

対タジキスタン国別援助計画

平成21年4月

目次

1. 援助の理念・意義	1
(1) 外交	1
(イ) 中央アジア及びタジキスタンの重要性	1
(ロ) 我が国との関係	1
(2) 開発	2
(イ) タジキスタンの開発の状況	2
(ロ) 中央ユーラシア地域の安定という観点から見た、我が国にとってのタジキスタンの重要性	2
2. 援助の基本方針・方向性	3
3. 援助の重点分野	3
(1) 各重点分野への取り組み方	3
(2) 具体的な援助分野	4
(イ) 農村開発・産業振興	4
(ロ) 運輸・交通(道路整備・道路維持管理)	5
(ハ) 国境管理	5
(ニ) 基礎的社会サービスの整備	6
4. 留意事項	7
(1) 各国、各国際機関、NGOとの連携	7
(2) 男女格差への配慮	7
(3) その他	7

1. 援助の理念・意義

(1) 外交

(イ) 中央アジア及びタジキスタンの重要性

タジキスタンはアフガニスタンと同様に中近東、南アジア及び中央アジアの結節点にある。

このような地理的条件に照らして、タジキスタンにおける政治的・経済的安定は、ユーラシア大陸全体の安定化につながることから、その実現は国際社会にとって、喫緊の課題となっている。また、中央アジアの地政学的重要性に加えて、エネルギー安全保障の観点からも、同地域全体の政治的・経済的安定は我が国にとり重大な関心事項である。

タジキスタンでは、1997 年の和平合意後、脆弱な和平を安定的な状態に到達させるまでに長い期間を要したが、近年に至り、政治的安定度は相対的に高まったと言える。他方、イスラーム過激派は、経済発展の遅れや地方の貧困による国民の不満に乗じて勢力浸透を図りつつあり、貧困が長期にわたり緩和されていない現状は、同国の政治的安定にとって重大な不安定要因となっているところ、今後も貧困削減に向けた適切な支援を行っていく必要がある。

なお、タジキスタンは安全保障・経済上の地域連携にも積極的な外交方針をとっており、上海協力機構(SCO)¹、中央アジア地域経済協力(CAREC)²、ユーラシア経済共同体(EAEC)³、経済協力機構(ECO)⁴などの地域協力機構・枠組に加盟している。

(ロ) 我が国との関係

我が国は旧ソ連邦の崩壊に伴い独立したタジキスタンと1992年1月国交を樹立したものの、タジキスタンでは独立直後の1992年から内戦が勃発した。1997年の和平合意成立後、我が国は対シルクロード地域外交⁵の一環として紛争解決に貢献するために故秋野豊国連タジキスタン監視団(UNMOT)政務官⁶を派遣したが、同政務官が不幸にも殺害されるという事件も発生した。その後、我が国は、タジキスタンからの多数の研修員受入れや、タジキスタンへの専門家の派遣並びに人道援助を実施し、紛争後の平和構築を支援してきた。

1 上海協力機構：ロシア、中国、カザフスタン、キルギス、ウズベキスタン及びタジキスタンにより構成される多目的機構。1996年に発足した当初の「上海ファイブ」の目的は主に国境地域の兵力削減等であったが、現在では安全保障のみならず、経済・文化協力もこれに含まれるようになっている。なお、モンゴル、パキスタン、イラン及びインドがオブザーバー。

2 中央アジア地域経済協力(CAREC)：アジア開発銀行の主導により1997年に組織された地域経済協力の枠組で、生活水準の改善と貧困削減に資するインフラ、エネルギー、貿易促進などに積極的に取り組む。メンバーは、タジキスタン、カザフスタン、キルギス、ウズベキスタン、アゼルバイジャン、中国、アフガニスタン、モンゴルの各国であるが、同時にアジア開発銀行、欧州復興開発銀行、国際通貨基金、イスラム開発銀行、国連開発計画、世界銀行といった国際機関も参加しており、さらに上海協力機構、ユーラシア経済共同体との連携も行っている。

3 ユーラシア経済共同体(EAEC)：1998年の発足当初は関税同盟としての役割を担っていたが、現在では統一の経済政策、関税・価格政策策定を促進する経済志向の機関として機能している。メンバーは、タジキスタン、カザフスタン、キルギス、トルクメニスタン、ウズベキスタン、ロシア、ベラルーシの各国。

4 経済協力機構(ECO)：経済、文化、技術分野での協力促進のためパキスタン、トルコ、イランによって1985年に設置された。その後、タジキスタン、カザフスタン、キルギス、ウズベキスタン、アゼルバイジャン、アフガニスタンが参加。

5 対シルクロード地域外交：97年7月、橋本総理(当時)が打ち出した中央アジア・コーカサス諸国に対する外交方針。①「信頼と相互理解の強化の為の政治対話」、②「繁栄に協力するための経済協力や資源開発協力」、③「核不拡散や民主化、安定化による平和のための協力」という3つの方向性を示しており、97年以降の日本の同地域に対する外交政策の柱として位置付けられている。

6 故秋野豊 UNMOT 政務官：派遣されるまで筑波大学助教授を務めた。

2004 年、我が国は「中央アジア＋日本」対話という中央アジア諸国全体との対話・協力の枠組みを立ち上げた。2006 年の第2回外相会合ではアフガニスタンの外相をゲストとして招き、同国を含む広域的地域協力についても議論した。タジキスタンの経済的発展はアフガニスタンの復興を持続的なものたらしめるためにも不可欠かつ表裏一体のものと言える。

同年6月、麻生外務大臣(当時)は、対中央アジア政策に関する政策スピーチの中で、パキスタン、アフガニスタンから中央アジアにつながる「(過激主義や麻薬等の)不安定要因を孕む地域」を「平和と安定の回廊」へ再構築するとの目標を国際社会と協調して追求していく旨表明し、また、同年11月の政策スピーチでは、普遍的価値(人権、民主主義、市場経済、法の支配)を基礎とする豊かで安定した地域を形成することの重要性について述べた。タジキスタンの政治的・経済的安定に資する我が国の支援は、これらの目標を実現する上でも必要不可欠であり、紛争予防外交を体現するものと言える。

(2) 開発

(イ) タジキスタンの開発の状況

タジキスタンは 1991 年末のソ連邦崩壊とそれに続く独立に伴って市場経済への移行を余儀なくされたが、翌年に勃発した長期間にわたる内戦により、同国の社会・経済インフラ等は崩壊し、国家経済は壊滅的な打撃を受けることとなった。

和平合意後は、政治的安定を背景に徐々に経済成長がみられるようになり、マクロ経済指標の上では、GDP 成長率が 2002 年から 2004 年までの平均で 10%を記録したほか、貧困ライン(1 日 2.15 ドルでの生活)以下の人口比率が 1999 年時点の 83%から 2003 年の 64%へと改善するなど、期待を抱かせる数値が示された。

しかし、その後 2005 年から 2007 年までの平均 GDP 成長率が 7%に低下する等、成長のペースは鈍化している。経済成長を牽引する民間セクターの活性化が期待されるものの、制度の未整備や汚職の蔓延などこれを阻害する要因も多く、CIS 諸国の中ではいまだに最貧国(2007 年の 1 人当たり GNI460ドル)にとどまっている。また、人口の 40%を占める 15 歳以下の子供を含め、教育や医療等の社会サービスを十分に享受できない人々や栄養失調に苦しむ人々も多い。特に地方の疲弊度は都市部に比べて一段と厳しく、貧困の削減が大きな課題となっている。

(ロ) 中央ユーラシア地域の安定という観点から見た、我が国にとってのタジキスタンの重要性

タジキスタンは豊富な水資源を有しており、また 2007 年 8 月にタジキスタン・アフガニスタン国境の橋梁が開通し、南方へ抜ける物流ルートの実現に一步近づいていることもあり、中央アジア地域全体における同国の重要性が再認識され始めている。このような「南方ルート」の整備はアフガニスタンを含む中央ユーラシア地域に対して持続的な経済活性化をもたらすとの期待が持たれている。タジキスタンを中継地点とし、ユーラシア大陸を南に駆け抜ける「物流・エネルギー回廊の形成」は中央アジア地域全体の政治的・経済的安定に寄与し、ひいては、我が国が重要視する紛争予防、資源確保、投資・貿易促進といった外交的な目的にも合致することから、同構想の実現に対する我が国の協力及びその前提となるタジキスタン自体の安定確保に向けた我が国の支援は、意義が大きいと考えられる。

2. 援助の基本方針・方向性

(1) 内戦の終結にともない、荒廃した社会や経済の復興開発が緊急課題となったことから、タジキスタン政府は、2002年に「貧困削減戦略書(PRSP)」⁷を策定し、国際社会に対し支援を求めた。ラフモン大統領が、2005年の支援国会合において、タジキスタンが戦後復興期を終了し開発期に入ることを宣言すると、タジキスタン政府は、ミレニアム開発目標(MDGs)⁸の達成を念頭に置き、市場経済下でのより合理的・効率的な経済社会開発への取組みを示す基本戦略の策定に着手した。2007年、同国政府は「2015年までの国家開発戦略(NDS)」とNDSを実現するための活動計画として「貧困削減戦略2007-2009(PRS2)」を発表した。NDSは、タジキスタンの開発課題を、第1に、市場経済に対応する国内の行政制度及び機構の整備等、第2に、民間経済活動と投資の促進、特に農業生産並びにエネルギー・運輸面でのインフラ強化を通じた持続的な経済成長と、経済の多様化の支援、第3に、国民に対する基礎的な社会サービスの向上と人材開発という3つの側面からとらえている。またタジキスタン政府は、NDSで市場経済に見合った国家開発システムの構築が不可欠であることを強調する一方、2007年6月の開発フォーラム(旧称「支援国会合」)の席上、我が国の協力の下で策定されたコンセプトに基づき、大統領直轄国家開発カウンスル(国家の開発戦略を議論・策定する場)を設立する旨表明した。

(2) 上記を踏まえ、我が国としては、旧ソ連の中で最貧国であるタジキスタンの経済発展にあたっては、貧困層の所得拡大を図ることが不可欠であるとの観点から、「市場経済化に基づく持続的な経済発展が可能な国造りと貧困削減」を目標に支援を実施する。

(3) なお、上記目標の実現にあたっては、1.「援助の理念・意義」(1)(イ)に記したとおり、麻生外務大臣(当時)スピーチでの言及を踏まえ、「中央アジア+日本」対話の枠組みにおいて、中央アジアにおける地域協力及びアフガニスタンを含む広域的な地域協力の強化を念頭に置くこととする。

3. 援助の重点分野

(1) 各重点分野への取り組み方

タジキスタン政府は貧困削減を目標にして経済社会の発展に努めてきた。2007年6月の開発フォーラムにおいて、ラフモン大統領は、タジキスタンの更なる発展のために市場経済へ移行を進め持続的な経済成長を実現することは最重要課題であると表明した。ドナー側もNDS及びPRS2の策定を歓迎し、支援を表明するとともに、行政改革や社会サービスの発展の必要性などを強調した。

このようなタジキスタン政府の経済開発政策及び国際社会の対タジキスタン支援の潮流を考慮しつつ、米、ロシア、中国、イランによる対タジキスタン支援規模の拡大及び電力エネルギー分野におけるロシア、中国他の民間企業投資が活発化する中で、同国における我が国のプレゼンスを拡大していくためには、限られた予算をより効果的に使い、支援分野の「選択と集中」を図って、時宜

7 貧困削減戦略書(PRSP)：2002年6月にタジキスタン政府が策定した国家戦略で、所得増加や経済成長などを目的として、2003年から2006年までの分野別の方針・措置が掲げられている。同PRSPの総括、レビューを踏まえ、2007年から2009年までの安定の確保、経済成長、社会サービスの適切な分配などを目指し3年間の措置を示したPRS(いわゆるPRS2)が2007年6月に採択された。

8 2000年9月のニューヨークで開催された国連ミレニアム・サミットで採択された国連ミレニアム宣言と、1990年代に開催された主要な国際会議やサミットで採択された国際開発目標を統合し、一つの共通の枠組みとしてまとめられたもので、2015年までに達成すべき目標として8つの項目を掲げている。

にかなった支援案件の絞り込みを行うことが重要である。

我が国は、「点」(数行政郡での農業振興)を「線」(道路交通インフラ整備)で結び、長期的には物流システムの改善支援等を通じて「地域協力の促進」を実現しうるような、中央アジアとその周辺地域全体に裨益する協力、つまり、「面」への協力拡大を想定しつつ、相互連関的で複合的な開発支援を実施することを目標にする。

その他、基礎的社会サービスに対する国民の需要は依然として高いことから、所得向上を図る貧困対策と併せて、人間の安全保障の基盤として、今後とも国民が健康な生活を営めるような保健・衛生分野の整備に協力していくことが重要である。

また、2. で述べたとおり、タジキスタンの長期的開発には、政府がオーナーシップを保持しつつ開発計画を策定していくための適切なメカニズムの構築が必要不可欠であるとの観点から、下記重点分野への我が国の協力にあたっては、制度の整備⇒開発政策の立案・実施⇒評価モニタリングというサイクルを効果的かつ効率的に移働させることが求められる。

さらに、タジキスタンの市場経済化を推進するための法制度整備支援及び人材育成を併せて実施することは必要不可欠であり、特に人材育成の成果は我が国の援助の効果的な実施にも資することとなる。

(2) 具体的な援助分野

(イ) 農村開発・産業振興

農業はタジキスタンの名目 GDP の 21% (2004 年) を占めており、また、農業従事者は就労人口の 67% (2003 年) を占めているが、農村地域における就業機会不足と低い給与水準によって、農村労働者の海外流出が続いていることから、農業を通じた貧困対策は農村地域の活性化に直結する優先課題となっている。

農業の民営化が進められた結果、中小規模農家が生みだされた。しかし、かつて社会主義型の大規模集団農場で働いてきた農民にとって、市場経済原理に順応しながら所得を向上させることは容易ではない。こうしたことから、我が国としては、ソ連時代の国営・集団農場から続く、広大な農地や大型農業機械を使用した農業経営だけではなく、中小規模農民にも可能な形で、タジキスタン独自の気候風土を生かした付加価値の高い農作物栽培及びその加工産業のための技術協力を行うことにより、同国の農村部における所得向上と貧困削減に貢献できると考える。

他方、PRS2 においても、野菜・果物・蜂蜜の輸出に向けた取り組みへの言及があり、国策レベルでも収益性の高い農業の必要性が認識されている。

我が国は 1993 年以来タジキスタンに対し農業分野を含む人材育成支援を実施してきたことから、これら人材の能力を十分に活用する形で、同時に農業分野の貧困削減に直接資する技術協力と他のスキームとの協調プロジェクトの促進に努めつつ、支援を実施していくことが重要と考える。

将来にわたり、効果的かつ効率的に農業分野への支援を実施するため、経済的発展の遅れている山岳地域、及び農業発展の潜在的可能性を有する平野部地域等から優先的に援助対象地域を選定する。

① 農産物の品質向上支援

農家への作物栽培・農産物保存・加工などの技術の普及を通じて、農業生産物の品質の向上を支援する。

② 営農指導体制の整備を通じた農民支援

市場情報、法律、各種技術などを普及・啓発するための体制整備につながるモデル事業を通じて、市場経済下での農業経営や合理的に経営判断できる農民の育成を支援する。

③流通及び農村産業支援

市場へのアクセスの向上及び農村における産業育成を通じて、農村地域経済の活性化と貧困農家の所得向上を支援する。

(ロ)運輸・交通(道路整備・道路維持管理)

タジキスタンは中央アジアと南アジアの結節点に位置していることから、同じく内陸国である他の中央アジア諸国にとっても、タジキスタン経由の南方輸送ルートを整備し、インド洋へのアクセスを容易にすることが、地域全体の経済発展の観点から重要となる。また、タジキスタンにはアジアとヨーロッパを結ぶアジアハイウェイの内3路線が通過しており、2007年8月には米国の支援により同アジアハイウェイ上のアフガニスタンとの国境に橋梁が完成した。CARECの枠組みにおいても、2007年第6回閣僚級会合にて採択された「交通・貿易整備計画(TTFS)」⁹で地域輸送インフラネットワーク整備等のために約180億ドル規模の計画が割り当てられるなど、中央アジアと南アジアを繋ぐ国際的な物流回廊の整備への取り組みが始まっている。

タジキスタン政府としても、「長期運輸開発計画」を策定して幹線道路網の優先的な整備を進めている他、「国家投資・技術プログラム」の中で、「経済成長を促進するため、道路網を整備し貨物・旅客輸送の効率化を図り、輸送時間を短縮する事が急務」であると述べるなど、道路網整備の必要性・緊急性を強調し、最重要課題の一つとして取り組む姿勢を見せている。

しかしながら、主要幹線道路の多くは旧ソ連時代に建設されたもので、ただでさえ老朽化が進んでいる上、独立後の内戦により多くの道路が破壊されている状況にある。加えて長年の経済停滞によってタジキスタン政府は慢性的な予算不足・技術不足に悩まされており、道路整備に必要な機材・人材・技術が確保できないことから、その多くが十分に整備がなされないまま放置されている。また、国土の90%以上が山岳地帯であるタジキスタンでは、雪崩、土石流、落石等の自然災害により通行不能となる道路も少なくなく、これも道路整備の遅れを助長している。

こうした交通網の遮断及び整備不足による輸送時間の長期化は、経済発展の大きな阻害要因となっているため、道路網を適切に整備し、維持・管理していく必要がある。我が国としては、「中央アジア+日本」対話の行動計画の中で南北間の輸送ルートの整備を支援することに言及しており、例えばタジキスタンで生産される豊富な農産物を、国内及び周辺国の需要に応じて鮮度を保ったまま、短期間で輸送することを可能にするとともに、国内及び周辺地域の物流を活性化させることによってタジキスタン一国の経済発展のみならず周辺国にも裨益させることを目的として、CAREC等、他の枠組みとの効果的な連携をも目指しつつ、資金協力・技術協力を実施していく。

(ハ)国境管理

2004年10月、タジキスタンは大統領令により国家安全保障のコンセプトを採択した。同コンセプトの基盤は、麻薬とテロリズムとの戦いに妥協しない政策である。また同コンセプトは、麻薬、向精神薬密輸との戦い並びに合法貿易の強化に関する2つの国家計画の実現を目指すものである。これに関連して、2006年4月、ラフモン大統領は、国境管理強化に係る予算拠出の拡充と地方機関から国境警備組織への食糧供給に関するタジキスタン共和国政令に署名している。

9 2007年11月3日にタジキスタンで開催された第6回CAREC閣僚会議にて、今後10年間で約180億ドルが必要となる「交通・貿易整備計画(TTFS)」が採択された。同計画では、中央アジアを東西・南北に貫く6つの回廊が整備され貿易手続き等の簡素化が図られる。

麻薬の精製及び密輸について言えば、世界市場に出回っている麻薬の 70－75%がアフガニスタン産である。特に、欧州及び極東方面へは中央アジア諸国を経由して麻薬が密輸されているといわれ、その主要ルートの1つがタジキスタンとなっている。アフガニスタンにおける麻薬生産の根絶の必要性は論を待たないが、同時にタジキスタン・アフガニスタン国境監視を強化することは、麻薬密輸対策、テロ対策の観点からも極めて重要であり、欧州、極東への麻薬密輸を食い止めるために必要不可欠である。

タジキスタンにおける国境管理機能はソ連崩壊後から15年以上に亘ってロシア国境警備隊が担ってきたが、2004年10月にロシアとタジキスタンが国境管理に係る協定を締結し、2005年8月には全ての国境管理機能のタジキスタン側への移管が完了した。しかしながら、タジキスタンの国境管理当局の体制は、人員数及び質ともに十分であるとはいえない。

また、国家安全保障委員会に対する国家の財政的支援は極端に少なく、国境保護に関する予算は全体の 1.15%に満たない。その結果、同委員会の任務の重要性にもかかわらず、国境監視に従事する警備隊の装備と支援体制は極端に貧弱である。現在、タジキスタンは、国境管理体制の改善に向けて国際機関並びに各国ドナーと協力しているが、一層効果的な国境管理の実施に向けて、能力強化のための国際的な支援を必要としている。

我が国は中央アジアとの関係緊密化を図るために「中央アジア＋日本」対話の枠組みを通じて域内協力の促進に努めている。2006年6月に署名された「中央アジア＋日本」対話の行動計画の中で、地域内協力の促進に資する協力分野の一つとして、テロ・麻薬対策が挙げられるとともに、タジキスタン・アフガニスタン国境の管理能力強化に対する支援の重要性が指摘されている。

タジキスタン・アフガニスタン国境監視支援は、麻薬密輸とテロを防ぐために不可欠な政策であり、中央アジア地域の安定に寄与し、域内協力を促進するものであると思料する。同時に、国境管理能力の強化が、貿易を阻害することとならないよう、税関手続の簡素化等の貿易促進策も合わせて支援を行うよう留意すべきである。

(二) 基礎的社会サービスの整備

タジキスタンは復興期から開発期に到って久しいが、所得向上を図る貧困対策を支えるものとして、基礎的社会サービスを整備する必要性が依然として高い。人間の安全保障の中でも、特に保健医療、飲料水供給、災害対策分野等の基礎的社会サービスが整備され、持続的に国民に提供されるよう、タジキスタン政府の取り組みに協力していくことが肝要である。このような基礎的社会サービスは、人々の生命や暮らしを守るものとして、安定した経済成長の基礎と位置付けられるが、いずれも独立後の内戦と経済破綻の中で危機に瀕し、今日でも深刻な財政難と技術不足、人材不足に直面している。我が国援助の重点分野である農村開発・産業振興、運輸交通、国境管理での協力を進めながら、その基盤となる基礎的社会サービス分野での協力を進めることが必要不可欠である。

また、国土面積の 90%以上が山岳地帯であるタジキスタンは、地震、雪崩、地滑り、洪水等の災害が多発する国である。これらの災害は、しばしば農業、交通、保健等に広範な影響をもたらし、経済社会開発に深刻なダメージを与えてきた。そのような中、従来のタジキスタンにおける自然災害対策は救援が中心であり、防災への取り組みや体制整備は依然として揺籃期にある。現在、タジキスタン政府は非常事態委員会を中心に関係諸機関から専門家を集めながら防災問題に取り組んでいる。我が国はタジキスタン政府の要請に応え防災案件に協力することとし、「ピヤンジ河自然災害予防計画」等が採択された。同じ災害多発国である我が国としても、こうした災害予防の技術力向

上を支援し、具体的な防災計画の立案に協力していくことが重要である。「中央アジア＋日本」対話の行動計画の中でも「防災」は地域内協力の課題の一つとして位置付けられており、域内各国が効果的な防災対策を構築するために災害時の相互支援体制を含めた域内協力を進めていくことを表明している。

4. 留意事項

(1) 各国、各国際機関、NGOとの連携

タジキスタンの開発援助にあたっては、限られた国内外の財源を最大限効果的に活用することが求められる。こうしたことから、世界銀行を中心に、2005年3月のパリ宣言に基づき、重点分野への援助を連携して実施しようという動きが高まっている。2007年6月の開発フォーラムにおいても、ドナー代表より保健、教育分野等でSWAp(セクター・ワイド・アプローチ)¹⁰による支援実施を準備している旨の発言があった他、世界銀行、アジア開発銀行、EC(欧州委員会)、DFID(英国国際開発庁)、スイス開発協力庁等が、タジキスタン政府とドナー間の協力に関する中期計画となる「Joint Country Support Strategy (JCSS)」を策定する旨表明され、2008年末の完成を目処として現在JCSSを巡る議論が行われているところ、これらの今後の動きに留意していく。

(2) 男女格差への配慮

タジキスタンでは妊産婦・乳幼児死亡率が高いことから、ODA実施の際には母子保健に配慮し、社会セクターへの支援を行うことが必要である。特に、上記「3.援助の重点分野、(2)(イ)農村開発・産業振興」においては、生産活動における女性の役割が大きく、ジェンダーへの配慮が開発の成果を左右する要因となる。

(3) その他

2.(1)において、復興期から開発期へ移行したと述べたものの、経済社会基盤の復興・修復の面では、復興期と比べて格段の改善が見られるわけではなく、住民の社会生活に直接かかわる上下水道、送電線網などの基礎インフラの整備は、タジキスタン政府にとって依然として喫緊の課題である。

これらへの援助に関しては、中長期的には円借款を利用することも視野に入れて検討していくが、その際には他ドナーの貸し付け状況、タジキスタンの債務負担能力などを十分考慮していく。

5. 目標体系図

別添参照

¹⁰ 教育や保健などのセクターにおいて、援助受入国政府やドナーなどの関係者が、一貫したセクター全体の開発政策に基づき、相互に整合的な活動を行う取り組みのこと。

対タジキスタン国別援助計画目標体系図

