

令和2年度外務省ODA評価

無償資金協力個別案件の評価
(平成27年度ヨルダンに対する
経済社会開発計画)
(第三者評価)

報告書

令和3年3月

評価主任: 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア経済研究所
研究推進部 上席主任調査研究員 佐藤 寛
日本テクノ株式会社

はしがき

本報告書は、日本テクノ株式会社が、令和2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(平成27年度ヨルダンに対する経済社会開発計画)」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。

本件評価調査は、「平成27年度ヨルダンに対する経済社会開発計画」についてプロジェクトレベルの評価を行い、今後の案件策定に有益となる提言・教訓を得ること、さらに評価結果を広く公表することで国民への説明責任を果たすことを目的として実施しました。

本件評価は、評価主任(日本貿易振興機構 アジア経済研究所 研究推進部 佐藤寛 上席主任調査研究員)、日本テクノ株式会社で構成される評価チームが実施しました。評価主任である佐藤上席主任調査研究員には評価作業全体を総括・指導いただきました。また、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(JICA)、現地ODAタスクフォース関係者はもとより、現地政府機関や各ドナーなど、多くの関係者からの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。

令和3年3月

日本テクノ株式会社

目次

第1章 評価の実施方針	1
1-1 評価の枠組み	2
1-2 評価の実施方法	4
1-3 評価調査の実施における制約(新型コロナウイルス感染症蔓延の影響)	4
第2章 評価対象の概要	5
2-1 対象国の概要	5
2-2 評価対象案件の概要	5
第3章 評価結果	7
3-1 開発の視点	7
3-1-1 案件の妥当性	8
3-1-2 結果の有効性	15
3-1-3 プロセスの適切性	19
3-2 外交の視点	21
3-2-1 外交的な重要性	22
3-2-2 外交的な波及効果	22
第4章 提言	24
4-1 丁寧な案件説明の必要性	24
4-2 目標体系図の導入によるアウトカム・インパクトの明確化と成果管理	25
4-3 効果的な広報の実施	25
4-4 機材・製品の運用と維持管理にかかるモニタリングと効果測定	26

对象国地图



Map No. 1569 Rev. 4 UNITED NATIONS
June 2018

Department of Field Support
Geospatial Information Section (formerly Cartographic Section)

(出所: United Nations Geospatial Information Section)

第1章 評価の実施方針

評価実施体制

(1) 評価チーム:

評価主任: 佐藤 寛 日本貿易振興機構 アジア経済研究所
研究推進部 上席主任調査研究員

コンサルタント: 森 直己 日本テクノ株式会社 シニア・コンサルタント
東 美貴子 日本テクノ株式会社 シニア・コンサルタント

(2) 評価実施期間: 令和2年9月～令和3年3月

評価の背景・対象・目的

(1) 評価の背景:

政府開発援助(ODA)は、日本政府にとって、国際貢献の主要な柱の一つである。その実施形態は、無償資金協力、技術協力、有償資金協力、多国間援助等といったものになる。そのうち、無償資金協力は、主に外務省と独立行政法人国際協力機構(以下、JICA)が実施しているが、本評価の対象となる無償資金協力個別案件は、外交政策と密接に連動し機動的な実施を必要とすることから、外務省が直接業務を行っている。本評価は、外務省が実施する無償資金協力で10億円以上の個別案件に対して第三者評価を実施するものである。

(2) 評価の目的:

外務省は、ヨルダンの経済社会開発に寄与すべく、シリア難民受入れコミュニティの廃棄物処理管理および給水状況を改善するため、我が国で製造された機材・製品等供与する無償資金協力(経済社会開発計画)を2016年に実施した。本評価は、外務省が実施する無償資金協力案件の成果を評価することにより、今後のODAの立案や実施のための提言や教訓を得ること、また国民への説明責任を果たすことを主な目的とする。

(3) 評価の対象:

「平成27年度ヨルダンに対する経済社会開発計画(廃棄物処理及び水分野での機材・製品)(供与額18.5億円)」

1-1 評価の枠組み

本評価は ODA 評価ガイドライン第 13 版(2020 年 6 月)に準拠し、経済協力開発機構開発援助委員会(OECD-DAC)の評価基準(妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性、整合性)をベースとしつつ、基本的に「開発の視点」から、ア)案件の妥当性、イ)結果の有効性、ウ)プロセスの適切性の各評価基準で検証項目を設定し、総合的に評価した。また、日本の国益上の観点を踏まえ、「外交の視点」から、ア)外交的な重要性、イ)外交的な波及効果について定性的に評価を行った。各評価基準の検証項目と検証内容を表 1-1 に、情報源・情報入手方法を含む評価の全体枠組みを別冊「1-1 評価の枠組み」に示す。

表 1-1 評価の枠組み

評価基準	検証項目	検証内容
案件の妥当性	日本の上位政策との整合性	<input type="checkbox"/> 開発協力政策との整合性はどうか。 <input type="checkbox"/> 中東政策との整合性はどうか。 <input type="checkbox"/> テロ対策としての取組(「中東の安定と繁栄に向けた外交の強化」との整合性はどうか。 <input type="checkbox"/> ヨルダンに対する開発協力方針との整合性はどうか。
	被援助国の開発ニーズとの整合性	<input type="checkbox"/> ヨルダンへのシリア難民の流入状況と難民受入れに係る国家方針 <input type="checkbox"/> シリア難民の大量流入による財政的ひっ迫度と支援の必要性はどの程度であったか。 <input type="checkbox"/> シリア難民流入による難民受入コミュニティへの経済社会インパクト(特に水供給・廃棄物処理に関する公共サービスの低下) <input type="checkbox"/> 難民受入れに関する支援の継続性や他案件との連結性はあったか。
	国際的な優先課題との整合性	<input type="checkbox"/> 国際的な難民受入れコミュニティ支援の動向との整合性はどうか。 <input type="checkbox"/> 国際的な中東政策、シリア危機問題における優先課題との整合性はどうか。 <input type="checkbox"/> 国際的なテロ対策(中東の安定と繁栄を通じた取り組み)との整合性はどうか。
	他ドナーとの関連性	<input type="checkbox"/> 国際機関のシリア難民受入れコミュニティ支援との関連性 <input type="checkbox"/> 他ドナーのシリア難民受入れコミュニティ支援との関連性
	日本の比較優位性	<input type="checkbox"/> 中東問題、シリア難民問題、対ヨルダン支援における日本の優位性と本案件実施の意義
結果の有効性	インプット(どの程度の財政的、人的、物質的資源が投入されたか)	<input type="checkbox"/> 支援額 18.50 億円の内訳と根拠。 <input type="checkbox"/> 支援の内容、対象者・対象地域は適切だったか。 <input type="checkbox"/> 調達された日本製機材・製品の優位性は何か。
	アウトプット(上記投入の結果、当初設定された目標・目的に向けて、どのような財・サービスが生み出され、どの程度計画どおりに実施されたか)	<input type="checkbox"/> 調達機材・製品の仕様、品質、量は計画通りであったか。 <input type="checkbox"/> 納入時期は計画通りであったか。 <input type="checkbox"/> 各機材・製品の納入先と数量は計画通りであったか。
	アウトカム、インパクト(援助の結果、当初設定された目標・目的がどの程度達成され、どのような短・中・長期的効果があったか)	<input type="checkbox"/> 水供給サービスとごみ・廃棄物処理サービスがどのように向上したか(水供給量、ごみ・廃棄物処理量の増加)。 <input type="checkbox"/> 行政サービスの向上が難民受入れコミュニティの生活環境の改善に寄与したか。 <input type="checkbox"/> 調達機材・製品の稼働状況と維持管理状況はどうか。

評価基準	検証項目	検証内容
プロセスの適切性	当該案件における開発課題の把握	<input type="checkbox"/> 対象国政府が要請に至るまで、どのような経緯があったか。 <input type="checkbox"/> ヨルダン政府からの要請内容をどのように検討し、支援内容(対象自治体、調達機材と製品の仕様・数量等)を決定したのか。 <input type="checkbox"/> 各自治体への支援機材・製品の仕様・数量はどのように決定されたか。
	他のスキームとの効果的な連携	<input type="checkbox"/> 他の日本の ODA 案件との効果的な連携はあったか。
	関係機関の援助実施体制	<input type="checkbox"/> 日本側の実施体制はどのようなものであったか。 <input type="checkbox"/> ヨルダン側の実施体制はどのようなものであったか。 <input type="checkbox"/> モニタリング体制(機材・製品納入後の運営・維持管理状況、運用実績の把握等)はどのように構築され、機能していたか。 <input type="checkbox"/> 案件の広報活動は適切に実施されたか(対象、内容、方法)
	他ドナー、国際機関、多様な援助主体	<input type="checkbox"/> 当該案件の計画決定プロセスに他ドナー、国際機関との相互関与はあったか。 <input type="checkbox"/> 他ドナー国、国際機関支援による協力との関連はあったのか。
外交的な重要性		<input type="checkbox"/> 二国関係において、どのような点で重要といえるか。「邦人殺害テロを受けた今後の日本外交」3 本柱の一つ、「中東の安全と繁栄に向けた外交の強化」において、本案件はどのような意義があったか。
外交的な波及効果		<input type="checkbox"/> 二国間関係強化にどの程度貢献したか。 <input type="checkbox"/> 国際社会日本のプレゼンス・信頼感の向上に向けて、貢献できているか(他の援助スキームも含めて評価する)。 <input type="checkbox"/> 日本企業のヨルダンに対するビジネス投資や事業継続にどのような影響を与えたか。機材・製品納入企業以外に日本企業への間接的裨益はあったのか。 <input type="checkbox"/> 本事業による効果を拡大するための戦略的な広報が行われたか。(本事業に関するヨルダンおよび日本国内での広報の内容、方法、効果)

また、本評価を実施するにあたり、評価の対象範囲を定め、案件の妥当性や結果の有効性を検証するため、評価対象案件の目標体系図を以下のように組み立てた。

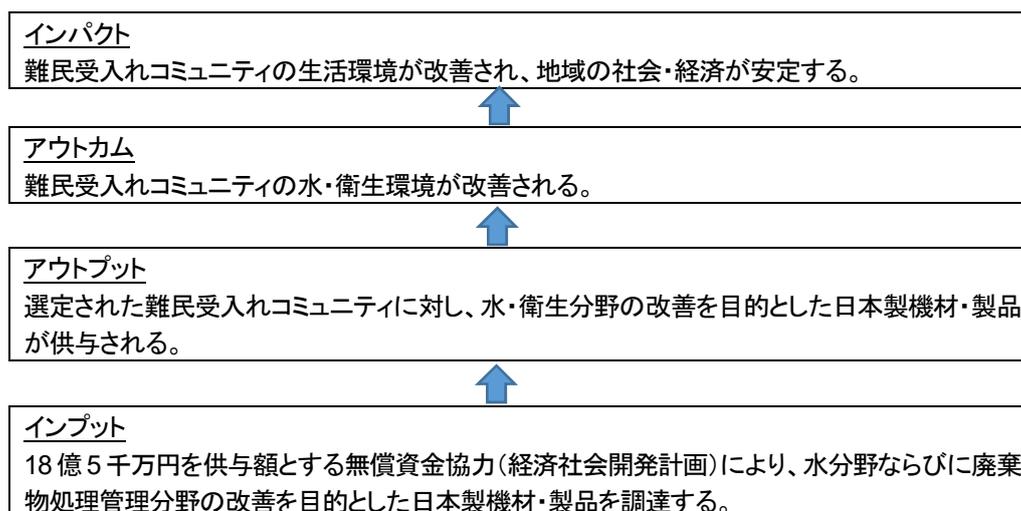


図 1-1 目標体系図

1-2 評価の実施方法

「評価の枠組み」に従って、評価調査を実施した。調査は主に文献調査および関係者に対する質問票調査とインタビュー調査(対面、オンライン)により行われた。次項にて述べるよう、新型コロナウイルス感染症の世界的流行により現地での調査は実施せず、国内のみで調査となった。「調査フロー」を図 1-2 に示した。

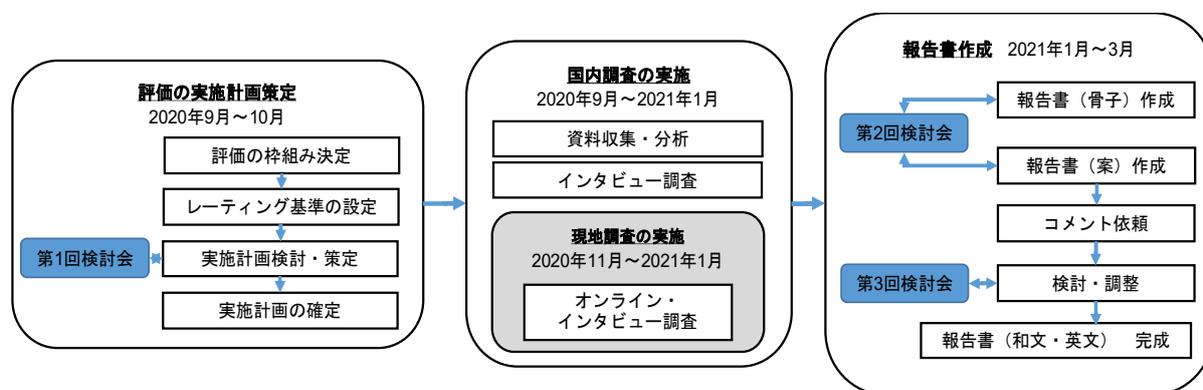


図 1-2 調査フロー図

1-3 評価調査の実施における制約(新型コロナウイルス感染症蔓延の影響)

新型コロナウイルス感染症の世界的流行による影響により、現地出張を実施できず、本評価対象案件に関係する機関へ訪問しての現地関係者への対面によるインタビュー調査、現場踏査によるプロジェクト効果の確認(供与物品、機材、製品等の利用状況・実態等)を行うことが出来なかった。現地関係機関へは前もって質問票を送付し、質問内容に関する回答を前もって準備してもらうこととし(書面による回答が可能な場合は、先に調査チームに提供を依頼)、オンライン会議ツールを利用したインタビューを実施し、必要な情報を入手し、検証事項等について議論した。

オンラインでのインタビューに関しては、現地の通信事情により音声の途切れ、また、画像付きでの会話ができなかったケースが多く、必要不可欠な情報を得ることはできたものの、十分な意思疎通が図れないこともあった。また、現場踏査は実施できなかったが、同インタビューにて関係者から供与品の利用実態等の情報を得て、二次的ではあるが、現況確認を行うことにより、情報を補うこととした。

第2章 評価対象の概要

2-1 対象国の概要

ヨルダン(正式名:ヨルダン・ハシェミット王国)は面積 8.9 万平方kmを有し、シリア、イラク、サウジアラビア、イスラエル、パレスチナ暫定自治区と国境を接する。ヨルダン政府から本評価対象案件の実施要請があった 2015 年当時の人口は約 953 万人(ヨルダン国人口住宅センサス 2015 年)である。人口の 30.6%にあたる約 292 万人は非ヨルダン人であり、これは多数のパレスチナ、イラク、シリア難民等を受け入れてきたためである。

中東地域の穏健勢力としてアラブ・イスラム諸国との協調、全方位等距離外交の推進を外交の基調としている。中東和平プロセスに前向きであり¹、欧米諸国との関係も良好で、国際的にも中東地域安定の要衝として認知されている。

ヨルダン経済は、1990 年代以来 IMF と協調して進めてきた経済構造改革プログラム(2004 年 7 月終了)を通じたマクロ経済・財政運営面での改革の成果等により、平均で 7%を超える高い成長を実現していたが、2008 年の世界的金融危機の影響を受け、現在、経済成長は伸び悩んでいる。都市・地方間の所得格差、高い水準で推移する貧困率・失業率、慢性的な財政ギャップなど構造的な問題を抱え、依然として外国からの資金援助、地域の治安情勢、外国からの短期的な資本流入の動向等に左右されやすい脆弱性がある。2011 年 3 月に発生したシリア危機に伴い、65 万人以上のシリア難民を受け入れる等、ヨルダンの負担は増大しており、経済・財政状況はさらに悪化している。なお、一人当たりの年間所得は 3,920 米ドル(2016 年当時)である。内政的にはエネルギーを含む物価の高騰、高い失業率・貧困率等、国内の不安定要因を除去すること及び安定的な経済発展の達成を図ることを基本政策としている²。

2-2 評価対象案件の概要

2011 年のシリア危機以来、ヨルダンはシリア難民を多く受入れている。2015 年のヨルダン国人口統計によると同国は約 160 万人のシリア人を受け入れており、その内、約 63 万人が難民として登録されている。シリア難民の大量流入による財政負担の増加により、難民受入れコミュニティの行政サービスは大幅に低下した。また、人口の急激な増加により、水不足が深刻化すると同時に、多くの都市でゴミの処理能力不足に関する問題が顕著となり、生活環境が悪化する事態となった³。

本評価対象案件(平成 27 年度ヨルダンに対する経済社会開発計画)は廃棄物処理及び水分野において、我が国で製造された機材・製品等をヨルダンに供与するものである。この計画により、難民受入れコミュニティの生活環境の改善を図り、もってヨルダンの安定化のための支援を通じた同国の社会経済開発に寄与することが期待された。

¹ 1994 年 10 月イスラエルとの平和条約に署名し、同年 11 月外交関係を樹立(アラブ諸国ではエジプトに次いで 2 番目)。

² 外務省: <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/jordan/data.html#section2> 参照

³ MOPIC (2015), Jordan Response Plan for the Syria Crisis 2016-2018

外交的な位置づけとして、当該案件は 2015 年 2 月に外務大臣が表明した「邦人殺害テロを受けた今後の日本外交(3 本柱)」⁴における「中東の安定と繁栄に向けた外交の強化」⁵の一環として実施された。本案件の概要を下記に示す。

- (1) ヨルダン側からの要請 : 2015 年 11 月 15 日にヨルダン計画・国際協力省から口上書および要請書が提出されたもの
- (2) 資金協力形態 : 無償資金協力(経済社会開発計画)
- (3) 金額 : 18.5 億円
- (4) 交換公文署名 : 2016 年 3 月 22 日
- (5) 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))
- (6) 対象セクター : 水セクターおよび廃棄物管理セクター
- (7) 供与機材・製品(仕様) : 廃棄物処理セクター向け機材・製品 水セクター向け機材・製品
- | | |
|---------------------------------|----------------------|
| ブルドーザー(19t) 11 台 | モバイルクレーン |
| ホイールローダー(17t) 16 台 | ホイールローダー(14t) 1 台 |
| エクスカベーター(30t) 6 台 | 溶接機 9 台 |
| ダンプトラック(10m ³) 19 台 | 発電機(100~450kVA) 13 台 |
| 給水車(12,000L) 10 台 | 高圧管路洗浄車 7 台 |
| コンパクター(20m ³) 1 台 | 汚泥吸引車 5 台 |
| 低床トレーラー 1 台 | カーゴトラック 61 台 |
| ダンプトラック(10m ³) 3 台 | 低床トレーラー 4 台 |
| 給水車(12,000L) 3 台 | 給水車(4,000L) 4 台 |
| | 給水車(6,000L) 4 台 |
- (9) 案件完了時期 : 機材・製品の納入完了時期: 2019 年 3 月 8 日

⁴ 2015 年 2 月 17 日、岸田外務大臣(当時)は、シリアでの邦人殺害テロ事件を受け、以下の「3 本柱」として取り組みを進めることを発表した。1)テロ対策の強化、2)中東の安定と繁栄に向けた外交の強化、3)過激主義を生み出さない社会の構築支援。

⁵ 「中東の安定と繁栄に向けた外交の強化」として以下 3 つの事項が示された。1)積極的な中東外交の展開(ハイレベル要人往来、多様なコミュニティとのパイプ強化、2)安倍総理大臣(当時)が表明した総額 2 億ドル程度の支援の実施及び人道支援の拡充、3)経済成長の促進に必要な地域の経済・社会安定化支援。

第3章 評価結果

3-1 開発の視点

評価結果概要(開発の視点からの評価)

(1) 案件の妥当性: 高い B

検証項目: 日本の上位政策との整合性、ヨルダンの開発ニーズとの整合性、国際的な優先課題との整合性、他ドナーとの関連性、日本の比較優位性

主な根拠: 本案件は、シリア難民の大量流入による社会経済基盤の脆弱化の改善ならびにホストコミュニティにおける難民との緊張緩和の改善に貢献するものであり、日本の上位政策、ヨルダンの開発ニーズ、国際的な優先課題に整合したものであった。また、シリア難民問題に対応するためにドナー間コミュニティやシリア危機対応プラットフォームの枠組みに参加することによりドナーとの関係性は保たれている。日本の比較優位性は、供与された機材・製品の質の高さ等にあると判断できる。

(2) 結果の有効性: 高い B

検証項目: インプット、アウトプット、アウトカム・インパクト

主な根拠: 本案件による供与機材・製品は、ヨルダン全国のシリア難民受入れコミュニティの廃棄物処理管理および給水状況を改善するもので、仕様、数量ともに計画通り調達された。また、納入時期も概ね計画通りであった。調達された機材・製品は、ヨルダン側の責任で最終利用者である全国の自治体、水供給事業体、ごみ処理事業体に計画通り引き渡され、納入後の運用状況も良好であり、本案件は、限定されたものにとどまるものの、本件調査で得られた調査データに基づけば、計画で想定した効果を達成していると評価できる。なお、本案件で調達された機材・製品は、全国 12 県 (Governorate) に点在する 60 を超える地方自治体や事業体等に広く分配されている。機材供与サイトは、ヨルダン側の問題意識を踏まえ、「難民受入れコミュニティ」を一部の地域に限定せず国全体と措定することで選定された。

(3) プロセスの適切性: 高い B

検証項目: 開発課題の把握と本案件実施決定のプロセス、他のスキームとの効果的な連携、関係機関の実施体制と支援実施プロセス

主な根拠: 本案件はヨルダン政府の要請内容を最大限に具現化するように計画され、実施されている。関係機関の実施体制や支援実施の手順等も交換公文 (E/N) や外務省ガイドラインに則したものであり、不備はなかった。

3-1-1 案件の妥当性

(1) 日本の上位政策との整合性

(ア) 日本の中東政策との整合性

ヨルダンの中東地域の穏健勢力としてアラブ・イスラム諸国との協調、全方位等距離外交の推進を基調としている。日本政府はヨルダンの安定を中東地域全体の安定に不可欠な存在であると認識している⁶。本案件の実施前後の日本政府の中東外交にかかる主な動向として、シリア危機後の2013年4月に安倍総理大臣(当時)が中東諸国を歴訪した際の中東政策演説にて、日本と中東地域の関係を「安全と繁栄に向けた包括的パートナーシップ」に向けて根本的に強化していくことが宣言された。

2015年1月から2月にかけて発生したシリアでの邦人殺害テロ事件を受けて、岸田外務大臣(当時)は同年2月17日に「今後の日本外交の3本柱」を発表し、①テロ対策の強化、②中東の安定と繁栄に向けた外交の強化、③過激主義を生み出さない社会の構築支援等を進めていく旨を表明した。本案件は3本柱のうち、②中東の安定と繁栄に向けた外交の強化の一環として位置づけられ、実施された。

シリア難民等の国際的課題について、日本は2015年3月の第3回シリア人道支援会合(「クウェート3」会合)にて、シリア難民に対する切れ目のない支援が重要との考えを打ち出し、総額約5.09億ドルの支援を表明した。これには、主にシリア及びヨルダンを含む周辺4カ国(レバノン、ヨルダン、トルコ、イラク)に流出した難民・国内難民や難民受入れコミュニティに対する保健・衛生、教育、食糧分野等の支援(約1.16億ドル)、シリア難民流入の影響を受けているヨルダンの経済・財政安定化のための円借款(約2億ドル)が含まれる。また、2016年9月に開催された「難民及び移民に対する国連サミット」全体会合にて安倍総理大臣(当時)は「人間の安全保障」の提唱国として、日本の難民問題への積極的な関与について、トルコやヨルダンをはじめ世界各地シリア難民や受入れコミュニティへの支援を例に言及し、緊急的な「人道支援」に加え、難民の自立や受け入れ国の経済発展を支える「開発支援」を並行して進める日本の支援の特徴と意義を説いている⁷。本案件は、シリア難民支援という「人道支援」としての性格を有すると同時に、難民を受け入れているホストコミュニティの社会経済インフラ、水供給や廃棄物処理サービスといった公共サービスの充実を目的に「開発支援」を行うという2層の目的を有し、本スピーチで難民問題に対する日本の難民支援の姿勢として表明され「人道支援と開発支援の連携」の事例として捉えることができる。

これらの中東およびヨルダンに対する政策および外交姿勢から、中東和平の推進役として重要な役割を果たしているヨルダンを支援すること、また、難民と受入れコミュニティを支援することにより「人道支援」に加えホストコミュニティの「開発支援」を目的とした本案件の実施は、日本

⁶ 在ヨルダン日本国大使館 <https://www.jordan.emb-japan.go.jp/files/100097762.pdf>

⁷ 同スピーチにて「このようなアプローチを、我々は“人道支援と開発支援の連携”と呼びます。一言で申せば、難民と受入れコミュニティの双方を、緊急支援から経済発展までシームレスに支援するということです。」と述べられている。

政府の中東政策に合致していると言える。

(イ) 日本の政府開発援助(ODA)政策との整合性

本案件の計画及び実施時における日本政府(外務省)の対ヨルダン援助政策である「対ヨルダン・ハシェミット王国 国別開発協力方針(2012年6月)」において、援助の基本方針(大目標)として「安定の維持と産業基盤の育成」が掲げられ、重点分野(中目標)として、①「自立的・持続的な経済成長の後押し」、②「貧困削減・社会的格差の是正」、③「平和創出に向けた地域交流」の3分野が示されている。本案件は③「平和創出に向けた地域交流」における開発課題(小目標)「周辺地域の安定化促進」に位置づけられている。当該国別開発協力方針(2012年)は、2013年のシリア危機以前に策定されたものであり、2017年シリア難民に関する課題に対応したものではなかったが、2017年7月に改訂された国別開発協力方針では、特にシリア危機に関連して、その基本方針(大目標)として「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の安定を維持し、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」ことを掲げている。さらに同方針の重点目標「地域の安定化」から開発課題(小目標)「周辺地域の安定化促進」を設定し、本案件を、協力プログラム「シリア難民及びホストコミュニティ支援プログラム」の一部として再定義している。

以上のことから、本案件はシリア難民を受け入れるホストコミュニティを対象としており、日本のODA政策及びヨルダンへの開発協力方針に沿ったものであると判断できる。

(2) ヨルダンの開発ニーズとの整合性

(ア) シリア難民の流入およびホストコミュニティにおける難民人口の増加

2011年3月に始まったシリア危機に端を発したシリア難民の国内流入により、国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)に登録もしくは登録待ちのシリア難民は2013年5月には47.6万人⁸で、本案件の実施にかかる支援要請のあった2015年に実施された人口住宅センサス⁹によるとホストコミュニティに居住しているシリア難民(登録者)は約77.8万人に達している(それ以外に、難民キャンプで保護生活しているシリア難民は、約14.1万人で、全シリア難民の約15.2%を占める)。表3-1に2015年当時の全国ならびに地域・県別の総人口とシリア難民(難民登録者)の人口を示す。本案件は同表が示すようにヨルダン全国に広く流入したシリア難民を受け入れるホストコミュニティを対象とし、全国にわたる地方支援を展開することにより、ホストコミュニティの基本的生活の安定化を意図するヨルダン政府の意向に合致したものである。

⁸ UNHCR, Syria Regional Responsive Plan (January-December 2013)
<https://www.unhcr.org/partners/donors/51b04c9c9/syria-regional-response-plan-january-december-2013.html>
参照。なお、47.6万人のシリア難民の内、難民キャンプにて保護されている難民は当時、約11万人(約23%)であった。

⁹ Department of Statistics, Statistical Tables of the Population and Housing Census 2015:
http://www.dos.gov.jo/dos_home_a/main/population/census2015/Refugees/Refugees_7.6.pdf 参照

表 3-1 シリア難民人口(2015 年)

県		全人口	ホストコミュニティ シリア難民登録者人口
北部	Ajloun	176,080	11,029
	Al-Mafraq	549,948	89,932 *
	Irbid	1,770,158	270,959
	Jerash	237,059	8,569
小計		2,733,245	380,489
中部	Amman	4,007,526	269,549
	Al-Balqa	491,709	19,886
	Al-Zarqu	1,364,878	74,289 **
	Madaba	189,192	10,945
小計		6,053,305	374,669
南部	Al-Aqaba	188,160	4,427
	Al-Karak	316,629	11,909
	Al-Tefielah	96,291	1,104
	Ma'an	144,082	5,472
小計		745,162	22,912
合計		9,531,712	778,070

出典: Department of Statistics, Population and Housing Census 2015 及び UNHCR, Syria Regional Responsive Plan (January-December 2013)から作成

(注)* 県内難民キャンプ人口 79,660 人を含まない。

(注)** 県内難民キャンプ人口 61,330 人を含まない。

(イ) ヨルダンの難民受入れにかかる国家方針

難民保護のための国際レジームの根幹をなす 1951 年難民条約とそれを補う「難民の地位に関する議定書」(1967 年)の双方を批准している国々は 143 カ国に及ぶが、中東・北アフリカ諸国において双方を批准しているのはエジプト、アルジェリア、チュニジア、モロッコ、トルコ、イラン、イスラエル、イエメンといったわずかな国々にとどまっており、ヨルダンも未批准である。難民保護レジームへの正式参加を果たしていないことは、1951 年条約の難民保護に関する諸原則の順守や、UNHCRをはじめとする国連機関との協力義務を負わないことを意味していた。

1990 年代初めの湾岸危機による難民発生や、中東和平交渉の進展によるパレスチナ難民問題解決への期待を契機として、ヨルダン国内でも難民問題への対応が課題となり、UNHCR との協力関係構築に向けた対応が求められた。1998 年にはヨルダン政府は UNHCR との間で覚書(MoU)を締結し、それに基づいて難民の送還禁止(ノン・ルフルマン)の原則や UNHCR による事務所設置と協力体制を構築してきた。

シリアにおける反体制運動の始まりから 1 年となる 2012 年 3 月に、国連は UNHCR 主導のシリア難民支援計画をまとめた「シリア地域対応計画(RRP)」¹⁰を発表した。これは、主要な難民受け入れ国であるヨルダン、レバノン、トルコ、イラクを対象に、シリアからの難民の入国と保護を確実にするとともに、ノン・ルフルマンの原則遵守や、食糧、水、医療、教育といった公共サービスの提供を通じたさらなる難民流入への備えを求めるものであった。

¹⁰ RRP は、シリア難民支援に関わる基本方針を示す計画であり、難民問題の深刻化に伴って改定されることで、状況に応じたより効果的な支援のあり方が検討された。初版から 3 か月後の 2012 年 6 月には「改訂版 RRP (RRP2)」、同年 9 月には「第二次改訂版 RRP (RRP3)」が発表された。

しかしながら、UNHCR による支援の呼びかけにも関わらず、RRP 実施のための各国援助金の拠出は遅れた。アメリカおよびサウジアラビアをはじめとする 21 か国・機関から集められた支援金は予定額の 3 分の 1 程度にすぎず、国連による計画に則った保護政策の支援実施は困難な状況であった。各国からの支援金の不足は難民保護業務の実施主体 (UNHCR を始めとする国連機関や NGO 等) のみならず、ヨルダン政府にとっても深刻な問題であり、2012 年以降の難民流入規模の拡大に伴って、資金の獲得は外交上の優先課題となっていくた。

このような状況下、本案件を含む日本のヨルダン向けシリア難民支援は、ヨルダン政府のニーズに適切に応えるものであった。

(ウ) シリア難民流入による社会・経済的インパクト

ヨルダン政府はシリア難民への対応として、当初、難民キャンプでの收容を実施したが、シリア危機から 2 年を経た 2013 年には、難民キャンプでのシリア難民保護は限界に達した。最初の難民キャンプであるザアリー難民キャンプは 2011 年 7 月末に開設されたが、その收容人数は 2013 年には本来設定された人数の二倍にあたる 12 万となっていた。その後、第 2 キャンプの建設が進められ、ヨルダン政府はキャンプへの集住を進めようとしたが、都市部の一般居住地への難民移住が進んだ。先述したようにホストコミュニティに移住したシリア難民は、2015 年には北部・中部地域を中心に 77.8 万人に達した。

シリア難民の流入は、シリア難民のみならず、ヨルダン人双方に対しての脆弱性を高めた。特に、教育、医療、給水、廃棄物処理などの行政サービス、電力、住宅、雇用に関する脆弱性の高まりが指摘された。難民キャンプでの保護が困難となり、ホストコミュニティに対する負荷が増すなか、ヨルダン政府はキャンプでの難民直接支援から、ホストコミュニティ支援へと支援戦略を転換した。

以上のことから、基本的な公共サービスの恒常的な提供、特に給水と廃棄物処理セクターにおけるサービス提供の向上を目的とした本案件による機材・製品の供与に至った経緯は十分な説得力がある。

(エ) ヨルダンのシリア難民対応計画

先述の UNHCR 主導による RRP は難民問題の深刻化や性質の変化に応じて、改定が繰り返されている。2013 年 6 月に発表された RRP5 は、それまでの RRP とは異なり、難民のみならず難民を受入れる各国のコミュニティを対象として含めるという特徴を持っていた。特に、脆弱なシリア難民世帯 (難民の約 6 割に相当) 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・経済的インパクトを緩和し、脆弱なヨルダン人にも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戦略目標の柱にしている。

ヨルダン政府内でシリア難民対応において主体的な役割を果たしているのは計画・国際協力省 (MOPIC) である。同省はシリア難民問題に対し包括的な対応計画を策定するために、政府、国際機関、NGO、ドナー国による諮問機関であるシリア危機対応プラットフォーム (JRPS) の議長を務め、ヨルダン国シリア危機対応計画 (JRP) を 2013 年から策定している。本案件の要

請当時 2015 年には、JRP (2016-2018) が公開されていた。

JRP は、シリア難民の急激な流入を受けて、ホスト国としてヨルダン政府の対応能力の基盤強化 (Resilience) と難民への支援 (Refugee) という 2 つの側面において、同国のシリア難民に対する上位計画であり、同時に、国際社会から支援を求めるために策定されたプロジェクト計画案である。期間を 3 年間とするローリングプランであり、2015 年に改訂された JRP (2016-2018) では 11 のセクター毎にセクターの整備強化に向けたプロジェクトが計画された。これら 11 のセクターの中で、インフラ整備を伴うものとして、特に教育、保健衛生、地方自治・地方行政サービス (廃棄物処理を含む)、水と衛生 (WASH) の 4 セクターは重点分野に位置づけられ、JRP によるプログラム実施にかかる予算要求額の約 5 割を占める (表 3-2 JRP (2016-2018) 実施予算額 (USD) 参照)。

表 3-2 JRP (2016-2018) 実施予算額 (USD)

セクター	2016年	2017年	2018年	3年間の合計	全セクター予算 (a) における割合
教育	249,638,101	281,204,375	323,130,296	853,972,772	17.8%
エネルギー	107,400,000	111,075,000	87,000,000	305,475,000	6.4%
環境	2,900,000	8,150,000	2,300,000	13,350,000	0.3%
保健衛生	183,354,762	178,840,190	170,085,832	532,280,784	11.1%
司法	11,402,000	9,752,000	8,800,000	29,954,000	0.6%
生計・食糧保障	266,471,701	274,253,649	272,140,971	812,866,321	17.0%
地方自治・地方行政サービス	69,163,402	76,361,270	58,227,216	203,751,888	4.3%
住宅	32,157,984	32,080,853	25,056,207	89,295,044	1.9%
社会保障	420,385,331	374,365,034	323,477,528	1,118,227,893	23.3%
交通	28,300,000	33,600,000	16,300,000	78,200,000	1.6%
水と衛生 (WASH)	238,800,000	263,520,000	246,560,000	748,880,000	15.6%
(運用管理)	1,420,000	1,140,000	740,000	3,300,000	0.1%
小計：JRPセクター・プログラム予算 (a)	1,611,393,281	1,644,342,371	1,533,818,050	4,789,553,702	100.0%
シリア難民に対する支援金	213,214,431	222,409,642	232,725,266	668,349,339	
社会保障支援	448,216,824	454,082,611	430,294,742	1,332,594,177	
施設減価償却費	258,640,000	274,158,400	290,607,904	823,406,304	
収入補償	125,702,797	125,554,907	125,721,274	376,978,978	
小計：難民に対する直接支援	1,045,774,052	1,076,205,560	1,079,349,186	3,201,328,798	
合計：JRP予算	2,657,167,333	2,720,547,931	2,613,167,236	7,990,882,500	

出典：JRP (2016-2018)

JRP (2016-2018) における廃棄物処理セクターおよび水と衛生 (WASH) セクターの現状分析と開発ニーズを以下に示す。

【廃棄物処理セクター】

現状分析

- JRP でのセクター対応計画 (Sector Response Plan) では廃棄物処理マネジメントは地方自治・公共サービス (Local Governance and Municipal Services) に分類されており、公共サービスの中でも最も改善が必要とされる重要セクターとされている。
- シリア危機以前から、ヨルダンの地方自治・公共サービス、特に廃棄物処理に関するサ

ービス提供が不十分であった。シリア難民の流入による急激な人口増加とごみの大量発生は廃棄物処理に係る問題を更に深刻にした。ごみの大量発生、不十分なごみ収集、処理場の不足、不法投棄、不適切なごみ処理や焼却行為などは、大気・土壌・水質汚染など深刻な環境問題を招いている。さらに、廃棄物処理に関するこれらの問題は、ホストコミュニティと難民との間の緊張を助長しているとの指摘がある¹¹。

主な開発ニーズ

- ひっ迫するごみ収集管理体制を改善する機械設備や機材の整備・配置
- ごみ処理能力改善に向けた、Al-Akedi ごみ処理場の拡張
- 北部の各県 (Governorate) を網羅するごみ集積中継地の設計と建設による地方自治体の公共サービス提供にかかる業務と財政負担の軽減
- 地方自治体でのコンポスト、リサイクル、ごみ分別を導入するパイロット・プロジェクトの実施
- 更なるごみ処理場の建設

【水と衛生(WASH)セクター】

現状分析

- 水供給の不足は長年の課題であったが、シリア難民の急激な増加による人口増加と需要の高まりが問題を深刻化させている。特にシリア難民の流入が集中する北部の各県では、水供給サービスにかかる脆弱性が顕著で、約 70%におよぶ世帯への水供給量は、国家基準である給水原単位である 100 リットル／人／日を下回る。また、同地域では、一人・一日当たりの水消費量が、シリア難民の流入前の 88 リットル／人／日から、流入後、64.5 リットル／人／日まで落ち込んだとの報告がある¹²。
- また、全国で 97%の世帯が水道施設にアクセスできるものの、40%から 65%の水量は漏水および不法接続により失われている。

主な開発ニーズ

- 難民流入が集中する地域での生活基盤が脆弱な全ての世帯・コミュニティに対し、恒常的な水供給サービスを提供する。
- 水・衛生施設の維持管理の向上。
- 再生水の利用促進。
- 難民キャンプおよびホストコミュニティの教育施設・衛生施設での水へのアクセス向上。
- 無収水の削減、給水施設の適切な運用による水供給インフラの効率性の向上。

当該国のシリア難民支援と基盤強化にかかる上位計画である JRP にて、廃棄物処理および水セクターにおけるサービス向上にかかるニーズは高いことが示されており、本案件はそのニーズに合致していると考えられる。

¹¹ UNHCR (2015), Vulnerability Assessment Framework (VAF) Baseline Study, 43pp

¹² MOWI (2009), Jordan's Water Strategy 2008 - 2022

(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、度重なる国際会議にて、国際社会はシリア国内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。

先述したように、シリアにおける反体制運動の始まりから1年となる2012年3月に、国連はUNHCR主導のシリア難民支援計画をまとめたシリア地域対抗計画(RRP)を発表した。RRPは、シリア難民支援に関わる基本方針を示す計画であり、計画実施に必要な支援金の拠出を国際社会に呼びかけるとともに、実際に支援活動を担う国連機関や国際NGOへの配分額を示している。本案件は2国間協力を基本とした無償資金協力のスキームである経済社会開発計画にて実施され、RRPへの直接的な支援金としての性質はないが、国際的な優先課題と国際社会の要求に応えるものと理解できる。

国連安全保障理事会では、シリアのアサド政権への制裁等が議論されるものの、同政権を支持するロシアや中国の反対で、シリアを非難する一致した効果的なメッセージを発することが出来ずにいた。この状況の中で、シリアの政権側を非難する国々は、国連の枠組みにとられない国際的な集まりとして、シリア・フレンズ会合を結成した。最初の会合は2012年2月にチュニジアで開催され、計約70国・機関の閣僚級が一堂に会し、シリア当局による暴力停止・政治移行への圧力を一層強化するとの一致したメッセージを発出し、協調的な人道支援に向けた取組が議論された。同会合は2012年12月までに計4回開催された。2013年9月には、シリア・フレンズ閣僚会合も開催され、国際的な優先課題として、協調的な取り組みが議論された。

同時にシリア人道支援会合も2013年から15年にかけて3回開催されている。これはシリアの人道危機が深刻化するなか、国連関連機関はシリア国内および周辺国に対する支援として、2013年上半期で15億米ドルのアピールを発出し、国連全加盟国に対して救急に拠出を呼びかけるべく開催されたものである。先述の通り、2015年3月の第3回シリア人道支援会合(「クウェート3」会合)にて、日本は、ヨルダンを含む周辺国に対し難民・国内難民や難民受入れコミュニティに対する保健・衛生、教育、食糧分野等の支援を表明した。

これらの国際会合の開催と活発な協議はヨルダンにおけるシリア難民とホストコミュニティに対する支援の国際的優先度が依然高いことを示している。

(4) 他ドナーとの関連性

本案件の援助スキームである経済社会開発計画による無償資金協力は、相手国からの援助要請に基づいて実施されるもので、外交政策の遂行上の必要に基づいて、迅速、かつ機動的に実施することができることを特徴とし、同スキームの強みとしている。そのため、各ドナーとの調整は相手国政府が行っているとの理解の上、相手国の要請内容が尊重される。

本案件の実施に当たっても、外務省は協力内容の詳細検討や各国際機関や他ドナーとの調整は、基本的にヨルダン政府が実施した上で、本案件の要請があったと理解している。そのため、当該案件の実施決定プロセスで、計画内容の詳細計画調査や、本案件に特定した他ドナーとの情報交換や調整は積極的には行わず、基本的にヨルダン側の要請が尊重された。

本案件の要請・実施に当たって、ヨルダン側の責任省庁であるMOPICは、先述のヨルダン

国シリア危機対応計画(JRP)の策定における責任機関であると同時に、その策定プロセスでは、諮問機関・調整機関としての役割をもつ、関係者間(ヨルダン側政府機関・省庁、UNHCRをはじめとする国際機関、各ドナー、NGO から構成される)プラットフォーム、JRPSC の議長であり、本案件を特定して協議されてはいないが、シリア難民対応の一環として日本による取組として本案件の実施は織り込み済みで、JRP の策定とドナーとの調整が行われたと、理解することは可能であろう。

(5) 日本の比較優位性

本案件に関し日本の比較優位性は、調達する機材・製品を日本製に限ることにより、比較的品质が高く、品質保証された日本製品が供与されることにあると、先方責任機関である MOPIC、また、実施機関である地方行政省(MOLA)ならびにヨルダン水道公社(WAJ)／水・灌漑省 MOWI は言及している。調達される機材・製品のメンテナンス・サービスやスペアパーツを取り扱う現地代理店を国内に有することを入札条件とし、また、納入時に関係機関に対し、必要な操作、維持管理にかかるトレーニングを実施し、技術移転にも配慮した日本のきめ細やかな調達計画の実施が評価されている。

3-1-2 結果の有効性

本案件の要請・実施プロセスでは、プロジェクトとしての目標体系図の作成とそれによる成果・目標管理は求められていない。案件実施による結果の有効性の評価にあたっては、評価の対象範囲を定め、案件実施による長期的な効果(インパクト)、案件が達成しようとする目的／直接的な効果(アウトカム)と、それを具現化するために想定された成果(アウトプット)、案件による投入・活動(インプット)を明確に定義し、それぞれの達成状況と有効性を検証する必要があり、対象案件の目標体系図を下表 3-3 に示すように仮定した上で分析を行った。

表 3-3 本案件の目標体系図

<p>インパクト 難民受入れコミュニティの生活環境が改善され、地域の社会・経済が安定する。</p>
<p>アウトカム 難民受入れコミュニティの水・衛生環境が改善される。</p>
<p>アウトプット 選定された難民受入れコミュニティに対し、水・衛生分野の改善を目的とした日本製機材・製品が供与される。</p>
<p>インプット 18億5千万円を供与額とする無償資金協力(経済社会開発計画)により、水分野ならびに廃棄物処理管理分野の改善を目的とした日本製機材・製品を調達する。</p>

(1) インプット

本案件のインプットは、18.5 億円の無償資金で、廃棄物処理分野および水分野において、日本製の機材・製品を調達し、ヨルダン政府に供与することである。

ヨルダン政府からは 2015 年 11 月 15 日に日本政府(在ヨルダン日本国大使館)に本案件協力にかかる口上書と要請書が提出され、翌 2016 年 3 月 22 日に交換公文(E/N)が締結された。

ヨルダン政府(MOPIC)からの要請内容はシリア難民ホストコミュニティに対する水・廃棄物処理分野で必要な機材の供与(ブルドーザー、ホイールローダー、エクスカベーター、給水車、トラック、高圧洗浄車、発電機等)であった。各機材・製品のエンド・ユーザーは、廃棄物処理関連は MOLA、水分野関連は WAJ/MOWI であり、それぞれは本案件の実施機関として位置づけられている。なお、要請段階では、各機材・製品はシリア危機(シリア難民の流入)により影響を受けている地域にて利用されるとされ、最終的な利用者となる納入先の詳細(地方自治体、給水事業体、ごみ処理事業体・処分場等)は、後述する政府間協議会を経て決定された。

(2) アウトプット

本案件にかかるヨルダン政府からの要請を受けて、外務省は在ヨルダン大使館を通じて、要請内容がヨルダン政府のニーズ・課題に適しているか、先方政府への確認(ヒアリング)と検討が行われ、その後、外務省本省において、ヨルダンの安定化及び経済社会に資する内容であるかを確認、さらに供与上限額の設定(18.5 億円)を行った。

E/N 締結から約 4 か月後となる 2016 年 7 月 12 日にヨルダン政府と調達代理機関との調達代理契約が日本国際協力システム(JICS)と締結された¹³。在ヨルダン大使館及びヨルダン政府は、調達代理機関をアドバイザーとする政府間協議会を行い、調達する機材・製品の具体的な品目、仕様、数量の精査および供与上限額との調整を行った。

調達する機材・製品の品目選定ならびに仕様と数量に関しては、実施機関である MOLA と WAJ/MOWI がそれぞれ廃棄物処理管理分野用、水セクターに関する機材・製品の調達計画案を策定し、それを基に調達代理機関による現地調査と実施機関との協議が行われ、政府間協議会にて最終的に決定された。

これら先方政府、実施機関との協議ならびに調達代理機関による現地調査や市場調査を通じ、入札図書が作成され、入札が行われた。調達する機材・製品が多岐にわたるため入札は 2017 年 4 月と同年 8 月の 2 回に分けて行われた。

なお、本案件による機材・製品の調達に関し、複数の調達業者と 8 件の調達契約が結ばれた。E/N 締結から最初の調達契約締結までに要した期間は 1 年 2 か月、最後の調達契約締結までには 1 年 8 か月の期間を要している。会計検査院の決算検査報告書(平成 30 年度)¹⁴

¹³ 外務省ガイドライン(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 平成 17 年 9 月)では交換公文(E/N)締結後、通常3か月を目途に調達代理契約を結ぶこととしている。JICS によると先方政府と料率に関し、交渉が長引いたためとしている。

¹⁴ 会計検査院 平成 30 年度決算検査報告 第 3 章第 1 設第 5 外務省: <https://report.jbaudit.go.jp/org/h30/2018-h30-0129-0.htm> 参照

によると、2011 年度から 2018 年度までに実施された 270 件の経済社会開発計画(旧ノン・プロジェクト無償資金協力を含む)を対象とした調査で、E/N 締結から最初の調達契約締結までに要した期間の平均は 0.96 年であり、平均的もしくは、やや期間を要していると言える。これは、供与する機材・製品の多さから、入札ならびに調達が 2 回に分けられたこと、ならびに、相手国負担で行われる免税手続きに時間を要したことに起因する。機材調達の実績を別冊 2-1「機材・製品調達実績」に示す。

調達契約における機材・製品の納入先は首都アンマンにある各実施機関が管理する敷地までである。最終的な機材・製品の分配先は、実施機関である MOLA と WAJ/MOWI による利用計画案を基に先述の政府間協議会にて関係者にて合意された。別冊 2-2「機材・製品の最終配分先」に各機材・製品の配布先を示す。

以上のように、本案件による機材・製品の供与は、ヨルダン政府の要請内容と、その後の政府間協議会による決定に基づいた調達計画から逸脱することなく、一部機材の免税手続きに時間を要し引渡しが数か月程度遅延したこと以外は、ほぼ調達契約における調達スケジュール通りに先方実施機関へ供与された。

(3) アウトカム・インパクト

外務省は本案件の裨益効果を、「この計画により、難民受入れコミュニティの生活環境の改善を図り、もってヨルダンの安定化のための支援を通じた同国の経済社会開発に寄与することが期待されます」¹⁵、としている。これに沿い、上述の目標体系図では、アウトカムを「難民受入れコミュニティの水・衛生環境が改善される」、また、インパクトを「難民受入れコミュニティの生活環境が改善され、地域の社会・経済が安定する」と設定した。

評価チームは、このアウトカムの発現を評価する指標は、「供与された機材の稼働状況と維持管理状況」や「給水サービス・廃棄物処理サービス向上の程度」などが妥当であると考え。本計画は全国 12 県(Governorate)に散在する数多くのホストコミュニティを対象としており、供与された機材・製品の数量は約 180 に及び、それらが全国に 60 を超える自治体、給水事業体、ごみ収集センター・処理場に配分された。供与機材の品目と数量が多く、さらに、供与先が広範囲に点在する本件の性質は、それぞれの機材・製品の稼働状況と維持管理状況を集約的に、また、定量的に確認することを非常に困難にしている。同様の理由から、本件による機材・製品の供与が、どのように、どの程度、給水・廃棄物処理サービスの向上に寄与したかを集約的かつ定量的に測定できる情報(例えば、供与された機材・製品によるごみ処理量の増加、給水量や水消費量の増加の集計、など)を得ることも困難であった。さらに、新型コロナウイルス感染症による影響で現地調査が実施できなかったなか、利用現場で機材・製品の利用者やサービスを受けている住民の「声」を聞くなどによる、定性的な評価も制約された。

このように情報が限られるなか、本件の責任機関である MOPIC および実施機関である

¹⁵ 外務省 HP 日本の ODA プロジェクト ヨルダン 無償資金協力 案件概要:

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/gaiyou/odaproject/middleeast/jordan/contents_01.html

同 報道発表 ヨルダンに対する無償資金協力に関する書簡の交換(平成 28 年 3 月 23 日):

https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_003135.html 参照。

MOLA、WAJ/MOWI に対する質問票調査やインタビュー調査から、供与機材・製品は計画された配分先(最終利用者)に適切に納入され、また、継続して有効に活用されていることが確認できた。また、調達代理機関である JICS によると、納入後の瑕疵期間中に機材・製品の故障等のクレームや代理店による修繕対応等の報告はないとのことで、機材・製品の稼働状況に大きな問題はないことが確認できた。このように、本件調査の限界もあり、依拠するデータは限定的なものとなっはいるが、少なくとも本調査中に入手できたデータに基づき、本計画で調達された機材・製品は、実施機関である MOLA および WAJ/MOWI による地域のニーズ分析を基に、前述した政府間協議会で協議・決定された最終利用者へ供与され、計画通りに最終利用者にて継続的に利用されていることが確認できたことから、供与された地域における水供給およびごみ処理管理セクターの改善に寄与しているものと思料され、本案件は計画で想定した効果を達成していると評価することができる。

なお、供与された機材・製品が、全国 12 県(Governorate)に点在する 60 を超える地方自治体や事業体等に広く分配されている本案件の性質に鑑み、如何に本案件が対象とするシリア難民の受け入れコミュニティの水・衛生環境に効率的かつ効果的に寄与したという有効性の観点から、各地域・県におけるシリア難民登録者人口と本案件にて供与された機材・製品の分配量の相関について検証した。表 3-4 に各地域・県のシリア難民人口と供与された機材・製品の分配量を機材・製品の費用(CIP 価格ベース)を示す。

表 3-4 シリア難民の国内地域・県登録人口と供与された機材・製品の費用(CIP 価格:円)

地域	県	ホストコミュニティ シリア難民登録者人口	機材・製品費用 (CIP価格) (円)
北部	Ajloun	11,029	34,306,368
	Jerash	89,932	19,396,160
	Irbid	270,959	130,724,766
	Mafraq	8,569	189,785,366
	小計	380,489	374,212,660
中部	Amman	269,549	147,786,208
	Balqa	19,886	307,282,176
	Madaba	74,289	96,669,276
	Zarqa	10,945	175,740,718
	小計	374,669	727,478,378
南部	Aqaba	4,427	84,964,838
	Karak	11,909	214,171,858
	Maan	1,104	140,694,146
	Tefelah	5,472	87,096,838
	小計	22,912	526,927,680
合計		778,070	1,628,618,718

出典: JICS、Final Report on Japan's Grant Aid for the Economic and Social Development Programme for the Hashemite Kingdom of Jordan (FY 2015) 及び、Department of Statistics of Jordan, Population and Housing Census (2015)から作成

上表 3-4 から、シリア難民の流入は北部・中部地域に顕著であることが確認できる一方、難民流入が比較的少ない南部地域の各県に難民人口相応以上の機材・製品が配分されているこ

とが見て取れる。南部地域への機材・製品の分配量の多さに関して、本件の責任機関である MOPIC からは、北部・中部地域に集中しているシリア難民は、よりよい生活環境や安価な住宅、雇用を求めて南部に移動する傾向があるとして、将来的な対応として南部地域の公共サービス整備が必要であり、供与した機材・製品はその準備に必要であったとの説明があった。また、外務省も最終納入先の決定にあたっては、当時、シリア難民登録者人口数の少ない南部地域が含まれていることについて把握し、ヨルダン政府に問い合わせ、「今や難民は北部地帯にとどまらず、全国に拡大しているため、(全国にわたる)地方支援は、シリア難民ホストコミュニティの基本的生活の安定化に資するものである」という強い意向の提示があり、その意向を考慮したとのことである。つまり、ヨルダン全国が一つのホストコミュニティとしての役割を果たしていると措定するヨルダン国側の問題設定を受ける形で、全国に機材・製品をくまなく供与することで、難民流入に伴う公共サービスの弱体化に効果的に対応したとの見解が示された。また、本案件のヨルダン側責任機関である MOPIC は、JRPSC の議長を務め、JRP の策定を主導しヨルダン国内のシリア難民への対応を計画、調整する役割を担っており、南部地域への機材・製品供与の要請は、その計画の一環として、また、他ドナー・国際機関による支援との調整結果として理解できる。北部・中部に地域に集中するシリア難民とホストコミュニティへの対応により、自国および他ドナー・国際機関の支援が同地域に集中する中、リソースが分配されない南部地域への手厚い支援を日本に要請することにより、結果として北部・中部地域への投資・支援環境を整えるとの考え方も有効であろう。

以上のように、総じてヨルダン全国がいわばホストコミュニティとしてシリア難民を支えているという理解から、難民流入に伴う公共サービスの弱体化に効果的に対応し、成果が具現化できていると判断できる。

3-1-3 プロセスの適切性

経済社会開発計画は、開発途上国からの援助要請に基づいて実施される無償資金協力であり、外交政策の遂行上の必要に基づいて迅速に支援表明して機動的に実施することができる援助形態として、その前身スキームであるノン・プロジェクト無償資金協力から、1987 年度(昭和 62 年度)以降、活用されている。従来、経済社会開発計画は、現地事前調査を通じた詳細設計や積算を行わなくても案件形成が可能な要請事業として主に資機材・製品の調達に係る事業が行われてきた。

(1) 開発課題の把握と本案件実施決定のプロセス

在ヨルダン日本大使館によると、2011 年のシリア危機以降、主に MOPIC から、シリア難民の流入とホストコミュニティの現状・課題等について度々説明が行われるとともに、同時期に MOPIC はヨルダン国シリア危機対応計画(JRP)の策定を進めているところであり、同計画の策定主旨や各国への支援要請内容の説明等においても、シリア危機対応プラットフォーム(JRPSC)等を通じて、開発パートナーに対して説明が行われていた。

本案件の実施に関しヨルダン政府からの要請内容の検討については、主に在ヨルダン日本大使館がMOPICにヒアリングを行い、一義的な評価を行い、JICAヨルダン事務所を含むODAタスクフォースにて共有し、最終的な評価を確定させた。最終的な支援の実施決定および支援限度額の決定は、同評価を踏まえ、外務省本省にて行われた。その後、2016年3月にはE/Nが締結された。

ヨルダン政府からの本案件実施にかかる要請段階、ならびに日本政府とのE/N締結段階では、機材・製品の最終的な利用者(最終納入先)は明示されていなかった。E/N締結後、ヨルダン政府は調達代理機関である日本国際協力システム(JICS)と調達代理契約を締結した。その後、JICSがアドバイザーとなり、ヨルダン政府側からMOPICならびに実施機関となるMOLA、WAJ/MOWI、そして、在ヨルダン日本大使館にて構成される政府間協議会が立ち上げられ、同協議会で初めて、機材・製品の最終利用者(エンド・ユーザー)に係る協議が行われた。機材・製品の品目・仕様・数量ならびに分配先(最終利用者)は、先に述べた通り、実施機関であるMOLAおよびWAJ/MOWIによる各地域のニーズ分析を基にヨルダン側の意向を尊重する形で決定され、供与された地域における水供給およびごみ処理管理セクターの改善に寄与している。

(2) 他のスキームとの効果的な連携

「外務省 対ヨルダン・ハシェミット王国国別開発協力方針(平成29年7月)」の事業展開計画では、本案件は「シリア難民及びホストコミュニティ支援プログラム」の一部として、以下のプロジェクト体系のなかに再整理され、複数プロジェクトの実施による相互作用が意図されていた。

- シリア難民キャンプにおける青少年育成に関する青年海外協力隊(JOCV)
- シリア和平への架け橋・人材育成プログラム(長期研修)
- 第二次北部地域シリア難民受入れコミュニティ水セクター緊急改善計画(無償)
- 北部シリア難民受入れ地域における廃棄物処理機材整備計画(無償)
- 社会性育成を主眼に置いた特別活動の実践と体制構築事業(草の根技協)
- ヨルダンにおける人道・社会安定化支援(マルチ)

(3) 関係機関の実施体制と支援実施プロセス

日本側の実施体制としては、外務省国際協力局国別開発協力第三課が主管課である。また、ヨルダン政府との交渉、要請内容の確認・検討、情報収集、実施支援、モニタリングに関しては、在ヨルダン大使館が重要な役割を果たしている。ヨルダン側は、支援要請、協力支援にかかる日本政府への要請書、口上書、E/Nの締結、無償資金協力の実施にかかる責任機関をMOPICが担当した。調達機材・製品の選定、分配先の決定、事業実施と実施管理を、本案件の実施機関として水セクターに関してはWAJ/MOWI、廃棄物処理管理に関してはMOLAが担当した。

調達代理機関であるJICSが、ヨルダン政府との調達代理契約に基づき、一連の調達業務を代行した。

経済社会開発計画は交換公文等に基づいて、図 3-1 に示す実施体制と実施プロセスにより行われることになっており、本案件もこれに従っている。実施体制について不備はなかった。

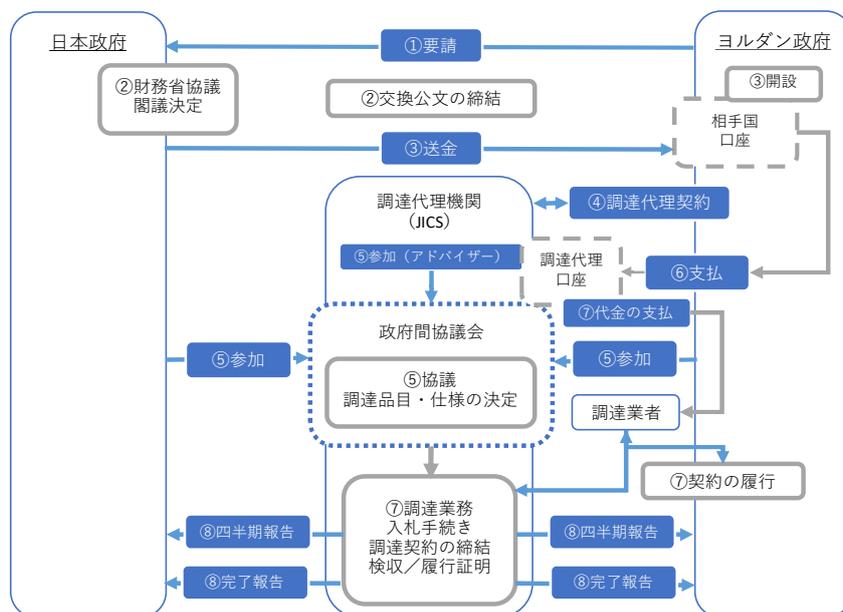


図 3-1 経済社会開発計画の実施体制と実施プロセス

(4) 他ドナー、国際機関との連携

JRP 策定における、関係者諮問・調整組織であるシリア危機対応に関するプラットフォームである JRPSO は MOPIC が議長を務め、ヨルダン政府機関・省庁、各ドナー、UNHCR 等の国際機関、NGO の代表から構成され、JRP 策定にかかる合意形成促進と同時に、各ドナー・国際機関間の協調・連携促進を担っている。日本側としては在ヨルダン日本大使館を通じて、同プラットフォームに参画しており、他ドナー、国際機関との協調体制を整えている。

3-2 外交の視点

評価結果概要(外交の視点からの評価)

(1) 外交的な重要性

エネルギー資源の多くを中東に依存する我が国にとって、中東の和平と安定は国益に直結する課題であり、ヨルダンはその要衝である。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、中東地域の和平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。本計画はシリア難民の流入により影響を受けたホストコミュニティを支援し、地域の安定化を図るもので、日本の対中東・ヨルダンに対する安定化に向けた協力の一端を担うものと評価できる。

(2) 外交的な波及効果

本案件はヨルダン側の要請に応えることを適時に実施できた案件であり、その点で、二国間関係の強化に資するものであった。また、我が国は国際社会に対し、「人間の安全保障」の提唱国として、難民問題に積極的に貢献している日本の姿を強くアピールしているが、本案件の実施はその一例であり、他難民支援にかかる協力と同様に各国に印象づける一助となっていると考えられる。

3-2-1 外交的な重要性

「アラブの春」以降の北アフリカのガバナンスの混乱、シリアの内戦、イラクやアフガニスタンにおける治安回復の遅延は、日本の中東外交をきわめて複雑化させているなか、中東諸国との全方位等距離外交の推進を基調としているヨルダンに対する支援は、中東地域安定に極めて重要な意味を持つ。原油の約 8 割、天然ガスの約 3 割を中東に依存する我が国にとって、中東地域の和平と安定は、国益に直結する極めて重要な課題であり、ヨルダンはその要であると認識されている。2017 年に改訂された対ヨルダン・ハシェミット王国 国別開発協力方針では、「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、中東地域の和平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」としている。本計画は、ヨルダンの地域安定化に貢献することが期待され、他の支援とともに、その一端を担うものであったと捉えられる。

過激主義の脅威や難民の大量流出等、多くの課題を抱える中東地域の和平と安定は国際的な課題である。2015 年に発生したシリアでの邦人殺害テロ事件を受け、日本政府は「今後の日本外交の 3 本柱」を発表したが、本計画は支柱の一つである「中東の安定と繁栄見に向けた外交の強化」の一環として位置づけられ、実施されたものである。本案件の実施は、我が国の対ヨルダン支援施策の一部として、中東の安定と繁栄、ならびに地域の和平実現によるテロ対策までを含む我が国の国益に資するものと理解できる。

3-2-2 外交的な波及効果

2016 年 9 月の「難民及び移民に関する国連サミット」の全体会合にて、安倍総理大臣(当時)のスピーチでは、トルコやヨルダンをはじめ世界各地でシリア難民や受け入れコミュニティへの日本の支援に言及し、国際社会に対し、「人間の安全保障」の提唱国として、難民問題に積極的に貢献している日本の姿を強くアピールした。また、同分野での日本の支援の特徴を、「人道支援」に加え、難民の自立や受け入れ国の経済発展を支える「開発支援」を並行して行うことにありとし、「人道支援と開発支援の連携」を提唱している。難民支援と受け入れコミュニティ双方を、

人道支援から経済発展までシームレスに支援することで、難民・移民問題の解決のために主導的立場を果たすことを強調した。本案件はその一例であり、日本が他国にそれを印象づける一助となっていると考えられる。

一方、本案件は 2015 年に交換公文が署名された唯一の無償資金協力であり、本案件によって、ヨルダンに対する日本の継続的な支援の姿勢を示すことができた。また、本案件の要請にあたっては、その前段階で、ヨルダンに出張中の外務審議官に対し、ヨルダン副首相兼外相（当時）より、シリア難民の流入によりホストコミュニティにおける公共サービスの提供が圧迫されており、ホストコミュニティに対する公共サービス、特に水分野等への支援が必要であるとの説明があった。ヨルダン側のハイレベルからの要請にこたえることを適時に実施できた案件であり、その点で、二国間関係の強化に資するものであったと言える。

2016 年 4 月 1 日核セキュリティ・サミット出席のため訪米中の安倍総理大臣（当時）は、アブドゥラー2世・ヨルダン・ハシェミット王国国王と会談した。安倍総理大臣から、地域安定の要であるヨルダンを支えるため、2016 年 2 月には、難民支援のためのヨルダン向け約 6500 万ドルを含む約 3.5 億ドルの支援、3 月には廃棄物処理及び水分野で日本製品を供与すべく約 1700 万ドルの無償資金協力を決定した旨伝達し、これに対し、アブドゥラー国王からは、言及のあった水分野の支援を含め日本からの変わらぬ支援に繰り返し謝意が表された。

2018 年 4 月 3 日に開催された本案件による供与機材引渡し式典では、ウトム地方自治省次官や機材が配備される各地の共同サービス協議会代表らにより、繰り返し日本の支援に対する感謝の意が表明された。また、同年4月4日に実施した供与機材引渡し式典において、ガッザーウィー水灌漑大臣からは、日本の長きに渡る水分野への協力に対して感謝の意が表明され、「水分野における日本とヨルダンの協力関係は数十年に渡るものであり、水分野はアブドゥラー国王も重視しているため、ヨルダン政府としては主要ドナーである日本の貢献を高く評価している。シリア難民の流入もあり夏のピーク時における水需要が益々増加する中、本機材供与は大変有効である。今後も、水分野において日本との協力関係が継続することを強く希望する。」との発言があった。

以上のように日本はヨルダンに対してシリア難民支援を継続的に行っており、ヨルダンと極めて良好な政治的関係を構築してきた。本案件はこれら一連のシリア難民支援の一部として評価できる。

第4章 提言

評価結果に基づく提言

- (1) 丁寧な案件説明の必要性
- (2) 目標体系図の導入による成果管理
- (3) 効果的な広報の実施
- (4) 機材・製品の運用と維持管理にかかるモニタリングと効果測定

4-1 丁寧な案件説明の必要性

本案件実施にかかる要請書でヨルダン政府は、供与される機材・製品の利用目的と最終利用者／受益者(エンドユーザー)として、「(要請した)機材はシリア危機の影響を受けた地域に分配され、シリア難民とヨルダン人である地域住民を対象に、(廃棄物処理管理に関する)地方行政サービスならびに水・衛生サービスの回復と改善を促すために利用される」と説明している。また、外務省による本案件実施による裨益効果の説明は、「この計画により、難民受入れコミュニティの生活環境の改善を図り、もってヨルダンの安定化のための支援を通じた同国の経済社会開発に寄与することが期待されます」、としている。よって、本案件はシリア危機によるシリア難民の流入により影響を受けた難民受入れコミュニティをターゲット・グループとして、計画が進められたと理解できる。

シリア難民はヨルダン全国の地域・県に散在するコミュニティに生活の場を求め居住しているが、事業評価における有効性の観点からは(1-1「評価の枠組み」参照)、人口に占めるシリア難民登録者人口の割合を参照して、シリア難民の流入と、それを原因とする水・衛生サービスの脆弱化が顕著となった北部・中部地域に本案件による支援を集中させることが一見して合理的であるように見えるとの見解がある。この視点からは、本案件にて、登録難民の流入が比較的少ない南部地域の各県に他地域と比較して難民登録者人口相応以上の機材・製品が配分されていることについて、公表された情報を参照するだけではその根拠となる考え方を理解することは容易ではなく、意思決定プロセスの適切性を十分に説明することが重要である。3-1-2「結果の有効性」(3)「アウトカム・インパクト」の項で議論されたように、シリア難民の流入は北部・中部地域に顕著であるが、本案件は、ヨルダン全国が一つのホストコミュニティとしての役割を果たしているものであるとのヨルダン側の問題設定に基づき、ターゲット・グループは南部地域を含むヨルダン全国に散在する難民受入れコミュニティであると設定することで形成され、水ならびに廃棄物管理分野での公共サービスの弱体化に効果的に対応するものであった。よって、シリア難民の流入による地域人口あたりの登録難民の割合が比較的低い南部地域もターゲット・グループとして、機材・製品の供与が行われているものの、3-1-2.(3)でも述べたとおり、本案件は、想定されていた効果の発現が確認されていることから、ターゲット・グループの設定自体には問題がなかったと考える。外務省により公表された情報を参照するだけでは、本案件のターゲット・グループが、ヨルダン側の問題設定に基づきヨルダン国全土に設定されたと言う

経緯を直ちに理解することは困難であり、評価チームとしては、同選定プロセス自体については特段の異論はないが、意思決定プロセスについて、より丁寧な説明が必要であったのではないかと考える。今後の案件説明においては、より丁寧な説明が必要であると考えます。

4-2 目標体系図の導入によるアウトカム・インパクトの明確化と成果管理

本案件の要請から実施・モニタリングまでのプロセスのなかで、開発プロジェクトとしてロジック、特にアウトプットがどのようなアウトカムとインパクトを生むことが期待されているかが明確に文書化されておらず、また、その達成度を測定する指標の設定と指標測定による「成果の明確化」がなされてこなかった。3-1-2「結果の有効性」(3)アウトカム・インパクトで評価チームが設定した、本案件によるアウトプットである「機材・製品の調達と供与」が、同じく評価チームが設定したアウトカム及びインパクトである「難民受け入れコミュニティの水・衛生環境が改善」及び「シリア難民を受け入れているホストコミュニティの生活環境の改善」を如何に具現化するのか、特にシリア難民登録者人口の少ない南部地域への機材・製品供与が、本案件が対象とする「全国のホストコミュニティ」の生活環境の改善に、如何に効率的かつ効果的に貢献するのか、「成果の明確化」がなされていないために、理解しにくい案件構成になっているのではないかと考える。

評価チームは、アウトカム・インパクトの明瞭化、アウトプットからアウトカムにつながる効率と効果にかかる理論的な説明、また、指標の設定と測定による「成果の明確化」はプロジェクトの実施に有効であると考えます。評価チームは、先方政府からの支援要請内容の確認段階からロジカル・フレームワークを簡素化した目標体系図の作成と共有により、インプット→アウトプット→アウトカム・インパクトの理論性を明確にし、実施管理と指標の設定と測定による成果管理を導入することは、それが実現可能な場合には、検討に値すると思えます。

4-3 効果的な広報の実施

本案件に関する HP 上での広報は、外務省では交換公文(E/N)締結時の外務省報道が、在ヨルダン日本大使館の HP では本案件の引渡し式典が紹介されているが、SNS 上での積極的な広報展開は見受けられない。外務省 HP 等による個別案件の広報は、個々の案件内容の紹介に留まり、本案件の場合は、中東外交での枠組み、難民支援や人道支援を含む人間の安全保障に関する取り組み、ヨルダンとの二国間関係の歴史など、全体像と関連付けたストーリー性のある、効果的かつ魅力ある広報展開が望まれる。我が国にとって非常な重要な中東地域のシリア危機、難民問題、人道支援など、国際的な責任担う姿とプレゼンスを適切な形で積極的に内外にアピールすることは、国民の理解を深める上で重要と思えます。

4-4 機材・製品の運用と維持管理にかかるモニタリングと効果測定

本案件では先方政府に対し、供与された機材・製品の運用と維持管理にかかる報告義務を課していない。上述したようにロジカル・フレームワークの導入による案件の成果管理を実現するためには、事業実施機関である MOLA ならびに MAJ/MOWI を通じて、全国の県自治体や事業体に供与された機材・製品の運用・維持管理状況を確認することが望ましい。しかしながら、本案件のように、供与する機材・製品の品目と数量が多く、全国に点在する自治体や事業体に広く分配するという支援形態では、個々の機材・製品の利用状況を一元的に把握し、取り纏める作業は相当な負担である。したがって、実施機関の既存のモニタリング・システム上に、本件により供与された機材・製品の運用状況を把握できる方便を工夫することが求められる。例えば、実施機関は定期的に会計報告や事業報告を行う義務を負っているが、その一環で資産管理を行っていることが想定され、機材・製品の所有・運用状況を把握しているであろう。これら既存の所有機材・製品の管理を利用して、本案件により供与された機材・製品の運用状況をモニタリングする体制を整えることは、今後、同様の案件実施にて有効であろう。また、在ヨルダン日本大使館は現地視察を通じた、利用状況のモニタリングを行う予定とのことであり(本調査時、コロナウイルス蔓延の影響により中止されていた)、その実施は有意義である。