

# ウズベキスタン・カザフスタン国別評価 最終報告書

## 要約

### 1 ウズベキスタン・カザフスタン国別評価調査の実施方針

#### 1.1 背景・目的

近年、我が国の ODA は総額で世界トップクラスの規模を維持しているが、国内の厳しい財政状況等を背景に、効率的・効果的かつ質の高い援助の実施を求められている。この要請に応えるために ODA の評価が実施されている。外務省は、経済協力局長の諮問会議である ODA 評価有識者会議に依頼して、2003 年 3 月に発表した ODA 評価ガイドラインに従いつつ、我が国の援助政策全般を対象とする政策的観点からの評価(政策レベル評価)として国別評価を実施している。

ウズベキスタン・カザフスタンの両国は我が国にとって中央アジア地域における主要な ODA 供与国であり、また両国にとっても我が国は 2000 年(暦年)までは最大、2001 年・2002 年(暦年)においては米国に次いで 2 位の ODA 供与国であった。このような背景から、両国について近々新規に国別援助計画の策定が予定されており、今後の効果的且つ効率的な支援を実施するため、これまでの援助方針および実施のレビューが必要な時期になっている。

これらの点を踏まえ、本件評価調査は、ウズベキスタン・カザフスタンに対する我が国援助の動向、政策全般をレビューし、両国の国別援助計画の策定と今後のより効果的・効率的な援助の実施にとって参考となる教訓・提言を得るとともに、評価結果を公表することで説明責任を果たすことを目的としている。

#### 1.2 評価対象・評価の枠組み

ウズベキスタン、カザフスタン両国との間でそれぞれ実施された二国間政策協議の対処方針およびその結果を評価対象とする。また本評価は、対象期間を橋本総理(当時)が経済同友会スピーチにおいて「ユーラシア外交」を提唱し、「シルクロード地域」(中央アジア 5 カ国、およびコーカサス 3 カ国)に対する関係を積極的に強化していく方針を提示した 1997 年度から 2003 年度までとしている。したがって、本評価期間の援助重点分野を定めた各 3 回の二国間政策協議の対処方針およびその結果を評価対象とした。以上に基づき、外務省の「ODA 評価ガイドライン」に従い、「目的」、「プロセス」、「結果」の 3 つの視点から二国間政策協議対処方針およびその結果を評価した。

### 2 ウズベキスタン国別評価

#### 2.1 評価対象期間におけるウズベキスタンの開発動向

##### (1) ウズベキスタンを巡る情勢、および国家開発計画の概要

ウズベキスタンは 1990 年 6 月に主権宣言、1991 年 8 月の独立宣言の後、1991 年 12 月のソ連解体によって独立国となった新興国である。1989 年からウズベキスタン共産党第一書記の要職にあったイスラム・カリモフが、1990 年 3 月に大統領に選出され、1991 年 12 月の直接選挙で独立ウズベキスタンの初代大統領に選ばれた。任期延長(1995 年)、再選(2000 年)を経て今日に至る。

ウズベキスタンは漸進主義的な市場経済化を進めており、独立後の経済縮小が他の CIS 諸国に比べて小さく、1996 年から GDP はプラスの成長を続けている。しかし、1996 年に為替と貿易に関する規制を強化し、1997 年からは複数為替レート制を導入した。このような改革への逆行を批判する立場から、IMF と世界銀行が一時期、金融支援を停止した。なお、IMF は未だに金融支援を再開していない。2001 年末には IMF との間で融資再開を視野に入れた「経済・財政政策に関するメモランダム」に調印し、その実施状況を評価する Staff Monitored Program(以下 SMP)が開始された。その後、ウズベキスタンは IMF の融資再開を待たず、公定レートと実勢レートの格差を縮小し、IMF 協定第 8 条で規定された義務(①經常取引における支払に対する制限の回避、②差別的通貨措置の回避、③他国保有の自国通貨残高の交換性維持)を受入れ、2003 年に IMF8 条国入りを果たした。しかし、依然、漸進主義改革路線に変わりはない。地域協力の面では、カザフスタン、キルギス、タジキスタンおよびロシアと中央アジア協力機構を結成しているが、地域協力に対する姿勢は他の加盟国に比べやや消極的である。なお、同国は、これら4カ国および中国とともに上海協力機構にも加盟している。今後、経済の長期的発展を図るためには、漸進主義路線と国際金融機関からの改革要求の調和をどのように図っていくか、また、他の中央アジア諸国との共存をどのように図っていくかが焦点となると考えられる。

ウズベキスタンは中長期的な観点からの具体的かつ総合的な国家開発計画は存在しない。また、総合的な国家開発計画よりも、セクター別の開発計画を重視している。本評価調査では、ウズベキスタンの国家開発の方向性を示す文書として、(1)閣僚会議にて年次計画として決定された産業・企業関連政策、(2)大統領令「ウズベキスタンの自由化、政治・経済・情報に関する改革、および国家安全保障に係る方策」(以下、「大統領令(2000年6月)」)および二国間政策協議議事録、(3)保健医療分野では「国家保健改革プログラム 1998-2005」、教育分野では「人材育成国家プログラム」に焦点を当てた。一方、現在ウズベキスタンは、包括的な経済成長と貧困削減を目標とした貧困削減戦略文書(Poverty Reduction Strategy Paper、以下 PRSP)を策定中であり、完成後は、同国の総合的な国家開発計画として機能すると考えられる<sup>1</sup>。ただし、一般に PRSP は経済社会開発戦略を対象としているが、それを具現化させていくためには、PRSP と既存の(あるいはこれから策定される)個々のセクター別開発計画との整合性や、セクター別開発計画間の整合性をさらに検討し、「国家開発計画の総合的な体系」を整備していく必要がある。したがって、PRSP が完成した後も、PRSP およびセクター別開発計画を、総合的に体系付けていく作業が必要であると考えられる。

## (2) 我が国の対ウズベキスタン援助の概要と実績

### a) 援助の概要

我が国とウズベキスタンの間では、評価対象期間をはさみ3回の二国間政策協議が実施されている。これらの政策協議では、我が国がウズベキスタンに援助を行う根拠として、同国が含まれる中央アジア・コーカサス地域は地政学上・資源確保上の重要性が高いこと、また、同地域で最大の人口規模を有し、有力国として発言力が強い同国の安定が同地域の秩序の構築につながることがあげられている。

2000年11月に実施された二国間経済協力政策協議では、「民主化・市場経済導入のための人材

<sup>1</sup> ウズベキスタンで策定作業が進んでいる PRSP は、「暫定福祉向上戦略書(Interim Welfare Improvement Strategy of Uzbekistan for 2005-2010)」と呼ばれる。

不足や経済インフラの老朽化、環境悪化などの問題に効率的に対処し、経済的な困難を克服して国造りを行えるよう積極的な援助を行う」ことを目的とし、これを達成するために、①市場経済化移行支援、②インフラ整備、③社会セクターの再構築(教育、保健医療)を重点分野とすることが合意されている。また、2003年7月の現地 ODA タスクフォースによるウズベキスタン政府との協議では、①経済発展に資する人材の育成および制度・技術の向上、②インフラ整備、③社会セクターの再構築が重点分野として合意された。これまで実施された二国間政策協議では、ほぼ同じ援助重点分野でウズベキスタン側と合意がなされており、評価対象期間において、これらの分野が一貫して重点分野となっている。

## b) 援助実績

ウズベキスタンに対する我が国の支援は 1991 年から始まり、2003 年度までの実績は、技術協力 63 億円(JICA 経費実績ベース)、無償資金協力 154 億円(交換文書締結ベース)、有償資金協力 812 億円(交換文書締結ベース)となっている。2004 年版 ODA 白書によれば、ウズベキスタンは、2003 年(暦年)の中央アジア・コーカサス地域の我が国 ODA 供与国として、支出純額ベースでカザフスタン、アゼルバイジャンにつき 3 位に位置している。ちなみに、2003 年度の同地域に対する我が国二国間 ODA 実績は 3 億 4,553 万米ドルであり、二国間 ODA 全体に占める割合は 5.7%である。

ウズベキスタンに対する有償資金協力は、複数為替レート制の問題から新規案件が実施されていなかった時期があったが、1999 年度、継続的な性格の案件に限り供与が再開された。2000 年以降には、公的レートと実勢レートの格差を縮小したことを評価し、職業教育および電力に対する円借款の供与を行っている。

無償資金協力は、1994 年度から医療分野の一般無償、食糧増産援助(2KR)(社会セクター)を中心に供与を実施している。その他、草の根無償、留学生支援無償(市場経済化)、文化無償も実施している。

技術協力は、ウズベキスタンの市場経済化促進のための人材育成への協力を積極的に行っている。また、1999 年 3 月には JICA 事務所を開設し、市場経済化、環境、行政分野を中心とした研修員の受け入れ、青年海外協力隊(Japan Overseas Cooperation Volunteers, 以下、JOCV と呼ぶ)の派遣を開始した。開発調査は、給水計画、資源開発、運輸分野等を対象として実施してきている。

## 2.2 対ウズベキスタン国別援助政策の評価結果

### (1) 我が国援助政策の「目的」の妥当性

我が国のウズベキスタンに対する援助政策の目的の妥当性を検証するために、これまでの二国間政策協議対処方針と、我が国援助上位政策、相手国開発政策、主要他ドナーの援助政策との整合性について検討した。

#### a) 我が国援助の上位政策との整合性

「我が国援助の上位政策との整合性」に関しては、(旧)ODA 大綱、「シルクロード地域」外交アクションプラン(以下、「シルクロード地域外交」と呼ぶ)、「(旧)ODA 中期政策」の中央アジア・コーカサス地域該当部分(以下、「(旧)ODA 中期政策」と呼ぶ)と、二国間政策協議で合意された援助重点分野である市場経済化の促進、インフラの整備、社会セクターの再構築の 3 分野との整合性の検証を行った。その結果、これらの援助重点分野は(旧)ODA 大綱と整合していることが確認できた。また、シルクロード地域外交との整合性に関しても、特に、経済協力・資源開発協力の観点から二国間政策協議

で合意された援助重点分野はこれらの項目と整合していることが確認できた。さらに、(旧)ODA 中期政策においては、経済・社会インフラ整備、民主化・市場経済化の人材育成と制度づくり、体制移行に伴う社会的困難の緩和が重点とされており、(旧)ODA 中期政策の策定以降に作成された政策協議対処方針においても、(旧)ODA 中期政策の趣旨との整合性も確保されていることが確認できた。なお、参考までに、これまでの二国間政策協議の対処方針を新 ODA 大綱の内容と比較したところ、二国間政策協議の対処方針は新 ODA 大綱にも即していることが判明した。

一方、我が国のウズベキスタンに対する援助は、前述のとおり、地域の地政学上・資源確保上の重要性、および同国の政治経済情勢の安定が同地域の秩序の構築につながることを根拠としているが、対ウズベキスタン援助に関する政策文書や二国間政策協議議事録には、中央アジア・コーカサス地域の重要性、とりわけウズベキスタンの重要性について、簡単な言及を越えた具体的な説明はなされていない。

#### **b) ウズベキスタン政府の開発計画との整合性**

二国間政策協議対処方針がウズベキスタンのニーズに合致していたか否かを検証するために、同国の年次国家計画・プログラム等との整合性を検討した。

年次国家計画で優先的に掲げられているのは、市場経済化促進を目的とした分野であり、我が国重点分野の一つである「市場経済化促進」は、ウズベキスタンの開発ニーズと合致している。大統領令(2000年6月)、各種インフラ政策・プログラム、二国間政策協議におけるウズベキスタン側の発言等で、近代的・総合的なインフラ整備の重要性が言及されており、我が国重点分野の一つである「インフラ整備」は、ウズベキスタンの開発ニーズと合致している。ウズベキスタンは「国家保健改革プログラム 1998-2005」、「人材育成国家プログラム」といったセクター別開発計画を作成しており、また、二国間政策協議議事録においても、ウズベキスタン政府は保健医療・教育分野を重点分野としてあげている。一方、同政策協議議事録によれば、我が国の「社会セクター再構築」支援は保健医療・教育分野に重点を置いており、その支援内容はウズベキスタンの開発ニーズと整合している。以上から、これまでの二国間政策協議対処方針は、ウズベキスタンのニーズと合致していたと判断できる。

#### **c) 主要他ドナーの対ウズベキスタン援助政策との比較**

他ドナーは、市場経済移行のための人材育成、インフラ整備、社会セクターに重点を置いており、それは、我が国の二国間政策協議対処方針における援助重点分野とほぼ同じである。我が国の対ウズベキスタン援助政策は、国際的な援助の流れと合致しているものと判断できる。

一方、他ドナーの中には、地域内協力への支援を重点分野の一つとしているケースが見られた他、現地 NGO との協力を通じて、民主化を直接支援する活動を積極的に行っているドナーもある。また、欧州復興開発銀行(EBRD)などは、借款に人権関連のコンディショナリティを課す場合がある。

### **(2) 我が国援助政策策定・実施「プロセス」の適切性・効率性**

#### **a) 策定および実施プロセスの適切性**

**二国間政策協議対処方針の策定体制の適切性：**二国間政策協議対処方針は、事前の情報収集と分析を踏まえ策定される必要がある。また、二国間政策協議結果は、両国の適切な参加者により合意される必要がある。これらの観点から、二国間政策協議に係る策定プロセスについて適切性を検討した。

第一回、第二回の二国間政策協議に向けての事前準備活動に関する情報は得られなかったが、第三回の二国間政策協議については、研究会開催等を通じた事前の情報収集と分析が実施されている。また、これまでの二国間政策協議結果は、我が国関係者およびウズベキスタン側関係者の意見を集約して、合意されたものと推定される。

なお、ウズベキスタン、カザフスタンに対する第一回、第二回二国間政策協議対処方針はほぼ同じ内容となっているが、これを事後的に見れば、両国の経済成長率・一人当たり GDP といった各種マクロ指標からそれぞれの国情をより仔細に分析し、それぞれの国に対する個別の対処方針を打ち出すことが必要であったとも考えられる。但し、1990年代は世界的な潮流として、中央アジア諸国への援助政策上、「市場経済への移行支援」が最大の課題であり、全てのドナーが援助政策を模索している段階であった。このような背景の下、第一回、第二回二国間政策協議対処方針に関して、ウズベキスタンとカザフスタンの経済成長率・一人当たり GDP といった各種マクロ指標から国情を分析し、それぞれの国に対する個別の対処方針を打ち出すことは困難であった可能性もある。

**二国間政策協議結果の実施機関の援助方針への反映：** JICA は、1999年以前は、(旧)ODA 大綱やシルクロード地域外交への準拠性、二国間政策協議結果の重点分野を考慮しながら案件形成を実施していた。1999年にウズベキスタンに現地事務所を開設し、はじめて同国に対する国別事業実施計画を作成した。2000年度からは、毎年6月に国別事業実施計画の作成・見直しを行っている。同計画の作成等に際しては、二国間政策協議の重点分野等を踏まえて協力の基本的考え、各分野のサブセクターを定めている。なお、JICA は、1999年に「中央アジア国別援助研究会」を開催し、ウズベキスタンを含む中央アジア諸国の社会経済状況および我が国の援助のあり方を報告書に取りまとめている。一方、JBIC は、1999年以前は(旧)ODA 大綱やシルクロード地域外交への準拠性、二国間政策協議結果の重点分野を考慮しながら案件形成を実施していた。1999年からは、海外経済協力業務実施方針を作成し、同方針で中央アジア地域に対する地域別方針を示している。1999年、2002年にそれぞれ作成された地域別方針は(旧)ODA 大綱や(旧)ODA 中期政策、およびシルクロード地域外交の基本方針を踏まえており、二国間政策協議の重点分野も反映されている。以上から、二国間政策協議の重点分野は、援助実施機関の援助方針に反映されていると判断できる。

#### **b) 案件の形成・要請・採択・実施プロセスへの反映**

過去の案件形成・要請・採択プロセスを直接確認できる情報は入手できなかったが、現地日本大使館、JICA 事務所、対外経済関係庁等に対するヒヤリングから、現時点では、大使館や JICA 事務所が調整役となり、二国間政策協議結果を案件の形成・要請・採択・実施プロセスに反映させていることが分かった。また、選定・実施された個別案件で二国間政策協議の重点分野に該当しない案件は見当たらないため、二国間政策協議結果は、個別案件の形成・要請・採択プロセスにおいて適切に反映されてきたと推定できる。

#### **c) 実施プロセスの効率性**

**日本側の援助実施体制：** 現地日本大使館および JICA 事務所が、対外経済関係庁を援助受入窓口として、現地での援助活動の実質的な取りまとめを行ってきた。1996年から2000年までは、2年に1回の割合で二国間政策協議を実施し、我が国援助の重点分野についてウズベキスタン側と協議を行ってきた。また、2003年5月からは、現地 ODA タスクフォースの設立により、現地日本大使館、JICA 等の関係者が集まり、年1回、現地レベルでの政策協議を実施することとなった。これにより、現

地主導で政策協議を実施することが可能となっている。以上より、日本側の現地での援助実施体制は、これまで相応に整備されてきたと判断できる。

**ウズベキスタン側の援助受入体制：** 対外経済関係庁は、閣僚会議から、借款、無償資金協力等のコーディネーションに関する権限を与えられている。対外経済関係庁は、ODA 事業に関連する各組織からの要請案件を集約し、それぞれの案件が国家的な目標・課題と合致しているかを検討の上で各ドナーに要請すべき案件の候補を選定する。選定された要請候補案件は、閣僚会議が関係省庁とともに評価し、優先度の高い案件については、閣僚会議の特別部局に提出される。そして、最終的には、閣僚会議の議長(カリモフ大統領が現在、その役割を兼任している)の決定により要請案件が採択される。ドナーが決まり、実際に案件が稼動し始めた後も、閣僚会議はプロジェクト実施のあらゆる側面で関与することになる。このように、ウズベキスタンの案件形成プロセスは、形式上は整備されている。しかしながら、現地調査において、現地日本大使館や他ドナーから、ウズベキスタン側の援助事業に関連した経験の不足・政府部局の人員不足等の問題点が指摘されており、援助にかかるシステムの運用状況は十分ではない。

**我が国援助スキーム間の連携：** 援助スキーム間の連携としては、有償資金協力事業に対して JICA 技術協力で派遣される専門家が必要な現地調査支援を行う取り組みや、無償資金協力の被供与先に対して JOCV やシニア海外ボランティア (Senior Overseas Volunteers, 以下、SV と呼ぶ) のスキームを優先的に説明し、JOCV、SV を配属する取り組みがあり、有償資金協力および無償資金協力と、技術協力との連携が図られている。さらに、JOCV、SV が草の根無償案件を発掘するケースもある。以上のように、我が国援助スキーム間の連携を考慮した援助活動が実施されてきている。

**相手国側実施機関との連携：** 対外経済関係庁を援助受入窓口として、現地日本大使館や JICA 事務所が調整役となり、案件形成に関する調整が行われてきた。また、ウズベキスタン側の事業に対する理解を促進するために、JICA 事業紹介セミナー等も開催されている。一方、ウズベキスタンには JBIC 事務所は存在しないが、財務省からは、特に連携面で問題はなかったというコメントを得ている。このように、相手国側実施機関等との連携は確保されてきている。

**他ドナー、国際機関、NGO との連携：** ドナー間の連携に関しては、非公式な会合における意見交換が行われるに留まっているが、事実上各ドナーの役割分担がある程度決まっているように見受けられ、それらが相互補完的であることもあって、援助協調を行うインセンティブは小さいと考えられる。一方、ウズベキスタンでは、必要に応じて、他ドナーとの連携を考慮した援助活動が実施された例もある。なお、NGO との連携についても小規模ながら、実施されている。

### (3) 我が国援助政策の「結果」の有効性・インパクト

ウズベキスタンの統計を用いた分析には限界があったが、結果を評価するにあたって、入手可能なデータを使用した。まず、我が国の資金協力実績の相手国の国家歳出に占める割合を算定し、我が国の資金協力が相手国の国家財政に与えた影響を検討した。次に、各重点分野の開発動向を社会経済指標により分析し、この分析結果を踏まえて、我が国の援助の有効性、援助が社会・経済に与えたインパクトを評価した。有効性については、重点分野の開発に対する成果が認められることを判断基準とした。また、インパクトについては、我が国の援助が被援助国に与えた全てのインパクトを把握することは困難であるが、相手国の政策への影響、現地調査における相手国側の評価等に基づき可能な限りインパクトを評価した。

#### a) 我が国資金協力の相手国予算に占める割合

我が国のウズベキスタンに対する 1997 年から 2002 年(暦年)の資金協力実績は、現地通貨ベースで無償資金協力が 301 億スム(円ベースで 98 億円)、有償資金協力が 481 億スム(円ベースで 368 億円)、合計 782 億スム(円ベースで 465 億円)にのぼる。我が国の資金協力は、主として保健医療、教育分野(社会分野)と運輸・通信分野(インフラ整備)で実施されている。分析の結果、我が国の資金協力は、インフラ整備分野におけるウズベキスタンの国家歳出に対する比率(6%~11%)が大きいことが判明した。この分野では、有償資金協力が活用されており、同スキームのインフラ整備に対する貢献が大きいことが分かる。

#### b) 重点分野における我が国の貢献

「市場経済化移行支援分野」に関しては、1997 年、2003 年に公表された EBRD の移行指標を見た場合、「市場・貿易自由化」を除き、移行指標に全く変化が見られないのが特徴である。この分野における我が国の援助について、効果の発現に時間を要する支援に関しては、成果は確認されなかった。しかし、「ウズベキスタン・日本人材開発センター」では各種事業を通じて、ビジネスおよび日本語能力の高い人材を輩出するとともに、ウズベキスタンにおける日本への関心を高めつつある等の成果が認められる。また、その他のプログラム・事業においても、「研修受講生がセミナー等で得た知識を活用して、職場での改善提言を行った」、「政策立案の基礎となるレポートを作成した」等の具体的な行動に結びついており、一定の成果が確認された。

なお、市場経済化移行支援分野の支援活動の殆どは人材育成事業であるため、明確な社会的・経済的インパクトを把握できるだけの十分な時間が経過していないと考えられる。一方、専門家派遣事業では、専門家による数多くの政策提言文書がウズベキスタン側に残され、この提言の幾つかは実際に活用されていることから、ウズベキスタンの市場経済化移行に係る政策に一定のインパクトを与えていると考えられる。

「インフラの整備分野」に関しては、EBRD のインフラ移行指標では一定の改善は認められるものの、全般としていまだに政府の介入が強く、制度・経営の改革は十分に進んでいない。但し、我が国の援助分野の一つである鉄道事業に関しては、唯一法整備が進み、民間セクターの参加が増加していると評価されている。我が国のこの分野での支援では、各種開発調査が実施されており、事業化され有償資金協力へと繋がっているものもある。これまでに事業が完了した案件としては、航空事業・鉄道事業案件がある。

- 航空事業に関して、我が国の援助により「飛行場施設が国際民間航空機関(ICAO)の基準を達成し、空港の安全性を高めることで就航便数が増加した」等の成果が認められる。また、航空事業改善のための開発調査の実施により、ウズベキスタン政府の政策策定に貢献しており、正の社会的インパクトが認められる。しかし、当該事業の現地視察、およびインタビュー結果からは、国際線の就航便数の増加は認められるものの、空港の利用旅客数については減少傾向にあり、これら空港の現在の稼働率は十分ではない。一方、ウズベキスタン航空は、今後、観光業開発、CIS 諸国やヨーロッパとの直行便の増加により稼働率を上げることを検討しており、ウズベキスタン航空事業の潜在性を高めた点で、一定のインパクトが認められる。
- 鉄道事業に関して、我が国の援助により「鉄道客車修理工場で、本事業の対象となる客車修理台数が増加傾向にある」、「客車修理に要する外貨が節約された」等の成果が認められる。一方、ウ

ズベキスタンでは鉄道旅客数は回復傾向にあるものの、1998年レベルにまでは達しておらず、特に国際旅客輸送で減少が見られる。しかし、本件が実施されなかった場合、外貨資金調達の困難から外国への委託修理ができず、更なる鉄道旅客輸送運行数の低下は確実であったと考えられる。また、同事業により、交通手段の選択肢の一つとして鉄道を残した点や、新規車両購入により旅客サービスが向上した点で、社会的インパクトが認められる。

「社会セクターの再構築分野」に関しては、我が国は、保健医療、教育、農業技術分野を重点的に支援している。

- 保健医療に関しては、一次医療、結核および HIV/AIDS に対応するための医療環境、医療従事者の賃金水準等に改善の余地はあるものの、総合的な観点から、ウズベキスタンにおける保健医療の状況は確実に改善されていると判断できる。このような背景のもと、我が国援助は、医療処置に係る期間の短縮・死亡率の減少等、ウズベキスタンの保健医療分野の改善に貢献しており、成果が認められる。また、相手国政府の政策策定面では、ウズベキスタン「第2次国家保健改革プログラム」の土台となる保健改革マスタープランを策定する等、ウズベキスタン政府の政策策定に貢献しており、正のインパクトが認められる。
- 教育に関しては、従来ウズベキスタンは識字率が高く、現在も引き続き高いレベルが保たれている。しかし、教育水準の地域格差が広がりつつあること、教員の賃金水準が低下していること、基礎教育終了者の就職が困難であること等が教育分野の今後の課題としてあげられる。我が国援助の有効性に関しては、草の根無償で教育機関に供与された機材が十分に活用されている等、ウズベキスタン教育分野に貢献しており、成果が認められる。なお、教育分野の支援は全体的な効果発現には時間を要するために、我が国が実施した事業がウズベキスタン全体の人材育成に与えたインパクトを明確に把握するには至らなかった。
- 農業技術に関しては、農業部門の実質 GDP が、1996年には、綿花の不作等が理由となりマイナス成長を示したものの、食糧増産援助(2KR)が開始された1997年から2001年までプラス成長が継続している。2KRで贈与された農業機械は、従来利用していたものと比較して生産性が高く、成果が認められる。なお、2KRについて、ウズベキスタンの場合、見返り資金積立が十分になされていないため、この資金により実施されるはずの各種事業が実施されないこととなり、2KRの本来期待される効果が減じている。また、農業技術に関しては、既述のとおり、2KRが開始された1997年から2001年まで農業部門の実質 GDP がプラス成長を継続していることから、2KRがなんらかの正のインパクトを与えているものと推定できる。

## 2.3 提言

これまでの分析結果に基づき、経済協力の意義、経済協力の方向性、経済協力実施上の留意点について提言をまとめた。

### (1) 経済協力の意義に係る提言

- 我が国がウズベキスタンに対して援助を行う根拠に関して、援助に関する政策文書や二国間政策協議議事録では、簡単な言及しかなされていない。説明責任の観点からも、まず、我が国とウズベキスタンとの望ましい関係を明示し、中央アジア地域、なかでもウズベキスタンの重要性に関する分析結果、更には、その重要性に関連して経済協力に期待される役割について、国別援助計画において十分説明がなされる必要がある。

## (2) 経済協力の方向性に係る提言

- **総合的な開発計画策定に関する働きかけ・支援、および当面の対応：** ウズベキスタンには総合的な開発計画が存在しない。しかし、限られた人材・資金等を効果的に活用するためには、各分野の優先度を総合的な開発計画において明確にし、それに従って開発のための資源を投入すべきである。また、現在策定中の PRSP がどのようなものになるのかを注視しつつ、今後も継続的に、ウズベキスタン側のオーナーシップに基づく国家開発計画作成を助言し、専門家派遣・研修員受入等によりそれを計画的に支援していく(場合によっては、PRSP 策定への支援を含む)ことが望ましい。
- **援助受入体制を含む全般的な行政能力向上のための支援：** ウズベキスタンの援助受入体制は、形式的にはある程度整備されているが、運用面で各種問題が指摘されている。我が国は、これまでの支援を継続するとともに、必要に応じて計画的に専門家を派遣し、人事政策改善、個々の職員を越えた組織全体の行政能力向上を図っていくことが必要であろう。
- **統計データの公表・整備に関する働きかけ・支援：** ウズベキスタンは国際社会から統計制度の改善を行い、信頼性・利用可能性の高い統計データを整備・公表することが求められており、我が国は、この点について継続的に改善要求を行ってきた。今後もこの要請を続け、専門家派遣・研修員受入等により、統計データの信頼性向上のための技術的な支援を継続していくことが重要である。
- **「市場経済化移行支援」分野における基本方針の再検討：** これまでの我が国の市場経済化移行支援は、将来ウズベキスタンが市場経済化を積極的に進める方針に転換した場合においても、それに即応できる人材を形成することに力点が置かれてきたように見える。今後とも安定的で、継続した支援を行うことが重要であるが、その際、我が国として、ウズベキスタンに対する「市場経済化移行支援」における軸足をどこに置くかを明確にする必要がある。つまり、これまでのようにウズベキスタンの方向転換に備えた人材育成支援を中心とするか、あるいは市場経済化のより一層の推進を積極的に呼びかけるか、等の基本的な方針を明確にし、その上で必要となる支援メニューを検討することが今後の効果的・効率的な支援につながると考えられる。
- **インフラ整備分野支援におけるソフト面での支援の強化：** 今後、我が国のインフラ整備分野への支援は、いままでに整備されたインフラを更に有効活用するために、ソフト面での支援(ノウハウの提供等)を充実させる必要がある。例えば、運輸セクターの総合政策策定への支援や、空港事業と観光産業開発との連携、経営やマーケティング能力強化等に必要となるソフト面の支援が重要であろう。
- **中央アジアにおける地域内協力の促進支援：** ウズベキスタンの今後の安定した経済発展を考えた際、同国の地域内協力への積極的な参加が重要な要素となる。他方、2004年8月に行われた川口外相(当時)の中央アジア歴訪において、我が国は中央アジアを巡る新たな協力の枠組みとして、「中央アジア+日本」対話を立ち上げ、地域の諸課題の解決のためには、中央アジア諸国の協力が重要であることを強調した。関係各国は我が国のこの

ような提唱を歓迎しており、我が国は今後とも、関係国間の利害関係の調整を検討した上で、地域内協力促進のための支援を行っていく必要がある。

### (3) 経済協力実施上の留意点に係る提言

- **他ドナーとの連携：**ウズベキスタンにおける国際機関を含めた各ドナーの活動は比較的少なく、事実上の棲み分けができていないため、相互の連携に対するインセンティブが少ない。しかし、将来的にドナー協調が必要になる可能性もあるため、これに備えてウズベキスタン政府、他ドナー等との意見交換を継続・強化しておくことは重要であろう。また、具体的な案件ベースでも連携がより効果的な援助に結びつくと考えられる場合には、積極的に他ドナーとの連携案件推進を考慮すべきである。
- **食糧増産援助(2KR)の見返り資金：**2KRによるウズベキスタンの見返り資金積立が十分になされていないため、同資金をウズベキスタンの経済社会開発に寄与する事業に活用するという、本来の機能に支障が出る恐れがある。我が国は、この問題を解決するため、ウズベキスタン側に対して継続的に改善要求を行ってきたが、今後も、2KRが本来の目的を十分に果たせるよう、ウズベキスタン側に対して継続して要請していくことが必要である。

## 3. カザフスタン国別評価

### 3.1 評価対象期間におけるカザフスタンの開発動向

#### (1) カザフスタンを巡る情勢、および国家開発計画の概要

カザフスタンは1990年10月に主権宣言、91年12月に独立宣言を行い、同12月のソ連解体によって独立国となった。1989年からカザフスタン共産党第一書記の要職にあったヌルスルタン・ナザルバエフが1990年4月に大統領に選出され、1991年12月の直接選挙で独立カザフスタンの初代大統領に選ばれた。任期延長(1995年)、再選(1999年)を経て今日に至る。1995年8月には大統領権限の大幅な強化を盛り込んだ新憲法が採択された。高い支持率を背景に、ナザルバエフ大統領は、1997年に首都をアルマティから北部のアクモラ(現アスタナ)に移転した。

カザフスタンはCIS諸国の中でも急進的な改革路線をとり、ロシア金融危機等により打撃を受けた1998年以外は、1996年からプラスの成長を達成している。また、カザフスタンの為替管理は管理フロート制であったが、1998年のロシア通貨危機の影響により管理フロートの維持が不可能となり、1999年に完全変動相場制へ移行した。同年には国際競争力が回復したことに加え、石油をはじめとする国際商品市況の回復と穀物の豊作に助けられ、2001年には13.5%と高い実質GDP成長率を記録し、経済は好調を維持している。また、海外直接投資額は2000年の27.8億米ドルから、2001年には45.6億米ドルを記録し、現在も急増している。なお、日本からの直接投資額の全直接投資額に占める割合は約2%である。1996年1月にWTO加盟申請を提出し、現在、外国貿易に関する国内法規をWTOの原則・ルールに適合させる試みが進んでいる。また、地域協力を積極的に、中央アジア協力機構、ユーラシア経済共同体(カザフスタンのほか、ロシア、キルギス、タジキスタン、ベラルーシが加盟)、および上海協力機構に参加している。一方、所得格差の拡大等の社会問題が顕在化しており、広大な国土全体でバランスのとれた発展をいかに実現するかが大きな課題となっている。

カザフスタンの国家開発計画の長期的なフレームワークとして、「カザフスタン—2030年：全てのカ

ザフスタン人の繁栄、安全保障と福祉の増進(1997年10月)」(以下「2030年のカザフスタン」)が存在する。また、「2030年のカザフスタン」を具体化するために、次の国家開発計画が作成された。(1)「中期政策プログラム(1998-2000年)(1998年1月)」は、基本的な政治・経済・社会的改革を目的としており、経済成長路線に転換する上で必要な一定条件を整える役割を果たした。(2)「2010年までの発展計画(2001年12月)」は「2030年のカザフスタン」のうち、最初の10年で達成すべき目標を示している。(3)「2003-2015年までの産業・技術革新発展国家プログラム(2003年3月)」(以下「産業革新プログラム」)は2001年以降の過度な鉱業部門への依存を修正し、製造業の育成を通じた経済の多角化による資源偏重経済からの脱却を目指している。

## (2) 我が国の対カザフスタン援助の概要と実績

### a) 援助の概要

我が国とカザフスタンとの間では評価対象期間をはさむ1996年から2002年に3回の二国間政策協議が実施されている。二国間政策協議議事録では、我が国がカザフスタンに対して援助を行う根拠として、同国の安定が中央アジア・コーカサス地域の秩序の構築につながることや、同国の資源(石油資源・鉱物資源)確保上の重要性が高いことがあげられている。

2002年11月に実施された二国間経済協力政策協議では、「民主化・市場経済導入のための人材不足や経済インフラの老朽化、貿易構造の崩壊による経済的な困難を克服するための積極的な支援を行う」ことを目的とし、これを達成するために、①市場経済に基づく制度整備・人材育成、②経済・社会インフラ整備、③体制移行や環境問題から生じる社会的困難の緩和、を重点分野とすることで合意が得られている。これまでに実施された3回の二国間政策協議において合意された重点分野はほぼ同じであり、評価対象期間において、これらの分野が一貫して重点分野となっている。

### b) 援助実績

カザフスタンに対する我が国の支援の2003年度までの実績は、技術協力87億円(JICA経費実績ベース)、無償資金協力57億円(交換文書締結ベース)、有償資金協力888億円(交換文書締結ベース)となっている。また、2004年版ODA白書によれば、カザフスタンは2003年(暦年)において中央アジア・コーカサス地域の我が国ODA供与国として支出純額ベースで1位に位置している。ちなみに、2003年度における同地域に対する我が国二国間ODA実績は3億4,553万米ドルであり、二国間ODA全体に占める割合は5.7%である。

カザフスタンにおいて、有償資金協力では、運輸インフラ案件(鉄道、橋梁、空港)等を中心とした支援を実施している。

無償資金協力は、同国の1994年の一人当たりGNPが1,110米ドルに低下したことに伴い、1996年度に無償資金協力適格国(一人当たりGNP1,395米ドル以下)となった。その後、市場経済への移行に伴う地域間格差是正に資する分野、保健・医療分野を中心として支援が実施されたが、現在は、無償資金協力「農村地域水供給計画」で、カザフスタン側の手続が遅れたことに対するペナルティ措置として、無償資金協力の供与は停止されている。

技術協力では、民主化・市場経済化分野での研修員受入等の他、知的支援、人材育成に関する支援を行っている。開発調査としては、運輸、資源開発、水資源開発の分野において(アスタナ新都市総合開発や地域資源開発分野に関連するものを含む)案件が実施されている。

## 3.2 対カザフスタン国別援助政策の評価結果

### (1) 我が国援助政策の「目的」の妥当性

目的の妥当性を検証するために、二国間政策協議対処方針と、我が国援助上位政策、相手国開発政策、主要他ドナーの援助政策との整合性について検討した。

#### a) 我が国 ODA 上位政策との整合性

二国間政策協議対処方針の上位政策として、(旧)ODA 大綱、シルクロード地域外交、(旧)ODA 中期政策がある。二国間政策協議結果と、これら上位政策が基本理念・重点としている項目との整合性を検証した。

これまでの二国間政策協議で合意された3つの援助重点分野は、(旧)ODA 大綱の基本理念、重点項目の点で整合している。1997年7月に提唱されたシルクロード地域外交の柱の一つとなっている「経済協力・資源開発協力」には、インフラ整備に重点をおいた経済協力、市場経済化推進のための支援、環境問題への対応等が含まれており、二国間政策協議で合意された重点分野はこれらの項目と整合している。次に、(旧)ODA 中期政策では、経済・社会インフラ整備、民主化・市場経済化の人材育成と制度作り、さらに旧ソ連時代の負の遺産の克服や体制移行に伴う社会的困難の緩和が重点とされている。(旧)ODA 中期政策の策定以降に実施された政策協議の対処方針には(旧)ODA 中期政策の趣旨が反映されており、(旧)ODA 中期政策との整合性は確保されていたと判断する。なお、参考までに、これまでの二国間政策協議の対処方針を新 ODA 大綱の内容と比較したところ、二国間政策協議の対処方針は新 ODA 大綱にも即していることが判明した。

一方、最近のカザフスタンは、石油価格の高騰を背景として財政的にも余裕があり、また、ウズベキスタン等と比較すると国家開発が進んでいるため、援助だけでは対カザフスタン外交において十分な成果が得られなくなっていると考えられる。したがって、今後のカザフスタンとの関係を検討する際には、我が国の対カザフスタン政策の目的を踏まえ、カザフスタンの発展を更に促進するための手段として、海外直接投資や貿易を促進する等の方策も考慮し、我が国全体としての対応を検討していく必要があると考えられる。また、その際の援助の役割としては、民間直接投資促進のための制度改革支援を実施していくことが考えられる。

なお、ウズベキスタンの場合と同様、カザフスタンに対する援助は、資源確保上の重要性や、同国が含まれる中央アジア・コーカサス地域の重要性が根拠とされている。しかし、これら援助に関する政策文書等には、中央アジア・コーカサス地域の重要性、とりわけカザフスタンの重要性について、簡単な説明を越えた具体的な説明はなされていない。

#### b) カザフスタン政府の開発計画との整合性

カザフスタンの国家開発計画の長期的なフレームワーク「2030年のカザフスタン」の優先事項と、これまでの二国間政策協議対処方針との整合性を検討した。その結果、政策協議対処方針の重点分野は、「2030年のカザフスタン」が優先事項としている「市場経済化による経済成長」、「健康・教育・福祉の増進」、「公務員の養成」等と概ね合致していることが分かった。

次に、カザフスタンの場合、期間によって重要となる国家開発計画が異なるため、特定の期間にカザフスタンで最も重要視されていた国家開発計画を対象として、政策協議対処方針との整合性を検討した。1998年から2000年までは、中期政策プログラムが国家開発計画に相当する。本プログラムは、

「2030年のカザフスタン」と同様の目標を掲げており、我が国重点分野と当該プログラムの整合性は確保されている。2001年以降は、「2010年までの発展計画」が国家開発計画に相当する。本計画では分野別政策が明示されており、各政策がさらに詳細な目標や優先事項に分類されている。開発に関連する政策について、我が国重点分野との整合性を検証した結果、概ね整合していることが確認できた。また、2003年3月に採択された「産業革新プログラム」は、製造業の育成を通じた経済の多角化を目指しており、我が国援助重点分野である「人材育成・制度づくり分野」との整合性が高い。現在もカザフスタンは「産業革新プログラム」を重視しており、今後のカザフスタンへの援助にあたっては、本プログラムの基本方針を十分考慮する必要がある。

以上より、これまでの二国間政策協議対処方針は、カザフスタンの開発計画と整合していると判断できる。

一方、カザフスタンの政府債務および政府保証債務は1999年時点で41億米ドルに達した後減少し、2002年6月時点では38億米ドルとなっている。現地ヒヤリング結果からも、2000年以降、カザフスタンは石油価格の高騰を背景とした経済成長から資金的にも余裕があり、ドナーからの新規借入を中止する傾向にあることが分かった。現在、カザフスタンは、借款よりも技術協力や民間直接投資の拡大を求めている。但し、例えば保健省からは、カザフスタンには資金が豊富とされているが、公共医療への予算配分は不十分であるとの発言があり、必ずしも国内の資金が必要な分野に活用されているとは限らない実態がうかがわれる。

### c) 主要他ドナーの対カザフスタン援助政策との比較

他ドナーの援助重点分野は、基本的には、市場経済化・民間セクター開発、インフラ整備、社会セクター開発、地域内協力といった分野に分類が可能であり、我が国の二国間政策協議対処方針における重点分野とほぼ同じである。また、今後、日本は地域内協力を積極的に支援していくことを示したが、「地域内協力」を重点分野の一つとして含めている他ドナーもあり、この試みは世界的潮流と合致していることが分かる。一方、カザフスタンは石油産業の発展により、現在、資金的な援助ニーズは顕在化しておらず、むしろ技術的な援助により、この資金の活用方法に関する技術移転を行っていくことが重要であるという点で、各ドナーのカザフスタンに対する認識は共通している。

## (2) 我が国援助政策の策定・実施「プロセス」の適切性・効率性

### a) 策定および実施プロセスの適切性

**二国間政策協議対処方針の策定体制の適切性：**二国間政策協議対処方針は、事前の十分な情報収集と分析を踏まえ策定される必要がある。また、二国間政策協議結果は、両国の適切な参加者により合意される必要がある。これらの観点から、これまでの二国間政策協議のプロセスについて適切性を検討した。

これまでの二国間政策協議議事録から判断する限り、二国間政策協議結果は、少なくとも形式上は両国の適切な体制のもとで合意されたものと推定される。なお、ウズベキスタンの章でも述べたとおり、ウズベキスタン、カザフスタンに対する第一回、第二回二国間政策協議対処方針を事後的に見れば、両国の経済成長率・一人当たりGDPといった各種マクロ指標からそれぞれの国情をより仔細に分析し、それぞれの国に対する個別の対処方針を打ち出すことが必要であったとも考えられる。但し、1990年代は世界的な潮流として、中央アジア諸国への援助政策上、「市場経済への移行

支援」が最大の課題であり、全てのドナーが援助政策を模索している段階であった。このような背景の下、第一回、第二回二国間政策協議対処方針に関して、ウズベキスタンとカザフスタンの経済成長率・一人当たりGDPといった各種マクロ指標から国情を分析し、それぞれの国に対する個別の対処方針を打ち出すことは困難であった可能性もある。

一方、カザフスタンにおいては、近年になって、市場経済化の進展や石油価格の高騰を背景としてカザフスタンの国情が変化したにも係らず、第三回二国間政策協議結果の援助重点分野は、第一回および第二回政策協議結果の援助重点分野と類似したものとなっている。このことから、事前の情報収集および分析結果によって得られた近年のカザフスタンの情勢が、対処方針作成の際に十分考慮されなかった可能性があるかと推測される。

**二国間政策協議結果の実施機関の援助方針への反映：**カザフスタンには JICA 現地事務所がないため、JICA のカザフスタンに対する国別事業実施計画は作成されていない。しかし、国内でのヒヤリング調査や「カザフスタンにおける JICA 事業の概要(2004 年)」から、(旧)ODA 大綱、シルクロード地域外交、(旧)ODA 中期政策、二国間政策協議結果の重点分野を考慮しながら案件形成を行っていたものと推測される。JBIC においては、地域別援助方針が作成されるようになった 1999 年以前は、JBIC 内部で二国間政策協議結果を考慮しながら案件形成を行っていた。1999 年以降に作成されている地域別援助方針には二国間政策協議結果が反映されている。

以上より、二国間政策協議対処方針に基づく政策協議の重点分野は、援助実施機関の援助方針に反映されていると判断できる。

#### b) 案件の形成・要請・採択・実施プロセスへの反映

過去の案件形成・要請・採択プロセスを直接確認できる情報は入手できなかったが、現地日本大使館、JICA 専門家、経済予算計画省等に対するヒヤリングから、現時点では、現地日本大使館や JICA 専門家が調整役となり、二国間政策協議結果を案件の形成・要請・採択・実施プロセスに反映させていることが分かった。また、選定・実施された個別案件で二国間政策協議の結果合意された重点分野に該当しない案件は見当たらないため、二国間政策協議の結果は、個別案件の形成・要請・採択プロセスにおいて適切に反映されてきたと推定できる。

#### c) 実施プロセスの効率性

**日本側の援助実施体制：**これまで、カザフスタンでは現地日本大使館がアルマティに存在していたこと、および JICA 事務所が存在しなかったことにより、アスタナの政府関係者との協議が困難であった。しかし、2005 年1月に大使館がアスタナに移転したこと、および技術協力協定が締結され、JICA 事務所がアスタナにできる予定であることにより、カザフスタン側と協議する機会が増え、案件形成・要請等の手続が効率的になるものと考えられる。また、現地 ODA タスクフォースは、現在 JICA 事務所がないため変則的ではあるが、大使館関係者と JICA 専門家の間で実施されている。また、JBIC からの出張者がある場合には、JBIC 側の参加も得ている。更に、このタスクフォースの枠組みを活用し、カザフスタン政府との間で定期的に現地 ODA 政策協議を行っている。なお、ODA 事業に関する重要な活動として PR 活動がある。これまでも PR 活動が実施されてきたが、カザフスタンにおける我が国 ODA に対する認知度は決して高くない現状である。

**カザフスタン側の援助受入体制：**カザフスタン側において、我が国を含む全ドナーからの援助受

入に係る一連の窓口は経済予算計画省である。地方政府や各省庁の意見を経済予算計画省がとりまとめ、カザフスタンの開発計画をもとに要請案件を決定している。カザフスタンの援助受入体制は、形式的にはある程度整備されているが、現地調査においては、現在カザフスタン政府には、政策実施過程での経験や知見を持つ人材が不足しているといった問題が指摘されている。また、無償資金協力や技術協力の実施に際しては免税措置の適用が必要であるが、カザフスタンでは免税措置の適用に国会批准が必要とされているため、時間を要するという問題が生じている。

**我が国援助スキーム間の連携：**カザフスタンにおけるスキーム間の連携については、円借款案件に関連する分野で JICA の専門家を派遣する、開発調査が円借款事業に繋がる等、これまで幾つかのスキーム間の連携が実施されてきており、スキーム間の連携は確保されていたものと判断できる。また、JBIC に対する国内ヒヤリングによれば、現在 JBIC では、有償資金協力事業の技術移転分野を強化するために JICA との連携事業の強化を検討している。

**相手国側実施機関との連携：**現地日本大使館や JICA 専門家が調整役となり、経済予算計画省を援助受入窓口として、案件形成にかかる調整が行われてきている。また、我が国の援助重点分野をカザフスタン側関係者に啓蒙するための活動として、「ODA 事業紹介セミナー」が実施されている。また、「カザフスタン・日本人材開発センター」では、労働安全や環境等のカザフスタン行政と係りのある分野の講座について、カザフスタンの政府関係者を招き、協力して講義を行うといった活動を実施している。このように、相手国側実施機関等との連携には配慮がなされている。

**他ドナー、国際機関、NGO 等との連携：**ドナー間の非公式なミーティング等も行われているが、実施している事業に関する情報を交換するのみであり、いわゆるドナー協調を実施しているわけではない。これは、事実上各ドナーの棲み分けができていたため、ドナー協調に関するインセンティブがあまり存在しないことが主な要因となっている。また、現在は我が国と NGO との協力に基づく事業は多くない。しかし、これは実施能力のある NGO を見分けるための審査基準がないことが理由となっている。一方、カザフスタンで活動する NGO の中には環境等の特定分野で、ドナー機関との協力のもとで、各種活動実績のある団体もある。これら実施能力のある NGO を見分けるために、国際機関等は、過去の支援金受領額および支援団体のリスト、活動実績に関する資料、財務諸表等を判断基準としている。

### (3) 我が国援助政策の「結果」の有効性・インパクト

結果を評価するにあたっては、まず我が国の資金協力が相手国の国家財政に与えた影響を検討した。次に社会経済指標により各重点分野の開発動向を分析し、この分析結果を踏まえて、我が国の援助の有効性、援助が社会・経済に与えたインパクトを評価した。

#### a) 我が国資金協力の相手国予算に占める割合

我が国のカザフスタンに対する 1997 年から 2002 年(暦年)の資金協力実績は、現地通貨ベースで、無償資金協力が 35 億テンゲ(円ベースで 38 億円)、有償資金協力が 301 億テンゲ(円ベースで 320 億円)、合計 336 億テンゲ(円ベースで 357 億円)にのぼる。我が国の資金協力は、主として保健医療や運輸分野で実施されており、特に運輸・通信分野における財政支出に対する財務的比率が大きい。運輸・通信分野における資金協力は、有償資金協力が活用されており、同スキームがカザフスタンの運輸・通信分野の開発に与える影響が大きかったことが分かる。

## b) 重点分野における我が国の貢献

「人材育成・制度づくり分野」に関しては、まず、市場経済化の進捗状況について EBRD の移行経済指標を参照した。この指標によれば、カザフスタンの市場経済移行は着実に進んでおり、「人材育成・制度づくり分野」における我が国援助は、カザフスタンの経済改革に寄与してきたと考えられる。我が国援助の有効性としては、「事業活動を展開している在アルマティ企業の約 5%が「カザフスタン・日本人材開発センター」のビジネスコースに受講生を派遣した」、「アルマティ市で廃棄物管理に係る開発調査をもとに事業化を開始した」等の成果が認められる。

一方、我が国の人材育成・制度づくり分野における援助が、カザフスタンの市場経済移行に与えたインパクトを明確に把握するには至らなかったが、経済改革が着実に進んでいるカザフスタンにおいて、我が国の援助は市場経済移行になんらかの正の社会的・経済的インパクトを与えているものと推測できる。なお、現時点では、一層の市場経済化支援をはじめ、より絞りこまれた目標に対して実際の支援が行われている。カザフスタンの援助ニーズがより高度化し、実務的となっている傾向にあることがうかがわれることから、今後は、カザフスタンが取り組んでいる WTO 加盟に関する支援、政策金融や中小企業育成・振興などをより一層重視した取り組みを進めることが望ましいと考えられる。

「経済・社会インフラの整備分野」に関して EBRD のインフラ移行指標を見ると、1999 年は、上下水道および鉄道に関して評価が低く、道路、通信、電力に関しては改善があるとされていた。2003 年は、道路、通信、電力では改善が見られなかったが、我が国援助分野である鉄道および上下水道に関しては改善が認められる。

これまでに事業が完了した鉄道案件についてみると、本事業により、「カザフスタンと中国を結ぶ区間の鉄道輸送能力が増強し、事業対象区間の貨物列車運行数の増加に対応できるようになった」、「中国との国境駅における貨物積替え能力が増強し、同駅への到着貨物量の増加に対応できるようになった」等の成果が認められる。また、この鉄道関連事業の対象となった駅が中国との間では鉄道上の唯一の出入口となっているため、本事業は中国との貿易を促進するという正のインパクトが認められる。鉄道セクターがカザフスタン経済にどの程度貢献しているかを計る指標やデータはないが、同国の貨物輸送に占める鉄道セクターの割合は高く、また、鉄道による貨物輸送割合の増加は中国やロシア等の近隣諸国との貿易の活発化に繋がる。したがって、本事業はカザフスタンに正の経済的インパクトを与えていると判断できる。

「体制移行にともなう社会的困難の緩和分野」： 我が国は、保健医療、環境分野を重点的に支援している。

- カザフスタンの保健医療分野の状況を見ると、母子保健に関する指標では一定の改善が認められるものの、全体としてはいまだ多くの問題を抱えている。具体的には、医療環境が悪化しているほか、循環器系統疾患の発生率と死亡率が高い。また、その他の主要疾患についても、死亡率は減少しているが、発生率に関しては上昇している。また、UNDP によれば、患者の医療負担が増大し、患者の医療機関の利用を妨げる要因となっている。このような背景のもと、保健医療分野における我が国の取り組みは、セミパラチンスク地域における事業を始めとして、同国の医療水準の向上に一定の貢献をしており、援助活動の有効性が認められる。また、我が国の同国に対する援助には、新しい医療技術の導入や、これまで希薄であった癌の早期診断・早期発見・早期治療の重要性が医療関係者の間で浸透しつつある等の社会的インパクトが認められる。

- 環境に関しては、水資源に関する社会経済指標を用いて分析を実施した。カザフスタンでは安全な水が供給されている人口の割合は減少傾向にあり、また全体の排水排出量は減少しているものの、処理されていない排水の割合は上昇傾向にある。当該分野の我が国の支援実績として、水質モニタリングに関する専門家派遣事業があり、この事業で水質モニタリングシステムが導入された等、同国環境分野に対して一定の成果が認められる。また、カザフスタン側は、導入された水質モニタリングシステムを活用することで環境に関する政策立案が可能となった。状況が悪化しつつある同国の環境分野に対して、正のインパクトを与えたものと判断できる。

### 3.3 提言

これまでの分析結果に基づき、経済協力の意義、経済協力の方向性、経済協力実施上の留意点について提言をまとめた。

#### (1) 経済協力の意義に係る提言

- カザフスタンに対する援助の意義に関して、政策文書や二国間政策協議議事録等には、我が国にとっての中央アジア地域、とりわけカザフスタンの重要性、および経済協力の関係について、簡単な記述を越えた具体的な説明はなされていない。説明責任の観点からも、我が国とカザフスタンとの望ましい関係を明示し、中央アジア地域、なかでもカザフスタンの重要性に関する分析結果、更には、その重要性との関連で経済協力に期待される役割を、国別援助計画において具体的に説明していく必要がある。

#### (2) 経済協力の方向性に係る提言

- **援助受入体制を含む全般的な行政能力向上のための支援：** カザフスタンの援助受入体制は形式的にはある程度整備されているが、公務員の経験不足等、様々な実務上の問題も生じている。我が国としては、カザフスタン側の援助受入に関わる行政能力強化を図るべく、これまでこの分野で実施してきた協力を継続する必要がある。更に、個々の職員を越えた組織全体の行政能力向上のため、必要に応じて計画的に専門家を派遣することも考えられる。
- **資源偏重経済からの脱却支援：** カザフスタンが2003年3月に採択した「産業革新プログラム」では、製造業の育成を通じた経済の多角化による、資源偏重経済からの脱却を目指しており、今後、我が国としては、カザフスタン側が同プログラムを重視していること、また、市場経済化の進展に伴い、これまでより一層実務的で絞り込まれた援助ニーズが存在することを十分に考慮し、高度技術の移転等、我が国の援助の優位性を活かしつつ、同プログラムで明示されているカザフスタンのニーズにより即した形で、方向性を明確にした援助メニューを検討する必要がある。
- **技術協力の強化、および既存の協力により建設されたインフラの有効活用：** カザフスタンにおける石油産業の発展等により、現在同国の有償資金協力に対するニーズは顕在化しておらず、むしろ自国の有する資金の活用の際に必要となる技術の移転を求めている<sup>2</sup>。

<sup>2</sup> 無償資金協力については、今後、カザフスタンにおける一人当たりGNPの高まりにより、無償資金協力適格国ではなくなる可能性もあると考えられる。さらに、有償資金協力のニーズが顕在化していないことを考慮すると、近い将来、我が国の対カザフスタン援助が大幅に減少する可能性がある。このようなシナリオが現実化した場合、どのように対応するか(例えば、有償資金協力案件の汲み上げをよりきめ細かく行う等)について検討していく必要がある。

このような背景をもとに、新規の有償資金協力案件の形成にあたっては、技術移転分野を強化し、カザフスタン側のニーズをよりの確に捉えた案件発掘、案件形成を目指す必要がある。また、これまでに我が国の支援により建設されたインフラの有効活用のためにも、経営を含むソフト面での技術協力を積極的に行っていく必要があると考えられる。

- **保健医療指標数値、医療環境の悪化に対する対策支援：** カザフスタンの保健医療分野が抱える課題は多く、母子保健を除く主要指標は 1991 年の水準を大きく下回っており、HIV/AIDS 等新たな問題も生じている。今後我が国としても、相手国政府との協議を更に深め、我が国が果たすべき役割、援助資源を投入すべき地域等を明確化し、他ドナーの動向も踏まえながら、これら諸問題の解決に積極的に取り組む必要がある。
- **中央アジアにおける地域内協力の促進：** カザフスタンは外交の優先課題として近隣地域の統合プロセスの強化を掲げており、様々な地域協力機構における活動を積極的に行っている。他方、2004 年 8 月に行われた川口外相(当時)の中央アジア歴訪において、我が国は中央アジアを巡る新たな協力の枠組みとして、「中央アジア+日本」対話を立ち上げ、地域の諸課題について問題提起を行い、これらを解決するためには中央アジア諸国の協力が重要であることを強調した。関係各国は我が国のこのような提唱を歓迎しており、我が国は今後も、関係国間の利害関係の調整を検討した上で、地域内協力促進のための支援を行っていく必要がある。

### (3) 経済協力実施上の留意点に係る提言

- **NGO との協力による事業：** カザフスタンで信頼の置ける NGO を見つけ出すのは困難とも言われているが、中にはドナーとの連携のもとに各種活動実績を有する組織が存在する。このような活動実績を有する NGO との協力は、我が国の援助を更に効果的・効率的にする可能性がある。他ドナーの NGO 選定基準を参考とするなどし、信頼できる NGO の選定基準を設けることも一案である。
- **免税手続の改善：** 無償資金協力や技術協力の実施に際しては免税措置の適用が必要である。しかしながら、カザフスタンでは免税措置の適用に国会批准が必要とされているため、時間を要するという問題がある。この問題に対応するため、日本側はカザフスタン側に対して、これまでも改善要求を行ってきた。今後は、技術協力協定および無償資金協力についての国会批准が速やかに行われるよう引き続き要請することが必要である。
- **PR 活動の更なる強化：** これまでも「セミパラチンスク地域医療改善企画」、「カザフスタン・日本人材開発センター」、等について広報活動が実施されてきている。しかし、カザフスタンにおける我が国 ODA の認知度は必ずしも高くない模様であり、広報活動の方法・内容を再検討し、本活動をさらに改善・強化していくことが必要であろう。