

第三章 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

3.1.1 カザフスタンを巡る情勢

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月に共和国最高会議で大統領に選出され、1991年12月の直接選挙により独立カザフスタンの初代大統領に選ばれた。

1995年4月には大統領の任期延長(2000年12月まで)、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草案がそれぞれ国民投票にかけられ、いずれも圧倒的賛成を得て可決された。高い支持率を背景に、ナザルバエフ大統領は、首都をそれまでのアルマティから北部のアクモラ(現アスタナ)に移転することを決定し、1997年11月には議会および政府機関が同市へ移動、同年12月10日に公式に首都が移転し、大統領・議会等の執務が開始された。1998年10月の憲法改正による大統領職の任期延長(5年から7年)を経て、ナザルバエフは1999年1月の大統領選で再選された。

表3-1は、カザフスタンの主要マクロ経済指標を示している。

表3-1 カザフスタン主要マクロ経済指標

	1993～ 1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
人口 (年末、百万人) ()は成長率	16.0 (-1.5)	15.5 (-1.2)	15.2 (-1.9)	15.0 (-1.5)	14.9 (-3.0)	14.9 (-0.3)	14.8 (-0.1)	14.9 (0.1)	14.4 (-3.4)
GDP(現行価格) (10億テンゲ)	486	1,415.7	1,672.1	1,733.3	2,016.5	2,599.9	3,250.6	3,776.3	4,449.8
実質GDP 成長率(%)	(-10)	(0.5)	(1.7)	(-1.9)	(2.7)	(9.8)	(13.5)	(9.8)	(9.2)
鉱業生産 (GDP比、%)	27.1	23.5	24	23.9	23.9	25.2	25.2	25.3	-
農業生産 (GDP比、%)	14.5	11.7	11.4	9.4	11.1	9.8	10.1	9.5	-
一人当たりGDP (米ドル)	827.8	1,351	1,445	1,469	1,129	1,229	1,491	1,658	2,069
消費者物価 上昇率 (年間平均、%)	124.3	39.1	17.4	7.1	8.3	13.2	8.4	5.8	6.4
貿易収支 (百万米ドル)	-514	-335	-276	-801	344	2,440	1,320	2,301	4,574
輸出 (百万米ドル)	4,416	6,292	6,899	5,871	5,989	9,288	8,928	10,028	12,900
輸入 (百万米ドル)	4,930	6,627	7,176	6,672	5,645	6,848	7,607	7,726	8,326
海外直接投資 (百万米ドル)	691	1,137	1,320	1,143	1,584	1,278	2,861	2,157	2,300

*EBRD 推計値

出所：Agency on Statistics of the Republic of Kazakhstan(2003); EBRD(1997-2003) *Transition Report*, EBRD (2004)

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⁵¹。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、実質GDP成長率は2.7%を達成した。2000年に9.8%、2001年にも13.5%と高いGDP成長率を記録し、経済は好調を維持している。

また、2000年には、IMFに対する債務を期限前に全額返済し、IMFとの関係も良好である。ただし、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きた。

カザフスタンでは、2000年の海外直接投資額が約27.8億米ドルであったのに対して、2001年には45.6億米ドルとなっており、現在も拡大する傾向にある。投資国別には、米国の年間直接投資額が一位であり、2003年には全直接投資額の約24%を占めている⁵²。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。海外直接投資は主に石油、ガス、非鉄、鉱業部門で急増している⁵³。また、カザフスタンは1996年1月にWTO加盟を申請した。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おり、物品とサービスの相互アクセスの条件に関して主要パートナー諸国と多国間交渉、二国間交渉が進められている。

地域内協力に関しては、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、「ユーラシア経済共同体(EEC)」、「上海協力機構(SCO)」、「中央アジア協力機構(CACO)」における活動を積極的に行っている。

社会的な側面と経済発展との関係については、UNDPが公表している包括的な経済社会指標であるHDIを見ると(表2-2参照)、2002年におけるカザフスタンのHDIは0.766(177カ国中78位)となっている。他の中央アジア諸国との比較では、出生時平均余命(66.2歳)が最低値となっているものの、15歳以上成人識字率(99.4%)、初等・中等・高等教育就学率(81%)、および一人当たりGDP(PPP換算5,870米ドル)に関しては一位である⁵⁴。

表3-2は、カザフスタンにおけるMDGsの達成可能性について示している。(Appendix B参照)。

⁵¹ (社)ロシア東欧貿易会ロシア東欧経済研究所(2003, 9)

⁵² カザフスタン共和国大統領府戦略研究所提供資料

⁵³ (社)ロシア東欧貿易会ロシア東欧経済研究所(2003, 10)

⁵⁴ UNDP Human Development Report (2004, 140-141)

表 3-2 カザフスタンにおけるミレニアム開発目標の達成可能性

MDGsおよびターゲット	達成可能性
I. 極度の貧困と飢餓の撲滅	
ターゲット① 2015年までに1日1ドル未満で生活する人口を半減させる	達成可能
ターゲット② 2015年までに飢餓に苦しむ人口の割合を半減させる	達成可能
II. 普遍的初等教育の達成	
ターゲット③ 2015年までに、全ての子供が男女の区別なく初等教育の全課程を修了できるようにする	達成済み
III. ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上	
ターゲット④ 2015年までにすべての教育レベルにおける男女格差を解消する	達成済み
IV. 幼児死亡率の削減	
ターゲット⑤ 2015年までに5歳未満児の死亡率を3分の2減少させる	達成困難
V. 妊産婦の健康の改善	
ターゲット⑥ 2015年までに妊産婦の死亡率を4分の3減少させる	達成困難
VI. HIV/AIDS、マalaria、その他の疾病の蔓延防止	
ターゲット⑦ HIV/AIDSの蔓延を2015年までに阻止し、その後減少させる	達成困難
ターゲット⑧ マalariaおよびその他の主要な疾病の発生を2015年までに阻止し、その後発生率をさげる	達成困難
VII. 環境の持続可能性の確保	
ターゲット⑨ 持続可能な開発の原則を各国政策や戦略に反映させ、環境資源の喪失を防止し、回復を図る	達成困難
ターゲット⑩ 2015年までに安全な飲料水を継続的に利用できない人々の割合を半減する	達成可能
VIII. 開発のためのグローバル・パートナーシップの推進	
ターゲット⑪～⑱	評価なし

出所：United Nations (2004)

MDGsの観点からは、カザフスタンは「目標II. 普遍的初等教育の達成」や「目標III. ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上」に関しては既に目標を達成しており、「目標I. 極度の貧困と飢餓の撲滅」についても2015年までの目標達成は「可能」とされている。しかし、「目標IV. 幼児死亡率の削減」や「目標V. 妊産婦の健康の改善」に関しては1990年に比べ大きく改善してはいるものの2015年までの目標達成は「困難」と評価されている⁵⁵。

2002年におけるカザフスタンの絶対的貧困は人口の24.2%であった。1998年の39%と比較すれば、貧困は減少していると言える。また、所得分布の不平等度を表すジニ係数も、2001年には0.348であったのに対し、2002年には0.312に低下している。しかし、貧困問題の解決は、依然としてカザフスタン政府の優先的課題の一つである⁵⁶。UNDP(2004)によれば、2002年におけるカザフスタンの貧困層は、地域的に見れば農村部に集中しており、農村部の貧困層は34.7%であったのに対し、都市部では15.6%であった。また、貧困の主な原因は失業であり、貧困層の57%が生産年齢人口に属している。同報告書によれば、カザフスタンは石油価格の上昇等により飛躍的な経済成長を遂げているものの、2002年において、都市部については石油産業が盛んな地域であるアティラウ州の貧困率が全国で最も高く(27.5%)、農村部においてはマンガスタウ州の貧困率が全国で最も高かった(86.4%)。このことは、石油産業の発展が、必ずしもそれぞれの地域の雇用拡大や貧困削減に寄与していないことをうかがわせる。更に、カザフスタンでは、貧困層には分類されないものの、月収約70米ドルで生活をして

⁵⁵ United Nations (2004, 51-53), World Bank (2004a).

⁵⁶ カザフスタンでは、2000年に初めて貧困削減に焦点をあてた政策「貧困と失業を克服するためのプログラム(Programme on Combating Poverty and Unemployment for 2000-2003)」大統領令第833号(2000年6月3日)が策定された。2003年には「貧困削減国家プログラム2003-2005(State Programme on Poverty Reduction)」(大統領令第448号、2003年3月26日)が策定され、貧困削減を国家の優先課題としている。「貧困削減国家プログラム2003-2005」では6つの目標が掲げられている。①雇用と起業家精神を支援する環境の整備、②雇用創出、および職業訓練、失業者のスキル向上への支援、③保健医療、教育、インフラ等へのアクセスおよび効率性の改善、④貧困層をターゲットとした社会支援メカニズムの改善、⑤貧困削減に関する効率的な国家管理、⑥貧困削減に向けた社会全体(政府、労働組合、民間セクター、NGO)の参加の促進。

いる低所得者層の割合が 47%と高い。今後、経済成長の裨益者層を広げない限り、このような状態は改善されないものと考えられる。

3.1.2 カザフスタンの国家開発計画の概要

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」)がある。「2030年のカザフスタン」は、カザフスタンが過去に達成した成果、ASEAN諸国等の経験をもとに、①国家安全保障、②国内政治の安定と社会的団結の確立、③高水準の外国投資と開放的市場経済を基盤とする経済成長、④国民の健康および豊かな生活、⑤エネルギー資源の効率的運用と輸出拡大、⑥インフラ整備(特に運輸・通信)、⑦効率的で近代的な政府の創設、の7つの分野を長期最優先課題としている⁵⁷。

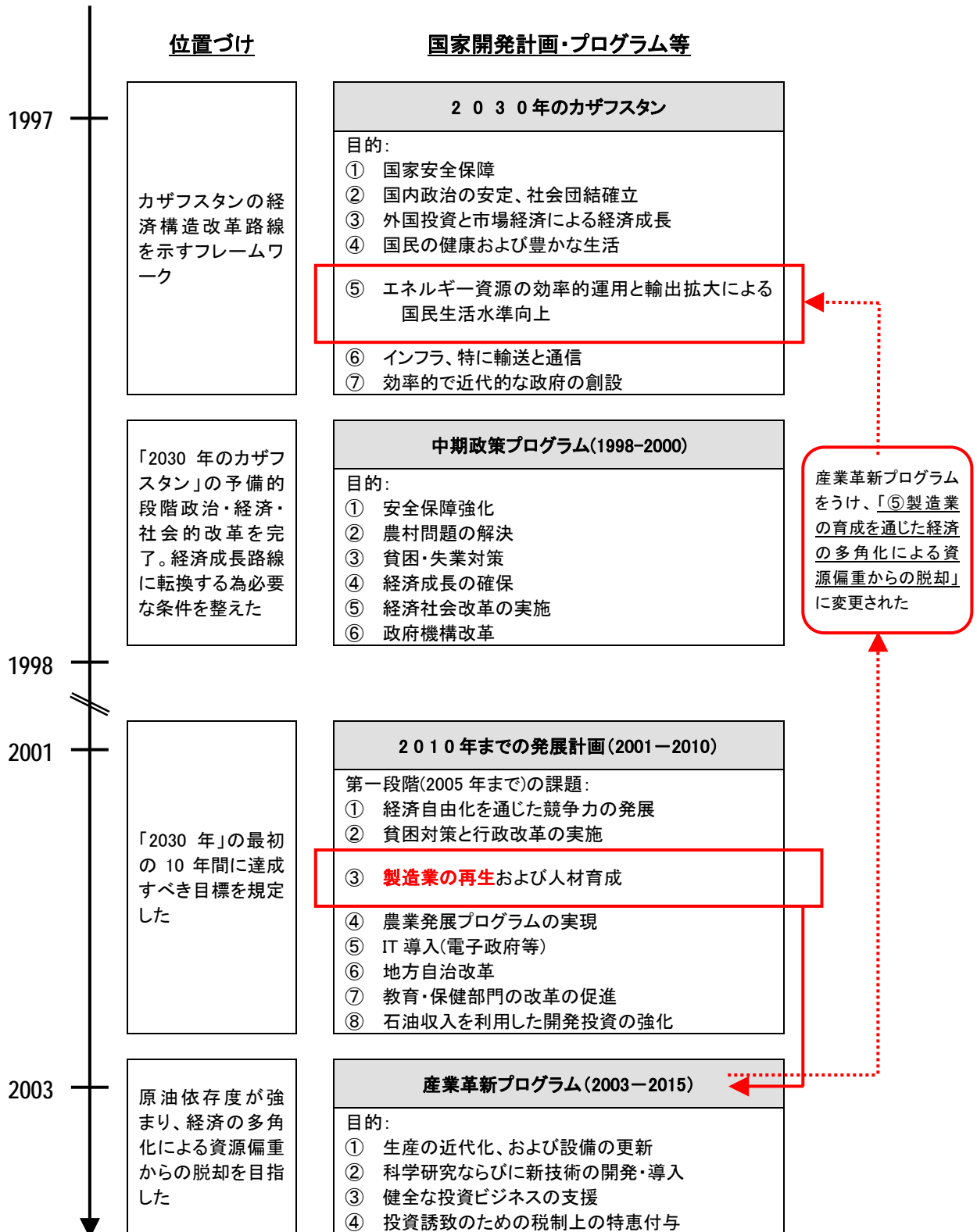
「2030年のカザフスタン」を具体化するために、現在までに、以下の国家開発計画が作成されている。

- (1) 1998年1月に中期政策プログラム(1998－2000年)(大統領令3834号)が作成された。本プログラムは、「2030年のカザフスタン」の予備的段階として基本的な政治・経済・社会的改革を目的とし、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) 2001年12月に、「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た「2010年までの発展計画」(大統領令735号)が作成された。同計画では、運輸・環境に関連した地域内協力も目標とされている。同計画の下でカザフスタン経済は高度成長期を迎え、2001年以降、石油市況の好調を背景に、石油部門を含む鉱工業部門が高成長を達成した。その結果、現在、同国において資金的な援助ニーズは顕在化しておらず、民間直接投資や技術的な支援に対するニーズが高まっている。
- (3) 2003年3月に、「2003－2015年までの産業・技術革新発展国家プログラム」、以下「産業革新プログラム」(大統領令1096号)が採択された。カザフスタンでは、2001年以降の高度経済成長期から、経済が過度に鉱業部門に依存していることが問題視されるようになった。本プログラムでは、これを修正し、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が目指されることとなった。

図3-1は、カザフスタン国家開発計画の推移とその内容を示している。

⁵⁷ (社)ロシア東欧貿易会ロシア東欧経済研究所(2003, 3-4)

図 3-1 カザフスタン国家開発計画とその目的



出所:(社)ロシア東欧貿易会ロシア東欧経済研究所(2003)、在カザフスタン日本国大使館(2004)、Government of the Republic of Kazakhstan (2001) に基づき作成

3.1.3 我が国の対カザフスタン援助の概要と実績

(1) 援助の概要

我が国とカザフスタンとの間では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、が重点分野とされている。これまで実施された3回の二国間政策協議では、ほぼ同じ重点援助分野でカザフスタン側と合意しており、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⁵⁸。

(2) 援助実績

表3-3は「表2-7 中央アジア・コーカサス地域における援助実績 (2003年)」の再掲である。

表3-3 中央アジア・コーカサス地域における援助実績 (表2-7再掲)

(支出純額ベース、単位：百万ドル)

順位	国又は地域名	贈 与			政府貸付等	合 計
		無償資金協力	技術協力	計		
1	カザフスタン	4.89	10.62	15.51	120.76	136.27
2	アゼルバイジャン	4.53	1.59	6.12	73.70	79.82
3	ウズベキスタン	10.28	12.04	22.32	40.90	63.22
4	キルギス	10.72	6.34	17.06	14.17	31.23
5	グルジア	3.89	1.11	5.01	11.41	16.42
6	アルメニア	5.29	1.72	7.02	-	7.02
7	トルクメニスタン	0.31	0.20	0.51	6.29	6.80
8	タジキスタン	2.33	2.43	4.77	-	4.77
中央アジア・コーカサス地域合計		42.26	36.04	78.31	267.22	345.53

(注)：(1)地域区分は外務省分類。

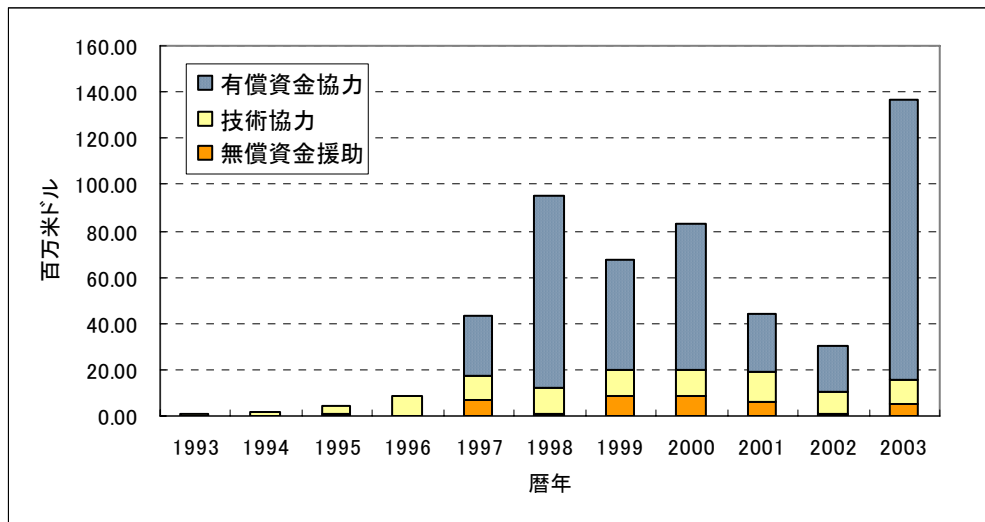
(2)四捨五入の関係上、合計が一致しないことがある。

出所：外務省(2004)『ODA 白書』

2003年における中央アジア・コーカサス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%であった。また、2004年版 ODA 白書によれば、カザフスタンは、2003年(暦年)において同地域の我が国 ODA 供与国として、支出純額ベースで1位に位置している。図3-2は、支出純額ベースでのカザフスタンに対する我が国援助実績の推移を示している。

⁵⁸ 2004年8月に川口外相(当時)が「中央アジア+日本」対話において地域内協力を積極的に支援していくことを示したことは、ウズベキスタンの場合と同様に、カザフスタンに対する援助政策にも影響を及ぼすものと考えられる。

図 3-2 我が国対カザフスタン援助実績（支出純額、百万ドル）



出所:外務省(1998、2004)『ODA 白書』、外務省(2001)から作成

カザフスタンに対する我が国の支援は、ウズベキスタンの場合と同様、同国が 1993 年に DAC リストパートIに掲載される以前の 1991 年から始まっている。研修員受け入れや専門家派遣等、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。表 3-4 は、援助スキーム別の援助実績を示している。

表 3-4 カザフスタンに対する我が国 ODA 実績

年度	無償資金援助*	技術協力**	有償資金協力*
1993	0.48	0.76	0.00
1994	0.00	1.51	0.00
1995	0.49	4.71	72.36
1996	8.46	9.93	215.30
1997	14.12	9.13	0.00
1998	0.49	11.15	221.22
1999	10.59	8.95	0.00
2000	7.06	12.45	165.39
2001	4.75	8.70	213.61
2002	4.75	10.53	0.00
2003	5.44	9.30	0.00
累計	56.63	87.12	887.88

* 交換公文ベース

** JICA 経費実績ベース

出所:外務省(1998、2004)『ODA 白書』、外務省(2001)、JICA 資料、外務省 ODA ウェブサイトから作成

- 有償資金協力は、これまで運輸インフラ案件(鉄道、橋梁、空港)等を中心とした支援を実施している。有償資金協力に関するこれまでの実績としては、運輸・社会インフラ整備への協力を中心として、「アスタナ空港改修計画」(1998 年度)、「西カザフスタン道路改修計画」(2000 年度)、アスタナ上下水道システムの改修・近代化を対象とした「アスタナ上下水道整備計画」(2001 年度)等があげられる。表 3-5 は、有償資金協力に関する我が国の援助実績を示してい

る。

表 3-5 有償資金協力に関する我が国の援助実績

年度	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	総計
金額 (億円)	72.36	215.3	-	221.22	-	165.39	213.61	-	-	887.88
件数	1	1	-	1	-	1	1	-	-	5

出所：外務省(1998)『ODA 白書』、外務省(2001)、外務省 ODA ウェブサイトから作成

- 無償資金協力は、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 GNP 1,395 米ドル以下)となり、供与が開始された。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。無償資金協力の実績としては、保健分野の一般プロジェクト無償案件、「アスタナ市救急医療センター整備計画」(2001 年度)等があげられる。但し、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している。表 3-6 および表 3-7 は、無償資金協力に関する我が国の援助実績(それぞれ、一般無償、草の根無償)を、援助重点分野別に示している。

表 3-6 無償資金協力(一般)に関する我が国の援助実績⁵⁹

年度	市場経済化		社会セクター		その他		合計	
	金額 (億円)	件数	金額 (億円)	件数	金額 (億円)	件数	金額 (億円)	件数
1995	--	--	--	--	--	--	--	--
1996	8.00	1	--	--	0.46	1	8.46	2
1997	--	--	13.65	1	0.39	1	14.04	2
1998	--	--	--	--	0.29	1	0.29	1
1999	--	--	9.95	1	0.48	1	10.43	2
2000	--	--	6.48	1	0.50	1	6.98	2
2001	--	--	--	--	--	--	--	--
2002	--	--	9.21	2	--	--	9.21	2
2003	--	--	5.25	1	--	--	5.25	1
総計	8.00	1	44.54	6	2.12	5	54.66	12

出所：外務省(1998)『ODA 白書』、外務省(2001)、JICA 資料、外務省 ODA ウェブサイトから作成

表 3-7 無償資金協力(草の根)に関する我が国の援助実績

年度	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	総計
金額 (億円)	0.08	0.2	0.16	0.08	0.21	0.08	0.2	1.01
件数	1	3	2	1	3	1	2	13

出所：外務省 ODA ウェブサイト、外務省資料

- 技術協力は、民主化・市場経済化分野での研修員受入等の他、知的支援も行っている。また人材育成に関する支援として、2000 年 10 月からは「カザフスタン・日本人材開発センター」プ

⁵⁹ 援助重点分野を示す際には、市場経済に基づく制度整備・人材育成は「市場経済化」、体制移行や環境問題から生じる社会的困難の緩和は「社会セクター」と記した。

プロジェクトを開始した。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計画調査」や「コクペティンスカヤ地域資源開発調査」があげられる。表 3-8 は、技術協力に関連して派遣された専門家等の延べ人数、および研修員としてカザフスタンから受け入れた延べ人数を示している。

表 3-8 技術協力に関する我が国の援助実績

年度	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	合計
研修員受入(人数)	40	41	41	40	54	61	53	330
専門家派遣人数(人数)	1	5	8	25	42	44	34	159
うち短期専門家(人数)	1	5	5	23	36	44	34	148
うち長期専門家(人数)	0	0	3	2	6	0	0	11
調査団派遣(人数)	104	91	167	142	70	108	60	742

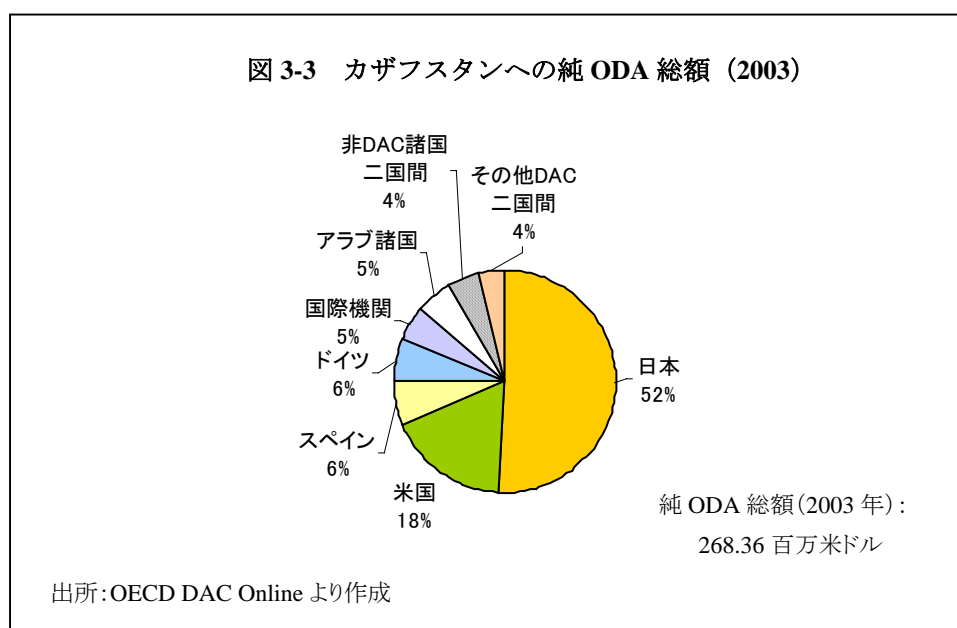
出所:JICA 資料

- その他、我が国は、1999 年 9 月に、UNDP との共催により「セミパラチンスク支援東京国際会議」を開催した。我が国は、この時の支援表明に基づき、専門家派遣、医療機材供与等の支援を実施中である。

3.1.4 他ドナーの対カザフスタン援助の概要

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できる。また、カザフスタンは、石油産業の発展により資金的な援助ニーズが少なくなっており、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、各ドナーの認識は共通している。このような認識に基づき、例えば ADB は、借款事業の技術移転分野(例えばインフラ設備の維持・管理支援)を強化し、カザフスタン側のニーズに則した案件を形成することを目指している。

なお、DAC によれば、図 3-3 に示すとおり、2003 年(暦年)におけるカザフスタンへの ODA 総額は 268.36 百万米ドルとなっており、援助供与国として、我が国は1位であった。



以下、カザフスタンにおける主要他ドナーの援助方針・分野についてまとめた。

(1) 国連開発計画 (United Nations Development Programme, UNDP)

UNDPは、1993年からカザフスタンへの支援を開始し、1994年から1996年において、短期的なニーズに対応することを目的とした支援を行うとともに、その後のUNDPの対カザフスタン支援の基礎を作った⁶⁰。1997年からは、市場経済への移行を支援しながら、公平な社会の開発を目指した協力を行っている。また、この期間に、カザフスタンの中長期の開発計画の策定支援(「2030年のカザフスタン」)や行政改革支援等に関するキャパシティービルディングを実施し、ドナー協調に関しても中心的な役割を担った。

UNDPの援助分野は、カザフスタンで活動を開始した1993年からこれまで大きな変化はなく、①貧困削減・社会福祉の改善、②ガバナンスの推進、③環境保護、の3つの分野にまとめられる。現在カザフスタンは、豊富な石油収入により持続的発展の道を辿っているが、市場経済に適合した法整備の遅れ、公務員に対する不十分な教育、高失業率、所得格差の拡大等の様々な開発課題を抱えていることから、UNDPとしては、これら諸問題の解決に重点を置いていく方針である。

(2) 世界銀行 (World Bank, WB)

世界銀行は、2003年まで *Kazakhstan Country Assistance Strategy 2001-2003 (CAS)* に基づき援助を実施し、①民営化および民間部門の育成、②社会保障制度改革、③環境保護、④貧困レベルの評価、の4つの分野に重点を置いてきた。しかし、現在のカザフスタンは、資金的な援助よりも、資金の活用を行うためのキャパシティービルディングを必要としていることから、世界銀行は新たな戦略として、2004年8月に *Country Partnership Strategy 2004-2007 (CPS)* を発表した。CPSは、①石油産業で得た資金の管理、政府組織・公共政策の改善、②民間部門・競争市場を促進するために必要な政府部門の役割改善、③人材・インフラに対する投資、④環境保護、を援助重点分野としている。そして、これらの重点分野を基礎として、カザフスタン側の年次計画・予算編成にあわせて詳細なビジネスプランを毎年作成し、カザフスタンの開発ニーズに合致した支援を実施することを目指している。

(3) アジア開発銀行 (Asian Development Bank, ADB)

ADBでは1996年までは、複数年を対象とした *Country Operational Strategy (COS)* を国別に作成していたが、1997年からは *Country Strategic Plan (CSP)* を作成することとなった。このCSPは、それまでのCOSとは異なり、毎年内容が更新される。CSP作成のプロセスでは、まずカザフスタン側との政策協議が行われ、その結果をもとにCSPのドラフトが作成される。その後、カザフスタン側の合意を得た上で、ADBの理事会の承認を受ける。この手続は毎年実施され、その都度CSPは更新される。2001年8月に発表されたCSPでは、①貧困削減、②持続可能な経済発展および経済の多角化、③人材開発、④ジェンダーおよび開発、⑤ガバナンスの推進、⑥民間部門の育成、⑦環境保護、⑧地域協力、の8分野が重点分野とされていた。

⁶⁰ UNDP (2002, 8-9)

なお、現地でのヒヤリング調査によれば、ADB は、カザフスタンの経済は安定していると評価しながらも、貧困問題の解決、政策実施に関する経験が不足している公務員の質の向上、石油収入への依存の軽減を今後の課題と位置づけている。そして、この認識に基づき、①貧困の削減、②グッドガバナンスの促進、③民間セクターの育成の3分野を重視している。但し、柔軟性を重視する観点から、重点分野の具体的内容についてはあまり細かく定めていないとのことである。

(4) 欧州復興開発銀行 (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD)

EBRD の援助戦略は、*Kazakhstan Strategy (2002-2004)* に示されている。そこでは、①投資促進、中小企業育成、貿易、および農業セクターへの融資を通じた経済の多角化、②インフラへの商業基準や競争原理の導入の促進、③金融セクター支援、が重点分野としてあげられている。また、EBRD の援助は、商業ベースのプロジェクトへの支援が基本となっている点が特徴である。

なお、2004年に公表された *Kazakhstan Strategy (2004-2006)* では、石油価格の高騰によりカザフスタン経済は好調であるが、一方、投資環境整備のための法整備、適正な公共料金設定、民営化等の分野での改革が必要であることが指摘されている。

現地におけるヒヤリング調査では、今後の課題として、経済の多角化(地方の経済開発、物理的なインフラ整備、市場競争の促進、地域内協力・隣国との貿易の自由化・WTO 加盟)、および民間部門・公共部門の双方におけるガバナンス強化の必要性が指摘された。現在の EBRD の基本戦略としては、① 商業的活動・市場競争の促進、② 中小企業支援・海外投資促進による経済の多角化、③ 金融セクターの強化が重点分野となっている。特に、現在 EBRD は、中小企業およびエネルギー産業の育成に力を注いでいる。

(5) 独立国家共同体に対する欧州連合技術支援 (European Union Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States, EU-TACIS)

EU-TACIS の援助戦略は、2002年からは対中央アジア地域援助戦略 *Strategy Paper for Central Asia (2002-2006)* に記されており、その内、最初の2年間をカバーしたものが *Indicative Programme (2002-2004)* である。同戦略文書は中央アジアの地域レベルのプロジェクト(運輸システム、環境、エネルギー等)に重点を置いたものであり、カザフスタンに対する固有の援助戦略ではない。

2002年以前の対カザフスタン援助戦略 *Indicative Programme (2000-2002)* においては、①地域内のネットワーク開発を考慮した制度・法律等の改革、②民間部門・経済開発の支援、③環境保全・資源開発支援が重点分野とされていた。

なお、現地ヒヤリング結果から、EU-TACIS の援助実績としては、地域開発、水資源・エネルギー資源の確保、麻薬撲滅等のプロジェクトがあるが、これらは EU 諸国と地域的に近い中央アジアの安定化を図ることを目的としていることが明らかになった。

また、EU-TACIS は、経済予算計画省や各省庁と個別に協議を実施し、EU の戦略的ターゲットを決めており、カザフスタンの開発計画文書にはあまり重点を置いていない。

(6) 米国国際開発庁 (United States Agency for International Development, USAID)

カザフスタンにおける USAID の活動は、1992 年に開始された。USAID の対中央アジア戦略は *Assistance Strategy for Central Asia (2001-2006)* に記載されており、戦略目標として①中小企業の育成、②民主化の強化、③保健医療の改善、④天然資源のマネージメントの改善、⑤ガバナンス、を掲げている。カザフスタンに対しては、1997 年から 2000 年において、マクロ経済に重点を置いた支援を行った。具体的には、財政政策の策定、税法・商法の整備、金融セクター改革(銀行、株式市場)、国際会計基準導入、NGO や市民社会への情報の開示等の活動があげられる。

また、2000 年から 2006 年には、①経済と財政(中小企業へのビジネストレーニング、マイクロクレジット、貿易障壁撤廃)、②民主化(選挙監視)、言論の自由、市民社会、教育、③健康(母子健康、HIV/AIDS、結核)、④エネルギー、水資源(国境を越えた資源)、⑤地域開発(天然資源の不足や民族の対立から生じる問題の緩和)、の 5 つの重点分野を設定している。現地でのインタビューによれば、USAID は上記重点分野のうち、特に民主化支援に力を注いでいる。

(7) ドイツ国際技術協力公社 (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ)

GTZ のカザフスタンにおける援助活動は 1992 年に始まった。カザフスタンとのパートナーシップを重視し、カザフスタンの開発計画をもとに援助方針を決定している。対カザフスタン援助を開始して間もない 1992-1993 年頃は、小規模のプロジェクトを広範な分野で実施し、その結果を踏まえた上で支援分野を絞り込む方法を採用した。1996 年から 1999 年には、金融・通貨政策に関する分野や、職業訓練に関する分野に絞り込んだ支援を実施し、特に、職業訓練に関する支援で得られた調査結果はカザフスタンの教育政策にも反映された。2000 年には、両国政府の間で、特に中小企業に焦点を当てた経済改革、および市場経済の促進を今後の協力の重点分野とすることが合意された。また、現在 GTZ は、地域内協力支援についても力を注いでいる。

現地ヒヤリング結果によれば、現在カザフスタンは資金協力を必要としていないが、技術援助を必要としているとの認識に基づき、GTZ では、カザフスタンが資金を提供し、GTZ が技術を提供するといった新しい形の援助を試みているとのことであった。また、現在カザフスタンが直面している課題としては、①職業意識の高い公務員の育成、②経済開発(特に経済の多様化)、③インフラ整備、④社会福祉、⑤教育、⑥環境を想定している。

3.2 対カザフスタン国別援助政策の評価結果

3.2.1 我が国援助政策の「目的」の妥当性

我が国のカザフ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。

(1) 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。ウズベキスタンの場合と同様に、これまでの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。表 3-9 は、その結果を示している。

表 3-9 上位政策と二国間政策協議対処方針との整合性

政策名	二国間政策協議対処方針の援助重点分野(カザフスタン)		
	市場経済化に基づく制度整備、 人材育成	経済・社会 インフラ整備	体制移行や環境問題から 生じる社会的困難の緩和
ODA 政策			
(旧)ODA 大綱	「1. 基本理念」 「広範な人造り、国内の諸制度を含むインフラストラクチャー(経済社会基盤)および基礎生活分野の整備等を通じて・・・政府開発援助を実施する。」	「1. 基本理念」 同左	「1. 基本理念」 同左
	「2. 原則」 「(4) 開発途上国における民主化の促進、市場指向型経済導入の努力・・・に十分に注意を払う。」	「3. 重点事項」 インフラストラクチャー整備	「3. 重点事項」 ● 地球的規模の問題への取り組み ● 基礎生活分野(BHN)
	「3. 重点事項」 構造調整等	—	—
(旧)ODA 中期政策 (地域別援助のあり方: 中央アジア・コーカサス地域への支援分野)	民主化・市場経済化のための人材育成と制度づくりへの支援	自立的な経済開発の基礎となる経済・社会インフラ整備への支援	旧ソ連時代の負の遺産の克服、体制移行・改革に伴う社会的困難の緩和
外交政策			
シルクロード地域外交	繁栄に協力するための経済協力や資源開発協力	同左	同左

出所:『(旧)ODA 大綱』、『(旧)ODA 中期政策』、『シルクロード地域外交』、および二国間政策協議議事録から調査団が作成

表 3-9 に示すとおり、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。(旧)ODA 中期政策の中央アジア・コーカサス地域該当部分では経済・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)中期政策策定以降に実

施された政策協議で合意された重点分野には(旧)中期政策の趣旨が反映されており、両者間の整合性は確保されていると判断される⁶¹。

また、新 ODA 大綱は評価の対象となった二国間政策協議対処方針が作成された後に発表されたが、ウズベキスタンの場合と同様に、参考までに整合性を検討した。その結果、新 ODA 大綱の重点課題「(2)持続的成長」の項目において、「…持続的成長を支援するために、経済活動上重要となる経済社会基盤の整備とともに、政策立案、制度整備や人づくりへの協力も重視する。」と明記されており、二国間政策協議の対処方針は、現在も上位政策との整合性を保っていることが分かる。

一方、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。特に、現在、カザフスタンでは海外からの民間直接投資額が拡大傾向にあるが、我が国の民間直接投資が米国等と比較して少ない理由や、カザフスタンに対する民間直接投資自体の是非について、我が国政府関係者、民間企業、カザフスタン政府関係者を交えた研究が必要であると考えられる。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。

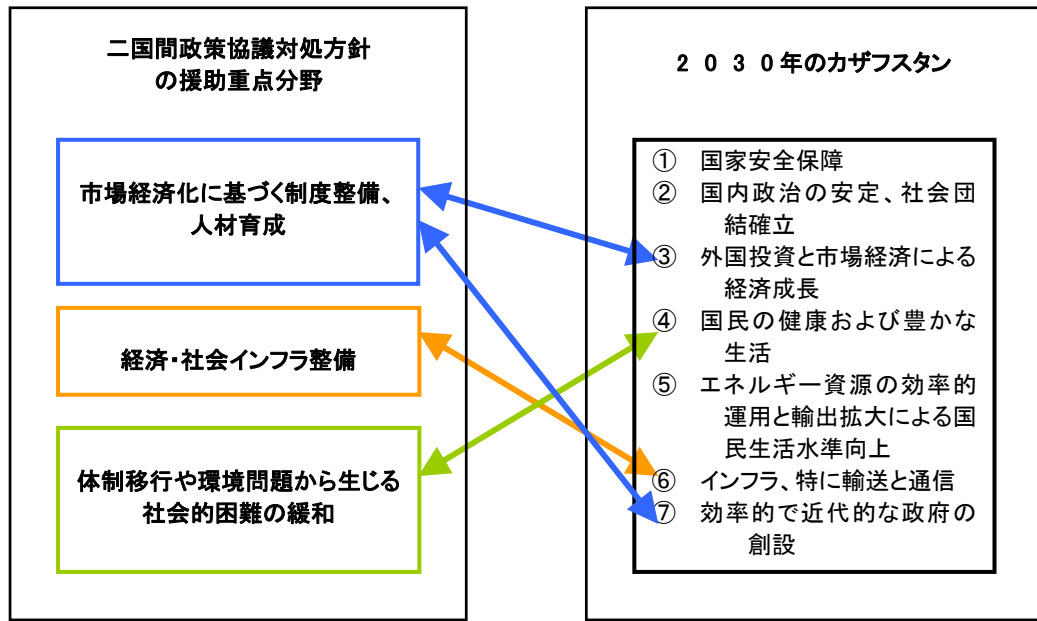
なお、ウズベキスタンの場合と同様、カザフスタンに対する援助は、資源確保上の重要性や、同国が含まれる中央アジア・コーカサス地域の重要性が根拠とされている。しかし、これら援助に関する政策文書等には、中央アジア・コーカサス地域の重要性、とりわけカザフスタンの重要性について、簡単な説明を越えた具体的な説明はなされていない。

(2) 対象国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である「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、二国間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」等の点で概ね合致していることが分かった。図 3-4 は、両者の整合性の検証結果を示している。

⁶¹ 第一回および第二回二国間政策協議に関しては、「DAC新開発計画」への準拠性も重視されている。

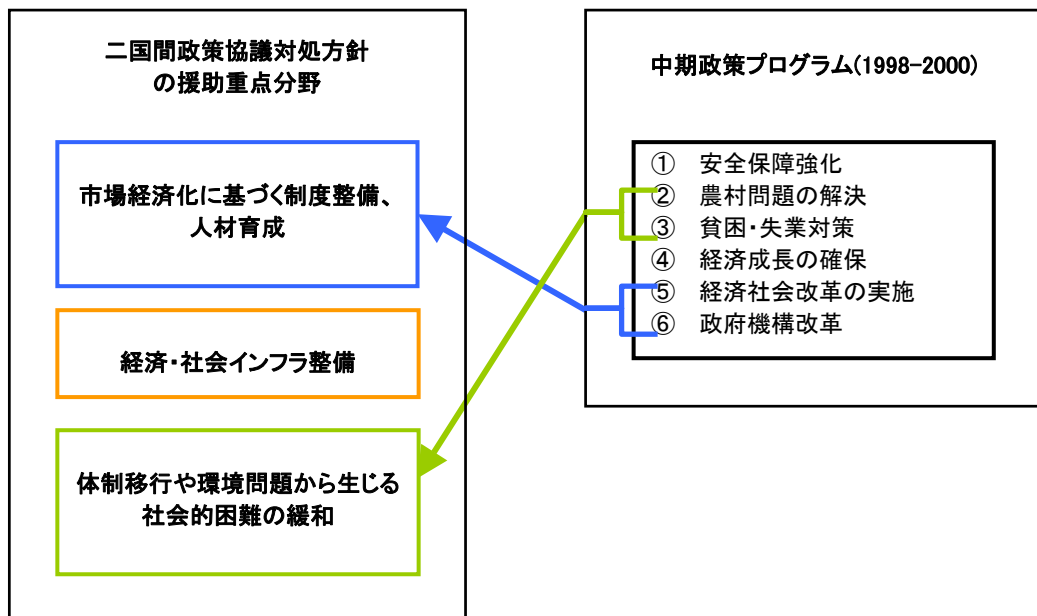
図 3-4 「2030 年のカザフスタン」と我が国援助重点分野との整合性の検証



一方、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、二国間政策協議対処方針との整合性を検討した。

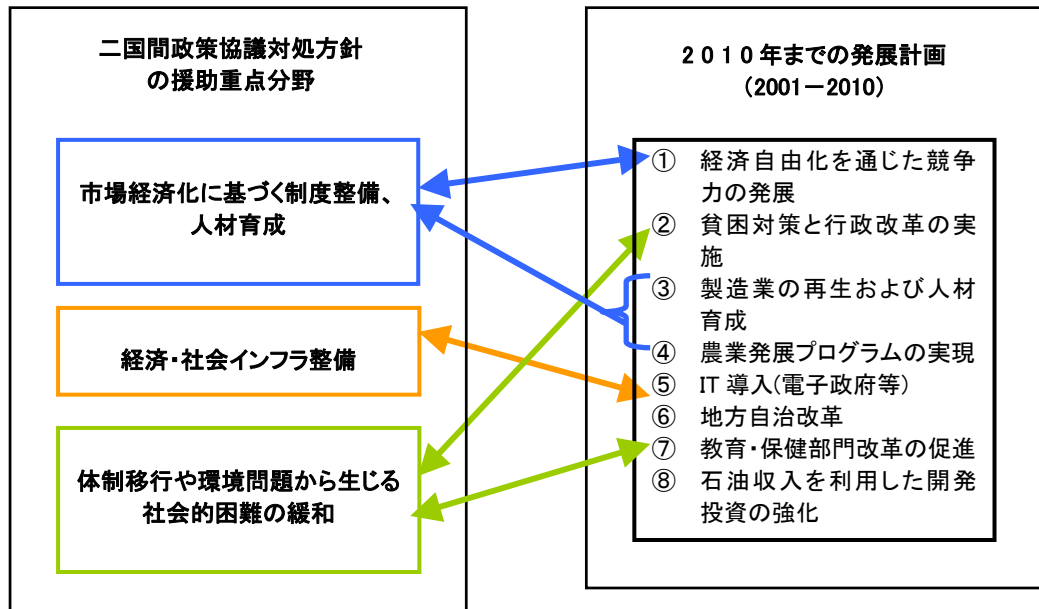
- 1998 年から 2000 年までは、中期政策プログラムが国家開発計画に相当する。本プログラムは、「2030 年のカザフスタン」と同様の目標を掲げており、我が国重点分野と当該プログラムの整合性は確保されている。図 3-5 は、両者の整合性の検証結果を示している。

図 3-5 「中期政策プログラム」と我が国援助重点分野との整合性の検証



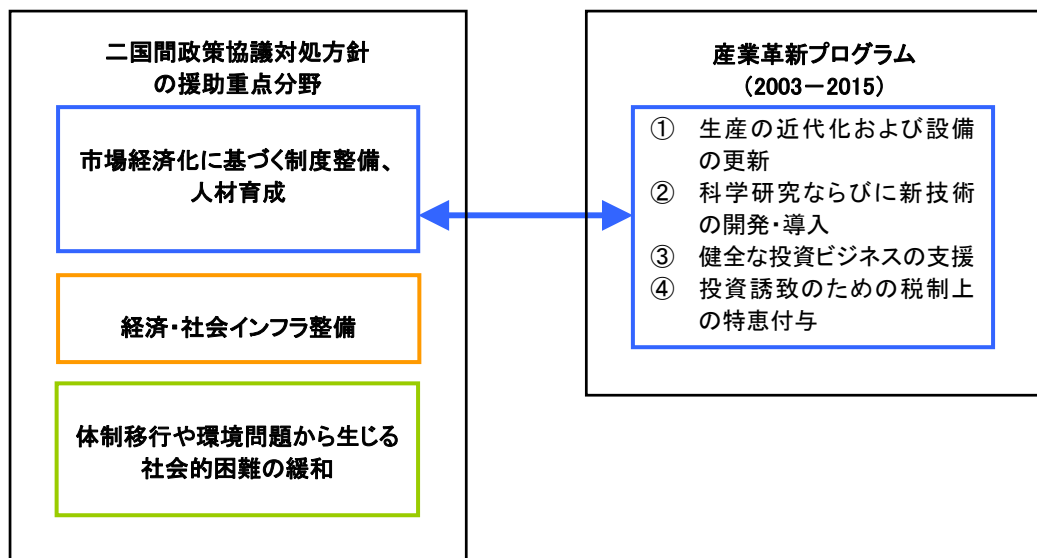
- 2001 年以降は、「2010 年までの発展計画」が国家開発計画に相当する。本計画では、分野別政策が明示されており、各政策がさらに詳細な目標や優先事項に分類されている。開発に関連する政策について、我が国重点分野との整合性を検証した結果、概ね整合していることが確認できた。図 3-6 は、両者の整合性の検証結果を示している。

図 3-6 「2010 年までの発展計画」と我が国援助重点分野との整合性の検証



- 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いる。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。図 3-7 は、両者の整合性の検証結果を示している。

図 3-7 「産業革新プログラム」と我が国援助重点分野との整合性の検証



なお、「産業革新プログラム」をうけ、「2030年のカザフスタン」の目的⑤は、「エネルギー資源の効率的運用と輸出拡大による国民生活水準向上」から「製造業の育成を通じた経済の多角化による資源偏重からの脱却」へ修正された。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、本プログラムの基本方針を十分考慮する必要がある。現地調査においても、財務省から、資源依存経済から産業主導型経済に転換するために、財務・企業管理・IT分野における日本の知見が必要との発言があった。

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、減少しており、2002年6月時点では38億米ドルとなっている⁶²。現地ヒヤリング結果からも、2000年以降、カザフスタンは原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、借款の受入れに対しては消極的で、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。

(3) 主要他ドナーの対カザフスタン援助政策との比較

これまでの二国間政策協議対処方針における援助重点分野は、表3-10に示すとおり、主要他ドナーの援助重点分野とほぼ同じであり、国際的な援助の流れと合致しているものと判断できる。また、既述のとおり、今後我が国は地域内協力を積極的に支援していくことを示したが、既に「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、この試みが世界的潮流と合致していることが分かる。なお、経済予算計画省に対するヒヤリングにおいては、地域内協力への支援に際し、各国の開発レベルや関心事の違いを考慮して欲しいとのコメントがあった。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。

⁶² (社)ロシア東欧貿易会ロシア東欧経済研究所(2003, 14)

表 3-10 主要ドナーの対カザフスタン援助政策の比較（1997－2003）

	民主化*	行政 改革	民間部 門強化 民営化	金融	中小 企業	農業	人材 育成	運輸	通信	水道 灌漑	エネルギー	保健 医療	教育	貧困	ジェンダー	環境	地域 協力
UNDP	○	○	○		○		○					○	○	○	○	○	
世界銀行		○	○			○	○	○		○	○	○	○	○		○	
ADB		○	○			○	○	○		○			○	○	○	○	○
EBRD		○	○	○	○	○		○			○					○	
EU-TACIS	○	○	○		○		○			○	○			○		○	○
日本	○	○	○				○	○		○		○	○	○		○	
USAID	○	○	○	○	○					○	○	○	○			○	○
GTZ		○	○	○	○		○						○				○

○＝各ドナーの援助政策文書に重点分野として明示されている分野を示している。なお、多くのドナーはインフラ部門を一括にまとめ、「社会インフラ整備」等と記載しているため、インフラ整備のみ、実施された案件に基づきその分野を示している

* 民主化＝市民参加や人権問題含む

出所：World Bank(2004a), ADB(1999), EBRD(2002a), UNDP(1997, 1999), EU-TACIS(1999b, 2000), 外務省(1999)『ODA 白書』, USAID(2000), GTZ ウェブサイトから作成

3.2.2 我が国援助政策策定・実施「プロセス」の適切性・効率性

(1) 策定および実施プロセスの適切性

- ① **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。これを踏まえた上で、ウズベキスタンの場合と同様に、これまでの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。表 3-11 は、それぞれの二国間政策協議に関する人的体制を示している。

表 3-11 カザフスタン二国間政策協議に関する人的体制

政策協議	我が国側	カザフスタン側
第一回政策協議 1996年10月	<ul style="list-style-type: none"> 外務省:援助政策、技術協力、開発協力、無償協力、協力計画、調査計画の各分野担当官(外務省経済協力局課長、課長補佐、事務官等) JICA:特任参事 ⇒通訳を含む計8名 在カザフスタン日本国大使館:大使、参事官、書記官 	海外資本利用委員会(CUFC)、外務省、財務省、経済省、保健省、文部省、を含む計15省庁から次官、局長、副議長等担当官が参加
第二回政策協議 1998年11月	<ul style="list-style-type: none"> 外務省:援助政策、技術協力、開発協力、無償協力、協力計画、調査計画の各分野担当官(外務省経済協力局課長、課長補佐、事務官) JICA:プロジェクト確認調査団長、職員 ⇒通訳を含む計8名 在カザフスタン日本国大使館:大使、参事官、書記官 	戦略計画改革庁(ASPR)、首相府、外務省、文部省、等計10省庁から長官、局長、課長等担当官が参加
第三回政策協議 2002年11月	<ul style="list-style-type: none"> 外務省:援助政策、技術協力、開発協力、無償協力、有償協力の各分野担当官(外務省経済協力局課長、課長補佐、事務官) JICA:課長、職員 JBIC:係長、事務官 ⇒通訳を含む計11名 在カザフスタン日本国大使館:大使、参事官、書記官 	経済予算計画省、外務省、財務省、産業貿易省、農業省、税務管理庁、等計9省庁から局長、部長、課長、専門官等担当官が参加

出所:対カザフスタン二国間政策協議議事録から作成

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がある。

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」と推測される。

② **援助実施機関の援助方針への反映：** カザフスタンには、JICA 現地事務所が存在していないため、JICA ではカザフスタンに対する国別事業実施計画は作成していない。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行っていたものと推測される。表 3-12 は、二国間政策協議対処方針と JICA のカザフスタンにおける事業の概要とを比較した結果を示している。

表 3-12 二国間政策協議対処方針と JICA のカザフスタンにおける事業概要の比較

第三回二国間政策協議対処方針 重点分野	JICA のカザフスタンにおける事業の概要(2004 年度)	
	重点分野	開発課題
市場経済化に基づく制度整備・人材育成	市場経済化に基づく制度整備・人材育成	<ul style="list-style-type: none"> ● 市場経済化実務人材育成 ● WTO 加盟支援 ● 地域開発 ● 行財政制度
経済・社会インフラ整備	経済・社会インフラ整備	<ul style="list-style-type: none"> ● 社会インフラの整備 ● 経済インフラの整備
体制移行や環境問題から生じる社会的困難の緩和	体制移行に起因する社会的困難の緩和	<ul style="list-style-type: none"> ● 保健医療水準の向上 ● 地域間格差の是正 ● 環境保全 ● 防災

出所：第三回二国間政策協議議事録、JICA (2004c)から作成

JBIC においては、ウズベキスタンの章で記載したとおり、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。

以上から、二国間政策協議対処方針に基づく政策協議の結果は、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。

(2) 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、二国間政策協議の対処方針を案件の形成・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対処方針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。

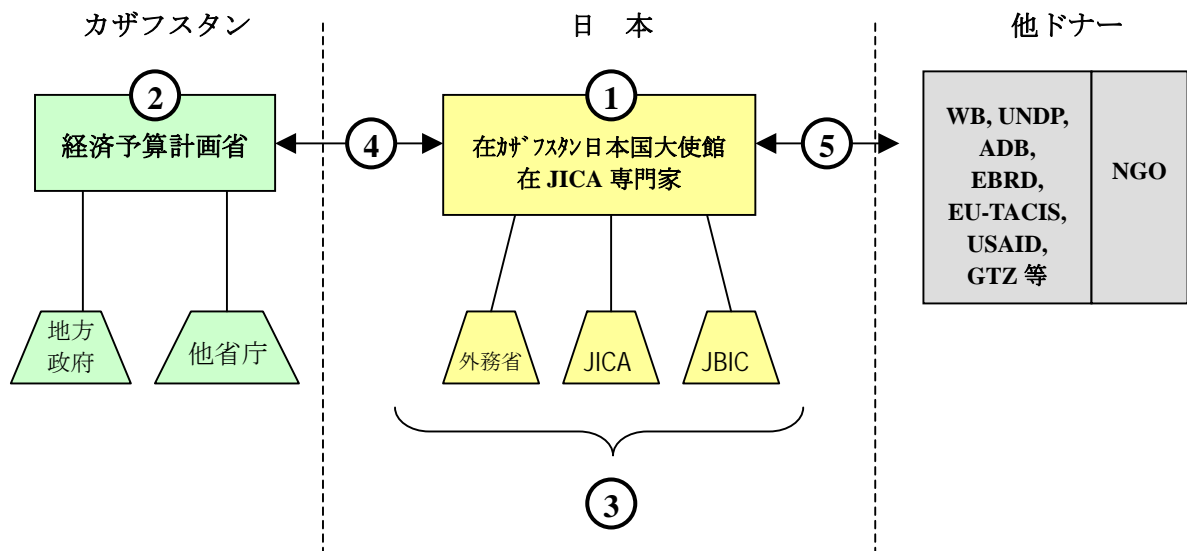
(3) 実施プロセスの効率性

実施プロセスの効率性を、以下の観点から評価した。

- ① 日本側の援助実施体制
- ② カザフスタン側の援助受入体制
- ③ 我が国援助スキーム間の連携
- ④ 相手国側実施機関との連携
- ⑤ 他ドナー、国際機関、NGO との連携

図 3-8 は、上記の各評価観点の関係を示したものである。図中の番号は、上記評価観点の各番号と対応している。

図 3-8 カザフスタンにおける案件の実施プロセスの効率性



① **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月に現地日本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、これまで、現地日本大使館が ODA 業務を所管し、現地 JICA 専門家が協力して実施してきたが、JICA 事務所が開設された後には、技術協力の実施部分は JICA 事務所が所管することになる。

なお、現在 ODA タスクフォースは、JICA 事務所がないため変則的ではあるが、JICA 専門家と大使館関係者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。さらに、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。

また、ODA 事業に関する重要な活動として PR 活動がある。PR に関しては、新 ODA 大綱では、日本国民にとどまらず、被援助国国民や他のドナーに対し、「広く国際社会に対して日本の ODA に関する情報発信を強化する」とし、対外的な情報発信の強化を打ち出している。このように、PR

活動は ODA を通じた我が国の積極的な国際貢献について海外においても正しく理解され、支持されるために不可欠である。

これまでも「カザフスタン・日本人材開発センター」の活動やセミパラチンスクの活動等について現地マスコミを通じた PR 活動が実施されてきた。しかし、現地マスコミ関係者によれば、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。この PR 活動の効果を更に高めるための手段として、プレスツアーでマスコミ関係者に現地視察の機会を与える等の方法も考えられる。

- ② **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。

総じて、カザフスタンの援助受入体制は、形式上はある程度整備されているが、カザフスタン政府には現在、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、現地調査において指摘されている。

例えば、カザフスタン政府は 20 代～30 代の若い世代を公務員として雇い、育成することを人事政策としている。しかし、同国は独立後 13 年しか経ておらず、管理者層が後輩を育成するというシステムが機能していないため、これらの人材の実務上の経験が乏しい。また人事異動に伴う前任・後任間の引継ぎ等の組織として実施すべき業務が十分ではない、という問題も指摘されている。

一方、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、免税措置についてカザフスタンでは国会の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。

- ③ **我が国援助スキーム間の連携：** カザフスタンにおける我が国援助スキーム間の連携については、セミパラチンスク地域における医療改善プロジェクトで技術協力・無償資金協力の連携が図られている他、円借款案件に関連する分野の JICA 専門家の派遣、開発調査が円借款事業に繋がるケース等、これまで幾つかのスキーム間の連携が実施されてきた。また「カザフスタン・日本人材開発センター」プロジェクトについては、国際交流基金と JICA との連携により日本語教育事業を実施するといった工夫が行われている。

以上より、援助活動においてスキーム間の連携は考慮されてきたものと判断できる。なお、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とのことである。

- ④ **相手国側実施機関との連携：** 現地ヒヤリングから、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実施されてきたことが分かった。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。「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関わ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。

以上より、相手国側実施機関等との連携には配慮がなされてきたと判断できる。

- ⑤ **他ドナー、国際機関、NGO等との連携：** カザフスタンにおいて、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、現地ヒヤリングの結果、現在、我が国とNGOとの協力に基づく事業は多くないことが分かった。しかし、これは、カザフスタンには様々なNGOが存在するものの、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や、草の根無償事業ではNGO以外にも考慮すべき対象機関(教育機関・医療機関等)が多いことが原因となっている。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⁶³。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。

3.2.3 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、ウズベキスタンの場合と同様に、まず、我が国の資金協力(有償資金協力および無償資金協力)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。

なお、現地調査において他ドナーとの意見交換を行った結果、カザフスタンの統計データは大幅に改善されており、信頼性も向上しているとのことであった。カザフスタンでは、統計庁が EU-TACIS、UNDP、USAID 等の支援のもとで統計整備を積極的に行ってきた。また、国連とカザフスタンが行った共同分析(2004)で用いられている統計は全て統計庁のものである。本評価では「カザフスタン統計年鑑(Statistical Yearbook of Kazakhstan 2001, 2003、以下 SYK)」を主に活用し、これを補完するために、MDGs関連指標も用いた。

(1) 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⁶⁴。我が国の資金協力は主として、保健医療や運輸分野(カザフスタンでは運輸・通信分野でまとめられている)で実施されている。我が国の

⁶³ カザフスタンのNGOをめぐる環境について、NGO関連の法整備は、中央アジアでは比較的進んでいると言われていた。また、カザフスタンNGO連盟(Confederation of NGOs of Kazakhstan, CNOK)の 2003 年のデータによれば、同国には 3,500 近くのNGOが存在し、約 3 万 5 千人を雇用している。しかし、USAID *NGO Sustainability Index* の 2003 年報告書によれば、実際に活動しているNGOは約 3 割に留まり、また殆どのNGOの組織能力は脆弱であるとされている。しかし、国際機関等の選定基準を満たし、国際機関等との連携により活動しているNGOも存在する。

⁶⁴ 同期間のカザフスタンの 1997 年から 2002 年の国家歳出合計は 33,835 億テンゲにのぼり、同期間の我が国の資金協力は、カザフスタンの中央政府国家歳出の約 1%と算定される。なお、円ベースの資金協力支出額の現地通貨ベースへの換算には、IMF、*International Financial Statistics (IFS)*に掲載の期中平均相場を用いた。

1997年から2002年(暦年)の資金協力実績が、関連するカザフスタン中央政府の国家歳出に占める割合は、表3-13のとおりである。カザフスタンの国家歳出についてはSYKのデータを活用した。

表3-13 我が国資金協力実績とカザフスタン中央政府の国家歳出の比較

カザフスタンの支出分野	項目	暦年						合計
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	
運輸・通信分野	①我が国の援助額(億テング)	-	-	57	91	36	33	217
	②国家歳出 ⁶⁵ (億テング)	-	-	129	378	442	574	1,523
	①/②(%)	-	-	44.25	23.99	8.15	5.77	14.24
保健医療分野	①我が国の援助額(億テング)	0	8	10	0	8	6	33
	②国家歳出(億テング)	353	260	448	543	623	711	2,939
	①/②(%)	0.00	3.14	2.33	0.04	1.29	0.82	1.11

出所:外務省、JICA、JBIC、およびカザフスタン統計庁の資料から調査団が作成

表3-13からも明らかなどおり、我が国の資金協力は、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ことが分かる⁶⁶。運輸・通信分野における資金協力では有償資金協力スキームが活用されており、有償資金協力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いことが分かる。なお、ウズベキスタンの場合と同様に、市場経済移行に関連した支出は、国家歳出のデータから読み取ることができなかつたため、ここでは分析を実施していない。

(2) 人材育成・制度づくり分野の有効性・インパクト

- ① **社会経済指標による分析:** 我が国の人材育成・制度づくり分野支援はカザフスタンの市場経済移行支援を目標としたものである。したがって、まず、同国の市場経済化の進捗状況を見るために、EBRDの移行経済指標を参照した。表3-14のとおり、カザフスタンの市場経済移行は着実に進んでいる⁶⁷。

⁶⁵ 1997年、1998年の運輸・通信分野の正確な国家歳出額は、SYKから読み取ることができないため、同期間の我が国資金協力の相手国予算に占める割合については分析から除外した。

⁶⁶ 一般に、途上国の国家予算は通常予算と開発予算に分類できる。カザフスタンの場合、国家予算に占める開発予算の割合は不明であるが、この開発予算に限定すれば、運輸・通信分野における我が国資金協力が、カザフスタン国家歳出に与える比率は更に大きいと推測される。

⁶⁷ 脚注43参照

表 3-14 カザフスタンの移行指標の推移(1997～2003年)

	GDP に占める民間セクターの比率	企業改革			市場・貿易自由化			金融改革		インフラにおける改革*
		大規模 民営化	小規模 民営化	企業統治 リストラ	価格自由化	貿易・外国 為替制度	競争政策	銀行改革 金利自由化	証券市場 ノンバンク	
1997	55%	3	3+	2	3	4	2	2+	2	na
1998	55%	3	4	2	3	4	2	2+	2	na
1999	55%	3	4	2	3	3	2	2+	2	--
2000	60%	3	4	2	3	3+	2	2+	2+	--
2001	60%	3	4	2	3	3+	2	3-	2+	--
2002	65%	3	4	2	3	3+	2	3-	2+	2
2003	65%	3	4	2	4	3+	2	3	2+	2+

* 「インフラにおける改革」に関する指数は通信、電力、鉄道、道路、上下水道における法整備や民営化等の進捗度を評価している。1999年から2001年まで“Infrastructure Transition Indicators”として通信、電力、鉄道、道路、上下水道に分類されており、一本化した指数は発表されていない。2002年からは、これら5つの部門の平均を「インフラにおける改革」の指標としている。例えば「2」といった評価は、「インフラにおける民営化を目指した法整備の進展は認められるが、民間セクターの本格的参入に向けたインセンティブは少ない」といった評価となる。

■ 前年に比べ前進 □ 前年に比べ後退

出所：EBRD(1997-2003) *Transition Report*

カザフスタンでは、早い段階から経済改革が始まっていたため、移行経済指標の数値は 1997 年時点で既に比較的高かった。「貿易・外国為替制度」については、農産物の輸入税や輸出補助に関する問題が生じたために 1999 年の移行指標では若干の後退が見られるものの、「小規模民営化」および「価格自由化」については既に高い評価を得ている。GDP に占める民間セクターの比率も 1997 年時点から増加しており、2003 年時点では GDP の 65% を占めている。また、金融改革に関しては、「銀行改革・金利自由化」の分野で進捗が見られ、「証券市場・ノンバンク」に関しても若干ながら改善されている。しかし、「企業統治・リストラ」および「競争政策」については、1997 年の移行指標から進展が見られない。

一方、SYK によれば、1997 年には 6,777 社が民営化され、2001 年には 2,205 社がさらに民営化されている。その結果、2001 年 7 月現在で 100% 民間の中小企業数は 9,200 社、大企業は 435 社にのぼり、一方国営中小企業は 217 社、大企業は 435 社となった。

- ② 援助実績：「人材育成・制度づくり分野」では、市場経済化実務人材育成、地域開発、行財政制度支援の分野で援助実績がある。表 3-15 は、「人材育成・制度づくり分野」の我が国援助実績を示している。

表 3-15 人材育成・制度づくり分野の我が国援助実績

案件名	金額 (億円)	援助 スキーム	年度
ノンプロジェクト無償 ⁶⁸	8.0	一般無償	1996
機械産業振興計画調査	--	開発調査	1997
テレクティンスキーアップリスト地域市場経済移行国支援資源開発調査 ⁶⁹	--	開発調査	1997
アルマティ市廃棄物管理計画	--	開発調査	1998
コクペティンスカヤ地域資源開発計画調査	--	開発調査	2000
カザフスタン・日本人材開発センター	--	技プロ	2000-継続中

出所:JICA 年報各年、JICA 資料から作成

- ③ **有効性:** 「カザフスタン・日本人材開発センター」プロジェクトでは、ある程度の規模を有し、実際に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ており、在アルマティ企業の人材育成という点で一定の成果があるものと判断できる。また、参加する中小企業の中にはコンサルティング会社からの受講生もあり、その受講生が学習したことが、他の中小企業などに対する指導に活用される可能性を考慮すると、当センターの活動の有効性は更に高いと考えられる。



「カザフスタン・日本人材開発センター」



研修風景

「アルマティ市廃棄物管理計画」調査では、旧首都アルマティにおいて、2010 年を目標年次とする廃棄物管理に係るマスタープランを作成し、優先プロジェクトについては、フィージビリティスタディを実施した。アルマティ市は、本調査結果に基づき事業化を開始しており、当該開発調査の成果が認められる。

⁶⁸ ノンプロジェクト無償とは、経済構造調整計画を実施中、または実施を予定している無償資金適格国を中心に、同計画推進のため、緊急に必要とされる商品の輸入を支援する資金協力である。経済構造改善に資する支援という観点から、本援助活動は、市場経済移行を目標とした「人材育成・制度づくり」分野に分類した。

⁶⁹ 資源開発調査は、鉱物資源探査の調査であり、産業振興の一環として市場経済移行を目標とした「人材育成・制度づくり」分野に分類した。

- ④ **インパクト**: 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、何らかの正の社会的・経済的インパクトを与えているものと推測できる。また、「カザフスタン・日本人材開発センター」が一般市民に対して開かれた「日本の窓」としての機能を有していることから、カザフスタンと日本の相互理解促進に一定のインパクトを与えていることが推定できる。

なお、現時点では、より一層の市場経済化支援や、WTO 加盟支援、政策金融支援を目的として専門家が派遣される等、より絞りこまれた目標に対して実際の援助活動が実施されている。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。

(3) 経済・社会インフラの整備分野の有効性・インパクト

- ① **社会経済指標による分析**: SYK のインフラ関連統計を見ると、水運では大きな変化はないが、表 3-16 に示すとおり、鉄道は国土千km²につき 1997 年の 8km から、2002 年には 7.6km に減少している。同じく、道路は、同期間に国土千km²につき 38.2km が 30.5km に減少している。

表 3-16 カザフスタンにおける運輸インフラ密度 (1997-2002)

(km、国土千 km²当り)

	1997	2000	2002
鉄道	8.0	--	7.6
道路	38.2	29.9	30.5
水運	1.4	1.6	1.5
石油パイプライン	2.0	2.4	2.6

出所: Agency on Statistics of the Republic of Kazakhstan (2001, 2003)

一方、EBRD のインフラ移行指標では制度上の改革も考慮されており、1999 年において、上下水道は 1+ (進展なし)、鉄道 2 (ビジネスプラン策定、しかし目標やターゲットは暫定的) と評価が低く、道路 2 (商業化への第一歩)、通信 2+ (小幅な進展あり)、電力 3+ (セクター改革に関する法案可決、民間企業参入) に関しては改善があるとされていた。2003 年においては、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に関しては 3- (セクター改革に関する法案可決、民間企業参入)、上下水道に関しては 2- (商業化への第一歩、民間企業参入) と、1999 年と比較して改善された。表 3-17 は、カザフスタンにおけるインフラ移行指標の推移を示している。

表 3-17 カザフスタンにおけるインフラ移行指標の推移*

	通信	電力	鉄道	道路	上下水道
1998	2	3+	2	--	--
1999	2+	3+	2	2	1+
2000	2+	3	2+	2	1+
2001	2+	3	3	2	1
2002	2+	3	3-	2	1
2003	2+	3	3-	2	2-

*インフラ移行指標は 1998 年から公表されている

■ 前年に比べ前進 □ 前年に比べ後退

出所：EBRD (1998-2003) *Transition Report*.

- ② 援助実績：「経済・社会インフラの整備分野」では、鉄道・空港・道路等の運輸セクターや都市開発の分野で開発調査、および有償資金協力が実施された。表 3-18 は、「経済・社会インフラの整備分野」の我が国援助実績を示している。

表 3-18 経済・社会インフラの整備分野の我が国援助実績

案件名	金額 (億円)	援助 スキーム	年度
鉄道輸送力増強事業	72.36	有償	1995
イルティッシュ川橋梁建設計画	215.30	有償	1996
アスタナ空港改修計画	221.22	有償	1998
西カザフスタン道路改修計画	165.39	有償	2000
アスタナ上下水道整備計画	213.61	有償	2001
西カザフスタン道路網整備計画	--	開発調査	1994
航空輸送事業総合開発計画	--	開発調査	1995
アスタナ新都市総合開発計画	--	開発調査	1999
アスタナ新都市総合開発計画(モデル設計調査)	--	開発調査	(2002 年度実施)
アスタナ市上下水道整備計画・連携実施設計調査	--	開発調査	2002

出所：外務省(1998)『ODA 白書』、外務省(2001)、外務省 ODA ウェブサイト、JICA 資料から作成

- ③ 有効性： これまでに事業が完了した案件としては、有償資金協力「鉄道輸送力増強事業」がある。JBIC 事後評価報告書は、「対中国貿易増大に伴い鉄道輸送効率化のニーズは高く、本事業の妥当性は高かったといえる」と述べている。また、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た。表 3-19 は、事業対象区間(アルマティ-アクトガイ-ドルジバ間)の貨物輸送量、および、同じく本事業の対象となった駅(ドルジバ駅)におけるフォークリフトによる積替え実績を示すものである。

表 3-19 有償資金協力事業「鉄道輸送力増強事業」の成果（一部）

年	貨物輸送量 (百万トン・Km)	年間積替え実績 (千トン)
1995	31,452	60
1996	30,324	196
1997	26,115	270
1998	24,985	229
1999	22,740	297
2000	29,911	499
2001	33,203	622
2002	34,120	800

出所:JBIC(2005b)

貨物輸送量、年間積替え実績ともに、2000 年以降急激に増加しているおり、JBIC 事後評価報告書では、これらの成果は本事業の貢献によるものと判断している。

現地調査においては、「アスタナ空港改修計画」事業の現場を視察した。本事業は現在実施中であるため、現段階では事業の成果は測定できない。しかし、本事業は首都アスタナの国際化の一環として実施されており、カザフスタンにおいて優先度の高いプロジェクトとなっている。



「アスタナ空港改修計画」で建設中の新エアターミナル

なお、現地ヒヤリングにおいては、カザフスタン側から、「経済・社会インフラの整備分野」における我が国の支援を高く評価するとの発言がなされた。

- ④ **インパクト:** 上述の「鉄道輸送力増強事業」については、JBIC の事後評価報告書を参照すると、本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しており、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無いが、カザフスタンの貨物輸送事業に占める鉄道セクターの割合は高く、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。

(4) 体制移行にともなう社会的困難の緩和分野の有効性・インパクト

① **社会経済指標による分析：** カザフスタンの体制移行にともなう社会的困難の緩和分野では、我が国が、保健医療、環境分野を重点的に支援しているため、これらの分野における社会経済指標により分析を実施した。

- 保健医療：表 3-20 は、カザフスタンにおける主要保健医療指標を示している。

人口動態統計に焦点を当てると、1991 年に粗出生率は人口千人当たり 21.5 であったのに対し、2002 年には 15.3 まで減少している。しかし、粗死亡率は 1997 年には人口千人当たり 8.2 であったのが、1997 年には 10.0 に上昇し、平均余命は 1991 年の 67.6 歳から 2002 年には 65.8 歳にまで下がっている。

妊産婦死亡率は、1997 年には出生 10 万人当たり 59.0 であったのが、2002 年には 51.9 に減少し、乳児死亡数は 1991 年には出生数千人当たり 27.4 であったのが、2002 年には 17.0 にまで大幅に改善した。同様に乳幼児死亡率も減少傾向にある。また、出産時に訓練を受けた保健要員が立ち会った出産の比率も 1997 年の 97.6% から 2002 年には 98.9% へと増えており、母子保健の分野では改善が見られる。

しかしながら、医療環境については、医療施設、医師、医療補助員、病床数の全ての指標において、1991 年の水準から大幅に悪化する傾向にある。

表 3-20 カザフスタンにおける主要保健医療指標

	1991	1997	2000	2002
総人口(千人)	16,451.7	15,188.2	14,862.7	14,862.5
都市部(%)	57.2	55.9	56.3	56.6
農村部(%)	42.8	44.0	43.7	43.4
人口増加				
自然増加率(‰)	13.3	4.8	4.7	5.3
合計特殊出生率	--	1.9	1.8	1.9
人口密度(人/km ²)	6.0	5.6	5.4	5.4
人口構成				
15歳未満(%)	--	29.2	27.3	25.7
15～64歳(%)	--	63.9	65.9	67.0
65歳以上(%)	--	6.9	6.8	7.3
人口動態				
粗出生率(‰)	21.5	15.2	14.8	15.3
粗死亡率(‰)	8.2	10.4	10.1	10.0
平均余命(歳)	67.6	64.0	65.2	65.8
女性	72.4	69.9	70.9	71.4
男性	62.6	58.5	59.9	60.6
母子保健				
妊産婦死亡率 i	--	59.0	44.2	51.9
乳児死亡率(出生‰) ii	27.4	24.2	18.9	17.0
乳幼児死亡率(出生‰) iii	--	32.6	25.4	21.7
出産時に訓練を受けた保健要 員が立ちあつた出産の比率(%)	--	97.6	98.3	98.9
医療環境				
医療施設数	1,805	1,006	938	1,005
医師 iv	39.6	35.9	33.0	36.1
医療補助員 iv	120.9	129.5	71.8	76.3
病床数 iv	140.0	89.8	72.1	75.3
保健医療分野支出(GDP比、%)	--	2.1	2.1	1.9

出所: Agency on Statistics of the Republic of Kazakhstan (2001, 2003); UNDP (2004); United Nations (2004)

i) 出生 10 万人当たり妊娠・出産およびそれに関連した合併症により死亡する女性の数

ii) 生後1年未満の出生 1000 人当たり死亡数

iii) 5歳未満の出生 1000 人当たり死亡数

iv) 人口 1 万人当たり

表 3-21 はカザフスタンにおける 2002 年の上位 5 つの主要死因群、死亡率および発生率を示している。カザフスタンでは、循環器系統疾患の発生率と死亡率はともに上昇している。また、その他の疾患についても、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。

なお、MDGsのターゲットの一つでもある結核のコントロールに関しても、死亡率は 1997 年から 2000 年まで低下しているが、発生率は上昇傾向にある。

表 3-21 カザフスタンにおける主要死因群・死亡率および発生率

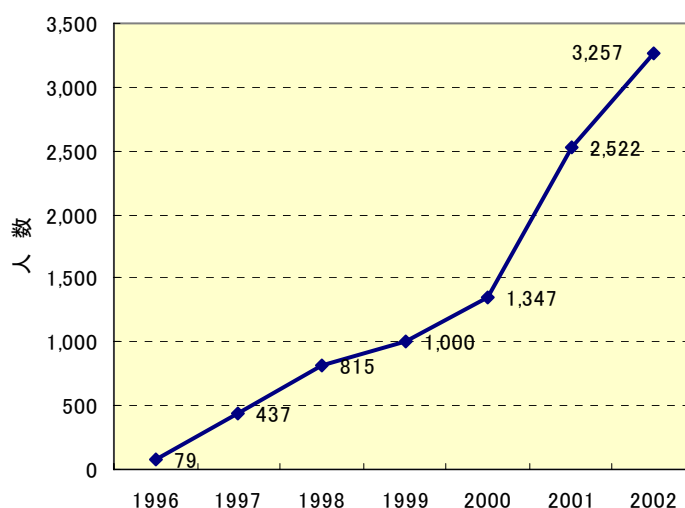
(人口 10 万人当たり)

	死亡率			発生率		
	1997	2000	2002	1997	2000	2002
1. 循環器系統疾患	497.8	501.4	507.9	1,006.9	1,287.6	1,984.4
2. 事故・中毒	141.4	142.8	139.3	4,102.8	3,745.4	3,976.6
3. 悪性新生物	134.2	129.3	126.9	400.4	452.4	523.0
4. 呼吸器系統疾患	83.1	71.3	65.9	17,623.1	20,532.5	21,146.8
5. 感染症疾患・寄生虫病	--	--	--	3,015.4	2,444.2	2,623.2
(参考)結核	37.7	26.4	--	93.9	153.1	164.8

出所: Agency on Statistics of the Republic of Kazakhstan (2001, 2003)

また、HIV/AIDSに関しては、図 3-9 に示すとおり、2000 年から急激に感染者数が増えており、2002 年には 3,257 人にまで達している。実際にはその 8 倍から 10 倍の感染者が存在するといわれている⁷⁰。感染経路は主に性感染および静脈麻薬の使用である。

図 3-9 カザフスタンにおける HIV/AIDS の感染者数



出所: UNDP (2004)

以上のように、カザフスタンの保健医療分野が抱える課題は多い。また、UNDPによれば「市場経済への移行に伴い、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⁷¹」という問題も発生している。

- 環境: 環境分野は、水資源に関する社会経済指標を用いて分析を実施した。UNDPによれば、表 3-22 のとおり、安全な水が供給されている人口の割合は 1997 年に 58.3%であったのに対し、2002 年は 52.8%となっており、状況は悪化している。また、全体の排水排出量は 1991 年から 2002 年までに 338 万 m³から 156 万 m³に減少しているものの、処理されていない排水の割合は 1991 年から上昇傾向にあり、2002 年には排水の 29.5%が処理されていない。

⁷⁰ UNDP (2004, 107)

⁷¹ United Nations (2004, 24)

表 3-22 カザフスタンの環境主要指数

	1991	1997	2000	2002
環境保全・自然資源の合理的な利用への固定資本投資(総固定資本投資比、%)	2.7	3.2	1.0	1.8
水資源				
排水排出(百万立方メートル)	338	165	155	156
うち排水処理されていない割合(%)	14.5	13.9	22.6	29.5
安全な水資源にアクセスがある人口(%)	--	58.3	67.8	52.8
大気汚染物質排出(千トン)				
二酸化硫黄(SO ₂)	1,471	987	1,080	1,132
窒素酸化物(NO ₂)	319	155	162	176
一酸化炭素(CO)	760	409	391	378
自然保護区域(森林・国立公園、千ヘクタール)	1,467.6	1,584.4	2,815.8	2,833.4

出所: Agency on Statistics of the Republic of Kazakhstan (2001, 2003); UNDP(2004)

- ③ **援助実績:** 「体制移行にともなう社会的困難の緩和分野」としては、保健医療、教育、環境、社会保障等があげられるが、既述のとおり、我が国の援助は保健医療分野や環境分野の支援を中心としている。表 3-23 および表 3-24 は、「体制移行にともなう社会的困難の緩和分野」の我が国援助実績を示している。

表 3-23 体制移行にともなう社会的困難の緩和分野の我が国援助実績

分野	案件名	金額(億円)	援助スキーム	年度
保健医療	アルマティ州地域医療水準向上計画	13.65	一般無償	1997
保健医療	アスタナ市小児病院医療機材整備計画	9.95	一般無償	1999
保健医療	セミパラチンスク地域医療機材整備計画	6.48	一般無償	2000
保健医療	セミパラチンスク地域医療改善計画	--	プロ技	2000- 継続中
保健医療	アスタナ市救急医療センター整備計画	4.54	一般無償	2002
保健医療	クジルオルダ市地域病院医療機材整備計画	4.67	一般無償	2002
農業	クジルオルダ地区灌漑施設水管理改善計画	--	開発調査	1995
農業技術	農村地域水供給計画	5.25	一般無償	2003
環境保全	南部地域国家基本地理情報データ緊急整備計画	--	開発調査	1997

出所: 外務省(1998)『ODA 白書』、外務省(2001)、外務省 ODA ウェブサイト、JICA 資料から作成

表 3-24 体制移行にともなう社会的困難の緩和分野の草の根無償実績

分野	年度	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	総計
----	----	------	------	------	------	------	------	------	----

保健医療	金額(億円)	--	--	0.16	0.08	0.21	0.08	0.20	0.73
	件数	--	--	2	1	3	1	2	9
教育	金額(億円)	0.08	0.09	--	--	--	--	--	0.17
	件数	1	1	--	--	--	--	--	2
その他	金額(億円)	--	0.12	--	--	--	--	--	0.12
	件数	--	2	--	--	--	--	--	2
総計	金額(億円)	0.08	0.20	0.16	0.08	0.21	0.08	0.20	1.01
	件数	1	3	2	1	3	1	2	13

出所:外務省 ODA ウェブサイト、外務省資料から作成

表 3-23 および表 3-24 では、重点分野毎の区分が可能であった有償資金協力、無償資金協力、開発調査、技術協力プロジェクトについてのみ取り上げており、専門家派遣事業等は含まれていない。但し、特筆すべき専門家派遣事業として、水質モニタリングに関する専門家派遣事業があげられる。この事業は環境分野の開発に対する貢献度が高く、カザフスタン側からも高い評価が得られている。

③ 有効性: 現地ヒヤリング結果から、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医療改善計画」等の案件でカザフスタンの医療水準の向上に一定の貢献をしており、カザフスタン政府からも高く評価されていることが分かった。「セミパラチンスク地域医療機材整備計画」および「セミパラチンスク地域医療改善計画」では、セミパラチンスク周辺地域を対象として、被曝地域の医療体制を整備するために、4 ヶ所の医療施設に対して医療機材が供与され(一般無償)、専門家チーム派遣協力(現・技術協力プロジェクト)が実施された。本件は、世界唯一の被曝国である我が国が蓄積した被曝者医療の経験やノウハウが十分に活用されたプロジェクトである。

この協力の実施により、核実験場周辺の高汚染地区の住民 27,000 人およびセミパラチンスク市約 40 万人に対して適切な診断を行い、健康改善に対する正しいアドバイスができるようになった。また、最新の機材の導入と、被曝者医療の経験ならびに機材の能力を最大限に活用した診断技術の移転は大きな相乗効果を生み出し、診断の技術レベルは飛躍的に向上した。

その他、医療分野における貢献として、数々の支援が実施されており、カザフスタンの救急医療、小児科、心臓疾患等の分野で医療水準向上に貢献している。現地調査において、「アスタナ市救急医療センター整備計画」事業(一般無償)や「虚血性心疾患患者のための医療機材供与計画」事業(草の根無償)の現場を視察したが、現場のスタッフに対するヒヤリングから、これらの事業が現場レベルの人々からも高く評価されていることが分かった。



「アスタナ市救急医療センター整備計画」で供与された救急車



「虚血性心疾患患者のための医療機材供与計画」で供与された機材

環境分野では、水質モニタリングに関する専門家が派遣されることにより、「GIS(地理情報システム)による水質モニタリングシステムが導入され、カザフスタン主導で当該システムのデータベースが更新されるようになった」等の成果が認められる。

④ **インパクト:** カザフスタンの保健医療、環境分野における我が国の援助インパクトを検討した。

- 保健医療: 特に、「セミパラチンスク地域医療改善計画」の終了時評価報告書によると、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: カザフスタンでは、JICA 専門家の協力により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。JICA によれば、この政策立案能力育成の成果は、ヌラ川の水銀問題に対するカザフスタン側の取り組みにも影響を与えている。環境に関連したカザフスタンの政策策定能力開発に寄与した点において、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。

3.3.1 経済協力の意義に係る提言

「3.2.1 節 我が国援助政策の「目的」の妥当性」で示したとおり、従来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に根拠が置かれてきた。しかし、同国に対する援助に関連した政策文書等には、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、その重要性と経済協力の関係について、このような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、まず、我が国とカザフスタンとの望ましい関係を明示するとともに、我が国の経済協力が、その望ましい関係を構築するためにどのように寄与するか、また援助重点分野が具体的にどのような効果を期待して設定されたのか等を、明確にしていく必要がある。つまり、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が期待される役割を、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。

経済協力の意義を改めて明確にすることは、我が国全体としての対カザフスタン外交政策の調整を行い、対カザフスタン援助重点分野の絞り込み、あるいは必要とされる分野の追加を行い、経済協力の方向性を更に効果的に定めていくために重要なことであろう。

3.3.2 経済協力の方向性に係る提言

(1) 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

「3.2.2 節 我が国援助政策の策定・実施「プロセス」の適切性・効率性 (3) ②カザフスタン側の援助受入体制の整備」でも述べたとおり、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、政策実施過程での経験不足といった問題が、現地調査の際のヒヤリング等において指摘されている。カザフスタン政府は20代～30代の若い世代を公務員として雇い、育成している。しかしながら、後輩の指導に当たるべき管理者層についても、実務上の経験が乏しいという点が問題となっている。また、人事異動に伴う前任・後任間の引継ぎ等、組織としての知識の伝達がうまく行われていない、という問題も指摘されている。

したがって、我が国としては、カザフスタン側の支援受け入れ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。更には、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有効と考えられる。

(2) 資源偏重経済からの脱却支援

「3.1.2 節 カザフスタンの国家開発計画の概要」で述べたとおり、カザフスタンでは 2003 年 3 月に「産業革新プログラム」が採択された。同プログラムは、経済が過度に鉱業部門に依存していることを問題視し、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。そして、生産の近代化および設備の更新、科学研究ならびに新技術の開発・導入、健全な投資ビジネスの支援、投資誘致のための税制上の特恵付与等を通じてこの目的を達成することが謳われている。

他方、「3.2.1 節 我が国援助政策の「目的」の妥当性(2)対象国政府の開発計画との整合性」では、同プログラムには、我が国の援助重点分野のうちの「人材育成・制度づくり分野」が対応しているとの検証結果を得ている。そして、「3.2.3 節 我が国援助政策の「結果」の有効性・インパクト(2)人材育成・制度作り分野の有効性・インパクト」で見たとおり、この分野で我が国は、広く市場経済化一般への対応、および WTO 加盟支援や政策金融に関する専門家の派遣等を行い、一定の成果をあげている。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等を十分に考慮し、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、さらに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。

(3) 技術協力の強化と、既存の協力により建設されたインフラの有効活用

「3.2.3 節 結果の有効性・インパクト」で述べたとおり、評価対象期間に実施された我が国の資金協力は、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。しかし、現在では、カザフスタンにおける石油産業の発展等により同国の有償資金協力に対するニーズは顕在化していない。むしろカザフスタンは、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⁷²。

また、新規の有償資金協力案件の形成にあたっては、ADB のように技術移転分野を強化し、カザフスタン側のニーズに則した案件形成を目指す必要がある。そのためには、ウズベキスタンで実施されているような、JICA の技術協力で派遣される資金協力専門家が有償資金協力に必要な現地調査支援を行う取り組みや、現地 ODA タスクフォースを通じた我が国援助実施機関同士の連携強化、ローカルコンサルタントを活用した現地開発ニーズの取りまとめ等が有効であろう。

更に、これまでに我が国の支援により建設されたインフラについては、そ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。

(4) 保健医療指標数値、医療環境の悪化に対する対策支援

「3.2.3 節 (4) 体制移行にともなう社会的困難の緩和分野の有効性・インパクト」で述べたとおり、カザフスタンの保健医療分野が抱える課題は多く、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は上昇、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、新たな問題として HIV/AIDS の感染者数の急増や、市場経済移行に伴う医療

⁷² 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のか(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。

費負担増大等の問題が生じている。

したがって、今後我が国としても、カザフスタンの保健医療分野で新たに生じている諸問題の解決に積極的に取り組む必要がある。また、これまで我が国が特定の地域で実施してきた案件で、高い評価が得られた活動を他の地域でも実施していくことは有用である。例えば、「セミパラチンスク地域医療機材整備計画」(無償資金協力)や「セミパラチンスク地域医療改善計画」(プロジェクト技術協力)では、核実験場周辺の高汚染地区の住民に対して適切な診断を行い、健康改善に対する正しいアドバイスができるようになったことや、最新の機材の導入と、技術協力による被爆者医療の経験ならびに機材の能力を最大限に活用した診断技術の移転により、診断の技術レベルを飛躍的に向上した等の成果をあげており、このような支援をどのように他の地域でも実施していくべきか検討する必要がある。このためにも、カザフスタン政府との協議を更に深め、他ドナーの動向も踏まえながら、保健医療分野で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ていく必要がある。

(5) 中央アジアにおける地域内協力の促進

「3.1.1 節 カザフスタンを巡る情勢」に記載したとおり、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、「ユーラシア経済共同体(EEC)」、「上海協力機構(SCO)」、「中央アジア協力機構(CACO)」における活動を積極的に行っている。したがって、地域内協力の促進を支援していくことは、カザフスタン側のニーズにも合致した協力であると考えられる。

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」対話を立ち上げた。川口外相は、地域の課題(アフガニスタン復興協力、麻薬、テロ、環境、エネルギー、水、輸送、貿易・投資等)について問題提起を行い、これら課題の解決のためには中央アジア諸国の協力、共に安定・繁栄を目指す姿勢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いる。各国の期待に応えるという意味からも、我が国は今後とも地域内協力促進のための支援を行っていく必要がある。

ただし、我が国が地域内協力促進を支援していく際には、関係国の開発レベルや関心事の違いを十分考慮し、利害調整を含む我が国としての対処振りについてあらかじめ検討しておくことが必要であろう。

3.3.3 経済協力実施上の留意点に係る提言

(1) NGOとの協力による事業

「3.2.2 節 我が国援助政策の策定・実施「プロセス」の適切性・効率性 (3) ⑤他ドナー、国際機関、NGO等との連携」でも示したとおり、カザフスタンは中央アジア諸国の中では比較的 NGO 関連の法整備が進んでいると言われている。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、環境等の特定分野を得意として、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のも事実である。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て、信頼できる NGO の選定基準を設けることも一案である。国際機関等では、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 NGO 選定に際しての判断基準としている。

(2) 免税手続の改善

「3.2.2 節 我が国援助政策の策定・実施「プロセス」の適切性・効率性 (3) ②カザフスタン側の援助受入体制の整備」で示したとおり、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、免税措置についてカザフスタンでは国会の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、これまでも継続的に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。

(3) PR 活動の更なる強化

「3.2.2 節 我が国援助政策の策定・実施「プロセス」の適切性・効率性 (3) ①日本側の援助実施体制」で述べたとおり、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。しかしながら、既述のとおり、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。