

中央アジア3か国に対する市場経済化支援の評価

・評価チーム:

評価主任: 高千穂安長 玉川大学 教授
アドバイザー: 岩崎一郎 一橋大学経済研究所 教授
コンサルタント: 株式会社 アンジェロセック

・評価実施期間: 2011年6月～2012年2月

・現地調査国: カザフスタン、キルギス、ウズベキスタン(評価対象国)



・評価の背景と目的

(1) 目的

(イ) 日本政府による中央アジア3か国に対する市場経済化支援の実施状況を中心に、政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性の観点から検証を行うこと

(ロ) 今後の中央アジア3か国および市場経済化支援分野における援助政策の立案や実施のための教訓・提言を導き出し、これら3か国の国別援助方針の策定に資すること

(ハ) 評価の結果を公表することで、国民への説明責任を果たすとともに、関係国政府や他ドナーに評価結果をフィードバックすることで、ODAの広報に役立て、評価を通じたODAの改善や見える化に寄与すること

(2) 対象・時期

本件評価は、2006年から2010年に実施された「日本の中央アジア3か国に対する市場経済化支援」を評価対象とした。特に当該3か国で実施されている日本人材開発センタープロジェクトは、2010年で開始後10年(キルギスは8年)を迎えた。これを節目と捉え、中心となるプロジェクトとして2001～2010年までの期間について検証・分析を行った(但し、キルギスについては2003～2010年)。

(3) 方法

本件評価調査では、外務省「ODA評価ガイドライン(第6版)」(2011年4月)に基づき、OECD-DACの評価5項目に準拠し、「政策の妥当性」「結果の有効性」「プロセスの適切性」の3つの観点から総合的に評価を行った。

評価結果

評価結果の主要ポイント

独立当初、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20年が経過した現在、3か国の経済状況も変化は遂げており、各国の現状を踏まえたODA政策に転換すべき時期に来ている。また、同政策は、明確な政策目標が設定されてこなかったため、厳密な判断はできないものの、これまで実施された人材育成等の各事業は着実な成果を生んでおり、援助の実施においては、限られた日本側人員を活用の上、中央アジアの特殊事情に配慮して、きめ細やかな連携、緊密なコミュニケーションがとられていた。

政策の妥当性(日本や相手国の方針とあっていたか、必要な支援であったか。)

旧ソ連崩壊当初、今回の調査対象国は、一様に市場経済化を目指す必要があったため、これら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、同政策と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が見られているとともに、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。一方で、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であり、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政策とはいえない。

結果の有効性(相手国・地域への支援にどのくらい/どのような効果があったか?)

本政策の「市場経済化支援」政策の目標は不明確で、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、政策が目指す、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り、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で、各国企業人材の育成を通じた民間セクター振興が行われ、各事業は成果を生んでいる。日本人材開発センターによる日本語普及・相互理解促進事業は、親日感情を醸成するなど、外交的な波及効果も生んでいる。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事情から、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。

プロセスの適切性(支援の実施はスムーズだったか?問題や無駄などはなかったか?)

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、現地の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。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。

主な提言

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。

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

独立後、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。すなわち、いまや日本のODA政策は、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に転換する時期に来ている。

技術協力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中央アジア市場経済化支援の一環として、技術協力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、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。こうした高い成果を上げながらも、技術協力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。日本人材開発センタープロジェクトが示している日本の高いプレゼンスを維持・発展させるには、技術協力スキームの枠を超えて、オールジャパン体制で取り組むことが必要である。

外務省としてのODA広報の戦略化と高度化

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。また、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。さらに、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。



カザフスタンにおける他ドナー
(EBRD)との連携事例視察
(製紙工場「カーカジ」)



ウズベキスタン日本人材開発セン
タービジネスコースの授業風景

注) 本件 ODA 評価は、ODA 実施者である日本政府ではなく、外部の第三者が行うことに意義があるため、ここに記載されている内容は、上記評価実施チームの見解であり、日本政府の立場や見解を反映するものではありません。