

エチオピア出張報告（第9回）

2010年10月20日
GRIPS 開発フォーラム

GRIPS 開発フォーラムの大野健一、大野泉、上江洲佐代子の3名は、2010年10月3～8日に JICA 調査団とともにエチオピアを訪問し、日エ間の産業政策対話を継続実施し、さらにアフリカ連合 (AU) が国連アフリカ経済委員会 (UNECA)、国連工業開発機関 (UNIDO) と共催したアフリカの産業開発に関する専門家会合に参加した。JICA 本部からは産業開発部の島田剛課長、本間徹国際協力専門員、水沼由佳子調査役、アフリカ部の佐野景子課長が参加した。また、JICA カイゼン・コンサルタントチームもハイレベルフォーラム (HLF) の前日にエチオピアに到着した（日程・面談先は別添参照）。

現在、エチオピア政府は新5ヵ年開発計画のとりまとめの最終段階にあり、去る9月29～30日にはドナーを対象としてメレス首相、財務経済開発大臣や国務大臣をはじめとする関係閣僚による新5ヵ年計画最終案の協議会合が開催された。今回出張の目的は、①2010年5月の国政選挙をへて9月に発足した第三次メレス政権の今後5ヵ年の経済政策の方向につき理解を深める、②新5ヵ年計画のもとで日本が政策対話や産業支援に引き続き取り組むうえでの示唆を得る、③8月末に GRIPS チームが実施したシンガポールの生産性向上運動の経験を紹介し、エチオピア・カイゼン・インスティテュート (EKI) 構想やカイゼン制度化にむけたロードマップを検討する際の参考に資する¹、などであった。

新政権の閣僚人事が我々の滞在中の10月4日に発表されるなど、慌しく流動的な日程にもかかわらず、メレス首相をはじめとする政府首脳との面談や HLF の開催が可能となったのは、現地関係者の尽力のゆえである。第三次メレス政権発足時に政府首脳と意見交換ができたことは、今後の日本の対エ産業支援の方向を考えるうえできわめて有意義であった。ご着任まもなく今回の産業政策対話にご参加くださった岸野博之大使、石井貴朗書記官をはじめとする在エチオピア日本大使館、および大田孝治所長、晋川眞次長、野口義明企画調査員を含む JICA エチオピア事務所の協力を深く感謝したい。

以下、今回のエチオピア産業政策対話の論点（第一部）と AU/UNECA/UNIDO 共催によるアフリカ産業政策ワークショップの概要（第二部）を報告する。

【第一部】 エチオピア産業政策対話

1. 新5ヵ年開発計画および政府の新体制

エチオピアの新5ヵ年計画（我々がこれまで PASDEP II と呼んできたもの）は最近正式に Growth and Transformation Plan (GTP) 2010/11～2014/15 と命名された。我々は大使館と JICA エチオピア事務所を通じて、事前に英語要約と内容分析を入手した。文書名から貧

¹ シンガポール調査は JICA 委託調査のもとで、GRIPS 開発フォーラムが実施したものである。11月下旬に韓国、来年初には台湾調査を実施予定。

困という言葉が消え、成長と構造転換をめざす計画になったことは、PRSPからの卒業と言う意味でも、エチオピア政府が次の5年間の開発にける意気込みを表すという意味でも興味深い。過去5年間に年平均11%という目標以上の成長を実現したことを踏まえ、この計画は、これからの5年間に少なくとも年率11.2%（ベースシナリオ）、できれば14.9%（農業が高成長の場合）という意欲的な目標を掲げた。工業の成長率は年20%程度、GDPに占める比率は現在の13%から18.7%（ベースシナリオ）をめざす。農業の成長を上回る工業の成長によって、農業が工業化を支援する時代から、工業が開発の本格的エンジンとなる時代への転換をめざしている。すなわち次の5年間は Agricultural Development Led Industrialization (ADLI)から Industrial Development Led Industrialization (IDLI)へのシフト期間として位置づけられている。

高成長目標は、全国民を動員し鼓舞するために設定されたものという。我々は、11%強の平均成長率というベースシナリオは、よい政策、民間の強いレスポンス、幸運（世界景気、地域安定、天候など）の3条件がそろえば達成可能と考える。ただしこれにはいくつかのリスクを伴う。その最たるものはマクロ経済的な加熱（インフレ、バブル、財政赤字、外貨危機など）のリスクである。また政策がいくら適切でも、他の2条件に恵まれなければ目標未達成の政治的リスクが発生する。しかしながら、我々は産業政策対話のスタンスとして、こうした負の側面を強調するのではなく、高成長と産業構造転換が達成できるよう日本は可能な限りの協力を行うというものであるべきと考える。高成長戦略のリスク管理は主にエチオピア政府自身およびIMF・世銀などのしかるべき機関に任せ、日本は実体経済面での積極的支援を継続・拡大するというにしたい。この協力姿勢は日エ関係の強化という意味でも重要である。以上のスタンスは、メレス首相との会見の冒頭でも表明した（後述）。

GTPの英語要約を見る限り、産業貿易章の記述は4頁弱と簡潔で、あまり具体的でない。またカイゼン、ベンチマーキングを含む個別政策ツールへの言及もない。産業政策の詳細は、これから産業省（メレス第三次政権の省庁再編により貿易産業省を分割、後述）が策定・実施していくので、同省との政策対話および産業支援はますます重要になるであろう。産業貿易章には、零細小企業（MSE）支援と大中規模企業の選択的支援が2つの柱として明記されている。前者は雇用創出と農工連関のため、後者は輸出型・輸入代替型をともに含む8業種（繊維、皮革、砂糖、セメント、金属加工、化学、薬品、農産物加工）を集中振興するというものである。その他の注目点としては、技術移転の重視、零細中小企業支援の数値目標、urban industrial extension programs、産学連携、工業団地・クラスターへの言及などが挙げられる。なお輸入代替産業の追加は予定通りの政策変更である。また、優遇業種へのインセンティブ付与、民間が未熟な分野での国有企業の役割、農工連関の重視、現地企業と外資の双方の重視などはこれまでと同じである。

産業省の将来作業の優先順序は未定であるが、高成長と構造転換を実現するための産業政策ツールとしては、おそらく①カイゼンとその制度化、②零細小企業政策の再編・強化、③クラスター・工業団地・成長回廊などの地域・地理的開発、④産学連携の強化などが重要になるとと思われる。このうち①は日本がすでに主導しており、その制度化にむけた戦略策定はJICA支援により2011年初めから本格化する予定である。一方、他の3ツールについては言及や調査がなされているものの、まだ具体的な政策過程や実施におけるドナー分担は見

えておらず、もちろん政策内容も未定である。

10月5日に発表された新閣僚リストによると、貿易産業省（MOTI）は貿易省（MOT）と産業省（MOI）に分割され、後者の大臣には、今まで財務経済開発省（MOFED）国務大臣を務め我々とも知己のあるマコネン氏が就任することとなった。マコネン新MOI大臣には今回会うことはできなかったが、近いうちに産業支援と政策対話を核とする日エ産業協力のこれからについて、十分な協議の場を持つ必要がある。その第一歩として、省内体制が固まった時点でGRIPSから大臣に書簡を送る予定である。なお貿易産業省の分割は、通商政策と産業政策の統合というニーズからみれば逆行であり、これからは2分野の整合性を省内ではなく省間調整によって実現していく新工夫が必要となる。

また、零細小企業政策およびそれを実施する連邦零細小企業開発庁（FeMSEDA）の管轄が貿易産業省から都市開発建設省（MOUDC）に移管することとなった。中小企業政策は途上国の産業政策の根幹をなすものであり、それを統括するのは産業省に相当する役所が主流である。ヌワイ首相経済顧問からは、産業省の通商からの独立は、エチオピアにとって工業化の重要性を表すものとの発言があったが、我々はむしろ、産業省から通商政策と中小企業政策を切り離すことは同省の権限縮小につながり、政策組織上の問題を倍加するという危惧を禁じえない。我々は、この問題をいずれ正面から提起していくことを考えている。

2. メレス首相との会見

2010年10月6日、岸野大使、GRIPS、JICAは首相官邸にて、メレス首相と約1時間半にわたって意見交換した。まず首相は新大使との会見をよろこび、産業政策対話とカイゼンは日エ協力にとり重要かつユニークな柱であることを強調した。当方は大野健一より、新5カ年計画（GTP）につき、高成長と構造転換を目標とする意欲的な計画である点を評価したうえで、日本はその実現への協力を継続していきたいと述べた。首相はGTPの背景にあるいくつかの事情や考え方を我々に説明した。以下、首相の論点を記す。

GTPのめざすところは、工業を農業以上の速度で成長させることによって、5年後には経済開発の主導的役割を担わせることである。これを実現するために、いくつかのマクロ経済的および個別分野的な政策を準備している。

成長のマクロ経済的な条件としては、第1に為替調整が挙げられる。9月初めにブルを20%切り下げたが、これは輸出および輸入代替産業の競争力をつけるための1回限りの大きな調整として実施した。切り下げ率の計算には、衣料縫製労賃のインド・バングラデシュなどとの比較や穀物価格の輸出競争力などを検討した。切り下げの国内価格へのパススルーはほとんど生じていない。これから5年間は実質為替レートを一定に保つつもりである（内外インフレ格差の分だけ徐々に切り下げ）。第2の問題はインフレである。まず、農産物価格が騰貴しないようかつ下落しすぎないようにバランスをとらねばならない。農業生産はやがて大きく伸びるであろうが、食料需要の価格弾力性は低いので、これが農産物価格の暴落を招いては農民の生産意欲を減じる。かといって、食料価格が数年前のように急騰しても困る。またマネーサプライについては抑制的にしてインフレを1桁台に保たねばならな

い。これはすでに実施済みで、この2年間の金融引締めにより物価上昇率は下がった。IMFとは、緊縮財政と財政赤字のマネタイゼーション回避の2点ですすでに合意している。第3に、貯蓄率を上げなければならない。公共部門では、歳入をGDPの10%から17%（連邦15%、各州2%）に引き上げる。これは新税導入ではなく既存税の徴税率向上と近代化によっておこなう。これは主に非製造業と脱税者をターゲットとする。民間部門では、保険・年金・住宅関連の契約型・積立型貯蓄を創設し、さらに家計貯蓄を高めるために実質金利をプラスに維持する。農村貯蓄振興のために郵貯制度やグラミン銀行のようなマイクロクレジットも考察中である。これにより現在GDP9.4%の国内貯蓄率を15%まで引き上げる。目標投資率はGDPの30%なので、それでも15%の貯蓄不足が生じる。

この貯蓄不足を埋めるためには、外国からのODA（贈与・融資）に加え、FDIが鍵である。ODAについては、伝統的ドナーからはこれまでの5年間と同水準の援助額を仮定している。中国・インド・中東諸国などの非伝統的ドナーについては、各国ごとに絶対額で予想を立てている。FDIについては、過去5年間より大きな金額を期待している。その受け皿として4つの工業団地が企画されている²。

インフラ部門については、かなりの程度資金の目途が立っている。電力は2,000MWから10,000MWへの増強が目標だが、世銀の水力、中国の3案件、日本の地熱、韓国の水力、フランス・中国・サウジの風力（パイプライン）などでほぼ資金が約束されている。将来はケニア、ジブチ、スーダン、ウガンダなどに電力を輸出したい。鉄道は2,000kmが目標である。アジス・ジブチ間は中国の資金、北部ラインはインドが決まっている。決まっていない600km分のファイナンスは、ロシアやサウジなどを検討する。道路は政府資金と伝統的ドナーでほぼやれる。携帯電話網については中国ZTE社に任せる。

輸入代替やインフラ案件については外資に技術移転と国内部品使用を要求している。電力では、鉄塔、ワイヤ、碍子等である。中国とエチオピアの会社の協力で電気機械部品をつくる。最初は中国側が受注してエチオピア側が下請けであるが、2回めからは逆にする予定である。韓国の電力関係会社にも早期の国内部品使用を義務づけている。中国の工業団地では携帯電話組立てが始まる予定である。中印の鉄道案件でも、できるだけ早くエチオピア側に客車や関連施設建設、エンジニアリングサービスをやらせるよう要求している（機関車、トンネル、複雑な橋梁は要求せず）。道路についても同様の政策である。

輸出製造業については以下のとおり。衣料縫製については、1~2年で国有企業を民営化し、トルコ・インドのFDIを誘致する。砂糖については民間・国営の両方でやっていく。タイやブラジルよりも廉価に生産できると確信している。民間ではパキスタンがFDIを実施しており、インド・ブラジルも期待できる。国有企業については、20万haの土地を確保し、キューバの設計、フィリピンの訓練、インドのエンジニアリングで製糖工場を立ち上げる。化学肥料についても、キューバ・インド・フィリピンの支援のセットで尿素とDAPを立ち上げる。建設鋼材については、スクラップの輸出を止め、国内で精錬し国内向け原材料として供給していくことを目指す（その他、農産品加工、家具、ガラスについても言及あり）。

² アジス近郊の中国によるデュケム工業団地（建設中）、コンボルチャのインドの工業団地（衣料、finalized）、アジス内のレガタフォ工業団地（トルコなど）、ディレダワの工業団地。

農業については、これまでお話したとおり、ベストプラクティスのスケールアップ、環境保全、花き・果物・野菜、大規模商業経営などの戦略である。サウジ・インドなどがすでにコメ、パームオイルなどへの投資に関心を示している。

GTP の産業分野で日本に支援していただきたいのは以下のとおりである。

第 1 に、能力開発の手段としてのカイゼン。これは日本だけが支援している分野であり、経営システム強化にとって不可欠である（当方から、パイロットプロジェクトの進捗が順調であることを報告）。パイロット企業の中から少なくとも数社がエクセレント・カンパニーになってくれることを期待したい。しかし、もしそれが達成できなくても失敗とは考えず、もう一度やればよい。カイゼン支援は他ドナーによる代替は不可能で、日本に依頼する以外の道はない。ただしカイゼンのスケールアップと制度化はより長期の課題である。日本のさらなる長期のコミットメントを期待する。

第 2 に、人材育成の手段としての理数科教育。これは日本が重要な役割を果たせる分野である。以前、青年海外協力隊員が創意工夫で顕微鏡を作って見せてくれたことが忘れられない。この分野の支援拡大を小学校から大学に至るまでお願いしたい。カリキュラム、教員育成、ラボ、日本の大学との提携など。人材育成はドイツ（TVET や大学）やフィリピン（TVET）などもやっているが、日本には理数科教育の支援をぜひお願いしたい（大田 JICA 所長より、理数科教育については 3 州のパイロットプロジェクトや教員教育が始まっていることを報告）。

第 3 に、ハードウェアとしてのインフラ。日本は道路や地熱発電を支援していただいているが、ぜひ最低でもこれまでと同じ規模の支援をお願いしたい。日本の財政事情が厳しいことは承知しているが、少額でも積もれば大きくなり、我々にとっては重要である。インフラで日本をあきらめたわけではない（We have not discounted Japan）。日本が拠出する 100 億ドルの「クールアース基金」にも関心がある³。エチオピアは 2025 年までのゼロカーボンエミッションや青ナイル河畔の土壌安定、電力グリッド改善、道路地滑り防止を計画しているが、これはこの基金に沿うものである。また TICAD IV の日本のコミットメントも忘れていない。

政策対話による産業省の政策能力強化も素晴らしいアイデアである。産業省だけでなく、都市開発建設省などにもスケールアップしていただきたい⁴。政策能力強化の具体的内容については、マスタープラン・アクションプランの作成や訓練に限る必要はなく、政策対話の進展に伴い広く柔軟に考えていけばよい。産業省傘下の繊維や皮革のインスティテュートについては、外国機関とのトウニングがすでに始まっている。

なお当方から GRIPS が前月に実施したシンガポールの生産性政策調査につき報告したとこ

³ 日本政府は途上国の気候変動対策への支援のために、2008 年 1 月にクールアース・パートナーシップを発表（2008～12 年で 100 億ドル）、続いて 2009 年 12 月に鳩山イニシアティブを発表（2010～12 年で 150 億ドル）してさらに拡充する方針を表明している。

⁴ 前述のとおり、省庁再編により零細小企業政策は貿易産業省から都市開発建設省に移管されることになった。

ろ、首相は、シンガポールの生産性運動の経験移転などのアジア・アフリカ協力は TICAD IV の方針にも沿うもので、大いに歓迎すると述べた。また、エチオピア政府としても、シンガポールやベトナムとの協力関係を強化したい意向とのことだった。

3. 第6回ハイレベルフォーラム (HLF) および関連会合

10月7日(木)午前、アジスアベバのシェラトンホテルにて、JICA とエチオピア開発研究所 (EDRI) 共催で第6回 HLF を実施した。エチオピア側の参加者はヌワイ首相経済顧問 (EDRI 所長)、タデッセ (前) MOTI 国務大臣、ウォンドウォッセン (前) MOE 国務大臣 (TVET、ECBP 担当)、ヤレガル (前) FeMSEDA 長官、および MOI、農業農村開発省 (MOARD)、ECBP 関係者、日本側からは岸野大使を始めとする日本大使館、大田所長を含む JICA 関係者などが参加した。テーマは、①新5カ年開発計画 (GTP) の産業部門の概要報告 (タデッセ (前) MOTI 国務大臣)、②シンガポールの生産性運動の経験とエチオピアへの示唆 (アジスアベバ大学のダニエル・キタウ教授、GRIPS の大野泉) であった。

冒頭、議事進行役のヌワイ顧問より、①最終とりまとめ段階にある GTP は5年後に経済に占める工業 (特に製造業) の比率の上昇を想定しており、来る5年は経済の牽引役が農業から工業に移る準備段階になること、②二国間 HLF はエチオピア政府の工業化への取組みに貴重な貢献をしており、カイゼン支援による生産性向上は工業化の重要な柱であるほか、政策対話を通じてエチオピアの産業政策策定能力のさらなる強化を期待したい、との発言があった。岸野大使からは2010年は、日エ両国間の外交関係の観点 (外交関係樹立80周年)、およびエチオピア政府の開発への取組みという観点から (新5カ年計画の最初の年) きわめて重要な年で、この時期に新大使として着任することを光栄に思う、日本としてエチオピアの開発のために尽力したいとの発言があった。大田 JICA 所長からも、エチオピアにとって重要な時期に、メレス首相が (前日の会見で) 日本に強い期待を示したカイゼンをはじめとする産業支援を、HLF を通じて協力する意義が強調された。

最初にタデッセ (前) 国務大臣から、産業部門を中心に、PASDEP の5カ年 (2005/06年～2009/10年) の実績総括と GTP がめざす方向について報告があった。過去5年の工業の平均成長率は10%とベースシナリオ (11%) より低く、国内・外国投資は登録に比べて実施段階の事業数が伸び悩んだ (34,873 件のうち 2,049 件)、輸出振興を重視して優先業種を定めた、との説明があった。そして、今後の課題は、生産性や製品の質・技術・経営能力の問題、レントシーキング文化の蔓延に対して付加価値創出へ転換することであり、JICA のカイゼン支援に期待したいと述べた。GTP は将来的に工業が経済を牽引できるよう急成長を可能とする基盤づくりをめざしており、具体的には地場産業の競争力強化、外貨獲得能力の強化、雇用創出、重工業のみならず軽工業における輸入代替能力の強化、零細小企業の強化、農業と工業のリンケージ強化を図る。その際に、輸出振興に加えて輸入代替産業の重視、技術移転のスピードアップに留意し、今後の取組みとして①スキルや技術の内部化を進めること (ベンチマーキング、カイゼン)、②トウィニングによる海外のベストプラクティスの導入・制度能力強化、③工業団地やクラスター開発、Agro-food parks などによる国際競争力の強化、④教育機関や農業などの他分野との連携強化、⑤輸入代替企業を支援する戦略・選択基準の設定、⑥金属加工や食品加工分野でのマスタープラン策定と実施、⑦零細小企業支援のための戦略策定、に取り組んでいく、との発言があった。

続いて、アジスアベバ大学のダニエル教授と大野泉が、シンガポールの生産性向上の取組みについて発表を行った。ダニエル教授は、シンガポールでは生産性向上が「運動」として全国レベルで展開し国民に広く普及したことを強調し、エチオピアへの示唆として、①パラダイムシフト、マインドセットの変革、②政府・企業・個人（市民それぞれ）による強いコミットメント、③制度メカニズムの強化（国家レベルで生産性や競争力強化に取り組む審議会の設置）、④啓蒙・行動・オーナーシップの3段階の取組みが必要で、エチオピアにおいても、例えば JICA プロジェクトの最初は啓蒙活動に十分な時間をあて、後半に行動・オーナーシップ涵養を中心とした支援を強化していく提案、⑤政府・企業・大学の連携による生産性向上運動の重要性、などを指摘した。大野泉は、シンガポールの生産性向上が普及したチャンネル、国家生産性庁（NPB）を含む各組織が果たした役割や制度枠組、JICA プロジェクトの貢献について説明した後、シンガポールが現在実施している産業分野の国際協力を紹介した。特に①政府が生産性向上を主導し、経済開発庁内の生産性ユニットが NPB へ発展し、やがて民間のコンサルティング能力が高まるにつれて民間主導で企業指導が実施されるようになったこと、②成功の要因として、首相を含む政治的コミットメント、国をあげた運動（キャンペーン、マスコット、スローガン）と企業レベルの指導の組合せ、政府・企業・労働組合の三者の協力にもとづく制度枠組の存在、JICA プロジェクトが研修した人材を民間のコンサルタントとして育成する仕組みなどが重要であった点を強調した。

質疑応答では、GTP に関し、大野健一より、野心的な計画であるが、適切な政策の策定・実施、民間セクターのレスポンス、及び外部環境に恵まれれば達成は不可能でなく、エチオピア政府の意気込みを歓迎するとしうえで、来る5年は量的だけでなく質的な強化（品質、生産性、知識など）を通じた付加価値創出が重要と述べた。また、MOTI が MOI と MOT に分割されたこと、零細小企業支援が MOUDC の所管に移ることをふまえ、MOI が他省庁と連携して産業政策を策定・実施する能力を高めることが一層重要になると指摘した。JICA の本間国際協力専門員が、輸入代替において軽工業のみ言及されている点について質問したところ、タデッセ（前）国務大臣から、砂糖、化学、金属加工といった優先業種は重工業なので、それ以外の軽工業部門でも輸入代替を推進する意図を強調したものの、との説明があった。

シンガポールの経験からエチオピアが学ぶべき点として、ウォンドウオッセン（前）MOE 国務大臣より、①政治的コミットメントは企業レベルでも必要、②国レベルの「運動」の創出が必要、③制度枠組について、今は様々な組織が担当しているが関係機関を包含するガバナンス構造が必要になり、教育制度も含めるべき、④その意味で普及サービスは重要で TVET メカニズムの活用も視野に入れてほしい、との発言があった。そして、中小企業を対象としたカイゼン普及や技術短大（Polytechs）の役割についてシンガポールの経験に関心があると述べた。本間国際協力専門員や ECBP からは、生産性は GTP の重要課題であり、シンガポールの生産性向上運動をエチオピアの文脈でどう実施すべきか、具体的に考えるべきとの問題提起があった。タデッセ（前）MOTI 国務大臣は、制度構築から始める必要があり、普及についてカイゼンユニットの役割を含めてロードマップを作る必要性を指摘した。これらの点に対しダニエル教授は、シンガポール政府は中小企業支援において製造業とサービス業を区別しておらず、同一の実施機関（現在は SPRING）が担当してい

るほか、生産性向上支援も同じ機関が所管している点を説明するとともに、普及にはあらゆるレベルの研修・教育が重要と述べた。また、シンガポールの経験の示唆として、エチオピアにおいて首相、全大臣が集まり生産性向上の重要性を確認し、専門家を動員して一緒に取組んでいく必要性を強調した。大野泉も、技術短大がカリキュラムの一貫として生産管理や品質管理を取り込んでいるほか、産業界と共同で研究開発プロジェクトを実施する体制が組まれていること、Skills Development Fund を通じて企業が従業員を研修させるインセンティブがあること⁵、NPB が地場の中小企業を対象としたカイゼン指導に重点的に実施したこと説明した。また、全ステークホルダーを巻き込んだ国家レベルの調整機能を作る必要性も強調した。JICA の島田課長からは、GTP をふまえ、JICA としては産業部門ではカイゼンを中心に、その制度化を含めて協力していきたいとの発言があった。シンガポールは国営企業の比率が大きい、生産性向上を推進する際は国営企業であれ、民間企業であれ、エクセレントカンパニーを作ることが重要で、シンガポール航空が重要な役割を果たした点についても言及があった（ダニエル教授、大野健一）。

4. JICA カイゼン調査の進捗、および制度化にむけた取組み

HLF に続いて、カイゼンユニットのゲタフン所長（兼金属産業開発インスティテュート所長）および同ユニットメンバー、JICA 調査団とダニエル教授を交えて会合を行い、シンガポールの生産性向上運動の経験を改めて紹介・共有した⁶。また別途、ゲタフン所長やカイゼン調査団と、JICA のカイゼン調査の第一フェーズの進捗状況について意見交換したほか、HLF に参加した ECBP 関係者のカイゼンに対する強い関心をうけて ECBP の TVET 担当チームとも面談した。

<カイゼンの進捗状況>

ゲタフン所長からカイゼンユニット・メンバーが着実にカイゼン指導方法を習得しつつあること、第一フェーズ（パイロット企業 15 社、7 月以降に 3 社追加）が最終段階に入り、15 社中 5 社はよい成果をあげているほか、今まで懐疑的だった企業数社が関心をもってカイゼンに取組み始めたとの説明があった。また、第一フェーズの成果をメレス首相に報告するレポートを作成中（10 月中に提出予定）とのこと。これについて JICA 側から、JICA カイゼン調査のインテリムレポート（12 月）と整合性を図った内容にするよう留意してほしいとの指摘があった。

カイゼン調査団によれば、本年 7 月から企業レベルのカイゼン指導を行う前にパイロット企業全社を対象に 5S の基礎研修（座学と演習、4 日間）を実施し、さらに企業レベルで診断する際にモデル工程を選んで具体的に 5S 指導を行うなど、より体系的な指導方法に改めた。その結果、当初懐疑的だった企業数社も積極的にカイゼンに取り組むようになり、また 5S から全社的 QCC に移る段階の企業もでてきているとのこと。今後、(30 社のうち) 残る企業を対象とした第二フェーズを始めるにあたり、5S のみならず、QCC についても全パ

⁵ シンガポールでは国内・外資企業を問わず、事業主から技能開発課徴金を徴収し政府が管理しており (Skill Development Fund)、これを財源とし、従業員に職業訓練を実施する企業に対して助成金をだす。

⁶ ゲタフン所長は省庁再編に伴う MOI の新体制案づくりに関わっており、今回 HLF に出席できなかったところ、HLF で行ったシンガポールの経験について改めて意見交換を行った。

イロット企業を対象とした基礎研修（1日）を行う予定とのことだった。また、カイゼンユニットのメンバーが「カイゼン指導」を自分たちで実施できるよう、カイゼンマニュアルを作成中（視聴覚教材を含む）との説明もうけた。

<制度化についての留意点>

カイゼンを国家アジェンダ、運動にしていく必要性については HLF やその後の諸会合で多くの関係者から指摘があった。特にダニエル教授からは、カイゼンは製造業だけでなくサービス業（ホテルなど）でも重要であること、幼稚園の段階から意識をうえつけていく必要性、カイゼンの成果をわかりやすく広報するフィルムの作成、同国で HIV/ポリオ撲滅運動が大臣を含むハイレベルの関与があり成功した例をぜひ参考にすべき、などの具体的な提言があった。また、シンガポールの経験に照らすと、政治的コミットメント、関係機関を巻き込む制度づくり、啓蒙活動によるマインドセットの変革、そしてそれを企業の現場レベルのカイゼンの取組みに結び付けていくことが重要になる。こういった視点をふまえて、日本がカイゼン制度化にむけた支援をすることは重要になろう。ゲタフン所長からも、カイゼンユニットのガバナンスを強化し、大学研究者を含む多様な専門家やステークホルダーが参加する体制をつくるべく今後努力したいとの発言があった。

EKI 構想やカイゼンの制度化について、今後、JICA は専門家派遣、詳細設計ミッションを通じた第二フェーズのカイゼンプロジェクト（技術協力）の設計とあわせてロードマップづくりを支援していく予定である。ロードマップには、零細小企業への普及、教育機関などの各種チャンネルを通じた普及も視野にいれる必要があるため、新政権の体制・人事、MOI の組織体制について十分な情報収集をしたうえで、カイゼンユニットを核とした制度化構想を考案する際の参考にしていくことが不可欠である。

<ECBP におけるカイゼンの実施>

HLF の翌日、同フォーラムに参加したドイツ・エチオピア共同「ECBP プロジェクト」のエチオピア側責任者と面談した⁷。ECBP は、自らのイニシャティブでティグライ州企業 13 社を対象にカイゼンを導入しており（ドイツ人専門家が指導）、この経験をふまえて 5 つの TVET ユニットのカリキュラムにカイゼンを導入したほか（零細小企業への支援）、1 ヶ月前から道路公団（ERA）の修理・維持管理用の 2 つの工房でも 5S の導入を始めたとのこと。したがって、ECBP がすでに構築した TVET の全国網を受け皿として JICA 専門家を投入すれば早期にカイゼンの全国展開ができるし、今後、中・大企業レベルでも皮革や繊維インスティテュートなどと連携してカイゼンを導入していきたいので、日本人専門家（3 名程度）の派遣可能性を検討してほしいとの打診があった。

ECBP は全国レベルで TVET に取組んでおり、予算規模も大きいことから、カイゼン普及において重要な役割を果たしうる。その意味で、ECBP がカイゼンに強い関心をもって自主的に導入を進めている点は前向きに評価すべきだろう。しかし同時に、EKI 構想が固ま

⁷ 当初はウオンドウォッセン（前）MOE 国務大臣（TVET 担当）と面談予定であったが、先方急用のため、エチオピア側の ECBP 責任者のメブラトゥ氏およびメンキル氏と面談。

る前に、またカイゼンユニットが指導教材作成中の段階に、ECBP が独自にカイゼン導入を進めてしまうことは、カイゼン指導内容の質の確保という観点から留意が必要になる。MOI 内で、カイゼンユニットが果たす役割、ECBP との連携の仕方を含め、調整メカニズムをつくるのが急務になっている。

制度化のロードマップ、詳細内容、ステークホルダー間の合意などがない現時点では、眼前の日独のリソースを組み合わせるだけでは持続性あるカイゼン制度は構築しえないであろう。ECBP 側の発言意図を十分把握すると同時に、カイゼン制度化をめぐる主導権争いを避け、日独双方にとって win-win となる体制を作り上げるべきである。具体的には、日本が制度構築をリードし、ECBP がその実施の重要なツールの 1 つを提供するという形が望ましいと考える。

5. 今後の方向性、留意点

第三次メレス政権における閣僚人事や省庁再編は、カイゼン支援、および産業政策対話のカウンターパートや今後とりあげていくテーマなどに重要な影響をもちうる。したがって、MOI の人事・組織体制、零細小企業支援における MOUCD の役割、ECBP の担当省庁などについて丁寧に情報収集したうえで、日本側関係者間で今後の方針について認識共有することが重要になる。そして、今後の進め方をエチオピア側の意向もふまえて検討していくことが望ましいと考える。

なお、今回明らかになった MOI と MOT の分離や、カイゼンをめぐる ECBP との役割分担の必要性は、MOI の政策調整能力の強化が急務であることを如実に示すものである。こういった状況をふまえて今後、日エ産業政策対話が MOI 政策能力強化にどのように貢献できるかを検討することが肝要である。また、カイゼン制度化（EKI 構想、ロードマップ策定）プロセスの中で、TVET、零細小企業、大学連携の関係をどう構築していくか。この点については、来る数ヶ月内に予定されている JICA カイゼン制度化の専門家、詳細設計ミッションと産業政策対話ミッションとの連携・情報共有を図っていきたい。

さらに、JICA で実施予定の研修事業（マレーシアでのアフリカ向け生産性向上、中小企業振興等）をカイゼンや産業政策対話との関連を意識して実施することは有用と考えられる。今回 HLF で紹介したシンガポールをはじめとして、アジア・アフリカ連携を意識した取り組みを拡充していくことは意義があると思われる。

【第二部】 アフリカ連合他による産業政策ワークショップ

AU 加盟国は 2007 年 9 月の貿易産業閣僚会合で「アフリカの産業開発を加速化するための行動計画」を、翌年 10 月に「行動計画の実施戦略」を採択している。今回 2010 年 10 月 4～8 日に AU がアジスアベバで開催した会合は、専門家会合（中小企業政策、産業政策）と AU の「行動計画の実施戦略」の有効性を評価・検討する会合から成り、JICA と GRIPS チームは、前半の専門家会合に参加した。

本ワークショップは、AU 議場にて 10 月 4 日～7 日にわたり開催されたが、本邦関係者は、

10月4日、5日のセッション6まで参加した（参加者：JICA 産業開発部島田課長、水沼調査役、本間国際協力専門員、エチオピア事務所野口企画調査員、GRIPS 大野健一、大野泉、上江洲）。アフリカからは、各国の産業省や地域統合機関の職員、起業家などが参加し、ドナーは UNIDO、JICA が参加した。

セッション1では、アフリカの産業政策を議論するためのたたき台として、ナポリ大学の Di Maio 助教授よりバックグラウンドペーパーとして、“Industrial Policies for the Structural Transformation of African Economies: Options and Best Practices” が提示された⁸。本稿は、アフリカにおける産業政策の歴史、そして WTO 下における産業政策の在り方を論じたうえで、アフリカにおいては、①クラスター形成（promoting industrial clusters）、②農業のバリューチェーン強化（upgrading along the agricultural value chain）、そして③アフリカ諸国と産業政策の類型化（typology of African countries and industrial policies）を提示している。特に③については、アフリカ諸国を資源希少国（沿岸国、内陸国に細分化）、資源国、そして人口規模（教育レベルで細分化）で 12 のカテゴリーに分類し、それぞれのグループに適切な産業政策を採用すべしとの考えが示された。これに対しては、ディスカッサントの Dr. Wagacha、(ケニア人コンサルタント)、Dr. Geda (アジスアベバ大学教授) より、政府の政策やリーダーシップの視点が欠落している点、アフリカ諸国の分類化が十分ではなく、地域統合などの影響も考慮すべきこと、また本来産業政策は国の比較優位を生み出すプロセスであるのに対し、この分類化は現時点の比較優位をベースにしており、安易な分類化により硬直的な政策へと誘導される可能性がある点 (Dr. Geda) などが指摘された。参加者からも、統計の専門家でもあるセネガル人 M. Lo から、より多岐に亘る変数をもとにした Quality of Industrial Policy Index (QIPI) が提示された。

GRIPS の大野健一からは、類型化の問題点については Dr. Wagacha の指摘に同意するとし、アジアの成功は、マクロ経済政策と政府の体制に加え、政策策定・実施のプロセスの詳細が重要であった点を指摘した。引き続き、他のアフリカ諸国からの参加者より、アフリカにおいて問題なのは政策範囲ではなくその実施である点が多く指摘され、アフリカにおいては産業政策が政治的プロジェクトとして利用される傾向がある点、省庁間のコーディネーション体制が必要とされる点などが言及された (EAC 事務局)。加えて、官民連携の土壌促進、産業政策と貿易政策との整合性、国家・地域・大陸レベル (AU) の政策の整合性、なども指摘された。

セッション2においては、中央アフリカ、エチオピア、ガーナ、セネガル、NEPAD Business Foundation の4カ国1機関からプレゼンテーションが行われた。中央アフリカ、ガーナについては明示的な産業政策は最近までなかったものの、近年は企業への支援などを中心とした取り組みが始まり (中央アフリカ)、中国、韓国、マレーシアから学習している (ガーナ) 点が紹介された。エチオピアについては、Ethiopian Economic Policy Research Institute (EEPRI) の M. Belete が現行の産業戦略の概要とコメントを紹介し、優先業種に消費財

⁸ Dio Maio 助教授によると、本稿はアジア、中南米諸国における産業政策の経験や教訓をもとにスティグリッツ教授らが編纂した著書、*Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation* (Oxford University Press, 2009年)を補完する目的で執筆されており、今般ワークショップの議論・コメントをふまえて最終稿を完成させるとのこと。

が含まれていないため、今後の比較優位を作り出していくような含みを持っていない点や、貿易政策、科学技術の役割が十分に検討されていない点を指摘した（これについては、貿易産業省の出席者より、新5ヵ年計画（GTP）にて言及するとの回答あり）。また、セネガルについては、独立以降の輸入代替政策、構造調整期における脱工業化、2004年以降のUNIDOとフランス開発庁（AFD）支援による産業レベルアップ計画（チュニジアの経験に基づく）および2006年に策定された成長促進戦略の3期に分け、省庁間の調整が機能しないため実施が難しいとの現状を説明した。

これらの経験について、コメンテーターの元UNIDO局長、M. Richardは、多様な各国の経験に共通するものとして①民間主導、②政府の支援、③自由化のペースと（難しい問題であるが）優先業種の選定（how to pick winners）をあげ、今後は①官民連携、②ビジョンの重要性、③地域開発が重要とコメントした。参加者からは、アフリカ域内貿易の重要性（AU）、優先業種の選定には官民の対話が不可欠（大野健一）などの指摘があった。その一方で、いずれの論点もAU閣僚級会合で議論・承認済であり、アフリカの政治上層部間の協力体制がないことが問題（南ア）とのコメントも出された。

セッション3は、中小企業振興の各国事例が紹介され、ナイジェリア、ボツワナ、エチオピア（FeMSEDA）からの発表が行われた。セッション4～5は、中小企業振興策について、JICA産業開発部の島田課長が、“SME Promotion in Japan and JICA’s Cooperation in SME Promotion”というテーマで発表を行い、JICAの支援メニューとしてカイゼン、中小企業診断士、一村一品、政策対話、貿易振興、観光などに触れたほか、2008年のTICAD IV開催時に公表されたJICA/JBIC報告書（場外にて英仏コピーを配布⁹）を紹介し、産業政策は戦略を策定するプロセスに意義があること、試行錯誤プロセスも必要であることを言及した。追って、GRIPS大野泉より、イノベーションとカイゼンとの補完的關係と、中小企業にとっては後者も必要である点を補足した。参加者からは、日本の中小企業政策における中央と地方の關係や、東西回廊における日本のインフラ支援と技術協力の包括的な支援等について質問があがり、関心の高さがうかがえた。そのほかに、PPP（Private Enterprise Foundation, ガーナ）、SADC事務局、中国などの事例の紹介があった。

セッション6は、ベスト・プラクティスからの学習として、アジア（中国、インド、東アジア）の事例が紹介された。東アジアの経験については、GRIPS大野健一が、“Industrial Policy in Africa: Learning Mindset and Methods from East Asia”のテーマで発表を行った。コメントとして、ナミビア産業省のMakale次長より、産業政策はステークホルダー間の対話と成果が重要であり、大野健一が言及した“proactive industrial policy”の役割は大きいとの言及があった。EEPRIのBelete研究員からは、WTOルールに抵触しない産業政策の範囲は限られているのではないかと質問に対して、大野健一からは①途上国が団結してブレトン・ウッズ機関に抗議する、②WTOルールと整合的な産業政策は数多くあり（中小企業政策、TVETなど）これらを着実に実施する、という二つの道があり、両者を同時実施するというツートラックのアプローチを提唱した。また技術・イノベーション振興に関する具体的な政策については、最先端のイノベーションは中所得国以上で重要となってくる

⁹ Report of the Stocktaking Work on the Economic Development in Africa and the Asian Growth Experience, May 2008, JICA/JBIC.

政策であり、低開発国はより基本的事項（basics）にまず焦点を当てるのが適切ではないかと回答した。

以上

別添： エチオピア出張日程

エチオピアでの日程・面談先（GRIPS チームのみ*）

- 10月3日（日） アジスアベバ着
JICA 事務所と打合わせ（晋川次長、野口企画調査員）
ジャパン・フェスティバル見学
- 10月4日（月） AU/UNECA/UNIDO 共催による産業政策ワークショップ（於 AU 会議場）
- 10月5日（火） AU/UNECA/UNIDO 共催による産業政策ワークショップ。日本側からはセッション4で JICA 島田課長が発表（日本の中小企業振興策と JICA の支援）、セッション5で GRIPS 大野健一が発表（東アジア型の産業政策、アフリカへの示唆）。その後、在エチオピア日本大使館で岸野大使との面談（石井書記官、阿部書記官同席）。
- 10月6日（水） 首相府にてヌアイ経済顧問との面談、続いてメレス首相との会見。日本大使館にて岸野大使と HLF に関する打合せ、タデッセ（前）MOTI 国務大臣との面談（アーメド・アドバイザー同席）。
- 10月7日（木） アジスアベバのシェラトンホテルにて、EDRI・JICA 共催による産業政策対話、第6回ハイレベルフォーラム（午前半日のクローズドセッションと昼食）、ヌアイ経済顧問が議事、岸野大使、大田所長が冒頭挨拶。報告はタデッセ国務大臣（GTP における産業分野の取組み）、アジスアベバ大学のダニエル・キタウ教授と大野泉（シンガポール生産性向上運動の経験）。午後は MIDI でゲタフン・カイゼンユニット（KU）所長を含む総カイゼンチーム（KU、JICA コンサルタントチーム）と調査の進捗についての情報交換、引き続きダニエル教授が参加してシンガポール生産性向上運動の紹介・意見交換、JICA カイゼン・コンサルタントチームとの打合せ。
- 10月8日（金） ECBP にてメブラトゥ氏、メンキル氏と面談、JICA 事務所にてラップアップ会合（大田所長、晋川次長、野口企画調査員、大使館から石井書記官）
- 上江洲佐代子：アジスアベバ発、ドバイ経由で帰国（翌日到着）
- 10月9日（土） 大野健一・泉：アジスアベバ発、ダルエス経由でアルーシャ着

（*）GRIPS チームは JICA 産業開発部の本間国際協力専門員、水沼調査役、およびアフリカ部の佐野課長とともに 10月3日にアジスアベバ着。JICA 産業開発部の島田課長は 10月4日にアジスアベバ着、6日夕方発。