

## 第5節 パレスチナに対する日本の取り組み

三井 祐子

### (1) JICA の開発支援の課題

#### (a) 被占領地での開発支援

JICA (Japan International Cooperation Agency) は現在 96 ヶ所の在外拠点を持つが、被占領地で業務を実施している事務所はパレスチナのみである。被占領地であることが、JICA の事業実施に大きく影響を及ぼしている要素として具体的に「3つの制限」が挙げられる。

#### ① 資源アクセスの制限

パレスチナ西岸地区は、行政権と警察権の管轄権の主体によって、A～C地区の3つに区分けされる。A地区は、行政権及び警察権をパレスチナ自治政府が主管しており、B地区については、行政権はパレスチナが、警察権をイスラエル政府が握っている。C地区は行政権及び警察権双方ともイスラエルが主管する。それぞれの面積割合は、A地区17パーセント、B地区18パーセント、C地区65パーセントとなっている。これによって、パレスチナ自治政府は、C地区には一切立ち入りができず、開発が不可能である。特にC地区はヨルダン川西岸でも最も肥沃で農業に適しているといわれるヨルダン渓谷に沿って指定されているため、農業分野への開発が阻害されている。更に、水資源については、C地区での開発ができないのはもちろんのこと、A及びB地区においても、イスラエルの許可がない限り、新規の井戸を開発することはできず、開発許可は申請に対して非常に低い割合でしか取得できず、取得できたとしても、10年以上かかる場合もある。また建設が許可されても、申請した容量が許可されないケースも非常に多い。

#### ② 人・モノの移動制限

西岸で、パレスチナ人が都市間を移動する場合、JICAの日本人所員や日本人コンサルタントの通常移動にかかる時間より、おおよそ2～3倍の時間がかかる。その理由は、500を超える検問所である。検問所はイスラエルとパレスチナの国境にあるのみならず、200を超える入植地周辺、西岸に位置するイスラエル権益（軍施設やインフラ施設等）周辺に常設されているほか、治安事由が発生した場合は、臨時のフライングチェックポイント<sup>1</sup>が設置される。西岸の都市は、イスラエルが管理する入植地への基幹道路に分断されているため、例えばパレスチナの行政の中心であるラマッラ（A地区）から聖誕教会で有名なベツレヘム（A地区）に移動する場合、日本人はエルサレムを通過して30分程度で到着するものの、パレスチナ人は、東エルサレムにさえイスラエルの許可証がなくては入域でき

ないため、西岸の村や町を通る回路を利用して、3時間余りかけてベツレヘムに到達する。JICAの場合、パレスチナ人パートナーとの会議やJICAのパレスチナ人スタッフの会議の同行は必須であるため、会議の時間を調整するだけでも、そういった事情を勘案する必要がある。途中の検問所でイスラエル兵に拘束され、会議に出席できないことも度々発生する。人の移動の制限は、パレスチナ人のみならず、特にイスラエルと国交がない第三人にも影響がある。通常国交がない第三人のパレスチナへの入域をイスラエルは認めないため、例えばJICAが実施する事業で、マレーシアやインドネシアの専門家を活用する計画があっても、イスラエル政府から彼らに対し、パレスチナ入域許可証が出ることはほとんど不可能であり、隣国のヨルダン人すら、パレスチナへの入域は、一部の者を除き、ほとんど不可能といっても過言ではない。

モノの移動、特にJICA事業との関係では、JICAが実施しているインフラ事業、施設の建設や設備の輸入等についても、パレスチナへの輸入は全てイスラエルの治安部門及び関税局による許可が必要である。特に、パレスチナへの輸入品は、兵器に転用される可能性がないかという観点から、禁輸品が非常に細かく決まっている。例えば、火薬となりうるということで、一般的な農作物用肥料、兵器になるということで、一定以上の直径を持つ汎用品の鉄骨等も全て禁止されているため、事前のイスラエル側との調整があっても、イスラエルの港に到着後のセキュリティチェックには通常半年以上かかるため、事業遅延のみならず、保管料等の経費負担が重い。

### ③ イスラエルによる関税の代替徴収及びネットレンディング

パリ合意による取り決め（イスラエルが関税機能を掌握）により、イスラエルはパレスチナに代わって付加価値税（Value-Added Tax: VAT）や関税を代理回収し、パレスチナに毎月払い戻しており（Clearance Revenue と呼ばれる）、Clearance Revenue による送金金額は、パレスチナ自治政府の歳入の70パーセントを占めている。ただし、イスラエルは代理回収した金額からパレスチナが未払いの水・電気料金やイスラエルの病院でのパレスチナ人治療費（レファレル代）など（ネットレンディング）を差し引いてパレスチナに還付する。Clearance Revenue の金額については、パレスチナが事前に確認することはできず、政治的に両者が緊張状態になった場合は、懲罰的に送金が遅延することが多く、国家財政における適切な収支事務が阻害されている。また、パレスチナの地方自治体との関係においては、地方自治体がイスラエルと直接契約を締結して供給を受けている水や電気代の未払分が、イスラエルにより自動的に差し引かれるため、パレスチナ政府にとっては、実質的には、地方自治体に対する地方交付金となっており、それによって地方自治体は、住民からの水や電気の利用料の徴収努力を怠り、フリーライダーが増加するという悪循環に陥っている。JICAは地方自治体の能力向上のため、上下水管理能力向上のための技術協力プロ

プロジェクトを実施しているが、地方自治体の財務能力向上のために不可欠な公共料金の徴収に関し、ネットレンディングにより、住民のみならず、地方自治体からの積極的な協力を受けられないという課題に直面している。

### (b) 開発イシューの政治化

開発イシューが容易に政治化することがパレスチナ事業管理の特徴であり、JICA の開発事業の実施に関し、常に政治的フリクションや影響度を勘案する必要がある。具体例として、2015年、当時JICAはパレスチナの観光振興のためにパレスチナ観光遺跡庁をカウンターパートとして協力を実施していたが、ヨルダン川西岸の入植地の右翼メディアが、JICA プロジェクトが作成した観光パンフレットの地図や地名の表記について問題があると指摘した。ニュースはあつという間に、イスラエル及び日本政府を巻き込む大きな政治問題となった。その他にも、人口増加による廃棄物処理が社会問題化する中で、C地区の廃棄物処理場の建設許可や入植者が出す廃棄物の問題を巡り、JICA が支援する廃棄物処理能力向上プロジェクトを通して、大きな政治的論争がイスラエルとパレスチナ両者の間では繰り広げられており、それをJICA が仲介、調整しながら、効果的なプロジェクト実施に向けて努力を続けている。他方で、開発事業での問題が、政治問題となることはJICAとしては避ける必要があり、JICA 事業のボトムラインを踏まえたくうえで、関係者にパレスチナの政治状況を理解させることが必須であった。

上述の課題は、パレスチナ支援における典型例であるが、特に10年以上の封鎖が継続するガザに対する事業に関しては、ハマス（Hamas）政権上層部とは、日本政府のコンタクトポリシーから、直接接触することは禁じられたが、実務レベルの責任者とは、JICA のガザでの業務を通じて、プロジェクトをいかに円滑に進めるか、プロジェクト効果を最大限にするかについて、各種の会合を持った。ハマスの思想は別にしても、現場のリーダーたちの責任感と実行力は優れており、優秀な実務者が多かった。他方で、業務を終了してガザから出域するたびに、イスラエルとの国境であるエレッツ国境で、イスラエル防衛省幹部（イスラエル占領地政府活動調整官組織 Department of Civil Affairs, Coordination of Government Activities in the Territories: COGAT）が待ち構えており、ガザで何をしてきたのか、関係者とどのような会話をしたのか、ガザの様子はどうかを根ほり葉ほり聞かれるのはルーティーンであった。事業を通じてイスラエル政府関係者とも議論を戦わせ、パレスチナ支援について、ある種の連帯感を感じた瞬間も数多かったが、やはり占領者の論理だと失望したことも多かったことは正直な感想である。

### (c) ファタハとハマスの分断拡大

ハマスはイスラエル政府の敵であるが、パレスチナ自治政府の中心を占めるファタハに

とっても敵である。2017年10月に自治政府とハマスはエジプト政府の仲介により、国民和解政府の設立に合意したものの、ガザの治安権限の自治政府への移譲についてハマスが猛反対をしていることから、国民和解政府の設立への見通しは非常に低い。ガザは2007年にハマスが実効支配を開始して以降、イスラエル政府によって封鎖されているため、ガザ住民は、イスラエルによる許可がない限りガザから出域することはできず、ヨルダン川西岸のパレスチナ人といえども、一部の者を除き、ガザへの入域は不可能である。

10年以上の封鎖の影響で、ガザの経済は停滞し、貧困率は悪化しているため、JICAによる支援のニーズは非常に高い。他方で、JICAの支援は先方政府からの要請主義に基づいているため、ガザにおける事業実施は、ヨルダン川西岸にある自治政府による申請が必要であるものの、前述の自治政府とハマスとの関係悪化の影響で、自治政府がガザでの事業について、日本政府への要請を渋る案件がいくつか出ている。またガザで必要な機材の調達に関し、西岸で調達を実施することが必須であるものの、自治政府内の調達プロセスに非常に時間がかかり、ガザから自治政府に対し、大きな不満が出たことも度々あった。

更に、2014年8月に2,000人以上の死者を出したガザ戦争以降も、ガザからのロケット砲の発射とそれに報復するイスラエルによる空爆は断続的に発生しており、治安状況の局地的な悪化によるプロジェクト実施の停滞は日常的になっている。更にハマスへの締め付けを強化するイスラエル政府による、JICAのガザにおける事業への監視も非常に強くなっていることを感じる。JICA事業で使用する資機材のガザへの搬入は、ガザ復興メカニズム（Gaza Reconstruction Mechanism: GRM）という、イスラエル、パレスチナ及び国連が管理する入域手続きを経る必要があるものの、デュアルユース（Dual Use）条項（兵器に転用される恐れがあるリスト一覧）で、数百種類の品目が記載されており、このリストに該当するものは搬入できない。またリストの品目は予告なく頻繁に追加や変更されるうえ、そのチェックには非常に時間がかかり、セキュリティチェックの目処も知らされることはないため、プロジェクトの進捗に大きな遅延を生じさせている。

## **(2) パレスチナにおける開発支援の状況**

### **(a) 日本のパレスチナ支援方針**

日本は、オスロ合意後の1993年以降、2018年12月現在で、約19億ドルの支援を実施している。開発協力方針としては、イスラエルと将来の独立したパレスチナが共存共栄する「二国家解決」を一貫して支持しつつ、①関係当事者に対する政治的働きかけ、②将来の国づくり、人づくりに向けたパレスチナ支援、③イスラエル・パレスチナ両当事者間の信頼醸成を中東和平貢献策における3本柱として追求するとともに、開発プロジェクトや技術協力を通じた地域間協力を促進することによるイスラエルと周辺諸国間の信頼醸成にも引き続き取り組んでいくとしている。これに基づいた、我が国のパレスチナに対する

ODAの基本方針は、パレスチナの経済社会の自立化促進による平和構築であり、重点分野として、①人間の安全保障に基づく民生の安定と向上、②財政基盤の強化と行政の質の向上、③経済的自立のための支援を挙げている。

日本のパレスチナ支援を代表するイニシアチブとして、「平和と繁栄の回廊」構想が挙げられる。同構想は、日本、パレスチナ、イスラエル、ヨルダンの4者による地域協力により、ヨルダン渓谷の社会経済開発を進め、パレスチナの経済的自立を促す中長期的取り組みであり、2006年に、小泉純一郎首相（当時）がパレスチナを訪問した際に提唱した日本独自のイニシアチブである。当該イニシアチブの基本的な考え方は、イスラエルと、将来の独立したパレスチナ国家が平和かつ安全に共存する「二国家解決」の実現のためには、「平和の配当」を人々にもたらし、当事者間の信頼醸成を促進するとともに、持続的な経済開発を伴う、健全なパレスチナ国家をイスラエルやヨルダン等の協力を得て樹立することが不可欠であるという地域協力である。

#### **(b) パレスチナ支援の体制**

JICA パレスチナ事務所は1997年にガザで設立された。現在は、ヨルダン川西岸のラマッラに事務所を置き、ガザを支所としている。JICA 事務所以外には、実際の技術協力プロジェクト等相手国政府の人材育成を各セクターで実施する日本人の専門家やコンサルタントが通常40～50名滞在している。日本政府は、ラマッラに対パレスチナ日本政府代表事務所を設置、パレスチナ担当大使を置いている。

### **(3) パレスチナ支援の拡充に向けた課題と今後の取り組み**

#### **(a) 最終地位交渉を経た二国家解決の必要性**

現在のパレスチナでの社会経済開発は、あくまでも「被占領地」における開発であり、「被占領地」であることを前提条件として開発プロジェクトは実施されている。そのため、開発効果自体が、非常に脆弱であり、持続性に欠ける。また、開発協力を通じた占領者と被占領者の信頼醸成には限界がある。その観点から、人権を拡充し、人間開発を強化するアプローチである「人間の安全保障」との落差を痛感する。

国家樹立のための交渉は、開発協力とは全く異なる政治トラックで進められており、現在多くの国の利害関係によってその進捗が阻害されているが、国家樹立がない限り、真の社会開発はないと考える。

#### **(b) 多様な関係者を巻き込む ODA 事業の実施**

パレスチナの民間セクターを見ると、イスラエル、特にイスラエル国籍を持つアラブ人を国外市場へのアプローチとし積極的にビジネス関係を結んでいる企業は多いし、更にパ

レスチナには世界各国に散在するディアスポラ社会がある。彼らの中にはアイデンティティをパレスチナに持ち、現在の自分の国籍を有効に活用しながら、パレスチナに投資を行う者も多い。経済界のグローバリズムが政治トラックを後押しするためにも、JICAは輸出や投資促進のための活動を積極的に実施している。また、現在ジェリコ農産加工団地（Jericho Agro-Industrial Park: JAIP）の電力分野では再生可能エネルギー事業のビジネスモデル策定のため、関電工(株)がJICAのスキームを活用して調査を行っている。更に、封鎖が続くガザ地区には、日本のベンチャー企業であるモンスターラボ(株)が、やはりJICAのスキームを使って、ガザの若者を世界のICT企業からのプログラミング等の再委託先として起業化できないかという試みを行っている。

更にパレスチナ開発のための東アジア協力促進会合（Conference on Cooperation among East Asian Countries for Palestinian Development: CEAPAD<sup>2</sup>）を通じたアジア諸国による投資も将来有望である。現在CEAPADの枠組みでアジア諸国は自国でパレスチナ人向けのいろいろな研修を実施しているが、人的交流が進むにつれて商業ベース、民間ベースの投資活動が発生することが期待される。

こうした国との輸出が増加すれば、パレスチナのみならず、近隣国であるイスラエルやヨルダンにも事業の拡大等裨益が望まれ、一層の人的交流や利益の還流が発生することも期待できる。JICAは、中立性を生かした直接の働きかけを先方政府にするとともに、CEAPAD等地域マルチドナー機構を動員して、ニーズに対応する開発協力を実施することが可能である。

### (c) 普遍的価値の共有や社会的弱者への支援の拡充

日本は支援のデパートと称されるほど、提示できる支援メニューは豊富である。もちろんJICAが全てのニーズに対応することは不可能であるものの、人道支援は外務省、日本大使館が国際機関経由資金による緊急支援スキームで、復興から開発にかけては、日本大使館、JICAやNGOが協力して、草の根レベルでの支援や無償資金協力事業を実施し、開発フェーズでは復興からの一貫通貫でJICAが主に技術協力プロジェクトを実施していくといった日本の支援の優位性を生かした包括的な支援の提案と、日本の中立的なステータスを生かしたドナー連携メカニズムの構築をはかることが可能である。

国家形成は、政府と国民との間の相互認証のプロセスであり、外部の者がそれに関与する場合は、慎重かつ長期的な視点が必要である。住民へ支援をおこなう際、行政に対する信頼が醸成されるような工夫が必要であるし、中央政府が十分なキャパシティや正統性を有していない状況では、住民に最も近いコミュニティレベルで実施する支援が突破口になり得るため、コミュニティを対象としたプロジェクト実施を通して住民の信頼を勝ち取ることも必要である。パレスチナでも、特に産業開発分野では、コミュニティレベルでの地

域開発のみならず、民間企業と連携をしたビジネス機会の拡大のための活動を行った。

同時に、女性や障害者等の社会的弱者に対する支援や、行政サービスの質の向上や法整備を通じた、普遍的価値の共有など、従来から JICA が得意とする分野における取り組みの拡充は必須である。

本稿で示された認識や意見等は筆者個人のものであり、筆者が所属する組織の認識や意見等を必ずしも反映するものではない。

## 【資料】

### (1) JICA によるパレスチナ支援

1993 年度から 2017 年度までの JICA によるパレスチナ支援実績は約 162 億円であり、日本政府の開発支援方針に従って、主に、技術協力プロジェクト<sup>3</sup>と無償資金協力<sup>4</sup>事業を実施している。また JICA は、日本政府の開発方針に沿って、「平和と繁栄の回廊」構想や、近隣国との地域協力等を含むイスラエルやヨルダン、湾岸諸国のみならず、アジア諸国によるパレスチナ支援を拡大するためのファシリテーターとして、事業実施の一環として多くの関係者と業務を行っている。JICA が実施している主な案件の概要は以下のとおりである。

#### (a) ジェリコ農産加工団地 (JAIP) 開発支援プロジェクト (技術協力プロジェクト／無償資金協力事業)

「平和と繁栄の回廊」構想の旗艦事業であり、ヨルダンとの国境に近く、治安も安定し、後ろにはヨルダン渓谷という大農産地を持つジェリコに農産加工団地を開発するプロジェクトである。本計画は、3段階で構成され、第1ステージ(19.4ヘクタール)、第2ステージ(42.1ヘクタール)、第3ステージ(50ヘクタール)の開発が予定されている。現在は第1ステージの開発がほぼ終了し、第2ステージ開発の準備中である。2019年5月現在、約40社が入居契約を終え、うち、14社(オリーブ葉エキスのサプリメント、梱包用緩衝材、ウェットティッシュ、ミネラルウォーター、オリーブ石けん、冷凍ポテト、再生紙、デーツのパッケージング、清涼飲料水、チョコレート菓子等)の工場が操業している。JAIP に関しては、これまで日本政府が JAIP 内のインフラ整備(管理棟、太陽光発電施設、給水塔、工場の一部等)を実施した。また、周辺インフラとして、ジェリコ市内生活道路整備、ジェリコ下水処理施設、ジェリコ廃棄物処分場拡張等を実施。JICA は、技術協力プロジェクトにより、パレスチナの工業団地を主管する国民経済省傘下のパレスチナ工業団地フリーゾーン庁(Palestinian Industrial Estates and Free Zones Authority: PIEFZA)のスタッフに対し、農産加工団地運営に必要な能力向上支援を実施している。

### (b) 難民キャンプ改善プロジェクト（技術協力プロジェクト）

パレスチナ難民とは、1946年6月から1948年5月までの2年間にパレスチナを通常の住居としたことがあり、第一次中東戦争の結果、ヨルダン川西岸、ガザ、ヨルダン、レバノン、シリアに避難した者及びその子孫を指し、1993年のオスロ合意では、パレスチナ難民問題については最終的地位協定での協議事項とされた。その後、イスラエル・パレスチナの和平交渉は膠着状態となっており、難民問題は解決の目処が立っていない。現在パレスチナ自治区ヨルダン川西岸地区、ガザ地区、ヨルダン、レバノン、シリアに居住するパレスチナ難民は約550万人で、世界最大の難民となっている（2016年7月現在）。うち、西岸地区には約77.4万人（うち難民キャンプ（19か所）には約22.8万人）、ガザ地区には約126万人（うち難民キャンプ（8か所）に約56万人）が居住している。難民キャンプにおける上下水道の維持管理や道路の舗装状況はキャンプ外に比べて劣悪であり、世帯の貧困率は39パーセント（非難民キャンプ世帯29.5パーセント）、難民の失業率は24.8パーセント（非難民17.8パーセント）で、キャンプ外に比べて厳しい貧困状況となっている<sup>5</sup>。これまでパレスチナ側機関は、難民キャンプの状況を改善することは、難民の定住が促進されているとの認識を生み、結果としてイスラエルとの最終地位協定交渉において難民の帰還権が剥奪される要因となることを懸念し、積極的な支援は実施してこなかった。パレスチナ難民の帰還及び難民ステータスの解消は、最終ゴールであるものの、帰還権は最終地位合意交渉の核心的争点の一つであり、近い将来の実現は予断を許さない。他方で、難民発生後約70年が経過し、常態化したキャンプのインフラ劣化や経済問題等の課題は拡大している。更に米国トランプ（Donald Trump）政権による国連パレスチナ難民救済事業機関（United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East: UNRWA）への支援の凍結は、UNRWAによるパレスチナ難民への支援の減少に直結している。JICAは、難民自身が、住民参加型の難民キャンプ改善手法により、問題の特定やその解決方法、解決のためのドナーの資金動員に向けた論理的な優先順位付けと説明手法を学ぶことにより、強靱なコミュニティづくりを実施するための支援をヨルダン川西岸の難民キャンプに対し、UNRWAとも連携しながら行っている。

### (c) 官民連携による持続可能な観光振興プロジェクト（技術協力プロジェクト／無償資金協力事業）

ジェリコは様々な時代や宗教の遺産を持つだけでなく、海拔マイナス300メートルにある自然環境、人種の交流点として多彩な住民文化も有する。しかし、文化遺跡の活用、情報発信、観光商品開発などが進んでおらず、観光産業のポテンシャルを十分に生かしていないという課題を抱えていた。このような背景から、観光産業の振興を図るために官民が一体となって観光開発を進めてゆく体制を構築することを目的として、プロジェクトを実

施した。プロジェクトを通じた成功例の1つとして、ジェリコ観光情報センターの設立が挙げられる。来訪者には地図の提供、遺跡の紹介、訪問先の方向案内、宿泊施設の紹介等の情報提供が行われており、団体旅行の一経由地だったジェリコの滞在型観光の基盤となった。さらに、プロジェクトのフェーズ1では観光インフラの整備とジェリコの住民が主体となって観光事業を行うコミュニティ・ベースド・ツーリズム（Community Based Tourism: CBT）を実施したが、フェーズ2では、観光プロモーションの強化、イスラエルやヨルダン等近隣諸国との連携を行うとともに、ジェリコに加えパレスチナ西岸の周辺5地域を対象として、CBTに留意した観光開発を展開し、パレスチナにおける観光振興手法の確立を図った。これにより、観光客の増加を図り、地元コミュニティへ裨益がもたらされることを目指してプロジェクトを実施した。フェーズ2では、パレスチナは、東京で開催されたツーリズム EXPO ジャパンに出展した。EXPO 会場では10名のパレスチナ観光分野関係者が積極的にパレスチナを紹介し、来場者にパレスチナの良さをアピールし、積極的にPRを行った。

無償資金協力事業に関しては、2016年2月15日、安倍晋三内閣総理大臣及びマフムード・アッバース（Mahmoud Abbās）大統領立ち会いの下、パレスチナ自治区向け一般文化無償資金協力に関する交換公文に署名した。案件名は、「ジェリコ・ヒシャム宮殿遺跡大浴場保護シェルター建設及び展示計画」であり、供与額は約13億円である。2016年9月、JICAはパレスチナ自治政府との間で贈与契約を締結、当該工事は2018年1月着工、2020年5月完工予定である。ジェリコ市にあるヒシャム宮殿は、ウマイヤ朝時代（8世紀）の初期イスラム建築の代表的な文化遺産で、内外の観光客が訪れる観光名所であり、最大の見どころは中東最大級（約900平方メートル）と言われる大浴場跡にあるモザイク床である。現在は保護のため特殊ビニールと厚い砂で覆われており鑑賞できない。今後、モザイク床保護のための保護シェルターの建設が実現することになれば、ヒシャム宮殿の歴史的価値の高いモザイク床が適切に保護され、文化的価値を維持し続け、将来的にはパレスチナが希望するユネスコ（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO）世界遺産登録への第一歩となること、覆いを外すことで、ジェリコ市の観光名所として、国内や周辺国のより多くの観光客の集客へ寄与すること、これはひいては、イスラエル、ヨルダンとの平和と繁栄の回廊の一助につながることを期待されている。

**(d) パレスチナ開発のための東アジア協力促進会合（Conference on cooperation among East Asian countries for Palestinian Development: CEAPAD）**

経済成長著しい東アジア諸国の開発経験をパレスチナの状態建設支援及び中東和平実現に生かすことを目的に、日本政府がファシリテーターとして立ち上げたパレスチナ支援の枠組みである。2013年2月に発足し、第1回閣僚会議には、日本、インドネシア、韓国、

シンガポール、タイ、ベトナム、ブルネイ、マレーシアの各国、アラブ連盟、世界銀行、イスラム開発銀行、UNRWA 等の国際機関が参加した。2018年にタイで開催された第3回閣僚会合には、日本、タイ、パレスチナ、インドネシア、シンガポール、ブルネイ、ベトナム、マレーシア、エジプト、韓国、イスラム開発銀行、UNRWA、世銀、アラブ連盟、アメリカ、ロシア、欧州連合及び国際連合から構成されるカルテット事務所が参加し、参加国は年々増加している。2019年には、パレスチナで初の高級実務者会合が開催された。イスラエルは、2016年2月の東京での高級実務者会合には参加したものの、それ以降の会合には、パレスチナをはじめ、いくつかの参加国の反対のため、参加していない。CEAPADの枠組みでは、これまで、各国の経験を生かした研修が実施され、例えば、タイによる観光開発、インドネシアによる農業開発、マレーシアによるイスラム金融、シンガポールによるICT開発等があげられる。中でも、インドネシアやマレーシアといったムスリムが人口の多くを占める国家は、パレスチナ、特にガザに対する親近感が高く、時としてパレスチナ支援は大統領や国会議員選挙の争点ともなる議題である。

JICAは、CEAPAD事務局があるパレスチナ首相府に日本人専門家を派遣し、CEAPADメンバー国が実施しているパレスチナ人向け研修やアジア諸国からの専門家派遣に関し、パレスチナ側による、CEAPADを通じた開発方針の策定、優先分野及びプロジェクトの3か年のアクションプランの策定や各国で実施される研修の側面支援を行っている。

CEAPADのようなマルチの支援の枠組みは、特定国とパレスチナの関係が政治的に悪化した場合にも、プロジェクトに与える影響が少ないこと、特にタイやシンガポール、ベトナムのようなムスリムの人口が大勢を占めないアジア諸国は、中東地域の周辺国に比較し、パレスチナ及び中東和平交渉に、自国の利益が直接存在しないため、政治的に中立であることから、パレスチナの社会経済開発に安定的な貢献を提供することが可能である。

他方で、例えばインドネシアは、2014年～2019年の間に52件、約700人に対してバイの研修を実施しており、CEAPADはそうしたバイの研修との差別化を更に図っていく必要がある。

#### (e) パレスチナ日本初等理科カリキュラム・教科書改訂協力プロジェクト（技術協力プロジェクト）

パレスチナの初等教育に関しては、基礎教育（1年生～10年生）の就学率は95.5パーセント（ガザ地区94パーセント、ヨルダン川西岸地96.2パーセント）であり、他の北アフリカ・中東地域の平均を上回る数字である。基礎教育、中等教育に関する就学率において男女の差はほとんどなく、男子生徒より女子生徒の方が就学率は高い。初等科の学齢人口の平均増加率は約5パーセントであり、学校建設が追い付かず、ガザ地区では、多くの学校で二部制を採用しており、西岸地区でも一般アパートの一部屋やモスクの地下等を借り

上げ校舎として授業を行っている等劣悪な環境で学ぶ生徒も多い。さらに、カリキュラムや教科書、教師のための指導者及び教師の教え方等「教育の質」が課題となっている。パレスチナの全国達成度テスト・統一テスト結果を見ると、特に理科・算数の点数が低い。(アラビア語の平均点が50点のところ、理科は30点～40点、算数は20点～30点。)国際学力調査の結果を分析すると「基礎知識を活用して問題を解く力が備わっていない」ことが明らかになった。「教育の質」の改善を図る上で重要なのが、教科書策定の前提となるカリキュラムであり、パレスチナ独自のカリキュラムが初めて策定された1998年以来、2015年当時まで、数度の小規模な改訂が実施されたのみで、当時のカリキュラムがまだ使用されていた。JICA 専門家の分析によると、1998年策定のカリキュラムと教科書の課題として、授業数に対し、カリキュラムの分量やカバーする範囲が広すぎる、教科書の説明が抽象的すぎる、難解すぎる、学年ごとの教科書の系統性に問題がある等が挙げられている。こうした中、初めてのカリキュラム及びそれに基づく教科書の全面改訂を行うあたり、パレスチナ教育省から JICA は協力の要請を受け、2016年から、理数科の教科書及び関連教材の質が向上することを目的に、パレスチナ教育庁カリキュラム改訂センターに対し、日本人の算数及び理科の専門家を派遣し、1年生～9年生の理数科教科書執筆者に助言・指導を実施している。支援を通じて見えてきた課題として、カリキュラム改訂は国家プロジェクトにも関わらず、準備から実施までの期間はわずか3年あまりで時間が不足していることや、執筆者は十分な問題分析や精査が足りない状態で教科書を執筆しているため、学年ごとの系統性や、子供の学びに合わせた教科書になっていないことに加え、執筆者の理科や算数・数学への理解の不十分さが挙げられている。

#### (f) パレスチナ、ヨルダン、イスラエル、日本による地域協力プロジェクト（農業分野）

日本、イスラエル及びヨルダンが、パレスチナ農業庁の普及員や技術専門家に対して先進的な農業技術の指導を行う協力であり、2015年から JICA により開始された。パレスチナ農業庁の2011年度の集計によれば、パレスチナにおける耕作地は西岸・ガザあわせた全国土の31パーセントであり、その91パーセントは西岸地区にある。ただし、耕作地のうち12,800箇所がイスラエルにより接収されているか、分離壁で分断されており、パレスチナ人農家がアクセスできない土地となっている他、15,000箇所の農地がイスラエルによるセキュリティチェックポイント等により利用制限を受けている。また、パレスチナで農業を行う上での制約として、水へのアクセス問題があげられる。パレスチナの農地のうち89パーセントが天水農業であり、天水農業の20～25倍の生産性があると言われている灌漑農業はわずか11パーセントに止まる。灌漑農業の割合が低い原因は、イスラエルによる水利用の制約等によって農業用水を自由に使えないことであり、この問題は農業生産性にかかわる大きな阻害要因となっている。パレスチナ自治区内において年間利用可能な農業用

水のうち約 82 パーセントがイスラエルにより搾取されているといわれている。こうした状況下、パレスチナでは農産物の多くを輸入しており、輸入のうち果物では 90 パーセント、野菜では 25 パーセントをイスラエルから輸入している。他方でイスラエルは中東でも有数の農業産品国であり、灌漑技術をはじめとする多くの先端技術があることから、JICA が仲介する形で、パレスチナ人の農業技術者がイスラエル及びヨルダンで先端技術を学ぶための協力を実施している。

## (2) 日本の支援の特徴と優位性

平和と繁栄の回廊構想の旗艦プロジェクトであるジェリコ農産加工団地開発のために、パレスチナのみならずイスラエル、日本を含めた 3 者協議が定期的実施されている。特にジェリコ農産加工団地で生産されたパレスチナ産品を、ヨルダンとの国境であるキング・フセイン橋を経由してヨルダン経由で湾岸諸国やアジア諸国に輸出するための、専用道路を建設する予定であり、そのための JICA 主催による技術協議が現地で何度も開催されている。C 地区での大規模なインフラ整備であり、道路建設にあたっては、通関やセキュリティチェックを簡素化し、迅速化させるための運用面での効率化の議論も欠かせない。こうしたフェイストゥフェイスでの協議を通じ、パレスチナ人とイスラエル人が協働で作業を行うことで、専用道路の完成以外に、共存に向けた信頼の醸成が促進されている。敵対する 2 者の信頼関係の構築のために、架け橋となることができるのは、2 者とそれぞれ友好な関係をもち、歴史的にも中立であり続けている日本ならではの役割である。

更に日本の支援の特徴として、ガザの人々や、パレスチナ難民、その中でも女性や障害者に焦点をあてた、特に脆弱な人々を対象として、保護と能力強化を図っている。JICA の難民キャンプ改善プロジェクトでは、難民を代表する機関として PLO が推薦した住民の代表者からなる既存の住民委員会を支援の相手方とするだけでなく、キャンプで活動する女性グループや、障害者の生活向上のために活動をする NGO 等、特に脆弱なセグメントに焦点をあて、彼らを中心として技術協力プロジェクトを実施している。更には、難民キャンプの生活改善をエントリーポイントに、難民キャンプの外のコミュニティに対しても、住居改善を発展させ、地域社会や人々の能力強化を図り、コミュニティ内外の貧困削減へと成果を拡大している。JICA の専門家によるフェイストゥフェイスの人々に寄り添った支援は、他のドナーとは一線を画すものであり、押し付けではなく、主体性を育てる事業は特に弱者には受け入れやすい。

難民キャンプのみならず、JICA の事業全般を通じて、社会的に弱い立場にある女性や障害者のコミュニティ内での意思決定や収入創出活動への参加を促すとともに生活改善や弱者のエンパワーメントを図っていると同時に、地域のニーズにあった持続的な仕組みをつくるために、地域社会や人々の能力強化を図っている。更に、特定の地域での住民参加に

よるモデルの構築だけではなく、政府によってそのモデルが全国展開されることを目指している。JICAの技術協力プロジェクトで実施するモデル地区での支援の試みを、日本大使館の資金で面的に拡大する等、日本は各アクターが良く連携しており、一貫通貫での事業実施と効果の拡大が可能である。

日本大使館、JETRO、日本のNGOをはじめとする日本側の実施機関をはじめ、パレスチナのみならず、イスラエルのNGOや行政機関、国連開発計画（United Nations Development Plan: UNDP）や国連プロジェクトサービス機関（The United Nations Office for Project Services: UNOPS）等国連機関のような、多様なアクターとの連携を進めることにより、成果の拡大を図っている。パレスチナは、全世界のJICA事務所の中で、最も日本大使館との連携案件の数が多い。共同のプロジェクトのみならず、種々の開発協力関連行事や日本の支援を内外のメディアに紹介するプレスツアーの実施、パレスチナ側閣僚との会談などを連携して実施し、オールジャパンのプレゼンスを高めてきた。特にオールジャパンとして、人材及び財政資源を共有化することにより、案件形成及び実施に関し、効率化及び経済化がはかることができ、プロジェクトの効果や持続性強化をはかることが可能である。

教育分野における、理数科カリキュラム改訂プロジェクトに関しては、教育を、教育省をはじめとする政府や教師、そして生徒だけのものとせず、両親、家族や地域、そして周辺の人々も巻き込みながら「人々中心」の事業を展開している。更に、教育の質の向上だけでなく、学校をエントリーポイントとしてJICAが実施する廃棄物や下水処理管理改善プロジェクトが実施する、公共料金の徴収や公共の場でのごみのポイ捨て禁止等のマナー意識の向上といった啓蒙活動を通じてコミュニティ全体の活性化に繋がっている。このように、JICAは、常に複数の事業を主管するリソースがあるため、取り組むべき優先分野間の連携を通じた事業効果の拡大が可能である。

CEAPADを通じての支援については、アジア諸国の開発の成果やノウハウを、パレスチナでも発現している。インドネシアの再生可能エネルギー支援のNGOやタイの観光開発専門家をパレスチナの農村開発支援のリソースとして活用する等、国家レベル、政府レベルと地域社会・人々双方への協力により、持続的な体制づくりをしている。特に国家レベルでの協力は、各国同士のバイの政治的及び経済的な関係のみならず、国際アリーナにおけるマルチの関係までを考慮する必要があり、多くの関係者と調整が必要となるが、国家レベルまで巻き込んだ協力は、パレスチナにとってみれば、特に近隣諸国との信頼醸成が国づくりに必要であること及びアジア諸国のように直接の利害関係を中東に有していない国からの支援は比較的容易に受けやすいこともあり、大きな利点である。他方イスラエルにとっても、反イスラエルを掲げる国家が多い中で、パレスチナ支援を通して、国際社会の一員としての義務を果たしていることをアピールすることは、イスラエルとしても大き

なメリットである。こうした案件の実施は、全世界の各国と友好関係にある日本だからこそ、実施できることが強みであり、パレスチナにおいて、マルチのステークホルダーを巻き込んだ事業を実施しているドナーは日本大使館及び JICA 以外に多くはない。

— 注 —

- 1 フライングチェックポイントとは、イスラエル軍によるパレスチナ人の取り締まりのために臨時で設置される検問所のこと。
- 2 CEAPAD とは、二国間解決による和平実現に向けて、東アジア諸国のリソースや経済発展の知見を動員し、パレスチナの国づくりを支援すべく、2013年2月に日本が立ち上げた地域協力の枠組みである。
- 3 技術協力プロジェクトとは、パレスチナ自治政府職員の人材育成を目的に、日本人専門家の派遣、日本もしくは第三国での研修及び機材供与から構成される人材育成案件のこと。
- 4 小学校や病院建設、医療機材の購入等インフラに特化した支援。
- 5 Food and Agriculture Organization (FAO), United Nations Works and Relief Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), World Food Programme (WFP), Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS), *Socio-Economic and Food Security Survey West Bank and Gaza Strip, occupied Palestinian territory* (Ramallah: PCBS, 2012), pp. 16-18.