

# 第一章 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

### 1.1.1 評価調査実施にあたっての基本認識

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。

### 1.1.2 評価の目的

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、援助政策の全般をレビューし、両国に対する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

### 1.2.1 評価対象

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てきたこれまでの二国間政策協議の対処方針<sup>1</sup>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、具体的に評価の対象とした二国間政策協議の対処方針およびその結果は、表 1-1 に示すとおり、本評価期間をはさみ、同期間の援助重点分野を定めた計 3 回の協議に関するものである。

表 1-1 評価の対象となる二国間政策協議

	ウズベキスタン	カザフスタン
一回目	「無償資金協力、および技術協力に関する政策協議ミッション」(1996)	
二回目	「無償資金協力、技術協力および開発協力に関する政策協議ミッション」(1998)	
三回目	「経済協力総合調査ミッション」(2000)	「経済協力政策協議ミッション」(2002)

<sup>1</sup> 二国間政策協議に臨む場合、あらかじめ援助方針案を定めることが通例であり、この場合、この援助方針案を対処方針と呼ぶ。

上記二国間政策協議における対処方針の推移は、図 1-1 および図 1-2 のとおりである。

図 1-1 政策協議の対処方針の推移（ウズベキスタン）

● 1996 年 10 月実施「無償資金協力および技術協力に関する政策協議」

国別援助の目標 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、環境悪化などの問題に効率的に対処し、 <u>モスクワ中心の産業・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援助を行う。</u>			
重点分野 ① 市場経済化移行支援	重点分野 ② 運輸インフラ整備	重点分野 ③ 環境問題	重点分野 ④ 地方の医療



● 1998 年 11 月実施「無償資金協力、技術協力および開発協力に関する政策協議」

国別援助の目標 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、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するため積極的な援助を行う。				
重点分野 ① 市場経済化移行支援	重点分野 ② 運輸インフラ整備	重点分野 ③ 環境保全	重点分野 ④ 地方医療	重点分野 ⑤ 民主化・行政支援



● 2000 年 11 月実施「経済協力総合調査団派遣」

国別援助の目標 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、環境悪化などの問題に効率的に対処し、 <u>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。</u>		
重点分野 ① 市場経済化の促進	重点分野 ② インフラの整備	重点分野 ③ 社会セクターの再構築
民間活動の環境整備としての制度改革・人材育成・中小企業・新規産業育成を含む産業構造改革、農業改革	産業活性化のためのインフラ改修、経済性の高い新規インフラ整備、および維持管理のためのソフト面強化	保健医療システム改善、職業訓練重視などの教育システム改善、学校設備の再整備

出所：外務省『ODA 白書』（1998－2004）、JICA 年報各年、対ウズベキスタン第一回～三回政策協議議事録から作成

図 1-2 政策協議の対処方針の推移（カザフスタン）

● 1996 年 10 月実施「無償資金協力および技術協力に関する政策協議」

国別援助の目標 産業化・市場経済化導入においてカザフスタンが抱える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。			
重点分野 ① 市場経済化に伴う 民生事業のシステム作り	重点分野 ② 運輸インフラ整備	重点分野 ③ 環境問題	重点分野 ④ 生活弱者対策



1996 年から変更なし

● 1998 年 11 月実施「無償資金協力、技術協力および開発協力に関する政策協議」

国別援助の目標 産業化・市場経済化導入においてカザフスタンが抱える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。			
重点分野 ① 市場経済化に伴う 民生事業のシステム作り	重点分野 ② 運輸インフラ整備	重点分野 ③ 環境問題	重点分野 ④ 生活弱者対策

「民生事業のシステム作り」から  
「制度整備・人材育成」に変更

経済・社会  
インフラに変更

社会的困難の  
緩和に統合

● 2002 年 11 月実施「経済協力政策協議」

国別援助の目標 <del>産業化・市場経済化導入</del> 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。		
重点分野 ① 市場経済化に基づく <b>制度整備・人材育成</b>	重点分野 ② 経済・社会インフラ整備	重点分野 ③ 体制移行や環境問題から生じる社会的困難の緩和

出所：外務省『ODA 白書』（1998－2004）、JICA 年報各年、対カザフスタン第一回～三回政策協議議事録から作成

## 1.2.2 評価の枠組み

以上に基づき、外務省の「ODA 評価ガイドライン」にしたがい、「目的」、「プロセス」、「結果」の3つの視点から、表 1-1 に示す二国間政策協議対処方針およびその結果を評価した。その際、まず、「目的」、「プロセス」、「結果」の3つの視点毎に、評価手段、評価項目、評価指標、情報源、情報収集先を示す一覧表を作成した。当該一覧表は「表 1-2 評価の枠組み」に示すとおりである。

### (1) 我が国援助政策の「目的」

二国間政策協議の対処方針が、上位政策である(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」)、(旧)ODA中期政策の中央アジア・コーカサス地域該当部分の中期政策(以下、「(旧)ODA中期政策」)、対象国政府の開発計画等と整合しているか、新ODA大綱に適応しているか、について検証した<sup>2</sup>。検証のための情報源としては、(旧)ODA大綱、シルクロード地域外交、(旧)ODA中期政策、新ODA大綱、対象国の各種開発計画、外務省関係者へのヒヤリング調査、対象国の有識者等・他ドナーに対するヒヤリング調査結果を使用した。

### (2) 我が国援助政策策定・実施のプロセス

二国間政策協議に関するプロセスの適切性と効率性について評価した。ここでは、「二国間政策協議の対処方針策定プロセスの適切性」と「二国間政策協議結果の実施プロセスの適切性」を評価している。またプロセスの効率性については、「二国間政策協議結果の実施プロセスの効率性」を評価した。

「二国間政策協議の対処方針策定プロセスの適切性」については、二国間政策協議対処方針が十分な情報収集と分析を踏まえ適切な体制によって策定されたか、二国間政策協議結果は両国の適切な体制のもと合意されたか、について検証した。

また、「二国間政策協議結果の実施プロセスの適切性」については、二国間政策協議結果が我が国の援助実施機関の対ウズベキスタン、カザフスタン援助実施方針および案件の形成・要請・選定に適切に反映され、政策としての指針の機能を果たしているか、について検証した。検証のための情報源としては、二国間政策協議対処方針策定関係者へのヒヤリング調査、および策定に関する記録、援助実施機関(JICA・JBIC)事業方針、外務省・大使館・JICA・JBIC の対象国担当者へのヒヤリング調査、対象国の実施機関に対するヒヤリング調査等を使用した。

「二国間政策協議結果の実施プロセスの効率性」については、日本側の援助実施体制および対象国側の援助受入体制が整備され、二国間政策協議結果が、対象国実施機関や他ドナー機関等と連携をとりながら効率的に実施されてきたか、について検証した。検証のための情報源としては、二国間政策協議策定関係者・援助実施機関における案件選定担当者・対象国の援助受入関係機関・他ドナー等へのヒヤリング調査結果等を活用した。

<sup>2</sup> 旧ODA大綱は平成4年に閣議決定され、10年以上にわたり我が国の援助政策の根幹として機能した。しかし、国際情勢の激変や新たな開発課題が生じたため、これに対応するために、平成15年8月29日、閣議決定にて大幅に改定された。ここでは、平成15年8月29日の閣議決定による改訂前までのものを「(旧)ODA大綱」と呼び、同閣議決定により改訂されたものを「新ODA大綱」と呼ぶ。一方、ODA中期政策に関しては、策定後5年が経過していたため、向こう3～5年を念頭に置き、平成17年2月4日に改定された。ここでは、改定前までのものを「(旧)ODA中期政策」と呼んでいる。

### **(3) 我が国援助政策の「結果」**

二国間政策協議結果がもたらした成果の有効性とインパクトについて評価した。「成果の有効性」については、二国間政策協議結果がもたらした成果が重点分野毎に見て有効であったかについて検証した。また「成果のインパクト」については、二国間政策協議結果がもたらした成果がいかなるインパクトをもたらしたかについて検証した。検証のための情報源としては、対象国政府機関の統計データ、外務省、他ドナー、その他研究機関の資料、対象国政府機関・現地の日本大使館・JICA・JBIC・他ドナー・NGO・対象国の有識者等への聞き取り調査結果を活用した。

表 1-2 ウズベキスタン・カザフスタン国別評価調査－評価の枠組み

評価視点 (評価対象年)	評価項目		評価内容	評価指標	情報源	情報収集先
I. 目的 (1997年度 ～2003年度)	二国間経済協力政策協議の 対処方針の妥当性		<ul style="list-style-type: none"> <li>二国間経済協力政策協議の対処方針は上位政策と整合性を有しているか。</li> <li>二国間経済協力政策協議の対処方針は、対象国開発計画等の妥当な根拠に基づいているか。</li> <li>対象国に対して援助を行っている他ドナーの援助方針の内容と比較して我が国の援助方針の内容は妥当であるか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(旧)ODA 大綱との整合性(新 ODA 大綱との整合性も参考とする)</li> <li>「シルクロード地域」外交アクションプランとの整合性(以下、「シルクロード地域外交」)</li> <li>(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」)との整合性</li> <li>対象国政府の開発計画等との整合性</li> <li>対象国に対する国際社会の援助動向との整合性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>外務省関係者への聞き取り、および(旧)ODA 大綱、シルクロード地域外交、(旧)ODA 中期政策、新 ODA 大綱</li> <li>対象国の開発計画等</li> <li>対象国有識者等に対する聞き取り調査</li> <li>他ドナーの対象国に対する援助方針等の聞き取り調査</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>外務省</li> <li>対象国の開発計画等作成機関</li> <li>対象国の有識者等</li> <li>他ドナー</li> </ul>
II. プロセス (1997年度 ～2003年度)	二国間経済協力政策協議に関する プロセスの適切性	二国間経済協力政策協議の対処方針策定プロセスの適切性	<ul style="list-style-type: none"> <li>二国間経済協力政策協議対処方針が十分な情報収集と分析を踏まえ、適切な体制によって策定されたか。</li> <li>対「ウ」国、「カ」国援助方針の見直しを含む同方針の検証がおこなわれてきたか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>策定プロセスにおける組織・人的体制等の策定体制の適切性</li> <li>策定プロセスにおける協議の頻度および内容の適切性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>二国間経済協力政策協議対処方針策定関係者への聞き取りおよび右策定に関する記録</li> <li>援助実施機関(JICA・JBIC)事業方針</li> <li>外務省・大使館・JICA・JBIC の対象国担当者への聞き取り調査(本部・現地事務所)</li> <li>対象国実施機関に対する聞き取り調査</li> <li>二国間経済協力政策協議以外の、要人往来時における発言・応答要領等の資料</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>外務省、在「ウ」国、在「カ」国日本大使館</li> <li>JICA、JBIC</li> <li>対象国の開発計画等作成機関、および実施機関</li> </ul>
		二国間経済協力政策協議結果の実施プロセスの適切性	<ul style="list-style-type: none"> <li>二国間経済協力政策協議結果は我が国の援助関係機関の対「ウ」国、「カ」国援助実施方針および案件の形成・要請・選定に適切に反映され、政策としての指針の機能を果たしているか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>援助実施機関(JICA、JBIC)の事業方針への反映度合</li> <li>案件の形成、要請、採択、実施プロセスへの反映度合</li> </ul>		
	二国間経済協力政策協議に関する プロセスの効率性	二国間経済協力政策協議結果の実施プロセスの効率性	<ul style="list-style-type: none"> <li>日本側の援助実施体制および対象国側の援助受入体制は整備されてきたか。</li> <li>二国間経済協力政策協議結果は、対象国実施機関や他ドナー機関等と連携をとりながら効率的に実施されてきたか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>日本側援助実施体制の適切性</li> <li>対象国側の援助受入体制の適切性</li> <li>我が国援助スキーム間の連携度合</li> <li>二国間経済協力政策協議結果の実施プロセスにおける対象国実施機関との連携度合</li> <li>二国間経済協力政策協議結果の実施プロセスにおける他ドナー(二国間ドナー、国際機関)、NGOとの連携度合</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>外務省・大使館・JICA・JBIC、対象国政府の二国間経済協力政策協議策定関係者への聞き取り調査</li> <li>スキーム毎の案件選定担当者への聞き取り調査</li> <li>対象国の援助受入関係機関への聞き取り調査</li> <li>他ドナー、NGO 等への聞き取り調査</li> </ul>	
III. 結果 (1997年度 ～2003年度)	二国間経済協力政策協議結果がもたらした成果の有効性		<ul style="list-style-type: none"> <li>二国間経済協力政策協議結果がもたらした成果は、重点分野(インフラ整備、人材育成、市場経済移行)毎に見て有効であったか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>二国間経済協力政策協議の重点分野(インフラ整備、人材育成、市場経済移行)における援助実績、および関連指標の推移</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>対象国政府機関の統計データ、外務省、他ドナー、その他研究機関の資料</li> <li>対象国政府機関、在「ウ」国・在「カ」国日本大使館、JICA、JBIC、他ドナー、NGO への聞き取り調査</li> <li>対象国の有識者等に対する聞き取り調査</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>対象国政府機関、外務省、在「ウ」国、在「カ」国日本大使館、JICA、JBIC</li> <li>他ドナー、NGO</li> <li>対象国の有識者等</li> </ul>
	二国間経済協力政策協議結果がもたらした成果のインパクト		<ul style="list-style-type: none"> <li>我が国援助はいかなるインパクトをもたらしたか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>二国間経済協力政策協議の重点分野毎の対象国の主要経済、社会指標の推移</li> <li>重点分野以外への正・負のインパクトの有無</li> <li>我が国および相手国の政策に対する影響の有無</li> </ul>		

評価は「二国間経済協力政策協議」は、ウズベキスタンについては、96/10、98/11、00/11 に実施されたもの、カザフスタンについては、96/10、98/11、02/11 に実施されたものを対象としている。

### 1.3 評価調査実施の手順

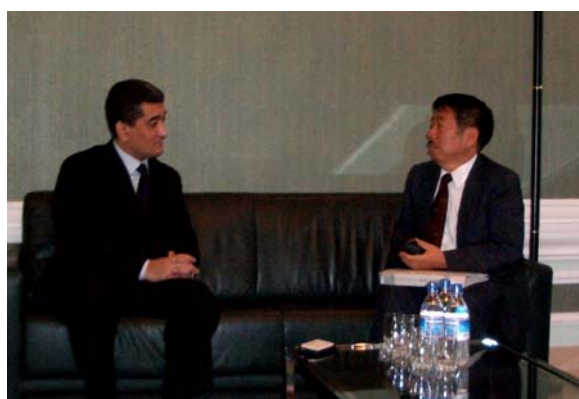
本評価調査は、2004年8月から2005年3月までを調査期間とし、下記1.4の評価者等および外務省、独立行政法人国際協力機構(JICA)、国際協力銀行(JBIC)の関係者をメンバーとする検討会を開催しつつ、以下の手順で進められた。

- (1) 国内調査(評価の枠組み策定、資料収集・分析、国内関係者からの聞き取り調査)
- (2) 現地調査(ウズベキスタン・カザフスタン政府機関、我が国援助関係機関、他ドナー等からの聞き取り調査、および資料・指標データの収集・分析等2004年10月18日～10月29日実施)
- (3) 国内分析(国内調査および現地調査結果の取りまとめ・分析、報告書作成等)

#### ウズベキスタン現地調査でのヒヤリング模様



副首相兼経済大臣(左の写真の左)との面談



対外経済関係庁での面談

## カザフスタン現地調査でのヒヤリング模様



アスタナ経済特区での面談



環境省での面談

### 1.4 評価者等

高千穂 安長（評価主任）

玉川大学経営学部教授

（外務省 ODA 評価有識者会議メンバー）

輪島 実樹（監修者）

（社）ロシア東欧貿易会ロシア東欧経済研究所調査役

岡 奈津子（監修者）

アジア経済研究所研究員

なお、現地調査には、外務省経済協力局開発計画課評価班の中垣朋博課長補佐がオブザーバーとして参加した。また、新日本監査法人 ODA 部（長尾大輔、スズキ S. ヒロミ）が評価の実施に係わる一連の作業を行った。