for Ethiopia," presented by Kenichi Ohno (GRIPS). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2022.12_ET/KO_FDI-local_linkage_development3.pdf (4)-2 "Business Linkage Promotion between Domestic Enterprises and FDI Firms: JICA's Approach," presented by Toru Homma (JICA). https://gdforum.sakura.ne.jp/en/af-growth/support_ethiopia/document/2022.12_ET/JICA_LinkageJICA_Approach_Homma_221219.pdf	

Appendix

1. Homegrown Economic Reform Agenda
2. Ten-year Perspective Development Plan 2021-2030 (English slides) Comment
3. The Ministry of Trade and Industry (MOTI) Ten-Year Perspective Development Plan (2021-2030) Brief summary of contents and some comments
4. Comments on Ethiopia's Automotive Policy and Direction
5. A Note on Industrial Park Policy in Ethiopia

Homegrown Economic Reform Agenda

A Perspective from the Japanese Industrial Policy Dialogue Team

Kenichi Ohno (GRIPS)

Tokyo, November 7, 2019

In late October 2019 in Addis Ababa, our policy dialogue team had the opportunity to exchange views with the technocrats of the Ethiopian Government who were responsible for drafting the Homegrown Economic Reform Agenda (HERA), the new economic initiative of the Abiy Administration. HERA was produced by a team consisting of MOF (secretariat), PDC, PMO, NBE and others over the months in several iterations, with no foreign advisor involved. The Party Executive Committee and the Cabinet of Ministers deliberated and approved it, and Prime Minister Abiy officially announced it. We are informed that Dr. Abiy will not change the main thrusts of existing economic strategies, but the role of state has to be constantly redefined as time passes and especially because the private sector has not grown as strongly as expected. PDC assures us that HERA, with a time scope of three years, is consistent with the Ten Year Perspective Plan and the Five Year Development Plan which are under preparation, and builds the basis for these Plans.

We were provided with an English slide presentation[1] on which this policy note is based. There is an official document in Amharic which is being translated into English, and the officials agreed to make it available to us when ready. We may be able to say more when the translation is done, but since HERA is a direction-setting document rather than an action plan with concrete implementation details, we hope our comments below on principles and additional works required will stand even with the document.

The HERA slides are roughly divided into two parts: *situation analysis* (rationale, our success story, drivers of the economic success, gaps and headwinds against the economic progress) and *future direction* (an economic reform agenda for job creation and sustainable growth, expected impact of the reform, resource requirements and next steps).

1. Situation analysis

In the situation analysis, HERA lists positive and negative results of past policies. The positives include fast growth, poverty reduction and other social achievements. The negatives, which are more important for policy purpose, include (i) growth driven mainly by public investment which stimulated construction and services; (ii) investments financed mostly by public loans and external loans and grants; (iii) negative real interest rates and exchange rate overvaluation; (iv) Ethiopian social

[1] "A Homegrown Economic Reform Agenda: A Pathway to Prosperity" (September 2019) presented by MOF to development partners. It has 45 slides including the front and end cover, with 35 slides containing substantive information.

indicators remain below the average of lower middle-income countries; (v) the lack of structural transformation (manufacturing did not surge); (vi) growth driven mostly by capital accumulation (quantity) rather than productivity (quality); (vii) productivity growth is constrained by various bottlenecks in overall economy and specific sectors; (viii) serious macroeconomic imbalances including foreign currency shortage (poor export performance), external debt burden, limited private sector access to finance and high inflation.

We believe these are fairly honest and objective self-evaluation. We basically agree with the picture presented here although there may be some arguments about details[2]. We would also like to note that the findings of the Ethiopian Productivity Report[3] prepared by PSI and GRIPS overlap with many of HERA's past reviews, especially (i), (v), (vi) and (vii). Labor productivity decomposition of our Report offers statistical support for the investment-driven (not TFP-driven) growth and it also detects the lack of labor mobility from agriculture to manufacturing. Our Report also examines the worker mindset problem as one of the structural barriers to productivity growth. We hope the Report will be used to support and complement the situation analysis of HERA.

2. Three policy pillars

The latter half of the HERA slides gives a policy framework containing three pillars (or "reforms" as they are called): macroeconomic stability, structural reforms (liberalization and privatization) and sector-specific promotion. Let us use these terms instead of referring everything as "reform."

The macroeconomic pillar is given in five slides featuring fiscal issues (revenue, public investment, efficiency and privatization of SOEs), coping with foreign currency shortage, inflation control, improving the operations of NBE, DBE and CBE, and developing various markets to improve financial access of businesses. The structural reform pillar is given in just one slide, listing administrative efficiency, reforms in the power, telecom and logistic sector, and competition policy. The sector-specific promotion pillar picks five sectors—agriculture, manufacturing, mining, tourism, ICT & creative industries—and spends one slide each to explain.

This three-way policy framework is a standard one, and we do not have any objection at this level of generality. HERA as a general policy box should be acceptable to almost everyone. The crucial thing is what Ethiopia will put into this three-way box and how each component relates to each other. We presume that the current number of slides does not represent the policy weight of each pillar. Each pillar may be equally important or perhaps this has not yet been decided. The description of

[2] For instance, the argument that the Ethiopian Birr is overvalued and that competitiveness should be regained by either devaluation or more flexible exchange rate management can be challenged, because exchange rate pass-through is high (i.e., exchange rate adjustment immediately raises inflation) in an economy where output and export are dominated by primary commodities with little diversification into manufacturing.

[3] The Policy Studies Institute (PSI) and the National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS), Ethiopia Productivity Report (2020), financially supported by JICA. The near-draft final is available and has been circulated among the Ethiopian Government. The final publication is expected in early 2020.

each pillar and its components is still general and ambiguous. In my opinion, this is fine because HERA is a direction-setting document, and details of each component should be worked out after this policy framework is agreed and firmly installed. We do not expect this type of document to contain concrete implementation details. That is a work in the next step.

The more important is the relationship among the three pillars. Macroeconomic stability is not very controversial; every country must achieve it as a precondition for economic development. The issue is mainly a technical one of how to solve inflation, foreign currency shortage, debt crisis, and the like, with minimum damage to the society and businesses. In contrast, the logical relationship between the two real-sector pillars—structural reforms and sector-specific promotion—entails a long-lasting policy debate, as explained below, and how it is handled will produce very different policy and economic results.

HERA as currently presented, and perhaps the HERA document as well, defines a policy framework without presenting final contents that go into this framework. Any details shown at present should be viewed as tentative and subject to revision upon further analysis and discussion. As such, HERA is difficult to assess or criticize because crucial issues arise and debate will begin when concrete implementation details are decided and relationship among pillars are clarified, not from the framework itself which is fairly standard.

3. The Washington Consensus and PM Meles

There has been a long debate on how real-sector development policies should be organized and, in my view, the debate still goes on without final conclusion. From the late 1980s to 90s, Japanese development officials and economists challenged the structural adjustment policy of the World Bank. It was the time when Japanese ODA and financial contribution to the World Bank expanded rapidly but Japan felt that the Bank's policy practice was contrary to what Japan believed was a good development strategy for latecomer countries.

The Washington Consensus (WC) prioritizes liberalization, privatization, integration and good business climate. Moreover, these conditions are regarded as sufficient for latecomer growth and industrialization. Hence, governments are counseled not to intervene selectively in individual sectors but let the market and private firms decide what industries will emerge and win. WC advocates argue that selective intervention is bound to fail because governments are not wise enough to choose the right sectors to promote, and their policies are always hijacked by interest groups and lobbyists[4]. Thus, good industrial promotion is a general one that ensures suitable business environment for all private businesses to compete fairly without government guiding which sectors to prosper. It is said the IMF and the World Bank no longer preach rigid free market principles but now accept the importance of

[4] Anne O. Krueger, "Trade Policy and Economic Development: How We Learn," *American Economic Review*, 87:1, pp.1-22, March 1997. She was a strong believer of free markets and served as the World Bank chief economist.

industrial promotion. But what they regard as good industrial promotion is improvement of the level football field in which private players compete, not selective coaching of individual players for winning.

Japan (and most East Asia) believes that such general reforms are necessary, but their execution should be paced to the rising competitiveness of domestic industries. The primary policy aim should be enhancement of real-sector competitiveness with government guiding and supporting targeted industries. Since not all industries can be promoted simultaneously, such intervention must necessarily be selective. We admit that many governments are foolish and influenced by political pressure. But instead of quitting intervention, we advise to learn how to conduct industrial policy effectively. This policy learning can be done systematically through trial and error, external advice, comparison of numerous international experiences, and creating a model most suitable for domestic reality. That is how Japan rose in the late 19th century and how it advises developing countries today. Many East Asian nations followed. As national competitiveness rises, liberalization, integration and other opening measures can be adopted in proper speed and scope. Big-bang liberalization without fostering competitiveness is unadvisable as it will lead to the dominance of foreign import and FDI.

This argument is hardly new. In the 18th century, Friedrich List in Germany and Alexander Hamilton in the United States argued that latecomer countries such as theirs needed state-sponsored industrial protection rather than free market to catch up with the UK. In the late 19th century, Japanese national leaders such as Ito Hirobumi and Okubo Toshimichi rejected British advice to open up and trade freely because such policy, based on the Ricardian comparative advantage theory, would only benefit advanced nations while latecomers such as Meiji Japan would be flooded with Western goods with no prospect for catch-up industrialization. More recently, Ha-joon Chang, Joseph Stiglitz, Dani Rodrik, Mario Cimoli, Giovanni Dosi and other economists severely criticize WC policies as unfair and depriving policy tools for latecomers to climb up. We can also see what happens to developing countries that open up quickly without fostering competitiveness. Mongolia and Kyrgyzstan did so and Chinese imports now dominate their economies. Many African countries lost what little industrial base they had when the IMF and the World Bank imposed liberalization in the early 1990s. The Kenyan automotive industry was devastated when free import of used cars was allowed under Washington pressure, and has not recovered from the damage since then.

Prime Minister Meles adopted the Eastern Way. He wrote papers condemning WC—or the neoliberal paradigm as he called it[5]. He read about Korea and Taiwan; the monthly export steering committee was copied from Korea in the 1970s. Japan was invited in 2008 to introduce Kaizen and initiate bilateral industrial policy dialogue. That was the basis of Japan's current industrial cooperation and dialogue with Ethiopia. His learning was serious, reading many books and papers, and having direct conversation and email exchange with foreign economists and experts (including us). He was interested in both theory and practice, and wanted to introduce targeted measures as soon as

[5] Meles Zenawi, "States and Markets: Neoliberal Limitations and the Case for a Developmental State," ch.5, A. Noman, K. Botchwey, H. Stein and J. E. Stigliz, eds., *Good Growth and Governance in Africa: Rethinking Development Strategies*, Oxford University Press, 2012. Mr. Meles also wrote unpublished manuscripts and dissertation.

possible. He instructed certain firms to try Kaizen from internet information even before JICA officially launched Kaizen cooperation. He approached individual foreign firms and invited them to invest in Ethiopia.

However, despite his persistent learning and actions for a decade, he did not succeed in promoting targeted sectors or structural transformation. Manufacturing did not surge in percentage of GDP or export, and priority sectors such as garment, leather and food processing did not show visible results. Maybe his learning was not sufficient. But we suspect the main problem was the lack of private response to his policies, as well as the absence of competent technocrats and ground officials who could effectively execute them. Strong leadership was not enough to drive industrialization in Ethiopia. Another problem of PM Meles was, not only did he refuse to liberalize the economy immediately—especially in the banking and telecom sectors—but he did not even talk about long-term liberalization schedule. Although we are against big-bang liberalization, we also strongly believe that Ethiopia must liberalize in the medium to long run in proper steps and speed synchronized with the rise of private competitiveness, industrial depth and diversity. The positions of WC and PM Meles are summarized in the table below (this is the same table as shown to our Ethiopian policy dialogue partners in Addis).

Preliminary Assessment K. Ohno (GRIPS), October 2019			
	Washington Consensus	**PM Meles**	**Homegrown Economic Reform Agenda**
Macro economic stability	**Top priority**: bold budget cuts, tight money, flexible exchange rate as preconditions for reform and growth (IMF)	Coping with crises as they arise (inflation, fuel & sugar shortage, F/X allocation, etc.)	Concern indicated but effective and concrete enough? F/X, finance, inflation, debt sustainability, etc. (5 slides)
General improvements on business conditions	**Big-bang liberalization**: Liberalize, privatize, integrate, good and level investment climate asap	Maintaining tight controls (banking, telecom, SOEs, etc.); no long-term liberalization plan shown	Will to SOE reforms, better infrastructure services expressed, with WB support (WB EDB ranking also targeted) (1 slide)
Selective industrial concern & promotion	**Undesirable; don't do it** Government is unwise & policies are captured by interests (Anne Krueger)	**Strong state guidance & support on priority sectors**; learning how to do this from East (incl. Kaizen)	Listed but details unknown; still general--agriculture, manufacturing, mining, tourism, ICT (1 slide each)
Remark	Traditional IMF & WB and most Westerners; criticized for damaging real economy in Africa, L. America, Former USSR, Asian crisis countries	Despite serious policy learning, targeted manufacturing sectors remained weak and visible transformation did not occur	Weights and depths of 3 pillars unknown; General and Selective should both be pursued strongly and in balance (Framework or Ingredients approach?

4. The way ahead

How about HERA? As noted above, HERA is a framework that permits possibilities of both liberalization and industrial promotion. This is a step forward from more constraining WC or Meles Way. However, the relationship between the two has not yet been clarified. Depending on what Ethiopian policymakers put into the pillars, it may resemble WC, the Meles paradigm or something else. I hope the government will produce something new and better than both WC and the Meles paradigm. Now that the policy framework is set, substantive debate on policy content must begin.

From the Japanese perspective, we propose balance between the two real-sector orientations (i.e., both liberalization and industrial promotion are important) with priority placed on industrial promotion. More specifically, (i) strengthen key sectors with selective industrial promotion with attention on building private capacity and government's implementation capacity (i.e., additional policy learning); and (ii) pace liberalization, privatization, integration, etc. to the success of competitiveness enhancement. This is a difficult task, which even PM Meles could not attain. Ethiopia needs more policy learning if it is to accept my advice, not abandoning it for free markets.

Some critiques suspect that the government is abandoning the Meles Way and reverting to WC. They are only partly right because such re-orientation is only one possibility within the announced HERA framework. Whether that would really happen will become clear in the near future. Instead of spreading criticisms based on suspicion, how Ethiopia should rise to the next level of development, concretely and with feasible measures, should be debated in the open.

5. Selection of Japanese ideas

When Japanese economists challenged the World Bank in the late 1980s and 90s, they produced many books and papers. At that time we compiled an edited book which translated typical Japanese arguments into English for global audience[6]. Four articles in that volume are briefly described below.

The Overseas Economic Cooperation Fund[7] (OECF)'s "Issues related to the World Bank's approach to structural adjustment: a proposal from a major partner" (ch.3) is a short paper submitted to the OECF-World Bank regular consultation in 1991. It argues that the World Bank's structural adjustment is biased toward efficiency; that structural adjustment alone does not generate subsequent growth; import should not be liberalized too quickly; excessive reliance on the market mechanism is unwarranted in financial reform in developing countries; and successful privatization requires certain pre-conditions.

Toru Yanagihara's "Development and dynamic efficiency: framework approach versus ingredients

[6] Izumi Ohno & Kenichi Ohno, eds., *Japanese Views on Economic Development: Diverse Paths to the Market,* Routledge, 1998 (paperback edition 2015; e-book also available).

[7] The author of the OECF paper was Yasutami Shimomura, then OECF executive and later professor of Hosei University and JICA Research Institute advisor. OECF was later merged with JICA.

approach" (ch.4, originally written in 1992) is a short unpublished paper addressed to Japanese researchers. It presents WC as the *framework approach* which presumes that liberalization, privatization and integration are enough to start strong growth, while the Japanese approach to development is characterized as the *ingredients approach* which is deeply concerned with real sector competitiveness with policy details and promotion of selected individual sectors as top priority.

Shigeru Ishikawa's "Underdevelopment of the market economy and the limits of economic liberalization" (ch.6) is a chapter from his influential book, *Basic Issues in Development Economics* (1990). He argues that industrialization in latecomer developing countries does not occur spontaneously or strongly due to internal weaknesses of markets and private agents; removal of external impediments is insufficient to start robust growth. Chinese experiences in the 1980s are cited extensively. He applied this theory to JICA-sponsored policy dialogues with China and Vietnam.

Kaneda Tatsuo's "Kyrgyzstan's road to economic recovery: an effort in intellectual assistance" (ch.12, originally written in 1992) is an excerpt from a paper by a Japanese advisor to President Akaev of the Kyrgyz Republic, a small newly-born country after the collapse of the USSR. He argues that, while the IMF and the World Bank are skeptical of the state role in the economy, "the Kyrgyz Republic is in the process of transition to a market economic system [and] private economic actors are virtually absent at present; therefore, it is indispensable for the state to play an active role in developing private enterprises and promoting industry." He advises that agriculture and agro-processing should be targeted in the current Kyrgyz context, and proposes policy goals, targeted producers and policy measures that go with it.

All of these ideas reflect the typical developmental thinking of Japan and its people, derived from Japan's long history of development especially after the Meiji Revolution (1868). Today, Japanese officials and economists still practice international industrial cooperation in the same spirit.

[END]

Ten-year Perspective Development Plan 2021-2030 (English slides)
Comment

Kenichi Ohno (GRIPS)
Tokyo, June 19, 2020

OVERALL

1. The slides are full of visions, objectives and other ideas expressed verbally but offer no concrete targets or numbers that can be monitored and assessed as achieved or not achieved. Since this is a plan to set directions, some ambiguity may be acceptable to some extent. But still, presentation of fewer and more concrete targets would be better.
2. The presented policy structure is somewhat confusing, and overlapping ideas appear in many places (Strategic pillars, Productive sectors, Enabling sectors, etc.) For each productive sector, “focus areas” and “objectives” are similar and duplicative. “Enabling sectors” contain means and methods, but other sections also contain some of these things. There are also overlaps among “Challenges,” “Failures” and “Potentials.” Too many ideas are provided to each issue without clear structure.
3. I would prefer a simple three-layer structure of Vision – Intermediate targets – Monitorable actions, where all ideas are placed within this framework and appear only once. Here, intermediate targets should not be dozens, but only up to several. I hope unreachable and too ambitious production targets (such as seen in GTP1 and 2) will not be included this time.

SPECIFIC

3. The graph shows agriculture shrunk and construction expanded, but service and manufacturing were stable. This is different from our Report finding where labor migrated from agriculture to construction & service (p.4).
4 Export-to-GDP ratio fell. This is certainly not export-driven growth but construction-led growth. Interesting (p.4)
5. Urban unemployment is a big problem in Ethiopia, even though rural-urban migration is still not big (our Report). The Lewis-Todaro model is not occurring where strong expansion of urban & industrial labor demand is pulling labor from rural villages. Urban youths are not formally employed but stuck in the informal sector or unemployment because the growth momentum of urban industry is weak (unlike East Asia) (p.6)
6. Items in “Challenges” and “Failures” overlap (and need consoliation), but recognized weaknesses are interesting (pp.7-8).
7. Vision 2030—Ethiopia: An African Beacon of Prosperity. Visions don’t have to be too specific, but this is too general. I am not sure what the beacon indicates. A beacon is like a lighthouse, something that

guides and shows the way. Does Ethiopia want to create a developmental model for Africa that works? Or maybe no model is intended, just good performance (growth, export performance, transformation, etc.) is pursued to show to other African countries? It looks like “Prosperity” here means general welfare, equity, HR, living standard, etc. instead of achieving sector-specific excellence (such as light manufacturing vision of GTP2). (p.9)

8. “HERA as a springboard”: does that mean what Ambassador Girma told me in February? That is, HERA’s first two pillars (macro stability with IMF/WB & SOE reforms) are already undertaken, but the third pillar (productivity of targeted sectors) will require longer time and learning. Girma said it must overlap with 10-year perspective plan (p.10)
9. It is interesting to see that, in Strategic Pillars, such terms as “quality growth, “productivity and competitiveness” and “production and productivity” are mentioned widely. This is the emphasis on QPC which GTP2 also made without concretization. The 10-year plan must now concretize these, not repeat the general emphasis as in GTP2. I hope Japan can make meaningful contribution here (p.11-).
10. Slogans such as “private & competition-friendly bureaucracy”, PPP, “policies etc. for achieving prosperity” and “quality infrastructure for quality FDI” are good – although still general. We heard the idea of “regional corridors” in 2008 when we started policy dialogue, and it is still there (p.13).
11. Macro goals are interesting and ambitious. Ethiopia wants to grow 10.2% per year during 2021-30 spearheaded by manufacturing growth of 20.6% per year. Manufacturing share of GDP will rise from 6.8% now to 17.2% while service share remains flat. These may actually happen, but ONLY IF policy is upgraded greatly and made more effective. Ethiopia cannot grow slowly at the threshold of lower middle income (p.15).
12. Middle income ($1,115) is to be attained by 2022, and $2,220 should be the level in 2030. Let us see how the corona impacts this projection (p.13).
13. Five productive sectors are still very vague, without concrete policy actions or monitorable targets. Regarding manufacturing, it is good that quality and competitiveness are emphasized. Concerns over productivity, use of available inputs, value chains, linkages, job creation, SMEs, private initiatives (and clusters) are also reasonable. Food, textile, housing and pharmaceuticals are listed. Leather seems to have been dropped (p.24).
14. Monitoring mechanism – no timing or frequency is mentioned (p.36).

The Ministry of Trade and Industry (MOTI) Ten-Year Perspective Development Plan (2021-2030)
Brief summary of contents and some comments

K Ohno (GRIPS)
Revided August 23, 2021

The MOTI Ten-year Plan (September 2020, Amharic, 141 pages) has the following structure:

Part 1: Past 10-year performance of the trade sector and the manufacturing industry
Part 2: 10-year perspective plan by sector
Part 3: Assumptions, objectives, strategic directions, priority areas, overall goals, and implementation strategies
Part 4: Monitoring and evaluation system
Annexes—nearly 90 pages of tables of annual numerical targets, financing needs, and human resource need by sector

Part 2 discusses two five-year plans (2020/21-2024/25 and 2025/26-2029/30). In the first five-year period, the following priority areas are identified, which are not very different to previous plans.

- Agro-processing
- Leather and leather products
- Textile and garment
- Building materials (cement and metals)
- Basic chemicals and chemical products
- Pharmaceuticals
- Paper products
- Wood products
- Agricultural inputs (fertilizers, pesticides)
- Plastic (PVC)
- ICT
- Electronics (assembly)

In the second period, focus will be given to

- Chemical and chemical products
- Metal and engineering products (transport equipment, machinery, plastics)
- Medical equipment
- ICT
- Electronics (production of parts)

Part 3 gives the following (for manufacturing):

Assumptions

1. The Ethiopian economy will grow 10% annually during the 10-year plan period
2. Stable macroeconomy, domestic politics, and global economy
3. Investment flow continues to grow and the role of the private sector increases
4. Government continues to give priority to the sector
5. Availability of trainable workforce
6. Measures taken to contain COVID-19 will achieve their stated objective

Objectives

1. Generating foreign exchange by increasing the quality, quantity, and types of export commodities. Export destinations will be expanded by creating bilateral and regional trade relationships.
2. Increasing production and productivity of existing and new manufacturing industries; aligning industries with sustainable environmental development, and enable industries to create jobs

Strategic directions

1. Increasing production and productivity
2. Give priority for manufacturing industries that utilize domestic inputs
3. Expand new investment (quantity, quality, and type)
4. Enhance job creation by expanding manufacturing SMEs
5. Improve the role of and partnership with the private sector
6. Development of heavy metal & engineering, chemical, and pharmaceuticals industries

Numerical targets

1. By 2030, among top 50 countries by improving ranking of Starting a Business from 48 to 80.
2. Increase manufacturing share of GDP from 6.8% (current) to 17.8% by 2029/30.
3. Increase manufacturing growth from 16.6% (current) to 26.6% by the end of 2029/30.
4. Operation capacity of manufacturing from 50% (current) to 85% by 2029/30.
5. Raise the share of domestic supply from 30% (current) to 60% by 2029/30 by expanding import-substitution products.
6. Manufacturing will create 5 million jobs by the end of the plan period.
7. Foreign exchange earnings from manufacturing reaches USD9 billion by the end of the plan period (total will be USD 17.84 billion) meaning manufacturing contributes to more than half.
8. Increase number of manufacturing establishments from current 2,030 to 10,806 by 2029/30

Annexes

Tables with major annual numerical targets, project financing need, and human resource need by sector and by educational level/profession for cotton development and textile, leather, meat and dairy, metal, and chemical/petrochemicals

Our comments:

1. There are duplications and overlapping ideas in the text.
2. Policy targets generally seem ambitious, without presenting convincing methods to achieve them.
3. Some overall manufacturing targets are necessary and important; however, numerical targets seem too many and cover too many aspects (production volume, job creation, foreign exchange earnings, investment projects and funds, export, etc.) of individual subsectors and even products.
4. Consistency is not guaranteed between overall manufacturing targets and these detailed targets.
5. No concrete discussion of the automobile sector which is supposed to be important (transport equipment is promoted only in the second five-year period?)
6. Similarly, productivity and quality are important. They are mentioned but no concrete target or strategy is given to attain them (except the mention of number of leather shoes per person per day).
7. Big infrastructure projects of steel and petrochemicals are also mentioned but no details are given.
8. No references to JICA-supported projects or their contributions to 10 Year Plan (kaizen, champion export, FDI attraction, etc.)

Comments on Ethiopia's Automotive Policy and Direction

November 18, 2020
Kenichi Ohno, Professor
National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS)

As part of the Ethiopia-Japan Industrial Policy Dialogue, the GRIPS Development Forum (GDF) in the last three years has researched the possibility of activating automotive assembly in Ethiopia. We interviewed Japanese car makers in Japan and abroad, visited Kenya and Myanmar for policy study, conducted a series of automotive seminars at MOTI and EIC, and submitted policy suggestions the latest of which was in March 2020. On November 11, 2020, we were briefed by Principal Advisor Mr. Bruck Teshome, in charge of automotive policy at the Ethiopian Investment Commission (EIC), on the current status of Ethiopia's automotive policy revision. This memorandum contains our comments.

1. On the current status of automotive industry policy

There is no Ethiopian automotive policy document as yet; it is under preparation. Nonetheless, used car restriction and revision of tax structure, which are very important ingredients of automotive strategy and especially for SKD attraction, have made progress in the last two years. In the immediate future, Ethiopia should complete these two important policy actions fully and appropriately.

First, on used car restriction, Ethiopia in the past freely allowed used car import and parallel car import but this practice has begun to change. The import duty revision in 2019—which was a regular revision for various commodities, not just for automobiles—introduced high charges on used cars according to their age, and for the first time separated SKD and CKD from CBU for reduced taxes. This is a very welcome move but details need to be further improved (see below). The GDF team advised a step-by-step introduction of used car restriction over several years to give sufficient adjustment time for users and dealers and to mitigate opposition (as done in Myanmar) rather than sudden prohibition. However, Ethiopia decided to restrict used cars quite abruptly. This was done not by quantitative ban but by imposing prohibitive tariffs and excise taxes to effectively stop used car import. After making small tax rate adjustment to vehicles of 1,300cc displacement or less in response to some protestation, the policy will become effective in February 2021. To make this policy truly effective, policing and penalizing illegal import as well as proper registration and inspection must be strictly enforced.

Second, on the issue of incentive structure (import duties and other taxes), revision is in progress. The current structure is still very complicated. As in the past, it levies increasingly high taxes on large passenger cars with detailed classification based on engine capacity. In fact, the structure became even more complex by the introduction of new classifications such as CKD, SKD and CBU as well as different types of eco-friendly cars. Meanwhile, outdated surtax has finally been removed. The resulting tax structure still exhibits accelerating property toward larger cars (VAT, levied uniformly on all commodities, is uncontroversial). This

complex tax structure is presented clearly, in matrix form with colors, in the Excel sheet provided by Mr. Bruck. For car producers, dealers and users, their main concern is total tax burden levied on motor vehicles. We advise that import duties should have a relatively simple structure (uniform or two step, and low) and distinguish different vehicle types, if that is deemed necessary, by different rates of excise tax.

More fundamentally, the logic of levying increasingly high tax rates from small to large cars is unclear. Government or the Ministry of Finance should explain and justify this tax structure. Is it because large cars are extreme “luxuries” that deserve extremely high rates? Is it a policy convenience of collecting as much tax from easy targets? Are large cars far more damaging to environment, traffic congestion and safety? We do not find any convincing reason for extreme tax differentiation based on engine capacity. It may be more logical to have a simple tax structure, like the one in Kenya, by giving a 50% tax advantage to SKD relative to CBU regardless of engine capacity or whether it is a passenger car or a commercial vehicle. Government may already be aware of this problem as the EIC slides also admit to the complexity of Ethiopia’s current automotive tax structure.

Third, the most crucial aspect of the Ethiopian automotive tax structure is the difference between CBU (finished car import) and SKD (simple assembly). CKD (assembly with welding and painting) may also become important as production volume rises sufficiently in the future. But for now, Ethiopia must create a business environment in which SKD assembly becomes commercially viable and profitable, which attracts global car makers to assemble vehicles in Ethiopia. Looking at gasoline-based conventional passenger cars (ICE), import duties are 30% for CBU, 10% for SKD and 5% for CKD. Excise tax, which does not differentiate CBU, SKD or CKD, is 5% for 1300cc or less, 60% for 1300-1600 cc, and 100% for above 1600cc. This accelerating structure was already mentioned earlier. The important point here is that, with both taxes combined, the difference between CBU and SKD is 20%, which is smaller than 50% in Kenya. Local assembly entails additional costs for ensuring smooth parts import in sync with a production plan, purchase and maintenance of equipment, construction and operation of a factory, employment and training of workers, and so on. A larger tax difference than 20% is perhaps needed to make SKD more lucrative than CBU. Regarding commercial vehicles (not shown in the EIC slides), the tax difference between CBU and SKD remains 5% as before, which gives no incentive for assembling trucks in Ethiopia. This tax structure must also be re-examined for revision.

Fourth, the revised tax table contains rates for vehicles other than conventional gasoline-driven ones (ICE). They include hybrid electric vehicles (HEV), plug-in hybrid electric vehicles (PHEV), battery electric vehicles (BEV), fuel cell electric vehicles (FCEV), and so on. We have no objection to their inclusion, and gladly support such tax arrangements to incentivize environmentally sound transport means. It may however take some time before these vehicles make a large impact on the Ethiopian transport modal mix because that will require reliable supply stations of electricity or hydrogen, institutions for inspection, maintenance and repair of such vehicles, and training of associated human resource. Given this, and given limited time and resources available to automotive policy implementation, the realistic and most important starting point for Ethiopia is local assembly (especially SKD, and in the near future CKD) of traditional ICE vehicles. If this production is not supported adequately by policy, initial entry of global car makers is unlikely to occur and automotive policy cannot move on to the next stage (localization of physical inputs and eventually human skills). We additionally believe detailed size classification of new-type vehicles is also

unnecessary, just as for ICE vehicles. To promote such new technology, uniform zero tariff and excise tax may be more appropriate.

2. On the policy direction proposed by the consultant team

My comments on the policy direction suggested by Mr. Alec Erwin's consultant team, as far as I can gather from the provided slides, are as follows.

The proposed policy framework contains many policy items. To be specific, there are nine Thematic Areas [policy areas] and six Policy Objectives. This framework is based mainly on the South African automotive policy and therefore needs adjustments before applying to Ethiopian reality. This is because conditions surrounding automotive policy are different from country to country. It is essential that Ethiopian policymakers classify suggested items into (i) urgent issues that require immediate action, (ii) issues that become important in the medium to long run, as well as (iii) unnecessary items and (iv) missing issues for Ethiopia. After this classification, a few core policy issues most critical for Ethiopia should be featured in the proposed policy document. Since time and resources are limited, the policy should be sharply focused and surely executed, rather than comprehensive but unimplementable

South Africa after democratization succeeded in attracting many global car makers by ample subsidies and trade privileges. This created an industrial base for domestic car sales and export. But productivity and quality management remain weak. Production remains stagnant in recent years at about 500,000 per year (of which about 200,000 are exported). In policy areas, knowledge and commitment of top leaders are wanting, policy lacks predictability and continuity, incentives are offered mainly for volume production rather than domestic value creation or skill acquisition, and import duty rebates are problematic. These policy defects seem to deter South Africa from rising to a leading automotive producer in the world[1].

Turning to Ethiopia, its streets have so far been dominated by used cars, many of which were parallel imports or illegal imports. Motorization has not begun for average citizens and a large old vehicle stock exists with problems in safety, fuel efficiency and environment. Local assembly by global players from different countries has begun in small scale but the technology level of local partners is still low. Under the circumstances, the primary policy target should be to foster a market for high-quality new cars, whose supply is filled by domestically knocked-down cars by global firms or local partners in cooperation with global firms.

Both South Africa and Ethiopia face policy challenges, but Ethiopia is far behind South Africa in terms of automotive industry development. Ethiopia can learn more directly from countries which are in equally early stages of automotive development but have already attracted Japanese and other global car firms, such as Kenya and Myanmar[2].

For Ethiopia, the most urgent policy issues for attracting high-quality SKD assemblers and assisting their business development and profitability are (i) used car restriction, (ii) provision of proper incentives for local assembly, and (iii) solving the foreign currency problem. A newly drafted automotive policy will

[1] Kenichi Ohno, "South Africa Mission Report (revised)," GRIPS Development Forum, May 2016 (translated from Japanese).
[2] GRIPS Development Forum, "Report on the Automotive Industry Policy of Kenya," October 2018; and GRIPS Development Forum, "GDF Myanmar Mission Report (full English translation)," January 2020.

have to address these three issues concretely and effectively. For this, sufficient interaction with key stakeholders regarding each issue is critically important. Government should contact not just FDI and local assemblers already in Ethiopia, but also potential FDI car makers Ethiopia wants to invite, for their requirements and challenges. As noted above, used car restriction is already on track while revision of incentives must continue further. As to foreign currency shortage, government should arrange special allocation to eligible car makers if it regards this industry as essential for national economic development. Another important point is that policy support and enterprise effort for quality, training, technology transfer, etc. must be one integrated and mutually benefiting program. Demand from government to car makers and requests from car makers to government must not be unilateral but mutually dependent[3]. When these three policy actions are properly formulated and implemented, Ethiopia is likely to attain the SKD stage of automotive development soon and can move on to the next stage.

In the next stage, after these urgent problems have been solved, policy issues Ethiopia must deal with in the medium to long run are the following four (corresponding to Thematic Areas 2, 3, 5 and 6 in the EIC slides).

First, measures to stimulate automotive demand must be in place. The EIC slides mention government procurement of domestically assembled cars, export to neighboring countries (though this may take some time), and strict border control to stop illegal imports. More measures may be needed. Another important thing is for government to announce official automobile demand scenarios (high, middle and low) which future policies will be mobilized to realize.

Second, various automotive standards must be established. It is essential for any nation to have fully operational vehicle registration and inspection systems for ensuring traffic safety, environmental protection and removal of defective vehicles. It must be stressed that such standards must be appropriate for Ethiopia's development stage and experts, institution and equipment necessary for enforcing registration, inspection and monitoring must be prepared in proper steps.

Third, industrial human resource must be developed for the automotive sector. This is very important but also time consuming. It should be noted that automotive engineering training need not—and perhaps should not—be provided directly by official agents with little state-of-art industrial knowledge. Global firms thoroughly experienced in such training may take over, and government should encourage or subsidize such training[4].

Fourth, supporting industries (domestic suppliers of car components for assembly) must be developed provided that production volume rises sufficiently. Supporting industry promotion is hardly possible if

---

[3] In Vietnam, Japanese automotive firms led by Toyota began to assemble cars in 1995. They insisted that market growth and selection of priority models were key to car industry development in Vietnam where new car sales was still small. However, the Vietnamese government suppressed domestic market growth with high vehicle levies and registration restrictions for various reasons while accusing Japanese car makers for not transferring technology, not purchasing enough domestic components and keeping car prices high. The Japanese side complained that necessary policy measures were not in place, but the Vietnamese side continued to criticize car makers. After a quarter century, Vietnamese car production remains relatively small at 300,000 vehicles per year with high cost and little export, unlike Thailand or Indonesia that achieved large volume and low cost. Assembly in Vietnam remains inefficient due to small volume.

[4] Any globally renowned car maker will establish a system of aftersales inspection, repair and spare parts supply in any country where it directly operates. They do not just sell cars but take good care of their products after the sale. For instance, Toyota operates the Toyota Kenya Academy in Nairobi, an impressive training center for Kenya and neighboring countries. In Addis Ababa, Moenco (Inchcape PLC), an exclusive Toyota dealer, has a Toyota-certified system of inspection, repair, spare parts supply and engineer training.

domestic new car production is 10,000 per year or less, but becomes feasible and even very necessary when volume reaches, say, 100,000 per year and continues to rise strongly. This means replacing imported components by domestic supplies in proper steps, starting with “easy” parts (such as floor mats) and bulky parts (such as car seats), and steadily proceeding to more difficult parts through private effort and official support. It must be warned, however, that this is a long process requiring much effort and patience. Even Thailand, Indonesia and Vietnam, with a car production history of many decades and now producing hundred thousand to a few million vehicles per year, are still struggling to increase and upgrade domestic parts suppliers. Countries at an early stage of car production with small volume but demanding high localization of components—which is impossible because component production critically depends on high volume—annoy FDI car assemblers. This more often impedes industry development than encourages it. In this sense, supporting industry promotion is a high-level policy requiring sufficient knowledge and careful consideration.

We do not think construction of a new automotive industrial park is a good idea (Thematic Area no.4). Each automotive assembler and parts supplier should be left to freely choose factory location, whether they build a new plant, buy an old plant or occupy a rental shed, and whether they want to be near the capital city, near the port or in a remote area. We are aware of theory that highlights geographical concentration of firms in the same industry for producing agglomeration benefits, but we also notice from reality that such benefits do not always occur and may even lead to rivalry and poaching of engineers and workers among firms. In Ethiopia, where government is building many state-owned industrial parks with uncertain prospect of future tenant firm occupancy or park profitability, construction of another specialized industrial park is even more unnecessary and financially risky. Here, we are evaluating the wisdom of building another state-owned industrial park and not an industrial park constructed with private funds and risk. Neither do we prevent private automotive firms to spontaneously gather in one place without government guidance. Such action should be left to private decision.

ADP qualification criteria (what conditions must be met for firms to receive incentives) in one of the slides also need reconsideration because they go into too much detail and because some of the conditions may not be applicable to Ethiopia. They include such conditions as the firm must be a global giant or, if local, must work closely with a global giant; it must operate a real factory with a postal address; a list of equipment must be submitted; the plant must possess compressed air, electricity and water; it must have testing devices for wheels, brakes, headlights, etc.; it must also have toolboxes; a plant layout must be presented, and so on. These are too obvious or meticulous for this kind of study report. Meanwhile, the present author does not get the meaning of having at least four workstations for assembly.

The most sensitive issue here is the requirement to submit “a local value addition development and progression plan towards CKD.” For one thing, large contribution to domestic value creation comes from supporting industry development (i.e., higher localization of physical inputs and associated skill improvement) mentioned above, and not from a shift from SKD to CKD which adds only small value. Moreover, also as noted above, increasing localization is a delicate and difficult policy that must combine government support and enterprise effort in proper balance. It is also affected greatly by demand shifts, political and economic conditions and other *force majeure* for automotive firms. Therefore, policy for domestic value creation must be carefully drafted with substantive inputs and feedback from key

stakeholders, especially global car makers. When government later drafts an automotive strategy document, it must surely specify conditions of incentive eligibility. To do so, it must first classify the proposed criteria into those fitting to Ethiopia and those which are not, as well as those which are too obvious and those which are needlessly detailed.

Support and monitoring of labor union activities (Thematic Area no.7) is a serious concern for South Africa where labor relations and black affirmative actions are critical, but not so with Ethiopia where even the concept and purpose of labor unions is not widely known or accepted. To create fruitful labor relations, Ethiopia must begin with awareness raising and initial creation of labor unions not only at automotive firms but in all sectors. This is exactly what some international organizations and European donors are doing in the garment sector.

Legislative measures and implementation mechanisms (Thematic Areas no.8 & 9) are institutional requirements for all kinds of policymaking. They should be prepared regardless of whether or not they are specified in the policy document. Nonetheless, for automotive policy implementation, the upper-level policy mechanism may not necessarily be a national council, as proposed here, and the lower-level operational mechanism may be something other than a ministerial task unit. There are many possible options for policy organization and Ethiopia should choose the most appropriate set from them[5].

Finally, regarding the six Policy Objectives presented in slide no.12, these are more random than logically clear or complete. One item here, establishment of a car financing scheme, belongs to concrete action plans rather than policy objectives. Entire policy structure should run as (i) one broad vision, (ii) several policy areas to work on, and (iii) concrete action plans, with clear linkage among these three levels—as presented by the Automotive Master Plan of Thailand[6]. Moreover, policy objectives should include not only supply side issues (how to strengthen domestic firms and industry) but also concern for citizens' welfare and benefits for car users (expanded and better mobility choices, and prevention of environmental damage, traffic congestion and safety, etc.)

[END]

P.S. We will supply additional information and related materials, including data from benchmark countries, as they become available.

[5] Kenichi Ohno, *Learning to Industrialize: From Given Growth to Policy-aided Value Creation*, Routledge (2013). See especially chapter 4.

[6] For instance, the Automotive Master Plan 2 (2007-2011) of Thailand declares one vision, namely, becoming "Asia's auto production base with value-added and strong parts industry." Then five strategies (policy areas) to realize this vision are presented: (i) productivity, (ii) increasing demand, (iii) engineering, (iv) investment and linkage, and (v) human resource development. Under each strategy, two to three action plans are attached.

A Note on Industrial Park Policy in Ethiopia

Kenichi Ohno (GRIPS)
Tokyo, May 7, 2019

The Japanese policy dialogue team has keen interest in the development of Ethiopia's state-owned industrial parks. The team visited some parks in operation or under construction including Bole Lemi, Hawassa, Dire Dawa and Mekelle to monitor their progress. In addition, JICA's Ethiopia Industrial Promotion Project dispatched industrial experts to EIC and IPDC from 2016 to 2019 to support and upgrade their operations. Based on our observations in the last several years, I would like to share my opinion on the current industrial park policy in Ethiopia. The current practices in Ethiopia are quite different from standard practices at Japanese industrial parks abroad, especially in Asia, where a large number of parks compete fiercely for client firms through attractive location, quality service and reasonable cost.

My ideas are given in ten separate points below, which are my personal views although reports of others are selectively referenced as inputs. Since circumstances of Ethiopia and Japan are different, some of my recommendations may not be applicable to Ethiopia. It is up to the Ethiopian government to make judgment on this point. Nevertheless, I believe there are basic elements in industrial park business which are common to both Asia and Africa. I would be very happy if the ideas presented below are even partially and selectively useful in improving industrial park policy in Ethiopia.

1. Industrial park management is a customer-oriented real estate business

The most important thing about Ethiopia's state-owned industrial parks is to have a concrete and realistic plan to make them sustainable and profitable as a market-oriented commercial business under severe international competition.

Ethiopia is in an early stage of setting up industrial parks, and for now the state is their main builder and operator. Ultimately, however, industrial parks must be self-financing and profitable. Initially, the state may instruct and subsidize industrial parks until experience is gained and operations become normal. New industrial parks usually take some years to produce profits, and temporary support and protection is often seen in industrial projects in latecomer nations. However, the state should not assist them forever as this will become a serious burden on the national budget. Ethiopia issued Eurobonds to establish industrial parks, which makes it imperative that state-owned industrial parks generate sufficient profits in the future to pay back this foreign currency-denominated debt with high interest rates.

To reform Ethiopia's industrial park model, three considerations are in order. They are mutually related.

First, industrial park policy should be modified to ensure financial sustainability. Policy can and should pursue national goals such as industrialization, job creation and attraction of high-quality FDI, but it must do so within reasonable bounds of financial responsibility. Provision of first-rate facilities and services is fine, but this should not be done at any cost. Associated costs for both today and tomorrow (initial investment and future maintenance and operation) must be estimated. Ethiopia should avoid a situation where the state budget and the balance of payments are endangered due to commercially unviable industrial projects. Public good must be pursued under healthy public finance.

Second, the motivation of tenant firms is the pursuit of profit and prosperity of their own business, not economic development of Ethiopia or any other country. This remains the same whether an industrial park is private-run or state-run. Ethiopia must offer the same or better conditions for successful business operation to entice FDI to Ethiopia and especially to state-owned industrial parks. This requires not just improving World Bank Doing Business ranking but much more, as the World Bank ranking mainly focuses on smooth procedure rather than a nation's attractiveness for profit making and business expansion. Ethiopia needs to benchmark global practices and learn the reality of customer-oriented industrial space business. JICA has already took EIC and IPDC officials on tours to Thailand, Cambodia, Myanmar and Japan for this purpose.

Third, the state should not micromanage or impose too many restrictions on an industrial park operator, which is IPDC in Ethiopia. Top-down state planning such as setting rental and service fees, meticulous rules, numerical targets and strict deadlines is contrary to customer-oriented management. These concrete variables should be proposed by IPDC's initiative under state's general guidance and approval. Because industrial parks are operated in a globally competitive environment and affected by many external factors, industrial park managers cannot promise precise results which are beyond their capacity. Government may set soft targets or desired sectors and nationalities of investors, but it should not dictate them. Let the market and client firms decide whether, where, what and when to invest, and let IPDC hear the voices of potential customers and strive to offer conditions that attract them.

2. Diversify revenue sources

To recover initial investment cost and achieve financial sustainability, it is crucial to have multiple revenue sources, not just land rent. If land rent (including rental shed fees) is the only revenue, it must be set sufficiently high to recoup the cost of park development, and this will reduce competitiveness of the industrial park. If land rent is initially set low to attract customers, it must be raised later to recover the cost which will certainly cause resentment among tenant firms.

There are different ways to generate additional revenues in industrial park management. Japanese experts will be happy to discuss details if Ethiopia wants to explore more.

One way is to provide business related services. Industrial park management or its related company can offer a mixture of free and fee-based services to tenant firms. This includes business consultation, investment procedure support, accounting services by certified public accountants, tax filing and related services, environmental documentation, labor recruitment and management, matching service with buyers or supplier companies, ICT installation and maintenance, rental office and meeting rooms, renting equipment and vehicles, incubation space, and so on. Tenant firms may find these on-site services convenient while the park can raise additional revenues from them, which allows reduction of rental fees for land and sheds. BTD Japan, a Japanese consultant firm that supports several local industrial parks in Northern Vietnam, provides accounting, tax and labor support for fee while other services are free. Kizuna, a local developer of three full-service rental factory parks for Japanese SMEs in Southern Vietnam, also offers high-quality support in all dimensions by Japanese or Japanese-speaking staff for fee. However, initial support for doing investment procedure is free.

Another way is to provide basic infrastructure services more reliably but with additional charge. Industrial parks may guarantee a stable supply of power, water or other basic inputs by investing in additional equipment such as a substation, a generator, power lines, private pipelines, etc. when existing supply from a utility company is unstable or low quality. By doing this, the park can charge higher tariffs which tenants are usually happy to pay (see 6 below for more on power supply).

3. Strategic selection of facilities and services

In providing on-site facilities and services, an industrial park operator must do serious cost-benefit analysis to decide which facilities and services are worth offering. They should not be offered just because they are frontline technology or wanted by some (but not all) investors. In Southeast Asia, Japanese industrial parks surely offer basics (reliable power, water, roads, security, etc.) but they do not usually lay power lines underground because that does not add much value to investors. They rarely install sprinklers in factories[1]. They also do not build apartments and dormitories *unless* they are keenly wanted by expatriates or workers, and exact location and specs of needed dwelling are known so constructed housing will certainly be taken (not remain empty). Similar reasoning goes for on-site restaurants, shops and other amenities and facilities. The park management building should not be too

[1] We hear Europeans require sprinklers in factory sheds. In Asia, a common way to prevent and control fire consists of a fire station with fire engines and well-trained fire fighters on 24-hour duty, fire extinguishers in every factory, placement of water hydrants or ponds throughout the park, and annual park-wide fire drills and regular inspection of firefighting equipment.

large or extravagant or have underused space. At Thang Long Industrial Park (by Sumitomo Corporation, in Vietnam) and Phnom Penh SEZ (where Mr. Uematsu is CEO, in Cambodia) where Japanese MNCs such as Canon, Denso, Panasonic, Yamaha and Minebea operate, park management is housed in simple and compact two-story buildings which are much smaller than the ones in Hawassa or Mekelle.

The minimum-cost approach informed by cost-benefit analysis is necessary because industrial parks compete with other parks at home and abroad, and they cannot survive unless keenly needed facilities and services are provided at reasonable cost—which reduces the rents and service fees levied on tenant firms. If only one customer demands a specific service (such as special water treatment, super solid ground or extremely stable power), park management should negotiate so this firm may install necessary equipment at its own cost or choose not to invest in the park. An industrial park cannot and should not invest in an expensive facility just for one customer.

In Ethiopia, IPDC should re-examine all facilities and services it currently offers to tenant firms to see if their scope, specs and cost are appropriate. This includes power, logistics, communication, water supply, waste water treatment, housing, security, fire prevention and others. In particular, the desirability and lifetime cost of Zero Liquid Discharge should be revisited. JICA experts recommend the standard primary and secondary waste water treatment system where heavy water users (a dyeing factory, for example) are asked to treat waste water before discharging it to the common water treatment plant, as done widely in Southeast Asia, instead of adopting ZLD for the entire park. Chinese builders and Indian equipment producers may be happy to install any park facilities but it is up to the Ethiopian government to check if they are financial viable and contribute greatly to the value of the park and the attraction of high-quality investors.

In industrial park business, unexpected cost increases often occur. This may happen in land price and rent, worker wage, construction cost and electricity tariffs, which will certainly reduce the park's competitiveness and the profitability of both park management and tenant firms. When this occurs, IPDC needs to balance the interests of the state, IPDC and tenant firms through adjustments in service quality and cost in light of situations at rival industrial parks and nations. This is never easy.

4. Speed of park development

As a real estate business, industrial park development shares the same features with other property investments. Even when the government runs this business, it cannot avoid its inherent risks. The speed of tenant arrival depends on many factors which are beyond the

control of a host country or a developer, such as global economic conditions and interest rates, policies of the US, the EU and China, domestic growth, financial and political crises, spread of terrorism or communicable diseases, as well as the ups and downs of the property market itself. Moreover, not all registered investments actually invest. Japanese industrial park developers will be happy if a park becomes full in three years. In Northern Vietnam, Japanese industrial parks built by Sumitomo and Nomura each took more than a decade to be fully occupied, but they are now considered as successful cases.

In Ethiopia, foreign investors poured into Bole Lemi I and Hawassa. There was a huge excess demand for industrial space because the supply of high-quality industrial land was very limited in Ethiopia. However, property business has cycles and good times never last forever. The Ethiopian authorities should be prepared for harder times and have a contingency plan if such a situation arises. This is a normal precaution for any operator of property business and investment.

Ethiopia is building industrial parks too fast. Parks should be built gradually and in proper speed according to the genuine arrival of client firms (which means construction and operation, not just declaration of interest or signing a contract). Ethiopia has a grand plan to establish more than ten industrial parks, which is fine, but actual construction must be paced judiciously. In Asia, it is customary that a new park or phase is constructed when existing lots are 70-80% full (in the true sense). Ethiopia should check whether the current speed of construction is appropriate and, if not, freezing or slowing down the work should be seriously considered. Future demand for industrial park space is very difficult to forecast, especially in Ethiopia which is just beginning to learn industrial park operation through trial-and-error. Even if industrial space is wanted, investors may go to private industrial parks or unprepared areas if IPDC fails to offer attractive services at reasonable cost.

5. Revisit one stop service

One stop service, in my view, should be implemented functionally rather than physically. One trusted official who can connect client firms to any offices and services is more valuable than installing many desks staffed with many officials. The existence of a telephone hotline for any problem faced by any tenant firm—an accident, fire, theft, labor trouble, power problem, water disruption, flooding, etc.—will be greatly appreciated by all investors. Dong Van Industrial Park in Ha Nam Province, Vietnam, operated by the provincial government, promises that any problem reported by a Japanese firm will be quickly transmitted to the top leader (Party Secretary) and industrial park management, and immediately attended to 24 hours/ 365 days. A problem of less urgency will also be solved, if not immediately, within the

next day or next few days. Ha Nam Province has only one customer service desk but Japanese investors highly appreciate the speed of provincial response.

Allocating many officials at each industrial park in Ethiopia will be very costly. Efficient investor services can be rendered without having so many desks and so many people. This is more a matter of a soft mechanism than physical arrangement. Surely, engineers must be on duty 24 hours and certain officials must work in pre-determined hours. But there is no need to man a large number of officials in a row of desks who may or may not receive customers on any day. Most government ministries and institutes are short of hand, and officials so assigned may become unproductive and dispirited.

Moreover, despite great effort and progress so far, EIC and IPDC still lack simplicity and transparency for investors. Investment procedure, eligibility and incentives should be easy to understand and accessible for anyone through official documents and a website. Standard Operation Procedure must be established and strictly enforced (JICA supported to compile SOP for IPDC). Applications of various kinds should be digitized. Some investment-related services in Ethiopia are slow (or entirely missing) such as visa and work permit application, certificate of country origin, residence permit, post-investment services and follow-up, and claim and complaint procedure by an investing firm. These need to be improved as soon as possible.

6. Stabilize industrial power supply

The situation surrounding Ethiopian power supply is changing. The power sector is targeted for staged privatization. Electricity tariffs are being raised. The country's huge potential for hydraulic power generation is being exploited in steps. When the Grand Renaissance Dam comes into operation, it will add 6,000MW to the supply capacity for both domestic use and export. However, power interruptions currently remain frequent. Power instability occurs even in industrial parks where it is supposed to be eliminated. The problem with Ethiopia's power supply is neither generation capacity, which is rapidly increasing, nor main transmission lines, which are being laid. Problems occur due to aged and obsolete distribution networks at retail level which frequently trip or break down. Nationwide upgrading of the power distribution system is urgently required. Given the geographical extension of the problem, however, correction will take some time and large human and financial resources.

Until the problem is fundamentally solved, Ethiopia should resort to provisional methods to stabilize industrial power supply as quickly as possible. Japanese experts have suggested a few ways to do this to IPDC. First, as power transmission and distribution are to be privatized, IPDC may form a joint venture, together with a private investor, to supply power

from the national power grid to the industrial park (and nearby areas) while guaranteeing power stability as well as high-quality maintenance and troubleshooting services but charging additional fees for this[2]. This has an additional advantage of broadening revenue sources for IPDC (see 2 above). Second, even without a joint venture, an industrial park can at least invest in a substation and a direct line from the national grid to stabilize power supply to the park. Third, EEP and EEU should prioritize and safeguard industrial power supply when they invest in, renew or maintain transmission lines or equipment.

7. Invite all investors regardless of sector

In Asia, a vast majority of industrial parks welcome investors of any sector as long as they comply with laws and park regulation on environment, labor, fee payments, intellectual property rights, and so on, and as long as they have good past records in their home countries and elsewhere. Sector indifference is a natural outcome of severe competition among industrial parks to attract as many good tenants as possible. If any firm violates a rule, it must be expelled from the park regardless of sector.

Some industrial parks do attract investors of the same kind, such as Taiwan's Hsinchu Science Park (IT), Vietnam's VSIP (electronics) and Thailand's Amata Nakorn Industrial Park (automotive and electronics components). This is a result of market force, and these parks in no way preclude investment by other types of firms. For example, Taiwan's Hsinchu Science Park requires tenant firms to do R&D above certain levels but welcomes any sector as long as this condition is met. There are also parks dedicated to software firms only, but this is a very special case because software programming requires relatively small space, highly educated people, urban amenities and good internet connection, while it does not need any heavy equipment or waste treatment. Software parks look like modern office buildings rather than normal industrial parks.

The Ethiopian government designates sectors to each industrial park. This is not a good idea, especially when Ethiopia is a new comer in industrial park business and has less than ten fully occupied parks. Most Asian countries, each boasting hundreds of parks, can afford specialization. But Ethiopia is still at an early stage of industrialization with emphasis on light manufacturing and construction materials. Some argue that geographical concentration of firms of the same sector creates mutual benefits and they can also share special factors (such as highly experienced engineers and specialized waste treatment). This is theoretically plausible. In reality, however, such collective benefits rarely occur. Reliable power, water and

[2] Since the main cause of frequent power failure in Ethiopia is dilapidated distribution at users' end, the new company can ensure stability by introducing new management, staff and equipment in transmission and distribution. Power from the national grid is usually stable.

waste management are good enough for any firm in any sector. Cooperation and knowledge exchange may occur within one sector, but rival firms are usually cautious of labor poaching and information leaks. Therefore, my advice is, let firms decide where they want to invest rather than government herding them to any specific industrial park. Mixed-sector, rather than specialized, industrial parks are recommended.

8. Offer various space options

In Ethiopia, a great number of same-size, large-capacity factories have been supplied. These standardized rental sheds are suitable for large-scale, labor-intensive and export-oriented light manufacturing such as garment, footwear and food processing, which is typical in the early stage of FDI-led industrialization. However, most Japanese and EU firms no longer engage in such manufacturing. High-tech firms, skill-intensive processes, specialized manufacturers and “supporting industries” (precision component suppliers) need different types of working space which are usually smaller and unique to each firm. Japanese industrial parks at home and abroad offer land lots of various size for each investor to build any structure it prefers, or small rental factories for high-tech SMEs or firms wanting to test-produce first and expand later. Space design and construction is normally done by consultants and builders selected by individual tenant firms.

In Que Vo Industrial Park in Northern Vietnam, which houses huge Canon and Foxconn (Hong Hai) plants, the Vietnamese management decided to build 18 additional large ready-made sheds of 5,000m^2 to attract Japanese firms. A few Taiwanese and Korean firms were interested, but no Japanese firms came. Huge sheds stood empty. The local developer misjudged the spatial needs of Japanese high-tech firms which would not accept standardized large-capacity rental sheds.

It is right that Ethiopia attracts labor-intensive garment and footwear exporters now. But to shift to more sophisticated manufacturing in the future, it must also supply more diversified and custom-made industrial space. If Japanese manufacturers are to invest in Ethiopia, they need smaller and made-to-order industrial space, not standardized sheds of 5,500 m^2 or 11,000m^2. They typically start with test production in a factory of 250-1,000m^2 or even smaller “incubation” space with only one machine. They want to check whether local laws, officials, market, labor, power, water, logistics and other conditions are fit for their business model. If successful, they move to bigger rental space or build their own factory inside or outside an industrial park. This cautious step-by-step expansion approach is taken because Japanese firms want to come for a long time, not for short-term profit and quick leave. I believe most European and American high-tech firms also have a similar view.

9. Treat export and import substitution equally

Ethiopia has incentivized export for long but the result so far is not very impressive. Light manufacturing and food processing, which are targeted for this effort, remain small and weak. FDI firms do export garment and footwear but they also import many input materials. Meanwhile, many Ethiopian firms turn to the domestic market for easy sale in the absence of international cost-cutting pressure. But such strategy does not foster industrial strength. Export promotion policy is adopted by many developing countries because producers are forced to learn and improve under global market competition

But this does not mean import substitution should be suppressed or discouraged. The difference between export and Import substitution is not so great; it is a matter of degree. Properly conducted, both contribute to technology learning, domestic value creation and net foreign exchange earnings. Many Asian economies such as Taiwan, Korea, Malaysia and Thailand began industrialization by import substitution of consumer goods, moving to light manufacturing export, import substitution of machinery and industrial materials, and finally to high-tech export. Export and import substitution played important roles in each development stage. When domestic demand for industrial and construction materials is large, it is natural to try to produce them at home provided that quality is acceptable (sufficiently high) and the price of the domestic product is internationally competitive (sufficiently low).

Foreign currency balance improves by exporting more than import or replacing import with domestic products. Which generates more foreign currency depends on each case. Ethiopian policy has favored export too much at the cost of import substitution, but without any visible rise in the former. It should also be reminded that arrival of export-oriented MNCs does not quickly lead to foreign exchange surplus. They export much but also import much. Since the mid-1990s, Vietnam received thousands of FDI firms of various nationalities but it took two decades for it to turn its trade deficit to surplus.

Malaysia and Thailand offer incentives to investors who create domestic value, transfer knowledge or bring new industries to the nation. They do not ask whether the product is sold at home or abroad. Many products in their priority lists are import substitution items. In 2015, as industrialization progressed, Thailand revised its FDI policy from encouraging manufacturing broadly to incentivizing sharply defined value creators only. This is how incentive policy should evolve.

Any industry's contribution to Ethiopian development should be evaluated by similar criteria regardless of the location of market. We need to make sure, however, that import substitution industries are subjected to global competition rather than artificially protected by

tariffs and non-tariff barriers. Endless protection of dying industries for political reasons must be avoided at all cost to foster industrial competitiveness.

10. Avoid unilateral rule change

FDI policy in Ethiopia is highly changeable and unpredictable. We fully understand that Ethiopia is in a policy learning process, and new policies need to be created quickly and on a trial-and-error basis. As a result, some policies have to be revised along the way. Even so, frequent revisions damage Ethiopia's investment climate. Moreover, interpretation of proclamations and regulations on the ground often differs across organizations and officials[3]. Investors need long-term assurance when they make financial commitments. Constantly changing policies attract only short-term speculators while good investors stay away. Ethiopia should revise FDI policy only in limited instances where serious national interest is at stake. Once a new policy is introduced, it should remain intact for at least several years and even decades. Moreover, when a revision is finally made, it should be in the direction of pleasing investors, not restricting them. This is the normal practice in high performing East Asia.

The Japanese Embassy, JETRO, JICA and GRIPS are trying to bring Japanese FDI to Ethiopia. Many Japanese firms are interested in Ethiopia's potential and investment seminars are always full. However, very few actually came. We feel that one of the reasons is disenchantment caused by policy instability. An industrial park developer wants to build a specially designed Japanese area with small sheds and good support. But he was confronted with relocation from Kilinto to Bole Lemi, and significant rent and construction cost inflation which were not in the initial agreement. Different officials say different things. A high value-added flower firm was confused because the proposed production of cut-flower sleeves was not classified as manufacturing. Many Japanese SMEs are told that their investment size is too small because Ethiopia prioritizes producers who rent large sheds and hire thousands of workers[4]. These responses are surprising and unheard of even in Asia's latest-comer nations. Bad news travels fast, and many Japanese investors now have second thoughts about Ethiopia.

We are worried about this trend. JICA has already took EIC and IPDC officials on study tours to Japanese industrial parks in Japan, Thailand, Cambodia and Myanmar. We hope this gave them new ideas and inspirations. I hope Ethiopia will benchmark some of these

[3] Meanwhile, in our policy mission to Nairobi in August 2018, interviewed Japanese firms said that Kenyan officials basically say the same thing regardless of ministry or position.

[4] In contrast, developing economies in Southeast Asia often prefer receiving Japanese manufacturing SMEs which bring high technology and skills. Attraction of small firms from Japan and other advanced nations is an important policy pillar in Thailand, Malaysia and Vietnam.

parks and selectively learn from Asian experiences. Once the preferred model is chosen or created for Ethiopia, an experienced industrial expert should be invited from the benchmarked country for concrete instruction and learning.

GRIPS and JICA are happy to provide more information and engage in further discussion on any of the issues raised above.

[END]