

第1章 評価のまとめ・提言・教訓

1-1 評価のまとめ

1. 政策の妥当性

当初は、旧ソ連の計画経済下で部分的な役割を担い専門化していた今回の調査対象国は、旧ソ連の崩壊後、一様に市場経済化を目指す必要があったため、中央アジア3か国に対する市場経済化支援は、時宜を得た、適切な政策であった。また、同政策は相手国の開発ニーズ、日本の上位政策、国際的な優先課題との整合性を有しており、日本の比較優位性が発揮され、他ドナー支援との補完性が図られていることが確認されている。一方で、これまで市場経済化とは何か、市場経済化支援の政策目標について、日本の支援する側(外務省、国際協力機構(JICA)等)で十分な議論が行われてこなかった。

さらに独立後、20年が経過した現在、各国の資源賦存量や漸進主義、急進主義という市場経済化路線の違いなどから、現時点における各国間の経済格差および市場経済化の進展度の差は顕著となっており、3か国を一体として捉えた市場経済化支援はもはや適切なODA政策ではない。

特にカザフスタンは、自国に賦存する豊富な天然資源の価格高騰により、経済は活況を呈している。しかし、都市と地方の地域格差拡大、一部富裕層とそれ以外の経済格差拡大など均衡のとれた発展に至っていない。一方で、製造業の振興など、産業構造の多角化を目指しており、産業が求めるビジネス人材を育てる上で、引き続き支援ニーズはある。このような現状において中進国に成長した国との新たな協力パラダイムを構築し、相互のリソースを持ち寄る協カスキーム、たとえば「パートナー協力」(たとえばカザフスタンが日本に対して必要な資金を負担し、日本はカザフスタンが求める経営資源(例:現地環境に適した経営戦略を教える講師の派遣)を「公的に」提供する)を開設することも一案である。

キルギス、ウズベキスタンは、独立直後の市場経済化支援というよりも、経済効率化支援といえるステージであり、これまでの支援を見直すべき時期に来ている。経済効率化支援の例としては、国有・公有企業の経営効率化、公共事業(郵便、水道事業等)の民営化、銀行活性化、経済インフラの更新・整備、エネルギー供給網や運輸・流通システムの近代化、経済・産業振興のための人材育成・制度構築支援、社会セクターの再構築支援、通信ネットワークの大容量化・高速化、IT技術の普及促進や域内協力などが考えられる。

2. 結果の有効性

本政策の「市場経済化支援」政策の目標は明確ではなく、政策の数値目標、重点分野の指標は設定されていない。また、政策が目指していた、二国間経済関係の深化、地域の経済的成長への波及効果、中央アジア全体への波及効果、外交的な波

及効果においても同様であるため、実施された支援が政策目標を達成したかどうかは厳密に判断できない。

しかしながら、技術協力、研修員受入、人材育成支援無償などを通じ、各国経済が必要とする企業人材の育成を通じた民間セクター振興が行われ、各事業の成果が発現していることが確認された。外交的な波及効果においては、日本人材開発センターによる日本語普及・相互理解促進事業を通じ、親日感情の醸成に貢献しており、高い成果が確認されている。一方で、二国間経済関係の深化、地域の経済成長への波及効果は、未だ中央アジア諸国間で政治的に機微な問題を抱えており、経済交流が促進しないこともあり、進展しづらい状況を生んでいることが分かっている。

上述の日本人材開発センター事業を通じた、ビジネス人材育成、日本語振興・文化紹介事業は、他国の文化センターに匹敵する、あるいは凌ぐほどの広報効果を上げている。しかし技術協カスキームの枠組で実施されている限り、いずれ終了し、相手国による運営に委ねられるようになる。これまで日本人材開発センターが生み出した成果を失わせてしまう恐れもあり、その結果日本センターで築かれた日本政府の「プレゼンス」を維持していくのは困難となるだろう。

3. プロセスの適切性

中央アジアは政治的な不安定要素を抱えており、案件の採択や実施までのプロセスに影響を与えかねない事情がある。しかし、3 か国に対する国別援助計画の策定、案件の採択や実施までのプロセスにおいて、限られた日本側人員を活用して、特殊事情による影響が最小限となるよう、きめ細やかな連携、緊密なコミュニケーションをとり、案件策定、実施、モニタリング・評価において有効に実施されていることが確認されている。また、現地政府とは公式・非公式の会合を重ね、先方の要望・ニーズを反映するための努力が払われていることが伺える。

中央アジア諸国の特殊事情に配慮し、国別援助計画策定時には現地タスクフォースが中心となり、現地事情に精通した有識者・実務者の参加を交えた議論が行われ、各案件の策定・実施にあたり、現地タスクフォースの構成メンバーが不定期に集まり、意見交換・情報共有を図っている。

一部事業では、他ドナー、日系企業などの現地リソースを利用して関係機関と積極的に連携を図り、効果的な事業が行われていた。ただし、他ドナーとの協調では、目立った活動事例は報告されておらず、ドナー会合の場を活用し、援助動向にかかる情報共有等が図られていた。

1-2 提言

1. 政策目標の明確化と共有

市場経済化支援は、1991年の独立直後に経済不振に陥った3か国に対し、社会主義からの脱却を目指した支援として行われてきた。ソ連崩壊当初、市場経済化とは何か、また市場経済化支援の政策目標について、日本の支援する側（外務省、JICA等）で十分な議論が行われなかったことは、当時の状況を踏まえれば理解できなくはない。しかし、独立後20年が経過した今においても、関係者の間でこれらの点についてコンセンサスが十分に図られていないということが、今回の評価調査で明らかになった。今後、市場経済化を目標にして、支援を継続するならば、今こそ政策目標の明確化と共有が不可欠である。

(4-1, 4-2-1参照)

2. 中央アジア地域を一体と捉えた市場経済化支援から、3か国それぞれの経済発展状況を踏まえた支援への転換

中央アジア3か国は、独立当初、経済システム混乱による政治・経済的困難に陥ったが、旧ソ連諸国による社会主義からの脱却を目指すため、国際機関や欧米諸国の主要ドナー等から、一斉に民主化・市場経済化支援が繰り広げられた。当初3か国は、旧ソ連の計画経済下で部分的な役割を担い専門化していたが、旧ソ連の崩壊後、一様に市場経済化を目指す必要があったため、中央アジア3か国に対する市場経済化支援は、時宜を得た、適切な政策であった。

しかし、その後、各国において採用された市場経済化路線、天然資源分野に対する外資の導入方法等の違いから、独立以降20年を経た現在、3か国において経済の発展度、自由化と開放度合いには顕著な開きが生じている。

カザフスタンは、既に世界銀行の高中所得国に位置付けられており、これまでと同じようなODAを通じた支援を実施することは適切であるとはいえない程の経済発展をとげている。また、キルギス、ウズベキスタンは、公式統計を見る限り堅調な成長を続けており、独立直後からの市場経済化支援よりも、経済効率化のための支援というべきステージに至っているのが現状である。

すなわち、対中央アジア3か国援助を考える上で、これら3か国間の経済の発展度を考慮すれば、日本のODAにおいて市場経済化への移行を目的とした支援はもはや適切とは言い難く、各国間の経済状況には大きな格差が生じており、中央アジア地域を一体のものとして捉える見方も見直すべき時期に来ている。

外務省内の関係各部署は、各国の置かれた社会経済状況、特性を的確に捉え、関係機関との協議の上、日本側の限られたリソースを活かし、相手国のニーズに見合

った援助を行うことが二国間外交上望ましく、国益の観点からも重要である。

(3-1, 4-1参照)

3. 技術協カスキームの枠を超えたオールジャパンによる日本のプレゼンスの追求

日本がこれまで行ってきた対中央アジア市場経済化支援の一環として、2000年に各国に設立され¹、技術協カプロジェクトとして実施されている日本人材開発センターは、政府開発援助(ODA)政策としてのみならず、親日家醸成という面でも、非常に大きな成功を収めており、各国における知名度やプレゼンスという面で特筆すべきプロジェクトである。

同センターの活動は「ビジネスコース」、「日本語コース」、「相互理解促進事業」の3本柱で行われてきている。現地調査で当該センターを訪問したところ、いずれも活況を呈していた。ビジネスコースでは、起業家や中小企業経営者などを始めとする民間企業社員に対する研修事業が行われ、独立後の中央アジアの起業家が求めているビジネスマインド、実践的なビジネス知識を身に付ける格好の機会を与えている。また、ビジネスコースが輩出した修了生のなかには、自ら組織をつくり、ネットワーク活動を始める者もいる。このような自発的な活動は、質の高い教育を修了した修了生の誇りと信頼に基づく同窓意識ゆえと考えられる。

また、日本語コースや相互理解促進事業では、ブリティッシュカウンシルやゲート・インスティテュートと同程度、あるいはそれ以上の語学クラスが行われており、またアニメ、マンガ、コスプレなどの「ポップカルチャー」に触れる機会を与えるなど、幅広い潜在的な親日層を日本ファンに取り込む上での強みとなっている。このような若年層を中心とした一般市民の間の幅広い親日感情の醸成に役立っており、他のプロジェクトでは予期しない日本の認知度向上に繋がっている。

こうした高い成果を上げながらも、技術協カスキームの枠組みで実施されている以上、日本人材開発センタープロジェクトはいずれ終了し、相手国に移譲される。相手国は移転された技術を自力で活用し、事業を持続的に実施し、定められた目標を達成していくことが求められる。この制約から、センターの活動は自立発展的に現地化していくことが必要で、相手国政府の自助努力に向けた理解を得るよう適宜調整がなされている。ビジネスコースは、コースの内容・質がすぐれてさえいれば、安くない授業料を払ってでも受講希望者は集まる。そして、相手国による然るべき経済・産業育成政策が継続して実施され、経済構造が多角化していくのであれば、持続的に受講生が確保でき、収益を望むことは比較的可能となる。そのため、将来的に相手国による(あるいはセンター独自による)、コース運営を行い、いずれ自立発展させて

¹ キルギスは2003年に設立。

いくことが期待できる。しかし、「日本語講座」「日本文化普及」は、参加者個人の言語・文化への関心に基づいて実施するため、参加費を集めて実施すると集客力が低下することが予想される。そのため、何らかの代替的なリソースが投入されない限り、相手国による自立的かつ持続的な活動は難しいことが懸念される。

このような状況下で、日本政府が現地で発揮してきた日本人材開発センターのプレゼンスを維持していくのは極めて難しい。とはいえ、これまで日本人材開発センターが生み出した成果をみすみす失わせてしまうのは、プレゼンスを損なうことにも繋がりがねず、我々評価チームは大きな違和感を覚える。一般的に日本の ODA は、これまでと同等の規模で援助資源を投入していくことが難しい時代に来ている中で、いかに技術協カスキームの枠を超え、今後の日本人材開発センターの 3 本柱の活動を維持・発展させていくかについて検討する必要がある。そのために日本人材開発センタープロジェクトにおいては、スキーム間連携など JICA 内部の努力のみならず、外務省内の関係各部が中心となり、同省と JICA が協力しつつ、日本貿易振興機構(JETRO)、国際交流基金、国内の大学、研究機関等との連携促進を図りながら、オールジャパン体制を確立し、日本のプレゼンスを維持する、あるいは一段と高めていく努力が求められる。

(3-4-3, 4-2-3参照)

4. 外務省としての ODA 広報の戦略化と高度化

これまで相手国における日本の支援の広報については、現地の日本大使館のホームページなどを通じ、新聞やテレビ等のメディアを利用した時宜に適ったパブリシティがなされており、頻繁に日本政府の活動がマスコミに取り上げられるなど、ある程度効率的かつ効果的な広報が行われているといえることができる。

しかしながら、一般的に知らせるという目的に特化しており、戦略性に欠ける傾向は否めず、日本の援助戦略、あるいは実施済みのプロジェクトがどのような成果をあげたかについて十分に認知されているとはいえない。

ODA の資源が削減傾向にある中、限られた投入で高い成果を上げるには、これら日本のリソースを存分に生かしつつ、現地の一般市民に正確な情報を伝えるため、適切に日本を理解した報道関係者との人脈作りを通じ、時宜にかなった情報提供を行うなど戦略的な広報を実施しなければならない。

一部の主要先進国では中央政府において、政府による国民に対するコミュニケーションの原則や手順、関係機関の役割等を示したコミュニケーションポリシーが確立されており、省庁共通基盤としての広報活動に関するガイドライン等が作成されている。一方日本では、省庁レベルで広報の基本方針は作成されているものの、より具体的な実行指針やマニュアルが必要である。今後は外務省において、各国別の状況に応じた日本政府の広報方針など、明確な ODA 広報政策を立案し、それに基づいた数年間のアクションプランを検討するなど、広報活動の戦略化を目指す必要が

ある。

また広報を行う上で、そのタイミングや期間を工夫する、複数のマスメディアを利用し複合的な効果をもたらすような配慮を行う、また広報媒体を多様化するなど、広報を高度化していくことが必要である。

(4-2-3, 4-3-2参照)

表1-1 提言内容・優先度・提言先一覧

提言内容	優先度	主な提言先
＜政策・戦略の方向性レベル＞		
政策目標の明確化と共有	早期に実行	外務省担当課, JICA, 在カザフスタン・キルギス・ウズベキスタン日本大使館
中央アジア地域を一体と捉えた市場経済化支援から、3か国それぞれの経済発展状況を踏まえた支援への転換	早期に実行	外務省担当課
技術協カスキームの枠を超えたオールジャパンによる日本のプレゼンスの追求	早期に実行	外務省担当課, JICA, カザフスタン・キルギス・ウズベキスタン日本人材開発センター
＜援助手法・援助手続きレベル＞		
外務省としての ODA 広報の戦略化と高度化	中期的に実行	外務省担当課

注: 早期が1年以内、中期が2~3年以内。

1-3 教訓

1. 選択と集中を踏まえた「より広い思考」が重要

ODA を実施する際に「選択と集中」は必須である。外部環境の変化に対して適切な、あるいは時宜にかなった対応をするには、決まった事だけを粛々とやるというスタンスは望ましくない。

キルギスは潜在的観光資源に富む国であるが、「日本人専門家誘拐」、「政変時の暴動」の印象が強く、観光客を惹きつけやすいイメージとは言い難い。しかし、長期的な視野で、多くの観光客を引き付けるための行動(例: 現地観光情報の提供)はコンスタントに実施する必要がある。

カザフスタンでは、ビジネス実務において英語の方が汎用性が高いのが現状である。しかし、日本語・日本文化を普及することで、日本的経営に対する関心も生まれ、間接的に受講者の日本企業とのビジネスに対する関心も向上すると考えられる。

ウズベキスタンにおける日本の技術協力は、日本人材開発センターを中心に行われ、これまで中小企業を中心とする人材育成支援に集中してきたが、ウズベキスタン政府側は、たとえば、経済の高度化にも強い問題意識を有しており、このような意向には今後とも十分な配慮が必要である。

(3-1, 3-2, 4-2-3参照)

2. 自発的活動を発生させる、質的側面にも重視した支援が重要

日本人材開発センターのビジネスコース修了生は、キルギスでは「カイゼンチーム」、カザフスタンでは「カイゼンクラブ」、ウズベキスタンでは「A-Club」を組織し、自発的活動を行っている。このような自発的な活動は、質の高い教育・訓練の結果、修了・卒業生に誇りと信頼に基づく同窓意識が醸成されたことによる。

かかる取組は、ウズベキスタンで見られるように、ビジネス研修機関としてのブランドが確立されたためと考えられる。

支援を検討する際には、教育・訓練の修了・卒業生の量だけを注視するのではなく、これら修了生の自発的活動にも留意するなど、質的な成果にも十分配慮すべきである。

(3-4-3, 4-2-1参照)

3. 相乗効果を意図した支援の実施が重要

日本人材開発センターは現在、「ビジネスコース」、「日本語コース」、「相互理解促進事業」を3本柱としている。今回調査対象の3か国の日本人材開発センターは、いずれも活況を呈しており、ODA政策としては成功している。

この成功の本源的要因は、「ビジネスコース」、「日本語コース」、「相互理解促進事業」個々の成功のみならず、これらコースを一つの場において実施してきたことで、各コース間の相互作用による相乗効果が顕著に現れてきている。この点は他の支援プロジェクトを実施する上でも参考とすべきである。

(3-4-3, 4-2-3参照)

4. 好事例の適切な情報開示が重要

本調査の現地調査では、現地で高い評価を得たり、日本政府としてのプレゼンスを発揮している案件を訪問することができた。カザフスタン製紙企業カーカジは、欧州復興開発銀行(EBRD)と日本人材開発センターが「カイゼン」指導を行った企業であり、古紙再生による製紙、段ボール箱製造を行う従業員600名の民間企業である。2001年設立で業歴10年であるが、2006年にISO-14001認証取得、2007年にロンドン証券市場への上場を果たした。民間企業の急成長に「カイゼン」が果たした役割は大きい。このように、日本国民に一般的に知られていない好事例は数多くあると思われる。

国民に対して、このような情報を適切に開示することで、納税者としての国民への

アカウントビリティの確保だけではなく、ODA に対する理解促進に繋がることを期待できる。

(4-1-4参照)