

第4章

エチオピアにおける現物・現金給付政策の変遷と 国際食料援助政策

児玉 由佳

はじめに

エチオピアは世界最貧国のひとつである。一人当たり GDP は470ドル (2012年) で、これは世界189カ国中183位である⁽¹⁾。また、道路や電気、水道といったインフラストラクチャー整備はいまだ不十分である。そのような状況下で、エチオピアの農業は、降雨量が不安定であるにもかかわらず天水依存であり、長年干ばつと飢饉の問題に苦しんできた (Pankhurst 1985, 145; Lautze et al. 2003)。

とくに、1984年から1985年にかけてエチオピアほぼ全土で発生した飢饉は国際的な関心を集めた。世界食糧計画 (World Food Program: WFP) のような国際援助機関、外国政府援助機関そして国際 NGO などさまざまな国際組織によって、エチオピアに対して大規模な緊急食料援助が行われた。緊急事態を脱した後の食料支援は、無償食料援助から、公共事業への労働提供を条件としたフード・フォー・ワーク (Food-for-Work: FFW) やキャッシュ・フォー・ワーク (Cash-for-Work: CFW) へと移行する傾向にある (Webb and Kumar 1995)。

国内の食料安全保障は本来その国の問題だが、エチオピアは十分な食料を自国の資源のみで確保することができずにドナーからの援助に依存してきた

ため、その政策は、外国や国際機関の援助方針から大きな影響を受けることになる。とくに1984～1985年の大飢饉以降、海外からの食料援助はそれ以前の20万～30万トン前後から100万トン前後まで急増している。大干ばつのあった1992年には、食料援助は120万トンにまで達しており、これはその年のアフリカへの食料援助の25パーセントを占めていた (Webb and Kumar 1995)。

したがって、エチオピアにおける食料安全保障に関する政策アイデアを理解するためには、国際機関における援助政策のアイデアの変遷を理解することが必要となる。エチオピア政府が自国の食料安全保障政策を国際援助から独立して立案することは困難であるため、国内の政治・社会状況のみに注目しただけでは政策の変化を説明することはできない。本章の目的は、ドナー側の食料援助政策のアイデアが、エチオピアのFFWやCFWを含む食料安全保障政策にどのような影響を与えているのかを検討するとともに、被援助国側のエチオピア政府がどのようにそのアイデアを受け入れたのかを明らかにすることである。近年の国際援助の方針は、被援助国側のオーナーシップを重視しているため、被援助国側の政府は国際援助機関からのアイデアを無条件で受け入れるのではなく、自国の政治・経済状況に適した形でそれらのアイデアを修正して取り込むことができるようになってきている。したがって、政策アイデアの形成は、援助側からの一方的な押し付けではなく、被援助国側との相互作用の結果でもある。

本章は、4節から構成されている。第1節では、エチオピアにおける現物／現金給付に関する先行研究を検討し、本章の分析枠組みとなる政策伝播の議論を紹介する。第2節で先進国や国際援助機関における発展途上国への食料援助政策が、国際開発援助に関するアイデアの変化によってどのような影響を受けたのかを検討する。第3節でエチオピアの政治状況と食料安全保障政策の歴史を概観したのち、第4節では、FFWやCFWを活動の柱にしている生産的セーフティ・ネット・プログラム (Productive Safety Net Program: PSNP) を事例に、国際援助政策のアイデアが、エチオピア国内の食料安全保障政策にどのような影響を与え、それに対してエチオピア政府

がどのように対応したのかを分析する。

食料安全保障政策に関するアイデアは時代とともに変容している。その変容のなかで、援助機関やエチオピア政府が、分析対象となる現物／現金給付プロジェクトについてどのようなアイデアを採用しているのかを把握することは、そのプロジェクトを適切に評価するために不可欠である。なお、本書は現金給付を扱うものであるが、エチオピアの場合は現金給付と現物給付を同時並行で行うことが多いため、分析対象に現物給付も含んでいる。

第1節 先行研究と分析枠組み

1. エチオピアにおける現物／現金給付政策に関する先行研究

エチオピアは、その年の穀物生産状況によって多少増減はあるものの、ほぼ恒常的に食料援助を海外ドナーから受けてきた。これは、緊急食料支援だけでなく、フード・フォー・ワークやキャッシュ・フォー・ワーク（以下FFW/CFW）のような恒常的な食料安全保障プログラムの資金・資源の調達についても同様である。そのため先行研究は、FFW/CFWのような食料安全保障プログラムの効率性や有効性をドナー側の視点から検証するものを中心となっている。

フード・フォー・ワーク（FFW）とキャッシュ・フォー・ワーク（CFW）とは、公共事業に参加する対価として食料や現金を給付するプロジェクトのことを指す（Holt 1983, 192; ICRC 2007, 12）⁽²⁾。労働提供の対価として現物／現金給付を受けるワークフェア（workfare）型のプログラムに分類することができる。このようなプログラムの性質から、先行研究における議論は大きくふたつに分けられる。給付の効率性と、参加する公共事業の有効性である。給付自体に関しては、さらに、食料か現金かという議論（Sabates-Wheeler and Devereux 2010）と、公共事業参加の対価として適切な給付水準を設定す

ることで効率的な自己選択のターゲティングができるのかという二種類の議論 (Sharp 1998; Quisumbing 2003) がある。そして、公共事業については、コミュニティのインフラ向上や、労働参加による経験が参加者の人的資本の蓄積にどれだけ有効なのかという点が検討対象となる (Holt 1983; Bertu and Wickrema 2010)。

これらの議論は、FFW/CFW を所与として、ドナー側がその有効性を検証するという形をとる場合が多い。そのため、1970年代から現在にかけて政治・経済状況が大きく変わっているにもかかわらず、FFW/CFW が食料援助プログラムとして選択されてきた理由についてはほとんど検討されてこなかった。

本章では、エチオピアにおける食料安全保障政策のなかで、FFW/CFW が1970年代から継続して行われてきた要因について、それを支えてきた国内外の政策アイデアを検討することで明らかにしていきたい。

2. 本章の分析枠組み：政策アイデアの国際政策伝播に関する議論

国際開発援助における政策アイデアが発展途上国であるエチオピアの開発政策に取り入れられていく過程を分析するにあたっては、政策伝播 (policy diffusion) の議論が参考になる。政策伝播とは、特定の時／場所において行われた政策や事務手続き、制度などを別の時／場所に移転する過程をさす (Dolowitz and Marsh 1996, 344)。ある国の政策を他国が取り入れるという意味での政策伝播自体は昔からあるが、その概念を掘り下げて検討するようになったのは、1990年代に入ってからである (Dolowitz and Marsh 1996; Dolowitz and Marsh 2000; Dobbin, Simmons and Garrett 2007)⁽³⁾。

歴史的にもさまざまな政策伝播が行われてきたが、近年の政策伝播の特徴としては、伝播していく政策のほとんどが政治的もしくは経済的に自由化を進める方向にあるということと、伝播が迅速であることが挙げられている (Dobbin, Simmons and Garrett 2007, 450)。

ドビンらは、政策伝播に関する議論を整理して、大きく四つに分類している (Dobbin, Simmons and Garrett 2007)。ひとつ目は構築主義者によるものであり、この場合の政策伝播は、関係するアクターたちによってグローバルな政治状況が構築されていく過程で、新たな規範が形成、共有された結果である。その一例としては、発展途上国がグローバルな規範として教育の重要性を受け入れることで、社会体制がまだ整っていないにもかかわらず、就学率向上のための政策が採用されることが挙げられている。

ふたつ目は、強制 (coercion) による政策伝播である。構築主義における政策伝播がアクターの自由意志によるものであるのに対し、強制による政策伝播は「反自由主義的メカニズム」である (Dobbin, Simmons and Garrett 2007, 454)。直接的な強制の例としては、構造調整政策におけるコンディショナリティ (conditionality) が挙げられる。とくに、国際的な開発援助に資金を依存することの多い発展途上国政府には、国際援助機関や外国政府から援助を受けるに際して条件が課され、政策伝播が「強制的」に行われる場合が多い⁽⁴⁾ (Dolowitz and Marsh 1996, 347-348; Dobbin, Simmons and Garrett 2007, 454-456)。ソフトな強制としては、アメリカや世界銀行のように国際的に影響力のあるアクターが報告書などを通じて新たな政策を提唱することで、国際的な援助政策の方向性が決定づけられていく場合や、主導権を握っているアクターが十分な理論武装やデータ分析を用いて新たなアイデアを提示することで、そのアイデアが国際的に主流となることなどが挙げられる。例えば、1980年代後半にアメリカ、世界銀行、IMF、シンクタンクなどによって形成されたワシントン・コンセンサスが挙げられる。ワシントン・コンセンサスにおいて、発展途上国への開発援助に対して政治的、経済的自由化路線をとることが決定されることで、世界的な援助動向も自由化路線を採用するようになったのである (Dobbin, Simmons and Garrett 2007, 457)。

三つ目は、経済的競争の結果による政策伝播である。例としては、発展途上国が海外投資を誘致するための優遇措置を競って導入することなどが挙げられる (Dobbin, Simmons and Garrett 2007, 457)。

四つ目は、学習（learning）である。学習は、新たな証拠がこれまでの考え方や信念に変化をもたらすときに生じるとされる。政策伝播のメカニズムとしては、他国の政策を学習して自国の政策を取り入れるという形をとる。学習の経路としては、アクター間のネットワークや、IMFのような国際機関による成功例の紹介などが挙げられる（Dobbin, Simmons and Garrett 2007, 461-462）。

これらの四つの分類は政策伝播のメカニズムをどのようにとらえるのかに注目したものであり、同じ事例であっても異なる解釈がありうると同時に、ひとつの事例に対して複数のメカニズムが働く場合もある（Dobbin, Simmons and Garrett 2007, 462）。多角的な視点から政策伝播を分析することが必要なのである。

本章で取り上げるエチオピアの食料安全保障政策は、外国ドナーに資源・資金を全面的に依存していることを考えると、強制のメカニズムが働いていると考えられる。その一方、エチオピアに対して援助を行うドナー側は複数の機関であることを考えると、これらの機関の間で援助アイデアに関する構築主義的な政策伝播や学習のメカニズムが働くことも考えられる。そして、エチオピア政府側の、援助側の政策アイデアに対する反応も、政策伝播のプロセスを考えるにあたって重要である。したがって、本章では、FFW/CFWという政策アイデアの形成における国際機関とエチオピア政府間の政策伝播の強制と構築主義的なメカニズムに着目しつつ分析を進めていく。

第2節 国際開発援助のアイデアの変遷

1. 国際開発援助全般

この40年間で、国際開発援助のアイデアは何度か方向転換を経験している⁽⁵⁾。国際援助機関やドナー側である先進国の間で新たな開発政策のアイデ

ィアが共有されて伝播していく過程で、国際開発援助の主流となるアイデアが形成され、具体的な援助政策となり、発展途上国において実施されるという形をとってきた。

まず、1970年代は、政府の介入を容認するベーシック・ヒューマン・ニーズ・アプローチ (Basic Human Needs Approach) が開発の中心であったが、1980年代にはラテン・アメリカやサブサハラ・アフリカ諸国が深刻な債務危機に陥ったために、その打開策として世界銀行や国際通貨基金 (IMF) 主導の新自由主義をベースとした構造調整政策が主流となった (原口 1995; 絵所 1997, 105, 109; Lapeyre 2004, 5)。しかし、構造調整政策を導入した国々の経済状況が結果的に悪化した場合も多く、貧困格差は拡大し、社会サービスへのアクセスが悪化するなどの弊害も明らかになってきた (Cornia, Jolly and Stewart 1987; van der Hoeven 1991; Stiglitz 1998; Lapeyre 2004, 8-11; 高橋・正木 2004, 114)。

1990年代後半より、先進国側で、経済停滞にともなう「援助疲れ」や、発展途上国の重債務取り消しキャンペーン (「ジュビリー2000」) が展開されたように、先進国内でも政府間援助について再考が必要となった (Smillie 1998, 35-36; 古川 2003, 15)。

そのため、ドナー側の開発援助政策は、構造調整政策から貧困削減や社会開発重視へと再度方向転換したのである。GRIPS 開発フォーラム (2003, 5) は、このような方向転換の背景に、援助増額の正当性を納税者に納得させるために、貧困削減を正面に出すことで、援助が被援助側の人々の生活向上に役立っていることをアピールする必要があることを指摘している。方向転換をより確実なものにしたのが、1999年に世界銀行が新たな開発戦略として導入した貧困削減戦略ペーパー (Poverty Reduction Strategy Papers: PRSP) である (Lapeyre 2004, 16)。援助を受ける側の政府は、政策策定におけるオーナーシップを期待され、中長期的な開発計画として貧困削減戦略ペーパーを策定することが要求された。このペーパーでは、マクロ経済政策においては構造調整政策と変わらず自由化路線をとることが期待されていたが、同時に

貧困削減政策が必須であるとされたことが大きな特徴である (Lapeyre 2004, 17)。

それと並行して、1990年代初頭から、世界銀行は援助協調を積極的に進めている (Eriksson 2001, 3)。援助協調とは、「ふたつかそれ以上の開発パートナーが、援助資源の開発効率を最大限にするために、援助資源を結集させて、政策、プログラム、手続き、実践を調和させるための活動によって構成されたものである」(Eriksson 2001, 3)。EU 統合における手続き共通化の経験も、援助協調への動きを後押ししたといわれている (GRIPS 開発フォーラム 2003, 3)。2002年のモンテレイ・コンセンサスに代表されるように、援助協調は、欧米の援助の主流となりつつある (United Nations 2003; 高橋 2010, 387)。とくに初等教育や保健衛生などの社会開発分野においては、1990年代中ごろにはセクター別の援助協調がすでに実践されていた (高橋2003, 33)。したがって、被援助国のオーナーシップを重視している PRSP において、社会開発を重視する貧困削減プログラムを援助協調を通して遂行していくことは、当然の流れであったといえる (古川 2003)。

2. 食料援助に関する議論の変遷

飢饉に苦しむ人々に食料を援助するという自体は、人道的な側面から考えれば疑問の余地は無い。しかし、発展途上国への食料援助政策を立案するにあたっては、純粋に人道的な配慮のみではなく、援助側の政治的思惑が働いていることも多い (Barrett and Maxwell 2005, 19; Sabates-Wheeler and Devereux 2010, 275; IFPRI 2012)。また、飢饉についてのアカデミックな議論の影響によっても、食料援助政策のアイデアは変容している。

バーレットとマクスウェルは、第2次大戦後から現在までのアメリカの食料援助政策の歴史を批判的に検討している (Barrett and Maxwell 2005)。アメリカは、現在に至るまで世界最大の食料援助国である。たとえば2009～2011年の3年間の世界の食料援助⁶⁾のうち57パーセントがアメリカによるもので

ある。批判の焦点は、地政学的考慮、自国の農業貿易促進、国内の農家の余剰在庫整理など被援助国のためではない目的のためにアメリカの食料援助が行われている点にある (Barrett and Maxwell 2005, 18)。地政学的な考慮によるものとしては、冷戦下にソビエト連邦に対抗するために始まった、アメリカによる発展途上国への食料援助が挙げられている (Barrett and Maxwell 2005, 18)。

このような先進国側の利益重視の食料援助政策が大きな要因のひとつとなって、援助を提供する側の生産農家の在庫に左右されて被援助国が援助を必要とする時期に食料を供給されない状況が生じるなど、国際的な食料援助は本来の目的であるはずの飢餓に苦しむ人々への支援に有効に結びついていないと批判されるようになった (Barrett and Maxwell 2005, 105)。このような先進国側における批判を受けて、ドナー優先の食料援助から、受け手側を考慮した食料援助に重きがおかれるようになったのである。とくに大きな方向転換を促す契機となったのは、1973～1974年の世界食料危機である (Barrett and Maxwell 2005, 106)。

受け手側を考慮する食料援助の背後にあるアイディアは、権利に基づくアプローチ (rights-based approach) である (Barrett and Maxwell 2005, 111)。十分な食料を得る権利については、1949年の世界人権宣言25条においてすでに言及されており、決して新しいものではない。しかし、セン (2000) によるエンタイトルメント・セオリー (entitlement theory) の議論は、発展途上国の人々の食料を得る権利の重要性を再認識させることになった (Barrett and Maxwell 2005, 108-109)。セン (2000) は、1943年のベンガル大飢饉、1972～1974年のエチオピア飢饉、1973年前後のサヘル地域での飢饉、1974年のバングラデシュ飢饉の具体的事例から、飢饉の原因は、単純な食料供給不足の問題ではなく、食料を得るためのエンタイトルメントを所有できない、または有効に使用できないために、食料にアクセスできないことであるとした。

このように、食料の需給の問題から権利の問題へと飢饉に関するアイディアに大きな変化が起こることによって、ドナー側の食料援助政策も、緊急食

料援助だけでなく、長期的な生活水準向上も考慮したセーフティ・ネット構築のような政策アイデアが採用されるようになった (Barrett and Maxwell 2005, 122)。1996年の世界食料サミットで採択されたローマ宣言でも、十分な食料を確保する権利や飢餓から解放される権利について再確認され、さらにセーフティ・ネットの重要性についても言及されている⁷⁾。このような流れを受けて、1990年代後半には、WFPやNGOの活動でも、人権に基づくアプローチをベースとした政策が採用されるようになった (Barrett and Maxwell 2005, 111)。

第3節 エチオピアにおける食料援助政策の変遷

エチオピアへの国際的な食料援助は、ドナー間での食料援助政策アイデアの政策伝播と、ドナーからエチオピアへの食料安全保障政策アイデアの伝播という、ふたつの側面をもっている。

恒常的な干ばつに長年苦しんできたエチオピアでは、国際援助機関や海外政府からの食料支援に関する長い歴史があり、1970年代にエチオピアで海外からの大規模食料糧支援が始まってから、すでに40年が経過している。その間に、上述のとおり、国際開発援助政策のアイデアも変化しており、その変化は食料援助政策に大きな影響を与えている。とくにエチオピアにおける食料安全保障政策は、現物／現金給付政策も含めて、主たる財源は外国や国際機関からの援助であり、その政策の方向性は、国際援助の動向と密接な関係がある。

その一方で、エチオピアは、最初のFFWが行われた1974年から現在までの約40年の間に、帝政から社会主義政権、エチオピア人民革命民主戦線 (Ethiopia People's Revolutionary Democratic Front: EPRDF) 政権と、2回の大きな政権交代を経験している。そのため、エチオピア政府の側でも時代によってFFW/CFWを行う目的が変化している。

本節では、まず、エチオピアの政治状況の変遷を概観したのち、1972～1974年と1984～1985年に起きた大飢饉において、ドナー側とエチオピア政府側がどのようなアイデアに基づいて緊急食料援助を行ったのかを検討する。つぎに、緊急性の高い無償食料援助からワークフェアの性格をもつ現物/現金給付へと移行していく経緯について、ドナーとエチオピア政府の食料安全保障政策に関する言説やアイデアに着目しつつ分析する。

1. 第2次世界大戦後のエチオピアの歴史概略

エチオピアでは、第2次世界大戦後、2012年のメレス・ゼナウィ首相の死去による首相交代以前には平和的な政治指導者の交代は無く、武力による政権交代が1974年、1991年と二度行われている。戦後のエチオピアの政治体制は、ハイレ＝セラシエI世の帝政期（1930～1974年⁽⁸⁾）、社会主義政権期⁽⁹⁾（1974～1991年）、EPRDF 政権期の三つに分けることができる。まず、1930年より続いたハイレ＝セラシエI世帝政期が1974年の社会主義革命によって終焉を迎え、その後1991年には、EPRDF が社会主義政権から武力によって政権を奪取した。社会主義政権からEPRDF への政権交代の背景には、1980年代後半の東欧諸国の民主革命や1991年のソ連邦解体へと続くソ連の弱体化などによって、社会主義陣営からの援助が大幅に減少し、エチオピアの社会主義政権も弱体化したことが挙げられる（Webber 1992, 23-24）。

EPRDFは、ティグレ主体のティグレ民主主義戦線（Tigray People's Democratic Front: TPLF）が政権の中核を担っているが、さまざまなエスニック・グループによる政党の連合体であり、現在に至るまで政権は続いている。構造調整政策と類似した経済自由化が導入されたのは社会主義政権末期だが、自由化政策が本格的に実行されたのはEPRDF 政権期からである。したがって、経済自由化導入の時期は、他の発展途上国の構造調整政策導入時期と比較すると、約10年遅れの1990年前後である。

ただし、EPRDF 政権は、国際機関からの政策アイデアの強制に対して

必ずしも従順ではなく、自主的な政策立案を志向してきた。EPRDF 政権が発足した1995年から首相であったメレス・ゼナウイ（2012年に死去）は、IMF による強制的な金融自由化政策の導入に対して、エチオピアの国情に合わないとして頑強に抵抗していたことが、当時世界銀行のチーフ・エコノミストだったスティグリッツの著書で明らかにされている（スティグリッツ 2002, 48-62）。この点は、EPRDF 政権下での食料安全保障政策の変容を検討するにあたって、政府が国際援助をどのように受け入れたのかを理解するうえで重要である。

また、中央集権政治であったこれまでの政権と比較すると、EPRDF 政権は大幅な地方分権化を進めている点で大きく異なる。エチオピアの行政区分は、上から、中央政府－州（Region）－ゾーン（Zone）－郡（*Woreda*）という構成になっているが、郡レベルに大きな権限が委譲されるようになってきている。2002/2003年度より、人口の87パーセントを占める4つの州（アムハラ州、オロミヤ州、南部諸民族州、ティグライ州）では、州予算の45パーセントを郡レベルで執行することができるようになってきている（Garcia and Rajkumar 2008, 7-8）。この地方分権化の方針は、海外援助機関と共同で行った行政の効率性の調査に基づいて決定されている（Garcia and Rajkumar 2008, 8）ことから、地方分権化推進には、海外機関からのソフトな強制の存在を否定できないが、エチオピア政府の積極的なアイデアの学習も大きな原動力となったといえる。

2. 1972～1974年の大飢饉——帝政期——

エチオピアは、長年干ばつや冷害などによって飢饉に苦しんできたが、大規模な海外からの食料援助をエチオピアが受けいれるようになったのは、10万人以上が飢餓に苦しんだ帝政末期の1972～1974年の大飢饉の時からである（Samuel 2006, 2）。この飢饉は、エチオピア政府ならびに海外ドナーの対応が遅れたために飢饉の被害が拡大したと批判されており、1974年の社会主義革

命の原因のひとつとなったといわれている (Wiseberg 1976, 107-110; Marcus 1995, 189; セン 2000, 131-132)。飢饉が拡大した原因としては、帝国政府が中央の経済成長と都市部の政治不安を重視して、農村部の飢饉の状況を軽視していたことが指摘されている (Keller 1988, 168)。1972年には農業省が飢饉の危険を把握し、その年の11月には内閣に調査報告書が提出されていたにもかかわらず、政府は事態を等閑視していた (Keller 1988, 166)。1973年8月にエチオピア赤十字によって難民キャンプが設置された時点で、6万人以上の避難民を受け入れることになったという (Keller 1988, 166)。エチオピア政府が飢饉に対して緩慢な対応をしたことについては、干ばつや飢饉が恒常的に起きていたため慣れが生じていたことや、災害を自らで解決する能力が欠如していたにもかかわらず、援助の名目で他国から干渉されることを嫌い、海外からの援助を受け入れるのに消極的であったためといわれる (Shepherd 1975, ix; Wiseberg 1976, 109)。1973年に UNICEF が、エチオピア東部にあるウォックロ地方での飢饉の惨状について報告書をまとめているが、この報告書に対してエチオピア政府は拒絶反応を示し、報告書の配布をできるかぎり限定しようとしたとされる。この報告書に対するエチオピア政府官僚のコメントは、「もしこれを公にするか、援助を受け取らないかを選ぶのであれば、われわれは援助無しを選ぶことができる」であったという (Shepherd 1975, 33)。

また、ドナー側も、エチオピア政府との関係維持を最優先して、飢饉の深刻さをすぐには公にせず、初期には散発的な食料援助しか行わなかった (Keller, 1988, 168-169)。その背景には、冷戦の存在があり、「アフリカの角」地域にあるエチオピアは、戦略上重要な位置にあったことが挙げられる (Shepherd, 1975, viii)。とくにアメリカは、自由主義陣営側に属するエチオピア帝国政府と軍事的な相互協力体制にあったために、食料援助の必要性を認識していながら、帝国政府の「不祥事」として飢饉が公になって政情不安になることをおそれ、対策が後手にまわったとされている¹⁰⁾ (Wiseberg 1976, 116-118)。各国の大使館も、飢饉が公になることによってハイレ=セラシエ政権が転覆することを恐れ、飢饉の状況を隠そうとするエチオピア政府に協

力的であった (Shepherd 1975, 90)。飢饉の状況が明らかになってきた1973年6月には、エチオピア政府は、公には干ばつと飢饉の議論を抑圧する一方で、国際援助機関に食料援助の可能性について打診している。しかしその援助はあくまで秘密裡に行うよう要請したという (Shepherd 1975, 16)。要請された機関は、WFP, UNICEF, FAO, UNDP, USAID などである。これらドナー機関が当初その要請を受け入れた理由として、これまでともに活動してきた援助側と政府役人とのデリケートな関係を維持するためにも、飢饉を公にして政府を刺激したくなかったことが指摘されている (Shepherd 1975, 17)。その結果、USAID や WFP の食料援助は、迂回経路をとらされたり、必要以下の食料しか援助できないなど、結果的には被害を拡大させる結果となった (Shepherd 1975, 17)。被害の拡大を受けて、最終的には大規模な食料援助を行ったとはいえ、援助国側、被援助国側双方の政治的思惑によって、国際援助が遅れることとなったのである。

3. 1984～1985年の大飢饉——社会主義政権期——

エチオピアは、社会主義政権期にも大規模な飢饉を経験し、多くの犠牲者を出している。1984年9月に社会主義政権による政権樹立10周年の大規模な祝典があり、それ以前には飢饉が生じている地域への取材は認められていなかったが、祝典終了後の10月にエチオピアでの飢饉の様子を取材することが可能になり、海外メディアがエチオピアの飢饉の様子を報道できるようになった (Clay and Holcomb 1986, 1)。飢饉の状況が世界的に報道されることによって、1年足らずでアメリカだけでも2億ドル、世界全体で計12億ドルの支援が集まったという (Clay and Holcomb 1986, 2)。当時ソビエト陣営の一員とみなされていたエチオピアに対して欧米諸国が積極的に食料援助を行ったのは、ソビエト連邦には解決できない問題を西側が解決できることを誇示したかったためともいわれている (Clay and Holcomb 1986, 2)。

このように大量の食料支援にもかかわらず、1984～1985年の大飢饉は、

1972～1974年の飢饉よりもさらに甚大な被害をもたらした（Yeraswork 2009, 811）。その原因としては、天候不順による大規模な干ばつ被害が第1に挙げられるが、内政においても、不適切な政策による長期的な農業生産能力の低下、反政府勢力が活動していた地域に対する政府の農業生産妨害、政府が援助物資を適切に使わず軍事用に利用していたことなどが指摘されている（Clay and Holcomb 1986, 42-45）。政権樹立10周年の式典までエチオピア政府が干ばつ被害を外国から隠蔽していた（Clay and Holcomb 1986, 1）ことも被害を拡大させた要因のひとつといえよう。一方、エチオピア政府側も、西側諸国の援助物資が不十分で不適切な時期に提供されたという抗議の声明をだしている（Clay and Holcomb 1986, 42-45）。

1972～1974年、1984～1985年の飢饉では、食料援助の必要性は広く認識されていた。それにもかかわらず、ドナー側とエチオピア政府側双方の政治的な思惑のために迅速に飢饉対策が行われず、導入時期の遅れから被害が拡大することとなった。

食料支援の資金・資源のほとんどがドナー側によって賄われていることを考えると、人道上的であるとして、ドナー側がエチオピア政府の意思に反して独自に食料援助を行うことも可能であったかもしれないが、飢饉が深刻な段階まで進んでからしか食料援助は実現しなかった。このような事態は、両者の政治的思惑だけでなく、先進国側と発展途上国側との不均衡な力関係の下でも、必ずしも一方的に前者が後者に政策を強制できるわけではないということも示唆している。

4. 緊急食料支援から FFW/CFW へ

1972～1974年と1984～1985年の飢饉のどちらにおいても、食料援助政策は、危機的状況から脱して状況が沈静化してくると、無償の食料支援から公共事業の労働参加を義務付ける FFW/CFW へと食料援助政策が移行していくという経過をたどっている。WFP のような国際機関だけでなく、1984～1985

年の飢饉において緊急食料援助を行っていた国際 NGO など、状況が安定した後は援助食料の使い道を無償食料援助から FFW へとシフトしていった (Webb and Kumar 1995, 203)。

このような方向転換のおもな理由は、天災によって失われた土壌や河川の整備などによって長期的な環境改善を図り、飢饉の再発を予防するためである (Holt 1983; Yeraswork 2009)。しかし、それだけでなく、効率的な援助のために無償の食料援助から開発支援への移行を援助機関に求めるドナーからの圧力の下で、新たな政策アイデアとして FFW/CFW が注目されたともいえる (Bertu and Wickrema 2010, 145)。たとえば WFP では、2003年に FFW/CFW を含んだ MERET (Managing Environmental Resources to Enable Transition) プロジェクトを導入するにあたって、ドナー側から食料援助から開発支援への方針転換を求める圧力があつたと報告されている (Bertu and Wickrema 2010, 145)。

エチオピアにおける FFW は、1972~1974年の大飢饉のときに食料援助の一環として始まっており、記録に残っているもっとも初期の FFW としては WFP 主導の1972年のものが挙げられる (Holt 1983; Humphrey 1998, 191) (表4-1参照)。ただし、大規模な FFW が行われるようになったのは、1980年代になってからであり (Yeraswork 2009, 811)、1982年には FFW に使われた食料はエチオピアへの食料援助の約半分を占めていたという (Holt 1983, 181)。1980年から1994年まで続いた WFP 主導の FFW プロジェクト (Project Ethiopia 2488) は、この時期にアフリカで行われた FFW では最大のものであつた (Humphrey 1998, 6; Yeraswork 2009, 809-810)。

なお、エチオピアにおいては、食料を給付する FFW と現金を給付する CFW が併存している。対象となる地域における食料供給状況と市場の発展度によって、必要とするものが異なるためである。

初期の CFW プロジェクトとしては、1984~1985年の飢饉の際にエチオピア政府と国際連合児童基金 (UNICEF) が行ったキャッシュ・フォー・フード (Cash-for-Food) ・プロジェクトが挙げられる (Humphrey 1998, 7) (表4-1)。

このプロジェクトで食料ではなく現金を支給したのは、輸入された援助食料ではなく、受益者が地元の穀物を購入できるようにするためであった

表4-1 エチオピアで行われた FFW/CFW

政治状況による 時代区分	エチオピアの状況	FFW/CFWを行ったプログラム
～1974 ハイレ＝セラシエ I 世 帝政期	1972～1974年 飢饉 (ティグレ, ウォッロ)	・ 1972 FFW (WFP)
1974～1991 社会主義政権	1984～1985年 飢饉 (全地域)	・ 1980～1994 Project Ethiopia 2488 Expansion 1, 2, 3 (WFP/農業省) ・ 1984/85～1990 Cash for Food (UNICEF/RRC ^{*1}) ・ 1985～不明 Damot Weyda での FFW (Concern) ・ 1989 Peasant Agri. Dev. Programme (EC/農業省)
1990～1992年 飢饉 (北部, 西部, 南西部)	1990～1992年 飢饉 (北部, 西部, 南西部)	・ 1991～不明 EBSN Pilot Projects (WFP/Concern) ・ 1992 Wobera での FFW/CFW (WFP/農業省/Oxfam UK) ・ 1992～Tekle Haimanot FFW (WHP/SIDA/IHAUDP ^{*2}) ・ 1992～Koisha CFW (SOS Sahel)
1991～ EPRDF 政権	1993～1994年 飢饉 (北東部)	・ 1992～1994 Arsi での FFW/CFW ・ 1993 Tigray での FFW/CFW (WFP/GTZ) ・ 1993～ Employment Generation Scheme (エチオピア暫定政府)
	2002 干ばつ	・ 1994～2002 Project 2488 Expansion 4 (WFP/農業省) ・ 1995～2005 Microproject Programme (REST ^{*3} /31の援助機関) ・ 2003～2006 MERET (WFP/農業省) ・ 2005～現在 PSNP (エチオピア連邦政府/世銀/WFP/EU/他6カ国) ・ 2007～2011 MERET-PLUS (WFP/農業省)
	2011 干ばつ	

(出所) Humphrey (1998, 6), Bertu and Wickrema (2010, 152), Webb and von Braun (1994, 20-21), Yeraswork (2009), IEG (2011, 29), USAID (2002)^{*4}, WFP (n.d.)^{*5}

(注) *1 Relief Rehabilitation Commission (エチオピアの政府機関)

*2 Integrated Holistic Approach to Urban Development Project (ローカル NGO)

*3 Relief Society of Tigray (ローカル NGO)

*4 <http://2001-2009.state.gov/p/af/rls/fs/15210.htm>

*5 <http://www.wfp.org/countries/ethiopia/overview>

(Humphrey 1998, 7)。受益者だけでなくコミュニティの経済発展も考慮している点で、受益者の救済としての食料給付を重視したそれまでのFFWとは異なる目的をもったプロジェクトであったといえよう。

現金給付と現物給付（多くの場合食料給付）のどちらが貧困層への援助に有効なのかについては、人道援助と社会保護の研究において長らく議論されてきた。サバテス-ウィーラーらは、現金給付と現物給付の比較分析に関する従来の議論の中心は、給付される側のニーズではなく、食料の余剰在庫を抱えるドナー側にあったと指摘している (Sabates-Wheeler and Devereux 2010, 275)。また、発展途上国の貧困層が適切に現金を使えないだろうという「エリート目線」から現金給付を疑問視する側面もあったとしている (Sabates-Wheeler and Devereux 2010, 275)。さらに、2000年代初頭には、被援助国での食料給付の問題点も多く指摘されるようになった。とくに、他国から出荷された食料を貯蔵し配布する費用の問題、そして無償の援助食料が地元の農業生産や商業分野と競合してしまう点などが、食料給付の問題として挙げられている (Barrett and Maxwell 2005, 131)。また、特定の食料しか配布できないため柔軟性に欠ける上、食料を渡すという行為自体が従属関係を生むといった点も指摘されている。

現金を給付する場合は、給付にかかる費用も少なく、その現金を用いて農業生産や商業活動を行うこともできるうえに、必要に応じて食料でないものも購入できるという利点がある (Sabates-Wheeler and Devereux 2010, 275)。このような議論を背景に、現金給付が支持されるようになっていった (Barrett and Maxwell 2005, 200; Sabates-Wheeler and Devereux 2010, 275)。

ただし、近年では、改めて現物給付の利点と現金給付の欠点が検討されるようになってきている (Devereux 2006; Gentilini 2007; Sabates-Wheeler and Devereux 2010)。サバテス-ウィーラーらは、以下の二点を指摘している (Sabates-Wheeler and Devereux 2010, 275)。まず、食料や現金の管理におけるジェンダーの問題である。食料は女性によって管理され、現金は男性によって管理されることが多いため、現金給付は女性や子どもに裨益しない恐れがある。第2

に、現金給付はインフレーションに対して脆弱であることが挙げられる。たとえば2007～2008年の国際的な食料価格高騰によって、低所得層や現金給付に依存していた貧困層の購買力は著しく低下した。このような状況下では、現金給付より食料給付の方が貧困削減に有効であると考えられる。

このように、食料給付と現金給付にはそれぞれ異なる利点と問題点があるため、どちらの方法が優れているのかといった評価は難しい (Sabates-Wheeler and Devereux 2010)。したがって、エチオピアでも、後述のように対象地域の状況などを勘案して食料給付と現金給付を使い分けている (Sabates-Wheeler and Devereux 2010, 275)。食料給付と現金給付のどちらを行うべきかを決定するプロセスでは、対象地域の食料事情や経済状況の精査が必要となる。そのため状況を理解していない外部ドナーによる一方的な判断でFFWかCFWかの選択を行うことは難しく、現地の状況に柔軟に対応するためには、政府末端の行政機関に判断が求められることになる。有効にプロジェクトを遂行するためには、食料給付と現金給付のどちらが優れているのかといった机上の議論ではなく、現地機関の自主的な判断が必要となる。

第4節 生産的セーフティ・ネット・プログラムと国際食料援助政策

2005年よりエチオピアで始まった生産的セーフティ・ネット・プログラム (Productive Safety Net Program: PSNP) は、これまでのFFWやCFWの延長線上にあるように考えられがちである。しかし、プログラムを精査してみると、国際機関やエチオピア政府の抱いている食料安全保障政策に関するアイデアの変容の結果、これまでとは異なる性格をもった現物／現金給付政策であることがわかる。

国際機関による発展途上国への援助についてのアイデアの変化は、エチオピアへの食料安全保障関連の援助にも変化をもたらしている。同時に、エ

チオピア政府側も、食料安全保障と開発との関係性についての新たなアイデアを採用することによって、PSNPを一過性の食料援助としてのFFW/CFWではなく、開発のための重要なプログラムとして位置づけている。

本節では、国際機関とエチオピア政府との間の政策アイデアの相互作用に注目しつつ、PSNPについて検討する。

1. 生産的セーフティ・ネット・プログラム導入までの背景

PSNPは、エチオピアが受動的に外国ドナー主導による食料援助を受け入れるのではなく、エチオピア政府の食料安全保障政策に対する主体性が前面に出ているという点で、これまでの食料援助とは異なっている（Fithanegest et al. 2010, 330; World Bank 2010, 8-9）。その契機として、2002～2003年に起きた大干ばつの経験に基づいた政府の食料安全保障政策の方針転換が挙げられる。

2003年に、エチオピア内閣府は、国連機関、外国政府援助機関そしてNGOまでを含んだ外国ドナーとともに、エチオピアの食料安全保障政策に対する中期的解決策を検討する一連の会議を開催した（World Bank 2010, 8）。フトゥハネグストラによると、この会議のなかで、エチオピア政府が「初めて」公式に、天候不順のような予期せぬ災害によって生じる食料不足は、短期的なショックの問題ではなく開発の問題であるという認識を示したという（Fithanegest et al. 2010, 330）。この報告はそれ以前のエチオピア政府の食料政策については言及していないが、それまでの開発政策は飢饉と開発の問題を結びつけたものではなかったことを間接的に示している。

エチオピアの食料安全保障政策における変化は、関連する組織の再編などにも表れている。1974年に設立された救済復興委員会（Relief and Rehabilitation Commission: RRC）は外国からの食料援助の窓口としての役割を果たしてきたが、1995年に災害防止準備委員会（Disaster Prevention and Preparedness Commission: DPPC）へと名前を変更する⁽¹⁾。DPPCのエグゼクティブ・メン

バーには、議長を務める副首相のもと、財務省、保健省、経済協力開発省の大臣が入っており、DPPCは食料安全保障政策に関する政府の最高意思決定機関といえる。それに加えて、農業開発省管轄下に災害リスク管理食料安全保障部門（Disaster Risk Management and Food Security Sector: DRMFSS）が2009年に設立された。DRMFSSは、食料安全保障政策に関する計画立案など実務を担当している¹²⁾。DRMFSSの下部組織には、早期警戒対応局（Early Warning and Response Directorate）と食料安全保障調整局（Food Security Coordination Directorate）があり、生産的セーフティ・ネット・プログラムは後者で扱われる。災害への対応を第1の目的として設立されたRRCや初期のDPPCと比較すると、DRMFSSは食料安全保障を管轄している点が異なっており、より長期的な計画が立てられるようになった。

このようなエチオピア政府の方針転換は、国内の政治・経済的状况を考えれば妥当であるともいえるが、国際的な援助動向の影響も大きかったと考えられる。上述の会議に先立って2002年に策定されたエチオピア版貧困削減戦略略ペーパーといえる「持続可能な開発貧困削減プログラム」（Sustainable Development and Poverty Reduction Program: SDPRP）において、成長重視から貧困削減へと開発政策が変更され、セーフティ・ネットの重要性が言及されている。したがって、2003年の会議における政府の声明以前から、食料安全保障と開発政策を結びつけるという方針転換は、エチオピア政府にとっても国際機関にとっても既定路線だったといえよう。

たとえば世界銀行のPSNPに関する成果報告書では、PSNPの目的は、エチオピア政府の食料安全保障政策を、毎年のように繰り返される場当たりの緊急食料支援の要請から、長期的開発志向のセーフティ・ネット構築へと転換させることであると明言されている（IEG 2011, vii）。

エチオピア政府の食料安全保障政策の大きな方向転換は、政府が世界的な動向とは無関係に行ったものではなく、世界銀行のような国際ドナーによる強制的な政策移転の意図との相互作用のなかで生じたといえる。

2. 生産的セーフティ・ネット・プログラム概観

生産的セーフティ・ネット・プログラム (PSNP) は、干ばつ危険地域 (draught-prone area) を対象とし、その地域の人々の長期的な食料安全保障の確立をめざすものである。具体的な目的は、FFW/CFW を通して食料や現金給付をおこなって世帯レベルの資産の消耗を防ぐとともに、住民参加の公共事業によってコミュニティ・レベルの資産を創出することで、食料安全保障を確立することにある (MoARD 2006, 1)。

セーフティ・ネット・プログラム以前に行われてきた FFW や CFW のほとんどは、国際機関や各国ドナーが個別に実施してきたが、このプログラムでは、エチオピア政府が援助協調によって国際機関・ドナー政府からの支援をまとめて受け取り、州政府や地方自治体に実施を委譲する仕組みになっている (Fithanegest et al. 2010)⁽³⁾ (資金分担については表4-2参照)。この点が、これまでの FFW/CFW プロジェクトとは異なるということは、DRMFSS 関係者からの聞き取りでも確認された⁽⁴⁾。

国際機関ではなく、エチオピア政府がこのプログラムを主導しているという位置づけは、政府の文書でも明言されている。2006年に出された「生産的セーフティ・ネット・プログラム：プログラム実施マニュアル (修正版)」(Productive Safety Net Programme: Programme Implementation Manual (revised)) (MoRAD 2006) では、エチオピア政府がイニシアティブをもってプログラムを遂行するという言説をベースに文章が書かれている。たとえば、マニュアル冒頭にあるプログラムを行う理由の部分で、以下のような文章がある。

緊急人道援助によって普及したシステムよりも、むしろ複数年にわたって安定して資源を供給できる生産的セーフティ・ネット・システム [経由のプログラム] の方が、食料不安を抱える世帯の基本的な食料ニーズを検討するにあたって、切迫した必要性があると、エチオピ

ア政府は決断した (MoARD 2006, 1, [] 内, および下線は筆者)。

この文章には外部からの「強制」を窺わせる要素はなく, エチオピア政府自らの決断であるということが強調されている。後述するとおり, PSNP に使われる資金, 資源のほとんどは海外からの援助であり, 被援助国側のオーナーシップ自体も強制的に担わされている側面はある。しかし, 政府側の言説はあくまで PSNP は政府自身の決断によるプログラムであり, マニュアル

表4-2 PSNP 用融資 (APL^{*1}1~3) の財源

関係機関	第1期 (2005-2006)		第2期 (2007-2009)		第3期 (2010-2014)	
	US \$ (百万)	(%)	US \$ (百万)	(%)	US \$ (百万)	(%)
繰越金	NA	-	0	(0)	19.0	(1)
エチオピア政府 ^{*2}	0.1	(0)	5.6	(1)	53.8	(3)
国際開発協会 (IDA)	113.7	(29)	207.9	(20)	462.5	(27)
イギリス国際開発部 (DFID)	95.9	(24)	139.3	(13)	282.3	(16)
EC	37.5	(10)	160.8	(15)	78.7	(5)
アイルランド AID (DCI)	21.3	(5)	47.4	(5)	74.3	(4)
アメリカ USAID ^{*3}	102.4	(26)	314.2	(30)	530.9	(31)
カナダ国際開発庁 (CIDA) ^{*4}	16.8	(4)	87.4	(8)	81.8	(5)
WFP	0	(0)	25.1	(2)	50.0	(3)
スウェーデン国際開発庁 (SIDA)	4.3	(1)	29.4	(3)	23.0	(1)
オランダ	0	(0)	31.3	(3)	71.3	(4)
防災グローバルファシリティ (GFDRR) ^{*5}	0	(0)	0.3	(0)	0	(0)
残高 ^{*6}	0		19.0		-499.7	
合計 ^{*7}	392.0	(100)	1,067.7	(100)	1,227.9	(100)

(出所) IEG (2011, 29) より筆者作成。

(注) *1 アダプタブル・プログラム・ローン (Adaptable Program Loan)。長期的な開発プログラムのための段階的な融資。詳細については世界銀行ホームページを参照のこと (<http://go.worldbank.org/ARB0Z06MC0>)。

*2 エチオピア政府は, APL1では現金, APL2, 3では現物の提供。

*3 USAID の資金は, NGO と WFP を経由して提供された。

*4 CIDA の APL1の資金は, 実際には APL2に分配された。

*5 2006年に設立された国際ドナー機関。

*6 内訳の割合からは除く。

*7 オリジナルに記載されている合計の数値が内訳の合計と大きく異なるため, 筆者が計算した数値を記載した。

では地方分権化に伴って下部行政機関の役割を重視していることが明記されている (MoRAD 2006, 4)。援助はエチオピアの行政機構のなかに内製化されていく方向にあるといえよう。

生産的セーフティ・ネット・プログラムの活動内容は、FFW/CFW と無償の食料／現金給付のふたつに分類される。中心となるのは、FFW/CFW であり、資金は85パーセントを目安に FFW/CFW に割り当てられている。残りの15パーセントは、高齢者、妊産婦、障害者、10代の孤児など FFW/CFW に参加できない人々を対象にしたもので、無償で食料もしくは現金が給付される (MoARD 2006, 11, 44)。

DRMFSS 関係者の聞き取りなどから、PSNP における FFW/CFW は、食料支援とともにプログラム参加によって個人が労働技術などを習得することで人的資本を蓄積することを目的としていることが明らかになっている⁽¹³⁾。なお、FFW/CFW のプログラムで受給者が参加する公共事業は、農業での生産活動と重複しないように1月から6月の間に行われる (Hoddinott et al. 2012, 766)。

2005年の段階では現金優先原則 (Cash-first principle) がとられていたが、その後2009年には、プロジェクト対象地域の状況に応じた形で FFW と CFW を組み合わせることが奨励されるようになった (MoARD 2006, 46; Fithanegest et al. 2010, 332)。その背景には、2007年以降急激に進行したインフレーションのために、現金の実質的な価値が急激に低下してしまったことが挙げられる (Sabates-Wheeler and Devereux 2010)。DRMFSS 関係者によると、実際にプログラムを遂行していく場合、現金給付の方が保管場所、保管期間、輸送費用などを考えると食料の現物給付よりも容易であることは確かだが、食料が市場に出回っていない地域などでは FFW を選択しているという。この選択については、援助機関や DRMFSS ではなく、現地の行政機関に判断がゆだねられている。⁽¹⁴⁾表4-3は、2009/2010年度から2012/2013年度のプログラムの受益者が、このプログラムを通して何を受け取っているのか内訳を示したものである。年度によって現金給付と食料給付の受益者の割合が異なっている

表4-3 生産的セーフティ・ネット・プログラムにおける受益者内訳*

	2009/10年度		2010/11年度		2011/12年度		2012/13年度	
	受益者数(人)	(%)	受益者数(人)	(%)	受益者数(人)	(%)	受益者数(人)	(%)
現金のみ	1,743,992	(22)	1,307,062	(17)	1,156,038	(15)	3,512,106	(51)
食料のみ	1,702,225	(22)	3,653,767	(47)	1,352,169	(18)	1,862,800	(27)
現金・食料	4,374,786	(56)	2,787,476	(36)	5,133,861	(67)	1,514,974	(22)
合計	7,821,003	(100)	7,748,305	(100)	7,642,068	(100)	6,889,880	(100)

(出所) エチオピア政府による公式書類より。

(注) *エチオピア政府の計画であり、実際の受益者とは異なる。

が、これはそのときどきの農業生産の状況や食料価格によって対応した結果であると考えられる。

エチオピア政府にとって、生産的セーフティ・ネット・プログラムは、食料安全保障政策が機能し経済成長によって世帯レベルの生活水準が向上すれば、不要となるプログラムという位置づけにある。FFWやCFWへの参加を通じて獲得した収入や技術・知識を生かすことによって、プログラム参加者の経済的自立が可能となり、プログラムから順次卒業していくことをめざしている⁽¹⁷⁾ (MoARD 2006, 3)。政府が卒業をめざす背景には、このプログラムの資金のほとんどが外国からのドナーによるものであり、政府単体では継続不可能であることが挙げられる。前掲の表4-2からもわかるとおり、このプログラムの資金の100パーセント近くがドナーによって賄われている。

エチオピア政府は、生産的セーフティ・ネット・プログラムと平行して、卒業後の受け皿として、国家財政からの支出に基づいたマイクロファイナンスによる自立支援プロジェクトを行っている⁽¹⁸⁾。しかし、マイクロファイナンスを利用するためには、十分な収入を確保できる経済活動に従事していることが前提となるため、干ばつなどの被害を受けた地域の人々が容易に現金／現物給付からマイクロファイナンスへ移行できると考えるのは難しい。2010/11～2014/15年度を対象とした新5カ年計画(The Growth and Transformation Plan: GTP)では、生産的セーフティ・ネット・プログラム対象者の段階的減少を前提としており、政府予測では、2009/10年度の対象者780万人

から、2014/15年度には130万人まで減少していくことになっている（MoFED 2010）。現在のところ、プログラムから卒業できた人々の数は政府の予測を下回っており、実際には順調に卒業できる対象者は予測以下にとどまるとみられている。世界銀行エチオピア事務所で生産的セーフティ・ネット・プログラムを担当している関係者も同様の意見を述べるとともに、性急な卒業に対して懸念を示していた¹⁹⁾。

3. 生産的セーフティ・ネット・プログラムとこれまでのFFW/CFWとの比較

生産的セーフティ・ネット・プログラム（PSNP）とそれ以前のFFW/CFWでは、概要自体は大きく異なる点はなく、どちらも公共事業に労働参加した人々に食料や現金を給付するプログラムである。ただし、活動資金の流れ、主導権のあるアクター、そして目的において、これまでと異なる点が多い。PSNPの特徴は、被援助国側であるエチオピア政府のオーナーシップが前提であることと、新自由主義的な政策アイデアが前面に出ていることである。

まず、生産的セーフティ・ネット・プログラムは、長期的な開発計画のなかに組み込まれているという点で、その時々天災からの復興をめざすこれまでのFFW/CFWとは目的が異なる。また、援助協調によって、複数のドナーの資金がひとつにまとめられることも大きな違いである。これまでは、各ドナーが干ばつ被害を受けた地域に対する援助として、政府と一対一で援助プログラムを遂行してきたが、生産的セーフティ・ネット・プログラムでは、関係機関によってドナー会議が開かれプロジェクトの方向性や結果について検討が行われたのち、実務遂行はエチオピア政府に委ねられる。エチオピア政府が対象地域や給付の種類などの決定権をもち、プログラムを遂行していく仕組みになっている²⁰⁾（Fithanegest et al. 2010）。

エチオピア政府主導という特徴は、援助対象地域に現金給付を行うか食料

給付を行うのかの判断を、地方の行政機関にゆだねていることにも表れている。エチオピアのPSNP担当局であるDRMFSSの担当官も、CFWとFFWについては、プログラムが行われる現場の状況をふまえて、混合で行う場合も含めて現場の行政機関が柔軟に判断すべきものであるとしている²¹⁾。先述の援助側の現金給付と食料給付に関する議論を、現場レベルで取り入れて対応していることから、その遂行段階で被援助側の自主性が発揮されている。

このような自主性を発揮することが可能になったのには、地方分権化が進んでいることも深く関係している。地方分権化のアイデアも、前述のようにエチオピア政府と国際機関との相互作用の結果であることを考えると、発展途上国における政策アイデアの形成過程を理解するには、ひとつの政策を抽出して分析するだけでは不十分であるといえる。

つぎに、公共事業参加の目的において、生産的セーフティ・ネット・プログラムは、これまで重視されてきた公共事業への労働参加によるコミュニティの開発よりも、給付を通じた個人もしくは世帯レベルのエンタイトルメント向上を重視している点でも、これまでのFFW/CFWとは異なる(Fithanegest et al. 2010, 153)。たとえば、フトゥハネグストラは、先述のWFPによるFFW/CFWを含んだMERETプロジェクトと生産的セーフティ・ネット・プログラムを比較して、後者はコミュニティ単位での土壌や水資源改良のような環境保全活動を軽視していると批判している(Fithanegest et al. 2010, 153)。

また、急激なインフレーションによって若干修正されたものの、「現金優先原則」に明らかなように、給付を通して家計の購買力が向上し、それによって市場が活性化されることが期待されており(MoARD 2006, 1)、市場原理を通じた貧困削減を重視している。たとえば、2012/13年度の生産的セーフティ・ネット・プログラム計画文書では、再度「現金優先原則」が明示されている。この文書では、現金給付優先の理由を、市場を活発化させることで食料援助依存からの脱却をめざすためとしている。

おわりに

本章では、エチオピアでの食料安全保障政策が、国際援助機関による緊急食料支援から始まって FFW や CFW へと移行していき、現在のエチオピア政府がオーナーシップをもつ生産的セーフティネットプログラム (PSNP) へと変化していく過程を検討した。

エチオピアの食料安全保障政策のための資金のほとんどは、国際援助機関や外国政府に依存してきた。エチオピアにおいて無償食料支援から FFW/CFW へと食料安全保障政策が変化した背景には、エチオピア政府に対してだけでなく、WFP のような国際援助機関に対しても、ドナーからの効率性への要求圧力が高まったことが挙げられる。また、FFW/CFW 自体も、その手法自体には大きな変化はみられないが、その目的は、PSNP 導入にあたってコミュニティ開発重視から個人／世帯の生計向上重視へと変化している。そこには、新自由主義的な思想を根底にもつ開発援助政策が世界的な主流になっていることが影響している。また、援助協調によって、被援助国側のエチオピア政府が、政策遂行において主導権を発揮することができるようになっていくが、その援助協調のアイデア自体が国際援助政策から生まれていることは、援助側と被援助側の政策伝播のなかでの相互作用として留意しておくべきであろう。

エチオピアの食料安全保障政策は、資金や資源を国際援助機関やドナー政府に依存しているために、ドナーの政策アイデアを資金とともに受け入れてきた。そこには、さまざまな政策伝播のメカニズムが働いているが、それは大きく三つに分類できる。

ひとつは、ドナー間での政策伝播であり、そこには構築主義的メカニズムや学習メカニズムが働いている。前者は、ドナー側が援助政策形成において他国ドナーや国際機関の援助動向や、先進国における社会福祉政策の動向を自発的に取り入れていくものであり、後者は、たとえば世界銀行や FAO そ

して国際 NGO などが紹介するプロジェクトの成功例を学習して政策を取り入れていくメカニズムである。このふたつは、独立したものというよりは、互いに密接に関係しているといえる。

つぎに挙げられるのは、ドナー側からエチオピアへの食料安全保障政策に関する政策伝播である。ドナーに資金を依存しているエチオピアにとっては、ドナー側から提示される政策を受け入れざるをえないという点では、直接的な強制のメカニズムが強く働いている。

三つ目は、被援助国側であるエチオピア政府のアイデア伝播に際する自主性である。それ以前の国際開発援助は強制的な性格が前面に出ていたといえるが、近年の傾向では、受け入れ国側のオーナーシップが求められるようになっており、エチオピア政府も国際機関の援助動向を把握して主体的に食料安全保障政策を形成していくことを期待されている。資金源がドナーにあるために、エチオピア政府が完全に自由な判断を下せるとは言い難いが、ドナー側と協働して政策を形成することができるという点で、これまでの直接の強制とは異なる形をとっている。このようなプロセスは、単純な強制でもなく、かといってエチオピア政府が自主的に政策を選択する「学習」ともまた異なるものである。さまざまなアクターとの相互作用の結果、エチオピアがオーナーシップをもって援助機関とともに食料安全保障政策を遂行していく過程は、国際援助機関から被援助国への政策伝播の新たなメカニズムが形成されつつあることを示しているといえよう。

〔注〕 _____

- (1) World Databank: World Development Indicators
(<http://databank.worldbank.org/data/views/variableSelection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators>, 2013年12月17日アクセス) のデータに基づく。
- (2) FFW/CFW をめぐる議論については, Sabates-Wheeler and Devereux (2010), Barrett and Maxwell (2005, 200), Devereux (1999) などを参照のこと。
- (3) たとえば, 本書序章第4節で言及されているドロウウィッツとマーシュ (Dolowitz and Marsh 1996) による政策の国際伝播のモデルが一例である。彼

らの提示している政策伝播についてのチェックポイントは、政策伝播の分析に有用である。本章では、彼らがチェックポイントとして挙げている点についてひとつずつ対応することはしないが、念頭に置いたうえで分析を進めていく。

- (4) 先進国側が発展途上国に対して特定の政策を「強制的」に採用させたとしても、その政策を先進国自身が採用しているとは必ずしも限らない。たとえば、ドーハ・ラウンドでは、発展途上国に農産物市場の開放を求める先進国側の農業が、補助金や輸入関税によって手厚い保護政策によって守られていることを途上国側は批判している（国連開発計画 2005, 164-165）。
- (5) 本章では、主に世界銀行、IMF、国際労働機関（ILO）、国際連合児童基金（UNICEF）のような国際開発機関における開発援助のアイデアの変遷をとりあげている。ただし、それ以外にもアカデミックな分野では、従属論からの視点のものなどさまざまなアイデアがある（絵所 1997, 220-236）。
- (6) ここでの食料援助は、アメリカ国内で生産されたものだけでなく、被援助国や第三国で生産された食料も含む（WFP ウェブページ：“Food Aid Information System”（<http://www.wfp.org/fais/>, 2013年1月30日アクセス））。
- (7) FAO ウェブページ（<http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.HTM>, 2014年2月13日アクセス）。
- (8) 1936-1941年のイタリアによるエチオピア占領期間には、ハイレ＝セラシエ I 世の統治は一時中断している。
- (9) 社会主義政権期は、内実は大きく変わっていないものの政体としては二期に分けることができる。1974年から87年までは、臨時軍事行政評議会（Provisional Military Administrative Council）による軍事政権である。1987年以降は、エチオピア人民民主共和国（People's Democratic Republic of Ethiopia）として国民投票によって憲法を批准し、共和政となった。
- (10) 飢饉が深刻化していたにも関わらず、1974年には、エチオピア政府はアメリカから半分は譲与とはいえ2230万ドルの軍事兵器を購入しており、さらに1975年度には1130万ドル分の兵器の譲与と1100万ドルの借款での兵器購入を予定していた（Shepherd 1975, 67）。
- (11) 在英エチオピア大使館ウェブページ（http://www.ethioembassy.org.uk/low_contrast/about_us/disaster_prevention.htm, 2014年2月9日アクセス）
- (12) DRMFSS ホームページ（<http://www.dppc.gov.et/index.html>, 2014年2月9日アクセス）
- (13) 生産的セーフティ・ネット・プログラムに支援を行っているのは、世界銀行（国際開発協会）、WFP、防災グローバル・ファシリティ（GFDRR）、イギリス（DFID）、EU、アイルランド（DCI）、カナダ（CIDA）、スウェーデン

- (SIDA), オランダ, アメリカ (USAID) の10機関である (IEG 2011, 29)。
- (14) 2012年9月 DRMFSS 関係者からの聞き取りより。
- (15) 2012年9月 DRMFSS 関係者からの聞き取りより。
- (16) 2012年9月 DRMFSS 関係者からの聞き取りより。
- (17) ただし, FFW/CFW に参加できない人々への無償食料／現金給付には卒業はない。
- (18) 詳細については DRMFSS (2011) を参照のこと。
- (19) 2012年9月 世界銀行生産的セーフティ・ネット・プログラム・チーム担当者からの聞き取りより。
- (20) なお, エチオピアでは, 2001年に開発援助グループ (The Development Assistance Group : DAG) が設立され, エチオピアに援助を行っている27の二国間／多国間援助機関が参加して, 情報共有を行っている (DAG ホームページ : <http://www.dagethiopia.org/>)。
- (21) 2012年9月 DRMFSS 関係者からの筆者聞き取り。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 絵所秀紀 1997. 『開発の政治経済学』日本評論社.
- GRIPS 開発フォーラム 2003. 『援助協調への日本の取り組み——「東アジア型」と「サブサハラ・アフリカ型」モデルで参画を——』政策研究大学院大学.
- 国連開発計画 2005. 『人間開発報告書2005——岐路に立つ国際協力：不平等な世界での援助, 貿易, 安全保障——』国際協力出版会.
- スティグリッツ, ジョセフ・E. 2002. 鈴木主税訳『世界を不幸にしたグローバリズムの正体』徳間書店 (Joseph E. Stiglitz, *Globalization and its Discontents*, New York: W.W. Norton & Company, 2002)
- セン, アマルティア 2000. 黒崎卓・山崎幸治訳『貧困と飢饉』岩波書店 (Amartya Sen, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford: Clarendon Press, 1981)
- 高橋基樹 2003. 「援助協調－日本の対貧困国協力への問い」『IDCJ Forum』(23) 3月29-43.
- 2010. 『開発と国家——アフリカ政治経済論序説——』勁草書房.
- 高橋基樹・正木響 2004. 「構造調整政策－枠組み, 実施状況と帰結」北川勝彦・高橋基樹編『アフリカ経済論』ミネルヴァ書房 95-116.
- デブロー, スティーブン 1999. 松井範惇訳『飢饉の理論』東洋経済新報社 (Ste-

- phen Devereux, *Theories of Famine*, New York: Harvester Wheatsheaf, 1993)
- 原口武彦 1995. 「構造調整とアフリカ農業」原口武彦編『構造調整とアフリカ農業』アジア経済研究所 3-10.
- 古川光明 2003. 「援助協調への日本の取り組みの成果と課題：本部での対応を中心に」『IDCJ Forum』(23) 3月 15-23.

〈英語文献〉

- Barrett, Christopher B. and Daniel G. Maxwell 2005. *Food Aid after Fifty Years: Recasting Its Role*. London and New York: Routledge.
- Bertu Nedessa and Sonali Wickrema 2010. "Disaster Risk Reduction: Experience from the Meret Project in Ethiopia." In *Revolution: From Food Aid to Food Assistance: Innovations in Overcoming Hunger*. edited by S. W. Omamo, U. Gentilini and S. Standström. Rome: World Food Programme, 139-156.
- Clay, Jason W. and Bonnie K. Holcomb 1986. *Politics and the Ethiopian Famine: 1984-1985*. Cambridge, Mass.: Cultural Survival.
- Cornia, Giovanni Andrea, Richard Jolly and Frances Stewart, eds. 1987. *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth, Vol. 1*. Oxford: Clarendon Press.
- Devereux, Stephen 1999. "Targeting Transfers: Innovative Solutions to Familiar Problems." *IDS Bulletin* 30(2): 61-74.
- 2006. "Cash Transfers and Social Protection." Paper presented to Regional Workshop on "Cash Transfer Activities in Southern Africa", 9-10 October, Johannesburg. (http://www.africacsp.org/wahenga/sites/default/files/library/Devereux2006_Cash_Transfers_workshop.pdf, 2013年2月7日アクセス)
- Dobbin, Frank, Beth Simmons and Geoffrey Garrett 2007. "The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?" *Annual Review of Sociology* 33: 449-472.
- Dolowitz, David P. and David Marsh 1996. "Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature." *Political Studies*, 44(2) June: 343-357.
- 2000. "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making." *Governance* 13(1) January: 5-23.
- DRMFSS 2011. "Productive Safety Net and Household Asset Building Programs 2003 EFY(2010/11) Annual Implementation Performance Report (July 8, 2010-July 7, 2011), Addis Ababa: Ministry of Agriculture.
- Eriksson, John 2001. *The Drive to Partnership: Aid Coordination and the World Bank*. Washington, D.C.: World Bank.
- Fithanegest, Gebru, Ugo Gentilini, Wickrema Sonali and Yirga Arega 2010. "Engaging

- in a Multi-Actor Platform: WFP's Experience with the Productive Safety Net Programme in Ethiopia." In *Revolution: From Food Aid to Food Assistance: Innovations in Overcoming Hunger*, edited by S. W. Omamo, U. Gentilini and S. Standström. Rome: World Food Programme, 329-349.
- Garcia, Marito and Andrew Sunil Rajkumar 2008. *Achieving Better Service Delivery through Decentralization in Ethiopia*. Washington, D.C.: World Bank.
- Gentilini, Ugo 2007. "Cash and Food Transfers: A Primer." (Occasional Papers No.18) Rome: World Food Programme. (http://www.wfp.org/sites/default/files/OP18_Cash_and_Food_Transfers_Eng%2007.pdf, 2013年2月8日アクセス)
- Hoddinott, John, Guush Berhane, Daniel O. Gilligan, Neha Kumar and Alemayehu Seyoum Taffesse 2012. "The Impact of Ethiopia's Productive Safety Net Programme and Related Transfers on Agricultural Productivity." *Journal of African Economies* 21(5): 761-786.
- Holt, J. F. J. 1983. "Ethiopia: Food for Work or Food for Relief." *Food Policy* 8(3) August: 187-201.
- Humphrey, Liz 1998. *Food-for-Work in Ethiopia: Challenging the Scope of Project Evaluations*. Sussex: Institute of Development Studies, University of Sussex.
- ICRC (International Committee on Red Cross) and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies 2007. *Guidelines for Cash Transfer Programming*. Geneva: ICRC and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. (http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_mouvement-guidelines.pdf)
- IEG Public Sector Evaluation 2011. "Project Performance Assessment Report: Ethiopia Productive Safety Net Project (Cr:4004, IDA Grant H136, Tf056013)." Washington, D.C.: World Bank. (<http://www.oecd.org/countries/ethiopia/48503793.pdf>)
- IFPRI (International Food Policy Research Institute) 2012. *2011 Global Food Policy Report*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Keller, Edmond J. 1988 *Revolutionary Ethiopia: From Empire to People's Republic*, Bloomington: Indiana University Press.
- Lapeyre, Frédéric 2004. *Globalization and Structural Adjustment as a Development Tool*. Geneva: ILO.
- Lautze, Sue, Yacob Aklilu, Angela Raven-Roberts, Helen Young, Girma Kebede and Jennifer Leaning 2003. *Risk and Vulnerability in Ethiopia: Learning from the Past, Responding to the Present, Preparing for the Future*. Boston: Feinstein International Famine Center, Tufts University and Inter-University Initiative on Humanitarian Studies and Field Practice.
- Marcus, Harold G. 1995. *The Politics of Empire: Ethiopia, Great Britain, and the United*

- States, 1941-1974*. Lawrenceville, N.J.: Red Sea Press.
- MoARD (Ministry of Agriculture and Rural Development) 2006. *Programme Implementation Manual (Revised)*. Addis Ababa: Ministry of Agriculture and Rural Development.
- MoFED (Ministry of Finance and Economic Development) 2010. "Growth and Transformation Plan (GTP) 2010/11-2014/15 (Draft)." Addis Ababa: Ministry of Finance and Economic Development.
(http://www.ethiopians.com/Ethiopia_GTP_2015.pdf, 2013年2月7日アクセス)
- Pankhurst, Richard 1985. *The History of Famine and Epidemics in Ethiopia Prior to Twentieth Century*. Addis Ababa: Relief and Rehabilitation Commission
- Quisumbing, Agnes R. ed. 2003. *Household Decisions, Gender, and Development: A Synthesis of Recent Research*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Sabates-Wheeler, Rachel and Stephen Devereux 2010. "Cash Transfers and High Food Prices: Explaining Outcomes on Ethiopia's Productive Safety Net Programme." *Food Policy* 35(4) August: 274-285.
- Samuel Gebreselassie 2006. *Food Aid and Smallholder Agriculture in Ethiopia: Options and Scenarios*. Brighton: Future Agricultures. (http://www.future-agricultures.org/pp-conference-papers/doc_download/30-food-aid-and-small-holder-agriculture-in-ethiopia, 2014年2月14日アクセス)
- Sharp, Kay 1998. *Between Relief and Development: Targeting Food Aid for Disaster Prevention in Ethiopia*. London: Overseas Development Institute.
- Shepherd, Jack 1975. *The Politics of Starvation*, New York: Carnegie Endowment for International Peace.
- Smillie, Ian 1998. "Optical and Other Illusions: Trends and Issues in Public Thinking About Development Co-Operation." In *Public Attitudes and International Development Co-Operation*, edited by Ian Smillie and Henny Helmich, Paris: OECD Publishing: 21-39.
- Stiglitz, Joseph E. 1998. "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes." Paper given as the 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD, Geneva October 19. Geneva:UNCTAD.
- United Nations 2003. "Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development (Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002)." United Nations. (<http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>, 4 February 2014アクセス).
- van der Hoeven, Rolph 1991. "Adjustment with a Human Face: Still Relevant or Over-

- taken by Events?”. *World Development* 19(12) December: 1835-1845.
- Webb, Patrick and Joachim von Braun 1994. *Famine and Food Security in Ethiopia: Lessons for Africa*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Webb, Patrick and Shubb K. Kumar 1995. “Food and Cash for Work in Ethiopia: Experiences During Famine and Macroeconomic Reform.” In *Employment for Poverty Reduction and Food Security*, edited by Joachim von Braun, Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute: 201-219.
- Webber, Mark 1992. “Soviet Policy in Sub-Saharan Africa: The Final Phase.” *The Journal of Modern African Studies* 30(1) March: 1-30.
- Wiseberg, Laurie 1976. “An International Perspective on the African Famines.” In *The Politics of Natural Disaster: The Case of the Sahel Drought*, edited by Michael H. Glantz. New York: Praeger, 101-127.
- World Bank 2010. *Designing and Implementing a Rural Safety Net in a Low Income Setting: Lessons Learned from Ethiopia’s Productive Safety Net Program 2005-2009*. Washington, D.C.: World Bank.
- Yeraswork Admassie 2009. “Lessons from the Food-for-Work Experience of the 1970s and 80s: The Case of Project Ethiopia 2488-Rehabilitation of Forest, Grazing and Agricultural Lands.” In *Proceedings of the 16th International Conference of Ethiopian Studies*, edited by Svein Ege, Harald Aspen, Birhanu Teferra and Shiferaw Bekele, Trondheim: NTNU, 809-821.

