

第4章 評価結果

4-1 政策の妥当性

4-1-1 支援先開発ニーズとの整合性

2012年に策定された「対パレスチナ自治区国別援助方針」では、対パレスチナ援助の基本方針(大目標)として「経済・社会の自立化促進による平和構築」、重点分野(中目標)には(1)民生の安定・向上、(2)行財政能力の強化、(3)持続的な経済成長の促進があげられている。

一方で、パレスチナの現在の中期開発計画である「国家開発計画(NDP)」(2011-2013)では、1967年の国境線に基づき東エルサレムを首都とするパレスチナ独立国家の建国が最優先課題とされながら、ガバナンス、社会、経済、インフラの4つが重点課題として設定されている。NDPの4つの重点課題と、「対パレスチナ自治区国別援助方針」の3つの重点分野の整合性を以下のとおり確認した。

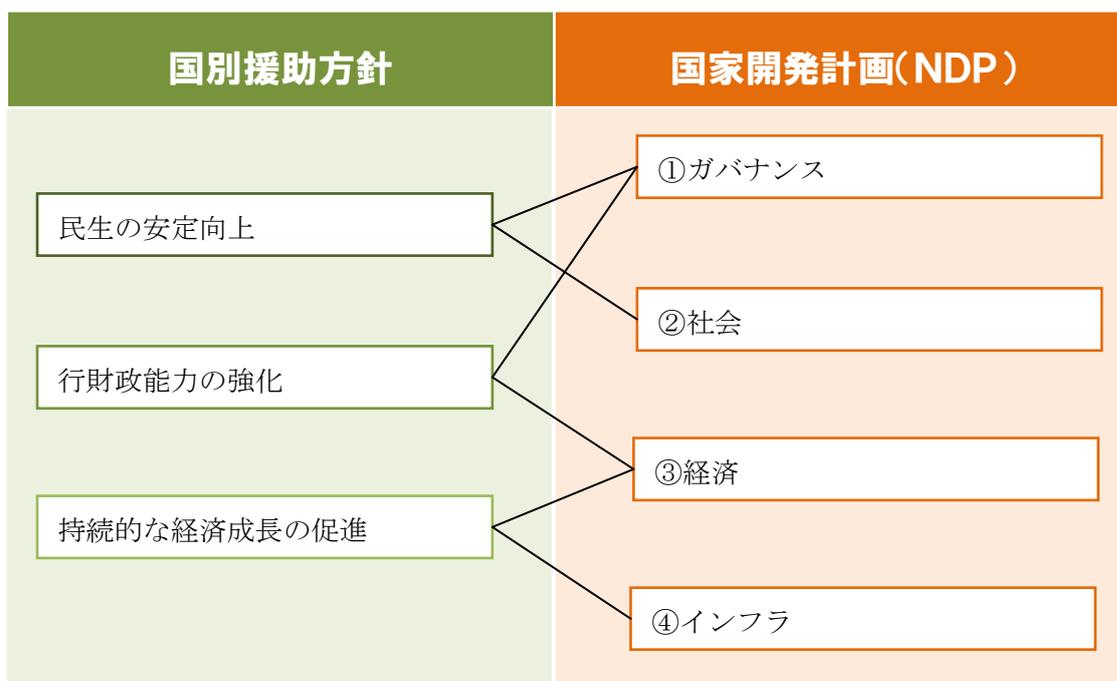


図 4-1 国別援助方針と国家開発計画(NDP)との整合性

出所: 評価チーム作成

なお、パレスチナ側の開発計画としては、現行のNDP以前では、ドナーからの支援を緊急人道支援から開発支援に徐々に移行させることに加え、パレスチナ自治政府の能力向上に主眼を置いた「中期開発計画(MTDP)」(2005~2007年)ならびに、「パレスチナ改革・開発計画(PRDP)」(2008~2010年)が策定されていた。NDPは、これらの過去の開発計画を包含し、発展させたものであるところ、ここでは日本による支援の整合性を検討する対象としては、NDPに焦点をあてることとする。

日本による支援は、個別のセクター毎の政策においても、各担当省へのヒアリングを通じて、日本の援助がパレスチナ自治政府の目指す方向性と合致していることが確認された。また、NDP(2011-2013)では、経済分野での戦略的目標の一つとして、「ジェリコとジェリコにおける産業団地の完成」が掲げられており、JAIP 事業がパレスチナ自治区の重要な開発戦略として位置づけられていることが分かる。その他にも、地方自治、教育、保健、社会保障、産業近代化、観光、エネルギー安全などの個別のセクターに関して、NDP では、下記表のとおり日本による開発プロジェクトに関連した開発方針が言及されている。

表 4-1 「国家開発計画(NDP)」(2011-2013)と日本の支援

重点分野	セクター	国家開発計画での記述	日本の支援との関係
ガバナンス	地方自治	地方自治体開発融資基金の 33 百万ドル活用し、3 年間を通して地方自治体のサービス提供水準の向上を図る。	「ヨルダン渓谷コミュニティのための公共サービス支援計画(コミュニティ開発無償資金協力)」、「地方自治行政制度改善プロジェクト(技術協力プロジェクト)」や「ジェリコ及びヨルダン渓谷における廃棄物管理・処理能力向上プロジェクト(同)」などを実施。
社会	教育	3 年間に 332 百万ドルを初等、中等教育に充当し、その殆どは学校の校舎増強に費やす。	1997 年から 10 校の学校建設、その後、西岸でさらに 11 校を建設。2005 年度以降の動向では、コミュニティ開発支援無償のスキームにより、「ヨルダン川西岸地区学校建設計画」プロジェクトで 6 校新築、1 校増築。加えて草の根・人間の安全保障資金協力でも教室建設・増築が行われてきた。
	保健	プライマリーヘルスケア(PHC)を支援するために 28 百万ドルを使い診療所の改善を進める。	UNICEF を通じたワクチン供与、母子保健とリプロダクティブヘルスに関する技術協力プロジェクト、草の根・人間の安全保障無償資金協力等を通じて保健セクターに対する支援を行っている。
	社会保障	女性、子供などを含む社会的弱者支援に 18 百万ドルを支出する。	国際機関を通じた食糧支援や、同じく国際機関等を通じた住居の提供、職業訓練等の支援を行った。

重点分野	セクター	国家開発計画での記述	日本の支援との関係
経済	産業近代化	工業団地と企業誘致地域における最大の投資がジェリコ農産加工団地を設立する。	日本は、「平和と繁栄の回廊」構想の中核事業として、ジェリコ農産加工団地の設立を支援。
	観光	今後の3年間で、49百万ドルの支出が予定。特にヒシャム宮殿等の国家遺産の修復と保全に注力する。	技術協力プロジェクトの中で、ヒシャム宮殿の視聴覚室改修とビデオ作成が行われた。
インフラ	エネルギー安全保障	エジプトとヨルダンへのエネルギー電力の接続は、ジェリコにおける太陽光発電所の設置を含む新エネルギーの開発とともに莫大な投資を必要とする。	パイロット事業として、ジェリコの農産加工団地に太陽光発電所が設置された。

出所：評価チーム作成

以上より、政策レベルならびに事業レベルのいずれにおいても、日本の支援方針は、パレスチナ自治区の開発政策に整合していると考えられる。

4-1-2 日本の上位政策との整合性

「対パレスチナ自治区国別援助方針」と日本のODA、外交政策との整合性について、2003年に改定された「政府開発援助大綱(ODA大綱)」、2005年に策定された「政府開発援助に関する中期政策(以下、中期政策)」に焦点を当てて評価を行った。

ODA大綱及び「中期政策」では、「貧困削減」、「持続的成長」、「地球的規模の問題への取組」、「平和の構築」が重点課題として掲げられている。

「対パレスチナ自治区国別援助方針」は、経済・社会の自立化促進による平和構築が基本方針(大目標)として明記されている点で、「平和の構築」を重点課題の一つとして設定しているODA大綱及び「中期政策」と非常に整合的な内容になっている。また、同援助方針で設定されている3つの重点分野(中目標)に関して、「民生の安定・向上」が「貧困削減」、「行財政能力の強化」が「持続的成長」、「持続的な経済成長の促進」が「貧困削減」及び「持続的成長」に直接関わっている。さらに中東和平の問題は、国際社会の安定と繁栄に大きな影響を及ぼす点で「地球的規模の問題」であると言え、この点でも「対パレスチナ自治区国別援助方針」はODA大綱及び「中期政策」と整合しているといえる。

また、本邦関係機関への聴取結果からも、同援助方針はODAに係る日本の上位政策との整合性が損なわれないように作成されているとの回答を得ており、援助方針の策定プロセスにおいてもODA大綱及び「中期政策」が十分意識されていたことが確認された。

4-1-3 国際的な取組の中での位置づけ

日本は、パレスチナ政府と各ドナーが集まり、パレスチナ支援に関する課題を共有する場であるパレスチナ支援調整委員会(AHLC)に参加している。AHLCは、各国のパレスチナ支援を調整し、促進することを目的としており、1993年に開催されて以降、

毎年開催されている。AHLICにおいて、各ドナーからどのような支援を実施してきたか、またどのような支援を行おうとしているかが発表され、ドナー間で支援の重複がないように調整されている。

他方、ドナー間の協調も積極的に実施されているものの、各ドナーは独自のスキームを持っており、協調は可能でも連携は容易ではない場合もある。例えば、他ドナーは「平和と繁栄の回廊」構想について日本独自の構想と認識しており、従って同構想推進に際して他ドナーとの連携を実現することは困難と考えられる。

4-1-4 日本の比較優位性

1. 支援分野

日本の対パレスチナ支援の比較優位性として、まず支援分野の強みがあげられる。日本が有する環境衛生分野などの高水準の技術やノウハウは、パレスチナ支援においても十分に活用されている。たとえば、2009年度に実施された「太陽光を活用したクリーンエネルギー導入計画」では、パレスチナ自治区において初めて太陽光発電施設を整備した。パレスチナ・エネルギー庁へのヒアリング調査では、再生可能エネルギー分野でのパイロットプロジェクトを実施した点、また導入された機器が高性能である点で日本による支援が高く評価されており、他ドナーも日本のイニシアティブを参考にしながら太陽光発電施設の整備を実施しようとしていることが確認された。

また日本のノウハウ・仕組みが強みを発揮した事例としては、母子健康手帳の導入があげられる。日本では、第二次世界大戦中の1942年に母子健康手帳の原型となる「妊産婦手帳」が導入され、戦中・戦後の日本の母子保健の向上に役立ってきた。母子健康手帳は日本が独自に発展させた仕組みだが、1989年にインドネシアで試験的に手帳の配布を開始して以降、JICAが中心になり様々な国で手帳の導入を行っている。パレスチナ自治区では、2005年度から開始された「パレスチナ母子保健に焦点を当てたリプロダクティブヘルス向上プロジェクト」において、母子手帳の普及が行われた。現在では、公的な診療所では妊娠が診断された段階で母子手帳を発給しており、産婦の100%に、妊婦の約50%に母子手帳が普及している。

第二次インティファダ以後、パレスチナ自治区ではイスラエルのチェックポイント設置によりパレスチナ人に移動制限が課されていたため、産前・出産・産後で同じ診療所に通えない場合も多い。しかし、母子健康手帳を保持していることにより別の診療所でも適切な検診や治療を受けることが可能になった。このため、母子健康手帳は、「命のパスポート」と呼ばれている。また、母子健康手帳の普及を行っているアル・ビレ・クリニックのヒアリング調査では、同手帳の普及は、女性が自らの出産についての情報と知識を持ち、自分で計画・行動することが可能になった点において、女性のエンパワーメントにも寄与しているとの指摘もあった。

この他、経済開発プロジェクトの実施が日本の支援の強みであると言える。日本は、将来のパレスチナ独立国家がイスラエルと平和的に共存していくためには、まずパレスチナの経済及び社会の自立が不可欠にあるという視点に立ち、パレスチナ自治区における産業育成による持続的な経済成長の促進に注力している。特に「平和と繁栄の回廊」構想のイニシアティブによる日本、パレスチナ、イスラエル、ヨルダンの4者に

よる広域的な開発協力は、パレスチナ自治政府のみならずイスラエル政府からも高く評価され、多くの協力支援を受けている¹¹。

2. 安定的な支援の実施

パレスチナ自治政府機関と国際機関へのヒアリング調査において、前述した支援分野の他に日本の強みとしてしばしば言及されたのが、支援の安定性と予測可能性である。日本は、パレスチナ自治区の政治状況の変動にかかわらずコンスタントな支援を行っており、また約束されたことは必ず実施するという印象を与えている。こうした安定的な支援に代表されるのが、パレスチナ自治政府へのノン・プロジェクト無償資金協力、及び国際機関を通じた食糧援助であろう。

ノン・プロジェクト無償では、日本は 2007 年度から毎年約 10 億円程度の財政的な支援を行ってきており、財政危機にあるパレスチナ自治政府の安定化に寄与してきた。また、食糧援助に関しては、2005 年度以降、UNRWA 及び WFP を通して毎年約 7 億円の予算により、パレスチナ難民やガザ地区住人等の貧困者層に主食の支給が行われた。こうした支援は、パレスチナ自治政府の存続、並びにパレスチナ人の生存に不可欠であり、日本による安定的なコミットメントが高い評価を受けている理由でもある。

3. ジェリコ、ヨルダン渓谷地域への重点的な支援

日本の対パレスチナ支援が、ジェリコ及びヨルダン渓谷地域に集中的に実施されていることも強みの一つであると言えよう。同地域に、各種案件を重点的に実施したことは、①農業と観光など、複数の分野の取組の相乗効果が発揮されている、②当該地域での日本による支援の存在感が高まっている、③総合的な支援が可能になる、などの点で高く評価できる。

また、日本による支援は、同地域を重点地域としながらも、同地域での事業を他地域でも展開させていこうとする姿勢も見られる。たとえば、ゴミ処理案件などは、ジェリコに対する支援が他地域に波及している良い事例であると言える。母子健康保険手帳の普及も、ジェリコ地域でパイロット事業が実施されたが、最終的にはパレスチナ全土に広まった。このように、特定地域に重点的に優良案件を実施すれば、それが他地域に波及する好事例も多く存在する。

4. 外交分野の強み

新興ドナーと共同して行う三角協力は、日本が開発援助のツールとして有する強みの一つである。対パレスチナ支援においても、ヨルダン、エジプトとの第三国協力の実施等で多数の実績がある他、最近ではインドネシア、マレーシアとの「東アジア中東和平支援構想」を開始した。2009 年 10 月の日インドネシア首脳会談、2010 年 2 月のアッバース大統領訪日、2010 年 4 月の日マレーシア首脳会談、2010 年 11 月のファイヤード首相訪日、2013 年 1 月の日インドネシア首脳会談の場において、各首脳間でパレスチナ国家建設のための制度づくり、人づくり支援について東アジア諸国と協力していくとの方針が確認されている。また 2013 年 2 月には、三角協力による対パレスチナ支援

¹¹ イスラエル外務省ヒアリング

に関する国際会議「パレスチナ開発のための東アジア協力促進会合」が日本国外務省主催で開催される。同会合は、インドネシアやマレーシア、韓国、タイ、ブルネイ、シンガポール、ベトナムのアジア各国と連携して、パレスチナ自治区に対する経済支援を行う試みで、中東和平外交でアジアの存在感を示す狙いがある。

インドネシアやマレーシアは、日本の支援を受けて発展してきた国であり、こうした国が今後はドナーとして他国を積極的に支援していくことが期待されている。他方で現状では、両国はアジアのイスラム教国として中東和平への貢献に関心がありながらも、イスラエルとの国交がないために対パレスチナ支援のツールを有していない。このような中で、三角協力の枠組みにより、日本がアジアのイスラム教国とパレスチナとの橋渡しを行うことが可能である。また、こうした取組は、両国との外交関係を構築したいとの意向があるイスラエル政府からも、足掛かりとなるとして評価されている。アジアのイスラム教国が中東和平に関与することで、中東和平の機運を高める効果も期待される。

他方で、パレスチナの周辺諸国との三角協力の実施に関しても、引き続きパレスチナ側のニーズが高いことが現地調査により確認された。周辺諸国は、文化や気候が類似している他、言語的な障壁がないこと、また海外投資を誘致しやすいこと等がプロジェクトを実施する上での利点となっている。分野によっては、今後、エジプト、ヨルダンあるいはトルコ等の周辺諸国との連携をさらに深めていくことも有益であると考えられる。

4-2 結果の有効性

本項では、評価対象期間における日本の対パレスチナ支援の「結果の有効性」について、対パレスチナ自治区国別援助方針において定められた重点支援分野ごとに、分析を行った。

4-2-1 民生の安定・向上

日本は、パレスチナ自治区における民生の安定・向上を支援することで、「平和の配当」を具体的に当事者に示し、和平への動きを側面的により確実なものとするよう取り組んでいる。具体的には、紛争被災者や、特に住民の中でも社会的に最も脆弱な女性（特に母親）や子どもを対象とした緊急人道支援に加えて、上下水、保健、教育等の基礎生活基盤の整備や、社会的弱者を保護する観点から人間の安全保障に資する各種支援に取り組むとともに、当該地域における雇用創出事業に対する支援を行ってきた。

1. 上下水セクター

(1) パレスチナ自治区における上下水セクターの動向

パレスチナ自治区の水資源は、実質的にイスラエルの管理下にある。パレスチナは、西岸地区において再生利用可能な地下水のうち 15%未満の水資源しか開発することを許可されておらず、使用・開発可能な水源は限定されている。地下水源や河川

の貯水量は年々減少しており、また下水道施設の未発達が原因で下水の垂れ流しによる生活環境の更なる悪化や地下水の水質悪化の問題に繋がっている。特にパレスチナ側における下水の垂れ流しによる地下水源の汚染は、同地下水源を共有するイスラエルにも大きな影響を及ぼすことから、水源開発をめぐる両当事者間の紛争の原因ともなっている。

このような状況を打開するため、パレスチナ自治政府は「第 13 次パレスチナ自治政府内閣綱領」、「国家開発計画 2011-2013」において上下水セクターの向上を中核政策として掲げている。また、パレスチナ水利局(PWA)は、ガバナンスの強化及び法制度の提供、供給源確保のための水セクター総合管理、下水の総合的管理、上下水道セクター組織の効率的運営の 4 つを戦略的目標とする「上下水道セクター戦略 2011-13」を策定した。

「第 13 次パレスチナ自治政府内閣綱領」で掲げられた上下水セクターにおける具体的な戦略的目標の骨子は以下の 3 点である。

表 4-1 「第 13 次パレスチナ政府大綱」における上下水道セクターの主要政策

重点エリア	要素
1. パレスチナにおける水資源を確保する	<ol style="list-style-type: none"> 1. パレスチナにおける全水利権の保障 2. 水資源管理における域内協力の促進 3. 効果的な水管理方法の開発 4. 水資源の保全に係る法整備
2. パレスチナ自治区内の全ての居住者に対する水関連サービスを確実に供給する	<ol style="list-style-type: none"> 1. 主要上下水道網とパイプラインの開発, 新規さく井 2. 井戸と上下水道網の維持管理に係る平時, 緊急時のシステムの整備, 運用 3. 地方や社会的弱者, 分離壁の影響を受けている地域に対する給水 4. ガザ地区の浄水プラント設立に係る計画, 研究の促進
3. 水消費量を低減する	<ol style="list-style-type: none"> 1. 主要上下水道網の修復を通じた漏水の低減 2. 違法な水消費の撲滅と水関連補填金の削減 3. 大規模供給を目指した国家水道事業の設立と水道配給セクターの改革, 地域水事業が創設されるまでの上下水サービス委員の設置 4. 全地域への下水道サービスの確実な提供 5. 下水施設と下水道網, 下水処理施設の整備 6. 主要上下水道網と浄化施設の, 平時及び緊急時における維持管理計画の作成と運用 7. 処理済み下水の管理改善と廃棄物処理技術の整備 8. 田舎や小さい自治体における低価格な下水処理用水浄化場と装置の開発

出所:「上下水道セクター戦略 2011-13」

(2) 上下水セクターにおける日本のODAの有効性

ア 上下水セクターへの支援

日本は、水資源に限りがあるパレスチナ自治区の下水処理システムの強化や上水設備改善、またイスラエルと共有している地下水資源の保全を支援するプロジェクトを実施している。2011年には「ジェリコ市水環境改善・有効活用計画」において、ジェリコ市及び周辺地域における下水処理施設の整備や衛生環境の改善を行った。

表 4-2 上下水セクターの日本の対パレスチナ支援(無償資金協力)

年度	案件名	供与金額	概要
2011	ジェリコ市水環境改善・有効活用計画	26.50億円	ジェリコ・ヨルダン溪谷地域において、日本の省エネルギー技術を活用し、地域の主要な水源である地下水の汚染を防ぐとともに、地域住民の生活・衛生環境を改善することを目的として、ジェリコ市で下水を収集・処理する下水処理施設を建設する。
2008	信頼醸成のための排水工建設計画(UNDP経由)	5.66億円	ヨルダン川西岸北部のイスラエルとの境界に位置する3市において、下水を衛生的に収集してイスラエル側の下水処理施設に送る排水施設を敷設するとともに、下水処理・環境の分野でイスラエル・パレスチナ間の協力・対話を促すセミナーを開き、環境啓発教育等を両者共同で実施するために必要な資金を供与。

出所:外務省 ODA ウェブサイトより評価チーム作成

表 4-3 上下水セクターの日本の対パレスチナ支援(国際機関経由)

案件名	供与金額 (百万ドル)	実施機関	備考
社会的弱者支援(水衛生分野)	3.32	UNICEF	—
ハン・ユーニス下水処理場施設建設	14.83	UNDP	—
ガザ地区・緊急水供給及び水道整備計画	5.42	UNDP	—

出所:外務省 ODA ウェブサイトより評価チーム作成

表 4-4 上下水セクターの日本の対パレスチナ支援
(草の根・人間の安全保障無償資金協力)

年度	案件名	供与金額(円)
民生環境		293,025,551
2011	アッカーバ市水道網拡張計画	8,906,319
2011	アナタ町水道網改修計画	7,665,570
2009	アル・バダン村水道網修復計画	9,991,000
2009	ダーヒリーヤ市水道網拡張計画	9,949,800
2008	バイト・ドゥッコ村雨水貯水槽設置計画	9,889,534
2008	ザータラ町水道網整備計画	9,943,887
2008	アル・ウベディーエ市水道網整備計画	9,942,870
2008	アル・クハデル村教育施設雨水貯水槽設置計画	9,587,259
2008	アイナブウス村水道網整備計画	9,668,167
2008	ウンム・リハン村汚水処理施設建設計画	9,868,968
2007	バイト・スリーク村雨水貯水槽設置計画	9,718,480

年度	案件名	供与金額(円)
2007	フルーシュ・ベイト・ダジャン村上水道拡張計画	9,959,992
2006	アカバ村給水車整備計画	9,990,000
2006	ベイト・ドゥッコ村雨水貯水槽設置計画	9,727,263
2006	ベイト・ハッサン村飲料水用パイプライン取り替え計画	9,729,705
2006	サルフィート市下水道網拡張計画	9,933,945

出所: 外務省 ODA ウェブサイトより作成

イ 日本の ODA の成果

パレスチナ自治区における利用可能な水資源量は 2004 年の 295.8 百万 mcm(百万立方メートル)から 2010 年の 331.1 百万 mcm へと増加しており, 地下水の汲み上げ量も 2004 年と比較して, 約 48 百万 mcm 増加している。

表 4-5 パレスチナ自治区における水関連統計

年	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
利用可能な水資源量(100 万 mcm/年)	295.8	315.2	319.1	335.4	308.7	316	331.1
地下水の汲上量(100 万 mcm/年)	196.1	214.7	223.5	241.2	225.7	227.2	244.0

出所: Palestine Central Bureau of Statistics

また, パレスチナ自治区内における家庭用水に占める, 公共水道ネットワークの利用率も 2004 年の 89.2%から 2011 年の 91.8%へと増加した。家庭用水の水質に関する調査では, やや良いと答えた家庭が 2004 年の 27.5%から 2010 年の 37.9%へ増加した。水質が悪いと答えた割合は 2004 年以降増加傾向にあったことが分かるが, その後 2011 年調査では 10%以上減少している。

このようにパレスチナ自治区における上水サービス水準が向上しており, 日本の上水道分野における取組がパレスチナ自治区における同分野の状況改善に一定割合に貢献していると言える。ただし, 全体の状況改善に占める日本による貢献分を定量的に把握することは困難であった。

表 4-6 パレスチナ自治区内における家庭用水

年	2004	2006	2008	2009	2011
公共水道ネットワークの利用率(%)	89.2	88.6	88.2	88.4	91.8
家庭用水の質: 良(%)	63.0	50.6	45.6	48.1	47.2
家庭用水の質: やや良(%)	27.5	26.3	30.3	23.7	37.9
家庭用水の質: 悪(%)	9.5	23.1	24.1	28.2	14.9

出所: Palestine Central Bureau of Statistics より評価チーム作成

下水道については, パレスチナ自治区内における公共下水道の利用率が 2004 年の 42.9%から 2011 年の 55.0%へと増加しており, その分浄化槽利用率が減少している

ことが統計からわかる。パレスチナ自治区における下水道基盤の整備が進んでいることから、日本の下水道分野における取組がパレスチナ自治区における同分野の状況改善に一定割合に貢献していると言える。ただし、全体の状況改善に占める日本による貢献分を定量的に把握することは困難であった。

表 4-7 パレスチナ自治区内における下水道整備率

年	2004	2006	2008	2009	2011
公共下水道ネットワーク利用率(%)	42.9	45.3	45.5	52.1	55.0
浄化槽利用率(%)	56.1	54.0	53.7	47.2	44.3
その他(%)	1.0	0.7	0.8	0.7	0.7

出所: Palestine Central Bureau of Statistics より評価チーム作成

2. 保健セクター

(1) パレスチナ自治区における保健セクターの動向

パレスチナ自治区では、総人口約 374 万人のうち 160 万人が難民登録されており、総人口の 65% に当たる人々が一日あたり 2 ドル未満の生活を強いられている。このような困窮した環境により、母子保健は深刻な悪影響を被っている。

国家中期開発計画 2011-2013 では、ガバナンス、社会、経済、インフラの 4 セクターにおける開発目標があげられ、社会セクターの目標として、教育、保健、女性のエンパワーメントなどがあげられている。

国家保健戦略 2011-2013 における戦略目標は以下の 8 点

- 1) 保健庁のガバナンスと組織開発
- 2) 保健庁の人材育成を行う
- 3) 健康的なライフスタイル
- 4) 健康サービスへのアクセス
- 5) 保健財政資金の調達と財務管理
- 6) 援助の有効性
- 7) 官民パートナーシップ
- 8) セクター横断的な連携・協力

(2) 保健セクターにおける日本の ODA の有効性

ア 保健セクターへの支援

2005 年度以降の保健分野における日本の対パレスチナ支援は下表のとおりである。

表 4-8 保健セクターの日本の対パレスチナ支援(無償資金協力)

年度	案件名	供与金額	概要
2009	パレスチナ人児童の感染症対策計画 (UNICEF 連携)	1.21 億円	ユニセフと共に児童への予防接種普及に取り組んでいるパレスチナ自治政府保健庁の努力を支援するため、12 万人の乳幼児に対する麻疹ワクチン投与に必要な機材(ワクチン及び注射器、母子手帳等)を供与し、現地保健サービス従事者に対して当該ワクチンの安全な接種方法や接種後の医療廃棄物処理についての研修を行った

年度	案件名	供与金額	概要
2008	パレスチナ人児童の感染症対策計画 (UNICEF 経由)	2.5億円	パレスチナ自治政府保健庁とユニセフが協力して実施する「パレスチナ人児童の感染症対策計画」に必要な新生児及び乳幼児に対する予防接種の実施(ポリオワクチン、四種混合ワクチン、BCG等の他、注射器、コールド・チェーン等の関連機材)及び母子健康手帳を配布するための資金を、ユニセフに対して供与した
2007	パレスチナ人児童の感染症対策改善計画 (UNICEF 経由)	1.33億円	ユニセフの支援のもと、パレスチナ暫定自治政府保健庁が西岸地区、ガザ地区双方の約11万人の新生児及び乳幼児に対する予防接種(ポリオワクチン約89万ドース、BCG約23万ドース等)を実施するための資金を供与
2006	パレスチナ人児童の感染症対策及び栄養状態改善並びに新生児の院内感染予防計画 (UNICEF 経由)	3.71億円	新生児及び乳幼児に対する予防接種の実施が可能となり栄養状態が改善されるとともに、啓蒙活動により母親や医療従事者の意識向上が図られ、計28の病院における感染予防対策の向上に資する
2005	パレスチナ人児童の感染症対策及び栄養状態改善計画 (UNICEF 経由)	3.44億円	パレスチナ自治区内の約120万人の子供(6-18歳)に対するMMRワクチンの追加接種および約10.5万人の乳幼児(0-1歳)に対するBCG、ポリオワクチン等の接種を行う。

出所: 外務省 ODA ウェブサイトより評価チーム作成

表 4-9 保健セクターの日本の対パレスチナ支援(国際機関経由)

案件名	供与金額 (百万ドル)	実施機関	備考
社会的弱者支援(保健・栄養分野)	3.06	UNICEF	2011年度補正予算
生殖に関する健康/母子保健に関する知識・サービス改善	0.15	IPPF	—

出所: 外務省 ODA ウェブサイトより評価チーム作成

表 4-10 保健セクターの日本の対パレスチナ支援(日本 NGO 支援無償資金協力)

年度	案件名	供与金額	分野	実施機関	概要
2012~	東エルサレムにおける学校・地域保健事業	21,082,842円	医療保健	特定非営利活動法人日本国際ボランティアセンター	—

出所: 外務省 ODA ウェブサイトより評価チーム作成

表 4-11 保健セクターの日本の対パレスチナ支援
(草の根・人間の安全保障無償資金協力)

年度	案件名	供与金額(円)
教育研究		277,652,186
2011	デヘイシャ難民キャンプ障害者教育施設拡張計画	9,996,836
2011	コベル町公立診療所移転・整備計画	9,946,462
2010	ラアーヤ救急医療センター手術・救命機材設置計画	9,959,676
2010	シェパード・フィールド病院エックス線部門新設計画	8,300,200
2010	聖ジョセフ病院医療機材整備計画	7,390,844
2010	アズーン産科・救急病院医療機器完備計画	8,884,692
2010	ファルア地域リハビリテーションセンター理学・聴覚療法ユニット設置計画	7,053,478
2009	SOS 移動クリニック強化計画移動クリニック強化計画	5,426,040

年度	案件名	供与金額(円)
2009	赤新月社エルサレム病院付属産科クリニック改築計画	9,990,485
2008	ガザ地域緊急眼科医療支援計画	9,620,707
2008	西岸僻地におけるコミュニティ・ヘルス向上計画	9,748,510
2008	ガザ地域メンタルヘルス・ケア拡充計画	9,224,190
2008	聖ジョン眼科病院診察機材整備計画	9,966,374
2007	アッラバ市障害者センター内装整備計画	8,585,740
2007	アクナフ・バイト・アルマクデス慈善協会診療所拡張整備計画	9,901,992
2007	バイト・サフル市母子診療所移転計画	9,923,800
2007	マカーシド・イスラム慈善病院機材整備及び施設改善計画	8,945,920
2007	パレスチナ・ハッピー・チャイルド・センター検査機材改善計画	8,033,000
2006	アル・アワダ病院内視鏡機材整備計画	9,988,335
2006	聖ジョン眼科病院検査機材改善計画	8,762,118
2006	孤立した地域における巡回診療活動計画	9,990,222

出所: 外務省 ODA ウェブサイトより評価チーム作成

表 4-12 保健セクターの日本の対パレスチナ支援(技術協力プロジェクト)

年度	案件名	インプット	概要	相手国機関名
2008 ～2012	トフェーズ2 母子保健リブ ロダクティブ ヘルス向上 プロジェクト	日本側投入(約3.7億円) 1. 専門家 2. 研修員受入(本邦研修, 第三国研修(RH地域 経験共有セミナー(ヨルダン)), 現地国内研修 3. 供与機材 4. 在外事業強化費 相手国側投: 1. ラマツラにおけるプロジェクトオフィスおよび設 備 2. カウンターパート配置 3. カウンターパート人件費 4. 合同調整委員会の設置と運営 5. プロジェクトに関する保健データや資料の提供	母子健康手帳を定着・自主財源化し, パ イロット地区で改善された母子保健・リブ ロダクティブヘルス・サービスを質的・面 的に拡大するためのフェーズ2プロジェク ト	保健庁プライマリ ーヘルスケア公 衆衛生(PHC・ PH)局, 保健庁女 性の健康と開発 局, 計画庁
2005～ 2008	パレスチナ ヘルス向上 母子保健に 焦点を当て たリブプロ ダクティブ プロジェクト	日本側投入(約2.58億円) 1. 長期専門家 2. 短期専門家 3. 供与機材 4. 研修員受入: 本邦研修, 第三国研修(インドネ シア) 5. NGO委託: 男性, 女性, 青少年住民に対する 啓発活動 6. ローカルコンサルタントによるパイロット地区の ベースライン調査 相手国側投入 プロジェクト・ディレクター, プロジェクト・マネー ジャー及びカウンターパートの配置	パレスチナ自治区における女性と子供の 健康改善のため, 母子健康手帳活用普 及のモデルを確立して, 自治区全域へ展 開することを目指すもの	保健庁プライマリ ーヘルスケア (PHC)局

出所: JICA ウェブサイトより評価チーム作成

イ 日本の ODA の成果

下記グラフのとおりパレスチナ自治区における幼児死亡率は 2000 年の 25.5%、2006 年の 27.6%へ上昇したものの、その後 2010 年には 20%へと大幅に低下している。

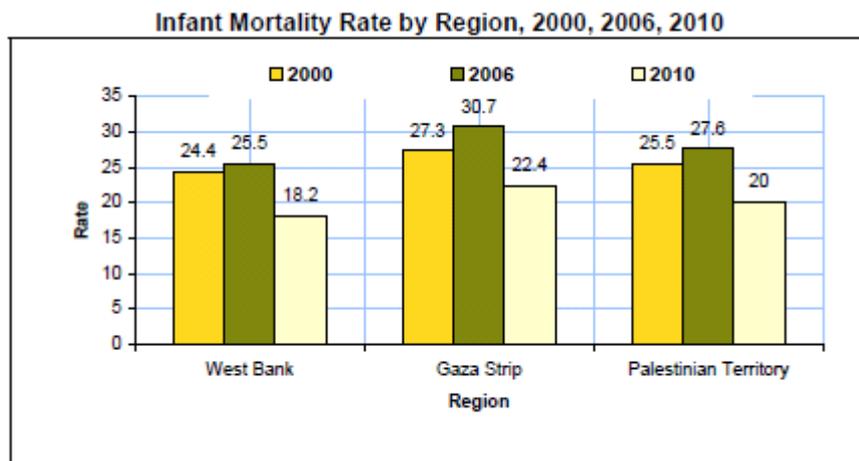


図 4-2 パレスチナ自治区における乳児死亡率(%)の推移
出所: Palestine Central Bureau Statistics

また、パレスチナ自治区全体における 5 歳以下の幼児死亡率を示すグラフからも同様に、2006 年に上昇傾向を示しているものの、2010 年には急激に低下していることが分かる。

このように、日本をはじめとする国際社会の支援がパレスチナ自治区における保健分野の状況改善に貢献していることがうかがわれ、特に乳幼児死亡率低下に対しては大きな貢献が実現していると考えることができる。

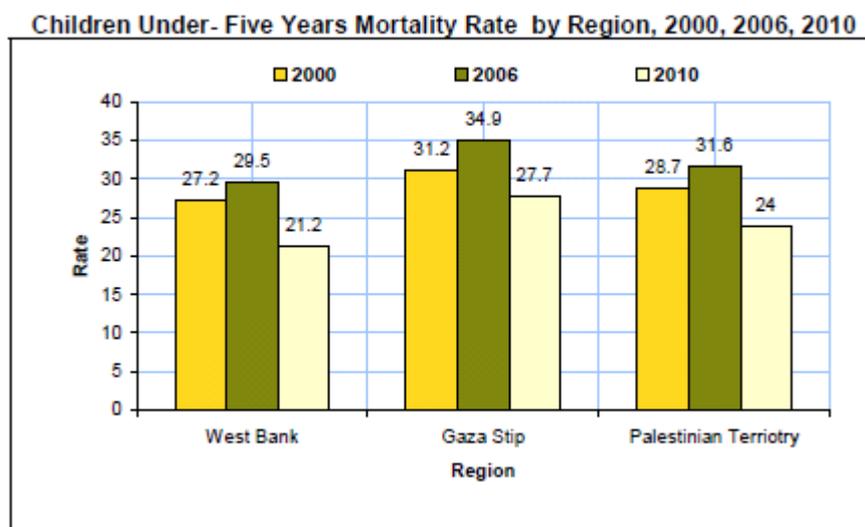


図 4-3 パレスチナ自治区における 5 歳以下の乳児死亡率(%)の推移
出所: Palestine Central Bureau Statistics

BOX 1: 母子手帳は「命のパスポート」

～母子保健リプロダクティブヘルス向上プロジェクトフェーズで達成された成果～

パレスチナ自治区では治安情勢が悪化すると移動が制限され、妊産婦や母子が診療所に診療を受けに行くことさえも困難になる。2000年に勃発した第二次インテッファダでは、まさにこのような事態となった。母子の既往情報を持ち歩ける母子手帳があれば、その時点でアクセス可能な医療機関に対応を求めることが可能となる。母子手帳は、突然移動が制限される可能性があるパレスチナ自治区や難民キャンプの妊産婦や母子にとっては「命のパスポート」として喜ばれ、今では普及率は100%に達した。

母子保健リプロダクティブヘルス向上プロジェクトをパレスチナ保健大臣に持ちかけた際、「日本の援助をお願いしなくとも母子手帳のコピーを刷ればいいではないか」という答えが返ってくるほど、当時のパレスチナ自治区においては母子保健についての意識は低かった。母子保健は妊娠から出産、そして育児まで一貫した対応が求められ、また診療所でも適切な診察だけでなく、母子への負担を軽減するなどの、様々な面で制度の構築、能力開発、環境整備が必要な点を説明したところ、同プロジェクトが実施されることとなった。



アルビレ診療所の待合室

本プロジェクトは、2005～2008年(フェーズ1)、2008～2012年(フェーズ2)にかけて実施され、パレスチナの既存保健制度に整合した母子手帳の開発、健康情報の普及活動、診療医の能力開発、診療所における予約制度の導入などの活動が展開された。その結果、母子手帳の完全普及のみならず診療所で順番を待たずに診療が受けられる環境を構築するなど、母子保健の質の向上に貢献している。

また、本プロジェクトはパレスチナ自治区のみを対象として実施されてきたものだが、パレスチナ難民に対しても同様の母子保健サービスが提供できるようにと、UNRWAが本プロジェクトを難民キャンプに展開した。UNRWAは、パレスチナ難民に対して本プロジェクトで開発されたものとほぼ同一内容の母子手帳を配布しており、また難民キャンプ内の診療所のサービスも自治区と同じ水準としている。このほか、WHO、UNICEF、UNFPAなども母子手帳の開発、普及にそれぞれ協力をしてきている。

このように、本プロジェクトは母子保健の質的向上に貢献したのみならず、他ドナーの活動に影響を及ぼす、模範的成果をあげた点でも高く評価できよう。

3. 教育セクター

(1) パレスチナ自治区における教育セクターの動向

これまでパレスチナ自治区の教育関連指標は周辺諸国と比較しても良好であったが、出生率が高く若年層の占める割合が大きいため、近年、学校不足や教室の過密状態の問題が起きている。生徒の就学者数の増加が著しい地域では学校が一般の建物を間借りし、2部制を敷いて人口増に対応していることも多い。しかし、間借りの建物では教育設備が不十分であるなど、2部制で授業時間が制限されるため、教育の質向上に対する阻害要因となっている。このため、現在の教育省の優先課題は学校建設であり、毎年700教室の設置が必要とされている¹²。

¹² 教育省ヒアリング

パレスチナ自治政府は、教育分野を将来のパレスチナ独立の礎となる人材を育成する為の重点分野として位置づけている。「国家開発計画(NDP)2011-2013」では、教育セクターにおける目標として、就学前教育を含む一般教育と職業教育の充実及び高等教育と学術教育の質の改善の2つがあげられている。

(2) 教育セクターにおける日本の ODA の有効性

ア 教育セクターへの支援

教育セクターでの日本の対パレスチナ支援は、パレスチナのニーズに基づき、学校建設や増築による教室の設置に重点が置かれている。日本は最初の支援として、1997年から10校の学校建設を行った。その後、西岸でさらに11校の建設を行ったが、2000年にはインティファダの勃発により中断されていた。

2005年度以降の動向では、2008年からコミュニティ開発支援無償のスキームにより、「ヨルダン川西岸地区学校建設計画」プロジェクトが実施され、9億円の予算で西岸地区(ジェリコ県、トゥバス県、ナブルス県)に7つの学校(6校は新築、1校は増築)が建設された。この7校の建設により、毎年約3,400名の生徒が教育を受けることが可能となった。また、2009年度にも同じくコミュニティ開発支援無償のスキームで実施した「ヨルダン渓谷のコミュニティのための公共サービス活動支援計画」の中で更に4校を建設している。加えて草の根・人間の安全保障無償資金協力では、2005年度から2012年度の間31校(277,652,186円)の学校建設や増築が行われた。

2005年度以降の教育分野における日本の対パレスチナ支援は下表のとおりである。

表 4-13 教育セクターの日本の対パレスチナ支援(無償資金協力)

年度	案件名	供与金額	概要
2008	ヨルダン川西岸地区学校建設計画	9億円	「平和と繁栄の回廊」構想の一環として初等・中等教育の就学者数の急増に対して学校施設が不足しているヨルダン川西岸地域において新たに5校の学校(約70教室)を建設した

出所: 外務省 ODA ウェブサイトより評価チーム作成

表 4-14 教育セクターの日本の対パレスチナ支援(国際機関経由)

案件名	供与金額 (百万ドル)	実施機関	備考
社会的弱者支援(教育分野)	6.49	UNICEF	2011年度補正予算

出所: 外務省 ODA ウェブサイトより評価チーム作成

表 4-15 教育セクターの日本の対パレスチナ支援(日本 NGO 支援無償資金協力)

年度	案件名	供与金額 (円)	分野	実施機関	概要
2011 ~	ヘブロン青少年の心理的ケアのための教育的市民社会ネットワーク拡充事業	19,733,792	教育・人づくり	特定非営利活動法人ピースビルダーズ	教師やソーシャルワーカーを対象としたワークショップ事業を展開し、心理社会的ケアの知識と技術を学び、市民社会と公的教育機関関係者の基盤的体制を構築する。

年度	案件名	供与金額 (円)	分野	実施機関	概要
2011 ～	地域主導型パレスチナ自治区西岸地域における青少年育成事業	39,640,689	教育・人づくり	特定非営利活動法人国境なき子どもたち	青少年を経済面・心身面で双方向から支援することを目的とし、職業訓練やユースプログラムを含む非公式教育・人づくりを実施する。また、地域主導を促進し、子どもや青少年の育成環境を支援できるよう地域ネットワークを構築する。
2008 ～ 2010	パレスチナでの心理サポートに関わる人材育成	39,496,988	—	特定非営利活動法人パレスチナ子どものキャンペーン	西岸において、幼稚園の先生と村の母親たちを育成するために、ソーシャルワーカーを村に派遣し、農村部の女性たちに研修やワークショップを実施。

出所：外務省 ODA ウェブサイトより評価チーム作成

表 4-16 教育セクターの日本の対パレスチナ支援
(草の根・人間の安全保障無償資金協力)

年度	案件名	供与金額(円)
教育研究		277,652,186
2011	ハス町学校教室増設計画	9,912,820
2011	ウベイディーヤ市における学校教室増設計画	9,966,042
2011	サルタ村女子学校校舎新設計画	9,975,565
2010	アバ小学校校舎新設計画	9,997,840
2010	シュウファート難民キャンプ学校教室増築計画	9,955,916
2010	カリト・アル・メイヤ男子学校校舎新設計画	9,994,268
2009	ヘブロン県内 8 小・中学校に対する雨水貯水槽設置計画	9,986,880
2009	ドーハ市女子小学校教室増築計画	9,729,071
2009	ウンム・アルトゥート女子学校増築計画	9,701,364
2008	シルワッド女子小学校教室増築計画	9,790,207
2008	サヌール村男子校増築計画	9,979,143
2008	アル・カルメル村新小学校舎建設計画	9,969,086
2008	アル・アットゥフ村小学校増築計画	9,190,968
2008	ベイト・ファジャール市アル・ワファ女子小学校教室増築計画	9,848,289
2007	アル・ダハリヤ市クハウラ女子小学校教室増築計画	9,929,020
2007	聖デミアナス・コプト正教会学校改善計画	9,771,956
2007	アル・シャワウレ村男子中学校教室増築計画	9,900,716
2007	デール・ジャリール村女子学校教室新築計画	9,952,568
2007	メイサルーン女子小学校新校舎建築計画	9,858,144
2007	ムサラス・アル・シュハダー中学校教室増築計画	9,878,212
2006	トゥバス市アブサール・アルジャーファリ女子小学校教室増築計画	8,291,589
2006	アッカーバ市女子学校新校舎増築計画	9,839,151

年度	案件名	供与金額(円)
2006	アブ・ファラハ村男子小学校新築計画	9,898,980
2006	ヤッタ市アル・アミン男子小学校教室内装整備及び増築計画	9,021,525
2006	ダール・サラハ小学校新校舎建設計画	9,988,779
2006	ベイタ女子小中学校新校舎増築計画	9,968,799
2006	アルヌウェイメ小学校教室増築計画	7,873,563
2006	ドーハ女子小学校新校舎内装整備計画	5,534,793
2006	アラブ福音司教派学校公衆衛生改善計画	9,946,932

出所: 外務省 ODA ウェブサイトより評価チーム作成

イ 日本の ODA の成果

下記表が示すとおり, 2005 年度以降, パレスチナ自治区における小学校数・中学校数は着実に増加してきた。西岸地区では, 2005 年度から 2011 年度に, 小学校数が 161 校増加, 中学校数が 143 校増加した。日本の援助が一定程度貢献していることが分かる。

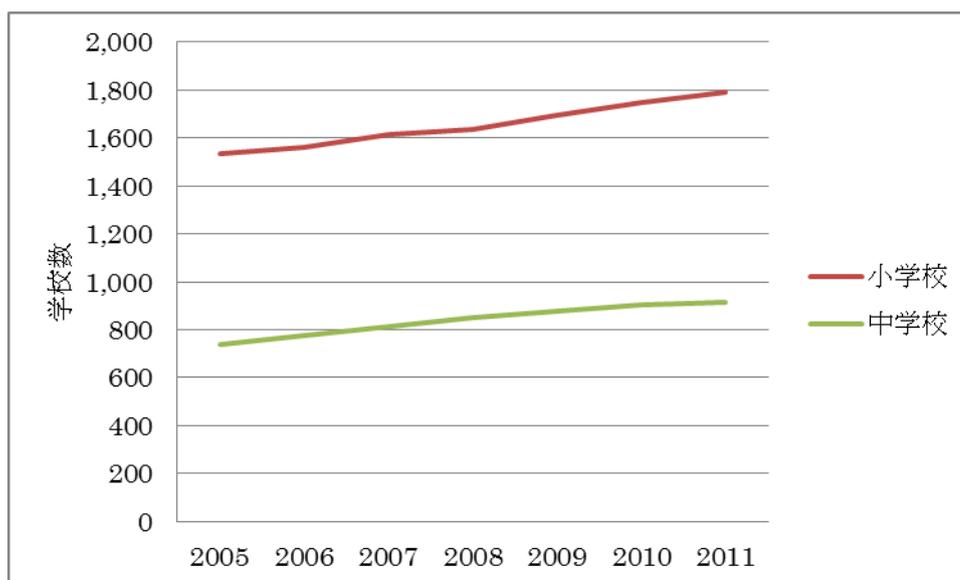


図 4-4 パレスチナ自治区の学校数の推移(2005 年度-2011 年度)

出所: Palestine Central Bureau Statistics より評価チーム作成

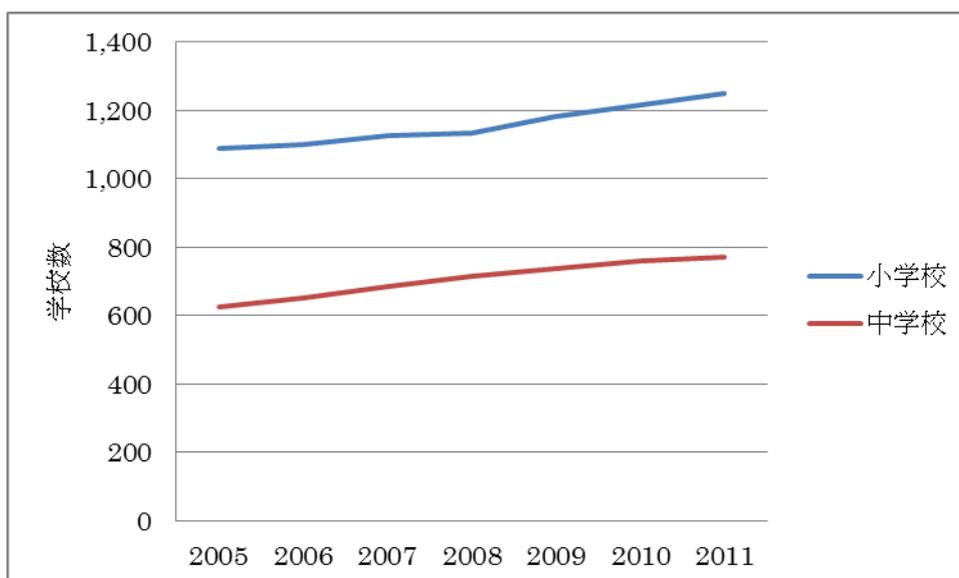


図 4-5 西岸地区の学校数の推移(2005年度 - 2011年度)

出所: Palestine Central Bureau Statistics より評価チーム作成

2005年度以降のクラスあたり生徒数のデータに着目すると、小学校、中学校ともにクラスあたり生徒数は減少していることが分かる。たとえば、公立小学校では、2005年度の34.4人から、2011年度の30.5人へと約4人減少した。また、公立中学校では、2005年度の30.7人から、2011年度の27.6人へと約3人減少した。こうしたクラスあたり生徒数の減少は、一方で同時期にパレスチナ自治区の生徒数が小学校で94.5万人から98.0万人、中学校で12.3万人から14.9万人へと増加していることを考えれば、大きな成果であると言える。

このように、日本をはじめとする国際社会の支援に伴い、パレスチナ人の教育環境が改善されていることがわかる。

表 4-17 2005年度以降のクラスあたり生徒数の推移

年度	小学校			中学校		
	公立	UNRWA	私立	公立	UNRWA	私立
2005/2006	34.4	41.1	24.2	30.7	31.5	18.1
2006/2007	33.7	40.9	25.1	30.6	31.4	19.1
2007/2008	33.0	37.9	25.0	30.4	31.2	19.3
2008/2009	32.4	37.3	24.6	29.7	30.4	19.7
2009/2010	31.5	37.0	24.0	29.4	30.1	19.2
2010/2011	30.8	36.0	23.7	28.0	28.6	18.7
2011/2012	30.5	35.9	23.4	27.6	28.3	18.2

出所: Palestine Central Bureau Statistics より評価チーム作成

4. 社会的弱者保護

(1) パレスチナ自治区における社会的弱者保護

UNRWAの発表によれば、2010年のパレスチナ自治区における失業者数は約28万人であり、失業率は27.74%に上る。特に失業率が高いのはパレスチナ難民とガザ

地区住人であり、それぞれ 30.61%、32.98%(ガザ地区における難民の失業率は 33.8%)が失業状態にある。また同様に、貧困率及び食糧不足率でも、パレスチナ難民とガザ地区住民は相対的に高い割合であり、困窮状態にあることを示している。西岸地区・ガザ地区別の難民・非難民の失業率、貧困率、食糧不足率は下記表のとおりである。

表 4-18 パレスチナ自治区における失業率(%)

	難民	非難民	合計
パレスチナ自治区	30.61	26.25	27.74
西岸地区	27.42	20.90	22.49
ガザ地区	33.8	31.6	32.98

出所: UNRWA, Emergency Appeal 2012 より評価チーム作成

表 4-19 パレスチナ自治区における貧困率(%)

	難民	非難民	合計
パレスチナ自治区	39.6	28.4	33.2
西岸地区	25.9	22.0	23.0
ガザ地区	47.9	54.6	49.9

出所: UNRWA, Emergency Appeal 2012 より評価チーム作成

表 4-20 パレスチナ自治区における食料不足率(%)

	難民	非難民
西岸地区	40	34
ガザ地区	63	65

出所: UNRWA, Emergency Appeal 2012 より評価チーム作成

(2) 社会的弱者保護に係る日本の ODA の有効性

ア 社会的弱者保護に係る支援

日本は、パレスチナ自治区における難民や女性・子どもをはじめとした、社会的弱者の保護を目的として、食糧支援に加え、住居等の基礎的サービス提供を支援することを目的として資金援助を行ってきた。

2005 年度以降の社会的弱者保護に係る日本の支援は下記表のとおりである。

表 4-21 社会的弱者保護に係る日本の対パレスチナ支援(無償資金協力)

年度	案件名	供与金額	概要
2011	食糧援助(WFP連携)	2.7億円	ガザ地区の約10万人の食糧不足に苦しむ貧困者層に対して、主食の小麦粉、豆類等を提供された
2011	食糧援助(UNRWA連携)	6億円	UNRWAを経由してパレスチナ難民(西岸地区及びガザ地区、レバノン、シリア、ヨルダン)に対し、小麦粉等の支給が行われた
2010	食糧援助(WFP連携)	2.7億円	WFPの支援要請に応え、食糧不足の緩和に繋がることが期待し、人道的見地から食糧援助が実施された
2010	食糧援助(UNRWA連携)	6億円	パレスチナ自治区、レバノン、シリア及びヨルダンに滞留するパレスチナ難民のうち約27万人の貧困者層(特にガザ地区)に対して12ヶ月分の主食(小麦粉、豆類)をが提供された
2009	食糧援助(WFP連携)	2.7億円	WFPを経由してパレスチナ自治区住民に対し、小麦粉等の支給が行われた
2009	食糧援助(UNRWA連携)	6億円	UNRWAを経由してパレスチナ難民(西岸地区及びガザ地区、レバノン、シリア、ヨルダン)に対し、小麦粉等の支給が行われた
2008	食糧援助(WFP連携)	2.7億円	深刻化する食料価格の高騰問題に対応する緊急措置の一環として、WFP及びUNRWAを通じ食糧援助を実施した
2008	食糧援助(UNRWA連携)	6億円	深刻化する食料価格の高騰問題に対応する緊急措置の一環として、WFP及びUNRWAを通じ食糧援助を実施した
2007	食糧援助(WFP経由)	2.3億円	WFPを通じ、貧困あるいは不安定な移行期の中で慢性的な食糧不足の状況にある社会的弱者(避難民、エイズ患者、女性、子供等)を抱える国に対し、「食糧援助」として無償資金協力をおこなった
2007	食糧援助(UNRWA経由)	5億円	パレスチナ難民に対し小麦粉及び豆類を配給するUNRWAからの要請に応え、食糧援助を実施した
2007	食糧援助(WFP経由)	198万ドル	WFPを通じ、ガザ地区及び西岸地区のパレスチナ住民(非難民)に対する食糧援助として、小麦粉等(内、約60%がガザ地区向け)が調達
2007	食糧援助(UNRWA経由)	431万ドル	UNRWAを通じ、ガザ地区、西岸地区等における重貧困者のパレスチナ難民約35万人分の食糧援助として、小麦粉等(内、約60%がガザ地区向け)が調達
2007	貧困農民支援(FAO経由)	164万ドル	紛争による農地や灌漑設備への被害で、多くの農家が財産や収入を失い、農業生産活動を続けるのが困難になっている。FAOはヨルダン川西岸の貧困農民約1,100人を対象に、灌漑設備、ポンプ、種、苗、農機具等の提供や研修等の事業を実施した
2006	食糧援助(WFP経由)	2.3億円	生活状況の悪化防止と、和平志向の民意を支える人道支援として、WFPのおこなう西岸およびガザ地区に居住する難民以外の住民(孤児、老人、栄養不足の児童、病弱者等)を対象にした食糧配給を支援した
2006	食糧援助(UNRWA経由)	5億円	パレスチナ難民に対し小麦粉及び豆類を配給するUNRWAからの要請に応え、食糧援助を実施した
2006	貧困農民支援(FAO経由)	1億円	FAOを通じ、露地園芸の復旧・強化、貯水槽・貯水池の建設、家畜小屋や井戸の再建、栽培・飼育・マーケティング等に関する能力向上支援等を実施した
2005	食糧援助(WFP経由)	1.6億円	西岸およびガザ地区に居住する難民以外の脆弱者(孤児、老人、栄養不足の児童、病弱者等)を対象に小麦粉を配給する。
2005	食糧援助(UNRWA経由)	5億円	本支援により購入した小麦粉および豆類を西岸およびガザ地区、レバノン、シリア、ヨルダンに滞在するパレスチナ難民に配給する。

出所:外務省 ODA ウェブサイトより評価チーム作成

表 4-22 社会的弱者保護に係る日本の対パレスチナ支援
(日本 NGO 支援無償資金協力)

年度	案件名	供与金額 (円)	分野	実施機関	概要
2009 ～ 2011	パレスチナ西岸地区における オリーブ害虫対策と女性グル ープの貧困削減	98,571,422円	その他(貧困 削減)	公益社団法人日本国際 民間協力会	西岸地区における農業生産性と農業製品の品質を向上 させ、農家の収入創出及び貧困削減を図るための支援 を実施するもの。 (ア) オリーブ生産における害虫(オリーブミバエ)の防除 対策 (イ) 女性リーダー格に対する有機農法・加工技術トレー ニング

出所: 外務省 ODA ウェブサイトより評価チーム作成

表 4-23 社会的弱者保護に係る日本の対パレスチナ支援(国際機関経由)

案件名	供与金額 (百万ドル)	実施機関	備考
ガザ地区での養蜂業者への支援・雇用創出	0.73	UNDP	2010年度補正予算
難民キャンプ緊急コミュニティ再建計画(ガザ地 区ハーンユニス)	15	UNRWA	対ガザ封鎖措置のため中断してい たが、2011年同措置の緩和を受け て事業再開。
生活困窮難民シェルター建設計画(ガザ地区)	5.5	UNRWA	対ガザ封鎖措置のため中断してい たが、2010年同措置の緩和を受け、 2012年3月にイスラエルの承認を得 て事業再開。
保健医療施設再建計画	1.8	UNRWA	対ガザ封鎖措置のため中断してい たが、2010年同措置の緩和を受け、 2012年3月にイスラエルの承認を得 て事業再開。
「ヨルダン渓谷における脆弱な周辺地域コミュニ ティ及び難民コミュニティの生活保護及び持続的 な能力強化」計画	5.67	FAO UNESCO UNRWA UNIFEM UNOPS	人間の安全保障基金
UNRWAを通じた地域安定へ向けた支援	10	UNRWA	2010年度補正予算
社会的弱者に対する法的支援	0.76	UNDP	2010年度補正予算
若者の社会活動支援	0.76	UNDP	2010年度補正予算
社会的弱者の社会参加支援	2.64	UNDP	2010年度補正予算
貧困世帯に対する住宅再建事業(ガザ地区)	5	UNDP	—

出所: 外務省 ODA ウェブサイトより評価チーム作成

イ 日本の ODA の成果

WFP によるパレスチナ自治区に対する 2005～2011 年の食糧援助総額は、合計 565.5 百万ドルであったが、このうち約 4%にあたる 22.1 百万ドルが日本からの支援額であった。

表 4-24 WFP によるパレスチナ自治区への食糧支援に占める日本の支援の割合

暦年	食糧援助総額 (百万ドル)	日本からの支援額 (百万ドル)	食糧援助予算に占める日本による支援額の割合
2005	40.9	1.4	3.5%
2006	52.4	2.8	5.0%
2007	50.5	1.9	3.5%
2008	86.9	2.6	3.0%
2009	140.0	6.8	4.9%
2010	98.7	3.1	3.0%
2011	96.1	3.5	3.6%
累計	565.5	22.1	3.9%

注：四捨五入の結果、割合は原数の計算値と一致しない場合がある。

出所：WFP West Bank & Gaza (oPt) 資料より評価チーム作成

また UNRWA については、難民キャンプへの食糧援助に要する費用のうち 15～20%がほぼ定常的に日本からの支援である。たとえば 2011 年に UNRWA は、パレスチナ自治内における推定 732,762 人(144,501 世帯)に対して 100 万トン以上の食糧を支給した。特にガザ地区住民に対して食糧援助がされている。このように、日本からの拠出はパレスチナ人に対する社会的弱者保護の取組の一定割合貢献しており、多くの困窮者救済に宛てられていることが確認できた。

表 4-25 UNRWA による緊急食糧支援

	食糧支給数 (小包)	食糧支給量 (トン)	支援世帯数	支援総人数
西岸地区	19,917	961.9	3,049	18,603
ガザ地区	536,637	67,196	141,452	714,159
合計	556,554	1,029,046	144,501	732,762

出所：UNRWA, Emergency Appeal 2012 資料より評価チーム作成

BOX 2: 無名のオリーブ村を高級品の名産地に

～パレスチナ西岸地区におけるオリーブ農業支援で達成された成果～

このプロジェクトが始まるまでは、トバス県の村々は、いずれも無名な寒村であった。日本国際民間協力会 (NICCO) は、ヨルダンで成功したオリーブ農家の所得向上の取組をパレスチナ西岸地域に展開するにあたって、農家が自家消費用に細々ながらオリーブを生産していたこの静かな村を選んだ。

2008～2012年にJICA草の根技術協力(草の根パートナー型)「パレスチナ暫定自治区ヨルダン川西岸地区トバス県における環境保全型節水農業に基づいたパレスチナオリーブ製品等の品質向上と安定した地域社会の構築」、さらには2009～2012年に外務省日本NGO連携無償資金協力「パレスチナ西岸地区におけるオリーブ害虫対策と女性グループの貧困削減」(フェーズ1～3)を活用し、まずはオリーブオイルの高品質化による農家の所得向上をめざし、さらには女性グループの所得向上をめざした家庭菜園と農産物加工品の製造販売を奨励する取組を進めた。



丘陵地帯にあるトバス村

トバス村を中心とした、トバス県で生産されるこのプロジェクトのオリーブオイルは、パレスチナ自治区におけるオリーブオイルのコンテストにおいて、毎年着実に順位を上げてきており、2010年には、準優勝を勝ち取り、「トバス」は高級オリーブオイルの生産地としての地位を確固たるものにした。



オリーブ生産農家

活動を開始した時点では、支援対象は農家の男性によるオリーブオイルの生産だけであった。その後、女性の所得向上をめざし、家庭菜園で取れた作物をビンや缶に詰めた加工品として販売する、さらにはオリーブオイルで作る石鹸などを販売するなどの活動が加わり、農村振興に係る女性の役割がますます重要になってきた。女性の参画に当初は戸惑いを見せていた男性達も、今では男女それぞれが農村振興に貢献し、相乗効果を発揮する状況が当然になってきた。このように、本プロジェクトは、所得向上という側面だけでなく、女性の地位向上という面においても貢献が見られた。

高品質オリーブオイルの生産活動を持続的なものとするためには、オリーブ害虫対策と有機農法の定着が課題となった。これらの課題に対応するため、本プロジェクトでは低コストで設置可能なミバエの取り「アンモニア・トラップ」の開発と導入、有機農法トレーニングにも力を入れた。

トバス県知事は、本件プロジェクトの、このような取組に賛同の上、全面的に応援しており、県知事事務所では本プロジェクトで生産された加工食品や石鹸を購入しているのみならず、オリーブオイルのテースティングイベントにも応援出席している。本プロジェクトでNICCOは、地元住民や行政と一丸となり、また地元を代表する活動を展開しており、市民社会レベルでの国際協力の成功例をつくりあげている。

4-2-2 行財政能力の強化

日本は、独立国家樹立に向けた制度構築・組織能力強化支援という観点から、パレ

スチナ自治政府の持続性を支えるため、中央政府及び地方自治体の歳入向上に向けた支援を行っている。具体的には、中央政府に対する財政的な支援のほか、慢性的な財政難に悩む地方自治体の歳入向上のため、地方における開発事業の主要財源となり得る固定資産税の徴収制度改善を支援する。それとともに、かかる財源が将来的により公正かつ効果的に配分されるべく、自治体レベルにおける住民参加型による開発戦略計画の策定への支援を実施するほか、具体的には廃棄物管理の分野で地方自治体の行政サービス改善を支援してきた。

1. 財政セクター

(1) パレスチナ自治区の財政セクターの動向

パレスチナ国家開発計画(2011-2013 年)は、ドナー等外国からの資金への依存を軽減し、パレスチナの財政的自立を図るため、国内の歳入源を増加し、「公共財政ターゲット(fiscal target)」の達成を目指すことを掲げており、そのための重要な要素として税収の改善を取り上げている。

(2) 財政セクターに対する日本の ODA の有効性

ア 財政セクターへの支援

日本はパレスチナ自治政府の厳しい財政状況にかんがみ、2007 年度より総額 74 億円のノン・プロジェクト無償資金協力を実施してきた。ノン・プロジェクト無償は、経済社会改革を行っている開発途上国を支援するため、国外からの資機材などの購入のための資金を供与する無償資金協力である。

これまでパレスチナ自治政府に対するノン・プロジェクト無償は、西岸の経済・民生活動に不可欠な軽油の調達に充当されてきた¹³。仕組みとしては、供与された資金を用いて第三国で調達した軽油を、パレスチナ自治政府が自治区内で販売し、その販売代金のうち決められた割合を見返り資金として積み立てるという取り決めになっている。この見返り資金は、自治区内の経済社会開発に資する事業に使われるが、その用途は、日本政府側と協議して決定することになっており、日本政府の許可が必要である。

表 4-26 パレスチナ自治政府へのノン・プロジェクト無償の実績(07 年度～11 年度)

年	金額
2007 年	13 億円
2008 年	11 億円
2009 年	15 億円
2010 年	25 億円(10 億円+15 億円)
2011 年	10 億円
2012 年	10 億円(8 億円+2 億円)

出所：外務省 ODA ウェブサイトより評価チーム作成

ノン・プロジェクト無償の他、日本は技術協力プロジェクトのスキームで、慢性的な財

¹³ 2012 年 12 月に書簡が交換された 2 億円のノン・プロジェクト無償では、東日本大震災による被災地で生産された製品を調達することとなっている。

政難に悩む地方自治体の歳入向上に向けた固定資産税の徴収制度改善の支援を行い、自治体政府の税収強化に伴う財政健全化をめざしている。

表 4-27 財政セクターの日本の対パレスチナ支援(技術協力プロジェクト)

年度	案件名	インプット	概要	相手国機関名
2010～ 2012	固定資産税システム改善	<p>日本側投入</p> <p>1. 第1年度：7人×2週間×2回(第1ターム, 第2ターム)(同一研修員を対象)</p> <p>2. 第2年度：7人×1週間×1回</p> <p>相手国側投入</p> <p>1. 研修員の選出</p> <p>2. 本邦研修後, 作成したアクションプランの普及に係る活動(セミナー等)実施にかかる各種調整</p>	<p>・固定資産の評価及びそれにもとづく税の納付・徴収に関する改善を指導できる人材・教材等をMoF内に育成・整備することを目標とした</p> <p>・本研修の実施により, 将来的にパレスチナにおける固定資産税システムの改善が行われ, 中央省庁及び地方自治体における財政収入の増加に寄与することが期待されている。</p>	<p>パレスチナ自治政府財務庁固定資産税局</p> <p>(Department of Property Tax, Ministry of Finance, Palestinian Authority)</p>

出所: JICA ウェブサイトより評価チーム作成

イ 日本の ODA の成果

現在, パレスチナ自治政府は深刻な財政問題を抱えており, 短期的にはドナーによる財政支援が不可欠であり, また中期的にはパレスチナ自治政府と地方自治体の財政管理能力の強化, 及び経済発展による税収の増大が必要とされている。パレスチナ自治政府が財政難に直面し, 公務員給与の未払いや公共サービスの低下が発生すれば, 西岸においてもファタハの求心力が低下する可能性があり, そうなると現在の和平プロセスに対する支持が後退する危険がある。同様に, 財政破たんによりパレスチナ自治政府が瓦解すれば, イスラエルとの和平交渉の進展, パレスチナ建国による「二国家解決」が遠ざかる可能性が高い。

日本は, 上記の観点から 2007 年以降にパレスチナ自治政府に対して総額約 74 億円のノン・プロジェクト無償資金協力を実施してきた他, 2010 年から 2012 年に固定資産税システムの改善を目的として財務庁職員への研修実施のプロジェクトを行った。

日本を含む国際社会は, 2008 年から 2010 年の間, パレスチナ自治政府の財政赤字をほぼ補てんでくれる額の支援を行っていた。こうしたドナーによる支援は, パレスチナ自治政府の財政破たんを回避させてきた点で直接の成果をあげてきたと言える。しかし, 2011 年には, パレスチナ自治政府の財政赤字が拡大した一方でドナーによる支援額が減少したために, 約 7 億ドルの資金ギャップが生じた。ドナーによる支援額は, 2008 年の 1,979 百万ドルをピークに減少を続け, 2011 年にはその半分以下の 940 百万ドルまで落ち込んだ。財政危機にある EU 諸国や, シリア等の近隣諸国の問題に注力するアラブ諸国からの支援額が減少したことが要因となっている。

日本による支援は, パレスチナ自治政府への財政支援に占める割合は少ないものの, 政治状況にかかわらず, 毎年コンスタントに財政支援を行ってきたことが自治政府の安定化に貢献しており, 同政府からも高い評価を受けている。また約束した支援額を必ず実施する点も評価を受けている。

なお, 日本は, 財政支援の他, 2010 年から 2012 年にかけて固定資産税システム

の改善を目的として財務庁職員への研修などの技術協力も実施しており、短期的な対応だけでなく、中長期的な財政状況改善に貢献している。なお固定資産税は、地方財源として使用されるため、本プロジェクトは次項で記載する地方自治セクターにも寄与している。

2. 地方自治セクター

(1) パレスチナ自治区の地方自治セクターの動向

1994年にパレスチナ自治政府が発足して以降、地方自治制度の確立は中核的課題に位置づけられてきた。また、同年に地方自治庁が設立され、当時パレスチナ全土に513あった基礎自治体の自治制度全般を管轄することとなった。

パレスチナ地方自治庁は27の提供サービスを規定しているが、実際に複数サービスを提供できているのは大規模自治体に留まっており、世銀の調査によると、実際に提供できているのは主要5項目(廃棄物管理、道路補修、上水、該当整備、学校補修)のみである。5000人規模以上に区分される市役所については、これら5項目のうち廃棄物管理、道路補修、上水整備を提供できているのは約8割、5項目全てを提供しているのは約5割に留まっている¹⁴。

このような事態を改善するため、パレスチナ自治政府は「第13次パレスチナ自治政府大綱」において以下の主要政策を明記し、地方自治制度の強化を優先的に取り組んでいる。

(ア) 地方自治体の強化及び組織能力の構築

(イ) 地方行政セクターを管轄する地方自治庁の機能強化

(ウ) 地方行政における民主主義、透明性、市民参加の実現

(エ) 地方開発と財政健全化を目指した地方自治体における官民連携の推進

(2) 地方自治セクターに対する日本のODAの有効性

ア 地方自治セクターへの支援

地方レベルで自治体職員の能力向上や歳入減の確保を図りつつ、開発戦略の策定支援に加え、特に廃棄物管理の分野で広域行政制度を利用した行政サービス提供の改善を支援し、その実績を中央政府の地方自治政策立案に反映させることを主な目標として、日本は以下のプロジェクトを実施している。

表 4-28 地方自治セクターの日本の対パレスチナ支援(無償資金協力)

年度	案件名	供与金額	概要
2012	西岸地域廃棄物管理改善計画	8.00億円	ヨルダン川西岸地域における廃棄物管理(ゴミの広域収集・容積の減量及び最終処分場への輸送)の能力を向上させるために、①既存処分場の拡張、②リサイクル施設の整備、③機材(ゴミ収集車、コンテナ等)の供与、④計画的な収集・運搬等の技術支援を実施する。
2009	ヨルダン渓谷コミュニティのための公共サービス支援計画	11.76億円	公共サービスのインフラ整備のために、ヨルダン渓谷地域における学校、病院ならびにコミュニティセンターの建築、道路網整備、電力網整備および必要機材の調達を行う。

¹⁴ 世銀「West Bank and Gaza: Municipal Finance and Service Provision」

年度	案件名	供与金額	概要
2008	ジェリコ市内生活道路整備計画	8.09億円	「平和と繁栄の回廊」構想の具体化の一環であり、ヨルダン川西岸の交通の要衝でありながら道路状況が劣悪なジェリコ市において、61路線約20キロメートルの道路舗装、10路線約9キロメートルの街灯、及び5路線約3キロメートルの歩道を各々整備するとともに、道路の維持管理に必要な機材を提供する。

出所:外務省 ODA ウェブサイトより評価チーム作成

表 4-29 地方自治セクターの日本の対パレスチナ支援(国際機関経由)

案件名	供与金額 (百万ドル)	実施機関	備考
ガザにおけるゴミ処理事業(3つの集積場の拡張・延命工事)	8.53	UNDP	—
地方自治体インフラ・サービス提供プロジェクト	0.495	世銀	世銀日本信託基金(2008年度)

出所:外務省 ODA ウェブサイトより評価チーム作成

表 4-30 地方自治セクターの日本の対パレスチナ支援(技術協力プロジェクト)

年度	案件名	インプット	概要	相手国機関名
2005～ 2010	地方自治行政制度改善プロジェクト	<p>日本側投入(7.99億円)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 長期専門家: 地方行政/業務調整 2. 短期専門化: 地方財政, 広域協力, 研修運営管理 3. 短期業務実施: JCspd能力強化, コミュニティ開発, パイロット事業, 業務調整 4. 研修員受け入れ: 本邦研修(年8名程度), 第三国研修(アンマン総計61名) 5. 供与機材: 研修所施設資機材, 車輛 6. 現地活動: 現地国内研修, 政策課題ワークショップ, 地方財政診断調査, JC戦略策定ワークショップ, パイロット事業, 研修ニーズ・アセスメント, 各ワーキンググループ運営等 <p>相手国側投入:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. カウンターパート人件費 2. PMO事務所の施設・土地 3. 地方公務員研修所の施設・土地 	<p>パレスチナ自治政府は, 1994年の暫定自治区発足以降, ①地方財政政策の不在と制度整備の遅れ, ②自治体間の広域協力に関する能力不足の二点を課題として抱えていた。本事業では問題改善に向けて以下のプロジェクト目標を掲げている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地方行政を強化するための地方財政政策と広域行政戦略を作成し, これらを実施するための基盤を整備することを目的とする。 ・地方財政および行政サービスの改善に向けた基本的な方針が関係者の間で認識され, 促進される。 ・地方自治庁が地方自治体の能力強化のための研修を実施できるようになる。 	地方自治庁 (Ministry of Local Government)
2005～ 2010	ジェリコ及びヨルダン渓谷における廃棄物管理能力向上プロジェクト	<p>日本側投入(4.82億円)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 専門家派遣: 総括/廃棄物管理計画, 副総括/キャパシティ・ディベロップメント支援, 医療廃棄物/環境社会配慮, 埋立処分場改善, 業務調整 2. 供与機材: 処分場改善, 研修用機材 3. 研修員受け入れ: 初年度5名, 2年度以降10名/年程度 4. 現地活動費: パイロットプロジェクトの費用(埋立処分場の改善, 収集・運搬等) <p>相手国側投入:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) カウンターパートの配置 2) オフィススペース(家具付)と補助要員, セミナー/ワークショップ会場, プロジェクト実施に必要な土地の提供 	<p>パレスチナ自治区では, 検問所の存在による処分場へのアクセス制限や, コストの増大による財政難などで, 十分な廃棄物管理サービスを提供できていない。その結果, 野焼きが行われ, 人々の健康や環境への悪影響が懸念されている。そこで本事業では以下二点のプロジェクト目標を掲げている。</p> <ol style="list-style-type: none"> ①ジェリコ及びヨルダン渓谷地域(JJRRV)に持続的で衛生的な廃棄物管理システムを導入する。 ②他地域の自治体及びJCspdが行う廃棄物管理のモデルケースとなることを目的とする 	地方自治庁, ジェリコ及びヨルダン渓谷地域における廃棄物管理広域行政カウンスル (Ministry of Local Government, JCspd for SWM in Jericho and Jordan River Rift Valley)

出所: JICAウェブサイトより評価チーム作成

イ 日本の ODA の成果

地方自治セクターにおいては、日本は行政能力の強化と廃棄物処理の効率化の 2 点を主要な戦略的目標として援助してきた。地方自治体における固形廃棄物の自主的な輸送・運搬は 2004 年の 76.1%から 2011 年には 84%まで着実に増加した。また、その一方で中央政府と民間契約者の輸送量は 2004 年と比較して、2011 年にはそれぞれ約 3%、約 1%減少している。このデータから、2004 年時に比べて、地方自治体が自律的な廃棄物処理能力を向上させ、その結果として中央政府・民間契約者の負担が軽減されている。

こうした成果には、日本を含む国際ドナーによる支援が寄与していると考えられるが、定量的に日本の支援がどの程度貢献したかを測ることは困難である。

表 4-31 パレスチナ自治区における固形廃棄物の主体的輸送の割合

[単位: %]	2004 年度	2006 年度	2008 年度	2009 年度	2011 年度
中央政府	14.5	9.3	22.5	6.0	11.1
地方自治体	76.1	79.6	70.4	86.3	84.0
民間契約者	1.9	0.8	1.5	0.3	0.6
その他(UNRWA 及びエルサレム自治体を含む)	7.5	10.3	5.6	7.4	4.3

出所: Palestine Central Bureau of Statistics より評価チーム作成

4-2-3 持続的な経済成長の促進

日本は、占領下にあるパレスチナ経済の復興・持続的な発展を下支えするべく、農産物開発を中心とした産業振興や観光振興の分野を中心に、関連インフラ整備事業も含め、その活性化に向けた取組を支援している。特に、日本独自の中長期的取組である「平和と繁栄の回廊」構想を具現化していくためにも、ヨルダン渓谷の経済開発を考える上で最も潜在可能性が高いと思われる農業と観光に重点を置いた協力を行うとともに、特に、その構想の中核となる農産加工団地建設に資する案件は優先的に実施してきた。同時に、雇用創出や産業復興の観点から、西岸全体・ガザにおいても、零細・中小企業や農民の競争力及び基礎体力の強化に向けた取組を支援してきた。

1. 産業開発

(1) パレスチナ自治区の産業セクターの動向

パレスチナの産業は、民間セクターの大半が零細中小企業で構成されていることが特徴としてあげられる。2007 年の事業所統計によると零細企業(1~4人)が全体の 90%以上を占め、従業員数 50 人未満の事業所が民間セクター全体の 99.77%に達している。特に農業の事業規模は極めて小規模であり、94%が従業員規模 1~4 人の零細経営業となっている。このような零細企業中心の経済セクターの開発と共に、深刻な失業問題の解決が課題としてあげられている。自治政府は労働市場のニーズに合致した労働力の提供、労働者の能力強化により、より多くの雇用機会を創出することを目標としている。

「国家開発計画 2011-2013」ではこれら経済セクターの課題に対して以下の 6 点を戦

略目標として掲げている。

- 1) 雇用機会を提供できる適切な労働環境づくり
- 2) 職業教育・訓練の開発
- 3) 協同組合セクターの活性化
- 4) 労働条件の改善
- 5) 効果的な協議・社会的対話の実施
- 6) 地域間協力及び国際協力の推進

(2) 産業開発セクターに対する日本の ODA の有効性

ア 産業開発セクターへの支援

産業開発セクターに対する日本の対パレスチナ支援は、輸出振興も念頭に置いて有望な産業の開発を支援するものであり、特に「平和と繁栄の回廊」構想の中核的事業であるジェリコ農産加工団地(JAIP)の稼動・開発に焦点を当てつつ、私企業の大半を占める零細・中小企業の底上げに向けた取組が行われている。

スキームとしては、無償資金協力や技術協力などが組み合わせて使われている。国際機関経由のプロジェクトでは、UNDP が実施機関となり、JAIP の施設内及び周辺インフラの整備がなされた。その他、EU の中小企業ファンドを通して、農産加工団地に入居予定の中小企業などへの支援が行われた。

表 4-32 産業開発セクターの日本の対パレスチナ支援(無償資金協力)

年度	案件名	供与金額	概要
2009	太陽光を活用したクリーンエネルギー導入計画	6.00億円	ヨルダン川西岸地域においてパレスチナ初の太陽光発電施設を建設、ジェリコ市の電力網に接続されて同市に電力を供給するとともに、「平和と繁栄の回廊」構想の下で建設される農産加工団地にも電力を供給することを予定。
2007	ジェリコ・タイベ道路整備計画(UNDP経由)	132万ドル	西岸地区のヨルダン渓谷を中心とした経済開発を進める上で、西岸地区内の人、物の移動の促進が必要条件となる。その観点から、ヨルダン渓谷へのパレスチナ人のアクセスが制限されている中、物流促進に緊急に対応するため、日本はUNDPを通じ、ヨルダン渓谷の中心都市であるジェリコと、西岸地区中心部に位置するタイベを結ぶ道路を整備。

出所: 外務省 ODA ウェブサイトより評価チーム作成

表 4-33 産業開発セクターの日本の対パレスチナ支援(国際機関経由)

案件名	供与金額	実施機関	備考
農産業団地予定地—ジェリコ市内新野菜市場間道路修復計画	1.59億円	UNDP	UNDP日パレスチナ開発基金通常拠出金(2008年度)
ジェリコ農産加工団地予定地(第一ステージ)に係る土地造成	1.16百万ドル	UNDP	UNDP日パレスチナ開発基金通常拠出金(2009年度)
ジェリコ農産加工団地への給水整備	0.86百万ドル	UNDP	UNDP日パレスチナ開発基金通常拠出金(2010年度)
ジェリコ農産加工団地管理棟建設	1.09百万ドル	UNDP	UNDP日パレスチナ開発基金通常拠出金(2011年度)
民間セクター雇用創出支援(EU/PEGASE経由: 2010年度補正予算案件)	8.58百万ドル	EU	2010年度補正予算

出所: 外務省 ODA ウェブサイトより評価チーム作成

表 4-34 産業開発セクターの日本の対パレスチナ支援(技術協力プロジェクト)

年度	案件名	インプット	概要	相手国機関名
2010～ 2013	ジェリコ農産加工団地のためのPIEFZA機能強化プロジェクト	<p>日本側投入：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 専門家の派遣 2. 必要分野における現地コンサルタント 3. 供与機材 4. セミナー、ワークショップ実施 5. プロジェクト経費(投資プロモーションマテリアル、OA機器など) <p>相手国側投入：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. カウンターパート(PIEFZA DG及び新規雇用も含む本プロジェクトに割り当てられたPIEFZAスタッフ) 2. プロジェクト経常経費 3. PIEFZAによる組織内スタッフトレーニングに要する経費 4. 必要事務機器を揃えたオフィススペース 	<p>・ジェリコ農産加工団地(JAIP)の開発・運営に関する準備が進行しているが、JAIPの設立・運営を所管するPIEFZAでは、必要なノウハウを有するスタッフや予算の不足が深刻で、また、イスラエルとの関係による政治的・経済的な制約や世界的な景気後退により、戦略的な観点からの立て直しが求められている。</p> <p>・本プロジェクトでは、PIEFZAの能力強化を支援し、パレスチナ経済の自立化を包括的に支援する。</p>	<p>パレスチナ工業団地・自由貿易特区庁 (Palestinian Industrial Estates and Free Zones Authority (PIEFZA))</p>

出所: JICA ウェブサイトより評価チーム作成

イ 日本の ODA の成果

これまで、日本による産業開発セクターへの支援は、JAIP の開業に向けたインフラ整備、及び PIEFZA の能力強化に注力されてきた。こうした支援によるパレスチナ自治区への社会経済インパクトは、JAIP が開業される 2013 年以降に把握可能となる。

「ヨルダン渓谷農産加工・物流拠点整備計画 F/S¹⁵調査」の試算によれば、農産加工団地開発(第 I 期 11.5ha)により、340 人の直接雇用と 370 人の間接雇用、1.39 百万ドルの賃金ベース雇用創出、ステージ I+II は 61.5ha、1700 人の直接雇用、1830 人の間接雇用、6.93 百万ドルの賃金ベース雇用創出が見込まれる。

¹⁵ F/S(Feasibility Study)は、実行可能性調査の意。

BOX 3: 「平和と繁栄の回廊」の旗艦プロジェクト: ジェリコ農産加工団地

～ジェリコ農業地帯における複合プロジェクト～

パレスチナ経済・社会の自立化のために農業が果たすべき役割は大きい。農産物や加工品を周辺諸国に輸出して得られる収益は、パレスチナ経済を支える重要な収入源として期待されている。このような、農産物の加工と輸出を支援するための施設がジェリコ農産加工団地(JAIP)である。JAIP は、パレスチナ自治区からイスラエル、ヨルダン、さらには湾岸諸国までも農産物を出荷するための基地として、まさに「平和と繁栄の回廊」を形成する旗艦プロジェクトである。

農産加工団地造成地



JAIP の開発は、まずは 11.5 ヘクタールの敷地の確保にはじまり、整地、道路建設に加え、水道や電力などの供給インフラが整備された。このような周辺インフラ整備には、日本の ODA が使われる反面、農産加工団地の設備自体は、民間事業者を誘致し、民間資金で賄う形である。

この JAIP を立ち上げるためには、これまで日本は複数の案件を組み合わせる支援をしてきている。まず、2007～2009 年に「ヨルダン渓谷農産加工・物流拠点整備計画 F/S 調査」が実施され、その後パレスチナ側の能力開発を目的として 2010～2013 年には「ジェリコ農産

加工団地のための PIEFZA 機能強化プロジェクト」が、その他にも UNDP 日パレスチナ開発基金通常拠出金を使った道路整備、土地造成、給水整備、管理等棟建設、さらには EU/PEGASE 基金を活用した「民間セクター雇用創出支援」案件などが実施された。さらには、「太陽光を活用したクリーンエネルギー導入計画」により JAIP 敷地内に太陽光発電所も整備されている。

施設は未だ建設中であるが、既に入居希望者が運営事業者と交渉中である。入居を希望しているのはジェリコのナツメヤシ生産者であり、輸出用ナツメヤシの包装ならびに菓子への加工を同団地内で手がけることを希望している。この生産者は、JAIP はジェリコ近辺で唯一の工業団地であること、供給インフラが整備されていることに加え、入居時の初期投資額の一部に対し補助金が得られる点に魅力を感じているとのことであった。



農産加工団地での加工を予定している
ナツメヤシ菓子

2. 農業開発

(1) パレスチナ自治区の農業セクターの動向

パレスチナ自治区において農業は、競争上の優位性と短期的な成長潜在力を有しており、自治区の経済発展において戦略的なセクターの一つであると位置づけられている。また農業は、イスラエルの入植地拡大に対する土地保護に寄与するのみならず、パレスチナ自治区の食糧安全保障、雇用創出(労働人口の 13%以上が農業セクターに従事)、輸出促進(農業製品の輸出は全体の 15.2%を占める)にとっても重要である¹⁶。

¹⁶ AGRICULTURE SECTOR STRATEGY “A SHARED VISION” 2011-2013

しかし、このような戦略的な重要性にもかかわらず、パレスチナ自治区の農業セクターは過去 15 年間でほとんど発展が見られていない。たとえば、農業・漁業セクターの GDP は第二次インテッファダで急落して以降、現在に至るまで 1999 年の水準にまで回復しきれていない。

こうした農業セクターの停滞には、イスラエルの管理下にある耕作地及び水資源へのアクセスの制限、イスラエルの入植による耕作地の縮減、国内・海外の市場へのアクセスの不足、マーケティング能力の欠如等の課題が存在する。中でも特に水資源へのアクセスの制限は、パレスチナ自治区における農業での大きな制約になっている。現在、パレスチナの農地の 86%が天水農業であり、天水農業よりもはるかに生産性が高い灌漑農業は 14%を占めるに過ぎない。この理由は、利用可能な農業用水のうちの約 82%をイスラエルが搾取しているため、パレスチナの農家が自由に水を利用できないことにある¹⁷。

(2) 農業セクターに対する日本の ODA の有効性

ア 農業セクターへの支援

農業分野における 2005 年度以降の日本の対パレスチナ支援を下表に取りまとめた。農業分野における日本の支援は、JAIP との関連性を念頭に置きつつ、ヨルダン渓谷において、農業技術の向上・普及、水資源の安定供給体制整備などを通して、農業生産性や付加価値の向上を図っている。

スキームとしては、技術協力が中心となっており、2007 年度から「持続的農業技術確立のための普及システム強化プロジェクト」、2011 年度から「ヨルダン渓谷地域高付加価値型農業普及改善プロジェクト」が実施されてきた。

表 4-35 農業セクターの日本の対パレスチナ支援(日本 NGO 支援無償資金協力)

年度	案件名	供与金額	分野	実施機関	概要
2010 ～	ガザ地区農業セクターの復興と強化、人材育成と環境保全型農業の普及事業	127,131,449円	農林業	特定非営利活動法人パレスチナ子どものキャンペーン	ガザ地区の農業地を復興し、安定的な食糧確保と自給率の向上、環境保全と緑化を支援するもの。

出所:外務省 ODA ウェブサイトより評価チーム作成

¹⁷ AGRICULTURE SECTOR STRATEGY “A SHARED VISION” 2011-2013

表 4-36 農林水産セクターの日本の対パレスチナ支援
(草の根・人間の安全保障無償資金協力)

年度	案件名	供与金額(円)
民生環境		293,025,551
2011	ガザ地域タウフイーク漁業協同組合製氷工場改修計画	9,675,902
2011	ジェリコ農業地帯における堆肥生産施設立ち上げ計画	19,580,000
2010	地方の貧困削減に向けたハーブバッグ加工場整備計画	9,408,460
2010	貧困家族の女性に対する養蜂研修確立支援計画	9,696,100
2009	ティンナベ地区における堆肥生産増強計画	9,913,750
2008	養蜂技術導入による5農村生計向上計画	9,836,650
2006	アル・ジフトリック村灌漑用パイプライン延長計画	9,908,748

出所: 外務省 ODA ウェブサイトより評価チーム作成

表 4-37 農業セクターの日本の対パレスチナ支援(技術協力プロジェクト)

年度	案件名	インプット	概要	相手国機関名
2011～ 2015	ヨルダン 渓谷 地域 高付 加価値 型農業 普及 改善 プロジェクト	<p>日本側投入:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 専門家派遣 2. 機材供与(車両, OA機器 合計 0.05億円程度) 3. カウンターパート研修(国別研修6名, 第三国研修60名程度 合計64名程度) 4. 現地業務費(事務経費, ローカルコンサルタント, 普及活動に必要な機材, 応用研究に必要な機材 他 合計1.49億円程度) <p>相手国側投入:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. カウンターパートの配置 2. 専門家執務室の配備 3. ローカルコスト 4. カウンターパートの人件費及び旅費 	<p>・「持続的農業技術確立のための普及システム強化プロジェクト」で導入された栽培方法の改善や新品種の導入等の技術をより広範に普及させることや、農家の市場対応能力の強化によって農家の収益性を向上させることが今後の課題として農業庁及びJICAの間で認識され、パレスチナは、先のプロジェクトの成果を活用しつつこれらの課題に対応するため、本プロジェクトを日本に要請した。</p>	<p>農業庁(Ministry of Agriculture), 農業研究所 (National Agriculture Research Center :NARC)</p>
2007～ 2010	化 持 続 的 農 業 技 術 確 立 の た め の 普 及 シ ス テ ム 強 化 プロ ジ ェ ク ト	<p>5.6億円</p> <p>日本側投入:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 専門家派遣 2. 研修員受入: 本邦研修, 第三国研修, 現地国内研修 3. 供与機材: デモファーム用資機材(灌漑機器等), 試験・研究機材, 普及・研修用機材(視聴覚機材等), 車 <p>相手国側投入:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. カウンターパートの配置 2. 土地・施設等の手配 3. 専門家執務室及び必要備品(机・椅子等)の提供 	<p>・ヨルダン渓谷地域5カ所にデモ農業試験圃場を設置し、循環型農業、節水農業及び土壌保全に係る研究、普及関係者の能力向上のための研修等を実施した。</p> <p>・農家が自立的に循環型農業、節水農業及び土壌保全を実施するための普及活動等を通じて、農業普及体制の基盤を整備することを目指した。</p> <p>・5つのデモ農業試験圃場では、農業庁の研究者、技術者及び普及員が、農家のニーズや課題を検討し、年次計画に則って、中核農家を通じて栽培方法の改善や新品種の導入を図った。</p> <p>・デモ農業試験圃場は、ヨルダン渓谷における「参加型研究・普及のプラットフォーム」として機能したことが、活動に関わる関係者間で確認、共有された。</p>	<p>農業庁(Ministry of Agriculture), 農業研究所 (National Agriculture Research Center :NARC)</p>

出所: JICA ウェブサイトより評価チーム作成

イ 日本の ODA の成果

パレスチナ自治区の農業・漁業セクターの GDP は、第二次インテッファダが始まった2000年に急落し、以後数年間は低迷していた。2005年以降は、農業・漁業セクターの GDP は向上し始めたが、2010年においても依然として1999年の水準に回復しきれていない。2005年以降の GDP の回復は、日本を含む国際社会による農業セクターへの支援の成果であると考えられる。

しかし、同時期にパレスチナ自治区の農業セクターが GDP 全体に占める割合も減少しているため、日本による農業セクター支援の開発効果を指標で確認することは困難な状況にあるとも言える。現在実施されている取組の進展、さらには JAIP の稼働開始に伴い、今後の農業セクターの振興振り自体がその成果指標として具体的に確認できるようになることが期待される。

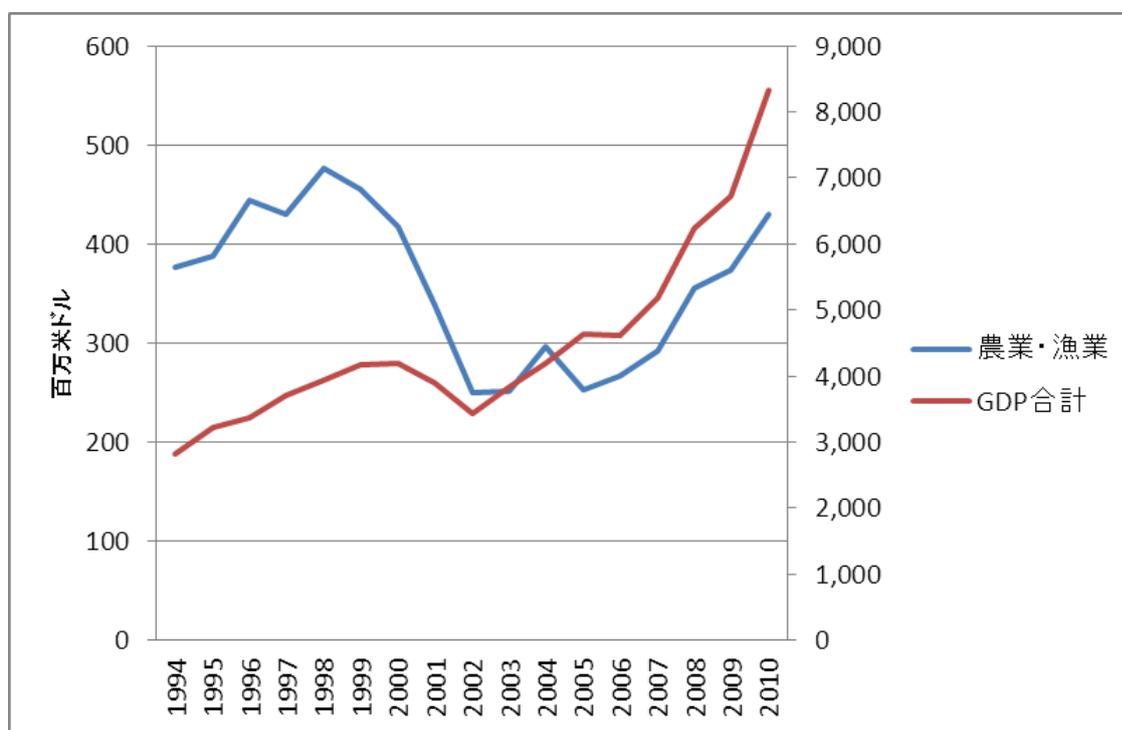


図 4-6 パレスチナ自治区の GDP 合計と農業・漁業セクターの GDP の推移

出所: Palestine Central Bureau Statistics より評価チーム作成

BOX 4: 技術協力プロジェクトの波及効果が良質な草の根・人間の安全保障無償資金協力案件を生み出した例

～ジェリコ農業地帯における堆肥生産施設立ち上げ計画で達成された成果～

本案件は、地元の非営利団体である「農業技師ホーム協会」が 2011 年度、草の根・人間の安全保障無償資金協力約 2,000 万円の供与を受けて実施した案件である。同資金を活用し、パレスチナ自治区有数の農業地帯であるジェリコ・ヨルダン溪谷県において良質かつ安価な堆肥を提供することを目的とした、農業残さから肥料を製造する施設が導入された。

この製造施設では、周辺地域の農家(ナツメヤシなどを生産)から発生する年間 6,000 トンの農業残さの 4 分の 1 を無償で引き取り、7 名のスタッフを使い年間約 1,050 トンの堆肥を生産し、約 11 万ドルの売上げをあげるプロジェクトである。

実施者は、2007～2010 年にかけて同地域を中心に実施された「持続的農業技術確立のための普及システム強化プロジェクト」の現地支援メンバーとしてプロジェクトに参加していた人物であり、同プロジェクトを通じて習得した技術やノウハウを活用し、肥料生産施設を立ち上げている。このように、技術協力プロジェクトの実施を通じて裾野に波及した技術移転の効果が、草の根・人間の安全保障無償資金協力を通じて活用されているという点に本案件の特徴がある。技術やノウハウを習得した人物だからこそ、地元のニーズ、技術的側面を熟知しており、実施能力が高く、開発効果が期待できる優良案件を企画・実施できている。このような意味において、本案件では、技術協力プロジェクトの波及効果が良質な草の根・人間の安全保障無償資金協力案件を生み出すことに結びついた好事例と言えよう。



堆肥の包装作業(機材は地元パレスチナ製)

3. 観光開発

(1) パレスチナ自治区の観光セクターの動向

パレスチナは豊富な観光資源を有しており、ベツレヘム、ジェリコなどには数多くの宗教・歴史上の遺産が残存する。オスロ合意以降、観光業はパレスチナ自治区の主要産業の一つとなり、2000 年 9 月の第 2 次インティファダ以前は観光業が GDP の 11% を占めてきた。しかし、第二次インティファダの勃発により、国内外の観光客数が激減し、観光収入の大幅な減少がもたらされた。治安情勢の改善が見られた 2005 年以降、観光客数は再び回復したが、治安上の懸念からパレスチナ自治区には宿泊しない日帰り観光客も増加した。また、パレスチナ自治区では観光客誘致のための都市インフラが未整備であり、かつ観光産業の発展に必要なノウハウも欠如しているため、宗教・歴史上の遺産が観光資源として有効活用されていないという課題がある。

パレスチナ自治政府の「国家開発計画 2011-13」では、観光セクターの発展は、「競争上の優位性と短期的な成長潜在力を有しているため、農業とともに、パレスチナ自

治政府の経済成長戦略の当面の目標」として位置づけられる。同計画では、観光情報センターの設立、遺跡の保存・修復、国内外の市場をターゲットとした商品やサービスの競争力強化、豊富な遺跡資源のプロモーション活動の促進が明記されている。その他、観光遺跡庁（Ministry of Tourism and Antiquities）の「観光開発戦略 2011-2013」では、戦略目標として、高品質な観光商品、独立した独自の観光目的地としてのパレスチナのマーケティング、効果的な史跡・文化遺産の保存が掲げられている。

（2）観光セクターへの日本の ODA の有効性

ア 観光セクターへの支援

観光セクターに対する日本の支援は、JICA が観光遺跡庁をカウンターパートに実施している技術協力プロジェクトのみである。

2009 年から 2012 年に実施された「官民連携による持続可能な観光振興プロジェクト」は、世界最古の都市と言われ、テル・エス・スルタン（人類最古の古代遺跡）や北部のヒシャム宮殿などの豊富な文化遺産が存在するジェリコ地域を対象に実施された。同プロジェクトでは、ジェリコで観光振興を担うための官民連携の委員会（Jericho Heritage Tourism Committee: JHTC）の設立と能力強化、また観光用の地図や遺跡パンフレット、観光標識設置など、観光客向けの基礎的な観光プロダクト開発が行われた。本プロジェクトの概要は表のとおりである。

さらに JICA は、2013 年より、上記プロジェクトで積み残された課題である地域経済全般に裨益をもたらす形で観光活動を発展させるために、フェーズ 2 である「ジェリコ及び他地域における官民連携による持続可能な観光振興プロジェクト」の実施を予定している。本プロジェクトでは、パレスチナにおける観光振興の課題を明らかにし、観光プロモーションの強化、近隣諸国との連携を通じてパレスチナへの観光客の増加、ジェリコ及び周辺地域における官民連携による Community Based Tourism (CBT) に留意した観光開発の実施が計画されている。

表 4-38 観光セクターの日本の対パレスチナ支援(技術協力プロジェクト)

年度	案件名	インプット	概要	相手国機関名
2009～ 2012	官民連携による持続可能な観光振興プロジェクト	1.96億円 日本側投入: 1. 長期専門家(副チーフアドバイザー/地域振興、業務調整/組織強化) 2. 短期専門家(チーフアドバイザー、観光商品開発他) 3. 本邦研修(観光振興他) 4. 機材 5. 在外事業強化費(ローカルコンサルタント費用等) 相手国側投入: 1. 事務所提供 2. カウンターパートの配置 3. カウンターパート人件費 4. ローカルコスト負担	・観光産業の振興を図るために官民が一体となって観光開発を進めていく体制を構築することを目的とする。 ・官民の代表がジェリコの観光振興の方針について議論するためのプラットフォームであるジェリコ遺跡保存・観光委員会(Jericho Heritage Tourism Committee; JHTC)が形成され、JHTCによって地域住民への裨益を最優先しながら持続的な観光振興を進めるための体制が整えられた。 ・また、Community Based Tourism (CBT)に留意した活動が展開され、文化遺産の有効活用に向けたサインージ(標識)の設置、ハチミツやモザイク商品の開発支援、バザールや展示会の開催、ローカルガイドツアーや料理人に対する研修、観光情報の発信を目的とした観光情報センター(Tourist Information Center; TIC)の設置、観光地図の作成、ジェリコの歴史を紹介するための本の作成等が実施された。	観光遺跡庁 (Ministry of Tourism and Antiquities)

出所: JICA ウェブサイトより評価チーム作成

イ 日本の ODA の成果

JICA による観光セクターへの支援は、2013 年から開始されるフェーズ 2 においてはジェリコ以外の他地域への波及効果も見込まれているが、フェーズ 1 ではジェリコ地域に焦点が当てられている。ジェリコへの観光客は 1998 年から 2000 年までの間は年間約 23 万人から 25 万人程度で推移していたが、第 2 次インティファダの勃発により、2001 年には観光客は 1200 人まで激減した。その後、2004 年には 3 万人程度、2005 年には 10 万人程度まで回復した。さらに JICA が支援を開始した 2009 年以降、ジェリコへの観光客数は着実に増加している。国内観光客は、2010 年には 540,389 人だったが、2011 年には 713,224 人へと増加した。国外観光客は、2009 年に 355,000 人、2010 年に 550,029 人、2011 年に 551,505 人と推移している。

パレスチナの観光客数は治安情勢に左右されるところが大きく、近年のパレスチナ全土の観光客数が増加傾向にあることを考えれば、ジェリコへの観光客の増加と JICA による支援の関連性を正確に把握することは難しい。しかしながら、JICA を含むドナー支援によるジェリコ地域の観光インフラの整備が、同地域の観光振興に寄与していることは確かであろう。たとえば、JICA の支援により 2012 年 4 月に開業したジェリコ観光情報センター(TIC)には、開業以来 3 か月間で、33 か国から 425 名の来訪者があった。来訪者には地図の提供、遺跡の紹介、訪問先の方向案内、宿泊施設の紹介、銀行 ATM や両替所の案内などの情報提供が行われている。

また、こうしたマクロ指標での成果の他にも、観光遺跡庁へのヒアリング調査では、JICA 支援が CBT の概念を取り入れた点が高く評価されていることが確認された。地域住民が観光振興に積極的に関与することで、これまであまりよく理解されていなかったジェリコ観光資源の価値や重要性を認識するきっかけを作り、地域への誇りと主体

的な観光振興を促すことで、観光産業の成長・持続可能性を高めることが期待されている。

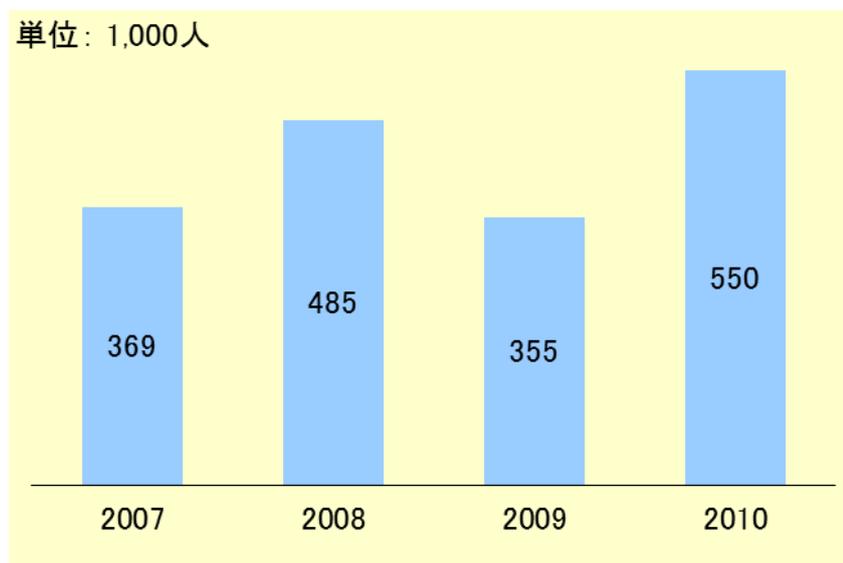


図 4-7 ジェリコ訪問観光客数の推移

出所: Report of the Government of Israel to the Ad Hoc Liaison Committee (AHLC), 2012

4-2-4 大目標に対する貢献

日本がこれまでに実施してきた各種取組が日本の対パレスチナ支援の大目標である平和の構築にどの程度貢献しているのかを、結果の有効性の視点から定量的に評価することは困難である。その理由としては、まずは ODA による開発協力は、平和の構築に向けて日本が実施する取組のひとつでしかなく、取組と結果の関連性を示すことが困難な点があげられる。

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

さらには、日本の各種支援によりパレスチナ自治政府の機能を維持し、活動を支援することにより、中東和平の当事者であるパレスチナ自治政府の存続に貢献している点も、平和構築への貢献としてあげられる。すなわち、占領下という特殊な状況において、パレスチナ人の生活を維持し、パレスチナ人が樹立した政府を存続させているということ自体が、平和を構築するための最低限の条件であり、この条件を維持することに貢献している日本の対パレスチナ支援は有効な取組であるといえよう。

コラム2: 紛争下での事業と平和構築配慮

パレスチナ自治政府支援は、「紛争後(post-conflict)」支援というよりは「紛争下(in-conflict)」支援である。そのため、支援にあたって多くの制約が存在する。また、そうした状況下であえて生活改善をめざした事業や、さまざまな制約の中で工夫しながら事業を実施した例もあり、「平和構築配慮」といえる側面もみることができる。日本の支援事業の事業報告書から、そうした制約や努力・配慮の例をいくつか抜粋してみよう。

【ヨルダン渓谷開発の例】

(1)「外部条件である政治・経済的混乱に由来して、国連開発計画(UNDP)経由の無償資金協力による機材の導入の遅れによる新しい運搬・収集システムの事業化定着の遅れ、かつ、財政的な脆弱性が認められる。」(ジェリコ及びヨルダン渓谷における廃棄物管理能力向上プロジェクト(2005-2008))

(2)「農産加工団地を発着点とした物と人の動きに係る制限を緩和しない限り、投資需要を喚起すること極めて困難である。移動制限の緩和を図るためには、工業団地に関連する物流について、イスラエルと特別な合意を図ることが必要である。」(ヨルダン渓谷農産加工・物流拠点整備計画に係わるフィジビリティ調査(2007))

(3)「同地域の新規の水源開発は、イスラエルとの調整が必要でパレスチナ独自で開発を進めるのは現状では容易でない。」(ヨルダン渓谷水環境整備計画(F/S)(2007-2009))

(4)「パレスチナでは行政システムが未整備のため、農業収益性の向上を目指す際に、行政システムを前提とした普及サービスの制度整備を行うアプローチには限界がある。そのため、本プロジェクトでは農民グループに所属する農家を直接の対象としてその能力向上を図ることに力点を置いた。」(ヨルダン渓谷地域高付加価値型農業普及改善プロジェクト(2011-2014))

【保健医療分野の例】

(1)「イスラエルによるパレスチナ自治区の閉鎖や、分離壁の問題、自治区内の検問による移動制限などの影響で患者を搬送することが困難な場合も多く、検問所で長時間待たされた妊婦が流産するケースもある。このような状況下、自前の設備を持ち治療に当れる環境を整えることが望まれた。」(パレスチナ国「パレスチナ医療技術改善」フォローアップ協力(機材供与)(2004))

(2)「本プロジェクトは、活動対象地が純紛争地であるという特殊な事情から、長期専門家もC/P機関所在地に赴任できず、隣接するイスラエルから検問所を通り往復通勤するという形態を取った。変動する国際政治状況のなかで、投入が限定的かつ臨機応変に行われた。」(パレスチナ母子保健に焦点を当てたリプロダクティブヘルス向上プロジェクト(2005-2008))

(3)「フェーズ1においては、一部の啓発活動を除いてパイロット2県に限定されていた対象地域は、パレスチナ側の「統一されたパレスチナを対象とすべき」という強い主張を受け入れて西岸、ガザの全県へと拡大された。しかし、パレスチナ国内では2006年に自治評議会でも多数を獲得したハマースとアッバース議長が率いるファタハとの対立によって、保健庁の西岸地区とガザ地区の間の公式なコミュニケーションが途絶している。また、日本人専門家のガザ地区立ち入りもできないため、ガザ地区でのプロジェクトの活動は実施不可能となっている。」(母子保健リプロダクティブヘルス向上プロジェクトフェーズ2(2008-2012))

【地方行政強化の例】

(1)「一部C地区という困難な地政の中で、イスラエル側との交渉を続けながら建設プロジェクトを実現し、地域住民と行政をつなぐ取り組みを行うことで両者間の信頼関係醸成を試みた。暫定自治政府という制約のもと、公共サービスへの期待も満足にできず、また地域に住み続けることさえも困難である住民にとって、とりわけC地区でのプロジェクト実施を実現したことは、少なからず希望をもたらしたと考えられる。」(地方行政制度改善プロジェクト(2005-2010))

(2)「全フェーズにおいては、パレスチナの不安定な政治・治安状況、政府組織の脆弱性の下で実施され、2006年1月、対イスラエル武装闘争継続を標榜するハマース主導の自治内閣政府が成立した際には、イスラエル側からの関税等の還付が停止され、パレスチナの歳入の半分近くを占める収入源が止められる事態となり、一時は公務員の給与の未払い等が発生するなど、プロジェクトの実施が困難となる事態が発生した。」(地方行政制度改善プロジェクト(2012-2016))

事業の有効性や効率性という観点からは、こうした紛争下での支援は、当初の事業効果・目的を達成できない場合もあり、近年の成果重視予算(Performance-based Budget)制度の中では、評価が低くなる傾

向がある。しかし、紛争影響国での支援はそうした短期的な評価基準だけで評価されるべきではなく、事業実施にあたってさまざまな制約の中でなされた工夫や努力は評価されるべきである。またそうした経験は、他の紛争関連地域での事業実施に際しての教訓として体系的に活用されるべきであろう。

4-3 プロセスの適切性

4-3-1 策定プロセスの適切性

1. 現行支援方針

日本の対パレスチナ支援の基本政策は、2012年12月に策定された「対パレスチナ自治区国別援助方針」である。この援助方針の策定過程を日本政府関係者より聴取したところ、最初の段階での素案は在イスラエル大使館及び在ラマツラ日本政府代表事務所が国際協力機構(JICA)のパレスチナ事務所と協議の上で作成し、外務省本省、JICA 本部等との十分な協議を踏まえて策定されていることが確認できた。また、このプロセスの中では、外務省の国際協力局に加えて中東アフリカ局の主体的参加を得ることによって、政治的な取組と開発協力の両面からの十分な検討がなされていることも確認できた。

2. これまでの支援方針

2012年12月に策定された「対パレスチナ自治区国別援助方針」以前については、パレスチナに対する支援の方針を示すひとつのまとまった支援方針文書が存在しなかったため、例えば直近のものでは2010年7月に実施された第1回日・パレスチナ・ハイレベル協議における合意内容である「将来のパレスチナ国家のための国家建設支援」(重点7分野)を対象とした支援を行うという方向性が敷かれていた。2010年以前に対パレスチナ支援の方向性として参照されていた方針文書は、2005年11月の経済協力政策協議にて確認した4つの援助重点分野に対する支援を行うというものであった。

このように、現行の国別援助方針策定以前は、日本とパレスチナ側の政策協議の場で対象分野について検討・合意し、当該分野に対し援助を実施するという、簡素な支援方針に基づいていた。これらの検討・合意はいずれもパレスチナ自治政府による国家開発計画(NDP)で示されている4つの重点分野と整合しているものの、分野以外にプログラムや達成目標などが示されたものではなく、対応の自由度が高いものであった。このような簡素な支援方針しか策定されていなかった背景としては、2010年頃までは、比較的支援規模の大きなODA対象国以外には国別援助計画等は策定されていなかったという全体傾向が大きい。加えて、対パレスチナ支援の性質上、パレスチナ自治政府の能力開発に加え、機能の肩代わりまでも必要とされるように、パレスチナ側における支援のニーズが非常に多岐にわたるため、パレスチナとしてもニーズを絞り込むことが難しいという状況が指摘できよう。

3. 「平和と繁栄の回廊」構想の策定

「平和と繁栄の回廊」構想は、2006年に当時の小泉総理大臣が現職の総理大臣としてパレスチナ自治区を10年ぶりに訪問するという大きな節目に際し、外務省本省と在イスラエル大使館ならびにJICA現地事務所が中心となり策定したものであることが今次調査で確認できた。このように、要人の往来を契機に大きな方向性が打ち出されることは、支援の方向性を明確化すると同時に弾みをつけるという意味で有益であり、現に、「平和と繁栄の回廊」構想は旗揚げから6年以上経過した今日においても重要な構想であり続けている。

「平和と繁栄の回廊」構想策定に際しては、当時、アジアやアフリカにて多数検討された「経済回廊」構想にヒントを得て、パレスチナ自治区の経済的自立を促進するために、イスラエル以外の近隣諸国との経済交流の活性化を狙うものとされた。このように、世界経済のトレンドを反映するとともに、パレスチナ自治区におけるニーズに呼応する構想として策定されたという点で、高く評価することができる。

4-3-2 実施プロセスの適切性

1. パレスチナ側とのやり取り

案件実施にあたり日本はパレスチナ側のとりまとめ窓口である計画・行政開発省(MoPAD)との協議は十分に行われており、日本とパレスチナ側との間での連絡調整に何ら問題はないことが確認できた。また日本が国際機関経由で実施する案件に関しても、拠出先国際機関との間で取り交わすE/N締結等に際しては、可能な限りパレスチナ内において、かつ、パレスチナ自治政府側主管部局関係者立ち会いの下で実施されてきた。草の根・人間の安全保障無償資金協力においても、案件開始時および事業完了時に、パレスチナ自治政府関係者に対して、英語・アラビア語のプレスリリースを送付するなど、広報努力が行われてきている。

他方、パレスチナ側では、省庁間、中央政府と地方との間の連絡が十分でないため、日本の取組が担当部署以外では認識されていないなどの情報共有に課題が残っている点が認められた。その一例として、日本がUNDP経由で実施した無償資金協力案件がカウンターパート機関に認識されていない、草の根・人間の安全保障無償資金協力で地方に対し実施した案件が中央政府担当レベルでは必ずしも十分には認知されていないといった状況を現地調査で聴取している。

このような状況下、支援を実施するに際しては、パレスチナ側における情報共有が不十分である可能性を織り込んでおく必要がある。また、可能であればパレスチナ側の情報共有体制の構築・能力強化に協力することも一案である。

2. イスラエルとのやり取り

日本のみならず、国際社会による対パレスチナ支援を実施する上での特殊な条件として、イスラエルとの協議・了解が必要とされる点があげられる。パレスチナ自治政府の権限が及ばないC地区のみならず、A、B地区においても、エネルギー、水、交通などの社会基盤関連の取組に関してはイスラエルからの了解が必要とされる。そのため、事実上、ほぼ全ての開発協力の取組においてイスラエルとの協議・了解が必要とされ

ているといえる。

イスラエルとの協議・了解は、イスラエル側の都合次第で延期、中止される場合も少なくなく、従って対パレスチナ自治区支援は頻繁に遅延することとなる。また、イスラエル側の見解は、多くの場合予想困難であり、協議の結果、取組の設計や計画を変更が不可避となることもある。このような設計・計画の変更が必要となった際に、今度は日本側の対応に時間を要する、また、JICA プロジェクトでは柔軟な変更ができないなど、取組の遅延の要因として日本側の硬直性がパレスチナ側（地方自治庁）から現地ヒアリングにて指摘されている。対パレスチナ自治区支援の特殊な条件に対して日本側としても適切に対応することを可能とする工夫が求められる。

3. 他ドナーとの連携

中東和平問題は、国際社会で長年共有されている問題でもあり、先進諸国のみならず他のアラブ諸国などもパレスチナ自治区への支援を積極的に実施している。具体的には、パレスチナ支援調整委員会（AHLC: Ad Hoc Liaison Committee）、現地ドナー調整会合（LDF: Local Development Forum）、4つの戦略グループ（Strategy Groups: 経済開発、インフラ、ガバナンス及び社会開発）、各戦略グループの下でのセクター別作業部会（Sector Working Groups: 財政を含む計18セクター）等の援助協調・調整メカニズムが設置されている。日本は、これらの調整・連携会合に積極的に参加しているのみならず、1999年にAHLC会合を東京で開催するなど、援助協調・調整にも主体的に関与している。

日本の対パレスチナ支援が他ドナーとうまく連携して実施されている事例もいくつか確認できている。その代表例として、母子保健、リプロダクティブヘルス分野における日本の取組は、ほぼ同様の形でUNRWAにより難民に対して提供されている事例をあげることができる。このような連携の結果、自治区でも難民キャンプでも同水準で、かつ互換性あるサービスを楽しむことが可能な環境を構築することができている（母子手帳の給付、診療の際のe-Health予約システム等）。

また、日本が自前で実施するのは困難または適切ではないと想定される案件については、積極的に国際機関を活用している点も指摘できる。例えば日本人が活動することが推奨されていないガザ地区での取組にWFP、UNICEF、UNDPを活用し、面的なカバーが必要とされる食糧援助にWFP、UNICEF、UNRWAを活用している。このように、日本の対パレスチナ支援には、他ドナーとの良好な連携により適切に実施されている事例が多い点を確認できた。

4. プロジェクト間の連携

日本の対パレスチナ支援は、無償資金協力、国際機関を通じた支援、技術支援協力等の多様なスキームが用いられているだけでなく、各スキーム間の連携にも工夫がされている。たとえば、JAIP事業においては、2007～2009年に「ヨルダン渓谷農産加工・物流拠点整備計画 F/S 調査」が実施された後、パレスチナ側の能力開発を目的として2010～2013年には「ジェリコ農産加工団地のためのPIEFZA機能強化プロジェクト」（技術協力）が、その他にもUNDP日パレスチナ開発基金通常拠出金を使った道

路整備, 土地造成, 給水整備, 管理等棟建設, さらには EU/PEGASE 基金を活用した「民間セクター雇用創出支援」案件(国際機関を通じた支援)等が実施された。さらには, 「太陽光を活用したクリーンエネルギー導入計画」(一般無償資金協力)により JAIP 敷地内に太陽光発電所が整備された。このように, 対パレスチナ支援においては, 限られたリソースを有効活用するため, またプロジェクト実施に伴う制約を乗り越えるために, 日本が持つ様々な援助ツールが組み合わせて実施されている。

4-4 外交の視点

対パレスチナ支援は, ODA 大綱の冒頭に掲げられている ODA の目的「国際社会の平和と発展に貢献し, これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資すること」に合致している。さらに, 対パレスチナ支援は, 対象地域が占領下という特殊性に鑑み, 他の多くの国や地域に対する開発協力が貧困削減, 経済・社会開発を目標としているのに対し, パレスチナ人の自立支援, さらには和平の実現という目標も加わる。すなわち, 対パレスチナ支援は, 通常の開発協力よりも広い範囲の目的をもって実施されているといえよう。このように広い範囲の目的の中には, 政治的な視点からの目的も含まれる。

4-4-1 中東和平支援の視点

今日, 中東和平問題は, アラブ諸国, その他イスラム諸国, さらに米国内政治問題とも密接に関係しているなど, 中東地域に閉じた問題ではなく, 日本も含めた全世界が共有する懸念材料である。中東和平問題が深刻化すれば, 中東地域のみならず, 世界規模で不安材料が広がることが予想される。日本としても, 中東和平プロセスの崩壊はあってはならないことであり, 従って中東和平の当事者の中でも最も脆弱なパレスチナ自治政府を支援する意義を見出すことは難しくはないはずである。

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

4-4-2 アラブ諸国, その他イスラム諸国との外交の視点

日本がパレスチナ人に対する支援を開始したのは, 1953 年のパレスチナ難民支援のために UNRWA への拠出を行ったことに遡ることができる。評価チームの日本国外務省に対するヒアリングで聴取した内容によれば, 当時, パレスチナ人に対する支援を開始した背景のひとつには, 日本は当時, 国連への加盟をめざし, 各国からの支持を獲得すべく外交面での働きかけを行っていたところ, その取組の一環として, アラブ諸国, イスラム諸国からの支持を得やすくするという観点もあった模様である。現在でも, パレスチナ問題の解決はアラブの大義となっており, サウジアラビアやカタール等の湾岸諸国が対パレスチナ支援を実施している他, アラブ諸国, その他のイスラム諸国は日本を含む国際社会がパレスチナ問題にどのように関わっているかに大きな関

心を寄せている。

アラブ人にとってパレスチナ問題は、看過できない切実な問題であり、このような重要な問題に対する支援を行うことでアラブ諸国やその他イスラム諸国からの支持を得ることにつながるという外交的な便益も指摘できよう。また、アラブ諸国に対して、日本の対パレスチナ支援をいかに広報していくかという視点も重要になる。

4-4-3 エネルギー安全保障の視点

アラブ諸国、その他イスラム諸国との外交の視点とも関連し、日本がほぼ全量を輸入に依存するエネルギー資源の多くがアラブ諸国、イスラム諸国からの輸入である点に鑑み、これら諸国との友好関係、信頼関係の醸成のためにパレスチナ支援を積極的に実施している姿勢を示すことは有益である。

また、エネルギー安全保障の観点においては、単にアラブ諸国との友好関係のみでなく、パレスチナを含む中東全体の安定そのものが重要である。すなわち、中東和平の問題は中東地域全体の安定に大きな影響を及ぼし、石油価格の暴騰に繋がるということは、1973年のオイルショックや1991年の湾岸危機の経験からも明らかである。

日本では、東日本大震災を契機に原子力への依存に対する議論が続いている中、少なくとも当面は石油と天然ガスへの依存度合いが高まることが予想される。このような状況下、対パレスチナ支援を引き続き積極的に実施することが国益にも叶うといえよう。

4-4-4 外交的な波及効果

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

日本が対パレスチナ支援を現地ならびに国際社会で積極的に広報している結果、中東和平カルテット（米国、ロシア、国連、EU: Middle East Quartet）特使トニー・ブレア（Tony Blair）元英国首相が講演にて日本の平和と繁栄の回廊構想に言及し、高く評価した事例が確認できた。日本 NGO 連携無償資金協力を得て現地で活動する日本の NGO が県知事からの招待を受けるなどの形で、高いプレゼンスを確保している。例えば、公益社団法人日本国際民間協力会は、トバス県知事事務所にもオイルや石鹼、加工食品を販売している他、イベント等（オリーブオイルテイastingイベント等）を行う際には、必ず県知事にも出席してもらっており、現地の行政とも密な関係を築いている。

4-4-5 政治的働きかけ・信頼醸成との連携

日本による対パレスチナ支援は、経済・社会開発効果のみならず、平和の構築に向けた政治的な効果、中東和平の当事者間の信頼醸成にもあわせて貢献している点も

指摘できる。例えば JAIP 開発に際し、パレスチナ側とイスラエル側との対話を日本が設定、支援し、仲介役を務めた結果、イスラエル側から最大限の譲歩を引き出す成果を得た点などをあげることができよう。

イスラエルは、パレスチナ自治区の経済開発を積極的に支援する方針を明確にしており、日本からの協力に対する期待も高い(イスラエル外務省ヒアリング結果)。例えば、日本がコミュニティ開発支援無償資金協力の一環として進めたジフトリク村の公民館建設に際しては、当時は原則として認めていなかった C 地区に対する国際協力についても、日本側の粘り強い説得を受け容れ、開発許可を出しており、同許可は他ドナーも含めた国際社会の C 地区に対する支援を可能とする突破口として作用した(GIZ はその後、ジフトリク村に診療所整備を行った)。このように、日本の取組が他のドナーのプロジェクトにも繋がった事例もある。

日本による対パレスチナ支援は、単なる経済的、社会的開発促進としての意義だけでなく、外交的視点からも成果をあげている点は特筆すべき点であろう。対パレスチナ支援は、政治情勢の影響を受けやすく、開発目標達成までの道筋も描きにくい中、ODA を活用した開発協力は、社会・経済開発のみならず、政治的側面も含めて成果をあげるものとするのが望まれる。そのためには、政治的な働きかけ、信頼醸成措置と連携して推進することが有効であろう。