エチオピア産業政策対話

首相・閣僚・官僚との議論の成果と限界

2023年3月

GRIPS開発フォーラム
大野健一・大野 泉

はじめに——わが国の政策対話

日本による
主な政策対話

Country	Phases	Key members from Japan	Remark
Argentina	1985-1987 1994-1996 (folllw up)	Saburo Okita (former foreign minister, IDCJ); Hirohisa Kohama (IDCJ), Akio Hosono, Kotaro Horisaka (professors); JICA	Agriculture & livestock farming, industry, transport, export promotion (Okita Report). Follow-up phase studied measures to strengthen economic ties with Japan/East Asia.
Vietnam	1995-1996 1996-1998 1998-1999 1999-2001	Shigeru Ishikawa, Yonosuke Hara (professors); JICA	Large-scale joint study on macroeconomy, industry (with in-depth studies of selected sectors), agriculture, enterprise reform, and financial crisis management (Ishikawa Project).
Paraguay	1998-2000	Kagehide Kaku (DIR), Hidesuke Kotajima (DIR); Akio Hosono (professor); JICA	Economic develoment, competitiveness, and export promotion (including clusters and agro-industry chain).
Thailand	1999	Shiro Mizutani (former MITI official); JICA	Study on SME promotion policy (Mizutani Plan)
Indonesia	2000	Shujiro Urata (professor); JICA	Policy recommendations for SME promotion
Myanmar	1999-2002	Konosuke Odaka (professor); JICA	Agriculture, rural development, industry, trade, finacne, ICT, etc.
Mongolia	1998-2001	Hiroshi Ueno and Hideo Hashimoto (ex-World Bank economists and professors)	Study on economic transition and development
Indonesia	2002-2004	Takashi Shiraishi, Shinji Asanuma, Shujiro Urata (professors); JICA	Macroeconomic management, financial sector reform, SME promotion, private investment promoton, democratization, decentralization, human resource development
Laos	2000-2005	Yonosuke Hara (professor); JICA	Macroeconomy, finance, state enterprises, FDI, poverty reduction.
Vietnam	2003-present	Keidanren, Japanese embassy, JICA, JETRO, JBIC	Bilateral joint initiative to improve business environment with action plans and 2-year monitoring cycles
Ethiopia	2009-2011 2012-2016 2017-present	Kenichi Ohno, Izumi Ohno (GRIPS professors); Japanese embassy, JICA	Policy methods and organizations, kaizen, export promotion, champion products, FDI policy and support, SME support, productivity, automotive assembly, inviting Japanese FDI, etc.
Myanmar	2012-2015	Konosuke Odaka, Shigeru Matsushima, Toshihiro Kudo (professors); METI, JICA	Supporting economic reform program covering finance, trade, investment, SMEs, agriculture, rural development.
Laos	2019-2020	Toshiro Nishizawa, Terukazu Suruga, Takuji Kinkyo, Kazue Demachi, Fumiharu Mieno (professors), MOF, JICA	Joint policy research and dialogue for fiscal stabilization, fiscal & debt management, resource export, balance of payments, financial system development.

関連文献（実施者の立場からの説明・分析）

日本によるアルゼンチン・ベトナム・タイ・エチオピアとの政策対話の比較

(1) I. Ohno, K. Amatsu & A. Hosono, eds. (2022), Policy Learning for Industrial Development and the Role of Development Cooperation, Volume 1, JICA Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development.

(2) K. Ohno, A. Hosono, K. Amatsu & M. Yamada (2023), “Bilateral Policy Dialogue: Japanese Cooperation for Enhancing Industrial Policy Capacity,” Ch.5 in I. Ohno, K. Jin, K. Amatsu & J. Mori, eds. *Introducing Foreign Models for Development: Japanese Experience and Cooperation in the Age of New Technology*, Springer (forthcoming).

エチオピア産業政策対話の解説

(3) Kenichi Ohno and Izumi Ohno (2019), “A Japanese Perspective on Ethiopia’s Transformation,” chapter 47, F. Cheru, C. Cramer and A. Oqubay (eds.) *The Oxford Handbook of the Ethiopian Economy*, Oxford University Press.

(4) Kenichi Ohno and Izumi Ohno (2022), “Ethiopia-Japan Industrial Policy Dialogue: Learning Eastern Methods through Intensive Discussions and Concrete Cooperation,” chapter 8 of (1) above.

(5) GRIPS開発フォーラム、『エチオピア産業政策対話記録集』、I・II巻(2016)、III・IV巻(2023)。

日本の産業協力の特徴（産業政策対話を含む）

1. 途上国の固有性の重視

適切な政策は国ごとに異なる。外国モデルを収集・学習したあと、自国に合う政策を作り出す能力を養成する必要あり（「翻訳的適応」）。

2. 実物セクターへの実践的アプローチ

長期ビジョンや業種別支援が必要。製品開発・品質・物流・マーケティングなどの実践的課題を重視。競争力育成なしの急速な自由化・国際統合は不適切。

3. 現場主義

日本人は英語で理論・枠組・レポートをつくるよりも、現場でハンズオン支援をするほうが得意であり、実際にそうする。

4. 賢い政府をめざす

政策の質は与えられたものでなく改善しうる。開発協力は何もしない小さな政府ではなく、賢明な政府をつくるために行う。

日本による政策対話のモダリティー

- 政策対話は途上国の国家指導者（首相・大統領）の要請によって始まる。どの国でもやるわけではない。
- 対話は単発・杓子定規ではなく、目的や状況の変化に応じて継続的・相互的・柔軟に行わなければ効果をあげない。
- 対話は国家指導者のみならず、閣僚・官僚・専門家・企業・業界団体・大学・研究機関・ドナー・国際機関など多くのステークホルダーと行う。
- 政策を議論するには、まず企業や業種の現場データを集めなければならない。現状把握なしの紋切り型政策は不可。
- ある途上国・セクターのための「モデル国」の選定は慎重に。日本を手本にする必要はない。選定後、調査ミッションを派遣して学習すべし。
- 政策対話はそれだけで終わるのではなく、JICAの具体的な協力案件や（可能ならば）日系企業による貿易・投資・事業協力等でフォローアップすべき。

エチオピア産業政策対話

3フェーズ、2008～2023

エチオピア産業政策対話のはじまり

- 2008年7月、アジスアベバでの会議（Stiglitz主催、JICA支援）のあと、メレス首相は日本政府にカイゼンと政策議論を要請。いずれも翌年から正式開始。
- メレス首相とは8回、ハイレマリアム首相とは12回の対話を実施。それぞれ1時間半～2時間程度。ただしアビイ首相とは直接面会の機会なし。
- 我々は遠慮なく率直に議論するよういわれたので、そうした。二人の首相は我々にたくさんの質問を投げかけ、多くの要請を出した。
- 閣僚レベルの討論（ハイレベルフォーラム等）を定期開催。そのほか、大臣・国務大臣・官僚・企業支援組織・企業・大学・ドナー・国際機関・地方政府とも多くのワークショップや会合を実施した。
- 対話後、多くのテーマは政府の新政策、JICAによる協力案件などでフォローアップされた。

メレス首相と

ハイレマリアム
首相と

閣僚級のハイレベル
フォーラム

フェーズ
1 & 2

公務員大学
における講義

財政経済開発省にて
（現財政省）

工業省での自
動車セミナー

Kaizen Excellence Center
のアスナケ所長

メラク工業大臣

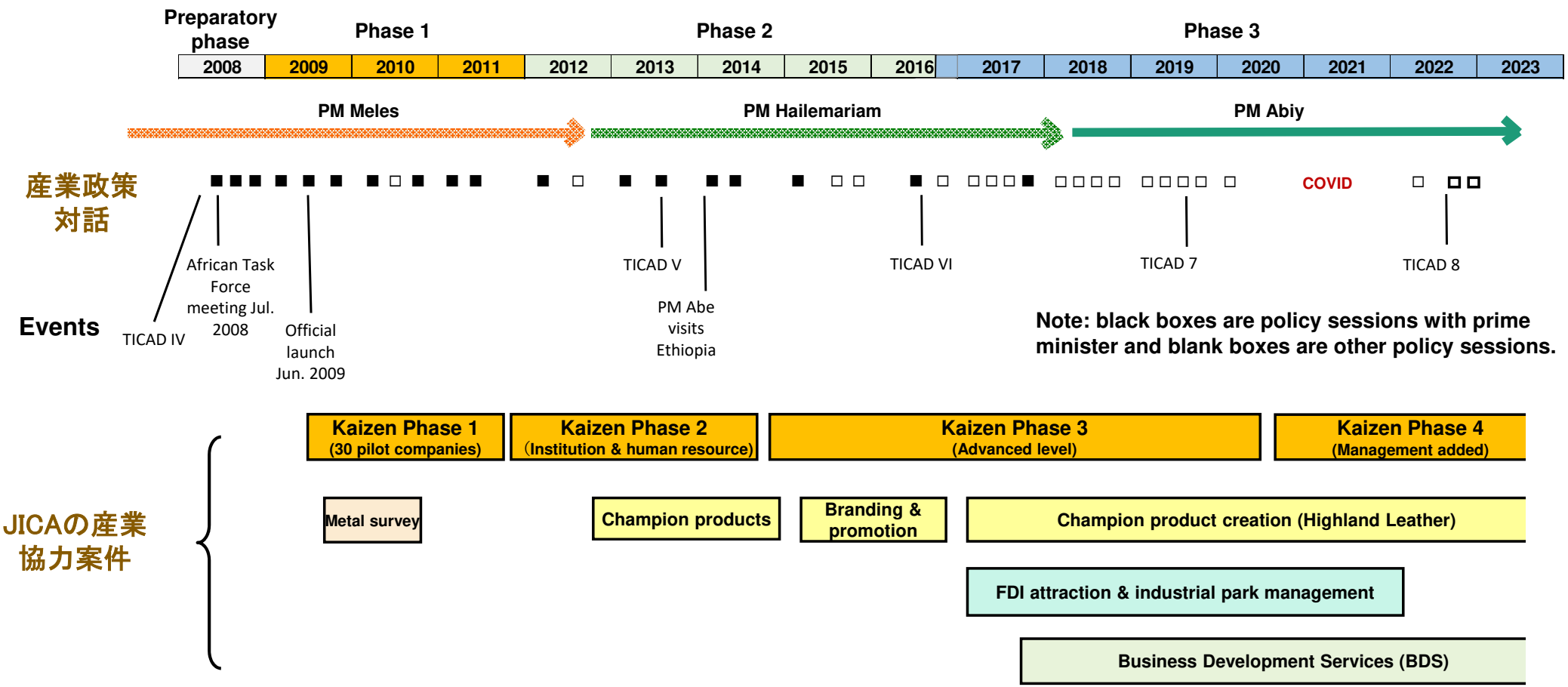
フェーズ3

イヨブ財政
国務大臣

ムラトゥ前大統領と

フィツム計画開発大臣

政策対話とJICAの産業協力案件の同時進行



対話の方法論:「翻訳的適応」の側面サポート

外国情報の戦略的収集→自国モデル構築の支援

1. エチオピアにとり最重要の政策テーマを発見ないし提言し、合意する。
2. エチオピアの現状と我々の途上国知識を照らし合わせて、テーマに最もふさわしいベンチマーク国を数ヵ国選ぶ。
3. 既存情報あるいは新たな現地調査にもとづき、ベンチマーク国の政策情報をエチオピア政府に提供する。
4. 議論――外国モデルからエチオピアは何を学び、それらをいかに選択・修正してエチオピアに適したモデルを構築するかを考えてもらう。
5. モデルができたら政策行動を起こしてもらう(必要ならば日本の支援も)。

理想的には上の通りだが、必ずしもうまくはいかない。我々は側面からの案内・サポート役を務めるが、先方が思い通りに動いてくれないことも多い。

3フェーズの概略

フェーズ1(2008-2011)――東アジアとエチオピアの政策について互いに学び合う。カイゼン協力の開始。金属機械調査。次期5ヵ年計画(GTP I)へのアドバイス。

フェーズ2 (2012-2016)――具体的案件の議論と導入。チャンピオン輸出商品の創設(Highland Leather)、投資ワンストップサービス、中小企業への寄り添いサポート、工業団地経営、外資誘致、自動車組立など。次期5ヵ年計画(GTP II)へのアドバイス。

フェーズ3 (2017-2023)――先方シンクタンクと共同で「生産性レポート」「FDI政策レポート」作成。Homegrown経済改革・10ヵ年計画等へのコメント、日系企業支援、自動車組立・アパレルの産業調査。

エチオピアを年平均4回訪問(COVID中はオンラインで代替)。アジア・アフリカへの第三国政策調査をのべ16回実施。金属インスティチュートの所長・職員を日本に招いて中小企業政策・金属機械・自動車などの視察・会見を実施。

政策へのインパクト（フェーズ１＆２）

- ハイレマリアム首相は5ヵ年計画文書（GTP II）に我々のアドバイスを採用した――軽工業ビジョン、カイゼン哲学と目標の時間軸、品質・生産性・競争力（QPC）の重要性など。
- 2013年の工業省・投資委員会合同のマレーシア調査団派遣は、直後の投資法改定につながった。
- 対話で議論された課題を実現するために、JICA協力案件が新たに導入された（工業団地・FDI政策・チャンピオン製品の支援など）。
- カイゼン実施における問題（カイゼンコンサルタントのインセンティブ欠如、予算制約など）をハイレマリアム首相に報告、是正策がとられた。州や市を巻き込む全国カイゼン運動が開始された。
- ハイレマリアム首相の強い要請をうけて、JETROアジスアベバ事務所が2016年に開設された。

対話における首相たちの発言

メレス首相（在任1991～2012）

- エチオピアがめざす体制とは、①価値創造者の推奨とレントシーカーの排除、②政治的支持基盤としての小農、②農業発展と農工連関による工業化（ADLI）である。
- 企業には支援と懲罰（carrots and sticks）を与えなければならない。私は皮革製品輸出を伸ばすため、国内加工義務を導入すると同時に、生産者には技術・訓練・マッチング・支援機関・ODAなどによる支援を提供している。

ハイレマリアム首相（在任2012～2018）

- 5Sをやってコストが下がったというだけでは不十分である。カイゼンは便利なツールではなく、哲学である。わが国の支援機関はこのことを了解しなければならない。私はいつもこのことをメディアで話している。カイゼンは重要な国家アジェンダであり、困難は乗り越えられるはずである。

ハイレマリアム首相（つづき）

- 私はJETROに事務所開設を要請している。JETROは日系企業がエチオピアに来るよう説得してくれると信じている。日系企業が来れば、それは我々の企業にとってモデルとなる［この要請にこたえ、JETROアジスアベバ事務所は2016年7月に開設された］。

アビイ首相（在任2018～）

- 我々はアビイ首相と面会できていない。彼の関心ややり方は前2首相とは異なる。
- 我々は彼の「マクロ経済チーム」（ギルマ顧問・マモ博士・イヨブ財政国務大臣・フィツム計画開発大臣など）および工業省・投資委員会等の幹部と対話を続けた。
- COVIDや北部紛争のため、2020年初めから2年間、渡航や直接対話が困難となった。作業はオンラインで継続。
- 現政権下で政府再編のスピードが速まり、パートナーが頻繁にかわるので政策対話を効果的に行うことがむずかしくなった。

フェーズ3の主要論点

フェーズ3の実施体制

政策対話はJICAの「産業振興プロジェクト」の1コンポーネント（2017～）

1: Industrial Policy Dialogue (C/P: PM Office + EDRI, MOI)

- ✓ Policy Dialogue for promoting implementation and monitoring of GTP II and Ten Year Plan
- ✓ Research and surveys for industrial policy design (e.g. study on productivity, FDI policy)
- ✓ Study and trial support of Champion Companies
- ✓ Linkage with other component of the program
- ✓ Inputs on automotive policy, garment industry promotion, etc.

2: Investment Promotion and Industrial Park Development
(C/P: EIC + IPDC)

- ✓ Improvement of investment promotion
- ✓ Improvement of OSS for investors
- ✓ Regulation and supervision of IPs
- ✓ Improvement of business climate
- ✓ Improvement of planning, development, promotion, operation, maintenance of IPs.
- ✓ Improvement of facilitation and aftercare service (incl. linkage) to investors at IPs

3: Export Promotion through Champion Product Approach
(C/P: MOT, LIDI and ELIA)

- ✓ Promotion of export of Champion Product
- ✓ Study and analysis of competitiveness of potential champion products
- ✓ Improvement of brand management of Ethiopian Highland Leather
- ✓ Analysis and tackling of bottlenecks for trade promotion

Note: The names of C/P institutions are those at the time of R/D signing between FDRE & JICA on July 5, 2016.

1. 政策討論（イベントの実施）

- ハイレマリアム首相との直接対話は2017年11月まで実施、書簡も交換した（2017年3月、8月）。
- 2018年以降は、首相を支える「マクロ経済チーム」と対話を続けた。
- それまでのHLFに替えて、「開発政策フォーラム」を開催し、大臣・国務大臣・委員長レベルの人々と議論した。HLF・DPF・他の実施は以下の通り。
  - High Level Forum (HLF): 2 sessions (Feb. & Nov. 2017) co-hosted by EDRI & JICA with the participation of MOI Minister, State Ministers, and others
  - Development Policy Forum (DPF): 4 sessions (Feb. & Aug. 2019, Feb. 2020, Jan. 2022 (online)) co-hosted by PSI & GRIPS with the participation of PDC Commissioner Fitsum, and others.
  - Industry-specific seminars at MOI/MOTI (1 textile & garment, 3 automotive)
  - Discussions with industry-related institutes (EKI, MIDI, ETIDI, etc.)
  - Open Workshop on Policy Inconsistencies at the request of MOI Minister

ハイレベルフォーラム （EDRIとJICAの共催）

	Topics presented by the Japanese side	Topics presented by the Ethiopian side
HLF #1 Feb. 2017	(1)Japan’s industrial cooperation for GDP II (2)Asian experience of high growth & income polarization /equalization	(1)Anti-export bias & effects of export incentives (2)Youth Revolving Fund (3)Impact of urban job application assistance
HLF#2 Nov. 2017	(1)Productivity in Ethiopia & Sri Lanka (2)Productivity issues in Vietnam (by VN expert)	(1)Productivity of garment & metal sectors (2)Mini review of productivity studies & data

開発政策フォーラム（PSIとGRIPSの共催、JICA支援）

	Objective	Topics presented by the Japanese & Ethiopian sides
DPF #1 Feb. 2019	Ethiopia Productivity Interim Report	(1)Introduction, Concepts and Importance of Productivity, Ethiopia's Productivity in International Comparison (PSI) (2)Preliminary Analysis of Firm and Worker Survey (PSI)
DPF#2 Aug. 2019	Ethiopia Productivity Report (final validation with stakeholders)	(1)Policy Measures to Enhance Productivity (GRIPS) (2)Labor productivity: data analysis (PSI) (3)Summary of field survey on apparel industry (PSI)

DPF (cont.)

	Objective	Topics presented by the Japanese & Ethiopian sides
DPF#3 Feb. 2020	Launch of the Ethiopia Productivity Report	(1)Ethiopia Productivity Report (GRIPS) (2)Ethiopia Productivity Report: Ten uncovered facts (PSI & GRIPS)
DPF#4 Jan. 2022	Launch of the Ethiopia FDI Policy Report (online webinar)	(1)Ethiopia FDI Policy Report 2022: Main Findings and Recommendations (GRIPS) (2)Dynamics of FDI in Ethiopia: Bridging the Balance of Payments Gap and Enhancing the Role of FDI in Technology and Knowledge Transfer (PSI) (3)Pursuit of Product Quality and Ethical Correctness in Developing the Garment Industry (GRIPS) (4)Ethiopia in the Industry 4.0 and Post-Pandemic Age (JICA)
DPF#5 Dec. 2022	Policy Trade-off and Inconsistences (open policy workshop hosted by MOI)	(1)Policy Inconsistences in Ethiopian Manufacturing Industry Growth (PSI) (2)Resolving Policy Trade-offs and Inconsistences: Ethiopia's Mechanisms and Asian Experiences (GRIPS)

2. 産業計画・戦略へのアドバイス

以下の資料等によって政策アドバイスを実施した。

- **Hawassa Industrial Park: Impression from a Japanese perspective**, submitted to Minister Arkebe & EIC (Feb. 2017).
- **Ideas for Stimulating the Ethiopian Economy,** submitted to PSRC Director Ahmed (Sept. 2018).
- **Preliminary assessments on Homegrown Economic Reform Agenda,** submitted and discussed jointly with PMO, MOF, EIC, and separately with PDC (Oct. 2019).
- **Comments on 10-year Perspective Development Plan 2021-2030,** submitted to PDC, PMO, EIC (June 2020).
- **Comments on MOTI's 10-year Perspective Development Plan 2021-2030,** submitted to MOTI (Aug. 2021) .
- **A series of automotive industry promotion analyses and proposals,** submitted to MOTI/ MOI, EIC & PMO (Feb. 2018, Mar., Nov. & Dec. 2020, Sep. 2022).
- **Policy Trade-off and Inconsistency Workshop** in support of Ethiopia Tamirt Movement at the request of MOI Minister Melaku (Dec. 2022).

エチオピア政府のHomegrown Economic Reform Agendaについて

この政策マトリクスはこのAgendaが出た直後、マモ顧問（首相府）・イヨブ国務大臣（財政省）・アベベ委員長（投資委員会）との2019年10月の合同会議で提示したもの。別途、フィツム委員長（計画開発委員会）にも説明した。

	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?

自動車組立誘致政策

- 2018年頃より、政策チームは工業省・投資委員会と自動車政策対話を始めた。日系メーカーからの聞き取り、MIDI官僚の訪日研修、工業省でのセミナー4回、ケニア・ミャンマーの第三国調査、一連の政策提案書の提出など。
- 日系メーカーにとっての障害は、①外貨不足、②中古車輸入［すでに解決」、③現地組立のインセンティブ欠如、④需要の小ささの4つである。
- すでにいすゞは現地Kaki社と協力してトラック組立を開始した。だが上記①③の問題により、生産規模はまだごく小さい。
- ドイツも自動車参入に関心を示したので定期的に情報交換したが、彼らのエチオピア関心は2022年までに消滅した。

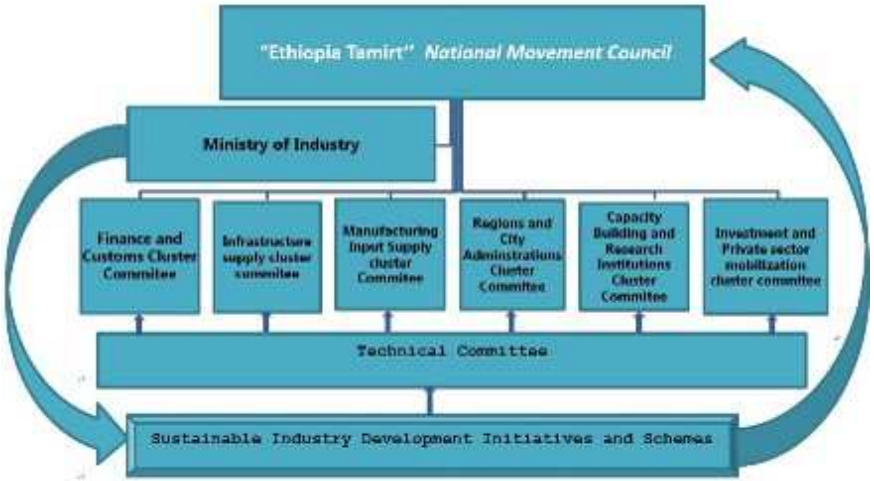
MOENCO社（トヨタ輸入ディーラー）

エチオピア投資委員会にて

政策不整合に関するワークショップ
（工業省主催、PSI・JICA・GRIPS協力）

- 工業省は以前の工業戦略に代わる「新工業政策」を起草、ファイナルドラフトは2022年12月に閣議にあげられた。
- 同政策および10ヵ年計画の実施ツールとして、さらに工業省は「全国工業運動」（Ethiopia Tamirt）を構想。同運動は2022年5月にアビイ首相によってローンチされた。実質的に主導するのはメラク工業大臣。
- メラク大臣は、エチオピア製造業が伸びないのは、省庁間政策不整合が一因だと考えている。
- メラク大臣の要請により、我々は工業省と協力して公開ワークショップを開催し、アジアにおける政策不整合の対処経験を紹介した（2022年12月）。関係省庁、民間、ドナー・国際機関の出席を得た。

全国工業運動の組織図

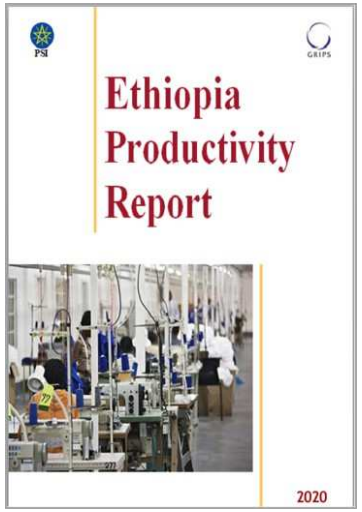


Source: MOI, “Manufacturing Industry Movement Plan: Concept Note,” April 2022.

3. 政府シンクタンク（PSI）との共同研究

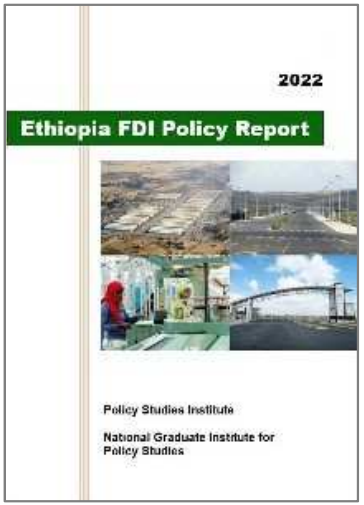
エチオピア生産性レポート（2020年1月）

- エチオピア初の、標準的手法・国際比較・企業調査を用いた包括的な生産性研究。
- 労働問題や諸問題の原因を検討。
- 現地メディアが報道。世銀や米MCCの関心を呼び、執筆者の1人がワシントンDCにてセミナー2回実施（2020年2月）。



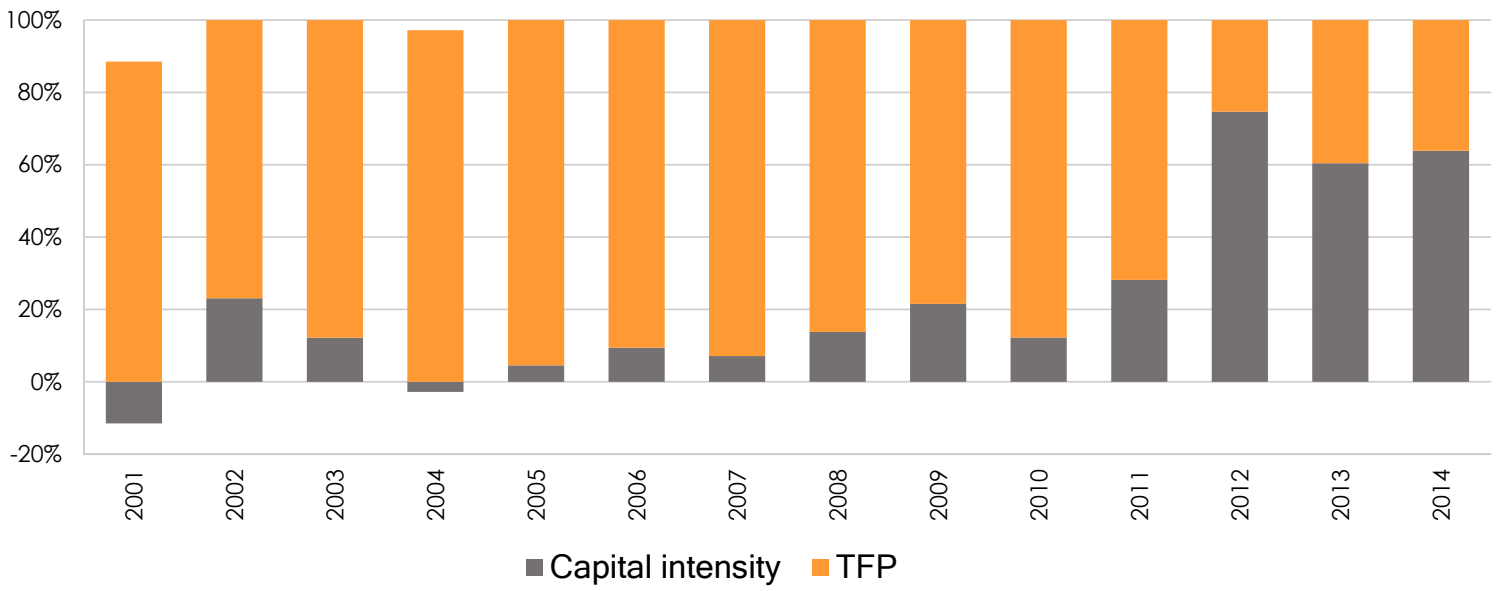
エチオピアFDI政策レポート（2022年1月）

- エチオピアのFDIの政策と実態をレビュー。
- FDIが国際収支および技術移転に及ぼす影響につき、国際経験をもとに検討。
- エチオピア・ベトナム・バングラデシュのアパレル産業を企業調査により比較。
- 本レポートに先立ち、FDI政策ペーパーも作成（GDF、2021年10月）。



分析結果:エチオピアの労働生産性は過剰投資で上昇

エチオピアの労働生産性上昇を資本深化とTFPの貢献に分解(2000～2014)
注、Δ労働生産性＝Δ資本深化＋ΔTFP



Source: Authors' calculation based on PDC data, World Bank's WDI and the Penn Tables.

近年、労働生産性上昇の主因がTFP上昇から過剰投資にシフトしている。すなわち、真の効率性改善は低調となり、かわってインフラや他の物的資産の過度の建設が見かけの労働生産性を高めている(労働者1人あたりの設備・機械が増加)。これはエチオピアにとって憂慮すべき事態である。エチオピアはまだ発展の初期段階なので投資は必要だが、政府の公共投資が非効率な可能性がある。

分析結果：農民はサービスに移動、早すぎる脱工業化か

労働生産性上昇率のシフトシェア分析 (2004-2016)

	Sources of labor productivity growth (%)			Contribution share to labor productivity (%)		
	Agriculture	Industry	Service	Agriculture	Industry	Service
Within effect	46.31	12.14	21.05	58.25	15.28	26.48
Shift Effect	-8.03	5.89	28.82	-30.08	22.08	108.00
Interaction Effect	-7.21	6.56	16.16	-46.47	42.28	104.18

Source: Authors' computation from PDC data and World Bank's WDI.

- エチオピアは長年の高成長と製造業支援にもかかわらず、東アジアとは異なり、産業構造のトランスフォメーションが見られない。労働は農業から工業よりもサービスに移動する傾向がみられる。工業の中でも、製造業より建設業が労働を吸収しているようである。
- エチオピアの国内労働移動はまだ活発でなく、しかも通常のパターンではない。ふつう労働は農業から工業に移り、そののちサービスに移る。工業が十分発展する前にサービスに移行する現象を「早すぎる脱工業化」という。この問題は中所得国に多いが、エチオピアは低所得のうちからその兆しがみられる。

4. 政策調査のための第三国ミッション

- フェーズ3では、この目的のために以下の国々に調査団を派遣した（PSI研究者も一部参加）:
  - スリランカ（2017年10月）: アパレル産業、輸出加工区、産業技術支援機関など
  - ジブチ(2019年2月): 物流、港湾設備
  - ケニア（2018年8月）: 自動車組立、工業業界団体など
  - ミャンマー（2019年11月）: 自動車組立、アパレル、投資誘致、SEZなど
  調査結果はHLF、DPF、提言文書などを通じてエチオピアの政策担当者に提供された。
- 工業省の金属産業開発インスティチュート（MIDI）の所長を含む4人の職員を日本に招き、中小企業政策、金属機械、自動車についての調査と協議を行った（2018年6月）

5. エチオピアに関心のある日系企業の支援

- 我々は、政府や学者がつくった政策よりも、現実の具体的ビジネス案件（FDI、バイヤー、JVなど）を支援する政策の方が効果的だと考える。
- 政策チームは、実際あるいは潜在的にエチオピアに関心をもつ日系企業（セクターや大小を問わず）を支援してきた。フェーズ3で重要だったのは、自動車組立とアパレルである。
- 支援方法としては、政策情報の提供、政府とのコンタクト、政府と日系企業のワークショップ、政策提言など。
- 工業省では、関連するセミナーおよび討論を実施した。
- しかしながら、日系企業のエチオピア進出は今のところごくわずかにとどまり、進出後に退出するケースもみられる。

日系企業とエチオピア政府をつなげるためのセミナー

- **Textile and Garment Seminar** in collaboration with **Itochu Corp**. (Japan's leading garment trader) co-organized by MOI, JICA, GRIPS and UNIDO at MOI (Aug. 2018): on global garment business and how Japan can come to Ethiopia
- **Automotive Industry Seminar**, co-organized by MOTI, JICA, GRIPS and UNIDO at MOTI (Feb. 2019): "The Prospects of Japanese Automotive Assembly in Ethiopia: Policy Issues and Concrete Problems"
- **Automotive Industry Seminar**, co-organized by MOTI, JICA and GRIPS at MOTI (Feb. 2020): "Myanmar's automotive policy and lessons for Ethiopia"
- **Automotive Industry Seminar**, organized by MOI with presentations by GRIPS and JICA at MOI (Sep. 2022): Also inviting Japanese and local automotive firm representatives: "Ethiopian Automotive Policy in the African Automotive Market"
- **Linkage Policy Seminar**, co-organized by MOI, JICA and GRIPS at MOI (Dec. 2022): "FDI-Local Firm Linkage Development: East Asian Experiences and Suggestions for Ethiopia"

政策対話の成果と課題

1. 政策対話のむずかしさと対象国の選択

- 政策対話の成功にはかなり難しい条件が満たされなければならない。
  - 国家指導者（首相・大統領）による真剣な関心とコミットメント
  - やる気と能力をもった官僚たち（最低水準以上）
  - 政治・軍事・マクロ経済などの危機がないこと
- これらをすべて満たす途上国は少ない。政策対話は途上国一般に広く推奨したり実施したりするものではない。
- 日本側も一定条件を満たす必要がある。
  - しっかりした準備と長期関与
  - 重要問題を時機を失せず議論するためのスピードと柔軟性
  - 対象国が日本にとって政治ないし経済面で戦略的に重要であること
- 各国の日本大使館・JICAはできる限り先方政府と政策協議を行う努力をすること。もし国家指導者が日本との対話を真剣に求めるならば、速やかに正式発足させること。

（つづき）

- 対話が始まっても成功が約束されるわけではない。以下のような中断や障害がしばしば発生する。
  - 先方の最高指導者・閣僚・官僚の頻繁な交替
  - マクロ経済の悪化：インフレ、不況、債務危機など
  - 社会・政治の混乱や戦争、内戦

  エチオピアはこれらすべてに見舞われた。
- また、途上国政府が努力をしても、さまざまな理由から政策学習に失敗する可能性がある。中所得の罠ないし貧困の罠を突破できない国は多い。
- いっぽうで政策対話に成功すれば、途上国および日本双方に多くの利益がもたらされる。
  - 途上国：開発政策の質の向上、実施における日本の協力
  - 日本：先方トップの関心にアラインする協力戦略・案件の実現
  - 産業政策をこえた、二国間パートナーシップの強化

2. 信頼と友好の醸成

- 国家指導者から官僚・専門家・研究者に至るまで、すべてのレベルで信頼と友好の醸成が重要である。個人的関係の深まりは両国にとってかけがえのない財産となる。これなしの政策対話は表面的形式的なものである。
- 日本の担当者・専門家・コンサルタントのマインドセットも重要である。途上国のために、情熱・献身・忍耐をもって仕事にあたらなければならない。この態度は先方が必ず気づくところとなる。
- 長期のプレゼンスと関与が不可欠である。日本の大使やJICA所長の任期は2～3年と短すぎる。より長く滞在するか、複数回赴任する必要があろう。
- やる気と能力のある研究者がある国に長くコミットすれば、この問題を部分的に解決することができる。ベトナムの石川滋教授、ラオスの原洋之介教授、インドの司馬正次教授など。GDFも微力ながら14年半エチオピアとつきあってきた。

3. 対話を具体的な協力案件につなげること

- エチオピア産業政策対話が重視したのは、対話をJICAの案件形成につなげることであった。JICAの強い関与と関心により、このリンクは密接であったと思う。対話での提言を実現するための具体的協力が行われた（learning by doing）。
- エチオピアの場合、それはカイゼン（フェーズ1・2・3）、金属機械調査（フェーズ1）、チャンピオン輸出製品とブランドの創出（フェーズ2・3）、外資誘致と工業団地管理の支援（フェーズ2・3）、BDS支援（フェーズ3）などであった。このほか、ハイレマリアム首相の強い要請により、JETRO事務所がアジスアベバに設置された。
- 日本の政策対話は、アルゼンチン（1985-87）、ベトナム(1995-2001) 、タイ(1999)でも、同様に多くのJICA協力案件を生み出している。JICAは政策対話と整合的な案件を形成しようとする場合が多い
- このリンクの存在は、途上国と日本の双方が政策対話に真剣に取り組むインセンティブとなる。

4. 途上国のオーナーシップvs誠実なアドバイスの問題

- 途上国のオーナーシップの尊重は、今日、ドナーにとって当然の義務とされる。だが途上国政府の主張が必ずしも正しくないときにこれを実践することは、それほど容易ではない。
- 日本の提言は、完ぺきではないかもしれないが、多くの途上国での観察・研究・協力経験を踏まえたものであり、我々は責任と信念をもって提示している。すぐに採択されなくても取り下げるようなものではない。
- 問題は、非現実的な考え方を改めてもらう必要があるときに、国家指導者や官僚を怒らせたり落胆させることなく、いかにして対話を行うかである。プロトコールや礼儀をきちんと守ったうえで、先方の見解が国際経験や産業の実態からみて正しくない場合には、率直に（ただし上品に）指摘しなければならない。
- よい政策学習は、誠実なアドバイスのもとで、具体的実践を組み合わせ、先方に達成感と誇りを生み出すものでなければならない。

5. 国際比較における共通点と固有性

- 「各国ごとに状況が異なり、時代も変わったので、他国のモデルはわが国に適応できない」という批判をよく聞く。だがこれは表層的である。
- すべての比較には共通点と固有性がある。重要なのは、何が各国に共通で何が異なるかを政策形成者が明確に認識することである。それができれば、自国にふさわしい政策を作り上げる出発点となる。
- 明治日本や戦後の台湾・韓国は、現在の途上国からみれば、あまりに遠い過去かもしれない。しかし、これらの国が努力して達成した、有能な官僚、技術教育、技能労働者、企業競争力、官民連携などは、国・時代をこえて、経済発展に不可欠な要素である。ただし、その具体的実現方法は各国ごとに工夫せねばならない。
- 我々は基本的な開発戦略として**「翻訳的適応」**（外国モデルを取捨選択・修正して自国に適したモデルをつくりあげる）を推奨する。日本はベトナム、タイ、エチオピア等々に対してこれを唱え、尊重してきた。

6. 政策対話の評価方法

- 開発プロジェクトは通常、数年内に「目に見える成果」を出すことが期待される。もし目標や手法が既知で標準的ならば、この要求は合理的であろう。しかし政策対話は標準案件とは全く異なる。
- 上述の通り、政策対話は外交や先方ニーズに敏感かつ柔軟でなければならない。成功条件の多くは、対話関係者にとって不可抗力である。持続可能な成長や二国間関係の強化は、達成されるとしても時間がかかる。また貢献を数値化することも難しい。
- 政策対話は、首相書簡、報告書、ワークショップ、書籍、講義、訪問などの「目に見える」アウトプットを数えて評価すべきではない。これらは最終目標（長期の経済・外交成果）を得るためのツールにすぎない。
- 我々のエチオピア産業政策対話は多くの困難に直面したが、一定の結果を出したと思う。すばらしい成功とはいえないが、みじめな失敗ともいえない。政策対話とは、そもそもそういうものではなかろうか。

7. 政策対話についての根本的な問い

- 途上国政府は完ぺきではなく、いっぽうで援助国のリソースも限られているとき、政策対話をどのような形で進めるのがベストだろうか。これに単純な答えはありそうにない。
- 途上国政府の能力が低いならば、我々はその国の民間とやるべきだろうか――経済団体・業界団体・ビジネスNPO・個別企業など。おそらく官民両方のキャパビルが別々の案件を通じて必要だろう。政策をあきらめるわけにはいかない。
- 政権交代・政府再編が頻繁で、そのために制度記憶や政策関心が失われる事態にはどう対処すべきか。
- 報告・ワークショップ・スタディツアーなどの提供だけでは途上国がよい政策をつくることを期待できない。我々はどのくらい深く途上国政府の政策過程に関わるべきか、彼らが単なる知識を具体的実践に転換するのを手伝うべきだろうか。