

要 約

1 評価の方針

- 1) 本評価調査は、今後の対ヨルダン援助はどうあるべきかを幅広く分析し、わが国のヨルダンに対する援助政策の見直し及び今後のより効果的・効率的な援助の実施の参考とするための提言を示すこと、また、評価結果を公表することで説明責任を果たすことを目的としている。なお、わが国は、中東和平プロセスへの貢献をはじめ、中東地域の安定に寄与するとの外交的観点からヨルダンに対する経済協力を行ってきた経緯がある。
- 2) 本評価では、わが国の対ヨルダン援助政策のうち最も代表的な政策である「対ヨルダン国別援助方針」（1996年策定）を主な評価対象とし、外務省経済協力局のODA 評価ガイドラインに従い、「対ヨルダン国別援助方針」を「目的」、「プロセス」、「結果」の3つの視点からレビューした。本評価の対象期間は、可能な限り最近の動向をカバーすることを試み、基本的に対ヨルダン国別援助方針が策定された1996年から2003年9月までとした。
- 3) 本評価における「結果」の検証では、評価の対象となる「対ヨルダン国別援助方針」等の援助政策の「結果の有効性」を判断するために、同政策が反映されたと仮定する個別案件の実績及び成果、主要な社会・経済指標の動向を重点分野別、留意点別に可能な限り計測・集計した。しかしながら、援助政策の策定段階において、重点分野別の成果指標（目標値：ターゲット）設定を行っていないため、ターゲットへの達成度測定が不可能であった。

2 評価結果の総括

1) 目的の妥当性に関する総括評価

(1) 上位政策との整合性に関して

国別援助方針の根幹を成す重点分野及び留意点の内容は、旧 ODA 大綱及び ODA 中期政策との整合性を十分保っている。一方、新 ODA 大綱との関係では、大綱の「『人間の安全保障』の視点」といった基本方針や、「貧困削減」、「平和の構築」といった重点課題は、ヨルダン側の開発方針と合致していることが判明したが、ODA 大綱改定以前に策定された国別援助方針には反映されていない。中東和平政策との整合性については、同政策に関して得られた情報を体系的に整理することができなかったが、その方向性は一致していると推測される。

(2) ヨルダン国家開発政策との整合性に関して

評価対象期間中に策定されたヨルダンの国家開発計画には、「経済社会開発計画（1993年～1997年）」、「経済社会開発計画（1999年～2003年）」、「社会経済転換計画（SETP）（2002年～2004年）」がある。対ヨルダン国別援助方針で明示された重点分野は、これら国家開発計画で示された開発ニーズに概ね合致していることが判明した。但し、国別援助方針と新しい開発計画（SETP）との整合性については、ヨルダン側のニーズの変化にともない整合性が低くなっていると判断する。

(3) 主要ドナーの対ヨルダン援助政策との比較

わが国の国別援助方針における重点課題として挙げられている「水供給」は、他の主要ドナーが共通して特に重視している課題である。また、「教育」と「輸出」についても、他ドナ

一との共通性が高いことがわかった。「基礎的保健・医療」、「観光及び中継貿易のためのインフラ整備」、「環境保全」についても、若干表現の仕方に差異はあるものの、他ドナーの重点課題と関連する部分が見られた。一方、貧困削減、政治面/行政面の改革支援は、他の主要ドナーの重点課題の一つとして挙げられながら、わが国の国別援助方針では明示的に重点課題とされていないことが分かった。

2) 策定・実施プロセスの適切性・効率性に関する総括評価

(1) 策定プロセスの適切性に関して

国別援助方針の策定時から8年間が経過しているため資料が保管されておらず、同方針策定にかかる当時の状況についての詳細を把握することは困難であった。しかしながら、聞き取り調査の結果から、同援助方針は、検討会等の形式的なプロセスを経て策定されたものではないものの、わが国国内の関係者及びヨルダン側関係者の意見を吸い上げつつ策定されていたと推測し得る。

(2) 実施過程の適切性に関して

JICAの国別事業実施計画は基本的にわが国の対ヨルダン国別援助方針の内容に沿っている。一部新たに追加された項目が見受けられたものの、国別事業実施計画の内容は基本的に対ヨルダン国別援助方針に則した内容となっていること、また、わが国の援助実施過程において支障となった例がみられなかったことから、JICAは援助実施過程において対ヨルダン国別援助方針を適切に反映してきたものと判断する。JBICについては、在ヨルダン日本大使館との協力の下、本店及びカイロ駐在員事務所が援助実施過程においても対ヨルダン国別援助方針を十分に反映してきたと言える。また、国別援助方針は、個別案件の形成、要請、採択プロセスにおいて適切に反映されてきたことも確認された。他方、対ヨルダン国別援助方針の検証については、1996年に策定されて以来一度も見直しが行われていないことから、適切性に欠けていたと判断する。

(3) 実施過程の効率性について

日本側の援助実施体制は、ODAタスクフォースを中心に整備されていることが確認された。他方、日本側の援助実施体制は、緊急時における体制では改善が必要と思われる。一方、ヨルダン側の援助受入れ体制は、省庁間では案件形成能力に差異があるものの、計画・国際協力省(MOPIC)を中心に整理が行われ、機能的に整備されていると判断できる。

わが国援助スキーム間の連携については、援助スキーム間の連携の実績が確認された。国際機関への拠出との連携については、わが国の援助とUNRWAへの拠出との連携は十分に図られていると評価できる。世銀への拠出との連携については、PHRD及びJSDFの案件形成段階において緊密な調整体制が整っていないことから、効率的とは言い難い側面があると思料する。

ヨルダン側実施機関との連携については、各機関の案件形成・要請能力の格差に対して、MOPICが案件形成及び要請を一元的に管理する形をとることで、こうした問題に対処してきたことや、わが国がヨルダン側実施機関の能力向上のための支援を行っていることから、ヨルダン側実施機関との連携は十分に行われてきたと判断される。また、ヨルダンでは、開

発プロジェクトを実施する機関が多様化してきている。

二国間ドナーとの連携は、現地で開催されているドナー調整会議等を通じて行われていること、また、これまでに KfW 及び USAID との連携実績が確認されており、わが国と他の二国間ドナーとの連携は十分に図られてきたと判断される。国際機関との連携では、JICA 専門家、JICA の本邦研修、草の根・人間の安全保障無償資金協力を通じた UNRWA との連携実績、JBIC と世銀との連携実績が確認されたことから、わが国と国際機関との連携は十分に図られてきたと判断される。

わが国と NGO との連携は図られてきたが、民間との連携については、これまで限定的であった。民間との連携については、官民パートナーシップの強化を目指しているヨルダン側の意向等、現地レベルでのヨルダン側民間セクターとの交流強化が重要と思われる材料が見出された。

3) 結果の有効性に関する総括評価

(1) 重点課題

水供給：生活用水の確保に関してわが国は、一般無償資金協力によるハード面、開発調査、専門家派遣の技術面の双方から支援を行っており、また、わが国のこれらの取組みはヨルダン政府及び他ドナーから高く評価されている(ヒアリング調査の結果から)。さらに、水供給分野におけるわが国援助の成果と安全な水への持続的アクセス率の向上及び都市部における水供給量の増加には関連性があると思われることから、わが国の生活用水の確保における援助の有効性は高いレベルで達成されたと考えられる。一方、灌漑用水の確保については、1998年から2001年にかけて灌漑用水の供水量が制限されたこと等により、明らかな効果の発現が確認できていない。北ゴール灌漑近代化計画は、節水型灌漑技術を移転したという点から高く評価されるものの、この分野におけるわが国協力の成果を測ることは困難である。

食糧供給：ヨルダンの主要な農業産地である北ゴールにおいて、わが国の灌漑近代化事業が成果を上げており、その成果は農産物の生産量の安定と関連性があると推測されること、また、わが国のノンプロジェクト無償が需要増の著しい食糧の購入を可能とし、これが同国の貿易赤字の更なる増加を防ぐ上で貢献したと考えられること、さらに、わが国は食糧分野において主要ドナーであること等を総合的に勘案した結果、食糧分野においてわが国援助は有効であったと考えられる。

基礎的保健・医療：プライマリーケア及び保健分野では、わが国が主要ドナーではない。わが国は家族計画・WIDプロジェクトが成果を上げ、事業対象のカラク県においては直接的な効果が認められるものの、ヨルダンの全国的な保健指標の推移との関連性は極めて限定的なものと思えることが適切であろう。人口増加率の低下や避妊具使用率の増加には、「家族計画・WIDプロジェクト」の貢献が多少なりともあったと推定される。

教育：ヨルダンの初等教育レベルは従来から高いこと、また、ヨルダン政府の資金的な投入も大きいことから、教育分野におけるわが国援助の成果とヨルダンの全国的な教育水準の向上との関連性は限定的と考えるべきであろう。ただし、「教育セクター借款」の成果から、教育環境の改善においてわが国援助の貢献があったと推測される。

職業訓練に関しては、「職業訓練技術学院プロジェクト」、「情報処理技術向上プロジェクト」の成果から、ヨルダンの職業技術の向上に貢献している。ただし、これらの成果が同国の失業率の低下につながるまで効果は見られない。ヨルダン政府は社会経済転換計画（2002年-2004年）において人的資源開発を最も重要な課題として位置付けていることから、わが国の職業訓練分野におけるこれまでの援助を高く評価しており、またこの分野においてわが国が引き続き支援していくことの重要性を強調している。他方、ヨルダン政府にとって障害者を対象とした職業訓練のインパクトは不明であるが、他分野と比較しても国内外の資金調達が困難である同分野に、わが国援助を実施した意義は大きかったと推測される。

輸出：重要政策中枢支援事業及び「企業経営能力強化調査」等の一連の技術協力は中小企業の育成で成果を上げている。また、「アカバ火力発電所増設計画」、「配電網電力損失低減計画 F/S」は電力供給の安定という成果を上げている。さらに「シェイフ・フセイン橋」はヨルダン北部の工業団地を通じた輸出拡大を支援に貢献している。こうした結果から、わが国援助の一連の成果とヨルダンの輸出増加との関連性は高いことが認められる。また、わが国の輸出産業振興分野での資金投入額は他ドナーよりも大きい。これらから総合的に判断して、わが国の輸出振興支援における援助の有効性は高いレベルで達成されたと考えられる。

観光産業のインフラ整備：有償資金協力による「観光セクター開発計画」は、将来的に大きなインパクトが期待されるものの、評価対象期間中には、まだどのプロジェクトも完成していない。したがって、この分野におけるわが国協力の成果を測ることは困難である。

わが国の観光産業への資金・技術支援は、国内各地の遺跡や歴史景観地のインフラ整備を目的としたものが多く、湾岸諸国からの避暑客よりも、欧米タイプの狭義の観光客の増加を意図した支援となっている。中東地域全体の情勢が不安定と見なされている間は、こうした地方観光地のインフラ整備を進めても、観光客数の増大に直ちに貢献するとは考えにくいものの、今後イラク情勢が安定しイスラエル・パレスチナ間の情勢が好転すれば、中東地域の治安に対する懸念が低下し、欧米諸国からの観光客の流入が再び増加することは十分に予想される。したがって、中長期的な産業振興、地方振興の視点から、わが国が観光部門のインフラ整備にあらかじめ取り組んだことは妥当であったと考えられる。

中継貿易のためのインフラ整備：わが国のインフラ整備支援による交通量の増加とヨルダンの輸出増との間に関連性が見られると考えられる。また、ヨルダンと西岸をつなぐキング・フセイン橋の架替えがヨルダンを経由するパレスチナ自治区と湾岸諸国との間の中継貿易額の大幅な増加につながっていると推測される。したがって、わが国のヨルダンへの中継貿易のためのインフラ整備に対する援助政策についての有効性は、一定レベルで達成されたと判断できる。

環境保全：評価期間内におけるわが国の環境保全分野での援助実績は極めて限定的なものであった。水質汚染では「水質汚染管理計画」を実施しているが、大気汚染や廃棄物汚染では殆ど援助を行っていない。よって、「水資源汚染管理計画」がヨルダンの水質汚染管理体制の強化したことや、専門家の派遣を通じて環境関係者の人材育成を行ってきたことは成果として認められるが、わが国のヨルダンへの環境保全分野に対する援助政策についての実質的なインパクトは現時点では認められない。

環境省の設立に伴い、現地では、環境省の組織的な援助の実施能力に配慮しつつ、環境分野への支援を本格的に検討し始めたところである。

(2) 留意点に示された各課題

中東和平支援：ヨルダンに対する最大規模の無償資金協力プロジェクトとなった第二次アンマン都市圏上水道施設改善計画（ザイ浄水場整備事業）は、ヨルダン・イスラエル和平協定（1994年）を具体化する水分野の和平プロジェクトのシンボルである。加えて、「シェイフ・フセイン橋」と「キング・フセイン橋」の架け替え事業については、イスラエル・パレスチナ関係の混乱にも拘わらず、ヨルダン・イスラエル間の政府技術者の交流、民間経済活動の促進や、パレスチナ自治区への人道支援物資の輸送といった面で重要な役割を担っている。また、ヨルダンにおいて第三国研修事業を通じて、パレスチナ自治政府（PA）のキャパシティ・ビルディングが進んできた。さらに、UNRWAを通じたパレスチナ難民のための職業訓練支援は、就業機会の拡大、所得の向上につながる効果が期待される。こうした中東和平支援事業は、今後も必要とされている。

債務救済支援：対外累積債務は近年のヨルダン経済にとって最大の懸念であり、わが国からの一連の債務救済措置の実施により、同国は危機的状態を脱することが可能となった。外貨準備高も安定的に推移しており、わが国の債務救済支援は、ヨルダンのマクロ経済安定化に大きく貢献している。

女性支援：わが国の家族計画・WIDプロジェクトや草の根・人間の安全保障無償資金協力案件が女性の収入増に貢献してきたと推測される。ヨルダン女性の社会進出は、他アラブ諸国（アルジェリア、エジプト、モロッコ）との比較で向上の余地があり、今後とも留意していく必要がある。

(3) その他

わが国は、ODA 広報に努めてきたが、現地のマスコミ関係者等によれば、ヨルダン国民のわが国の ODA に対する認知度は決して高くないのが現状である。

3 提言（要旨）

1) 政策の立案に関する提言

(1) 対ヨルダン援助政策の整理を行う

本評価調査において主な評価対象とした対ヨルダン国別援助方針は、1996年に策定された後、一度も見直しが行われていない。また、既存の援助方針は、内容的に現状に必ずしも即していない部分が見られる。このような状況に鑑み、現行の対ヨルダン国別援助方針に代わる国別援助計画の策定が望ましいが、これが早急に実施困難な場合には、新 ODA 大綱を踏まえ、ヨルダン政府との政策協議を通じて、対ヨルダン援助政策の整理を行うことが適当である。

(2) 対ヨルダン援助政策の中でヨルダンをパートナーとして位置付け、ヨルダンと南南支援にかかるパートナーシップ・プログラムを締結する

わが国にとってヨルダンは、パレスチナ支援及びイラク復興支援の拠点である。他方、一人当たり国民所得水準の上昇により、近い将来にヨルダンがわが国の無償資金協力を卒業す

る可能性が排除されない。卒業後の日・ヨルダン関係を引き続き緊密な関係に維持する一つの方策として、ヨルダンと南南協力支援にかかるパートナーシップ・プログラムを締結することによって、かかる位置付けを明確にすることは意義深いと考える。

(3) 穏健勢力に資する中東和平支援のための協力を推進する

これまでヨルダンにおいて、中東和平に資する協力という点、「地域的なインフラ整備案件」が想定されることが多かった。例えば、無償資金協力事業である第二次アンマン都市圏上水道施設改善計画（ザイ浄水場整備事業）、シェイフ・フセイン橋、キング・フセイン橋の架け替えが、中東和平に直接的に資する案件と見なされる。しかしながら、和平の動きを支えるには穏健勢力が優勢となる支援が求められていることから、今後はこうした地域的なインフラ整備案件に加え、貧困削減、雇用創出及び教育の充実を目指すヨルダン側の自助努力への支援を強化し、同国の経済社会の安定を助長し、ひいては中東和平に貢献するという協力をより重視していくべきであると考えられる。

(4) UNRWA を通じたパレスチナ難民支援を継続する

難民キャンプにおける貧困削減支援は難民が過激派に陥ることを防ぎ、ヨルダンが中東の安定した穏健勢力であり続けることに大いに貢献するとのヨルダン側の主張を十分に踏まえ、わが国としては、UNRWA に対する各種支援を対ヨルダン支援という側面からも位置付け、今後とも UNRWA を通じたパレスチナ難民支援を継続していくことが肝要であろう。

（本文43ページの BOX 3 参照）

(5) 「人間の安全保障」の視点に立った協力を推進する

「人間の安全保障」の視点は、平和の構築とともに、新 ODA 大綱において重要視されている。世界の平和と安定を度々揺るがしてきた紛争が半世紀以上も続いている中東こそ、平和の構築が必要であり、「人間の安全保障」の視点が求められてきている。2000年7月、カナダが中心となる「人間の安全保障ネットワーク」の決定により、「人間の安全保障地域センター」がアンマンに設立されており、同センターは中東における「人間の安全保障」の唱道者としての役割を果たしている。同センターは、「人間の安全保障」の世界規模での唱道者たるわが国との協力関係を構築することを強く要望しており、かかる要望に応えることは中東においてわが国の外交理念への理解を促進する上で得策である。

(6) 環境に配慮した水資源管理を効果的に支援する

わが国は、水分野における協力を重点的に実施し、一定の成果を挙げてきており、ヨルダン側からも高く評価されている。ヨルダンの新規の淡水資源開発はほぼ完了する見通しがついたというレベルに達しているが、現地での調査や国会議員に対するアンケート調査の結果から、水分野におけるわが国の支援への期待は他分野と比較しても依然として高い。ヨルダンの水分野では、下水処理水の再利用を含め、従来の伝統的な「水資源開発」から総合的な「水資源管理」に重点をシフトし、水需要管理と環境保全に配慮した取組みが始まっており、こうした取組みに最も効果的に応える形でわが国の支援のあり方も見直していく必要があるだろう。

2) 政策の実施に関する提言

(1) 援助関係者の安全対策に係る共通ガイドラインを作成する

新 ODA 大綱は、平和の構築を重点課題に掲げ、「紛争の終結を促進するための支援から、紛争終結後の平和の定着や国づくりのための支援まで、状況の推移に即して平和構築のための二国間及び多国間援助を継ぎ目なく行う」としている。ヨルダンも、わが国のイラクにおける平和構築支援の拠点の一つとなっているが、イラク情勢の変化はヨルダンの治安情勢に影響を与えかねない。今後、中東において、新 ODA 大綱に基づき平和の構築支援を着実に実施していくには、ヨルダン側への対応を含めたヨルダンにおける援助関係者の安全対策に関するわが国の共通ガイドラインの作成が急務であろう。

(2) ヨルダン側援助実施機関の実態調査を行う

アブドゥラー国王の即位に伴い、経済社会開発に携わる機関の顔触れや役割にも変化が生じている。こうした変化を踏まえ、わが国が今後重点的に協力を行うことが考えられる分野・課題については、ヨルダン側の実施機関の実態を再調査する必要がある。その上で、わが国協力の効率性と効果を可能な限り広範に確保するために、ヨルダン側の実施機関の再検討を行うとともに、その結果を受けて、必要であれば、関係機関間の連携等をヨルダン側に申し入れることが肝要である。

(3) 世銀のわが国特別基金を通じた援助を整理する

わが国の対ヨルダン国別援助方針では、UNRWA や世銀のわが国特別基金を通じたわが国の援助が明示的に取り込まれていないが、ODA 予算の一層の効率的かつ効果的な執行が求められている。世銀のわが国特別基金案件については、わが国からの拠出であることをヨルダン側関係者に周知するとともに、わが国の援助政策との整合性を確保する観点から案件形成の段階でわが国側（現地 ODA タスクフォース）と協議を行うよう、世銀に申し入れることが肝要である。

(4) 民間セクターとの交流を強化する

ヨルダンは経済開発における官民パートナーシップの強化を目指している。わが国の援助関係者は政府機関との関係は深いものの、民間セクターとの交流はあまり活発でないのが現状である。民間セクターの動きを通してヨルダン側の開発ニーズを把握することは、わが国援助の効果的・効率的な実施にも資することから、現地 ODA タスクフォースとヨルダン側民間セクターとの交流を深めることは有意義であろう。

(5) より効果的な ODA 広報を実施する

わが国のヨルダンに対する援助は、長期にわたり各種の事業を実施しているにも拘わらず、ヨルダン国民の間ではあまり認知されていないとの見方がある。ODA 案件のインプットとアウトプットの時点に限らず、受益者の変化に焦点を当てたアウトカム発現後の時点での広報という新たな視点に立って ODA 広報戦略を練り直すことが肝要である。