

エチオピア政策対話
第 32 回出張報告

2019 年 6 月 21 日
GRIPS 開発フォーラム

<日程> 2019 年 5 月 27 日～6 月 1 日(実働日)

<メンバー>

GRIPS 開発フォーラム: 大野健一、原洋之介、飯塚美恵子

JICA 本部: 産業開発・公共政策部より本間徹国際協力専門員、上原実彩子特別嘱託

<現地での主な日本側の同行者>

在エチオピア日本大使館: 松永大介大使、枝村暢久書記官

JICA エチオピア事務所: 晋川眞所長、松山剛士次長、菊間祥人所員、Benti Gebeyehu 民間
セクター開発プログラムオフィサー

GRIPS 現地コーディネータとして、PSI の Kidanemariam Berhe Hailu リードリサーチャー

<概要>

今回の主目的は、2018 年 4 月のアビイ政権発足以来、首相との直接対話がいまだかなわぬ中、前回確認された首相の経済政策を支える 3 組織(首相府経済チーム、財政省、投資委員会)それぞれのリーダーと実質的な議論を行い、二国間産業政策対話の新しいモダリティーを模索するとともに、彼らと議論すべき最初のテーマを探ることにあつた。その結果、首相府経済チームのリーダーであるマモ氏および彼のスタッフと複数政策および将来協力に関して議論することができた。また投資委員会および財政省とも、政策中身にかかわる議論をすることができた。さらにマモ氏から、投資委員会から商工省に移ったタカ商工国務大臣も第 4 のキーパーソンであるとの指摘があり、同国務大臣にも面談することができた。これまで商工省は我々の産業政策対話で最重要のラインミニストリであつたが、この 1～2 年の政府再編をへてカウンタパートがすべて交代となり、同省の政策能力および我々とのパイプの弱体化が懸念されていた(前回報告)。タカ氏が入つたことで商工省との協力体制を再強化できるかもしれない。彼はドナーコミュニティからの評価も高いという。これで、我々の新カウンタパートとなるべき 4 組織のキーパーソンすべてに会い、中身の議論をすることができたことになる(ただし財務省、投資委員会とはマモ氏の計らいで前回も面会した)。

日本の協力テーマについては、当方が準備した 3 つの課題(自動車政策、工業団地政策、生産性/マインドセット問題)のうち、自動車政策に最も高い関心が示され、ゆえにこれを当面のテーマとすることとしたい。この関連でエチオピア政府以外の面接としては、フォルクスワーゲン社(VW)と連携して投資委員会に対する自動車支援を立ち上げつつある独 GIZ、およびトラック現地組立を予定している日系企業の関係者とも会談した。このうち GIZ については、日独が何らかの形で連携し自動車政策を支援できないかという話が持ち上がり、その可能性とモダリティーをこれから検討していくこととなつた。一般に組織文化の異なるドナー間の協力は困難をとめない、非常にチャレンジングではある。いっぽうで、インセンティブ改革の具体例として、自動車について日独および民間がエチオピア政府との有益な連携を築くことができれば、同国におけるかなり高度な産業政策の嚆矢として、さらには世界的にも珍しい産業協力の形として、大きな意義をもつことは間違いない。ただし具体的詰めはこれからであり、また後述するように独には内容上の要確認事項もあり、必ずしも成功するとは限らない。

先方 4 政策組織に関して一つ懸念される点は、彼らが必ずしも自動車政策策定で情報共有あるいは統一作業をしていないことである。「某省とは緊密にやっているがあそこは何をしているか知らない」といった発言が複数から聞かれた。具体的にいえば、投資委員会とGIZの協力内容、あるいは財政省の自動車関税改定作業は全体として共有されていない。また、どの組織がリードするかについての内部合意もあるようには見えない。以前のメレス政権では首相が指令塔となり、情報は垂直方向に流れ、ゆえに各省庁は横の連携をしなくてもほぼ同じことを言っていた。現在のアビイ首相は開発政策を直接指揮しないでほぼ同格の複数組織に委任しているため、彼らが自らきちんと連携しない限り上記の状況が現出することになる。そこにドナーとしての日本が関与することにより、エチオピア政府内の政策連携を促進することができれば美しいが、そうしたカタリストないしインターフェースの役を果たせるかどうかはまだわからない。

昨年来 PSI と GRIPS の共同で進めてきた「エチオピア生産性レポート」は、ほぼ材料が出そろい、完成に向けてラストスパート段階となった。前回 2 月には、最初の意見聴取のためのドラフト報告会をすでに実施している。作業をしている PSI の研究者のキドウ氏およびムル氏と我々の関係は良好である。これからの予定としては、6 月末までに「ファーストドラフト」作成、それを産官学のステークホルダーに送付して意見聴取、さらに 7 月末ごろ(次回の政策対話ミッション前)までに改定・追加作業を行って「ファイナルドラフト」を作成、政策ミッション時に(最終)発表会を実施、出されたコメントも勘案して最後の編集を加え、秋には印刷物として出版するという計画である。重要なことは、レポートの作成過程でステークホルダーに対し情報提供・意見聴取を複数回(今後は 3 回)実施し、彼らへの内容の周知および関心・オーナーシップ醸成を図ることにある。

なお以下では、今回のメインテーマとして展開した自動車政策を中心に、議論の流れがわかるような順序で並べている。

1. 首相府の経済チーム

2019 年 5 月 29 日午前、首相府にてマモ首相上級顧問(Dr. Mamo E. Mihretu)と初めての政策議論を行った。日本側出席者は大野健一、原教授、松永大使、晋川 JICA 所長、本間専門員の 5 名。先方はマモ氏に加えて彼の経済チーム 5 名¹。マモ氏はハーバードケネディスクール卒の経済法専門家であり、世銀ケニアに在籍していたが、アビイ首相より新設の首相府経済チームのリーダーとして抜擢された。2 月に彼と初めて会い、ごく短い話をしたが、そのときに彼から次回はチームメンバーとも議論してほしいというリクエストがあった。それがアレンジされ、実現したものである。当初 1 時間の予定が、実際は 2 時間近く議論した。なお首相府は内外で改装を行っており、以前に比べ入り口、内装、セキュリティゲートなどが新たになっていた。マクロ経済チームのオフィスは 1 階にあり、広い窓、白を基調とする広々としたスペース、ティーラウンジ、近代的なセミナールームなどを備えており、我々が前首相と会見していたころまでの首相府の重厚だが古めかしい雰囲気は一掃されていた。

まずマモ氏は、首相府には経済政策、安全保障、対外広報など複数チームが設置されており、自分たちは経済政策(policy issue and performance management, especially economic issue)担当であると説明した。財政省、中央銀行、投資委員会とも密接に作業している。経済政策の最高組織

¹ Mr. Melesse Tashu, Ms. Blaen Abraham, Ms. Liya Temeseleu, Mr. Yared Seid, および Ms. Melat Tekaligne。このうち女性一名は、キドウの元学生らしい。

は首相が主宰する「マクロ経済委員会」であり、首相府、財政省、中銀、計画委員会、投資委員会、歳入省 (Ministry of Revenue、旧 ERCA) などがメンバーである。マモ氏は我々の産業政策対話のカウンタパートとなるべき人物・組織として、財政省のイヨブ国務大臣チーム、投資委員会のアベベ委員長チームをあげ、彼らとの面会を前回も今回もアレンジ支援してくれた。そして、彼のチームを含めこの3者と協議すれば、経済政策の中核部分と対話できるとした(ただし以下参照)。

次に、大野健一が日本側が現時点でエチオピア側と協議・協力したい産業課題として、①自動車政策(ケニアとの比較、政策提案)、②工業団地政策(10ポイントの提案)、③作成中のエチオピア生産性レポートの紹介(データハイライトとマインドセット問題の提示)をスライドで説明し、関連する情報や分析を提供した²。エチオピア・日本側双方の参加者から活発な質問や意見が出た³。時間的には、このプレゼンと質疑応答が大部分を占めた。当方からは、過去の産業政策対話において日本は勧告だけでなく複数の産業協力案件も提供し実施を支援してきたこと、以前は首相との直接議論とトップダウン指令を前提としてきたがアビイ政権では新たな対話方式を模索せねばならないこと、今回の大野の発表にエチオピア政府の関心と合致するところがあれば、新しいやり方を模索しながら、しかるべき政府組織と議論・実施をセットで行いたいことを述べた。

マモ氏は、新政権で人はかわったが、日本との協力とりわけ政策対話は継続したい、やめる理由はないと述べた。当方から、自動車政策については MOF、EIC、MOTI/MIDI など複数の組織が作業をしているように見えるので日本としては協力しづらい、政策系統とコア組織を明確にしてほしいと要請したところ、自動車戦略はうちの首相府 (PMO)、イヨブ氏の財政省 (MOF)、投資委員会 (EIC) に商工省 (MOTI) を加えた4者がフォーカルグループであり、皆さんのカウンタパートである。私としては、EIC のアベベ委員長をその中のリーダーに推したい。彼は独 VW の招致にも熱心である。前回と同様、今回も各組織に個別に会っていただくことになるが、今回は合同会議を企画したいとのことだった。

マモ氏(および他の要人)との会合の目的は、前回に確認された経済政策3組織に対して中身のある議論を開始し、先方のより具体的な政策関心を探り、日本の産業協力をエチオピア政府のハイレベルに打ち込むための新たなテーマとモダリティーを模索し、さらにはそれを準備かつ始動させていくことであった。その意味では、自動車についてはタカ新国務大臣が加わった商工省がもう一つの重要アクターとみなされること、当方が提示した課題のなかでマモチームは(および他組織も)自動車政策に最も関心を示したこと、今回は合同会議をアレンジしてくれそうなことなどがポイントである。我々と先方諸チームとのワーキングモダリティーは、これからの具体的な協力作業(まずは自動車)を通じ、何ヵ月かをかけて試行錯誤的に固まっていくことになろう。そのモメンタムを維持するためには、次回からは単なる情報や提案の一方的提示ではなく、合意された産業協力を共同でつくっていくための作業を開始し、実践的討議に移行する必要がある。日本がこの新ルートを駆使してエチオピア政府にしっかり食い込むためには、これまでと同様、知的支援(政策

² Kenichi Ohno, "Upgrading Industrial Policy for Ethiopia's Next Step: A Japanese Perspective with Some Concrete Proposals," presentation prepared for PMO (May 2019)。これに付随する4つのペーパーもある。これらをソフト・ハード双方でマモ氏チームに提供した。

³ 質疑の中で、大野教授の政策提案は自動車メーカーにはありがたくても、技術移転・価値創造といったエチオピアにとって有益なものが含まれていないという意見が出た。こうした計画経済的空論はベトナムでも見られるのであって、彼らの政策学習の道は長いといわざるをえない。政府の指導や圧力で民間企業の行動パターンをかえることはできないのであり、せいぜい外資に逃げられるだけである。あたかもファーストデートで相手を無視して自己の価値観や嗜好を押しつけるようなものであり、結果は明らかであろう。政府は、利潤追求や事業発展といった企業の最適化行動を所与(制約)として政策目的を最大化するという、ダブルマックス問題を解かなければならない。

対話)に加え、先方にとって価値のある関連協力案件をセットで実施していくことが肝要である⁴。

2. ドイツ GIZ

ジャーマンハウスにて、GIZ の Peter Palesch 所長および Ulrich Plein プログラムマネジャー(自動車・繊維担当)と面会した。自動車に関する我々の動き(昨年の調査、2 月セミナー、今週の作業)や VW にかんする我々の現知識を当方から説明した。先方からは次の通り。

2 年前に南アから VW が視察に来て、自動車部品でなにかエチオピアで製造して買える(南アに輸出できる)ものがないか調査した。中仏等の委託生産をしているメスフィン社などを訪問したが、トヨタの意見と同じで、こんな工場とは提携できないとの結論だった。その後 VW は、ICT やモビリティ(カーシェア・ライドシェア)への関心が高いルワンダで生産を立ち上げた。今年 1 月にドイツ大統領がエチオピアを訪問した際、アベベ EIC 委員長と VW が MOU を結んだ(組立、部品生産、モビリティ、訓練の 4 点)。だが VW は実施期限を示したわけではない。GIZ は VW とエチオピア政府の交渉にはタッチしないが、民間ニーズがあれば支援は行う。

エチオピアでの GIZ の主活動は TVET・生物多様性・農業だが、独政府は民間部門開発も強化しつつあり、関連プロジェクトが始まっている。エチオピアでは自動車支援が始まりつつあり、①ドイツ人専門家による政策ギャップ分析(遅れており、現在コンサル契約中、6 月末に 2 名が 10 日間ほど来る予定)、②アフリカ自動車協会がエチオピアを訪問する際に独自動車企業も参加し、現地調達できるものを探す(7 月)、③EIC などの政府要人をドイツ視察に招待、④自動車マスタープラン(Roadmap)の策定(今年度末から来年にかけてか)という予定である⁵。

独 MAN は商用車組立をメスフィン社に委託したが、外貨不足で生産が止まっている。仏 Peugeot もメスフィン委託で自動車組立をしていたが、同様の理由で止まっている。

日独双方の説明を終え、我々は互いに協力してエチオピア自動車政策の支援ができないかという話になった。共同作業・分担作業などどのような具体的形式がよいか、二国がどれだけ密に協力できるのか(すべきか)、両国の民間企業に対するセンシティビティー配慮等については、ドイツ自身の作業がまだこれからなので、ある程度時間をかけて検討していけばよい。ただし相互の情報シェアやセミナー招待は、すぐ始められる。もし日独が共同でエチオピア政府に自動車支援できれば、その影響力・説得力は高いものとなろう。いっぽうで、日独の考え方が一致しているかどうかまだわからないこと、異なる国・組織間の協力は契約・オペレーション面で面倒なことなどがあるので、得失をよく勘案して協力の有無とモダリティを決めなければならない。なお産業政策対話フェーズ1では、日独が金属機械産業調査を共同実施した例がある。

これまで聴取した限り、ドイツの自動車投資・協力戦略の内容がかなり日本側のイメージしているエチオピア自動車政策のあるべき姿と異なる点があり、これはよく確認せねばならない重要ポイント

⁴ 大野はマモ氏に、今すぐではないが協力の方向性が固まった時点で、日本の自動車協力に対するエチオピア政府のハイレベルの要請とコミットメントを明示するために、首相による日本政府への書簡あるいは口頭での要望伝達を出していただければありがたいと述べた。エチオピアに対する過去の日本のカイゼン協力や五カ年計画策定支援は、こうした首相要請から始まったものである。アビイ首相の TICAD 出席時を利用することも考えられよう。

⁵ このうち短期専門家派遣でまもなく実施しようとしている「政策ギャップ分析」は、我々が 1 年間の情報収集をへてスライドやメモですでに提示済みの「日系自動車メーカーの要請 4 点」と同じレベルのものになるのではないかと。その意味で我々の方が先行しているが、日独の中身がどれだけ重複するかを注視しなければならない。

トである。我々は GIZ やエチオピア政府からの間接話法で VW の意向を聞いたただけだが、そこでは自動車組立ではなく部品産業から始めるとか、自動車クラスター(定義不明)を構築するといった不可解な話があった(詳細は以下参照)。伝言ゲームが間違っているのか、VW 自体(あるいはその特定担当者)の考えがあいまいあるいは間違っているのか、いずれは VW から直接に聞き出さねばならない。

もう一つ気になった相違は、GIZ はしきりに「我々は民間から中立で、企業に何かを勧めたりはしない」と強調したが、JICA は官民連携や日系企業進出支援を重視している点である。ただし先方も「民の要請があればやる」といっているので、言葉上はともかく、実質的には差がないかもしれない。エチオピアで自動車支援をする際にトヨタやいすゞを聴取しないことはありえず、彼らが切実に求めている政策を把握したうえで官が支援するのは当然のことである。また VW は日本車に比べてエチオピアでのプレゼンスははるかに小さく、トヨタが MOENCO を通じてすでに実施している点検修理・部品供給・技術訓練も VW にとっては将来課題にすぎない(ただし過去には独による自動車 TVET 支援があった)。現実的には日本勢の意向が重要であることは明らかである。

さらに気になることは、ドイツは財務省の自動車税・関税の改定作業について何も言及せず(第 5 節)、おそらくこれについては情報が無いものと察せられる。だが、自動車税体系改定が先行実施されるならば、夏に政策ギャップ調査、来年にかけて自動車ロードマップの策定といった悠長なことをいっておられないはずである。これについてもさらなる情報収集が必要である。

3. アベベ投資委員長

エチオピア投資委員会(EIC)のアベベ委員長、テメスゲン副委員長をはじめ EIC スタッフと自動車政策について議論をし、その後、大野から自動車政策に関するプレゼンを行った。

まず EIC 側から検討状況が説明された。上記の通り、いまのところ EIC はドイツとの協力を軸に動いているが、これが遅れており、ドイツ人専門家による調査はまだ行われていない。最近 VW からの大きな訪問団があり、その時のワークショップでエチオピアは自動車政策を必要としているという合意ができた。そこでは、日本側の指摘とも重なるが、中古車規制、組立インセンティブなども提起された。ただし結論としては、「車両組立は時期尚早なので、まずは皮革・布帛・電子関連等の部品製造から着手したほうがよい」となった。この説明に対し、当方からは理解できない(組立もないのに部品メーカーが育つはずがない)といったところ、組立には部品輸入の外貨がいるが、これが厳しいので、まずは部品を製造・輸出して外貨を稼ぐのがよいという説明だった(この説明も不可解で、VW が本当にそんなことを考えているのか不審に思わざるをえない)。

当方からは、首相府や GIZ との会合を説明したうえで、自動車については 4 組織のうち EIC のアベベ氏がコアパーソンになるのがよいというマモ氏のアドバイスを伝えた。さらには、日独が協力して自動車支援をするアイデアがでていること、実際にこれが可能かどうかは詳細を詰めなければわからないが、EIC としてはどう考えるかと聞いたところ、原則的に歓迎である、日独がどのような作業分担になるのかは時間をかけて決めていくのがよいということになった。フォーカルポイントがアベベ委員長ということについては、それでよいとのことであった。

次に大野が、2 月に商工省で実施した資料を用いて自動車報告を行った。同資料は 2 月に EIC に提供済だが、目の前でプレゼンされたほうが頭に入るであろう。今回は背景部分をはしょって、①エチオピア自動車産業はごく初期段階にあり政策もそれにふさわしいものを選ぶべき、②日系メ

カーの政策改定要望 4 点(外資・インセンティブ・中古車・市場規模)、③ケニアとの政策比較、④政策提言を中心にプレゼンした。今回、自動車に関する我々の考え方が EIC にある程度理解されたことを期待している。

ただしアベベ委員長からは、自動車について我々はまだよくわからない、いまはドイツとやっているが日本に代えてもよいという発言もあった。当方としてはそう簡単にドナーをかえるのではなく、日独でなにができるかの可能性をまず模索したいと返答した。日本車と比べて当地ではるかにプレゼンスの小さな VW に「組立・部品・モビリティ・訓練」を期待する点や、組立なしに部品製造ができるといった論からすると、たしかに何もわかっていないのかもしれない。当方からは、トヨタは輸入代理店 MOENCO を通じてトヨタ基準のカスタマケア、点検・修理、スペアパーツ供給、技術者訓練をエチオピアできちんと実施しており、これらの分野への参入をこれから考えている VW に比べると、正直いってはるかに先行していると述べたところ、アベベ委員長はその通りだと同意した。

4. タカ商工国務大臣と MIDI

これまで EIC 副委員長を務めていた Teka Gebreyesus 氏は最近、商工国務大臣に任命された。昨年の商業省と工業省の統合後、産業関連の国務大臣はヨハネス氏一人だったが、もう一人追加されたことになる。公式にはタカ氏が皮革・繊維・薬・食品担当でヨハネス氏が金属・機械・化学担当だが、「所掌に関わらずいっしょにやる」とのことであった。新商工省の弱体化の懸念があったなかで(前回、前々回報告)、我々には朗報といえよう。タカ氏による VW の説明は以下の通りで、他からは聞いていない話であったし、曖昧深いあるいは不可解なところも多々あった。

VW は最初ディレタワ工業団地でレザーシートなどの部品・アクセサリの生産を考えていたが、その後 VW の CEO と EIC(アベベ委員長、タカ氏、ベラチヨ氏)がテレビ会議を行い、南アにあるような自動車クラスター(auto cluster)の方がいいという結論になった。当方から自動車クラスターの定義は何かを質問したところ、地理的集積(工業団地のようなもの)である、いや場所のことではなく(組立と部品を備えた)自動車業界のことである、と混乱した答えであった。さらに、部品先行ではなく組立(SKD・CKD)からはじめて将来は簡単な部品も育てるということになった、GIZ 支援はこの長期計画のための準備であるとも言った。GIZ と VW の間ではどちらが主導しているのかという質問に対し、VW であるとの答えだった。以上の話はちょっと変なので、タカ氏の発言を我々が解釈・分析するよりも、伝言ゲームが正しく伝わっていない可能性があるため、VW に直接聞く必要があるだろう。

タカ氏は、政府は政策を変えるのにやぶさかではない(まだ確定した政策がないということか)、アビイ首相も自動車についてはよく周知している(well informed)、首相は独大統領とも面会したと述べた。さらに彼は、JICA は GIZ より速いといったので出席者は驚いた。

なお、初日に金属インスティテュート(MIDI)のデレジェ所長代行(まもなく正式に所長に任命される可能性あり)と自動車政策策定の話をした。彼によると、投資委員会は投資誘致、財政省は税制を中心にやっているが、技術を含んで自動車産業を包括的に検討できるのは商工省傘下の MIDI のみである、ゆえに日本はうちをハブとして協力してほしいということであった。しかしながら今週収集した情報に照らすと、MIDI は自動車政策策定作業に十分インテグレートされていない。もし MIDI がかわるとしても、我々が対話している 4 組織より低位の組織であるから、タカ商工国務大臣の指令で作業することになるだろう。

5. イヨブ財政国務大臣

イヨブ国務大臣(Dr. Eyob Takalign)とは4者のなかで最後に面会したが、自動車に関する彼の発言も他3者とはかなり異なるものだった。

まず大野が日本側提案や今週のEICやGIZとの会合を説明したところ、彼は、来年にかけて自動車ロードマップを策定というような悠長なことではなく、もっと速く進めたいと切り出した。財政省では自動車に関する税制・関税体系および中古車年限規制の検討が進んでおり、それらは1つの政策文書として今夏には公表され、実施される予定である。自分はEICとドイツが何を協力しているか知らないが、自動車政策のリーダーは財政省であるとのことだった[税制・関税・インセンティブに関しては、ということであろうか]。

当方からは、今のお話は他から聞いた話とは異なっている、自動車について各政府組織が何をしているかをもう少し我々にわかるように説明していただきたい。ついては、以下の2点をぜひお願いしたいと要請した。第1に、税制・関税・中古車年限の政策改定の現在のドラフト(1つの文書)をコンフィデンシャルベースで日本側に提供し、我々にコメントさせていただきたい(日本は財務省の承認なしにはドイツを含む他者とシェアしない)。第2に、自動車政策を担当している4組織間で各組織が何をしておりどのような作業や協力が進んでいるのかを内部で今一度再確認していただき、その結論要約を日本側に伝えてほしい。これらに対してイヨブ氏は同意し、財政省のムライ税政策局長とJICAのGebeyehu氏をコンタクトパーソンとして、以上の2情報を提供することとした(重要であるから、きちんとフォローしていただくことが肝要である)。

次に、イヨブ氏の求めに応じて、大野は工業団地政策に関する日本側提案10ポイントを説明した。これについては興味深いとの反応であった。

さらにイヨブ氏は、政策対話チームが次回来訪する際にはエチオピア側の諸政策チームとの合同会議をアレンジしたいと提案した(これはマモ氏の提案と同じである)。当方は、そうしていただくと誠にありがたい、その際の議題としては、自動車政策についてベンチマークすべき国の情報分析および日本との協力の具体的進め方についてを仮提案する、さらには、自動車以外にもエチオピア側が日本に質問・要請したいことを自由に提起するブレインストーミング的な討論をしてはどうかと暫定的に提案した。

6. エチオピア生産性レポート

エチオピア生産性レポートはあと半年ほどで完成させたい。現在、統計・企業調査等の作業と分析が終了し、PSIのキドウ氏・ムル氏が起草したドラフトに大野が数次のコメントをし、さらに大野から労働者のマインドセット改革についての2つのメモをPSI側に提供してレポートへの追加資料としたところである。今週の打ち合わせでは、大野からのコメントやインプットをどういう形でドラフトに挿入するか、および完成に向けてのステップについて話し合った。

これからの段取りは以下の通り。6月末までにメインテキストの全体を含む「ファーストドラフト」を作成し、産官学ステークホルダーに送付し意見聴取を行う。この時点の政策提言は暫定的な箇条書き程度でよい(事前にPSIからGRIPSに提示する)。さらに7月末ごろまでに(次回の政策対話ミッションの日程が未定だが、それ以前に)フロントマター、要約(Executive Summary)、フルバージョンの政策提言、受け取ったフィードバックへの対応を含んだ「ファイナルドラフト」を作成する。

今回の政策ミッション時に発表会を実施し、出されたコメントをさらに参照し、英語・スタイル等の最終編集を加えて、秋までに最終版を印刷物として出版する。

中身のハイライトとしては、①エチオピアの労働生産性の伸びは年 5%程度だが絶対水準が非常に低い、②労働生産性上昇への貢献度は、全要素生産性(TFP、本当の意味での効率性)が低下し資本蓄積(過剰投資)が上昇している(成長会計分析)、③各業種の生産性上昇よりも、低部門から高部門への労働移動の寄与が高まりつつある(シフトシェア分析)、④製造業センサスデータ(1996-2016 年)の欠陥を修復し、分析に耐えるデータベースを構築したうえで製造業分析を行った、⑤生産性・賃金ネクサスについては、近年実質賃金の伸びが労働生産性の伸びを上回っている、⑥縫製工場調査に基づき労働者のマインドセット問題に切り込む分析を試みた、⑦マインドセット改革の方法についての国際比較(予定)、などがあげられる。

なお初日には、我々の研究カウンタパートである政策研究インスティテュート(PSI)の再編状況をアーメド所長から聴取した。それによると、PSI の新組織が 4 分野、13 クラスタ、1 特別局からなることは以前説明したとおりである。現在 2 つのシンクタンク(EDRI+PSRC)統合後の給与・待遇体系を首相にも陳情し、特別配慮をお願いしている。以上は人事院に提出済みで、来年度予算までに承認されることを期待している。同時に 2 つのシンクタンクのカルチャー調整を行いつつ、通常の研究計画も走っている。それらに基づきドナーや国際機関などの協力を協議する。

政府は次期 5 カ年計画(GTP3)に加え、ビジョンや方向性を中心とする 10 カ年計画(Ten Year Perspective Plan)の新規策定を検討しており、いま首相府でブレインストーミングをやっている。またこれらの計画のドラフティングは、これまでは一部の担当官を中心にやってきたが、これからは関係各省、民間、援助パートナー、研究者を含む参加型で行う[従来もそうしてきたはずだがその程度を高めるといことだろうか、あまり「参加型」にしすぎると手間がかかるわりに総花的な焦点のない文書になってしまうリスクあり]。

キドウは産業政策対話を学ぶために、GRIPS 開発フォーラムが作成した第 1~2 フェーズの第 3 国調査ミッションのオレンジの記録冊子(第 II 巻)を読んでいるという。彼にとってより重要なのは、2008 年に始まったエチオピアでの我々の政策対話をすべて記録した冊子(第 I 巻)であるが、残念ながらこれは日本語なので彼は読むことができない。

7. 世界銀行

2 月には世銀の Development Policy Financing/Operation (DPF/DPO)の責任者である Nataliya Mylenko プログラムリーダーと面会した(前回報告)。今回は Senidu Fanuel、Samuel Mulugeta 両氏と会い、情報のアップデートを行った。要点は以下の通り。

エチオピア政府は経済・法の支配・政治などの多くの改革を走らせており、世銀はそのうち経済分野を 2018 年 6 月の政府・世銀合意に基づき支援している。政府が単なる方向性ではなく真剣・具体的で現実措置をとるコミットメントを示すこと(とりわけ必要な法改正を実施済であることを)を条件に、通信、エネルギー、鉄道、工業団地、国営企業民営化、貿易・物流、投資法・商法の 7 セクターの自由化・近代化に対し、世銀はそれぞれ TA チーム(各 3~8 名程度)を組織し、主として制度的課題につき支援をしている。これは DPF 融資とセットの技術支援である。このうちエネルギーや通信の作業は比較的進んでいるが、それでも非常に複雑な課題が残っている。このほか金融自由化・近代化のロードマップも(政治的にセンシティブなので)別枠で検討している。さらには

始まったばかりだが、国債市場育成の検討もしている。

12 億ドルの世銀融資は 2 バッチ全額提供済みで、そのほか UAE やサウジも資金支援しており、エチオピア政府には計 27 億ドル入ったはずだ。外貨状況に少しはインパクトがあったが全体的には厳しいままである。中国への巨額負債と大きな輸入需要があるので、焼け石に水である。工業団地建設には、以前発行した 10 億ユーロのユーロボンドのうち 7 億ドルをあてたので、この高金利外債を返済するのは大変であろう。エチオピアに IMF 代表はしばらく置かれていなかったが、現在再設置されて新しい代表が来た。IMF は外貨問題について技術支援を提供しようとしているが、エチオピア政府のほうが及び腰のようである。アビイ首相は技術・イノベーションが好きな人で、韓国はこの方面で活発に支援しているようだ。世銀もモバイルバンキングなどについてはやるかもしれない。

8. その他

今回面会した政府、企業、研究者、ドナーには、機会と時間があればエチオピア経済の全般状況についてたずねてみたが、悪い、いやそれほど悪くないの二者に分かれた。直近の景気関連データが発表されていないので、実際のところはなんともわからない。公式数字としては、昨年の成長率 8%、消費者物価インフレ 13%というものしかなく、世銀・IMF さえもこれを引用していた。最近の数値や月次景気指標などは発表されていない。断片的情報としては、この数ヶ月物価が急激に上昇している、為替市場でオフィシャルレートと闇相場が大きく乖離している、外貨不足は悪いままあるいは悪化している、公共事業が停止ないし遅延している、最近停電が激化している(雨期前のダム水量不足も原因か)といった話がきこえてくる。アビイ政権はこの 1 年で内政外交面では華々しいデビューを遂げたが、経済状況が悪化すればそれらが帳消しとなりかねないので、注視していく必要がある。

伊藤忠アフリカ(エチオピア事務所、現在 10 名体制)の岸健一所長および Ameha Mulugeta 副所長、Kessate Berhan Mengiste 氏(自動車・繊維担当)に二日に分けて面会した。岸所長は、伊藤忠のアフリカ重視戦略の一環として、最初のアジスアベバ駐在日本人所長として先月赴任してきたばかりである(既存のナイロビ事務所に加えて、アビジャン・アクラ・アジスに日本人が駐在するようになった)。岸氏は入社以来繊維一筋でダッカ、香港、英国などの経験がある。エチオピア事業の現在の柱はコーヒー・ゴマと自動車支援だが、これから繊維も強化していく。

ミッションの最終日の土曜朝、アジス西方のオロミア州セベタの ET Highland 社のバラ農場を訪問した(飛行機でアジスに西から着陸する際に左窓からよく見える)。2005 年創業の同社は現地系バラ園の草分けであり、創業者の Tsegaye Abebe 氏は最近までエチオピア園芸協会会長を務めていた(アビイ首相の若手起用にならって園芸協会でも世代交代したという)。官民に広く顔のきく人という。網野行雄氏のアミノ社とも連携しつつあり、日本のバラ品種(広島県の今井氏開発、現在 14 品種をテスト中)や有機液体肥料の導入などを行っている。Tsegaye 氏自身の案内で全工程を見学した。30ha に 31 棟の温室をもち、16 品種のバラを輸出している(他所では野菜栽培もしている)。バラは日に平均 8~10 万本出荷し、ハイシーズンはさらに増える。以前はオランダ向けが多かったが、先方が独占的で低価格を強制されるので今は中東市場が 6 割となっている。対日輸出も少しだが始まっている。年に 2 度、市場動向を見ながら、外国の種苗業者からロイヤルティーを払って品種を選んで苗を購入し、ふやして栽培する(株は 6~7 年花をつけ続ける)。従業員は女性中心の 560 人、賃金は 1500~1600 ブル(現レートで 52~56 ドル)から始まり、それに勤続・皆勤・年金などの手当をつけている。近くの井戸水を利用し、排水バイオ処理、バラくずを有機肥

料化(コンポスト)して再利用、従業員クリニックの提供などを実施している。これらは顧客の要求というよりは、サステナブルな長期事業のために必要な措置である。現在停電がひどくてジェネレーターを常に稼働せねばならず、ディーゼル油のコストが経営に響いているとのこと。園芸協会の主活動は政府へのロビイング(土地収用、物流等)や会員企業への訓練・情報提供・海外ミッション支援である。

JICA 事務所にて、産業関連の他 2 案件(投資促進・カイゼン)のアップデートをしていただいた。今回とくに気づいたことは、カイゼンフェーズ 3 は中・上級レベルの指導のはずだが、EKI の方針で、日本人専門家は基礎を学んでいない新米スタッフを対象に、全体水準の向上のために訓練させられており、基礎から中級、上級へと次第に進んでいくピラミッド型の選抜された少数上級者対象の訓練になっていない。ゆえに内容は形式的には上級を扱っていても、初心者対象では成果があがりにくいとのことであった。

現在首相府が音頭をとって Beautifying Sheger プロジェクトなるものが進行している(Sheger はアジスアベバの別名)。企業や組織からドネーションや高額ディナー券購入を通じて資金を集め、アジスアベバの汚染された川の両岸を美化・公園化するらしい。ある外国組織にきいたところ、ため息をついていた。3 年で 10 億ドル強という途方もない目標であること、河岸を緑化しても生活排水処理が整わない限り悪臭はきえないこと、見栄えはよいが国家の重要課題とずれていることなどが指摘されよう。また、国民みんなで掃除しよう、植樹しようという運動も首相が先頭に立って実施しているようである。

9. 次のステップ

GRIPS 開発フォーラムとしての次回の産業政策ミッションの第一希望は 8 月第 1 週である。これは大学の講義と 8 月末に向けての TICAD 準備を勘案したものである。次回の主テーマとしては、①自動車政策担当 4 組織との合同会議(マモ氏およびイヨブ氏の提案)、これには自動車に加えて彼らの関心をさらに探るための他テーマの自由討論も含んでよい、②エチオピア生産性レポートの第 2 回(おそらく最終)発表会が考えられる。

前回接触を開始した経済政策 3 組織に、今回追加された商工省も含む、4 つの重要カウンタパートとはすべて政策会合を持つことができた。彼らとの関係構築は進みつつあるが、先方の体制や内部情報共有が完璧でないこともあり、彼らとのレギュラーな協力体制ややり方が固まるにはもう少ししばらくかかりそうである。我々はしばしば、エチオピアの首相や大臣には熱意と行動力がみられるが、政府の中間レベルや現場の能力が不足しており、ゆえに政策の具体化や実施が十分でないというのであるが、実際には指導者の政策能力にも限界がある。関係省庁間の連携欠如は多くの国に見られる現象であって、日本の関与・協力を通じてそれがいくらかでも改善されれば幸いである。

前回今回と、3~4 組織を回り、先方に同じようなことを何度か説明してきた。現段階ではそれもかまわないが、最終的にはより少ないプレゼン回数で済むモダリティーにもっていきたい。今回我々の提示したテーマのうち自動車への先方関心が高かったので、新政権との政策対話の最初のテーマとして、自動車支援に本格的に着手したいと考える。ただし、すでに指摘したとおり、先方の進め方や内容にはかなりの混乱や不確実性が察知されるので、さらなる情報収集や交渉に基づき、それらの問題点を解消せねばならない。ドイツとの交渉も続けていくが、現時点では日独連携の可能性やその形式は未定である。

エチオピア生産性レポートは、内容とスタイルをファイナライズする段階に入った。ここで重要なことは、レポートを印刷してプロジェクトを形式的に終了することではなく、エチオピア政府あるいはその周辺で、生産性やマインドセットに関する政策議論を継続的に活発化・高度化・具体化することであり、レポートをその道具とすることである。我々は報告書作成だけに専念するのではなく、それを活用して関係者と議論し課題を提起し、彼らの政策アクションにつなげることをより重要視したい。レポートの内容についても、学術的観点からではなく、エチオピア政府が関心をもつこと、もつべきことを考慮して選択してきた。なお本レポートのもう一つの目的であるエチオピア人研究者のOJT的キャパビルも、キドウ氏・ムル氏を通じてある程度の成果が得られつつあると考える。

最後に、日本とエチオピア双方の新体制・新人事のもとで、大使館・JICA・JETRO・GRIPS さらには UNIDO からなるオールジャパン体制を再確認し、これまでと同様、一丸となってエチオピア政府との知的対話を進めていきたいと願っている。

なお、今回初めて政策対話に参加された原洋之介教授のエチオピア第一印象を以下添付する。

1 「新中間層」の誕生

アジスアベバは暑かった。アビシニア高原の南部にあり標高2400メートルという都市なのに、赤道に近いためであろう、日中の気温は30度近くにまで上昇していた。

たった1週間という短い滞在だったが、市内を散策していて、モバイル・フォーンを手にして世界中に張り巡らされたインターネットにアクセスしている多くの人々がいることを知った。これら人々は、バンコクで1990年から2000年代に入って急速に拡大していった所謂「新中間層」と称されるようになった人々とほぼ同質の生活様式を身につけているように思えたのである。アジスアベバで今誕生しているこの階層に属する人数やその所得水準を統計的に検討していないので、私の思いが正しいかどうか、自信はない。しかし、こういった階層が誕生していることだけは間違いない事実であろう。

PSIの生産性研究によっても、労働生産性の低い経済セクターから高いセクターへの労働移動が行われていることが確認されている。つまり、労働生産性が高いセクターの就業者が増加していることは間違いない。この研究成果が端的に示してくれているように、最近のエチオピアの経済成長が、開発経済学の古典ともいえるべき、アーサー・ルイスの二重経済の発展論に沿った経過を辿っていることを示してくれている。この所謂ルイス・モデルは、リカードの古典派経済学を引き継いだ長い期間にわたる経済発展の基本的メカニズムを、労働生産性の低い在来部門から生産性の高い近代部門への労働移動に焦点をあてて鮮やかに抉り出したものであった。

市内には中古車があふれ、時には渋滞もあった。先にふれた「新中間層」の中には、多分中古車を含めて自家用車を所有している人々も多く存在しているのであろう。車で市内を移動しながら外を見ていて、以前ミャンマーのヤンゴンで経験した渋滞のことを思いだしていた。同行していたミャンマー研究の工藤君によると、軍政末期に政府が中古車の輸入を自由化したことで、車が渋滞はじめたということであった。さらに1980年代半ばころのバンコクの交通渋滞のことも思いだしていた。バンコク中心部から当時の国際飛行場ドン・ムアンまで、高速道路を使っても4時間もかかるといった渋滞に巻き込まれることも多かったのである。

1960年代にタイの自動車産業は、完成車輸入への高い保護関税の壁の下で、CKDキットを輸入してタイ国内で組み立て、それを国内向けに販売していた。しかし、1990年代になると、タイ政府は完成車輸入関税を引き下げると同時に、現地調達比率規制を導入した。このため、アメリカやヨーロッパのメーカーは撤退したが、日本企業はタイが他の東南アジア諸国等への輸出基地になると判断して、現地調達比率を満たすため、日本の組み立てメーカーは、日本の部品企業にタイに生産拠点をつくるように要請した。また組み立てメーカーは、タイの部品サプライヤーも育て、品質や管理、技術の面で支援した。こうして前世紀末の経済危機も乗り越えて、2000年代には「東洋のデトロイト」と称されるようになったのである。

タイなど東南アジア諸国の経験を踏まえると、エチオピアにおいても自動車への需要は間違いなく増加していくであろう。果たして、これから、この国において自動車産業育成は、どんな経過を辿っていくのであろうか。

2 エチオピアでの稲作研究所の設立

まったく私の不勉強であったが、現地に着いてから、JICAの技術協力事業の一環として、アムハラ州に国立稲研究研修センターが2018年11月に設立されたことを知った。センターの位置するファガラ平原は、生態区から見れば、高地森林草原に位置する。アビシニア高原に属するが、その地形の条件から、雨季には農地が水没する地域という。そのため、テフやコムギという畑作物が栽培されている地域であるという。

JICAのホームページを見ると、エチオピアでは、稲作は1970年代に始まったという。2000年代になって「ミレニウム・クロップ」と呼ばれるようになった。米を粉にしてインジェラの[副]原料にする。さらに米から蒸留酒アケラを作る。こういった目的のための、小規模の農地をもつ小農によって、稲が栽培されている。天水畑向けの15品種、天水低湿地向け11品種、灌漑地向け9品種、合計で35品種の稲が栽培されているという。

幸いなことに、以前GRIPSの修士課程に在籍した後、農業専門家としてエチオピアに赴任していた山崎さんに会うことができた。彼女の話によると、1970年代に北朝鮮が稲作を持ち込んだらしい。そして、今エチオピアにある多くの稲を遺伝子解析したところ、日本が植民地統治の時代、北朝鮮に持ち込んだ品種があったという。

ところで、先に触れたルイスの経済発展論とは、近代部門と伝統部門が併存する二重経済構造を持つ国民経済の発展論であった。そのため、明治以降の我が国の近代経済成長の分析において、重要参照基準の経済発展モデルとして注目されたのである。このモデルの最も重要な仮定は、賃金水準が食糧生産部門の生産性の関数であるとされている点にある。先進国の産業革命には農業革命が伴い、農業部門も大幅に生産性を向上させていた。このことを踏まえて、ルイスは、途上国においては、技術的な近代化だけでなく、土地制度などの抜本的な制度改革によって、食糧生産部門での生産性向上が必須の政策課題になると考えていたといっただけでよい。つまり、二重経済構造をもつ国民経済の発展には、近代部門の発展だけでは不十分で、在来部門での労働生産性を引き上げることこそが最も重要である。これこそが、ルイスの経済発展論の基本的な命題であったことを忘れてはならない。

最近始まったこの稲作研究所での試験研究が、エチオピアの小農が営んでいる伝統的農業の技術革新に貢献し、農業部門の労働生産性の向上を実現させることを期待しているところである。

3 政策対話の条件について

エチオピアでは新体制を牽引し海外からの投資を呼び込むことで高い経済成長を達成してきたメレス首相が2012年夏急逝、その後少数民族出身のハイレマリアムは、メレスの政策路線を引き継いできたという。大野君に、メレス首相を祀る廟に連れていってもらった。それは、エチオピア正教の代表的な Holy Trinity Cathedral の敷地内にあった。実は私は、中高校生時代姫路市にあるカソリック系ミッション校に通学していたこともあり、エチオピア正教の教会ではどんな神への礼拝ミサを行っているのかを見聞したかったが、残念ながらその中に入る時間はなかった。

帰国後、講義のためもあってダニ・ロドリックの『貿易戦争の政治経済学』を読みはじめて、その中の「独裁者のための政策アイデア」と題された小節のなかで、次のような一文を見つけた。「私は

アディスアベバで、亡くなったメレス・ゼナウィ首相と経済政策に関して熱い議論を交わしたことがある。白状させてもらうが、ワシントンを含めた民主国家の首都で行った大半の会談よりも、私は彼との議論を楽しんだ。メレスが民主主義に対して強い思いがある——もしくはそうした思いがない——ことに幻想を抱いていたわけではなかったが、少なくとも彼は経済を発展させようとしていたとは思っている。私はエチオピアの一般国民の利益になると思い、彼に政策アドバイスを提供した。」

この一文を読んで、1990年代半ばから、ベトナム、次いでラオスという東南アジアの国で、市場経済移行に必要な経済政策案を提言する研究プロジェクトに参加していた時のことを思い出していた。この2か国は、いずれも独裁政権とはいえないにしても、1党支配の政治体制の国であったが、党の書記長や首相といったそれぞれの国のトップリーダーは、経済を発展させたいという明確な姿勢を明確にしており、私たち日本チームは相手国の政策形成担当者との共同研究をすすめることができたのであった。

ところでルイスは、1965年に公刊された『西アフリカにおける政治』において、多民族からなる複合社会においては、「自治と連合」の分権的民主主義を採用することが最も有効であると論じていた。コンセンサスに基づく政治は、伝統的なアフリカ社会の政治の手続きにも合致する。現実的にも、新たに創造された「国民国家」へのロイヤリティがエスニックなそれにとってかわることはできない。エスニックなロイヤリティを表明する余地があるシステムをつくることで、その上に国民的なロイヤリティを建設することが可能になる。ルイスは、こう論じていた。

あえて言うまでもなからうが、ルイスは西アフリカ出身の両親を持つ、イギリス領西インド諸島セントルシアで生まれ育ち、イングランドで経済学を習得している。西アフリカ出身の「ネグロ」であったルイスは、1957年新生ガーナのンクルマ首相の経済顧問に就任したが、翌年ンクルマの農村無視の政策に反発してか辞任している。こういった自らの経験を踏まえて、エスニックな集団からなる複合社会に適合的な政治体制として「自治と連合」を組み合わせた分権的民主主義という国内統治体制を提案することに至ったのであろう。

エチオピアの政治は、オロモ人民民主機構、アムハラ民族民主運動、南エチオピア人民民主運動、ティグレ人民解放戦線の4政党によって、担われているようである。エチオピアの政治体制は、まさにルイスの提唱していた分権的民主体制の典型といっても良いのではなかろうか。

現在はオロモ人民民主機構のアビーである。この首相は、電撃的にエリトリアを訪問し、エリトリア大統領と戦争状態の終結と国交正常化の共同宣言を行った。就任1年くらいの間、アビーは、外交や国内に専念しているという。そのためか、アビー首相が経済発展に関してどういった政策理念をもっているのかは、全く明らかではないようである。

こういう状況のなかで、どう政策対話を意味あるものとして続けていくのか。正直、この点については、大きな不安を感じているところである。

日程・面談先

- 5月26日(日) アジスアベバ着。
- 5月27日(月) 午前、PSI(旧 EDRI ビル)にてアーメド PSI 所長と面談。午後、金属インスティテュート(MIDI)にてデレジェ所長代理と会合。JICA にて産業関連案件につき情報交換。
- 5月28日(火) (エチオピア休日)午前、世銀にて Ms. Senidu および Mr. Samuel と情報交換。午後、PSI にてキドウ氏、ムル氏とエチオピア生産性レポートの完成に向けての作業ステップの打合せ。
- 5月29日(水) 午前、首相府にてマモ首相上級顧問が率いる経済チームとのセミナーおよび情報交換。伊藤忠アジスオフィスで、Mulugeta 副所長および Kessate 氏(自動車担当)と会談。アジスアベバ歴史関連施設の視察(メレス廟、Red Terror Museum、Addis Ababa City Museum、Meskel Square)。
- 5月30日(木) 午前、German House にて GIZ の Peter Palesch 所長および Ulrich Plein 氏(自動車・繊維担当)と意見交換。ホテルにて伊藤忠の岸健一アジスアベバ事務所長と情報交換。午後、エチオピア投資委員会(EIC)にてアベベ委員長、テメスゲン副委員長他と自動車につき協議、および大野によるプレゼン。商工省にて、タカ新国務大臣と会合。JICA 山崎氏(農業担当)と夕食会合。
- 5月31日(金) 午前、自動車協力への可能性を検討、および GIZ への質問状をメール送付。午後、PSI にて Tagel Gebrehiwot 氏(農業専門家)と意見交換。午後、日本大使館にて松永大使。財政省にてイヨブ国務大臣と面会。キドウ氏(PSI)およびタデッセ・セグニ氏(UNIDO)と夕食会合。
- 6月1日(土) 午前、アジスアベバ郊外(Sebeta)の ET Highland バラ農園を訪問見学、Tsegaye Abebe 社長と面会。夜、アジスアベバから直行便にてインチョン経由で翌日帰国。