

平成 29 年度外務省 ODA 評価

無償資金協力個別案件の評価
(第三者評価)

報告書

平成 30 年 2 月

株式会社グローバル・グループ 21 ジャパン

はしがき

本報告書は、株式会社グローバル・グループ 21 ジャパンが、平成 29 年度に外務省から実施を委託された「無償資金協力個別案件の評価」について、その結果をとりまとめたものです。

日本の政府開発援助(ODA)は、1954 年の開始以来、途上国の開発及び時代とともに変化する国際社会の課題を解決することに寄与しており、今日、国内的にも国際的にも、より質の高い、効果的かつ効率的な援助の実施が求められています。外務省は、ODA の管理改善と国民への説明責任の確保という二つの目的から、主に政策レベルを中心とした ODA 評価を毎年実施しており、その透明性と客観性を図るとの観点から、外部に委託した第三者評価を実施しています。

しかしながら、これまでプロジェクト・レベルの評価は行ってこなかったことから、今般、無償資金協力の PDCA サイクルを一層強化するため、外務省が実施する無償資金協力についても 10 億円以上の案件については第三者評価を実施することとしました。対象案件は以下の 2 件です。

- (1) 2013年度ヨルダンに対する「シリア・アラブ共和国から流出した難民等に対する緊急無償資金協力」
- (2) 2014年度パレスチナ自治区に対する「ノンプロジェクト無償資金協力」

本評価実施に当たっては、専修大学経済学部の稲田十一教授に評価主任をお願いして評価作業全体を監督していただき、早稲田大学大学院アジア太平洋研究科の勝間 靖教授にアドバイザーとして、ヨルダンならびにパレスチナについての専門的な立場から助言を頂くなど、調査開始から報告書作成に至るまで、多大な協力を賜りました。また、新潟大学法学部の南島和久教授には、有識者として検討会に参加いただき貴重なご意見を賜りました。さらには、国内調査及び現地調査の際には、外務省、独立行政法人国際協力機構、一般財団法人日本国際協力システム関係者はもとより、現地政府機関や国際機関関係者など、多くの関係者からもご協力をいただきました。ここに心から謝意を表します。

最後に、本報告書に記載した見解は、本件評価チームによるものであり、日本政府の見解や立場を反映したものではないことを付記します。

2018 年 2 月

株式会社グローバル・グループ 21 ジャパン

「無償資金協力個別案件の評価」報告書の概要

評価の目的・対象

外務省が実施する無償資金協力案件で、10億円以上の供与額で事業が完了している案件のうち、①ヨルダンに対する2013年度「シリア・アラブ共和国から流出した難民等に対する緊急無償資金協力」、②パレスチナ自治区に対する2014年度「ノンプロジェクト無償資金協力」の2件の案件について評価を行ったものである。

これまで緊急無償資金協力やノンプロジェクト無償資金協力の個別案件については、実施主体がJICAではなく外務省であるため、評価を実施してきていなかったが、無償資金協力のPDCAサイクルを一層強化することを目的に、上記2案件の評価を実施することとしたものである。

評価者(評価チーム)

- ・ 評価主任 : 稲田十一 専修大学経済学部教授
- ・ アドバイザー : 勝間 靖 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授
- ・ コンサルタント : (株)グローバル・グループ21ジャパン

評価実施期間 : 2017年8月～2018年2月

現地調査国 : ヨルダン, パレスチナ自治区

① 2013年度ヨルダンに対する「シリア・アラブ共和国から流出した難民等に対する緊急無償資金協力」

案件の概要

2011年3月にシリアで起こった民主化運動がシリア危機に発展し、2013年9月には50万人を超える規模のシリア難民がヨルダンに流入したため、緊急人道支援を目的に供与総額10億円の支援をヨルダンに対して実施した。具体的には、シリア難民を受け入れるヨルダン国内の自治体に、ごみ収集車、ホイールローダー、給水車、汚泥運搬車を供与した。

評価結果のまとめ

1. 開発の視点からの評価

(1) 案件の妥当性(評価結果:C 一部課題がある)

多くのシリア難民流入によりヨルダンの経済・社会状況が不安定化・脆弱化する中で実施された本案件の政策面での妥当性は極めて高い。一方、緊急人道支援という趣旨に合致した対象範囲であったかどうかとも検討する必要がある。本案件の場合、シリア危機発生以前からの開発ニーズに応えた側面があることや、建設目的で使用される大型のホイールローダーを供与したこと、多くの機材の納入先を比較的シリア難民数が少ないヨルダン南部地域としたことは、緊急・人道目的に適切に応えたものとは言い難い面があり、案件の妥当性には一部課題があると言える。

(2) 結果の有効性(評価結果:C 一部課題がある)

現地調査で確認できた供与機材は概ね各自治体にとって必要とされるものであり、程度差はあるが稼働状況も特に問題ないことが確認できた。一方、建設目的で使用される大型ホイールローダーの供与や、シリア難民数が比較的少ないヨルダン南部地域に多くの機材供与がなされるなど、緊急人道支援という本案件の趣旨に必ずしも合致していない側面もあったことから、その有効性は十分高いとまでは認められず、一部課題があると言える。

(3) プロセスの適切性(評価結果:C 一部課題がある)

本案件の趣旨に合致した形で、迅速に手続きが進められたと認められる。一方、案件の対象範囲の妥当性を検討・確認するプロセス、適切な広報と情報公開、案件の対象範囲の変更に関わる検討記録を残すこと等において改善すべき点があったと認められる。

2. 外交の視点からの評価

日本政府は、これまでにヨルダンに対し総額 1,000 億円近いシリア難民支援関連の二国間援助(円借款含む)を継続的に行ってきた。これらの支援もあって、首脳同士の交流も含めた日本とヨルダンの関係は極めて良好であり、順調に強化、発展してきている。また、エネルギー資源の多くを中東地域に依存する日本にとって、イスラエルと外交関係を有し、中東和平プロセス推進にも積極的なヨルダンへの支援は、ひいては中東地域の安定にも資するものであり、日本の国益にも合致する。また、日本は国連総会の場等でシリア難民支援を表明しており、日本の外交政策の認知度向上の観点からいっても、本案件は肯定的に評価できる。

ただし、これらの効果が本案件のみでもたらされていると断言することは困難であるため、上記のとおり、これまでの一連のヨルダン支援全般を外交の視点で捉えることで、本案件のありうべき外交的重要性等を評価することとした。

提言

1. 緊急人道支援と開発支援のそれぞれの目的に照らした案件対象範囲の明確化

本案件は緊急人道支援がその目的であったが、人道的には緊急性のない開発志向の強い要素が含まれていた。人道的に緊急性のない開発ニーズについては、緊急人道支援の案件の対象範囲には入らないよう考え方を整理することが望ましい。

2. 案件計画時にその対象範囲の妥当性を確認する機能の強化

相手国政府の要請内容を尊重するだけでなく、計画初期の段階で迅速に案件の対象範囲の妥当性を確認する作業(イニシャルアセスメント)の強化を図るべきである。

3. 案件の対象範囲の変更に伴う検討記録の保存

案件の対象範囲に関わる重要な変更に関しては、その検討プロセスを明確に

するとともに、記録を適切に保存しておくべきである。

4. 適切な広報の実施

本案件に関わる情報公開は限定的であり、日本のシリア難民支援の全体像も十分な広報がされていない。日本にとって非常に重要な中東地域におけるシリア危機に関して、日本が然るべき責任を果たしていることを国際的に説明し、国民への説明責任を果たすためにも、より適切な広報が望まれる。

5. 相手国政府による運用維持管理に関わる報告

本案件実施にあたって、機材供与後の運用維持管理状況をヨルダン側に報告させる義務は課していない。案件の有効性の確認のためにも、供与後3年から5年を目途に実施機関であるヨルダン自治省を通じてその状況を報告させることが望ましい。

② 2014年度パレスチナ自治区に対する「ノンプロジェクト無償資金協力」の評価概要

案件の概要

パレスチナ自治区は、2000年以降の度重なる衝突により、社会・経済インフラの破壊や雇用機会の大幅な減少など厳しい経済状況に直面した。本案件は中東和平プロセス推進のためにも不可欠なパレスチナの市民生活の安定を図るべく、パレスチナ自治政府の経済社会開発努力の推進を支援するもの。

具体的には、パレスチナ自治区において必要とされるガソリン、ディーゼル油を購入するため10億円の支援を行った。

評価結果のまとめ

1. 開発の視点からの評価

(1) 案件の妥当性(評価結果:A 極めて高い)

2014年当時、ガザ紛争後の財政状況の更なる悪化を受け、国際社会の対パレスチナ財政支援の機運が一層高まった。そのような状況下において、外貨支援としての性格も有するノンプロジェクト無償資金協力を実施したことの妥当性は極めて高いと言える。

(2) 結果の有効性(評価結果:B 高い)

本案件10億円の対パレスチナ支援全体に占める割合及び本案件によって調達された石油製品がパレスチナの輸入総量に占める割合はともに小規模なものであり、本案件単体の影響は大きくはない。ただし、2007年から2014年まで毎年10億円規模で継続的に供与されたノンプロジェクト無償資金協力を一体として考えた場合、安定的な資金源としてパレスチナ自治政府側から非常に感謝されており、結果の有効性は高いものと評価できる。本案件評価を実施した時点においては見返り資金を活用した事業は未実施であったが、これまでの実績を勘案して、優先事業に効果的に活用されることが期待される。

(3) プロセスの適切性(評価結果:A 極めて高い)

本案件の趣旨に合致した形で、迅速に手続きが進められている他、JICA の技術協力との連携が積極的に模索、実施されていること、対パレスチナ日本政府代表事務所とパレスチナ自治政府との間で案件の実施状況が定期的に把握されていること等プロセスの適切性は極めて高いと評価できる。

2. 外交の視点からの評価

日本の対パレスチナ支援は 1993 年以降、累計約 17.8 億米ドル(2017 年 7 月現在)となり、パレスチナはもとより他のアラブ諸国やイスラエルからも歓迎されている。日本はパレスチナ自治政府に対して 2007 年から 2014 年まで毎年ノンプロジェクト無償資金協力を実施してきており(10 件 102 億円)、対パレスチナ支援全体としても、安定的、継続的な支援を継続して実施してきた。これらの一貫した取組が、パレスチナ側の日本に対する好感度、高い評価の定着、日本とパレスチナの関係の強化につながっていると考えられる。

特に在外公館が、外交の手段として開発協力を積極的に活用することを強く意識し、JICA と連携しつつ見返り資金の活用を図り、また、SNS(含む動画)の活用も含め、効果的な広報も行うなど、開発と外交の双方の効果を高めるために重要な役割を果たしていると認められる。

ただし、これらの効果が本案件のみでもたらされていると断言することは困難であるため、上記のとおり、これまでの一連のパレスチナ支援全般を外交の視点で捉えることで、本案件のありうべき外交的な重要性・波及効果を評価することとした。

提言

1. 外務本省と在外公館との一層の連携

見返り資金活用事業に係る「事業完成報告書」のパレスチナ側による提出が、後続の新規の見返り資金活用事業の検討の前提条件になっているとの現状に鑑み、「国民への説明責任を果たすこと」と「タイムリーで外交的効果を最大化し得るような事業実施」との両立を図るべく、パレスチナ側との窓口である在外公館と事業実施を統括する外務本省との連携を強化することが肝要である。

2. 見返り資金の活用事例の執務参考資料化

在外公館が管理する見返り資金と、JICA の技術協力との組み合わせが現地では積極的に模索、実施されていた。このような複数のスキームの連携事例を今後広く他の案件実施の参考とすべく、他の在外公館等と共有することが望ましい。

3. 積極的な国内広報の実施

本案件に関わる情報公開は限定的であり、見返り資金活用事業に関する日本国内での広報も十分ではない。現地で感謝されている優良案件であればこそ、外務本省側において、より積極的に情報を公開し広報に努めることが、本件のような援助スキームに対する日本国民の理解を広め、同時に現地での認知度を高め外交効果を高めることにつながると考える。

目 次

はしがき	i
「無償資金協力個別案件の評価」報告書の概要	ii
目 次	vi
略 語 表	ix
第 1 章 評価の実施方針	1-1
1-1 評価の背景と目的	1-1
1-2 評価の対象	1-1
1-3 評価の枠組み	1-2
1-3-1 ヨルダン「シリア・アラブ共和国から流出した難民等に対する 緊急無償資金協力」に関わる基本的な考え方と評価の枠組み	1-2
1-3-2 パレスチナ自治区「ノンプロジェクト無償資金協力」に 関わる基本的な考え方と評価の枠組み	1-5
1-4 評価調査の実施方法	1-7
1-5 評価の実施体制	1-9
第 2 章 2013 年度ヨルダン「シリア・アラブ共和国から流出した難民等に 対する緊急無償資金協力」に関わる評価	2-1
2-1 ヨルダン国の概要	2-1
2-2 評価対象案件の概要	2-3
2-2-1 背景	2-3
2-2-2 本案件の概要	2-3
2-3 案件の妥当性に関する評価	2-4
2-3-1 ヨルダンの開発ニーズとの整合性	2-4
2-3-2 日本の上位政策との整合性	2-11
2-3-3 国際的な優先課題との整合性	2-14
2-3-4 他ドナーとの関連性	2-15
2-3-5 日本の比較優位性	2-15
2-4 結果の有効性に関する評価	2-16
2-4-1 インプット	2-16
2-4-2 アウトプット	2-16
2-4-3 アウトカム／インパクト	2-19
2-5 プロセスの適切性に関する評価	2-23
2-5-1 本案件供与決定のプロセス	2-23
2-5-2 対象機材及び納入先決定のプロセス	2-25
2-5-3 日本国内及び現地の実施体制	2-27
2-5-4 案件の実施状況の定期的な把握プロセス	2-27

2-6	外交的な重要性に関する評価	2-28
2-6-1	政治的側面	2-28
2-6-2	社会的側面	2-29
2-7	外交的な波及効果に関する評価	2-30
2-7-1	政治的側面	2-30
2-7-2	経済的側面	2-31
2-7-3	社会的側面	2-32
2-8	評価のまとめ	2-33
2-9	提言	2-34
2-10	レーティング表	2-36

第3章 2014年度パレスチナ自治区「ノンプロジェクト無償資金協力」に

	関わる評価	3-1
3-1	パレスチナ自治区の概要	3-1
3-2	評価対象案件の概要	3-3
3-2-1	背景	3-3
3-2-2	本案件の概要	3-3
3-3	案件の妥当性に関する評価	3-3
3-3-1	パレスチナの開発ニーズとの整合性	3-3
3-3-2	日本の上位政策との整合性	3-6
3-3-3	他ドナーとの関連性	3-7
3-3-4	日本の比較優位性	3-8
3-4	結果の有効性に関する評価	3-8
3-4-1	インプット	3-8
3-4-2	アウトプット	3-9
3-4-3	アウトカム／インパクト	3-9
3-5	プロセスの適切性に関する評価	3-16
3-5-1	本案件供与決定プロセス	3-16
3-5-2	調達プロセス	3-17
3-5-3	スキーム間の連携	3-17
3-5-4	日本国内及び現地の実施体制	3-18
3-5-5	案件の実施状況の定期的な把握プロセス	3-18
3-6	外交的な重要性に関する評価	3-19
3-6-1	政治的側面	3-19
3-6-2	社会的側面	3-20
3-7	外交的な波及効果に関する評価	3-20
3-7-1	政治的側面	3-20
3-7-2	経済的側面	3-21
3-7-3	社会的側面	3-21

3-8 評価のまとめ	3-21
3-9 提言	3-23
3-10 レーティング表	3-24
補論 外交政策の観点からの評価に寄せて.....	1
添付資料 1: 現地調査日程	1
添付資料 2: 主要面談先リスト	2
添付資料 3: 参考文献	3

略 語 表

ALNAP	Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action	
CA	Crown Agents	クラウンエージェント
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
E/N	Exchange Notes	交換公文
FOB	Free on Board	本船渡し条件
GDP	Gross Domestic Products	国内総生産
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
ISIL	Islamic State in Iraq and the Levant	イラクとレバントのイスラム国
JAIP	Jericho Agro Industrial Park	ジェリコ農産加工団地
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行
JD	Jordanian Dinar	ヨルダン・ディナール
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
JICS	Japan International Cooperation System	日本国際協カシステム
JRP	Jordan Response Plan	
MOFP	Ministry of Finance and Planning	パレスチナ財務計画庁
MOMA	Ministry of Municipal Affairs	ヨルダン地方自治省
MOPIC	Ministry of Planning and International Cooperation	ヨルダン計画・国際協力省
MOU	Memorandum of Understanding	覚書
NEXI	Nippon Export and Investment Insurance	日本貿易保険
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
NICCO	Nippon International Cooperation for Community Development	公益財団法人日本国際民間協力会
NIS	New Israeli Shekel	新シェケル
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	経済協力開発機構
PA	Palestinian Authority	パレスチナ自治政府
PDCA	Plan-Do-Check-Action	
PLO	Palestine Liberation Organization	パレスチナ解放機構
ROJ	Representative Office of Japan to Palestine	対パレスチナ日本政府代表事務所
RRP	Regional Response Plan	
PFM	Public Finance Management	公共財政管理
PMC	Palestine Medical Complex	パレスチナ医療コンプレックス
PRDF	Palestine Recovery and Development Trust Fund	世銀信託基金
UN	United Nations	国際連合
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UNDP	United Nations Development Plan	国連開発計画
UNOCHA	UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs	国連人道問題調整事務所
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East	国連パレスチナ難民救済事務所
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WASH	Water Sanitation and Hygiene	

第1章 評価の実施方針

1-1 評価の背景と目的

日本の国際貢献の主要な柱である政府開発援助(ODA)には、国際的にも国内的にもより質の高い、効果的かつ効率的な援助の実施が求められており、外務省ではODA評価を通じ、その充実に努めている。

無償資金協力のうち、詳細な調査を伴う施設の建設や機材の調達を行うものはJICAが実施のための必要な業務を行う一方、機動的な実施を確保する必要があるものなど、外交政策の遂行上の判断と密接に関連して実施する必要があるものは、外務省が実施のために必要な業務を行い、開発途上地域の政府等の調達代理機関(調達代理方式)、国際機関等(国際機関連携方式)又は非営利団体(NGO等)が調達を行っている。

現行の外務省ODA(第三者)評価においては、これまで政策・プログラム・レベルの評価を行ってきたが、プロジェクト・レベルの評価は行ってこなかった。一方、今般、無償資金協力のPDCAサイクルを一層強化するため、外務省が実施する無償資金協力についても10億円以上の案件については第三者評価を実施することとした。平成29年度においては、予算の制約がある中で、平成25年～28年度に交換公文を締結した案件のうち、10億円以上の供与額で事業が完了しているものから、供与先国の治安情勢、現地調査受入国の事情等も勘案し、評価の実施が可能な案件について、個別に評価結果・提言を導き、一つの評価報告書にまとめることとした。

1-2 評価の対象

今次評価対象は、以下の2案件である。

- (1) 2013年度ヨルダン「シリア・アラブ共和国から流出した難民等に対する緊急無償資金協力」10億円

緊急人道支援を目的として、シリア難民が流入するヨルダンの自治体(ホストコミュニティ)¹を対象に、水及び衛生セクターに関連する日本製機材(ごみ収集車、ホイールローダー、給水車、汚泥運搬車)を調達するもの。(調達代理方式²)

- (2) 2014年度パレスチナ自治区「ノンプロジェクト無償資金協力」10億円

パレスチナの財政状況の改善を目的として供与したもの。具体的には、供与された資金を用いて第三国からガソリン、ディーゼル油を調達し、パレスチナ自治政府が自治領内で販売、それによって積み立てられた資金(見返り資金)を開発資金として活用するもの。(調達代理方式)

¹ シリア難民を受入れている地域コミュニティ。ここでは、ヨルダンの市(Municipality)レベルを意味する。

² 開発援助案件の資機材や役務の選定に関して、調達代理機関が被援助国政府の代理人として、資金管理、案件管理等の一連の手続きを行う方式。

1-3 評価の枠組み

本評価は、ODA 評価ガイドライン第 10 版(2016 年 10 月)に準拠し、OECD-DAC の評価 5 項目(妥当性, 有効性, 効率性, インパクト, 自立発展性)をベースとしつつ、基本的に開発の視点からの下記の 3 項目を基準として総合的に行った。また、両案件とも、日本の国益上の観点を踏まえ、外交の視点からの評価を行った。なお、2013 年度ヨルダン「シリア・アラブ共和国から流出した難民等に対する緊急無償資金協力」については緊急人道支援目的であることを十分に考慮した。

(1) 開発の視点からの評価

- (ア) 案件の妥当性
- (イ) 結果の有効性
- (ウ) プロセスの適切性

(2) 外交の視点からの評価

- (ア) 外交の重要性
- (イ) 外交の波及効果

1-3-1 ヨルダン「シリア・アラブ共和国から流出した難民等に対する緊急無償資金協力」に関わる基本的な考え方と評価の枠組み

本案件の妥当性については、国際的な優先課題、日本の中東政策、人道支援政策、シリア難民支援方針、案件供与時の ODA 大綱及びヨルダン国別援助方針との整合性を分析すること、そして緊急人道支援の必要性を確認することで、緊急無償資金協力を実施するとした政策的妥当性を分析した。一方、本案件が緊急人道支援を目的に供与されていることから、本案件の対象範囲が緊急人道支援に相応しいものであったか否かという観点で、案件の妥当性を分析することも個別案件評価として実施した。また、緊急支援が中・長期的な課題支援とどう関連付け、結びついているかといった点(例えば、後年プロジェクトで廃棄物や給水事業に関わる支援が本格的に実施されている等)も政策の一貫性の分析に加えた。なお、人道支援の分析に関しては ALNAP³による評価項目(DAC 5 項目に加え、連結性及び協力・調整といった項目が追加)が国際的に活用されていることから、同評価項目も参考にした。

結果の有効性に関する分析は、表 1-1 の目標体系図(ロジカル・フレームワーク)に沿って行った。

プロセスの適切性に関しては、本案件に関わる開発課題の把握において、無償資金協力を実施する意思決定のための検討及び案件の対象範囲の検討プロセスを重視するとともに、本案件の広報内容についても確認した。また、日本側、ヨルダン側双方の事業実施体制を確認した。さらに、案件の定期的な状況把握プロセスとして、案

³ ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action) は、人道分野の学習、説明責任とパフォーマンスの問題に関するフォーラムを提供するための仕組みとして 1997 年にイギリスで設立された団体で、人道支援の評価基準として、「適切性」、「有効性」、「効率性」、「インパクト」、「連結性」、「被覆率」、「一貫性」、「調整」を挙げている。

件の対象範囲の変更に関わる検討状況や、機材納入後の状況の把握について分析を行った。

表 1-1)ヨルダン:緊急無償資金協力の目標体系図

	主な指標
インパクト シリア難民を受け入れるホストコミュニティの居住環境(衛生/水セクター)が改善される。	<ul style="list-style-type: none"> 行政サービスの維持 居住環境
アウトカム 提供機材が各々の目的に応じて適切に運用・維持管理がされる。	<ul style="list-style-type: none"> 緊急人道支援としての効果 裨益人口(難民, ヨルダン市民) 機材の運用状況(稼働時間・日数) 機材の維持管理状況
アウトプット 必要とするホストコミュニティに対して, 緊急に ゴミ収集車, ホイールローダー, 給水車, 汚泥運搬車が納入される。	<ul style="list-style-type: none"> 緊急人道支援に相応しい納入先と納入機材 ゴミ収集車 69 台, ホイールローダー 16 台, 給水車 9 台, 汚泥運搬車 9 台の納入。 納入先と納入機材のマッチング
インプット 緊急かつ人道的に 10 億円の無償資金で日本製機材を調達する。	<ul style="list-style-type: none"> 政策及び案件の対象範囲 調達スケジュール

政策の視点からの評価は、二国間関係強化への貢献, 民主化, 人権, 人間の安全保障等の価値の共有に着目して外交の重要性を確認するとともに, シリア危機に関わる各種国際会議等で, 国際社会ならびに中東地域における日本の立場に対する理解にどの程度貢献したか, 経済的側面および社会的側面については, ヨルダンとの経済関係の強化や友好関係の強化にどの程度貢献したかといった外交的な波及効果についても分析を行った。

以下に, 評価の枠組みを示す。

表 1-2)ヨルダン:緊急無償資金協力に関わる評価の枠組み

評価項目	評価内容・指標	情報源/情報収集先	
開発の視点からの評価			
案件の妥当性	支援先の開発ニーズとの整合性	<ul style="list-style-type: none"> シリアからヨルダンへの難民流入状況の推移? ヨルダンにおけるシリア難民受入方針はどうか? シリア難民流入によるヨルダン(地方自治体含む)への経済社会インパクト? 緊急性はどの程度あったのか? 後年, 継続的な案件があったか?(連結性) 緊急人道支援目的としての案件の対象範囲は妥当だったか? 	<ul style="list-style-type: none"> 【文献調査】UNHCR 難民統計, RRP 等各種報告書, 日本外務省資料, ヨルダン政府資料, 各種 Web サイト 他 【インタビュー調査】外務省担当課, ヨルダン計画省人道救済ユニット/自治省, UNHCR, JICA 他
	日本の上位政策との整合性	<ul style="list-style-type: none"> 中東政策との整合性はどうか? 人間の安全保障及び人道支援方針との整合性はどうか? ODA 大綱(~2015 年 1 月)との整合性はどうか? ヨルダン国別援助方針(2013 年 9 月当時)との整合性はどうか? 	<ul style="list-style-type: none"> 【文献調査】日本政府外交政策, 人間の安全保障政策, 2017 年 7 月人道支援方針 ODA 大綱, 2012 年 6 月ヨルダン国別援助方針, 各種 Web サイト 他 【インタビュー調査】外務省担当課
	国際的な優先課題との整合性	<ul style="list-style-type: none"> 国際的な中東和平及びシリア危機問題との優先度との整合性はどうか? 国際的な人道・難民支援の動向との整合性はどうか? 米国/ロシア/欧州における中東問題の優先度との整合性はどうか? 	<ul style="list-style-type: none"> 【文献調査】RRP 等各種報告書, UNHCR Web サイト, ALNAP Web サイト, 国連決議・声明等, サミットでの首脳声明等, シリア支援国会合(シリア・フレンズ会合)等資料 他 【インタビュー調査】外務省担当課, ヨルダン計画省/自治省, UNHCR 他

評価項目		評価内容・指標	情報源／情報収集先
	他ドナーとの関連性	<ul style="list-style-type: none"> 国際機関のシリア危機支援状況との関連性はどうか？ 世銀のシリア危機支援状況との関連性はどうか？ 他国のシリア危機支援状況との関連性はどうか？ 	【文献調査】 外務省資料, UNHCR 等国連機関の各種関連資料, 世銀資料, ヨルダン政府資料 【インタビュー調査】 外務省担当課, ヨルダン計画省／自治省, UNHCR 他
	日本の比較優位性	<ul style="list-style-type: none"> 中東問題, シリア危機対応, 対ヨルダン支援における日本の立場の優位性は何か？ 	【インタビュー調査】 ヨルダン計画省／自治省, UNHCR, 外務省担当課
結果の有効性	インプット	<ul style="list-style-type: none"> 案件の対象範囲は適切だったか？ 10億円の根拠は何か？ 日本製機材の優位性は何か？ 緊急性に対処できたか？ 	【文献調査】 ヨルダン政府の要請内容, 機材調達計画, 調達スケジュール 他 【インタビュー調査】 外務省担当課, JICS 他
	アウトプット	<ul style="list-style-type: none"> 納入機材は計画とおりにだったのか？ (ごみ収集車69台, ホイールローダー16台, 給水車9台, 汚泥運搬車9台) 納入先は計画とおりにだったか？ スケジュールは計画とおりにだったか？ 	【文献調査】 機材調達実績, 運用状況資料, 維持管理状況資料 他 【インタビュー調査】 ヨルダン計画省／自治省, ホストコミュニティ(地方自治体)他
	アウトカム／インパクト	<ul style="list-style-type: none"> 納入機材はどこで, どのような目的で使用されたのか？(地方自治体) 納入機材の稼働状況はどうか？(稼働時間, 日数) 機材が故障や消耗品の不足で使用されなくなっていないか？ 緊急人道支援目的として有効だったか？ ホストコミュニティの行政サービスが維持されたか？ 結果として案件の対象範囲は適切だったか？ 	【文献調査】 事業最終報告書 【インタビュー調査】 ヨルダン計画省／自治省, ホストコミュニティ, UNHCR 他 【現地視察】 ホストコミュニティ
プロセスの適切性	当該支援に関する開発課題の把握	<ul style="list-style-type: none"> ヨルダン政府の要請内容はどうかだったのか？ ヨルダン政府からの要請内容をどのように検討し, 支援を決定したのか？ 緊急人道支援目的の案件の対象範囲の決定をどのようなプロセスで行ったのか？ 	【文献調査】 外務省資料, RRP 他 【インタビュー調査】 外務省担当課, 在ヨルダン日本大使館, JICS 他
	実施体制	<ul style="list-style-type: none"> 日本側の実施体制は？ ヨルダン側の実施体制は？ 	【文献調査】 JICS 関連資料 他 【インタビュー調査】 在ヨルダン日本大使館, JICS 他
	案件の実施状況の定期的な把握プロセス	<ul style="list-style-type: none"> 事業実施過程のモニタリングの体制はどうかだったのか？ 機材納入後の運用・維持管理情報はどの把握しているか？ 調達代理機関であるJICSと適切に協議・調整が行われていたか？(協力調整) 	【文献調査】 外務省資料 他 【インタビュー調査】 外務省担当課, 在ヨルダン日本大使館, ヨルダン計画省人道救済ユニット／自治省, 地方自治体, JICS 他
外交の視点からの評価			
外交的な重要性	政治的側面	<ul style="list-style-type: none"> 二国間関係強化にどの程度貢献したのか？ 	【インタビュー調査】 外務省担当課, ヨルダン計画省／自治省
	社会的側面	<ul style="list-style-type: none"> 基本的価値観の共有にどの程度貢献したのか？ 人間の安全保障／人道支援／人権保護／和平／民主化 	【インタビュー調査】 外務省担当課, ヨルダン計画省／自治省 他
外交的な波及効果	政治的側面	<ul style="list-style-type: none"> 国際社会における日本の立場に対する理解にどの程度貢献したのか？ 日本のプレゼンスの向上に貢献したか？ 	【文献調査】 国連での決議, 声明等, サミットでの首脳声明等, シリア支援国会合(シリアフレンズ会合)等資料, 他国連での決議, 声明 他 【インタビュー調査】 外務省担当課 他
	経済的側面	<ul style="list-style-type: none"> 経済関係はどの程度強化されたのか？ 機材納入業者以外に日本企業への間接的裨益はあったのか？ 	【インタビュー調査】 外務省担当課, ヨルダン計画省／自治省 他
	社会的側面	<ul style="list-style-type: none"> 友好関係促進にどの程度貢献したのか？ 	【インタビュー調査】 外務省担当課, ヨルダン計画省／自治省 他

1-3-2 パレスチナ自治区「ノンプロジェクト無償資金協力」に関わる基本的な考え方と評価の枠組み

本案件の妥当性については、当時の地域情勢、パレスチナ財政の逼迫度、国際的な支援動向、日本の中東政策、パレスチナ国別援助方針、これまでのノンプロジェクト無償資金協力の実績等を踏まえ、本案件の供与に至った判断が妥当であったかどうかを分析した。

結果の有効性に関する分析は、以下の目標体系図に沿って行った。

表 1-3) パレスチナ自治区：ノンプロジェクト無償資金協力の目標体系図

	主な指標
インパクト ガソリン、ディーゼル油の調達によって経済社会開発が推進される。 見返り資金活用により経済社会開発が推進される。 (外部条件)見返り資金が適切に運用される。	
アウトカム ガソリン、ディーゼル油が必要とする需要家に国内販売される。 見返り資金の積立てにより政府の財政事情が改善される。 (外部条件)調達された物資への需要が維持される。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国内販売された物資の種類・量・価格・販売先 ・ 本事業を通じた見返り資金の年度別積立て額
アウトプット 10 億円相当のガソリン、ディーゼル油	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国内販売可能となった物資の種類・量・価格
インプット 10 億円	

プロセスの適切性に関しては、本案件がどのような検討プロセスを経て供与する意思決定に至り、そしてどのようなプロセスで実施されたかを分析した。また、見返り資金に関しては、その利用状況とともに、JICA との連携を含む管理運営状況を確認した。

外交的な重要性については、日本とパレスチナの関係強化への貢献度、パレスチナの国家建設に向けた貢献度を分析した。外交的な波及効果については、国際開発コミュニティへの影響度、見返り資金活用事業の経済的貢献度、広報効果などを分析した。

以下に、評価の枠組みを示す。

表 1-4) パレスチナ自治区：ノンプロジェクト無償資金協力に関わる評価の枠組み

評価項目	評価内容・指標	情報源／情報収集先
開発の視点からの評価		
案件の妥当性 支援先の開発ニーズとの整合性	<ul style="list-style-type: none"> ・ NDP(国家開発計画 2014-16)や 2014 年度予算の中で、外国援助による財政支援は整合的に位置づけられていたか。 ・ 2014 年度の財政の逼迫度(緊急性)はどの程度だったのか。 ・ 要請内容は、パレスチナのニーズを政策とともに述べた納得できるものだったか。 	【文献調査】 パレスチナ政府資料 IMF 報告書(Report to Ad Hoc Liaison Committee, AHLC) 世銀報告書(Economic Monitoring Report to AHLC) パレスチナ財務計画省資料(budget, monthly report) Congressional Research Service(パレスチナ関連) 日本外務省資料, JICA 資料, 各種 Web サイト他 【インタビュー調査】 外務省担当課, 日本政府代表事務所, JICA 担当課, JICS 担当課, JICA パレスチナ, パレスチナ財務計画省, IMF, 世銀, UNDP 他

評価項目	評価内容・指標	情報源／情報収集先
日本の上位政策との整合性	<ul style="list-style-type: none"> ODA 大綱との整合性はあるか。 対中東政策との整合性はあるか。 パレスチナ国別援助方針との整合性はあるか。 	<p>【文献調査】 日本政府外交政策(外交青書 2014年), ODA 大綱(～2015年1月), ODA 白書(2014年), パレスチナ国別援助方針(2012年12月) 他</p> <p>【インタビュー調査】 外務省担当課</p>
国際的な優先課題との整合性	<ul style="list-style-type: none"> 国際的な中東和平への取り組みと整合していたか。 	<p>【文献調査】 国連での決議・声明等, サミット, G20 等での首脳声明等, パレスチナ支援国会合資料 他</p> <p>【インタビュー調査】 外務省担当課, 日本政府代表事務所, JICA 担当課, JICA パレスチナ, パレスチナ財務計画庁, 世銀, IMF, UNDP</p>
他ドナーとの関連性	<ul style="list-style-type: none"> 国際機関のパレスチナ支援との関連性はどの程度あるか。 世銀のパレスチナ支援状況(含む世銀信託基金)との関連はどの程度あるか。 他の主要国(米ESF)のパレスチナ支援との関連性はどの程度あるか。 	<p>【文献調査】 外務省資料, IMF 資料, 世銀資料, パレスチナ財務計画庁資料(budget, monthly report), 主要援助国資料(USAID, GAO), AHLC 資料, Local Aid Coordination Secretariat(LACS)資料 他</p> <p>【インタビュー調査】 外務省担当課, 日本政府代表事務所, JICA 担当課, JICA パレスチナ, JICS 担当課, パレスチナ財務計画庁, 世銀, IMF, UNDP</p>
日本の比較優位性	<ul style="list-style-type: none"> 中東問題, パレスチナ支援において, 日本の立場に優位性があるか。 日本の比較優位を活かせる分野か。 	<p>【文献調査】 外務省資料(平成24年度外務省ODA評価「パレスチナ」), JICA 資料</p> <p>【インタビュー】 外務省担当課, 日本政府代表事務所, JICA 担当課, JICA パレスチナ, パレスチナ財務計画省, 世銀, IMF, UNDP</p>
結果の有効性	インプット	<ul style="list-style-type: none"> 10億円の根拠。 イスラエル企業(石油製品納入企業)の優位性は何か。 石油製品の調達スペック(種類, 品質, 量, 価格)はどうだったか。 調達スケジュールはどうだったか。
	アウトプット	<ul style="list-style-type: none"> 石油製品の調達(種類, 品質, 量, 価格)は計画とおりであったか。
	アウトカム／インパクト	<ul style="list-style-type: none"> 石油製品の国内販売(販売先, 量, 価格)は計画とおりであったか(アウトカム)。 いくら石油製品の国内販売代金は指定口座に積み立てられ(見返り資金), それによって財政事情はどう改善されたか(アウトカム)。 石油製品の国内販売によって経済・社会開発が推進されたか。具体的なインパクトは何か(インパクト)。 見返り資金は経済・社会開発に資する事業や物資の調達に活用され, 経済・社会開発が推進されたか, 具体的なインパクトは何か(インパクト)
プロセスの適切性	<ul style="list-style-type: none"> パレスチナ政府の要請に至るまでどのような政策協議がなされたか。 現地ドナーコミュニティ(含む LACS)からの情報はどの程度把握されていたのか。 日本政府代表事務所での情報収集はどの程度だったのか。 パレスチナ政府からの要請内容をどのように検討し, 支援を決定したのか。 検討体制／緊急性の判断／二国間支援である必要性／資金規模の妥当性／調達品の妥当性／調達スケジュール／調達手続き／見返り資金の活用/期待する効果／パレスチナ側の実施体制等 	<p>【文献調査】 外務省資料 他</p> <p>【インタビュー調査】 外務省担当課, 日本政府代表事務所, パレスチナ財務計画庁, JICS</p>

評価項目		評価内容・指標	情報源／情報収集先
	スキーム間の有機的な連携	<ul style="list-style-type: none"> 他の無償資金協力との連携はあったのか。 技術協力、青年海外協力隊との連携はあったのか。 国際機関を通じた支援(世銀信託基金)との連携はあったのか。 	【文献調査】 外務省資料, JICA 資料 他 【インタビュー調査】 外務省担当課, 日本政府代表事務所, JICA, JICS
	現地タスクフォースや日本国内の実施体制	<ul style="list-style-type: none"> 本協力と現地タスクフォースの役割／活動はどの程度あったのか。 国内関係機関の調整に果たす外務省の役割。 調達代行機関である JICS の役割と業務実施状況はどうだったのか。 	【文献調査】 外務省資料, JICS 関連資料 他 【インタビュー調査】 外務省担当課, 日本政府代表事務所, JICA, JICS
	案件の実施状況の定期的な把握プロセス	<ul style="list-style-type: none"> モニタリングの体制はどうだったのか(実施に当たってパレスチナ側とどういった約束があったのか)・モニタリング、結果のフィードバックは適切に行われたか。 石油製品調達後の転売状況をどの程度把握していたか。 調達代理機関である JICS と適切に協議・調整が行われていたか。 納入業者と適切に協議・調整が行われていたか。 	【文献調査】 外務省資料 他 【インタビュー調査】 外務省担当課, 日本政府代表事務所, JICS, パレスチナ財務計画庁, 石油公社
	他ドナー・国際機関との連携	<ul style="list-style-type: none"> 他ドナー・国際機関と必要に応じて適切に協議・調整が行われていたか。 	【インタビュー】 外務省担当課, 日本政府代表事務所, JICA, 世銀, IMF, UNDP
外交の視点からの評価			
外交的な重要性	政治的側面	<ul style="list-style-type: none"> 二国間関係強化にどの程度貢献したのか。 人的交流(要人の往来)にどのように貢献したか。 	【文献調査】 外務省関連文書等 【インタビュー調査】 外務省担当課, 日本政府代表事務所, パレスチナ財務計画庁
	社会的側面	<ul style="list-style-type: none"> 国家建設のあり方や基本的価値観の共有にどの程度貢献したのか。 	【文献調査】 外務省関連文書等 【インタビュー調査】 外務省担当課, 日本政府代表事務所, パレスチナ財務計画庁
外交的な波及効果	政治的側面	<ul style="list-style-type: none"> 国際社会、中東地域における日本の立場に対する理解にどの程度貢献したのか。 日本のプレゼンスの向上に貢献したか。 イスラエルとの関係を含めた地域の安定にどの程度貢献したか。 	【文献調査】 国連での決議・声明等, サミット, G20 等での首脳声明等, パレスチナ支援国会合資料, 現地の新聞記事他 【インタビュー調査】 外務省担当課, 日本政府代表事務所, JICA 担当課, JICA パレスチナ, パレスチナ財務計画庁
	経済的側面	<ul style="list-style-type: none"> 経済関係(貿易, 直接投資等)はどの程度強化されたのか。 日本企業への間接的裨益はあったのか。 中東地域との経済関係はどの程度強化されたのか。 	【インタビュー】 外務省担当課, 日本政府代表事務所, JICA 担当課, JICA パレスチナ, パレスチナ財務計画庁
	社会的側面	<ul style="list-style-type: none"> 友好関係促進にどの程度貢献したのか。 人的交流(旅行者, 留学生等)にどのように貢献したか。 中東地域との友好関係促進にどの程度貢献したのか。 	【インタビュー】 外務省担当課, 日本政府代表事務所, JICA 担当課, JICA パレスチナ, パレスチナ財務計画庁

1-4 評価調査の実施方法

本評価は、2017年8月から2018年2月までを調査期間とした。調査フローは図1-1に示すとおりである。

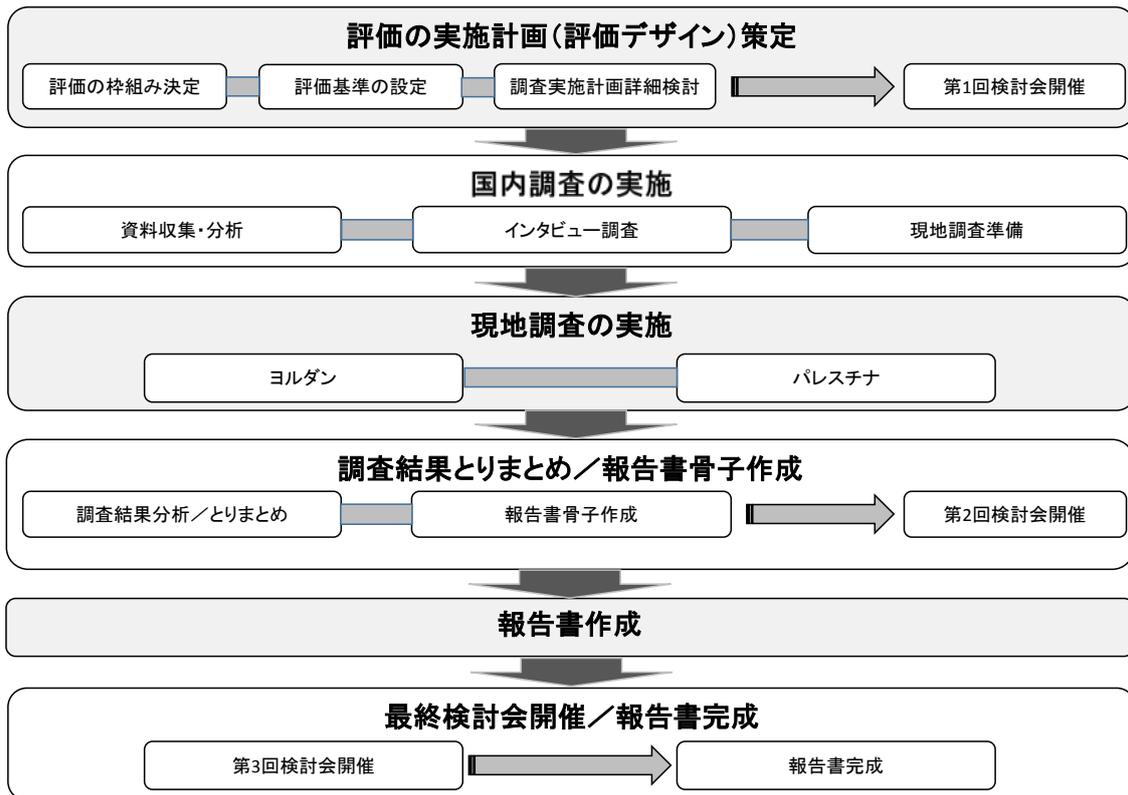


図 1-1) 調査フロー

(1) 評価の実施計画策定

評価の目的, 対象, 評価方法, 調査スケジュール, 評価の枠組み等を含む「評価の実施計画(案)」を策定し, 外務省及び独立行政法人国際協力機構(JICA)の関係部署, 有識者を交え, 第1回検討会を開催し, その結果を踏まえて実施計画の最終版を完成させた。

(2) 国内調査の実施

対象案件に関連する文献調査を Web サイトで入手可能なものを含め行い, 情報の整理, 分析を行った。また案件に関係する外務省部署, JICA, 一般社団法人日本国際協力システム, UNHCR, Japan 等へのインタビューを行った。

(3) 現地調査の実施

2017年10月24日～11月3日までの間, ヨルダンならびにパレスチナにおける現地調査を行った。現地調査では, 日本国大使館, 相手国政府関係機関, JICA 事務所, 国際機関事務所等からのヒアリング, 協議を行うとともに, ヨルダンでは機材が納入された北部地域のホストコミュニティ 6 市, パレスチナでは見返り資金活用事業である医療施設等を視察した。

(4) 結果のとりまとめ／報告書骨子作成

国内調査及び現地調査の結果を取りまとめるとともに、報告書の骨子を作成し、第2回検討会を開催した。

(5) 報告書作成

第2回検討会の結果を踏まえて報告書案を作成した。その間、外務省関係部署やJICAから得たコメントへの対処も行い、最終案を策定した。

(6) 最終検討会／報告書完成

報告書最終案をもとに第3回検討会を開催し、同検討会の議論を踏まえて報告書を完成させた。

1-5 評価の実施体制

本調査業務は、評価主任による一連の作業の監督、アドバイザーによる専門的見地からの助言、指導の下、株式会社グローバル・グループ 21 ジャパンに所属するコンサルタント3名が評価に必要な情報収集、整理、分析等を行った。

なお、本評価案件は外務省のODA第三者評価で行う初めてのプロジェクト・レベルの個別案件評価となることから、外務省ODA評価室は外部有識者として南島和久新潟大学法学部教授を検討会に招請し、個別案件評価の課題や手法等について広く助言を得た。

表 1-5) 評価チームの構成

担当	氏名	所属・役職
評価主任	稲田十一	専修大学経済学部 教授
アドバイザー	勝間 靖	早稲田大学大学院アジア太平洋研究科 教授
総括	福田幸正	(株)グローバル・グループ 21 ジャパン
シニアコンサルタント	澤井克紀	(株)グローバル・グループ 21 ジャパン
シニアコンサルタント (国内調査のみ)	藺田 元	(株)グローバル・グループ 21 ジャパン

現地調査には、外務省大臣官房ODA評価室の鈴木康熙主査がオブザーバーとして参加した。

第2章 2013年度ヨルダン「シリア・アラブ共和国から流出した難民等に対する緊急無償資金協力」に関わる評価

2-1 ヨルダン国の概要

ヨルダン国(正式にはヨルダン・ハシェミット王国)は、1946年に独立した立憲君主国である。国土は8.9万平方キロメートルで、イスラエル、パレスチナ暫定自治区、サウジアラビア、イラク、シリアといったアラブ諸国に隣接している。

人口946万人(2016年)であるが、うちパレスチナ難民が200万人以上、シリア難民が100万人以上と言われている。

中東地域内における穏健派として全方位等距離外交を基調とし、同地域の要のような存在であると国際的に認知されている。すなわち、ヨルダンの安定は中東地域の安定に直結する問題である。中東和平プロセスの推進役でもあり、欧米諸国との関係も良好である。

内政的には物価、エネルギー価格の高騰、高い失業率及び貧困率等の不安定要因を除去し、安定的な経済発展を達成することが基本となっている⁴。1990年代から国際通貨基金(IMF)と協調して進めてきた経済改革プログラム⁵の成果もあって、2004年～2008年には年率7%を超える高い経済成長を実現していた。しかしながら、2008年の世界的な金融危機により財政が疲弊し、さらには2011年以降継続しているシリア危機⁶の影響が重なり、最近の経済成長は伸び悩んでいる状況にある。(図2-1参照)なお、ヨルダンの一人当たり年間所得は3,920米ドル(2016)⁷であり、DACリスト上の低位中所得国に分類される⁸。

シリア危機は、ヨルダンの財政にも多大な影響を与えている。ヨルダンは、従来から慢性的な赤字を計上しており、それを外国からの贈与資金や借款によって賄ってきた。



⁴ 在ヨルダン日本国大使館 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/jordan/data.html#section1> 参照。

⁵ 教育、保健セクターの改革ならびに民営化、自由化等に取り組み、投資環境の改善に取り組んだ。

⁶ 2010年12月、チュニジアで起きた反政府デモが中東各地に広がった。この「アラブの春」と呼ばれる民主化運動はシリアにも及び、2011年2月にダルアーで起きた小規模デモをきっかけにシリア各地で政権打倒を叫ぶ大規模デモに発展し、政府軍、反政府勢力、その他の武装勢力の対立で内戦へと変化したもの。

⁷ 世界銀行統計 <http://data.worldbank.org/country/jordan?view=chart> 参照。

⁸ 本評価対象案件が供与された2013年においてもヨルダンの一人当たり年間所得は3,680米ドルであり、低中所得国と分類されていた。



図 2-1)ヨルダンの GDP 年成長率の推移 (出典: World Bank Indicator)

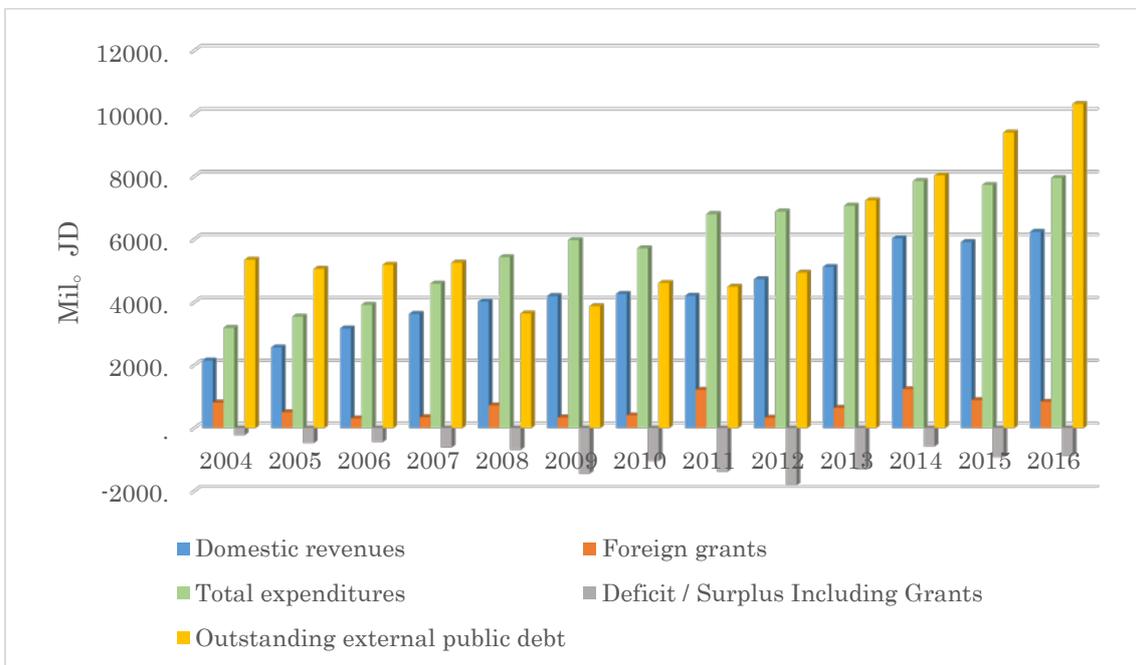


図 2-2)ヨルダンの財政状況 (出典:ヨルダン中央銀行)

しかしながら、2011年以降の財政支出は年間60億JD⁹を超え、対外債務も急増している危機的状況になっており、湾岸出稼ぎ労働者からの送金及び外国からの継続的支援なしにヨルダンの財政は成り立たないと言える。(図 2-2 参照)

産業構造としては、GDPの全体の4.3%を農業が、28.9%を鉱工業、66.8%を観光業などのサービス業が占めている(2016年)¹⁰。

社会的には、高失業率や地域格差といった問題を背景に2011年以降国内各地で継続的に抗議行動が発生し、国王指導のもと諸改革に取り組んできた。しかしながら、多数のシリア難民の流入、しかもその9割が難民キャンプではなくヨルダンの都市・農

⁹ 1JD=156.05円(2017年9月15日現在)

¹⁰ 世界銀行統計 <http://data.worldbank.org/country/jordan?view=chart> 参照。

村部に居住していることから、ヨルダン国民の日常生活にも影響を及ぼしているのが実情であり、社会的不安定の要因となっている。具体的には、失業率の高止まり、家賃高騰、教育機会や医療施設利用の制限、水やエネルギー供給の制限等々である。

このように、ヨルダンの経済社会は非常に脆弱で危機的状況にあることから、ヨルダンのアブドゥラー二世国王は、難民急増がヨルダンの福祉サービスやインフラ、経済への大きな負担となっているとし、「遅かれ早かれダムは決壊するだろう」と警告している¹¹。

2-2 評価対象案件の概要

2-2-1 背景

2011年3月、シリア危機が起こり多数のシリア難民が隣国に流出した。ヨルダンへのシリア難民は、2012年初めには4,000人強だったものが、2013年9月には50万人を超える規模に急増¹²、その約9割が国内の都市・農村部に居住していた。ヨルダン国及び地方自治体の行財政状況や行政サービスは2008年の金融危機以降悪化していたが、シリア危機がその状況をさらに深刻化させた。このような背景の下、ヨルダン政府から日本政府に対して支援要請があった。

シリア難民の流入はヨルダン国民の生活をも不安定にさせており、ヨルダン人の失業問題や水供給、教育、医療といった社会インフラ不足等の問題が顕在化している。2013年は、ヨルダン側の受入れ体制が難民急増に追いつかない状況にあり、難民の置かれた状況は人道上の国際的な大きな問題として位置づけられ、目前の支援ニーズに緊急に応える必要があった。

2-2-2 本案件の概要

- (1) ヨルダン側からの要請 : 在ヨルダン日本国大使館とヨルダン政府(計画・国際協力省(MOPIC))との協議を通じて2013年9月15日に口頭で支援要請があったもの
- (2) 資金協力形態 : シリア難民及びホストコミュニティ¹³が必要とするものに対応するための緊急人道支援を目的とする緊急無償資金協力
- (3) 金額 : 10億円
- (4) 意図表明 : 2013年9月26日(国連総会の場で安倍総理大臣による発表)
- (5) 口上書交換日 : 2013年10月27日

¹¹ BBC News “Syria conflict: Jordanians “at boiling point over refugees” Feb.2, 2016
<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-35462698> 参照。

¹² 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) 登録ベース
<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> 参照。

¹³ シリア難民を受入れている地域コミュニティ。ここでは、ヨルダンの市 (Municipality) レベルを意味する。

- (6) 方式 : 調達代理方式¹⁴(調達代理機関は、一般財団法人日本国際協力システム (JICS))
- (7) 対象セクター : 水及び衛生セクター
- (8) 供与機材 : シリア難民を受入れている全国のホストコミュニティ¹⁵で緊急に必要とされる日本製機材
 (ア) ごみ収集車 69台 (イ) ホイールローダー 16台
 (ウ) 給水車 9台 (エ) 汚泥運搬車 9台
- (9) 案件完了時期 : 調達代理契約締結後12か月

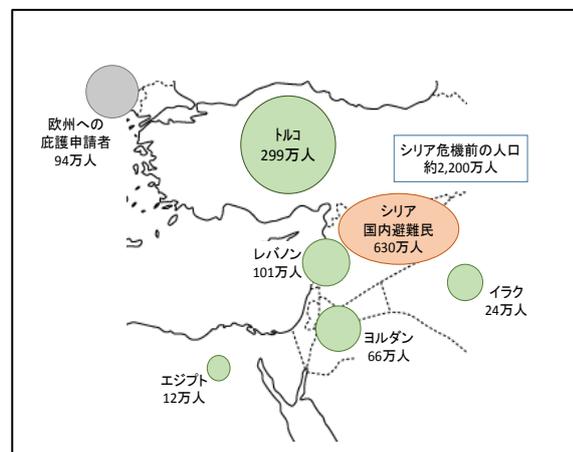
2-3 案件の妥当性に関する評価

2-3-1 ヨルダンの開発ニーズとの整合性

(1) シリア難民数の推移

2011年3月に始まったシリア危機により、シリアは国際的に最も難民の多い国となり、UNHCRに登録された国外のシリア難民は、2013年1月に54.4万人だったものが、その後の1年間で260.4万人と5倍弱に急増し、2017年6月には505.8万人に及んでいる。国内避難民を合わせると1,200万人規模となる¹⁶。

シリア難民の受入れ国は、トルコ、レバノンに続き、ヨルダンが3番目に多い状況が続いている。(図2-3参照)



(2017年6月現在)(出典:UNHCR統計)

図2-3)シリア難民の受入れ国

(2) シリア難民のヨルダンへの流入状況

シリア難民のヨルダンへの流入状況を詳しく見てみると、2013年1月に13.2万人だったものが、2014年1月には58.2万人、その後の増加率は落ち着いてきた結果、現在では60万人程度の規模で推移している。(図2-4参照)これはUNHCRに登録された難民数であり、実際は100万人規模の流入があったとされている。(2013年1月当時のヨルダンの総人口は約750万人¹⁷)

¹⁴ 調達代理方式の仕組みについては2.5.3を参照。

¹⁵ シリア難民を受入れている地域コミュニティ。ここでは、ヨルダンの市(Municipality)レベルを意味する。

¹⁶ UNHCR : <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> 参照。

¹⁷ ヨルダン統計局の人口統計参照。

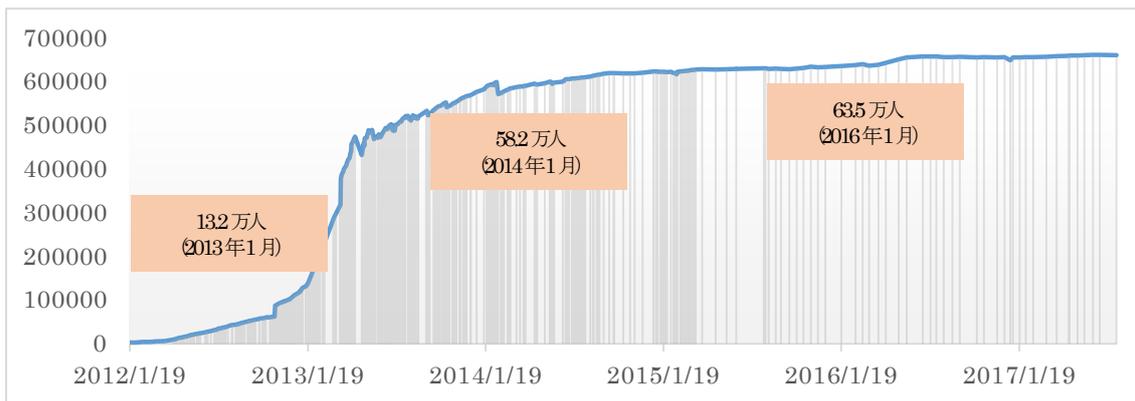


図 2-4)ヨルダンへのシリア難民の流入推移(出典:UNHCR 統計)

ヨルダンには、シリア難民を受け入れる難民キャンプがいくつか存在している¹⁸。しかしながら、難民キャンプに滞在しているシリア難民は全体の1割程度であり、その他はヨルダン国内の都市・農村部に滞在し、ヨルダン国民と同様の生活をしているのが実態である。

難民キャンプにおけるシリア難民数の推移をみると、2013年4月に一時的に20万人を超える規模に膨らみ、その後減少し、現在は10万人程度で安定しているのが分かる。急激にシリア難民がヨルダンに押し寄せ、整備が十分にされていない難民キャンプに一時的に滞在した後、ヨルダン国内の親戚や友人等を頼ったり、自力での生活のためにヨルダン各地の都市・農村部に移動したものと推察される。(図 2-5 参照)一方、都市・農村部におけるシリア難民数は2013年当初から増え始め、2014年中頃には50万人を超え、その後も同じような水準で推移してきているが、実際はそれ以上と言われている。(図 2-6 参照)

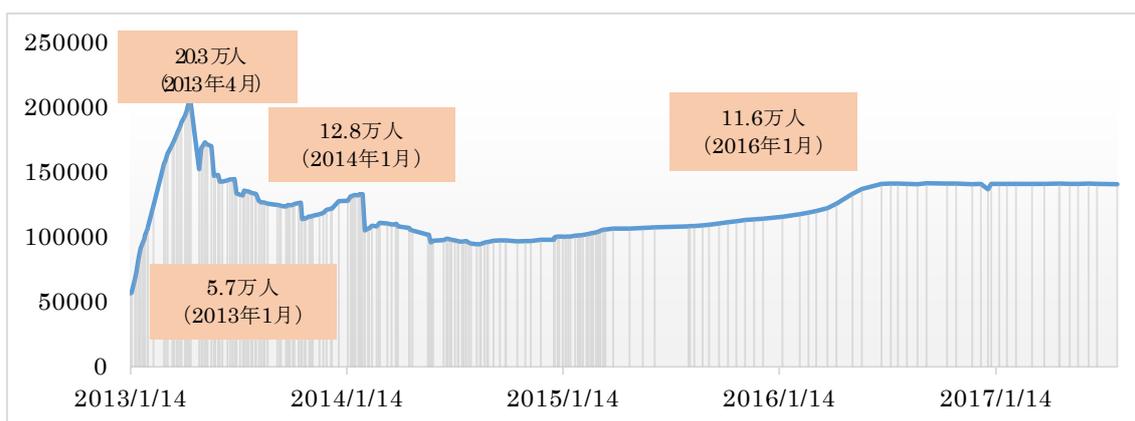


図 2-5)難民キャンプにおけるシリア難民の登録推移(出典:UNHCR 統計)

¹⁸ 2017年8月20日現在、Mafraq 県の Zaatari 難民キャンプに 79,827 人、Zarqa 県の Azraq 難民キャンプに 53,266 人、同じく Zarqa 県 Emirali Jordanian キャンプに 7,304 人が滞在している。UNHCR <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> 参照。

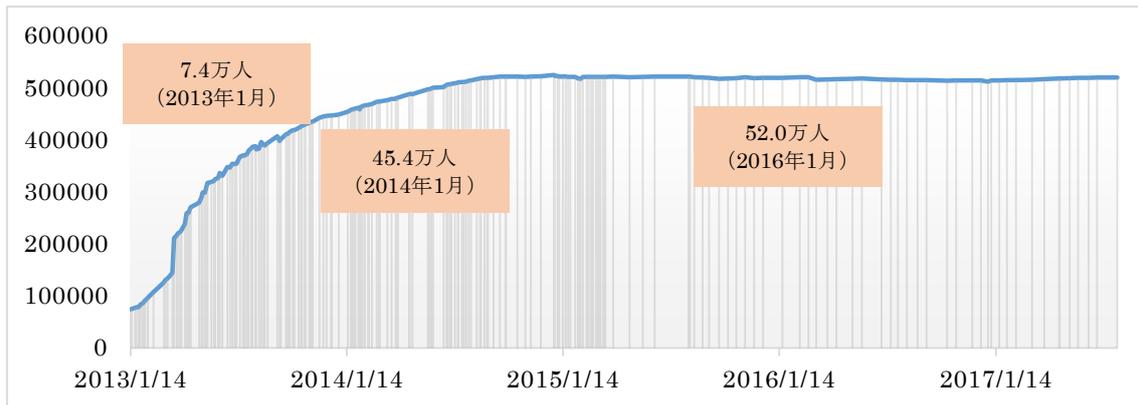


図 2-6)ヨルダン都市・農村部におけるシリア難民の登録推移(出典:UNHCR 統計)

本案件が供与された 2013 年の状況に関して、UNHCR の At a Glance (2013 年 vol. 3) には、「都市難民として、親戚や知人の家に身を寄せたり、高騰する家賃をなんとか捻出して避難生活を送っている。紛争が長引き持参した資金も底をつき状況は逼迫している。難民キャンプにいれば、食べ物の配給や家賃の心配もなく子どもたちの教育の機会も確保されているが、あえてキャンプを選ばない人に尋ねると、自分たちだけで自由に家族で過ごせるのがいいと口をそろえる。シリア危機は受入れ側の限られた公共サービスへの多大な負担が課せられ、ヨルダンが国境を開放し続けることにも限界に近づきつつある」と報告されている。

以上から、本案件が供与された 2013 年当時は、シリア難民のヨルダンへの流入が急増し、難民キャンプの整備やホストコミュニティにおける受入れ体制も含め、ヨルダンが混乱状態にあったことは明白であり、本案件の供与に至った背景は十分に理解できる。

(3) ヨルダンのシリア難民受入れ基本方針

ヨルダンは、1951 年の「難民の地位に関する条約」あるいは 1967 年の「難民地位に関する議定書」の締約国ではない¹⁹。また、ヨルダン憲法第 21 条(1)においては、「政治難民は政治的信条や自由の擁護のため送還されない」とされているが、難民の地位を規定したものは立法化されていない。このように、ヨルダンにおける難民の取り扱いは法的に不明確である。一方、1998 年にヨルダンと UNHCR との間で覚書(MOU)が締結されており、同 MOU が実際上の法的フレームワークを提供していると言える²⁰。

同 MOU によれば、難民の定義は「難民条約」と同じであり、「人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であること、または政治的意見を理由に

¹⁹ 第 2 次世界大戦後にヨーロッパで発生した大量の難民を救うため「難民の地位に関する条約」が国連で採択されたが、その後他の地域でも難民問題が生じたため「難民の地位に関する議定書」が採択された。現在ではこの二つをあわせて難民条約と呼んでいる。迫害のおそれのある国への追放・送還の禁止、任意帰国・再移住・定住に対する便宜を与えることなどを定めている。

²⁰ Issam Saliba, Senior Foreign Law Specialist, “Refugee Law and Policy: Jordan” The Law Library of Congress, <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/jordan.php> 参照。

迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けられない者、またはそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まない者」とされている。また、ヨルダンも、難民条約第 33 条「難民を彼らの生命や自由が脅威にさらされる恐れのある国へ強制的に追放したり、帰還させてはならない」(ノン・ルフマンの原則)や「庇護申請者や難民が国際的に受入れられる基準で待遇を受けるべきであること」についても合意している。

実際のヨルダン政府によるシリア難民の受入れについては、人道的配慮の必要性からシリア難民の入国に制限を設けず、彼らを難民と認識し、シリア難民のホスト国として食料、水、あるいは医療、教育、他の公共サービスを提供してきた。しかしながら、先に述べたとおり、ヨルダンの脆弱な経済社会状況次第では、そのような公共サービスの提供が十分にできなくなる恐れもあり、地域の安定のためにも国際社会の継続的なヨルダン支援が求められている。本案件を含む日本の一連のヨルダン向けシリア難民支援は、それに適切に応えるものであったと言える。

(4) シリア難民受入に対するヨルダンへの経済社会インパクト

国連 (UNHCR 主導) は、2012 年 3 月にシリア難民を対象として緊急人道支援計画をまとめた「Regional Response Plan (RRP)」を発表した²¹。RRP は、シリア難民の状況に応じて適宜改定され、2013 年 6 月に発表された RRP January to December 2013 (RRP5) には、それまで難民のみを対象にしていたものを、難民を受入れている周辺国の住民をも支援の対象にするという特徴があった。RRP5 及び RRP January to December 2014 (RRP6) は、本緊急無償資金協力が実施された 2013 年～2014 年当時のシリア難民を受け入れるヨルダンの経済社会インパクトと支援プログラムを理解する上で非常に有意義なものである。UNHCR によれば、ヨルダン側の支援ニーズや支援プログラムに関してまとめられている資料は RRP が唯一のものと言ってよく、各国際機関やドナー国は、同じ方向性を向いてシリア難民支援に取り組むべく、RRP の内容をベースに各々の支援内容を検討、調整しているのが実情であるとのことであった。

ヨルダンでは、シリア難民受入れのために難民キャンプの整備が短期間で行われた。キャンプ内においては、日用品の支給、医療ケア、食料支給、安全な水の供給に加え、子供たちの教育、親と離れた子供たちの保護等々、様々な人道的支援活動を立ち上げなくてはならない状況にあったが、押し寄せる難民の数に比べ対応がなかなか追いつかない状態であった。したがって、2013 年当時の RRP においては、難民キャンプの整備は極めて緊急性の高いニーズであった。

一方、ホストコミュニティに居る難民については、北部及び中部地域を中心に 2013 年末には実質的に 70 万人以上の規模に達すると見込まれ、シリア難民及びヨルダン人双方に対して、教育や医療等の基本的な公共サービスの維持と、

²¹ RRP の中でヨルダンに関するものは「Jordan Response Plan (JRP)」と呼ばれている。

難民人口に対して増幅するヨルダン人の不満を緩和することが極めて重大な課題となった。RRP5 でも、ホストコミュニティにおいて、特に脆弱なシリア難民世帯（約6割が相当）を支援すること、シリア難民受入れによるマイナスの社会経済インパクトを緩和し脆弱なヨルダン人に直接の支援を増加させるためにホストコミュニティ支援を行うことを人道的戦略目標の柱に掲げている。

本案件が主に対象としているごみ処理、水供給及び衛生改善に関しては、RRP における 8 つの戦略目標のなかのひとつである「Water Sanitation and Hygiene (WASH)」というプログラムのなかで扱われている。RRP5 では、主として難民キャンプでの水供給と衛生確保を重視しているが、ホストコミュニティの脆弱な難民とホストコミュニティにも水や衛生施設のアクセスを改善することが必要とされた。ここでいう衛生改善は、トイレへのアクセスや下水施設、石鹼の供給等を指す。ごみ処理マネジメントについては難民キャンプの 30 万人の難民を対象にすることが目標と明記されている。また、2013年のWASHプログラムに対する資金需要は、146 百万ドルであったが、RRP4 では資金需要の 50%を確保できたのみだったことから、プログラム実現のための資金不足は常態化していたと考えられる。

RRP6 においては、北部及び中部地域のシリア難民及びホストコミュニティの問題をより深刻に取り上げている。特にシリア難民の流入が多いとされる県として Amman, Irbid, Mafraq, Zarqa を挙げ、数は少なくとも影響度の大きい県として Balqa, Jerash, Ajloun, Karak, Madaba 及び Maan を挙げている²²。ホストコミュニティが抱える問題は基本的に RRP5 と同様ではあるが、行政サービスの維持は限界値に達しており、学校や病院は飽和状態になっていること、シリア難民が労働許可証なく建設、農業、サービスセクターで職を得ていること、その結果、賃金が低下するとともに基礎物資や燃料、家賃の高騰を招いているとの報告がされている。このような状況に対して、ホストコミュニティへの支援は、特に食糧、教育、医療、WASH(水供給と衛生改善)、現金支給が優先度の高い分野として位置付けられている。

なお、戦略目標のなかで地方自治体の統治や公共サービスを扱った「Local Governance and Municipal Services」を明示的に記載し、ホストコミュニティのごみ処理マネジメントを優先度の高い課題として扱っているのは RRP7(2015 年)以降である。

一方、国連開発計画(UNDP)は 2013 年に北部地域の Irbid 県及び Mafraq 県で関係者のグループディスカッション等を通じたニーズ調査を行い、「Municipal Needs Assessment Report」という報告書を 2014 年に発表している。この報告書によれば、ごみ処理に関するニーズが最も高く、次に水供給、街灯、衛生、教育、医療と続く。ただし、UNDP は開発志向の機関であり、ごみ処理に関してはシリア難民の影響の理由だけでなく、もともとニーズが高く、老朽化した

²² Irbid, Mafraq, Balqa, Ajloun は北部地域、Amman, Zarqa, Madaba は中部地域、Karak, Maan は南部地域に属する。

機材も多いことや、水供給は常態的な水不足も背景にあることは事実なので、人道支援ニーズというよりは地方の開発ニーズの意味合いが強いと解釈するのが妥当であろう。さらには、REACH²³がホストコミュニティにおけるシリア難民について「Syrian Refugees in Host Community (January, 2014)」という報告書を発表し、北部地域の調査結果に触れているが、平均して 9 割の難民がホストコミュニティのごみ処理サービスに頼ることができているものの、ホストコミュニティにとっては増大するごみ処理量にストレスを感じていると指摘している。

以上から、日本政府が「シリア人道危機への対応は、国際社会として一致して取り組むべき課題。また、周辺国へ大量の難民が流出することによって、特に元々経済・社会状況的に脆弱なヨルダンなど、情勢安定が地域全体に波及することも非常に懸念される。我が国としても、シリア及び地域全体の安定化に向け、外交的解決策を模索するとともに、悲惨な状況にある難民等への緊急人道支援を実施・継続することが極めて重要」²⁴として緊急人道支援を実施するという政策的意思決定をしたことは妥当だったと言える²⁵。特に、他国に先駆けて、日本政府がホストコミュニティ支援を二国間 ODA で実施したことは特筆に値する。

本案件の対象機材のうち、給水車及び汚泥運搬車は WASH プログラムの中に位置づけられるものである。ごみ収集車は RRP5 及び RRP6 において必ずしも優先度の高い支援と位置付けられてはいないが、広義での衛生対策であり、RRP7 で明確にホストコミュニティ向けの優先度の高い支援とされていることから、日本の支援がニーズを先駆けて取り込んだものと考えることができよう。しかしながら、建設目的であるホイールローダーの供与や、シリア難民流入数が比較的少ない南部地域に多くの機材を納入した実績に関しては、ヨルダンのホストコミュニティ向けの緊急人道支援として妥当なものであったかどうか議論のあるところであろう。これについては 2-4 で詳述する。

(5) 案件の緊急性

緊急無償資金協力の目的の一つに、内戦等の人為的災害の被災者・難民・避難民の支援があり、既に述べた中東地域におけるヨルダンの安定の重要性、シリア難民流入の急増に伴う財政負担、ホストコミュニティの疲弊等々、ヨルダン

²³ 人道支援を行う団体のために必要とされる情報を提供することを目的として 2010 年に設立された非政府組織。

²⁴ 外務省：「シリア・アラブ共和国から流出した難民及び同国の国内避難民に対する緊急無償資金協力について」（平成 25 年 9 月 17 日）。

²⁵ 平成 25 年行政事業改革「秋のレビュー」における指摘を踏まえ、第 14 回開発協力適正会議（2014 年 2 月）において外部有識者の間で議論を経て、所得水準が相対的に高い国に対する無償資金協力の供与を検討する際の考え方を整理している。

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/tekisei_k/pdfs_2014/shotoku.pdf 参照) これによると、紛争や災害などに際し、被害の拡大や再発を避けるために迅速な対応が必要であるか、人間の安全保障の観点から紛争など個人の尊厳、生命、生活に対する脅威への対応が必要であるか、対象国を拠点として支援を行うことで周辺地域にも効果が及ぶことなどから当該国のみならず負担を課すことが難しいと判断されるかといった案件の性質に加え、国際的な視点、供与先の経済的脆弱性等を複合的に精査し、実施が十分に説明可能な効果の高い事業に限って実施するとしている。本案件は、その趣旨に沿ったものである。

の脆弱性を考慮すると緊急対応の必要性は肯首できる²⁶。

一方、ヨルダン政府の説明によれば、「ヨルダンは 2007 年から世界的な金融危機の影響もあって、経済的に非常に厳しい時代であった。その時から、各自治体のインフラ整備や保有機材の老朽化、維持管理の不良による故障等々の問題が顕在化した。政府もこれに対応するために地方交付金を 75 百万 JD から 100 百万 JD に増やしてきているが、まだまだ不足している状況が続いている。その後 2011 年のシリア危機があり、2012 年～2013 年にかけてシリア難民が自治体に流入してきたことは自治体の抱える問題に拍車をかける結果となった。それで、ホストコミュニティに対しても国際支援を要請したという経緯がある。本案件はそれに応えるものであった」としている。また、本案件をヨルダン側にとって「財政支援的なもの」として認識していることも確認できた。このことは、もともとあったホストコミュニティの開発ニーズに対して緊急に応える必要があったことを示唆しているものと言える。南部地域においては、部族社会で相対的に貧しく、政治的にも社会的にも難しい地域であるとされており、ヨルダン国の安定のためにはうまくコントロールしなければならない地域である。その意味では、本案件で供与した対象機材及び全国のホストコミュニティを対象とした機材納入先の緊急性に関わるヨルダン側の意図は理解できる。

しかしながら、日本政府は本案件をシリア難民の流入に伴うヨルダンへの緊急人道支援であると位置づけていることから、それに相応しい緊急性が認められる案件の対象範囲であったかどうかが問われることになる。

既述のとおり、本案件が供与された 2013 年～2014 年当時の RRP5 及び RRP6 におけるホストコミュニティに対する緊急度の高い人道支援ニーズは、本案件が対象とした機材や納入先といった案件の範囲と必ずしも一致しないところがある。ホストコミュニティに対して緊急に開発ニーズに応える必要があるとするヨルダン側の意図と、シリア難民流入で影響を受けるホストコミュニティに対する緊急人道支援を行うという日本側の意図に「ズレ」があったのではないかと思われる。

(6) 支援内容の継続的ニーズ

RRP7 において「Local Governance and Municipal Services」という戦略目標を追加し、ホストコミュニティのごみ処理マネジメントを優先度の高い課題として扱っていることは既述のとおりである。

また、2016 年 2 月 4 日、英国ロンドンで開催されたシリア危機に関する支援会

²⁶ 緊急無償資金協力の目的には

- ① 災害緊急援助・・・自然災害や内戦等の人為的災害の被災者・難民・避難民の支援
 - ② 民主化支援・・・非民主的体制崩壊や長期に渡る内戦の終息等の後の民主化の転機となる重要な選挙支援
 - ③ 復興開発支援・・・和平成立前の緊急援助から、和平成立後の開発援助への移行する期間においてスムーズに復興・再建プロセスに移行できるような支援
- の 3 つがある。http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien2_3_3.html 参照。

合²⁷においてヨルダン政府が発表した Jordan Compact では、既往のアプローチには限界があり、

- (ア) シリア難民の危機を開発の機会に転換すること；
- (イ) 財政的にヨルダンのホストコミュニティを再建すること；
- (ウ) ヨルダンのマクロ経済安定のために十分な援助資金を動員すること；

が必要で、国際社会のヨルダンへの支援強化を訴えた。また、JRP2016-2018 及び 2017-2019 においても同様に、WASH プログラムにおいて水や衛生改善等を含む具体的な資金ニーズを示しており、国際社会は継続的な支援をコミットしている状況にある。

このようなニーズに応えるべく、日本政府は、本案件が供与された後もヨルダンに支援を行ってきた。UNHCR や UNICEF 等の国際機関を通じて水及び衛生セクターへの支援を行ってきたこととともに²⁸、2016 年 3 月には、経済社会開発計画のための無償資金協力で水及び廃棄物セクターにおける日本製機材の供給をしたり、国際協力機構 (JICA) による開発政策借款の供与、北部地域シリア難民受入コミュニティ水セクター緊急改善計画、北部地域シリア難民受入れコミュニティにおける廃棄物管理改善のための調査等も実施されてきている。

以上から、シリア難民を受入れているヨルダンに対する支援は、2013 年に本案件が供与された後も多様な形で実施されてきており、とりわけ、ホストコミュニティにおける水及び衛生セクター(ごみ処理を含む)を日本の支援の重要分野と位置付けている。また、人道支援から開発支援と切れ目のない支援ができるのも日本の強みになっていると言えよう。したがって、支援の継続性は認められる。

2-3-2 日本の上位政策との整合性

(1) 日本の中東政策との整合性

中東地域は、地政学上の要地であるとともに、国際通商上の主要な海上ルートに位置し、かつ大量の石油及び天然ガスを世界に供給している。この地域では、2011 年に「アラブの春」と言われる民主化運動が起こり、加えて、イランの核問題、イラク及びアフガニスタンの安定と復興、中東和平、テロ等、様々な課題を抱えている。これらの課題の解決は、この地域の平和と安定にとってはもちろんのこと、国際社会全体、とりわけエネルギー資源の多くを中東地域に依存している日本にとって極めて重要である。

シリア危機後の 2013 年 4 月に安倍総理大臣が中東訪問を歴訪した際に行った中東政策演説は、日本と中東地域の関係を「安定と繁栄に向けた包括的パートナーシップ」に向けて抜本的に強化していくことを宣言し、中東重視を対外的に

²⁷ The Supporting Syria and the Region Conference, London 2016

²⁸ 在ヨルダン日本大使館「対ヨルダン・ハシェミット王国 開発協力 2017」によれば、国際機関を通じての支援は 2012 年度 2,750.0 万米ドル、2013 年度 1,918.3 万米ドル、2014 年度 2,769.8 万米ドル、2015 年度 6,660.7 万米ドル、2016 年度 2,907.0 万米ドルの支援額となっている。

アピールするとともに、中東諸国との間の包括的、重層的な関係を築く転機となった²⁹。その後、2013年6月11日に「シリア国内への新たな支援方針について」という外務大臣談話を発表し、当該地域での人道ニーズへの対応に可能な限り貢献する考えを表明している³⁰。

人道支援と政治対話への貢献を基本とし、中東和平の推進、シリア及び地域の安定化、地域の諸課題及び過激主義を生み出さない社会の構築に積極的に貢献するといった中東政策は、シリア危機が現在も継続しているなかで有効であり、外務省政策評価においても高く評価されているところである³¹。さらに、2015年2月17日には「シリアにおける邦人殺害を受けた日本外交3本柱」を発表し、テロ対策の強化はもちろんのこと、中東安定と繁栄にむけた外交強化と過激主義を生み出さない社会の構築支援を約束した³²。

したがって、中東和平の推進役として非常に重要な役割を果たしているヨルダンを支援することは、上記日本政府の中東政策に合致していると言える。

(2) 人間の安全保障と人道支援方針との整合性

日本は、従来から、「人間の安全保障³³」について国際的な議論をリードしてきており、ODA と地球規模の課題に関わる外交政策の重要な柱となっている。2012年9月10日には国連総会での「人間の安全保障に関する決議³⁴」の採択にも大きく貢献した。

人間の安全保障の取組みの一つと位置付けられる人道支援³⁵については、2011年7月1日に「我が国の人道支援方針」を打ち出し、国際社会の諸課題、特に人道危機への対処にも積極的に取り組むとしている。特に、難民に対する支援に対しては「住居、食糧、水等の緊急生活支援とともに、本国への自発的帰還、現地定住、第三国定住といった恒久的解決に向けた人道支援を行う。特に、長期化した人道危機に際し難民支援を実施する場合には、支援に必要な土地、水、燃料等の確保において難民を受け入れる国及びコミュニティへの負担が甚大なものとなり、そのことで難民と受入れ国等との間に軋轢が生じることもあることから、かかる事態を可能な限り避けるべく、受入れ国等にも裨益する支援を重視する。」と述べている。

また、2016年5月の世界人道サミット³⁶においても、中東地域の難民問題を

²⁹ 外務省：安倍総理大臣の中東訪問（概要と評価）
http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/page11_000006.html 参照。

³⁰ 外務省：シリア国内への新たな支援方針（外務大臣談話）
http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/page6_000114.html 参照。

³¹ 外務省：外交青書（2017年4月）、外務省政策評価報告書（2016年8月）参照。

³² 外務省 http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press3_000074.html 参照。

³³ 飢餓・疾病・抑圧等の恒常的な脅威からの安全の確保と、日常生活から突然断絶されることからの保護の2点を含む包括的な概念。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/index.html> 参照。

³⁴ 外務省：http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/9/0911_03.htm 参照。

³⁵ 一般に、人道主義に基づき人命救助、苦痛の軽減及び人間の尊厳の維持・保護のために行われる支援とされる。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/index.html> 参照。

³⁶ 外務省：http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_003331.html 参照。

含む深刻化する人道危機への効果的な対応について議論し、具体的な行動を取ることを表明され、日本は、中東各国の人材育成、シリア人留学生の拡大、JICA の人道支援チームによる人的貢献の拡大等を約束した。

以上から、日本政府が掲げる人間の安全保障と人道支援方針は、継続的に重視されている外交政策であり、下記 2-3-3 にある人道支援の必要性に関わる国際的な共通理解もあることから、シリア難民が流入するホストコミュニティへの人道支援という目的で緊急無償資金協力を実施するという意思決定は、日本政府の方針に合致するものと言える。

しかしながら、本案件の対象範囲が人道支援に相応しいものであったかという点については疑問が残る。RRP にある記述や人道支援の定義³⁷からすると、人道支援を目的としたホストコミュニティ支援とは、ホストコミュニティに居るシリア難民あるいはシリア難民流入に伴い影響を受ける脆弱なヨルダン人を直接対象にしたものや、シリア難民の流入により学校や病院施設、あるいは水供給といった行政サービスが低下することに対する支援等、ホストコミュニティで暮らす人々の生活空間が脅かされたための支援を意味すると解釈することが妥当であろう³⁸。この意味において、本案件の一部の対象機材や納入先が真に人道支援であったかどうかは疑問無しとしない。これについては、2-4 でも触れる。

(3) 日本の政府開発援助(ODA)政策との整合性

2003 年に閣議決定された ODA 大綱は、日本の ODA 政策の根幹をなしてきた。それには人間の安全保障の視点を重視し、国際社会における協調と連携を基本方針に、和平プロセス促進、難民支援や基礎生活基盤の普及などの人道、復旧支援、さらには経済社会開発、政府の行政能力向上も含めた支援を重点課題と位置付けている。そのうえで、中東地域は、中東和平問題をはじめ不安定要因を抱えており、社会的安定と平和の定着に向けた支援を行うとしている。これは、2015 年に改定された開発協力大綱でも基本的に同様である。

また、本案件が供与された際のヨルダン国別援助方針(2012 年 6 月)では、ヨルダンは「ドーヴィル・パートナーシップ³⁹」における支援対象国で、民主的な体制への移行や国内諸改革に向けて懸命に努力をしている同国が中東地域の穏健派として安定を維持し、自立的な経済発展のための産業育成を形成できるよう支援するとしている。特に、希少な資源である水・エネルギーの需給ギャップの解消、貧困削減・社会的格差是正を重点課題に位置付けている。この方針は、

³⁷ 外務省：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/index.html> 参照。

³⁸ 一般的に「ホストコミュニティ支援とは？」に関する国際的なコンセンサスは確認されていないが、本案件は緊急人道支援を目的としたホストコミュニティ支援であることに留意する。なお、外務省は「ホストコミュニティ支援に関する国際的なコンセンサスが確定していないなかで、日本がホストコミュニティ支援を実施する際は案件の対象範囲を狭めず、財政負担軽減のための支援や住民が直接裨益する支援も含めて広くとらえている」とのことであった。

³⁹ 中東・北アフリカ地域の民主化及び持続可能な包括的な成長を支援する枠組み。2011 年 5 月にフランスのドーヴィルで開催された G8 サミットにおいて、G8 諸国がエジプト・チュニジア・アラブ連盟代表とともに立ち上げ。

http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201105/27g8_arab_ky.html 参照。

2017年7月に改訂された国別開発協力方針においても継続されており、とりわけシリア危機に関連して、「ヨルダンの国家開発計画やシリア危機への対応に沿いつつ、ヨルダンが中東地域の穏健派として安定を維持し、自立的な経済発展のための産業基盤を形成できるよう支援する」ことを大目標に謳っている。

以上から、本案件は日本のODA政策及びヨルダンへの援助方針に沿ったものであり、その妥当性は認められる。

2-3-3 国際的な優先課題との整合性

2011年3月のシリア危機以降、国際社会は度重なる国際会議を開催し、シリア国内避難民及び他国へ流出する難民への人道支援の強化を確認、実施してきたことは明らかである。

2011年5月に開催されたドーヴィル G8 サミット時は、「アラブの春」を背景にシリアの民主化支援が中心の話題であったが、その後、シリア危機が発生し、国連安全保障理事会で、シリアのアサド政権への制裁等が議論されるも、ロシアや中国の拒否権で決議案の採択が難しい状況にあった⁴⁰。そこで、国連の枠組みにとらわれずにシリア危機に対処しようとする国々が集まり、シリア・フレンズ会合⁴¹が立ち上がった。同会合は、2012年に4回開催され、シリア情勢に対する国際社会の強い関心と、弾圧に苦しむシリアの人々に対する連帯の意向が示され、シリアに対する人道支援が急務であり、各国から支援強化に対するコミットメントを示す場となった。とりわけ欧州諸国は、多数の難民・移民が押し寄せている状況で、それが受入れ国の財政負担を強いているのみならず、大きな社会問題化になっている状況にあり、シリア難民支援は欧州自身にとっての喫緊の課題でもあった。また、2013年9月には、シリア・フレンズ閣僚会合も開催されており、国際的な優先課題として、集中的な議論が繰り返された。国連総会やシリア人道支援会合、さらに先進国サミットにおいても、シリアに対する人道支援の強化及びシリア危機の政治的解決が繰り返し表明されてきている。

シリア人道支援会合も、2013年1月以来3回開催されており、シリア国内及び周辺国に流出する難民の激増に対する危機感を共有するとともに、人道支援に関して国際社会が一致協力して取り組む必要を確認している。

本案件が供与された後も、ジュネーブ⁴²やシリア危機に関する支援会合、世界人道サミット等においてもシリア難民問題は重要課題として議論され、継続中の事案であるという認識が共有されていることから、その国際的優先度には変わりはない。

⁴⁰ 美根慶樹（2012）によると、ロシア及び中国は、国際機関といえども主権国家の意思を無視して強制介入すべきでないという立場で、中国は人権問題に敏感であり、ロシアは長年の軍事的戦略関係もありアサド政権を肯定することが国益であるとしている。

⁴¹ 外務省 http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/syria/friends_kaigo/index.html 参照。

⁴² 2014年1月22日に開催。シリア情勢が悪化して以来、初めてシリア政府と反体制派の双方が直接対話のテーブルにつく機会となった今回の会議に各国から外相級のハイレベルが出席し、現政権の扱いやシリア国内での暴力の評価において濃淡の差はあるものの、政治的解決以外に途はないとの一致した声を上げたことは、国際社会に対する重要なメッセージとなった。

2-3-4 他ドナーとの関連性

外務省の緊急無償資金協力は、災害や紛争などに起因する緊急な国際社会からの支援要請といった外交ニーズに機動性をもって応えることができるのが特徴である。その意味では、他ドナーと調整を図った上で供与に至るということは必ずしもしていないという立場であり、本案件もそうした調整を行っていない。

シリア難民支援においては、各国際機関や各ドナーが様々な支援を実施してきている。UNHCR によれば、基本的には RRP に記載されている支援プログラムを参考にし、関係機関及び関係国が同じ方向を向いてヨルダンを支援するとともに、支援の重複を避ける調整を行っているとのことであった。もちろん、RRP の外枠でも、ヨルダンに対して多くの開発あるいは財政的な支援がなされていることも事実である。

外務省は、支援内容の優先度の検討や各ドナーとの調整等については基本的にヨルダン政府が実施し、本案件の要請があったものと理解しており、特に自ら他ドナーからの情報収集や調整等はせず、ヨルダン側の要請内容を尊重したとしている。また、外務省からは「本案件は国際機関を通じた支援を含む『シリア難民及国内避難民支援のための緊急無償資金協力』の一部となっており、外務省として RRP の内容を承知し、国際機関からも情報収集を行った上で供与判断に至った」という説明を受けたが、シリア難民が多数流入しているヨルダンを国際社会が一致して支援している中、本案件の対象範囲と RRP の内容との相違を確認し、実質 RRP の作成を担当している UNHCR や人道支援を担当する国連人道問題調整事務所(UNOCHA)といった国際機関等から情報収集や意見交換を行い、ヨルダン側の要請内容及び人道支援ニーズを日本政府として客観的に確認し、必要に応じて調整を行うことが望ましかったと考える。

2-3-5 日本の比較優位性

今回は、他国との比較において日本の優位性を分析することはできなかったが、ヨルダン側とのインタビューを通じて得られた点をいくつか紹介しておく。

まず、日本は欧米諸国とは異なり、中東地域において歴史的なしがらみがなく、非常に安心感をもって、信頼できるパートナーとして見られている。このことは、ヨルダンの関係省庁を訪ねた際に、一様に日本政府との良好な関係を強調していたことにも裏付けられよう。また、日本の ODA に関しては、「コミットしたことは必ず実行に移してくれる」ということを他国の例と比較しつつ述べていた。このことも日本の信頼を高める理由の一つになっているものと思われる。日本製機材の質が高いこともあり、それゆえに本案件においても日本製機材の納入を要請したとの説明もあった。さらには、他国に先駆けて二国間でホストコミュニティを対象とした支援を実施したことは、ヨルダン側からも非常に感謝されている。

2-4 結果の有効性に関する評価

本案件の目標体系図は図 2-7 のとおりである。これに従い、インプット、アウトプット、アウトカム／インパクトについて分析を行う。

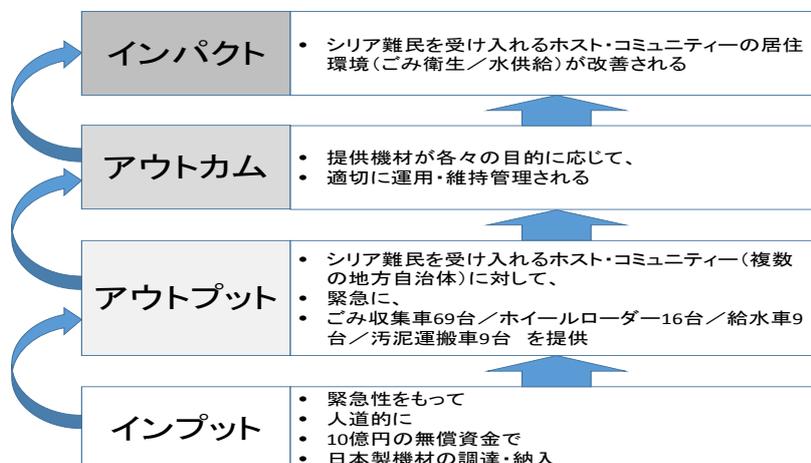


図 2-7)ヨルダン緊急無償資金協力案件の目標体系図

2-4-1 インプット

本案件のインプットは、緊急人道支援を目的に、10億円の無償資金で、日本製機材を調達、納入することである。

日本政府は2013年9月15日にヨルダン政府から要請を受け、2013年9月26日の国連総会で安倍総理大臣が資金供与を表明、同年10月27日には駐ヨルダン日本大使とヨルダン計画・国際協力大臣との間で口上書を取り交わしている。要請から口上書交換まで2か月弱と、非常に迅速なプロセスで意思決定がなされたものと言える。

口上書を交換した時点(ここでは口上書交換までを計画段階とする)では、調達対象機材及び調達台数はJICSと協議中の段階であり、納入先も北部地域のホストコミュニティを想定していたが具体的な案件の対象範囲は決まっていなかった。その後、ヨルダン政府の要請内容を尊重する形で調達対象機材の決定、調達手続き、納入先の決定と進むが、その検討プロセスの適切性に関する評価は2-5で述べる。

なお、資金協力の規模は10億円であった。これは協力対象機材の資金需要を積み上げた結果ではなく、限られた予算の有効活用、過去の緊急人道支援実績、他国の二国間支援状況等を考慮し、総合的に決定されたものであり、緊急無償資金協力というスキームに照らし、妥当なものであったと思われる。

2-4-2 アウトプット

本案件のアウトプットは、シリア難民を受け入れる全国のホストコミュニティに対して、緊急に、ごみ収集車69台、ホイールローダー16台、給水車9台、汚泥運搬車9台といった日本製機材を納入することである。

入札公示は 2013 年 11 月 13 日～19 日の間行われ、見積もり合わせを 2013 年 11 月 21 日～12 月 27 日の間、契約は 2013 年 12 月 27 日と 2014 年 1 月 10 日に締結されている。通常の無償資金協力の機材調達のプロセスにおいては、入札書類の作成⇒一般競争入札⇒入札評価という手続きを要し、3 か月から 6 か月程度の時間を要することに比較すれば、極めて迅速に調達手続きが行われ、緊急性に応えたスケジュールであったと言える。全機材の納入完了は当初予定よりも約 2 か月遅れ、2015 年 1 月 28 日であった。遅延理由は、船積みの遅れ及び税関手続きに時間を要したことであったが、案件実施に大きな影響があったとは考えられない。また、ホイールローダーについては、2014 年 9 月 16 日に日本大使とヨルダン計画・国際協力大臣出席のもと引き渡し式が行われ、同 10 月 19 日～21 日に機材のエンドユーザーを対象に操作訓練が実施された。その他の機材については同 11 月 25 日及び 12 月 28 日に同様に引き渡し式が行われ、同 12 月 8 日に操作訓練が実施された。

機材の納入実績については表 2-1 のとおりである。支援対象としていた水セクターに関しては給水車、衛生セクターに関してはごみ収集車及び汚泥運搬車、ホイールローダーも建設目的のみならずごみ最終処分場での使用を想定したものとして対象とした。調達対象機材及び台数決定のプロセスについては 2-5 で述べるが、10 億円という無償資金の枠内で日本から調達可能な機材とその台数を調整する作業を行った上で調達手続きを進めた結果であった。

納入先について、ヨルダン側から決定通知が JICS にあったのは、ホイールローダーについては 2014 年 7 月 17 日、その他の車両については 2014 年 10 月 21 日、すなわち、機材船積みの直前であった。納入先は、表 2-2 に示すとおり、全国のホストコミュニティが対象となっている。機材毎の納入先にいくつか重複するホストコミュニティが存在するものの、100 近いホストコミュニティに対してほぼ 1 台ずつ機材が納入されている。

地域毎の機材納入割合を見ると、北部地域 31.1%、中部地域 28.2%、南部地域 40.7%が納入された。一方、2013 年当時のシリア難民の流入人口を地域別に見てみると、表 2-3 に示すように南部地域は全体の 4%強程度に過ぎない。よって、シリア難民の流入人口が全体の 4%強に過ぎない地域に機材の 40%強が納入されていることになる。もちろん、人口がもともと少ない南部地域に少数のシリア難民が流入すれば、そのインパクトは相対的に大きくなることは考えられる。ヨルダン自治省(MOMA)によれば、「難民は常に国内で移動していて、自治体別の難民登録の統計は実態を反映していない」という説明もあった。

南部地域のホストコミュニティがシリア難民の流入に伴う間接的な影響を受けており、潜在的な開発ニーズが多くあることは事実であろう。しかしながら、本案件は緊急人道支援を目的に供与されているので、より人間の安全保障の危機に直面している人々に、より多くの支援が直接行き届くような配慮が求められると考える。

表 2-1) 機材調達実績

対象機材	台数	契約者	金額	契約日	納入証明 発行日	操作 訓練日
1. ごみ収集車(8m ³) (FOB 価格の 10%相当 のスペアパーツ込み)	69	三菱商事/ いすゞ・新明和	538 百万円	2013 年 12 月 27 日	2014 年 11 月 25 日 ~2015 年 1 月 28 日	2014 年 12 月 8 日
2. ホイールローダー (17.5t)	16	豊田通商/ KCM	270 百万円	2014 年 1 月 10 日	2014 年 8 月 31 日 ~2014 年 9 月 16 日	2014 年 10 月 19 日 ~21 日
3. 給水車(8,000L) (FOB 価格の 5%相当 のスペアパーツ込み)	9	三菱商事/ いすゞ・新明和	64 百万円	2013 年 12 月 27 日	2014 年 11 月 25 日 ~2014 年 12 月 4 日	2014 年 12 月 8 日
4. 汚泥運搬車(6,000L) (FOB 価格の 5%相当 のスペアパーツ込み)	9	三菱商事/ いすゞ・新明和	87 百万円	2013 年 12 月 27 日	2014 年 12 月 4 日 ~2015 年 1 月 28 日	2014 年 12 月 8 日
各種手数料			41 百万円			
総額			1,000 百万円			

(出典: JICS 最終報告書)

表 2-2) 機材の納入先

納入機材	台数	北部地域	中部地域	南部地域	計
(a) ごみ収集車(8m ³)	69 台	4 県 19 市	4 県 25 市	4 県 25 市	12 県 69 市
(b) ホイールローダー(17.5t)	16 台	2 県 3 市	2 県 2 市	4 県 11 市	8 県 16 市
(c) 給水車(8,000L)	9 台	2 県 5 市	1 県 1 市	3 県 3 市	6 県 9 市
(d) 汚泥運搬車(6,000L)	9 台	2 県 5 市	1 県 1 市	1 県 3 市	4 県 9 市

(出典: JICS 最終報告書)

表 2-3) ヨルダン各県におけるシリア難民登録数
(2013 年, ただし, 難民キャンプを除く)

地域	県	シリア難民 登録数	地域	県	シリア難民 登録数
北部地域 (48.0%)	Jerash	10,721 人	中部地域 (47.7%)	Zarqa	46,259 人
	Irbid	129,580 人		Madaba	8,181 人
	Mafraq	64,073 人	南部地域 (4.3%)	Karak	8,840 人
	Ajloun	9,968 人		Tafilash	2,181 人
中部地域	Amman	142,831 人	Maan	6,104 人	
	Balqa	15,375 人	Aqaba	2,354 人	

(出典: UNHCR 統計)

ALNAP⁴³の評価基準の一つに「被覆率」があり、その定義は「命の恐怖に苦しんでいる多くの人々(グループ)にどれだけ人道的活動が届けられたか」というものである。つまり、人道支援である限り、脆弱なシリア難民、あるいはシリア難民の流入で生活が脅かされているヨルダン住民に対して、どれだけ多くの人々を対象に支援が行われたのかが問われる。この基準に照らすと、全体の 4%程度のシリア難民を受入れている

⁴³ ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action) は、人道分野の学習、説明責任とパフォーマンスの問題に関するフォーラムを提供するための仕組みとして 1997 年にイギリスで設立された団体で、人道支援の評価基準として、「適切性」、「有効性」、「効率性」、「インパクト」、「連結性」、「被覆率」、「一貫性」、「調整」を挙げている。

る南部地域に対して、供与機材の 40%強が配分されているという事実は、本案件が真に人道支援として有効だったかどうか疑わせる。また、100 近いホストコミュニティにほぼ 1 台ずつ機材を供給した支援方法も、緊急人道支援として有効であったと評価することを難しくしている。供与に当たっては、ヨルダン政府との協議を経て行われたものであるにせよ、供与先の最適化については改善の余地があったと考える。

2-4-3 アウトカム／インパクト

アウトカムは、供与された機材が各々の目的に応じて、適切に運用、維持管理されることであり、インパクトはホストコミュニティの居住環境が改善されることである。しかしながら、本案件は全国の多くのホストコミュニティを対象にしたものなので、今次調査においては納入機材の運用維持管理状況を十分に確認し、インパクトを評価することはできなかった。以下は、現地調査時に訪問した北部地域の 6 つのホストコミュニティを視察した結果であり、その状況からアウトカム及びインパクトについて推察することとしたい。

供与された機材については、ホストコミュニティにとって必要とされている機材が適切に納入されており、稼働状況も程度差はあるにせよ問題ないと思われる。総じて必要性は認められ、ホストコミュニティの水供給や衛生改善といった行政サービスの維持、改善に寄与しているものと思われる。また、日本製機材の評価も高く、これまで特に大きな故障により修理の必要があったという報告もなかった。各ホストコミュニティからは感謝の意が示された。

また、機材納入時にはヨルダンタイムズ等のメディアで日本の支援が大きく取り上げられ、各機材にも日本の ODA ステッカーが添付されている等、ヨルダン国内において日本の支援(顔)が広く認知されているものと思われる。

しかしながら、視察した限りにおいて以下のような指摘ができる。

- (1) MOMAはニーズ調査に基づいて対象機材、納入先を決定したとのことであったが、要望とおりの機材ではなかったホストコミュニティも存在する。ただし、開発ニーズが高く、絶対的に機材が不足している多くのホストコミュニティにとっては歓迎すべき支援であったことは間違いない。換言すれば、シリア難民流入の影響とは直接関係なく、コミュニティにとって従来から必要としていた機材だったもので、結果的にシリア難民にも便益があるというものとの印象が強い。
- (2) ごみ収集車に関しては、非常によく使用されているホストコミュニティと、日本製機材の質がよく高価なので使用を控え他のごみ収集車を稼働させているといったホストコミュニティがあった。後者については、機材供与に当たりその必要性、緊急性は認められず、ましてや人道支援とは言えない。なお、いくつかの国からごみ収集車が提供されているのでスペックが異なり、維持管理上の問題を指摘する声もあった。

- (3) ホイールローダーに関しては、道路建設、修復等のインフラ整備に活用されており、常に町中のガレージで保管されている。当初予定していたように、ごみの最終処分場での使用を想定したものになっておらず、建設、開発目的の機材であると考えられ、緊急人道支援の対象として相応しいのかは疑問がある。
- (4) 給水車及び汚泥運搬車は、基本的に需要に応じて稼働させるということだったので、必ずしも毎日使用しているものではない。給水車に関してはシリア難民がテントやキャラバンから住宅に移転して住み始めているため需要が減少傾向にあるということだった。しかしながら、常に水不足が懸念されるヨルダンにおいて給水車は必要不可欠なものであり、汚泥運搬車に関しても同様である。
- (5) 本案件で納入された機材は未だ2年半程度で問題ないが、各ホストコミュニティが保有する他の機材の老朽化や故障状況を見ると、5年後以降の維持管理状況にやや不安が残る。
- (6) JICSの最終報告書にある機材納入リストによれば、ごみ収集車1台と汚泥運搬車1台が納入されたホストコミュニティで、実際は汚泥運搬車のみというホストコミュニティがあった。

以上のように、いくつかの問題点は散見されたが、10億円という無償資金の枠内で日本から調達可能な機材と台数を調整し調達、その後納入先を決定、100近いホストコミュニティに1台ずつ供給するといったことをすれば、上記のような問題も起こり得るだろうと思われる。しかしながら、視察したホストコミュニティの数が少ないので、この結果をもってアウトカム／インパクトの有効性を判断することは難しい。

(参考)視察結果

① 北部 Irbid 県:Al Watiyeh 市(2017 年 10 月 26 日訪問)

- ・ 希望とおりホイールローダーが 1 台納入された。大型ローダーはこの 1 台のみ。
- ・ 人口は 42,000 人, うちシリア難民は 7,000 人程度。
- ・ 主として道路建設, 修復, インフラ整備等の土木工事に活用。
- ・ 機材使用の際はオペレーターが期日, 使用目的, 使用時間等を記録する日報を作成している。これまでの稼働実績は 2,191 時間。
- ・ 本機材の維持管理については問題なし。
- ・ 仮に同型の機材を市場でレンタルすると 50JD/時間のコストが掛かることから, 市としては 65,000JD 程度の節約効果があると考えている由。



② 北部 Irbid 県:Al Taybeh 市(2017 年 10 月 26 日訪問)

- ・ 希望とおりホイールローダーが 1 台納入された。保有しているローダーはこの 1 台のみ。
- ・ 人口は 65,000 人, うちシリア難民は 10,000 人程度。
- ・ 主として道路建設, 修復, インフラ整備等の土木工事に活用。
- ・ 日報によれば, これまでの稼働実績は 2,045 時間。一日平均 2 時間程度の作業を行っている由。
- ・ 本機材の維持管理については問題なし。ただし, 将来に不安なしとせず。
- ・ 市においては, 日常的に機材不足の状況。



③ 北部 Irbid 県:Rabyeh Al Koorah 市(2017 年 10 月 26 日訪問)

- ・ 希望とおりごみ収集車 1 台が納入された。
- ・ 人口は 35,000 人, うちシリア難民は 7,000 人程度。
- ・ 一日 2 シフトで, 午前は 8 時~12 時, 午後は 2 時~6 時に作業を行っており, 非常によく活用されている状況。
- ・ 現在扱っているごみ量は 35t/日。2013 年に比べて 30%増とのこと。
- ・ 本機材の維持管理については問題なし。



④ 北部 Mafraq 県: Mansheeyeh Bani Hassan 市(2017 年 11 月 30 日訪問)

- ・ 汚泥運搬車が 1 台納入された。(しかしながら, JICS の最終報告書によればごみ収集車 1 台も納入されたことになっている。)保有している汚泥運搬車はこの 1 台のみ。
- ・ 人口は 15,000 人, うちシリア難民は 5,000~7,000 人程度。
- ・ 現在までの走行距離は 35,330km。汚泥処分場までの距離があり, 平均的に 150km/日の走行。3~4 日に一度, 需要に応じて稼働している。汚泥処理量は 160t/月程度あり, 5 年程前に比べて 40%増とのこと。
- ・ 本機材の維持管理について問題はないがコストが高い。ただし, 将来に不安なしとせず。



⑤ 北部 Mafraq 県: Hoosha Al Jadeedeh 市(2017 年 11 月 30 日訪問)

- ・ 給水車が 1 台納入された。保有している給水車はこの 1 台のみ。ごみ収集車を希望したが MOMA が給水車の配布を決定したものの。
- ・ 人口は 20,000 人, うちシリア難民は 5,000 人程度。
- ・ 夏場は 2~3 回/日, 冬場は 1~2 回/週の稼働が平均的である。
- ・ 現在までの走行距離は 12,458km。日報によれば過去 3 か月間で 200km 程度。
- ・ 需要に応じて稼働しているが, 本日は使う予定がなく, 明日も明後日も分からないということなので, 計画的な運用はしていない模様。
- ・ 当時シリア難民はテントやキャラバンに居住していたが, 現在は住宅に住み始めており, 給水は家のタブから行っていることから需要は減少傾向。
- ・ 本機材の維持管理について問題はない。ただし, 将来に不安なしとせず。



⑥ 北部 Mafraq 県: Al Baslieh 市(2017 年 11 月 30 日訪問)

- ・ ごみ収集車が 1 台納入された。道路建設, インフラ整備, 除雪のためのホイールローダーを希望したが MOMA がごみ収集車の配布を決定したものの。
- ・ 人口は 30,000 人, 内シリア難民は 10,000 人程度。
- ・ 日本製機材は質が良く高価なので, 使用をセーブしており, 残りの 2 台をフル稼働させている。
- ・ 訪問時の走行距離は延べ 10,025 km, 日報によると 2015 年の稼働日数は 80 日, 2016 年 35 日, 2017 年 53 日という実績であった。
- ・ ごみの量は 2013 年に比べて 30%増程度と思われるが, 具体的な数値は分からないとのこと。
- ・ 本機材の維持管理については問題なし。



2-5 プロセスの適切性に関する評価

2-5-1 本案件供与決定のプロセス

2013年9月15日にヨルダン側からホストコミュニティ支援を含め、日本製機材供与の要請が口頭であり、日本政府は9月17日に供与方針を決定、9月26日の国連総会の場で安倍総理が緊急無償資金供与の意図表明を行った。国連総会という場で、日本のシリア難民支援に対する貢献をアピールするという外交的必要性もあって極めて迅速に対処したものであった⁴⁴。

2013年9月27日付の国別約束(年度別交換公文(E/N)データ)⁴⁵によれば、「多数のシリア難民を受け入れるヨルダン政府及びレバノン政府に対し、それぞれ10億円(約1,020万米ドル)及び8億円(約820万米ドル)を上限とする支援を実施し、難民等が利用するキャンプや地域医療機関等で緊急に必要とされる日本製機材等の調達に当てられる予定です」と広報している。ヨルダン側からの資金協力の要請を受け、日本政府は家庭用発電機及び軽油、あるいはソーラー街灯といった日本製機材の供与の可能性を緊急人道支援として検討したが、意図表明の段階では、案件の対象範囲はほぼ未定であった。

その後、2013年10月初めにJICSが現地調査を行った結果、ヨルダン政府はシリア難民を受入れているホストコミュニティ支援を要望していることが確認された。既述のとおり、ヨルダン政府としては、ヨルダンの財政に直接寄与する支援を通じてホストコミュニティのニーズに応えたいとする意図があったと考えられる。地方自治体を管轄するMOMAが本案件の実施機関となり、MOMAから要望された対象機材リストは表2-4に示すものであった。難民キャンプではなく、ホストコミュニティ支援となったことから、当初日本政府が想定していた家庭用発電機、軽油やソーラー街灯といった資機材は支援対象からすべて除外されることになった。また、ピックアップ・トラック及びエアコンプレッサーについては、用途やその緊急性が明確でないこと、ごみ圧縮車については日本製の代替機材がないことを理由に調達機材の対象から外すことで合意した。

以上の経緯からすると、日本政府は当初、難民キャンプ支援のための機材供与を中心に想定していたと思われる。外務省によれば「意図表明の時点で難民キャンプ及びホストコミュニティ双方への支援を検討していたもので、難民支援キャンプへの支援を中心に計画したという指摘は当たらず、上記報道における”等”の中で読み込まれている」としているが、検討経緯を示す記録の提示はなく、その説明に説得力はない。

JICSの現地調査の結果を踏まえて、ごみ収集車(8m³)40台、ごみ収集車(4m³)30台、ホイールローダー11台、給水車7台、汚泥運搬車7台、ミニホイールローダー5台の機材調達計画を決定した。なお、この時点では納入先となるホストコミュニテ

⁴⁴ 国連総会では、国際機関経由の支援4,340万米ドル、二国間の支援でヨルダン政府向け1,020万米ドル(10億円)、レバノン政府向け820万米ドル(8億円)を表明した。

⁴⁵ 外務省 国別地域別政策・情報 国別約束(年度別交換公文(E/N)データ)
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/keitai/kinkyu/130920_02.html 参照。

イは未定だった。外務省は、基本的にヨルダン側の要請内容を尊重したとし、JICS がホストコミュニティを視察して水へのアクセスおよび大量のごみ処理等、水及び衛生分野に対する支援ニーズを確認したとしている。

表 2-4) 対象機材と数量の決定プロセス

2013年10月時点での MOMA からの要望		2013年10月 JICSとの調整後の MOMAからの要請	2013年11月 見積もり合わせ時	契約 実績
対象機材	台数	台数	台数	台数
1. ごみ収集車(8m ³)	40	40	27	69
2. ごみ収集車(4m ³)	20	30	21	0
3. ホイールローダー(17.5t)	7	11	8	16
4. 給水車(8,000L)	0	7	5	9
5. 給水車(4,000L)	7	0	0	0
6. 汚泥運搬車(6,000L)	0	7	5	9
7. 汚泥運搬車(4,000L)	7	0	0	0
8. ミニホイールローダー(2.5t)	5	5	5	0
9. ピックアップ・トラック	30	0	0	0
10. ごみ圧縮車	1	0	0	0
11. 空気圧縮機	8	0	0	0

(出典:外務省資料及び JICS 最終報告書)

上記プロセスからすると、次のような問題が指摘できよう。

- (1) 緊急人道支援のニーズを確認する際には、RRPのレビューやUNHCR等シリア難民支援に主導的な役割を果たしている国際機関等からの情報交換を行うことが望ましく、支援内容の調整や案件の対象範囲の妥当性の確認は比較的容易にできたものと思われる。しかしながら、外務省の説明によると、JICSがホストコミュニティの数か所を視察してニーズ確認を行い、また、ヨルダン政府がドナー間の調整をした上で日本政府に要請越したもので、その要請内容を尊重するという立場だったとし、RRPのレビューや国際機関との情報交換は重視していなかったようである。故に、ヨルダン側の要請内容が緊急人道支援の対象に相応しいか否かの確認や、調達対象機材の緊急性、必要性の確認を行ったという記録はない。RRPIは、各国及び各国際機関が同じ方向を向いて調整しつつ緊急人道支援を行うための材料を提供しているものであり、国連とヨルダン政府とのニーズ調査に基づいた報告書なので、この内容から異なる支援を行うとすればその理由を説明することが求められよう。給水車や汚泥運搬車はWASHプログラムのなかで読み込むことが可能であり、ごみ収集車もホストコミュニティの衛生改善に寄与するものだとしても、建設目的に活用されているホイールローダーは開発志向の機材であり、緊急人道支援の対象としては疑問である。外務省からは、「シリア難民支援に当たって、食料や水の供給といった従来の人道支援だけでは十分ではないという認識が当初からあって、人道から開発への切れ目のない連携を重視する立場から、開発の要素もニーズが確認され、事業期間も長期に及ぶものでなければ緊急無償で対応してきている」旨の説明があった。緊急無償資金

協カスキームを論じるのであればその趣旨は理解できるが、本案件がシリア難民支援に対する緊急人道支援を目的とし、「人道支援とは」の明確な定義⁴⁶がある以上、外務省の見解は案件の目的を曖昧なものにしてしまう懸念が生じる。

- (2) 口上書交換の時点で、案件の対象範囲をどこまで固めておくべきかという問題がある。本案件の場合は、シリア難民及びホストコミュニティを対象とした緊急人道支援目的であり、水及び衛生セクターにおいて必要とされる日本製機材の調達ということだったが、これだけでは、案件の目標体系図(ロジカルフレームワーク)を設定するための情報としては十分ではない。少なくとも、計画段階において目標体系図を設定し得るくらいの案件の対象範囲を固めておかなければ、計画時と実績の比較分析を重視する個別案件の事後評価を行うことは難しいと思われる。
- (3) 本案件の意図表明を行った際の広報は「多数のシリア難民を受け入れるヨルダン政府に対し、10億円を上限とする支援を実施し、難民等が利用するキャンプ等で緊急に必要とされる日本製機材等の調達に当てられる予定です」というものであった。口上書交換時には、難民キャンプ支援ではなくホストコミュニティ支援とすることが明らかとなり、実績もそのようになっているが、案件の広報の内容に変更はない。このままだと、国民にミスリードされる情報となっている。案件の内容が明らかになった時点で広報内容の修正も行い、国民に正しい情報を伝えることがODAへの理解を得る方法の一つである。

2-5-2 対象機材及び納入先決定のプロセス

(1) 対象機材及び台数について

JICSと調整し、2013年10月にMOMAから要請のあった調達対象機材及び台数は、その後の価格及び仕様等の詳細レビューを経て、表2-4にある「見積もり合わせ時の台数」に変更された。見積もり合わせの結果は、JICSからMOMAに報告され、それを受けたMOMAの決定は次の二点であった。

- (ア) ごみ収集車4m³に関わる日本製機材の仕様では、ヨルダンでの水分を多く含むようなごみを積載する重量に耐えられないことが判明したため、ごみ収集車4m³の調達をキャンセルし、8m³車をより多く調達すること；
- (イ) 見積もり提出企業がいなかったことからミニホイールローダー(2.5t)の調達をキャンセルし、より多くのホイールローダー(17.5t)を調達すること；

この結果、表2-4に示す契約実績にある機材と台数が決定された。この一連の作業は、10億円という予算枠の中で調達可能な機材の組み合わせの作業に終始していたものである。この段階でも、ヨルダン側から納入先の決定は通知されてはいなかったため、外務省において機材台数の妥当性についての検討はしていない。

⁴⁶ 外務省：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/index.html> 参照。

また、見積もり合わせ時の台数と契約時の台数に関しては、特にごみ収集車(8m³)について27台から69台という変更があった。JICSの説明によれば、外務省の調達ガイドラインに則り、契約単価の増加がない限り再見積もりを取る手続きは不要であり、問題はないとのことであった。これだけ大きな台数変更の場合は再見積もりを行うことが公正性及び透明性の観点から望ましいと思われるが、本案件の場合、その緊急性に鑑み再見積もりの手続きを行う時間がなかったとも言える。

(2) 納入時期について

本案件の実施期間は調達代理機関であるJICSとの契約発効後12か月間とされ、2014年11月9日を案件完了と定められた。しかしながら、MOPICは、二度案件完了の時期を延長するよう日本政府に要請している。一度目は船積みの遅れを理由に2014年12月末まで、二度目は通関手続きに時間を要することによる2015年1月末までである。本件は、口上書の内容変更にあたるため、日本政府はMOPICの要請を受け、期限延長に同意した経緯があり、同プロセスは適切に行われたと言える。結果、2015年1月28日に最終の納入証明がMOMAから発出され、本案件に関わる調達が完了している。

(3) 納入先について

納入先に関する問題については2-4-2に述べたとおりである。

当初、MOMAはシリア難民の流入数の多い北部地域を対象に考えていたが、同じくシリア難民の流入で疲弊している中部、南部地域も支援する必要性から、納入先の対象を全国のホストコミュニティに変更した経緯がある。MOMAは、どの機材をどのホストコミュニティに納入するかはニーズ調査に基づいて決定したとしているが、10億円という予算内でやり繰りをして調達した機材リストとホストコミュニティのニーズとは必ずしも一致しないケースがあったことは事実である。

一方、南部地域に多くの機材が納入されたことに関して、外務省の説明によれば、「シリア難民はヨルダン全土に流れ込んでおり、南部の地域にも目を向ける必要があり、難民が多く流入する北部、中部地域に資源を投入しなくてはならないしわ寄せが、難民が比較的少ない南部地域に間接的に影響を及ぼしている。シリア難民支援という目的に合致しており、南部地域の支援も有効であると考えている。支援対象地域もバランスをもって実施することが重要である」とのことであった。また、「国際機関を通じてもRRPに沿った多くの支援をしており、同支援で対象とならないところを二国間支援として実施したものであり、シリア難民支援という大きな枠組みの中で、より広範にホストコミュニティを支援することができたと認識しており、本案件の目的の範疇である」としている。南部地域にも間接的な影響があることは事実であろうが、緊急人道支援という切り口で見た場合に、南部地域に多くの機材を納入する妥当性の検討経緯、あるいは、100近いホストコミュニティにほぼ1台ずつの機材供給が有効であると判断したことに関する記録の提示はなかった。

2-5-3 日本国内及び現地の実施体制

日本側の実施体制としては、本案件が緊急人道支援を目的としていることから、外務省国際協力局緊急人道支援課が当初より主管課となっている。また、ヨルダン政府との交渉、現地での情報収集、実施支援に関しては、在ヨルダン日本国大使館が大きな役割を果たしている。

ヨルダン側は、日本側への支援要請、協力支援に関わる口上書の署名、調達代理機関との契約等、無償資金協力の受入れに関わる事項を MOPIC が担当した。また、調達対象機材の選定、納入先の決定等、事業実施に関しては MOMA が担当した。

また、調達代理機関は JICS である。JICS は、MOPIC との調達代理契約に基づき、本案件で日本から調達する機材に関する一連の調達手続きを代行した。

実施体制については特段の問題はない。

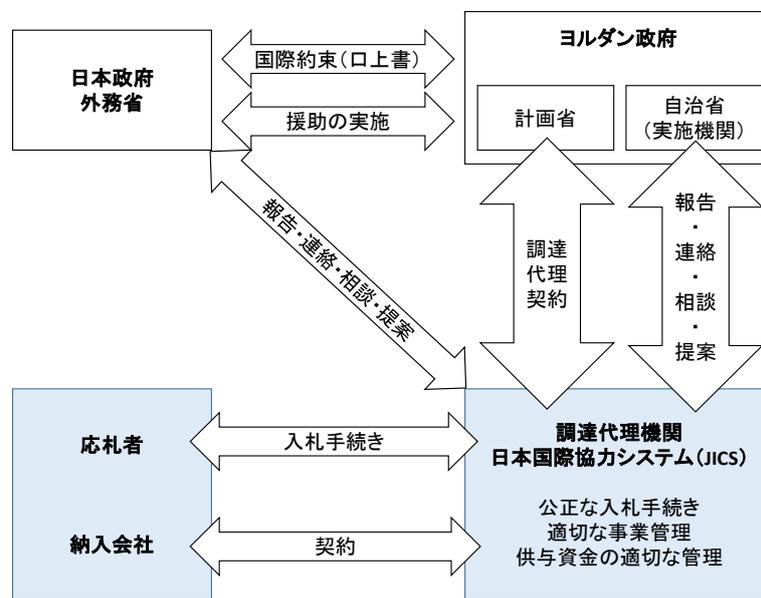


図 2-8) 調達代理方式の仕組み(出典; JICS 資料から作成)

2-5-4 案件の実施状況の定期的な把握プロセス

本案件の調達対象機材及び台数の決定及び調達手続き、納入先の決定、機材引き渡し等までの一連の実施状況は、基本的に JICS がきめ細かくフォローし、その情報は在ヨルダン日本国大使館及び外務省緊急人道支援課とも共有されていた。

本案件の運用維持管理状況に関しては、特にヨルダン側からの報告義務を課しているわけではなく、定期的な状況把握はされていない。JICS が他件で MOMA を訪問する際に、納入機材の状況をヒアリングする機会はあるが、特に問題はないとの回答が先方からあったようである。

本案件のように、100 近いホストコミュニティにほぼ 1 台ずつ機材を供与するような案件は、ヨルダンのホストコミュニティの管理能力を勘案すると、適切な機材活用がされるかどうか少々懸念材料としてある。本来であれば、定期的な運用維持管理状況の報告をヨルダン側に求めるところであるが、個々のホストコミュニティを対象にフォロ

ーアップすることは難しく、それが過度な事務的負担を強いることになるのは避けるべきであろう。例えば、MOMAを通じて、機材納入の3年～5年後に一度、運用維持管理状況の報告を義務付けるようなことを考慮してもよいと思われる。

2-6 外交的な重要性に関する評価

2-6-1 政治的側面

2-3 でも述べたように、中東地域の安定は国際的な関心事であり、シリア難民への対応は高度な政治的判断を要するものであった。自由、人権、民主主義といった普遍的な価値を外交の柱としている日本が、中東和平に関して、政治的に応分の負担を担うことは当然であると考えられる。

平成29年7月に改訂された対ヨルダン国別開発協力方針には、「ヨルダンは、中東地域の穏健派であり、アラブ諸国の中でイスラエルと外交関係を有し、中東和平プロセスの推進に積極的に貢献してきている。しかしながら、2011年3月のシリア危機発生以降、ヨルダンは、隣国のシリアを中心とした周辺国から大量の難民を受入れており、難民流入の増加に伴い、社会的・経済的な負担の増大に直面している。加えて、暴力的過激主義の拡大が懸念される中で、ヨルダンにおけるテロ・治安対策の強化は急務となっている。原油の約8割、天然ガスの約3割を中東地域に依存する我が国にとって、中東地域の平和と安定は極めて重要であり、ヨルダンはその要である。したがって、ヨルダンの政治的・社会的な安定と経済的な発展に協力することは、中東地域の平和と安定を通じた我が国のエネルギー安全保障の確保や、良好な二国間関係の維持・発展を図る上で重要であり、ヨルダンに対する開発協力を行う意義は大きい」と記載されている。このヨルダン支援に関わる政治的意義は、本案件が供与される以前から、基本的に変わっていない。

シリア危機以降の2011年6月から本案件が供与された2013年9月までの間に、外務大臣レベルを含めて計11回の要人による会談が行われた。日本は一貫して中東の安定にはヨルダンの安定が必要であり、ヨルダンの中東和平プロセスの仲介努力を評価、引き続き支援していく旨を伝え、ヨルダン側からは日本からの支援に繰り返し謝意が表明されている。そのなかで、シリア情勢について初めて意見交換が行われたのは、2012年10月31日の榛葉外務副大臣(当時)とディマイ・ハッダード駐日ヨルダン大使との会談の時であり、日本側からは、シリア難民・避難民の受入れなどのヨルダンの人道的措置を高く評価する旨述べている。

2013年9月には安倍総理大臣とヨルダンのターヘル・マスリー上院議長(当時)との会談が行われており、マスリー議長から「日本とヨルダンの緊密な関係を誇りに思う、また日本からのさまざまな支援に対し感謝する」旨あり、さらに、日本に対し「ヨルダンを取りまく非常に厳しい状況を理解し、引き続き支援をお願いしたい」旨述べられた。これに対し、安倍総理大臣からは「多数のシリア難民を受入れているヨルダンに対して、2013年に表明した1.2億ドルの円借款の供与⁴⁷を含め、引き続き支援していく」旨述べられた。

⁴⁷ 財政強化型開発政策借款120億円の供与。

その支援表明を具現化した一つが本案件であり、他国に先駆けてホストコミュニティ支援を対象にしたことはヨルダン側から特に歓迎されている。また、2013年9月に開催された国連総会の場で、「シリア難民支援や周辺国支援として、新たに6000万ドル相当(本案件の10億円を含む)の追加支援を発表したほか、積極的平和主義の考えの下、世界の平和と繁栄に積極的に貢献する」と安倍総理大臣によって本案件の供与が表明されたことは、中東和平及びシリア危機に対する日本の姿勢を訴え、他国と比べても遜色のない日本のプレゼンスを国際的に示すことができたものと言える。2013年12月16日の木原外務大臣政務官(当時)とヨルダンのイブラヒム・サイフ計画・国際協力大臣(当時)との会談において、ヨルダン側から「ヨルダンは、シリア難民問題によって自国の経済に多大な悪影響が生じているが、日本の緊急無償資金協力による支援によって、地方都市の負担が軽減されている」旨、本案件に対する直接の謝意が表された。

その後も日本は二国間あるいは国際機関を通じて継続的な支援を行っており、特に本件対象でもあった水及び衛生セクターのニーズに対しての支援を重視してきている。昨今では、ドナー間のリード役となる立場とのことでもあり、日本のヨルダンに対する中東地域における安定な立場を支持する強い政治的メッセージとなっており、日本とヨルダンの政治的関係は極めて良好であると言えよう。ただし、本案件は日本が二国間援助として約1,000億円に及ぶ一連のヨルダン向けシリア難民支援のごく一部であり、本案件の個別評価として外交的な重要性に関する直接的因果関係を分析することは難しいため、これまでの一連のヨルダン支援を外交の視点で捉え、その一部として評価するにとどめた。

2-6-2 社会的側面

社会的側面の評価としては、「中東和平」に関する立場、「民主化」、人道支援を含む「人間の安全保障」に関わる理解といった基本的価値観の共有に、本案件が貢献し得たのかが問われるものと考ええる。

中東和平については、エネルギー資源の多くを中東地域に依存している日本にとって国益に直結する問題であることは繰り返し述べてきたところであり、日本は、ヨルダンの中東和平プロセスの仲介努力を高く評価している。それに対し、2012年5月2日玄葉外務大臣(当時)とジュデ外相(当時)との会談では、ヨルダンは「中東和平の実現にはヨルダンの安定が必要である。ヨルダンは中東和平への仲介者ではなく、当事者である」と表明している。

また、アブドゥラー国王からは、日本が進める「平和と繁栄の回廊⁴⁸」構想や、安倍総理大臣が示した「積極的平和主義⁴⁹」、「中庸は最善⁵⁰」という哲学にも支持表明

⁴⁸ 2006年7月、イスラエルと将来の「パレスチナ国家」による共存共栄の実現に向けた中長期的な取組として、パレスチナ、イスラエル、ヨルダン、日本の4者による域内協力を通じてヨルダン溪谷の経済開発を図り、もって当事者間の信頼醸成を促進しつつ、パレスチナ経済の自立化を目指すという、日本が提唱した構想。

⁴⁹ 今や、どの国も、一国のみで自らの平和と安全を確保することはできず、国際社会もまた、日本が国際社会の平和と安定のために一層積極的な役割を果たすことを期待しているという、国際協調主義に基づく、日本の国家安全保障の基本理念。

がされている。

民主化については、日本は 2011 年 5 月のドーヴィル・G8 サミットにおいて「中東・北アフリカの歴史的な変革(民主化)を歓迎し、G8としてその努力を支援していく」ことを確認しているが、「ヨルダンが地域における改革のモデルを提供している」と認識されている。ヨルダンは、憲法改正や地方議会選挙をはじめとする数々の民主化努力を行っており、また、IMF プログラムによる経済面での改革も進めているところである。

人道支援を含む人間の安全保障は日本の外交政策の柱の一つである。特に、難民に対する支援については、「難民を受け入れる国及びコミュニティへの負担が甚大なものとなり、そのことで難民と受入れ国等との間に軋轢が生じることもあることから、かかる事態を可能な限り避けるべく、受入れ国等にも裨益する支援を重視する」という方針を表明しており、人道的な配慮からシリア難民を多数受入れているヨルダンは正にその対象であることは明らかである。

このように、日本が二国間あるいは国際機関を通じて実施してきた一連のヨルダン向けシリア難民支援は、「中東和平」、「民主化」、「人間の安全保障」といった社会的価値観の共有に貢献しているものと言えよう。ただし、本案件は日本の支援のごく一部であり、本案件の直接的な二国間の社会的側面の分析は難しいため、これまでの一連のヨルダン支援を外交の視点で捉え、その一部として評価するにとどめた。

2-7 外交的な波及効果に関する評価

2-7-1 政治的側面

本案件の供与は、2013 年 9 月に開催された国連総会の場で安倍総理大臣によって表明されたものである。それまで、シリア・フレンズ会合、シリア人道支援国会合でも度々日本の支援表明を行ってきており、直前の英国ロックアールンでの G8 サミット(2013 年 6 月)においても、人道支援の必要性やシリア危機の政治的解決をアピールしていた。世界の首脳が一堂に会する国連総会で、中東和平、シリア危機に対する日本の姿勢を示し、日本のプレゼンスを示すことができたものと言えよう。

本案件供与後、2014 年 11 月 2 日には、ヨルダンのアブドゥラー国王陛下が来日し、日ヨルダン首脳会談、2014 年 12 月 18 日には電話会談、2015 年 1 月 18 日には安倍総理大臣がヨルダンを歴訪した。そこでは、シリア危機に関して幅広い分野での国際社会による取組みが必要という認識を共有し、安倍総理大臣から「シリア難民の受入れ等、ヨルダンが地域の平和と安定のために果たしている役割を高く評価している」旨伝達され、アブドゥラー国王からは「日本のヨルダンに対する支援に謝意が表明されるとともに、「日本による人道支援を含むテロとの闘いを高く評価する」と言及があった。

⁵⁰ 2015 年 1 月 17 日に安倍総理大臣がエジプトで行った中東政策スピーチで繰り返し強調されたもので、「中庸」とは正反対の立場にある過激派を批判し、穏健勢力への支援や中間層の育成を通じて平和と安定に貢献する考え。

また、2015年1月に起きたISIL (Islamic State in Iraq and the Levant)⁵¹によるシリアでの日本人殺害という不幸な出来事に関し、当時の中山外務副大臣(当時)がヨルダンの現地対策本部で指揮を執り、その際、ヨルダン政府の惜しみない支援を得ることができたのも、それまでのヨルダンとの信頼関係があつてのことと考えられる。そして、この事件は、日本が「シリアにおける邦人殺害テロ事件を受けた日本外交(3本柱)⁵²」として、テロ対策の強化、中東の安定と繁栄に向けた外交強化、過激主義を生み出さない社会の構築支援、という取組みを進めることを発表した契機となった。

さらに、2015年9月29日には国連総会でも首脳会談を行っており、アブドゥラー国王から「日本のヨルダン支援や中東地域に対する支援に感謝する。日本の支援を得て、中東地域の安定化のために様々な努力を行っていきたい」との言質を得ているところである。このように、首脳同士の交流を含め、日本とヨルダンの関係は極めて良好であり、強化、発展してきていると認められる。

こういった一連の国際会議やヨルダンとの首脳会談の積み重ねを通じ、2016年5月の伊勢志摩サミットでは、

- 1) 難民の人道上的影響及びその根本原因に対処することが最優先事項;
- 2) 影響を受けた地域の社会経済発展を後押し;
- 3) 難民ホスト国を支援;
- 4) 移民の密入国や人身取引等との闘いを継続。

といった首脳宣言を安倍総理大臣がイニシアティブにより取りまとめることができたのも、政治的なインパクトと言えよう。

2-7-2 経済的側面

本案件は、二国間 ODA の緊急無償資金協力というスキームで実施され、日本製機材の調達を行ったものである。契約者及び製造業者は表 2-1 にあるとおりだが、契約総額は計 10 億円程度なので、受注企業において大きなビジネスインパクトがあったと言える規模ではない。また、継続的にスペアパーツ等の調達が行われた実績もない。非産油国で、主要な外貨獲得手段を持たないヨルダンとの経済的なパイプを拡大するには限界があると思われ、ましてや本案件の経済的インパクトは、極めて限定的であったと言わざるを得ない。

最近のヨルダンの対日貿易統計は図 2-9 に示すとおりである。2013 年から日本からの輸入額が急激に伸びているが、これは日本の ODA 資金による日本製資機材、物資の支援によるものであると考えられる。

⁵¹ シリア、イラクを中心として活動するイスラム過激派組織。

⁵² 外務省「シリアにおける邦人殺害テロ事件を受けた日本外交(3本柱)」
http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press3_000074.html 参照。

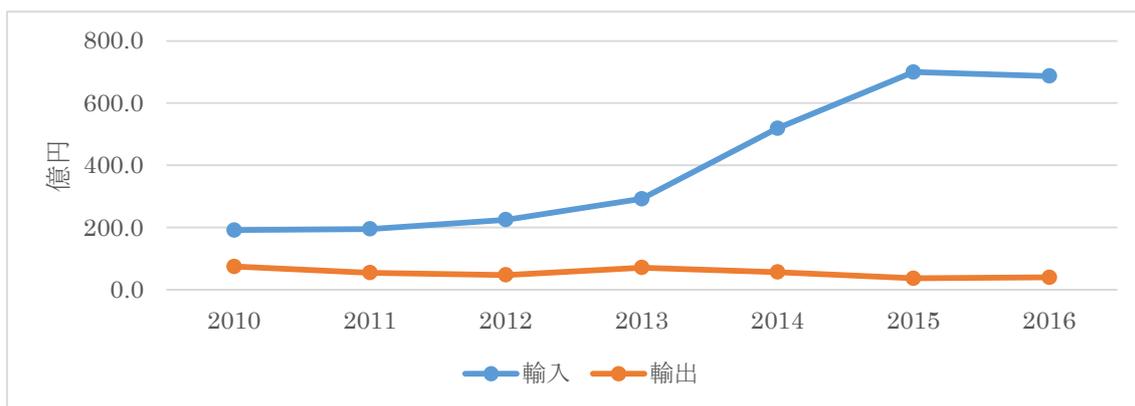


図 2-9) ヨルダンの対日貿易 (出典:財務省貿易統計)

また、2015年1月の安倍総理大臣のヨルダン歴訪の際は、経済界首脳が同行し、両国の経済関係の発展が期待された。その機会に、三菱商事が参画するヨルダンでも最大規模の太陽光発電プロジェクトについて、国際協力銀行(JBIC)との間の融資契約の締結と独立行政法人日本貿易保険(NEXI)による融資保険の引受けが実現するとともに、三井物産とヨルダン政府が新規の太陽光発電設備建設を検討する旨の覚書を交わす運びとなり、ヨルダン側から協力に感謝する旨の発言があった。このことは、日本からの直接投資を期待するヨルダンにとって画期的なことであり、今後も安定的な経済関係は維持されるものと期待できる。

なお、ヨルダンにとって自立的発展は優先課題であり、「Executive Development Plan 2016-2018」において、金融セクター・ビジネス環境改善等を目標にしている。従来から、世界銀行やIMF等のドナーからの支援により様々な経済改革に取り組んできているが、JICAにおいても経済成長の基盤整備のための支援を継続的に行ってきた。2016年には、JICAは金融分野、ビジネス環境及び公共サービス分野の政策改革を支援する目的で、300億円の円借款を供与していることもあり、今後、日本とのビジネス関係にも貢献することが期待される。

2-7-3 社会的側面

日本とヨルダンとは、伝統的な友好関係にある。1954年の国交樹立以来、皇室・王室間の良好な関係はその象徴であり、要人往来も活発である。また、ヨルダンのアブドゥラー国王陛下は12回の訪日歴を有する親日家であることも知られており、2011年3月の東日本大震災の際には、ヨルダンから医療支援チームの派遣や義援金が送られた。2014年には、外交関係樹立60周年を迎え、様々な分野での協力関係が進展してきており、信頼関係は確実に醸成されてきた。

日本政府は、草の根・人間の安全保障無償資金協力による病院や学校等の施設に対する支援、あるいは女性自立支援プロジェクト等もヨルダン側から非常に感謝されているところである。

技術協力のスキームでは、年間約100人前後の研修員をヨルダンから招聘するとともに、50名程度の専門家派遣、10数名の青年海外協力隊派遣等を行ってきた。

加えて、日本の NGO に対する無償資金協力では、シリア難民及びホストコミュニティに対して人道支援を実施している日本の NGO に対して必要な資金を供与している。これらの支援は、人的交流であり、日本の顔の見える貢献であるところ、ヨルダンにおいても強く認知されているところである⁵³。

2-8 評価のまとめ

日本の中東政策においてヨルダンの安定は欠かせないという判断から、2013 年当時、シリア危機に対する国際的な関心の高まりや多くのシリア難民を受け入れるヨルダンの脆弱な経済的社会的状況を考慮して、緊急人道支援を目的に緊急無償資金協力を実施したことの政策的妥当性は認められる。また、日本が他国に先んじてホストコミュニティ支援を二国間 ODA で実施したことについても、ヨルダン側から非常に歓迎されていることを確認した。

限られた現地視察ではあったが、供与された機材は、概ね各ホストコミュニティにとって必要とされている機材が適切に納入されており、程度差はあるものの稼働状況も概ね問題ないことが確認できた。これまで特に大きな故障により修理の必要があったということはなく、質の高い日本製機材は顔の見える援助を実現している。

本件は緊急人道支援を目的に供与されており、その目的に照らして個別案件の評価を行った。その意味で、案件の妥当性、有効性、プロセスの適切性には一部改善の余地があったと思われる。

ヨルダン側によれば「2007 年以降の金融危機の影響を受けて、自治体のインフラや保有機材の劣化が進み、財政的にも厳しい状況が続いた。そこに 2011 年のシリア危機が起こり、2012 年から 2013 年のシリア難民流入によって自治体の行政サービスの低下に拍車がかかった。緊急無償資金協力はそのニーズに応えるものであった」との説明があった。また、本件がヨルダンにとっては「財政支援的なもの」と認識している旨の発言もあった。このことは、ヨルダン政府は潜在的にあった開発ニーズがシリア危機以降切迫したためにドナーのシリア難民支援スキームを利用し、日本側はそれに緊急人道支援を目的とする無償資金供与で応えたということだと考えられる。そこに緊急性に関する認識の「ズレ」があったと思われる。

建設目的のホイールローダーの調達や、シリア難民数の比較的少ない南部地域に多くの機材を納入したこと、しかも 100 近いホストコミュニティにほぼ 1 台ずつの機材を供給したことは、ホストコミュニティに居るシリア難民や脆弱なヨルダン人に対する緊急人道支援としての妥当性、有効性という観点からやや疑問が残る。これらは、案件検討のプロセスに起因するものであり、案件の計画段階において、RRP のレビューや UNHCR 等の国際機関との情報交換をしておけば、より緊急人道支援に相応しい案件の対象範囲を設定できたと思われる。

また、2013 年 9 月の国連総会での本案件の意図表明に関わる広報において、「難民等が利用するキャンプ等で緊急に必要とされる日本製機材等の調達」とされており、これをもって実際行われたホストコミュニティ支援も対象であったと解釈するのは無理

⁵³ 在ヨルダン日本大使館「対ヨルダン・ハシェミット王国 開発協力 2017」を参照。

がある。案件の対象範囲等の変更はあり得ることで、適宜広報内容を改定し、正しい事実を的確に国民に伝えることがODAへの理解に繋がると考える。国民にミスリードされる広報は見直すべきであろう。

さらに、案件実施の過程において、対象機材及び台数の変更、納入先の変更等があったが、外務省はヨルダン政府の要請内容を尊重するとともに、JICSの報告をもって了としていた経緯がある。同変更は、緊急人道支援という案件の目的に影響を及ぼす可能性があったものも含まれていたと思われるが、外務省はシリア難民支援に貢献する目的の範疇であり問題なしとの立場で、変更の妥当性を検討したという記録は存在していない。案件の対象範囲の変更はあり得ることだが、案件の目的に影響の可能性のある変更においては、適切な変更手続きを行い、文書で残すべきであった。

外交の視点からの評価については、日本政府は、これまでにシリア難民支援に関連しヨルダン向けに約1,000億円近い二国間援助(円借款含む)を継続的に行っており、人道支援から開発支援へと切れ目のない一連の支援を実現している。これらの支援もあって、首脳同士の交流も含めた日本とヨルダンの関係は極めて良好であり、強化、発展してきているものと言える。ヨルダンを支援し同国の安定に寄与することは、中東地域の安定に直結するものであり、日本の国益にも合致しているものと考えられる。

ただし、これら効果が本案件のみによってもたらされていると断言することは困難であるため、上記のとおり、これまでの一連のヨルダン支援を外交の視点で捉え、その一部として評価を行うにとどめた。

2-9 提言

(1) 緊急人道支援と開発支援のそれぞれの目的に照らした案件対象範囲の明確化

本案件の場合、シリア難民とホストコミュニティへの緊急人道支援を目的としながらも、ヨルダンの地方自治体すべてを対象とした人道的には緊急性のない開発協力の対象範囲が含まれていた。その背景として、ヨルダンの地方自治体が長年にわたって抱えている開発ニーズに緊急に応える必要があるとするヨルダン政府の意図と、シリア難民流入によって負担が増えたホストコミュニティがより効果的に難民支援ができるよう緊急人道支援を実施するという日本政府の意図との間に“ズレ”があったのではないかと思われる。人道的に緊急性のない開発ニーズについては、開発協力目的の案件の対象範囲に入るものとして、緊急人道支援の案件の対象範囲に入らないように考え方を整理することが望まれる。

(2) 案件計画時にその対象範囲の妥当性を確認する機能の強化

シリア難民流入の影響を受けるヨルダンに対して緊急人道支援の目的で緊急無償資金協力を実施するという政策的意思決定の妥当性は肯首できるが、その趣旨に沿った個別案件の対象範囲の妥当性を検討したプロセスは確認できなかった。本案件においては、外務省はJICSの簡易調査を踏まえ、ヨルダン政府の要請内容を尊重するという立場で案件の内容を了とした経緯があり、各国際機

関や他ドナーとの調整はヨルダン政府が実施しているという前提であった。しかしながら、シリア難民支援は国際社会が同じ方向性をもって緊急人道支援を実施していくことが肝要であり、同支援プログラムや支援ニーズを検討する拠り所となる RRP のレビューや、UNHCR 等の国際機関との情報交換をより適切に行っていれば、調達対象機材の内容や、比較的シリア難民の流入数が少ない南部地域を含めた全国 100 近いホストコミュニティに 1 台ずつ機材を供給するといった支援方法に修正、改善が加えられた可能性がある。緊急支援ではあるものの、必要な範囲で関係機関との調整を自ら行うことが求められる。また、平成 26 年度外務省 ODA 評価「緊急事態における人道支援の評価」報告書にもあるように、外務省自らが初期の段階で迅速に案件の対象範囲の妥当性を判断する機能（イニシャルアセスメント機能）の強化を図るべきであろう。さらには、計画段階においては、少なくとも目標体系図（ロジカルフレームワーク）の設定を明確にしておくことが望まれる。そうでなければ、10 億円の資金供与に関わる意思決定だけが先行したように見られる恐れがあり、個別案件の事後評価にも耐えられない。

(3) 案件の対象範囲の変更に伴う検討記録の保存

本案件の実施過程で調達対象機材の調整、機材台数の変更、納入先の変更等があったが、同変更の妥当性を検討した記録はない。案件実施の過程では何らかの変更を伴うことは珍しくないが、案件の目的に影響を及ぼすような変更については、その判断の根拠を文書で残しておくことが求められ、それは説明責任を明確にする一助となる。

(4) 適切な広報の実施

本案件に関する情報開示は非常に限定されており、意図表明時の広報内容と実績も異なるので、国民に誤ったメッセージを広報したままの状況になっている。案件の内容が明らかになった時点で、必要な広報内容の修正も適切に行い、国民に正しい情報を伝えることで説明責任を果たすべきと考える。それが、ODA に対する国民の理解を得る方法の一つである。また、本案件のみならず、日本が実施しているシリア難民支援の全体像に関する情報が分かりやすい形で内外に広報されていない。日本にとって非常に重要な中東地域のシリア危機に対して、国際的な責任を果たしている日本のプレゼンスを適切な形でもっと広報されてもよいと考える。

(5) 相手国政府による運用維持管理に関わる報告

本案件のように、100 近いホストコミュニティに 1 台ずつ機材を供給するといった支援方法では、どうしても運用維持管理状況に程度差が出る可能性は否定できない。本案件では運用維持管理状況の報告義務を課していないが、例えば、供与後 3 年～5 年後に一度、事業実施機関であるヨルダン自治省(MOMA)を通じてすべての供与機材の運用維持管理状況を確認することが望ましい。

2-10 レーティング表

評価項目	主な評価ポイント	レーティング
開発の視点からの評価		
案件の妥当性	緊急人道支援ニーズとの整合性	・ シリア難民の流入の影響を受けるヨルダンの経済・社会への影響に対して本案件が緊急人道支援ニーズとの整合性を有しているか。
	日本の上位政策との整合性	・ 日本の中東政策、ODA 政策、人間の安全保障(人道支援)の取組みに照らし、本案件が整合性を有しているか。
	国際的な優先課題との整合性	・ シリア難民支援に関する国際的な議論との整合性はあるか。
	他ドナーとの関連性	・ 各ドナーや国際機関が参考とするシリア難民流入に伴うヨルダンの支援プログラムとの調整はできていたか。
	日本の比較優位性	・ 日本の中東地域での立ち位置に優位性があるか。 ・ 日本製機材に優位性があるか。 ・ 案件範囲に優位性があるか。
結果の有効性	インプット	C 結果の有効性には一部課題がある ・ 供与された機材は、概ね各ホストコミュニティにとって必要とされている機材が適切に納入されており、程度差はあるものの稼働状況も概ね問題ないことが確認できた。日本製機材も歓迎されており、顔の見える援助を実現している。 ・ ただし、緊急人道支援目的という観点からは、建設目的のホイールローダーの調達や、シリア難民数の比較的少ない南部地域に多くの機材を納入したこと、しかも100近いホストコミュニティにほぼ1台の機材を供給した支援だったことから、やや疑問が残る。
	アウトプット	
	アウトカム／インパクト	
プロセスの適切性	当該支援に関する開発課題の把握	C プロセスの適切性には一部課題がある ・ 案件の対象範囲は、基本的にヨルダン側の要請内容を尊重するという立場を取り、外務省自らが関連資料の確認や他国際機関との調整を行うことはなかった。より緊急人道支援に相応しい案件の対象範囲の検討の可能性があった。 ・ 実施体制に問題なし。 ・ 案件の対象範囲の変更に関わる検討記録が残されていない。
	実施体制	
	案件の実施状況の定期的な把握プロセス	
	他ドナー・国際機関との連携	

第3章 2014 年度パレスチナ自治区「ノンプロジェクト無償資金協力」に関する評価

3-1 パレスチナ自治区の概要

<p>パレスチナ自治区</p>	<p>面積:6,020km² (西岸:5,655km² ガザ:365km²)</p>
	<p>人口: 495 万人(西岸:300 万人 ガザ:194 万人) (2017)</p> <p>パレスチナ難民: 587 万人(UNRWA 2017 年) (西岸 100 万人, ガザ 144 万人, ヨルダン 229 万人, シリア 62 万人, レバノン 53 万人)</p>
	<p>GDP: 13,397 百万米ドル(世銀 2016 年) 一人当たり GDP:2,943.4 米ドル(世銀 2016 年) 一人当たり GNI:3,230 米ドル(世銀 2016 年) DAC 低中所得国</p>
	<p>自治政府所在地:ラマッラ</p>
	<p>人種・民族:アラブ人</p>
	<p>言語:アラビア語</p>
	<p>宗教:イスラム教:92%, キリスト教:7%, その他:1%</p>

(出典)外務省ホームページ, 世界銀行

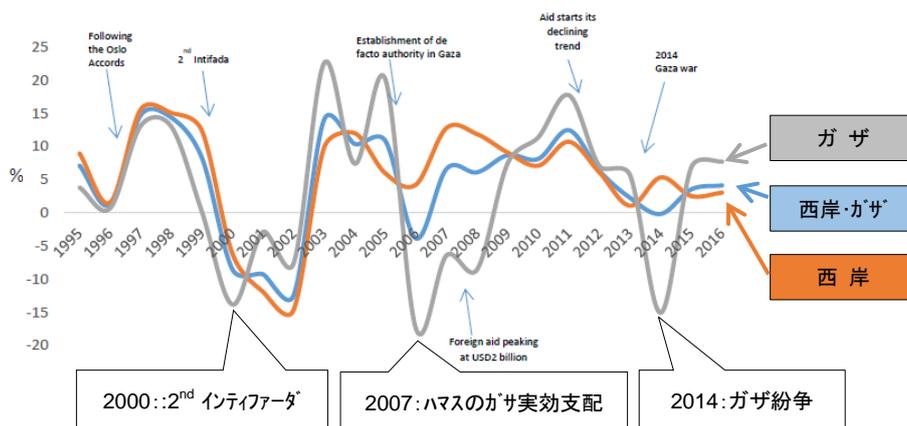
1993 年 9 月のイスラエルとパレスチナ解放機構(PLO)との間のオスロ合意(暫定自治に関する原則宣言)に基づき, 西岸とガザにパレスチナ自治政府(PA)が発足した。以来四半世紀近く経つが, 未だにイスラエルによる占領が続いており, パレスチナ国家樹立に至っていない。

オスロ合意は, 中東和平プロセスを飛躍的に進展させ, 地域に平和と繁栄をもたらす画期的な合意として, 国際社会からも大きな期待と支持が寄せられた。オスロ合意に基づき, 暫定自治開始後 3 年以内に, エルサレムの帰属, パレスチナ難民, 入植地や国境等の問題を含むパレスチナ最終的地位交渉が開始されるはずだった。しかし, オスロ合意の 2 年後の 1995 年 11 月に, アラファト PLO 議長(当時)とオスロ合意を取り結んだ直接の当事者だったイスラエルのラビン首相(当時)が, オスロ合意に反対するイスラエル人青年に射殺される事件が起こった。それ以来, 中東和平プロセスは低迷し, イスラエルの占領の継続, 移動の制限, イスラエル人入植地の拡大, それらに対するパレスチナ人の抵抗, イスラエル軍の治安出動と, 大小含め双方の衝突が頻発している。

イスラエルの占領の継続という事態に加え, 国づくりの方針の違いから, ファタハ(西岸地区)とハマス(ガザ地区)といったパレスチナ人同士の武闘も伴った分裂によ

り、パレスチナ人が一体となって安定的かつ円滑な自治区運営を実施できない状況にある。2007年6月にハマスが武力でガザ地区を掌握して以来、ハマスがガザ地区を実効支配している。

このような、イスラエルの占領下にあるということに加え、パレスチナ人同士の分裂といった特殊な政治事情を背景にして、パレスチナの経済は政治状況に大きく影響を受けやすく脆弱である。図3-1はパレスチナ全土、西岸地区、ガザ地区それぞれの実質GDP成長率の推移を示したものである。



(出典)世銀 Economic Monitoring Report to AHLC, May 4, 2017 より作成
 図3-1)パレスチナ 実質GDP成長率(%)

産業構造としては、GDPの全体の4%を農業が、22%を鉱工業、73%をサービス部門が占めている(2016年)。

パレスチナ自治政府(PA)は歳入額の2~3割に匹敵する額を外国援助に頼っているが、2013年以降、援助は低下傾向にあり、財政は慢性的に逼迫している。

パレスチナの2016年の輸出は約9.3億米ドル、輸入は53.6億米ドルと、大幅な輸入超である。貿易相手国として、輸入の6割、輸出の8割をイスラエルが占めており(2016年)、イスラエルへの依存度が高い。2016年の輸入品では、電力(10.8%)、ディーゼル油(4.5%)、セメント(4.0%)の順位(第5位はガソリン2.4%)。輸出品では、石材(15.2%)、袋類(5.0%)、オリーブ油(4.6%)の順位となっている。

高い人口増加率(2011~2016年:2.9~3.0%)によって一人当たりGDPは2013年以降停滞し(2013年:2,992.7米ドル、2016年:2,943.4米ドル)、高失業率(自治区全体:27%、西岸:18%、ガザ:42%(2016年))も相まって、特に若年層の間に不満が鬱積している⁵⁴。

最近では、トランプ米大統領がエルサレムをイスラエルの首都として認め、米大使館をテルアビブからエルサレムへ移転する旨表明(2017年12月6日)したことによって、パレスチナを含む中東各地で抗議行動が起こっており、治安の悪化、経済への悪影響が懸念される。

⁵⁴ 世界銀行統計 <https://data.worldbank.org/?locations=ZQ-PS> 参照。

3-2 評価対象案件の概要

3-2-1 背景

PA では、2009 年以降の度重なる衝突によって様々な社会・経済インフラが破壊されていることに加えて、パレスチナ人の雇用機会が大幅に減少するなど、パレスチナ経済は引き続き厳しい状況にある。こうした状況の中でも中東和平プロセスを進めていくためには、PA の経済社会開発努力を支援することにより、パレスチナの社会及び市民生活の安定と発展を図ることが不可欠である。中東和平プロセスが長く停滞する中、PA は長期にわたり厳しい財政状況に置かれており、PA の改革努力のみでは財政事情改善は困難な状況にあった。このような背景の下、PA から日本政府に対して支援要請があった。なお、PA には 2003 年及び 2007 年から 2014 年まで、毎年ノンプロジェクト無償資金協力が実施されてきた。(別添 1 参照)

3-2-2 本案件の概要

- (1) PAからの要請 : 2014年9月9日、PA(財務庁の国際関係プロジェクト局長署名による)から在ラマツラ日本政府代表事務所長宛ての書簡(日本はパレスチナを国家承認していないため書簡という形式をとった)をもって要請あり。
- (2) 資金協力形態 : ノンプロジェクト無償資金協力
- (3) 金額 : 10億円
- (4) 閣議決定 : 2014年10月21日
- (5) 交換公文(E/N)署名 : 2014年10月23日
- (6) 方式 : 調達代理方式(調達代理機関は、一般財団法人日本国際協力システム(JICS))
- (7) 購入生産物 : 石油製品(ディーゼル油, ガソリン)
- (8) 案件実施のための資金供与期限:
交換公文(E/N)署名から1年
- (9) 見返り資金積み立て期限:
E/N署名から3年(2017年10月22日)

3-3 案件の妥当性に関する評価

3-3-1 パレスチナの開発ニーズとの整合性

(1) パレスチナの困難な財政事情

イスラエルの占領政策によって移動制限、断続的な封鎖措置が実施されてきた。特にガザでは 2014 年のガザ紛争以来、封鎖状態が継続している。

2010 年の欧州経済危機の影響を受け、各ドナーからの財政支援は長期的低

下傾向にあり、パレスチナ経済活動は低迷を来し、またその結果として PA 国家歳入は伸び悩み、2014 年の実質経済成長率は、2012 年の 6.3%、2013 年の 2.2%から更に低下してマイナス 0.2%となった(表 3-1)。これは、2014 年に勃発したガザ紛争とガザの封鎖によって、同年のガザ地区の成長率がマイナス 15.1%と大幅に落ち込んだことに引きずられたものである。

2014 年の財政赤字は 56 億 NIS(15.6 億米ドル)、一方、ドナー支援は 44 億 NIS(12.3 億米ドル)にとどまったので、12 億 NIS⁵⁵(3.4 億米ドル)の資金不足となった。表 3-2 は 1994 年から 2014 年までの、ドナー支援の推移を示したものである。

表 3-1)パレスチナ自治区 実質 GDP 成長率(%)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	* 2017
パレスチナ	12.4	6.3	2.2	-0.2	3.4	4.1	3.1
西岸	10.7	6.0	1.6	5.3	2.6	3.0	2.7
ガザ	17.7	7.0	5.6	-15.1	6.1	7.7	4.5

(出典)IMF Report to the Ad Hoc Liaison Committee 2011~2017 各号 * :2017 年 予測値

表 3-2)パレスチナ財政と支援額推移(単位:百万 NIS)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
a. 財政赤字	5,901.2	6,540.7	5,661.5	5,603.9	5,634.6	4,148.2	4,435.7
b. 財政支援	2,915.2	2,985.5	4,531.6	3,676.1	2,757.4	2,317.5	1,965.5
c. 開発支援	604.7	601.1	383.5	726.2	347.4	603.0	631.7
d. 援助合計(b + c)	3,519.9	3,586.6	4,915.1	4,402.4	3,104.8	2,920.5	2,597.1
財政ギャップ(a - d)	2,381.3	2,954.1	746.4	1,201.5	2,529.8	1,227.7	1,838.6

(出典)パレスチナ財務計画庁(MOFP)Monthly Reports より作成

PA は財政難により、民生を支えるための最低必要な財政支出が困難になるとともに、開発事業も実施できず、かつ資金不足から公務員給与や年金の未払、民間企業への支払い遅延とそれに伴う税収低下といった悪循環に陥った。

こうした状況の中で、PA は予算規模の縮小及び PA 職員給与及び民間企業への支払遅延、市中銀行からの借入れで何とか対応してきたが、PA が経済状況の改善のための構造改善努力を継続させていくことは困難である。これについては、IMF も「非常に厳しい財政状況を強いられている PA の財政状況は、PA 自身による改革努力のみによる財政安定化は困難であり、これまでのパレスチナによる改革努力の芽を摘まないためにも適切かつタイムリーなドナーによる財政支援が必要である」と報告している。

さらに、ファタハとハマスというパレスチナ人同士の分裂により PA が安定的かつ円滑な国内運営を実施できない状況にある(例:徴税制度が行き渡らず、結果的に PA 中央政府は慢性的な赤字体質)。

⁵⁵ 1NIS (新イスラエルシェケル) = 約 30 円 (2017 年 8 月)。

【コラム】パレスチナの財政状況に関する IMF パレスチナ事務所長の見解

(2017年10月30日の面談より)

- 2013年、PAの新政権が発足以来、債務削減、歳出抑制など財政改革努力が払われてきたが、財政支援が2013年から2017年にかけて50%減と急激に落ち込み、PA財政は依然として困難な状況にある。
- 歳出面の主要な課題は、公務員給与(公務員改革の主要課題として、最高指導者の強いイニシアティブが必要)、年金、医療(現行のレファラル・システムでは抑制困難)。
- 財政支援も減り、歳入が伸びない中、インフラを含め開発予算の削減や公共サービスを低下させるしかない。
- これらに加えて、イスラエルが代理徴収している国税等の還付(歳入の1/3を占める)は、依然としてイスラエルが支払時期、金額とも一方的に決めており(PA側には支払金額の内訳は一切示されないなど)、PAの主体性は全く認められておらず、厳しい立場に置かれている。IMFとしてはイスラエル政府に対して、イスラエル政府が代理徴収している国税等の透明性を求め続けている(せめて金額の項目だけでも示すよう)。また、パリ合意(1994年)では、イスラエルとの貿易手数料として、PAは3%の手数料をイスラエルに支払うことになっているが、パリ合意以来同率が適用されているので、貿易量の増加に応じて手数料は下げるべきと考える。
- このような事案に対しては、国際社会は足並みをそろえてイスラエル政府に当たるべきであり、そのためにもPA、イスラエル政府、現地ドナーによるJoint Economic Committeeの活性化が必要と考える。しかし、現地ドナー調整は必ずしも順調に進んでいない。積極的なパイのドナーはAHLCを主催するノルウェー、米、英。マルチの(直接)財政支援は、世銀信託基金、EUのPEGASEがある。米国も一時年間150百万米ドルの財政支援を行っていたが、最近では低下している。
- PA財務庁の行政運営能力には強靱なものが認められ、2015年のイスラエル政府による長期にわたる代理徴収金還付の遅延に対しては、PA公務員給料の60%カットなどでしのぎ切った。このようにしてパレスチナ全体としても必要に迫られて危機に対応する抵抗力を培ってきたが、これが常態化することは決して望ましいことではない。
- 昨今、民間部門重視に焦点があてられており、これは重要な視点ではあるが、公的制度構築を代替するものであってはならない。
- 最近のファタハとハマスの和解傾向に関しては、和平プロセスに再活性化のモメンタムを与えることになるかもしれない。そうなればPAの戦略的な地位が向上し、イスラエルを含めた中東地域の政治的安定に期待が持てよう。また、ガザの安定によって、エジプトやヨルダンが直接的に裨益しよう。このような動きに対して消極的な態度をとるべきではない。
- 政治環境が悪くとも、国際社会はパレスチナ問題に対してプレゼンスを示し続けることは、道義的な義務と考える。

(2) 要請内容

PAから日本政府に対する要請書(2014年9月9日)の主な内容は次のとおり。

- 燃料は経済活動(運輸、工業、農業など)にとって最も重要な要素。これに対する支援は、経済構造改革努力を推進するもの。さらに、燃料の売却によって生じる歳入(見返り資金)は、パレスチナ市民への基礎サービスの提供のために使用される。
- PAファイヤード首相(当時)が主導する国家開発計画の三つの主要課題は、保健、教育、貧困削減。ノンプロジェクト無償資金協力によって積み立てられる見返り資金についても、これに沿って、保健、教育、社会事業、経済セクター分野での事業に活用する。

ノンプロジェクト無償資金協力の実施は、以上のようなパレスチナの厳しい財政事情と開発ニーズに迅速に応えるものである。

3-3-2 日本の上位政策との整合性

(1) 日本の中東政策との整合性

中東和平問題は、中東・北アフリカ地域における中核的課題の一つであり、その解決は同地域の安定に不可欠である。

「アラブの春」以降、周辺諸国の不安定化や中東和平プロセスの停滞等を受け、パレスチナにおいても、物価上昇や若者の失業率等経済状況が深刻化。ガザ情勢も悪化した。

日本は、イスラエルと将来の独立したパレスチナ国家が共存共栄する二国家解決を支援する立場から、(ア)各当事者に対する政治的働きかけ、(イ)将来の国づくりに向けたパレスチナ支援、(ウ)当事者間の信頼醸成、を主要な3本柱として取り組んでおり、パレスチナ支援は、(イ)の将来の国づくりに向けた支援を目的に行っているものである。

本案件は、以上の日本の中東政策に合致したものである。

(2) 日本の ODA 政策との整合性

外務省国別データ集⁵⁶によれば、次のような趣旨のことが記載されている。すなわち、日本はパレスチナに対して、1953年から国連パレスチナ難民救済事業機関(UNRWA)を通じた資金支援を行ってきたが、1993年9月のPLOとイスラエルのオスロ合意(暫定合意)以降支援を本格化した。PAに対する直接援助は1995年に始まり、これまでの日本のPAに対する援助額は、約17.8億米ドル(2017年7月までの累計)にのぼる。2000年の第2次インティファダによる治安の悪化や、2006年の立法評議会選挙でハマスが過半数を獲得し、ハマス主導の内閣が発足した影響でしばらく制限される時期もあったが、2007年6月にハマスが武力でガザ地区を掌握したことを受け、アッバース大統領が緊急内閣を発足させたことを機に、PAに対する直接支援を再び本格化させている。イスラエルとの最終的地位を巡る交渉が停滞している中、依然PAの財政基盤は弱く、また2014年7月にはイスラエルとガザ地区の武装勢力の衝突が発生する等、住民生活も経済的にも社会的にも疲弊し、和平に対する失望感が募っている。和平プロセスを促進していくためにも民生を安定させつつ、パレスチナ国家の樹立に向けた準備を着実に進めていくため、国際社会からのさらなる支援が必要とされている。

2003年ODA大綱では、人間の安全保障の視点を重視し、国際社会における協調と連携を基本方針に、和平プロセス促進、難民支援や基礎生活基盤の普及などの人道、復旧支援、さらには経済社会開発、政府の行政能力向上も含めた支援を重点課題と位置付けている。そのうえで、中東地域は中東和平問題をはじめ不安定要因を抱えており、社会的安定と平和の定着に向けた支援を行うとしている。これは、2015年に改定された開発協力大綱でも基本的に同様である。

⁵⁶ 外務省国別データ集 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000247508.pdf#page=322> 参照。

対パレスチナ自治区国別援助方針(2012年12月)⁵⁷では、基本方針として、経済・社会の自立促進による平和構築を掲げ、重点分野として、(ア)民生の安定・向上、(イ)行政能力の強化、(ウ)持続的な経済成長の促進を挙げている。

日本は、イスラエルとパレスチナの二国家解決に向けた各種交渉を支援する立場から、将来のパレスチナ独立国家の礎となる PA を財政面で支援していくことが、日本の中東外交の主要課題の一つとしている。

中東和平プロセスが長く停滞する中、PA は長期にわたり厳しい財政状況に置かれており、PA の改革努力のみでは財政事情改善は困難である。これまでの PA の財政事情改善の努力の芽を摘まないためにも、タイムリーな財政支援を行っていくことは、日本の ODA 予算の財源に限界がある状況においても重要と考えるためである。

以上のように、本案件は日本の ODA 政策及びパレスチナへの援助方針に沿ったものである。

3-3-3 他ドナーとの関連性

ノンプロジェクト無償資金協力は、外交ニーズに機動性をもって応えることができるのが特徴であり、通常、他ドナーと調整を図ったうえで供与に至るということはしていない。各ドナーとの調整等については、基本的に PA が実施しており、外務省は PA の要請内容を尊重した。

なお、日本も拠出している世銀信託基金 (PRDF: Palestine Recovery and Development Program Trust Fund 表 3-3) については、四半期ごとに世銀・IMF 主導で現地ドナー会合が開催されている。国際的枠組みでの PRDF 実施を通して世銀が厳格に PA の財政改革をモニターしており、それと並行して日本の対パレスチナ支援としてのノンプロジェクト無償資金協力が実施されていることは、効果的である。なお、日本政府は、PRDF にこれまで 98 百万米ドル拠出し、全拠出額約 15 億米ドルのうち、6.6%を占めている(拠出国 9 カ国中、第 5 位)。

表 3-3) 世銀信託基金 (PRDF) 各国拠出状況 (単位: 百万米ドル)

援助国	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	計
オーストラリア	18.86	22.49	9.11	30.97	23.02	21.92	18.01	7.55	11.82	6.84	170.58
カナダ	14.23		14.87								29.10
フィンランド	3.89										3.89
フランス	1.50	3.99	12.86	12.04	0.03		10.33	8.98			49.73
日本						10.00	30.00	30.00	20.00	8.00	98.00
クウェート	80.00		50.00	50.00	50.22	50.00		15.00			295.22
ノルウェー	59.78	47.89	50.49	55.63	52.77	53.17	43.36	26.55	28.11		417.76
ポーランド	0.50										0.50
イギリス	68.81	28.58	64.95	74.46	35.83	64.81	55.28	37.71			430.43
計	247.57	102.95	202.28	223.10	161.88	199.90	156.98	125.78	59.93	14.84	1495.21

(出典) 世界銀行

⁵⁷ 外務省 : <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072327.pdf> 参照。

3-3-4 日本の比較優位性

中東地域では、日本は政治的野心を押し付けないことを高く評価する声をよく聞く。これは、日本は欧米諸国とは異なり、中東地域において歴史的なしがらみがなく、また、宗教や民族的な観点から中立で、負の足跡を残してこなかったことによる。

19世紀半ばに、他のアジア・アフリカ諸国に先駆けて、非西欧国家として近代化を成功させたこと、また、第二次大戦後、驚異的な復興を遂げ、平和国家として国際社会に復帰し、枢要な地位を占めるまでに至った日本の姿は、プラント建設、良質な工業製品、アニメなどとともに、広く中東の人々に好感をもって受入れられている。

さらに、日本はイスラエルとも友好関係にあり、パレスチナとイスラエルの双方から信頼されているので、双方から橋渡し役を果たすことが期待されている。

3-4 結果の有効性に関する評価

本案件の目標体系図は図 3-2 のとおり。これに従い、インプット、アウトプット、アウトカム／インパクトについて分析を行う。

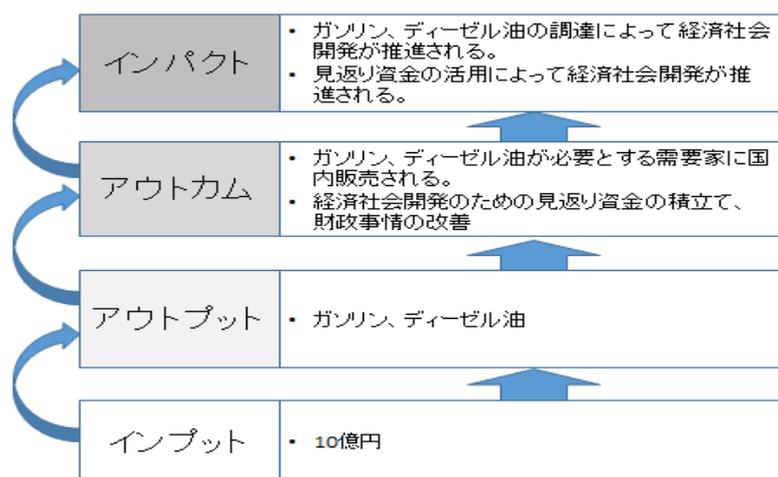


図 3-2) 案件の目標体系図

3-4-1 インプット

要請(2014年9月9日)からE/N署名(2014年10月23日)までわずか1カ月半と、迅速に意思決定がなされた。

また、その後のプロセスも、次のとおり、迅速かつ適切に実施された。

- 2014年11月18日:パレスチナ財務計画庁(MOFP)とJICSとの調達代理機関契約
- 2015年1月29日:日本政府からPA口座にディスバース
- 2015年3月4日(イスラエル企業2社):石油製品調達契約
- 2015年3月5日~3月24日:石油製品納品
- 2015年9月11日:調達口座の残額(約8,000ドル)を既調達のアスファルトの支出に充て、MOFPにディスバース。同口座解約。

本案件の資金協力の規模は 10 億円については、外務省は、開発ニーズ、支援効果等と合わせて、2014 年度の PA に対する無償資金協力の予算規模及び執行状況、また PA に対する過去の供与状況や見返り資金の積み立て状況等を踏まえ、総合的な判断を行った結果、供与額を 10 億円とした。

3-4-2 アウトプット

本案件のアウトプットは表 3-4 のとおりである。約 10.7 百万リッターのディーゼル油と約 4.9 百万リッターのガソリン、計約 15.6 百万リッターの石油製品が、イスラエルの 2 社から調達された。これらは、調達代理機関の JICS により、適切に調達が行われた。

表 3-4) 石油製品調達実績

契約者	品目	契約金額 (千米ドル)	キロリッター	納期
Paz Oil Company Ltd.	ディーゼル油	2,814	5,277	2015 年 3 月 11 日～3 月 24 日
	ガソリン	1,206	2,413	2015 年 3 月 11 日～3 月 23 日
Oil Refineries Ltd.	ディーゼル油	2,814	5,377	2015 年 3 月 5 日～3 月 19 日
	ガソリン	1,206	2,463	2015 年 3 月 5 日～3 月 17 日
	アスファルト	8		
	各種手数料等	268		
	総額 10 億円	8,316		

(出典) JICS Final Report October 2015

3-4-3 アウトカム／インパクト

(1) ノンプロジェクト無償資金協力の財政へのインパクト

本案件 10 億円が 2014 年度の対 PA 援助全体(財政支援+開発支援)に占める割合は 1%弱と小規模だった(表 3-5 e.行参照)。MOFP によると、ノンプロジェクト無償資金協力は統計上、開発支援に計上されており、そうすると開発支援全体の 4.6%となる(表 3-5 f.行参照)。我が国は、2007 年から 2014 年にかけて、毎年 10 億円前後のノンプロジェクト無償資金協力を PA に実施してきたが、それがドナー支援全体に占める割合、開発支援に占める割合とも、毎年数パーセント程度である。

しかし、国際社会が一丸となった PA 支援の一環として、厳しい財政事情に直面した PA に対して迅速に対応するために、ノンプロジェクト無償資金協力を実施したことは適切だったと言える。本案件の要請は 2014 年 9 月 9 日であり、E/N 署名はその 1 カ月半後の同年 10 月 23 日、石油製品の納品は翌年 3 月に了しており、要請から納品まで半年と、極めて短期に実施された。

なお、ノンプロジェクト無償資金協力は、パレスチナ側はもとより、現地の主要ドナーからも歓迎されている。

- 「個々のノンプロジェクト無償資金協力の金額は大きくはないが、毎年安定的、予測可能(predictable)な形で供与されてきたことが非常にありがたか

った。」(在日パレスチナ大使, MOFP 国際関係プロジェクト局次長)

- 「ノンプロジェクト無償資金協力の金額の多寡はともかく, 国際社会としてパレスチナ支援にかかわり続ける姿勢を示すことが重要。」(IMF 所長)
- 「ノンプロジェクト無償資金協力は年間 70~80 百万米ドル規模の日本の対 PA 開発協力の重要な一部。日本の支援全体として安定的に供与されていることが特徴。」(UNDP 所長)

表 3-5) 対パレスチナ支援額推移(単位: 百万 NIS)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
a. 財政支援	2,915.2	2,985.5	4,531.6	3,676.1	2,757.4	2,317.5	1,965.5
アラブ	1,031.9	1,050.1	1,388.4	1,463.8	1,288.0	814.0	524.2
米	185.0	-	1,258.0	380.3	-	292.3	265.6
仏	52.4	93.7	90.6	37.2	33.7	67.6	33.1
EU	1,029.9	817.5	899.0	880.6	869.2	621.1	867.5
世銀	616.1	1,024.2	856.7	910.8	512.4	360.7	275.1
b. 開発支援	604.7	601.1	383.5	726.2	347.4	603.0	631.7
c. 合計(a + b)	3,519.9	3,586.6	4,915.1	4,402.4	3,104.8	2,920.5	2,597.1
d. ノンプロ無償資金協力	44.9	38.6	29.6	33.7	-	-	-
e. d / c (%)	1.3	1.1	0.6	0.8	-	-	-
f. d / b (%)	7.4	6.4	7.7	4.6	-	-	-

(出典)パレスチナ財務計画庁(MOFP)Monthly Reports より作成

(2) 石油製品購入のインパクト

本案件で石油製品(ガソリン, ディーゼル油)15.6 百万リッターが調達されたが, その量はパレスチナ(西岸)の年間総輸入量の 2%強(表 3-6)であり(納品は 2015 年 3 月なので, 2.2%を 2015 年に計上), また, これまでのノンプロジェクト無償資金協力の各年の総輸入量に占める割合も, 1~4%と小規模なものである。

なお, 石油製品のパレスチナ内販売価格は毎月改定されるが, 通常, 輸入価格の 3%安い価格で市場に供給される。その結果, 輸入価格と販売価格の差は月間約 20 百万 NIS となっている。なお, イスラエルと PA との二国間の合意では, 石油製品のパレスチナ価格はイスラエル価格の 15%を超えて値引きできないことになっている。

表 3-6)ヨルダン川西岸地区 石油製品輸入量推移(ガソリン, ディーゼル油)

(単位: 百万リッター)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
a. ノンプロ	0	6.3	11.1	10.9	24.1	5.2	9.1	0	*15.6
b. 西岸	520.7	*535.3	549.9	577.2	585.9	607.0	654.7	653.5	708.3
a. / b. (%)	0	1.2	2.0	1.9	4.1	0.9	1.4	0	2.2

(出典) Palestine Central Bureau of Statistics, パレスチナ財務計画庁(MOFP), 評価チーム推計

(註) * 2014 年度ノンプロジェクト無償資金協力による石油製品の輸入は 2015 年(3 月)に実施された。

しかし、慢性的に石油輸入代金の資金繰りに窮するPAにとって、2007年から2014年まで、毎年10億円前後供与されたノンプロジェクト無償資金協力は、少額でも頼りにできる安定的な資金源として感謝されてきた。なお、石油輸入代金の支払遅延に対してはイスラエル側から高率の遅延損害金を徴求されており(35日間の猶予期間後、イスラエル中銀レート+4%適用)、ノンプロジェクト無償資金協力による石油製品の調達分の支払いについては、遅延損害金が課される心配はなかった。

(3) 見返り資金のインパクト

10億円相当の石油製品は、全量パレスチナ市場に供給されており、E/N上、本案件の見返り資金はFOB価格の半額相当の、約14百万NIS積み上がることになる。そのうち、約10百万NIS積み上がっていることが現地調査時に確認されており(2014年10月11日に見返り資金口座に入金)、MOFPによると、残り約4百万NISも2017年11月末には積み上がる見込み、とのことであった。なお、見返り資金積み上げ期限は、E/N署名から3年後の2017年10月22日となっている(同期限延長の有無は、現地調査時には未確認)。

このように本案件の見返り資金は積み上げの途上にあり、未だに使用されていなかったため、代替的に過去の案件の見返り資金の使用状況を見ることとした。そうしたところ、MOFPと対パレスチナ日本政府代表事務所(ROJ)の協議を通してPAにとって優先度の高い、保健、教育セクターを中心とする21件の開発事業に配分され、案件選定から完成報告まで双方によるモニタリングが励行されていることが確認された。

見返り資金活用先機関の一つ、保健庁によると、ノンプロジェクト無償資金協力の特徴は、PA側の調達基準、手続きを尊重してくれることである(イタリアも同様)。その他のドナーはタイド援助で、ドナーの基準、手続きの採用を求められる。また、ノンプロジェクト無償資金協力は、他の日本のODAとともに非常に重要(critical)、と認識していた。

2014年当時のROJからの報告によれば、ハムダッラーPA首相及びビシャラ財務長官は、日本のノンプロジェクト無償資金協力を、EU、米及びアラブ諸国の直接的な財政支援に代わるツールとして位置付け、非常に歓迎している。これは、見返り資金の効果を指したものと考えられる。

それだけでなく、ROJが管理する見返り資金と、国際協力機構(JICA)の技術協力との組み合わせが現地では積極的に模索されていた。また、ROJは、見返り資金の活用の際し、広報効果と外交効果を積極的に追求していた。

ROJによると、見返り資金活用事業の「事業完成報告書」の本省への提出が、本省による新規見返り資金活用事業の検討の前提となっているが、外務本省の承認に時間かかると、見返り資金活用の機動力を損ねることになり、せつかくの外交効果を削ぐことになると指摘している。また、ROJによると、ROJの裁量に任せてもらえれば、機動力を駆使してタイムリーに援助を行うことが可能となる、とのことであった。

本案件の個別評価を行うに際して、見返り資金が活用されている案件を対象とし、その資金の使用状況を含めて評価すべきところではあるが、本件の見返り資金は、積み上がり途中にあり、現時点では具体的な事業への配分はなされてはいない。しかし、パレスチナに対するノンプロジェクト無償資金協力は、この2014年度の一回限りのものではなく、2007年から2014年まで、毎年実施されてきたものであり、過去の案件の見返り資金管理状況を見ると、ROJ、MOFPともに、今後とも円滑に見返り資金の管理ができる実績と体制を整えている、という心証を得ることが出来た⁵⁸。

【コラム】 ナイリーン(Ni'lin)石油製品貯蔵ターミナル(ラマツラ北西約 15 キロの境界線内)(2017年10月31日訪問)

ラマツラから北西約15kmのイスラエルとの境界線近くのナイリーンにある石油製品貯蔵ターミナルにイスラエルからタンクローリーで搬送された石油製品は、一旦貯蔵タンクに貯蔵(4百万リッター、赤タンク:ガソリン用、黄タンク:ディーゼル油用)される。そこからパレスチナのタンクローリーに移され、西岸の小売業者(1,000社)、ガソリンスタンド(30カ所)、石油製品販売店(240カ所)に供給される。西岸にはナイリーンの他に二カ所の石油搬入ターミナルがあるが、ナイリーン以外では貯蔵施設はなく、イスラエルのタンクローリーからパレスチナのタンクローリーに直接石油製品が移される。



パレスチナのタンクローリー用
石油製品給油施設



石油製品貯蔵タンク
手前はイスラエルのタンクローリー



イスラエルのタンクローリー用
石油製品積み下ろし施設

⁵⁸ 外務省から「ノンプロジェクト無償資金協力の主目的は、途上国の経済社会開発努力を推進するために必要な物資の輸入に充てること。したがって、供与資金による調達(事業)の結果を評価の対象とすべきであり、見返り資金の使用による事業は、実施時期が被援助国政府の意向に大きく左右され、当該 ODA 第三者評価のタイミングで事業結果等が存在しない場合があること等から、同評価の対象とすることは適当ではない。」との見解も示された。

(4) 見返り資金活用事業例

主な見返り資金活用事業は次のとおり。

- 優先度の高い事業に供与し、人々のニーズに迅速に対応している例

事業名	「パレスチナ自治区における医療機材整備計画」(実施中 2018 年完成予定)
事業費	約 36 百万 NIS(2007 年度分)
概要	<p>西岸の財弱な医療レファラル体制を改善し医療水準を向上させるために、西岸主要都市の各拠点病院の医療機器を整備するもの。</p> <p>中程度の病気・怪我でも周辺国(イスラエル, ヨルダン, エジプト等)の高次医療施設に搬送せざるを得なかったパレスチナ人患者の多くが、自治区内でも適切な医療を受けられるようになり、これら患者の国外搬送に伴う身体的・心理的・経済的負担の軽減, 周辺国への搬送件数の減少による PA 財政負担の軽減に資するもの。</p> <p>日本製デジタル X 線一般撮影装置, 腹部超音波検査器の調達実績あり。</p> <p>(2017 年 10 月 30 日, 評価チーム視察。パレスチナ・メディカル・コンプレックス (PMC) での納入済みの医療機材は適切に活用され, 維持管理も特段問題ない。PMC 施設全体的に清潔に維持されていた。)</p>
	<div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p>MRI</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>腹部超音波検査器</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>救急病棟入</p> </div> </div>

事業名	ラファハ市サッカー場改修計画
事業費	3.9 百万 NIS
概要	<p>ガザ封鎖から 10 年が経っており, ガザは「天井のない監獄」といわれているように, 人道危機が慢性化している。2014 年のガザ紛争で破壊されたサッカー場を改修する事業。2016 年に要請があり, ROJ は現地視察も行った。ラファハの市長は, サウジアラビアからの支援を断ってまで, 日本の支援を要請してきたもの。日本は, ガザの青少年支援策の一環として, 青少年のスポーツ・リーグ戦(「東京リーグ」と称して)を毎年開催しているが, (大会全体の運営は UNDP), 「東京リーグ」を日本の支援でリハビリしたラファハのサッカー競技場で開催することができれば, その宣伝効果や外交上のインパクトが一層高められよう。</p>

- 既存の協力事業のフォローアップとして、必要なコンポーネントを追加的かつ迅速に手当てした例(+JICA との連携事例)

事業名	「ジェリコ農産加工団地(JAIP)への民間企業投資促進支援計画」(実施中)
事業費	11.7 百万 NIS(2009, 2010 年度分)
概要	<p>JAIP*ステージ 2 に向け、テナント誘致のインセンティブとして、借入金の金利補給制度を導入するもの。</p> <p>* JAIP(ジェリコ農産加工団地)は日本の「平和と繁栄の回廊」構想の基幹事業として、2006 年より協力。パレスチナの民間セクター開発を念頭に置いた事業(2017 年 8 月までに 37 社が入居契約済み, 7 社が操業中。国際的な注目を集めており, 世界各国から視察団が訪れている。)</p> <p>【JICA との連携】</p> <p>JICA は 2009 年から技プロで工業団地を管理するパレスチナ工業団地フリーゾーン庁の人材育成を支援している。当該金利補給制度については、制度のフィージビリティ調査を JICA の技プロのプロジェクト活動費を活用し、技プロ専門家が実施。制度の概要や運営にかかる手続き等を整理した。その調査結果をもとに、当該見返資金で、より細かな制度設計のための詳細設計を実施している。</p>

- 日米協力の例(+JICA との連携事例)

事業名	ジェリコ市における下水道の各戸接続(外務本省への申請準備中)
事業費	3.9 百万 NIS
概要	<p>ジェリコ市の下水接続率を現在の 40%から 60%に向上させるため(UNRWA 経由の支援により難民キャンプは 100%へ)、ROJ と JICA が連携して USAID や UNRWA, 更には PA, ジェリコ市の自己資金を巻き込み各戸接続を実施するもの。2011 年, JAIP 整備の一環として日本政府はジェリコ市で初めての下水処理施設及び市内の一部の地区を対象に下水管網の設置を無償で供与した(ジェリコ市水環境改善・有効活動計画 26.5 億円)。これは、地下水を共有する隣国イスラエルも恩恵を受けることから、双方の信頼関係を育むことが期待されている。当該プロジェクトにより、汚水槽からの汚水流出による地下水及び周辺環境の破壊が軽減され、世界でも有数の質の高い下水処理水を農業及び工業用水に活用することが可能となった。2014 年に下水処理施設は完成したが、下水網が広がっていなかったため、下水処理場の稼働率は 10%と極めて低かった。そこで、USAID によるジェリコ下水網拡大事業と連携し、ジェリコ下水処理場の稼働率を 2018 年中に 30%まで上昇させることが可能となる見込み。</p> <p>2017 年 10 月、米国のグリーンブラット米大統領特別代表が USAID や在エルサレム米総領事一行とともに、日本が建設したジェリコ下水処理場と JAIP を視察した。その際、米からは、日本の貢献に言及するなど、対 PA 支援を巡る日米連携はホワイトハウスレベルまでがあったとのこと(ROJ)。</p> <p>JICA は当該下水処理施設に対し、技術協力「ジェリコ下水運営管理能力強化」(協力期間:2012 年 10 月-2018 年 3 月)を実施中であり、下水道接続率の向上に向けて、中長期の戦略計画、料金体系の検討、住民の意識の啓発等の活動を行っている。</p>

- 既存の JICA 技プロ事業対象地域に見返り資金を用いて必要な施設を手当てした例

事業名	南東・北東エルサレム地域及びカルキリア県における廃棄物輸送中継基地整備計画
事業費	3.6 百万 NIS (2010 年度分)
概要	<p>エルサレム地域及びカルキリア県に対し一般廃棄物輸送中継基地の建設及び同基地の運営に必要な機材を調達することにより、最終処分場までの輸送費を削減するとともに、効率的な廃棄物管理を実施するもの。</p> <p>(背景)</p> <p>対象地区には約 19 万人が居住しているが、イスラエル当局の決定により現在使用中の中継基地が 2019 年初頭には使用できなくなる。中継基地の廃止に伴い、80 キロ離れた最終処分場まで廃棄物を直接持ち込む必要が生じ、輸送コストは 2 倍となり、大きな財政負担が生じる。新しい中継基地の見返り資金での迅速な整備はコスト負担の削減のみならず、効率的な廃棄物管理を実現する。</p> <p>【JICA との連携】</p> <p>見返り資金活用事業は JICA 技プロ「廃棄物管理能力向上プロジェクト」の対象地域にあり、JICA 技プロの日本人専門家が見返り資金活用事業の要請内容の確認や、維持管理のサポートを行った。</p>

(5) ペンディング案件

過去に承認された見返り資金活用事業で、事業は完成したものの「業務完成報告書」が MOFP から提出されていないために、外務本省での検討が保留状態の新規見返り資金活用候補案件がいくつかある。見返り資金管理の説明責任が確保されることを前提に、これらの案件の早期実施が実現できれば、より大きな事業効果と外交効果を達成できる可能性があると考えられる。そのような案件の一例は次のとおり。

事業名	ラファハ市下水処理場機能向上及び灌漑用二次処理施設整備計画 (JICA との連携事業)
事業費	4.7 百万 NIS
概要	<p>イタリアが建設したガザ地区ラファハにある下水処理施設の下水処理水を周辺農家が灌漑用に使用するために、下水処理施設のリハビリ、機能追加のための機器増設及び処理水送水のための排水管敷設工事。</p> <p>(背景)</p> <p>ガザ地区は飲料水のみならず農業生産用水もその大部分を地下水に依存しており、近年地下水の塩水化と枯渇が問題となっている。JICA は 2015 年から実施している「ガザ地区復興支援(上水・下水・電力分野)基礎情報収集・確認調査(協力期間:2015 年 2 月-2017 年 12 月)」の中で、当該プロジェクトの実施可能性について検討した。一方、日本の NGO である NICCO が、日本政府の資金を受けて、当該下水処理施設に対し支援を実施することになっていたため、NICCO とも協力しながら、ROJ の見返り資金及び JICA の下水処理水再利用にかかる技術力を総合し、中期計画策定案に基づいたより包括的で持続性の高い事業の実施を上記基礎調査が提案した。</p> <p>(他ドナー等との連携)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ガザ地区の下水分野はドイツがリードしており、当該プロジェクトの実施にあたっては JICA がドイツのガザ下水分野開発計画との調整を行った。

	<ul style="list-style-type: none"> ● 当初 NICCO は当該下水処理施設に対し、別の協力を実施しようとしていたが、JICA 技プロ専門家による技術アドバイスをもとに、ソーラーパネルの設置を決定した。 ● OXFAM 英国から連携協力の申し出があり、農家への処理水送水管の延長工事に対し支援することとなった。 ● UNDP は、当該処理施設の電力用ソーラーパネルや農場への送水管等の整備を計画している。
--	--

3-5 プロセスの適切性に関する評価

本案件の実施のプロセスは、次のとおり適切に行われたと考えられる。

3-5-1 本案件供与決定プロセス

本案件供与プロセスを、要請前から供与決定までの概要を段階ごとに示すと次のとおりである。

(1) 要請前:

要請前に PA 側との間でどのような協議が具体的に行われたか記録はないが、ROJ と PA 側とは日常的な対話があり、そのような対話を通して正式要請に至ったものと推察される。なお、正式要請の直前の 2014 年 7 月にガザ紛争が勃発しているが、ROJ によると、ガザ紛争が要請の決定的な要因ではないと推測されるとのことである。

MOFP は、日本政府に対する正式要請に先立ち、調達対象品目の選定(ガソリン、ディーゼル油)、見返り資金活用先主要セクター(保健、教育、社会事業、経済インフラ)、候補事業の選定を行った。

(2) 要請(2014 年 9 月 9 日)

要請書には、石油製品輸入のための資金手当ての必要性とともに、PA ファイヤード首相(当時)が主導する国家開発計画の三つの主要課題は、保健、教育、貧困削減と紹介した上で、ノンプロジェクト無償資金協力によって積み立てられる見返り資金については、国家開発計画に沿って、保健、教育、社会事業、経済セクター分野での事業に活用させる旨表明があった。なお、要請金額は、日本政府が全体の ODA 予算等を勘案しつつ決める事柄なので、MOFP からは示さなかった。

(3) ROJ の外務本省への稟請

2014 年 9 月 9 日に PA より要請書を接受後、ROJ は次の内容の稟請を外務本省に行った。

PA の貧困削減に対する取組みの現状、PA の開発計画における重点分野及び当該分野における取組の現状、PA における重点方針等とノンプロジェクト無償資金協力の関係・位置づけ、援助受入れ体制、過年度に実施したノンプロジェクト無償資金協力の問題点、当該要請に対するコメント等。

(4) 外務本省での検討

外務本省において、同要請の内容、案件の性質(緊急性・迅速性、人道上のニーズ)等を精査し、日本の外交政策等の観点からも検討を行っていることから、そのプロセスは適切であった。

3-5-2 調達プロセス

本案件では、イスラエル企業 2 社(Paz Oil Company Ltd.と Oil Refineries Ltd.)との直接契約となった。その他の PA 向けノンプロジェクト無償資金協力案件でも直接契約を行い、入札は行っていない。それは、資格条件に合った供給業者の数が限定的であったため、そのようなケースでは、直接契約を認める旨規定したノンプロジェクト無償資金協力に係る調達手続実施要領(第 3 部 II.2.(2)(ハ))⁵⁹に基づき、直接契約によって調達を行ったものである。

3-5-3 スキーム間の連携

ROJ が管理する見返り資金と、JICA の技術協力との組み合わせが現地では積極的に模索、実施されていた。ノンプロジェクト無償資金協力と JICA の技術協力や無償資金協力との連携は、見返り資金の活用の検討時に、当該セクターの JICA 専門家が関与することも含め、行われている。なお、これまでに承認された見返り資金活用事業案件数の約 1/3 は JICA 事業と関係している(JICA との連携事業自体は 2015 年以降実施)。

ROJ と JICA の連携に当たっての考え方は、次のとおりである。

- イスラエル・パレスチナ紛争という長年に亘る歴史的背景があり、対パレスチナ支援が往々にして政治化しやすいという特殊性から、プロジェクトの円滑な形成や実施には、政務を担当する ROJ と JICA の緊密な情報交換・共有が不可欠。
- 見返り資金の特性(即応性、柔軟性、機動性)と、JICA 事業の特性(技術力を生かした調整能力、専門家等を通じてのカウンターパートのニーズをくみ取る現場力)の相乗効果及び補完効果を最大限発揮する案件の形成が可能であること。
- 見返り資金で実施した案件の持続的な効果を、JICA 技術協力プロジェクト専門家による人材育成支援で高めることが可能であること。
- ROJ と JICA が人材及び財政資源を共有することにより、案件形成及び実施に関し、効率化及び経済化が図られること。
- 種々の経済協力関連行事やパレスチナ側閣僚との会談などに共同参画することによって、日本としての取り組みを内外にアピールできること。

⁵⁹ 外務省 : <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072803.pdf#search=%27> 参照。

3-5-4 日本国内及び現地の実施体制

日本側の実施体制としては、外務省国際協力局国別協力第三課が主管課となっている。PA との交渉、現地での情報収集、実施支援に関しては、対パレスチナ日本政府代表事務所(ROJ, 在ラマツラ)が重要な役割を果たしている。

現地 ODA タスクフォースは四半期に一度開催されているが、定期会合にこだわらず、必要に応じて協議・調整が行われている。

PA 側では、日本側への支援要請、協力支援に関わる交換公文の署名、調達代理機関との契約等、ノンプロジェクト無償資金協力の受入れに関わる事項を MOFP が担当した。また、石油製品の調達に関しては石油公社(GDP: General Directorate of Petroleum)が担当した。

調達代理機関は JICS が選定された。JICS は、MOFP との契約代理契約に基づき、一連の石油製品の調達手続きを代行した。

本案件は以上の体制の下で実施され、特段の問題は生じていない。

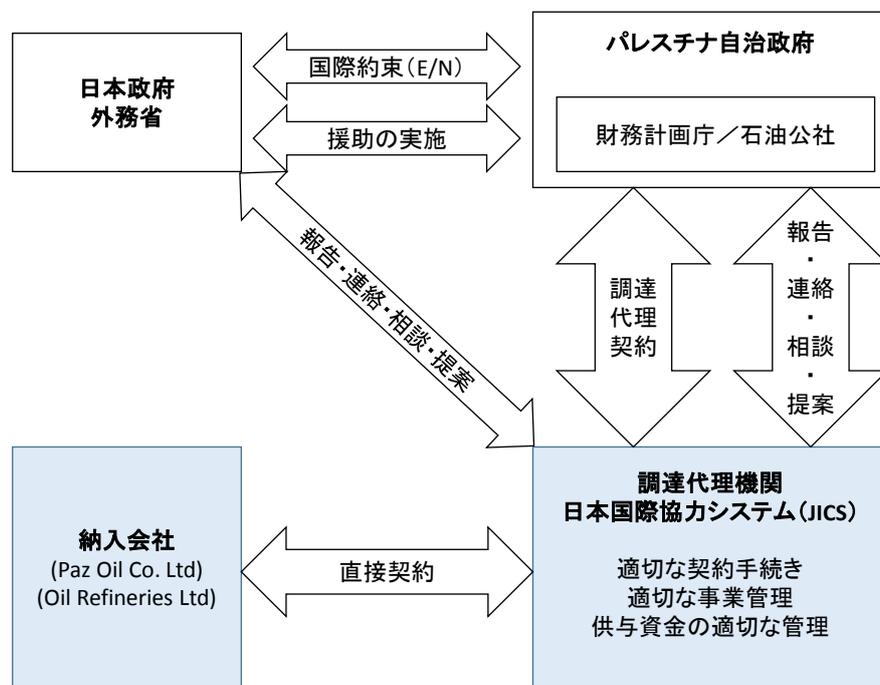


図 3-3) 調達代理方式の仕組み(出典)JICS 資料から作成

3-5-5 案件の実施状況の定期的な把握プロセス

石油製品の調達に関しては JICS がきめ細かくフォローし、その情報は ROJ 及び外務省にも共有されていた。

ROJ と PA 側は日常的に情報・意見交換を行っており、また、E/N 上でも、供与資金の使用、見返り資金の積立・使用等について ROJ, PA, JICS による協議の場が随時設けられることになっている。

3-6 外交的な重要性に関する評価

3-6-1 政治的側面

本案件は日本の対 PA 支援のごく一部であり、本案件について外交の視点から直接的に評価を行うことは難しい。しかし、日本は PA に対して 2007 年から 2014 年まで、毎年ノンプロジェクト無償資金協力を実施してきており(10 件 102 億円)、PA 支援全体と共に、安定的、継続的な支援を実施してきたからこそ、パレスチナ側の日本に対する好感度、高い評価の定着、日本とパレスチナの関係の強化につながっているものと考えられる。

現地調査でノンプロジェクト無償資金協力に関して、PA の責任ある立場にいるものから直接聴取した結果は次のとおりである。

- 「ノンプロジェクト無償資金協力の効果は多方面にわたる。パレスチナは石油の輸入をイスラエルに依存しているが、石油輸入代金の支払いは常に逼迫しており、支払遅延に対してはイスラエル側から高率の損害金を徴求されており、ノンプロジェクト無償資金協力は円滑な石油製品輸入のための流動性確保という側面がある。

もう一つの正のインパクトは、PA と日本政府の協議を経て PA が高い優先度を置く開発事業に見返り資金を活用することによるものが挙げられる。

国際社会全体で対パレスチナ援助が減少傾向にある中、パレスチナに共感を寄せてくれる友好国日本から、引き続きノンプロジェクト無償資金協力による財政支援を期待したい。」(MOFP 国際関係プロジェクト局長 2017 年 10 月 29 日)

- (日本の援助の優位性に関し、)「日本はイスラエルと友好関係があり、イスラエルとパレスチナの橋渡し役を期待できる。」

(ノンプロジェクト無償資金協力の優位性に関し、)「ノンプロジェクト無償資金協力は、慢性的な財政赤字を抱える PA にとり、見返り資金を優先度の高い事業に活用できることは有効である。なお、米国、EU、世銀等の他のドナーは直接的な財政支援が主であるが、近年の支援額は減少傾向にある。」

(外交効果に関し、)「ノンプロジェクト無償資金協力の見返り資金活用事業は、国際社会におけるパレスチナの存在感が薄くなる中にもあっても日本は支援し続けている証として、パレスチナの人々は非常に感謝している。」

(MOPF 国際関係プロジェクト局次長 2017 年 10 月 29 日)

- 「医療分野への支援については、日本は最大規模。日本以外の主要なドナーは、米、イスラム開銀、湾岸ドナーなど。イタリアは最近では以前に比べ活発ではない。ノンプロジェクト無償資金協力の特徴は、PA 側の調達基準、手続きを尊重してくれること(イタリアも同様)。その他のドナーはタイド援助で、ドナーの基準、手続きの採用を求められる。ノンプロジェクト無償資金協力は、他の日本の ODA とともに非常に重要(critical)。」(PA 保健庁 生物化学工学 Director 2017 年 10 月 30 日)

- (日本の外務省より提供あった情報によると,) ハムダッラーPA 首相及びビシャール財務長官は, 日本のノンプロジェクト無償資金協力を, EU, 米及びアラブ諸国の直接的な財政支援に代わるツールとして位置付け, 非常に感謝している。(2014年 ROJ から外務本省への報告)(見返り資金について述べたものと考えられる)

以上のような, 日本に対する好感度, 高い評価を定着させるには, 在外公館の果たす役割は大きく, 外交の手段として, ノンプロジェクト無償資金協力を積極的に活用するとのスタンスが求められる。

3-6-2 社会的側面

これまでのノンプロジェクト無償資金協力の見返り資金は, ROJとMOFPとの協議を通して, PA にとって優先度の高い開発事業に配分され, 案件選定から完成報告まで双方によるモニタリングが励行されていることが確認された。このプロセスを通し, PA が公共財政管理(PFM)を行う上での基礎能力が着実に培われてきたものと考えられることができる(PA は最近公共財政管理戦略を策定)。また, そのような意識で, 双方が取り組むことが重要である。

少額案件であっても自分の予算を持ち, 事業を企画から完成まで実際に手がける経験を積み重ねることが, 国づくりの基礎と考えられる。国家建設を悲願とするパレスチナの努力を, ノンプロジェクト無償資金協力の見返り資金管理は地道に支援してきたことになる。その側面は, PA はもとより, 国際社会にもあらためて認識されてしかるべきと考える。

3-7 外交的な波及効果に関する評価

3-7-1 政治的側面

現地調査において, PA と現地の国際機関の代表的組織(IMF, UNDP)の責任ある立場にいるものから直接聴取した本案件に対する見解は次のとおりである。IMF と UNDP の各所長は, 必ずしもノンプロジェクト無償資金協力のメカニズムの詳細は承知していない模様だったが, 国際場裏において影響力の大きいこれら機関の責任者の理解を更に高めることは, 今後とも意識的に行うことが重要と考える。

- 「ノンプロジェクト無償資金協力の金額の多寡はともかく, 国際社会としてパレスチナ支援にかかわり続ける姿勢を示すことが重要。」(IMF 所長 2017年10月31日)

(日本の PA 支援全般に関する見解は次のとおりである。)

「(イスラエル, パレスチナ, ヨルダンの関係を日本が取り持つ形で実施されている)JICA のジェリコでの民間部門に焦点を置いた支援は高く評価できる。」

- 「ノンプロジェクト無償資金協力は年間 70～80 百万米ドル規模の日本の対 PA 開発協力の重要な一部。日本の支援全体として安定的に供与されていることが特徴。」(UNDP 所長 2017 年 10 月 31 日)

(日本の PA 支援に関して、)

- ◇ 「日本の支援は対応が迅速であり、かつ安定的継続的に提供されている。また、支援実績データも整っている。」
- ◇ 「平和と繁栄の回廊」構想は、日本、パレスチナ、イスラエル及びヨルダンの信頼醸成と域内協力を促進する事業であり、地域の平和構築に資するもの。」
- ◇ 「ガザにおける日本の地道な(steady)プレゼンスは承知している。」

3-7-2 経済的側面

本案件の対 PA 援助全体に占める割合、石油製品輸入に占める割合とも数%である。(2007 年度ノンプロジェクト無償資金協力の見返り資金活用事業「医療機材整備計画」(36 百万 NIS)では日本製デジタル X 線一般撮影装置、腹部超音波検査器の調達実績あり)

しかし、国際社会が一丸となった PA 支援の一環として、厳しい財政事情に直面した PA に対して迅速に対応するために、ノンプロジェクト無償資金協力を実施したことは適切だった。

また、慢性的に石油輸入代金の資金繰りに窮する PA にとって、2007 年から 2014 年まで毎年 10 億円前後供与されたノンプロジェクト無償資金は、少額でも頼りにできる安定的な資金源だった。

3-7-3 社会的側面

現地ではノンプロジェクト無償資金協力の見返り資金活用事業は、完成式などが報道されており(ROJはPAと共に積極的に広報に注力している)、国際社会におけるパレスチナの存在感が薄くなる中であっても、日本は支援し続けている証として、パレスチナの人々の間で感謝されている。

3-8 評価のまとめ

本ノンプロジェクト無償資金協力 10 億円が 2014 年度の対 PA 援助全体(財政支援+開発支援)に占める割合は 1%弱と小規模である。日本は、2007 年から 2014 年にかけて毎年 10 億円前後のノンプロジェクト無償資金協力を実施してきたが、そのシェアも毎年数パーセントである。しかし、国際社会が一丸となった PA 支援の一環として、厳しい財政事情に直面した PA に対して、迅速に対応するために、ノンプロジェクト無償資金協力を実施したことは、適切だったと言える。

本ノンプロジェクト無償資金協力により、必需物資である石油製品(ガソリン、ディーゼル油)が、イスラエルから適切かつ円滑に調達されたが、その量はパレスチナ(西岸)の年間総輸入量の 2%強であり、経済的なインパクトも大きくはない。しかし、慢性

的に石油輸入代金の資金繰りに窮する PA にとって、2007 年から 2014 年まで毎年 10 億円前後継続的に供与されたノンプロジェクト無償資金協力は、頼りにできる安定的な資金源として PA 側は非常に感謝していた。

本案件の見返り資金については、積立て途中なので、具体的な事業への活用も未だなされていない。しかし、パレスチナに対するノンプロジェクト無償資金協力は、この 2014 年度の一回限りのものではなく、2007 年から 2014 年まで、毎年実施されてきたものであり、そのような背景あつての現在の見返り資金管理状況を見ると、ROJ、PA 側ともに、今後とも円滑に見返り資金を管理ができる実績と体制を整えている、という心証を得ることが出来た。

外交の視点からの評価については、日本の対パレスチナ支援は 1993 年以降、累計約 17.8 億米ドル(2017 年 7 月現在)となり、日本の対パレスチナ支援は、パレスチナ人から非常に感謝されている。また、他のアラブ諸国やイスラエルも歓迎しているとのことだった。この一連の支援を通じて、日本とパレスチナの関係は、極めて良好といえる。このように、パレスチナを支援し、同国の安定に寄与することは、中東地域の安定に資するものであり、それはひいては、日本の国益にも合致する。

パレスチナ側からは、ノンプロジェクト無償資金協力の見返り資金活用事業は、国際社会におけるパレスチナの存在感が薄くなる中にあつても、日本は支援し続けている証として、パレスチナの人々の間で感謝されていた。また、日本はイスラエルと友好関係があり、イスラエルとパレスチナの橋渡し役を期待できるというパレスチナ側の声もあつた。さらに ROJ からは、日本はパレスチナのみならずイスラエルからも信頼されており、これにより、日本がイスラエルとパレスチナとの間に入り、欧米には真似のできない貢献が可能となる。その好例が JAIP(ジェリコ農産加工団地)、と奇しくもパレスチナ側と同様のコメントが寄せられた。

ただし、これら効果は本案件のみでもたらされていると断言することは困難なため、上記のとおり、これまでの一連のパレスチナ支援を外交の視点でとらえ、その一部として評価を行うにとどめた。

日本は PA に対して 2007 年から 2014 年まで毎年ノンプロジェクト無償資金協力を実施してきており(10 件 102 億円)、PA 支援全体と共に、安定的、継続的な支援を実施してきたからこそ、パレスチナ側の日本に対する好感度、高い評価の定着、日本とパレスチナの関係の強化につながっているものと考えられる。

殊に ROJ が、外交と開発の連結を強く意識し、JICA と連携しつつ、見返り資金の活用を図り、また、SNS(含む動画)の活用も含め、効果的な広報も目指していることは、特筆に値する。すなわち、開発と外交の双方の効果は積極的に作り出すことができるということと、そのために在外公館が果たす役割は大きいということがポイントと考える。

3-9 提言

(1) 外務本省と在外公館との一層の連携

ROJによると、見返り資金活用事業に係る「事業完成報告書」のパレスチナ側による提出が、後続の新規見返り資金活用事業の検討の前提条件になっているが、外務本省の承認に時間かかると見返り資金の機動力を損ねることになり、せっかくの外交効果を削ぐことになると指摘している。一方、外務本省は説明責任の観点から「事業完成報告書」の提出は必要不可欠との立場である。ただし、最近では、ROJの督促に応じてPA側からこれまで滞っていた「事業完成報告書」がまとめて提出される等、改善の兆しがみられる。については、「国民への説明責任を果たすこと」と「タイムリーで外交的效果を最大化し得るような事業実施」との両立を図るべく、パレスチナ側との窓口である在外公館と事業実施を統括する外務本省との連携を強化することが肝要である。

(2) 見返り資金の活用事例の執務参考資料化

ROJが管理する見返り資金と、JICAの技術協力との組み合わせが現地では積極的に模索、実施されていた。また、ROJは、見返り資金の活用の際に、広報効果と外交効果を積極的に追求していた。このような複数のスキームの連携事例を今後広く他の案件実施の参考とすべく、他の在外公館等と共有することが望ましい。

(3) 積極的な国内広報の実施

ROJは見返り資金活用事業の現地での広報に努めており、それもあって多くのパレスチナ人の間で日本の貢献が知れわたり、外交効果を高めている。一方、日本国内における広報は、交換公文(E/N)署名時の新聞発表に限られており、見返り資金活用事業についての広報は十分ではない。現地で感謝されている優良案件であればこそ、外務本省側では、より積極的に情報を公開し広報に努めることが、本件のような援助スキームに対する国民の理解を広め、同時に現地での認知度を高め、外交効果を高めることにもつながると考える。

3-10 レーティング表

評価項目		主な評価ポイント	レーティング
開発の視点からの評価			
案件の妥当性	開発ニーズとの整合性	・ 逼迫する財政状況、開発ニーズに対して本案件が整合性を有しているか。	A 案件の妥当性は極めて高い ・ 2014 年当時、慢性的な財政難に追い打ちをかけるようにガザ紛争が起こり、さらに財政状況が悪化する中、国際社会の丸となった PA 財政支援の一環として、ノンプロジェクト無償資金協力を実施したことの妥当性は認められる。
	日本の上位政策との整合性	・ 日本の中東政策、ODA 政策と照らし、本案件が整合性を有しているか。	
	他ドナーとの関連性	・ 各ドナーや国際機関の支援との調整はできていたか。	
	日本の比較優位性	・ 日本の中東地域での立ち位置に優位性があるか。	
結果の有効性	インプット	・ 10 億円の供与は、迅速、適切に意思決定され、実施されたか。	B 結果の有効性は高い ・ 本案件 10 億円の対 PA 援助全体に占める割合や、調達した石油製品の輸入総量に占める割合とも小規模なものであり、この案件 1 件の効果は大きくない。 ・ ただし、これまでの分と一体としてみると、安定的な資金源として PA 側から感謝されている。本案件の見返り資金活用事業は選定前の段階だったが、これまでの実績を勘案すると、優先事業に効果的に活用されることが期待される。
	アウトプット	・ 石油製品は適切に調達されたか。	
	アウトカム／インパクト	・ 財政への影響はどの程度か。 ・ 石油製品の需給への影響はどの程度か。 ・ 見返り資金の活用状況はどうか。	
プロセスの適切性	開発課題の把握	・ パレスチナ政府からの要請内容の妥当性をどのように検討したか。	A プロセスの適切性は極めて高い ・ 本案件の緊急性に鑑み、迅速に手続きが進められた。 ・ JICA の技術協力との連携が積極的に進められていた。 ・ 日本とパレスチナの双方の実施体制に問題はない。
	スキーム間の連携	・ JICA 等他の支援スキームと連携したか。	
	実施体制	・ 日本国内及び現地での実施体制に問題があったか。	
	案件の実施状況の定期的な把握プロセス	・ 案件実施に関わる情報を適切に把握し、必要な検討を行っていたか。	

(別添 1)

パレスチナ自治政府向けノンプロジェクト無償資金協力

年度 (平成)	E/N 締結日	金額 (百万円)	調達内容	契約日	契約者名	契約額 (百万円)	
2003 (15)	2004.3.17	500	石油製品				
2007 (19)	2007.8.15	USD11.21	石油製品 (軽油, ガソリン, 液化ガス)	2008.6.16	Paz Oil Company Ltd.	USD10,856,797.38	
2008 (20)	2008.10.29	1,100	石油製品 (Gas Oil for Diesel, Gasoline 95, gasoline 96)	2009.3.6	Paz Oil Company Ltd.	USD11,777,065.14	
2009 (21)	2009.12.21	1,500	石油製品 (Gas Oil for Diesel, Gasoline 95, gasoline 96)	2010.3.12	Paz Oil Company Ltd.	USD16,345,130.75	
2010 (22)	2010.10.24	1,500	Gasoline 95 & Automotive Gas Oil	2011.2.23	DOREnergy	1,456,500,000	
	2010.12.27	1,000	Refined petroleum products	2011.7.6	Paz Oil Company Ltd.	977,000,000	
2011 (23)	2011.6.30	1,000	石油製品	2011.9.15	Paz Oil Company Ltd.	USD12,451,498.98	
2012 (24)	2012.7.29	800	石油製品	2012.12.4	Oil Refineries Ltd.	USD4,874,030.00	
			石油製品	2013.3.6	Paz Oil Company Ltd.	USD4,874,030.00	
	2012.12.8	200	機材: 福祉/医療/車検用				
			福祉機材 (lot 1)	2014.1.23	株式会社ヘリコム	61,990,000.00	
			医療機材 (lot 2)	2014.1.24	株式会社シリウス	24,763,000.00	
		車検用機材 (lot 3)	2014.1.24	株式会社シリウス	26,658,600.00		
		福祉機材 (lot 4)	2014.5.19	株式会社ヘリコム	29,500,000.00		
		医療機材 (lot 5)	2014.5.23	オガワ精機株式会社	43,488,400.00		
2013 (25)	2013.7.24	800	軽油	2013.10.15	Paz Oil Company Ltd.	USD3,905,000.00	
			軽油	2013.10.15	Oil Refineries Ltd.	USD3,905,000.00	
2014 (26)	2014.10.23	1,000	軽油及びガソリン	2015.3.4	Paz Oil Company Ltd.	USD4,020,000.00	
			軽油及びガソリン	2015.3.4	Oil Refineries Ltd.	USD4,020,000.00	

(出典) 外務省ホームページ, JICS ホームページ, クラウンエージェンツ・ホームページ

補論

補論 外交政策の観点からの評価に寄せて

南島和久(新潟大学)

本補論は、本報告書で取り上げたヨルダンへの緊急無償資金協力およびパレスチナ・ノンプロ無償資金協力の事例を踏まえつつ、外交政策の観点から評価を行う際の課題についての見取り図を整理しようとするものである。

また本補論は、「『無償資金協力個別案件の評価』検討会」(以下「検討会」という。)での議論を踏まえ、検討会参加有識者としての筆者の個人的な見解を示すものであり、とくに評価学の知見を踏まえたものとして記述する。

本補論で議論する内容は以下の4点である。第1に、現行の外交政策にかかる評価システムについての概観である。第2に、今回の事例の評価対象を「プログラム」という観点からの振り返りである。第3に、いわゆる ODA 評価と外交政策の観点からの評価の離隔についての筆者なりの検討である。第4に、外交政策の観点から評価を行おうとする際の、課題に対する筆者なりのまとめである。

1. 現行の評価システム

ODA 政策に関する評価の全体像

まず、現行の日本政府の外交政策にかかる評価システムに関するレビューである。現在、ODA 政策に関して行われている(あるいは関わる可能性のある)、日本政府の主な評価活動を整理すると表1の通りとなる。

表1では、「Ⅰ 行政評価局調査」「Ⅱ 府省の自己評価」「Ⅲ 行政事業レビュー」「Ⅳ JICA の独法評価」を、「行政機関の評価」として括っている。これらの評価活動は、中央省庁等改革を契機として、あるいはその延長線上において行われるようになったものである。「Ⅰ」は総務省が複数府省にまたがる政策に対してレビューを行うものである。それ以外の「Ⅱ～Ⅳ」は、政策評価法、独立行政法人通則法、その他の政府方針に基づき、外務省が行政機関として取り組むことが求められている。

これに対し、「Ⅴ 外務省の ODA 評価」「Ⅵ JICA の ODA 評価」は、あわせて、「ODA 評価」として括っている。これらは ODA 政策を対象とする一連の評価の取り組みである。その内容をより詳しく説明するものが、表2である。

表2のうち、「政策レベル評価」「プログラム・レベル評価」は主に外務省において取り組まれている。また、「プロジェクト・レベル評価」は主に実施機関たる JICA において取り組まれている。この「ODA 評価」は、ODA 政策の企画立案側と政策実施側とに機能的に分かれているが、ODA 政策として一体的なまとまりのなかで議論されている。

表 1 ODA に関係する(可能性のある)評価の一覧

	名称	根拠	種類・内容・手法
行政機関の評価	I 行政評価局調査	総務省設置法, 政策評価法	統一性・総合性確保評価, 行政評価・監視
	II 府省の自己評価	国家行政組織法第 2 条第 2 項, 政策評価法	担当部局の自己評価, 事前評価, 未着手・未了評価
	III 行政事業レビュー	行政事業レビューの実施等について(閣議決定)	行政事業レビュー「公開プロセス」など
	IV JICA の独法評価	独立行政法人通則法	中期目標終了時評価, 中期計画に基づく年度実績の評価
ODA 評価	V 外務省の ODA 評価	外務省組織令, 開発協力大綱(閣議決定)	政策レベル評価(国別評価, 重点課題別評価), プログラム・レベル評価(スキーム別評価, セクター別評価)
	VI JICA の ODA 評価	開発協力大綱(閣議決定), JICA 法等	プロジェクト・レベル事後評価(第三者評価)／テーマ別評価

(出典)筆者作成。

表 2 ODA 評価の全容

評価の種類	概要
政策レベル評価	国の基本的な方針(開発協力大綱, ODA 中期政策, 国別援助方針など)を実現することを目的とする, 複数のプログラムやプロジェクトからなる集合体を対象とする評価。
国別評価	国・地域別の援助政策全般を評価対象とする評価。 外務省が作成する国別援助方針を主な対象とする。
重点課題別評価	開発協力大綱の重点課題・分野や重要な国際会議で日本が発表する分野別のイニシアティブなどを対象とする評価。
プログラム・レベル評価	共通の目的を持った複数の案件などの集合体を対象とする評価。特定のテーマや開発目標を切り口として総合的に評価・分析を行う。
セクター別評価	特定の国・地域における特定の開発分野についての ODA 活動全体を対象とする評価。
スキーム別評価	個別の援助形態(スキーム)を対象とする評価。
プロジェクト・レベル評価	個々の ODA 事業(プロジェクト)を対象とした評価。(主に JICA)
プロジェクト評価	個々の開発援助プロジェクトを対象とする評価。

(出典)外務省『ODA 年次報告書 2017』(7 頁)を一部改変。

注意を要するのは, 先に触れた「行政機関の評価」と「ODA 評価」とでは, その視座が異なっているという点である。後述する「外交政策の観点からの評価」はこれらをつなぐ位置にある。ただし, ODA 政策の側から見た場合, 「行政機関の評価」と「ODA 評価」は, どのような論理的関係にあるのかということについては明確に説明されていない。実際に両者は, あくまでも曖昧なつながりをもつという程度のものでしかない。この点をどのように説明できるかという点が, 本補論が対象とする点である。

評価類型

ODA 政策は一定の専門性の下で議論されている。また, 「ODA 評価」の取り組みとともに, その論理性・透明性を高めるための努力が積み上げられてきた。

「ODA 評価」の取り組みは、「行政機関の評価」に先立って取り組まれてきた。OECD-DAC が提唱する「DAC 評価 5 項目」が公表されたのは 1991 年のことであった。日本の ODA 評価もこれ以降、大きく発展してきた。そこから約 10 年の歳月を経て中央省庁等改革が行われ、「行政機関の評価」が登場した。さらにそこからおよそ 10 年近くの歳月を経て、行政事業レビューなど、「行政機関の評価」の内容は、追加・拡充されるという経緯をたどった。

ここでひとつの疑問が浮かび上がる。それは、「ODA 評価だけ」では評価の取り組みは不十分だったのかという点である。もしも、「ODA 評価だけ」で十分であるということであれば、「行政機関の評価」は無意味なものでしかないということになる。あるいは何ら機能的な意味や役割をもたないということになる。この点をどのように理解すればよいのか。この論点を解明するためには、手続・制度・手法としての ODA 評価を離れた議論の枠組みを持つ必要がある。すなわち、ODA 評価の枠内にとどまらない、別の次元に目を向ける必要がある。

政府における評価の発展史を振り返れば、その目的は以下の 3 点に集約される。第 1 に「個別分野への知的貢献」である。第 2 に「アカウンタビリティ」である。第 3 に「財政逼迫への対応」である。評価学の知見によれば、評価類型には「政策分析」「プログラム評価」「業績測定」の 3 つがあることが知られている。この評価目的と評価類型はゆるやかな対応関係にある。この類型論の概要をまとめたものが表 3 である。

「政策分析」は、特定の専門領域において政策を合理化しようとするものである。その代表例は公共事業評価、研究開発評価、規制影響評価(RIA:Regulatory Impact Analysis)などである。このカテゴリーの評価においては、しばしば計算可能性が重視される。別の表現でいえば、他の類型の評価よりも強い「科学主義」に特徴があるといえる。エビデンス・アプローチやデータに基づく政策立案などを提唱するのも、このカテゴリーの特徴と考えることができる⁶⁰。

今日、「政策分析」は、「個別分野への知的貢献」をもたらすものとして期待されている。それは、より賢明で合理的な政策判断の基礎となる道具立てとして活用されることを目指しているのである。

これに対し、「プログラム評価」は、政策実施後の時点における「アウトカム」を明らかにしようとする。そこに付随するのが「アカウンタビリティ」である。「政策分析」は事前評価(*ex-ante evaluation*)にウエイトを置くが、これに対して「プログラム評価」は政策実施を踏まえた事後評価(*ex-post evaluation*)にウエイトをおく。「プログラム評価」を看板として活動した機関として著名なのが、アメリカ連邦政府の会計検査院(GAO:Government Accountability Office)である。簡単にいえば、GAO の「プログラム評価」

⁶⁰ 「政策分析」の代表事例は、アメリカ連邦政府が 1960 年代に取り組んだ PPBS (Planning, Programing and Budgeting System) である。PPBS は事務事業レベルの部局の予算獲得競争を是正し、より上位目的の「プログラム」あるいはさらに上位の「プラン」(政策レベル)の観点からの予算編成を目指そうとする取り組みであった。PPBS は政策の合理化の方策として行政実務に数理的アプローチを導入し、そのことで政策を科学化しようとした。このことは「野心的な試み」であると評されもした。しかし、政治的軋轢が生じたことなどから 1970 年代前半には取り組まれなくなった。PPBS は、評価のあり方についての教訓を遺すものとしても記憶されている。PPBS についてはさしあたり、西尾勝『行政学の基礎概念』(東京大学出版会、1990 年、第 6 章)を参照のこと。

は、連邦議会補佐機関としてのGAOが、議会を補佐するために、執行機関の政策実施を踏まえつつ、本務として行う評価活動のことである。

現代政府におけるアカウンタビリティ概念は、政治家などの問責者から、行政機関等への答責を求めるハードな責任概念と解されている。同じ責任概念でありながら、いわゆる行政機関の専門能力にかかる「レスポンシビリティ」とはその目指すべき方向が異なる。アカウンタビリティ概念は、とくに立法府から行政府へのコントロール（行政統制）として語られる。すなわち、政策担当部局のPRや支持調達のための説明（政策担当部局からの政策内容に関する説明）ではなく、行政機関や政策への批判にどう応答するかという点に関心が向けられる概念である。

最後の「業績測定」は、「政策分析」や「プログラム評価」よりもはるかに簡素化されたものであり、政府全体の行政活動を総論的に把握しようとする点に特徴がある。その背景にあったのが、20世紀最終四半期以降に先進諸国が直面した「財政逼迫への対応」であった。クリントン政権時に登場したアメリカ合衆国連邦政府のGPRA（Government Performance and Results Act, 1993）に基づく連邦政府部内での評価などはこの類型の取り組みとしてよく知られている。その中心におかれていたのは、民間企業で展開している目標管理の仕組みであった。すなわち、この取り組みは、政府の効率化を目指すモデルを、企業経営に求めるものであった。

日本では、北川正恭県政下の三重県の事務事業評価システムをモデルとする自治体の「行政評価」「事務事業評価」の取り組み、国の府省の政策評価を義務付けた政策評価法の下での「目標管理型評価」、独立行政法人に評価を義務付ける独立行政法人通則法や国立大学法人法、地方独立行政法人法の下での各種の「独法評価」、国の府省の事務事業レベルを評価対象とする行政事業レビューを含めた「事業仕分け等」において、同じ方向が目指されている。近年では、地方創生の関係でKPI（Key Performance Indicator: 重要業績評価指標）に基づく評価や、それをPDCAサイクルという一種のマネジメントシステムで稼働させることが同様の文脈で語られている。すなわちこの20年間で展開してきた「行政機関の評価」については、そのすべてではないがその大半について、「業績測定」を中心とする取り組みとして理解することができる。

表3 政策分析・プログラム評価・業績測定

	政策分析型 policy analysis	プログラム評価型 program evaluation	業績測定型 performance measurement
目的等	個別分野への知的貢献、個別政策分野の合理化志向	個別分野への知的貢献、政府のアカウンタビリティを追求	財政逼迫を背景に普及、全政府的なマネジメントを志向
科学主義の程度	非常に強い(科学主義)	強い	弱い(実用主義)
評価の時点	事前(ex-ante)	事後(ex-post)	
基本的手法	費用便益分析等の分析	政策実施過程の調査と分析	政策実施中のモニタリング
アウトカムへの態度	政策決定前にアウトカムを予測	政策実施後にアウトカムを多面的に検証	計画で示されたアウトカムとの離隔を事中・事後に測定
反映の方法	計画段階の合理化	教訓の導出、制度見直し	管理改善、予算への反映
具体的制度 (米・日)	PPBS、公共事業評価・規制評価・研究開発評価・ODA評価等(事業評価方式)	GAOプログラム評価、行政評価局調査(総合評価方式)、社会的インパクト評価等	GPRA、自治体の評価、独法の評価、府省の目標管理型評価(実績評価方式)、事業仕分け等
特徴	個別型・予測型	個別型・深掘型	総覧型・悉皆型
学問的背景	経済学、OR、システム分析、工学などの分野	経済学、社会学、統計学、政治学、行政学などの分野	経営学、会計学、管理会計論、企業経営モデルなどの分野

(出典)筆者作成。

「ODA 評価」の位置

先に、「政策分析」「プログラム評価」「業績測定」のうち、「業績測定」は「行政機関の評価」を中心とすると指摘した。また、「行政機関の評価」と「ODA 評価」はその次元が異なるとも述べた。すなわち、「ODA 評価」は、先の類型を踏まえていえば、「業績測定」以外の評価類型に整理できるということである。

それでは、「ODA 評価」は、「政策分析」なのか、それとも「プログラム評価」なのか、といえはどうだろうか。この点は実は曖昧である。実態を踏まえていえば、それらは混在しているというのが適当だろう。ここで重要なことは、まず、「行政機関の評価」と「ODA 評価」が評価類型や評価目的の観点からみて大枠で区別されうるとい点である。このことは、「行政機関の評価」や「ODA 評価」の登場時期と、「政策分析」「プログラム評価」「業績測定」の登場時期とも符合している。まずはこれが、ここまでの議論の結論である。

さらに、「ODA 評価」の位置について別の角度から議論しておきたい。それは、「専門志向」と「アカウンタビリティ志向」の相克の観点である。

ODA 評価は、その目的において「ODA の管理改善」と「国民への説明責任」を掲げている⁶¹。1991 年の「開発援助の評価原則」によれば、主な評価の目的は 2 つであるとされている。ひとつは、「学習した教訓をフィードバックすることを通じ、将来の援助政策の体系(政策・施策・事務事業)を改善・向上させること」である⁶²。もうひとつは、「アカウンタビリティのための基礎を提供すること。ここには公衆への情報提供が含まれる」である⁶³。

『ODA 評価ガイドライン』(第 10 版)では、これら 2 つの目的を日本の ODA 評価の目的として引用しつつ、再定義している。同ガイドラインでは、ODA 評価の第 1 目的を、「ODA 活動を評価し、その結果得られた提言や教訓を ODA 政策策定及び実施過程にフィードバックすることで、ODA の管理を支援するとともに ODA の質の向上を図る」とし⁶⁴、第 2 目的を「評価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、ODA の透明性を高めて ODA に対する国民の理解と参加を促進する」としている⁶⁵。これを要約して表現したものが、「ODA の管理改善」と「国民への説明責任」の 2 つである。

ここで重要な点は、『ODA 評価ガイドライン』(第 10 版)で示された 2 つの ODA 評価の目的が、日本の ODA 政策の合理化を軸として捉え直されているという点である。具体的には、第 1 目的の「ODA の管理改善」は「ODA の質の向上」に向かうものとされ、第 2 目的の「国民への説明責任」は「ODA の透明性を高めて ODA に対する国民の理解と参加を促進する」とこととされている。とくに注意しておきたいのは第 2 目的の「国民への説明責任」である。後述するが、「アカウンタビリティ」の概念は ODA 政策

⁶¹ 外務省大臣官房 ODA 評価室『ODA 評価ガイドライン (第 10 版)』(2016 年 6 月, 2 頁) および外務省『ODA 評価年次報告書 2017』(2018 年 1 月, 6 頁)。

⁶² OECD Development Assistance Committee, *Principles for Evaluation of Development Assistance*, 1991, p.5.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ 外務省大臣官房 ODA 評価室, 前掲, 2 頁。

⁶⁵ 同上。

の合理化にとどまらない幅広い内容が含まれる。しかし、ここでの「国民への説明責任」は、「ODAの透明性を高めてODAに対する国民の理解と参加を促進する」というように、ODA政策の合理化の方向にたぐり寄せられつつ理解されている。詳細の説明は後段に譲るが、ここでは、日本のODA評価が、「専門志向」と「アカウンタビリティ志向」という整理の上で、より強いアクセントを「専門志向」側に寄せている点を指摘しておきたい。

現代行政は高い専門性のもとで各種の活動を展開させている。国家行政組織において、さらには外交政策において、その傾向はいつそう顕著である。専門性は高まれば高まるほど、国民の側から見た透明性を減退させるものとなる。現代政府においては、その「専門志向」に対抗する位置にあるのが、「アカウンタビリティ志向」である。

「専門志向」と「アカウンタビリティ志向」はどちらが正しいというものではない。重要な点は、専門性が高まれば高まるほど、鏡あわせのように、アカウンタビリティが追求されることとなるという点である。それは現代行政の一般的な命題である。この点は後段において、さらに詳しく論じよう。

2. 評価対象の「プログラム」

専門志向型評価の「プログラム」

つぎに、2つの事例の「プログラム」という観点からの振り返りである。本報告書の2つの事例に内在する合理性は、どのように描き出すことができるのだろうか。

評価学には、専門性の領域に潜む政策の合理性をあぶり出す役割を担うものとして「プログラムセオリー」(program theory)という専門用語が存在している。「プログラムセオリー」は、「プログラム」を可視化し、共有するためのものである⁶⁶。

「プログラムセオリー」には様々な手法・形式がある。古くからODAの世界では「ロジカルフレームワーク」(ログ・フレーム)が論じられてきた。さらに、ODAの世界では、PCM手法における「PDM」(Project Design Matrix)も知られている。近年では、評価学で定着している「プログラム」を、「インプット」「活動」「アウトプット」「アウトカム」という4要素で説明する「ロジック・モデル」が注目されている。このほか、政策・施策・事務事業の「ツリー構造」「政策体系図」、政策実施論でいわれる「サービスデリバリーシステム」(サービス提供システム)などもこれに類する。そのいずれもが、目に見えない潜在的な「プログラム」をあぶり出そうとする点で共通している。

この「プログラムセオリー」について、以下の2点を補足しておきたい。

第1に、「いったい、なぜ、プログラムセオリーが必要とされているのか」についてである。端的に言えば、その理由は、プログラムが目に見えない存在であるものの、何らかの形で可視化し、共有する必要があるためである。

行政の活動は多くの人々による、そして時間のかかる共同作業である。そこでは目的、目指すべき方向や価値、具体的な作業手順、スケジュール、トラブルシューティングの方法などが言語・文書化され、共有されていなければならない。さもないと共

⁶⁶ 以下の議論は、さしあたり拙稿「行政管理と政策評価の交錯：プログラムの観念とその意義」(『公共政策研究』(17), 2017, 83-95頁)を参照されたい。

同作業は実現できないからである。これを担保する役割を担うのが、「プログラムセオリー」である。ときに政府の諸活動は専門集団によって担われる。他方、政府政策においては、それを承認し、決定する立場にあるのは専門性を持たない職業政治家や当該組織の幹部などである。こうした非専門的な立場にある者にとって必要なのは、簡素でわかりやすく、他の政策分野とも比較可能な枠組みである。「ロジック・モデル」はそれになじむ説明枠組みとして利用されている。

第 2 に、「プログラムセオリーが求める合理性とは何か」についてである。プログラムセオリーは、いわば観念的かつ論理的な構築物である。これは、コンピュータプログラムのアナロジーとして理解することができる。コンピュータプログラムはプログラミング言語とよばれる形式言語によってアルゴリズム(具体的手順ないし根拠)を記述している。この論理的構築物をモデルとするのが、評価学でいうところの「プログラムセオリー」である。「プログラムセオリー」には論理性が求められる。論理的であることは、理解可能性を促進するものとなり、その結果として共有可能性も広がるからである。とりわけ政府政策の立案・決定段階において、この種の合理性は高いレベルで満たされていることが望ましい⁶⁷。

ここでいう合理性なり、論理性というのは具体的にどのような意味なのか。コンピュータプログラムでは計算可能性が鍵となる。コンピュータプログラムは多くのことを表現するが、その内部は数学的に管理されている。プログラムのバグやエラーは、製品のリリース前においてはプログラマやシステムエンジニアなどによって徹底した除去が目指され、製品のリリース後においてもセキュリティの向上、脆弱性の克服、機能の変更を行うための各種の修正プログラム(パッチ)が提供される。それは、コンピュータプログラムが論理的な完全性を目指しているためである。

行政活動を規律するプログラムにも規範的には、同じことがいえる。プログラムは行政活動に対する命令群として作動する。プログラムの実行に際しては、エラーやバグ、脆弱性がない状態が高い次元で求められる。換言すれば、行政活動を規律するプログラムにも、コンピュータプログラムと同様に、論理的な完全性が要求されている。さらに、プログラムの作動状況についてモニター可能な指標が掲げられる。「インプット指標」「活動指標」「アウトプット指標」「アウトカム指標」などその設置場所は多種多様である。評価の取り組みの際に定量的な数値目標の設定が求められるのも、こうしたプログラムを客観的にモニターすることを志向しているからである。エラーやバグ、脆弱性などの批判の余地がないこと、高い論理性で満たされていること、それが「プログラムセオリー」に求められる合理性・論理性の意味である。

⁶⁷ 現実の政策の「立案」「決定」「実施」「評価」という政策過程の各段階において、プログラムセオリーの完全性が維持されることはまれである。たとえ「立案」の段階で高い合理性を備える政策案であったとしても、それが政治的な説得・妥協・取引等を伴う政治的な「決定」の段階まで維持されるとは限らない。また、「決定」の段階の合理性は、「実施」の段階で予算や体制などの実現可能性という制約の下に置かれる。さらにいえば、「実施」においては想定外の事象はつきものである。そのことを「評価」の段階で発見できればよいが、しばしば「評価」の段階では、想定範囲内における確認作業にとどまりがちである。想定を超える範囲にまで検証を拡張することは、ときとして問題を政治化させてしまうこともある。政策過程論については、さしあたり足立幸男『公共政策学とは何か』(ミネルヴァ書房、2009年)を参照。

2つの事例の基本論点

本報告書の2つの事例についてのプログラムセオリーは、本報告書において描き出されている。それが、「目標体系図」(ログ・フレーム)である。先述の通り、評価学では同じものを「ロジック・モデル」とよんでいる。近年ではこの呼称の方が政府部内では普及しつつある。2つの事例をロジック・モデルに即して再整理したのが表4である。

表4 ロジック・モデルによる事例の整理

	インプット	活動	アウトプット	アウトカム
ヨルダン緊急無償資金協力	10億円の資金供与(口上書に基づく)。	JICSが対応(調達代理方式)。	ゴミ収集車, ホイールローダー, 給水車, 汚泥運搬車等	シリア難民及びホストコミュニティの居住環境の改善(緊急人道支援)
パレスチナ・ノンプロ無償資金協力	10億円の資金供与(E/Nに基づく)。	JICSが対応(調達代理方式)。	ガソリン, ディーゼルの石油製品の調達(イスラエルの企業2社より調達)。	パレスチナ暫定自治政府の財政面での安定化への寄与

(出典)筆者作成。

表4のうち、「インプット」「活動」「アウトプット」までについては議論の余地はほとんどない。本報告書で論点・提言の焦点となっていたのは、「インプット」「活動」「アウトプット」についてではなく、「アウトカム」であった。さらにいえば、「外交政策の観点からの評価」でも議論の余地が残されているのは、「アウトカム」についてである。

論点を拾い出してみよう。基本論点は以下の3点である。

第1に、「価値の複数性」である。アウトカムは目的・目標との関係で議論されなければならない。そもそもの政策効果として何を狙うのかという当該プログラムの目的・目標の設定は、これが達成したい価値を同定することと同じ意味をもつ。ただし、そこには複数の価値が混在する可能性がある。ODA政策にとっての基本論点は、その価値について、プログラムそのものが直接的にもたらすもの(プログラムと受益者との関係に関する議論)と、被援助国政府と日本政府との間の外交上の信頼性にかかわるもの(プログラムがもつ外交的意味)とを識別する必要があるという点である。ここでは、前者を「ODAの価値」、後者を「外交の価値」とよんでおこう。

第2に、「価値の多元性」である。そもそも「ODAの価値」と「外交の価値」は一元的な議論として成り立つのか、それともそうではないのだろうか。かりに、「ODAの価値」の延長線上において「外交の価値」を議論することができるとすれば、この両者は一元的な「アウトカム」のなかにおいて、論理的な矛盾がない状態で説明できるはずである。しかし、両者はしばしば、現実の二国間関係のなかにおいて、一元的な論理体系のなかで完全な形で包摂することができないものとなる。「ODAの価値」から見たアウトカムは、「非軍事的協力による平和と繁栄への貢献」「人間の安全保障の推進」「自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自律的發展に向け

た協力」として捉えられる(「日本の開発協力の基本方針」)。他方、「外交の価値」からみたアウトカムは、しばしば被援助国政府がその取り組みを高く評価し、日本政府への信頼を厚くすることで担保される。もちろんこの両者は、高い次元で矛盾なく両立することが理想である。しかしそれは理想に過ぎないことが多く、しばしば「ODA の価値」を最大化させたからといって、それが実際に「外交の価値」を最大化することにならない。

こうした前提に置くならば、「ODA の価値」と「外交の価値」は異なる次元の論理として区別しておく必要があるといえる。たとえば、外交の観点からいえば、最小限の「ODA の価値」によって最大限の「外交の価値」を引き出すことが、費用対効果の観点からいえば、優れているということにもなりうる。

第3に、「価値の階層性」である。「ODA の価値」と「外交の価値」は、往々にして外交政策の政策実施レベルと企画立案レベルでの役割分担がなされている。すなわち、それを担う組織とともに階層構造をなしている。言い換えれば、企画立案・政策実施のそれぞれのレベルにおいて異なる主体が司々の役割を担うなかで、機能分担がなされている。

政策実施レベルでは、JICA や JICS などの主体が登場する。他方、企画立案レベルでは外務省が主体となる。さらに、政策責任の最上位には政府がある。それらが「ODA の価値」に基づくアウトカムの議論に論理的な矛盾なく収斂しているとする説明の仕方は、必ずしもすべての政府活動に適用することはできないだろう。

逆にいえば、「ODA の価値」から「外交の価値」を独立させ、これを議論の俎上にあげていくためには、企画立案レベルの機能・責任・役割が何であるのか、それをどのように説明することができるのかという点に焦点を当てることが重要である。

「プログラム」の視座

ここまでとくに断りなく「プログラム」という用語を用いてきた。ODA 政策では、個々の案件は、「プログラム」ではなく、しばしば「プロジェクト」と表現されている。ここには用語法の齟齬がある。

本補論における「プログラム」概念は、あくまでも評価学という専門分野における用語法に基づくものであり、ODA 政策で共有されている用語法とは異なっている。評価学における用語法は、行政活動の産出側面について、「一定の機能的なまとまり」を表現するものである。

評価学でいう「プログラム」概念は、アウトカムの発現による課題の解決を中核に据える、言い換えればプログラムの機能面に注目するものである。なお、「プログラムアウトカム」(政策効果)の発現のためには、「プログラムプロセス」(実施体制)が整備されていなければならない。それらは「プログラムセオリー」(制度設計)に基づいていなければならない。評価学では、この「プログラムセオリー」にはじまり、「プログラムプロセス」を通じて発現する「プログラムアウトカム」、という3つの局面を検証するための道具立てとして、「セオリー評価」「プロセス評価」「アウトカム評価」の3つの評価があるとされている。さらにこれらの3つの評価は、一括りにして「プログラム評価」という

総称でよばれている⁶⁸。

「プログラム評価」の対象は「プログラム」そのものであり、その焦点はプログラムの機能面、すなわち「アウトカム」にある。しかし、それを発現させるのはプログラムの構造たる「プロセス」であり、その構造は、「セオリー」のデザインのあり方によって規律されることとなる。アウトカムの発現が不十分である場合、その原因は以下の 2 つにあるといわれる。第 1 に「実施上の問題」であり、第 2 に「政策デザインの問題」である。この 2 つの問題はそれぞれ、「プロセス」の問題、「セオリー」の問題に対応している。これをあぶり出すのが「プロセス評価」および「セオリー評価」である。

何を「プログラム」の単位として同定するのかという問題は、評価対象の設定の問題でもある。『開発協力白書』(2016 年度版)では、「プログラム・アプローチ」が取り上げられている⁶⁹。そこでは以下のように説明されている。

「プログラム・アプローチとは、被援助国との協議等を通じて特定の開発課題の解決に向けた目標(プログラム目標)を設定した上で、その目標達成に必要な具体的な ODA 案件(プロジェクト)を導き出していくアプローチのことです。

たとえば、特定地域の妊産婦死亡率を減らすという「目標」のために、無償資金協力による病院の建設や、技術協力による助産師の育成といった「具体的なプロジェクト」を導き出すケースが考えられます。現在、試験的な取組を進めており、その経験と成果を活かして、プログラム・アプローチの強化に取り組んでいきます。」

ここでもプログラムが「一定の機能的なまとまり」であるということを確認することができる。それを表現するためには様々な工夫が必要となる。ODA 政策においても、それを明らかにする試みは緒についたばかりであり、今後の展開が期待される。

この「プログラム」は、それを担う機関の専門性とともにある。先にも触れたように、活動が専門的であればあるほど、外形的にその具体像は見えにくくなる。さらに、ODA 政策は日本国外で活動が展開していることから、国民にとってその具体像が見えにくいという特性がある。また、ODA の案件をめぐる二国間交渉はしばしば外交秘を伴う。すなわち二重、三重の意味において ODA は国民にとって見えにくいといえる。このことは、ODA に強いアカウンタビリティが求められる背景ともなっている。ODA 評価が他の政策分野に比べて高い水準で具現化していることは、その証左でもある。

ここで明らかにしておきたいのは、「プログラム」という機能的存在を可視化することが大きな課題であり、評価の議論の出発点であるという点である。アカウンタビリティに注目していえば、ODA 評価は、それを明らかにするための手法として捉え直すこともできるだろう。

⁶⁸ P.Rossi, M. Lipsey and H.Freeman, *Evaluation: A Systematic Approach 7th ed.*, Sage, 2003.

⁶⁹ 外務省『2016 年度版 開発協力白書：日本国際協力』(2017 年 3 月, 163 頁)。

3. ODA 評価との離隔距離

アカウントビリティの階梯論 (ladder of accountability)

さらに、「ODA 評価」と「外交政策の観点からの評価」の離隔についてである。ここでのキーワードは「アカウントビリティ」である。

「プログラム」と同様に、「アカウントビリティ」概念も、精査が必要である。なぜなら、アカウントビリティは非常に多義的な概念だからである。もともと、アカウントビリティは企業会計の分野で用いられてきた。企業経営におけるアカウントビリティ概念は、財務諸表を通じて株主に向かって果たされる責任のことを意味する。これを政府政策に応用したものが、現代政府におけるアカウントビリティ概念(政府のアカウントビリティ)である。ここでとくに重要なのは、「プログラム」とむすびつくアカウントビリティ概念である。本補論では、これを「プログラムアカウントビリティ」と呼ぶ。

表 5 は、多様なアカウントビリティ概念を 5 種類に集約し、政治・行政関係を踏まえつつレベル分けしたものである。この表は「アカウントビリティの階梯」とよばれるものである⁷⁰。表 5 を参照すると、アカウントビリティの概念には少なくとも 5 つの種類とレベルがあることを識別できる。

レベル 1 は「政策のアカウントビリティ」である。ODA 政策では主に政府・政治部門の責任領域として理解することができる。政府は ODA 政策について最終的な責任を負う。それと同時に、国際約束等の相手国政府や国会・国民に対して説明責任を負う存在となる。

レベル 2 は「プログラムアカウントビリティ」である。ODA 政策では主に企画立案領域を担う外務省の責任領域として理解することができる。この「プログラムアカウントビリティ」のレベルでは、とくに ODA 政策のアウトカムに関する責任が重要となる。ここでは、ODA 政策そのもののアウトカムを踏まえつつ、これに外交政策上の意味や文脈におけるアウトカムを加味した説明が求められる。ODA 政策の場合、先にも触れたように、その説明は多面的とならざるを得ない。先に「価値の複数性」「価値の多元性」「価値の階層性」を論じたが、複雑な価値の交錯を政治的責任に繋いでいく役割がこの層に期待される役割である。

レベル 3 は「パフォーマンスアカウントビリティ」である。ODA 政策では、主に実施機関たる JICA や調達代理機関である JICS が果たすべき責任領域として理解することができる。このレベル 3 の層には、「パフォーマンス」、すなわち業績上の特徴点に関する説明が求められる。そこには、個別のプロジェクト案件に付随する産出局面の説明、すなわち業績情報、案件ごとのアウトカム情報などの説明も含まれる。なお、政策実施領域の責任となるこのレベル 3 の階層では、複雑な諸価値間の調整や操作

⁷⁰ オリジナルの出典は以下の 2 点である。J.D.Stewart, "The Role of Information in Public Accountability", in A.Hopwood & C.Tomkins eds., *Issues in Public Sector Accounting*, Philip Allan Publishers Limited.1984,pp.17-8.C.Tomkins, *Accounting Achieving Economy Efficiency and Effectiveness in the Publicsector*,Kogan Page,1987,p.60.なお、邦文では、山谷清志「自治体の行政責任」(『年報自治体学』(12), 1999 年, 22-54 頁) および拙著「行政の信頼確保と政策評価に関する考察: アカウントビリティ・システムの再構築」(『季刊行政管理研究』(128), 2009 年, 1-12 頁) も参照。

は行われぬのが一般的である。ここでの「パフォーマンスアカウンタビリティ」は、もっぱら所期の目標に対する達成度を問おうとするものとして展開する。

レベル4は「プロセスアカウンタビリティ」である。ODA政策では、数多くの遵守すべき規則、基準、方針、指針などがある。さらに、各種のマニュアルやルーティン、現地でのルール、評価等に関する取り決めや手順などもある。そして、それらを遵守しているかどうかは問責の対象となる。また、浪費やマネジメントの失敗、過去の反省から導かれる教訓についての遵守の確認もここでの監視対象となる。

レベル5は「誠実性・合法性のアカウンタビリティ」である。ここでは、違法不当な業務運営がないか、予算執行調査、会計検査、行政評価局調査などで指摘されるようなことはないか、国会で追及されるような執行上の瑕疵はないかということなどが問題となる。この層で問われるのはもっぱら法的な問題である。

表5 アカウンタビリティの階梯

レベル	アカウンタビリティの種類	個別案件の説明内容
レベル1 (政治)	政策のアカウンタビリティ (ハイレベル、政治的責任の観点、結果責任)	相手国政府との国際約束、交換公文・口上書の交換・履行
レベル2 (政治+行政)	プログラムアカウンタビリティ (プログラム・レベル、外交上の観点、説明責任)	過去との連続性、国際社会での責任・日本への信頼性、大綱・上位目的等への準拠
レベル3 (行政)	パフォーマンスアカウンタビリティ (個別プロジェクト・レベル、受益者との関係)	DAC五原則に基づくところのODA評価・個別のプロジェクト案件への評価、個別事業の会計上の監査、調達代理機関や実施機関の実施状況への監視等
レベル4 (行政)	プロセスアカウンタビリティ (個別プロジェクト・レベル、手続き等の遵守)	
レベル5 (行政)	誠実性・合法性のアカウンタビリティ (個別プロジェクト・レベル、違法・不当の排除)	

(出典)筆者作成。

各レベル間の関係

以上、5つの種類のアカウンタビリティについて概観した。この5つの種類のアカウンタビリティは階層構造をなしている。このアカウンタビリティの階層構造は大別して「機能面の議論」(ファンクション)と「手続面の議論」(コンプライアンス)とに分かれている。「機能面の議論」はレベル1からレベル3が該当する。「手続面の議論」はレベル4からレベル5が該当する。ここでは、レベル1からレベル3の「機能面の議論」をクローズアップする。

レベル1からレベル3の議論はいずれも政策の機能面を射程に収めるものである。ODA政策を念頭におけば、レベル1は政府の責任領域、レベル2は外務省の責任領域、レベル3は政策実施部門の責任領域とみることができる。

レベル1の政府の責任領域はこれ以下の階層を包摂する立場にある。すなわちマクロレベルの視座である。しかし、それが完全な形で果たされることはほとんどない。なぜならば、現実の外交政策の取り組みは膨大であり、高度に専門的な知識を要す

るがゆえである。

レベル 2 の外務省の責任領域は、本補論の主題でもある、「外交政策の観点からの評価」として議論されなければならない立場である。ここは 3 階層のうち、マクロレベルとマイクロレベルの中間に位置するレベル(メゾレベル)の視座となる。この階層も先ほどと同様に、これ以下の階層を包摂する立場にある。ここでは、「一定の機能的なまとまり」、すなわち国別援助、重点課題、セクター別、スキーム別、あるいはテーマ別といったまとまりの「結果」ないし「成果」が問われることとなる。なお、レベル 2 では、その外交的意味について問いが加味されるため、多面的にアウトカムを説明しなければならないという要請が加味される。

レベル 3 の政策実施部門の責任領域では、ODA 評価の議論が充実している。ここは 3 階層のなかでは、マイクロレベルの視座となる。レベル 3 の層では、開発協力の現場の問題を専門的具体的に解決することが目指される。重要なことは、レベル 3 のマイクロレベルの層では、レベル 1 やレベル 2 の議論、すなわちマクロレベルやメゾレベルの説明を十分に捕捉することができないという点である。したがって、レベル 1 やレベル 2 の議論をレベル 3 の階層に押しつけることはできない。逆に、レベル 3 の階層がレベル 1 やレベル 2 の議論を包摂することもできない。

ODA 政策では、ODA 評価としてレベル 3 のアカウンタビリティまでの整備が進んでいる。その上で本報告書の課題は、レベル 2 のアカウンタビリティへどのように接近することができるのかという点にあるといえる。それは企画立案や戦略的外交を担う外務省がどのような責任と向かい合うのかという問題と表裏をなしている。

ODA と外交政策の離隔

以上を踏まえ、「ODA 評価」と「外交政策の観点からの評価」の離隔について説明を試みたい。

「アカウンタビリティの階梯」論を踏まえていえば、「ODA 評価」は、レベル 3 アカウンタビリティの水準にあるものと整理できる。他方、「外交政策の観点からの評価」はレベル 2 アカウンタビリティの水準にあるものとして整理することができる。これらはそれぞれ、企画立案の責任領域と政策実施の責任領域とに対応する。このことを踏まえ、さらに高次のレベル 2 のアカウンタビリティを果たしていくことができるのか。「外交政策の観点からの評価」の課題はこの点にあるといえる。

このアカウンタビリティのレベルの違いは、政策を見る次元の違いとして理解されなければならない。すなわち、同じ対象を見て、その情報を共有していたとしても、「階層の違い」を踏まえながら、そもそもの対象を見る視座そのものを切り替え(「ギア」を切り替える、あるいは「認識のレンズ」を変更する)、それにあわせて解釈や意味づけを組み替えていく必要があるのである。

この次元については、「マクロ」「メゾ」「マイクロ」の 3 つのレベルとして説明した。別の表現では、「鳥の目」「虫の目」「魚の目」ともいわれる。「鳥の目」は上空からの観察視座、「虫の目」は地表での観察視座、「魚の目」は流れの中にある観察視座である。「マクロレベル」が「鳥の目」に、「マイクロレベル」が「虫の目」に、「メゾレベル」が「魚の目」にそれぞれ対応する。これになぞらえていえば、「外交政策の観点からの評価」は

流れの中に身を置いて、相対的な関係性のなかで、自らの位置をどのように確認するのかというメゾレベルの「魚の目」にたとえることができる。また、この視座は、マクロレベルおよびミクロレベルの双方に目配せをし、その調整を担う立場でもある。それは政策現場における視座(ミクロの「虫の目」)とは異なる論理体系に基づくものである。

ここで注意をしておきたい点がある。それは、レベル 3 のミクロレベルの議論、すなわち「ODA 評価」に関するものである。近年、アウトカムの追求やアカウンタビリティが顕著にいわれるようになってきたこと、また「行政機関の評価」が普及拡大してきたこと、そして、「外交政策の観点からの評価」が求められるようになってきていることなどを踏まえ、「ODA 評価」自身もその外延を拡張しつつある。先に登場した「プログラム・アプローチ」はその試行的な試みであるといえるだろう。

「ODA 評価」は ODA 政策という個別政策分野の専門性とともにある。また、政策現場レベルの議論に寄り添い、現場の論理を重視しようとするものである。ここでの問いは、果たしてその外延をそう簡単に拡張することができるのか、もっといえば、より上位の階層たるメゾレベルやマクロレベルを包摂することが果たして可能なのかという点にある。

「ODA 評価」は実務上の実用主義的な評価手法として確立されてきた。またそれは一定の専門性のもと、ときに科学主義的なアプローチを摂取し、開発援助の合理性を追求高める役割を果たしてきた。重要なことは、そこに異なる論理体系を包摂しようとする中で、これまでの論理性を毀損するおそれがないかという点である。本報告書で繰り返し述べられていたのは本案件のみで外交政策の観点からの評価を展開していくことは難しいというものであった。これは、「外交政策の観点からの評価」がレベル 3 の階層の議論に包摂されえないということを表明するものである。もしもそのおそれがあるというのであれば、異なる論理体系に基づく異なる説明・分析手法として異なる次元の評価システムを新たに構想していくべきではないか。そこはひとつの判断の分かれ目となるだろう。

4. 外交政策の評価の課題

外交政策の評価の視点

最後に、本報告書および本補論を踏まえ、外交政策の観点から評価を行おうとする際の課題についてまとめる。

本報告書の 2 つの事例、ヨルダンへの緊急無償資金協力およびパレスチナ・ノンプロ無償資金協力の事例においては、一定の外交上の成果がみられる。この点は、本報告書のなかにちりばめられている。これを拾い出すならば、「外交政策の観点からの評価」にとって有益な論点は以下の 3 点ではないか。

第 1 に「国際社会での責任」である。そこに含まれるのはシリア危機への対応やパレスチナの安定化への対応、緊急人道支援などの脆弱領域への対応などである。また、同地域への関与はひとり日本の ODA のみならず、国際的な役割分担のなかで展開するものである。本報告書でも「他のドナー国の評価」が論じられていたが、国際

的なバランスのなかで日本の ODA が独自の役割と責任を果たしていくためには何をなすべきか、ということが、外交政策上のひとつの論点となるだろう。

第 2 に「相手国政府の信頼」である。逆にいえばこれは「日本政府への評価」「ODA の取り組みへの評価」でもある。二国間でのスピーディな意思決定、タイミングや規模の適切さなどは当該地域におけるプレゼンスの向上にとって大きな意味をもっている。また、原則から逸脱しないかぎりプロジェクト案件の中身を相手国政府が必要とする形にアレンジメントすることもここにつながるものとなる。さらには、案件の実施中および実施後において問題が生じないことも重要である。それが繰り返し蓄積されていくことで、日本政府への信頼は高まり、その他の外交政策のあり方にも波及するということにもなるだろう。

第 3 に「広報上の戦略性」である。上記の 2 つの要因の効果を最大化するために必要なことは戦略的広報であることは論を俟たない。とくにパレスチナ・ノンプロ無償資金協力については、ODA 政策の効果には必ずしも含まれない可能性があるものの、見返り資金活用事業について、現地での広報が行われており、それがパレスチナ人の間に知れ渡って優良案件として認知されるに至っているということが報告されていた。少なくとも個別のプロジェクト案件については、「国際広報」「現地広報」「国内広報」の 3 つの次元がある。優良案件についてはとくにそれらの 3 つの次元の広報をバランス良く、また積極的に展開させていかなければならない。その前提として、戦略的広報に関する評価軸の設定はより積極化させてもよいはずである。

もちろん、「外交政策の観点からの評価」についてはこれら以外の視点もあり得る。それらを評価基準に落とし込み、論理的に整理していくためには、いっそうの事例の蓄積が不可欠である。

外交と ODA の価値の交錯

最後の論点は、これらを個別のプロジェクト案件の「アウトカム」として整理しうるのか、それともそうではないのかという点についてである。ここまでの議論を踏まえ、「ODA 評価」と「外交政策の観点からの評価」との接点に伏在するこの点に触れる。

本補論では、個々のプロジェクト案件の合理性を高めることが、そのまま外交政策のアウトカムにつながるものではない(可能性がある)という指摘を行い、これを「外交の価値」「ODA の価値」という概念で識別してきた。さらに同じ論点を「アカウントビリティの階梯」論を引きつつ、アカウントビリティのレベルの違いに留意すべきこととして指摘した。この議論を評価論といかに結びつけるべきか。あるいはどのように整理すべきだろうか。

個別プロジェクトの案件の有効性＝アウトカムについての評価を行う際は、「ODA 評価」と「外交政策の観点からの評価」はしばしば交錯する。この現象を「政策決定の段階」「政策実施の段階」「政策効果の段階」の 3 段階に分けて見てみよう。

まず注目しておきたいのは、「政策決定の段階」である。個別プロジェクト案件の決定段階、すなわち交換公文(E/N)の締結や口上書の交換段階がこれに該当する。ここでは「外交の価値」と「ODA の価値」とがコインの裏表の関係になっている。本来、この 2 つは切り離すことができないはずのものである。しかし、そもそも「ODA 評価」

では、このコインの裏表の関係にある2つの価値のうち、「ODAの価値」だけを切り取って議論している。なお、いったん切り取られた「ODAの価値」からは「外交の価値」が差し引かれている。したがって、「ODAの価値」に「外交の価値」を加味しなければ、「ODAの価値」のみが断片化されたままで議論され続けることとなる。「外交政策の観点からの評価」を行う際には、この「政策の断片化」が起きていることについて、十分な注意が必要である。

次に注目すべきは、「政策実施の段階」である。本報告書の2つの事例は、ともに日本政府から相手国政府への資金供与を調達代理方式によって実施するというものであった。ここではとくに、「案件の対象範囲」(供与機材、納入先、スケジュール、コストなど)の位置づけについて解釈が分かれる可能性が含まれている。ひとつの解釈は、「外交の価値」の側に引き寄せるものである。この場合には、「案件の対象範囲の決定」は、「外交の価値」を実現する手段として解され、その評価の観点は「プロセスの適切性」に含めるべきものということになる。もうひとつの解釈は、「ODAの価値」の側に引き寄せるものである。この場合、「案件の対象範囲」は、本補論でいうところのプログラムセオリーの役割を担う位置におかれる。プログラムセオリーは個別プロジェクト案件そのものを支える骨格となるものであるから、その評価については「妥当性」で論じられるべきもの、という解釈が成立する。この、「政策実施過程をどのように解釈し、位置づけるべきか」という問題は、上述の「外交の価値」と「ODAの価値」をどのように識別するのかという論点と深く関わっている。

最後に注目すべきは、「政策効果の段階」である。政策効果が発現した際、それをどう解釈するのかという点についても、「外交の価値」と「ODAの価値」とでは違いが生じてしまいがちである。「外交の価値」に引き寄せれば、先の「国際社会での責任」「相手国政府の信頼」「広報上の戦略性」などの議論に関心が寄せられることとなる。他方、「ODAの価値」に引き寄せれば、現地での評判・満足度・有効活用の度合いなどが評価の基礎となることになる。「外交の価値」の序列と「ODAの価値」の序列とは、アウトカムを評価する際において、いったいどこにプライオリティを置くのかという違いとなって現れる。ここでは、「アウトカム評価の基本は、政策実施過程とのコインの裏表の関係として理解すべきである」という原則を確認したい。その上で、いずれの価値に基づいて政策実施過程を理解しようとしているのかが、「何をアウトカムとして特定するのか」という論点と、密接に関係することを示唆しておきたい。さらに、「外交政策の観点からの評価」では、「外務省がどこに責任を持とうとしているのか」という論点もここに関係するものであることを重ねて強調しておきたい。

むすび

本補論は、大枠において、「ODA評価」と「行政機関の評価」の違いを述べ、「ODA評価」と「外交政策の観点からの評価」の視座の違いを論じた。その上で、「外交政策の観点からの評価の課題」に言及した。

本報告書および本補論での議論が、複雑に絡み合った多元重層的な評価の整理の一助となることができれば、幸いである。

添付資料

添付資料 1： 現地調査日程

月日	面談先	
	ヨルダン	パレスチナ
10月24日(火)	東京発	
10月25日(水)	アンマン着 在ヨルダン日本大使館 ヨルダン計画・国際協力省	
10月26日(木)	ヨルダン自治省 Irbid 県 3 市視察 (Al Wastiyeh 市 / Al Taybeh 市 / Rabyeh Al Koorah 市)	
10月27日(金)	資料整理等	
10月28日(土)	資料整理等	ラマツラに移動(陸路)
10月29日(日)	ヨルダン自治省 ヨルダン計画・国際協力省	対パレスチナ日本政府代表事務所 パレスチナ財務計画庁 石油公社
10月30日(月)	Mafraq 県 3 市視察 (Mansheeyeh Bani Hassan 市 / Hoosha Al Jadeedah 市 / Al Baslieh 市)	IMF 事務所 世銀事務所 Palestinian Medical Complex 視察
10月31日(火)	UNHCR, Jordan JICS 現地コーディネーター	UNDP 事務所 JICA 事務所 石油製品貯蔵ステーション視察 パレスチナ財務計画庁
11月1日(水)	JICA ヨルダン事務所	対パレスチナ日本政府代表事務所 アンマンに移動(陸路)
11月2日(木)	在ヨルダン日本大使館 アンマン発	
11月3日(金)	東京着	

添付資料 2： 主要面談先リスト

1. 国内調査

機関名	部署
外務省	国際協力局開発協力総括課 国際協力局緊急人道支援課 国際協力局国別開発協力第三課 中東アフリカ局中東第一課
国際協力機構 (JICA)	中東・欧州部中東第二課 企画部業務企画第一課 評価部
日本国際協力システム (JICS)	業務第二部特別業務第二課 業務第二部機材第二課
駐日パレスチナ常駐総代表部	大使他
駐日ヨルダン大使館	大使
UNHCR, Japan	渉外担当

2. ヨルダン現地調査

機関名	部署
在ヨルダン日本大使館	公使 経済・経済協力担当
ヨルダン計画・国際協力省	国際協力局アジア・ヨーロッパ関係部
ヨルダン自治省	次官 計画・開発局 プロジェクト局
Irbid 県 Al Wastiyeh 市	市長他
Irbid 県 Al Taybeh 市	市長他
Irbid 県 Rabyeh Al Koorah 市	市長他
Mafraq 県 Mansheeyeh Bani Hassan 市	市長他
Mafraq 県 Hoosha Al Jadeedah 市	市長他
Mafraq 県 Al Baslieh 市	市長他
UNHCR, Jordan	コミュニティサービス
JICA ヨルダン事務所	所長他
JICS	ヨルダンコーディネーター

3. パレスチナ現地調査

機関名	部署
対パレスチナ日本政府代表事務所	所長他
パレスチナ財務計画庁	国際関係プロジェクト局長他
パレスチナ石油公社	General Manager
パレスチナ保健庁	生物工学局長他
IMF 事務所	所長他
世銀事務所	Program leader 他
UNDP 事務所	所長他
JICA パレスチナ事務所	所長

添付資料3： 参考文献

【ヨルダン案件関連】

- 1) アンジェロセック:「平成26年度外務省ODA評価 緊急事態における人道支援の評価」, 2015年2月
- 2) 今井 静:「ヨルダンにおけるシリア難民受入展開ー外交戦略としての国際レジームへの接近をめぐってー」 国際政治第178号 日本国際政治学会 2014年11月
- 3) 外務省:「ヨルダン国別援助評価」 2004年3月
- 4) 外務省:「対ヨルダン・ハシェミット王国 国別援助方針」 2012年6月
- 5) 外務省:「平成26年度外務省政策評価報告書」 2014年8月
- 6) 外務省:「所得水準が相対的に高い国に対する無償資金協力の効果的な活用について」 国際協力局2014年4月
- 7) 外務省:「安倍総理大臣の中東政策スピーチ」
http://www.mofa.go.jp/mofaj/me_a/me1/eq/page24_000392.html 2015年1月17日
- 8) 外務省「シリアにおける邦人殺害テロ事件を受けた日本外交(3本柱)」
http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press3_000074.html, 2015年2月17日
- 9) 外務省:「平成27年度外務省政策評価報告書」 2015年8月
- 10) 外務省:パンフレット「日本の安全保障政策 積極的平和主義」 改訂2016年3月
- 11) 外務省:「ODA評価ガイドライン第10版」, 2016年6月
- 12) 外務省:「平成28年度外務省政策評価報告書」 2016年8月
- 13) 外務省:「外務省政策評価書」 2016年8月
- 14) 外務省:外交白書 2017年4月
- 15) 外務省:「対ヨルダン・ハシェミット王国 国別開発協力方針」 2017年7月
- 16) 外務省:在ヨルダン日本大使館「対ヨルダン・ハシェミット王国 開発協力2017」
- 17) 勝間 靖:「難民の安全保障のために何が必要か?」, 読売オンライン, 2017年10月2日
- 18) 国際開発センター:「平成23年度外務省ODA評価 食糧援助(KR)の評価」, 2012年2月
- 19) 国際協力機構:「ヨルダン国北部地域シリア難民支援受入コミュニティ水セクター緊急改善計画協力準備調査報告書」, 2014年12月
- 20) 国際協力機構:「ヨルダン国北部地域シリア難民支援受入コミュニティにおける廃棄物管理改善のための情報収集・確認調査 ファイナル・レポート」, 2016年4月
- 21) 国際協力機構:「プロジェクト研究 長期化難民状況における開発機関の果たす役割」, 社会基盤・平和構築部, 2016年11月
- 22) 国際協力機構:「ヨルダン国シリア難民ホストコミュニティ緊急給水計画策定プロジェクト最終報告書」, 2017年5月
- 23) 国際協力機構:「資料 シリア危機と周辺国の概況」, 2017年9月
- 24) 国際協力システム:「Final Report on Emergency Grant Aid 2013 by The Government of Japan for The Project to Implement Emergency Measures in Response to The Influx of Syrian Refugees for The Hashemite Kingdom of Jordan」, February, 2015
- 25) 内閣官房行政改革推進本部事務局:「秋のレビュー(2日目)経済協力に関する事業議事録」, 2013年11月14日

- 26) みずほ情報総研:「平成28年度外務省ODA評価 無償資金協力『日本方式』の普及の評価」,
2017年2月
- 27) 美根慶樹:「シリア問題とロシア・中国」,
http://www.canon-igs.org/column/security/20120313_1278.html
- 28) キヤノングローバル戦略研究所 2012年3月13日
- 29) 宮下大夢:「世界人道サミットの帰結 これからの人道支援はどう変わるか」
開発協力文献レビュー, JICA研究所, 2016年10月
- 30) ALNAP: “Evaluation of Humanitarian Action Guide”, 2016
- 31) BBC News: “Syria conflict: Jordanians at boiling point over refugees”
<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-35462698>, Feb.2, 2016
- 32) CARE: “Six Years into Exile, The challenges and coping strategies of non-camp Syrian
refugees in Jordan and their host communities”, July 30, 2016
- 33) George Sadek: “Legal Status of Refugees: Egypt, Jordan, Lebanon, and Iraq”,
December, 2013
- 34) Issam Saliba: “Refugee Law and Policy: Jordan”
<https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/jordan.php> The Law Library of Congress,
March, 2016
- 35) Sean Healy/Sandrine Tiller: “A review of the humanitarian response to the Syrian refugee
crisis in Jordan 2012-2013”, October 2013
- 36) MOPIC: “Executive Development Plan 2016-2018”, 2016
- 37) MOPIC: “Jordan Response Plan for Syria Crisis 2015”, September, 2015
- 38) MOPIC: “Needs Assessment Review of the Impact of the Syrian Crisis on Jordan”,
November, 2013
- 39) MOPIC: “Jordan Response Plan for Syria Crisis 2016-2018”, September, 2015
- 40) MOPIC: “Jordan Response Plan for Syria Crisis 2017-2019”, September, 2016
- 41) MOPIC: “Five Years On: Syria Crisis-Related Needs and Vulnerabilities in Jordan”,
September, 2016
- 42) REACH: “Syrian Refugees in Host Communities, Key Informant Interviews/
District Profiling”, January, 2014
- 43) REACH: “Evaluating The Impact of The Syrian Refugees Crisis on Host Communities
in Jordan, Workshop –Geneva, Switzerland”, April 15, 2014
- 44) REACH: “Understanding Social Cohesion and Resilience in Jordanian Host Communities,
Assessment Report”, June, 2014
- 45) Syria & The Region, London: “The Jordan Compact”, February 4, 2016
- 46) United Nations: “Syria Regional Response Plan”, March, 2012
- 47) United Nations: “Revised Syria Regional Response Plan”, June, 2012
- 48) United Nations: “Second Revision Syria Regional Response Plan”, September, 2012
- 49) United Nations: “Syria Regional Response Plan”, January to June 2013
- 50) United Nations: “Syria Regional Response Plan”, January to December 2013
- 51) United Nations: “Regional Response Plan (Jan-Dec 2013) Preliminary Year-End Report”

- 52) United Nations: "Syria Regional Response Plan 2014", Jordan
- 53) UNHCR: "International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Updated I", December, 2012
- 54) UNHCR: "International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Updated II", October, 2013
- 55) UNHCR: "AtaGlance", vol.3, 2013
- 56) UNHCR: "International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Updated III", October, 2014
- 57) UNHCR: "International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Updated IV", November, 2015
- 58) UNHCR: "Global Trends Forced Displacement in 2016", June, 2017
- 59) UNDP: "Municipal Needs Assessment Report, Mitigating the Impact of the Syrian Refugees Crisis on Jordanian Vulnerable Host Communities", 2014
- 60) World Bank : "Project Appraisal Document on A Proposed Loan in The Amount of US\$ 150 Million to The Hashemite Kingdom of Jordan for An Emergency Project to Assist Jordan Partially Mitigate Impact of Syria Conflict", July 3, 2013
- 61) World Bank : "Emergency Services and Social Resilience Project (JESSRP) "Revised January 9, 2014
World Bank/UNHCR: "The Welfare of Syrian Refugees, Evidence from Jordan and Lebanon", 2016
- 62) World Bank: "Country Partnership Framework for The Hashemite Kingdom of Jordan for The Period FY17-FY22", June 15, 2016
- 63) World Bank: "Jordan Country Survey FY2013", October, 2013
- 64) World Bank: "Project to Mitigate Impact of Syrian Conflict on Jordan" Project Implementation Document, Report No. AB7317, May 19, 2013"

【パレスチナ案件関連】

- 1) 臼杵陽・鈴木啓編著:『パレスチナを知るための60章』, 明石書店, 2016年
- 2) 外務省:「対パレスチナ自治区 国別援助方針」 2012年12月
- 3) 外務省:「ODA評価ガイドライン第10版」, 2016年6月
- 4) 外務省:ODA白書・開発協力白書 2013年版～2016年版
- 5) 外務省:ODA国別データ集 2013年度版～2016年度版
- 6) 外務省:外交白書 2013年版～2017年版
- 7) 国際協力機構:「パレスチナ地方行政制度改善プロジェクト終了時評価調査報告書」, 2010年5月
- 8) 国際協力機構:「パレスチナ援助戦略立案のための情報収集・確認調査 ファイナル・レポート」, 2012年9月
- 9) 国際協力機構:「パレスチナ地方財政改善プロジェクト(第4年次)パレスチナ固定資産基準」, 2016年3月
- 10) 国際協力機構:「パレスチナ地方財政改善プロジェクト プロジェクト業務完了報告書」, 2016年10月
- 11) 国際協力機構:「資料 パレスチナ自治区におけるJICAの事業について」, 2017年9月

- 12) 国際協力システム:「Final Report on Non-Project Grant Aid 2014 by The Government of Japan for the Palestinian Interim Self-Government Authority」, October 2015
- 13) 国際協力システム:「ノン・プロジェクト無償資金協力の契約結果」, 2017年11月30日
- 14) 国際協力システム: パンフレット「Non-Project Grant Aid ノン・プロジェクト無償資金協力」
- 15) 財務省:「財政制度等審議会 財政制度分科会 議事録」, 2018年10月20日
- 16) 高橋宗瑠:『パレスチナ人は苦しみ続ける なぜ国連は解決できないのか』, 現代人文社, 2017年
- 17) 立山良司編著:『イスラエルを知るための60章』, 明石書店, 2012年
- 18) 内閣官房行政改革推進本部事務局:
「秋のレビュー(1日目)国際協力①無償資金協力(外務省)」, 2016年11月10日
- 19) みずほ情報総研:「平成28年度外務省ODA評価 無償資金協力『日本方式』の普及の評価」,
2017年2月
- 20) 三菱総合研究所:「平成24年度外務省ODA評価 パレスチナ自治区に対する支援の評価
(第三者評価)報告書」, 2013年2月
- 21) Ad Hoc Liaison Committee: chair's summery, New York, 18 September 2017
- 22) Congressional Research Service: “U.S. Foreign Aid to the Palestinians”, Dec 16, 2016
- 23) IMF: “Report to the Ad Hoc Liaison Committee”, September 12, 2014
- 24) Crown Agents: “Non Project Grant Aid and the Economic and Social Programme Contract Award”, as of May 30, 2017
- 25) IMF: “Report to the Ad Hoc Liaison Committee”, May 18, 2015
- 26) IMF: “Report to the Ad Hoc Liaison Committee”, August 31, 2017
- 27) Mitsubishi Research Institute, Inc.: “Evaluation of Assistance to Palestine Territories – Summary-”, Third Party Evaluation Report 2012, Ministry of Foreign Affairs of Japan, February 2013
- 28) OCHA: “Fragmented Lives Humanitarian Overview 2014”, March 2015
- 29) State of Palestine: “National Development Plan 2014-16 State Building to Sovereignty”, 2014
- 30) State of Palestine: “First Monitoring Report 2014 of the National Development Plan (NDP) 2014-16”, April 2015
- 31) State of Palestine: “National Policy Agenda 2017-22 Putting Citizens First”, December 2016
- 32) The Portland Trust: Palestine Economic Bulletin 各号
- 33) United Nations: “Gaza Ten Years Later”, July 2017
- 34) UNSCO: “Report to the Ad Hoc Liaison Committee”, May 2017
- 35) USGAO: “FOREIGN AID USAID Generally Complied with Its Antiterrorism Policies and Procedures for Program Assistance for West Bank and Gaza”, April, 2016
- 36) World Bank: “West Bank and Gaza Energy Sector Review”, May, 2007
- 37) World Bank: “Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee”, Sept 22, 2014
- 38) World Bank: “Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee”, May 27, 2015
- 39) World Bank: “Reforming aid management in the West Bank and Gaza A paper commissioned by the co-chairs of the Local Aid Coordination Secretariat”, March 1, 2016
- 40) World Bank: “Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee”, Sept 18, 2017