

第 4 章

提 言

第4章 提 言

2003年のイラク戦争を契機に中東地域は歴史的な転換期を迎えている。2004年6月のG8シーアイランド・サミットでは中東地域における改革の問題が取り上げられる。アブドゥラー国王は同サミットに招待され、ヨルダンも政治、経済、社会の各分野で各種改革に取り組んでおり、中東地域における改革の先駆者であるとの説明を行う予定とされている。改革は一朝一夕に達成されるものではなく、中長期的な観点からの取組みが不可欠である。

わが国としても自国の安全と繁栄を確保する上で、中東地域における改革の問題に積極的に取り組むことが求められている。中東和平の当事国であり、イラクの隣国であるヨルダンは正に中東地域の安定のカギを握る国であり、わが国としても、ヨルダンが取り組んでいる各種改革を引き続き最大限支援していくことが肝要である。シーアイランド・サミット後の適当な機会を捉えて、かかる外交姿勢を効果的かつタイムリーに示すことが重要である。これは、「開発途上国の自助努力支援」を基本方針、「平和の構築」を重点課題に挙げている新ODA大綱に正しく適ったことである。

以下に、第3章の評価結果に基づき、わが国のヨルダンに対する援助政策の立案及び実施に関する提言を示す。

4.1 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、平成12年度以降、ODA重点供与国に対して従来の国別援助方針に代わる「国別援助計画」が順次策定されているところであるが、ヨルダンについては作成時期の見通しが立っていない状況である。

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。例えば、ヨルダン側の最重要課題である貧困削減や失業対策への言及がないこと、水供給分野は総合的な「水資源管理」という視点が近年重要となっていること、重点分野の「食糧」については主な介入手段である食糧増産援助が大幅な予算削減を受けて対象国、供与額を大幅に絞らざるを得なくなっていることは前述したとおりである。

他方、現地ODAタスクフォースは昨年9月、第1回現地レベル政策協議の対処方針を作成している。現地レベル政策協議の対処方針は、中期的な国別援助計画（方針）に基づく統一要望調査の年度別対処方針と位置付けられるが、ヨルダンの場合、国別援助方針が現状に即していない面があるのでその部分を補うという、上位政策の国別援助方針との関係で一種の捩れ現象が起きているようである。

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り、これまでもヨルダンにおけるパレスチナ向け第三国研修を実施してきたことから、中東地域の社会的安定と和平に向けた環境造りのためのわが国支援においてヨルダンはパートナーとして位置付けられる。今後、わが国の対ヨルダン援助政策の中で、かかるヨルダンの位置付けを明示すべきである。さらに、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ところ、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、上述のパートナーとしての位置付けに加え、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

中東和平への貢献はわが国の中東地域での経済協力の大きな目的の一つである。ヨルダンに多額の経済協力を実施してきたのも、ヨルダンへの支援が中東和平に資すると見なされてきたためである。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と、「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。これは、ヨルダンとイスラエル、パレスチナの間の人の移動、物流、交易を促進することや、水資源の平和的な配分（和平の配当）を通じて、それぞれの社会的、経済的関係を密接化し、地域情勢を安定するという直接的な効果を狙ったものであった。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、今後はこうした地域的なインフラ整備に加え、同様に中東和平に資すると見なされる「貧困対策案件」（ヨルダンの貧困地域、低所得階層を対象とした貧困削減支援等）も重視すべきである。ヨルダンでは、国全体としては社会サービスの水準が改善されているものの、地域格差が存在し、南部地域（マアーン）や難民キャンプなどでは依然として社会サービスの提供が著しく立ち後れている。こうした地域では所得水準が低く、若年層の雇用機会が限られており、住民の間では、近年の経済発展から取り残され、政府から見放されているという意識が醸成されかねない。更に、衛星テレビやインターネットを通じて、近隣のパレスチナやイラクの悲惨な状況を身近に感じ、過激派の活動に強い共感を覚える人々が増えてきているとも言われる。ヨルダンが中東の穏健勢力であり続けるためには、政府だけでなく広く国民が穏健でなければならないが、より多くの人々、特に若者が将来に対する希望を失い過激派に陥ることになれば、ヨルダン国内情勢の不安定化につながり、中東地域全体の安定と和平の動きに大きな影響を及ぼすことになりかねない。こうした事態を未然に防ぐためにも、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 (43ページの BOX 3 参照)

ヨルダンには UNRWA 登録パレスチナ難民全体の約40%を受け入れ、ヨルダンの人口の約30%がパレスチナ難民である (UNRWA 登録難民の難民キャンプ居住率は全体で約32%、ヨルダンでは約17%)。ヨルダン自身の安定が中東地域にとって非常に重要であり、基礎生活分野を中心に中東地域の安定に資する協力を行うとのわが国の立場に加え、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。

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。アラブ・イスラエル紛争とイラク危機の狭間に位置してきたヨルダンは、地域的な和平の必要性を強く認識し、「人間の安全保障」の域内での普及に努めている。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」(ヨルダンもメンバー)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、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。また、上記3)及び4)は、正に「人間の安全保障」の視点に立った経済協力であり、かかる協力を推進することが求められている。

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。それは、ヨルダンの水資源賦存量(国民一人当たりが利用可能な淡水資源)が207m³/年/人(2000年)と世界で最下第2位にあるだけでなく、今後はさらに厳しくなることが明らかとなっているからである。

ヨルダンの上水分野で重要な課題には無収水(漏水と盗水)の問題がある。ヨルダンの無収水率は、全国平均で54%、最も高い無収水率を抱えるマードバではこれが78%にも上る。無収水の半分は漏水によって失われているほか、盗水も問題となっており、水灌漑省はすでに JICA 社会開発調査に基づいて水資源管理を重視した全国レベルの開発管理計画を策定し、これらの問題に取り組み始めている。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り組みが始まっており、こうした取り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。統合的な水資源管理は、中東における地域的な課題であ

り、ヨルダンにおける取組みは周辺アラブ諸国より一歩進んでいるところ、この課題に関する第三国研修をヨルダンで立ち上げることも一案である。

死海を紅海と運河で連絡するという域内最大規模の環境水利プロジェクトについては、現在中東和平多国間協議の再開のめどは全くないが、わが国が環境ワーキンググループの議長と水資源ワーキンググループの副議長を務めてきたことから、資金面の問題はさておき、将来的に検討するといった対応を示すことが求められよう。

4.2 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。ヨルダンは、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。昨年 3 月イラク戦争を直前にして、わが国援助関係者の間でヨルダンに派遣されている JICA 専門家や JOCV、SV の待避に関する議論が行われ、意見の相違を残したまま、結果的に JOCV、SV 全員が一時待避した。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

フセイン国王の治世では、経済社会開発はハッサン皇太子（当時）の指導下で進められてきたが、アブドゥラー国王が即位してからは、国王自ら経済社会開発の陣頭指揮を執っている。これに伴い、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ことから、国民に対し、これら国際機関を通じた援助の必要性について様々な形で説明していく必要がある。UNRWA については、上述したとおりであるが、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、世銀に対して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

ヨルダンで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。2000年6月に発表された Vision 2020 と称する国家経済開発計画もヨルダンの民間セクターによって策定されたものであり、また経済分野の主要閣僚には民間企業出身者が就任することが多くなっている。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が、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。ヨルダンのプレスに対する情報提供は、E/N 署名、援助機材の引渡し、援助案件の着工式・完工式といった機会にほぼ限定されており、報道される内容は、読み手の興味が得られにくいものとなっている。ヨルダンに限ったことではないと思われるが、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。こうした事後広報を行うには、先方のオーナーシップを高め、我が方援助関係者の負担を増やさないためにも、当該案件の先方実施機関が主体的に人心に訴えるようなストーリー集めを行い、メディアに売り込むという態勢を案件実施期間中に確立することが望ましい。