

第1章 評価のまとめと提言

1-1 評価のまとめ

1-1-1 対パレスチナ自治区支援の概要

日本のパレスチナに対する政府開発援助(ODA)による支援は、1993年9月に署名されたオスロ合意を踏まえて本格的に開始された。日本は国際社会による二国家解決案を支持するとともに、ODA大綱の重点課題のひとつである「平和の構築」の観点に則り、これまで約13億ドルの支援を行ってきた。日本の対パレスチナ支援の主な特徴としては、占領下という特殊状況下で様々な制限のある社会・経済に対する支援であるという点、金額で見ると直接支援よりも国際機関等を通じた支援の割合が多い点などがあげられる。さらには、対パレスチナ支援は、日本の中東和平への貢献を構成する3つの取組(関係者への政治的働きかけ、対パレスチナ支援、信頼醸成の促進)を構成するものと位置づけられている点も大きな特徴といえる。

1-1-2 政策の妥当性

1. 支援先開発ニーズとの整合性

2012年に策定された「対パレスチナ自治区国別援助方針」における基本方針(大目標)ならびに重点分野(中目標)は、パレスチナの現在の中期開発計画である「国家開発計画(NDP)」(2011-2013)の4つの重点課題のすべてに対応したものとなっている。このように、パレスチナ側の支援先開発ニーズに日本の取組が整合した形で、貢献している点が確認できた【第4章4-1-1参照】。

2. 日本の上位政策との整合性

日本の対パレスチナ支援は、「対パレスチナ自治区国別援助方針」に基づき実施されている。同方針は、支援の大目標を平和の構築としているが、これは上位政策である2003年に改定された「政府開発援助大綱(ODA大綱)」, 2005年に策定された「政府開発援助に関する中期政策」で掲げられている「貧困削減」, 「持続的成長」, 「地球的規模の問題への取組」, 「平和の構築」と整合していることが確認できた【第4章4-1-2参照】。

1-1-3 結果の有効性

1. 民生の安定・向上

(1) 上下水セクター

日本は、水資源に限りがあるパレスチナ自治区の下水処理システムの強化や上水設備改善、またイスラエルと共有している地下水資源の保全を支援する協力プログラムを策定している。日本をはじめとする国際社会からの支援の結果もあり、パレスチナ自治区における利用可能

な水資源量は増加している。また、パレスチナ自治区における家庭用水に占める、公共水道ネットワーク利用も増加しているなど、家庭用水の利便性が向上している。このように日本の上下水道分野における取組がパレスチナ自治区における同分野の状況改善に貢献していることが確認できた。【第4章 4-2-1 1.参照】

(2) 保健セクター

日本は、母子健康手帳とリプロダクティブヘルスに関する技術協力プロジェクトを通じて母子健康手帳の完全普及を達成し、これはパレスチナ側からも高く評価されているのみならず、知名度の高い成果となっている。パレスチナ自治区における乳児死亡率は2006年の27.6%から2010年には20%へと大幅に低下しているが、日本をはじめとする国際社会の支援がパレスチナ自治区における保健分野の状況改善に貢献していることがうかがわれ、特に乳幼児死亡率低下に対しては大きな貢献が実現していると考えられることができる。【第4章 4-2-1 2.参照】

(3) 教育セクター

パレスチナ人の小中学校の生徒数は、増加の一途にあることを受け、日本をはじめとする国際社会からの支援で学校整備が進められてきた結果、小・中学校におけるクラスあたり生徒数の推移をみると、公立校及び UNRWA(国連パレスチナ難民救済事業機関)運営校では、クラスの規模を抑えることが可能となっている。このように、日本をはじめとする国際社会の支援に伴い、パレスチナ人の教育環境が改善されていることがわかる。【第4章 4-2-1 3.参照】

(4) 社会的弱者保護

国連食糧計画(WFP)によるパレスチナ自治区に対する2005～2011年の食糧援助総額は、合計565.5百万ドルであったが、このうち約4%にあたる22.1百万ドルが日本からの支援額であった。またUNRWAについては、難民キャンプへの食糧援助に要する費用のうち15～20%がほぼ定常的に日本からの支援である。このように、日本からの拠出はパレスチナ人に対する社会的弱者保護の取組の一定割合に貢献しており、多くの困窮者救済に充てられていることが確認できた。【第4章 4-2-1 4.参照】

2. 行財政能力の強化

(1) 財政セクター

日本はパレスチナ自治政府の厳しい財政状況に鑑み、2007年度より総額74億円のノン・プロジェクト無償資金協力を実施してきた。同協力で得られる見返り資金はパレスチナ自治政府の一般財源として同自治区内の経済・社会開発事業のために活用され、財政赤字の軽減に一定の貢献を果たしている。日本によるこの支援は、国際社会によるパレスチナ自治政府への財政支援全体に占める割合としてはわずかではしかないが、定常的かつ確実に財政的支援を行ってきている姿勢は、同自治政府からも高く評価されていることが、現地での聴取結果からも確認できた。【第4章 4-2-2 1.参照】

(2) 地方自治セクター

中央政府に加え、地方レベルでも自治体職員の能力向上や歳入確保を図り、行政サービス提供の改善を主な目標として、日本は「ヨルダン渓谷コミュニティのための公共サービス支援計画」(コミュニティ開発支援無償資金協力)、「地方自治行政制度改善プロジェクト」(技術協力プロジェクト)や「ジェリコ及びヨルダン渓谷における廃棄物管理・処理能力向上プロジェクト」(同)及びこれを受けた「西岸地域廃棄物管理改善計画」(環境・気候変動対策無償資金協力)などの取組を実施してきた。その結果、例えば地方自治体における固形廃棄物の主体的輸送の割合が着実に増加している。このように、日本によるパレスチナ自治区内の地方自治体に対する支援は、当該分野に貢献していることが確認できた。【第4章 4-2-2 参照】

3. 持続的な経済成長の促進

(1) 産業セクター

日本は、パレスチナ産業セクターに対しては、輸出振興をめざして有望な産業の育成を支援してきている。その代表的な取組は、将来のイスラエルとパレスチナの共存共栄に向けた日本独自の中長期的な取組である「平和と繁栄の回廊」構想を具現化するための各種取組である。同構想の中核的事業であるジェリコ農産加工団地(JAIP)はパレスチナ自治区の民間セクターの大半を占める、零細・中小企業に活動の場を提供することにより、同地域の産業育成を図るものであり、今後、雇用創出や所得向上といった成果が発現することが期待される。【第4章 4-2-3 1.参照】。

(2) 農業セクター

農業分野における2005年度以降の日本の対パレスチナ支援は、「持続的農業技術確立のための普及システム強化プロジェクト」(技術協力プロジェクト)、「ヨルダン渓谷地域高付加価値型農業普及改善プロジェクト」(同)など、JAIPとの相乗効果も期待できる案件を中心に実施されてきている。その他、「ガザ地域農業セクターの復興と強化、人材育成と環境保全型農業の普及事業」(日本 NGO 連携無償資金協力)など、他地域で独立して行われている案件もある。日本によるこれら取組の結果、今後、農業セクターにおける生産額向上などの成果が発現することが期待される【第4章 4-2-3 2.参照】。

(3) 観光セクター

日本による観光セクターへの取組の特徴としては、日本国内の観光振興でも実施されている地元主導の観光振興施策(Community Based Tourism: CBT)のアプローチを採用している点があげられる。このような取組の結果として、例えばジェリコ観光情報センター(TIC)訪問者数が大幅増加するなどの効果が確認されている。また、観光を軸とした農業振興や地元工芸品の充実化など、コミュニティとしての活動強化の成果も今後期待される。【第4章 4-2-3 3.参照】

4. 大目標達成に対する貢献

日本の対パレスチナ支援が平和の構築に貢献している重要な点として、例えば「平和と繁栄の回廊」構想を推進する中でパレスチナ自治政府、イスラエル、ヨルダン、日本の4者による協議体を設置するなど、域内協力による地域開発協力を契機とした対話促進を実現している点があげられる。このような当事者や周辺国との対話促進は、日本による他の取組においても同様に実施されている【第4章 4-2-4 参照】。

1-1-4 プロセスの適切性

1. 策定プロセスの適切性

現在の日本の対パレスチナ支援の基本政策である「対パレスチナ自治区国別援助方針」の策定過程においては、素案は現地の日本国政府代表事務所が現地の国際協力機構(JICA)事務所と協議の上で作成し、外務省本省、JICA 本部等との十分な協議を踏まえて策定されていることが確認できた【第4章 4-3-1 参照】。

2. 実施プロセスの適切性

国際社会による対パレスチナ支援を実施する上で必要とされるイスラエルとの協議・了解は、イスラエル側の都合次第で延期、中止される場合も少なくない。このような当初の設計・計画の変更が必要となった際に、今度は日本側の対応に時間を要する、また、柔軟な変更ができないなど、取組の遅延の要因として日本側の硬直性がパレスチナ側から現地聴取結果にて指摘されている。

他ドナーとの調整の仕組みとしては、パレスチナ支援調整委員会(AHLC: Ad Hoc Liaison Committee)の枠組みの中に現地ドナー調整会合(LDF: Local Development Forum)、4つの戦略グループの下でのセクター別作業部会の援助協調・調整メカニズムが設置されている。日本は、これらの調整・連携会合に積極的に参加しているのみならず、1999年にAHLC会合を東京で開催するなど、援助協調・調整にも主体的に関与している【第4章 4-3-2 参照】。

1-1-5 外交の視点

1. 中東和平の視点

今日、アラブ諸国、その他イスラム諸国、さらにはユダヤ人人口が多い諸国が世界的に強い影響力を保持する状況下、中東和平問題は、中東地域に閉じた問題ではなく、日本も含めた全世界が共有する懸念材料である。中東和平問題が深刻化すれば、中東地域のみならず、世界規模で不安材料が広がることが予想される。日本としても、二国家解決案に基づいた現在の中東和平プロセスの崩壊はあってはならないことであり、従って中東和平の当事者の中でも最も脆弱なパレスチナ自治政府を支援する意義を見出すことは難しくはないはずである。

このような意味において、日本はプロジェクト型の支援のみならず、パレスチナ自治政府を財政的に支援するためのノン・プロジェクト無償資金協力を実施しているが、かかる支援は今後とも引き続き重要であり続けるものと考えられる【第4章 4-4-1 参照】。

2. アラブ諸国, その他イスラム諸国との外交の視点

日本がパレスチナ人に対する支援を開始したのは、1953年のパレスチナ難民支援のために UNRWA への拠出を行ったことに遡ることができる。当時、パレスチナ人に対する支援を開始した背景のひとつには、日本は当時、国連加盟をめざし、各国からの支持を獲得すべく外交面での働きかけを行っていたところ、その取組の一環として、アラブ諸国、イスラム諸国からの支持を得やすくするという観点もあった模様である。このように、パレスチナ問題は、すべてのアラブ人にとって看過できない問題であり、この重要な問題への取組によって、アラブ諸国、その他イスラム諸国からの支持を得ることにつながるという外交的な便益も指摘できよう【第4章 4-4-2 参照】。

3. エネルギー安全保障の視点

エネルギー安全保障の観点においては、単にアラブ諸国との友好関係のみでなく、パレスチナを含む中東全体の安定そのものが重要である。すなわち、中東和平の問題は中東地域全体の安定に大きな影響を及ぼし、石油価格の暴騰に繋がるということは、1973年のオイルショックや1991年の湾岸危機の経験からも明らかである。かかる文脈においても、対パレスチナ支援を引き続き積極的に実施することは国益にも叶うといえよう。【第4章 4-4-3 参照】。

4. 外交的な波及効果

日本の対パレスチナ支援の外交的便益、エネルギー安全保障の便益を最大化するためには、日本が実施している支援を国際社会（特にアラブ諸国、その他イスラム諸国）に積極的に広報を行うことが肝要である。日本政府は、対パレスチナ支援の取組がアラビア語紙上で報道されるように働きかけており、また、国際機関等を経由した支援を行う際には、日本の拠出である旨の広報を徹底させるなど、広報にも力点を置いている姿勢が現地調査で確認できている【第4章 4-4-4 参照】。

5. 政治的働きかけ・信頼醸成

日本による対パレスチナ支援は、経済・社会開発効果のみならず、平和の構築に向けた政治的な効果、中東和平の当事者間の信頼醸成にもあわせて貢献している点も指摘できる。例えば JAIP 開発に際し、パレスチナ側とイスラエル側との対話を日本が設定、支援し、仲介役を務めた結果、イスラエル側から最大限の譲歩を引き出す成果を得た点などをあげることができよう【第4章 4-4-5 参照】。

1-2 提言

1-2-1 本件評価の提言に係る基本的な考え方

本評価の結果、パレスチナ自治区に対する支援は、主に以下の点において他国・地域への開発協力とは条件や性質を異にすることが明らかになった。すなわち、支援対象となるパレスチナ自治区は、占領下という特殊な状況下にあるため、

- (1) 大目標である「経済・社会の自立化促進による平和構築」を達成するためには政治的要因が大きく影響するため、開発協力のみの取組には限界がある。政治的な働きかけ、信頼醸成措置を組み合わせた対応が必要とされている。
- (2) 和平の当事者であるパレスチナ自治政府自体が不安定な状況にある。和平の枠組みを維持すること自体が支援の重要な意義となる。
- (3) 一つ一つのプロジェクトの取り進めにおいて、イスラエルとの協議・了解を経なくてはならないという大きな障害を伴うことが多い。

このような対パレスチナ支援の特殊要因を勘案しつつ、日本としてパレスチナ支援を実施する意義について、日本国民の間で意識を共有し、より多くの賛同を得るためにはいくつかの追加的な工夫が必要という結論に至った。本報告書では、このような工夫点を長期的・政策的視点による提言と、実務的・短期的視点による提言に分けて提示する。

表 1-1 パレスチナ自治区に対する支援に関する提言

長期的・政策的視点	短期的・実務的視点
1: 対パレスチナ支援を継続して実施する重要性を再確認する	1: 柔軟な対応が可能な支援スキームを積極的に活用する
2: 拡大目標体系を構築し、同体系に則った支援を実行する	2: 周辺国を巻き込む案件を積極的に形成・実施する
3: 「平和と繁栄の回廊」構想の更なる展開を図る	3: 日本の特徴を活かした支援を継続実施する

出所：評価チーム作成

1-2-2 長期的・政策的視点からの提言

1. 提言1：対パレスチナ支援を継続して実施する重要性を再確認する

対パレスチナ支援には、パレスチナ人を支援するという意義に加え、中東和平という世界が共有する問題解決に対する取組としての意義、アラブ諸国、その他イスラム諸国との良好な関係を維持するという意義、さらには日本のエネルギー安全保障の意義と、多岐にわたる意義があることが今次評価の外交の視点からの分析を通して明らかになった。このような意義を持つ対パレスチナ支援は、仮にパレスチナ問題に進展が見られなくとも継続せざるを得ない取組である。このような、対パレスチナ支援の重要性を日本として共有し、再確認することが求められる。具体的には、これらの意義を対パレスチナ自治区国別援助方針の付属文書などに明記することを提言する。

また、中東和平は、当事者なくしては進展し得ない。パレスチナ人は、イスラエルの占領下で移動の制約、行政サービスの欠如、度重なる治安悪化などの環境下での生活を強いられており、国際社会からの継続的な人道支援、緊急援助等なくしては存続できない状況にある。このようなパレスチナ人の生存と、パレスチナ自治政府の存続を支援することの重要性に鑑み、食糧援助、財政支援、基礎的なインフラ支援を対パレスチナ支援の目標体系の中で明示することも有意義であろう。また長期的にはパレスチナ自治政府の援助への依存を軽減させるために、持続可能な発展を念頭に置いた支援が不可欠である。

2. 提言2: 拡大目標体系を構築し、同体系に則った支援を実行する

対パレスチナ支援の大目標は「経済・社会の自立化促進による平和構築」である。ただし、この大目標は、開発協力だけでは到底到達できるものではない。むしろ、開発協力はあくまで域内の平和と安定に必要な環境を醸成するものにすぎない。かかる観点から、日本は、対パレスチナ支援を単なる開発協力の枠組みにおいてのみならず、中東和平に対する貢献という、より高次の目標体系の中においても重要な柱の一つと位置づけ、同和平の実現に向けて 1) 政治的働きかけ、2) 対パレスチナ支援、3) 信頼醸成を三本柱として取り組むとともに、これらの取組の総体である「平和と繁栄の回廊」構想を推進している【第2章 2-4-1 図 2-3 参照】。

実施プロセスの適切性に関する評価結果から見られるように、対パレスチナ支援は、イスラエルとの協議・了解が不可欠であり、従ってイスラエル側とパレスチナ側双方の対話や信頼がなくては進めることは出来ない。すなわち、対パレスチナ支援という ODA による開発協力の取組は、政治的働きかけ、信頼醸成との取組と不可分であり、これら複数の取組は複合的に活用されることが望ましい。このような取組の関係を、よりわかりやすく提示するために、中東和平に対する取組を拡大した目標体系を構築し、例えば対パレスチナ自治区国別援助方針の付属文書とするなどの形で明示し、この拡大した目標体系に沿って支援の取組が進められることが望ましい。また、このような拡大目標体系の構築とあわせて、目標に応じた評価指標を設定することも提言する(指標の例は、第2章の図 2-3 の中間目標にあわせ 2~3 点提案しているとおり)。

このような拡大した目標体系を構築することにより、対パレスチナ支援の特殊性である政治的な働きかけ、支援を信頼醸成の促進と一体で進める必要がある点を、より明確に提示することが可能となる。

3. 提言3: 「平和と繁栄の回廊」構想の更なる展開を図る

「平和と繁栄の回廊」構想は、日本の中東和平に対する取組を構成する重要な3本柱の総体と位置づけられている。同構想に基づき、パレスチナ自治区の経済的な自立に向けた開発事業を、パレスチナ自治政府、イスラエル、ヨルダン及び日本の関係4者で話し合う「4者協議」という枠組みを設置したことは、ODA による開発協力と政治的な働きかけ、信頼醸成のための取組みの融合体である。【第4章 4-2-4 参照】

このような複合的な取組の枠組みは、日本としてイスラエル占領下という制約された条件下

で開発協力を進める際に適した形であり、今後ともこの体制を最大限活用することが望まれる。

他方、このような合理的な枠組みであるにもかかわらず、そもそも本件構想が今後どのように具現化されるべきかについての全体的な将来像が必ずしも当事者間で共有されておらず、また同構想において存在感のある事業は、現段階ではジェリコの農産加工団地(JAIP)の整備のみである。そのため、今後とも4者による主体的な協議と更なる緊密化が望まれる。日本としては「平和と繁栄の回廊」構想をさらに有効に活用すべく、同構想を軸とした、JAIP に次ぐ新たな中核事業の立ち上げを早急に検討する必要がある。例えば、パレスチナ自治区、イスラエル、ヨルダンの広域的な観光協力により回廊上の人々の交流を活性化するなどの施策が考えられよう。さらには、旗揚げから6年が経過している同構想を必要に応じて見直すことも含めて検討することも必要であろう。これにより、日本の対パレスチナ支援は政治的な働きかけ、信頼醸成と複合的に進めて、より効果的・効率的かつ戦略的に推進することが可能となる。

1-2-3 短期的・実務的視点からの提言

1. 提言1: 柔軟な対応が可能な支援スキームを積極的に活用する

対パレスチナ支援は、イスラエルとの協議・了解を経なくてはならない関係上、計画の変更、遅延などが発生しやすい。日本は、支援の実施主体としては、このような特殊性に配慮し、可能な限り柔軟な対応が可能な支援スキームを活用することが求められる。これまでの事例では、コミュニティ開発無償資金協力ならびに UNICEF など国際機関を通じた支援が、現地の生活改善・向上のニーズに対する迅速かつ柔軟な対応を可能としてきており、これらの支援スキームを引き続き積極的に活用しつづけることを提言する。また、草の根・人間の安全保障無償資金協力ならびに日本 NGO 連携無償資金協力は、パレスチナ自治区におけるきめ細かなニーズへの柔軟な対応を可能としていることを勘案すれば、これも引き続き積極的に活用されるべき支援の形であるといえよう。

2. 提言2: 周辺国を巻き込む案件を積極的に形成・実施する

対パレスチナ支援の大目標は経済・社会の自立化促進である。すなわち、イスラエルを含めた周辺・近隣諸国との交流を活性化することが求められる。このような大目標への直接的な貢献も期待できる案件を形成・実施することを提言する。

具体的には、日本の開発協力による周辺諸国との人材交流活性化方策としては、三角協力による技術移転がある。エジプト、ヨルダンに加え、トルコ、レバノン、マグレブ諸国、湾岸協力会議(GCC)諸国などで研修等を積極的に実施することにより、これら諸国との相互理解も深まり、人的交流が投資促進など、経済交流の活性化に展開することも考えられる。これまでは、例えば農業分野などでインドネシア、マレーシアなど東南アジア諸国との第三国研修などの形で三角協力も行われてきているが、これに加え、周辺・近隣諸国との人材交流を三角協力により促進する案件をより積極的に形成・実施することが望まれる。

3. 提言3: 日本の特徴を活かした支援を継続実施する

パレスチナ側のニーズに対応して、日本が強みを発揮できるノウハウ、技術や人材を活用することが重要である。例えば、日本の技術協力は資金供与ではなく、技術移転のために日本とパレスチナ側の双方が共に働く形の支援であり、パレスチナ側の能力開発が実現している。具体的には、日本ならではの観光振興施策として実施してきた官民連携による CBT のアプローチは、観光客を誘致するという効果に加え、地域コミュニティの結束を強め、地域産業を活性化するなどの効果も現れている。その他にも母子保健分野では日本の特徴を活用した母子手帳の普及が、さらには自治体の連携や能力向上が実現した廃棄物管理・処理能力向上案件など、日本ならではのノウハウを活用した支援が成果をあげている。今後は、これら日本の特徴を活かした支援を「平和と繁栄の回廊」の文脈で発展させ、地域間の連携も視野にいれた協力関係の構築を提言する。具体的には、パレスチナ自治区のみならず、イスラエル、ヨルダン、エジプトなどの周遊観光を奨励することにより、パレスチナ単体の魅力に留まらず、広域連携により観光振興の取組を強化する広域連携型の技術協力などが可能であろう。

また、パレスチナ自治政府の更なる能力向上に向けて、公共財政管理部分野や地方自治能力向上などの分野で、高い専門性を持つ日本の人材を専門家として派遣し、あるいは技術協力プロジェクトとして実施支援することも効果的と考えられる。