

プロジェクト研究「シリア周辺国に おける難民危機に関する研究」 最終報告書

平成 29 年 6 月
(2017 年)

独立行政法人国際協力機構
社会基盤・平和構築部

株式会社かいはつマネジメント・コンサルティング

基盤
JR
17-105

プロジェクト研究「シリア周辺国に
おける難民危機に関する研究」
最終報告書

平成 29 年 6 月
(2017 年)

独立行政法人国際協力機構
社会基盤・平和構築部
株式会社かいはつまネジメント・コンサルティング

序 文

2011年に始まったシリア内戦により、これまでにシリア国外に480万人以上の人々が避難し、第二次世界大戦以後最も深刻な危機の一つとなるなか、過去の難民受入に関する各国の政策や対応策を比較検討し、より戦略的かつ効果的な支援方針に基づき援助を実施することが求められるようになりました。このため、独立行政法人国際協力機構（JICA）は、現在に至るまでのJICAを中心とした、シリア難民危機に対するわが国支援の方針、実施体制、実績をレビューし、支援実施上の制約や効果の発現状況を確認するとともに、他ドナーの支援戦略・アプローチを分析したうえで、シリア難民危機対応に関する今後のJICAの支援方針や事業のあり方を検討することを目的として、本研究を行いました。

本研究では、弊社内関係各部はもとより、国内外の関係者へのインタビュー調査や協議を行い、ここに研究成果を取りまとめた報告書完成の運びとなりました。

この報告書が、効果的かつ実施可能な支援策の策定に寄与することを願うものです。最後に、研究にご協力とご支援をいただいた関係各位に対し、心より感謝申し上げます。

平成 29 年 6 月

独立行政法人国際協力機構

社会基盤・平和構築部長 安達 一

目 次

序 文

目 次

図表目次

地 図

略語表

要 約

第1章 本プロジェクト研究の目的と方法	1
1-1 本研究の背景	1
1-2 本研究の目的	2
1-3 調査の方法	2
1-4 調査の流れ	8
1-5 本研究のチームの構成	10
1-6 調査の限界	10
第2章 シリア難民危機の特徴と支援に関する考え方の国際潮流	12
2-1 シリア難民危機の主な特徴	12
(1) 危機の長期化とそれに起因する難民期間の長期化	12
(2) 周辺受入国における難民比重の高さ	12
(3) 難民キャンプ外居住の難民数の多さ	13
(4) 周辺国の政治・経済的な脆弱性	13
(5) 難民・受入国民ともに中進国民	14
2-2 難民危機における開発援助機関の役割に関連した主要な議論と現状	14
(1) 人道支援と開発支援の並走の重要性	14
(2) 地域に焦点を当てたアプローチ	18
(3) 支援の効率性の重視	18
(4) 受入国・難民双方のニーズ対応にバランスの取れた支援	19
(5) 革新的な取り組みの必要性	20
第3章 周辺国政府による難民受入対応状況の概況、ニーズと課題	22
3-1 周辺国におけるシリア難民の受入状況の概況	22
(1) トルコ	23
(2) ヨルダン	25
(3) レバノン	26
3-2 周辺国における難民受入関連政策と関連法規	28
(1) シリア難民数と難民キャンプ	28
(2) シリア難民対応方針、難民認定の状況	29

(3) 受入ホスト・コミュニティの状況	30
(4) シリア人の就労に関する状況	30
(5) 教育、保健、社会サービスへのアクセス状況	31
3-3 周辺国における支援ニーズと課題	32
(1) トルコ	35
(2) ヨルダン	36
(3) レバノン	36
第4章 わが国及び国際社会のシリア難民危機に対する支援の概況	38
4-1 わが国及び JICA のシリア難民危機に対する支援方針等	38
4-2 わが国及び JICA の支援の概要	39
(1) わが国の対応	39
(2) JICA の対応	41
4-3 主要援助機関等の支援の概況	42
(1) 世界銀行 (WB)	42
(2) 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)	43
(3) 国連開発計画 (UNDP)	44
(4) 国際労働機関 (ILO)	45
(5) 国連児童基金 (UNICEF)	46
(6) 国連食糧計画 (WFP)	47
(7) 欧州連合 (EU)	48
(8) 英国国際開発省 (DFID)	50
(9) ドイツ国際開発協力公社 (GIZ)	50
4-4 これまでの支援の成果の発現状況と教訓	51
(1) JICA の支援	52
(2) 主要援助機関の事例	57
(3) 評価に関する視点	60
第5章 JICA の今後の支援方針及び支援策に関する提案事項	62
5-1 分析フレームワークに基づく分析結果	62
5-2 「シリア周辺国における難民危機」に対応する支援の分類	71
(1) 受入国に対する包括的な支援	71
(2) ホスト・コミュニティのレジリエンス強化のための支援	72
(3) シリア難民に対する直接的支援	72
(4) シリア難民危機対応に係る知識の形成への貢献	72
5-3 支援方針と支援策に関する提案	73
(1) JICA のシリア周辺国支援方針に関する提案	73
(2) JICA のシリア周辺国に対する支援優先分野に関する提案	77
(3) JICA のシリア周辺国に対する支援モダリティに関する提案	84

付属資料

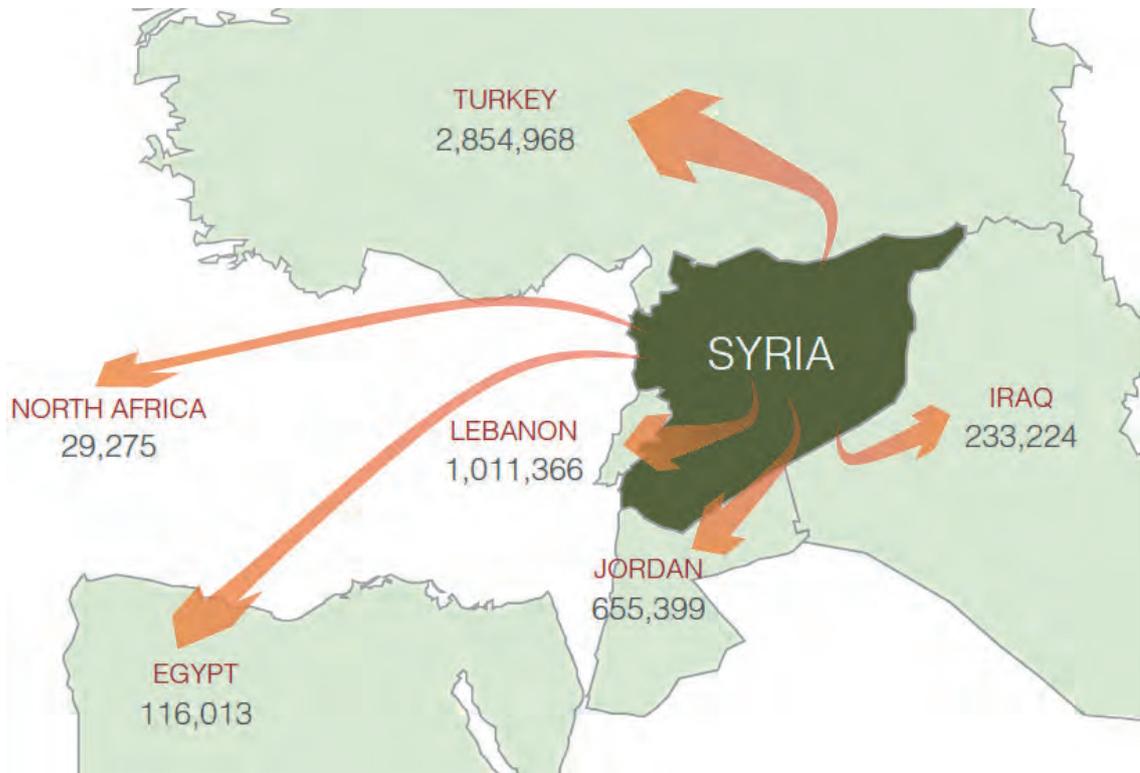
1. 主要参考文献.....	91
2. 主要文献の概要と論点.....	94
3. JICA 及び主要援助機関のグッド・プラクティス概要.....	112
4. 主要援助機関のプロジェクト概要リスト.....	120

図 表 目 次

表 1	トルコ、ヨルダン、レバノンにおける難民受入概況・関連政策・法規	iii
表 2-1	2016～17年の関連会合	17
表 3-1	各国の基礎情報	22
表 3-2	シリア危機対応計画	33
表 4-1	周辺国に対する国別援助方針概要	39
表 4-2	2016年度外務省によるシリア危機関連の国際機関への拠出金額と内容（億円）	40
表 4-3	JICAのシリア難民支援概要	41
表 4-4	JICAの周辺3カ国におけるシリア難民危機に関連する主な案件	41
表 5-1	本研究で実施した情報収集項目、分析結果と本報告書の提案内容の関係	62
表 5-2	情報収集・分析項目の調査結果の分析	63
表 5-3	日本のシリア周辺国に対する援助形態別実績（2010～14年累計）	76
表 5-4	難民支援の分類とシリア難民危機に関しJICAの支援方針の柱となる分野（案）	78
図 1	本研究の全体像	i
図 2	3RP 2016の必要額と実際の拠出額（億米ドル）	iv
図 3	分野別目標予算に対する実際の拠出額の割合（%）	iv
図 1-1	シリア周辺国の難民受入数	1
図 1-2	本研究の全体像	3
図 1-3	本研究の情報収集・分析と提案内容の関係性	4
図 1-4	本研究の作業フロー	8
図 2-1	3カ国におけるシリア難民の人口比率	13
図 2-2	キャンプ内に住む難民の割合	13
図 2-3	難民が流入している国の割合	14
図 3-1	3カ国のGDP成長率（%）	23
図 3-2	3カ国の失業率推移（%）	23
図 3-3	トルコにおけるシリア難民登録数の変化（万人）	25
図 3-4	ヨルダンにおけるシリア難民登録数の変化（万人）	26
図 3-5	レバノンにおけるシリア難民登録数の変化（万人）	27
図 3-6	レバノンにおける援助調整の構図	28
図 3-7	シリア難民全体数における3カ国の受入数と割合	29
図 3-8	3RP 2016～2017年のコンポーネント比較（%）	33
図 3-9	3RP 2016～2017年の分野別予算の比較（百万米ドル）	34
図 3-10	3RP 2016年の必要額と実際の拠出額（億米ドル）	34
図 3-11	分野別目標予算に対する実際の拠出額の割合（%）	35
図 3-12	トルコにおける3RPの拠出実績割合（2016）	35
図 3-13	ヨルダンにおける3RPの拠出実績割合（2016）	36
図 3-14	レバノンにおける3RPの拠出実績割合（2016）	37

図 4 - 1	シリア及び周辺国危機対応計画 (HRP、3RP) 2017 トップ 10 ドナー (百万 EURO)	40
図 4 - 2	電力研修センターと NEPCO の講師	55

地 図



出所：3RP 2016 Annual Report

周辺国におけるシリア登録難民数

略 語 表

略 語	英 文	和 文
3RP	Regional Refugee & Resilience Plan	シリア周辺地域難民及びレジリエンス計画
ACAPS	Assessment Capacities Project	アセスメント能力プロジェクト
AFAD	Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (Turkish)	トルコ政府首相府緊急事態管理庁
AFD	Agence Française de Développement	フランス開発庁
AICID	Agence Espagnola de Cooperation Internacional	スペイン国際開発協力機構
AKP	Adalet ve Kalkinma Partisi	公正発展党（トルコの政党）
APEF	Arab Partnership Economic Facility	アラブ友好経済ファシリティ
ASAM	Association for Solidarity with Asylum Seekers and Migrants	庇護希望者と移住者との連帯のための連合
BPO	Business Process Outsourcing	外部委託
BRAC	Bangladesh Rural Advancement Committee	バングラデシュの NGO 「バングラデシュ農村向上委員会」
CDD	Community-driven Development	コミュニティ主導型開発
CERD	Center for Educational Research and Development	教育研究開発センター
CGD	Center for Global Development	グローバル開発センター
CIREFCA	International Conference on Assistance to Refugees in Central Africa	中央アフリカ難民救助国際会議
C/P	Counterpart	カウンターパート
CRRF	Comprehensive Refugee Response Framework	包括的難民対応枠組み
CSP	Community Support Projects in Refugee Hosting Communities	UNHCR の代表的プロジェクト
DAC	Development Assistance Committee	OECD 開発援助委員会
DANIDA	Danish International Development Agency	デンマーク国際開発機関
DFID	UK Department for International Development	英国国際開発省
DG DEVCO	Directorate-General for International Cooperation and Development	欧州委員会 国際協力・開発総局
DG NEAR	Directorate-General for Neighborhood and Enlargement Negotiations	欧州委員会 近隣諸国及び拡大交渉総局
DSRA	Dead Sea Resilience Agenda	死海レジリエンス議題
ECHO	European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations	欧州委員会人道援助局
EEAS	European External Action Service	欧州外部活動サービス

EF	Expertise France	－
EIA	Environmental Impact Assessment	環境影響評価
EMOP	Emergency Operation	緊急措置
ESIA	Environmental Social Impact Assessment	環境社会インパクト分析
ESSN	Emergency Social Safety Net	現金給付によるセーフティネット支援
EU	European Union	欧州連合
FAO	Food and Agriculture Organisation	国連食糧農業機関
FCV	Fragility, Conflict and Violence	脆弱性、紛争と暴力
FIIAPP	The International and IBERO-American Foundation for Administration and Public Policies	－
F/S	Feasibility Study	フイージビリティ・スタディ
GCCF	Global Concessional Financing Facility	グローバル譲許的基金ファシリテ イ
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	ドイツ国際協力公社
HDI	Human Development Index	人間開発指数
HPG	Humanitarian Policy Group	人道問題に取り組む、世界をリー ドする ODI の一つ
HRP	Syria Humanitarian Response Plan	シリア人道危機対応計画
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development	国際復興開発銀行
ICARA	International Conference on Assistance to Refugees in Africa	アフリカ難民援助国際会議
ICRC	International Committee of the Red Cross	赤十字国際委員会
IDB	Islamic Development Bank	イスラム開発銀行
IDPs	Internally Displaced Persons	国内避難民
IFC	International Finance Corporation	国際金融公社
IFH	Institute for Family Health	家族健康研究所
ILO	International Labour Organization	国際労働機関
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
IMPR	International Middle East Peace Research Center	国際中東和平研究センター
INGO	International Non-Governmental Organization	非政府国際組織
IOM	International Organisation for Migration	国際移住機関
IRC	International Rescue Center	国際救助センター
ISKUR	İŞKUR	トルコ職業安定機構

JETRO	Japan External Trade Organization	日本貿易振興機構
JICA	Japan International Cooperation Agency	独立行政法人国際協力機構
JICS	Japan International Cooperation System	一般財団法人日本国際協力システム
JOCV	Japan Overseas Cooperation Volunteers	青年海外協力隊
JOHUD	Jordanian Hashemite Fund for Human Development	ヨルダン・ハシミテ人間開発基金
JPF	Japan Platform	特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム
JRP	Jordan Response Plan	ヨルダン対応計画
JRPSC	Jordan Response Platform for Syrian Crisis	ヨルダン危機対応プラットフォーム
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	ドイツ復興金融公庫
KOSGEB	Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (SMALL AND MEDIUM BUSINESS DEVELOPMENT AND SUPPORT ADMINISTRATION)	中小企業開発機構
L/A	Loan Agreement	借款契約
LCRP	Lebanon Crisis Response Plan	レバノン危機対応計画
LHSP	Lebanon Host Communities Support Project	UNDP の代表的プロジェクト
M&E	Monitoring and Evaluation	モニタリング・評価
MDBs	Multilateral Development Banks	多国間開発銀行
MEHE	Ministry of Education and Higher Education	教育高等教育省（レバノン）
MENA	Middle East and North Africa	中東・北アフリカ
MMU	Mobile Medical Unit	移動式医療ユニット
MoAF	Ministry of Agriculture	農業省
MoE	Ministry of Education	教育省
MoF	Ministry of Finance	財務省
MoFSP	Ministry of Family and Social Policies	家族・社会政策省
MoH	Ministry of Health	保健省
MoL	Ministry of Labour	労働省
MoMA	Ministry of Municipal Affairs	自治省
MoPIC	Ministry of Planning and International Cooperation	計画・国際協力省
MoSA	Ministry of Social Affairs	社会問題省
MoSD	Ministry of Social Development	社会開発省

MOU	Memorandum of Understanding	覚書
MoWI	Ministry of Water and Irrigation	水・灌漑省
MPWH	Ministry of Public Works and Housing	公共事業・住宅省
MRR	Maps of Risks and Resources	リスク・リソースマッピング
NDCs	New Donor Countries	新規ドナー国
NEPCO	National Electric Power Company	ヨルダン電力公社
NFI	Non-Food Item	非食糧品
NGO	Non-Governmental Organizations	非政府組織
NHF	Noor al-Hussein Foundation	ヌール・フセイン財団
NSSF	National Social Security Fund	全国社会保障基金
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
ODI	Overseas Development Institute	海外開発研究所
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PFM	Public Financial Management	公共財政管理
PHCC	Primary Health Care Center	基礎保健センター
PNA	Peacebuilding Needs and Impact Assessment	平和構築アセスメント
RC/HC	Resident/Humanitarian Coordinator	国連常駐／人道調整官
RDF	Resilience Development Forum	レジリエンス開発フォーラム
SDC	Social Development Center	社会開発センター
SEZ	Special Economic Zone	経済特区
SGBV	Sexual and Gender-Based Violence	性及びジェンダーに基づく暴力
SSC	Social Service Center	社会サービスセンター
SV	Senior Volunteers	シニア海外ボランティア
TDA	Topological Data Analysis	位相的データ解析
TEC	Temporary Education Center	一時的教育施設
TOR	Terms of Reference	タームズ・オブ・レファレンス
TP	Syrian Under Temporary Protection	トルコの一時保護下にあるシリア人
TRC	Turkish Red Crescent	トルコ赤新月社
UN	United Nations	国際連合
UNCDF	United Nations Capital Development Fund	国連資本開発基金
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNFPA	United Nations Population Fund	国連人口基金

UNHABITAT	United Nations Human Settlements Programme	国連人間居住計画
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNICEF	United Nations Children's Emergency Fund	国連児童基金
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization	国連工業開発機関
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	国連人道問題調整事務所
UNOPS	United Nations Office for Project Services	国連プロジェクト・サービス機関
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East	国連パレスチナ難民救済事業機関
UNV	United Nation Volunteers	国連ボランティア
UNWomen	United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women	国連ウィメン
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WASH	Water, Sanitation and Hygiene	上下水道・衛生
WB	World Bank	世界銀行
WFP	World Food Programme	国連食糧計画
WHO	World Health Organizaton	世界保健機関

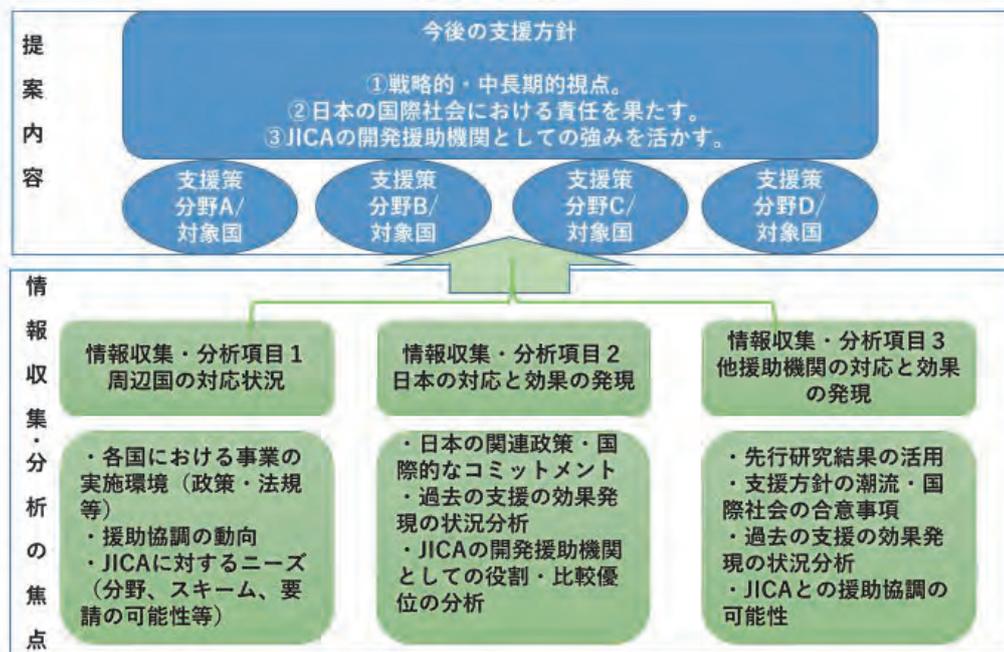
要 約

1. 本プロジェクト研究の目的と方法

本プロジェクト研究「シリア周辺国における難民危機に関する研究」は、シリア難民危機対応に関する、今後の独立行政法人国際協力機構（Japan International Cooperation Agency：JICA）の効果的かつ実施可能な支援方針や事業のあり方を検討・提案することを目的とし、各種の関連情報の収集・分析を行ったものである。

本編第1章では、本プロジェクト研究の目的と方法を述べる。2017年1月から6月まで実施した本研究では、文献調査と国内外の関係者からの聞き取り調査に基づき情報収集を行った。現地調査は2回実施し、第1回目の現地調査ではシリア周辺国であるトルコ、ヨルダン、レバノンの現地政府及び援助機関への聞き取り調査を行い、現地の対応状況を把握した（2017年2月、3週間）。第2回目の現地調査では、支援実施機関の本部や研究機関の関係者に対し主として支援の国際潮流などを聞き取るためにワシントン D.C.、ジュネーヴ、ブリュッセル、ロンドンを訪問した（2017年4月末～5月初頭、10日間）。日本国内では、外務省及びJICA各部の関係者からこれまでの支援における知見などを聴取した。

図1に示すとおり、本研究は、①周辺国の対応状況、②日本の対応と効果の発現、③他援助機関の対応と効果の発現、の3つの柱に沿って情報収集・分析を行い、提案内容を検討する内容としている。



出所：調査団

図1 本研究の全体像

2. シリア難民危機の特徴と支援に関する考え方の国際潮流

本編第2章では難民危機の特徴と、支援に関する考え方の国際潮流をまとめた。

シリア難民危機の主たる特徴としては、以下の5点が挙げられる。①危機の長期化とそれに起因する難民期間の長期化、②周辺受入国における難民比重の高さ、③難民キャンプ外居住の難民数の多さ、④周辺国の政治・経済的な脆弱性、⑤難民・受入国民ともに中進国民。これら特徴のある今回の危機

に対応するために、特に 2016 年には難民危機に関する重要な国際会議が多数開催された。2016 年 9 月には「難民と移民に関する国連サミット」においてニューヨーク宣言が採択され、難民や移民の人権を守る対策を強化するとともに、国際的な責任分担、受入国への支援等が参加国によってコミットされた。また、同宣言の付属文書として、「包括的難民対応枠組み」(Comprehensive Refugee Response Framework : CRRF) が発表され、難民対応において複数の関連機関がひとつの調整構造の下で活動する枠組みが形成された。

難民危機に対する支援の国際潮流として、以下の 5 点が認められる。

(1) 長期化する危機に対する人道支援と開発支援の並走の重要性

人道支援と開発支援は継続して代替的に実施するものというよりも、むしろ双方が同時に早期の計画段階から協力し、全プロセスを通じて相互補完的に実施することが重要である。

(2) 地域に焦点を当てたアプローチ

従来の人道支援機関を中心とした「被害者/対象者」に焦点を当てたアプローチとは別に、支援対象とする「地域」に焦点を当て複数の分野を包括的に支援するアプローチを重視する傾向がみられる。

(3) 支援の効率性の重視

問題が長期化し、資金の持続的調達が困難に直面するなか、難民の経済的自立支援を通じた効率的な資金活用が求められている。現実的かつ経済効率性の高い方策としては、難民の周辺受入国への社会経済統合の促進が重視されている。

(4) 受入国・難民双方のニーズに対するバランスの取れた支援

ホスト・コミュニティのニーズに配慮し対応することはいかなる支援プログラムにおいても「標準的プラクティス」として実施されるべきであり、難民とホスト・コミュニティの社会融合を促すような配慮がなされることが重要である。

(5) 革新的な取り組みの必要性

当該危機の特徴に対応することは援助機関にとっても大きな挑戦であり、各種の革新的取り組みや、知識・経験の蓄積と分析に基づく対応、エビデンスに基づく計画策定等が求められている。

3. 周辺国政府による難民受入対応状況の概況、ニーズと課題

本編第 3 章では周辺国であるトルコ、ヨルダン、レバノン各政府による難民受入対応状況の概況、ニーズと課題について取りまとめた。周辺国における難民受入関連政策と関連法規につき、調査結果の要旨を以下の表 1 にまとめた。

表1 トルコ、ヨルダン、レバノンにおける難民受入概況・関連政策・法規

	トルコ	ヨルダン	レバノン
(1) シリア難民数と難民キャンプ	難民数 2,992,567 人 (2017 年)、人口比 3.8%、キャンプ数 26	難民数：659,828 人 (2017 年)、人口比約 8.7%、キャンプ数 2	シリア難民数：1,011,366 人 (2016 年)、人口比約 17.3%、キャンプなし
(2) シリア難民対応方針、難民認定の状況	<ul style="list-style-type: none"> 「難民の地位に関する条約」は条件付きで批准、「難民の地位に関する議定書」にも加入。しかしヨーロッパ出身の者しか難民と認めず、シリア人は難民ではなく「トルコの一時的保護下にあるシリア人」Under Temporary Protection (TP) と定義。 「高度な専門分野をもつ」などの条件に合うシリア難民に対して国籍付与の用意があると表明。 	<ul style="list-style-type: none"> 「難民の地位に関する条約」未批准。シリア人は難民ではなく Asylum Seeker (庇護申請者) として位置づけ。 国連難民高等弁務官事務所 (United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR) と覚書 (Memorandum of Understanding : MOU) を結び、UNHCR がその権限の範囲内において、国際的な保護サービスを提供している。 	<ul style="list-style-type: none"> 「難民の地位に関する条約」未批准。シリア人は難民ではなく「避難民」として位置づけ。 パレスチナ難民受入の経験から新たなキャンプ設立を認めず。 2015 年 1 月より難民の受入制限開始。 滞在許可申請には 200 米ドルが必要。
(3) 受入ホスト・コミュニティの状況	シリアとの国境沿いの 4 県に 55% のシリア難民が集中。その他全国 74/81 県に散らばっている。	シリアとの国境 4 県に 88% のシリア難民が集中。	<ul style="list-style-type: none"> 難民キャンプがないため首都など都市部を中心に居住。 70~80% は貧困層。
(4) シリア人の就労に関する状況	<ul style="list-style-type: none"> 労働許可が滞在許可を兼ねる。 難民登録の 6 カ月後に労働許可申請を行うことができる。 2016 年末までに出生されたシリア難民への労働許可は 13,298 件。 	<ul style="list-style-type: none"> 2015 年に農業と工場労働などの分野に限り労働許可証が発出。 雇用主及び被雇用者のそれぞれが必要書類を労働省に申請する必要。 2016 年末までに約 3 万 7,000 件の労働許可。 	<ul style="list-style-type: none"> 2015 年の労働省 (Ministry of Labour : MoL) の決議により限られた職種については就労が許可。 申請には働契約書、出入国許可書、ID、労働記録、全国社会保証基金 (National Social Security Fund : NSSF) の登録証などが必要 UNHCR の難民登録がないものはレバノン人の保証人が付けば労働可能。 2017 年 3 月までに 40,313 件の労働許可。
(5) 教育、保健、社会サービスへのアクセス状況	<ul style="list-style-type: none"> 初等・中等教育を無料で受ける権利を授与。 無料の基礎医療サービスを受ける権利を授与。 貧困世帯に対する現金給付開始 (2016 年 12 月より)。 	<ul style="list-style-type: none"> 出生証明書を提出すれば内務省よりサービスカードが発行。カードの提示により公立学校にて教育を受けられる。 医療サービスは 2014 年以降有料化。基礎保健サービスは無料。 	<ul style="list-style-type: none"> 2016 年の調査ではおよそ半数の子供が学校に通っていない。 基礎保健については無料で受けられる。

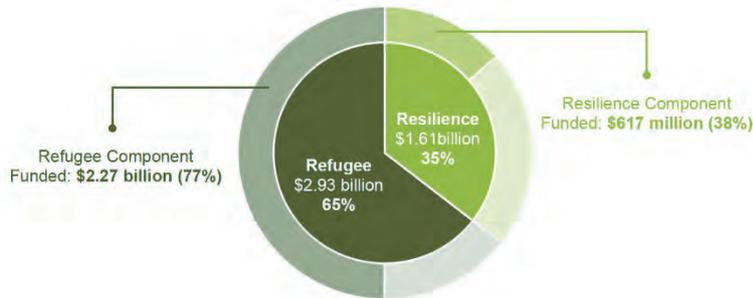
出所：各資料・現地ヒアリングより調査団作成

シリア難民の受入周辺各国は、国連機関とパートナー団体と連携して支援ニーズを精査し、国際社会に支援アピールを行っている。特にシリア紛争が長期化の様相を呈しはじめた 2014 年以降は、「シリア周辺地域難民及びレジリエンス計画 (Regional Refugee & Resilience Plan : 3RP)」を発表し、当計画を通じた国際社会の協力枠組みを構築している。

2016 年の 3RP の年報¹⁾によると、2016 年に 3RP 全体の実施において必要とされた予算 45 億 4,000

1 <http://www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2017/04/3RP-2016-Annual-Report.pdf>

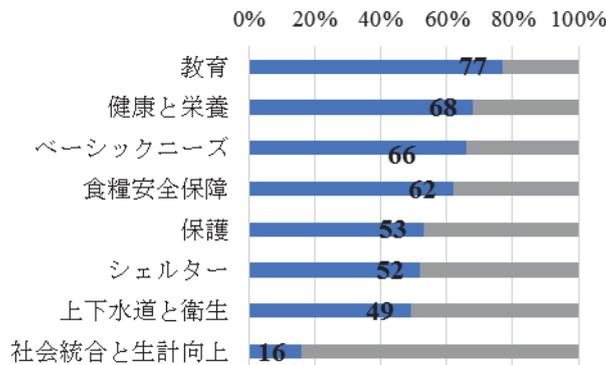
万米ドルのうち、実際にドナーから拠出された資金はその 63.5%である 28 億 8,000 万米ドルであった。また難民支援に必要な額の 77%が拠出されたのに対し、レジリエンス支援に拠出されたのは 38%にとどまった。



出所：3RP 2016 Annual Report

図2 3RP 2016 の必要額と実際の拠出額（億米ドル）

分野別の拠出データをみると、最も目標予算に実際の拠出額が近づいたのは教育分野の 77%であり、最も拠出額が少なかったのが社会統合と生計向上分野の 16%であった。いわゆる“失われた世代”をつくり出さないことに国際社会は注力していることから、シリア危機に対する支援の重点が教育に置かれている。



出所：3RP 2016 Annual Report

図3 分野別目標予算に対する実際の拠出額の割合 (%)

4. わが国及び国際社会のシリア難民危機に対する支援の概況

本編第4章では、わが国及び国際社会のシリア難民危機に対する支援の方針、概況と課題を取りまとめた。

わが国においては、2015年に閣議決定された「開発協力大綱」において、平和構築、難民を含む人道支援、社会安定化が日本の開発協力における重要な方針として位置づけられている。2016年9月の「難民と移民に関する国連サミット」では、安倍首相が、緊急的な「人道支援」と受入国の経済発展を支える「開発支援」の並行した実施について言及し、この支援に3年間で28億米ドルの拠出を発表した。2017年度の「開発協力重点方針」の重点方針では、「国際社会の平和・安定・繁栄のための環境整備及び普遍的価値の共有」が最初に挙げられており、人道支援と開発協力の連携を強化し

つつ、平和構築、難民等支援などを通じて国際社会の安定に貢献することが謳われている。

以上を踏まえ、JICAは、難民支援に関連する方針として難民発生の大規模化・長期化傾向に伴い、中長期的観点から難民問題をとらえ直し、次の基本方針に沿って支援を量的・質的に拡充することを理事会にて決議した（2016年11月）。

- ①開発機関としての強みと経験を活かした支援
- ②人道支援と開発協力の連携の推進
- ③顔の見える支援や国際的発信の強化を通じた日本のプレゼンス向上

その支援の3本柱として、難民受入国への包括的な支援、難民を対象とした人材育成、そして国際機関等との連携強化、を打ち出している。

また、第4章では主要各援助機関のシリア難民危機対応状況と、JICA及び主要援助機関の支援のグッド・プラクティスをレビューした。成果の発現状況については、いまだ評価が実施されていないプロジェクトが大半であり、評価方法についても各機関で試行錯誤状況であるが、これまでの支援の実施経験から学べる点としては、以下の点が挙げられる。

(1) 受入国のオーナーシップの尊重、制度の活用

受入国政府のオーナーシップを尊重し、受入国政府機関との合意に基づいた支援を実施する。

また、受入国に既に存在する制度を活用するとともに、受入国の政府・自治体・その他関係組織の必要な能力強化を図る。

(2) ホスト・コミュニティのニーズと難民のニーズ双方への対応

支援内容は、難民のみに焦点を当てたものではなく、ホスト・コミュニティのニーズを十分に把握し、そのニーズに対応するものでなければならない。

(3) ホスト・コミュニティ住民と難民の間の緊張関係の緩和対策

特に滞在する難民の数の比重がホスト・コミュニティの人口に比較して大きい場合、また、ホスト・コミュニティがもともと比較的貧困地域である場合、難民とホスト・コミュニティ住民の緊張関係が高い場合が多いため、支援プロジェクトの実施機会をとらえて緊張関係を緩和する必要がある。

(4) 難民の視点を重視した詳細なモニタリングの実施

プロジェクトや政策の効果が特に難民の観点からどのようにとらえられるのかは必ずしも明確ではないため、難民の視点を反映した詳細なモニタリングが行われる必要がある。

(5) 難民の流動性を勘案したプロジェクト形成

シリア周辺国内では難民の多くがキャンプではなくコミュニティに居住しており、一地域に長期間とどまっているという保障はない。例えば、ニーズ調査時のある地域における難民比率が高かったとしても、事業実施・完了時には多くの難民が二次的移動を行ってしまったという可能性もある。事業立案においては、そのような対象裨益者の流動性を加味した事業形成が重要である。

(6) 長期的視野に立った持続性の重視

長期的視野に立った費用対効果、効率性、既存の制度への統合、といった持続性を重視したプロジェクト・デザインを行う必要がある。

(7) (JICA の比較優位性を活用した) タイムリーな介入

危機的状況にタイムリーな介入を行うには、JICA の過去の実績、先方政府や関係者とのネットワーク、設備など、既存のリソースを最大限に活用することが有効である。特に JICA は研修を中心とした人材育成、先方政府内部への専門家派遣など、他機関がもたないスキームを有しているほか、保健、産業人材育成、障がい者支援、インフラ整備など実績をもつ分野も多い。

5. JICA の今後の支援方針及び支援策に関する提案事項

本編第5章では、上述の調査・分析結果を踏まえ、JICA の今後の支援方針及び支援策に関する提案事項をまとめた。JICA の今後の支援方針・支援策に関する提案概要は以下のとおりである。

(1) JICA のシリア周辺国支援方針に関する提案

1.1 各受入国と対話を通じたシリア難民危機に対応する JICA の周辺国に対する支援方針・目的の明確化

- 支援方針の明確化にあたっては、受入国との十分な対話、共通の理解の確保を行う。
- 国別援助方針、事業展開計画において、難民問題を受入国の開発課題として明確に位置づける。
- 上記を実施するにあたり、平和構築室がより効果的な役割を担えるようにする。

1.2 プロジェクト・デザインに「難民対応支援」の留意点を反映させる

- ホスト国住民、難民の双方が裨益する支援を行う。
- ホスト国住民と難民の間の緊張関係が認められる場合は、これを緩和するための活動を組み入れる。
- サービス提供と、ホスト国・ホスト・コミュニティ機関の能力向上のための活動を組み合わせる。
- ホスト国・ホスト・コミュニティ機関のオーナーシップを重視し、既存の制度への統合方法を検討する。
- 難民の「流動性」をあらかじめ加味したうえで支援を実施する。

1.3 支援内容に基づいた裨益対象の明確化

- 支援方針を受入国と協議するなかで、「支援優先分野」について合意する。
- ホスト国に対する支援（優先分野 1）、ホスト・コミュニティのための支援（優先分野 2）についてはシリア難民を間接的な裨益者とすることをめざしているため、これらの案件形成の要素には、直接的裨益者にシリア難民がどの程度含まれるかは検討しない。
- シリア難民を直接の裨益対象にする支援（優先分野 3）については、明確にホスト国政府の理解を得る。

1.4 国内外の機関との連携体制の確立を通じた人道支援と開発支援の連携強化及び日本のプレゼンスの向上

- 外務省・JICA 関係者間のインフォーマルな協議をより定期化、制度化する。
- 外務省を通じた国際機関への人道支援案件との連携や、その他の人道支援機関との協力機会をとらえて人道支援と開発支援の連携強化に積極的に取り組む。
- 「オール・ジャパン」としての方針や支援内容を発信して、コミュニケーション戦略

の実施方法を検討する。

(2) JICA のシリア周辺国に対する支援優先分野に関する提案

2.1 ①受入国の経済活性化、財政基盤強化、②行政制度改善

- 円借款への「平和構築支援」の優先条件の復活への働きかけを行う。
- 財政支援、行政制度整備などの支援の柱としての明確な位置づけをする。
- 経済基盤強化を目指したエネルギー分野に対する支援を行う。
- 政策レベルに影響できる専門家派遣など JICA 比較優位を活用する。

2.2 ホスト・コミュニティ自治体の負担軽減・行政能力強化

- JICA が経験をもつ地方行政能力強化関連支援を拡大・強化する。
- 地方自治体支援案件を難民支援コンテキストで見直し、位置づける。

2.3 ①中・長期的視点に立ったシリア難民の人材育成、②脆弱層支援を含むシリア難民の自立支援

- 長期的な視野に立った人材育成分野を支援の柱のひとつに明確に位置づけ、国際的にも発信する。
- 障がい者や高齢者、無国籍になりそうな乳幼児など脆弱な人々への支援（シリア再建の国造りに向けた視点に基づく）を実施する。
- JICA の比較優位分野である研修事業・留学生事業を明確に位置づける。

2.4 シリア難民危機対応に関するパイロット事業・調査研究

- 5 項目評価や「紛争影響国・地域の事業評価」のほかに、ポイントを押さえた評価の視点（評価項目）を導入し、案件形成に取り入れる。
- 国際的に知識が求められる分野（例「人道と開発の連携の実践」）でのパイロット事業・調査研究を実施する。

(3) JICA のシリア周辺国に対する支援モダリティに関する提案

3.1 対高中所得受入国に対する支援を考慮したモダリティの検討

- 円借款への「平和構築」の事項を優先条件とする可能性を働きかける。
- 「高中所得」カテゴリーであることで、無償など一定のスキームを自動的に適用可能なモダリティから排除するのではなく、脆弱性をより重視した検討をする。

3.2 タイムリーな支援開始を可能とする方法の検討

- JICA の既存案件をシリア難民危機対応として再度国別援助計画等に位置づける。
- 案件形成、要請取りつけ過程の一部に、3RP（JRP/LCRP 含む）等の援助協調ツールを活用する。
- 承認プロセスの詳細を洗い出し、合理化を検討する。
- 援助協調アドバイザー等派遣による、先方政府機関との密な情報交換を促進する。

3.3 「顔の見える支援」の実施方法の検討

- ローカル NGO や国際機関への事業委託など、日本人専門家を派遣せずに実施する事業形態をより積極的に検討する。
- 各種分野の専門家に対し、「難民危機」に適切に対応できるように認識・知識を強化するための研修を行う。
- 「新たな知識」の貢献、「人材育成分野」などへの貢献を通じた「日本の顔の見える援助」の可能性を摸索する。
- 障がい者、高齢者、無国籍問題など JICA が知見と比較優位性を有しており、かつ他ドナーが未介入の分野に、継続的、積極的に一貫性をもって関与することで、JICA 及

び日本のレジリエンスを高める。

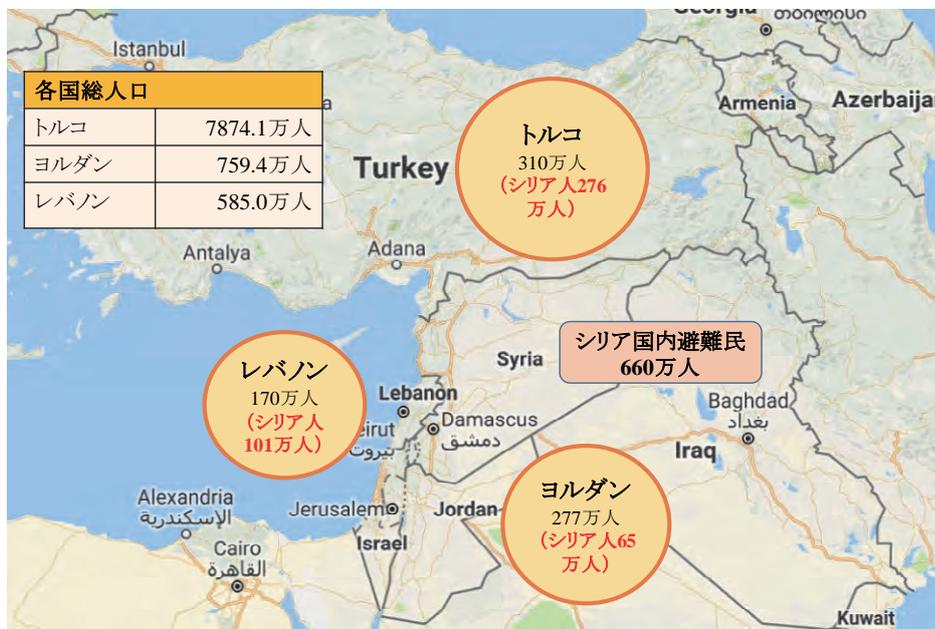
※ なお、本報告書では、「何らかの理由により移動を強いられ国境を越えた人」を便宜上「難民」と表記するが、それは必ずしも彼らが 1951 年の「難民の地位に関する条約」で定められた難民の国際法上の定義にあてはまるかどうかを予断するものではない。例えば、トルコ、ヨルダン、レバノンに逃れたシリア人のうち、難民条約上の「難民」として上記 3 国の政府から認定される者はいない。詳しくは本編「第 3 章 3-1 周辺国におけるシリア難民の受入状況の概況」を参照。

第1章 本プロジェクト研究の目的と方法

1-1 本研究の背景

難民をはじめとする移住を強いられた人々²は、世界で戦後最大の6,530万人規模に達したと報じられている³。なかでも、2011年に始まったシリア内戦により、これまでシリア周辺国に490万人以上の人々が避難し⁴、シリア「難民」⁵危機は現代社会が直面する最大の危機のひとつとなっている。過去25年間、難民の多くは主として10の長期紛争が原因となっており、その大多数は、従来から約15の国々（主として開発途上国）で受け入れられてきた⁶。

2015年末時点での世界の難民の受入先の内訳は、シリアの隣国であるトルコ、レバノン及びヨルダンが27%で圧倒的に高い。難民の受入国の負担という観点では、受入難民数が300万人以上のトルコ⁷が世界一であるが、国民1人当たりの難民受入数ではレバノンが一番多く、難民受入により人口が20%以上、2位のヨルダンでは同9%増えた計算になる⁸。



出所：国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）及び世界銀行（WB）のウェブサイトより調査団作成

図1-1 シリア周辺国の難民受入数

2 「移動を強いられている人々」には国内避難民（Internally Displaced Persons）や、まだ難民と正式に認定されていない「庇護申請者」などが含まれる。

3 国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）ウェブサイト

4 シリア周辺地域難民及びレジリエンス計画（3RP）2016 Annual Report

5 本報告書では、「何らかの理由により移動を強いられ国境を越えた人」を便宜上「難民」と表記するが、それは必ずしも彼らが1951年の「難民の地位に関する条約」で定められた難民の国際法上の定義にあてはまるかどうかを予断するものではない。例えば、トルコ、ヨルダン、レバノンに逃れたシリア人のうち、難民条約上の「難民」として上記3国の政府から認定される者はいない。詳しくは「第3章3-1 周辺国におけるシリア難民の受入状況の概況」を参照。

6 世界銀行（WB）・UNHCR、2016

7 「難民と移民に関する国連サミット」（2016年9月）トルコ代表の報告に基づく。

8 UNHCR、2016

これらのシリア周辺諸国は、過去にもイラクやパレスチナの難民を受け入れてきた経緯があり、シリア難民を実質上の庇護対象者として受け入れている。しかし約490万人のシリア人のうち、難民キャンプに居住するのはその約1割程度の48万5,000人であり、多くはキャンプ外で一般市民と混在して生活しているため、ホスト・コミュニティ人口の増大により、上下水、廃棄物処理、医療、教育等の受入国行政サービスなどへの負荷が増大している。シリアの紛争が長期化、難民の大規模流入や滞在の長期化が常態化し、自国民の失業率が改善しないなか、難民受入に関連する政治的センシティブティは高まる一方である。このような状況を反映して、難民に対する就労権や就学権の付与、難民の登録手続きなど、各種の難民政策や法規が「朝令暮改」の状況となっている国もある。また、トルコ、レバノン、ヨルダンの3カ国のうち、1951年の「難民の地位に関する条約」の締約国はトルコのみであり、そのトルコ政府もヨーロッパ出身の難民しか難民条約上の「難民」として認めないという解釈を採っている。したがって、上記3カ国にいるシリア人は国際法上の難民としての権利を主張できず、各国政府の政策に完全に左右される状況となっている。

本研究は、上記のような背景の下、今後わが国が国際社会のなかで責任を果たし、独立行政法人国際協力機構（Japan International Cooperation Agency：JICA）が効果的な支援を行っていくための支援方針・支援策を検討・提案することを目的として実施された。

1-2 本研究の目的

本研究は、各種の関連情報の収集・分析を通じて、シリア難民危機対応に関する今後のJICAの効果的かつ実施可能な支援方針や事業のあり方を検討・提案することを目的とする。

【調査内容】

- ・シリア周辺国におけるシリア難民受入状況と、受入れに関する政策や法律及び現状のニーズ・課題などを把握・理解し、支援事業を実施するうえでの環境を明確にする。
- ・これまでのJICAを中心とした日本のシリア難民危機に対する支援方針・支援実績（実施上の制約・効果の発現状況等）を確認する。
- ・他ドナー主要機関のシリア難民危機に対する支援戦略・アプローチを分析し、支援の国際潮流及び実績（効果の発現状況）を確認する。

【主要調査対象地域】

シリア危機周辺国（トルコ・ヨルダン・レバノン）、及びこれらの諸国に対する支援を実施している国や国際機関・二国間援助機関等が所在する国。

1-3 調査の方法

本研究では、以下の3つの主要な情報収集・分析項目を設定し、これに沿って検討が行われた。研究の全体像は下図に示すとおりである。

【情報収集・分析項目1】

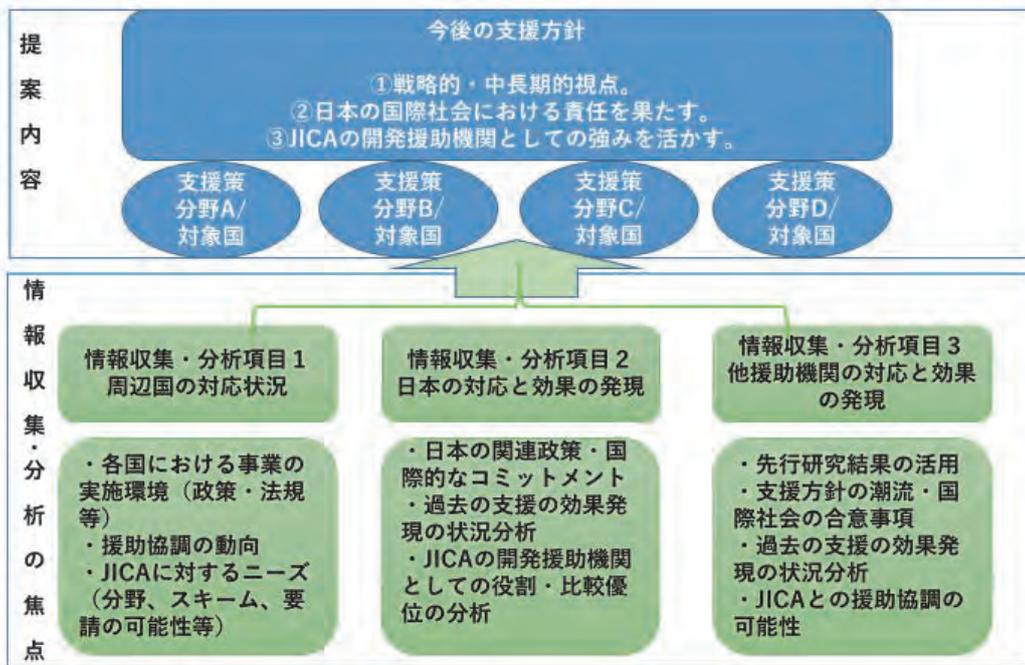
シリア難民危機の経緯、周辺国による難民受入対応状況、政策の現状及び課題

【情報収集・分析項目 2】

日本・JICA のこれまでのシリア難民危機に対する支援方針とその効果の発現状況

【情報収集・分析項目 3】

主要援助機関のこれまでのシリア難民危機に対する支援方針とその効果の発現状況



出所：調査団

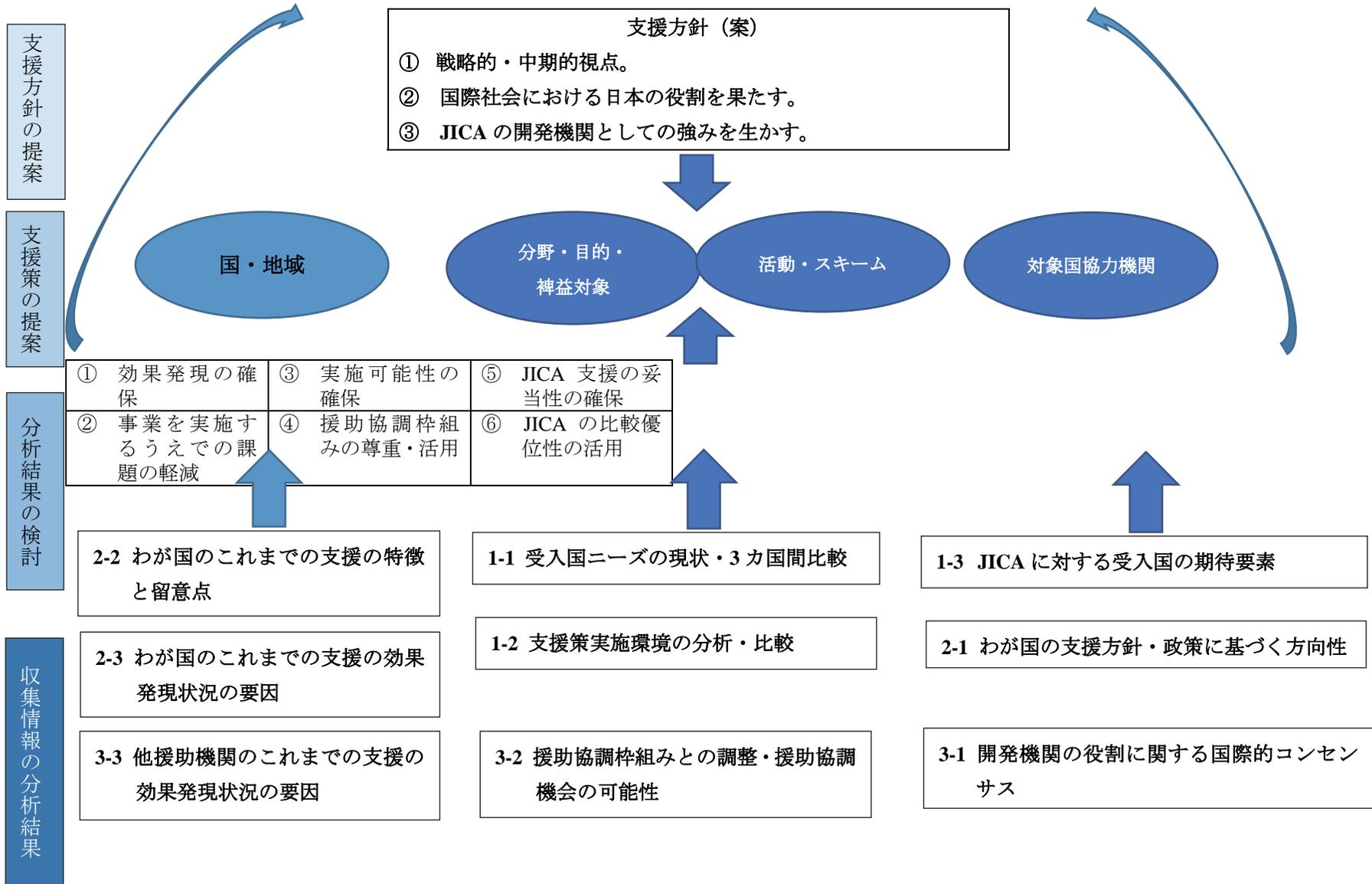
図 1-2 本研究の全体像

3つの情報収集・分析項目について、それぞれの目的、調査項目、分析のポイントは、以下の表 1～3のとおりである。

また、本研究では、提案の策定にあたり、3つの情報収集・分析項目の調査結果の分析から得られた結果を以下の6つの項目に基づき再度検討した。

- ①効果発現の確保
- ②事業を実施するうえでの課題の軽減
- ③実施可能性の確保
- ④援助協調の尊重・活用
- ⑤JICA 支援の妥当性の確保
- ⑥JICA の比較優位性の活用

上記の分析手順をまとめると、以下の図 1-3に示すことができる。



出所：調査団

図 1-3 本研究の情報収集・分析と提案内容の関係性

表 1. 【情報収集・分析項目 1】 シリア難民危機の経緯・周辺国政府による難民受入対応状況、政策の現状及び課題			
【目的】	<ul style="list-style-type: none"> トルコ、ヨルダン、レバノンにおいて、今後シリア難民関連の支援を実施するにあたって必要となる情報（関連の政策・法規等の環境や現状のニーズ・課題など）を把握・理解し、今後支援事業を実施するうえでの環境を明確にする。 先方政府の JICA に対する期待・ニーズを明らかにする。 		
	大項目	小項目	分析の視点
【調査項目】	① シリア難民受入・対応状況、ニーズ	<ul style="list-style-type: none"> 難民受入規模・期間 ホスト・コミュニティの地域・地域の特徴 ホスト・コミュニティの負担状況（インフラ、ゴミ収集等） ホスト・コミュニティが直面するその他の主な課題 今後の動きをどのようにみて、どのように対応しようとしているのか。 	【1-1 受入国ニーズの現状・3カ国間比較】 <ul style="list-style-type: none"> 支援ニーズの状況は3カ国間でどのように比較できるか。 各国の現状の支援ニーズの背景はどのようなものか。
	② シリア難民受入政策・関連法規	<ul style="list-style-type: none"> 主要政策の現状とその特徴、変遷状況等（難民認定方針、就業権・就学権の付与、保健・衛生へのアクセス） 関連法規の現状とその特徴、変遷状況等（入管法、国籍法、また、上記の「就業」、「就学」、「保健・衛生」に関する外国人の権利を記載した法規） 上記は従来の難民（パレスチナ、イラク難民等）への対応時と異なるのか？ 異なる場合は、相違点及びその理由。 	【1-2 支援策実施環境の分析・比較】 <ul style="list-style-type: none"> 支援策の実施環境という観点から、現状の対象国の難民受入に関連した政策・法規はどのように評価できるか（つまり、支援策実施を想定した際に予測される促進要因・阻害要因は何か）。上記の環境は、3カ国間でどのように比較できるか。
	③ 援助機関等からの支援の現状 ⁹ と JICA に対する期待	<ul style="list-style-type: none"> 誰がどのような支援を実施しているのか。 特にホスト・コミュニティ支援に関して、どこにどのようなギャップがあるのか。 JICA に対する支援ニーズは何か。 	【1-3 JICA に対する受入国の期待要素】 <ul style="list-style-type: none"> 対象国が JICA に対して期待する特定の支援分野・スキームは何か。 上記の支援分野・スキームは、実施可能性の観点から、どのように分析できるか。

9 受入国政府機関等、受入国側からの視点を中心とする。

表 2. 【情報収集・分析項目 2】 日本・JICA のこれまでのシリア難民危機に対する支援方針とその効果の発現状況

【目的】	<ul style="list-style-type: none"> ・これまでの日本及び JICA の関連の支援の目的・概要・実施プロセス等を把握し、効果の発現状況や課題を分析する。 ・ JICA の比較優位分野を明らかにする。 		
	大項目	小項目	分析の視点
【調査項目】	① わが国の支援方針等	<ul style="list-style-type: none"> ・支援方針の内容 ・支援方針等に関する国際的コミットメント ・関連政策の内容 ・関係省庁・機関とその役割 	<p>【2-1 わが国の支援方針・政策に基づく方向性】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・わが国の方針・政策に基づき、JICA が開発機関として果たすべき役割の方向性はどのようなものか。
	② これまでの支援の概要	<ul style="list-style-type: none"> ・目的、背景 ・裨益対象、規模、分野、協力期間 ・地域 ・主な活動 ・協力機関 ・実施プロセス ・制約・課題 	<p>【2-2 わが国のこれまでの支援の特徴と留意点】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・これまでの支援はどのように特徴づけることができるか。そのなかで、今後変えていくべき点は何か。 ・これまでの経験を踏まえ、今後 JICA が支援を実施していくうえで留意すべき点は何か。
	③ 効果の発現状況	<ul style="list-style-type: none"> ・成功事例 ・失敗事例 ・効果の発現状況はどのように評価できるか。 	<p>【2-3 わが国のこれまでの支援の効果発現状況の要因】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・これまでの支援が効果を発現した要因は何か。 ・これまでの支援が効果を発現していない場合、その要因は何か。

表 3. 【情報収集・分析項目 3】 主要援助機関のこれまでのシリア難民危機に対する支援方針とその効果の発現状況

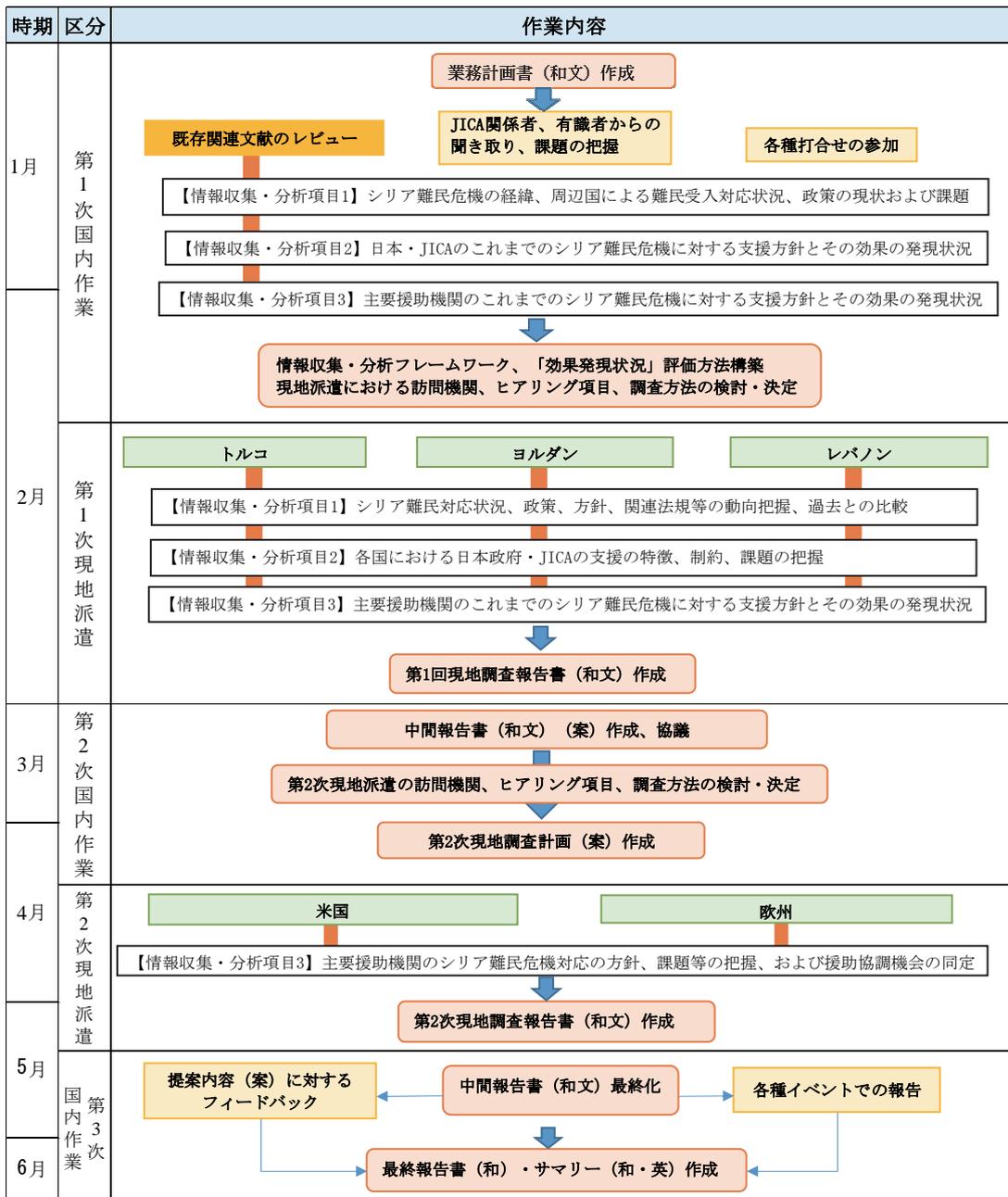
<p>【目的】</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・主要ドナーの支援の方針・戦略を理解し全体的な概要を明らかにする。 ・国際社会全般の潮流・最近の先行研究結果に基づき、難民危機に対し「開発機関」に求められている役割を明らかにする。 ・JICA が今後シリア周辺国において支援を展開するうえで協働の可能性のある機関・協働の機会を同定する。 ・これまでの支援の効果の発現状況とその要因を理解し、JICA が今後シリア周辺国において支援を展開するうえでの参考とする。 		
	<p>大項目</p>	<p>小項目</p>	<p>分析の視点</p>
<p>【調査項目】</p>	<p>① 国際会議の合意文書・先行研究など、特に「開発機関」の役割に関する最近の国際潮流・考え方。</p> <p>② 機関の特徴、支援方針・戦略、JICA との援助協調機会に関する考え方。</p> <p>③ これまでの支援の成果の発現状況（及びその要因）。</p> <p>・課題（及びその要因）</p>	<p>・最近の研究結果として出てきているポイントは何か。</p> <p>・最近の国際会議などにおいて合意されているポイントは何か。</p> <p>・支援方針・戦略</p> <p>・今後の関連動向をどのようにみて、どのように対応しようとしているのか。</p> <p>・援助協調の枠組みとの関係</p> <p>・支援分野、規模、主たる活動</p> <p>・実施協力機関（NGO など）、援助協調における役割等</p> <p>・成功事例</p> <p>・失敗事例</p> <p>・効果の発現状況はどのように評価しているか。</p> <p>・援助機関自身は、どのような評価方針（評価基準）に基づき、支援策の評価を行っているのか。</p>	<p>【3-1 開発機関の役割に関する国際的コンセンサス】</p> <p>・難民危機への対応として、開発機関が果たすべき役割に関する国際的な考え方、コンセンサスはどのようなものか。</p> <p>【3-2 援助協調枠組みとの調整・援助協調機会の可能性】</p> <p>・援助協調の枠組みや方針を尊重する観点から、留意しなければならないのはどのような点か。</p> <p>・JICA との援助協調の可能性のある機関や、具体的な援助協調の機会は何か。</p> <p>【3-3 他援助機関のこれまでの支援の効果発現状況の要因】</p> <p>・これまでの他援助機関の支援が効果を発現した要因は何か。</p> <p>・これまでの経験を踏まえ、今後 JICA が支援を実施していくうえで留意すべき点は何か。</p>

1-4 調査の流れ

本研究は、本件研究に関する契約書、及び上述の業務実施の基本方針を踏まえ、2017年1月から6月までの期間に業務を実施した。業務の流れは、下記フローチャートに示したとおり、3回の国内作業と、2回の現地派遣により構成された。

第1回及び第2回現地調査については、JICA 本部より以下の方々に参团いただいた。

【JICA 本部】 吉波 佐希子 社会基盤・平和構築部平和構築・復興支援室 調査役
高嶋 由美子 援助協調シニアアドバイザー



出所：調査団

図1-4 本研究の作業フロー

第1次現地調査日程（2017年2月）

国	日付		時間	訪問先
トルコ	2月13日	月	14:00	JICA トルコ事務所
			15:00	世界銀行トルコ事務所
			16:00	JICA トルコ事務所
	2月14日	火	09:30	国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）アンカラ事務所
			14:00	中小企業開発機構（KOSGEB）
			16:00	庇護希望者と移住者との連帯のための連合（ASAM）
	2月15日	水	09:30	欧州連合（EU）トルコ事務所
			11:00	在トルコアメリカ大使館
			16:00	在トルコ日本大使館
	2月16日	木	09:00	団内会議
			14:00	国際中東和平研究センター（IMPR）
			15:30	欧州委員会人道援助局（ECHO）トルコ事務所
			17:00	国連開発計画（UNDP）トルコ事務所
	2月17日	金	09:30	JICA トルコ事務所
			11:30	英国国際開発省（DFID）（英国大使館）
			14:00	トルコ職業安定機構（ISKUR）*
16:00			JICA トルコ事務所（事務所報告）	
ヨルダン	2月18日	土		移動（アンカラ→アンマン）
	2月19日	日	08:30	JICA ヨルダン事務所
			09:00	JICA シリア事務所
			10:00	計画・国際協力省
			12:30	国際労働機関（ILO）ヨルダン事務所
	2月20日	月	14:00	国連人道問題調整事務所（UNOCHA）
			09:00	労働省（MoL）
			10:30	教育省（MoE）
			12:30	国連児童基金（UNICEF）ヨルダン事務所
			14:30	UNHCR アンマン事務所
	2月21日	火	16:30	JICA ヨルダン事務所（シリア難民担当）
			08:30	保健省（MoH）
			10:00	国連食糧計画（WFP）ヨルダン事務所
			11:30	UNDP ヨルダン事務所
			13:30	Medair
	2月22日	水	15:30	ヌール・フセイン財団（NHF）
			09:00	水・灌漑省（MoWI）
			10:30	ドイツ国際協力公社（GIZ）ヨルダン事務所
			13:00	Training center for electricity
	2月23日	木	15:30	JICA 専門家（電力）
			09:00	欧州連合（EU）ヨルダン事務所
09:00			社会開発省（MoSD）	
10:30			JICA シリア事務所	
11:30			JICA ヨルダン事務所（事務所報告）	
レバノン	2月24日	金	13:00	在ヨルダン日本大使館
				移動（アンマン→ベイルート）
			10:00	UNDP レバノン事務所
			12:00	在レバノンドイツ大使館
	2月25日	土		14:00 JICA シリア事務所（ベイルートオフィス）
	2月26日	日		16:00 UNHCR ベイルート事務所
	2月27日	月		資料整理
	2月28日	火		資料整理
			09:00	社会問題省（MoSA）
			10:00	DFID レバノン事務所
11:30			EU レバノン事務所	
			14:00 在レバノン日本大使館	
			15:30 難民省	

* : <http://www.iskur.gov.tr/en-us/homepage.aspx>

第2次現地調査日程（2017年4月～5月）

都市	日付		時間	訪問先
ワシントンD.C.	4月27日	木	09:00	世界銀行（WB）本部
			15:00	WB本部
	4月28日	金	08:15	Brookings Institute
			10:00	Center for Global Development
ジュネーヴ	5月1日	月	15:00	WB本部
			10:30	UNHCR本部
			11:00	UNHCR本部
			14:00	UNHCR本部
ブリュッセル	5月2日	火	15:00	アセスメント能力プロジェクト（ACAPS）
			09:30	ECHO
			11:00	EU
			14:00	欧州外部活動サービス（EEAS）
ロンドン	5月3日	水	14:00	専門家
			16:00	Overseas Development Institute
	5月4日	木	12:00	DFID
			14:00	Adam Smith International

1-5 本研究のチームの構成

本研究の実施にあたり、難民政策研究分野の社外アドバイザーを起用し、調査団と緊密な連携を行うことにより、同分野の先行研究や関連の国際会議・国際機関の考え方などを十分に踏まえた、付加価値のある質の高い調査と提案内容の確保をめざした。

【コンサルタント】

田中 博子 (株)かいはつマネジメント・コンサルティング (総括)
 本田 賀子 (株)かいはつマネジメント・コンサルティング
 田実 智幸 (株)かいはつマネジメント・コンサルティング

【難民支援政策アドバイザー】

橋本 直子 英国サセックス大学院博士課程 (日本財団国際フェロー)

1-6 調査の限界

本調査の限界は、以下のとおりである。

第一に、アクセス可能な情報量に比して調査日数が極めて限定的であったため、収集・分析可能な情報には自ずと制約があった。シリア周辺国における調査（第1次現地調査）についての調査期間は以下のとおりである：トルコ5日間、ヨルダン5日間、レバノン3日間。主要援助機関本部とシンクタンク等関連調査機関訪問を実施した第2次現地調査についても現地調査期間は実質8日間である。このため、周辺3カ国における裨益者（難民キャンプへの訪問やその他難民、ホスト・コミュニティの自治体関係者、ホスト・コミュニティ住民等）からの直接の聴取機会は設けず、集約された情報源として、政府関係者（ヨルダン、レバノン）及び援助関係者に対してインタビューを実施することで効率的な情報収集をめざした。また、文献調査においても、選択的な文献レビューをめざしたが、時間的な制約のための限界があった点は否めない。

第二に、本調査の情報収集（主として第1次現地調査）においては、各方面のセンシティブティに関連した配慮があった。特にトルコにおいては、2016年7月のクーデター未遂事件を受け、政府は援助関係者を含む外国機関からの接触に非常に敏感になっている。難民問題を取り仕切るトルコ政府首相府緊急事態管理庁（Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı：AFAD）においても、慎重に対応すべ

きとの JICA トルコ事務所からの助言を受け、本現地調査期間中には現地側政府機関との面談は実施しなかった。そのため、トルコ政府についての情報は、現地の国際機関及び非政府組織（NGO）などからの聞き取りにより行った。また、レバノンについては、各種のセンシティブな状況にかんがみ JICA シリア事務所からの助言を受け、訪問先及び質問項目を絞るかたちで調査を行った。

第2章 シリア難民危機の特徴と支援に関する考え方の国際潮流

2-1 シリア難民危機の主な特徴

現在世界では、本国に帰還できずに周辺国などに避難する期間が長期化する状況におかれている難民の数が増加する傾向にあり、シリア難民危機も近年のこうした長期化難民状況の一例になりつつある。これらの世界の難民危機には多くの共通点があるが、シリア難民危機に特に顕著な特徴を取りまとめると、主要な点は以下の5点にまとめられる。これらの特徴をもつ当該危機対応のためには、各支援機関が従来の伝統的な難民支援方針を見直す必要に迫られている。特に以前より提唱されている人道支援と開発支援の連携が、より重要視されるようになってきており、当該危機はこの連携をここ数年で本格化させるきっかけともなっている。

(1) 危機の長期化とそれに起因する難民期間の長期化

近年では、多くの地域において難民の避難期間が長期化する傾向にあり、「長期化難民状況¹⁰」におかれる難民は、平均21年間避難状況が続く¹¹とされている。シリア難民危機は、2011年の危機の顕著化から既に6年以上が経過し、長期化の様相を呈している。今後のシリア情勢の見通しについては、現地調査において聞き取りを行った関係者の大半が、予測は困難である点を前置きしつつ、現状の危機状況の更なる長期化は避けられないとの見方を示しており、シリア難民の本格的な本国帰還にはまだ相当の時間を要する可能性が高い。したがって、当該危機は中長期的計画をもって対応すべき課題であるという国際的な共通認識が醸成されつつある。恒久的な解決法（Durable Solutions）としては、本格的な帰還は困難な状況のなか、周辺受入国（第一次庇護国）への統合、その他の第三国への定住を進めるしかない状況である。しかし、第三国定住の受入数は限られており、米国の新政権によるシリア難民受入制限など、受入れに消極的政策をとる欧米諸国もあり、既に多くの難民を受け入れている周辺国の負担は長期的に継続していくものとみられている。

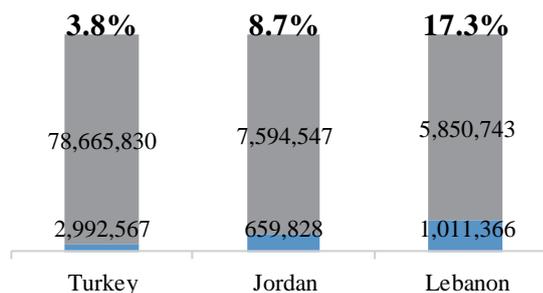
(2) 周辺受入国における難民比重の高さ

現在、世界全体で紛争や暴力による国内避難民（Internally Displaced Persons : IDPs）、難民、庇護申請者は6,000万人を超え、何らかのかたちで登録されている難民はパレスチナ難民を含め2,100万人¹²に上るが、そのうちシリア人は600万人以上と最大規模となっている。シリア難民危機で特筆すべきは、周辺受入国の経済力、人口規模に比較した場合の、難民比重の大きさである。シリア難民の国連難民高等弁務官事務所（United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR）による登録数の全人口に対する割合は、図2-1に示すようにヨルダンでは8.7%、レバノンでは17.3%に上るため、さまざまなかたちで受入国及びホスト・コミュニティに大きな影響を及ぼしている。

10 UNHCR の定義では、5年以上避難状態が継続している難民を長期化難民状況としている。

11 Devictor, Xavier, and Quy-Toan Do. 2016. "How Many Years Have Refugees Been in Exile?" World Bank Policy Research Working Paper, Working Paper Series, 7810

12 UNHCR Global Trend <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>.

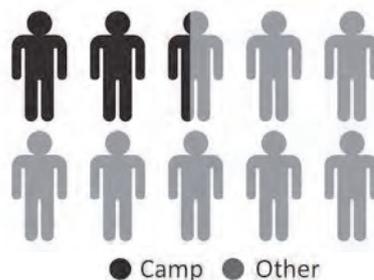


出所：3RP 及び WB ウェブサイトより調査団作成

図 2-1 3 カ国におけるシリア難民の人口比率

(3) 難民キャンプ外居住の難民数の多さ

世界で難民キャンプに居住する難民は全体の約 24%である。それ以外の難民は受入国のホスト・コミュニティに居住しており、特に都市部に集中している。シリア難民の場合は、その割合は更に高く、85%以上が周辺国においてキャンプ外のホスト・コミュニティに居住している。レバノン政府は難民キャンプを設置しない方針であり、100 万人以上が全国に散らばって居住している。この理由として、難民キャンプのキャパシティの問題のみでなく、下記 (5) のとおりシリア難民が中進国民であり、移動の自由などを奪われた難民キャンプに長期間滞在することを好まないことが挙げられている。当該危機による大量の難民の受入れにより、受入国及びホスト・コミュニティの公共サービスへの負担の増加、地域住民と難民の文化的な軋轢等、さまざまな問題が浮上している。



出所：Forcibly Displaced, WB, 2016

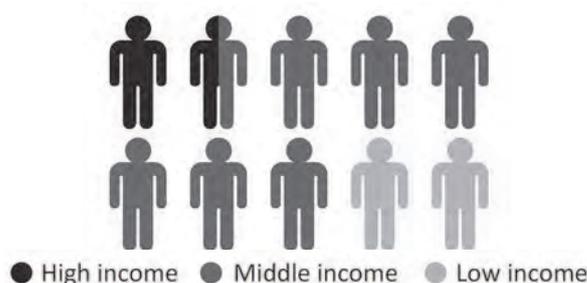
図 2-2 キャンプ内に住む難民の割合

(4) 周辺国の政治・経済的な脆弱性

ヨルダン、都市・地方間の所得格差、高い失業率、慢性的な財政ギャップなど構造的な問題を抱えており、外国からの資金援助、短期的な資金流入の動向、地域の治安情勢などに左右されやすい脆弱性を抱える。レバノン、近年の政治的混乱により政府機能が非常に脆弱である。また、経済も過去の紛争の影響による膨大な累積債務を抱え、紛争の影響もあり低迷を続けており、大量のシリア難民の流入による負担が大きいのしかかっている。トルコは 2016 年のクーデター未遂事件等による政治的混乱、さらに、相次ぐテロ事件の影響も受けて直近では経済成長が失速している（詳細は「第 3 章 3-1」参照）。

(5) 難民・受入国民ともに中進国民

世界的にみて、現在の難民の88%を受け入れているのは開発途上国であることから、難民問題は受入国の中長期的開発に大きな影響を及ぼす可能性がある。シリア難民危機の場合、難民の主要受入国であるトルコ、ヨルダン、レバノン、いずれも世界銀行（World Bank：WB）の分類によると中進国であり、既存の社会インフラや政府の制度を活用することが可能である一方、シリア危機以前には全く支援プログラムを実施していなかったドナーも多く、開発援助機関による支援にも新たな枠組みや仕組みが必要とされる。また、シリア難民も一定の教育レベル、資産を保有している人が他国の難民に比して多いことを念頭においた適切な支援が必要とされる。



出所：Forcibly Displaced, WB, 2016

図2-3 難民が流入している国の割合

2-2 難民危機における開発援助機関の役割に関連した主要な議論と現状

上記のような特徴をもつシリア難民危機に、人道支援機関のみで対応することは不可能であり、開発機関を含む多くのアクターがそれぞれの知見や強みを活用して人道支援機関と連携して対応すべきという考え方が、近年ますます強調されるようになってきている。この流れは、2016年の国連サミットで採択されたニューヨーク宣言の付属文書である「包括的難民対応枠組み」（Comprehensive Refugee Response Framework：CRRF）（以下Box1参照）に明文化されているほか、WB等の主要な開発・金融機関が近年難民危機への対応に積極的な役割を担い始めたことにも象徴されている。こうした流れのなか、シリア難民危機対応における開発援助機関の役割に関する世界の主要機関における議論のポイントはどのようなものか、現地調査と文献レビューの結果を以下のとおり取りまとめた。

(1) 人道支援と開発支援の並走の重要性

人道危機に対する緊急支援と、その後の復旧・復興、予防そして開発への移行に継ぎ目なく対応することの必要性は、かなり以前から認識されており、「人道支援と開発支援のネクサス」に関する議論は長年にわたり行われてきた（以下「人道支援と開発支援の連携に関する動向の変遷」参照）。JICAにおいても2008年の新JICA戦略において、包括的／連続的（シームレス）な支援の重要性を打ち出している。また、日本政府は2016年の「難民と移民に関する国連サミット」における安倍首相のスピーチにおいて、難民と受入コミュニティ双方を、緊急支援から経済発展までシームレスに支援する「人道支援と開発支援の連携」の重要性を訴えている。

こうした議論自体は全く新しいものではないが、本研究の現地調査で明確になったのは、近年は、上述の2-1「シリア難民危機の主な特徴」(1)の「危機の長期化」、また周辺国の(2)「難民比重の高さ」と(4)「政治・経済的脆弱性」の対応には、「レジリエンス」（難民、ホスト・コ

コミュニティのみならず、受入国の強靱性の強化も含む) が人道支援と対となる支援分野として重要であることが認識されてきており、開発援助機関の役割が確立されつつあるという点である。従来の議論のように、人道支援と開発支援は継続して代替的に実施するものというよりも、むしろ双方が同時に早期の計画段階から協力し、全プロセスを通じて相互補完的に実施することが重要であるという点が、各機関において強く認識されてきている。この点は CRRF においても明示されている。

しかし長年の議論にもかかわらず、実際には連携が実施に至った事例、本当の意味でのグッド・プラクティスという観点からは、現在も取り組みは「初期の段階」にあるとする見方がある。これまでこのビジョンが実現してこなかった理由として挙げられたのは、人道支援と開発支援の予算サイクルの違い（人道支援は通常単年度システムが採用されているが、開発を含む長期的対応には複数年での取り組みが必要）とビジネスカルチャーの違い（UNHCR 等人道支援機関は現地政府との関与は場合によっては最小限にとどめ、「被害者（人間）」を中心としたアプローチであるのに対し、開発機関は政府と継続的交渉をしながら国としての方針や枠組みの設定や中長期的な開発課題解決をめざして活動しており、アジェンダやスピード感が異なる）¹³などがあった。また、開発援助機関の多くは、その性格上国別援助戦略に難民支援を含めていない¹⁴ことから、通常戦略に基づきプロジェクトの選定と予算配分を行う開発援助機関にとっては難民関連の活動を含めることは困難な場合が多い。他方、人道支援機関である UNHCR では近年の組織改革で、上記のような問題点の解決（例としては、予算の承認や執行のタイミング等の規定の改訂）に努めているとのことであった。

また、人道支援機関の新たな開発パートナーの事例として、難民の金融包摂に関連した国連資本開発基金（United Nations Capital Development Fund : UNCDF）や、貧困削減のパートナーとしてバングラデシュ農村向上委員会（BRAC）や Trickle Up（米国）などの開発系の NGO が UNHCR より挙げられた。これらの新たなアクター同士の協力を通じて、難民支援にも適用可能なかたちで貧困削減の手法を活用するなど、人道支援と開発支援の連携が拡大している。

Box1 : 包括的難民対応枠組み（Comprehensive Refugee Response Framework : CRRF）

2016年9月に開催された「難民と移民に関する国連サミット」において、難民への支援を国際社会が公平に分担して協力することを宣言した「ニューヨーク宣言」が採択された。同宣言には、難民・移民の人権の尊重、受入国に対する国際支援、難民児童が避難先で速やかに教育を受けられる環境整備、性的暴力の阻止、移民による受入国への経済的・社会的貢献の強化などの内容が盛り込まれている。

同宣言の付属文書である CRRF は、難民規模の拡大状況における国際社会の対応・行動への包括的なコミットメントであり、現在の難民支援における国際協調の主軸となっている。主要な目的は、①難民受入国の負担軽減、②難民の自立強化、③第三国定住とそれ以外の第三国方策の拡大、④難民の自発的な母国帰還を可能とする状況の創出支援、の4点である。CRRF は、当該地の状況に合わせて内容は調整され、人道支援を開発支援に連携させる持続的なアプローチを取る。このア

13 例えば、受入国の法規制など中長期的な環境整備に優先度を置く開発援助機関と、難民の緊急的な保護に優先度を置く人道支援機関で折り合いがつかない場合もあり、人道支援機関には開発援助機関に資金が流れてしまうことへの危機感もあるという話もあった。

14 JICA(2016)「プロジェクト研究 長期化難民状況における開発機関の果たす役割」

アプローチは、政府、国際機関、市民社会、民間セクター、難民とホスト・コミュニティなど幅広い関係者の参加を基盤としている。現在、ジブチ、エチオピア、ウガンダ、タンザニア、ソマリア、ホンジュラス、コスタリカ、メキシコが CRRF の枠組みの実施に合意している。

(参考) 人道支援と開発支援の連携に関する動向の変遷¹⁵

1970年代から80年代初頭にかけて、途上国で主として難民の受入国であったアフリカ諸国では、難民はキャンプに滞在して、将来的にはそこから帰還するものであり、難民の地域への統合¹⁶ (Integration) は望ましいことではなく、難民に対する国際機関からの支援は、通常受入国が得るべき援助に「追加的」に供与されるべきものである、との考え方が主流であった。80年代半ば以降は、アフリカの飢餓などに端を発し、難民危機が次々と継続して勃発する状況となり、UNHCRをはじめとする人道支援機関は危機対応に追われ続けることとなった。これに対応して、人道機関側からの開発機関に対する「受け渡し (Handover) ニーズ」が高まったとみられている。80年代半ばには、アフリカ難民援助国際会議 (International Conference on Assistance to Refugees in Africa: ICARA) と中央アフリカ難民救助国際会議 (International Conference on Assistance to Refugees in Central Africa: CIREFCA) において難民救助と開発 (Refugee aid and development) の概念が初めて採択された。

1991年の国連総会決議では、「救援、復興及び開発の連続的实施」の重要性が指摘され、また同年 'Brookings process'¹⁷ と呼ばれる人道支援と開発支援の連携をより具体的に模索する動きが開始された。さらに、1998年には国連機関間常設委員会 (Inter-Agency Standing Committee) において、紛争後の帰還と再定住 (reintegration) に関する作業グループを設置し、緊急援助と開発援助のギャップを埋める問題に焦点を当て、紛争中と紛争後の復興に関する包括的アプローチが検討された。しかし、これらの動きはその後の具体的な成果には結びつかず、基本的には失敗に終わったと考えられている。

2011年にシリア難民危機が顕著化して以降、上述した特徴に代表される難民危機の全体像の変容 (パラダイムシフト) が明らかになったことで、各支援機関の支援方針にも明確な変化が現れた。また、大量に押し寄せる難民対応に苦慮するヨーロッパ諸国からのプレッシャーもあり、WBが積極的に関わることでこの動きが一気に本格化した。特に2016年は変革の年といわれ、主に以下のような国際会合において複数の重要な合意がなされた。

15 この部分は主に Oxford 大学の Jeff Crisp 博士からの聞き取り内容をまとめた。

16 Integration の日本語訳 (「融和」「定住」など) に関する議論はあるが、本報告書では「統合」とする。

17 1991年1月に米国ブルッキングス研究所で開始された。UNHCR 緒方難民高等弁務官と世銀ウォルフエンソン総裁 (ともに当時) が提唱し、第1回ブルッキングス円卓会議が開催され、国連諸機関や国際開発金融機関のみならず、主要ドナー、OECD 開発援助委員会 (Development Assistance Committee : DAC)、NGO 等からハイレベルの代表者が一堂に会し、人道援助と開発援助という枠組みを超えて、紛争が頻発している国際社会の現状に柔軟かつ的確に対応するための方策が検討された。その後、「ブルッキングス・プロセス」の枠組みで、移行期にある国々 (シエラレオネ、コートジボワール、リベリア、ギニア等) への合同調査団の派遣等の取り組みが実施された。

表 2-1 2016~17 年の関連会合

2016 年 2 月	「シリア危機に関する支援会合」(ロンドン) ・総額 120 億米ドルの無償、400 億米ドルの有償支援プレッジ ・ヨルダン・レバノンコンパクトの発表
2016 年 5 月	「世界人道サミット」(イスタンブール) ・「グランド・バーゲン」合意(効率的な資金拠出・支出方法) ・人道と開発の新たな協働に合意
2016 年 9 月	「難民と移民に関する国連サミット」(ニューヨーク) ・ニューヨーク宣言(付属文書として、CRRF の発表) ・「グローバル譲許的資金ファシリティ」(Global Concessional Financing Facility : GCFF) の発表
2017 年 4 月	「シリア及び地域の将来の支援に関する会合」(ブリュッセル) ・ロンドン会議のプレッジの履行状況のレビュー(新たに 97 億米ドルのプレッジ) ・ヨルダン・レバノンコンパクトの実施状況の確認

出所：調査団作成

- ・ 2016 年 2 月：「シリア危機に関する支援会合」(ロンドン)において、総額 120 億米ドルの無償、400 億米ドルの有償支援(中進国に対する譲許的ローンファシリティを含む)がドナーからプレッジされた。難民の経済的機会の強化に向け、2018 年までに周辺国に 110 万人の雇用を生み出すことを目標に掲げ、周辺国は労働市場開放、支援国はそうした周辺国の努力への支援を宣言した。また、ヨルダン・コンパクトなどの重要な合意が発表された。
- ・ 2016 年 5 月：「世界人道サミット」(イスタンブール)において、日本を含む主要なドナーと国際機関が効率的な資金拠出及び支出方法などに関する「グランド・バーゲン」に合意した。グランド・バーゲンは、①人道資金の透明性向上、②現地アクターへの現金支給の増加、③現金ベースの計画策定の増加、④管理費の削減、⑤ニーズアセスメントの共同実施、⑥人道活動の意思決定プロセスにおける被害者の参加、⑦単年度ではなく複数年度にわたる計画・資金拠出への変更、⑧イヤマーク拠出の削減、⑨報告方法の統一化・簡素化、⑩人道・開発アクター間の連携強化、の 10 項目に分かれている。グランド・バーゲン以外の成果としては、国連の主要機関が人道支援と開発援助の新たな協働について合意した点、難民受入国に対する支援についての合意が得られた点、従来は人道の問題と考えられていなかった教育、障害、若年層の問題に関する新たな合意が得られた点、そして現地アクター主導の人道支援に向けた合意が得られた点、などが挙げられる。
- ・ 2016 年 9 月：「難民と移民に関する国連サミット」(ニューヨーク)において、NY 宣言が採択され、難民や移民の人権を守る対策を強化するとともに、国際的な責任分担、受入国への支援等が参加国によってコミットされた。また、同宣言の付属文書として、CRRF が発表され、難民対応において複数の関連機関がひとつの調整構造の下で活動する枠組みが形成された。現在ウガンダとタンザニアでパイロットが試行されている。また、同時に開催された「難民に関するリーダーズ・サミット」では、第三国定住や新たなスキームを通じた難民の受入れに関する各国政府の具体的な数値目標が発表されるとともに、WB 主導による「グローバル譲許的資金ファシリティ」(GCFF) が発表され、高中進国であるヨルダンとレバノンに対して譲許的ローンが実施されることとなった。
- ・ 2017 年 4 月：「シリア及び地域の将来の支援に関する会合」(ブリュッセル)においては、上記

「シリア危機に関するロンドン支援会合」において表明された支援プレッジの履行状況が確認され、新たな支援表明が行われた。最終的なプレッジ額は、約 97 億米ドルとなった¹⁸。また、ヨルダン・レバノンのコンパクト（下記（2）参照）の実施状況についての確認を通じた政治的モメンタムの継続が確認された。

(2) 地域に焦点を当てたアプローチ

シリア難民危機の特徴（2）の「難民比重の高さ」、（3）の「キャンプ外難民数の多さ」〔本章 2-1（2）、（3）〕への対応、及び人道支援と開発支援の連携促進に向けた動きの一部として出てきたのは、従来の人道支援機関の「被害者/対象者」に焦点を当てたアプローチとは別に、支援対象とする「地域」に焦点を当てたアプローチである。例えば国連開発計画（United Nations Development Programme：UNDP）はホスト・コミュニティ支援において、優先地域に焦点を当て、基礎インフラ、保健、教育、社会サービスなどを包括的に支援する「地域主義」を明確な方針としている。この流れのなかで、ヨルダン、レバノンにおいては、受入国政府主導の行動計画の枠組み（コンパクト）が形成された。これは、シリアと接する両国の北部などの影響地域における長期的な経済成長等の目的に対し、人道支援機関と開発援助機関を含む複数の関係機関が集まり、難民とホスト地域双方への裨益を検討し、特定地域の支援戦略を実行に移すための包括的な枠組みであり、分野は教育と生計向上が中心となっている¹⁹。また、コンパクトを支援する手段として、WB 主導による「グローバル譲許的資金ファシリティ」（GCFF）などの資金が活用されている。

ニューヨーク宣言の付属文書では、「安全で秩序だった規則正しい移住に関するグローバル・コンパクト」と並んで、CRRF に基づき「難民に関するグローバル・コンパクト」を国連加盟国で検討し、2018 年に採択することが決定された。後者においては、人道・開発・政府関係者協同による、開発計画に沿った難民とホスト・コミュニティのレジリエンス強化に向けたサービスへの投資への枠組みの促進に向けて協力することとなった。

(3) 支援の効率性の重視

シリア難民危機の特徴（1）〔本章 2-1（1）〕の長期化に伴い、人道支援機関による資金の持続的調達には困難に直面している。本来、難民キャンプは避難民の一時的保護を目的としたもので、難民のキャンプ滞在が長期になることによる支援依存や脆弱性の増加、コスト高などが懸念されている。また特徴（3）〔本章 2-1（3）〕のキャンプ外居住の難民数が多いという点を考慮し、難民を保護の対象から受入国の経済発展に貢献するアクターとして位置づけ、難民の自立を促進することで、より効率的な資金活用をすることが求められている。

恒久的解決策のうち、最も現実的かつ経済効率性の高い方策として、（少なくともシリア難民の文脈においては）近年は難民の周辺受入国への社会経済統合の促進が重要であるという認識が、一部援助関係者のなかでは強まっている。特に雇用を含む生計向上と教育分野が中心課題となっており、上述したコンパクトの対象分野にもなっている。雇用と教育の促進は、長期的にみた場合の受入国への経済的貢献、テロなどの潜在的脅威の排除、そして帰還する場合の成功的生活再

18 外務省ウェブサイト http://www.mofa.go.jp/mofaj/me_a/me1/sy/page3_002082.html

19 ヨルダン・コンパクトでは、経済特区支援と EU への輸出条件緩和により、シリア人 20 万人の雇用を創出することを目標として掲げている。

建²⁰にもつながるものとして重視されている。社会経済統合のための具体的な手段としては、投資促進、中小零細起業支援、規制環境の整備、小規模金融などが挙げられており、開発援助機関の役割が期待されている。難民支援のパラダイムシフトに必要な方法という文脈において、市場のグローバル化を活用して、ウガンダの事例のように難民に就労権と移動の自由を与え、「経済単位」として貢献できるような「支援環境（enabling environment）」をつくること、経済特区²¹の活用を提唱している学者²²もいる。

周辺国の経済は低迷しており、失業率も高い状況において、受入国に難民への労働市場アクセスを促進することは容易ではない。近年は、新たな難民危機支援のアクターとして民間セクターとの連携への期待も高まっている。連携事例としては、エチオピアやヨルダンにおける IKEA との協力（UNHCR との協力による自社製品製造に難民のパイロット雇用を行い、その後 WB の支援により拡大予定）、ソロス・ファンド・マネジメントによる 5 億米ドルの投資プレッジ（難民支援の活動をする企業、もしくは難民が経営する企業に対して投資を行うと発表²³）、ウエスタンユニオンの外部委託（Business Process Outsourcing：BPO）計画（コーディング作業を難民にアウトソースする計画²⁴）などが関係者から挙げられた。また、Tent alliance²⁵という難民支援を支持する民間企業のプラットフォームが 2016 年に設立され、世界人道サミットに参加したという動きもある。

(4) 受入国・難民双方のニーズ対応にバランスの取れた支援

当該危機の特徴 (1) ～ (5) [本章 2-1 (1) ～ (5)] すべてに関連する留意すべき点として、難民と受入国・ホスト・コミュニティ双方のニーズにバランスの取れた支援を行うことが重視されている。ホスト・コミュニティのニーズとのバランス感覚の重要性は以前から指摘されており必ずしも新しい視点ではないが、難民の社会経済統合、自立を促進するためにもこの点が重要であるという認識が拡大している。難民とホスト・コミュニティの関係性は多様であり、一概に特徴づけることは困難であるが、いずれにしてもホスト・コミュニティのニーズに配慮し対応することは、いかなる支援プログラムにおいても「標準的プラクティス」として実施されるべきであり、難民とホスト・コミュニティの社会融合を促すような配慮がなされることが重要という考え方である。上述した地域に焦点を当てたアプローチ、国家・コミュニティのレジリエンスがアジェンダとなった現在、開発援助機関には、組織の能力強化や政治的安定を図るための支援が期待されている。受入国の安定がなければ難民の状況の安定は望めないことから、受入国の安定が基本であり、この側面において開発援助機関は大きな役割を担っている。開発援助機関は、受入国の公共サービス改善への支援を従来から実施していることから、既存の事業を拡大することで受入国の負担を軽減することができる。また、難民が人道支援により現地でホスト・コミュニティの住民と違う枠組みのサービスを受けることで生じるパラレル・システムの弊害²⁶を回避するた

20 難民が適切な資金、生活環境、スキルをもつことで、帰還後に国内避難民や再度の難民状況に陥ることなく国の復興に貢献できるようになる状況を指している。(WB 関係者の発言ママ) ただし、そのような経済的安定は必ずしも政治的な迫害や人権侵害から身を守るものではないことに留意する必要がある。

21 ヨルダンでは難民キャンプ付近の経済特区で 難民の経済活動を促進するパイロット事業が 2016 年に開始された。経済特区については、具体的な効果については多くの議論がある。

22 Oxford 大学の Alex Betts 教授など。

23 関連ウェブサイト <https://www.forbes.com/sites/kerenblankfeld/2016/09/20/billionaire-george-soros-earmarks-500-million-for-migrants-and-refugees/#6402ad638882>

24 国際救助センター（International Rescue Center：IRC）とのパートナーシップによるもの。詳細については不明。

25 <http://www.tent.org/>

26 ホスト・コミュニティの経済状況が悪い場合、現地住民よりも難民の方が良いサービスを受けられる状況が発生して地元住民からの反感が生じて軋轢が生まれるようなケースは従前から多々指摘されている。

めに、受入国の法制度環境の改善に貢献することを通じて、難民に間接的に裨益するアプローチも可能である。

ウガンダの事例では、難民が就労や移動の自由など基本的権利を得られホスト・コミュニティとの結びつきが強化されると、難民の経済的な貢献や自立が促進²⁷されることが証明されている。

Box2 : ウガンダの事例²⁸

ウガンダは近隣諸国が政情不安や紛争などさまざまな問題を抱えており、南スーダン、ソマリア、ブルンジ、ルワンダ、コンゴ（民）から2016年時点で約70万人の難民を受け入れている。しかし、2016年5月にトルコのイスタンブールで行われた世界人道サミットにおいては、その難民受入政策によって注目された国の一つである。

その政策とは、難民をキャンプに押し込めその移動を規制するという一般的な方法ではなく、難民に働く権利と土地を与え、新たな生活を開始する機会を与えるというものである。ウガンダ政府は難民を受け入れたことで、国連食糧計画（World Food Programme : WFP）からの支援を取り付け、難民に土地を提供し働かせている。難民を活用し、ウガンダの発展を促進させるという逆転の発想である。

代表的な難民キャンプであるナキヴァレでは、農業も畜産も住民が食べていくのに十分な規模があり、さらに、余剰分は仲介人を通して近隣諸国へ輸出までしている。調査によると同キャンプの難民のほぼ半数が自分の農地を所有していると答え、その他の人々は農場労働者として働いている。難民たちが地域経済に貢献する機会を得られているのである。さらには、キャンプ内に映画館も数軒あり、市場に限らず文化的活動や社会的活動もここには存在している。

ただし、難民の居場所を確保するために政府が村の土地を取り上げることもあるため、地元民は難民支援に対して不満を抱く。人口増加率が世界的にも高いこの国の土地の利用権は、政府が避けては通れない課題である。しかし、政府も地元民もめざしているのは、困っている人々を可能な限り最善の方法で助けることだという。

現在難民の農民たちのなかには、仲買人を排除し市場へ自分たちの農産物を直接売り込もうという活動もあり、協同組合もつくられている。組合のメンバーには地元の村のウガンダ人農家も加わっている。

(5) 革新的な取り組みの必要性

当該危機の特徴の多くが世界的にも未経験のものであり、こうした状況に対応することは、援助機関にとっても新たな挑戦であることから、各種の革新的取り組みや、知識・経験の蓄積と分析に基づく対応が求められている。革新的な取り組みの事例としては、WBの主導により高中進国に対する譲許的ローンの実施が開始されたほか、特定目的の債権（例えばグリーン債権やワクチン債権など）やドナー国が保証する債権の発行、マルチドナーの信託基金設立、金利の高い高中進国に対する無償と有償の合体による金利コスト低減、Buy-down（開発目標を設定し、その目標が達成された場合は、ローンを財団などがペイオフする仕組み）などが検討されている²⁹。

また、現地調査で聞き取りを行った関係者の多くが、難民支援に関するデータの整備、統計シ

27 Krishnan, Nandini et.al 2017. "Syrian Refugees and their hosts in Jordan, Lebanon and the Kurdistan region of Iraq"

28 <http://caritasgoma.org/sommet-humanitaire-mondial-louganda-joue-un-role-unique-en-afrique/>を参照。

29 Devictor, Xavier et.al 2016. "Forcibly Displaced: Toward a development approach supporting refugees, the internally displaced, and their hosts" World Bank Policy Research

システム強化によるエビデンスに基づく対応の必要性を指摘した。エビデンスの不在による将来の不透明性に関する不安（雇用機会の減少や治安状況の悪化など）や、経済の低迷状況により、受入国住民が難民に対する根拠のないネガティブな印象をもつケースも報告されている³⁰。

また、これまで UNHCR をはじめとする人道支援機関は、計画の策定に関して開発援助機関のように時間をかけたデータ収集・分析に基づく計画立案を実施してこなかったため、データの分析能力が不足しているとのことだった。難民支援の計画策定に有用な UNHCR が保有している難民の基礎データの活用は、難民保護の観点から議論があるものの、今後は組織改革によるデータ分析に関する部署の設置や、WB などのデータ分析に強い開発援助機関との連携が更に進むことが予想される。

データの活用方法として示された案としては、難民の受入国、ホスト・コミュニティへの経済的貢献の研究である。難民の地元経済への貢献は概して過少評価されているが、例えばウガンダでは難民が生産性を伴う経済主体として機能しているという調査報告³¹もある。シリア難民の流入が長期的にみた場合受入国に便益をもたらすというデータを示すことができれば、受入国政府も難民支援を援助機関と前向きに検討することができる。また、難民の基礎データの記録方法を教育レベル、職業スキル、経歴などの雇用につながるデータに焦点を当てるように改善し、その情報を基にデータベースを構築してジョブマッチングに活用するという案も示された。

30 Ferris, Elizabeth et.al 2015. “Not likely to go home: Syrian refugees and the challenges to Turkey and the International community”

31 Syrian Refugees and Their Hosts in Jordan, Lebanon and The Kurdistan Region of Iraq: Lives, Livelihoods, and Local Impacts

第3章 周辺国政府による難民受入対応状況の概況、ニーズと課題

3-1 周辺国におけるシリア難民の受入状況の概況

周辺国の基礎情報を下記表3-1に示す。トルコは、国全体の規模が他2国とは異なるため、シリア難民危機が経済に及ぼす影響については比較的小さく、経済成長率の変動はシリア危機の影響とは別の要素によるところが大きい。しかし、ヨルダン、レバノンについては、人口全体に対する受入シリア難民数の比率の高さ、経済や政治体制の脆弱性により、経済はシリア難民危機の影響を強く受けているとみられる。シリア難民数の比率は、上述したとおり、ヨルダンでは8.7%、レバノンでは17.3%に上る（これはUNHCRに登録された人数による比率であり、登録していないシリア人を含めると更に高いことが予測できる）。ヨルダン、レバノンの経済成長は、2010年頃までは好調であったが、その後は2%台で低迷を続けている（図3-1）。地域的な不安定要素が投資や観光等の産業に与える影響、難民流入が財政に与える影響などが大きいと考えられる。また、失業率は、図3-2に示すように3カ国とも高い水準で推移しており、特に若年層の失業率が顕著に高いのが特徴的である。ヨルダン、レバノンにおいては20%以上と非常に高く、難民との軋轢発生材料になることも懸念される。

表3-1 各国の基礎情報

	トルコ	ヨルダン	レバノン
人口	7,874.1 万人	759.4 万人	464.8 万人
GDP (名目)	GDP8,561 億ドル	GDP 375.1 億米ドル	GDP470.84 億ドル
経済成長率	11,014 ドル/人 成長率 3.97%	4,940 ドル/人 成長率 2.38%	8,047 ドル/人 成長率 1.3%
言語	トルコ語 (公用語)	アラビア語 (英語も通用)	アラビア語 (仏語及び英語が通用)
主要産業	繊維・衣類等の製造業、 重工業、農業	製造業、運輸・通信業、 金融業、観光業	金融業、観光業、食品加 工産業
貿易収支	輸出 1,439 億ドル 輸入 2,072 億ドル	輸出 83.85 億ドル 輸入 227.4 億ドル	輸出 45.5 億ドル 輸入 211.4 億ドル
財政収支 (GDP比)	-1.94% (2016 推定)	-3.8% (2015)	-7.36% (2015)
物価上昇率	7.67% (2015)	2.28% (2015)	1.64% (2015)
国内貧困率	1.6% (2014)	14.4% (2010)	27.4% (2012)
人間開発指数 (HDI)	0.761 (72 位)	0.748 (80 位)	0.769 (67 位)
失業率	10.31% (2015)	11.1% (2014)	6.4% (2014)
若年層 (15~24 歳) の失業率	18.7%	29.3%	22.1%

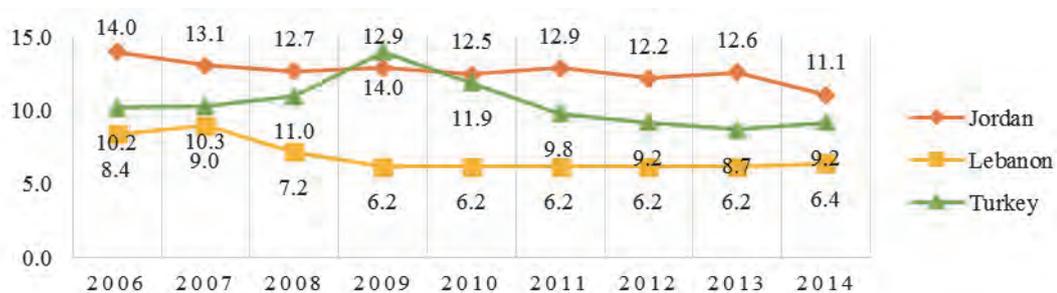
(記載のない数値は 2016 年度のもの)

出所：外務省 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/index.html>、UNDP <http://hdr.undp.org/en/countries>、WB <http://data.worldbank.org/> 各ウェブサイトより調査団作成



出所：国際通貨基金（IMF）DATA

図 3-1 3カ国の GDP 成長率 (%)



出所：World Bank Open Data

図 3-2 3カ国の失業率推移 (%)

(1) トルコ

<政治経済概況>

トルコでは、2002 年以来穏健イスラム政党の公正発展党（Adalet ve Kalkinma Partisi : AKP）が単独政権を維持している。2014 年に初の直接国民投票に基づく大統領選挙が行われ、エルドアン首相（当時）が勝利して大統領に就任した。エルドアン政権は 2016 年に反政府的新聞ザマン社を政府管理下に置くなど強権的独裁体制を強化しているが、同年国軍の一部勢力によるクーデター未遂事件が発生し、死者 240 人を出す事態となった。シリア難民支援関連では、これをきっかけに国際・国内問わず NGO の活動に対する当局の監視がより強化され、活動に制限が課せられるようになっている。また、2017 年 4 月には、行政の権限を大統領に集中させる憲法改正案についての国民投票が実施され、僅差で可決された。エルドアン大統領の権限が大幅に強化されたことにより、エルドアン政権の政策に批判的な EU との関係は今後更にギクシャクしたものとなることが予想されている。欧州連合（European Union : EU）との関係は難民危機対応方針にも大きく影響することから、今後の情勢に注目が集まっている。

経済については、2012 年に政府の進める経済抑制策の影響等から成長に減速がみられたものの、2013 年以降は底堅い内需により経済は徐々に回復してきたが、2016 年に入り上記クーデター未遂等による政治混乱、相次ぐテロ事件にも影響を受けた観光業の不振が影響し、GDP 成長率は 2.1% に失速し、失業率も上昇傾向にある。また、トルコ・リラの下落などの不安材料も発生している。しかし、

全体としては、今後の成長ポテンシャルも高く、現政権は共和国樹立 100 周年にあたる 2023 年までに世界第 10 位の経済規模に達することをめざしている。

<シリア難民危機対応>

トルコは「1951 年の難民の地位に関する条約」を批准し「1967 年の難民の地位に関する議定書」にも加入しているものの、「1951 年 1 月 1 日以前にヨーロッパで発生した事態の結果、国外に避難している者を難民とみなす」という解釈を堅持しているため、シリア出身者はトルコ政府によっては難民として認定されない。トルコ政府は内務省移民管理局がシリア人の一時保護の認定・登録を行っている。原則としてトルコにいるシリア人庇護申請者の（難民条約上の）難民認定手続きは、UNHCR が実施している。しかし、さまざまな政治的、外交的、経済的戦略に基づき、基本的にはシリア難民に対し門戸開放政策（Open Door Policy）を続けている。シリア難民には「一時的保護の対象者」として一定の法的保護や権利が保障され、周辺国に比べれば一定の法的枠組みが整備されてはいるが、実施面では課題を抱えている。トルコ政府は、当初は国連機関を含む海外ドナーからの支援は不要とし、海外援助を受け付けない姿勢を維持³²、援助機関はキャンプへのアクセスすら困難な状況であった。さらに、海外の NGO が活動するためには、複雑な許可制度が設定されており、正式な登録が認可されるのは容易ではない³³。

シリア危機対応のトルコ政府における援助調整体制は頻繁に変更されている³⁴。難民キャンプはトルコ政府（AFAD）によって完全に管理されており、キャンプでは、電力や水など基礎インフラのみならず、保健や教育、モスクなど社会サービスも提供されている。図 3-3 が示すように、2014 年以降 3 年間でトルコに流入する難民数が倍増し、当初想定されていたよりも問題が長期化することが明確になってきている現在は、トルコ政府は AFAD による強い管理体制を維持しつつ、徐々に海外援助にも門戸を開き、政府の調整能力強化を図る姿勢をみせている。

援助協調は、基本的に 3RP の枠組みの下で行われており、UNHCR と UNDP が主導する調整会合により全体の支援方針などを調整している。その下に 6 つの分野（食糧、教育、生計向上、保健、保護、基礎ニーズ）のワーキンググループがあり、月例会合を行うとされる。これは主に国連機関の会合で、EU や WB などのドナーは含まれておらず、開催も不定期となっており、基本的には援助機関関係者の個人的なつながりで情報共有している程度とのことであった³⁵。

シリア難民対策に関し、トルコと EU は 2016 年 3 月に新たにトルコからギリシャに越境する非正規移民のうち、ギリシャにおいて庇護申請しない者や庇護申請の内容が明らかに審査に値しない者をトルコに送還することで合意した。トルコは EU に対し、その見返りとして、①30 億 EURO の追加支援（当初の 30 億 EURO からの倍増の合計 60 億 EURO³⁶）②トルコ国民の EU 渡航時の査証（ビザ）免除、③頓挫している EU 加盟交渉の促進、を要求している。クーデター未遂後エルドアン大統領は、EU 加盟のために 2004 年に一度廃止した死刑制度の復活を示唆している。仮にトルコで死刑制度が

32 難民の多くが、長年クルド問題を抱えるトルコ南東部というセンシティブな地域に流入したことがひとつの要因であると考えられる。

33 日本の NGO で正式に認可されているのは 1 団体（難民を助ける会）のみとのこと。

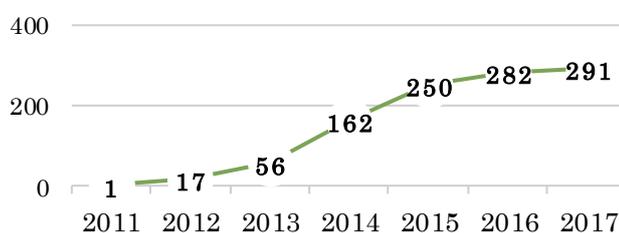
34 2016 年、AFAD（トルコ政府首相府緊急事態管理庁）が中心となり、海外援助の調整、管理役を担ったが、2017 年になって再度 AFAD の役割はキャンプ内の管理に限定されるかたちになったとの情報がある。

35 WB、EU、米国大使館等からの聞き取りによる。

36 EU とトルコは、2015 年 11 月に難民問題に関し責任を共有し協調して課題の解決をめざす「EU・トルコ共同行動計画」に合意し、この促進に向けて「トルコのための難民ファシリティ」を設立、30 億 EURO の拠出を決めた。さらに、2016 年 3 月の「EU・トルコ声明」において、この資金の実行を早め、2018 年末までに追加資金 30 億 EURO を拠出することに合意している。

復活すれば加盟交渉は行わない旨 EU の首脳陣が発言しており、加盟実現への道のりは険しいとの見方が一般的である。しかし、トルコ政府は「EU へのシリア難民流入の防波堤」としてのトルコの実質的な機能が EU にとって非常に重要であることを理解しており、それを外交上のテコとして利用しつつ、政治・外交・経済上の譲歩を EU 諸国から引き出すことに成功している。シリア難民問題をめぐり、トルコと EU の間の駆け引きは今後も継続することから、海外ドナーの支援の動向はこれに大きく左右されると考えられる。

また、トルコ政府は問題の長期化を見据え、シリア人の社会統合による軋轢の回避と社会不安リスクの低減、経済発展への活用、という方向へ舵を切り始めている。例えば、シリア人を対象として難民キャンプと地域内に開設した、シリア人ボランティアがアラビア語で教育を行う一時的教育施設（Temporary Education Center : TEC）³⁷を廃止し、2017 年より 3 年をかけて TEC をトルコへの公立校に併合する方針を打ち出している³⁸。



出所：3RP Inter-agency Information Sharing Portal

図 3-3 トルコにおけるシリア難民登録数の変化（万人）

(2) ヨルダン

<政治経済概況>

ヨルダンは国王を元首とする立憲君主制国家であり、1999 年に即位したアブドゥッラー2 世国王は、ヨルダンがアラブ諸国における民主主義のモデルとなることを志向し、比較的安定した国内政治状況を維持してきた。しかし 2011 年以降は、政権の汚職、高失業率、地方格差等を背景として、政治・経済改革を求める抗議行動が国内各地で継続的に発生している。ヨルダン政府は、国王の指導の下に諸改革に取り組んでいるが、「アラブの春」の影響もあり、複数回にわたり首相交代、内閣再編が行われているなど、不安定化の傾向は増長している状況にある。

経済は、2000 年代半ばまでは 7%を超える高成長率を誇ったものの、2008 年以降は世界金融危機の影響等により、経済成長は失速し、2015 年の成長率は 2.4%³⁹にとどまっている。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の構造的な問題を抱えており、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⁴⁰。さらに、2011 年以降は、大量に流入するシリア難民対応によりヨルダンの財政負担は増大しており、経済・財政状況は更に悪化している。失業率についても、高い水準で推移しており、近年改善はみられていない。

37 <http://www.unicef.or.jp/news/2015/0354.html> 参照。

38 <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/western-europemediterranean/turkey/turkey-s-refugee-crisis-politics-permanence> 参照。

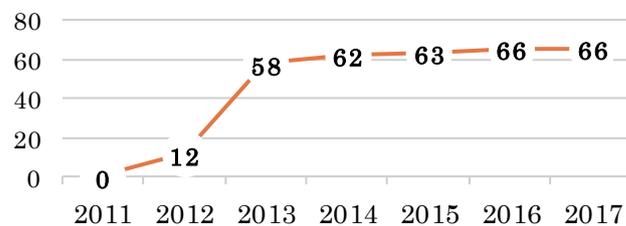
39 IMF World Economic Outlook Database 2016 <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28>

40 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/jordan/data.html> を参照。

<シリア難民危機対応>

ヨルダンには「1951年の難民の地位に関する条約」の締約国ではなく、国内法では「難民」ではなく「庇護申請者」との用語が使われている。その一方で、現在までに人口の10%近くに上る65万6,000人（UNHCR登録数）のシリア人を実質的に受け入れており、最大限の努力を重ねてきた。国内2カ所に設置されたシリア人難民キャンプには、登録シリア難民の約20%が居住しているが、それ以外の大半は都市部のホスト・コミュニティに居住している。ヨルダンは、地政学的には周辺国（パレスチナ、イラクなど）から度重なる難民流入を経験してきており、パレスチナ系住民は全人口の約7割を占める。こうした背景から、今回のシリア危機に対しても、一定の社会的な耐性があるとの見方がある。シリア人に対しても従来どおりの寛容な受入姿勢で対応してきたが、負担の長期化に伴い、2013年以降は一定の条件以外の難民の流入規制を強めることとなった。こうした背景により、図3-4に示すように2013年以降の難民流入数はほぼ横ばいとなっている。

シリア難民対応の政府体制としては、計画・国際協力省（Ministry of Planning and International Cooperation : MoPIC）が全体の調整を開発援助機関と連携して取り組んでおり、ヨルダン危機対応プラットフォーム（Jordan Response Platform for Syrian Crisis : JRPSC）が形成され、ヨルダン対応計画（Jordan Response Plan : JRP）が策定されている。その管理下に、難民キャンプ、緊急支援を中心に対応する人道支援タスクフォースと、ホスト・コミュニティを対象とする開発に対応するレジリエンスタスクフォースを組織しており、その下に13分野（保健、教育、住居、生計向上、食糧安全保障、自治体支援、社会保護、水衛生、エネルギー、非食糧物資、司法、運輸交通、環境）のワーキンググループが形成されている。2015年にMoPICは援助案件の申請、承認、モニタリングを行うオンラインシステム JORISS（Jordan Response Information System for the Syria Crisis）を導入し、調整の効率化、支援内容重複の回避に努めている。



出所：3RP Inter-agency Information Sharing Portal

図3-4 ヨルダンにおけるシリア難民登録数の変化（万人）

(3) レバノン

<政治経済概況>

レバノンは大統領を元首とする一院制の共和制国家であるが、大統領のポストは2014年に前スレイマン大統領の任期終了後、後任が選出されず、不在の状況が継続していた。2016年10月にミシェル・アウン大統領が就任し、同12月には国会が再開、政治的停滞がようやく解消されることとなったが、このような背景から政府の国家運営のキャパシティは成長しておらず政治的な脆弱性が高い。また、レバノンは「モザイク国家」と呼ばれるように、キリスト教とイスラム教の合わせて18もの宗派が混在しており、社会状況は複雑である。このことから、難民政策は民族宗教間の人口バランスを崩すおそれのある難民の帰化を拒否し、難民の帰還権を強硬に主張する立場を取っている。現在までに多くのパレスチナ難民を受け入れてきた結果、それらの難民が長期にわたり定住している経験が

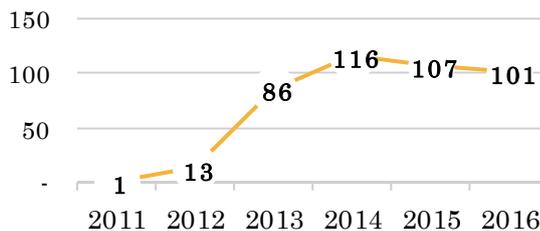
ら、シリア難民に対しては、定住につながる可能性のあるキャンプ設置を禁止している。

経済に関しては、2006年のイスラエルとヒズボラの武力衝突で国家全体のインフラ被害などが生じたことから、膨大な累積債務を抱えている。レバノン経済は、観光、不動産、外国からの送金等、国外の政治・経済情勢に大きく左右される分野に依存しており、経済の自立性を高めることが課題⁴¹となっている。また、2011年以降のシリア危機は、レバノン経済にも観光不振や受入自治体の財政負担の増加など深刻な影響を与えており、成長率は低迷している。

シリア難民対応に関しては、現在までに約101万人が難民登録され、その数はレバノン人口の約17%に上る。しかし登録されていない難民数も含めるとその数は150万人以上であると政府は主張しており、実際の難民人口の比率はより大きい可能性がある。問題の長期化による負担の増大から、レバノン政府は2015年以降難民の新規受け入れを制限しており、難民の流入速度は漸減している。

<シリア難民危機対応>

ヨルダン同様、レバノンも「1951年の難民の地位に関する条約」を批准していないため、国内法上はシリア「難民」はレバノン国内には存在しないことになっており、シリア人は「難民」ではなく「避難民」と形容されている。その一方、レバノンでは実質的に、難民対応の政府最高責任機関である難民問題各省委員会（Inter-Ministerial Committee on Displaced）指揮の下、社会問題省（Ministry of Social Affairs: MoSA）と UNHCR 及び UNDP が主導してレバノン危機対応計画（Lebanon Crisis Response Plan : LCRP）を策定し、危機対応にあたってきた。LCRPの枠組みのなかで、関連省庁と関係国際機関、NGOなどがメンバーの10分野（基礎ニーズ、教育、食糧安全保障、保健、生計向上、保護、住居、社会安定、エネルギー、水）のワーキンググループが形成されており、活動が展開されている。レバノンでは人口に対するシリア難民比率が約17%に上り、また政府機能も脆弱であるため、ドナーと協調しなければならないという意識は政府内でも高い。このため、援助協調は他周辺国と比較して機能しているといえる。2017年1月には難民省が新たに設立され、難民に係る政策立案、政策実施を行う各省庁間及びドナーとの調整を担うことになっている。LCRPの調整も、MoSAから難民省に移管される予定である。



出所：3RP Inter-agency Information Sharing Portal

図3-5 レバノンにおけるシリア難民登録数の変化⁴²（万人）

Box3：援助協調体制

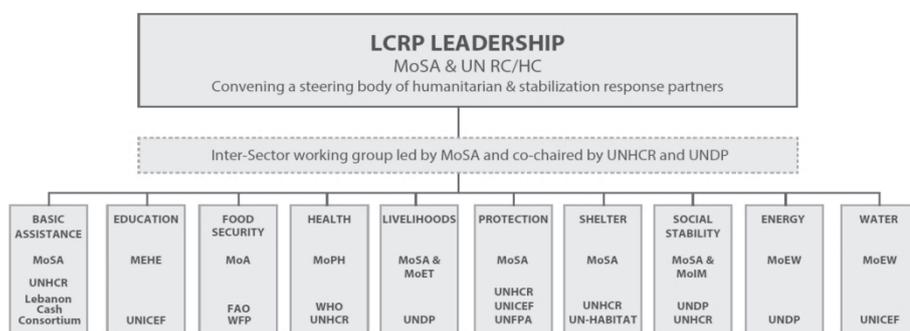
難民受入国における難民及びそのホスト・コミュニティへの支援において、国連機関は効率的かつ効果的な支援実施のための調整メカニズムを構築している。そのメカニズムの構成は各国ごとに

41 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/lebanon/data.html#05> を参照。

42 <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

異なるが、下図にレバノンの例を示すような階層構造となっている。

難民支援を担う省庁と国連の国代表である国連常駐／人道調整官（Resident/Humanitarian Coordinator : RC/HC）によって組成されたトップ委員会の下、UNHCR と UNDP が分野を横断した調整役を務め、その下に分野ごとに異なる担当省庁及び国連組織が配置されている。分野別の会合はタスクフォースもしくはワーキンググループと呼ばれ、定期的な会合がもたれているケースが多い。難民支援の実質的な実行役である NGO は、タスクフォースの会合への参加をはじめ、大きな組織の場合はその上の会合にも参加している。人道支援から開発支援へ重点のシフトが必要とされている現在、ヨルダンではタスクフォースを2つに分けるなど、各国国際機関はその調整を行っている最中である。



出所：Lebanon Crisis Response Plan 2017-2020

図 3-6 レバノンにおける援助調整の構図

3-2 周辺国における難民受入関連政策と関連法規

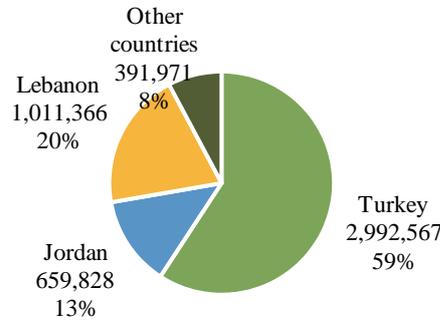
以下では、各周辺国における難民受入対応の概要に関し、既存文献の情報整理及び第1次現地調査で収集した情報を項目別に整理した。

(1) シリア難民数と難民キャンプ

トルコ	<ul style="list-style-type: none"> シリア難民数：299万2,567人（2017年4月末時点登録数⁴³） トルコ全人口に対するシリア難民の比率：約3.8% その他の状況：トルコでは、イラクやアフガニスタンなどからも難民を受け入れており、全体受入人数は約310万人に上る。難民キャンプは南東部に26カ所設置され、AFADが管理している。キャンプの居住人数は約27万3,000人で、それ以外の90%はホスト・コミュニティに居住している。
ヨルダン	<ul style="list-style-type: none"> シリア難民数：66万315人（2017年6月時点登録数） ヨルダン全人口に対するシリア難民の比率：約8.7% その他の状況：難民キャンプはUNHCRの協力により2カ所設置されており、ザアタリ・キャンプには7万9,737人、アズラック・キャンプには5万3,833人（2017年2月末時点）が居住している。シリア難民の約20%がキャンプに居住しており、それ以外はホスト・コミュニティに居住している。危機以前からの両国の関係性から登録しないシリア人数も多く、全体では100万人を超えると予測されている。
レバノン	<ul style="list-style-type: none"> シリア難民数：101万1,366人（2016年12月末時点登録数。レバノン政府の推定では150万人）

43 難民数に関する数値は UNHCR Data Portal を参照。http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php

	<ul style="list-style-type: none"> レバノン全人口に対するシリア難民登録数の比率：約 17.3% その他の状況：シリア危機以前より居住しているパレスチナ難民は 27 万 7,985 人、シリアから逃れてきたパレスチナ難民 3 万 1,502 人（2017 年 2 月末現在）を受け入れている。難民キャンプの設置は禁止しているため、全員がホスト・コミュニティに居住している。
--	---



出所：3RP 及び WB のサイトより調査団作成

図 3-7 シリア難民全体数における 3 カ国の受入数と割合

(2) シリア難民対応方針、難民認定の状況

トルコ	<ul style="list-style-type: none"> 「難民の地位に関する条約」は 1962 年に批准、「難民の地位に関する議定書」には 1968 年に加入しているが、「ヨーロッパ出身の者しか難民と認めない」という解釈を固持しており、ヨーロッパ出身の難民の難民認定はトルコ政府が行い、それ以外出身の難民の難民認定は UNHCR が実施している。シリア人は、難民ではなく「トルコの一時的保護下にあるシリア人」Syrian Under Temporary Protection (TP) と定義されている。 トルコは、他の近隣国と比較すれば、「難民」の法的保護と権利確保を目的とした一定の法的枠組みが整備されている。2011 年には、外国人を対象とした一時的保護政策 (Temporary Protection Regime) を施行した。同政策により、パスポート保有の有無にかかわらずシリア難民でもパレスチナ難民でも滞在許可や保護を受ける権利、生活必需品の支援を受ける権利が保障されることになった。2013 年には外国人及び国際保護法 (Law on Foreigners and International Protection) を施行し、難民に対する教育、保健、就業等の権利について規定した。 2016 年 7 月、エルドアン大統領は、「高度な専門分野をもつ」「犯罪歴がない」などの条件に合うシリア難民に対して国籍付与の用意があると表明。最大 30 万人を対象に、第 1 弾として 3~4 万人に付与する方針を示している。
ヨルダン	<ul style="list-style-type: none"> 「難民の地位に関する条約」は批准していない。これまでに 200 万人のパレスチナ難民を受け入れ、ヨルダン市民権を付与してきた。シリア人にも寛容な受け入れ姿勢であるが、難民ではなく Asylum Seeker (庇護申請者) として位置づけている。 1998 年、ヨルダン政府は UNHCR と覚書 (Memorandum of Understanding : MOU) を結び、UNHCR がその権限の範囲内において、国際的な保護サービスを提供できるようにした。この MOU が難民を扱う際のヨルダンにおける法的枠組みとなっている。また、ヨルダン憲法では、政治難民の本国送還を禁止している。 最近の政策転換により、新たな難民の流入は一部条件 (脆弱層など) 以外は制限している。
レバノン	<ul style="list-style-type: none"> 「難民の地位に関する条約」は批准していない。これまで大量に受け入れたパレスチナ難民が長期にわたり定住している経験から、シリア難民に対する定住キャンプを建設することを認めていない。

	<ul style="list-style-type: none"> レバノン政府は2015年1月5日より難民の受入制限を開始。また、登録を地域で分散させようとしており、地方の難民登録所への登録を促している。また、新生児登録等の確認のため、UNHCRとMoSAは、MoSAの職員を各登録センターに派遣することで合意している⁴⁴。 以前は移民の滞在許可（Residency Permit）は、200米ドルの申請料が必要、かつ登録場所からの移動ができなかったが、政府は申請料と更新料を廃止し、登録の促進を図っている。
--	---

(3) 受入ホスト・コミュニティの状況

トルコ	<ul style="list-style-type: none"> 主な受入地域：Sanliurfa、Istanbul、Hatay、Gaziantepの4県に、シリア人受入人口の55%が集中している。それ以外にはAdana、Mersin、Kilis県も各10万人以上を受け入れているが、シリア人は全国的に散らばっており、81県のうち74県はシリア人を受け入れている。 シリア周辺国であるトルコ、ヨルダン、レバノンと比較した場合、トルコは唯一公用語がアラビア語ではなくトルコ語であり、言語の問題が生活上の障壁になり得ると考えられる。
ヨルダン	<ul style="list-style-type: none"> 主な受入地域：Amman（26.9%）、Mafraq（24.2%）、Irbid（20.7%）、Zarqa（16.6%）の4県に集中（シリア難民全体の88%）している。大半が都市部に滞在している。 シリア難民はシリア国境付近の北部の滞在が多いが、それ以外の中部、南部の地域にも相当数が滞在している。現在支援は北部地域に集中しており、それ以外の地域はインフラ整備なども含め取り残された状況になっている可能性もある。ヨルダン北部に滞在する難民の多くは、もともとシリア南部の貧困層が多い。また、シリア人の多くはヨルダンに親戚や知人がいるため、その関連で滞在している人が多く、また頻繁に移動するケースも多い。
レバノン	<ul style="list-style-type: none"> 主な受入地域：Beirut（28%）、Bekaa（36%）、Tripoli（25%）に多い。これらの都市では周辺の郊外村落とのネットワークとともに集積拠点を形成しているが、難民キャンプが存在しないため、全国に散らばっている。 Bekaa、Akkar、Tolipoliに居住する難民の70～80%は貧困層である。また、難民の87%が最貧地域に住んでおり、ホスト・コミュニティの負担が増大している（67%のレバノン人貧困層もこれらの地域に居住している）。 各自治体にはMoSA管轄の社会開発センター（Social Development Center：SDC）が設置されており、社会サービス提供の核の役割を果たしている。

(4) シリア人の就労に関する状況

トルコ	<ul style="list-style-type: none"> 従来トルコにおいて就労する場合は労働許可及び滞在許可を取得する必要があったが、2013年4月に施行された外国人及び国際保護法（Law on Foreigners and International Protection）により、労働許可が滞在許可を兼ねることとなった。そのため労働許可を取得した外国人は、滞在許可の取得は不要となった⁴⁵。 政府は2016年1月に労働許可条件を緩和し、「一時保護下にある者」は、登録の6カ月後に労働許可申請を行うことができることとし、就労に係わる手続きや原則を定める「一時的保護法の適用下にある外国人の就労許可に関する規則」を公布。許可を取得した者は、登録をした県内でのみ就労が可能となった。雇用者側は申請料500トルコ・リラを払う必要がある。雇用者側は申請すると税金を支払う必要があり、手続きも煩雑なため、シリア人を非正規で雇用するが多い。 将来的な人手不足を見越して、建設業、繊維産業への雇用が促進されている。従業員の割り当て規則があり、外国人1名に対してトルコ人5名を雇う必要がある。農
-----	---

44 「レバノン国シリア危機の影響及び支援に係る情報収集・確認調査」JICA（2016）

45 https://www.jetro.go.jp/world/middle_east/tr/invest_05.html

	<p>業及び畜産業につく季節労働者は労働許可の取得義務はない。</p> <ul style="list-style-type: none"> 2016 年末までに出されたシリア人への労働許可は 1 万 3,298 件である。そのうちおよそ 2,000 件が縫製を含む産業セクター、残りがサービスセクターでの雇用である⁴⁶。
ヨルダン	<ul style="list-style-type: none"> 2015 年に農業と工場労働などの分野に限り労働許可証が発出されるようになった（非ヨルダン人には 19 の分野（教育、医療、エンジニアリングなど）が労働非開放分野となっている）。18 歳以上であり、雇用主及び被雇用者のそれぞれが必要書類を労働省（MoL）に申請する必要がある。2015 年の ILO 調査によると、キャンプ外のシリア人男性の 51%、女性 7%が就労している。失業率は 57%。キャンプ外で働くシリア人の 90%は就労許可をもっておらず、労働法の外で非正規労働をしている。以前は雇用主が許可申請に年間 500 ヨルダン・ディナールを支払う必要があったが、政府は支払いに猶予期間（2017 年末まで⁴⁷）が設けられることとなり、申請数が増加している。 2016 年、EU はヨルダンとの貿易協定を改訂し⁴⁸、ヨルダンにおけるシリア人の雇用を促進する内容とした。これは 25%の従業員をシリア人とすることに加え、原産地規定を緩めることによってヨルダンから EU への輸出促進を図るものである（産地は協定締結以前の 5 カ所から 18 カ所に増加した）。 政府の発表では 2016 年末までに約 3 万 7,000 件の労働許可がシリア人に対して発出された⁴⁹。
レバノン	<ul style="list-style-type: none"> UNHCR の難民登録を希望する者は、レバノンにおける不就労を宣誓する必要があったが、2015 年の労働省（MoL）の決議（218 号）により、レバノンにいるシリア人は農業、建設、清掃業、営業、マーケティング、テーラー、整備士、鍛冶、室内装飾、倉庫管理への就業のみが許可されることとなった。 MoL の 2015 年の報告書によると、上記決議によって新たに 1,102 人に就労許可が与えられ、1,048 人の就労許可が更新された。よって法的に認められた産業のシリア人労働者数の合計は 2,150 人（LCRP2017～20）で、それ以外は非正規で労働している。 UNHCR への登録をせずに労働する場合にはレバノン人の保証責任、もしくはレバノン人が経営する会社からの保証を得てグループで働くこともできる。しかしこの保証を得るためにシリア人が 800～1,000 米ドルを要求されたり、無賃労働を強制されたりするケースもでてくる。 同年 1 月からはレバノンへの滞在許可の更新料として、15 歳以上の者には毎年 200 米ドル/人が課せられることとなった。 労働許可を得るためには労働契約書、出入国許可書、ID、労働記録、全国社会保障基金（National Social Security Fund : NSSF）の登録証などが必要である⁵⁰。

(5) 教育、保健、社会サービスへのアクセス状況

トルコ	<ul style="list-style-type: none"> 教育：トルコに住むすべての人が初等及び中等教育を無料で受ける権利があるとされる。シリア難民はトルコの公立学校に編入されるケース（2014 年 9 月から受入開始、現在 16 万人が就学）と、シリア人や NGO によって運営される臨時教育センター（TECs）で学ぶケース（33 万人が就学）がある。2017 年より教育省（MoE）は、公立学校や TECs を問わずすべてのシリア人生徒へのトルコ語による教育を推進する方針である。
-----	---

46 <https://www.imi.ox.ac.uk/publications/how-do-syrian-refugee-workers-challenge-supply-chain-management-in-the-turkish-garment-industry/@download/file>

47 <https://www.google.co.jp/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewiL8sbpvKvUAhVDJJQKHd9cAlkQFggiMAA&url=http%3A%2F%2Freliefweb.int%2Freport%2Fjordan%2Fjordan-unhcr-operational-update-may-2017&usq=AFQjCNGUTqgzF36SFYBxfkFlrXPRsWIDHw&sig2=IhBLHhSk-pFxID62AGUZyQ>

48 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016D1436&from=EN>

49 <http://reliefweb.int/report/jordan/jordan-unhcr-operational-update-january-2017>

50 <https://www.refugees-lebanon.org/qa/index?id=12>

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 医療サービス：トルコに住むすべての人は無料の基礎医療サービスを受けることができる。一時的な保護下である ID が必要。 ・ 2016 年 12 月より貧困難民世帯に対する現金給付によるセーフティネット支援（Emergency Social Safety Net : ESSN⁵¹）（100 リラ/月/人の受給）が開始された。
ヨルダン	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教育：公立学校への入学手続きにあたり、内務省が発行する「サービスカード」の提示を義務づけている。しかしカードの発行地を移動した、あるいは 35 歳以上の親族がいないなどの理由で発行されない場合も多い。 ・ 2014 年 7 月以降にキャンプを非正規に去り、かつ保証人となる 35 歳超のヨルダン人親族がいないシリア人はカードの対象外となっている。カードは発行された地区内でのみ有効で、ひとたび一家が他地区に引っ越せば再登録に最長で 8 カ月はかかる。カード取得には出生証明書が必要だが、国連機関や NGO 団体の推定では、ヨルダンにいるシリア人の子どもの 30%かそれ以上が出生証明書をもっていない⁵²。 ・ 2015 年 9 月～2016 年 9 月に UNHCR に登録されている学齢期のシリア人の子どものうち、3 分の 1 以上（22 万 6,000 人のうち 8 万人超）がフォーマル教育を受けられなかった。ヨルダンの現行法では、3 年以上就学していない子どもの再入学を禁じているが、教育省（MoE）は就学の機会を逸した 9～12 歳の児童（目標は 2 万 5,000 人）に対し、2016 年に「キャッチアッププログラム」を実施している。 ・ 2016 年に学校 200 校を「ダブルシフト制」（午前中ヨルダン人児童、午後シリア難民児童用に）に設定した。 ・ 医療サービス：当初シリア難民に対して無料の医療サービスを提供していたが、2014 年 11 月にシリア人への無償医療の提供を停止し、健康保険未加入のヨルダン人と同等の待遇に切り替えた（コストの 8 割をヨルダン政府が補助）。しかし予防接種や母子保健などの基礎保健サービスについては無料提供を継続している。
レバノン	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教育：2016 年の調査ではシリア人の子供（6～14 歳）のうち、48%が学校へ通っていなかった。中等クラスの子供（15～17 歳）にいたっては 84%の子供が学校に通っていなかった。教育費用、児童就労、児童結婚、交通費、文化的違い、言語の違い、家事、などが学校へ行かない理由である。また居住許可をもっていない半数以上の難民は、それが拘留につながるといったおそれですぐ学校に行かせない親も多い⁵³。 ・ 医療サービス：シリア難民は全国にある基礎保健センター（Primary Health Care Center : PHCC）に加え、NGO が運営するクリニック、そしてシリア人の医師が運営する非公認クリニック、更には移動式医療ユニット（Mobile Medical Unit : MMU）を通じて無料の医療サービスへアクセスを得ている。中高度医療は 75%が補助金で 25%は自己負担となる。このため妊産婦母子保健などを受けに一時的にシリアに戻る人も多い（シリアではこれらのサービスは無料）。医療補助金はサービスのレベルによって補助率が決まっており、民間の医療施設などに弁済される仕組み。これはレバノンにもともとあるシステムである。シリア難民に対しては、現状は自己負担分を UNHCR が支援している。

3-3 周辺国における支援ニーズと課題

シリア難民の受入周辺各国は、国連機関やパートナー団体と連携して支援ニーズを精査し、国際社会に支援アピールを行っている。特にシリア紛争が長期化の様相を呈しはじめた 2014 年以降は、「シリア周辺地域難民及びレジリエンス計画（Regional Refugee & Resilience Plan : 3RP）」を発表し、当計画を通じた国際社会の協力枠組みを構築している。

3RP では、緊急人道支援とともに難民を受け入れるホスト・コミュニティへの支援の長期プログラ

51 ESSN については「第 4 章 4-3 (7) EU」を参照。

52 JRP2017-2019 より。

53 LCRP2017-20、VASyR2016 を参照。

ムが組み合わされている。難民支援としては、食糧支援、住居支援、生活物資や現金給付、難民登録等が含まれ、ホスト・コミュニティ支援には、コミュニティにおける生活支援や雇用につながる支援プログラムが含まれている。この 3RP を基に、各国別の支援計画が国際機関と現地政府の協力の下に作成されている。

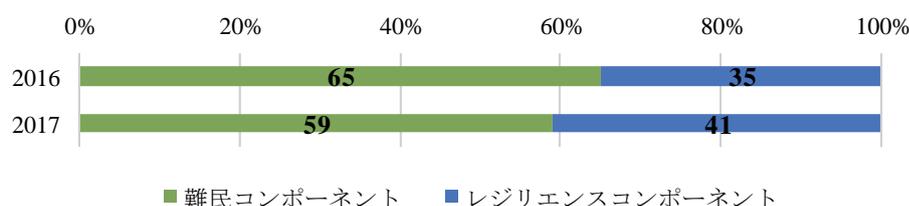
表 3-2 シリア危機対応計画

種類	計画名	対象国
地域総合難民対応計画	Regional Refugee and Resilience Plan (3RP)	シリア周辺国（トルコ、ヨルダン、レバノン、エジプト、イラク）
国別対応計画	Syria Strategic Response Plan (SLP)	シリア
	Regional Refugee and Resilience Plan Turkey (3RP Turkey)	トルコ
	Jordan Response Plan (JRP)	ヨルダン
	Lebanon Crisis Response Plan (LCRP)	レバノン
	Regional Refugee and Resilience Plan Egypt (3RP Egypt)	エジプト
	Regional Refugee and Resilience Plan Iraq (3RP Iraq)	イラク

出所：調査団作成

3RP の 2017 年から 2 年間の計画、国際機関の支援方針がまとめられた **Regional Strategic Overview 2017-2018**⁵⁴においては、人道支援と開発支援の連携がより重視されており、人道支援としての難民コンポーネント（難民の保護及び人道支援）と、開発支援としてのレジリエンスコンポーネント（レジリエンス及び安定化を基礎とする開発支援）の 2 つを並走させるとしている。

2016 年と 2017 年の 3RP 予算を比較すると、開発支援であるレジリエンスコンポーネントは、35% から 41% に上昇、難民コンポーネントは 65% から 59% に低下しており、レジリエンスコンポーネントへの配分が増えている。今後は国際社会がレジリエンス支援により注力していく方針が現れている。

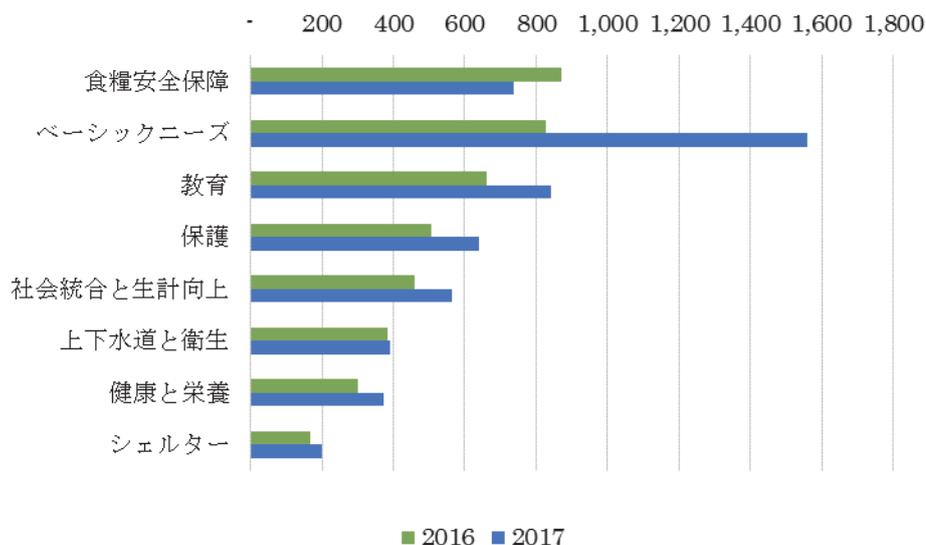


出所：Regional Strategic Overview 2017-2018

図 3-8 3RP 2016～2017 年のコンポーネント比較 (%)

分野別にみると、予算額における上位 3 分野は食糧安全保障、ベーシックニーズ、そして教育である。2016 年と比較すると 2017 年は全体的に予算が引き上げられており、特にベーシックニーズの予算が倍近くになっている。

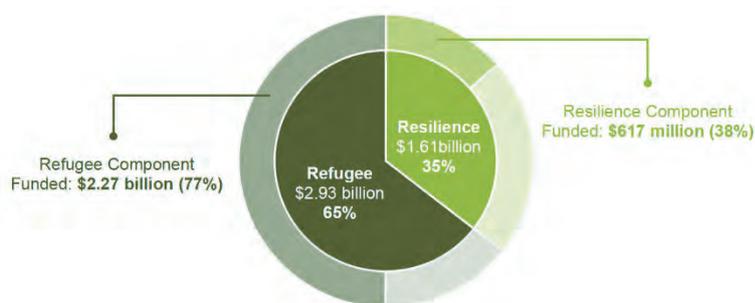
54 <http://www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2017/02/3RP-Regional-Strategic-Overview-2017-2018.pdf>



出所：Regional Strategic Overview 2017-2018

図3-9 3RP 2016~2017年の分野別予算の比較（百万米ドル）

2016年の3RPの年報⁵⁵によると、2016年に3RP全体の実施において必要とされた予算45億4,000万米ドルのうち、実際にドナーから拠出された資金はその63%である28億8,000万米ドルであった。また難民支援に必要な額の77%が拠出されたのに対し、レジリエンス支援に拠出されたのは38%にとどまった。

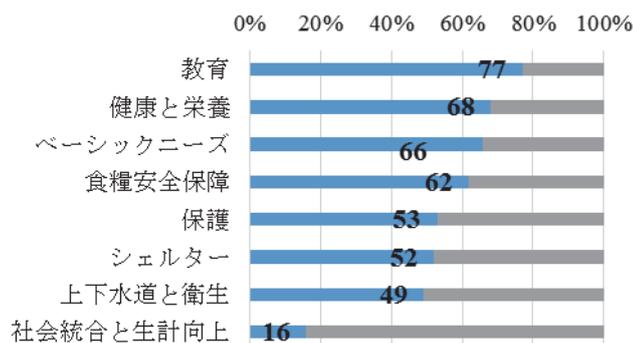


出所：3RP 2016 Annual Report

図3-10 3RP 2016年の必要額と実際の拠出額（億米ドル）

2016年の分野別（保護、食糧安全保障、教育、健康と栄養、ベーシックニーズ、シェルター、上下水道と衛生、社会統合と生計向上）拠出額データを見ると、最も目標予算に実際の拠出額が近づいたのは教育分野の77%であり、最も拠出額が少なかったのが社会統合と生計向上分野の16%であった。これはシリア危機に対する支援ニーズの重点が人道支援から開発支援へとシフトしつつある現状において、国際社会の関心はまだ人道支援にあることを示している。実際に本調査期間中に面談を行った関係者の話もこの事実を裏づけている。

55 <http://www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2017/04/3RP-2016-Annual-Report.pdf>



出所：3RP 2016 Annual Report

図3-11 分野別目標予算に対する実際の拠出額の割合 (%)

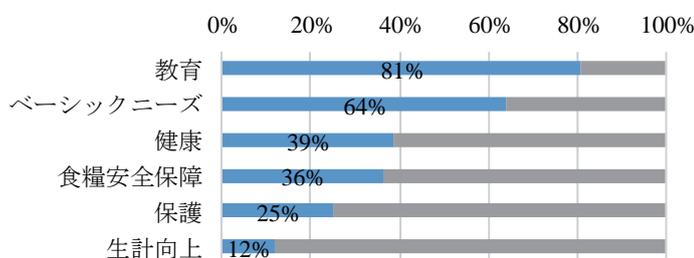
本研究の対象国であるトルコ、ヨルダン、レバノンにおける2016年度の分野別支援要求額と実施額、及び現地調査で聞き取ったニーズの概要は、以下のとおりである。

(1) トルコ

トルコは政府が強いオーナーシップを握りながらシリア難民危機対応にあたっており、これまで自国財政から危機対応に約250億米ドルを拠出⁵⁶している。3RPの報告書によると、3RPの枠組みにおいては、保護、食糧保障といった人道支援分野にもまだ大きなニーズがあり、また、生計向上分野は著しく支援が不足している。

トルコでは、難民キャンプ外に在住するシリア人数が約265万人にも上り、シリア人は都市部と南部国境地域に集中していることから、特に教育、保健、雇用、廃棄物処理、社会保障分野のニーズに対応するサービス提供のための地方行政の負担が増大⁵⁷している。雇用に関しては、現地調査での聞き取りでは、特に「失われた世代」となるおそれのある若年層への支援（高度技術支援、他国でも使えるような適切な資格認証制度の整備など）、既に高い技術・教育をもつシリア人の産業への積極活用、女性向けの生計向上支援、就職斡旋・カウンセリングの能力向上支援などの必要性が指摘された。

また、中央政府と地方政府のコミュニケーションギャップがあり、資金需要の高い地方自治体のニーズが中央にうまく伝達されていないという問題点も多く関係者が指摘していた。多くのシリア人を受け入れている地方自治体には、基礎インフラ整備、社会的軋轢緩和のための第三者による仲介システムの整備などの支援ニーズがあるとのことだった。



出所：3RP 2016 Annual Report

図3-12 トルコにおける3RPの拠出実績割合 (2016)

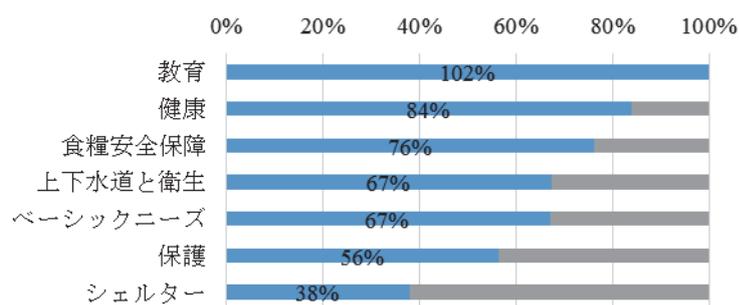
56 3RP 2016 Annual Report

57 3RP 2016 Annual Report

(2) ヨルダン

ヨルダンの3年間にわたる国別支援計画 JRP2017-19 によると、支援分野は細かく12に分けられている。3年間の合計のうち、一番多く予算が要求されているのは教育分野で全体の25%、11億8,500万米ドルである。2番目が社会保障で18%、3番目が上下水道・衛生（Water, Sanitation and Hygiene : WASH）分野の14%となっている。図3-13によると、2016年は教育、保健分野の資金獲得達成度は高く、シェルターが低くなっている。食糧安全保障のなかに生計向上分野が含まれており、内訳をみると、雇用機会へのアクセス、スキルの向上等の項目は、達成度は30%程度にとどまっている。MoPICによると、エネルギー、交通、環境分野への拠出金額はゼロ⁵⁸で、ドナーからの支援分野が偏っているとのことだった。

2016年2月のシリア危機支援ロンドン会合において合意された「ヨルダン・コンパクト」では、難民流入をシリア人とヨルダン人の双方に裨益する経済機会の創出に転換することを目標に、生計向上と教育分野を重点課題とした。高い失業率に対応するための産業育成、技術育成、中小零細企業支援などによる雇用創出を最重要課題として取り組んでいる。また、現地調査における聞き取りでは、保健分野では専門医や女性の医療従事者などの人材育成ニーズ、地方自治体の廃棄物管理能力、水を中心とした基礎インフラ支援のニーズが強調された。また、他ドナーの支援が少ない障がい者・高齢者などの社会的弱者支援の強化も求められている。



出所：3RP 2016 Annual Report

図3-13 ヨルダンにおける3RPの拠出実績割合（2016）

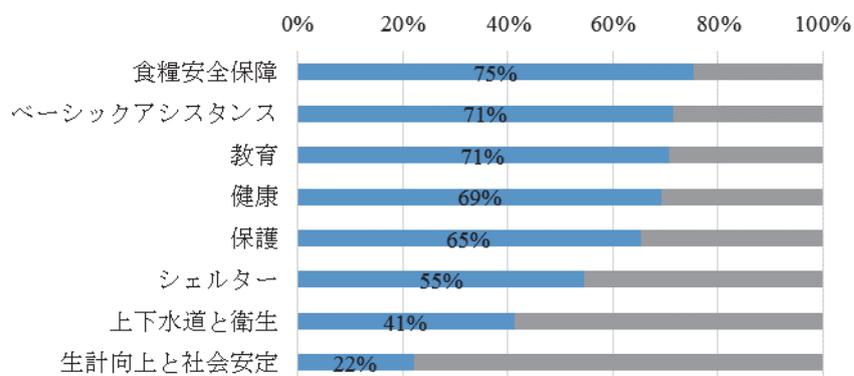
(3) レバノン

レバノンの4年間にわたる計画 LCRP2017-20 においては10分野に分けられて予算が要求されている。2017年及び2018年の2年間分の目標予算の合計をみると全体の21%（11億4,300万米ドル）が基礎的支援に充てられている。2番目に多いのが食糧安全保障分野で18%、3番目が教育分野の13%となっている。2016年度の3RPの資金拠出達成度をみると、生計向上と社会安定分野が非常に低くとどまっている。

レバノンは全人口に対するシリア人比率が非常に高く、全国的に散らばっている。長年の政治的混乱と経済停滞により政府組織機能は非常に脆弱で、多くのシリア人を受け入れている地方自治体の住民へのサービス提供のための能力強化ニーズは非常に高い。また、2016年の脆弱性アセ

58 <https://static1.squarespace.com/static/522c2552e4b0d3c39ccd1e00/t/58a174d89de4bbd20ba48b99/1486976217680/Financial+Update+-+January+28+2017+-+V3.pdf>

メント⁵⁹によると、レバノンにいるシリア人の 52%は 1 日 2.4 米ドル以下の超貧困層に属しており、脆弱性の比率は 2014 年から増加している。



出所：3RP 2016 Annual Report

図 3-14 レバノンにおける 3RP の拠出実績割合 (2016)

59 UNHCR, UNICEF, WFP “Valulnerability Assesment of Syrian Refugees in Lebanon 2016”

第4章 わが国及び国際社会のシリア難民危機に対する支援の概況

4-1 わが国及び JICA のシリア難民危機に対する支援方針等

日本政府は、2015年2月に「開発協力大綱」を閣議決定し、わが国の開発援助の理念や原則を明確化している。従来の政府開発援助（Official Development Assistance：ODA）大綱を改定し、ODAをさまざまなアクターと連携した「開発協力」へと進化させることを謳っている。「開発」の概念は、「平和構築やガバナンス、基本的人権の推進、人道支援等も含め」たものに広がりを見せている。

「開発協力大綱」日本の開発協力の理念

【目的】

国際社会の平和と安定、繁栄の確保により一層積極的に貢献する。こうした協力を通じて我が国の平和と安全の維持、さらなる繁栄の実現といった国益の確保にも貢献する。

【基本方針】

1. 非軍事的協力による平和と繁栄への貢献
2. 人間の安全保障の推進
3. 自助努力支援と対話・協働による自立的発展に向けた協力

出所：外務省ウェブサイト http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou_201502.html

上記新大綱の基本方針の1と2に示されるように、平和構築、難民を含む人道支援、社会安定化は、日本の開発協力における重要な方針として位置づけられている。また、地域別重点方針として、各地域のニーズと特性に応じた協力（国境を越える問題などへの地域レベルでの取り組みなど）を行う必要性や、開発の進展がみられても「中所得国のわな」といった持続的成長を妨げる課題に対しては、各国の開発ニーズの実態や負担能力に応じて必要な協力を行うことも示されている。さらに、2017年度の「開発協力重点方針」の重点方針の最初に挙げられているのは、「国際社会の平和・安定・繁栄のための環境整備及び普遍的価値の共有」であり、人道支援と開発協力の連携を強化しつつ、平和構築、難民等支援などを通じて国際社会の安定に貢献することが明示されている。

2016年9月に開催された「難民と移民に関する国連サミット」においても、日本政府は緊急的な「人道支援」と受入国の経済発展を支える「開発支援」の並行した実施について言及し、今後3年間で28億米ドルを拠出すると発表、本課題への積極的な貢献の姿勢を示している。また、同サミットにおいて、政府とJICAはUNHCR、UNDP等と協力し、「人道と開発の連携」をテーマとしたサイドイベントを開催、難民問題の取り組みの検証や今後の展望に向けた議論を主導した。

こうした日本政府の方針に対応し、JICAは2016年11月の理事会決議において、世界的な難民発生の大規模化・長期化に伴い、難民に関する支援を量的・質的に拡充することを決定している。この理事会決議において、採択された基本方針等は以下のとおりである。

<p>【基本方針】</p> <p>開発機関としての強みと経験を生かした支援 人道支援と開発協力の連携の推進 顔の見える支援や国際的発信の強化を通じた日本のプレゼンス向上</p> <p>【支援の3本柱】</p> <p>難民受入国への包括的な支援 難民を対象とした人材育成 国際機関等との連携強化</p>
--

出所: 2016年11月理事会資料 (JICA 内部資料)

現在の各周辺国に対する日本の国別援助方針は、トルコについては、シリア難民危機対応に関連する項目は存在していない。このため、持続的経済発展の支援の枠組みのなかでシリア難民を受け入れているホスト・コミュニティの地方自治体支援を実施しているほか、重点分野の枠外で「その他」として支援を実施している状況である。対トルコ国別援助方針は2017年度に更新される予定であるが、シリア難民支援を明示的に入れるかどうかは、先方政府との関係上慎重な検討が要されるとのことだった。ヨルダンについては、援助方針重点分野の「平和創出に向けた地域間交流」のなかに「シリア難民及びホスト・コミュニティ支援」が協力プログラムとして明確に位置づけられており、支援が実施しやすい環境である。レバノンでは、「社会的弱者支援」と「パレスチナ難民支援」が重点分野になっており、シリア難民支援については明示されていないが、「社会的弱者支援」において、地方自治体の支援やホスト・コミュニティのインフラ整備などが行われる予定である。

表4-1 周辺国に対する国別援助方針概要

	基本方針	重点分野
トルコ	互恵的なグローバル・パートナーとしての関係強化	1. 持続的経済発展の支援 2. 開発パートナーとしての連携強化
ヨルダン	安定の維持と産業基盤の育成	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間交流
レバノン	中東和平の実現の要となるレバノンの安定化支援	1. 社会的弱者支援 2. パレスチナ難民支援

出所: 外務省ウェブサイトより調査団作成。

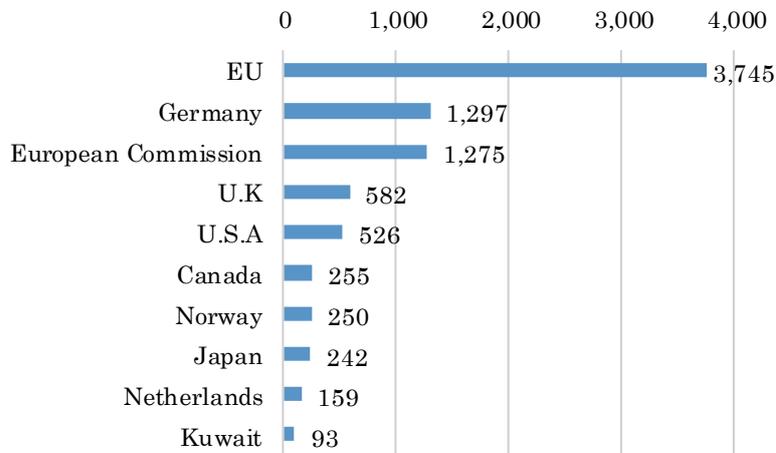
4-2 わが国及びJICAの支援の概要

(1) わが国の対応

日本政府は、上記のコミットメントに対応して平和構築・人道支援に貢献しており、シリア難民危機に対しても、図4-1に示すように、3RPの枠組みにおける拠出額⁶⁰では8位に位置づけられる貢献を行っている。下記表4-2の外務省を通じて国際機関や援助団体にイヤマークしたシリア危機関連支援（平成28年度補正予算）一覧をみてもわかるように、日本政府は、シリア難

60 本データには、支援内容にシリア難民危機対応の要素が含まれる円借款などの二国間援助は含まれていない。あくまで3RPの枠組み内での拠出額としての参考データである点に留意。

民危機に関し、食糧やシェルターなどの緊急人道支援から保健や職業訓練など幅広い分野で重要な支援を行っている。



出所：CO-CHAIR'S DECLARATION - ANNEX: FUNDRAISING⁶¹より調査団作成。

図 4-1 シリア及び周辺国危機対応計画 (HRP、3RP)
2017 トップ 10 ドナー (百万 EURO)

表 4-2 2016 年度外務省によるシリア危機関連の国際機関への拠出金額と内容 (億円)

機関名	金額	成果目標
国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)	47.4	トルコ、ヨルダン、レバノン、エジプト等における難民登録支援、基礎的の支援物資の配布、医療支援、シェルター、教育支援等
国連開発計画 (UNDP)	33.2	難民受入コミュニティの水・衛生関連インフラ整備、居住地域の再計画 (シェルター、道路、共有スペースの整備等)、若者と女性を対象とした職業訓練を通じた雇用促進、起業支援を含むビジネス環境の整備、難民と受入れコミュニティの融和と安定化
国連児童基金 (UNICEF)	30.0	シリア難民の子ども及びその母親を対象とした暴力からの保護、栄養支援、医療支援及び心理的サポート、水・衛生支援、教育支援等
国連食糧計画 (WFP)	24.8	難民・国内避難民の生命維持等を目的とした緊急食糧支援
国連プロジェクト・サービス機関 (UNOPS)	19.6	医療機材の供与による医療サービスの向上、地域警察能力強化を通じた治安向上、職業訓練を通じた若者の過激派傾倒の防止
国連人間居住計画 (UNHABITAT)	11.6	仮設住宅及び上下水道等の基礎的インフラ設備等
国連工業開発機関 (UNIDO)	3.9	シリア難民・国内避難民等及び受け入れ側コミュニティ等の脆弱層に対する職業訓練・雇用創出
赤十字国際委員会 (ICRC)	16.4	生活必要物資、水等の緊急人道支援、医療支援などの人道支援
国際移住機関 (IOM)	11.2	生活物資、テント、簡易シェルターの供与、生計向上支援、帰還地における小規模なコミュニティインフラ整備等
国連パレスチナ難民救済事業機関 (UNRWA)	15.1	シリア情勢悪化の影響を受けるパレスチナ難民に対する保健医療、教育等の支援
国連人道問題調整事務所 (UNOCHA)	5.3	シリア周辺国における人道支援の総合調整 (最新の人道状況に関する情報収集・分析・発信、人道情勢報告書や戦略対応計画の策定、人道調整官及び副人道調整官の補佐、クラスター調整、人道支援に係る民軍調整、危機対応計画・標準対応手続の策定等) 提供のための支援
世界保健機関 (WHO)	6.6	医療提供者の人材育成を含めた基礎医療及び救命医療サービスの強化、保健衛生環境や医療施設へのアクセスの改善、医療機器の調達・設置、慢性疾患

61 http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/pdf/SyriaConf2017-Pledging-Statement_pdf/

		治療薬の提供など
国連人口基金 (UNFPA)	9.0	リプロダクティブ・ヘルス・サービスの提供、性別に基づく暴力の予防・対応のための支援を行う。
国連ウィメン (UNWomen)	7.8	女性の経済機会への参画及び生計向上を促進することにより、女性のエンパワメントを図る。啓蒙活動により暴力や過激主義を抑止する。

出所：外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000219474.pdf>

(2) JICA の対応

JICA は、開発援助機関として、中長期的な視野に立ち難民・避難民に対する自立に向けた支援（生計向上支援等）と難民流入により影響を受けるホスト・コミュニティに対する支援を、実施している。ヨルダンにおいては、これまでの支援実績に基づく既存の関係性や案件をベースに、インフラ整備や社会的弱者支援など多岐にわたる分野で協力を行っている。トルコとレバノンについては、現時点では、国際約束の制約により技術協力の実施に制約がある状況であるが、円借款、情報収集・確認調査のパイロット事業などの実施可能な各スキームを駆使して対応している。

表 4-3 JICA のシリア難民支援概要

トルコ	円借款 450 億円	<ul style="list-style-type: none"> 難民受入地方自治体（南東地域）の上下水道・廃棄物管理に係るインフラ整備
ヨルダン	円借款 360 億円 無償 25 億 1,000 万円 技協 7 億 3,400 万円 緊急援助 1,300 万円 ボランティア 17 名	<ul style="list-style-type: none"> 財政負担軽減のための財政支援 難民を多く受け入れる地域の上水道改善 上下水道計画策定・小規模修繕活動、保健・教育資機材供与、難民障がい者への支援、村落保健（予定） 難民キャンプの洪水被害対策 難民児童の保護等
レバノン	技術協力（予定）	<ul style="list-style-type: none"> 難民受入公立学校への支援難民受入地域コミュニティの対応強化支援、上水道改善、中小企業支援

出所：JICA のシリア難民支援（2016 年 1 月中東・欧州部）

表 4-4 JICA の周辺 3 カ国におけるシリア難民危機に関連する主な案件

国名	名称	スキーム	備考
シリア ⁶²	シリア平和への架け橋・人材育成プログラム	技協	2017～21 年度まで研修員受入
トルコ	シリア難民支援に係る情報収集・確認調査	情報収集・確認調査	実施済
	地方自治体インフラ改善事業	円借款	実施中～2022 年 4 月
ヨルダン	財政・公的サービス改革開発政策借款	円借款	2017 年プログラム終了見込
	シリア難民ホスト・コミュニティ地方部における村落保健センターのサービス向上プロジェクト	技協	実施中～2018 年 4 月
	シリア難民受入地域の廃棄物管理に係る情報収集・確認調査	情報収集・確認調査	2016 年実施済
	北部シリア難民受入地域における廃棄物処理機材整備計画準備調査	協力準備調査	実施中～2017 年 11 月

62 ヨルダン及びレバノンにおいて UNHCR にて難民登録されたシリア難民対象。

	障がい者の経済的エンパワメント及び社会参加促進プロジェクト	技協	実施中～2020年1月
	シリア難民ホスト・コミュニティ緊急給水計画策定プロジェクト	技協	実施済
	北部地域シリア難民受入コミュニティ水セクター緊急改善計画	無償	実施済
	シリア難民支援〔配属先：NGO ほか 対象キャンプ：シリア難民キャンプ（ザータリ）ほか〕	ボランティア	継続中
	電力セクターマスタープラン策定プロジェクト	技協	実施済
	シリア難民障がい者支援（課題別研修「地域に根ざした就労支援による障がい者の経済的エンパワメント」フォローアップ協力）	フォローアップ協力	採択済
	地域に根ざした就労支援による障がい者の経済的エンパワメント	課題別研修	採択済
レバノン	学校運営強化プロジェクト	技協	採択済
	雇用創出のための道路改修セクターローン	円借	実施中
	ホスト・コミュニティ支援及び地方機関能力強化プロジェクト	技協	採択済

出所：JICA 社会基盤・平和構築部

4-3 主要援助機関等の支援の概況

シリア難民危機に対応している主要な援助機関の支援方針、最近の動き、実施している主要プロジェクトの概要などを取りまとめると以下のとおりである。各機関のシリア難民危機関連の代表的なプロジェクトリストは、付属資料4を参照。

(1) 世界銀行（WB）

WBでは、脆弱国家の安定、復興、レジリエンス強化への対応を目的とした **Fragility, Conflict and Violence (FCV)** というグループが組織内に設置されている。FCVを分野横断的なテーマとして、データ分析、研究、戦略策定、パートナーシップ構築などを行い、近年同分野の国際的な考え方の潮流をリードしている。当該危機対応に関しては、特にヨルダンとレバノンにおける生計向上などの難民の社会経済統合に向けた支援に重点をおき、マクロ経済枠組みの強化など、国家のレジリエンス強化に関する開発援助機関に求められる役割の増大に対応して、積極的に主導的な役割を担う姿勢をみせている。

WBの具体的な動きとしてまず挙げられるのは、支援の効率性の向上、革新的な取り組みに向けた資金調達の新たなイニシアティブの主導がある。2016年に「グローバル譲許的資金ファシリティ」（GCFF）を発表し、高中進国であるヨルダンとレバノンに対し、難民への基本サービス提供のため、ドナーの助成金及び多国間開発銀行（Multilateral Development Banks：MDBs）の融資を組み合わせる譲許的融資を提供している。また、こうした資金ファシリティをツールとして、ヨルダン・コンパクト、レバノン・コンパクトの促進に中心的役割を担っており、地域に焦点を当てたアプローチの概念を主導している。人道支援機関と開発援助機関の連携にも積極的に取り組んでおり、当該危機に関して UNHCR と多くの共同研究、提言を行い、具体的な連携の実現に向け動き出したところである。UNHCR はデータを保有しているがこれまでその分析が不十分だったため、WBの専門家が分析を支援し、状況分析や計画策定において相互補完関係を構築している。

WB の代表的プロジェクト①

名称	Education Infrastructure for Resilience (EU Facility)		
期間	2017 年		
対象国	トルコ		
目的	国境優先地域における教育インフラの拡大により、難民及びホスト・コミュニティの教育へのアクセスを改善する。		
総予算	1 億 5,100 万米ドル		
主たる支援内容	教育インフラ支援 ・ フォーマル/ノンフォーマル教育のための教室数を増やす設備投資。	教育の質改善 ・ 増設された教室内の機材整備。IT 危機やホスト・コミュニティの利用のための機材も含む。	プロジェクト管理、透明性、モニタリング・評価 (M&E) ・ プロジェクト実施を通じた教育省 (MoE) のキャパビル。
パートナー	教育省 (MoE)		
裨益対象	シリア難民及びホスト・コミュニティ		
支援の特徴その他	設備投資のハード面が主要なコンポーネントであるが、MoE のキャパビルなどのソフト支援も含まれ、ハードとソフトを組み合わせた支援。		

WB の代表的プロジェクト②

名称	Economic Opportunities for Jordanians and Syrian Refugees ⁶³		
期間	2016～2021 年		
対象国	ヨルダン		
目的	投資環境の改善、投資の呼び込み、労働市場の改変、シリア人労働者のヨルダン経済への貢献支援。		
総予算	3 億米ドル		
主たる支援内容	・ シリア危機を開発の機会とするため、海外投資を呼び込み、ヨルダン人及びシリア人の雇用を創出し、簡易化した制度による EU 市場への展開をめざす。	・ JRP2016～18 の内容に沿った、ホスト・コミュニティが公共サービスを十分に提供できる強靱性支援のための無償資金提供。	・ ヨルダンのマクロ経済発展に資する十分な無償資金と低利の借款の投入。
パートナー	財務省 (MoF)		
裨益対象	シリア難民及びホスト・コミュニティ		
支援の特徴その他	シリア危機を開発の機会ととらえ、シリア人労働者を活用してヨルダンの命題である投資促進を通じて経済発展をめざす内容。		

(2) 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)

UNHCR は 3RP の調整・管理の役割を UNDP と共に主導している。各国・各分野の計画は人道支援及びレジリエンス支援の 2 つのコンポーネントによって構成されており、UNHCR は人道支援分野のまとめ役を担っている。また、CRRF を受入国や支援パートナーと協力して策定し、これを基本方針に、難民に関するグローバル・コンパクトの 2018 年までの形成にも取り組んでいる。UNHCR の本来のマンデートは難民保護であり、シリア難民支援の現場では、各国における保護支援のほか、他国への移動に際する包括的なアプローチの推進、緊急対応の継続、子供の保護と性及びジェンダーに基づく暴力 (Sexual and Gender-Based Violence : SGBV) の防止、無国籍者の抑止、などに引き続き注力している⁶⁴。しかし、近年は上述した流れを受けて、アプローチは保護維持型から自立支援型にシフトされてきており、WB、UNDP 以外にも、生計向上支援の分野で ILO、国連工業開発機関 (United Nations Industrial Development Organization : UNIDO) などとの協力も行っている。

他方、長期化する危機状況に伴い、必要な予算の確保と事業の継続性は UNHCR の課題の一つ

63 <http://projects.worldbank.org/P159522/?lang=en&tab=overview>

64 UNHCR ウェブサイト参照。

となっている。特にアメリカの拠出金比率が約4割にも上るため、同国新政権による拠出金額の減額可能性が与える影響は大きいものとみられる。難民の長期化、都市難民の拡大、といったコンテキストのなかで UNHCR が果たす主な役割は、① Convener (難民専門機関としての知見を活用して他のアクターに対し当該分野への指南的役割を果たす)、②難民に関するデータの提供、③難民保護の立場に立った活動、の3点であるとのことで、難民専門機関としての権威と役割を保ちつつ、WB をはじめとした開発機関との連携に積極的である。JICA は、UNHCR にとって長期にわたる人事交流を行っている唯一の二国間ドナーであり、重要なパートナーとして認識されている。

UNHCR の代表的プロジェクト

名称	Community Support Projects in Refugee Hosting Communities ⁶⁵ (CSP)
期間	2011～2017年
対象国	レバノン
目的	ホスト・コミュニティ支援のプラットフォーム。インフラ整備、教育などの分野をカバー。
総予算	5,200万米ドル
主たる支援内容	・ 公共施設の機材から廃棄物処理の車両までさまざまな分野への適用が可能であるが、社会安定が目的であること、ホスト・コミュニティ支援であること、有形の支援であること、そして参加型の計画に基づいていることが条件である。
パートナー	内務省、MoE、MoSA、地方自治体、UNDP、WB
裨益対象	全国のホスト・コミュニティ
支援の特徴その他	現時点で397プロジェクトが250のコミュニティで実施されており、UNDPのプロジェクト LHSP とは相互補完関係にある (UNHCR レバノン)。

(3) 国連開発計画 (UNDP)

各国において UNHCR と協力して 3RP と各国対応計画 (Response Plan) を主導しており、これらの計画の戦略に基づき活動を展開している。UNDP は、従来から実施してきた地域開発プログラムを通じて、受入国の脆弱なコミュニティ支援を主導している。特にインフラ整備、地域経済の活性化、雇用機会の創出を組み合わせた支援を行い、若年層、障がい者、女性といった脆弱層の支援に焦点を当てている。また、ローカルコミュニティの支援においては、分野が多岐にわたり相互補完的な支援が必要になることから、分野や裨益対象から入るのではなく、地域に焦点を当て、脆弱性の高い優先地域を包括的に支援する「地域主義」をベースに、事業内容を検討するというアプローチをとっている。

UNDP の代表的プロジェクト①

名称	Mitigating the Impact of Syrian Crisis on Southeast Anatolia Region ⁶⁶	
期間	2015～2017年	
対象国	トルコ	
目的	地方自治体のサービス提供能力を向上する。	
総予算	530万 EURO	
主たる支援内容	地方自治体の能力向上 ・ 廃棄物処理管理能力の向上	ホスト・コミュニティにおける生計向上 ・ 製造業及びサービス業における職業訓練
パートナー	AFAD and Southeastern Anatolia Development Project Regional Development Administration (GAP RDA), Gaziantep Metropolitan Municipality (GMB), Şanlıurfa Metropolitan Municipality (ŞBB), and Gaziantep	

65 <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=122>

66 http://www.tr.undp.org/content/turkey/en/home/operations/projects/poverty_reduction/mitigating-the-impact-of-syrian-crisis-on-southeast-anatolia-reg.html

	Chamber of Industry
裨益対象	12 万人
支援の特徴 その他	支援地域の自治体や商工会議所との協力。3,000 人のシリア難民に対する基礎的ライフスキルと語学訓練、600 人へ製造業の訓練、1,200 人へサービス業（溶接、縫製、パン屋、料理、子供の栄養、IT 関連など）の訓練を実施予定。労働許可証の取得が課題。

UNDP の代表的プロジェクト②

名称	Lebanon Host Communities Support Project ⁶⁷ (LHSP)	
期間	2012～2017 年	
対象国	レバノン	
目的	地方自治体の基本サービス提供能力の向上	
総予算	3,900 万米ドル	
主たる支援内容	脆弱な若年層や女性の能力向上 ・ 雇用創出、中小マイクロ起業支援など	地方自治体の能力向上 ・ 基礎サービス提供能力の向上、紛争管理など
パートナー	社会問題省 (MoSA)	
裨益対象	地方自治体、ホスト・コミュニティの住民、シリア難民	
支援の特徴 その他	「危機下における開発支援」において、①迅速な対応・効果の発現、②紛争解決 peace building 要素の組み込み、③プロセスの重視、に重点を置いて実施。支援のアプローチは、「地域主義」に基づく脆弱地域のリスク・リソースマッピング (Map of Risk and Resource : MRR) を行い、対象地域を特定したうえで、分野の選定を行う。このプロセスで明らかになった脆弱地域、ニーズのプライオリティに関するデータは公開され、他ドナーも介入の参考にできる。プロセスは MoSA のスタッフと共同で行い、政府の通常システムに組み込まれるよう支援している。MoSA が管轄する自治体レベルに存在する社会開発センター (SDC) を活用し、スタッフのキャパビルを行い、ここを核としてプロジェクトを実施している。	

(4) 国際労働機関 (ILO)

ILO (International Labour Organization) は各国のカントリープログラムの戦略に基づき、支援を展開している。特に焦点を当てているのは、①雇用へのアクセスと生計向上機会を促進するためのホスト・コミュニティのレジリエンス向上支援、②シリア難民に対する Cash for Work によるインフラ事業の実施、③児童労働など許容できない労働形態に対抗するためのローカルコミュニティ、地域、国家レベルでの能力強化と連携メカニズムの強化、④ディーセント・ワーク（適切な条件下の労働）の立場に立った、雇用が豊富な国家を確立するための政策支援、となっている。ヨルダンでは、EU との貿易協定の促進、雇用促進のための民間企業との連携も支援している。また、労働安全研修や障がい害者の雇用促進などの活動において、JICA 既存案件との連携も行っている。

ILO の代表的なプロジェクト①

名称	Employment through Labor Intensive Infrastructure in Jordan ⁶⁸	
期間	2016～2017 年	
対象国	ヨルダン	
目的	雇用創出とインフラ改善により、難民及びヨルダン人の生活状況を改善する。	
総予算	340 万米ドル	
主たる支援内容	地方のインフラ改善及びそれを通じた雇用創出 ・ 公共施設整備（道路、灌漑、学校教室）及びその管理方法の改善 ・ 労働集約的手法の改善や民間セクターのキャパビル	シリア人及びヨルダン人の労働市場へのアクセス改善 ・ 労働許可に関する啓発キャンペーン ・ ジェンダーに配慮した労働許可に関する規則の指導

67 http://www.lb.undp.org/content/lebanon/en/home/operations/projects/poverty_reduction/support-to-economic-recovery--community-security-and-social-cohe.html

68 http://www.ilo.org/beirut/projects/WCMS_498958/lang--en/index.htm

		・ 難民及びヨルダン人のスキルアップ及び適切な職場の紹介
パートナー	ドイツ復興金融公庫 (KfW)、公共事業・住宅省 (Ministry of Public Works and Housing : MPWH)	
裨益対象	Mafrag と Irbid のシリア難民及び地域住民	
支援の特徴その他	ジョブマッチングには政府のハローワークを活用。 ヨルダンではシリア難民 99%、ヨルダン人の 50%がインフォーマルセクターで働いている。UNICEF と協力し児童労働に関する問題にも介入。	

ILO の代表的なプロジェクト②

名称	Better Work Jordan ⁶⁹ (Phase II)	
期間	2008～2018 年	
対象国	ヨルダン	
目的	ヨルダンの衣服産業における労働基準と企業業績の向上	
総予算	NA	
主たる支援内容	企業における国際労働基準とのギャップ解消 ・ 企業アセスメント、衣服産業企業組合の能力向上、セクターにおける提案	企業への助言及びトレーニングの実施 ・ 現場における管理者や労働者のためのトレーニング、バイヤーとサプライヤーの関係改善、生産性向上のためのアプローチ
パートナー	労働省 (MoL)、国際金融公社 (International Finance Corporation : IFC)	
裨益対象	衣服産業に関わる労働者	
支援の特徴その他	シリア人に限らず脆弱な移民が衣服産業で劣悪な環境で働いている問題に介入。	

(5) 国連児童基金 (UNICEF)

UNICEF (United Nations Children's Emergency Fund) は、現地政府やパートナー機関と協力し、難民キャンプにおける難民への直接的支援とホスト・コミュニティ支援を同時に行っている。2017年のシリア及びシリア周辺国へ対する支援必要額として合計約 14 億米ドルを計上している。具体的なプログラムとしては「No Lost Generation (失われた世代をつくらない)」を主導しており、シリア国内では学校へ通っていない生徒数を 2014/15 年の 212 万人 (40%) から 2015/16 年の 175 万人 (32%) に減らし、また 100 万人以上の子供達に対し、社会的統合と青少年のプログラムを拡大するなどの活動を展開している。

トルコに対する 2017 年の支援予算はおよそ 2 億 3,000 万米ドル。3RP 及び「No Lost Generation」の枠組みの下、教育、児童保護、青少年、基本的ニーズの 4 つの重点分野に焦点を当てた支援を行っている。クーデター未遂以降 NGO などの援助団体の活動が規制されるなか、UNICEF は政府との関係性を構築しており、各ライン省庁との活動が比較的容易に進められている。

ヨルダンに対する 2017 年の支援予算はおよそ 2 億 8,000 万米ドル。ヨルダンにおいては支援が必要な児童を特定するため、Multidimensional Child Vulnerability (MCV) Index と呼ばれる多面的に脆弱性を分析するアプローチを採用している。また難民とヨルダンの両方のコミュニティメンバーのニーズを満たす質の高い支援を実施するため、現地パートナーの能力を向上させることに重点を置いている。さらに、現行の人道支援である現金給付を拡大させ、国家の社会保障制度を強化しようとしている。

レバノンに対する 2017 年の支援予算はおよそ 4 億 6,000 万米ドル。UNICEF の代表的なイニシアティブの一つに、国籍に関係なくすべての子どもたちに質の高い教育を提供するための Reaching All Children with Education (RACE) がある。

69 http://www.ilo.org/beirut/projects/WCMS_221207/lang--en/index.htm

UNICEF の代表的なプロジェクト①

名称	The Makani Initiative ⁷⁰		
期間	2015 年～		
対象国	ヨルダン		
目的	子供及び若年層への学習支援、ライフスキル構築、及び心理社会的サポート。		
総予算	NA		
主たる支援内容	学習支援 ・ 補修、宿題支援、基礎的語学及び算数クラス	ライフスキル ・ 10～24 歳の若年層への訓練。イノベーションラボ。	心理社会サポート ・ 16～18 歳の若者への社会心理ケア
パートナー	教育省 (MoE)、NGO		
裨益対象	20 万人の子供		
支援の特徴その他	学校の教育機能の補完的役割をめざす。最近では保健・栄養教育についても新しい活動として取り組んでいる。ボランティアとしてシリア難民を雇用。アウトリーチ要員として起用し、効果を上げている。裨益者として地域のヨルダン人住民を 30% 含まなければならない (UNICEF ヨルダン)。		

UNICEF の代表的なプロジェクト②

名称	Equity in Humanitarian Action ⁷¹		
期間	NA		
対象国	レバノン		
目的	国籍を問わず、すべての脆弱な子供のニーズを満たす		
総予算	NA		
主たる支援内容	脆弱性マッピング ・ 脆弱な地域のマッピングと優先順位づけ	ゲートウェイ ・ 公立学校への資機材提供、仮設テントでの基礎医療サービス、社会開発センター (SDC) での心療サービス、コミュニティセンターでの心療サービスなど	
パートナー	Prime Minister's Office、社会問題省 (MoSA)、コミュニティセンター、保健センターなど		
裨益対象	すべての脆弱な子供		
支援の特徴その他	シリア人に限らずレバノン人、パレスチナ難民も対象。脆弱性マッピングに基づく。		

(6) 国連食糧計画 (WFP)

WFP はシリア危機に対し、2012 年 7 月よりシリア及びその周辺国に対する緊急措置 (Regional Emergency Operation : EMOP) を開始し、強制移住をさせられたシリア人に対して食糧支援を中心とした支援を行っている。このプログラムの対象国はシリア、ヨルダン、レバノン、イラク、トルコである。緊急措置 (EMOP) は WFP の戦略的目標である「緊急時における人命救助及び生計保護」、及びプロジェクト開始時の国連ミレニアム開発目標の一つである「極度の貧困と飢餓を削減する」という目標に沿った内容となっている。2015 年の食糧支援プロジェクトの報告書によるとこれまでの受益者数はおよそ 200 万人、予算にして 25 億米ドルが拠出され、配布された食糧の総計は 7 万 1,000 t に及ぶ。

緊急支援として食糧配布を行っている一方、難民とホスト・コミュニティのレジリエンス支援においても支援を拡大している。難民受入を行う地方自治体などと共に、食糧の安全保障、栄養、社会統合に向けて協力し、シリア危機によるインパクトに対処できるよう支援している。また、学校給食支援やシリア国内の乳幼児向けの栄養改善なども行っている。WFP は緊急支援の計画を、人道支援を主導する UNHCR と共に策定しているほか、現地政府、他の国連機関、NGO などとも連携した支援を実施している。

70 https://www.unicef.org/jordan/overview_10143.html

71 https://www.unicef.org/lebanon/thematic_factsheets.pdf

トルコにおいてはトルコ赤新月社（Turkish Red Crescent：TRC）と協働して食糧支援プログラムを実施。また AFAD と協力し、地元の小売業者と難民が入手する食糧品価格のモニタリングも行っている。支援の柔軟性と有効性を保つため、TRC と協力して電子カード「Cash Wallet」を開発した。この電子カードによって難民はさまざまな人道支援機関ごとに割り当てられた複数のサブアカウントを管理できるようにもなった。

ヨルダン、レバノンにおいては、各危機対応計画（Response Plan）における食糧安全保障のタスクフォースを主導している。

WFP の代表的なプロジェクト

名称	Assistance to Vulnerable Syrian Refugees and Host Communities ⁷²		
期間	2017～2018 年		
対象国	エジプト、イラク、ヨルダン、レバノン、トルコ		
目的	シリア難民及びホスト・コミュニティへの緊急支援及び自立支援		
総予算	23 億米ドル		
主たる支援内容	食糧へのアクセス ・ バウチャーを通じた給付金支給、学校給食支援	生計向上 ・ 職業訓練、小規模金融、フードサプライチェーン向上など	キャパビル ・ 政府関係者のキャパビル
パートナー	国連食糧農業機関（FAO）、UNHCR、UNICEF、NGO など		
裨益対象	350 万人		
支援の特徴その他	6 月までに Country Strategic Review on Food Security and Nutrition を作成する予定。緊急支援だけでなく、近年では開発課題を視野に入れた活動も行っている。長期的に社会保障的機能をヨルダン政府自身もてるようにすることが目標（WFP ヨルダン）。		

(7) 欧州連合（EU）

当該難民危機の発生は、地理的にもヨーロッパに近く、EU（European Union）への大量の難民流入もあることから、EU と加盟国の危機感が増大している。このことを反映するかたちで、EU は難民の流入阻止との引き換えとして周辺国に巨額の支援を約束しており、紛争の開始以来およそ 90 億 EURO に及ぶ人道及びレジリエンス支援を、シリア、レバノン、ヨルダン、イラク、トルコにおいてコミットしてきた。こうした EU の動向は、シリア難民危機への他の各援助機関の対応にも大きな影響を与えている。

EU のシリア周辺国に対する支援の上位政策は次のとおりである。トルコに対しては、「EU 加盟候補国」として対応しており、EU-トルコ Statement を交わし、2016 年と 2017 年で合計 30 億 EURO を支援することをコミットし、人道支援、教育、移住管理、保健、地方インフラ整備、社会経済支援をバランスよく支援することとしている。30 億 EURO のうち、10 億 EURO は EU 加盟準備支援予算からの支出となっている。他方、ヨルダン・レバノンに対しては、「EU 隣国政策（EU Neighborhood Policy）」（16 カ国を対象）の枠組みが上位政策である。両国とはヨルダン・コンパクト、レバノン・コンパクトにそれぞれ合意しており、これらに基づいた支援を行っている。2016 年に合意されたコンパクトは、2017 年 4 月のブリュッセル会議において 1 年間の受入国側、ドナー側双方のコミットメントの実施状況が確認され、モメンタムの継続に向けた双方の意思が表明された。

人道分野の支援実施は、EU の通常予算を主な財源として、欧州委員会人道援助局（European

72 <http://www1.wfp.org/operations/200987-assistance-vulnerable-syrian-refugees-and-host-communities-egypt-iraq-jordan>

Commission Humanitarian Aid Office: ECHO) が担い、上記の EU の基本政策の下、EU の開発援助と連携しながら実施⁷³されている。

トルコ、ヨルダン及びレバノン（そのほかイラクや西バルカンも含む）に対する具体的な開発支援ツールとしては、EU の周辺諸国との連携・安定という方針に基づく、EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis (Madad 基金) という信託基金によるプログラムが実施されている。内訳は、コミットメントベースでは対トルコが 39%と最も高いが、現状では実施面での進捗は遅く、今後本格化する予定である。レバノンは 29%、ヨルダンは 16%であり、実施面ではこれまでこの 2 カ国において主に進められてきた。主要な目的は、①シリア難民及びホスト・コミュニティの双方の青少年を対象にした職業訓練を含む教育・就職機会へのアクセス向上、②シリア難民及びホスト・コミュニティの住民双方が便益を受ける生計向上及び社会融合促進のための支援、となっている。

レバノンにおいては、EU のシリア難民危機に関する対レバノン支援の理解促進をめざした PR キャンペーンを実施し、一定の成果を上げているとのことだった。

EU の代表的なプロジェクト①

名称	EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis ⁷⁴ (Madad 信託基金)		
期間	2014 年開始		
対象国	トルコ、レバノン、ヨルダン、イラク、西バルカンなど		
目的	1. シリア難民及びホスト・コミュニティの青少年双方の職業訓練を含む教育・就職機会へのアクセス向上。 2. シリア難民及びホスト・コミュニティの住民双方が便益を受けるべく、生計向上及び社会融合促進のための投資を行うこと。		
総予算	10 億 Euro		
主たる支援内容	食の安全 ・ トルコにおける食糧購入券配布	教育と保護 ・ 「Generation Fund」トルコ、レバノン、ヨルダンにおける質の高い教育へのアクセス、保護、社会心理的支援。	レジリエンスと生計向上 ・ 「QUDRA」トルコ、レバノン、ヨルダン、イラクにおける難民キャンプとホスト・コミュニティにおける若者の自立支援。
パートナー	WFP	UNICEF	GIZ、EF、スペイン国際開発協力機構 (AICID)、FILAPP
予算	500 万 EURO	9,000 万 EURO	7,000 万 EURO
裨益対象	4 万 1,000 人	66 万 3,000 人	97 万 5,000 人
支援の特徴その他	①柔軟性（例：新たに起きる危機への対応能力）、②機敏性（取締役会による迅速な抛出）、③長期展望（紛争後のシリア再建支援も視野に入れる）（EU ヨルダン）。		

EU の代表的なプロジェクト②

名称	The Facility for Refugees in Turkey ⁷⁵	
期間	2016～2017 年	
対象国	トルコ	
目的	難民及びホスト・コミュニティのニーズへの包括的支援を行うこと。	
総予算	30 億 EURO	
主たる支援内容	人道支援 ・ 「Emergency Social Safety Net (ESSN) ⁷⁶ 」	人道支援以外の支援 ・ 教育及び保健へのアクセス向上と、それに伴

73 第 1 次調査における EU、ECHO のトルコ現地事務所からの聞き取りによれば、EU の開発援助支援の方針は、本部における対受入国への政治的な方針に左右され、ほとんどが本部で決定される。一方 ECHO の人道支援は現場でニーズを確認し決定され、それが本部に挙げられ、EU にも共有される流れとなっているとのことだった。

74 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eutf_syria_factsheet.pdf

75 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf

76 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2989_en.htm

	デビットカードを通じた現金給付。3 億 4,800 万 EURO	う地方自治体のインフラ及び社会経済支援。
パートナー	WFP、ECHO、TRC/AFAD、 家族・社会政策省 (MoFSP)	
予算	5 億 8,300 万 EURO (人道支援全体)	14 億 EURO
裨益対象	百万人のシリア難民	
支援の特徴 その他	ESSN は脆弱性の高いシリア難民に対し月額 100 トルコ・リラ (≒3,000 円) /人をデビットカードを通して支給する。難民全体のうち正規登録を行った人のみを対象としているため、裨益者はシリア難民の 34%ほどになる見込み。実際のところ包括的な計画が欠けており、ニーズを拾い集めた結果である (EU トルコ)。	

(8) 英国国際開発省 (DFID)

DFID (UK Department for International Development) は、シリア危機以前はトルコ、レバノン、ヨルダンのいずれに対しても支援のポートフォリオはなかったが、シリア危機勃発直後、国連や非政府国際組織 (International Non-Governmental Organization : INGO) への資金提供を通じた人道支援を開始した。2014/2015 年になって、国際社会の間でシリア危機の長期化が共通認識となり、一気に UK 政府内部でも危機感が高まり、「長期化」対応の必要性の機運が高まった。具体的には、人道上の成果を上げつつ、政治的な成果を上げる必要性が指摘され、より「開発支援」的な、組織の機能をサポートするような支援、政治的安定を図るための支援が重視されるようになった。例としては、地方自治体のサービス提供機能向上のための支援や雇用支援が挙げられる。雇用についても、より緊急対応的に公共事業の実施などを通じた直接的な雇用創出支援を実施するとともに、貿易政策への介入など、中長期的・構造的な側面への支援を同時並行的に実施してきたことなどが例として挙げられる。

また、2016 年の「シリア危機に関する支援国会合」通称ロンドン会議の主催国となり、本危機対応に関するリーダーシップを示した。この会合において人道と開発の連携、地域アプローチを促進するヨルダン・コンパクト、レバノン・コンパクトといった支援の包括的な枠組みが提言され、支援の方向性が明確化された。

DFID の代表的なプロジェクト

名称	Jordan Emergency Services and Social Resilience Programme ⁷⁷ (JESSRP)	
期間	2013～2016 年	
対象国	ヨルダン	
目的	ホスト・コミュニティにおける公共サービスの提供支援	
総予算	1,800 万 POUND	
主たる支援内容	・ 地方分権化及び地方自治体への金融支援	・ 地方自治体のコミュニティ開発支援
パートナー	国際復興開発銀行 (IBRD)、UNDP、INGO、大学、研究機関など	
裨益対象	75 万人のヨルダン人及び 28 万人のシリア人	
支援の特徴 その他	自治体サービスの支援としては、廃棄物処理、道路維持管理、公園やコミュニティセンターの維持管理などが含まれる。また住民参加の促進や透明性のある予算管理の促進も行う。アラブ友好経済ファシリティ (Arab Partnership Economic Facility : APEF) の一環。	

(9) ドイツ国際協力公社 (GIZ)

難民及びホスト・コミュニティ住民の生計向上や職業訓練に焦点を当てた支援を実施している。トルコでは、雇用促進のプロジェクトを政府系機関と計画している。ヨルダンでは、多岐にわた

77 <https://devtracker.dfid.gov.uk/projects/GB-1-204269>

る分野で支援を行っているが、特に重点を置いているのは、水と環境分野となっている。また、シリア帰還後にも活用できる技能強化に向けた難民への職業訓練も実施している。GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) は、ヨルダン政府との包括的合意のなかで、裨益者のヨルダン人・シリア人の比率を決めているため、シリア人に直接的裨益をめざした協力も比較的抵抗なく実施しているとのことだった。レバノンでは、JICA と同様に国際約束締結が難航しており、技術協力の実施に課題があるため、NGO や国際機関経由での支援が中心となっている。

GIZ の代表的なプロジェクト①

名称	Economic Integration of Women in MENA-Region ⁷⁸
期間	2010～2017年
対象国	中東・北アフリカ (Middle East and North Africa : MENA) : エジプト、ヨルダン、モロッコ、チュニジア
目的	女性の経済活動、雇用、そしてその環境の改善。
総予算	1,000万 EURO
主たる支援内容	(ヨルダン) 女性のエンパワメント ・ 配管工のトレーニングをヨルダン人・シリア人女性に実施。 ・ 女性の労働に関する啓発活動
パートナー	ヨルダン・ハシミテ人間開発基金 (The Jordanian Hashemite Fund for Human Development : JOHUD)、労働省 (MoL)
裨益対象	シリア難民及びヨルダン人女性
支援の特徴その他	女性の経済的自立のみならず、自信をつけることによる精神的自立にも貢献 ⁷⁹ 。保守的な社会環境にあり、女性の配管工には批判もあるが、女性の方が修理のためにほかの家の中に入りやすい。トレーニングの修了証を発行することでシリアに帰還後の技術の活用をめざす。キャンプの中にいる難民は何か自分たちでやりたいという希望が強い。

GIZ の代表的なプロジェクト②

名称	Labour market services and technical vocational education and training for Syrian refugees and host communities		
期間	2016～2019年		
対象国	トルコ		
目的	国境地域のシリア難民及びトルコ人の職業訓練及び雇用サービスへのアクセス改善		
総予算	700万 EURO		
主たる支援内容	・ 雇用支援機関や関連 NGO へのスタートアップ、キャリアアドバイスなどの支援	・ シリア難民への語学訓練 ・ 教師への難民への教育に係る支援 ・ シリア難民への社会心理的ケア	・ Cash for Work として公共施設の改修など、雇用機会を提供する。
パートナー	ISKUR、NGO、Prime Minister's Office		
裨益対象	シリア難民及びホスト・コミュニティ		
支援の特徴その他	現地パートナーであるトルコ職業安定機構 (ISKUR) は現在、シリア難民を含む外国人を支援対象とできるようにするための法制度を改正中。また、シリア難民対応職員は2017年2月時点で3名のみ。他業務と兼轄しており、難民への就労支援に向けたキャパシティが十分に確保されているとはいえない (付属資料4 : ISKUR)。		

4-4 これまでの支援の成果の発現状況と教訓

本研究では、JICA 及び主要援助機関がこれまでに実施してきたシリア難民危機に関連する支援について、どのような成果が発現しているのか、各援助機関がどのように成果を分析しているのか、あるいは、評価の手法はどのようなものを採用しているのか、という点に関し情報収集を行った。基本

78 <https://www.giz.de/en/worldwide/15981.html>

79 <https://www.giz.de/en/worldwide/27387.html>

的には、シリア難民危機に関する「レジリエンス」分野のプロジェクトは、まだそれらの実施が開始されてから十分な期間が経過していないものが多く、評価そのものがほとんど実施されていない。このため、ほとんどの機関が、これらのプロジェクト・プログラムのモニタリング・評価（Monitoring and Evaluation : M&E）手法、方針、プログラムデザインの際の留意点などについて、現在試行錯誤中である。

他方、シリア難民危機周辺国における「レジリエンス」分野のプロジェクトの形成における留意点という観点からは、関係者が認識する重要なポイントにはいくつかの共通点があり、一定のコンセンサスが徐々に形成されてきている（コンセンサスの内容については、本節（2）末尾参照）。今後は、こうした点がより体系的に M&E の方針として形づくられていくものとみられる。

以下では、JICA 及び主要援助機関からの聞き取りを基に、これまでの支援のなかでグッド・プラクティスと考えらえる重要なポイントを含む事例⁸⁰をいくつか取り上げた。

（1）JICA の支援

JICA の案件事例①

案件名	地方自治体インフラ改善事業（トルコ）
概要	2015 年 5 月に借款契約（Loan Agreement : L/A）が調印された 450 億円の円借款事業。地方自治体に資金供給する政府系金融機関であるイルラー銀行を通じたツーステップローンにより、シリア国境近くのシリア難民受入自治体に対して上下水道、廃棄物処理に係るインフラ整備（維持管理機材含む）に必要な長期資金を供給し、自治体住民の生活環境の改善に寄与する。

<重要と考えられるポイント>

- ・ もともとトルコの多くの地方自治体では、インフラ設備の老朽化や不備への対応ニーズが高かったが、シリア難民の流入による財政負担の増加によりサービスレベルが低下しており、公共インフラの増強が急務となっている。本件はこうした対象国の地方自治体のニーズに直接対応するものであり、ホスト・コミュニティの住民と難民の生活改善に同時にアプローチするものであることから、受入側の対応が円滑に進み、短期間で実施にこぎつけた。受入国・ホスト・コミュニティのニーズに的確に対応して案件形成された。
- ・ 本件は短期間で案件形成が達成された。通常円借款は相手国の財務省が貸付対象となり手続きに時間を要するが、本件はイルラー銀行が JICA から借り入れし、トルコ政府が保証するというかたちをとった。また、通常円借款は国際競争入札がルールとなっているが、本件に関してはまず日本人（外国人）が立ち入ることのできない地域が多く含まれていること、及びトルコ自体に実施の基礎的な能力が十分にあったため、事業の実施委託先は国内調達で可能とする対応とした。現地の状況に応じた柔軟な対応が取られた。
- ・ トルコでは他ドナーのスキームと比べて円借款の条件が最も良く、対象国政府の借り入れ要望が高い。また、計画されている EU など他ドナーの無償資金の実行の遅れがあり、地方自治体への長期的資金供給という意味では先行して、他ドナーの介入がない分野に支援を実施している。今

80 本項で示すグッドプラクティスは、今後の支援策を検討するうえで重要と考えられるポイントの抽出を主眼として、調査団が入手することができた案件情報の範囲内で記述した。このため、JICA 及び主要援助機関が実施してきた案件全体の「質」を比較して、「優れた案件」をリストアップすることを目的として既述しているのではない点に留意されたい。

後はソフトコンポーネントとして研修による自治体職員的能力強化支援も検討しており、ハードとソフト支援の連携が可能である。JICA の優位性が活用されている。

JICA の案件事例②

案件名	シリア難民支援に係る情報収集・確認調査（トルコ）
概要	シリア難民の最大の受入国であるトルコにおいて、シリア難民やその他脆弱層が置かれている状況等を調査・分析のうえ、緊急的に実施すべき支援案と中長期的に取り組むべき支援案を取りまとめるもの。トルコ政府が一時的に保護（temporary protection）する外国人（すなわち実質上のシリア「難民」）や、その他の脆弱層への社会福祉施策を担当するトルコ家族・社会政策省（MoFSP）に対して、主に社会心理ケア分野を中心とした能力向上支援を検討中。

<重要と考えられるポイント>

- ・ 本件調査のカウンターパート（Counterpart：C/P）である MoFSP は、一般的にドナーのアプローチが難しいとされており、各援助団体は案件形成に苦勞しているが、本件は過去に JICA 案件に関与した同省職員と JICA 関係者による長年の関係構築により案件形成に結びついた。
- ・ 調査のなかで実施されたパイロット事業では、社会サービスセンター（Social Service Center：SSC）におけるシリア人の Social Integration の支援、情報・社会サービスアクセスの支援、経済的自立支援のための能力強化等が実施された。受入国の担当省庁（MoFSP）による難民へのサービス提供を支援するものであり、受入国の制度への組み込み、強化という意味で持続性が確保されるため、支援の意義が高い。
- ・ トルコは技術協力の実施には現状では国際約束上の制約があるが、本件では調査の枠組みのなかで MoFSP との SSC におけるパイロットプロジェクトを実施している。同省と協力した社会心理ケアの実施は他ドナーからも注目度が高い。
- ・ 本件を実施した専門家によると、トルコは高中進国であるため、支援するというよりは課題に対して協働する、という姿勢で活動にあたった。高中進国の事情に留意した対応を取ったことで、先方の支援に対する理解が得られた。

JICA の案件事例③

案件名	シリア難民ホスト・コミュニティ地方部における村落保健センターのサービス向上プロジェクト（ヨルダン）
概要	シリア難民が多い Mafraq 県、Irbid 県及び Balqa 県 Deir Alla 地区における村落保健センターの環境整備、スタッフの能力強化、ヘルスプロモーション活動の活発化による、同センターのサービス提供機能の強化を図り、対象地域に居住するヨルダン人及びシリア難民のリプロダクティブヘルス・家族計画、及び基礎的な保健サービスへの質・量面でのアクセス改善を支援。

<重要と考えられるポイント>

- ・ JICA はヨルダンにおける保健分野の支援には実績があり、ヨルダン南部地域で実施した保健案件の成功の延長線上で、シリア難民の影響を受ける北部においても案件を実施できる運びとなった。

- ・ 日本の現政権が打ち出している女性支援の政策と、ヨルダン側のホスト・コミュニティにも裨益する事業実施への要望とが合致した。
- ・ 本プロジェクトの裨益対象にシリア人が入ることに関しては、当初は MoH 職員には拒絶反応があった。このため、先方には受入国側の裨益を丁寧に説明した。シリア難民は案件の裨益対象者に含まれてはいるものの、難民支援を案件の主要目的とはしていない。プロジェクト・デザイン・マトリックス（Project Design Matrix : PDM）上も特にシリア難民に対するサービス提供を成果の指標としていない。
- ・ ヨルダンの保健分野において、難民支援を二国間で行うドナーは日本と米国のみであるため、他ドナーの支援が薄い分野を狙ったことで日本のプレゼンスを示すことができている。
- ・ 計画策定時は統計上シリア難民の多い地域を対象に案件を形成したものの、事業実施段階では対象地にシリア人が少ないことが判明した。状況が流動的であるため、シリア人のみをターゲットにして案件形成することは困難である。

JICA の案件事例④

案件名	障がい者の経済的エンパワメント及び社会参加促進プロジェクト（ヨルダン）
概要	障がい者の就労促進に向け、ジョブコーチサービスの運用、ジョブコーチの育成体制の整備等の支援を行う。シリア難民のピアサポート（同じような課題に直面する人同士が互いに支えあう）活動や障害平等研修を通じたファシリテーターの育成、障害に関する理解促進、アクセシビリティ改善に向けた活動や障害のあるシリア難民の心理的サポートも実施する。

<重要と考えらえるポイント>

- ・ 2014 年、課題別研修でヨルダン、シリア、エジプトが参加。そのフォローアップ協力として、シリア人研修員は本案件でも戸別訪問調査を行うピアカウンセラーとして活躍。過去の支援の実績を活用するかたちで案件形成されている。JICA は個別専門家として MoL に障害問題アドバイザーを派遣した。こうした過去の経緯から、タイムリーな案件形成につながった。
- ・ 活動の一つであるピアカウンセリングについては、主要なターゲットはシリア難民であるが、PDM 上はヨルダンの社会福祉制度の強化が主目的であるので、シリア難民支援について文書上は明示していない。プロジェクトの広義の目的として、難民支援が位置づけられており、その点についてはプロジェクトの関係者（日本人のみならずヨルダン側含め）に説明し、認識が共有されている。シリア難民を支援する活動については積極的に対外的な PR は行っている。
- ・ 裨益対象にシリア人を含めることは、書面上記載すると承認プロセスが滞る可能性があったため、最も円滑にいくと予測された選択肢を取った。

JICA の案件事例⑤

案件名	シリア難民ホスト・コミュニティ緊急給水計画策定プロジェクト（ヨルダン）
概要	シリア難民が多く流入する Irbid 県において、配水管網の改善を行うことで、上水道サービスの改善を図ろうとするもの。

<重要と考えられるポイント>

- ・ 上下水道開発計画のマスタープランを作成するなかで、国レベルの平和構築アセスメント（Peacebuilding Needs and Impact Assessment: PNA）実施や、ホスト・コミュニティへの配慮が検討され、平和構築案件に必要なアプローチがしっかりと組み込まれている。PNA の実施により、現場の状況がプロジェクト関係者内で情報共有される仕組みができ、また、そこで得られた提言がマスタープランにも反映されている。
- ・ JICA の支援で策定された本マスタープランに基づき、AFD やドイツ復興金融公庫（Kreditanstalt für Wiederaufbau : KfW）/GIZ 等の他援助機関による事業への資金提供が行われた。これはヨルダン政府関係者がドナーに内容をしっかりと説明できるような能力向上も行われたことの成果である。
- ・ 本案件で作成されたマスタープランを基に無償案件が形成され、第二次の無償案件については「国際機関連携無償」（緊急性が高い場合などに適用される）として、国際機関に実施が委託される。大規模の無償案件を国際機関に委託するのはJICA としても非常に珍しいケースであるが、シリア危機という緊急性の高い状況がこのような例外的な対応を後押しした。

JICA の案件事例⑥

案件名	電力研修センターにおける難民への研修（ヨルダン）
概要	ヨルダン電力公社（National Electric Power Company : NEPCO）の研修センターは、1987年に JICA の支援により設立され、国内の関連企業の技術者研修に加え、JICA 電力分野の第三国研修にも活用されている。本研修センターにおいて、JICA、NEPCO、UNHCR が協力し、難民キャンプに滞在するシリア難民を対象に、キャンプ内の配電網維持管理を行う人材を育成するための研修が 2017 年 2 月時点で 47 名を対象に実施された。今後研修を継続し、合計 250 名の研修実施を計画している。

<重要と考えられるポイント>

- ・ NEPCO の電力研修センターは、JICA の支援により設立され、その後 NEPCO が電力設備の建設及び運転・保守の 3 分野の研修を実施、JICA の第三国研修も実施して海外からも多くの研修員を受け入れている JICA 支援の成功事例である。通常はシリア難民にのみ直接裨益する活動の実施は、ヨルダン政府の抵抗感があるが、本案件はこうした既存の事業・リソースを活用することで実施を実現させた。受入国側 C/P の能力やモチベーションの強化にもつながっている。
- ・ 現在 NEPCO に派遣されている JICA の電力政策アドバイザーが、本件の案件形成、国際機関との橋渡し、研修内容のモニタリング等を行い、案件内容の質の向上にも貢献している。
- ・ 本件は難民キャンプの運営と人道支援を行う UNHCR との協力の下に実施されている。難民キャンプにおけるニーズを適切に把握している機関との連携により、より効率的かつ効果的な支援内容が実現している。



図 4-2 電力研修センターと NEPCO の講師

Box4 : パレスチナ難民支援の事例

JICA は、パレスチナ難民支援においては、1985 年以降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）を通じた技術協力の実施のほか、2000 年以降の青年海外協力隊（Japan Overseas Cooperation Volunteers : JOCV）、シニア海外ボランティア（Senior Volunteers : SV）、専門家の派遣、研修員受入等の支援を継続的に行ってきた。以下に代表的な事例とシリア難民危機対応にも関連しそうな教訓について示す。

● 母子健康手帳の普及

JICA は 2005～2012 年に実施された「パレスチナ母子保健リプロダクティブヘルス向上プロジェクト」において、世界初のアラビア語版母子健康手帳の作成、活用に係るガイドラインの策定を支援した。母子健康手帳には、妊娠、出産の経過や医療処理、予防接種や成長の記録、基礎医療情報も掲載されている。医療へのアクセスが制限されるなかで、母子が移動した場合に別の医療機関でも適切な医療を継続して受けられる。パレスチナ国内のみならず、2010 年以降はヨルダン、シリア、レバノン在住のパレスチナ難民にも配布された。



<教訓となるポイント>

- ・ 本手帳は、UNRWA、現地 NGO など難民の状況を熟知する関係者と協力して作成され、国家母子健康手帳調整委員会が組成され、関係者が政策立案、事業実施、調整が行われた。また、日本政府の UNICEF による無償支援を通じて印刷されるなど、多くの機関との連携により、幅広い普及につながった。
- ・ 母子が移動した先でも情報が活用できるように、既に普及している電子カルテから、電子母子手帳に必要な情報が自動的に転載される電子版の母子手帳の開発も支援され、UNRWA が試行している。難民の流動性という側面に留意された事例といえる。

2015 年、ウェブメディアでシリアから欧州に避難する難民の荷物の中身を紹介する記事が掲載された。この荷物の写真に、乳幼児を連れた母親の荷物のなかに母子健康手帳が写っており、避難する母親が手帳を大切に思っていることが注目された。

(http://www.huffingtonpost.jp/2015/09/08/syrian-refugees-reveal-bags_n_8104814.html)

● 難民キャンプの改善

JICA は 2016 年より、パレスチナ難民問題の政治的解決の見通しが不透明な状況下、パレスチナ解放機構の難民問題局を C/P に難民キャンプの生活環境改善と関係機関の能力強化を目的とする技術協力を開始した。

<教訓となるポイント>

- ・ 難民キャンプ支援は、人道支援、もしくはそこから派生した基礎サービスが主流であり、これまでは国家の中長期的開発を支援する JICA の範疇外と考えられてきた。また、キャンプ支援は、難民の帰還権に関わる配慮が重要であり、長期的な目標や評価指標の設定が非常に困難である。このような背景のなか、本件は行政サービスの能力強化、住民参加型の計画策定など JICA が知見をもつ分野を中心に支援を行い、関係者の能力向上、モデル自体の普及をめ

ざす設計となっている。パレスチナ難民キャンプは歴史や政治的背景が異なり、シリア難民支援に本件の教訓をそのまま適用することはできないが、難民支援という複雑な問題に対して JICA がその強みを生かしつつ革新的な取り組みを行うことの可能性を示唆する事例である。

(2) 主要援助機関の事例

主要援助機関の案件事例①

案件名	Lebanon Host Communities Support Project (LHSP) (レバノン)
機関	UNDP
概要	LHSP は、シリア難民危機対応のために 2013 年に開始された包括的なホスト・コミュニティ支援のためのフラッグシッププロジェクトである。リスク・リソースマッピング (MRR) という参加型のプロセスを通してコミュニティのニーズアセスメントを行い、251 のコミュニティにおいて標準化された方法論で活動が実施された。LHSP では、3 年間の間に 120 のコミュニティにおいて総額 3,840 万ドル 382 のプロジェクト (排水、リクリエーション、教育など、多岐の分野にわたる) が実施された。

<重要と考えられるポイント>

- ・ 活動のプロセスが標準化されており、各プロジェクトの優先順位や、コミュニティに配分される予算の計算式が明確化された。また、非常に強いモニタリング体制をもって実施された。これにより、プロジェクト選定・実施のプロセスの透明性が確保され、支援の「政治化」が防止された。
- ・ 社会問題省 (MoSA) が管轄する各自治体の SDC を核に活動が実施され、MoSA のオーナーシップ、リーダーシップが促進された。また、中央レベルと自治体レベルの連携と信頼関係が強化された。また、一連のプロセスは、MoSA の自治体支援の制度のなかに統合されている。
- ・ MRR の結果はウェブ上でオープンソースとして公開されており、援助関係者はこれを案件形成に活用している。
- ・ Mechanisms of Social Stability (MSS) Process を通して、コミュニティレベルの関係者に紛争 (諍い) の起きやすい地域を同定し、「平和構築」のための活動を計画し、研修等を含む実施をしやすいような支援を行った。LHSP は、コミュニティが重要視するプロジェクトを優先的に実施することを通して、シリア難民とホスト・コミュニティの間の緊張感を緩和したという点で特に評価される。LHSP の実施によってコミュニティレベルの緊張感が緩和され、シリア難民とホスト・コミュニティ住民の間に協力関係が生まれ、住民の自治体に対する信頼感が増した、という調査結果⁸¹が得られている。

主要援助機関の案件事例②

案件名	Support for Jordanian communities in response to the Syrian refugee crisis through water wise plumbers (WWP) (ヨルダン)
機関	GIZ

81 LHSP 評価レポート (Adam Smith International) 参照 (http://www.lb.undp.org/content/lebanon/en/home/operations/projects/poverty_reduction/support-to-economic-recovery--community-security-and-social-cohe.html)。

概要	水不足の問題に直面しているヨルダンでは、シリア難民の流入によってその深刻度が増している。水道管は古く管理もされていないため、全国の漏水率は最大 40% という推定もある。本案件では、男女の配管工に新たな研修を行い難民流入の影響を強く受けている Amman と Irbid の住宅水道管の補修を行った。ジェンダーに配慮した訓練生の選考を行い、2016 年までに 150 人の女性配管工を訓練し、このなかにはシリア人も含まれている。
----	--

<重要と考えられるポイント>

- ・ キャンプ内の難民は、支援されるばかりでなく、自ら何かやりたいという強い意欲をもっている人が多いことから、トレーニングの修了証を発行し、訓練生がシリア帰還後も国の復興に技術を活用できるような内容としている。難民と受入国双方のニーズに対応するよう設計されている。
- ・ 家庭内で家事のみをしていた女性が研修によって自信をつけることにより、女性の精神的・経済的自立に貢献している。また保守的な社会環境のなか、女性が配管工になることに対する批判はあるが、母子家庭などでは女性配管工のニーズも高く好評となっている。コースの一環として、「Water Wise Women Initiative」という女性のネットワークも構築し、女性同士で支えあう仕組みも提供している。

主要援助機関の案件事例③

案件名	Employment through Labour Intensive Infrastructure in Jordan (ヨルダン)
機関	ILO
概要	ヨルダンに住むシリア人のほとんどが非公式の労働をしていることから、即時的かつ公式な雇用の創出と、地方インフラ整備の双方を支援することを目的として実施。

<重要と考えられるポイント>

- ・ 雇用創出に際してはシリア人と地元住民の双方同じ人数の雇用を確保し、軋轢を防ぐための考慮がされている。また、就業支援を行う民間企業に対してはトレーニングやコーチングも実施して、シリア人の雇用に関する課題の解決を図っている。
- ・ 公共事業の創出に加え、そこに従事する労働者が正規の労働許可によって働けるよう政府への働きかけを実施している。さらには、労働許可に関する意識向上の啓発キャンペーンも実施することで社会環境を変えていくことも考慮されている。
- ・ ホスト・コミュニティの公共施設整備（道路、灌漑、学校教室）に加えその管理方法改善のための措置もとられ、コミュニティ全体のキャパビル及び持続性の向上が図られている。公共施設の整備においては需要の高い既存道路の修復、排水路建設、農業インフラ（集水施設や土壌保護）、教育施設を中心に実施されている。
- ・ ジェンダーにも考慮した雇用創出支援が行われている。男女別に労働集約的な雇用創出を通じた農村インフラを改善しており、就業支援を行う民間企業に対してはジェンダーに関わるトレーニングを実施している。さらには、国の制度改善にも働きかけを行っている。

主要援助機関の案件事例④

案件名	Vocational training on apparel manufacture for Syrian refugees (トルコ)
機関	UNIDO
概要	3カ所の難民キャンプ内に縫製スキルのトレーニング・生産センターをパイロット設置し、産業用ミシン等を供与。教育省 (MoE) の6名の縫製トレーナーが育成され、キャンプ内の女性約400名が訓練を受けた。

<重要と考えられるポイント>

- ・ 訓練を受けた難民は、トルコの教育省 (MoE) を通じて証書が発行される。AFAD と ILO がこの証書を受領したシリア人材をリスト化し、KOSGEB や ISKUR が繊維産業界につないで就職を斡旋している。その結果、現地の繊維工場に就職できた人が多い。訓練だけに終わらず、政府機関との連携により出口が計画されている。
- ・ 日本政府の資金拠出により実施された。2016年度の予算は84万3,500米ドルの案件であるが、大使館は予算規模に対する費用対効果が高い点を評価している。
- ・ トルコの人材ニーズが高い産業にスポットを当て、AFAD を最初から巻き込んで案件を策定しているため、案件実施が困難なトルコにおいて円滑な実施が実現しており、AFAD からは活動の拡大を要請されている。

上記を取りまとめると、プロジェクト形成に係る重要なポイントとしては、以下のような点があると考えられる。

- ・ 受入国のオーナーシップの尊重、制度の活用
受入国政府のオーナーシップを尊重し、受入国政府機関との合意に基づいた支援を実施する。また、受入国に既に存在する制度を活用するとともに、受入国の政府・自治体・その他関係組織の必要な能力強化を図る。
- ・ ホスト・コミュニティのニーズと難民のニーズ双方への対応
支援内容は、難民のみに焦点を当てたものではなく、ホスト・コミュニティのニーズを十分に把握し、そのニーズに対応するものでなければならない。
- ・ ホスト・コミュニティ住民と難民の間の緊張関係の緩和対策
特に滞在する難民の数の比重がホスト・コミュニティの人口に比較して大きい場合、また、ホスト・コミュニティがもともと比較的貧困地域である場合、難民とホスト・コミュニティ住民の緊張関係が高い場合が多いため、支援プロジェクトの実施機会をとらえて緊張関係を緩和する必要がある。
- ・ 難民の視点を重視した詳細なモニタリングの実施
プロジェクトや政策の効果が特に難民の観点からどのようにとらえられるのかは必ずしも明確ではないため、難民の視点を反映した詳細なモニタリングが行われる必要がある。
- ・ 難民の流動性を勘案したプロジェクト形成
特にシリア周辺国内ではシリア難民の多くがキャンプではなくコミュニティに居住しており、一地域に長期間とどまっているという保障はない。例えば、ニーズ調査時における難民比率が高かったとしても、事業実施・完了時には多くの難民が二次的移動を行ってしまったとい

う可能性もある。事業立案においては、そのような対象裨益者の流動性を加味した目標設定、指標やアプローチの内容を検討して事業形成することが重要である。

- ・ 長期的視野に立った持続性の重視
長期的視野に立った費用対効果の効率性、既存の制度への統合、といった持続性を重視したプロジェクト・デザインを行う必要がある。
- ・ (JICA の比較優位性を活用した) タイムリーな介入
危機状況にタイムリーな介入を行うには、JICA の過去の実績、先方政府や関係者とのネットワーク、設備など、既存のリソースを最大限に活用することが有効である。特に JICA は研修を中心とした人材育成、先方政府内部への専門家派遣など、他機関がもたないスキームを有しているほか、保健、産業人材育成、障がい者支援、インフラ整備など実績をもつ分野も多い。

(3) 評価に関する視点

上述したように、シリア難民危機に関連するプロジェクト・プログラムの評価手法等については、ほとんどの機関が現在試行錯誤中である。本研究において難民危機の評価について聴取した関係者の意見としては、以下のような点が挙げられる。

<評価の指標>

- ・ 基本的には5項目評価を適用すべきであるが、危機状況に対応したクリエイティブな指標の調整が必要である (WB)。
- ・ 案件形成に際しては、適切な目標、指標設定をするための難民に関するデータが不足している。個人情報扱いなどセンシティブな要素も含まれているものの、UNHCR などの人道援助機関はこうした詳細なデータを保有しているため、開発援助機関は人道支援との連携を進めるべきである。開発援助機関は各専門性を生かしてこれらのデータを分析し、適切なプロジェクトの計画策定、評価の指標に活用しようという動きが活発化してきている (WB、UNHCR)。

<評価の方法論>

- ・ 個別プロジェクトの持続性を評価するのは非常に困難であるが、プログラムレベル、国レベルで評価するのであれば、より広い視点で成果をみることができないのではないか (WB)。
- ・ ホスト・コミュニティ滞在型の難民及びホスト・コミュニティ裨益のための支援については、社会融合を促進し、衝突や緊張感を緩和する要素をプロジェクトに組み込む必要があるが、他方、このような測定が困難な側面について、プロジェクトの貢献度を測定することは極めて困難であり、コストもかかる。ケーススタディなどの方法が現実的。難民を対象としたプログラムの評価について多くのドナー機関が現在その方法論等を検討中である。例として、DFID も、「安定化」支援の評価手法について検討したい、とのことで、現在 Social stability M&E についてブレインストーミング中である。測定のツールとしては、Twitter などのソーシャルメディアを分析して、特定の言葉・フレーズがツイートされる回数などを早期の警戒指標 (early warning sign) として用いる方法が考えられる (Adam Smith International)。
- ・ 主に人道支援における M&E や調査を実施している IMPACT Initiative は、一つのプロジェクトに対しそのベースラインからエンドラインの調査までを一貫して行っている。例えば、ヨルダンにおいて WFP が実施した食糧支援プログラムに対して定量的な評価を定期的実施し、そのインパクトについて調査と分析を行った。さらには、その結果を基に Evidence-based programming と

してプログラムの見直しを行っている⁸² (IMPACT Initiative)。

<モニタリング>

- ・ シリア難民危機においては、難民を取り巻く状況が極めて多様であるため、通常の援助のように所得や年齢、ジェンダーなどのカテゴリー分けをしてプログラム形成しても、支援の効果がどのように出ている分かりにくい。また難民が置かれている状況の変化が早く激しいため、支援の効果を詳細にモニタリングする必要がある〔海外開発研究所 (Overseas Development Institute : ODI)〕。

82 http://www.reachresourcecentre.info/system/files/resource-documents/reach_jor_report_wfp_cfsme_2016_september_2016.pdf

第5章 JICA の今後の支援方針及び支援策に関する提案事項

5-1 分析フレームワークに基づく分析結果

本研究では、本報告書第1章1-3に記述した分析フレームワーク（調査の方法）の「情報収集・分析項目1~3」に基づいて調査を実施し、各項目で収集した情報は【1-1】～【3-3】の分析の視点に基づいて分析された。これらの分析結果は、支援方針（案）、支援策（案）の提案の策定にあたり、図1-3に示す6つの項目（①効果発現の確保、②事業を実施するうえでの課題の軽減、③実施可能性の確保、④援助協調枠組みの尊重・活用、⑤JICA 支援の妥当性の確保、⑥JICA の比較優位性の活用）に基づいて再度検討された。以下の表5-1において、本研究の調査結果の分析と、提案内容の関係の全体像を示す。

表5-1 本研究で実施した情報収集項目、分析結果と本報告書の提案内容の関係

支援方針に関する提案	<ul style="list-style-type: none"> 各受入国と対話を通じたシリア難民危機に対応する JICA の周辺国に対する支援方針の明確化 支援内容に基づいた裨益対象の明確化 「オールジャパン」としての支援体制の確立 		
支援策の提案	支援モダリティに関する提案 <ul style="list-style-type: none"> 対高中所得ホスト国に対する支援を考慮したモダリティの開発 タイムリーな支援開始を可能とする方法の検討 「顔の見える支援」の実施方法の検討 	支援分野に関する提案 <ul style="list-style-type: none"> ホスト国の経済基盤・行政能力強化 ホスト・コミュニティ自治体の負担軽減・行政能力強化 シリア難民の帰還後の国の再建に向けた人材育成 シリア難民危機対応に関するパイロット事業・調査研究 	
分析結果の検討	①効果発現の確保	③実施可能性の確保	⑤JICA の支援の妥当性の確保
	②事業を実施するうえでの課題の軽減	④援助協調の枠組みの尊重・活用	⑥JICA の比較優位性の活用
収集情報の分析結果	2-2 わが国のこれまでの支援の特徴と留意点	1-1 受入国ニーズの現状・3カ国間比較	1-3 JICA に対する受入国の期待要素
	2-3 わが国のこれまでの支援の効果発現状況の要因	1-2 支援策実施環境の分析・比較	2-1 わが国の支援方針・政策に基づく方向性
	3-3 他援助機関のこれまでの支援の効果発現状況の要因	3-2 援助協調枠組みとの調整・援助協調機会の可能性	3-1 開発機関の役割に関する国際的コンセンサス

出所：調査団

次に、調査結果の分析過程の詳細を示す。

まず、以下表5-2において、各情報収集・分析項目の調査結果を【1-1】～【3-3】の分析の視点に基づき分析した内容と、本報告書の記述箇所の関係、①～⑥の観点に基づき検討した結果を示す。

表 5-2 情報収集・分析項目の調査結果の分析

【情報収集・分析項目 1】シリア難民危機の経緯・周辺国政府による難民受入対応状況、政策の現状及び課題			
【目的】			
<ul style="list-style-type: none"> トルコ、ヨルダン、レバノンにおいて、今後シリア難民関連の支援を実施するにあたって必要となる情報（関連の政策・法規等の環境や現状のニーズ・課題など）を把握・理解し、今後支援事業を実施するうえでの環境を明確にする。 先方政府の JICA に対する期待・ニーズを明らかにする。 			
調査項目	分析の視点	調査結果の本報告書記述箇所と主要な情報・結論	①～⑥の観点の検討と提案
シリア難民受入・対応状況、ニーズ	【1-1 受入国ニーズの現状・3カ国間比較】 <ul style="list-style-type: none"> 支援ニーズの状況は3カ国間でどのように比較できるか。 各国の現状の支援ニーズの背景はどのようなものか。 	本報告書記述箇所：3-1、3-3 【3カ国共通】 <ul style="list-style-type: none"> 直近では全体としてレジリエンスコンポーネントへの比重が増大している（3RP 予算が2017年には6%増大）が、ドナー拠出金額は依然として「人道」の比重が高い。 2016年ベースの拠出実績では、トルコの予算要求に対するドナーの拠出実績が66%、ヨルダン55%、レバノン46%であった。 地方自治体のインフラ整備、社会サービス拡充に向けた実施・管理能力、調整能力などのキャパビルの必要性が高い。 復興後を見据えたシリア人の能力向上、シリア人同士のピアサポートの仕組みづくり、シリア人の社会的融和・経済発展への活用に向けた支援が必要である。 支援内容が、受入国における難民対応のシステムに統合される仕組みづくりが求められる。また、3カ国とも中央政府と地方行政の連携の弱さが指摘されており、連携のシステム強化、地方行政能力向上はいずれもニーズが高い。 	④援助協調枠組みの尊重・活用、 ③実施可能性の確保  (2) JICA のシリア周辺国に対する支援優先分野に関する提案
		【トルコ】 <ul style="list-style-type: none"> トルコはベーシックニーズ分野の予算要求が58%と突出して高い（国別対応計画2017-18）。 トルコは人口の大きさや経済力の高さで他2国とは状況が違っている。シリア難民対応についても多くの部分を自国で対処しており、経済発展に向けたより高度な分野での支援を必要としている。 	
		【ヨルダン（レバノンとの共通項目を含む）】 <ul style="list-style-type: none"> ヨルダンは、教育分野の予算要求（25%）が最も高い（JRP2017-19）。2016年にはエネルギー、交通、環境分野への拠出はゼロ。 	

		<ul style="list-style-type: none"> ・ 国力（政治経済状況）の脆弱性と人口に対する難民人口の比率の高さを考えると、ヨルダン、レバノンのホスト・コミュニティの負担は非常に大きい。難民を直接的な裨益対象とした支援に目をとられすぎず、中東地域安定の鍵となるヨルダンとレバノン自体の国力向上、地方自治体の支援を重視する視点が重要である。 ・ 危機対応計画は、ヨルダン、レバノンについては中長期計画が作成され、関係者の協議のうでよく練られた内容となっており、支援策定の基礎資料として活用できる。 ・ ホスト・コミュニティのみならず、受入国（特にヨルダンとレバノン）自身の経済や財政が悪化している状況において、難民を含む「シリア危機対応」を行っている点に更なる注意が払われなければならない点が関係者から指摘された。受入国自体の経済基盤整備、雇用促進を含めた経済活性化政策全般、行政能力向上支援に注力し、長期化するシリア危機に対して難民受入国がもちこたえられるように国際社会が支える必要がある。 ・ ヨルダン、レバノンでは難民人口の高い地域は貧困層も多く居住しているため、難民のみの裨益をターゲットとした案件の実施は困難。地域住民と難民双方に裨益する内容とすることが重要である。 ・ ヨルダンにおいては北部の都市部に難民人口が集中しているため支援もそこに集中しがちであり、南部など他の脆弱地域が取り残されている可能性も示唆された。 ・ ヨルダン、レバノンにおいては若年層の失業率の高さが特に顕著であり、地域社会における軋轢の要因にもなっている。この2国においては、雇用促進、若年層支援、軋轢緩和に向けた支援（第三者介入システムや社会サービスの拡充など）のニーズが高い。 	
		<p>【レバノン】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ レバノンの予算要求はベーシックニーズ（21%）、食糧安全保障（18%）の順で高い。 ・ 難民キャンプがないレバノンでは、シリア人はすべてホスト・コミュニティに居住しており、自治体の負担により住民との軋轢も増えているため、これを緩和する事業を検討する必要がある。シリア人にレバノン人が提供している住居のリハビリを支援すると、シリア人と地域住 	

		民両方に裨益する事業となる。	
シリア難民受入政策・関連法規	<p>【1-2 支援策実施環境の分析・比較】</p> <ul style="list-style-type: none"> 支援策の実施環境という観点から、現状の対象国の難民受入に関連した政策・法規はどのように評価できるか（つまり、支援策実施を想定した際に予測される促進要因・阻害要因は何か）。 上記の環境は、3カ国間ではどのように比較できるか。 	<p>本報告書記述箇所：3－2</p> <p>【3カ国共通】</p> <ul style="list-style-type: none"> 3カ国とも、シリア難民が正式に難民条約上の「難民」として認められない状況であり、トルコでは「一時保護の対象者」、レバノンでは「避難民」、ヨルダンでは「庇護申請者」と呼ばれている。法律ではなく政策による対応であるため、待遇や権利がより頻繁に変更される可能性がある。 職業訓練のニーズは各国で高いものの、就労とどのようにつなげるか、という課題が共通している。制度整備と並行し、民間企業との連携も検討する必要がある。 情勢の長期化により、難民自身のみならずホスト国及びホスト・コミュニティのレジリエンスと、社会統合・融和の必要性が高まっている。シリア人のみならず、同時にホスト・コミュニティにも裨益する支援を検討しなければ、受入国にとっては支援を受け入れることが困難である。 <p>【トルコ】</p> <ul style="list-style-type: none"> 政府が強い主導権をもって危機対応を指揮し、援助機関の支援を調整している。また、難民問題はEUとの政治的駆け引き材料となっており、多額の支援資金が流入していることから、支援の実施環境としては非常に複雑で困難な舵取りが必要である。 難民への就労権の付与は制度としてはトルコが最も整備されているが、実施は追いついておらず、就労許可の発給はどの国においても進んでいない。難民の生計維持・所得向上のためには雇用促進は極めて重要であり、制度的に能力のある実施機関の存在などの理由により、就労支援の実施可能性としてはトルコが最も高いと思われる。 国際約束締結に制約があるため、技術協力の実施可能性は当面は不透明な状況。 無料の初等・中等教育を受ける権利を付与している。 無料の基礎医療サービスを受ける権利を付与している。 	<p>③実施可能性の確保</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>(2) JICA のシリア周辺国に対する支援優先分野に関する提案</p> <p>(3) JICA のシリア周辺国に対する支援モダリティに関する提案</p>
		<p>【ヨルダン】</p> <ul style="list-style-type: none"> 公立学校への入学手続きにあたり、「サービス 	

		<p>カード」の提示を義務化。2015年1/3のUNHCR登録シリア難民が未就学だったため、2016年200校をダブルシフト制にした。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 2015年に農業と工場労働などの分野に限り労働許可証が発出されるようになった。19の分野（教育、医療、エンジニアリング）などが非ヨルダン人には非開放分野である。 ・ ヨルダンでは、2016年から保健サービスの無償提供が停止された。レバノンでも、中高度医療の自己負担25%は現時点では国際機関が支援している。両国における保健サービス支援のニーズは高い。 	
		<p>【レバノン】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 2015年、一部の分野（農業、建設、清掃業等）の就業が許可された。 ・ 2016年調査によると、48%が未就学。 ・ 基礎医療サービスへの無料アクセスの権利を付与している。 ・ 難民の多い地域は、治安上の問題で日本人が渡航できない場所が多い。日本人専門家派遣を前提とした支援の実施は、実施環境という意味において非常に困難である。 ・ 国際約束締結に制約があるため、技術協力の実施可能性は当面は不透明な状況。 	
<p>援助機関等からの支援の現状⁸³とJICAに対する期待</p>	<p>【1-3 JICA に対する受入国の期待要素】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 対象国がJICAに対して期待する特定の支援分野・スキームは何か。 ・ 上記の支援分野・スキームは、実施可能性の観点から、どのように分析できるか。 	<p>本報告書記述箇所：4-2、4-3、4-4</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ トルコの中央政府に対しては、EUが多額の資金援助を行っているが、地方自治体のインフラ整備等への資金ニーズが高く、他機関のローンよりも条件の良い円借款への期待が非常に高い。 ・ ヨルダンでは教育や保健分野などで米国国際開発庁（United States Agency for International Development：USAID）が多額の支援を行っており、JICAが介入する場合は、USAIDや他ドナーがあまり大規模な支援を実施していない分野・活動を特定することが重要となる。 ・ 障がい者や高齢者などの社会的弱者支援分野は、日本に経験や強みがある。特に他ドナー支援が比較的少ないため支援ギャップが大きい分野であり、日本のビジビリティ向上も期待できる。 ・ 人道支援から開発支援への移行の重要性が高まるなか、人道支援機関が特定した現場のニー 	<p>⑥JICAの比較優位性の活用</p> <p></p> <p>(2) JICAのシリア周辺国に対する支援優先分野に関する提案</p>

83 受入国政府機関等、受入国側からの視点を中心とする。

		ズを開発機関に引き継ぎたいという要望がある。	
--	--	------------------------	--

【情報収集・分析項目 2】日本・JICA のこれまでのシリア難民危機に対する支援方針とその効果の発現状況			
【目的】			
<ul style="list-style-type: none"> これまでの日本及び JICA の関連の支援の目的・概要・実施プロセス等を把握し、効果の発現状況や課題を分析する。 JICA の比較優位分野を明らかにする。 			
調査項目	分析の視点	調査結果の本報告書記述箇所と主要な情報・結論	①～⑥の観点の検討と提案
①わが国の支援方針等	<p>【2-1 わが国の支援方針・政策に基づく方向性】</p> <ul style="list-style-type: none"> わが国の方針・政策に基づき、JICA が開発機関として果たすべき役割の方向性はどのようなものか。 	<p>本報告書記述箇所：4-1</p> <ul style="list-style-type: none"> 2015 年 ODA 大綱において、「開発」の概念は、「平和構築やガバナンス、基本的人権の推進、人道支援等も含め」たものに広がりを見せた。平和構築、難民を含む人道支援、社会安定化は、日本の開発協力における重要な方針として位置づけられた。 2016 年 9 月に開催された「難民と移民に関する国連サミット」において、日本政府は緊急的な「人道支援」と受入国の経済発展を支える「開発支援」の並行した実施について言及し、今後 3 年間で 28 億米ドルを拠出すると発表、本課題への積極的な貢献の姿勢を示した。 JICA は 2016 年 11 月の理事会決議において、世界的な難民発生の大規模化・長期化に伴い、難民に関する支援を量的・質的に拡充することを決定した。 また、同時に以下の基本方針、支援の柱が決議された。 <p>【基本方針】 開発機関としての強みと経験を生かした支援、人道支援と開発協力の連携の推進、顔の見える支援や国際的発信の強化を通じた日本のプレゼンス向上</p> <p>【支援の 3 本柱】 難民受入国への包括的な支援、難民を対象とした人材育成、国際機関等との連携強化</p> <ul style="list-style-type: none"> 国別援助方針では、ヨルダン、レバノンについては「社会的弱者支援」という表現で難民支援を記述。ヨルダンについては「平和創出」を目的とするという記述もある。 	<p>⑤ JICA 支援の妥当性の確保</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>(1) JICA のシリア周辺国支援方針に関する提案</p> <p>(3) JICA のシリア周辺国に対する支援モデルティに関する提案</p>
②これまでの支援の概要	<p>【2-2 わが国のこれまでの支援の特徴と留意】</p>	<p>本報告書記述箇所 4-2、4-3</p> <ul style="list-style-type: none"> 3RP の枠組みにおける拠出額では日本は 8 位に位置づけられる貢献を行っており、分野も食糧 	<p>⑤ JICA 支援の妥当性の確保</p> <p style="text-align: center;">↓</p>

	<p>点】</p> <ul style="list-style-type: none"> これまでの支援はどのように特徴づけることができるか。そのなかで、今後変えていくべき点は何か。 これまでの経験を踏まえ、今後 JICA が支援を実施していくうえで留意すべき点は何か。 	<p>やシェルターなどの緊急人道支援から保健や職業訓練など幅広い。</p> <ul style="list-style-type: none"> しかし、日本の支援としての特色がわかりにくく、人道支援と開発支援とのリンクもみえにくい。 JICA は、開発援助機関として、中長期的な視野に立ち難民・避難民に対する自立に向けた支援（生計向上支援等）と難民流入により影響を受けるホスト・コミュニティに対する支援を実施している。 ヨルダンにおいては、JICA のこれまでの支援実績に基づく既存の関係性や案件をベースに、インフラ整備や社会的弱者支援など多岐にわたる分野で協力を行っている。 トルコとレバノンについては、現時点では、国際約束の制約により技術協力の実施に制約がある状況であるが、円借款、情報収集・確認調査のパイロット事業などの実施可能な各スキームを駆使して対応している。 受入国のオーナーシップを尊重し、能力強化に貢献するためにも、支援検討にあたっては計画段階からの議論に C/P を巻き込み、綿密な連携を取ることが、支援の実現性や効率性において重要である。 	<p>(1) JICA のシリア周辺国支援方針に関する提案</p> <p>(3) JICA のシリア周辺国に対する支援モダリティに関する提案</p>
<p>③効果の発現状況</p>	<p>【2-3 わが国のこれまでの支援の効果発現状況の要因】</p> <ul style="list-style-type: none"> これまでの支援が効果を発現した要因は何か。 これまでの支援が効果を発現していない場合、その要因は何か。 	<p>本報告書記述箇所：4-4</p> <ul style="list-style-type: none"> トルコ、ヨルダンにおいては、現地政府や関係者との既存の関係性、既存の施設やリソースを活用するかたちでシリア危機対応に関連する案件形成につなげているケースが多い。JICA の過去の実績を最大限に活用すべきである。 トルコの地方自治体インフラ改善事業では、他ドナー未介入の現地政府ニーズが高い分野におけるいち早い支援の実施、現地の状況に応じた柔軟な対応により、短期の案件形成、インパクトの高い案件実施が可能となった。 ヨルダンの保健案件では、裨益対象者としてシリア難民が含まれてはいるが、実施段階において対象地にシリア難民が少ないことが判明した。状況が流動的であるため、シリア難民を直接裨益者に設定するのは困難である。 ヨルダンの廃棄物管理分野については、緊急無償の支援や JICA 事業による支援など、各種のスキームを組み合わせることで支援することによって日本の支援の効果が出ている。また、案件形成には、①他ドナーとの調整及び②ある程度 	<p>①効果発現の確保</p> <p style="text-align: center;"></p> <p>(1) JICA のシリア周辺国支援方針に関する提案</p> <p>(2) プロジェクト・デザインに「難民対応支援」の留意点を反映</p>

		スピード感をもって動くことのできる支援、をポイントにしている。	
--	--	---------------------------------	--

【情報収集・分析項目 3】 主要援助機関のこれまでのシリア難民危機に対する支援方針とその効果の発現状況

【目的】

- ・ 主要ドナー の支援の方針・戦略を理解し全体的な概要を明らかにする。
- ・ 国際社会全般の潮流・最近の先行研究結果に基づき、難民危機に対し「開発機関」に求められている役割を明らかにする。
- ・ JICA が今後シリア周辺国において支援を展開するうえで協働の可能性のある機関・協働の機会を同定する。
- ・ これまでの支援の効果の発現状況とその要因を理解し、JICA が今後シリア周辺国において支援を展開するうえでの参考とする。

調査項目	分析の視点	調査結果の本報告書記述箇所と主要な情報・結論	①～⑥の観点の検討と提案
①国際会議の合意文書・先行研究など、特に「開発機関」の役割に関する最近の国際潮流・考え方。	<p>【3-1 開発機関の役割に関する国際的コンセンサス】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 難民危機への対応として、開発機関が果たすべき役割に関する国際的な考え方、コンセンサスはどのようなものか。 	<p>本報告書記述箇所：2-1、2-2</p> <p>以下の5点についてコンセンサスが形成されている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 人道支援と開発支援の並走の重要性。シリア危機発生から約6年が経過し、各国政府、及び各援助機関の間で人道支援と開発支援の並行した実施、移行の必要性への認識が共有されており、各国の危機対応計画（Response Plan）のなかにもその傾向は明確に表れてきている。基本的に開発援助機関の役割は増大している状況にある。 ・ 地域に焦点を当てたアプローチ。受入国政府主導の行動計画の枠組み（コンパクト）及びコンパクトの支援手段として、「グローバル譲許的資金ファシリティ（GCFP）」（世銀主導）を実施。 ・ 支援の効率性の重視。難民の受入国への社会統合の促進を重視。投資促進、中小零細企業支援、規制環境整備、小規模金融など。 ・ 受入国・難民双方のニーズ対応にバランスの取れた支援の必要性。 ・ 革新的な取組み、知識の必要性。シリア難民危機の特徴が世界的にも新たな経験であるため、各援助機関とも手探りの状況で対応している（①危機の長期化とそれに起因する難民期間の長期化、②周辺受入国における難民比重の高さ、③難民キャンプ外居住の難民数の多さ、④周辺国の政治・経済的な脆弱性、⑤難民・受入国民ともに中進国民）。 	<p>⑤JICA 支援の妥当性の確保</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>(1) JICA のシリア周辺国支援方針に関する提案</p>

<p>② 機関の特徴、支援方針・戦略、JICAとの援助協調機会に関する考え方。</p>	<p>【3-2 援助協調枠組みとの調整・援助協調機会の可能性】</p> <ul style="list-style-type: none"> 援助協調の枠組みや方針を尊重する観点から、留意しなければならないのはどのような点か。 JICAとの援助協調の可能性のある機関や、具体的な援助協調の機会は何か。 	<p>本報告書記述箇所：4-3</p> <ul style="list-style-type: none"> トルコでは難民支援は政治的問題に絡んでおり、主要ドナー（特にEU）の政治的思惑で左右される側面が強いことから、援助協調は困難な状況である。 ヨルダン、レバノンにおいては国連機関を中心とした危機対応計画策定支援、援助協調の枠組みがあり、情報共有が行われている。 UNHCRやWFPなどの人道援助を中心とする機関が、従来の活動に加え、中長期的な視野で教育、生計向上等の支援も実施している。人道支援から開発支援のリンケージの検討を始めている。しかし、その移行や連携にシステムティックな仕組みはまだ構築されていない。 WBはシリア難民危機の影響を受ける国への条件が緩やかな譲許的融資（Concessional Loan）をヨルダンとレバノンで実施しており、JICAも協調融資を行っている。 UNDPは脆弱な地域を優先した包括的なホスト・コミュニティ支援を行っており、一部日本政府も支援を行っている。対象地域においてJICAが得意な分野を補完するかたちで連携できる可能性がある。 シリア難民危機は、その規模の大きさ、EUへの大量の難民流入、状況の長期化といった諸問題により、周辺国では、EU加盟や援助名目での財政支援や公共設備改善の資金を引き出すための外交的駆け引き材料、内政影響力への利用材料となっており、政治化されている側面が強い。また、ドナー国側にも、シリア難民対応に関する各国事情と思惑があるため、援助協調の枠組みは定められ、多くのパートナーが参加してはいるものの、人道支援、開発支援を含め一般的に円滑には実施されておらず、各国で援助内容の重複、競争がみられる点が関係者から指摘された。 	<p>④援助協調枠組みの尊重・活用、③実施可能性の確保</p> <p style="text-align: center;"></p> <p>(2) JICAのシリア周辺国に対する支援優先分野に関する提案</p>
<p>③これまでの支援の成果の発現状況（及びその要因）。課題（及びその要因）</p>	<p>【3-3 他援助機関のこれまでの支援の効果発現状況の要因】</p> <ul style="list-style-type: none"> これまでの他援助機関の支援が効果を発現した要因は何か。 	<p>本報告書記述箇所：4-4</p> <ul style="list-style-type: none"> 「レジリエンス」分野のプロジェクトは、まだそれらの実施が開始されてから十分な期間が経過していないものが多く、評価そのものがほとんど実施されていない。このため、これらのプロジェクト・プログラムの評価手法、方針、プログラムデザインの際の留意点などは、ほとんどの機関が現在試行錯誤中である。 レジリエンス分野のプロジェクト・デザイン・ 	<p>①効果発現の確保</p> <p style="text-align: center;"></p> <p>(1) JICAのシリア周辺国支援方針に関する提案</p>

	<ul style="list-style-type: none"> これまでの経験を踏まえ、今後 JICA が支援を実施していくうえで留意すべき点は何か。 	<p>実施を行ううえで重要と考えられるポイントは以下を含む。</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ ①受入国のオーナーシップの尊重、制度の活用。②ホスト・コミュニティのニーズと難民のニーズ双方への対応。③ホスト・コミュニティ住民と難民の間の緊張関係の緩和対策。④難民の視点を重視した詳細なモニタリングの実施。⑤長期的視野に立った持続性の重視。⑥タイムリーな介入。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 評価に関し、関係者から聴取した意見のなかで重要と思われる点は以下を含む。 ➤ ①UNHCR 等の人道機関が有するデータを分析し、適切なプロジェクトの計画策定、評価の指標に活用する。②個別プロジェクトよりもプログラムレベル、国レベルで評価し、広く持続性をみる可能性の検討。③社会融合促進要素などの評価はケーススタディなどの質的手法が現実的。④支援の効果の詳細なモニタリングの必要性。 	<p>(2) プロジェクト・デザインに「難民対応支援」の留意点を反映</p>
--	---	--	--

出所：調査団

5-2 「シリア周辺国における難民危機」に対応する支援の分類

シリア難民危機対応に関する、今後の JICA の効果的かつ実施可能な支援方針や事業のあり方を検討するにあたり、まず「シリア周辺国における難民危機対応」を目的とした JICA の支援事業には、どのような分類があり得るのかを考える必要がある。情報収集・分析項目 3（本報告書 2-1、2-2）に記述したとおり、当該危機の特徴として、以下の 5 点が挙げられる。①シリア危機の長期化に起因する難民滞在の長期化、②受入国の経済・人口規模に対する難民の数の比重の高さ、③難民のほとんど（85%以上）が難民キャンプではなくホスト・コミュニティに滞在していること、④周辺国のうち、特にヨルダン、レバノンについては、政治的・経済的脆弱性が懸念されていること、⑤難民・受入国民ともに中進国民であること。これら当該危機の特徴を踏まえ、それに対応する「開発援助機関」としての JICA の支援事業としては、以下の 4 つの分類が可能であると考えられる。

(1) 受入国に対する包括的な支援

JICA はシリア危機以前からトルコ、ヨルダンについては「国別援助方針」に基づく支援を実施してきている。2016 年 11 月に JICA 理事会において採択された「JICA の難民支援の 3 本柱」では、「難民受入国への包括的支援」を謳っており、「難民問題を難民受入国の開発課題として位置づけ」る必要性を指摘している（情報収集・分析項目 2、本報告書 4-1）。CRRF のなかでも、中所得国への資金融資の拡大などによる開発資金調達メカニズムの確立等による受入国への支援の重要性が明示されている。特にヨルダン、レバノンにとって、経済基盤や政治体制の脆弱性、また、若年層の失業率の高さなど経済の低迷がもたらす社会不安・過激派の台頭への懸念、といった社会経済状況のなかで大量の難民を長期にわたりホストする負担は甚大である。このような負担は、これら周辺国に委ねられるべき負担ではなく、国際社会が応分の負担をし、受入国のレ

レジリエンスに貢献すべきであるというのが、まさに 2016 年 9 月の国連サミットで採択されたニューヨーク宣言、また、3RP 並びに JRP、LCRP 等各国の援助協調枠組みの根幹となる考え方である。この意味で、開発援助機関として JICA が対受入国経済・社会基盤強化への取り組みをシリア難民危機のコンテキストで明確にとらえることが可能であり、また必要であるといえる。JICA は二国間開発援助機関として、これまでに途上国の経済・財政基盤強化、行政制度改善などにおいて経験と実績を積んできており、まさに JICA の優位性が活用できる。

(2) ホスト・コミュニティのレジリエンス強化のための支援

本報告書 3 章に詳述したとおり、周辺受入国（特にヨルダン、レバノン）の経済・人口規模に比較して、シリア難民はその数において影響が甚大であり、また、そのほとんど（85%以上）が難民キャンプではなくコミュニティに居住することから、難民が多く滞在するホスト・コミュニティへの影響が大きい（情報収集・分析項目 1、本報告書 3-1）。シリア難民危機の更なる長期化が必至となるなかで、ホスト・コミュニティがそのサービス提供機能を保持するための支援ニーズ、ホスト・コミュニティが難民危機を自らの開発機会へと転換するための支援ニーズ（特にホスト・コミュニティ自治体の組織強化等）は高まる一方である。JICA は開発援助機関として、ホスト・コミュニティを対象とした「地域主義」に基づく支援を実施することが可能である。また、JICA が長年にわたり実施してきた地方自治体の組織強化支援に対するニーズも高い。

(3) シリア難民に対する直接的支援

シリア難民に対する直接的支援は、その人権保護の観点からは一義的には人道支援機関が主として役割を果たしている。しかし、JICA は開発援助機関として、以下の 2 つの場面において難民に対する直接的支援に貢献し得る。

1. 緊急支援から開発支援に移行する「移行期」において難民の保護に関する支援を行う場合。
2. 難民の帰還後の国の再建フェーズまたは受入国における社会経済への統合を視野に入れた中長期的人材育成をめざした支援を実施する場合。

上述してきたように、難民は受入国において就労や教育などの基本的な権利やサービスへのアクセスに制限があり、そうしたことから生まれる地域住民と難民との軋轢、若年層の喪失感などが、受入国や地域の脆弱性につながってしまう。こうした国家や地域の安定性という観点からも、人材育成・自立支援といった難民への直接支援が重要である。

(4) シリア難民危機対応に係る知識の形成への貢献

シリア難民危機は、上記で 5 つの特徴を挙げたとおり、これまで人道援助機関が主として携わってきたアフリカ諸国（低所得国）を中心とした難民危機とは異なる点が多い。このため、援助機関が手探りの状況で取り組んでいる側面が多く、革新的な取り組みが試みられているとともに、新たな知識の形成への国際社会のニーズが高い（情報収集・分析項目 3、本報告書 2-1、2-2）。この点で、JICA は、その比較優位性を生かして各種のスキームを組み合わせ、パイロット的な取り組みを通じた貢献が可能であるとともに、調査研究を通じた支援をもって新たな知識の形成と発信に貢献することも可能である。

5-3 支援方針と支援策に関する提案

上記の背景及び析結果を踏まえ、以下、今後 JICA がシリア難民危機に関連して周辺国に対する支援を検討し、実施していくうえで必要であると考えられる次の3つの側面に関する提案を行う。3つの側面とは、①支援方針に関する提案、②支援優先分野に関する提案、③支援モダリティに関する提案、である。

(1) JICA のシリア周辺国支援方針に関する提案

【提案事項】

- (1)-1 各受入国との対話を通じたシリア難民危機に対応する JICA の周辺国に対する支援方針・目的の明確化
- (1)-2 プロジェクト・デザインに「難民対応支援」の留意点を反映させる。
- (1)-3 支援内容に基づいた裨益対象の明確化
- (1)-4 国内外の機関との連携体制の確立を通じた人道支援と開発支援の連携強化及び日本のプレゼンスの向上

(1)-1 各受入国との対話を通じたシリア難民危機に対応する JICA の周辺国に対する支援方針・目的の明確化

【提案理由】

わが国のシリア難民危機に関する支援方針は、本報告書4-1に記述したとおり、一定程度明らかにされてはいるものの、全体としての整合性をとり、各受入国との共通認識を取りつけるにはまだ至っていない。まず、全体方針として、2015年に発表されたODA大綱によって、平和構築、難民を含む人道支援、社会安定化が日本の開発協力における重要な方針として位置づけられた。また、安倍首相は、2016年9月の国連サミットにおけるスピーチのなかで、「難民・移民のみならず、その受入国を強力に支援するために、人道支援機関と開発援助機関の連携に弾みをつけ」、「難民・移民の受入国が難民・移民と共存することを重視」する旨を明らかにした。これを受けて、JICAでは難民支援に関する支援方針及び支援の柱が2016年11月に理事会で承認されたが、JICAの同方針はまだ対外的には明らかにされていない（情報収集・分析項目2、本報告書4-1）。

また、周辺各国に対する国別援助方針は、本プロジェクト研究実施中に改定されているものがある（トルコ、ヨルダン）が、本報告書が記述される時点（2017年6月）ではその方針にはヨルダン、レバノンについては「社会的弱者支援」という表現で難民支援を記述している。国別援助計画の別紙である事業展開計画のなかでは、「協力プログラム」としてホスト・コミュニティ支援が記述されているものがある（ヨルダン、レバノン）が、より上流の開発課題の認識・支援方針の段階では「シリア難民危機対応」は必ずしも明示的でない。

JICAの援助は、国別援助方針の内容をベースとした要請主義に基づいており、そのためには当該国の開発計画のなかに難民危機対応が位置づけられる必要があるが、中進国の経済開発ニーズと、難民危機による主要なニーズ（教育、保健、職業訓練など）は合致しにくいという側面がある。

さらに、JOCVや、研修事業など、ひとつひとつは比較的小規模ながらもシリア難民危機対応を目的として実施されてきた事業も複数あるが、上流の方針やプログラムのなかでの位置づけが明確でないために認識されにくい状況にある。

【提案内容】

上記の理由のため、国別援助方針・事業展開計画において、難民を含む社会的弱者支援、地方行政能力向上や基礎インフラ整備による社会サービス強化、人材育成・雇用創出等による経済発展など難民と受入側双方に資する内容を援助方針のなかに明確に組み込み、受入国の経済発展ニーズと合致するような計画にする戦略が必要である。

支援方針の明確化にあたっては、受入国との十分な対話、共通の理解の確保が必要である。開発援助においては対象国政府（機関）のオーナーシップが一般的に重視されるが、シリア周辺国に対する難民危機対応の支援に関しては、特にこの点の確保が重要である。これは、難民危機対応に関する支援が受入国政府にとって政治的にもセンシティブな事項であること、中長期的に支援の内容を受入国の既存の制度へ統合⁸⁴しようとする場合、当初から受入国関係機関の理解とオーナーシップが重要であること、などによる。参考となる例としては、EU が各周辺 3 カ国と締結している EU-Turkey Statement、ヨルダン・コンパクト、レバノン・コンパクトなどがある。また、GIZ は年次協議でシリア難民への直接的裨益を各プロジェクトの 50%とすることを MoPIC と交渉しているとのことである（情報収集・分析項目 3、本報告書 4－3）。

国別援助方針・事業展開計画において「難民支援」が受入国の開発課題として位置づけられるためには、以下(1)-3 に記述するとおり、外務省と JICA の協力関係の緊密化が実施されるとともに、JICA 内部では平和構築室が難民支援政策の具体化にあたり、役割を果たす必要がある。現状、平和構築室が対象とする「平和構築」分野は幅広く、「難民支援」はその任務のごく一部にすぎず、職員の数を含め、全体としてリソースの配分が大きいとはいえない状況にある。平和構築室が難民支援に関して果たす役割と、適切な資源配分の検討が必要である。

また、JICA の難民支援方針には「日本のプレゼンス向上」が基本方針として謳われているが、シリア難民危機対応に関する周辺国への支援に関し、その方針が明確化することによって、既に多くの分野で実施されている支援の根拠が明確化され、ビジビリティ（日本のプレゼンス）の向上につながることを期待される。例えば、上記のような JOCV や研修事業などの比較的小規模の支援事業もその上流の支援方針に基づくプログラムに明確に位置づけることによりその意義がより明らかになり、ビジビリティの向上に役立つ。さらには、人道支援を行う国際機関等との連携にあたっては、連携先の機関にとってわが国及び JICA の支援方針が分かりやすくなることから、連携の促進に寄与することが期待される。

(1)-2 プロジェクト・デザインに「難民対応支援」の留意点を反映させる。

【提案理由】

「レジリエンス」分野のプロジェクトは、まだそれらの実施が開始されてから十分な期間が経過していないものが多く、評価そのものがほとんど実施されていない。このため、これらのプロジェクト・プログラムの評価手法、方針、プログラムデザインの際の留意点などは、ほとんどの機関が現在試行錯誤中である（情報収集・分析項目 3、本報告書 4－4）。

他方、レジリエンス分野のプロジェクト・デザイン・実施を行ううえで重要と考えられるポイントについては、徐々にいくつかの留意点についてのコンセンサスが形成されつつある（情報収集・分析項目 3、本報告書 4－4）。

84 例としては緊急支援として人道機関が負担している一部医療費やセーフティネットを目的とした現金支給を、受入国の医療保険制度や社会保障制度に統合する動き（レバノン、トルコ）など。

【提案内容】

上記より、JICA の今後のプロジェクト形成において、何らかのかたちでこれらの留意点がプロジェクト形成段階で検討されることが望まれる。これらのポイントは、以下を含む（情報収集・分析項目 3、本報告書 4－4）。

- ① 受入国のオーナーシップの尊重、制度の活用
- ② ホスト・コミュニティのニーズと難民のニーズ双方への対応
- ③ ホスト・コミュニティ住民と難民の間の緊張関係が認められる場合、その緩和対策
- ④ 難民の視点を重視した詳細なモニタリングの実施
- ⑤ 難民の流動性を勘案したプロジェクト形成
- ⑥ 長期的視野に立った持続性の重視
- ⑦ タイムリーな介入の必要性

(1)-3 支援内容に基づいた裨益対象の明確化

【提案理由】

受入国政府機関では、ドナーの焦点が「シリア難民への裨益」にあたっていることに対する政治的なセンシティビティがある。このため、「シリア難民への裨益」を目的とした支援であることを明確に政府機関に伝えにくい状況にあることが現地調査における JICA 事務所等への聞き取り結果から判明した⁸⁵（情報収集・分析項目 1、本報告書 3－2）。このため、上記(1)-1 の支援方針の対話を通じた支援方針の明確化にあたっては、支援の内容によって直接的裨益対象が異なる点や、JICA の支援の多くは受入国及びホスト・コミュニティを対象としている点を明確に受入国側機関にご理解いただくことが重要である。特に受入国への支援が「シリア難民危機対応」を目的（理由）として増額される場合は、その旨の明確な相互理解が必要とされる。JICA の支援は要請主義に基づいていることから、「シリア難民」を裨益対象としたプロジェクトに対して先方政府機関が難色を示すことを懸念し、シリア難民の人材育成をめざしたプロジェクトも裨益者の明確な記述を避けている、といった例があることが分かった。支援方針の相互理解に基づき、支援の分類に応じた裨益対象の明確化が必要である。

【提案内容】

本提案は、基本的には上記(1)-1 の一部であるが、その重要性にかんがみ別立ての提案として特記する。本報告書 5－2 に記述した支援の 4 分類のうち、(1) 及び (2) の分類にあてはまる支援は、一義的に受入国及びホスト・コミュニティを直接的裨益対象とするものである。つまり、これらの分類にあてはまる支援は、シリア難民は間接的に（あるいは裨益対象とする地域の住民の一部として）裨益することをめざすものである。したがって、これらの案件形成の要素には直接的裨益対象にシリア難民がどの程度（人数的に）含まれているかについては検討しない方針で臨むことが可能と考えられる。参考となる事例としては、UNDP の「地域主義」の方針がある。

他方、4 分類のうち (3) のシリア難民を直接の裨益対象とする支援については、シリア難民の直接的裨益が目的であり、この点は明確に受入国政府の明確なご理解をいただく必要がある（例えば、

⁸⁵ 例えば、ヨルダン国障害者のエンパワメントプロジェクトの実施に関連し、これまでフォローアップ協力など、ヨルダン政府の要請が必要ないスキームでプロジェクトが実施されてきており、「シリア難民」が重要な裨益対象の一部であることは、正式な文書に記述はなく、インフォーマルにヨルダン政府側と共有されている。

同じ研修に受入国民が含まれる場合でも、シリア難民が一定比率以上裨益対象とならなければならない点、等)。参考となる事例としては、GIZ が包括交渉のなかでこのような点を明示的に受入国政府と交渉している例が挙げられる（情報収集・分析項目 3、本報告書 4-4）。

(1)-4 国内外の機関との連携体制の確立を通じた人道支援と開発支援の連携強化及び日本のプレゼンスの向上

【提案理由】

わが国の難民支援は、これまで主として外務省による資金拠出や補正予算による国際機関を通じた人道支援分野の支援を実施してきた（情報収集・分析項目 2、本報告書 4-2、4-4）。

JICA は、外務省による支援との連携強化、及び国際機関を中心とした人道支援機関との連携を強化することにより、「人道支援と開発支援」の連携の推進に貢献することができる。内容面から、外務省による国際機関を通じた支援と、JICA による支援の連携強化は、直接「人道と開発」の連携強化につながることである。「人道と開発のネクサス」は、議論としては新しくはないものの、実施面ではまだまだ「初期段階」であるとの国際的な認識があり、この連携を日本が実施することの価値は高い（情報収集・分析項目 3、本報告書 2-1、2-2）。また、外務省と JICA の連携の緊密化は、直接国際機関と JICA の連携の緊密化にもつながる。今後わが国及び JICA が関連分野における支援の「量を拡大」するためにも、国際機関等との連携の強化が重要であり、本部レベル、現場レベルのさまざまな機会をとらえて、人道支援を中心とした活動を実施する国際機関との連携に積極的に取り組む必要がある（情報収集・分析項目 2、本報告書 4-1）。

シリア周辺国に対する日本の支援は、総合すると既に資金供与額の合計額では 3RP のパートナーのなかでも比較的上位〔2016 年ベースで 5 位⁸⁶、2017 年のコミットメントベースでは 8 位（図 4-1）〕にあるものの、資金供与額では圧倒的に EU が大きく、プレゼンスは示しにくい。

他方、わが国の全世界向け難民支援の実績では、JICA による支援が全体の 3~4 割である〔JICA 理事会資料（JICA 内部資料）、2016 年〕。逆にいうと、難民支援分野はわが国の ODA の分野のなかでも、外務省による資金供与が重要な部分を占める特殊な分野であるといえる。これは対シリア周辺国向け支援に関しても同様である。

表 5-3 日本のシリア周辺国に対する援助形態別実績（2010~14 年累計）

	国際機関を通じた贈与	有償資金協力	無償資金協力	技術協力*	合計
トルコ	17.90	2,158.77	31.28	425.88	2,633.84
ヨルダン	35.03	556.06	623.84	311.89	1,526.86
レバノン	47.04	48.57	28.50	19.37	143.48

（支出純額ベース、単位：百万米ドル）

出所：外務省国別データブックより調査団作成。

※：技術協力は、JICA によるもののほか、関係省庁及び地方自治体による技術協力を含む。

【提案内容】

上記を踏まえ、これまで以上に外務省による人道分野を中心とした国際機関を通じた支援と、JICA

86 <http://reporting.unhcr.org/donor-profiles?y=2016>

による開発援助の連携がより一層緊密化される必要がある。外務省との連携では、草の根無償、日本の NGO（ジャパン・プラットフォーム等）、民間セクターとの連携も積極的に検討すべきである。特に民間セクターは、企業連携スキームに難民支援を優先案件にする、JICA 債などを通じた民間資金の動員、など可能性があるものと思われる。難民支援分野に関する外務省と JICA との連携は、既に一部では実施されている事例もある。例としては、レバノンにおいて、外務省が国連機関（UNDP）を通して支援を行っている地方自治体支援の分野に関連し、UNDP が実施したニーズアセスメント（MRR）を活用して JICA 支援案件の案件化を行った、などが挙げられる（本報告書 4-4）。また、既に経済協力政策協議等を通じ、一定程度行われている。しかし、このような努力を更に強化することは可能である。

外務省と JICA の連携の緊密化のためには、まず、経済協力政策協議のみならず、既により実務レベルでアドホックに実施されている関係者⁸⁷間のインフォーマルな協議をより定期化・制度化することが提案される。このような定期協議を通じて、外務省が国際機関への拠出を行う際に JICA 支援との連携可能性をご検討いただくなど、当初から計画を立てることによって、連携の緊密化を図ることができる。

外務省の国際機関に対する支援案件を通じた国際機関との連携のほかにも、JICA と UNHCR との人事交流を通じた情報交換に基づく連携や、現場レベルでの情報交換に基づく ECHO や WFP 等の人道支援機関との連携など、JICA は機会をとらえて積極的に取り組むべきである。例えば技術協力プロジェクトの専門家のようなかたちで受入国の省庁に入り込んだ JICA 支援実施形態は、人道支援機関と補完的な関係が強いものと考えられる。

また、難民支援の基本方針に示されているところの、「日本のプレゼンス向上」のためには、わが国の支援を外務省・JICA で分けることなく、日本の支援の全体として国際的に発信する必要がある。日本の国際社会への貢献の認知度（ビジビリティ）の向上のために、「オール・ジャパン」としての支援方針や支援内容の発信（コミュニケーション戦略）を検討する価値があるのではないかと⁸⁸。

(2) JICA のシリア周辺国に対する支援優先分野に関する提案

【提案事項】

シリア難民危機に関する周辺国への JICA 支援優先分野を検討する。この案としては以下が考えられる。

JICA の支援方針の柱となる分野（案）

- (2)-1 ①受入国の経済活性化、財政基盤強化
②行政制度改善
- (2)-2 ホスト・コミュニティ自治体の負担軽減・行政能力強化
- (2)-3 ①中・長期的視点に立ったシリア難民の人材育成
②脆弱層支援を含むシリア難民の自立支援
- (2)-4 シリア難民危機対応に関するパイロット事業・調査研究

⁸⁷ 外務省緊急人道支援課、地域課、国別三課及び JICA 平和構築室、中東欧州部、企画部。

⁸⁸ ターゲットを特定した広報活動（各プロジェクトのフライヤーなどの印刷物による広報、ウェブサイトなどによる広報を含む）の事例として、レバノンにおける EU の事例が挙げられる。EU は、レバノンにおける EU の支援に関して、レバノン政府及びレバノン市民社会側の理解の欠如がある点に懸念があったことから、2016 年 1 年間、約 40 万ユーロの予算をかけてコミュニケーション・キャンペーンに取り組んだ。これは、ホームページ、ブローシャー、新聞等のマスメディア、ビルボードなど各種のメディアを通して明確なメッセージを伝えることを目的とした取り組みである（情報収集・分析項目 3、本報告書 4-4）。

上記の(2)-1 から(2)-4 の各分類に関する JICA の支援優先分野（案）とその理由は以下に記述する
とおりである。

支援方針との柱としては、本章 5－2 に記述した 4 つの難民支援の分類のそれぞれについて、JICA
の 2016 年 11 月理事会決議による「難民支援」全体の方針に合致した、開発援助機関としてのマンデ
ートや強みの生かせる分野、JICA の比較優位のある分野を検討する必要がある。例として考えられ
るのは以下のとおりである。

表 5－4 難民支援の分類とシリア難民危機に関し JICA の支援方針の柱となる分野（案）

支援の分類	JICA の支援方針の柱となる分野（案）
受入国に対する包括的な支援	<ul style="list-style-type: none"> ・ 受入国の経済活性化、財政基盤強化 ・ 行政制度改善
ホスト・コミュニティのレジリエンス強 化のための支援	ホスト・コミュニティ自治体の負担軽減・行政能力強化
シリア難民に対する直接的支援	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中・長期的視点に立ったシリア難民の人材育成 ・ 脆弱層支援を含むシリア難民の自立支援
シリア難民危機対応に係る知識の形成へ の貢献	シリア難民危機対応に関するパイロット事業・調査研究
受入国に対する包括的な支援	<ul style="list-style-type: none"> ・ 受入国の経済活性化、財政基盤強化 ・ 行政制度改善

【提案理由】

周辺国のなかでも、特にヨルダン、レバノンについては、その政治的・経済的脆弱性が懸念されて
おり、シリア危機が長期化するのに連動した難民の受入れ負担の増大は、これら 2 カ国にとって特に
甚大な影響を与える（情報収集・分析項目 1、本報告書 3－1、3－3）。万が一、これら 2 カ国が
このような状況下でもちこたえられず、政治的・経済的危機に至るような事態になれば、中東全域の
みならず、世界的な危機となりかねない。このため、JICA を含む開発援助機関による当該分野の支
援が重要である。また、トルコについては EU が巨額の資金（30 億 EURO）のコミットメントをし
ており、トルコ政府もシリア難民を外交戦略のツールとして利用する姿勢が非常に強いため、日本が
介入するのは非効率であるとともに大きなリスクと困難が伴うものと思われる。他方、難民の数も多
く、特に「恒久的解決」に向けた統合が強く求められている国であることから、地方自治体における
受入基盤強化支援は課題ではある。

【提案内容】

- ・ 財政支援を含む円借款に関しては、適用可能な「優先条件」として、2012 年まで存在していた「平
和の構築支援」⁸⁹を復活、あるいは「難民支援」を新たに追加させることによって、譲許的融資
を可能にする。また、特に「譲許的融資」ではなくても、現状の円借款は、WB の中進国向け融
資よりは条件が良いため、トルコの地方自治体などからは需要がある。

89 2012 年度までは優先条件適用可能な対象分野が「地球環境、人材育成支援、中小企業、平和の構築支援」であったのに対し、2013
年以降は、「環境分野、保健・医療分野、防災分野、人材育成分野」となっている（JICA ウェブサイトより）。

- JICA は、これまでも基礎インフラ整備、財政支援、政府機関の行政能力強化などの幅広い開発支援を実施してきており、このような支援を難民危機のコンテキストで支援の柱として明確に位置づける必要がある（情報収集・分析項目 2、本報告書 4-2、4-3）。
- JICA は日本人専門家の派遣などを通して受入国の政府機関の内部に入り込み、その行政能力強化等の事業を行える点で、特に人道支援機関に比較して比較優位がある（情報収集・分析項目 2、本報告書 4-4）。このような比較優位を生かして人道支援機関との連携強化を図る。

案件化可能性のある分野 ①

ヨルダンの経済基盤整備

ヨルダンの最新の JRP2017~2020 では、国家の経済基盤整備に係る交通、エネルギー、環境分野の支援要請が出されているが、これらの分野は 2016 年にはドナーからのコミットメントがほとんどなく、支援が欠如している分野である（情報収集・分析項目 1、本報告書 3-1、3-3）。受入国自身の経済が、長期化するシリア難民危機（あるいはシリア危機そのもの）を乗り越え、更に発展するための支援は、まさに JICA が開発援助機関として行うことのできる支援の根幹であり、また JICA の得意分野でもあることから、積極的に検討すべきである。

例えば、上水道マスタープランの対象地域の拡大提案が水・灌漑省（Ministry of Water and Irrigation : MoWI）から表明されている。2013 年から実施された「シリア難民ホスト・コミュニティ緊急給水計画策定プロジェクト」にて上下水道整備の中期計画が策定され、他ドナーも支援内容策定の参考にすることができ大変有益であり、地域が限定的だったので、これを拡大してほしいとの提案である。

また、貿易活性化に関連し、EU が、原産地の拡大によってヨルダンの EU への貿易を促進している事例を参考として、日本貿易振興機構（Japan External Trade Organization : JETRO）等と連携した輸入支援等を検討できる。また、民間企業連携スキーム活用による民間との連携により地域の産業振興に貢献し、難民の雇用にもつなげることを検討する。

案件化可能性のある分野 ②

トルコ・ヨルダンにおける雇用促進支援

情報収集・確認調査におけるパイロット事業で実施した社会サービスセンター（SSC）の支援を将来シリア難民の雇用促進につなげるために、ISKUR や KOSGEB などの組織と連携し、職業訓練、ジョブマッチング、起業支援などを検討する。女性の起業支援はニーズが高い。

ヨルダンでは、難民キャンプとキャンプ外をつなげるバリューチェーン支援、農家が多く難民の流入も多い地方地域における農業バリューチェーン支援、農産品加工支援、起業家育成支援、アグリビジネス拡大支援などの検討が可能である。ILO レバノンの支援事例を参考にすることが可能と考えられる。

支援の分類	JICA の支援方針の柱となる分野（案）
ホスト・コミュニティの負担の軽減等に対するレジリエンス支援	ホスト・コミュニティ自治体の負担軽減・行政能力強化

【提案理由】

シリア難民の数が周辺受入国の人口規模に比較して極めて大きく、また、一部のホスト・コミュニティでは特に教育や保健医療といった社会サービス提供に関する負担が大きい（情報収集・分析項目1、本報告書3-1、3-3）。トルコのように、中央政府レベルでは資金需要がない国も、地方自治体には資金需要があるところもある。また、シリア難民を多数受け入れているホスト・コミュニティには、もともと低所得層人口が大きい自治体も多く、難民が雇用を奪っている、というようなホスト・コミュニティ住民の印象が強いことから、難民とホスト・コミュニティの間での緊張関係が存在する。さらに、国際ドナーの支援が難民を多く受け入れているホスト・コミュニティに集中するために、その他のホスト・コミュニティがかえって取り残されるといったような状況も生じている（ヨルダン）。このため、難民受入人数の大小にかかわらず、周辺国自治体全般に対する負担軽減を目的とした支援、行政能力強化支援が必要である。

【提案内容】

JICA は、これまでも上記に関連した支援（地方自治体の能力強化支援）を実施してきており、既存の案件から引き継ぐかたちで類似あるいは関連案件を形成することにより、今後上記分野での支援の拡大・強化が比較的容易に可能である。これまでは必ずしも難民支援のコンテキストでは実施されてこなかった地方自治体支援案件を難民支援のコンテキストで再度見直し、位置づけることが重要である。

案件化可能性のある分野 ③

ヨルダンの地方自治体行政能力強化支援

既存の自治体行政能力強化支援分野から出発し、「ホスト・コミュニティ支援」、あるいは地方分権化の文脈のなかで、全般的な自治体支援として位置づけた支援を展開する。ヨルダンでは、難民の多くが北部の県に集中していることから、援助機関の支援もこれらの県に集中し、「ホスト・コミュニティの負担軽減」という観点からは正当性があるものの、自治体間の格差につながっているとの見方が関係者から示された。例としては、サルト市観光開発プロジェクトの他の自治体への展開が考えられる。サルト市は、アンマンに隣接した自治体であるため、シリア難民のホスト・コミュニティでもある。同プロジェクトは、観光開発分野を対象としているが、ヨルダンの「自治体行政能力強化」、「コミュニティ・エンパワメント」プロジェクトとして成果を出していることで、その横展開の意義がある。自治省（Ministry of Municipal Affairs : MoMA）及び自治体のキャパビル等、UNDP との連携可能性を検討する価値がある。

案件化可能性のある分野 ④

レバノンにおける地方自治体 インフラ整備・自治体行政能力強化支援

難民キャンプがないレバノンでは、シリア人は基本的にホスト・コミュニティに居住しており、難民が居住する自治体は貧困層も多く、その負担により住民との軋轢も増えているため、これを緩和する事業を検討する必要がある。例えば、シリア人にレバノン人が提供している住居のリハビリを支援すると、シリア人と地域住民両方に裨益する事業となる（MoSA からの提案）。

社会問題省（MoSA）及び自治体のキャパビルに大きな需要がある。UNDP が支援している LHSP

(Lebanon Host Communities Support Project) には、日本政府も資金提供しており、同プロジェクトで開発されたリスク・リソースマッピング (MRR) を活用し、介入すべき地域、分野を効率よく検討することが可能である。LHSP と連携するかたちで、ギャップのある地域、分野に JICA が支援することも有効 (現在計画中の水分野の支援については、MRR を活用しているとの理解である)。

支援の分類	JICA の支援方針の柱となる分野 (案)
シリア難民に対する直接的支援	<ul style="list-style-type: none"> ・中・長期的視点に立ったシリア難民の人材育成 ・脆弱層支援を含むシリア難民の自立支援

【提案理由】

シリア難民の多くは、最終的には本国への帰還を希望している。中・長期的展望に立ち、シリア難民が帰還した際に自国の再建のために役に立つような能力・技術を身に付けること、あるいは受入国における社会・経済統合と受入国の経済発展に資する人材育成を目的とした支援は意義深く、開発援助機関の支援として適切である。

【提案内容】

JICA は、世界的にも他に類例のない規模の「研修事業」を過去半世紀にわたって実施してきた国際援助機関である。シリア難民に対する直接支援でも留学生の受入れ、ヨルダンの障がい者エンパワメント、難民キャンプにおける電力分野の研修など、裨益対象の数は限定的ではあるものの、難民一人一人の状況や将来の希望など、きめの細かい配慮を行った人材育成案件を手掛けてきている。このような長期的展望に立った人材育成分野の支援を支援の柱のひとつに明確に位置づけ、国際的に発信していくことが必要である。

例えば、日・ヨルダンパートナーシッププログラムに基づき、周辺国に対する第三国研修の実施ハブともなっていることから、シリア難民に対する研修ハブとすることも検討が可能と考えられる。

案件化可能性のある分野 ⑤

3 カ国における脆弱者層をターゲットとした自立支援

難民のなかでもとりわけ脆弱な立場に置かれる障がい者や高齢者、また乳幼児の無国籍防止策⁹⁰などは、日本が既に経験と知見のある分野であり実施可能性が高い。と同時に、他のドナーがあまり参入していない分野でもあり、自然と日本の国際貢献のビジビリティが期待できる分野である。

障がい者を対象としたエンパワメント支援は、既にヨルダンでは技プロの実施につながっている分野である。障害者や高齢者がシリア難民人口に占める割合が高いことから、こうした脆弱層の人材育成支援、メインストリーム化はシリアの復興における国家開発計画立案プロセスにおいて重要となるため、現時点からこのような視点に立った人材育成支援を実施することは意義深い。また、障がい者支援や高齢者支援は、日本の知見を活用できる分野であることから、積極的に検討すべき分野である〔障がい者の経済的エンパワメント、社会参加促進、及び社会参加を促す環境を整えるための(‘enabling environment’) インフラ整備など〕。関連の支援を実施することが検討できる。

90 例えば、JICA では 2016 年 12 月に「第 10 回母子手帳国際会議」を開催しており、「日本発！母子手帳、グローバルスタンダードを目指して」をスローガンに、母子手帳の国際普及を通じた無国籍防止に努めている。 https://www.jica.go.jp/topics/2016/20161202_01.html

案件化可能性のある分野 ⑥

ヨルダン、トルコにおける職業訓練等

ヨルダンでは、MoE 管轄の職業訓練校が全国 26 校あり、電気や機械のカリキュラムが主体となっている。この職業訓練校の教員養成や教育機材などに関する支援の提案が MoE より寄せられた。これらの分野には JICA にも強みがあると思われる。ILO、GIZ との連携の可能性、職業訓練校の教員の育成、機材供与等〔ヨルダン電力公社 (NEPCO) の電力研修センターによる難民キャンプ電力研修 (配電技術等) の継続については、既に計画されているものとの理解である〕。

また、トルコにおいて、シリア人の経済的自立のための就業機会の確保、教育などにおいて JICA の比較優位 (政治色のない友好関係、円借と技術支援を連携させた支援の可能性、政府の能力強化などが考えられる) を生かした支援の検討がますます重要になる。トルコ人を対象とした職業訓練等の技術支援に、シリア人を一部対象にすることなどを検討する。JICA のパレスチナ難民の女性起業家支援や、GIZ の女性配管工育成などを参考に、キャンプの女性支援・零細起業家支援やホスト・コミュニティの産業育成 (UNDP との連携) を検討する。

支援の分類	JICA の支援方針の柱となる分野 (案)
シリア難民危機対応に係る知識の形成への貢献	シリア難民危機対応に関するパイロット事業・調査研究

【提案理由】

シリア難民危機は国際社会が対峙する歴史的にも新たな危機であり、その対応に関する各側面において、新たな知識の積み上げが急務とされている (情報収集・分析項目 3、本報告書 2-1、2-2)。JICA は、パイロット事業として比較的小規模の「革新的な取り組み」の実施や、調査研究を通じた支援を通して、このような国際的な知識の形成に寄与することができる。難民危機に関連して JICA が開発援助機関として実施する支援は、「危機下における開発援助」であり、中長期的視点をもちつつも平常時の開発援助とは異なる点に関する明確な認識が必要である。

また、2016 年 11 月の理事会決議では、難民支援に係る「質の向上」が必要とされたが、必ずしもその内容が何であるのかは明確でない (情報収集・分析項目 2、本報告書 4-1)。

【提案内容】

上記のようなシリア難民支援に関する「評価分析」手法の研究⁹¹や、「人道と開発の連携」のプロジェクト・プログラムレベルでの実施、難民の経済効果に関する調査 (難民の流入は必ずしもネガティブのみでないことを調査結果として示すことで、難民に対する受入国やホスト・コミュニティの見方を変化させるきっかけとなる)、UNHCR と JICA の長期にわたる人事交流から何が生み出されたのか、など、今後更に積極的に調査研究を進める必要がある。このように、新たな知識の蓄積に向けて JICA がパイロット事業や調査研究を通して貢献し、国際的に発信できるトピックは数多くある。ま

91 現状では通常の 5 項目評価以外には、JICA が実施するプロジェクトの評価指針が存在しない。「紛争影響国・地域の事業評価」も 5 項目評価に視点を追加した評価指針である。

上記のような要素を JICA の難民支援に共通の要素として根づかせるためには、既存の 5 項目評価や「紛争影響国・地域の事業評価」のほかに、比較的簡易ではあるものの、ポイントを押さえた評価の視点 (評価項目) が導入され、案件化の段階から、このような視点を意識した案件形成が行われる必要がある。

た、このような取り組みを実施する場合、JICA においては平和構築室が中心となることが望まれる。

「質の確保」に関しては、これまで、以下のような要素が支援の「質」の確保に必要な要素として浮かび上がってきた。①ニーズに対する迅速な対応、②受入国及びホスト・コミュニティの住民と難民双方のニーズを満たす支援、③受入国及びホスト・コミュニティの住民と難民との間の軋轢を緩和する活動を含むプロセスを重視した支援、④持続性につながる自治体や政府組織等の能力向上の要素を兼ね備えた支援⁹²。

案件化可能性のある分野 ⑦

「人道・開発ネクサス」に関連したパイロット事業・調査研究

(1) トルコ家族省 給付金スキームに関連した ECHO との連携

JICA は 2016 年にシリア難民支援に係る情報収集・確認調査を実施するなかで、家族・社会政策省 (MoFSP) と協力して社会サービスセンター (SSC) における、シリア人の情報アクセス支援、心理サポート能力強化、脆弱性アセスメント等を含むパイロットプロジェクトを実施した。本取り組みに対し、複数の機関より関心〔例えば、WB は現在計画している心理ケアのプログラムとの連携、EU (ECHO) 支援による ESSN (給付金スキーム) との連携など〕が示された。技術協力の実施のめどがたたない現状においては、こうした既存の関係性を維持することが重要であることから、調査によるパイロットプロジェクト、フォローアップ協力などを活用して、将来的な展開につなげることが重要である。ECHO との連携による「人道・開発連携」の事例となり得る。

(2) UNHCR と JICA の人事交流の成果に関する調査研究

UNHCR と JICA は長年にわたり人事交流を実施してきており、人事交流から生まれた「人道・開発のネクサス」に係る支援の実施事例もある。このような二国間機関との人事交流事例は、UNHCR 側からみると世界でも唯一の事例であることから、この経験の詳細のドキュメンテーションを行い、「人道・開発ネクサス」の観点から、どのような結果が生まれてきているのかを示す。

案件化可能性のある分野 ⑧

革新的なアイデアが国際的に望まれる分野に関するパイロットプロジェクト・調査研究

例として考えられる分野としては以下のようなものがある。

【レジリエンス分野の支援の評価手法に関する研究】

評価手法は、現在多くの援助機関が取り組んでいるテーマであり、JICA が何らかのトピック (例えば、「難民の人材育成分野」など) 特定の分野を取り上げてモニタリングや評価のあり方の検討を行うことにより、国際的な貢献が可能な分野である。

92 関連の参考情報として、ヨルダンの JRP 案件リスト作成過程で使用されている、「優先順位決定のためのクライテリア」がある。このクライテリアでは、以下の7つの要素を検討するものとしている。①影響を受けたコミュニティにおいて脆弱なグループのストレスを直接的に除去する、②迅速な実施能力がある、③短期間に効果を発現する、④中長期及び持続的な結果に寄与する、⑤受益者のオーナーシップを醸成する (デザイン、計画立案、実施、M&E)、⑥ニーズの規模や緊急性に対応する、⑦社会融合、包含性 ('inclusion') を促進する。

【起業家支援】

特に若年層の失業問題の解決のための創造的・革新的なアイデアが強く望まれている。若年層の失業は、社会不安・テロ等の火種ともなるために各国とも緊急の取り組みを必要としている。現地の若者の起業アイデアのコンペティションを行い、受賞者にはグラント（投資の一部）が供与されるというような案件を実施してはどうか。ILOなどと連携し、日本の青年社会事業家（Social Entrepreneur）なども巻き込んで、受賞案の事業家に対してアドバイスを行ったりするような技術協力が可能なのではないかと。

【難民の金融包摂に関する研究】

新たな課題分野である難民の金融包摂に関する分野の調査研究を実施する。例えば、現金支給プロジェクトに関連する調査研究、難民は金融アクセスに制約があるため、金融リタレシーやアクセス促進支援に関する調査研究など。外務省が支援している国際機関案件を対象とすることも可能か。例えば WFP は、シリア周辺国において職業訓練とマイクロファイナンス、フードサプライチェーンを組み合わせた支援を実施している。

(3) JICA のシリア周辺国に対する支援モダリティに関する提案

【提案事項】

(3)-1 対高中所得受入国に対する支援を考慮したモダリティの検討

(3)-2 タイムリーな支援開始を可能とする方法の検討

(3)-3 「顔の見える支援」の実施方法の検討

(3)-1 対高中所得受入国に対する支援を考慮したモダリティの検討

【提案理由】

シリア周辺国は、外務省の分類ではトルコ及びレバノンが高中所得国、ヨルダンが中所得国である。これらの国々は中所得国ではあるものの、既に大きな財政負担を負っているなかで、他援助機関の支援も無償での協力が主要なものとなっている。また、WBなどが中心となって、シリア周辺国向けの譲許的融資の開発が行われている（情報収集・分析項目 3、本報告書 4-3）。このような国際的な動きのなかで、特に高中所得国であるトルコ及びレバノンに対しては、JICA としては円借款及び技術協力プロジェクトのみが実施可能である（情報収集・分析項目 2、本報告書 3-2）。

上記より、わが国の難民危機対応においては、被援助国の所得階層によらず、柔軟なモダリティの運用（供与条件の緩和、要請主義の例外的扱い）を検討する必要がある。JICA としては、高中所得国向けの支援モダリティを検討する必要がある。

【提案内容】

JICA の円借款に関する「優先条件」として、数年前まで「平和構築条件（要確認）⁹³」が含まれていた。この優先条件を復活させることにより、JICA によるシリア周辺国向け譲許的融資が可能となるため、この可能性を検討すべきである。

また、各方面の状況を勘案すると、現状では、技術協力、無償資金協力については、ヨルダンの中

93 現在の優先条件は、環境・気候変動、保健・医療、防災・人材育成、の3つであり、これを難民支援とリンクさせることも可能か。

心とした支援の実施が現実的であることから、この2つの援助スキームに関しては、ヨルダンを対象国とした案件形成が行われるべきである。現実的な案件形成の可能性としては以下の2つがある。

- ① JICA の既存の案件のなかから難民危機対応のコンテキストで実施可能である案件を洗い出す。
- ② ヨルダン国内で外務省が国連機関を通じて支援している人道援助案件との連携可能性を検討する。

(3)-2 タイムリーな支援開始を可能とする方法の検討

【提案理由】

難民危機に対応した支援は、中長期的視野に基づく開発支援であっても、「危機状況下における開発支援」であるためにタイムリーであることが求められる（情報収集・分析項目2、本報告書4-4）。

また、今後の案件形成にあたっては、他の援助機関との連携・協調が重要となることが予測されるが、案件の承認プロセスに係る時間の違いが他の援助機関との連携においてボトルネックのひとつとなっている（情報収集・分析項目2、本報告書4-4）。現状では、連携の実現を困難にしているハードルのひとつに「要請主義」に基づく案件形成・立ち上げまでの時間が他の機関と比較して長いことが関係者から挙げられている。つまり、JICA が国際機関との連携（協調融資を含む）を試みる際に障害となっている事項のひとつが、フィージビリティ・スタディ（Feasibility Study : F/S）を含め、案件形成・プロジェクト承認プロセスにかかる時間が国際機関のそれに比較して長いことであるとの関係者の認識である。

上記より、タイムリーな支援開始を可能とする方法の検討が求められる。

【提案内容】

上記点に対する対応策として第一に考えられるのが、JICA の既存の案件をシリア難民危機対応という状況下において、再度国別援助計画等に位置づけることである。本報告書2-1 (1)、(2) の分野に関連した周辺国における既存の JICA 案件は、これまで必ずしも「シリア難民危機」対応のためのプロジェクトとしては形成・実施されてきていないものもある。しかし、例えばヨルダンにおけるインフラ整備関係のプロジェクト、地方自治体能力強化関連のプロジェクト等は、「シリア難民危機」対応プロジェクトとして適切に位置づけられ、また、「難民」の要素を明確に意識してその活動やモニタリングなどが見直されるべきプロジェクトであると考えられる。これらのプロジェクトは、新たに要請のプロセスを経る必要がないことから、当該分野の「量」の拡大に迅速に貢献できると同時に、「難民」の要素を勘案したプロジェクト・デザイン等の見直しを通して、より適切な支援の実施を確保することができる。

第二に、新たな案件の形成にあたっては、3RP のプロセスの下で受入国側が作成するニーズ分析を活用することにより案件形成の時間短縮を図ることを検討すべきである。シリア難民危機に関する支援ニーズの分析リストは、シリア周辺国自身が主体的に精査し、各省庁との協議プロセスも経た 3RP（JRP、LCRP を含む）にまとめられている（情報収集・分析項目1、本報告書3-3）。これらのツールは毎年アップデートされ、国連機関・国際 NGO との援助協調のツールになっている。このことから、案件立ち上げまでの時間を短縮するための一つの方策として、要請の取りつけ過程の一部として、JRP・LCRP などに取りまとめられたニーズ分析リスト等の情報の活用を検討する価値があるものと考えられる。詳細計画のステップなど、案件実施までの一定のステップを省略し、期間を短縮する可能性の検討を提案する。また、円借款に関連した F/S の実施方法を含め、JICA の承認プロセス

の詳細を検討し、現行の規則に従いつつもどのような合理化が可能か、検討することを提案する。

第三に、タイムリーな案件形成にあたっては、日常的な先方政府機関や現場レベルにおける他の援助機関との情報交換も有効である。ヨルダンについては、適切な機関〔可能性としては計画・国際協力省（MoPIC）〕に援助協調アドバイザーを配置するなどして、継続的に援助協調を通じた案件形成機会を模索することも検討する価値がある。レバノンについては、技協協定の締結を待たずに、JICA事務所を設立する必要性が在レバノン大使館から強調された。継続的に他援助機関と協議を行うことにより、連携可能性のある案件の早期発見が可能となる。また、他の機関が構築した既存の枠組みを活用した案件形成が可能となり、受入国政府との交渉プロセスを省略することができる。このような例として、まだ案件の実現には至っていないがトルコにおける ECHO の MoFSP との協力による生活保障資金提供の緊急支援を JICA が引き継ぐ可能性について現地事務所間での協議が実施されている例、WB などが既に構築している社会経済統合プログラムなどの枠組みのなかで JICA 案件形成を行う、といった案などがある。

(3)-3 「顔の見える支援」の実施方法の検討

【提案理由】

「質の向上」の一環として、「顔の見える援助」が期待されているが、支援ニーズの高い自治体には安全対策の観点から日本人の渡航が禁止されている地域が多い（情報収集・分析項目 1、本報告書 3-2）。また、高中所得国であるトルコ及びレバノンについては、技協協定が締結されておらず、案件ごとの口上書ベースの国際約束の締結も困難であるために日本人専門家の派遣を伴う支援の実施（特に日本人専門家の派遣）ができない状況となっている（同上）。

「顔の見える援助」の定義については、必ずしも画一のものがあるわけではなく、その意味するところの理解には人によって若干の幅がある。「顔の見える援助」の要素を示すものとして、2016年版開発協力白書等より、以下の抜粋を記載する。以下の内容をまとめると、「顔の見える援助」には、①日本の人材と裨益国人材との交流、②両国民間の相互理解・友好関係の促進、③日本の技術やノウハウの技術移転、といった要素が含まれる。

- NGO は、開発途上国の現場の多様な課題やニーズをきめ細やかに把握し、状況に応じて迅速に対応を行うことができる存在であり、国民参加による日本の「顔の見える援助」の代表格といえます（2016年版開発協力白書 P18）。
- 日本は、開発途上国の国民に、日本による開発協力であることを認識してもらうための「顔の見える開発協力」を推進しています。その一環として、開発途上国に対して日本から技術や知識を有する人材を派遣し、現地の国民との草の根レベルでの交流を通じて、同国の社会経済開発に貢献する事業を実施しており、それらは、両国民間の相互理解の促進や友好関係の構築にも寄与しています。その代表的なものとして、JICA ボランティア事業があります（2016年版開発協力白書 P19）。
- 日本の優れた技術やノウハウを活用し、開発途上国への技術移転を通じて日本の「顔の見える援助」を促進するために導入された本邦技術活用条件（STEP：Special Terms for Economic Partnership⁹⁴ P169）。

94 https://www.jica.go.jp/activities/schemes/finance_co/about/about.html

上記より、当該分野において「顔の見える支援」をどのように実施していくべきかの工夫が必要である。

【提案内容】

トルコ、レバノンにおいて、日本人専門家の派遣が困難である状況下においては、日本人専門家を派遣せずに実施する事業形態をより積極的に展開していく必要がある。JICA の安全管理体制は強化される方向にあり、今後日本人専門家の派遣地域が拡大することは考えにくいことから、「顔の見える援助」の実践のためには、日本人 JICA 専門家派遣以外の方策が検討される必要がある。例えば、レバノンでは技協協定締結の見通しが現状では不明確なことから、ローカル NGO などに事業実施を委託し、企画調査員複数名を JICA 事務所に配置し、案件管理や技術的アドバイスを提供するなど形態を取るなどが考えられる。他の二国間援助機関の多くはこのような形態で事業を実施している。また、レバノンでは、ジャパン・プラットフォーム傘下にある日本の NGO がホスト・コミュニティで活動を実施している。「オール・ジャパン」の支援という観点からは、このような活動も視野に入れて国際的な発信を行うことが可能である。また、日本人の現地での活動のみならず、各種の研修制度の活動を通して、シリア難民と日本人・日本文化との交流をめざすのも、①日本の人材と裨益国人材との交流、②両国民間の相互理解・友好関係の促進、③日本の技術やノウハウの技術移転、といった要素を満たす「顔の見える援助」の実施方法のひとつである。

安全対策とは別の観点から、中長期的には、「難民危機対応」のような状況で適切に対応可能な日本人材の育成及び、既存の人材を効果的に活用できるような人材プールの仕組みが必要である⁹⁵。「難民支援分野」における日本人材は限定的であるものの、UNHCR や WFP など緊急・人道援助に関わる国連機関等における勤務経験のある人材は既に一定程度存在することから、どのようにこのような人材を活用できるのかを検討する。また、必要に応じて、特に技術的分野の専門家として国連ボランティア (United Nation Volunteers : UNV)、SV、JOCV 等の派遣が検討されるべきである。

95 日本人材育成のためには、関連のプロジェクトを実施する国際機関事務所などへの人材派遣も有効な研修機会として検討されるべきではあるが、外務省の拠出に直結した人材受入要請は、国際機関側からはあまり喜ばれないようなので要注意である。

付 属 資 料

1. 主要参考文献
2. 主要文献の概要と論点
3. JICA 及び主要援助機関のグッド・プラクティス概要
4. 主要援助機関のプロジェクトリスト

1. 主要参考文献

- Alexandra Francis, Carnegie Endowment for International Peace (2015) Jordan's Refugee Crisis
- AFAD (2014). Syrian Guests in Turkey
- Aimee Karam, Ghaith Zureiqat and Nizar Rammal (2015). Social Protection and Safety Nets in Lebanon
- Alexander Betts and Paul Collier (2015). Help refugees help themselves: let displaced Syrians join the labor market
- Alexander Betts, Paul Collier (2016). Jordan's refugee experiment: a new model for helping the displaced in Jordan
- Alexander Betts, Paul Collier (2017). Refuge: Transforming a Broken Refugee System
- Betsy Ribble, Juliette Keeley, Keith McCammon, and Michael Ignatieff (2016). The refugee and migration crisis: Proposals for action, U.N. Summit 2016
- Brigitte Rohwerder (2016). Women and girls in forced and protracted displacement
- Catherine Bellamy, Simone Haysom, Caitlin Wake and Veronique Barbelet (2017). The lives and livelihoods of Syrian refugees
- Chatty, Dawn (2016). The Syrian Humanitarian Disaster: Disparities in Perceptions, Aspirations and Behavior in Jordan, Lebanon and Turkey. IDS Bulletin, Vol 43, No.7. pp19-34.
- Dawn Chatty (2016). The Syrian Humanitarian Disaster: Understanding Perceptions and Aspirations in Jordan, Lebanon and Turkey
- Dawn Chatty, Sally AbiKhalil, Valentina Bacchin, J Eduardo Chemin, Anna Chernova, Filippo Dionigi, Hani Jesri, Faten Kikano, Annika Rabo, Maira Seeley, Claude Yacoub (2016). Refuge from Syria: Policy Recommendations
- Elizabeth Ferris and Kemal Kirişci (2015). Not likely to go home: Syrian refugees and the challenges to Turkey—and the international community
- Elizabeth Ferris, Kemal Kirişci, and Salman Shaikh (2013). Syrian Crisis: Massive Displacement, Dire Needs and a Shortage of Solutions
- EU (2017). Supporting the future of Syria and the region: co-chairs declaration
- Filippo Dionigi (2016). The Syrian refugee crisis in Lebanon: state fragility and social resilience
- Ghaith Zureiqat and Hadeel Abu Shama (2015). Social Protection and Safety Nets in Jordan
- IDS (2016). Ruptures and Ripple Effects in the Middle East and Beyond. Vol. 47 No. 3
- IEG (2016). World Bank Group Engagement in Situations of Fragility, Conflict, and Violence
- ILO (2015). Access to work for Syrian refugees in Jordan: A discussion paper on labour and refugee laws and policies
- Jeff Crisp (2017). Finding space for protection: an inside account of the evolution of UNHCR's urban refugee policy
- Jeff Crisp, Katy Long (2016). Safe and voluntary refugee repatriation: from principle to practice
- Jessica Brandt (2016). The refugee crisis needs concrete solutions—here are three
- Jessica Brandt and Robert L. McKenzie (2016). Addressing the Syrian refugee crisis
- Jessica Hagen-Zanker, Martina Ulrichs, Rebecca Holmes and Zina Nimeh (2017). Cash transfers for refugees: the economic and social effects of a programme in Jordan

JICA (2016)レバノン国シリア危機の影響及び支援に係る情報収集・確認調査報告書

JICA (2016). Report on the Status of Syrian Refugees with Disabilities - Jordan – 2016

JICA (IC Net Limited) (2017). Pilot Project for Strengthening the Social Services for Syrian under Temporary Protection in Turkey

JICA（国際航業㈱）(2016).ヨルダン国 北部地域シリア難民受入コミュニティにおける廃棄物管理改善のための情報収集・確認調査 ファイナル・レポート

Joao Pedro Azevedo, Judy S. Yang, Osman Kaan Inan (2015). Syrian Refugees in Turkey: The Long Road Ahead

Joao Pedro Azevedo, Judy S. Yang, Osman Kaan Inan (2016). What Are the Impacts of Syrian Refugees on Host Community Welfare in Turkey?: A Subnational Poverty Analysis

Lebanon Crisis Response (LCRP) Plan 2017-2020

LSE (2016). The Long-Term Challenges of Forced Migration: Perspectives from Lebanon, Jordan and Iraq, LSE Middle East Centre Collected Papers Volume 6

Nicholas Crawford, John Cosgrave, Simone Haysom and Nadine Walicki (2015). Protracted displacement: uncertain paths to self-reliance in exile

Nilima Gulrajani and Liam Swiss (2017). Why do countries become donors? Assessing the drivers and implications of donor proliferation

OCHA (2016). Global Humanitarian Overview 2017

Omer Karasapan (2015). Jordan's Syrian refugees

Oscar A. Gómez and Chigumi Kawaguchi (2016). The continuum of humanitarian crises management: Multiple approaches and the challenge of convergence, JICA Research Institute.

Osman Bahadır Dinçer, Vittoria Federici, Elizabeth Ferris, Sema Karaca, Kemal Kirişci, and Elif Özmenek Çarmıklı (2013). Turkey and Syrian Refugees: The Limits of Hospitality

Paolo Verme, Chiara Gigliarano, Christina Wieser, Kerren Hedlund, Marc Petzoldt, Marco Santacroce (2016). Welfare of Syrian Refugees: Evidence from Jordan and Lebanon

Paula Armstrong and Karen Jacobsen (2015). Addressing vulnerability? Cash transfer programming and protection outcomes for out-of-camp Syrian refugees

Regional Refugee & Resilience Plan (3RP) 2017-2018: Regional Strategic Overview

Regional Refugee and Resilience Plan 2017-2018 Turkey

Roger Zetter and Emeritus (2014). Reframing Displacement Crises as Development Opportunities: Working paper and analytical background, Refugee Studies Centre, University of Oxford

Sarah Bailey and Veronique Barbelet (2014). Towards a resilience-based response to the Syrian refugee crisis

Siân Herbert (2013). Responding to the Syrian refugee crisis in Lebanon – lessons learned

Sibylle Stamm (2013). Conflict Dimensions of International Assistance to Refugees from Syria in Lebanon

Simon Levine (2017). Livelihoods in protracted displacement: harnessing refugees' aspirations, skills and networks

Tara Vishwanath (2017). Syrian Refugees and Their Hosts in Jordan, Lebanon and The Kurdistan Region of Iraq: Lives, Livelihoods, and Local Impacts

Tasneem Mowjee, Donata Garrasi, Lydia Poole (2015). Coherence in Conflict: Bringing humanitarian and

development aid streams together, DANIDA

UN (2015). United Nations Assistance Framework Hashemite Kingdom of Jordan (2015 -2017)

UN (2016). United Nations Strategic Framework (UNSF) Lebanon 2017-2020

UN (2017). Jordan Response Plan (JRP) 2017-2019

UNDP (2011). The Lebanon Host Communities Support Project (There is also an evaluation report on this project)

UNDP (2016). Discussion Paper: Development approaches to displacement

UNDP (2016). Generation of Change: The Resilience-Based Development Response in the Context of the Syria Crisis

UNDP (2016). Lebanon Stabilization and Recovery Programme 2017

UNHCR (2015). Refugee Response in Lebanon Briefing Documents

UNHCR (2015). Vulnerability Assessment Framework Baseline Survey

UNICEF, UNHCR, WFP (2016). Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon 2016

Victoria Kelberer (2017). The Work Permit Initiative for Syrian Refugees in Jordan: Implications for Policy and Practice

Victoria Metcalfe, Marcus Manuel and Alastair McKechnie (2016). Enhancing aid architecture in the regional response to the Syria crisis

William Avis (2016). The impact of protracted crises on attitudes and aspirations

World Bank (2015). Forced Displacement in the Great Lakes Region

World Bank (2015). Turkey's Response to the Syrian Refugee Crisis and the Road Ahead

World Bank (2016). Forcibly Displaced Toward a development approach supporting refugees, the internally displaced, and their hosts

World Bank (2016). Refugee And Host Population Empowerment: Rehope Strategic Framework

Xavier Victor^也 (2016). Forcibly Displaced: Toward a development approach supporting refugees, the internally displaced, and their hosts

Ximena V. Del Carpio (2015). The impact of Syrian refugees on the Turkish labour market

2. 主要文献の概要と論点

文献レビューワークシート (1)

タイトル	Syrian Refugees and Their Hosts in Jordan, Lebanon and The Kurdistan Region of Iraq: Lives, Livelihoods, and Local Impacts
著者	Task Team Leaders: Nandini Krishnan and Tara Vishwanath Task Team: Monica Biradavolu, Kevin Carey, Matthew Groh, Meghan Lucas, Daniel Masterson, Anna Newby, Nethra Palaniswamy, Flavio Russo Riva, Dhiraj Sharma with Thomas Ginn and Jacob Goldston
組織	世界銀行、UNHCR
年	2017
概要	ヨルダン、レバノン、クルド地域における「強制移住」者（難民）のホスト国・コミュニティにおける状況の比較調査。ホスト国の対応戦略を評価・検討することを目的として、シリア難民及びホスト・コミュニティ住民の社会経済・生計状況の分析を行っている。本研究のデータは、2015～16年に収集された家計及び個人調査のデータに基づいている。
論点／提言	<ul style="list-style-type: none"> 2013年に世銀が行ったレバノンにおけるシリア危機の環境社会インパクト分析（ESIA）によると、影響はGDP年2.9%の低下、貧困人口17万人の増加、失業率の倍増（20%）、政府財政負担26億ドルと試算、また、雇用規制を行わない場合の失業率への影響を示唆している。しかし本調査の結果では、ESIAのベースデータの誤設定を指摘しつつ、経済や社会サービス状況の悪化と難民流入の相関性を証明することはできず、むしろ、ホスト・コミュニティへのポジティブなインパクトがハイライトされている。 危機が長期化し、難民の多くがキャンプ外で生活している状況下、<u>難民キャンプ政策は、コストの効率性・持続性の観点から見直しの時期</u>にきている。 キャンプ外コミュニティへの人道援助の投入は、ホスト・コミュニティに経済効果を生みだすが、同時に雇用や公共サービスの競争ももたらす。特に、現金支給の経済効果が認められている。しかし、現金で問題は解決しないため、<u>雇用政策の見直しなど中長期的計画が必要</u>。 統計システム強化による<u>エビデンスベースのデータに基づく政策対応が急務</u>である。エビデンスの不在により、不安や将来の不透明性、経済の低迷状況により、ホスト国住民に難民に対する根拠のないネガティブな印象を与えてしまっている。また本調査では、ホスト・コミュニティの難民に関する印象は、文化や宗教などの異質性という非経済要素が強く影響していることが示された。適切な政策策定には国家家計調査などのサンプルでは難民人口を含めて実施することが重要で、<u>データ整備のためへの技術・財政支援が必要</u>とされている。 保健システム強化のニーズは高いが、難民のコンテクストでは特にメンタルヘルスの重要性が高い。 過去の他国における復興支援の経験から、<u>インフラ再建とホスト・コミュニティ住民との信頼回復、融和には、コミュニティ主導による開発支援が有効</u>であることが証明されている。<u>国際支援は地方自治体レベルからアプローチするのがよい</u>。ウガンダの事例が示すように、難民が基本的権利を得られホスト・コミュニティとの結びつきが強化されると、国籍が付与されずとも自立が促進される。 シリア危機以前から、周辺国（ヨルダン・レバノン・イラク）では労働市場における構造的な脆弱性を抱えていた。難民流入による労働市場への需要可能性は、危機発生当初の状況により左右される（例えば、欧州では影響を受けていない）。<u>経済システムに内在する構造欠陥の改善を見据えた長期的な視点で慎重に検討された改革支援の重要性が非常に高い</u>。難民のスキル向上などはまず環境整備しなければ効果をなさない。 制度の如何にかかわらず、シリア人は全般的にあらゆる労働機会を強く望んでいる。また、本調査では難民の労働によるスピルオーバー効果が確認されている。民間セクター主導による雇用創出が重要である。

文献レビューワークシート (2)

タイトル	Forcibly Displaced: Toward a development approach supporting refugees, the internally displaced, and their hosts
著者	Team Leader: Xavier Devictor Core team member: Caroline Bahnson, Anna Bokina, Cordelia Chesnutt, Chisako Fukuda, Nancy Kebe, Mona Niebuhr, Caroline Sergeant, Caroline Vagneron, Neelam Verjee
組織	世界銀行
年	2016
概要	本レポートは、難民、移民、国内避難民等各種の「強制移住」の危機にさらされた人々を取り巻く状況を、実際のデータを基に明らかにする。強制的な移住を人道的問題のみならず重要な開発課題としてとらえ、各段階において開発機関が取り組むべき課題を説いており、特に世銀（開発ファイナンス）の役割に関する提言を行う。
論点／提言	<ul style="list-style-type: none"> • 強制移住問題に対する開発援助活動は、政治、安全保障、人道支援、外交等のさまざまな側面に関する広範な国際的努力の一部分にすぎない。<u>人道支援と開発支援は、継続して代替的に実施するものというよりは、全プロセスを通じて相互補完的に実施すべきものである。</u> • 開発援助機関は、人道支援機関があまりアクセスをもたない経済的政策立案者にアクセスがある。反面、強制移住における政治や法的な重要課題への対応力に不足している。今後は、実用的アプローチを適用して潜在的なシナジー効果を特定することが重要である。 • ホスト・コミュニティ支援は間接的支援とみられがちだが、ホスト・コミュニティにとってはもともとの開発ニーズや貧困削減が優先事項であり、<u>それ自体が危機対応における重要課題である。</u> • 国際社会が強制移住者（難民）を支援するのは非常に高いコストがかかる。それは彼らに労働機会がないためである。経済停滞と財政圧迫に晒されている国際情勢において、<u>開発援助機関はコスト効率性の高い持続性のある支援策検討に向け努力すべきである。</u> • <u>より革新的な資金支援手段が必要である。</u>中進国には譲許的ローンの拡大、後進国にはもともとの支援へのオントップの資金支援が必要である。 • 革新的資金調達案として、特定目的の債権（例えば、グリーン債権やワクチン債権など）やドナー国が保証する債権の発行、マルチ・ドナーの信託基金設立、金利の高い中進国に対する無償と有償の合体による金利コスト低減、Buy-down（目標設定し、達成された場合はローンを財団などがペイオフする仕組み）などが検討される。 • 雇用創出のためには、開発資金をレバレッジとして投資などの民間資金を引き出すことを検討すべき。ODA 資金による政治リスク保証も投資家のリスクヘッジに活用できる。 • 「強制移住」の各段階における開発援助機関の役割は以下のとおり。 <ol style="list-style-type: none"> 1) 予防段階：強制移住を誘発する政府の政策を改善する。ホスト国、ホスト・コミュニティの受入準備を支援する。取り残される人々のレジリエンスの強化。 2) 危機発生段階（対ホストコミュニティ）：難民流入により悪化したホスト・コミュニティにおける長期的な開発課題への対応。コミュニティで被害・ネガティブインパクトを受けた人の支援、公共サービスデリバリーの強化・拡大、難民の移動の自由と労働権付与への働きかけ。 3) 危機発生段階（難民の脆弱性低減に向け）：難民の移動の自由と労働権付与への働きかけ、難民人口の多い地域への経済機会提供、労働市場で需要のあるスキルや教育への投資（そのための民間セクターの動員、そのためのインフラなどの環境整備）、キャンプ内、都市部における難民に対する短期的ニーズへの対応。 • 長期的な対応としては、帰還者やその受入コミュニティへの支援、ホスト国定住者

	への十分な法的権利付与のための支援、長期的なキャンプ滞在者に対する、状況を終わらせるための支援などがある。
--	---

文献レビューワークシート (3)

タイトル	Welfare of Syrian Refugees: Evidence from Jordan and Lebanon
著者	Paolo Verme, Chiara Gigliarano, Christina Wieser, Kerren Hedlund, Marc Petzoldt, Marco Santacroce
組織	世界銀行、UNHCR
年	2016
概要	ヨルダンとレバノンに逃れたシリア難民に関する既存データの再検証に基づき、これらの難民の特徴、状況や、これまで実施された人道支援の効果などを明らかにし、より長期的視点に立った支援の重要性を説く。世銀と UNHCR の協力による著書。
論点／提言	<ul style="list-style-type: none"> ヨルダン、レバノンに在住するシリア難民のほとんどが都市や郊外のホスト・コミュニティに住み、UNHCR の難民認定を受けてはいても法的立場が保障されているわけではなく、公共サービスへのアクセスは限られている。2014 年現在、ヨルダン、レバノンに在住する UNHCR 登録のシリア難民 10 人中 7 人が貧困とされる。ヨルダンに住むシリア難民の方が貧困度は高く、貧困層人口は 2013 年から 2015 年の間に増加した。難民の 88% が現在あるいは近い将来に貧困となる脆弱性にさらされている。 本調査によると、家族規模が大きいほど貧困率が高い。家族規模と住居環境（自宅が賃貸か、上下水が通っているかなど）と貧困率は相関関係が高い。また、出身地や定住地によっても貧困プロファイルが異なる（ダマスカス出身者やアンマン定住者は比較的貧困度が低い）。 危機前のシリア、ヨルダン、レバノンはもともと人口構成や教育レベルなど社会経済状況に相違がある。シリア難民はもともとシリア人口に比べて若年層と子供の比率が高い。このため教育や保健のニーズが高い。教育レベルはヨルダンの難民よりもレバノンの難民の方が高い。若年層の教育機会喪失による人材喪失、子供のリスクが懸念されている（ヨルダンでは無償教育が保障されているにもかかわらず、難民児童の 50% しか学校に行っていない）。 現状では難民は、教育やスキルのリターンがほとんど望めない環境に置かれている。難民の経済機会が限られているため、労働対価は非常に低く、労働している場合としていない場合との福祉状況にはほとんど差がない状況。これにより現状では、教育やスキルへの開発投資はあまり効果的ではない。キャンプ外の難民の住居支援（大家への家賃保証など）等の政策を検討すべきである。 貧困削減と福祉向上の最も効果的な人道支援は、支出をカバーできる現金支給と食糧支援である。すべての難民に UNHCR の現金給付と WFP の食糧配給が実施されれば、貧困率を 1 割程度までに低下させることができる。しかし、これはユニバーサルカバレッジが行われていることが条件である。現在の UNHCR の現金支給は、収入を指標にターゲット設定しておりカバレッジは限定的である。 現状の人道支援の継続は貧困削減と福祉向上に効果的ではあるものの、援助依存と持続性の問題が残る。危機が長期的になるにつれ、人道支援機関による資金の持続的調達には困難に直面しており、効率的な資金活用を求められている。労働市場や経済的機会へのアクセスがなければ、社会保護自体は自立へはつながらない。難民への社会（保護）保障支援から、難民を含めたホスト・コミュニティの経済成長へのパラダイムシフトが必要である。人道支援機関と開発支援機関の密な連携により、人道危機が開発への機会提供となることが必要である。 中長期にわたる難民危機対応に求められる特定の政策は、災害や経済危機の影響を受けた貧困地域の経済成長のための一般的な政策と大差はない。例えば、労働市場の需給マッチング、既存サービスの拡充、ビジネス環境の改善、零細ビジネスのニ

	ーズにあった資金供給、特別経済特区設立などによる投資誘致と地域貿易促進などである。
--	---

文献レビューワークシート (4)

タイトル	Not Likely to Go Home: Syrian Refugees and the Challenges to Turkey and the International Community
著者	Kemal Kirisci, Elizabeth Ferris
組織	Brookings Institute
年	2015
概要	本報告書では、シリア難民危機は長期化することが決定的であるという前提の下、受入国であるトルコ政府と国際社会はどのように対応していくべきかを論じている。
論点／提言	<ul style="list-style-type: none"> 2013年以降の周辺国への難民流入は急激に増加したが、EUなど第三国定住への受入は停滞している。これら周辺国の難民受入負担を共有する国際社会の結束の弱さを露呈するカタチとなった。 国際社会は周辺国（トルコ、ヨルダン、レバノン）の難民受入負担を共有して応分の支援をすべきである。負担共有を避けることは、将来的に情勢の不安定やテロ問題により国際社会に跳ね返ってくることを自覚すべき。 3RP (2015) の資金アピールは 6.24 億ドルであるが、ドナーのコミットメントはその 3分の1にとどまっている。 今回の長期化するシリア難民の問題により、従来の国際的な人道支援システムの弱点が明確化した。今後は難民のニーズに対応するためのよりコスト効率的で効果的な方策が求められる。 2013年と2015年の難民の状況を比較すると、以下3点の違いがある。①難民の文化的宗教的背景が多様化し、(以前はスンニ派が多数を占めていた) 政治的側面が複雑化した。②シリア難民受入側の政治事情(国内政治、クーデターやテロの問題、EUへの難民流出など)も変化した。③難民危機の悪化がトルコ国内にもともとあった社会・経済・政治問題をより深刻化させた。 他方、国際機関などの流入による新たな雇用の増加、流入したシリア人による投資やビジネスの増加などのポジティブな影響も観察された。 問題の長期化は避けられない現状において、シリア難民の「統合」(Integration)が重要な課題である。そのためには教育・労働機会・保健の提供が急務である。現状ではトルコの就学年齢の難民児童 60万人のうち 13万人しか就学していない。教育機会を提供することは、将来の人材育成のみならず、テロ対策という意味においても重要である。シリア人のなかには高いスキルをもった人材が多く、このような人材の活用は双方に有益である。「統合」を促進することは、シリア難民、トルコ、そして国際社会すべての Win-Win となる。今後は統合のプロセスの包括的な政策とそのための国民の支持を集めることが必要である。 トルコは 2014年に世界最大の難民受入国となった。当初は Open Door Policy により受入れに寛容な姿勢をとり、海外援助なしに独自に対応していた。2015年までに支出した難民支援の予算は、海外援助の 4億ドルに対して 60億ドルと主張している。トルコ政府の寛容さと受入れの努力は賞賛すべきものだが、難民支援資金の透明性をより高めると、国際社会やドナーの信頼はより向上する。 問題長期化に伴い、トルコは海外援助との協調姿勢をとり始めた。しかし、トルコ政府の国際機関、INGO との連携姿勢はまだ効率的とはいえない。国内 NGO の数も増加したが、海外援助は INGO に流れてしまい、国内 NGO は実施機関としてしか扱われないことへの不満がある。INGO もコスト効率化に向け、より積極的に国内 NGO の知見を学ぶ姿勢が必要である。 トルコ政府が繰り返し必要性を主張している、国境地域における「安全地域」の設立は、安全保障的にも政治的にも現実的ではない。

文献レビューワークシート (5)

タイトル	The Refugee and Migration Crisis: Proposals for Action, UN Summit 2016
著者	Michael Ignatieff, Juliette Keeley, Betsy Ribble, Keith Mccammon
組織	Brookings Institute
年	2016
論点／提言	<p>2016年9月の難民と移民に関する国連サミットにおいて、オバマ政権は以下3つのゴールを宣誓した。</p> <ul style="list-style-type: none"> 人道支援アピールへの拠出を2015年の100億ドルから130億ドルに30%増加 難民受入の倍増、難民受入国数の増加 学校教育を受けられる難民と労働権利を得られる難民数の各100万人増加 <p>本報告書は、上記を達成するための米国がすべきことを以下のとおり提言している。</p> <ul style="list-style-type: none"> まず最も脆弱な難民65,000人(トルコとヨルダンの難民キャンプにおいてUNHCRから脆弱と認定された人)を受け入れることでグローバルなコミットメントと共同責任の事例を示し、難民定住のための国際連携を構築する。そのためには、スクリーニングプロセス、セキュリティやメディカルチェック、デジタルツールを強化する。 最前線国(トルコ、ヨルダン、レバノン)による難民自立に向けた活動の支援に焦点を当てる。3RPの目標値77億ドルに対して各国のコミットは31億ドルにとどまっており、米国は、日本やサウジなど中東諸国、中国やロシアなどの協力引き出しにより努力する必要がある。 <p>(各国の方策)</p> <p><トルコ> シリア難民のEU流入を落ち着かせるためのトルコ-EU協定の進捗が滞るなか、米国にとっては支援介入するチャンスであり、トルコ政府による難民に対する労働開放と教育促進を行うことができる。</p> <p><ヨルダン> ヨルダン政府のシリア難民20万人の雇用を生み出すというコミットを支持する。米国は既にヨルダンに対する関税引き下げを実施しており、同様の措置を他国にも働きかけて雇用創出のための経済キャパ向上を支援する。</p> <p><レバノン> ヨルダンに比べて政府機能が脆弱であるため、有力なNGOを通じた支援、民間セクターとの協力を促進する。難民雇用の割り当てを設定している企業に対するドナーによるグラントプログラムを設立すべき。</p>

文献レビューワークシート (6)

タイトル	Syria Crisis: Massive Displacement, Dire Needs and a Shortage of Solutions
著者	Elizabeth Ferris, Kemal Kirisci, Salman Shaikh
組織	Brookings Institute
年	2013
概要	シリア危機の変遷を概説後、シリア国内の人的状況、シリアとの国境エリア、そして大規模な難民受入による政治的影響を分析する。この分析から共通のテーマを抽出し、主要なステークホルダーに対して一連の推奨事項を提案する。
論点／提言	<p>政治的交渉や国連安全保障理事会による積極的介入の不在、軍事の手詰まりなどの現状において、戦闘と人々の避難は継続すると予想される。この状況における提言は以下のとおり。</p> <ul style="list-style-type: none"> 人道支援団体は、シリア国内避難民に関する統計整備の分析を進める。 シリア政府はシリア国内の人道支援に対する障害を取り除く。 支援団体は政治的中立性を維持する。

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国連安全保障理事会は人道支援のアクセス支援に関する強い決議を打ち出す。 ・ クロスボーダー支援の継続と拡大。 ・ 教育支援は最優先課題とする。 ・ 開発機関は難民とホスト・コミュニティ双方の支援にアプローチする。 ・ 難民が地域外への定住を希望することも想定に入れた長期的な計画を立てる。 ・ シリア危機解決に向けた国際的メカニズム設立の議論を開始する。
--	--

文献レビューワークシート (7)

タイトル	Turkey and Syrian Refugees: The Limits of Hospitality
著者	Osman Bahadır Dinçer, Vittoria Federici, Elizabeth Ferris, Sema Karaca, Kemal Kirişçi, and Elif Özmenek Çarmıklı
組織	Brookings Institute
年	2013
論点／提言	<ul style="list-style-type: none"> ・ トルコの開放政策にかかわらず、非公式に国境を越える難民は跡を絶たない。しかし UNHCR も国境地帯でのモニタリングは行っていない。トルコ政府、国際社会はこれらの難民の安全と基本的人権を守ることが重要。 ・ トルコ政府は難民キャンプの援助機関への情報公開を促進し、国際社会の状況に関する理解と援助動員を促進すべき。 ・ AFAD は教育や保健促進のために国際 NGO の許可を緩和すべき。 ・ 難民流入の経済的インパクト（プラスとマイナス）の分析をすべき。 <p>現在トルコがシリア危機対応に関して抱える課題は以下の5つである。</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 恒常的に増え続ける難民対応の長期的な対応（現状の人道支援は資金的にも持続性に無理がある）。 ② 難民のトルコ社会への統合に向けたトルコ政府の努力を支えるための国際連携の推進 ③ クロスボーダーの人道支援における国際機関の知見の活用 ④ シリア難民の増加に起因する治安問題への対処 ⑤ 人道的行動では解決しない長期化するシリアの内政問題

文献レビューワークシート (8)

タイトル	Refuge: Transforming a Broken Refugee
著者	Alexander Betts
組織	Refugee Studies Centre, University of Oxford
年	2017
概要	「21世紀に、世界は難民とどのように向き合えばよいのか？」との問いに答えるために、なぜ世界の難民受入システムは機能していないのかを検証し、どのようなシステムを構築しなければならないのかを考える。
論点／提言	ヨーロッパでは現在大量の難民の流入を背景に「異端嫌悪 (xenophobia) が蔓延している。現代社会は、難民問題と向き合うためのビジョンを必要としている。本書では、現代社会が直面する危機は、ヨーロッパ並びに国際社会の政策担当者に対し、ヨーロッパ及び紛争地域に隣接する地域において、人間的であり、効果的かつ持続的な成果を上げるような政策改善の機会を提供している、と唱える。難民は、単に食糧、テントや毛布を必要としているのではない。難民は就労と教育の権利を供与されれば、彼らの受入国に対して明確に経済的にプラスの効果をもたらすことができるであろう、と論じる。
著者	Betts氏の見解では、1951年に制定された「難民の地位に関する条約」等の国際社会の難民に関する基本制度は、その「基本ルール」が現代社会においては誤っており、機能していない。このため、新たなビジョンが必要である。ほとんどの難民は、①難

	<p>民キャンプに滞在するか、②都市（ホスト・コミュニティ）で窮乏生活を送るか、③危険を冒してヨーロッパに渡航するか、という、3つのいずれも望ましくない選択肢のどれかを選ばざるを得ない状況に立たされている。</p> <p>Betts 氏の見解では、パラダイムシフトのためには、世界のグローバル化と市場のグローバル化を活用した次の4つの方法がある。</p> <p>① （ウガンダの例のように）難民に就労権を与え、移動の自由を与え、「経済単位」として貢献できるような「支援環境（enabling environment）」をつくる。</p> <p>② 経済特区の活用（ヨルダンの難民キャンプ付近の経済特区）で難民の経済活動を促進する（パイロット事業2016年開始）。</p> <p>③ 難民と受入国両者の希望のマッチングを行う。</p> <p>④ 難民認定の条件を変更し、出国前の「人道査証（humanitarian visa）」の発行を行う（ヨーロッパへの危険な渡航の必要性を無くすため）。</p>
--	--

文献レビューワークシート（9）

タイトル	Responding to the Syrian Refugee Crisis in Lebanon: Lessons Learned
著者	Sian Herbert
組織	GSDRC, University of Birmingham
年	2013
概要	<p>本ペーパーは、レバノンに関連した、シリア難民に関する文献調査のまとめである。文献調査に際したリサーチ・クエスションは以下のとおり。</p> <p>「ドナーはレバノンにおいてシリア難民の支援を実施する際に、どのような教訓を念頭におくべきか（これにはレバノン特有のものもあれば、国際的な難民支援に関するものも含まれる）。国際関係者の役割、受入国政府の能力、政治的観点、NGO（民間セクター及び市民グループ）の役割、等を検討する」。</p> <p>文献調査の結果、①政治的側面、②戦略的側面、③（開発支援実施の）実践的側面、のそれぞれについて教訓を導き出した。</p>
論点／提言	<p>3つの側面に関する教訓は以下のとおり。</p> <p>① 政治的側面の教訓: レバノンの歴史的難民受入（さまざまな難民を歴史的に受け入れてきたこと）の経験の理解、どのように宗派対立（宗教的宗派対立が親アサド派、反アサド派等に投影されている）が政策や意思決定過程に影響を与えるか、カギとなるステークホルダー（e.g.ヒズボラ）を排除することの限界、難民とホスト・コミュニティ住民の歴史的関係性の理解。</p> <p>② 戦略的側面における教訓: UNHCR のシリア難民危機への対応の経験に基づき、レバノンの中期的難民戦略の策定（今後強化する点として、「開発機関」の早期の参入を含めている）、援助国が資金提供の約束を確実に実行することの重要性、である。</p> <p>③ その他開発支援の実施に基づく実践的教訓: 難民キャンプの複雑さの理解、サービス提供の機会を「軋轢を緩和」のために活用する、地元の組織との連携、シェルターとインフラの提供、都市難民（キャンプ外の難民）を支援対象とする重要性、難民がホスト・コミュニティに及ぼすさまざまな影響を理解する必要性、焦点を絞った開発支援の実施の必要性（'TDA' approach）である。</p> <p>（以下、有効と思われるポイントの引用）</p> <ul style="list-style-type: none"> UNRWAの成功は、国家機関の発展に失敗し、国家の責任が低下し、主権を侵害したことで批判されたパラダイム・サービスを確立することによって達成されたため、難民救済からの教訓の一部としては「Uncomfortable」である（Haisom, 2013 23）。 事例を交えた政策説明でBettsは難民管理のための位相的データ解析（TDA）アプローチを主張している（2009）。TDAアプローチは、難民の権利、自律、そして可能であれば地域統合へ難民のアクセスを改善する目的で、難民とホスト・コミュニ

	<p>ティの両方のニーズを統合している (Betts, 2009, p.1)。</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bettsは、TDAをドナーと受入国のための「Win-Win」アプローチにするために以下を提案している (2009, p.2, 17-19)。 <p><政治的ニーズ></p> <ul style="list-style-type: none"> - ドナーは追加資金及び難民と市民を対象とした総合的なアプローチに対してコミットすべきである。 - ホスト国は難民の自立支援及び地域への統合機会を提供すべきである (中立的な仲裁及び信頼できる交渉プロセスを含む)。 <p><実用的ニーズ></p> <ul style="list-style-type: none"> - UNHCRと他開発機関との制度的協力 - 政府と新しい予算項目の統合 - 統合されたアプローチに基づく介入 (例: 既存のコミュニティ構造及びホスト・コミュニティと難民の関係を利用したり、プロジェクト実施のモニタリングとフォローアップのための評価を利用したりし、難民の持続可能な生計を創出することに焦点を当てる)。
--	--

文献レビューワークシート (10)

タイトル	Against All Odds: Turkey's Response to 'Non-desirable but Non-returnable' Asylum Seekers
著者	Diem Doger
組織	Refugee Survey Quarterly, The Graduate Institute Geneva, Oxford University Press
年	2017
概要	<p>本論文は、「望ましくはないが帰還不可能な」避難民 (犯罪歴等のある asylum seekers) に対するトルコ政府の法制度・規則及びその実施状況を批判的に分析するものである。現在のトルコ近隣の地域を取り巻く政治状況のため、トルコ政府はその法制度を変更せざるを得ず、保護制度はあまり整備しないままに短期的に難民の流入に対応できるようにし、トルコ域内からの退去を命ずることができない外国人に対し、他の種類の滞在許可を発行できるようにした。しかし、こうしたトルコ政府の法的立場は、欧州人権裁判所での判決にもみられるように国際社会及び地域社会の影響を受けている。同判決以降、類似のケースがどの程度の件数検討されているのかについては十分な情報はなく、今後同判決から除外された難民がどの程度の数があり、どのような影響を受けるのかは明確でない。また、トルコが外国人テロリストや、シリア・イラクの紛争を逃れる避難民の移動の際の大きなハブであることから、今後、関連の状況は管理不能な状況に陥る可能性がある。</p>

文献レビューワークシート (11)

タイトル	Scenario building: How to build scenario in preparation for or during humanitarian crisis
著者	ACAPS technical brief
組織	ACAPS
年	2016
	<p>本ペーパーは、人道支援運営のうえでかかすことのできない「シナリオ構築」の方法論として plausibility approach (説得力のある予測に基づいたアプローチ) を用いて、9つのステップをもってこの実施方法を明らかにする。方法論は、長期にわたる危機的な状況から、突然の災害に至るまで、さまざまなケースに活用可能である (本ペーパーの実際の活用の例としては、ワークショップ形式で「シナリオ構築」を実施する際のガイドとして使用することができる)。</p>
論点/提言	<p>「シナリオ構築」の過程では、次のような活動を通して、今後のありそうな (plausible) 展開の可能性が予測され、影響を受けることが予測される人々や関連したニーズが予測される。今後の展開に影響することが予測される要素をまず同定し、「根拠のある仮定 (Informed assumptions)」に基づき、最重要な要素と、その展開の方向性が予測され</p>

	<p>る。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ リスク分析: 被害、けが人その他負の状況の同定及びその可能性の予測。「シナリオ構築」においては、これらのリスクと、その後あり得る展開（正の影響を与える展開を含む）との関係性によって変化していく状況の予測を行う。 ・ 将来予測（Forecasting）：歴史的傾向等に基づき、最も可能性の高い将来の状況の予測。「シナリオ構築」は将来予測を含むが、可能性のある複数の将来像を検討するため、「将来予測」よりも広いアプローチをとる。 <p>「シナリオ構築」にあたって留意すべき点は以下のとおり。①ともすると必要以上に時間のかかる大変な作業となってしまうため、可能性のあるシナリオのすべてを検討しようとするのではなく、優先順位の高い「あり得そうな」シナリオに焦点を当て、計画を立て、必要な関係者とのコミュニケーションを行うことが肝要である。②このため、各シナリオには「必要十分」な詳細情報を盛り込むことが重要であり、あまり「完全主義」とならない方がよい。③複数の、異なる専門性をもつ関係者によって実施する（ワークショップなどを通じて）ことにより、より良い「シナリオ構築」が可能となる。現地の知識をもつキー・インフォーマントからのインプットが得られることが望ましい。④構築されたシナリオは、必ずしも将来を正確に予測するものでなく、完全に正しいものではないという認識をもつことが重要である。</p> <p>本ペーパーでカバーされる9つのステップは以下のとおり。</p> <p>STEP 1 : Identify Research Question STEP 2 : Review Relevant Information STEP 3 : Define Scenario Scope STEP 4 : Identify Variables and Map Relationships STEP 5 : Select Variables and Turn into Assumptions STEP 6 : Create Mini-Scenarios from Assumptions STEP 7 : Quantify Impact, Probability and Select Mini-Scenarios STEP 8 : Expand and Disseminate Scenarios STEP 9 : Monitor and Evaluate Scenarios</p>
--	---

文献レビューワークシート（12）

タイトル	Severity measures in humanitarian needs assessment: purpose, measurement, integration
著者	Aldo Benini
組織	ACAPS (Technical note)
年	2016
概要	<p>本研究は、人道支援の対応を決定するニーズの優先順位の検討において必要な、「甚大性の計測（severity measure）」について現状の方法論を検討し、新たな方法論を提案するものである。人道支援の優先順位の決定を左右するその他の要素としては、アクセスやコストなどがある。</p> <p>「甚大性の計測」は、優先順位の決定に役立つ集約的な情報である（各方面からの情報が数値や定性的表現によって集約的に表現される。歴史的には保健分野などで活用されてきた）。</p>
論点／提言	<p>現状活用されている「甚大性の計測」の2つの方法論には各種の問題があるため、本研究では、新たな方法を提案する。基本的には、①単純な順位づけではなく、比率に基づく順位づけとすること、②多方面の情報を集約した指標の活用、である。このような方法は、例えば、2015年のネパール地震において用いられた。</p>

文献レビューワークシート（13）

タイトル	Planning from the future: is the humanitarian system fit for purpose?
著者	Christina Bennett, Randolph Kent, Antonio Donini and Daniel Maxwell

組 織	ODI also see www.planningfromthefuture.org (King's College London, the Feinstein International Center at the Friedman School of Nutrition, Tufts University and the Humanitarian Policy Group at the Overseas Development Institute)
年	November 2016
概 要	本研究の中心的なリサーチ・クエスチョンは、人道支援分野が、現在人類が対峙する巨大な課題に対して、果たしてその目的を果たすことができるのか、今日及び将来にわたる危機に対応するために必要な能力とビジョンをもっているのか、という質問である。結論として、著者らは現代社会のニーズに合致した、効果的で適応可能な人道システムが必要としており、人道支援セクターの視点とそのオペレーションのあり方全体の変革の必要性を訴える。
論点／提言	<p>第1章は、人道支援セクターが1950年代にその基礎が築かれた時代から基本的な変化なしに拡大の一途をたどってきた歴史をたどる。</p> <p>第2章は、変革の必要性を唱える。人道支援のいわば技術的側面では（例えば、現金や市場機能の活用など）一定の改革が実施されたものの、人道支援セクター全体より大きな課題であるところの、リーダーシップ、決定権の問題には取り組まれてきておらず、いまだに少数の欧米ドナー・少数の機関が中核的役割を握っており、正式な国際社会のシステムは限定的な役割しか果たしていない。こうしたなかで人道支援分野は軍事力や安全保障に係る事項に益々大きな影響を受けるようになっており、「問題の後追い (Reactive)」しかできていない。</p> <p>第3章は、より「状況に適応し、的確に対応できる」未来の人道支援セクター像を描く。人道セクターは、危機を予測して対応し、新たなリーダーシップの下に新たな活動方法を構築しなければならない点を訴える。</p> <p>本著作の6つの提言は次のとおり。①すべての人道支援機関を代表するシステムの必要性、②国際人道法と理念に基づき公平・公正であること、③（機関の利益でなく）人道危機にさらされた被害者の保護を第一に優先させるものであること、④（機関のマネジメントやアジェンダよりも）被害者へのアカウンタビリティを重んじること、⑤政治的立場に影響されないこと、⑥ボランティア精神に基づきつつもプロフェッショナルな組織・活動であること。</p>

文献レビューワークシート (14)

タイトル	The lives and livelihoods of Syrian refugees
著 者	Catherine Bellamy, Simone Haysom, Caitlin Wake and Veronique Barbelet
組 織	ODI
年	2017
概 要	<p>イラク、ヨルダン、レバノン、トルコなどの近隣諸国へのシリア難民は470万人を超えている。シリア難民の10%（のみ）が現状キャンプに住んでいるため、受入側政府と援助機関はキャンプ対応として設計した従来の難民支援プログラムを再考しなければならなかった。</p> <p>本レポートは、難民の生計をより良く支援するという視点をもって、キャンプ外に住むシリア難民の生活や生計をより良く理解することを目的としている。彼らの見方や彼らの生計を形づくる多くのネットワーク、機関、個人とのやり取りについての理解を深めることによって、難民の生計を支援する機会を特定することをめざしている。</p>
論点／提言	<p>本報告書の結論は以下のとおり。</p> <ul style="list-style-type: none"> シリア難民危機のスケールの大きさと問題の長期化によって、各種の新たなアプローチが考案された。例としては以下のとおり。脆弱性アセスメント（受益者ターゲティングをより正確にする手法）、都市避難民のためのマルチサービスセンターの設置、移動式アウトリーチ・チームによるサービス提供、現金給付支援。また、受入国政府労働市場へのアクセスを一部許可するなど、対応を変化させてきた。 他方、本調査のケーススタディによって明らかなおおりに、シリア難民を取り巻く状

	<p>況には大きな違いがあることを認識する必要があり、個別のプロジェクトのデザインにあたっては難民の視点の把握に努め、また、実施期間中は難民の反応をモニタリングする必要がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> 他方、政策や国家枠組みの変更（特に重要なものとしては就労権、労働許可証の発行に関する政策）は、たとえそれが難民の裨益するものであっても、「変更」の意味するところが不明確であったり、政策の実施に問題があったりすることにより、特に政策の変更が頻繁に行われる場合、リスクの予測が困難となり難民を不安に陥れがちである（例：ヨルダン ambiguous restrictions on business ownership for Syrian refugees appear to prevent such entrepreneurialism）。 難民の就労及び難民とホスト国市民双方の生計向上に関する問題は、マクロレベルの政策検討が必要とされており、ILO とともに世銀がこの側面での介入を強化していることは歓迎すべきである。この点について、長期的開発の視点が必要であることは自明であるが、同時に、歴史的に確立された難民の人権を守るべく、脆弱なグループの保護ニーズは人道支援の観点に立って並行的に満たされていかなければならない。 難民とホスト・コミュニティ（及びホスト・コミュニティに含まれる雇用者等の各種組織）の関係は多様であり、一概に特徴づけることは困難であるが、いずれにしてもホスト・コミュニティのニーズに配慮し対応することはいかなる支援プログラムにおいても「標準的プラクティス」として実施されるべきである。また、難民とホスト・コミュニティの社会融合を促すような配慮（特に生計及び雇用に関し）がなされることも重要である。 インフォーマル・セクターにおける就労は、低所得・搾取的環境に陥る可能性があるため、積極的な支援が望ましい。 ホスト国政府は、難民危機をドナー国との交渉の切り札として自国の政治的・経済的利益のための活用に向けたが、本調査のケーススタディからは、これらの動きは難民の視点からはネガティブな結果をもたらしたといえる。人道支援機関は、難民の人権擁護の立場からのアドボカシーを通じてこのようなホスト国の政治的動きが方向性を誤らないようにガイドする必要がある。
--	---

文献レビューワークシート（15）

タイトル	Why do countries become donors? Assessing the drivers and implications of donor proliferation
著者	Nilima Gulrajani and Liam Swiss
組織	ODI
年	2017
概要	<p>北半球（欧米諸国など）における援助疲れが増えているにもかかわらず、二国間援助を実施する国の数は過去最大であり、増え続けている。この増加は世界の開発コミュニティにチャンスとチャレンジの両方をもたらしている。</p> <p>このレポートは、新規ドナー国（New Donor Countries : NDCs）の劇的な成長におけるパラドックスを2つの質問により分析する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ドナーの繁栄を促進するものは何か。 この急激な増加からどんなドナーが現れているのか。
論点／提言	レポートは、26のNDCsの標準的拡散や定量的分析といった社会学的理論を取り上げ、その成果を伝統的ドナーの業績と比較している。

文献レビューワークシート（16）

タイトル	Livelihoods in protracted displacement: harnessing refugees' aspirations, skills and networks
著者	Simon Levine
組織	ODI

年	2017
概要	<p>難民は自らの声を（誰かに）聞かせることや自らの視点を伝えることはほとんどない。</p> <p>同時に支援機関は難民が必要なものを十分に考慮していない〔難民の視点を理解し反映しない限り（支援）プログラムが信頼できるものではなく、効果的ではないという認識がますます高まっているにもかかわらず〕。</p> <p>このプロジェクトは、移動、生計、脆弱性に関する HPG (Humanitarian Policy Group) のこれまでの作業を基に、難民の制度的概観、ネットワーク、生活戦略を、彼らの視点から探る。</p> <p>長期にわたる強制移動における難民のさまざまな優先事項を考慮し、彼らの（ニーズに）合わせて使用する戦略を支援するための提案を行う。提案には難民と、公式/非公式ネットワーク、機関、及び団体との双方向的な活動といった新しい手法を含む。</p>
論点／提言	<p>プロジェクトでは以下の疑問を考慮した。</p> <ul style="list-style-type: none"> 長引く強制移住の過程で、難民の異なる優先順位はどのようなものか？彼らがニーズを満たすためにどのような戦略をとっているのか？これらの目的と戦略は、移動中にどのように変化するか？ 難民としての生活を形づくるうえで重要な人々、ネットワーク、制度の役割といった難民の視点をより深く理解することを通じ、彼らを支援する機会はどこにあるのか？

文献レビューワークシート (17)

タイトル	Enhancing aid architecture in the regional response to the Syria crisis
著者	Victoria Metcalfe, Marcus Manuel and Alastair McKechnie
組織	ODI
年	2016
概要	<p>これまでのシリア難民支援は、短期的なニーズを満たすことに集中してきた。多くを達成したが、このような努力はこの変化する危機の長期的な性質を考えると、不十分で不適切である。この政策ノートは、援助構造を強化するための戦略的アプローチを概説し、また、国レベル及び現場レベルでのさまざまな条件に対し柔軟に対応することを可能にする。緊急ニーズと中長期の生計支援、その両方に同時に焦点を当て続ける必要性を認識しつつ、難民のための集中的かつタイムリーな行動の必要性を強調している。</p>

文献レビューワークシート (18)

タイトル	Towards a resilience-based response to the Syrian refugee crisis
著者	Sarah Bailey and Veronique Barbelet
組織	ODI
年	2014
概要	<p>現在のシリア難民に係る課題をステークホルダーはどのように理解し、どのようにレジリエンスに基づく開発目標と優先順位づけをし、脆弱性と判断基準に対してはどのように取り組んでいるかを探る。それにより、レジリエンスを基礎とした開発アプローチの運用の一助となる。特に地方(Sub-region)に住む難民を抱えるレバノン(38%)とヨルダン(23%)に焦点を当てている。</p>

文献レビューワークシート (19)

タイトル	The Syrian refugee crisis in Lebanon: state fragility and social resilience
著者	Filippo Dionigi
組織	LSE (London School of Economics)
年	2016

<p>概要</p>	<p>その地理的な近さ、及び言語と歴史的な関係の重なりにより、レバノンには内戦を逃れた約 120 万人のシリア人が UNHCR に登録している。しかし、ダマスカスと歴史的に良い関係ではなく、人口わずか 400 万人のレバノンは、決して理想的な避難先ではない。レバノンの政治団体や準軍事的集団の多くは、シリア紛争と密接に関係しているか直接的に関与しており、政府機関は独自の国民のための公共サービスや安全保障でさえ提供する能力が乏しい。</p> <p>それでも、5 年前より紛争がレバノンに影響する可能性があったにもかかわらず、深刻な治安に係る問題は局地的かつ一時的であった。難民危機は懸念を引き起こし、国の社会的、政治的、経済的背景のなかで、もう一つの不安定要素として認識されてきたが、その影響の大きさを考慮すると、予想されたほどの混乱は生じていない。レバノンのシリア人は脆弱であり、「移住者」(nazih) と区別されてますます分離されている。ホスト・コミュニティにおいてはインフラの許容量が限られており、サービスとリソースの競争が激しくなっている。それでも、難民との軋轢は比較的限定されているといえる。</p> <p>このレポートでは、次の 5 つのセクションに分けて状況説明を行う。</p> <ul style="list-style-type: none"> レバノン政府機関の視点から、危機がどのように展開していったか。 関係する主要アクターに焦点を当てた、危機に対する政治的対応の描写。 レバノンに移住したシリア人のステータス分析。移住は脆弱性につながる主要因の一つである。 危機管理における地方政府や国際機関の役割。 シリアーレバノンの移民が、相互の経済的利益と社会的文化的つながりに基づき、どのように統合された歴史をもっているか。 これらの考察に基づき、さまざまなステークホルダーへの実現可能な行動を提案する。 <p>国際機関へ提案する活動ガイドラインは以下のとおり。</p> <ul style="list-style-type: none"> ホスト・コミュニティと難民の関係が建設的に維持されていることを確認する、つまり援助が相対的貧困感や偏った効果を引き起こさないよう計らう。 地域社会と国家の危機管理（能力）の向上を強調し可能にする。 現状の支援を維持することは不可欠であるが、援助は短期的・中期的な戦略とし、長期的にはシリア人が存在するうえでの経済的持続可能性が促進されるべきである。 シリア人は数十年にわたりレバノンに移住しており、重要な経済資源として、文化的、家族的関係にも依存している。その歴史的な記録を活用する。非公式な（人的）ネットワークは、難民が移住したときに生活条件を向上させるための重要な手段でもある。
-----------	--

文献レビューワークシート (20)

タイトル	Enhancing aid architecture in the regional response to the Syria crisis
著者	Victoria Metcalfe-Hough, Marcus Manuel and Alastair McKechnie
組織	ODI
年	2016
概要	<p>これまでのシリア難民支援は、短期的なニーズを満たすことに集中してきた。多くを達成したが、このような努力はこの変化する危機の長期的な性質を考えると、不十分で不適切である。この政策ノートは、援助構造を強化するための戦略的アプローチを概説し、また国レベル及び現場レベルでのさまざまな条件に対し柔軟に対応することを可能にする。緊急ニーズと中長期の生計支援、その両方に同時に焦点を当て続ける必要性を認識しつつ、難民のための集中的かつタイムリーな行動の必要性を強調している。</p>
論点／提	<ul style="list-style-type: none"> 現状の支援はニーズに合っておらず、改善もされていない。伝統的な国際支援は中

言	<p>所得国には適用されない。ドナーは地政学的に関心のある国へ支援を集中させてしまう、もしくはイヤマークして支援の柔軟性を損ねている。したがって、短期的緊急支援と継続的な中長期アプローチを組み合わせるべき。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 提案するのは国際機関、ドナー国、裨益国の3者合意による柔軟な資金提供。合意における原則としては、難民問題は国際課題／責任であること、コスパを重要視すること、説明責任や透明性を確保すること。 ・ カギとなるのは2015年11月に行われたレジリエンス開発フォーラム（Resilience Development Forum : RDF）の成果である死海レジリエンス議題（Dead Sea Resilience Agenda : DSRA）、それから国連、イスラム開発銀行（Islamic Development Bank : IDB）と世銀で合意された金融イニシアティブ¹である。
---	--

文献レビューワークシート（21）

タイトル	World Bank Group Engagement in Situations of Fragility, Conflict, and Violence (FCV)
著者	WB group
組織	世界銀行 (WB)
年	2016
概要	<p>WB グループはFCVの原因を以下の4つに分類している。</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 国家/民族間の暴力 ② 犯罪と麻薬取引によって引き起こされる暴力 ③ ガバナンスと国家の正当性の欠如 ④ 外部要因による脆弱性 <p>④の事例としてシリア難民流入による問題を抱えた（高）中所得国であるヨルダンとレバノンがいかに脆弱な状況になっているかが挙げられている（6章）。</p> <p>課題として両国が中所得国であることに係る資金調達の難しさや長期化があり、ニーズとしてはホスト・コミュニティにおける保健、教育、インフラが重要。教訓としては、こういうケースに使える新しい資金スキームと長期的視点が必要である。</p>
論点／提言	<p>WB 評価チームによる分析と提案</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 世銀グループの比較優位は長期的視点に基づく開発支援である。また、多くの課題は地方地域にその原因があることが多く、地方への介入も重要である。よって、地方でのプレゼンスを拡大し、各国・地域の脆弱性を監視しながら、FCVの影響を受けた地域での継続的なプレゼンスを確保する必要がある。 ・ FCV国への対応、特に緊急支援対応はドナーの資金が付くか、もしくは、Multi-donor trust funds や Global thematic trust funds といった資金があるかいかんによって制限される。また、中所得国においてはそれが細分化されるおそれもある。よってFCV国の緊急対応における新しい資金調達メカニズムをつくる必要がある。もしくは、既存の資金を工夫して活用することも考慮すべき。 ・ 人道支援の前線で活動し、政治的そして治安に関する知見もある国連との連携が重要。しかし、世銀と国連の連携はこれまで体系的ではなく国ごとに異なってもいる。よって、より戦略的かつ技術的な対話によって、それぞれの役割と比較優位性を明確にし、課題について共通の理解を深める必要がある。 ・ 世銀グループのFVC国の定義やその評価方法、そして政策への適用は、現状の中所得国も含むFVC国には適さない（紛争は低所得国で起きるケースが多かったため）。よって、非FCS諸国を含む脆弱性の監視と測定のための新しいシステムを開発し、その支援戦略には脆弱性評価を体系的に適用する必要がある。 ・ コミュニティ主導型開発（Community-driven Development : CDD）は有用であるが、暴力の原因と結果に対処するには不十分である。よってCDDモデルを超えたセクターへの介入を拡大する。

¹ <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/10/10/new-joint-initiative-to-mobilize-additional-support-for-refugees-in-the-middle-east-and-north-africa>

	<ul style="list-style-type: none"> 平和と安定には民間セクターを開発し、雇用を生み出すことが重要だが、世銀グループ内のコミュニケーションや柔軟性、スタッフのインセンティブなどが欠如している。よって、世銀グループ内の調整と情報共有を改善し、特に民間セクター開発（リスクアセスメント、プロジェクトミックス、政策や手続きの改善）に注力すべき。 紛争影響地域における公共財政管理（Public Financial Management：PFM）、特に治安と地方分権化の予算に関する政策的助言は、世銀の知見が生かせることもあるため、より注目すべきである。よって、財政管理（財政の地方分権化と診断ツールの普及を含む）に注力すべき。 教育セクター支援は特に子供の心理社会的問題、社会的統合、コミュニティの結束、「失われた世代」問題への対処において重要である。よって、教育分野に注力すべき。 ジェンダーを考慮して設計された紛争影響国でのプログラムはごく限られている。よって、プロジェクト設計と実施に、紛争地特有のジェンダー問題を含める。 モニタリング・評価（M&E）の枠組みは弱く、多くのケースで結果を損なう評価となっている。また、FCV 要因は結果にほとんど反映されていない。よって、FCV 関連の指標をプロジェクトの目標に含めることにより M&E の枠組みを強化すべき。
--	---

文献レビューワークシート（22）

タイトル	New York Declarations for Refugees and Migrants
著者	United Nations
組織	United Nations
年	2016
概要	<ul style="list-style-type: none"> 日本は New York Declaration の受託国である。 加盟国のコミットメントの主要な内容は以下のとおり。 <ul style="list-style-type: none"> ➤ その地位（区別）にかかわらず、難民・移民の人権を保護する。 ➤ 難民・移民の児童が到着後数カ月以内に教育を受けられるようにする。 ➤ 性的あるいはジェンダーに起因する暴力の防止と対策を実施。 ➤ 多くの難民・移民を受け入れている国々を支援する。 ➤ 法的地位の検討中に児童を収容するのを徐々にやめる。 ➤ 難民・移民に対する嫌悪主義を許容しない。 ➤ ホスト国の社会・経済開発に対する難民・移民の貢献を強化する。 ➤ 危機によって最も影響を受けた国々における人道援助・開発援助の実施を改善する。この実施にあたっては、資金の不足を埋めるための先駆的な多国間財政支援を含む。

文献レビューワークシート（23）

タイトル	The Syrian Humanitarian Disaster: Disparities in Perceptions, Aspirations and Behavior in Jordan, Lebanon and Turkey
著者	Chatty, Dawn
組織	IDS Bulletin, Vol 43, No.7. pp19-34.
年	2016
概要	<p>ヨルダン、トルコ、レバノンに滞在する強制移動者との関わりにおいて、国際機関・人道機関等が実施する「ブループリント的（レディー・メードの支援パッケージの提供を意味する）支援は歴史的な経緯を無視したものであり、このために人々のニーズを無視している。（‘ahistorical’ といっている意味のなかには、歴史的にシリアが長期に（何世紀にも）わたり各地からの避難民、移民を受入れてきたという背景が含まれているため、著者は「歴史的な分析を無視したアプローチに対する大いなる批判」を含む）。</p>

論点／提 言	<ul style="list-style-type: none"> 著者は現状の各国の対応状況について、トルコが最も難民の aspiration に対して適切な対応をしていると評価している。その背景として重要なのは、トルコが国連機関（UNHCR 等）主導の難民キャンプ設置等を受け入れず、既存のコミュニティのなかで独自の対応をしてきた点である。 逆にレバノン、ヨルダンでは、当初は（文化的・歴史的風習に従い）シリア難民受入に関して鷹揚な対応をしていたものの、滞在期間が長期化するのに従い「鷹揚さ」は急速に消滅していった。また、国連機関主導の難民キャンプ等の対応を受け入れたので、シリア難民のニーズや aspiration に適切に対応できていない。 特にレバノンの「シリア難民」は、もともと経済移民として仕事のために移住してきていた移民の居住地に、シリアの内政状況が悪化して家族がジョインしたケースが極めて多い（つまり、「難民キャンプ」を設置して対応するのが不適切な背景がある）。 そもそも UNHCR を筆頭とする国連機関の難民対応は、アフリカ諸国のケースを基にしてつくられた 'one size fits all' 的なブルー・プリントアプローチなので、教育水準が高い中産階級の難民を中心とするシリア難民のニーズ、aspiration に全く対応できていない。また、現場で実務に従事する国連職員も若くて経験も限られた職員（例えば、アフリカ 1 カ国など）のケースが多く、シリア難民のニーズが理解できていない。
-----------	---

文献レビューワークシート (24)

タイトル	Access to work for Syrian refugees in Jordan: A discussion paper on labour and refugee laws and policies
著者	ILO
組織	ILO
年	2015
概要	<ul style="list-style-type: none"> ヨルダンは 1951 年の UN 難民地位協定 (UN convention Relating to the status of refugee)、1967 年の Protocol を批准していない。 ヨルダン憲法では政治難民の本国送還を禁止している。 1998 年にヨルダン政府と UNHCR は MOU を交わし、UNHCR が庇護申請者に対して難民認定を与える権利を認めたものの、難民の経済的ニーズに対応する有効な手段は何も打ち出せないままの状況。 ヨルダンでは難民は国際法・国内法の下で何も意味をもたないかたちで定義されており、MOU とは矛盾するかたち。 ‘Guest’、‘visitor’、‘Arab brother’ という扱い。 一方、国内法のなかでは、アラブ諸国からの Skilled labor の難民には、労働を許可している（シリアーヨルダン間に 2001 年労働協力協定がある）。 ヨルダンは歴史的に世界最大級の難民受入国。パレスチナ難民 200 万人、イラク難民 50 万人。 シリア人難民の登録者は 65 万人、非登録者は 75 万から 100 万人と予測。16 万人のシリア人が正規、非正規で労働していると予測。 1954 年憲法で、ヨルダン国内における労働の権利は、ヨルダン国民に限定されると明記されている。 労働法第 8、1996 年には、難民に関する reference はない。外国人が労働する場合には労働省の許可は必要。スキルをもった中東地域の外国人は優遇される。 1973 年 Residence and Foreigners’ Affairs Law では、ヨルダン人もしくはヨルダン企業は、正規の居住許可 (residence permit) を所有している外国人のみを雇用できると規定。政治・人道的配慮が必要な人はこれから除外（パレスチナ人とイラク人が過去に該当されたが、シリア人は今のところ含まれない）。 同法では、ヨルダンに投資する外国人には居住許可が与えられる。 最近シリア製造業の工業団地内における操業を許可した。

	<ul style="list-style-type: none"> • 労働省発行の Closed Profession List は以下 16 の職種が含まれる。Medical, engineering, teaching, most service sector jobs (sales, services) clerical and telephone jobs, driving, guard, servant position, industrial related jobs. • シリア人は雇用者に労働許可を申請するための費用を払わねばならない。また、厳しい background check も受ける必要があり、障害となっている。 • 他方でシリアからの投資は増加。7,100 万ドル (2014 年 4 月) がヨルダン人の雇用創出に貢献している。また、地方部のシリアからの投資の雇用の 30~60%をシリア人の Skilled 労働者にすることを許可。 • ILO のプロジェクト「Enhancing Access to employment Opportunities and Livelihoods in Host Communities」を UNDP との協力で 2013 年より実施。 • レバノンは難民比率が世界で最も高い。1951 年の難民条約を批准してはいないが、1950 年にパレスチナ難民対応のための Central Committee for Refugee Affairs を設立。 • 危機前にも 30 万人のシリア人が建設現場、農業などで雇用されていた。シリア人はビザ不要。 • 1993 年に両国は国民の自由な往来、居住、労働を認める合意に署名。
--	---

文献レビューワークシート (25)

タイトル	Jordan's Refugee Crisis
著者	Alexandra Francis
組織	Carnegie Endowment for International Peace
年	2015
概要	<p>ヨルダンのシリア難民対応について、歴史~背景を含め、分野ごとに包括的にまとめられている。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 62 万人のシリア難民の 84%がホスト・コミュニティに在住、非公式には 140 万人のシリア人がヨルダン国内に滞在。 • ヨルダン政府はシリア人児童への無償教育を保証。医療も 2014 年まで補助されたが、中止された。 • ヨルダンは難民条約を批准しておらず、国際的な責任には縛られないため、シリア難民の立場は脆弱である。 • 一般的なヨルダン人、特に貧困層のシリア人流入への印象は悪い。(85%の労働者がシリア人の入国を許可するべきでない、65%が難民キャンプのみに滞在すべきと回答。84%のヨルダン人がシリア人は不当に財政支援を受けている、95%の労働者が仕事を横取りされている、93%がヨルダンにおける給与相場を引き下げている、と回答)。 • シリア人が難民キャンプ外において人道支援/社会サービスを受けるには、UNHCR の庇護申請者認証と内務省のサービスカードを所持している必要がある (2014 年以前は、公式手続きなしに難民キャンプを出たシリア人でも、キャンプ外での社会サービスが受けられたが、その後の 'Bailout' policy により、キャンプのシリア人は、ヨルダン人支援者がいて費用を支払わないと公式にはキャンプから出られなくなった。また、UNHCR にキャンプから出た難民には庇護申請者認証カードを発給しないよう要求した。2015 年には都市部に住むシリア人に生体認証つき ID の所持を求める)。 • 教育: ダブルシフトで対応。それにより一般のヨルダン人児童の就学時間の短縮、教室の定員オーバーなどに懸念が高まっている。 • 保健: 2014 年 11 月にシリア人への無償医療の提供をストップ。シリア人は保険のないヨルダン人と同様の費用を支払う必要がでた。 • 廃棄物管理: シリア人流入により 1 日 340 t のゴミが増加。財政負担は 2013 年 2,540 万ドルから 2014 年には 3,300 万ドルに増加。著者は最も深刻な問題と指摘。 • 経済: ヨルダンの経済状況の悪化は、シリア危機以前から始まったもので、シリア

	<p>問題が直接の原因ではない。中東全体の状況によるもの。むしろ消費、海外援助の増大、雇用創出により恩恵を受けている。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 失業率は2011年の14.5%から2014年には22%に増えている。16万人のシリア人が国内で何らかの労働についている。正規の就労許可取得が難しいため、ほとんどがインフォーマル・セクターで、建設40%、卸売り・小売り販売23%、製造業12%、宿泊・食品サービス8%となっている。 • 2012年にヨルダン政府が受けた海外援助額は無償・有償合わせて31億ドルで、2011年度の4倍以上。2014、15年両年のUS援助のみでも7億ドルが供与された。
<p>論点／提言</p>	<ul style="list-style-type: none"> • シリア難民危機は、ヨルダンにとっては実際のところ経済的恩恵が多いわりにネガティブな側面にばかり国民の注目が集まってしまっているとの指摘。シリア人流入による経済的恩恵をしっかりと把握できるとよいのではないか。ヨルダンではシリア人問題を政治的に利用する政治家が増えており、国民に間違った認識がより広がっている傾向。ポジティブサイドに光をあてて住民融和を図っていくような支援ができるのでは。

3. JICA 及び主要援助機関のグッド・プラクティス概要

プロジェクト名	地方自治体インフラ改善事業
国・地域	トルコ南部
実施機関	JICA
実施期間	2015年5月～2022年4月
情報源	第1次現地作業面談録（JICA トルコ事務所）
成果の概要	<p>2015年5月にL/A調印された450億円の円借款事業。地方自治体に資金供給する政府系金融機関であるイルラー銀行を通じたツーステップ・ローンにより、シリア国境近くのシリア難民受入自治体に対して上下水道、廃棄物処理に係るインフラ整備（維持管理機材含む）に必要な長期資金を供給し、自治体住民の生活環境の改善に寄与している。</p> <p>本事業は非常に短い期間で案件形成が達成され、イルラー銀行と地方自治体とのローン契約も円滑に進んでおり、危機対応状況における案件形成の成功事例のひとつとして挙げる事ができる</p>
特筆すべき特徴・方法論等	<p>成功要因と考えられる主要なポイントは以下のとおり。</p> <ul style="list-style-type: none"> 対象国のニーズと合致：トルコの多くの地方自治体では、インフラ設備の老朽化や管理不足によってその修復や管理といったニーズが高かった。そこへシリア難民の流入により更なる負担が増加し、サービスの提供レベルが低下したため、公共インフラの増強が急務となっていた。本件はこうした対象国の地方自治体のニーズに直接対処するものであり、ホスト・コミュニティの住民と難民の双方の生活改善にアプローチするものであることから、受入側の対応が円滑に進み、短期の実施につながった。 現地の状況に応じた柔軟な対応：通常の円借款は相手国の財務省が貸付対象となり手続きに時間を要するが、本件はイルラー銀行をJICAからの借入相手とし、トルコ政府が保証するというかたちをとった。また、通常円借款は国際競争入札がルールとなっているが、本件に関してはまず日本人（外国人）が立ち入れない地域が多く含まれていること、及びトルコ自体に実施の基礎的な能力が十分にあったため、事業の実施委託先は国内調達で可能とする対応とした。 JICAの優位性の活用：トルコにおいて、他ドナーのスキームと比べてもJICAの円借款の条件が最も良く、トルコ側からの借り入れ要望が高かった。また、計画されていたEUなど他ドナーの無償資金の実施遅れもあった。地方自治体への長期的資金供給という意味では、他ドナーの介入がない分野に先行する支援実施となっている。 ハードとソフトの連携：ソフトコンポーネントとして研修による自治体職員の能力強化支援も検討しており、ハードとソフト支援の連携が可能である。

プロジェクト名	シリア難民ホスト・コミュニティ緊急給水計画策定プロジェクト
国・地域	ヨルダン
実施機関	JICA
実施期間	2013～2016年
情報源	第2次国内作業面談録（地球環境部 水資源グループ）
成果の概要	<p>2013年より予算6億6,000万円で実施された開発計画調査型技術協力プロジェクト。優先プロジェクトの概略設計、上下水道開発計画の策定、パイロット活動の3つのコンポーネントから構成されている。上下水道開発計画のマスタープランを作成するなかで、国レベルの平和構築アセスメント（PNA）を実施するなど、平和構築に必要なアプローチがしっかりとられた案件である。</p>
特筆すべき特徴・	<ul style="list-style-type: none"> PNAの実施やホスト・コミュニティへも考慮が実施されており、平和構築案件に必要なアプローチがしっかりと組み込まれている。そのためこの案件の知見は同様

方法論等	<p>の難民危機やアフリカの長期化する難民問題のケースにおいても生かせる内容である。</p> <ul style="list-style-type: none"> • PNA を実施することによって、現場の状況が団内で情報共有される仕組みができ、またそこで得られた提言がマスタープランに反映されている。 • 同マスタープランを基にヨルダン政府がプランをきちんと説明できるようになったため、他の支援機関であるフランス開発庁（AFD）や KfW/GIZ が資金提供を行う事業も計画された。その際はマスタープランや必要な参考資料を提供した。 • 標記案件で作成されたマスタープランを基に、次の2件の無償案件が形成された。 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 「北部地域シリア難民受入コミュニティ水セクター緊急改善計画」（無償資金協力：2014～、25億1,000万円） ➢ 「第二次北部地域シリア難民受入コミュニティ水セクター緊急改善計画」（無償資金協力〔国際連合（United Nations：UN）連携／国連プロジェクト・サービス機関（United Nations Office for Project Service：UNOPS）実施〕：2017～、24億1,000万円） • 第二次の無償案件については「国際機関連携無償」〔緊急性が高い場合などに適用。以前は一般財団法人日本国際協力システム（JICS）が請け負う場合が多かった〕として実施されることになっており、実施は UNOPS に委託することになった。24億円規模の無償案件を国際機関に委託するのは JICA としても初めての試み。シリア危機という緊急性の高い状況が後押しした。また、日本のコンサルによるきめ細かい詳細設計を行ったため、調達は UNOPS に任せることができた。
------	---

プロジェクト名	電力研修センターにおける難民への研修
国・地域	ヨルダン
実施機関	JICA
実施期間	2016年～
情報源	第1次現地作業面談録（NEPCO）
成果の概要	<p>ヨルダン電力公社（NEPCO）の研修センターは、1987年にJICAの支援により設立され、国内の関連企業の技術者研修に加え、JICA電力分野の第三国研修にも活用されている。本研修センターにおいて、JICA、NEPCO、UNHCRが協力し、難民キャンプに滞在するシリア難民を対象に、キャンプ内の配電網維持管理を行う人材を育成するための研修が2017年2月時点で47名を対象に実施された。今後研修を継続し、合計250名の研修実施を計画している。</p>
特筆すべき特徴・方法論等	<p>シリア難民にのみ直接裨益する活動の実施は、ヨルダン政府の抵抗感もあるが、本案件はこうした状況において難民への技術支援が実現したJICA事業の画期的な事例と考えられる。成功要因と考えられる主要なポイントは以下のとおりである。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 既存の事業・リソースの活用：NEPCOの電力研修センターは、JICAの支援により設立されたが、その後NEPCOが電力設備の建設及び運転・保守の3分野の研修を実施、JICAの第三国研修も実施して海外からも多くの研修員を受け入れている。本案件は、こうした既存のJICA事業の成功事例を更に活用するかたちで実施され、受入国側C/Pの能力やモチベーションの強化にもつながっている。また、現在NEPCOに派遣されているJICAの電力政策アドバイザーが、本件の案件形成、国際機関との橋渡し、研修内容のモニタリング等を行い、案件内容の質の向上にも貢献している。 • 他援助機関との連携：本件は難民キャンプの運営と人道支援を行うUNHCRとの協力の下に実施されている。研修員はUNHCRによって選定されるなど、難民キャンプにおけるニーズを適切に把握している機関との連携により、より効率的かつ効果的な支援内容が実現している。 • スピード感のある対応：シリア人難民の研修については、UNHCRから上記アドバ

	<p>イザー経由で NEPCO 研修所にボランティア養成の依頼があった。UNHCR と JICA の間では、本部レベルでの一般的な協力合意は存在していたものの、このような具体的な協力の実施は初めてのことであった。2016 年 4 月に UNHCR の要請を受けてから同年 8 月には早くも本プロジェクトの協力合意書を締結することができた。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 修了証の発行：研修の内容が好評だったことに加え、研修修了者には修了証が出される。これを一定の資格として、キャンプ内外、もしくはシリアへの帰還においても今後就業機会に恵まれることが予測され、インセンティブとしても大きい要素となっている。
--	---

プロジェクト名	北部シリア難民受入地域における廃棄物処理機材整備計画準備調査
国・地域	ヨルダン
実施機関	JICA
実施期間	2016 年 12 月～2017 年 11 月
情報源	<ul style="list-style-type: none"> ・ ヨルダン国北部地域シリア難民受入コミュニティにおける廃棄物管理改善のための情報収集・確認調査ファイナル・レポート ・ 第 1 次国内作業面談録 (JICA 地球環境部)
成果の概要	<p>シリア難民が多く流入する北部県を対象に、廃棄物管理に係る中継施設、最終処分場の運営管理改善に必要な廃棄物管理機材を整備すべく、必要な情報を収集、確認、分析した。</p> <p>調査結果より、提案の基本方針として短期、中期の適切な JICA 支援策 (案) は、次のような条件を満たすものとしている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ シリア難民という社会的弱者の存在に配慮しつつ、シリア難民の流入による都市サービスの低下の影響を受けているホスト・コミュニティへの支援の一環をなすもの。 ・ 先方政府から提出された資機材・施設の要請リストに基づき、支援の妥当性が確認され、実行可能で持続可能な計画を支援するもの。 ・ 要請リストの内容に加えて、国家戦略、Jordan National Vision and Strategy 2025、Jordan Response Plan for the Syria Crisis 2016-2018 などヨルダン政府の方針を実現するもので、対象地域での優先度が高く、関係各機関との協調と連携が図れる計画を支援するもの。
特筆すべき特徴・方法論等	<ul style="list-style-type: none"> ・ 3RP とは別に、ヨルダンの廃棄物分野の支援を実施している他ドナー (EU、GIZ、AFD、UNDP) との調整を行った。JICA としては、①中継基地の設置及び輸送手段、②最終処分場への機材供与、の 2 点を重点とした無償協力を実施する方向で動いている。 ・ ほかのドナーとの関連では、アンマンは USAID が支援を行っているため、アンマン以外の北部地域を対象としていることや、廃棄物分野における国家戦略をもとに EU と GIZ がマスタープランを策定し、それを基に作成された To Do リストのようなものを参考にもしている。UNDP とも関連情報の共有を予定している。 ・ 上記無償資金協力案件の形成の際に重視したのは、ある程度のスピード感をもって動くことのできる支援である。C/P は自治省の国際協力課であり、ドナー対応にも慣れていることから新たに実施機関として選ばれた。また、時間がかかる土地の収用や環境影響評価 (Environmental Impact Assessment : EIA) などを実施しなければならない最終処分場建設といった類の支援ではない内容とした。 ・ ヨルダンにおいて JICA は廃棄物管理分野の支援は過去 10 年以上実施しておらず、また、国別援助計画の重点分野でもないが、欧州・中東部主導による「シリア難民支援及びホスト・コミュニティ支援」協力プログラムのなかで形成された。

プロジェクト名	Lebanon Host Communities Support Project (LHSP)
国・地域	レバノン全域
実施機関	UNDP
実施期間	2013年～現在進行中
情報源	2016年に実施された第三者評価 (Adam Smith International, Sept～Oct 2016)
成果の概要	<p>LHSPは、シリア難民危機対応のために2013年に実施が開始されたUNDPのレバノンにおけるフラッグシッププロジェクトである。本評価は、プロジェクトの実施開始から3年を経て、プログラムのデザイン、成果、マネジメントを評価し、将来の方向性への提案を行うことを目的として実施された。基本的に、第三者評価において、LHSPのこれまでの成果の達成度や、その方法論は高く評価された。</p> <p>プロジェクトの成果の要約は以下のとおり。</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maps of Risks and Resources (MRR) Process という、参加型のプロセスを通してコミュニティのニーズアセスメントを行うものであり、251のコミュニティにおいて標準化された方法論で実施され、その結果はウェブサイトを通じて共有され活用された。 • LHSPは、3年間の間に120のコミュニティにおいて総額3,840万ドル382のプロジェクト（排水、リクリエーション、教育等多岐の分野にわたる）を実施した。 • Mechanisms of Social Stability (MSS) Process を通して、コミュニティレベルの関係者に紛争（諍い）の起きやすい地域を同定し、「平和構築」のための活動を計画し、研修等を含む実施をしやすくするような支援を行った。
特筆すべき特徴・方法論等	<p>プロジェクトの方法論・マネジメント等について、特に評価される点は、以下のとおり。</p> <ul style="list-style-type: none"> • MRR 等のプロセスが標準化されており、特にプロジェクトの優先順位や、各コミュニティに配分される予算の計算式が明確化・標準化されたことによって、プロジェクト選定・実施のプロセスの透明性が確保され、もって「政治化」されることを防いだ。 • 特に MoSA (Ministry of Social Affairs) の強いオーナーシップ、リーダーシップを促進し、中央レベルと自治体レベルの優先分野をつなぐ役割を果たした。 • 特に各プロジェクトレベルの非常に強いモニタリング体制をもって実施された。 • プロジェクトは、UNDP 及び LCRP のコーディネーションシステムによって非常に良く関連機関・関連省庁とコーディネートされた。 <p>LHSPは、成功裏にコミュニティが重要視するプロジェクトを確実に実施することを通して、シリア難民とホスト・コミュニティの間の緊張感を緩和したという点で特に評価される。また、Sense Maker methodology を用いた調査によると、LHSPの実施によってコミュニティレベルの緊張感が緩和され、また、適切な介入が行われたことにより、シリア難民とホスト・コミュニティ住民の間に協力関係が生まれ、住民の自治体に対する信頼感が増した、という結果が得られた。</p>

プロジェクト名	Employment through Labour Intensive Infrastructure in Jordan
国・地域	ヨルダン北部 (Irbid 及び Mafraq)
実施機関	ILO
実施期間	2016年7月1日～2017年9月30日
情報源	<ul style="list-style-type: none"> • ILO ウェブサイト² • “The ILO Response to the Syrian Refugee crisis”³ • “ILO’s support to the formalization of Syrian refugees in the labour market in Jordan”⁴

2 http://www.ilo.org/beirut/projects/WCMS_498958/lang--en/index.htm

3 http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_357159.pdf

4 <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=13116>

成果の概要	<p>ヨルダンに住むシリア人の99%が非公式の労働をしていることから(2015年のILO労働市場調査)、即時的かつ公式な雇用の創出と、地方インフラ整備を支援することを目的として実施されているプロジェクトである。雇用や生計手段へのアクセスを改善することを通じ、シリア難民の流入による労働市場へのプレッシャーを緩和することをめざしている。</p> <p>公共事業の創出に加え、ILOの働きかけによってこれまで3度にわたりヨルダン政府の労働許可発行の猶予期間が延長された。結果、2017年4月4日までにシリア人に対して出された労働許可は4万6,000件に達した(うち95%が男性)。労働許可の内訳としては、農林水産業が一番多く1万5,000件、製造業が2番目で8,700件、続いて小売り業が7,000件、宿泊・飲食業が6,000件、そして建設業が4,000件と続いている。</p>
特筆すべき特徴・方法論等	<ul style="list-style-type: none"> 現在のシリア危機支援政策において重要視されている、難民及びホスト・コミュニティのレジリエンス支援に直接つながる雇用創出及びインフラ整備を実施している。 雇用創出に際してはシリア人と地元住民の双方同じ人数の雇用を確保し、軋轢を防ぐための考慮がされている。また、就業支援を行う民間企業に対してはトレーニングやコーチングも実施して、シリア人の雇用に関する課題の解決を図っている。 公共事業の創出に加え、そこに従事する労働者が正規の労働許可によって働けるよう政府への働きかけを実施している。さらには、労働許可に関する意識向上の啓発キャンペーンも実施することで社会環境を変えていくことも考慮されている。 ホスト・コミュニティの公共施設整備(道路、灌漑、学校教室)に加えその管理方法改善のための措置も取られ、コミュニティ全体のキャパビル及び持続性の向上が図られている。公共施設の整備においては需要の高い既存道路の修復、排水路建設、農業インフラ(集水施設や土壌保護)、教育施設を中心に実施されている。 ジェンダーにも考慮した雇用創出支援が行われている。男女別に労働集約的な雇用創出を通じた農村インフラを改善しており、就業支援を行う民間企業に対してはジェンダーに関わるトレーニングを実施している。さらには、国の制度改善にも働きかけを行っている。

プロジェクト名	The Welfare of Syrian Refugees: Evidence from Jordan and Lebanon
国・地域	ヨルダン・レバノン
実施機関	WB・UNHCR
実施期間	2015年
情報源	“The Welfare of Syrian Refugees: Evidence from Jordan and Lebanon ⁵⁾ ”
成果の概要	<p>シリア危機の悪化及び長期化を踏まえ、人道支援を主導するUNHCRと開発支援が主体であるWBが協力し、人道支援と開発支援というアプローチのギャップの橋渡しを試みた。</p> <p>ヨルダンとレバノンに住むシリア難民のデータを両方で共有し分析することで、難民の福祉をより深く理解するだけでなく、彼らのニーズに適切に対応でき、かつ持続性の高いシステムの開発に貢献している。これまでの国際機関が蓄積した知見によれば、特定の状況下において、難民が経済主体となることで自国の経済に貢献することができるかと分かっている。</p>
特筆すべき特徴・方法論等	<ul style="list-style-type: none"> 難民に関する各種データを機関間で共有し分析を行った。難民のステータス、家族構成、家計状況、社会的脆弱性、貧困率といった情報をWB及びUNHCR間で共有し、より効率的かつ効果的な支援の実現のために分析を行った。 中所得国に対する資金調達において、より多様なアプローチを提案している。既存のスキームの拡大や、異なる融資の協調実施、他機関からの利息を補助するスキームなどを提案している。

5 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23228/9781464807701.pdf?sequence=21&isAllowed=y>

	<ul style="list-style-type: none"> 中長期的に難民危機に対処する現在のアプローチが持続可能ではないことを示唆している。現状実施されている UNHCR の現金給付や WFP の食糧給付は、貧困を 10%削減するという効果は確実に認められるものの、持続可能ではないことも確認している。持続的な支援実現には、難民をその地域の経済成長に巻き込み、難民と地域社会が経済発展を共有するといった、社会的保護を超えた支援の焦点のシフトをする必要がある。このシフトのため、また、人道危機を開発機会に変えるため、人道支援機関と開発パートナーとの間の緊密な連携が必要であると主張している。
--	---

プロジェクト名	Food assistance to vulnerable Syrian populations in Jordan, Lebanon, Iraq and Turkey affected by the events in Syria
国・地域	ヨルダン、レバノン、イラク、トルコ
実施機関	WFP
実施期間	2012～2015 年
情報源	<ul style="list-style-type: none"> WFP のウェブサイト⁶ WFP Standard Project Report 2015⁷ 第 1 次現地作業面談録 (WFP)
成果の概要	2016 年 12 月に更新された予算報告書によると、2012 年より始まりこれまで延長されてきた当プロジェクトの総受益者数は 239 万人、予算にして 32 億ドルが拠出され、配布された食糧の総計は 10 万 t に及ぶ。
特筆すべき特徴・方法論等	<ul style="list-style-type: none"> e-Card の導入による効率的な食糧支援が実施されている点。WFP による食糧支援は e-Card と呼ばれる電子カードへの入金によって行われる。これによってこのカードを受けとった受益者は自分の好きな物を購入し、自分で調理することができる。以前は決められた食材の配給が行われており、高齢者にとっては運搬が難しい場合もあったという。また、裨益者の自由な購買によって、コミュニティにおける経済活動も活性化している。 食糧支援に限らず包括的かつ持続性の高い支援を図っている点。WFP は食糧支援に係る直接的な支援のほか、間接的に支援する手法も用いて包括的な支援を行っている。ヨルダンにおいては小売セクターの再構築及びサプライチェーンの最適化に焦点を当てた「小売業戦略」を策定・実行し、難民が購入する食料品の価格低下を実現した。具体的にはザータリ難民キャンプにて小売業者の詳細な支出データを入手・分析し、より費用対効果の高い枠組みを設定した。小口資金と輸送手段を集約して購買力を向上させる「Buying Clubs」の設立を実現し、結果、キャンプ内だけでなく周辺地域の食料品価格低下をもたらした。 他機関との協力を検討している点。栄養に関して WFP は UNICEF と共同し、国内の微量栄養素欠乏 (Micronutrient deficiency) について調査を実施し、現状を分析しようとしている。ヨルダンでは以前日本の支援を受けて、脆弱なヨルダンへのレジリエンス支援として職業訓練を行った。今般更なる支援を受け、脆弱なヨルダン人とシリア難民双方が裨益する事業を行う予定である。

プロジェクト名	Cash assistance programme
国・地域	ヨルダン
実施機関	UNHCR
実施期間	2013 年～
情報源	Braving the Cold: Winter cash assistance making a difference to urban refugees in Jordan ⁸
成果の概要	2013 年の冬に初めて導入されたこのプログラムの目的は、暖房、毛布、衣類、靴、

6 <http://www.wfp.org/operations/200433-food-assistance-vulnerable-syrian-populations-jordan-lebanon-iraq-and-turkey-affected-events-syria>

7 http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/projects/wfp283166.pdf?_ga=1.257017613.768579189.1487649942

8 <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=9004>

要	<p>生活必需品及び生活費などを支援することで、難民が冬を越すための負担を軽減することであった。特に高齢者、子供、女性のみ世帯といった脆弱な住民に適用され、彼らが経済的に搾取されるリスクを減らすためにも不可欠な要素である。またこれは難民が不登校、借金、早婚、売春、さらにはシリアへの帰還といった破滅的な対処をしてしまうのを避けることも目指している。</p> <p>2015年の報告書によるとヨルダンにおいて2万1,500の難民世帯(約9万4,000人)、もしくはキャンプ外に住むシリア難民総人口の約15%が、UNHCRの現金給付を毎月受けている。UNHCRが最先端の生体認証技術を使用して現金支給を実施するのは、世界においてヨルダンが初めてである。</p> <p>2014年の支出総額は、シリア人と他の国出身の難民世帯に対する冬季支援を含む、5,050万ドルであった。これまで世銀とヨルダンUNHCRが共同で収集したデータによると、現金支給プログラムが難民世帯の基本的ニーズを満たす能力を向上させ、貧困世帯数を20%削減したことを示している。</p>
特筆すべき特徴・方法論等	<p>現金給付による介入の結果、下記のような優位性が示されている。</p> <ul style="list-style-type: none"> 被益者の高い満足度：支援金の98%は賃貸料、子供のニーズ、食糧、健康などといった、需要の高い基本的ニーズに費やされ、満足度も高くなっている。 正確性：生体認証システムは、使用された銀行の全口座において、その数百万件の取引すべてにおいて不具合を起こしていない。 費用対効果：UNHCRに100米ドル寄付されたとすると、実にその97米ドルが難民に直接渡されることとなる。 セキュリティ：生体認証を使うため、システムは完全に保護されており、不正行為を防いでいる。 <p>現金給付による支援介入は、難民のセーフティネット機能を果たすだけでなく、自立を支援することで難民の尊厳を高めながら、また地域経済を支える難民とホスト・コミュニティとの関係を強化することにもつながっている。</p>

プロジェクト名	Support for Jordanian communities in response to the Syrian refugee crisis through water wise plumbers (WWP)
国・地域	ヨルダン
実施機関	GIZ
実施期間	2014～2016年
情報源	GIZのウェブサイト ⁹
成果の概要	<p>1人当たりの利用可能な水の量が世界で最も少ない国の一つであるヨルダンにおいては、シリア難民の流入によってその深刻度が増している。水道管は古く管理もされていないため、運ばれる水の最大40%が全国で失われていると推定されている。そこで、水の損失が減ることを目的として、男女の配管工を新たに訓練し、AmmanとIrbidの住宅における水道管の修理を実施した。ジェンダーにも配慮した訓練生の選考を行い、2016年までに150人の女性配管工を訓練し、うち3名はシリア人であった。</p>
特筆すべき特徴・方法論等	<ul style="list-style-type: none"> ヨルダン及び難民のニーズに的確に応えるプロジェクトである。水不足という課題に対処することはもちろん、トレーニングの修了証を発行することで訓練生がシリア帰還後の復興にも技術を活用することができる。また、キャンプのなかにいる難民たちは、支援されるばかりではなく、何か自分たちでやりたいという希望が強いことに対しても応える内容である。 ジェンダーに配慮した内容である。女性の経済的自立のみならず、それまで家庭内で家事のみをしていた女性が自信をつけることにより、彼女たちの精神的自立にも貢献している。また、保守的な社会環境のなか、女性が配管工になることに対して批判もあるが、母子家庭のような家庭の中にも女性の方が入りやすいということで評判を得ている。さらに、研修コースの一環として、「Water Wise Women Initiative」

9 <https://www.giz.de/en/worldwide/32347.html>

	<p>という女性のネットワークも構築し、女性同士で支えあう仕組みも提供している。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 住民の意識啓発にも取り組んでいる。水・灌漑省の広報部門と提携し、水不足に対する人々の関心を高め、適切な措置を講じるよう動機づけするためのメディアキャンペーンも実施している。
--	---

プロジェクト名	EU Regional Trust Fund in response to the Syrian Crisis (EUTF) :“Madad Fund”
国・地域	トルコ、ヨルダン、レバノン、イラク、西バルカン
実施機関	EU
実施期間	2015年～
情報源	<ul style="list-style-type: none"> ・ EU ウェブサイト¹⁰ ・ State of Play and outlook 2016¹¹ ・ ANNEX to the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL¹²
成果の概要	<p>EUTF の目的は、シリア周辺国におけるシリア難民のニーズやそのホスト・コミュニティのニーズに応え、危機に対する地域規模での一貫し補強された支援を提供することである。EUTF は長期的なレジリエンス支援である雇用、教育、基本インフラ、生計向上などに焦点を当て、人道的支援である食糧や水といった支援については欧州委員会人道援助局 (European Commission Humanitarian Aid Office: ECHO) によって管理されている。</p> <p>中長期的な計画によって実施する難民及びホスト・コミュニティへの支援だけでなく、緊急に必要なものを人道的支援として補っている。</p> <p>ECHO のほかの実施機関としては欧州委員会国際協力・開発総局 (Directorate-General for International Cooperation and Development : DG DEVCO) や欧州委員会近隣諸国及び拡大交渉総局 (Directorate-General for Neighborhood and Enlargement Negotiations : DG NEAR) などもある。</p>
特筆すべき特徴・方法論等	<ul style="list-style-type: none"> ・ 支援ニーズに対して一貫して効率的な支援を実施するため、EUTF と ECHO との間の緊密な調整を経て、双方向的に EU の資金が有効に提供されている。 ・ EUTF の活動は資金調達重複と競争を避けるため、他の既存援助プログラムやプール資金 (例 : Syria Recovery Trust Fund、World Bank Trust Fund for Lebanon など) とも緊密な連携をとっている。また多国間で定められている方向性や枠組みとも内容に整合性をもたせている (例 : UN Regional Refugee & Resilience Plan、国際フォーラム、クウェート会議、G7 など)。 ・ EUTF の運営理事会は、実施機関の財務上のコミットメントに基づいてプロジェクトの採用判断を行うため、理事会の判断後にはすぐに内容の交渉、そして契約への署名ができる。したがって、EU が資金を調達すると同時に、通常の二国間支援や他の信託基金よりもずっと速く、現場でのプロジェクト開始のために資金を動かすことができる。 ・ 資金の用途には柔軟性があり、ある国の特定のプログラムや配分などに縛られていないため、新たに発生した危機や移民問題に迅速に対応することができる。理事会としても最も必要とされる場所に対して短期間に資金提供をできる仕組みとなっている。 ・ EUTF が認める間接費 (Management Fee) は、最大でわずか3%と定められていることから、競争力がありかつ合理的な予算となっている。

10 https://ec.europa.eu/neighborhood-enlargement/neighborhood/countries/syria/madad_en

11 http://bruessel.daad.de/medienn/bruessel/info_madad_fund.pdf

12 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_on_managing_the_refugee_crisis_annex_6_en.pdf

4. 主要援助機関のプロジェクト概要リスト

WB の支援①

名称	Education Infrastructure for Resilience (EU Facility)		
期間	2017～19年		
対象国	トルコ		
目的	国境優先地域 12 県における教育インフラの拡大により、シリア難民及びホスト・コミュニティの教育へのアクセスを改善する。		
総予算	1億 5,100 万 USD		
主たる支援内容	教育インフラ支援 ・ フォーマル／ノンフォーマル教育のための教室数を増やす設備投資	教育の質改善 ・ 増設された教室内の機材整備。IT 危機やホスト・コミュニティの利用のための機材も含む。	プロジェクト管理、透明性、評価とモニタリング ・ プロジェクト実施を通じた教育省のキャパビル
パートナー	教育省		
裨益対象	シリア難民及びホスト・コミュニティ		
支援の特徴その他	設備投資のハード面が主要なコンポーネントであるが、教育省のキャパビルなどのソフト支援も含まれ、ハードとソフトを組み合わせた支援。 対象県の選定は、シリア難民がどれだけ集中しているか、教育へのアクセス状況、ホスト・コミュニティにおけるシリア難民の割合データなどの分析によって行われた。		

WB の支援②

名称	Economic Opportunities for Jordanians and Syrian Refugees ¹³		
期間	2016～2021年		
対象国	ヨルダン		
目的	投資環境の改善、投資の呼び込み、労働市場の改変、シリア人労働者のヨルダン経済への貢献支援。		
総予算	3億 USD		
主たる支援内容	・ シリア危機を開発の機会とするため、海外投資を呼び込み、ヨルダン人及びシリア人の雇用を創出し、簡易化した制度による EU 市場への展開をめざす。	・ JRP2016-18 の内容に沿った、ホスト・コミュニティが公共サービスを十分に提供できる強靱性支援のための無償資金提供。	・ ヨルダンのマクロ経済発展に資する十分な無償資金と低利の借款の投入。
パートナー	MoF (財務省)		
裨益対象	シリア難民及びホスト・コミュニティ		
支援の特徴その他	シリア危機を開発の機会ととらえ、シリア人労働者を活用してヨルダンの命題である投資促進を通じて経済発展をめざす内容。		

WB の支援③

名称	Reaching All Children with Education in Lebanon Support Project ¹⁴ (RACE2)		
期間	2016～2023年		
対象国	レバノン		
目的	難民及びホスト・コミュニティの子供双方に対する、教育へのアクセスと質の向上、及び教育システムの強化支援。		
総予算	2億 3,400 万 USD		
主たる支援内容	平等な教育へのアクセス ・ 教育への需要向上のための子供及びその保護者への必要な支援 ・ 十分に整った学校へのアクセス改善	教育の質の向上 ・ 教員の能力向上 ・ 教員の教育環境への貢献支援 ・ コミュニティの学びへの巻き込み推進	教育システムの強化 ・ 効率的かつ適切な教育管理システムの強化 ・ カリキュラムの再検討 ・ 適切な教育政策の適用 ・ 地方における教育省の能力強化
パートナー	教育高等教育省 (Ministry of Education and Higher Education : MEHE)、教育研究開発センター (Center for Educational Research and Development : CERD)		

13 <http://projects.worldbank.org/P159522/?lang=en&tab=overview>

14 <http://documents.worldbank.org/curated/en/980641475200856910/pdf/Lebaon-RACE2-PforR-Board-Package-PAD-WB-9-5-16-09072016.pdf>

裨益対象	50万人の児童
支援の特徴その他	教育機会の量とともに質を確保し、継続性を高めるための関係機関のキャパビリティも含む。難民だけではなくホスト・コミュニティの住民も裨益者に含む。

UNHCR の支援①

名称	Community Support Projects in Refugee Hosting Communities ¹⁵ (CSP)
期間	2011～2017年
対象国	レバノン
目的	ホスト・コミュニティ支援のプラットフォーム。インフラ整備、教育などの分野をカバー。
総予算	5,200万 USD
主たる支援内容	・ 公共施設の機材から廃棄物処理の車両までさまざまな分野への適用が可能であるが、社会安定が目的であること、ホスト・コミュニティ支援であること、有形の支援であること、そして参加型の計画に基づいていることが条件である。
パートナー	内務省、教育省、社会問題省、地方自治体、UNDP、WB
裨益対象	全国のホスト・コミュニティ
支援の特徴その他	現時点で 397 プロジェクトが 250 のコミュニティで実施されており、UNDP の LHSP のプロジェクトとは相互補完関係にある (UNHCR レバノン)。

EU の支援①

名称	EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis ¹⁶ (Madad 信託基金)		
期間	2014年開始		
対象国	トルコ、レバノン、ヨルダン、イラク、西バルカンなど		
目的	1. シリア難民及びホスト・コミュニティの青少年双方の職業訓練を含む教育・就職機会へのアクセス向上。 2. シリア難民及びホスト・コミュニティの住民双方が便益を受けるべく、生計向上及び社会融合促進のための投資を行うこと。		
総予算	10億 EURO		
主たる支援内容	食の安全 ・ トルコにおける食糧購入券配布	教育と保護 ・ 「Generation Fund」トルコ、レバノン、ヨルダンにおける質の高い教育へのアクセス、保護、社会心理的支援	レジリエンスと生計向上 ・ 「QUDRA」トルコ、レバノン、ヨルダン、イラクにおける難民キャンプとホスト・コミュニティにおける若者の自立支援
パートナー	WFP	UNICEF	GIZ、EF、AICID、FIAPP
予算	500万 EURO	9,000万 EURO	7,000万 EURO
裨益対象	4万1,000人	66万3,000人	97万5,000人
支援の特徴その他	①柔軟性 (例：新たに起きる危機への対応能力)、②機敏性 (取締役会による迅速な拠出)、③長期展望 (紛争後のシリア再建支援も視野に入れる) (EU ヨルダン)。		

EU の支援②

名称	The Facility for Refugees in Turkey ¹⁷	
期間	2016～2017年	
対象国	トルコ	
目的	難民及びホスト・コミュニティのニーズへの包括的支援を行うこと。	
総予算	30億 EURO	
主たる支援内容	人道支援 ・ 「Emergency Social Safety Net (ESSN) ¹⁸ 」デビットカードを通じた現金給付。348百万 EURO	人道支援以外の支援 ・ 教育及び保健へのアクセス向上と、それに伴う地方自治体のインフラ及び社会経済支援
パートナー	WFP、ECHO、赤新月社 / AFAD、MoFSP	
予算	5億8,300万 EURO (人道支援全体)	14億 EURO
裨益対象	100万人のシリア難民	

15 <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=122>

16 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eutf_syria_factsheet.pdf

17 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf

18 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2989_en.htm

支援の特徴その他	ESSN は脆弱性の高いシリア難民に対し月額 100 トルコ・リラ (≒3,000 円) /人を、デビットカードを通して支給する。難民全体のうち正規登録を行った人のみを対象としているため、裨益者はシリア難民の 34%ほどになるだろう。実際のところ包括的な計画が欠けており、ニーズを拾い集めた結果である (EU トルコ)。
----------	--

UNDP の支援①

名称	Mitigating the Impact of Syrian Crisis on Southeast Anatolia Region ¹⁹	
期間	2015～2017 年	
対象国	トルコ	
目的	地方自治体のサービス提供能力の向上	
総予算	530 万 EURO	
主たる支援内容	地方自治体の能力向上 ・ 廃棄物処理管理能力の向上	ホスト・コミュニティにおける生計向上 ・ 製造業及びサービス業における職業訓練
パートナー	AFAD and Southeastern Anatolia Development Project Regional Development Administration (GAP RDA), Gaziantep Metropolitan Municipality (GBB), Şanlıurfa Metropolitan Municipality (ŞBB), and Gaziantep Chamber of Industry	
裨益対象	12 万人	
支援の特徴その他	支援地域の自治体や商工会議所との協力。3,000 人のシリア難民に対する基礎的ライフスキルと語学訓練、600 人へ製造業の訓練、1,200 人へサービス業 (溶接、縫製、パン屋、料理、子供の栄養、IT 関連など) の訓練を実施予定。労働許可証の取得が課題。	

UNDP の支援②

名称	Mitigating the impact of the Syrian refugee crisis on Jordanian vulnerable host communities ²⁰	
期間	2013～2015 年	
対象国	ヨルダン	
目的	北部地域における社会及び経済の継続的な安定化に寄与し、また、地域における難民と住民の軋轢を緩和する。	
総予算	1,140 万 USD	
主たる支援内容	・ 地域社会安定化のための雇用創出及び自治体サービス支援	・ 雇用創出及び自治体サービス提供の継続性向上支援
パートナー	UN Women、地方自治体	
裨益対象	北部地域 Marfraq 及び Irbid の難民及び住民	
支援の特徴その他	日本政府の支援：570 万 USD。事前調査 Municipal Needs Assessment Results ²¹ に基づく。廃棄物管理に関しては JICA と協働。中央及び地方レベルへの同時介入。関係者が多くそのコーディネーション及びキャパビルが重要。	

UNDP の支援③

名称	Lebanon Host Communities Support Project ²² (LHSP)	
期間	2012～2017 年	
対象国	レバノン	
目的	地方自治体の基本サービス提供能力の向上	
総予算	3,900 万 USD	
主たる支援内容	脆弱な若年層や女性の能力向上 ・ 雇用創出、中小マイクロ起業支援など	地方自治体の能力向上 ・ 基礎サービス提供能力の向上、紛争管理など
パートナー	Ministry of Social Affairs (MoSA)	
裨益対象	地方自治体、ホスト・コミュニティの住民、シリア難民	
支援の特徴その他	「危機下における開発支援」において、①迅速な対応・効果の発現、②紛争解決 peace building 要素の組み込み、③プロセスの重視、に重点を置いて実施。支援のアプローチは、「地域主義」に基づく脆弱地域のマッピング Maps of Risks and Resources (MRR) を行い、対象地域を特定した上で、分	

19 http://www.tr.undp.org/content/turkey/en/home/operations/projects/poverty_reduction/mitigating-the-impact-of-syrian-crisis-on-southeast-anatolia-reg.html

20 http://www.jo.undp.org/content/jordan/en/home/operations/projects/poverty_reduction/mitigating-the-impact-of-the-syrian-refugee-crisis-on-jordanian-.html

21 <http://www.jo.undp.org/content/dam/jordan/docs/Poverty/UNDPPreportmunicipality.pdf>

22 http://www.lb.undp.org/content/lebanon/en/home/operations/projects/poverty_reduction/support-to-economic-recovery--community-security-and-social-cohe.html

	野の選定を行う。このプロセスで明らかになった脆弱地域、ニーズのプライオリティに関するデータは公開され、他ドナーも介入の参考にできる。プロセスは MoSA のスタッフと共同で行い、政府の通常システムに組み込まれるよう支援している。また、MoSA が管轄する自治体レベルに存在する社会開発センターを活用し、スタッフのキャパビルを行い、ここを核としてプロジェクトを実施している。
--	--

ILO の支援①

名称	Employment through Labor Intensive Infrastructure in Jordan ²³	
期間	2016～2017 年	
対象国	ヨルダン	
目的	雇用創出とインフラ改善により、難民及びヨルダン人の生活状況を改善する。	
総予算	340 万 USD	
主たる支援内容	地方のインフラ改善及びそれを通じた雇用創出 ・ 公共施設整備（道路、灌漑、学校教室）及びその管理方法の改善 ・ 労働集約的手法の改善や民間セクターのキャパビル	シリア人及びヨルダン人の労働市場へのアクセス改善 ・ 労働許可に関する啓発キャンペーン ・ ジェンダーに配慮した労働許可に関する規則の指導 ・ 難民及びヨルダン人のスキルアップ及び適切な職場の紹介
パートナー	German Development Bank (KfW)、Ministry of Public Works and Housing (MPWH)	
裨益対象	Mafrag と Irbid のシリア難民及び地域住民	
支援の特徴その他	ジョブマッチングには政府のハローワークを活用。 ヨルダンではシリア難民 99%、ヨルダン人の 50%がインフォーマル・セクターで働いている。 UNICEF と協力し児童労働に関する問題にも介入。	

ILO の支援②

名称	Better Work Jordan ²⁴ (Phase II)	
期間	2008～2018 年	
対象国	ヨルダン	
目的	ヨルダンの衣服産業における労働基準と企業業績の向上	
総予算	NA	
主たる支援内容	企業における国際労働基準とのギャップ解消 ・ 企業アセスメント、衣服産業企業組合の能力向上、セクターにおける提案	企業への助言及びトレーニングの実施 ・ 現場における管理者や労働者のためのトレーニング、バイヤーとサプライヤーの関係改善、生産性向上のためのアプローチ
パートナー	労働省、International Finance Corporation (IFC)	
裨益対象	衣服産業に関わる労働者	
支援の特徴その他	シリア人に限らず脆弱な移民が衣服産業で劣悪な環境で働いている問題に介入。	

ILO の支援③

名称	Enabling Job Resilience and Protecting Decent Work Conditions in Rural Communities Affected by the Syrian Refugee Crisis in Northern Lebanon ²⁵		
期間	2013～2016 年		
対象国	レバノン		
目的	ホスト・コミュニティにおける持続的な地域経済開発による雇用創出		
総予算	NA		
主たる支援内容	雇用機会と生計向上へのアクセス ・ 就労支援サービスのキャパビル、市場調査に基づくキャリアアカウンセル、職業訓練	持続的な地域経済開発 ・ 地域経済のマッピング、農業バリューチェーン分析、地域経済開発の計画	サービスプロバイダーへのキャパビル ・ 地域経済発展のためのビジネス拡大支援
パートナー	Employment Service Centre (ESC)		

23 http://www.ilo.org/beirut/projects/WCMS_498958/lang--en/index.htm

24 http://www.ilo.org/beirut/projects/WCMS_221207/lang--en/index.htm

25 http://www.ilo.org/beirut/projects/WCMS_234666/lang--en/index.htm

裨益対象	対象地域の農家及び難民
支援の特徴その他	難民が流入した地方の農業地域でのレジリエンス支援。地方経済発展のため、バリューチェーン分析に基づく地元の農家のビジネス拡大を支援。農産品の EU への輸出も視野。

DFID の支援①

名称	Jordan Emergency Services and Social Resilience Programme ²⁶ (JESSRP)		
期間	2013～2016 年		
対象国	ヨルダン		
目的	ホスト・コミュニティにおける公共サービスの提供支援		
総予算	1,800 万 POUND		
主たる支援内容	・ 地方分権化及び地方自治体への金融支援	・ 地方自治体のコミュニティ開発支援	
パートナー	IBRD、UNDP、INGO、大学、研究機関など		
裨益対象	75 万人のヨルダン人及び 28 万人のシリア人		
支援の特徴その他	自治体サービスの支援としては、廃棄物処理、道路維持管理、公園やコミュニティセンターの維持管理などが含まれる。また住民参加の促進や透明性のある予算管理の促進も行う。アラブ友好経済ファシリティ (Arab Partnership Economic Facility : APEF) の一環。		

GIZ の支援①

名称	Economic Integration of Women in MENA-Region ²⁷		
期間	2010～2017 年		
対象国	Middle East and North Africa (MENA) : エジプト、ヨルダン、モロッコ、チュニジア		
目的	女性の経済活動、雇用、そしてその環境の改善。		
総予算	1,000 万 EURO		
主たる支援内容	(ヨルダン) 女性のエンパワメント ・ 配管工のトレーニングをヨルダン人・シリア人女性に実施。 ・ 女性の労働に関する啓発活動		
パートナー	The Jordanian Hashemite Fund for Human Development (JOHUD)、労働省		
裨益対象	シリア難民及びヨルダン人女性		
支援の特徴その他	女性の経済的自立のみならず、自信をつけることによる精神的自立にも貢献 ²⁸ 。保守的な社会環境にあり、女性の配管工には批判もあるが、女性の方が修理のためにほかの家の中に入りやすい。トレーニングの修了証を発行することでシリアに帰還後にも技術の活用をめざす。キャンプの中にいる難民は何か自分たちでやりたいという希望が強い。		

GIZ の支援②

名称	Labour market services and technical vocational education and training for Syrian refugees and host communities		
期間	2016～2019 年		
対象国	トルコ		
目的	国境地域のシリア難民及びトルコ人の職業訓練及び雇用サービスへのアクセス改善		
総予算	700 万 EURO		
主たる支援内容	・ 雇用支援機関や関連 NGO へのスタートアップ、キャリアアドバイスなどの支援	・ シリア難民への語学訓練 ・ 教師への難民への教育に係る支援 ・ シリア難民への社会心理的ケア	・ Cash for Work として公共施設の改修など、雇用機会を提供する。
パートナー	ISKUR、NGO、Prime Minister's Office		
裨益対象	シリア難民及びホスト・コミュニティ		
支援の特徴その他	現地パートナーである ISKUR は現在、シリア難民を含む外国人を支援対象とできるようにするための法制度を改正中。またシリア難民対応職員は 2017 年 2 月時点で 3 名のみ。他業務と兼轄しており、難民への就労支援に向けたキャパシティが十分に確保されているとはいえない。		

26 <https://devtracker.dfid.gov.uk/projects/GB-1-204269>

27 <https://www.giz.de/en/worldwide/15981.html>

28 <https://www.giz.de/en/worldwide/27387.html>

GIZ の支援③

名称	Psychosocial Support for Syrian and Iraqi Refugees and Internally Displaced People ²⁹
期間	2015～2018年
対象国	シリア、トルコ、ヨルダン、レバノン、イラク
目的	難民及び国内避難民への社会心理的ケアの支援
総予算	300万 EURO
主たる支援内容	社会心理ケアの総合プラットフォーム設立 ・社会心理ケアの各種言語による学習教材提供、標準的ケアやベストプラクティスの例示、情報プラットフォームとなるウェブサイトの設置など。
パートナー	各政府機関、NGO、研究機関など
裨益対象	シリア難民、イラク難民、国内避難民、及びホスト・コミュニティ
支援の特徴その他	数カ国に跨るネットワーク構築や会議による、教材やノウハウなど知見の共有。

UNICEF の支援①

名称	The Makani Initiative ³⁰		
期間	2015年～		
対象国	ヨルダン		
目的	子供及び若年層への学習支援、ライフスキル構築、及び心理社会的サポート。		
総予算	NA		
主たる支援内容	学習支援 ・補修、宿題支援、基礎的語学及び算数クラス	ライフスキル ・10～24歳の若年層への訓練。イノベーションラボ。	心理社会サポート ・16～18歳の若者への社会心理ケア
パートナー	教育省、NGO		
裨益対象	20万人の子供		
支援の特徴その他	学校の教育機能の補完的役割をめざす。最近では保健・栄養教育についても新しい活動として取り組んでいる。ボランティアとしてシリア難民を雇用。アウトリーチ要員として起用し、効果を上げている。裨益者として地域のヨルダン人住民を30%含まなければならない（UNICEFヨルダン）。		

UNICEF の支援②

名称	Equity in Humanitarian Action ³¹		
期間	NA		
対象国	レバノン		
目的	国籍を問わず、すべての脆弱な子供のニーズを満たす。		
総予算	NA		
主たる支援内容	脆弱性マッピング ・脆弱な地域のマッピングと優先順位づけ	ゲートウェイ ・公立学校への資機材提供、仮設テントでの基礎医療サービス、社会開発センターでの心療サービス、コミュニティセンターでの心療サービスなど	
パートナー	Prime Minister's Office、Ministry of Social Affairs (MoSA)、コミュニティセンター、保健センターなど		
裨益対象	すべての脆弱な子供		
支援の特徴その他	シリア人に限らずレバノン人、パレスチナ難民も対象。脆弱性マッピングに基づく。		

WFP の支援①

名称	Assistance to Vulnerable Syrian Refugees and Host Communities ³²
期間	2017～2018年
対象国	エジプト、イラク、ヨルダン、レバノン、トルコ
目的	シリア難民及びホスト・コミュニティへの緊急支援及び自立支援
総予算	23億 USD

29 <https://www.giz.de/en/worldwide/39799.html>

30 https://www.unicef.org/jordan/overview_10143.html

31 https://www.unicef.org/lebanon/thematic_factsheets.pdf

32 <http://www1.wfp.org/operations/200987-assistance-vulnerable-syrian-refugees-and-host-communities-egypt-iraq-jordan>

主たる支援内容	食糧へのアクセス ・ バウチャーを通じた給付金支給、学校給食支援	生計向上 ・ 職業訓練、小規模金融、フードサプライチェーン向上など	キャパビル ・ 政府関係者のキャパビル
パートナー	FAO、UNHCR、UNICEF、NGO など		
裨益対象	350 万人		
支援の特徴その他	6月までに Country Strategic Review on Food Security and Nutrition を作成する予定。緊急支援だけでなく、近年では開発課題を視野に入れた活動も行っている。長期的に社会保障的機能をヨルダン政府自身ももてるようにすることが目標 (WFP ヨルダン)。		

