

座談会

アジアの経験をアフリカへ

エチオピアに見る日本の開発協力の成果

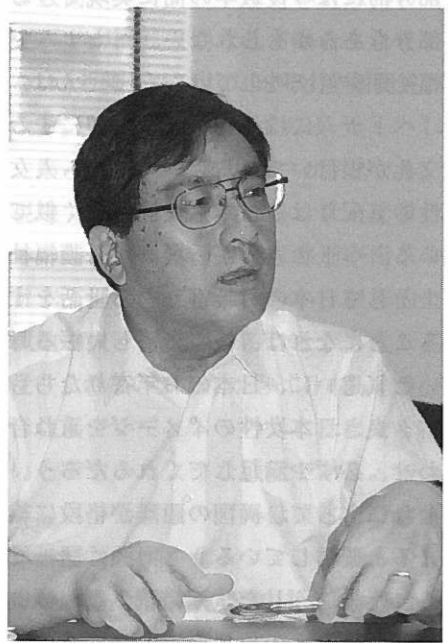
エチオピアのメレス首相の強い要望を受け、2009年6月より四半期に1度の割合で実施されてきた産業政策対話が今年5月、最終回を迎えた。一方、同じ時期に実施されていたカイゼン・プロジェクトも終了し、現在、次フェーズの開始に向け準備が進められている。2008年の第4回アフリカ開発会議 (TICAD IV) で打ち出された「アジアの経験をアフリカへ」というメッセージを象徴する日本のアフリカ支援として注目されたこの産業開発支援を振り返りつつ、政策対話の意義や今後の日本のアフリカ支援の方向性について関係者が議論した。

(コーディネーター：荒木光弥・本誌主幹)

上流と現場両方からアプローチ

エチオピアにおけるODAの挑戦という観点から、今回の産業支援の意義についてお聞かせください。

桑島 この支援のスタートは、2008年に横浜で開かれた第4回アフリカ開発会議 (TICAD IV) に遡る。TICAD IVでは「アジアの経験をアフリカへ」というメッセージが強く打ち出され、会議後に採択された「横浜行動計画」では、アフリカ諸国の産業開発戦略策定支援が活動計画のひとつとされた。



GRIPS教授 大野 健一氏 OHNO Kenichi

エチオピアのメレス首相は上記関連イベントである国際シンポジウムや「政策対話イニシアチブ会合」(囲み参照)を通じて東アジアの開発経験に強い関心を寄せ、産業育成支援を日本に要請。この背景には、95年の現政権誕生後もエリトリアとの国境紛争などで低迷していた同国の経済が03年ぐらゐから上向き、まさにこの頃から本格的な成長が始まったことがある。アフリカの中で安定成長軌道に乗った国の指導者が、レトリックだけでなく実際にアジアの経験を学び、開発に取り組む姿勢も持っていることの意味は大きい。

今回の産業開発支援は、産業人材を育成し企業の生産性を向上させるという実践レベルのニーズに応える「品質・生産性向上計画調査」(カイゼン・プロジェクト)と、民間セクターを活性化するための政策レベルのニーズに応える「産業政策対話」の2本立てで実施した。地元企業を対象にしたカイゼン・プロジェクトでは、地道な現場改善を通じて生産ラインの見直しや不良品の抑制、事故の防止などの成果を上げた。一方、政策対話ではカイゼン・プロジェクトの実施体制や民間セクターの巻き込みについて、アジア諸国の経験に基づく実践的な情報・知識を大野両先生方からご提示いただいた。

エチオピアの産業開発支援はまだま

だ入り口の段階だが、こうした上流での政策対話と現場改善の組み合わせによって、極めて画期的な展開が生まれたと感じている。

上からと下からの両アプローチによって、目に見える形で成果が出たのは素晴らしいですね。

大野泉 実は、エチオピアでは多くのドナーが民間セクター支援を行っている。その中で日本は、「制度環境を整えたから後はどうぞ」と民間セクターに委ねるのではなく、政策対話を通じてエチオピアの考え方を共有しつつ、産業育成に必要な具体的な仕組みについて、アジアの事例の中からエチオピアにとって必要な要素を抽出しながら能力強化に努めてきた。エチオピア政府、大使館、JICAが一体となって鉄鋼・金属分野の企業調査を行ったり、カイゼンの制度化に向けたプログラム・アプローチに取り組んだ結果、アフリカの成長支援にこうした方法があることを国際社会に示すことができ、非常に意義があったと感じている。

細野 その通りだ。今回、エチオピア側は、メレス首相を筆頭にハイレベルの方々が「アジアの経験や産業戦略をいかにエチオピアの政策策定や具体的な実施に取り込むことができるか」ということに強い関心を寄せていた。



GRIPS教授 大野 泉氏 OHNO Izumi

日本側も一丸となってそれに向き合い、政策対話プロセスを通じて実践的で中身の濃い議論を積み上げた。両国の呼吸が一つだったと言える。

政策対話という手法を語る時、忘れてはならないのは、大来佐武郎・元外務大臣を頭にアルゼンチンでJICAが実施した経済開発調査だ。この調査が日本初の知的支援と言われているのは、大来先生が現地ですぐ大統領と面談し、調査の話はもちろん、それ以外の話題についても幅広く大統領の相談に乗り、その内容を調査に反映していったためである。特定の国の経済社会について、これほど包括的に分析した開発調査はそれまでになく、同国の産業の活性化と輸出振興に関する提言が盛り込まれた最終報告書(1987年)は、「大来レポート」として広く知られるところとなり、その後のメネム政権の下でも経済発展の基本方針として活用された。

ベトナムの市場経済化を支援するため、90年代半ばより実施された政策策定支援調査(石川プロジェクト)も、この流れを汲むものだ。

大野健 カイゼン・プロジェクトについては、これまでアジアやラテンア

メ、中東でカイゼン指導を行ってきた日本が今回、エチオピアでも比較的短期間でこれだけの成果を出すことができたということ自体に非常に大きな意味があると思う。もちろん、国によって文化の相違や政情の不安定さやマクロ経済の状況などの違いはあるが、今回、カイゼン手法を通じてどの国でも一定の成果を上げることが可能であることが証明された。私は長年、ベトナムにかかわってきたが、「今回はアフリカだからベトナムと比べてカイゼン効果の出方が違う」とは感じなかった。

大野泉 また、JICAが昨年度実施した「東南アジア人づくり戦略策定に向けた情報収集・確認調査」の中で、四半世紀前にシンガポールで行われた生産性向上のための技術支援について検証されている。それによると、カイゼン運動を一つの工場で広めるだけでなく、制度化し国として定着させるためには、シンガポールのような国でも首相が自ら旗を振り、さまざまなチャンネルを通じて国民運動を起こし国民のメンタリティーを変える必要があったことが

分かる。同じようにカイゼンの制度化を視野に入れているエチオピアにとって、我々が紹介したシンガポールの経験は非常に参考になった。そう考えると、今回の産業開発支援は、日本の過去の協力によって築かれた資産(アセット)を用いてアフリカを支援するという試みを実践した取り組みだとも言える。



JICA研究所所長 細野 昭雄氏 HOSONO Akio

エチオピア産業開発支援とは

JICAは、2008年に開催したTICADIVの関連シンポジウムや米国コロムビア大学スティグリッツ教授率いる「政策対話イニシアチブ・アフリカ・タスクフォース」会合の機会において、アジアの発展経験がアフリカ開発にどのように活用しうるかを議論してきました。両イベントに出席したエチオピアのメレス首相は、アジアの経験に強い関心を持ち、日本政府に対して産業政策対話及び民間企業育成に関する支援を要請しました。JICAは、2009年に首相府を中心に「産業政策対話」及び貿易工業省との間で「品質・生産性向上計画調査(カイゼン・プロジェクト)」を開始。両支援とも、現在第一段階を終え、次フェーズに向けた準備を進めています。

産業政策対話では、政策研究大学院大学の細野健一・泉両教授を中心に、東アジアの開発経験をいながら、農業主導型工業化の政策ビジョンから、旧5カ年計画のレビューと新5カ年計画の策定、産業開発戦略の検討、セクター別の戦略づくり、政策策定プロセスに至る、具体的な示唆や提言が行われ、エチオピア側からの発表とあわせて活発な意見交換が行われました。首相、閣僚レベル、局

長レベルの3層における8回の対話を通じ、両国関係者間の信頼と相互理解が深まりました。

カイゼン・プロジェクトは、政策対話と相互に関連しながら進められました。1年半にわたるパイロット活動支援の結果、28社に対する現場指導を通じ、1社当たり年間約300万円のコスト削減の効果が目撃され、カイゼン活動を積極的に継続する企業が増え、OJTを通じC/P機関である工業省カイゼンユニット(KU)の若手コンサルタントが育成されたことなど、多くの成果が達成されました。

これらの成果を踏まえて、メレス首相は、今後、エチオピアでカイゼンを普及するための新たな機関を設立するとともに、策定された新5カ年計画を着実に実施し、モニタリングしていきたいとしています。また、政策対話に関しては、「技術移転」「零細小企業振興」など、エチオピアの産業振興のうえで重要なテーマについて対話を続けたいとの強い要望がなされています。

JICA産業開発・公共政策部 産業・貿易課課長 島田 剛

テクノクラートの育成が急務

——エチオピアという国についてはどうご覧になりますか。

大野健 エチオピアやその周辺国は、全体として見ると紛争や飢餓などを抱え非常に厳しい状況に置かれている。特にエチオピアは、内陸国であり、山で国土が分断されているから道路も整備しにくい。コネクティビティーが非常に悪い。資源にも恵まれない上に人口を8,000万人以上抱え、インドや中国以外からは直接投資があまりなく、日本企業のプレゼンスもない。

先ほど工場レベルでは「アフリカとアジアでカイゼン効果の出方は変わらない」と言ったものの、外資誘致の点では両地域の状況はまったく異なる。タイやベトナムでプロジェクトを行う際には、後ろに100社、1,000社の単位でついてくる日本企業をプロジェクトを通じて後押しすることができるが、エチオピアの場合、現地に進出している日本の製造業は皆無である上、インドネシアやベトナムに比べるとODA額も小さいため、プロジェクトを通じて投資を呼び込むことができない。



コーディネーター 国際開発ジャーナル主幹
荒木 光弥 ARAKI Mitsuya

だが、そういう状況だからこそ、エチオピアは、天然資源やODAに依存する代わりに自らの能力、技術、知識、スキル、技能の向上に努めており、この政策自体は正しいと評価できる。

細野 実際、「東アジアから学びたい」というエチオピアの姿勢は非常に真剣だ。その点で言うと、中南米諸国の熱意は残念ながらそこまでではないように思われる。ブラジルでも1995年から5年間、「品質・生産性向上プロジェクト」が実施され、桑島部長が担当された。私も現地を訪れたことがある。ブラジルは中南米地域の中では品質管理や生産性向上に最も力を注いだ国の一つであり、このプロジェクトも大きな成果を上げたが、今回のエチオピアの方は首相自らが強い関心を持っており、その真剣さは当時のブラジルにまさるとも劣らぬものである。

大野泉 またエチオピアは、漠然と「東アジアから学びたい」と言うのではなく、日韓の技術吸収の詳細など具体的に学びたい内容について首相以下、関係閣僚の間で広くコンセンサスが取られている点が特徴的で、日本と近いパートナーになり得ると感じている。

また、この調査を通じて韓国や中国がエチオピアにおいて、援助だけではなく民間活動も含めいかに積極的に協力しているかも見えてきた。特に韓国は、アフリカ連合の本部が置かれ、エチオピア航空のハブ拠点にもなっているエチオピアをアフリカ進出のゲートウェイと位置付けており、サムスンを進出させたり日本のジェトロの韓国版の事務所を開設し、韓国の成長経験を共有しようとしているため、日本にとっては強力なコンペティターだと言える。とはいえ、韓国は日本と連携できる素地も有しているため、今後はそうした視点も持ちつつ産業開発支援を継続できれば、次回のTICAD Vも面白くなるだろう。

——アジアを振り返ると、70～80年代に、いわゆる開発独裁と呼ばれた時代にトップダウンで様々なことが進められた。この点について皆さんはメレス首相をどうご覧になりますか。

大野健 政治家としての能力について言うと、メレス首相自身はビジョンも明快でリーダーシップも強く、素晴らしい資質を持っていると思う。だが、現在のエチオピア政府を見てみると、彼が退いた後がどうなるのが非常に気がかりだ。

大野泉 メレス首相は、政策のオーナーシップを持ちたいという意識が非常に強い。そのため、金融の自由化などにコンディショナリティーを課す世界銀行やIMFなどの国際機関とは距離を置いている。数年前の食糧価格の高騰のような緊急時でない限り、メレス首相はIMFから融資を受けたくないし、その代わりに何のコンディショナリティーも負っていない。また、世界銀行からも、社会セクターや地方のコミュニティ開発といったエチオピアにとって重要な基礎サービス関連の支援は受けているが、産業政策にかかわる支援はあまり受けていない。インフラも、世銀だけでなく、中国やインド、トルコに支援を要請したり、直接投資を呼び込んだりしている。どのドナーから何の支援を受けるといった援助調整は、すべてメレス首相の頭の中にあり、彼が直談判しつつ進めているのが現状だ。

「ビジョンあるリーダー像」という意味では、メレス首相は開発独裁と言われた東アジアのリーダーたちに近い。だが、東アジアではリーダーを支えるテクノクラートたちも重要な役割を果たしていた。その点、現在のエチオピアの場合、戦略はすべてメレス首相の頭の中で描かれ、周囲の大臣はそれを着実に執行する役割に徹している。我々は政策プロセスをもっと制度化・組織化する必要を強く感じ、政策対話の際

に韓国やマレーシア、タイなどの例を挙げつつ様々な提案をした。しかし、具体的な政策策定方法の変革につながるかどうかは、現段階では不明だ。

エチオピア政府は、カイゼンを制度化する組織を工業省の傘下に新たに立ち上げることにしている。JICAカイゼン・プロジェクトのフェーズ2において、カイゼンを実体経済に広げ定着させるためには、教育制度や公務員の意識の改革や中小企業育成、輸出振興を通じた競争力強化など幅広い取り組みが必要になる。こうした施策を首相とともに考えるチームが立ち上がれば、テクノクラートの育成にもつながると思う。

アフリカでも有効だった政策支援

——エチオピアでは多くのドナーが民間セクター支援を行っているということですが、日本の支援の特徴は。

桑島 企業にとって経営改善の方法はいろいろあるが、その中で日本は現場の実践手法を企業に適用するという観点から、生産現場のラインや作業フローのカイゼンを中心に支援した。20代のカウンターパートたち8人もしっかり育ってくれ、今後のポテンシャルは大きいと感じている。

一方、産業開発支援分野での最大ドナーであるドイツは成人向けの職業訓練や大学、品質標準などへの支援を行うecbp (Engineering Capacity Building Program) を展開しているが、民間企業だけでなく公共セクターも含むあらゆる部門において、ビジネス・プロセス・リエンジニアリング (BPR) という手法により、効率改善と組織改革を大々的に推進している。これは、経営陣を中心に、短期間でトップダウンの一大変革を起こそうという場合には確かに有効だ。

今後はこうしたトップダウンによるビジネス・プロセスの効率改善と、全

員にカイゼンの必要性を理解させながらボトムアップによる継続的なカイゼンの取り組み体制を整えていく支援を組み合わせ、相互にうまく補完させることが必要だ。5月のメレス首相との政策対話や閣僚クラスとの第8回ハイレベルフォーラムでも、エチオピア側から、二つのアプローチの相互補完性を強調していた。

大野泉 日独のアプローチの違いをもう少し補足すると、ドイツはドイツ連邦政府国際協力公社 (GIZ) が国内のさまざまな技術協力機関と連携し、「ワン・ジャーマニー」として長期・短期専門家を数百人規模でエチオピアに派遣しており、彼らの改革や提案はエチオピア政府の中にもかなり浸透している。だが、エチオピア首脳部との関係については、ドイツは大使館よりもGIZが前面に出て実施機関として活動していることもあり、GIZ所長がメレス首相や産業大臣と面会し、産業政策について定期的に対話する場はない模様。

その点、日本は今回、投入金額は少なかったものの、相手との信頼関係に基づき、ニーズを共有した上でエチオピアの産業政策の策定を側面支援した。政策対話というアプローチの有用性を、アフリカでも証明することができた。この手法を日本の支援ツールとして着



JICA産業開発・公共政策部部長
桑島 京子氏 KUWAJIMA Kyoko

実に確立できればいい。

大野健 ドイツは、現地の商工会を強化したり、マーケティング研修や技能検定などを通じて実施レベルでも企業のサポートを行っているが、実施の中で明らかになる様々な問題を首相に直接上げるチャンネルを持っていない。その点、日本は、カイゼン・プロジェクトで問題が出てくるたびにそれを首相にぶつけ、彼の意向を理解したうえで、大臣に伝えるチャンネルを有している。また、毎回、臨機応変にやり方を変えることも日本の特徴だ。同じ政策対



議論が白熱した座談会の様子

話といっても、大来先生と石川先生とわれわれでは、方法、期間、投入人数などがまったく異なる。この点、例えば韓国は機械的だ。韓国も自国の経済発展の成功体験や失敗体験、関連ノウハウをまとめ、「ナレッジ・シェアリング・プログラム」(KSP)と称して多くの途上国に伝える支援を行っているが、韓国のKSPはセミナー開催やモジュールの策定、設定テーマ数など、どの国でも同じやり方を通して。

大野泉 韓国では、大統領以下、皆が「韓国の経験を途上国に共有することが国際社会への貢献につながる」という考えのもとで援助の仕組みを作っている。韓国にとって、KSPとは援助ツールである以上に、ブランドなのだ。

これまでの日本の政策対話は、節目節目で相手国首脳と会い、押し付けではなく相手国との共同作業で問題を解決し、共に歩んで行こうという柔軟でアドホックなものだった。今後、日本のODA予算がさらに限られてくる中で、こうした知的支援を支援ツールとしてしっかり位置付け、その中から戦略的に具体案件を作り出すといった流れを確立していくことが必要だ。

マスタープランとの一元化期待

——先日、ある経済人がアフリカ視察に行った際、先方政府から「現在は各



アブラハム財政経済開発国務大臣との協議風景

ドナーが勝手に支援を進めている。国の特徴や将来性を見定めた国全体のマスタープランがほしい」と言われたそうです。これこそ日本が本来得意としている能力であり、政策対話と一元化して進めるべきではないでしょうか。

大野泉 例えばエルサルバドルで1997年より実施された東部地域の開発調査では、同国東部のラ・ウニオン港の活性化に加え、農工業開発への複合的な支援、廃棄物管理のためのプロジェクト、ラ・ウニオンにおける高等技術教育機関の創設など地域全体のマスタープランが策定された。当時大使でいらした細野先生はそれぞれの具体化に際し、エルサルバドル政府と積極的に政策対話を行ったと聞いている。こうしたやり方をグッドプラクティスとして日本関係者の中でコンセンサスを作れるといい。

大野健 途上国が政策を学ぶ際の道具として、港湾や繊維など具体的分野のマスタープランを我々と共同で策定することは、政策能力向上のよいやり方だ。ただ、日本人コンサルタントが現地を訪れ嵐のように一気呵成に調査して帰国し、国内で報告書をまとめてから相手国にコメントを求める、といったかつてのやり方ではなく、現地でいろいろな問題を掘り上げ、現地で一緒に解決しながらマスタープランに仕立てていくことが重要だ。

今回のエチオピアでも、実にさまざまな問題が噴出してきたが、「それはこうしよう」「これは日本としてはできない」など、ひとつひとつ協議しながらギャップを埋めてきた。次期5カ年計画に対する支援も、そうした現地発の具体的な問題を議論していく形で行う

ことができるのではないかと。

桑島 これはJICAにとって非常に重要な論点だ。JICAはこれまで、アルゼンチンの「大来レポート」に始まり、ベトナム、ミャンマー、モンゴル、インドネシア、そしてタイにおいて政策支援に取り組んできた経験から、いわゆる知的支援における共同研究のアプローチや相手国との信頼醸成の重要性について共通の認識ができています。しかし、今回の産業開発支援のように、具体的なカイゼン・プロジェクトを同時に動かしながら、必要な政策や制度の改善について、首相・閣僚レベルとの対話を通じて提言し、反映させていくという取り組みは初めてだと思う。

JICAが誕生して約40年が経とうとしている。国際環境も大きく変化しつつある中、JICAが外部からの支援もいただきながらどのような形で有用な知を生みだし蓄積していくべきかについては、内部でまさに議論しているところだ。カイゼンを通じた民間セクターの活性化に向けて、技術協力プロジェクトによる実践・検証と政策対話を積み重ねる取り組みはまさにプログラムのなアプローチであり、首相と閣僚、実務の三層との重層的な対話を通じてどのような民間セクター振興のマスタープランにつなげていくべきか、JICA自身もこのエチオピアにおける取り組みを通じて学ぶべきことは多い。

アセット動員し TICAD Vに布石を

——エチオピア産業開発支援は今後、どのように展開されるのでしょうか。

大野健 まずは、エチオピアに民間投資が来づらい理由をきちんと分析すると同時に、カイゼンによって生産性が着実に向上することを確認し、カイゼン運動を一層定着させていく必要がある。そのためには、例えばカイゼンを導入する企業に対し補助金を支給するとい

ったインセンティブ制度を政府が整えることも有効だ。

それでも、エチオピアに日系企業が進出するのはある程度先のことになる。すぐには来ない日本企業をひたすら待つのではなく、インド企業やトルコ企業に対しても戦略的にマーケティングを行うべきことを彼らに理解してもらうなど、より幅の広い複合的な産業政策の策定が次のステップになるのではないかと。

大野泉 天然資源が豊かとは言えないエチオピアがグローバル化の大きな波にどこまで乗れるかという課題はあるものの、近年、中国もインドも真剣にアフリカへの投資を考えている。特に国内の賃金レベルが急騰している中国からは、中小問わず企業のアフリカ進出が相次いでいる。

また日本としては、2013年に予定されているTICAD Vも、当然、視野に入れていくことになるだろう。農業分野はもちろん、産業の高度化や構造転換に起こす具体策を打ち出せれば、ポスト・ミレニアム開発目標(MDGs)につながる布石となり、素晴らしい。

桑島 現在のところ、カイゼン・プロジェクトについては今年度半ばより3年間にわたって次フェーズが実施される見込みだ。カイゼンの制度化に向けた取り組みについては、政策対話の中でもメレス首相もその必要性を強調しており、カイゼンに特化した機構が工業省傘下に新設されることになっている。

今後は零細小企業の底上げにも一層注力したいと思っているが、そのためには5Sなどカイゼンに関する基本的な知識普及や指導者育成に加え、職業訓練やマイクロファイナンスなど、政府の包括的な取り組みが必要になる。現場レベルにおけるカイゼンの展開と並行して関連省庁間の政策調整や役割分担について引き続き議論し、エチオピ



5Sの導入によって改善された道具の保管方法(カイゼン・プロジェクト)

ア側の自覚も促したい。

細野 最近「イノベーション」という言葉がもてはやされているが、イノベーションには通常、多額のR&D投資とマンパワーが必要であり、エチオピアの中小企業はどう頑張っても一度にそこまでブレイクスルーすることはできない。それよりも、地道で着実な日本のカイゼン手法を通じて現地の民間企業に当事者能力を習得してもらい、品質・生産性を向上させることにより、一歩ずつの工夫を通じてのイノベーションにつながれば素晴らしい。

大野健 よく考えてみると、自分の国だけでなく複数の国の経験も含めトータルに比較し紹介できる国は日本しかない。韓国やシンガポールなど特定国の経験を伝えるだけならその国の人が行けばいいが、日本は東アジア地域を概観し、「この分野についてはどの国の経験が参考になる」と客観的にアドバイスできるところに強みがある。

大野泉 日本のODA予算は残念ながら今後もそう簡単には増額されないだろう。その時に、例えば生産性向上についても、日本が最初にカイゼンをシンガポールに伝えた際、どのような課題があり、どのような展開を経て現地で定着した

のか、さらにそれをエチオピアに適用したらどうなったのかなど、JICAがこれまでの協力で築いてきたアセットやネットワーク、知見を課題ごとに整理・蓄積し、英語でも共有して今後の政策対話に活用できるとよい。

細野 まさにそうした体系的な分析・研究と、それに基づく情報・知見の提供こそ、JICA研究所の役割だ。今後もっと注力していきたい。

桑島 近年は、ザンビアやガーナ、タンザニア、ケニアにおいてもカイゼン手法に対する関心が高まっており、支援の要請が届いている。支援を求める背景、経済の発展段階などは国によって異なっており、具体的な支援方法については個別に考える必要があるものの、今回のエチオピアにおける政策対話とカイゼン・プロジェクトの経験は、ぜひ他のアフリカ諸国にも広めていきたいと考えている。

——今日は、エチオピアの産業開発支援にとどまらず、アフリカへの今後の対応に関する教訓や現場を重んじる日本の実践的な援助手法にも言及していただき、幅広い読者に刺激を与える議論ができた。ありがとうございました。