

エチオピアにおける

現物・現金給付政策の変遷

—生産的セーフティ・ネット・プログラムを中心に—

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。世界銀行のデータでは、一人あたりGDPは四七〇ドル（二〇一二年）で、これは一九九〇年一八三位である。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もいまだ不十分な状況にある。このような悪条件のもと、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。

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。そのため、エチオピアの食料安全保障政策は、外国や国際機関の援助方針から大きな影響を受けてきた。特に一九八四～八五年の大飢饉以降、海外か

らの食料援助は急増し、大干ばつであった一九九二年には、その年のアフリカへの食料援助の二五％がエチオピア向けだったといわれる（参考文献①）。

●エチオピアにおけるFFW／CFWの歴史

エチオピアへの国際食料援助は、飢饉の被害が沈静化するとともに、飢饉再発防止のためのプロジェクトへと方向転換していく傾向にある。一九八四～八五年の大飢饉の後も、多くの国際援助は緊急の無償食糧支援から、公共事業への労働提供と引き換えに食料や現金を給付するフード・フォー・ワーク（FFW）やキャッシュ・フォー・ワーク（CFW）へと移行していった。

無条件に食料や現金を給付するのではなく、公共事業に参加して

食料や現金を得ることで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が、FFW／CFWの眼目である。このような公共事業を通して長期的な環境改善を図り、飢饉再発の予防をめざしている。

また、FFW／CFWは、給付の効率向上にも有効であるとされ、国際援助機関は効率的な政策アイデアとしてFFW／CFWに注目している。労働の対価として食料や現金を給付するFFW／CFWでは、給付を市場の賃金よりも低く設定するのがふつうである。その結果、通常では就業できない人のみがプログラムに参加することになり、給付者のスクリーニングを期待できる。

従来のFFW／CFWのほとんどは、国際機関や各国ドナーが、

個別にエチオピア政府と共同で実施してきた。記録に残っているもののなかでは、大飢饉のあった一九七二年に行われた世界食糧計画（World Food Programme：WFP）主導のFFWがもっとも初期のものである。大規模なFFWが行われるようになったのは、一九八〇年代になってからであり、一九八二年には、エチオピアへの食料援助のうち約半分がFFWに使われていたという（参考文献②）。一九八〇年から一九九四年まで続いたWFP主導のFFWプロジェクト「プロジェクト・エチオピア二四八八」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った。

初期のCFWプロジェクトとしては、一九八四～八五年の飢饉の際にエチオピア政府とユニセフが行ったキャッシュ・フォー・フードがある。食料ではなく現金を支給したのは、受益者が、輸入された援助食料を消費するのではなく、地元の穀物を購入することで地元の市場の活性化を図るためであった（参考文献③）。

食料給付と現金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、長らく議論されてきた。

食料給付の場合は、保存期限のある食料の貯蔵と配布のための輸送コストの問題がある。また、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も問題である。一方、現金を給付する場合は、費用も少なく、その現金で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。しかし、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。また、現金給付はインフレーションに対して脆弱であるという問題がある。

このように、食料給付と現金給付にはそれぞれ異なる長所と短所があり、優劣をつけがたい。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。

●生産的セーフティ・ネット・プログラム

二〇〇五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: 以下PSNP) は、食料不足に対する一過性のプロジェクトではなく、開発のための

重要なプログラムという位置づけにある点で、これまでのFFW/CFFWとは性格が異なる。

プログラムは、干ばつ危険地帯を対象とし、その内容は、FFW/CFFWと、無償の食料/現金給付の二つに分類される。PSNPの中心となる活動は、前者のFFW/CFFWであり、八五%の資金が割り当てられている。残りの一五%は、高齢者、妊産婦、障害者、孤児などFFWやCFFW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(参考文献②)。

●これまでのFFW/CFFWとPSNPの違い

PSNPとそれ以前のFFW/CFFWは、外見上は大きな違いはない。しかし、PSNPは、緊急食料支援の延長線上にあるものではなく、開発と食料安全保障を結びつける新たな現物・現金給付政策とされる点が大きく異なる。

その背景には、国際開発援助政策が、新自由主義的な方向に向かっていくなかで、現物・現金給付政策の性格が変容してきていることが挙げられる。特に、これまでのFFW/CFFWと比較する

と、活動資金の流れ、主導権のあるアクター、そしてプログラム自体のもつアイディアにおいて、異なる点が多い。

(1) 援助協調

まず、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たことは、大きな違いである。これまでは、干ばつ被害を受けた地域に対する援助として、各ドナーがエチオピア政府と一対一で援助プログラムを遂行してきた。しかし、PSNP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、実務遂行をエチオピア政府に委ねている。

資金のほとんどは援助機関による融資によって賄われている(表1)が、エチオピア政府が対象地域選定や給付の種類などに決定権をもち、プログラムを遂行していく仕組みになっている。

このようなプロジェクト遂行の仕組みは、対象地域に現金と食料のどちらを給付するのかといった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。被援助側の自主性が要求されるのである。

(2) 長期的開発計画の一環

次に、PSNPが長期的な開発

計画のなかに組み込まれているという点で、その時々々の天災からの復興を目指してきたこれまでのFFW/CFFWとは目的が異なる。PSNP導入以前のエチオピア政府は、食料安全保障政策にお

表1 PSNP用融資内訳財源

関係機関	第1期(2005-06)		第2期(2007-09)		第3期(2010-14)	
	US\$(100万)	(%)	US\$(100万)	(%)	US\$(100万)	(%)
繰越金	NA	—	0.0	(0)	19.0	(1)
エチオピア政府	0.1	(0)	5.6	(1)	53.8	(2)
国際開発協会(IDA)	113.7	(29)	207.9	(20)	462.5	(21)
イギリス国際開発部(DFID)	95.9	(24)	139.3	(14)	282.3	(13)
EC	37.5	(10)	160.8	(16)	78.7	(4)
アイルランドAID(DCI)	21.3	(5)	47.4	(5)	74.3	(3)
アメリカ(USAID)*1	102.4	(26)	314.2	(31)	530.9	(24)
カナダ国際開発庁(CIDA)	16.8	(4)	87.4	(8)	81.8	(4)
WFP	0.0	(0)	25.1	(2)	50.0	(2)
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	(0)	31.3	(3)	71.3	(3)
防災グローバルファシリティ(GFDRR)*2	0.0	(0)	0.3	(0)	0.0	(0)
残高	0.0	(0)	19.0	(2)	-499.7	(-22)
合計	391.9	(100)	1029.7	(100)	2227.3	(100)

(注) *1 USAIDの資金は、NGOとWFPを経由して提供された。

*2 2006年に設立された国際ドナー機関。

(出所) 参考文献④。

いて、干ばつや飢饉を短期的な

ショックとしてとらえてきた。しかし、二〇〇二〜〇三年に起きた大干ばつの経験を契機に、政策を方針転換した。エチオピア政府は、二〇〇三年に開催された国際会議において、「初めて」公式に、干ばつなどによる食料不足は短期的なものではなく、長期的な問題であるという認識を示したという（参考文献⑤）。二〇〇五年に始まったPSNPは、このような政策転換を受けて、干ばつ危険地帯における長期的な食料安全保障確立を目指している。

(3) 現金優先原則

急激なインフレーションによって若干修正されたが、PSNPでは基本的に「現金優先原則」を採用している。給付を通して家計の購買力が向上し、それによって現地の市場が活性化されることが期待されている。市場原理を通じた貧困削減を重視しているのである。

ただし、この原則は、状況によって柔軟に適用されている（表2参照）。二〇〇七年以降に進行しているインフレーションによって現金の実質価値が急激に低下してしまったことで、現金よりも食料の給付の方が有効である場合が多く

なったためである。

(4) 人的資本育成としての公共事業

公共事業参加の目的について、PSNPは、コミュニティ開発よりも、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。このような人的開発重視は、干ばつのような自然災害からの回復を目指してコミュニティ開発を重視してきたこれまでの方針とは異なる。

エチオピア政府は、二〇〇九年に、農業開発省管轄下に、PSNPを担当する災害リスク管理食料安全保障部門（DRMFSS）を設立した。DRMFSSでの聞き取りなどから、PSNPにおけるFFW/CFWは、プログラム参加によって労働技術などを獲得するという人的資本育成が目的であることが明らかになっている。

この点については、必ずしも肯定的な意見ばかりではない。PSNP以前からFFWに取り組んできたWWFPの担当者は、PSNPにおけるFFW/CFWに対して、生活基盤となるコミュニティのインフラ向上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（参考文献⑥）。

(5) 「卒業」前提のプロジェクト

エチオピア政府にとっても、ドナー側にとっても、PSNP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。参加者は、FFWやCFWを通じて獲得した収入や技術・知識を活かすことによって経済的自立が可能となると想定されている。したがって、受益者がプログラムから順次「卒業」していくことを目指している（参考文献⑦）。

二〇一〇/一一〜二〇一四/一五年度を対象としたエチオピア政府の新五カ年計画（The Growth and Transformation Plan: GTP）でも、プログラム対象者の段階的卒業を前提としている。政府予測では、二〇〇九/一〇年度の対象者七八〇万人から、二〇一四/一五年度には一三〇万人まで減少することになっている。

エチオピア政府は、PSNPと平行して、PSNP「卒業」後の受け皿として、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。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現金/現物給付から、自立した経済活動を前提としたマイクロファイナンスへ容易に移行できる

表2 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)

(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。
(出所) エチオピア政府による公式書類より。

と考えるのは難しい。世界銀行エチオピア事務所のPSNP担当者も、エチオピア政府による性急な「卒業」計画に対して懸念を示していた。

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。

●おわりに

エチオピアにおける食料安全保障政策は、国際援助機関主導の緊急食料支援から始まって、各ドナーが個別にエチオピア政府と行うFFWやCFWへと移行していき、現在では援助協調によってエチオピア政府がオーナーシップを持つPSNPへと移り変わってきた。

その間、エチオピアの食料安全保障政策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。無償の食料支援からFFW/CFWへと食料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、効率性向上への圧力が高まったことが挙げられる。

また、PSNP導入の思想的背

景には、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方向転換がある。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くことが影響しているといえよう。

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あたって主導権を発揮することができるとなったが、この援助協調のアイディア自体は国際援助政策の変化のなかから生まれたものである。しかし、「与えられた」オーナーシップによって被援助国側が主体的に活動することで、援助内容に影響を与えられるようになったことを考えると、援助側と被援助国側の間の相互作用が働いていると考えられる。

このように、エチオピアの食料安全保障政策を精査すると、さまざまな政策伝播のメカニズムが働いているといえる。

ひとつは、ドナー間での政策伝播である。ドナーの援助政策形成は、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に影響をうける。多くの援助機関が、ほぼ同時期に無償食料支援からFFWへと移行した

のも、このメカニズムが働いた結果と考えられる。

次に挙げられるのが、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、強制的メカニズムが強く働いているといえる。

三つ目は、被援助国側であるエチオピア政府の政策アイディアの選択に際する自主性である。近年の被援助国側のオーナーシップ重視の傾向のなかで、エチオピア政府も主体的に食料安全保障政策を立案することを期待されてくる。ドナー側と協働して政策を形成する過程で、ドナー側の要望も取り入れつつエチオピア政府が政策を主体的に立案できるという意味では、これまでとは異なる政策伝播のメカニズムが形成されつつあるといえよう。

(こだま ゆか/アジア経済研究所
アフリカ研究グループ)

《参考文献》

①Webb, P. and S. K. Kumar.
"Food and Cash for Work in Ethiopia." In *Employment for Poverty Reduction and Food*

Security, edited by J. von Braun, Washington, D.C.: IFPRI, 1995, pp.201-218.

②Holt, J. F. J. 1983. "Ethiopia: Food for Work or Food for Relief." *Food Policy* 8 (3), 1995, pp.187-201.

③Humphrey, L. *Food-for-Work in Ethiopia*. Sussex: Institute of Development Studies, University of Sussex, 1998.

④IEG Public Sector Evaluation. "Project Performance Assessment Report: Ethiopia Productive Safety Net Project." Washington, D.C.: World Bank, 2011.

⑤Mundial, B. *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, 2010.

⑥Fithanegest, G. et al. "Engaging in a Multi-Actor Platform: WFPs Experience with the Productive Safety Net Programme in Ethiopia." In *Revolution: From Food Aid to Food Assistance*, edited by S.W. Omamo, et al. Rome: WFP, 2010, pp.329-349.

⑦MoARD. *Programme Implementation Manual (Revised)*. Addis Ababa: MoRAD, 2006.