

2014 年度案件別事後評価:パッケージⅣ-3
(モザンビーク、ブータン、パレスチナ)

平成 27 年 11 月
(2015 年)

独立行政法人
国際協力機構 (JICA)

委託先
学校法人 専修大学

評価
JR
15-53

本評価結果の位置づけ

本報告書は、より客観性のある立場で評価を実施するために、外部評価者に委託した結果を取り纏めたものです。本報告書に示されているさまざまな見解・提言等は必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

また、本報告書を国際協力機構のウェブサイトに掲載するにあたり、体裁面の微修正等を行うことがあります。

なお、外部評価者とJICA事業担当部の見解が異なる部分に関しては、JICAコメントとして評価結果の最後に記載することがあります。

本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可なく、転載できません。

0. 要旨

本事業は、マプト州及びガザ州において中学校4校の建設及び付帯施設を整備することにより、周辺住民の中等教育へのアクセスの改善を図り、もって教育の質向上に寄与することを目的としていた。本事業の目的は、計画時及び事後評価時において、「中等教育へのアクセスの拡大」を重視するモザンビークの開発政策と整合し、中等教育の就学希望生徒数の急増に対応する中学校建設のニーズはきわめて高いため開発ニーズとも整合し、計画時の日本の援助政策と十分に合致している。したがって、妥当性は高い。

また事業費及び事業期間は計画どおりであり、効率性は高い。

期待された事業の効果に関しては、計画通り4校58教室が建設され、就学生徒数は計画時の目標値を超えており、教育環境の改善、通学時間の短縮という点でも中等教育へのアクセスの改善に関して正の効果が発現しており、有効性は高い。また、そのインパクトについては、一部の学校にIT教室が想定どおり活用されていない、マプト州の2校の一部の学年で1教室あたりの生徒数の拡大により教室定員を大幅に超えた状況にあることが影響して進級率が低下するなど、効果の発現に一部問題はあるものの、ガザ州の2校での進級率の向上、生徒の学習意欲及び教員の教育姿勢の向上・改善等が認められ、おおむね想定どおりの効果が発現している。したがって、有効性・インパクトは高い。

運営・維持管理については技術面で大きな問題はないものの、体制、財務、状況に関して一部に問題がある。したがって、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

以上より、本事業の評価は非常に高いといえる。

1. 事業の概要



事業位置図



ガザ州コンゴロテ校の屋根付き運動場

1.1 事業の背景

モザンビーク政府は国民の教育・人的資本を国家開発計画の重要分野と位置づけており、これに基づき策定された「教育文化戦略計画 2006 年～2010/2011 年」(Plano Estrategico da Educação e Cultura、以下、「PEEC」とする)において、初等教育普及に重点をおいた戦略計画を実施することにより¹、2008 年には前期初等教育の総就学率 100%を達成した²。さらに PEEC の具体化に向け、「中等教育戦略 2008 年～2015 年」(Estrategico da Ensino Secundario、以下、「EES」とする)を策定し、引き続き中等教育へのアクセスの拡大並びに教育の質の向上、組織強化に取り組んできた。

しかし、中等教育施設の整備状況は教育へのアクセスの向上に対する直接的な阻害要因となっており、また三部制による授業や過密、劣悪な環境での授業は教育の質の向上の阻害要因となっていることから、中等教育施設整備が緊急の課題となっていた。モザンビーク国政府は EES において、中等教育施設の拡大と改善整備を図り、2015 年までに毎年新たに 930 教室の建設を目標としていた。

1.2 事業概要

マプト州及びガザ州において中学校4校の建設及び付帯施設を整備することにより、周辺住民の中等教育へのアクセスの改善を図り、もって教育の質向上に寄与する。

E/N 限度額／供与額		1,015 百万円 / 1,015 百万円
交換公文締結／贈与契約締結		2009 年 10 月 / 2009 年 10 月
実施機関		教育文化省 (完了時には教育省に改組) ³
事業完了		2012 年 1 月
案件従事者	本体	施工業者：Ceta Construção E Servicosm S.A. 機材調達：L. Duarte Dos Santos Lda
	コンサルタント	株式会社マツダコンサルタンツ
概略設計調査		2009 年 3 月
詳細設計調査		2009 年 10 月
関連事業		技術協力： ガザ州現職教員強化プロジェクト(2006 年～2009 年)、 教員研修アドバイザー (2010 年～2012 年)、中等教育教員研修システム強化アドバイザー(2014 年～2015 年) 無償資金協力：

1 モザンビークの初等教育は、5 年制の前期初等教育 (EP1 : 1～5 年生) と 2 年制の後期初等教育 (EP2 : 6～7 年生) に分かれ、中等教育は、3 年制の前期中等教育 (ESG1 : 8～10 年生) と 2 年制の後期中等教育 (ESG2 : 11～12 年生) に分かれている。

2 「総就学率」とは、対象年次の就学生徒数を公式の就学対象年齢人口で割った数値である。

3 完了時においては、教育文化省は教育省に変更されているため、本評価報告書では、原則として「教育省」の名称を使っている。

	<p>マプト市小・中学校建設計画（2001年～2003年、9.84億円）、シモイオ初等教育教員養成学校建設計画（2005年～2007年、9.45億円）、クアンバ教員養成学校建設計画（2007年～2009年、9.97億円）、ナンプラ州中学校改善計画（2012年～2013年、10.63億円）、ナンプラ州モナポ初等教育教員養成学校建設計画（2013年～2015年、10.24億円）</p> <p>他機関案件等： 教育セクター支援基金（FASE）（世界銀行・EU 他 9カ国、Phase I 2003年～2008年、Phase II 2008年～2012年、Phase III 2012年～2016年）、教育プロジェクト IV（アフリカ開発銀行、2008年～2010年）</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2. 調査の概要

2.1 外部評価者

稲田十一（専修大学）

2.2 調査期間

今回の事後評価にあたっては、以下のとおり調査を実施した。

調査期間：2014年11月～2015年12月

現地調査：2015年2月16日～2月26日、2015年5月3日～5月9日

3. 評価結果（レーティング：A⁴）

3.1 妥当性（レーティング：③⁵）

3.1.1 開発計画との整合性

モザンビークの国家開発計画である「絶対的貧困削減計画 II 2006年～2009年」（Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta、以下、「PARPA II」とする）では、人的資本開発を三本柱の一つとしており、さらに教育を人的資本の重点分野と位置づけていた。その中で、社会のニーズに対応した質の高い中等教育の拡大を主要目標の一つとし、急速に拡大する中等教育への需要に応えるための施設整備、有資格教員の増加、カリキュラム改革を進め、教育における都市・地域間の格差の解消を目指すとしていた。さらに、政府は上記に続く国家開発計画として2011年に「貧困削減行動計画（Plano de Acção para a Redução da Pobreza）2011年～2014年、以下「PARP」とする）」を採択し、包括的な経済発展と貧困からの脱却を国家目標とし、その中で教育の普及は引続き重点分野とされている。

また、「PEEC 2006-2010/2011」において、初等教育普及に重点をおいた戦略計画を実施することにより、2008年には前期初等教育の総就学率100%を達成し、さらにPEECの具体化に向け、「EES 2008-2015」を策定し、中等教育へのアクセスの拡大並びに教育の質の

⁴ A：「非常に高い」、B：「高い」、C：「一部課題がある」、D：「低い」

⁵ ③：「高い」、②：「中程度」、①：「低い」

向上、組織強化に取り組んできた。「PEEC 2006-2010/11」に続く「教育セクター戦略計画 2012 年～2016 年」（Plano Estrategico do Sector da Educação、以下、「PEE」とする）においても、急速に拡大する中等教育就学需要に対応して学校を増やす必要性が指摘されている。

したがって、本事業は計画時において、「EES 2008-2015」で言及された中等教育へのアクセスの拡大並びに教育の質の向上への取り組みと整合的であり、事後評価時においても、「PARP 2011-2014」および「PEE 2012-2016」で言及されている教育の普及、急増する中等教育就学需要への対応と合致する。

3.1.2 開発ニーズとの整合性

モザンビークにおける前期初等教育の総就学率は 2008 年時点で 100%を達成したことに伴い、中等教育の生徒数・就学率も増加していた。具体的には、中等教育の生徒数は 2004 年から 2008 年の 5 年間で ESG1（8～10 年生）で 2 倍強に、ESG2（11～12 年生）では 2.6 倍に急速に増加した。2008 年の総就学率は ESG1 が 39.4%（純就学率 8.9%）⁶、ESG2 が 12.5%（同 1.3%）とまだ低いレベルにあるが、初等教育の普及と修了者の増加から、中等教育の生徒数はさらに増加することが見込まれていた。実際、2004 年から 2011 年にかけて、全国の ESG1 の就学生徒数は約 3 倍（約 50 万人）に、ESG2 の就学生徒数は約 4 倍（約 10 万人）になった。2010 年時点の ESG1 の総就学率は 46%、ESG2 の総就学率は 19%と、上記の 2008 年時点より更に拡大しており、中等教育の生徒数は急増していた⁷。中学校建設のニーズはきわめて高く、本事業による中学校建設の意義は大きい⁸。

またマプト州マトラ市は、モザンビーク南部にある首都マプト市の近郊地域で、近年の経済成長に伴って人口が急増しており、中等教育就学希望生徒も急増している。マプト州の 2 校（コベ校およびコンゴロテ校）は、こうした急増する中等教育就学生徒の需要に対応するものであり、妥当な選定である。一方、マプト州に隣接するガザ州も全体として人口が拡大し中等教育就学希望生徒も拡大しているが、その中でもシサノ校とマンジャカゼ校のある地域は、既存中学校の数が少なく、生徒が長い通学距離・時間を強いられている地域である。本事業は、地方の小都市に近い場所に中学校を建設することによって、通学時間の短縮も含めて教育環境の改善を目標とするものであり、その立地選択は妥当なものである。

⁶ 「純就学率」とは、公式の就学年齢人口のうち実際に就学している生徒数を、公式の就学年齢人口で割った数値である。「総就学率」は、公式の就学年齢人口年齢以外（留年や復学等）の就学生徒数も含むため、「純就学率」よりも高くなる。

⁷ PEE（2012～2016）、p.130 より。

⁸ 日本の中学校建設支援としては、2001 年に「マプト市小・中学校建設計画」（9.84 億円）があり、これは一般無償で実施された。他方、2012 年の「ナンブラ州中学校改善計画」（10.63 億円）では、ナンブラ州の 4 校 49 教室の建設が、本事業と同様、コミュニティ開発支援無償で支援された。一般無償とコミュニティ開発支援無償の大きな違いの一つは、後者では施設建設・機材調達にあたって現地業者（現地企業の資本比率 50%以上）を選定することであり、モザンビーク側の国内業者活用の期待及びニーズに合致する点で、モザンビーク側の評価は高い。

他方、モザンビークは教育セクターで援助協調が進んでおり、教育セクター支援基金（Fundo de Apoio ao Sector da Educação、以下、「FASE」という）は1995年から開始された教育セクターのコモン・ファンドである。2008年からは世界銀行（以下「世銀」という）がとりまとめ役となっており、教育セクターでは、FASEが大きな資金源で、資金の使途のうち学校建設の比率が最も高い。中学校建設では、FASEが2008年～2011年の間に20校の新設及び1校の施設改修を実施したほか、世銀が2003年～2008年に6校の新設及び6校の改修を行い、アフリカ開発銀行が2004年～2009年に5校の新設及び4校の改修を行っていた。2009年時点では、アフリカ開発銀行の支援で北部の2校、クウェートの支援で中部の2校の建設計画があったため、日本の支援は南部を対象としており、この選択は妥当であると考えられる。

以上により、事前及び事後評価時点において、本事業は開発ニーズに整合している。

3.1.3 日本の援助政策との整合性

モザンビークにおいて、我が国はこれまで経済インフラ整備、地方、農村開発、人的資源開発を中心とした援助を行ってきた。2007年に実施された「対モザンビーク政策協議」でも、「人的資源開発」が3重点分野の一つとして挙げられており、教育施設の拡充支援は、日本の対モザンビーク支援の重点と整合的である⁹。また、日本政府は2008年の第4回アフリカ開発会議（以下「TICAD-IV」という。）で、アフリカでの教育アクセス拡大（小・中学校1,000校、5,500教室の建設）を表明しており、本事業はこの取り組みとも整合するものであり、本事業は当時の援助方針に合致しているといえる。

以上より、本事業の実施はモザンビークの開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、妥当性は高い。

3.2 効率性（レーティング：③）

3.2.1 アウトプット

4校（シサノ校／ガザ州、マンジャカゼ校／ガザ州、コベ校／マプト州、コンゴロテ校／マプト州）合計で58教室（教室棟19棟¹⁰、その他16棟）が計画どおり建設された¹¹。

主要施設に関し、計画からの大きな変更はない。シサノ校について、入札時に予算上の制約から運動場とコート更衣室・教員更衣室・倉庫を削除したが、残余金が出たためバッチ4で建設した。また、延床面積（4校合計）は、計画時の13,746.70 m²に対し実績値は

⁹ 2009年時点では「対モザンビーク国別援助方針」はまだ作成されていない。

¹⁰ この教室棟の数には多目的教室棟を含む。

¹¹ 事後評価時において、マプト州のコンゴロテ校はボニファシオ校、ガザ州のマンジャカゼ校はサモラ・マシエル校、と名称変更されているが、本報告書では、計画時の名称と整合性を保つため、計画時の学校名を使用することとした。

12,672.70 m²となっているが、施設に大きな変更はなく主としてシサノ校の運動場に付随する施設の面積の減少分である¹²。

表 1. 施設建設の内容

バッチ番号	対象州／地区／学校名	施設内容（棟数の記載がない場合は1棟）
1	ガザ州シサノ郡ビレネマシア地区／シサノ校	4 教室棟×2 棟（計 8 教室）、多目的教室棟、管理棟、便所棟、守衛棟、屋根付き運動場
	ガザ州マンジャカゼ郡マンジャカゼ地区／マンジャカゼ校	3 教室棟×1 棟および 4 教室棟×3 棟（計 15 教室）、多目的教室棟、管理棟、便所棟、守衛棟
2	マプト州マトラ市マシャバ地区／コベ校	3 教室棟×1 棟および 4 教室棟×3 棟（計 15 教室）、多目的教室棟、管理棟、便所棟、守衛棟、屋根付き運動場
	マプト州マトラ市インフレネ地区／コンゴロテ校	4 教室棟×5 棟（計 20 教室）、多目的教室棟、管理棟、便所棟、守衛棟、屋根付き運動場
4	バッチ 1 のマンジャカゼ校向け屋根付き運動場	屋根付き運動場

（出所）JICA 提供資料。なお、バッチ 3 は、4 校向け家具の調達であり、表 1 には記載しない。



写真 1 マプト州コベ校



写真 2 マプト州コンゴロテ校



写真 3 ガザ州シサノ校



写真 4 ガザ州マンジャカゼ校

¹² JICA 提供資料より。

主要家具・機材については、4サイトの体育館の男子および女子生徒更衣シャワー室の衛生器具の変更があった（シャワー台・洗面台の数の変更等）。また、4サイトの便所棟に貯水タンクを追加設置している。変更理由はいずれも先方の要望への対応である。その他、主要家具・機材には変更はない。

なお、教育省の中学校校舎建設の通常の仕様では、生徒寮や教員宿舎が併設されているが、そうした仕様では、1校あたりの建設費が約2倍となるため、約10億円の協力資金規模の中で、より多くの学校を建設するために、こうした生徒寮や教員宿舎はなくし、4校建設を実現した。生徒が通学できる場所を選んで校舎の立地を選定したことで、生徒寮の必要性はあまりないが、教員宿舎の必要性が高いところでは、教育省が別途、独自予算で建設している（ガザ州のシサノ校、マンジャカゼ校）。屋根付運動場についても、教育省の通常の仕様では観覧席を附属させているが、本事業の4校の仕様では、こうした観覧席を省くことによって建設費を削減した。

3.2.2 インプット

3.2.2.1 事業費

日本側の事業費は、コミュニティ開発支援無償資金協力として1,015百万円が計上されている。契約業者への支払いが完了した2013年3月時点における残余金約2,760万円については、実施機関より、他の中学校建設工事にかかった費用に充てたい旨の要請がなされたことを受け、2013年9月に係る内容のラインバースメント手続きが取られた。従って、最終的な事業費は、計画と同じ1,015百万円であり、計画比100%である。

モザンビーク側の負担経費に含まれる項目のうち、外構施設整備、敷地整備、給水設備整備に関しては、計画どおりに実施されている（計画時のモザンビーク側負担額は54百万円）。モザンビーク側の関連事業として、近隣の町への道路の延長や、教員用宿舎の追加建設など、当初の計画にはなかったモザンビーク側の追加支出が発生している（金額は不明）。他方、モザンビーク側の負担経費に含まれる項目のうち、IT・理科教育機材については、施設引渡後にモザンビーク側で調達・納入されることが想定されていたが、理科教育機材については、事後評価時点で、4校すべてにおいて未納入である。IT機材（パソコン・モニター等）については、3校は納入されたもののガザ州シサノ校は未納入である。

以上のように、（日本側）事業費に関しては、計画どおりであった。なお、モザンビーク側の事業費の実績額については詳細な金額を入手できなかったため、事業費は日本側供与額により評価した。

3.2.2.2 事業期間

計画では、事業期間は2009年10月（G/A締結）より2012年1月（28ヶ月）までとされ、実績は2009年10月（G/A締結）より2012年1月（施工・調達の竣工・引渡の完了時）までの延べ28ヶ月である（計画比100%）。したがって、事業期間は計画どおりであった。

以上より、本事業は事業費、事業期間ともに計画どおりであり、効率性は高い。

3.3 有効性¹³（レーティング：③）

3.3.1 定量的効果（運用・効果指標）

事後評価時には、運用指標である教室数、効果指標である就学（可能）生徒数、教員及び職員数を用いて評価を行った¹⁴。なお、就学率については地区毎の数値がないため、マプト州マトラ市及びガザ州の就学生徒増加数と支援対象校の就学生徒数の事前事後を対比して分析した。

（1）教室数

上記の「アウトプット」で記載したように、4校合計、58教室が計画どおり建設され、目標値を達成した。

（2）就学（可能）生徒数

就業可能生徒数の目標値9,570人は、「55人／教室¹⁵×3交代制×教室数（58教室）」として計算されているため、これは事実上アウトプット指標と同義であるが、実際の生徒数は、施設が有効に活用されているかの最も重要な指標である。

計画時に、4校58教室の増加によって、事業完成2年後の2014年時点で、就学可能生徒数が合計9,570人に拡大するとされているのに対し、2014年2月時点の実際の生徒数は、4校合計で10,356人であり、計画時の数値を上回っている¹⁶（2015年にはさらに12,723人に拡大）（表2）。

また、マプト州マトラ市およびガザ州の、2009年、2012年、2014年時点の、ESG1およびESG2の生徒数をまとめたのが、表3である¹⁷。マプト州マトラ市には39校の中学校があるが、2009年から2014年にかけてのマトラ市の中学校就学生徒増加数は19,794人であり、コベ校・コンゴロテ校の2校の就学学生数7,010人（各々2,805人、4,205人）は、そのうちの35.4%を占めている。なお、この期間に新しく作られた学校はJICAによる2校以外にFASE支援による2校のみである。他方、ガザ州には50校の中学校があり、2009年から2014年にかけてのガザ州の中学校就学生徒増加数は17,481人であり、シサノ校・マンジャ

¹³ 有効性の判断にインパクトも加味して、レーティングを行う。

¹⁴ 準備調査報告書では、「教室数」について、「58教室が建設」と記載され、「教員数の確保」について、「本プロジェクトで整備される4中等教育施設の運営には、教員184名と職員102名（事務職員及び補助スタッフ）の増員が必要となる。」と記載されているため、これらも運用指標として確認した。

¹⁵ 1教室あたりの生徒数は「中等教育戦略計画」に基づく数値。

¹⁶ 「事前評価表」に、「事業完了2年後、すなわち2014年2月時点での数値と計画値を比較する」と記載されている。

¹⁷ 昼間部・夜間部の合計、マプト州教育文化局統計より。

カゼ校の2校の就学生徒増加数2,668人(各々840人、1,823人)は、増加生徒人の15.3%を占めている¹⁸。

表2. 運用指標の目標値と実績値の比較

	基準値	目標値	実績値				
	2008年	2014年	2012年	2013年	2014年	2015年	
	審査年	事業完成 2年後	事業完成 年	事業完成 1年後	事業完成 2年後	事業完成 3年後	
教室数(室)	2	60	60	60	60	60	
生徒数(人)	678	9,570	n.a.	5,993	10,356	12,723	
	コベ校	0	2,475	431	1,351	2,805	3,780
	コンゴロテ校	0	3,300	n.a.	2,022	4,205	4,519
	シサノ校	678	1,320	1,292	1,455	1,518	1,954
	マンジャカゼ校	0	2,475	761	1,165	1,828	2,470
教員数 (スタッフ数)(人)	n.a.	184(102)	n.a.	124(48)	195(56)	213(67)	
	コベ校	0	46	13(6)	31(11)	51(14)	54(14)
	コンゴロテ校	0	61	n.a.	42(17)	62(20)	67(29)
	シサノ校	n.a.	31	22(7)	27(8)	37(8)	44(9)
	マンジャカゼ校	0	46	18(8)	24(12)	45(14)	48(15)

出所：基準値および目標値はJICA提供資料より。実績値は、モザンビーク教育省および4校の提供資料より作成。

注：(1)コベ校は15教室、コンゴロテ校は20教室、マンジャカゼ校は15教室を新設。シサノ校は2教室が旧校舎に存在し8教室を新設。(2)生徒数は、2014年の目標値のみ就学可能生徒数で、他は実績値。

表3. 支援対象地域の就学生徒総数と支援対象校の就学生徒数の比率

		就学生徒総数(人)			2009-2014 の増加数 (A)	支援対象2 校の就学生 徒数(B)	支援対象2 校の比率 (B/A)
		2009年	2012年	2014年			
マプト州マ トラ市	ESG1	40,274	50,354	53,192	19,794人	7,010人	35.4%
	ESG2	5,309	10,783	12,185			
ガザ州*	ESG1	44,390	55,815	58,009	17,481人	3,346人 (2,668人)	19.1% (15.3%)
	ESG2	9,975	11,483	13,837			

(注)モザンビーク教育省および4校の提供資料より作成。

*マプト州は2校が立地するマトラ市の数値をとったが、ガザ州の2校は地区が異なり、また地区毎の数値がないためガザ州全体の数値をとった。また、シサノ校については、2008年時点での在校生徒数678人がおり、カッコ内の数値はこれを引いた純増数で計算した数値である。

本事業の学校建設で拡大した生徒数は9,678人であり、マプト州マトラ市及びガザ州の増加生徒数の合計37,275人の26.0%に達し、本事業4校がこうした増加する中等教育就学生徒を受け入れる上での貢献は大きいと考えられる。

¹⁸ 2州の州教育文化局から入手した就学生徒数データ及びヒアリングに基づく。なお、マンジャカゼ校については、事前評価時の予測では2014年の生徒数は、15教室×3交代×55人=2,475人に対して、2014年の実績は1,828人で、予測値を下回っている。これは、マンジャカゼ校では新規入学生徒を8年生および11年生に限定してきたためであり(他学年は前年からの持ち上がり)、2015年には予測値とほぼ一致する。

(3) 教員数／職員数

2014年2月時点で、4校合計で195人であり、準備調査時の目標値(184人)を超えており、必要な教員数は確保されている。職員(事務職員・管理スタッフ)の数は、4校合計で56人であり、事業完了2年後の目標値(102人)より少なく、必要な人数が確保されているとはいえない。

3.3.2 定性的効果(その他の効果)

本事業の実施により期待された定性的効果は以下のとおり。

(1) 教育環境の改善

計画時には、中等教育カリキュラム実施に必要な多目的教室、IT教室、図書室、屋根付き運動場が整備されることにより、正規カリキュラムに沿った授業実施が可能となり、教育の質の向上が期待された。

しかし、4校すべてにおいて多目的教室棟の理科教室にはいまだ機材が教育省より供与されていないため、理科教室は通常の教室として使われている。また、IT教室にパソコン等の機材が教育省より供与されたのはコンゴロテ校(2012年供与)とマンジャカゼ校(2015年供与)のみであり、コベ校では機材は供与されたものの盗難にあい(2014年、写真5参照)、シサノ校にはパソコン機材はいまだ供与されていない(事後評価時点)¹⁹。よって理科教室・IT教室は、通常教室として利用されている場合も多く、必ずしも想定どおりには活用されているとはいえない。

建設された学校の様々な施設に対する生徒の満足度に関するアンケート調査によれば、全体的に学校の各施設に対する満足度は比較的高かった²⁰。その中で、「机・椅子」に関してコンゴロテ校とコベ校で満足度がやや低く(両校では、教室あたり生徒数が定員を上回っているために机・椅子がない生徒が生じているためと推測)、「IT教室」に関してはシサノ校とコベ校でやや低い数値であり(両校でコンピューターがないことが影響していると推測)、「図書室」についてシサノ校とマンジャカゼ校で満足度がやや低い(図書の本数がきわめて少ないことが影響していると推測)。また、運動場や事務室の満足度は全体としてかなり高く²¹、逆にトイレはやや低い傾向がある。

なお、本事業で建設の支援対象とならなかった教員宿舎および生徒寮・食堂のそれぞれの必要性についてのアンケート調査結果によれば、特に遠隔地に立地するガザ州のシサノ校とマンジャカゼ校に関しては、教員宿舎、生徒寮・食堂のいずれに関しても、その必要

¹⁹ シサノ校には、2015年2月より、青年海外協力隊1名(物理教師)が派遣され着任している。

²⁰ 本事業の受益者調査として、4校それぞれ50人(午前部20人、午後部20人、夜間部10人、また全体の男女比は半々の25人ずつ)の生徒(合計200人)および15人ずつの教員(合計60人)に対し、アンケート調査を実施した(2015年2月～3月に実施)。

²¹ 屋根つき運動場は、中学校生徒だけでなく、放課後や土・日曜日は近隣住民や子供にも開放され、多くの人々に使われている。また、学校委員会の集会など、集会場としても活用されている。

性について高い比率が示されているのに対し、マプト州のコンゴロテ校とコベ校では相対的に必要と回答する比率が低い（表4参照）。

表4. 教員宿舎・生徒寮・食堂に対する必要性認識（必要と回答した比率：％）

学校名	教員宿舎	生徒寮		食堂	
	教員	教員	生徒	教員	生徒
ガザ州シサノ校	80	80	72	87	82
ガザ州マンジャカゼ校	93	80	88	93	92
マプト州コンゴロテ校	47	60	46	80	74
マプト州コベ校	80	60	56	100	72

（注）教員宿舎は教員のみ、生徒寮・食堂は生徒・教員の双方へのアンケート結果に基づく。



写真5 マンジャカゼ校の教室風景



写真6 マンジャカゼ校の教員宿舎（建設中）

（2）通学時間の短縮

各校の通学時間の短縮状況については、表5に記載のとおりである。4校のすべてで、生徒の通学時間が短縮されたことが示されている。

表5. 4校の通学時間の短縮状況

学校名	学校へのアクセスの改善状況	受益者調査に基づく通学時間（平均）
マプト州コベ校	学校建設前と比較すると、バスで約30分から約15分に短縮、徒歩で1時間から30分に短縮。	66分から52分に短縮
マプト州コンゴロテ校	学校が新設され、遠くの中学校（Zonaverde、Matola、いずれも5-7kmの距離）に行く必要がなくなった。	52分から41分に短縮
ガザ州シサノ校	学校増設前には、別の最寄りの中学校は10km先で、多くの生徒はそちらに通わなくてはならなかった。	29分から21分に短縮
ガザ州マンジャカゼ校	学校新設前は、多くの生徒が別の村の中学校に通わなくてはならなかったが（7km先で約2時間）、現在は最寄りの村の生徒は5～30分、別のコミュニティの生徒は2時間から1.5時間に短縮。	29分から20分に短縮

（注）中列は校長へのヒアリングに基づく。右列は受益者調査（4校各50人、合計200人の生徒に対するアンケート、以前と現在のそれぞれの通学時間に関する質問）に基づく通学時間の平均値。

上記より、本事業の実施により期待された効果（教室数、就学可能生徒数、教員数等）の目標値は達成されており、また教育環境の改善状況は、一部で IT 教室が想定どおり活用されていないが正規カリキュラムに沿った授業の実施が可能になり、通学時間も短縮されたことから、効果が発現していると評価できる。

3.4 インパクト

3.4.1 インパクトの発現状況

本事業の実施により、以下のインパクトが発現している。

(1) 進級率の向上

学習成果への効果を測定する一つの指標として「進級率（Aproveitamento Escolar）」が各校で代表的な指標として計測されている。進級率とは、次の学年に進学できた生徒の比率であり、原則として成績に基づき、10年次及び12年次については進級テストに基づくとされる。

表 6 より、学校によって進級率の傾向は違い、定員内で授業を実施しているガザ州のシサノ校とマンジャカゼ校では 2013 年以降明らかに進級率が向上していること、他方、マプト州のコベ校とコンゴロテ校では進級率はほぼ横這いしないし一部の学年では低下していることがわかる。

表 6.4 校の各学年の進級率とその推移

学校名	進級率の変化（単位：％）					
マプト州コベ校	8 年生 9 年生 10 年生					
	2013 年	76	82	na（開始直後のため）		
	2014 年	62	56	57		
（8～10 年生のみ、2016 年より 11 年生受け入れ予定）						
マプト州コンゴロテ校	8 年 9 年 10 年 11 年 12 年					
	2013 年	77	97	na	85	na
	2014 年	79	78	39	85	60
ガザ州シサノ校	8 年生 9 年生 10 年生					
	2010 年	65	68	na（開始直後のため）		
	2011 年	62	68	60		
	2012 年	64	77	55		
	2013 年	80	80	80		
	2014 年	89	82	86		
（8～10 年生のみ、2015 年より 11 年生受け入れ）						
ガザ州マンジャカゼ校	8 年 9 年 10 年 11 年 12 年					
	2012 年	65	na	na	na	na
	2013 年	75	69	na	72	na
	2014 年	79	72	72	73	84
（2012 年に 8 年生、2013 年に 11 年生を順次受入）						

（出所）4 校へのヒアリングおよび提供資料をもとに作成。

ガザ州のシサノ校とマンジャカゼ校で進級率が向上しているのは、受入生徒数を教室定員にとどめていることから、教育の質が改善した効果そのまま現れていると考えられる。他方、マプト州のコベ校とコンゴロテ校で進級率があまり改善していないのは、生徒数が急激に拡大し、教室定員を大幅にこえた状況にあることが影響していると考えられる。なお、マプト州マトラ市全体及びガザ州全体の進級率平均と比較して、コンゴロテ校とシサノ校では上回っているが、コベ校とマンジャカゼ校は必ずしも高いとはいえない。

(2) 学習への意欲、教員の教育姿勢の向上・改善

4校へのヒアリングにおいて、施設の改善によって、「机・椅子が確保されて勉強がしやすい」「授業途中で出て行く生徒が少なくなった」「施設が良いため本校に来たいという生徒が多い」「(定員内の教室では)教員も教室内を巡回しやすく教育の質も高まる」といった回答が共通してあった。

また、受益者調査で下記の表7のような結果が出ている。生徒・教員のいずれも、学校施設の建設により、生徒の学習態度や教員の教育姿勢が向上・改善したと回答している。

表7. 「教育の質」に関する受益者調査結果（「Yes」との回答比率（%））

学校名	質問①あなたの学校でのパフォーマンスに影響を与えましたか？（生徒への質問）	質問②生徒の学習態度に目に見える変化がありましたか？（教員への質問）	質問③教員の教育態度に目に見える変化がありましたか？（教員への質問）
マプト州コベ校	56	93	80
マプト州コンゴロテ校	82	93	93
ガザ州シサノ校	82	53	80
ガザ州マンジャカゼ校	86	60	93

(注) 回答数は、生徒：各校50人で4校合計200人、教員：各校15人で4校の合計60人。

(3) 1教室当たり生徒数

1教室当たりの生徒数は、学校の生徒受入方針の違いによって大きな差異がある(表8参照)。

マプト州の2校では、急増する就学希望生徒をできるだけ受け入れているため、すでに定員を超え1教室当たり約80人まで拡大しており、机・椅子なしでの受講を余儀なくされている。コベ校では、これまで8~10年生を受入、教室はすでに過密状態で55人を超える生徒は床で授業を受けている状況である。コンゴロテ校でも、教室はすでに過密状態で、床で授業を受ける生徒もいる。

ガザ州の2校については、1教室当たりの生徒数上限(56人)で受入を制限している状況である。シサノ校では、以前は青空教室もあり教員の椅子もない状態であった。8教室の新設後、状況は改善したが、これまでESG1(8~10年生)のみを受け入れていたものの、

2015年より11年生(ESG2)の受け入れを開始したため生徒数が急増している²²。そのため、今でも既存の校舎2教室を使用(机がなく、プラスチック椅子を学校予算で購入)しているほか(写真9参照)、マンジャカゼ校では8年生から順次入学を受け入れ、2014年までは最大55人/教室で実施してきたが、2015年以降は増大する入学希望生徒の受け入れには問題があり、教室増を政府に要求しているものの、当面の措置として受入生徒数上限の制限を検討している。

表8. 4校の1教室あたり生徒数の推移(人)

	教室定員	2012年	2013年	2014年	2015年
マプト州コベ校	55	50-55	60-65	65-70	70-80
マプト州コンゴロテ校	55	n.a.	65	70-75	75-80
ガザ州シサノ校	55	56	56	56	n.a.
ガザ州マンジャカゼ校	55	50	52	55	56

(注) 4校へのヒアリングに基づいて作成。



写真7 コンゴロテ校の教室風景



写真8 マンジャカゼ校の教室風景



写真9 シサノ校(既存校舎)の教室風景

3.4.2 その他、正負のインパクト

(1) 自然環境へのインパクト

特になし。

(2) 住民移転・用地取得

4校とも、もともと国有地であるため用地買収はない。住民移転は、コベ校は7世帯が対象であり、6世帯は補償を得て移転したが、1世帯は移転を拒否し学校に隣接して引き続き居住している。敷地外であり学校建設には実害はないものの学校の塀の外の通路が狭くなっている(写真10参照)。マンジャカゼ校では、墓の移転(4つ)があったが、地元の理解を得て墓を移転した。

なお、モザンビークでは教育予算に関し、世銀が中核となっているFASEの支援を受けていることから、教育省のすべての学校建設の手續において、世銀が要求する基準を守っており、本事業においても同様である。具体的には、2001年12月に策定された世銀のOP

²² 教室定員を上限として入学者数を実質的に制限してきたが、入学希望者は増大しており、受け入れには教室増が必要であるとのことで、地元コミュニティの労働提供で校舎(4教室)を作りつつあるが、壁のみで屋根が作れず未完成とのこと。

(Operational Policy) 4.12 「住民移転 (Involuntary Resettlement) に関する業務指針」を遵守している²³。

(3) その他のインパクトー女子教育へのインパクト

本事業では、女子の就学阻害要因とならないよう適切な施設環境を整備することとし、男子、女子に均等の便所施設、運動場更衣室施設を整備している。

女子生徒比率は、モザンビーク全体では、2008年時点で、ESG1 (8～10年生) で47.2%、ESG2 (11～12年生) で44.5%である²⁴。本事業対象地域である、モザンビーク南部では女子生徒の割合が高く、例えば、マプト州マトラ市全体での女子生徒比率は、2008年時点で、ESG1 で54.8%、ESG2 で50.5%、2014年時点で、ESG1 で55.9%、ESG2 で58.6%であり、ESG1 で微増、ESG2 でかなり拡大している。

実際、4校とも女子生徒の数の方が多く、2014年のESG1の昼間(午前・午後)コースの場合、女子生徒の比率は、コベ校52.1%、コンゴロテ校57.0%、シサノ校60.0%、マンジャカゼ校58.3%であり、4校全体の平均は57.2%である。モザンビーク南部では人口動態的に女子の方が多く、特にガザ州では中学校就学年齢の男子で南アフリカに働きに出るものが多いことなどが背景にある。女子教育の間接的効果については、通学女子生徒では若年妊娠が少ないとの回答があった²⁵。

(4) その他のインパクトー学校周辺でのビジネスの拡大

マプト州コンゴロテ校では、周辺に商店が増加し、人口の増加もみられる。通学に便利な学校近隣への住居移転も多く、生徒の通学用の民営のバスは盛況である。



写真 10 コベ校の塀の外の移転拒否の住居
(左側は学校の壁、右側が住居)



写真 11 マンジャカゼ校周辺の商店

²³ 2012年には「住民移転に関する法律」が策定され、こうした法律で決められた手順にのっとっている。また、環境配慮についても、2012年に世銀で作成された「社会・環境セーフガード」が、FASEのみならず、日本の支援事業についても適用されている。

²⁴ JICA 提供資料より。

²⁵ マプト州コンゴロテ校の校長へのヒアリング。

ガザ州マンジャカゼ校でも、学校新設の付随的効果として、周辺に多くの家ができ人々が住むようになり、それに伴い商店などビジネスも拡大している（写真 11 参照）。学校建設と共に、学校のみならず周辺地域も電化された²⁶。

4 校いずれでも、学校建設によって通学生徒数が増え、それによって、周辺地域の住民・居住世帯が増大し、それに伴って商店数の拡大が認められ、これらは正の間接的効果のひとつと考えられる。

上述のとおり、教室数、就学（可能）生徒数及び教員数については計画時の目標値を超えており、マプト州マトラ市及びガザ州における中学校就学生徒数拡大への貢献が認められる。また、一部で IT 教室が想定どおりには活用されていないものの、正規カリキュラムに沿った授業が実施され、通学時間も短縮されており有効性は高い。

インパクトについては、ガザ州の 2 校での進級率の向上、生徒の学習意欲及び教員の教育姿勢の向上・改善等の間接的インパクトが認められ、おおむね想定どおりの効果が発現している。また、自然環境・住民移転などの面での特段の負のインパクトはない。

以上より、本事業の実施によりおおむね計画どおりの効果の発現が見られ、有効性・インパクトは高い。

3.5 持続性（レーティング：②）

3.5.1 運営・維持管理の体制

（1）運営・維持管理に関する教育省の体制

教育省が実施する施設整備に係る技術的管理、調達管理は建設部が担当しており、施設標準設計策定や施設建設・機材調達では入札・契約から施工監理の実施を担当している。各州の教育行政は州教育文化局が運営管理や実施を担っており、中央組織に対応して教育、計画、人材、建設、財務等の部署がある。事業の実施に当たっては教育省の計画協力局の指揮の下で、州が実施する事業の予算措置、学校運営に係る教員配置、運営予算の確保等を行なっている。2009 年と 2012 年及び 2015 年時点で、上記の体制に大きな変更はなく、2015 年になって教育省の再編が開始されたが、中等教育に関する上記の基本的な枠組みには変化がない。

建設部のスタッフは 2009 年時点で、技術スタッフ 19 名を含む 33 名から構成されていたが、その後、3 人増（1 名減）で、事後評価時点（2015 年 3 月）で、技術スタッフ 22 名を含む 35 名である。増員されたスタッフは、事業の社会的影響に関するスタッフ、環境への影響に関するスタッフであり、事業に伴う住民への補償にも対応しており、教育省における人員の配置は適切であると考えられる。

（2）運営・維持管理に関する州教育文化局－郡教育サービス－学校間の関係

学校施設の維持管理については、施設・機材に比較的大きな損傷等があった場合は、学

²⁶ 水は学校内のみには供給されており、周辺地域は依然として水源まで水くみの必要がある。

校は州政府教育文化局に連絡して州で対応し、日常的な施設・機材の維持管理や学校運営は、学校自体が対応する。郡教育サービスは、学校と州との間の調整・連絡役を担っている²⁷。学校が、大きな修理箇所を州教育文化局に連絡した場合、州当局は実施確認を行うが、予算上の制約で直せないことが多いとのことである。

(3) 学校における運営・維持管理の体制

4校の具体的な維持管理の体制やスタッフ数については、下記の表9に記載した。実際の4校の管理スタッフの数は学校によって異なっており、コンゴロテ校のみが電気管理・機材管理の専任スタッフを抱えている。

表9. 4校の運営・維持管理体制

学校名	管理スタッフの人数（内訳）と維持管理体制	合計人数
マプト州コベ校	警備員5名、掃除人4名。	9名
マプト州コンゴロテ校	警備員5名、掃除人4名、庭師1名、電気管理1名、機材管理係1名。学校委員会チーフの尽力で警備システムが導入された。	12名
ガザ州シサノ校	管理スタッフは秘書等を除くと4名（警備員2名、掃除人2名）であり、その数は2012年から2015年まで変化なし。	4名
ガザ州マンジャカゼ校	管理スタッフは2012年の4名から毎年1名ずつ増員され2015年には7名（警備員4名、掃除人3名、メンテナンス要員はゼロ）。警備員は、学校予算ではなく地元コミュニティの寄付によって雇用。	7名

(注) 4校へのヒアリングをもとに作成。

正規教員・事務職員は、教育省・州政府への計画提出、それをもとに充当人数確定という手続きを経て決定され、一般予算で給与を手当される。それに対し、管理スタッフは学校予算の中で手当しなくてはならないため、教員数については人数的には足りている一方、管理スタッフは不足気味である。教育省の本来の規則では、中学校には施設・配管・電気等を管理するスタッフを配置することになっているが、予算的な制約で配置されていないのが普通である。

学校運営に関する校長・教員及び生徒の保護者を含めた「学校委員会」は、いずれもの学校でも存在し、必要に応じて集会する。学校委員会はコミュニティと学校をつなぐ役割を果たしており、具体的には、生徒保護者の学校運営に関する決定への参加（制服の決定、貧困家庭への支援策等）、問題生徒の扱いの協議、学校の清掃活動への参加等の活動・役割を担っている。また、マンジャカゼ校では、警備員など管理スタッフの給与の一部を寄付金で負担している。

²⁷ モザンビークでは地方分権化が進んでおり、中央の教育省と州政府下の教育文化局・郡教育サービスの間には人事上および予算上の繋がりはない。郡教育サービスは各郡に配置された学校と州政府をつなぐ連絡事務所であり、施設・人数ともにきわめて小規模であり技術者はいない。

したがって、運営維持管理の体制には、一部の学校の管理スタッフの不足などの問題がある。

3.5.2 運営・維持管理の技術

(1) 中央政府教育省の技術面の状況

事業を実務面、技術面で担当する教育省建設部は、部長の下に建築・土木技術者、設備技術者、積算、測量技師、施工監理等の技術スタッフを抱えている。建設部はドナー支援案件を含む教育省の学校建設すべてに携っており、計画・設計から業者選定、施工監理に至る一連の業務を実施してきており、これまでの業務の中で学校建設の各プロセスにおける十分な経験とノウハウを蓄積している。また、FASEの資金的・技術的支援を受けて、学校建設・運営に係る計画づくりから施工管理にいたる手続きと留意点を整理したマニュアルも作成され、担当者へのセミナーも実施されている。

(2) 州政府の技術面の状況

各州教育文化局には、原則としてFASEにより雇用された技術者が配置されており、FASEにより支援された学校のみならず、教育省の学校すべての維持管理に関して技術面から支援してきており、技術面については十分な経験とノウハウを蓄積している。また、FASEの支援で教育省が作成したマニュアルは州教育文化局には配布され活用されている。

マプト州教育文化局には145人のスタッフがあり、そのうち技術スタッフは学校建設ユニットに4人いる。そのうち2名はFASE資金による雇用である。ガザ州教育文化局の学校建設ユニットには3名の技術スタッフが配置されているが、そこにはFASE支援の技術スタッフはいない。

(3) 学校の技術面の状況

学校の日常の運営・維持管理に際しては、高度な知識・技術を要するわけではなく、学校の教員・職員で修理・故障個所の確認などの対応をしている。容易に直せる不具合は教員等で補修をするが、電気設備、水回り、配管、窓や机・椅子、ドアノブなどの修理は、学校スタッフに対応できる技術・機材があるわけではないため、外部の業者に外注して対応するのが通常である。こうした修理の必要性に関する判断は、学校独自で行われている。建物の損壊などの大きな修理を要するものは、州教育文化局に連絡して対応を要請することになる。

したがって、運営維持管理の技術に関して、学校レベルでの対応には限界があるものの、教育省および州教育文化局のスタッフは一定の経験とノウハウを蓄積しており、特段の問題はみられない。

3.5.3 運営・維持管理の財務

(1) 教育分野の政府及び州政府予算

教育分野の政府（州政府を含む）支出は、2010年の数値で、20,908百万MT²⁸（全政府支出に占める割合は21%）であり、そのうち、国内資金が16,584百万MT、外国資金が4,324百万MTで、外国資金の比率は20.7%であった²⁹。この教育分野の予算は、GDPの伸び（2012年から2016年まで年7.8%と想定）に比例して拡大すると想定されている（「PEE（2012年～2016年）」p.128より）。実際の教育分野の政府支出は、2009年の16,673百万MTから2013年の31,290百万MTへと1.88倍に拡大している（表10参照）。他方、その資金内訳をみると、外国資金が2009年の4,773百万MTから2013年の4,476百万MTへとほぼ横這い（-6%）であるのに対し、国内資金が2009年の11,828百万MTから2013年の26,814百万MTへと2.27倍に拡大しており、経済成長の中で国内資金の比重は高まってきている³⁰。この趨勢を前提とすると、今後とも教育分野の国内資金は拡大していくと推測できる。外国資金の大半はFASEに依存している。

他方、この教育分野の政府支出のうち、2010年において、中学校教育分野への支出は17.8%であり、2016年においては約21%と想定されている。また、この支出のうち、2010年において71.1%は人件費であり、学校建設・機材にあてられるのは7.8%であり、施設・機材の維持管理費は更にこの中の一部分しか使われないことになる³¹。

表10. 教育分野の政府支出の推移（単位：百万MT）

	2009年	2013年
国内資金	11,828	26,814
外国資金	4,773	4,476
合計	16,673	31,290

(注) 教育省「教育セクター5カ年計画報告書 (Evolução do Sistema Educativo:2010-2014)」 p.75より。
なお、2009年の合計数値が整合していないが、上記統計の数値をそのまま記載した。

(2) 教育分野の外国資金（国外ドナーの援助・融資等）

教育分野の外国資金のうち最大のものはFASEであり、外部資金の大半を占めるとされる³²。FASEはPhase I（2003年～2008年）、Phase II（2008年～2012年）、Phase III（2012年～2016年）と2003年以来、途切れることなく継続して支援がなされてきた。現在は2012年～2016年のフェーズが進行しており、少なくとも2016年までは現状程度の拠出が想定さ

²⁸ MT（メティカル）はモザンビークの通貨。1MTは約4.5円（2015年の事後評価時）。

²⁹ 「国内資金」とは政府の国内歳入による予算、「外国資金」とは国際機関・外国政府・団体からの資金（援助・融資等）による予算であり、FASE（教育セクター支援基金）も後者に含まれる。

³⁰ 教育省「教育セクター5カ年計画報告書 (Evolução do Sistema Educativo:2010-2014)」 p.75より。

³¹ 「PEE（2012年～2016年）」p.133より。

³² FASEに対する2014年の拠出比率は、世界銀行58.7%、ドイツ金融公社（KfW）12.9%、カナダ国際開発庁（CIDA）10.5%、フィンランド政府6.0%、アイルランド政府5.4%、イギリス国際開発省（DfID）4.8%、等。

れている³³。

FASE 資金は学校建設・機材供与にも使われ、2014 年において、小学校建設に 1,454 百万 MT、中学校建設に 916 百万 MT を支出しており、その中学校建設のうち、マプト州で 66 百万 MT、ガザ州で 72 百万 MT が支出されている。また、FASE の予算は直接財政支援 (Apoio Directo as Escolas、以下、「ADE」とする) として州政府を通じて各学校に対して直接供与されている。

(3) 学校の運営・維持管理に係る予算

学校が受け取る予算は、次の 3 種類がある。

- ① ADE 予算 (FASE からの支援) —ただし、この予算は学校施設の維持管理予算としては使えないとされているため、維持管理予算は以下の②及び③の中から支出することになる。
- ② 財務省より州政府を通じて毎年配分される一般予算 (年 2 回に分けて供与される)。
- ③ 生徒から徴収する学費—中学校は無料ではなく授業料を徴収する (年のはじめに 400 ~500MT/人)。

各校の 2014 年の 4 校それぞれの年間予算額及び維持管理の支出額を、下記の表 11 に示した。運営予算のうち、大半は人件費や光熱費などの運営費に使われ、維持管理に使われる金額はその一部にすぎず、4 校とも維持管理のための予算は不足しているとの回答であった。

表 11. 2014 年の 4 校の年間運営予算と維持管理費 (単位: 千 MT)

学校名	運営予算			維持管理費支出
	ADE	一般予算	授業料収入	
マプト州コベ校	181	940	863	20 (1.8%)
マプト州コンゴロテ校	250	940	1,700	100 (3.5%)
ガザ州シサノ校	128	485	238	20 (2.4%)
ガザ州マンジャカゼ校	127	435	422	67 (6.8%)

(注) 4 校へのヒアリングに基づいて作成。右端の維持管理費支出の括弧内の数値は、運営予算全体に占める比率 (%)。

したがって、運営維持管理の財務は、教育予算や学校予算は FASE による財政補填などを通じて今後も一定程度確保されると予想されるものの、2016 年度以降の見込みは不明である。また、維持管理のための資金が恒常的に不足しているなど一部に問題がある。

3.5.4 運営・維持管理の状況

(1) 州レベルで対応すべき維持管理上の課題

³³ FASE に対する拠出は、多年度のコミットをしているドナーと単年度毎に支援を決定しているドナーが混在しているが、2015 年 3 月時点で世界銀行等の主要ドナーは 2016 年までの FASE への拠出継続の意図表明をしている。

全体として、施設そのものには大きな問題は発生していない。ただし、以下の2点が学校レベルで対応できず、州教育文化局に対応依頼がなされた施設上の課題である。

- ① マプト州コベ校では、通路の柱の根元周辺が沈下している箇所が多く発生している。雨水の排水が悪く柱の根元の地盤が沈下したものと考えられる（写真12参照）。
- ② ガザ州マンジャカゼ校では、2012年の完成・引き渡し後、屋根付き運動場の床に亀裂が発生した。

①②のいずれも、施設完成・引渡後の1年間の瑕疵担保期間に、施工業者によって補修がなされた。しかし、瑕疵担保期間後にも引き続き問題が発生しており、学校側より州教育文化局を通じて施工業者に改善・修復を求めたが、事後評価時点では補修・修復がなされていない。

(2) 日常的な維持管理上の対応状況

いずれの学校でも、椅子や机、窓ガラスについては、日常の使用によってときどき破損が生じているが、それらについては学校予算でその都度、業者に外注して修理している。修理は定期的に対応しているが、新たに追加しなくてはならない機材については予算不足で未充足のままの場合が多い。

教室のドアノブは、どの学校でも破損したままになっているものが少なくない。マンジャカゼ校では、3回にわたってドアノブを学校予算で交換したとのことである³⁴。

トイレの水回りの機材はどの学校も故障しているものが多い。学校予算不足のため、修理にあてる予算は、椅子や机など教室関連のものより後回しになるため、修理には限界があるとのことである。

表 12. 4校の施設・機材の維持管理上の主要な課題

学校名	施設・機材の維持管理状況
マプト州コベ校	通路ブロックの沈下が修理されないまま（州当局には連絡済）。なお2012年の完成後の瑕疵検査の際に、一度修理対応がなされた。現在の問題は2013年以降に更に発生した通路や柱の根元部分のブロックの沈下であると判断される。
マプト州コンゴロテ校	大きな損傷なし（トイレの水回りの壊れ等はある）。
ガザ州シサノ校	大きな損傷なし（トイレの水回りの壊れ等はある）。なお2012年にトイレの水回りの補修が記録されている。トイレの水回りについては2013年以降も継続的に不具合が発生し補修されないままになっていると判断される。
ガザ州マンジャカゼ校	屋根付運動場の床の亀裂が修理されないまま（州当局には連絡済）。なお2012年の完成後の瑕疵検査の際に、一度修理対応がなされた。現在の問題は2013年以降に発生した亀裂であると判断される。

（注）第1次および第2次現地調査の際の実査、およびJICA提供資料等より。

³⁴ ドアノブの仕様に問題があるとのことで、教育省が建設する新しい学校では別のタイプの機材に変えたとのことである。（教育省へのヒアリング）



写真 11 壊れたままのドアノブ
(ガザ州シサノ校)



写真 12 通路の陥没したブロック
(マプト州コベ校)

以上のように、本事業の運営・維持管理の体制には、一部の学校の管理スタッフの不足などの問題がある。技術面では、学校レベルでの対応には限界があるものの、教育省および州教育文化局のスタッフは一定の経験とノウハウを蓄積しており、特段の問題はみられない。財務面は、州政府の教育予算や学校予算が FASE による財政補填などを通じて今後も一定程度確保されると予想されるものの、維持管理のための資金が恒常的に不足しているなど、一部に問題がある。運営・維持管理の状況については修理すべき箇所は放置等、一部に問題がある。

以上より、本事業の維持管理は、体制、財務及び状況に軽度な問題があり、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

4. 結論及び提言・教訓

4.1 結論

本事業は、マプト州及びガザ州において中学校4校の建設及び付帯施設を整備することにより、周辺住民の中等教育へのアクセスの改善を図り、もって教育の質向上に寄与することを目的としていた。本事業の目的は、計画時及び事後評価時において、「中等教育へのアクセスの拡大」を重視するモザンビークの開発政策と整合し、中等教育の就学希望生徒数の急増に対応する中学校建設のニーズはきわめて高いため開発ニーズとも整合し、計画時の日本の援助政策と十分に合致している。したがって、妥当性は高い。

また事業費及び事業期間は計画どおりであり、効率性は高い。

期待された事業の効果に関しては、計画通り4校58教室が建設され、就学生徒数は計画時の目標値を超えており、マプト州マトラ市及びガザ州シサノ郡及びマンジャカゼ郡における中学校就学生徒数拡大、中等教育へのアクセスの改善に関して正の効果が発現しており、有効性は高い。また、そのインパクトについては、一部の学校にIT教室が想定どおり活用されていない、マプト州の2校の一部の学年で1教室あたりの生徒数の拡大により教室定員を

大幅に超えた状況にあることが影響して進級率が低下するなど、効果の発現に一部問題はあつたものの、ガザ州の2校での進級率の向上、生徒の学習意欲及び教員の教育姿勢の向上・改善等の間接的インパクトが認められ、おおむね想定どおりの効果が発現している。したがつて、有効性・インパクトは高い。

運営・維持管理については技術面で大きな問題はないものの、体制、財務、状況に関して一部に問題がある。したがつて、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

以上より、本事業の評価は非常に高いといえる。

4.2 提言

4.2.1 実施機関への提言

(1) 教育省への提言－早急な IT・理科教育機材供与の必要性

学校が開設されてからすでに3年経っているにもかかわらず、モザンビーク側の負担部分とされている理科教材については4校すべての学校で、また IT 機器等についてもシサノ校で未だ納入されていない。教育の質の確保・向上の観点から、教育省はこれらの機材の予算をつけ、早急に対象校に納入すべきである。

(2) 学校への提言－管理スタッフの配置

教育省の本来の規則では、中学校には警備員・清掃人のほか施設・機材・電気等を管理するスタッフを配置することになっているが、4校の中ではコンゴロテ校のみが配置されており、他校では配置されていない。予算的な制約は存在するが、維持管理を適切に実施するために、他の3校でもこうしたスタッフを配置することが望ましい。なお、マンジャカゼ校では警備員等をコミュニティの寄付でまかなうなどの工夫をしており、他校でもこうしたコミュニティとの協力例を参考に必要な管理スタッフを確保するための工夫がなされるべきである。

4.2.2 JICA への提言

特になし。

4.3 教訓

(1) 事業計画段階での先方負担分の実現可能性と事業スコープの組み入れの検討

学校が開設されてからすでに3年が経過しているにもかかわらず、モザンビーク側の負担部分とされている理科教材については4校すべての学校で、また IT 機器等についてもシサノ校で未だ納入されておらず、教育の質の確保・向上の観点から大きな課題となっている。教育省の責任分野ではあるが、こうした事態の背景には、教育省の予算制約のほか、このような教育機材の購入・提供の優先順位が低く後回しにされることがある。本来的には教育省自身が対応すべき分野ではあるが、日本の支援で建設した学校において IT 教室や実験室が有効に活用されることを促進するため、今後の学校建設事業では、このような IT

機材（コンピューター等）や理科実験機材等については、事業計画時において、その供与予算を日本側の学校建設支援パッケージに含めることを検討すべきであろう。

つまり、先方負担事項の実施を担保するためには、事業計画段階での先方負担事項の実施可能性の慎重な検討を踏まえ、先方負担事項を事業スコープへ組み入れる検討も必要である。

（２）農村地域での学校建設に際しての教員宿舎や生徒食堂などの付帯施設建設の可能性

本事業では、事業予算を有効に使うことができるだけ多くの中学校を建設するという観点から、遠隔地における中学校に関する教育省の標準仕様である教員宿舎や生徒食堂等の付帯施設を削除したが、ガザ州の２校については、農村地域であり一般的な宿泊施設が少ないという理由により、結局、教育省が別予算で教員宿舎を建設している。農村地域での中学校建設の場合、教員の通勤や生徒の便宜のため、こうした教員宿舎や生徒食堂等の付帯施設のニーズは高く、受益者調査においてもこれら施設を求める声が多く聞かれた。そのため、今後の中学校建設に際しては、事業計画時において、都市から離れた農村地域での学校建設の場合には、教員宿舎や生徒食堂等の付帯施設の建設の可能性も検討されるべきであろう。

以上

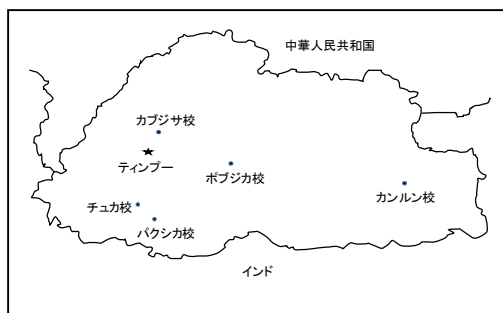
0. 要旨

ブータンでは、2000年に基礎教育課程が中期中等教育（第10学年）まで延長され、これに伴い生徒数が急増していた中等教育のアクセス拡充は、遠隔地に分散する児童への教育機会の提供という既存のニーズとともに喫緊の課題であった。本事業は、4県5校の中等教育施設・宿泊施設の建設及び関連家具の整備により、基礎教育施設環境の改善と基礎教育アクセスの拡大を図る目的で実施された。

本事業は、ブータンの開発計画・開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、事業の妥当性は高い。事業費は当初計画を下回り、事業期間については入札不調があったため当初計画をやや上回っており、事業全体としての効率性は中程度である。有効性の運用指標（学校数、教室数）に関しては目標値と実績値は一致しているが、効果指標（就学者数）の実績値は目標値よりも低くとどまり、もう一方の効果指標（1教室当たりの生徒数）は改善がみられたため、有効性全体としては中程度である。持続性については、維持管理予算の不足が常態化していること、そのため修理を行えないなど維持管理状況も不十分なことから、評価は中程度である。

以上より、本事業は一部課題があるといえる。

1. 案件の概要



案件位置図



チュカ県チュカ校の4教室棟

1.1 事業の背景

ブータンでは2000年代に入り初等教育就学率は改善していたものの、依然として就学需要は高く、また前期中等教育（第8学年）までであった基礎教育課程が2000年に中期中等教育（第10学年）までに延長されたことにより、中等教育の就学需要が急速に高まりつつあった。同国の「第9次5カ年計画（2003～2008年）」においても、初等・中等教育施設の拡充は重点項目の1つとして掲げられ、135校の初等教育施設と173校の中等教育施設の整備が必要であるとされた。しかし、生徒寮等の多種類の付属コンポーネントを含む中等教

育施設については、コミュニティ主導型の学校建設を通じて拡充が進む初等教育施設とは異なり、整備に必要な予算と技術力をブータンのみで確保することは困難であった。こうした状況を踏まえ、ブータン政府は大規模な工事を要する中等教育施設整備に対する支援を、日本国政府に対して要請した。日本国政府は要請を受けて、無償資金協力としての妥当性を確認するために、初等・中等教育を中心とする教育分野について複数の調査を行い、本事業の実施に至った¹。

1.2 事業概要

対象4県5地域において中等学校の教育施設・宿泊施設を建設し関連家具を整備することにより、基礎教育施設環境の改善、教育アクセスの拡大を図り、ひいてはブータンにおける基礎教育環境の改善に資する。

当初一般無償として開始された本事業は、1/4期のカンルン校・チュカ校建設後、2/4期において本邦業者の応札がない入札不調の事態に陥った²。入札不調をうけ、本邦企業による施工を想定した一般無償ではなく、現地企業による施工を想定したコミュニティ開発支援無償として実施されることとなり³、パクシカ校・ポブジカ校・カブジサ校⁴が建設された。

E/N 限度額／供与額		一般無償：1,810 百万円／490 百万円 ⁵ コミュニティ開発支援無償：1,064 百万円／1,064 百万円
交換公文締結（／贈与契約締結）		一般無償：2005年6月 コミュニティ開発支援無償：2008年5月
実施機関		教育省
事業完了		2011年6月
案件従事者	本体	一般無償：大日本土木株式会社 コミュニティ開発支援無償：Kencho Dorji Construction (カブジサ校教育施設、パクシカ校居住施設), Nima Construction (ポブジカ校教育・居住施設), Kelcon Construction (パクシカ校教育施設)
	コンサル	一般無償：毛利建築設計事務所 コミュニティ開発支援無償：Tashi Dawa Associates Private

¹ 国際協力機構（JICA）「ブータン国教育施設整備計画 基本設計調査報告書」2005年3月。（以下、「基本設計」2005年。）

² 現場条件が厳しく、一期工事も困難が多かったため、業者側が入札を差し控えることになったと見られる（関係者聞き取り）。

³ 一般無償は、開発途上国の経済社会開発に寄与する資機材・設備・サービスを購入するために必要な資金を贈与するものである。コミュニティ開発支援無償は、コミュニティの総合的能力開発の支援を目的とする無償資金協力である。

⁴ 「カブジサ校」の現地名は「カベサ校」であるが、事業書類に即して、本報告書では「カブジサ校」を用いる。

⁵ 「基本設計」（2005）による事業全体の計画額と実際の供与額を示した。なお、E/Nについては、4期分の計画のうち実際には2期分のE/Nのみ締結され、1期474百万円、2期307百万円、計781百万円であった。

	タント	Limited
基本設計調査 / 概略設計調査		一般無償：2004年11月 /コミュニティ開発支援無償：2008年3月
詳細設計調査		一般無償：2005年8月 コミュニティ開発支援無償：2008年10月
関連事業		該当なし

2. 調査の概要

2.1 外部評価者

飯沼健子（専修大学）

2.2 調査期間

今回の事後評価にあたっては、以下のとおり調査を実施した。

調査期間：2014年10月～2015年9月

現地調査：2015年1月3日～1月11日、2015年3月16日～3月25日、2015年6月11日～6月20日

2.3 調査の制約

本事業は、一般無償からコミュニティ開発支援無償へと、資金協力形態に変更があったが、本評価では事業としての一貫性を考慮して、両資金協力形態をあわせて同一の基準で評価した。事業計画時に評価目的で設定された指標は、一般無償の事業文書に示されており、この計画値を基準値として用いた⁶。

3. 評価結果（レーティング：C⁷）

3.1 妥当性（レーティング：③⁸）

3.1.1 開発政策との整合性

ブータンの国家長期開発計画である「ブータン 2020: 平和・繁栄及び幸福への展望」（1999年策定）は、国民総幸福量（Gross National Happiness: 以下、GNH）を最大化し、潜在能力を最大限引き出すための教育の重要性を明記し、基礎教育へのアクセス拡大、教育の質の向上を目指すとしていた。これを受けて「第9次5カ年計画（2003-2008年）」では教育部門の具体的な計画・目標を示し、基礎教育へのアクセス拡大と教育の質の向上を図ろうとした。初等・中等教育に関する主要目標としては、1）2007年までに初等教育（6～12歳児）の就学率90から95%を実現、2）教育の質の向上、3）基礎教育課程を前期中等学校

⁶ 事業計画文書は、「基本設計」（2005）。

⁷ A：「非常に高い」、B：「高い」、C：「一部課題がある」、D：「低い」

⁸ ③：「高い」、②：「中程度」、①：「低い」

(第 7-8 学年、Lower Secondary School: 以下 LSS) 終了程度から中期中等学校 (第 9-10 学年、Middle Secondary School: 以下 MSS) 終了程度へ延長、4) 2007 年までに後期中等学校 (11-12 学年、Higher Secondary School: 以下 HSS) への進学率を 38%から 56%へ向上などが掲げられた⁹。本事業は、計画時の長期開発計画と 5 カ年計画の最重要課題である基礎教育機会の拡大・教育の質向上に直接働きかけた点で、ブータンの開発政策と整合性があった。

事後評価時の「第 11 次 5 カ年計画 (2013~2018 年)」においても、貧困削減及び後発開発途上国 (LDC) からの卒業に向けて引き続き中等教育の機会拡大が必要とされており、こうした新しい開発政策とも整合している。

さらに最新の政策動向は、「ブータン教育青写真 (2014~2024 年)¹⁰」に見られるとおり、教育アクセスの拡大という小規模な学校も含めて学校数を増やしてきた従来の方針から、設備の整った大規模校に生徒を集め、教育の質の向上を図る方針へ転換している。これを受けて、2015 年にセントラル・スクール (Central School、以下、CS) の試験的实施が全国 24 の第 1 期指定校で始められた¹¹。この新たな取り組みにおいて、本事業対象校は 5 校全てが CS 候補として検討された¹²。

本事業は、教育アクセスの拡大という教育の量的側面に焦点を当てるブータンの教育政策下で計画・実施されたが、その後政策の重点が教育の質的側面へ移る過程においても、本事業対象校は新たな重要性を付与され、更なる活用が見込まれることから、ブータンの政策的重点の移行後も引き続き高い妥当性が認められる。

したがって、事前から事後にかけて、基礎教育機会の拡充は、国家基本方針である GNH、及び 5 カ年計画、貧困削減政策といったあらゆる開発政策で重要な位置づけにあったことから、本事業は同国の開発政策と合致している。

3.1.2 開発ニーズとの整合性

2000 年代、ブータンでは初等・中等教育ニーズの変化が見られた。初等教育就学率が急速に改善したこととは対照的に、中等教育就学率の改善は十分ではなかった。主要なニーズは中等教育に移りつつあったことを受け、中等教育レベルを持つ学校を支援対象とした

⁹ 「基本設計」(2005)。

¹⁰ 時代の要請に見合った教育の質の確保を中心に据えた長期教育政策であり、10 年間にわたる教育改革計画でもある。教育制度・カリキュラム・学校運営など総合的な教育改革と戦略を打ち出している (Ministry of Education. *Bhutan Education Blueprint, 2014-2024*. 2014)。

¹¹ CS は中等教育の拠点校として、比較的貧しい農村地域でありかつ近隣に多くの村落を抱えた地域で指定され、従来どおり無償教育の他、これまで生徒負担であった制服・寄宿舎費用など全ての費用を行政側が支出する。類似の方針にオートノマス・スクール (Autonomous School) としての指定制度もあり、CS 同様、予算配分上の学校側の裁量幅が広がる。

¹² 既にパクシカ校は 2015 年の第 1 期 CS として指定を受け、パクシカ MSS からパクシカ Central School と改名した。カンルン校は第 2 期 2016 年の CS 指定を受けている。学習環境、地理的立地条件が良いポブジカ校は第 3 期 CS として指定されている。他 2 校も条件が揃い次第、順次 CS 指定を受ける。ただしカブジサ校のみ、学校用地が狭いため CS 指定の見通しが立たない状況である (教育局聞き取り)。

ことは開発ニーズに適切に応えている。予算の制約上 5 校のみを支援対象としたが、中等教育レベルを持つ学校施設に特化したことは妥当な選択である。

中期中等教育施設のニーズと優先順位上も、地理的配慮の上でも、人口分布・動態、地元の要請の点からも、事業対象の 4 県 5 校の選択は妥当であった。支援対象となった 5 校はいずれも農村地域にあり、多くのフィーダー・スクール (feeder schools)¹³、すなわち下級学校が所在しているにもかかわらず中期中等教育施設が足りない地域であった。さらに学校選定では、教育省の基準上優先順位が最も高い学校であること¹⁴、工事車両のアクセスが可能であること、下級学校就学者数より将来需要が予測可能かつ十分な需要が見込まれること、必要な教員数・予算・関係者の協力が確保され学校運営維持管理体制に問題がないことなどが¹⁵、系統的・総合的に判断され、対象地域・対象校の選択は適切に行われたといえる。

ブータン政府は教育機会拡大に関して自立性を高める努力を行っており、第 10 次 5 カ年計画 (2008～2013 年) 末までに多くの教育部門ドナーの漸次撤退がなされた。事後評価時には、建設費用ではないが、寄宿制学校の給食事業を支えてきた WFP の段階的撤退が決まっており、ブータン政府の財政負担が増えている。第 11 次 5 カ年計画でも自立性を引き続き高めることが目的とされている。こうした教育部門の自立に向けての移行期ともいえる状況の中で、実際には外部資金の急減による打撃を最小限に留める必要があり、本事業は移行期のショックをやわらげることで役割を果たした (教育省聞き取り)。

したがって、事前及び事後評価時点において、本事業は同国の開発ニーズにも合致している。

3.1.3 日本の援助政策との整合性

日本の対ブータン援助概要は、従来、農業・農村開発や経済基盤整備事業の分野に重点を置いてきたが、2002 年より GNH の基本理念を支援する方向を打ち出し、2004 年には社会開発を農業、経済基盤整備に次ぐ第三の柱に据え、その中心課題として教育機会の拡充を掲げた¹⁶。本事業はこうした新たな援助方針の側面を反映している。さらに、日本の ODA 方針全体で重要性が増した貧困削減に向けて教育面から寄与するものとして、日本の ODA 方針に見合っており、また「人間の安全保障」の観点からも教育支援は整合性がある。したがって、本事業は事前評価時の日本の援助政策とも整合している。

¹³ 周辺地域から生徒を集める学校であり、例えば小学校 (primary schools : 以下 PS)、特設教室 (extended classrooms)、前期中等学校 (LSS) などがある。

¹⁴ ブータン側の優先基準は、就学需要と中等学校教育施設不足の緊急性により総合的に判断され、3 段階の優先順位に分けられ、本事業対象校はいずれも第 1 の優先度となった。

¹⁵ 「基本設計」(2005)。

¹⁶ 外務省経済協力局「ODA 国別データブック」2001 年、2002 年、2003 年、2004 年。

3.1.4 事業計画やアプローチの適切さ

先述のとおり、本事業は一般無償で開始されたが、1期の2校建設後入札不調に陥った。資金協力形態をコミュニティ開発支援無償に変更して、事業中止の危機を回避し、かつ入札不調により生じた遅れを3校のほぼ同時期の建設により取り戻すことができた点で、極めて妥当であり、最終的に当初の目的どおりのMSS建設に至ったことから適切な対応であったといえる。したがって、事業開始後に行われた無償資金協力形態の変更は適切かつ妥当である。

以上より、基礎教育の拡充がブータンの国家計画・開発計画において最も重要視されてきたことから、本事業はブータンの開発政策と合致している。また、基礎教育の中でもニーズが高まっていた中等教育に焦点をあてており、ブータンの教育政策上の優先順位とニーズに合致している。さらに、日本のブータンに対する援助政策、特に貧困削減方針にも合致している。したがって、本事業は、ブータンの開発計画・開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、妥当性は高い。

3.2 効率性（レーティング：②）

3.2.1 アウトプット

本事業のアウトプットとして、「基本設計」（2005）の計画の4県5校76教室に対して、実績も4県5校76教室の建設が達成された。その内訳として、一般無償では2校（計画5校から2校）20教室が、カンルン校（タシガン県）、チュカ校（チュカ県）で建設された。コミュニティ開発支援無償では3校（その計画では4校、ただしこの3校は一般無償で未実施となったものと一致）56教室がパクシカ校（チュカ県）、ポブジカ校（ワンディ県）、カブジサ校（プナカ県）で建設された¹⁷。いずれも鉄筋コンクリート造2階建て及び平屋建てであり、給排水衛生設備、電気設備、家具一式が提供された。各校の施設内容を以下に示す。

計画からの変更としては、一般無償のカンルン校では教員宿舎が、チュカ校では多目的ホールが削除された。いずれも建設資材の急騰を受け予算が不足することが判明したためである¹⁸。「基本設計」（2005）の計画に対して、コミュニティ開発支援無償のポブジカ校では教員宿舎が削除された¹⁹。その理由は、優先度の高いカブジサ校・パクシカ校から入札を行った結果予算不足となったためである²⁰。

これらの変更は教育省のコンポーネント別優先順位に従って、優先度が低いものから削除を行っており、また教育省側も削除されたコンポーネントを他の資金協力から補うよう

¹⁷ なお、コミュニティ開発支援無償の計画である、JICA「ブータン国教育施設整備計画：概略設計調査報告書」（2008年3月）に含まれていたダララ校建設は、予算不足のため2009年7月に削除申請を行った。

¹⁸ 最終的には、ブータン政府がインド政府援助資金を充ててこれらの施設を建設した。

¹⁹ コミュニティ開発支援無償の「概略設計調査報告書」（2008年）に比しても変更点である。

²⁰ このほか、「基本設計」（2005）に対して、「概略設計調査報告書」（2008年）では、ポブジカ校の64人用男子・女子生徒寮が各2棟から各1棟に、ポブジカ校の10教室棟2棟の当初計画から4教室棟1棟と8教室棟2棟に変更があった。

に努めたため、事業への影響は最小限にとどまった。

表 1：対象 5 校の施設内容（実績）

協力形態	県名	学校名	施設内容（棟数）
一般無償	タシガン	カンルン校	4 教室棟（1）、8 教室棟（1）、男子トイレ棟（1）、女子トイレ棟（1）、校長宿舎（1）
	チュカ	チュカ校	4 教室棟（2）、管理・図書室棟（2）、男子トイレ棟（1）、女子トイレ棟（1）、64 人用女子生徒寮（4）、厨房・食品庫（1）、校長宿舎（1）、寮監宿舎（1）
コミュニティ開発支援無償	チュカ	パクシカ校	4 教室棟（2）、8 教室棟（1）、管理・図書室棟（1）、実験室棟（1）、男子トイレ棟（1）、女子トイレ棟（1）、96 人用男子生徒寮（2）、96 人用女子生徒寮（2）、厨房・食品庫（1）、校長宿舎（1）、教員宿舎（1）、寮監宿舎（2）、多目的ホール（1）
	ワンディ	ポブジカ校	4 教室棟（1）、8 教室棟（2）、管理・図書室棟（1）、実験室棟（1）、男子トイレ棟（1）、女子トイレ棟（1）、64 人用男子生徒寮（1）、64 人用女子生徒寮（1）、厨房・食品庫（1）、校長宿舎（1）、寮監宿舎（2）、多目的ホール（1）
	プナカ	カブジサ校	4 教室棟（1）、8 教室棟（2）、管理・図書室棟（1）、実験室棟（1）、男子トイレ棟（1）、女子トイレ棟（1）、校長宿舎（1）、教員宿舎（1）

出所：JICA 提供資料。



写真 1 カンルン校



写真 2 チュカ校

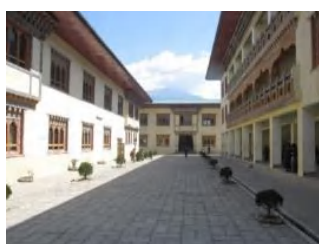


写真 3 パクシカ校



写真 4 ポブジカ校



写真 5 カブジサ校

対象校の建築基準は、いずれもブータン教育省の学校建築基準に適合している。さらに、教育省は日本の一般無償により優れた質の建設が行われたことで、学校建設に関して模範を示したとしている。同時に、教育省はコミュニティ開発支援無償では、現地業者に施工・調達及び施工監理を委託することで経費を抑えることができた点を高く評価している。

瑕疵担保期間中の問題としては、一般無償ではチュカ校で女子寮の汚水悪臭が生じたが、浸透管理設部分の土壌が不透水層であり汚水・雑排水が十分浸透しないことなどが原因で

あったため、汚水・雑排水方式の設計変更・改善工事を実行したことで問題は解決した。また、チュカ校とカンルン校で、外壁モルタルクラック、塗装剥離、木製建具、家具の乾燥収縮による割れ・そり、鉄部の発錆、手洗い蛇口・排水管の故障が見られた。コミュニティ開発支援無償のパクシカ校・カブジサ校の塗装剥離、パクシカ校のトイレ不具合、ポブジカ校の水道管破裂とコンクリート破損があり、瑕疵担保期間中に修理がなされた。

したがって、外部要因により当初計画から3コンポーネントが削除されたものの、それ以外は計画どおりであり、アウトプットに問題はみられない。

3.2.2 インプット

3.2.2.1 事業費

本事業は一般無償とコミュニティ開発支援無償の2形態に分かれており、各形態のインプット及び両者を合計したインプットを以下に示す。

一般無償は計画では4期から成り、期分け1/4の事業費(469百万円)は計画(518百万円)の90.5%であった。

一般無償・期分け2/4については、入札不成立のため中止されたものの、精算時における設計整理費として21百万円の費用がかかった。

コミュニティ開発支援無償の事業費(1,064百万)は計画の100%である。

両形態の合計については、事業費(469+21+1,064=1,554百万円)は計画(1,810百万円)の85.9%である。両形態をあわせて「基本設計」(2005)の計画と比較すると、当初計画された5校分の事業費1,810百万円に対して、実際の事業費は1,554百万円(85.9%)となり、事業費は計画内に収まった。

3.2.2.2 事業期間

一般無償の「基本設計」(2005)では、本事業の事業期間は、2005年5月～2010年3月の59カ月と計画されていた。しかし、一般無償の期分け2/4の入札不成立、コミュニティ開発支援無償²¹へと協力形態変更に時間を要し、事業期間の実績は、2005年6月～2011年5月の72カ月となった。これは、計画(2005年5月～2010年3月、計59カ月)の122.0%であり、計画を上回った。

以上より、本事業は、事業費については計画内に収まったものの、事業期間が計画を上回ったため、効率性は中程度である。

²¹ コミュニティ開発支援無償の事業期間については、計画が2008年3月(E/N締結)～2010年12月(2年10ヶ月、計34ヶ月)であり、実績は2008年5月(E/N締結)～2011年5月(竣工・引き渡し)(3年1ヶ月、計37ヶ月)であった。したがって実施(37カ月)は計画(34カ月)の108.8%であり、コミュニティ開発支援無償の事業期間だけをみても、事業期間は計画を上回っている。

3.3 有効性（レーティング：②）

3.3.1 定量的効果（運用・効果指標）

本事業には、一般無償とコミュニティ開発支援無償の2形態があったが、事後評価では統一的に2形態の有効性を検証するため、当初の一般無償の計画を示した「基本設計」(2005)で示された成果指標を基準（当時の現状値は実際には2004年のもの）に、一般無償とコミュニティ開発支援無償の双方の実績（5校建設）を検証した。その成果指標は（1）4県における中後期中等教育施設、（2）5校における使用可能教室数、（3）5校における就学者数、（4）1教室当たりの生徒数であった。（1）（2）を「運用指標」として、（3）（4）を「効果指標」として事前事後を対比すると表2のとおりである。

表2：成果指標

成果指標		基準値	目標値	実績値	
		2004年	2009年	2011年	2015年
		審査年	事業完成年 (建設終了時)	事業完成年	事業完成 4年後
運用 指標	4県における中後期中等教育施設	13校	18校*	18校*	18校*
	5校における使用可能教室数	18教室	94教室	92教室	92教室
効果 指標	5校における就学者数	N/A	8,790人	2,621人	3,330人
	1教室当たりの生徒数	101人**	93.5人/教室	28.5人	36.2人

出所：「基本設計」(2005)・各校聞き取り（2015年3月）。

（注）2011年就学者数は *Annual Education Statistics* より。

2015年数値は聞き取りより。

* 4県における本事業支援対象以外の学校は含まれていない。

** 5校の就学者1,819人、使用可能教室18教室に基づく。実際には老朽化が著しい他の教室も使用せざるを得なかった。

（1）4県における中後期中等教育施設

2004年の基準値は13校、2008年の目標値は18校であった²²。事業目標の5校に対して5校が建設されたため、運用指標としての建設校数は計画どおりであった²³。

（2）5校における使用可能教室数

2004年の基準値は18教室で、2008年の目標値は94教室であった。2015年時点で5校において92教室が使用可能である。2教室減となった理由は、2004年の旧カンルン校（LSS）の使用可能教室数は8教室であったが²⁴、2005年ブータン政府が新しい学校用地に新カンル

²² 「基本設計」(2005)によると、チュカ校は計画時点で中後期中等教育レベルがあったため、新設4施設、建て替え・増設1施設となる。

²³ 本事業により建設された5校の他、2014年度時点までにインド政府などの資金援助を受けブータン政府により11校が建設された。したがって、2014年における4県のMSSおよびLSSの実際の合計は29校である（ただし公立校のみ）。Ministry of Education, Royal Government of Bhutan, *Annual Education Statistics 2014*, 2014.

²⁴ 「基本設計」(2005)及び教育省聞き取り。

ン校（MSS）として 6 教室を建設したためである。本事業は新カンルン校（MSS）に対する支援であることから、実質的な使用可能教室数は 92 教室となった。事業対象としては 76 教室新設の目標に対して 76 教室が建設されたことから、運用指標上も問題はない。

（3）5 校における就学者数

表 3 のとおり、2004 年の基準値は 1,819 人で、2009 年目標値は 8,790 人であった。これに対して 2015 年 3 月時点の実績値は 3,330 人と 37.9%にとどまる²⁵。これより効果指標の達成度は低いと判断される。

表 3：対象 5 校の就学者数

学校	基準値	目標値	参考値	実績値
	2004 年	2009 年*	2009 年	2015 年
	審査年	事業完成年 (建設終了時)	ブータン側予想数	事業完成 4 年後
カンルン校	146	728	720	552
チュカ校	555	2,113	720	749
パクシカ校	N/A	2,859	576	903
ポブジカ校	550	2,253	720	573
カブジサ校	568	837	828	553
合計	1,819	8,790	3,564	3,330

出所：「基本設計」（2005）・各校聞き取り（2015 年 3 月）。

*「基本設計」（2005）の 2009 年生徒予想数（人）は、（既存校生徒予想数）＋（県内未就学者予想数）

x 平均生徒増加率から算出されている。

5 校における就学者数で目標と実績の乖離が生じた理由として、生徒数を予想する上で、県内の非就学児童全員を含めた点、2009 年に PS・LSS・MSS の就学率が 100%になると想定した点など、目標値の根拠となる推定値が高かったことが挙げられる²⁶。一方、当時のブータン政府が設定した就学者数予想値は、算出根拠は示されていないものの、おおむね実績値と近いものであった。このブータン側の予想値も踏まえると、「基本設計調査時の目標人数」が高めの推測であったと考えられ、その結果、事業成果は目標人数には至らなかったと考えられる。

本事業では、教室数を増加することによって、非就学者のアクセス向上に貢献し、対象校における就学者数の増加を図ることが目的とされた。非就学者への貢献という側面において、事後評価の時点では、就学率算出に必要な人口統計も不確実なため²⁷、本事業による

²⁵ 前注のとおり、本事業対象校以外に 11 校が新たに建設されたが、これら 4 県で対象校 5 校を除く 24 校の生徒数は 14,975 人であり、これらの学校に就学者が一部吸収された可能性も推測される（同上）。

²⁶ 「基本設計」（2005）では「調査対象校の予想生徒数（2009 年）」として 8,790 人を示し、その数値を「プロジェクト全体計画の事後評価に係る提案」の「プロジェクト全体の目標達成を示す成果指標」にて用いている。予想人数と目標人数を同じ値にした一方で、目標人数の 8,790 人に対して、実際の施設の最大収容人数は 2,736 人であった。こうしたことが就学者数の目標値と現実の乖離につながったとみられる。実際の就学者数は最大収容人数を上回っていることをみても、施設の活用は最大限に行われているといえる。

²⁷ 各県の就学者数は公開されているが、国勢調査は 2005 年以来行われておらず、これに基づき 2015 年の県別年齢別人口予測を正確に行うことは困難である。

非就学者への貢献がどの程度であったかは数値上は確認できなかった。したがって、本事業の目的の一つである、教育アクセスの拡大については、本事業の効果は限定的であったと判断される。

(4) 1 教室当たりの生徒数

2004 年の基準値は 101 人で、2009 年の目標値は 93.5 人であった。事後評価時に、既存の使用可能な 18 教室をあわせて計 92 教室が使用可能であるため、1 教室当たり生徒数は、目標の 93.5 人に対して、実際は 1 教室当たり 36.2 人となった (表 4)²⁸。学習環境の改善という視点から一教室当たり生徒数を捉えると、この実績は十分と判断できる。教育省が 1 教室当たりの生徒数上限を 40 人としていることをかんがみると、5 校の平均値 36.2 人²⁹はこの基準の範囲内であり、事業前の一教室あたり 101 人という劣悪な学習環境からは大きく改善されたといえる。

表 4 : 対象 5 校の効果指標 : 教育施設
学年* (計画時・完了時・評価時)・使用可能教室数・生徒数・1 教室当たり生徒数 (評価時)

学校名	計画時の学年 (2004)	事業完了時の学年 (2010) **	評価時 (2015) の学年	使用可能教室数 (うち事業対象教室数) (室) (2015)	生徒数 (人) (2015)	1 教室当たり生徒数 (人) (2015)
カンルン校	pp-8	7-10	7-12	18 (12)	552	30.7
チュカ校	9-12	9-12	9-12	18 (8)	749	41.6
パクシカ校	N/A	pp-10	pp-10	16 (16)	903	56.4
ポブジカ校	pp-6	pp-10	pp-10	20 (20)	573	28.7
カブジサ校	pp-8	pp-10	pp-10	20 (20)	553	27.7
合計	---	---	---	92 (76)	3,330	36.2

出所 : 各校聞き取り (2015 年 3 月) より作成。

*pp は pre-primary の意で基礎教育の一部。その後 1 学年に進学する。

** カンルン校・チュカ校は 2007 年、ほか 3 校は 2011 年のもの。

なお、一般無償の「基本設計」(2005) の成果指標には含まれていないが、宿泊施設の状況も効果の発現程度の参考として見ると、宿泊施設の収容可能人数、寮生徒数、利用率は下表のとおりである³⁰。本事業は、チュカ校・パクシカ校・ポブジカ校の 3 校で宿泊施設を建設した。評価時の生徒寮利用率は、チュカ校以外で非常に高く、過密状態となっている。通学時間は教育省が定める基準では、5km または徒歩 1 時間以内に収まるように通学先や入寮が調整される (教育省聞き取り)。宿泊施設の過密状態は、地理的に広く拡散した地域

²⁸ 学校によって、1 または 2 教室をコンピューター室・カウンセリング室などの専用教室として利用する場合もあるため、一般教室では 1 教室当たり生徒数は微増となる。

²⁹ 一方で、学校間の差も大きく、最大値がパクシカ校の 56.4 人、最小値がカブジサ校の 27.7 人と倍以上の開きがある。生徒数の急増は 2014 年から 2015 年にかけて、受け入れ学年を拡大したことによるものであり、施設追加の対応が既に計画されている。

³⁰ カンルン校は、前述のとおり 2005 年に新規 MSS として開校 (インド政府の資金でブータン政府により建設) したが、本事業による教育施設が 2007 年に完成した後、2008 年にはブータン政府が宿泊施設を建設したことで寄宿制学校となった。なお、カブジサ校には用地の制約から宿泊施設は建設されていない。

から就学者が集まるブータンの学校事情の反映でもあるが、生徒の健康や教育環境への悪影響を避けるためには、過密な宿泊施設は改善の余地がある。

表 5：対象 5 校の効果指標：宿泊施設

学校名	寮収容可能人数 (人)	寮生徒数(人)	利用率 (%)
カンルン校	128*	209	163.2
チュカ校	606**	457	75.4
パクシカ校	384	791	158.2
ポブジカ校	128	253	194.6
カブジサ校	N/A	N/A	N/A
合計	1,358	1,710	---

出所：各校データ・聞き取り（2015年3月）より作成。

* カンルン校の寮施設はブータン政府による建設。

**チュカ校の寮施設のうち、本事業による建設分の収容可能人数は256人。

3.3.2 定性的効果

受益者調査によると、次のような利用者満足度の状況が明らかになった³¹。図1のとおり、教育施設の満足度は、いずれの施設についても7割以上の生徒が「良い」または「大変良い」としているが、トイレ棟（トイレ・洗面所）については比較的満足度が低く、「悪い」または「大変悪い」が34.3%であった。同様に宿泊施設についても、トイレ棟（トイレ・洗面所）の満足度が低く、そのほかのコンポーネントは満足度が高い³²。各校・各県教育局の聞き取りでも、本事業による新校舎によって、全対象校で生徒の学習意欲の高まりが認められた。

受益者調査によると、就学したことによる変化について（複数回答可）、生徒は最多の286人（94.4%）が「勉強する時間が増えた」と回答しており、続いて256人（84.5%）が「本を読む時間が増えた」と回答するなど、圧倒的多数が学習上の利点を挙げた。また72人（23.8%）が「家で任される仕事から解放された」と答えた。

以上より、有効性については、本事業の目的の一つである「教育アクセスの拡大」（就学者数の増加）において、その達成は限定的であったが、本事業が目指した「中等教育施設環境の改善」については、1教室当たりの生徒数がブータン政府の基準にほぼ準ずるものであり、利用者の満足度もおおむね高かったため、本事業により、学習環境改善にかかる目標は達成されたと考えられる。

³¹ 本事業受益者の満足度・利便性を明らかにすることを目的として、2015年2～3月に生徒と教員に対して受益者調査を行った。生徒については、事業対象校5校すべてについて基礎教育（及び中期中等教育）の最終学年である第10学年生徒に対して、の悉皆調査を行い、303人の回答者を得た。調査票記入は調査員が行った。5校の教員調査では、全教員に対して質問票を配布し、各自記入・回答により、70回答を回収した（回収率43.5%）。調査対象者内訳は、生徒が男子149人・女子154人（計303人）、教員は男性44人・女性26人（計70人）であった。

³² 「該当せず」は回答者がその施設を使用していないことを示す。図2の「該当せず」回答者は寮生徒でないことが分かる。しかし、教育施設のトイレ不足を反映して、宿泊施設のトイレは寮生徒でなくても使用している様子が見える。

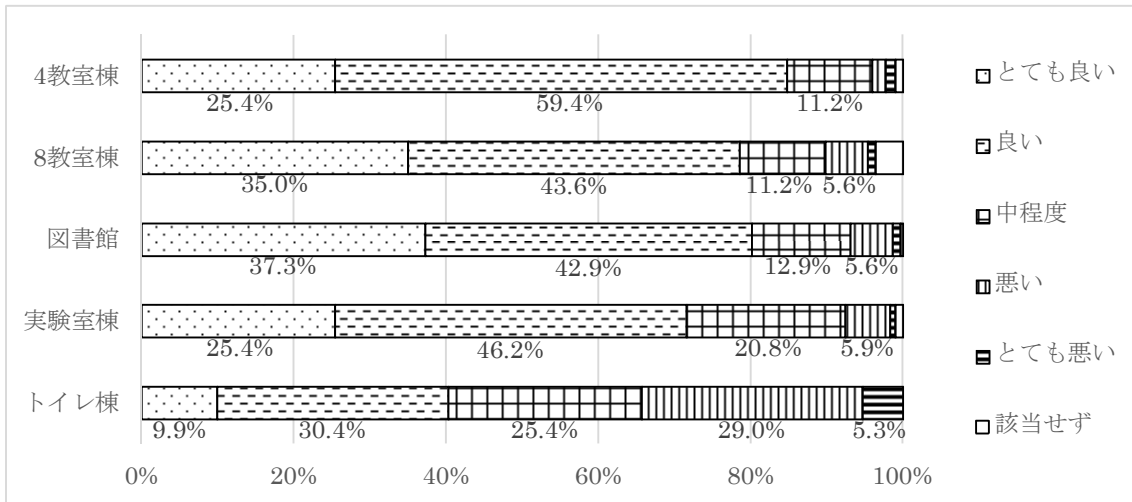


図 1：生徒による教育施設の評価（有効回答数 303 人）

出所：受益者調査、2015 年 2～3 月。

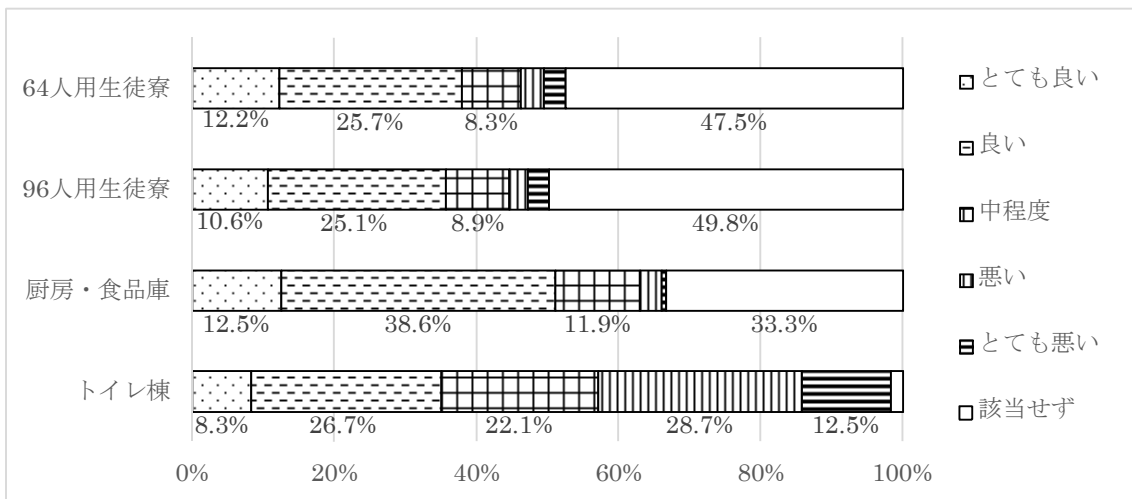


図 2：生徒による宿泊施設の評価（有効回答数 303 人）

出所：受益者調査、2015 年 2～3 月。

3.4 インパクト

3.4.1 インパクトの発現状況

1. 通学距離・通学時間へのインパクト

事業対象校 5 校の建設により、学校へのアクセスが大きく改善した。本事業実施前は、多くの生徒達が MSS に通うために山地を越えほかの谷まで遠路通学しなければならず、旧ポブジカ校のように湿地帯で雨期の通学が困難な場合もあった。5 校の建設により、通学距離と通学時間の大幅な短縮につながった。

本評価の受益者調査で有効回答を得た 303 人の生徒のうち、107 人は通学時間が 1 時間以

内であり、この生徒たちにとって、直接通学できる範囲に学校が建設されたことの効果は大きい。また、家から学校への移動時間が1時間を超える195人のうち2時間以内は74人、2時間を超える生徒は121人おり、この生徒のほとんどは宿泊施設がなければ学校に通学できなかったことをかんがみると、宿泊施設を伴う学校建設のインパクトは更に大きいといえる。宿泊施設の利用者が収容可能人数を大きく超過している状況であり、宿泊施設の需要は依然として高いと見られる。

事業対象校のうち唯一宿泊施設がないカブジサ校は、県教育局の働きかけにより2013年よりスクールバスを導入することができ、自宅が5km以上離れている生徒の通学に役立っている。

2. 教員へのインパクト

教育の質という観点から、教員一人当たり生徒数も重要である。評価時の教員一人当たり生徒数の全国平均は20人である (*Annual Education Statistics 2014*)。表6のとおり、対象5校でも平均が20.7人と、ほぼ同様の値であり、適切な教員・生徒比となっている。パクシカ校のみ、教員一人当たりの生徒数が25.1人であり、教員負担が他校よりも幾分大きい。

表6：対象5校の生徒数（人）・教員数（人）・教員一人当生徒数（人）

	生徒数 (人)	教員数 (人)	教員一人当生 徒数 (人)
カンルン校	552	31	17.8
チュカ校	749	33	22.7
パクシカ校	903	36	25.1
ポブジカ校	573	30	19.1
カブジサ校	553	31	17.8
計	3,330	161	20.7

出所：各校聞き取り（2015年3月）より作成。

受益者調査によると、教員の8割近くが本事業の教育施設が授業に及ぼした影響について「良い」または「大変良い」と回答している。全般に本事業の教育施設が教員の授業運営に好影響を与えていることがうかがえる³³。

3. ジェンダー問題へのインパクト

ブータンでは、中等教育総就学率ジェンダー格差指標は、1.02（2010年）、1.04（2011年）、1.06（2012年）と、女子比率が高い（World Development Indicators）。学校レベルでジェンダー格差指標を割り出すことはできないが、表7のとおり、チュカ校以外の4校で女子生徒

³³ 10学年の終わりにブ国中等教育終了証（Bhutan Certificate for Secondary Education: BCSE）のための全国共通試験を受験し、成績優秀者は奨学金を支給され国立の後期中等教育である11学年に進学できる（それ以外の生徒が進学を希望する場合は自費で私立学校に進学）。カブジサ校は、2010年度は最下位であったが、2014年度は35名中27名（77.1%）が合格し、全国でも上位の合格率となった。

比率が高く、特にカブジサ校・ポブジカ校でその傾向が顕著である。通学距離の短縮、及び宿泊施設の整備の二つの側面が女兒の就学に正のインパクトを与えた可能性が考えられる³⁴。女子寮生徒数は、チュカ校以外では男子寮生徒数を上回っており、男子寮生徒 100 に対する女子寮生徒数の比率は、特にカンルン校の 117.7、ポブジカ校の 127.9 と女子寮の需要の大きさを物語っている（表 7）。

表 7：対象 5 校の生徒数及び寮生徒数の男女比率
(男子 100 人に対する女子人数)

	男子生徒数 100 に対する女子生徒比率	男子寮生数 100 に対する女子寮生比率
カンルン校	109.1	117.7
チュカ校	92.1	82.1
パクシカ校	106.2	104.4
ポブジカ校	114.6	127.9
カブジサ校	123.9	N/A
計	107.3	102.4

出所：各校聞き取り（2015 年 3 月）より作成。

受益者調査（有効回答数 303）によると、「寮施設付きの学校と、寮施設のない学校のどちらが好ましいか」の問いに対して、「寮施設付き」と回答した者は、男子生徒の 58%に対して、女子生徒は 68%であった。遠距離通学をするよりも、寮に入り就学することを、女子はより好む傾向があるといえる。主な理由として、「長距離通学の時の危険を避けられる」「自宅にいと調理・掃除・年下の兄弟の世話・家畜の世話などをせざるをえないが、寄宿制学校では勉強に専念できる」（受益者調査）が挙げられた。女子生徒にとって遠距離通学に伴う危険を回避できることや、性別役割分業からくる家庭内の負担より解放され学習に専念できることの重要性は高く、学校建設では女子用宿泊施設の有益性は大きい。

3.4.2 その他、正負のインパクト

①自然環境への影響・配慮

旧ポブジカ校はポブジカ谷中央の湿地帯に位置していたが、ここは絶滅危惧種のオグロヅル飛来地でもあり自然保護上問題であった。本事業により新ポブジカ校が丘陵上に移転したことで湿地帯を自然保護区として維持していくことが可能となり、自然環境への負のインパクトを避けることができた。

このほかの学校でも、自然環境への悪影響がない場所を選択して学校用地としている。

②住民移転・用地取得

用地取得は、5 校中 4 校が国有地に建設されたため問題なく校地を確保できた。カンルン

³⁴ チュカ校の女子比率が低い理由は、同校だけが中期及び後期中等教育に特化しているため、他校に比べて第 11・12 学年の生徒比率が非常に高いことによるとされる（チュカ校聞き取り）。一般に学年が上がるにつれ女子生徒比率が少なくなる傾向がある。

校・チュカ校・カブジサ校建設には、元学校用地を、ポブジカ校建設には農林省管轄の土地をあてたため、事業用地は問題なく確保された。パクシカ校だけが、事業実施前は放牧地として使われていた私有地を収用したが、用地収用は国内法に基づき適切に行われ、住民移転は発生していない（聞き取り）。

有効性の定量的効果として、運用指標（学校数、教室数）に関しては目標値と実績値は一致しているが、効果指標（就学者数）の実績値は、目標の 37.9%にとどまり、その達成は限定的であった。他方、1 教室当たりの生徒数は改善がみられ、定性的効果（施設の満足度）についても良好な結果がみられた。インパクトについては、通学時間の短縮などの教育アクセスの改善効果、効果的な授業実施等の教育の質の改善効果等、おおむね想定どおりの間接的効果が実現しており、自然環境の悪化や住民移転などの負のインパクトはない。

以上より、本事業の実施により一定の効果の発現が見られ、有効性・インパクトは中程度である。

コラム 受益者調査にみる教育機会と教育の質

（1）事業対象校生徒の特徴にみる教育機会の拡大

生徒の親の世代の教育程度は、生徒の父親の 65.6%、母親の 79.3%が、非識字者であり、初等教育修了者は父親の 18.1%、母親の 13.7%、中等教育を受けた者は 6%以下と極めて少ないことから、事業対象生徒の世代での教育機会の拡大は目覚ましいものがある。

調査対象生徒の民族構成は、ブータンの主要な 3 民族を反映しており、カンルン校は主にツァンラ（またはシャーチョッパ）（85.9%）、チュカ校・パクシカ校はンガロップ、ローツァンパの両民族、ポブジカ校・カブジサ校については大多数の生徒がンガロップ（各 74.6%、72.1%）である。クルテッパ、ケンパなどの少数民族の生徒もおり、特定の民族に偏ることなく教育機会を提供できている点は評価に値する。

一方、年齢上、第 10 学年は 16 歳であるが、調査対象生徒の年齢は 14 歳から 21 歳に分布しており、16 歳は 25.7%のみである。最多年齢は 17 歳（32.7%）で、18 歳も 20.8%を占める。ここから純就学率の改善の余地はまだある状況が読み取れる。

（2）教育の質への影響：教育施設が生徒の学習に与える影響

各コンポーネントが学習に及ぼす影響は、生徒による評価では、図 3 のとおり、図書館が「とても良い」（35%）の回答が最多で、続いて教室棟の影響が大きい。「とても良い」「良い」をあわせると、64%以上がほとんどの施設で好影響があると評価した。例外はトイレ棟で、「とても悪い」「悪い」をあわせて 33.7%が学習に悪い影響を与えているとしている。また、教育施設が生徒の学習に与える影響について、教員の評価では、いずれのコンポーネントも「良い」または「とても良い」という回答が 8 割程度以上を占める（図 4）。

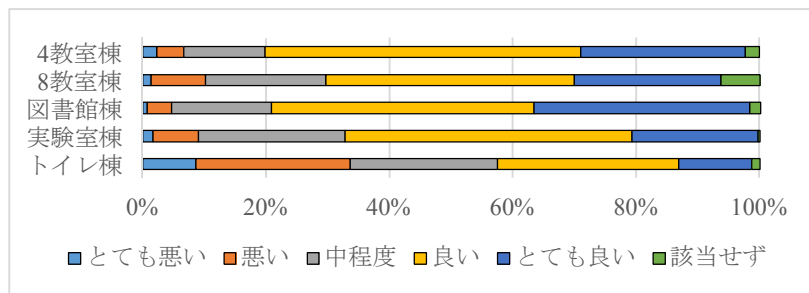


図 3：施設が生徒の学習に与える影響（生徒による評価：有効回答数 303 人）

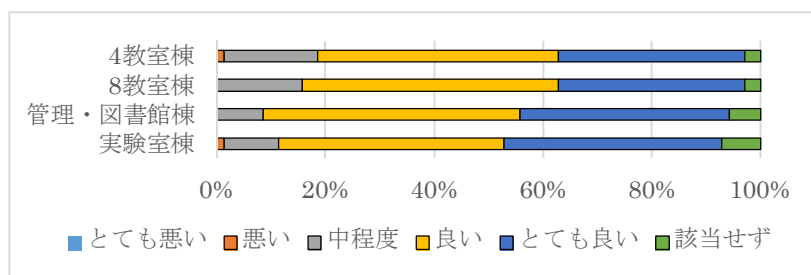


図 4：施設が生徒の学習に与える影響（教員による評価：有効回答数 70 人）

以上のとおり、教育機会の拡大ではブータン固有の特徴を反映しており、教育の質の改善についても、生徒・教員はともに生徒の学習への好影響を指摘している。

3.5 持続性（レーティング：②）

3.5.1 運営・維持管理の体制

運営・維持管理体制に関しては、計画時と同様に教育省政策計画局と学校建設計画課及び各県の教育局が管轄である。2015 年度初頭に教育省政策計画局には職員が 34 名おり、9 名の補助職員、25 名の建築士・エンジニア、そしてインド資金援助の期間は 6 名の臨時職員エンジニアがいる。近年職員数は減少傾向にある。

教育省と事業対象 4 県の教育局は、事業対象校の運営・維持管理の強化に取り組んできた。まず各校に学校関係者・保護者らからなる学校運営委員会があり、県知事が委員長を務めている。学校により頻度は異なるが、年 2~6 回の会合が開かれ学校運営事項を審議する。宿泊施設付学校は保護者宅が遠方にあり更に広域に分散しているため組織化は容易ではないが、学校近隣地域の保護者については学校運営委員会業務で十分な協力を得られている。

学校運営委員会の教員や事務職員らの学校運営体制の状況としては、教員が学校運営委員会に属している場合は直接参加するが、そうでない場合は職員会議を通して運営に関与する。また、事務職員は維持管理上の状況について校長及び学校運営委員会に周知するといった体制が常時とられている。

各県教育事務所は、学校運営・維持管理に保護者・生徒・教員ができる限りかかわるよう促してきた。特にカブジサ校については、MSS 設立への地元の働きかけが強かったこともあり、保護者・住民・生徒・教員らが積極的に運営・維持管理に参加してきた（プナカ県教育局聞き取り）。

したがって、「体制」については十分整備されており、持続性は比較的高い。

3.5.2 運営・維持管理の技術

教員や職員は、基本的な維持管理体制を理解しているが、実際の取り組みや実態については、各校で差がある。学校によっては、担当職員が職業訓練校の卒業生である場合、そうでない場合など、各校の維持管理担当者の技術や資格は多様である。いずれの場合でも、担当者は教育省の維持管理上の技術研修を受講することができる。

維持管理のうち清掃や軽微な修理は学校ごとに行われる方式である。通常、こうした維持管理業務は多技能技術者が担当しており、各校 1-2 名配属されている³⁵。

大がかりな修繕を要する破損については、学校が県教育局に対して申請を行い、予算措置が取られれば、外部業者に委託して修繕がなされる。

生徒による清掃も、初等教育レベル・中等教育レベルともに日課や週活動の一部として定着しており、さらに中等教育レベルや寮生徒の上級生は、週末などに校内用地の整備・植栽・美化に取り組んでいる。学校によっては、学校維持管理部があり、教員と生徒の部員が課外活動として校内の軽微な修理や整備など維持管理を積極的に行っている（カブジサ校聞き取り）。日常的な維持管理については、担当職員と生徒が実施する上で十分な技術がある。

したがって、「技術」については大きな課題はない。

3.5.3 運営・維持管理の財務

①教育分野の運営・維持管理の財務状況

第 9 次 5 カ年計画（2003～2008 年）は、教育省（当時教育局）に総予算の 3.7%である 2,597 百万ニュルタム（経常予算 1,598 百万ニュルタム、998.476 資本予算百万ニュルタム）を配分した（第 10 次 5 カ年計画、53 頁）。第 10 次 5 カ年計画（2008～2013 年）では、総予算も配分率も向上し、総予算の 7.09%である 10,364 百万ニュルタム（経常予算 875 百万ニュルタム、資本予算 9,489 百万ニュルタム）を配分した（第 10 次 5 カ年計画、1 巻、66 頁）。このうち学校建設には、2,500 百万ニュルタムが充てられた（教育省聞き取り）。

「第 11 次 5 カ年計画（2013～2018 年）」総予算からの教育省への配分は 3.9%に減少となり、8372 百万ニュルタム（経常予算 934 百万ニュルタム、資本予算百万 7,439 ニュルタム）となった（第 11 次 5 カ年計画、1 巻、105 頁）。うち 4,000 百万が学校建設に使われる予定

³⁵ パクシカ校については、1 名配属されていたが、2014 年 12 月に異動、後任の申請を行ったが未赴任である（聞き取り）。

である（教育省聞き取り）。

②学校の運営・維持管理の財務状況

学校の運営・維持管理は、教育省政策計画課が予算確保を行い、県教育局が運営管理指導を行う。軽微な維持管理費用は、各校に割り当てられる経常予算で支出される。通常、初等教育は1校当たり年間2万ニュルタム、中等教育は1校当たり年間5万ニュルタムと、学校レベルにより一律の予算となっている。しかし、この予算額はいずれの学校でも到底十分ではなく、特に生徒数の多いチュカ校・パクシカ校では最低15万ニュルタムは必要と指摘している（各校聞き取り）。また、施設の築年数・種類などにより、追加予算が補充されるが、校舎が新築された場合は、築後2年間維持管理予算はつかない。実際には新築でも維持管理費は必要なため問題となりえる（教育省聞き取り）。

下表に建物と機材の維持管理に関する経常予算割り当ての推移を各校ごとに示した。

表8：過去3年度の維持管理費（建物/機材）の推移（単位：千ニュルタム）

学校/年度	2011～2012	2012～2013	2013～2014	2014～2015
カンルン校	100 / 20	-- / --	-- / --	30 / 30
チュカ校	100 / 20	20 / 15	50 / 49	50 / 49
パクシカ校	-- / 20	20 / 60	50 / 40	50 / 50
ポブジカ校	-- / --	50 / --	50 / 30	50 / 40
カブジサ校	-- / --	10 / 10	10 / 10	10 / 10

出所：各校聞き取り（2015年3月）・各校資料（2015年3月、1ニュルタム=1.9円）。

より大がかりな修復については、各校は案件ごとに県教育事務所を通して資本予算支出の申請を行う。しかし、予算上の制約から措置が取られず、問題が長期間にわたり放置される傾向がある（各校聞き取り）。

他方、教育の質的側面の充実を打ち出した2014年「ブータン教育青写真」の新たな教育政策下で、本事業対象校はCSの候補校となり、うち1校は2015年度より第1期CSとして始動している。CSになることで生徒への直接補助が増えるほかに、学校施設用予算も増加する。新たな教育行政においても重要な役割を担っていることから、CSとして指定を受けることで維持管理上の持続性が期待される。

実際、2015年よりCSとして新たな運営形態になったパクシカ校に対しては、2015年6月時点で59百万ニュルタムの予算規模の施設拡大計画があり、教育施設・宿泊施設の過密問題解消に向けて措置が講じられている。

以上より、今後CSとして指定されれば、財務の改善が期待されるが、事後評価時点においては、維持管理予算の不足という恒常的な課題があるため、持続性は中程度である。

3.5.4 運営・維持管理の状況

まず、学校運営に影響する問題として、就学者数とのバランス上、施設の種類によっては不足が見られる（表9）。特に対象校の中で最大規模のパクシカ校の施設不足は、深刻であ

る。また、全ての学校で生徒数に対してトイレ数が十分ではなく、施設の過剰使用から維持管理上の問題を引き起こしやすい。

表 9：校舎施設面の不足

施設	学校	詳細・対応
教室不足	カンルン校	職員室をコンピューター教室・カウンセリング室として使用している。地理室・会議場がない。
	チュカ校	理科教室を通常の教室として使用。
	パクシカ校	机・椅子も不足。
	カブジサ校	学年によっては、2クラスを1教室に集めて授業を行わざるを得ない。
寮不足	カンルン校	ベッド数 128 の寮で 209 人を収容している。通学者のうち、まだ半数が片道 1 時間以上かかる遠隔地から徒歩で通学しており、寮施設の増設が急務である。男女各 100 人収容可能な寮施設を申請した。
	パクシカ校	寮生徒が食事をする場所・食卓・椅子が不足。
教員宿舍不足	パクシカ校	近隣村に賃貸住宅がほとんどないため、4 世帯分の教員宿舍では不足。
	ポブジカ校	政府資金による 4 世帯分の宿舍があるが、十分ではない。
	カブジサ校	応急措置として教員宿舍の 1 階吹き抜け部分を用い、仮の追加宿舍を独自に設置。
トイレ不足	カンルン校	生徒数 552 人に対して、トイレ棟男女各 1 棟（各 7 室）。
	チュカ校	生徒数 749 人に対して、トイレ棟男女各 1 棟（各 7 室）及び寮に各 1 棟。
	パクシカ校	生徒数 903 人に対して、トイレ棟男女各 1 棟（各 7 室）。
	ポブジカ校	生徒数 573 人に対して、トイレ棟男女各 1 棟（各 7 室）及び寮に各 1 棟。教育棟・宿泊棟ともにトイレ不足。
	カブジサ校	生徒数 553 人に対して、トイレ棟男女各 1 棟（各 7 室）。

出所：各校聞き取り（2015 年 3 月）。

校舎本体ではないが、その他の重要な学校コンポーネントの未整備も見られる（表 10）。教育省の管轄ではないが、アクセス道路の整備は生徒の通学上の安全を確保する上で欠かせない。また、学校の外周柵がないことからくる問題は多く、外部の人間・動物が学校敷地内に入ってくることで、生徒も外へ出やすいことなど、ブータンの学校にとって柵は欠かせないものである。

表 10：その他コンポーネント・設備面の不足

維持管理問題	学校	詳細・対応
アクセス道路未整備	カンルン校	学校に至る 800 メートルのアクセス道路は、何年にも渡り整備を申請しているが、未整備のまま泥道である。
	ポブジカ校	多くの石が露出したため、歩きにくく運転しにくい。
	カブジサ校	狭小で斜面を通るためスクールバスの通行などに不便。
校地外周柵未設置	パクシカ校	家畜や部外者が校内に侵入し問題となっている。
	カブジサ校	部外者の校内侵入。
屋外の水道未設置	カブジサ校	児童の屋外活動に欠かせない。
暖房設備未設置	ポブジカ校	生徒寮も教室も電気がない状態。特に 9 月から 3 月の寒い時期に寮で暖房が使えないという困難が生じる。電気暖房を要請したが、電線が大雨によって破損し、そのままになっている。
運動施設	パクシカ校	屋外運動施設が全くないため、寮生徒の週末活動が限定される。
	ポブジカ校	バスケットボール用コートがないが、駐車場を充てている。

出所：各校聞き取り（2015 年 3 月）。

次に、維持管理状況を見ると、下表のとおり、各校複数の維持管理上の問題を抱えている。多くは予算不足から維持管理が十分なされていないことに由来する。もう一方で、複数の学校で同一の問題を抱えている場合もある。パクシカ校・カブジサ校はコミュニティ開発支援無償により同一の現地業者が施工したが、不適切な工事が原因と見られる軒天井の剥離など同一の問題が生じている。また、コミュニティ開発支援無償の3校はいずれもコンクリート床・壁に多くのひびや亀裂が入っており、既に維持管理対応が必要となっている。前述のとおり、本計画では2/4期以降をコミュニティ開発支援無償に変更することで総事業費は縮減された。他方で、一般無償資金協力とコミュニティ開発支援無償では、後者の方が築浅であるにもかかわらず、建物本体部分により多くの破損・損傷が見受けられることから、より慎重な維持管理が求められる。

表 11：主な維持管理問題

維持管理問題	学校	詳細・対応
軒天井・屋根の破損	パクシカ校	地理的に頻繁に強風が吹く場所だが、2015年2月に寮施設の軒天井の一部や屋根の一部が落下した。ほかにも軒天井が緩んでいる部分が見られ、事故を避けるためにも早急に修理をするべきである。
	カブジサ校	軒天井が緩んでいる部分が見られる。同上。
コンクリート床壁の亀裂・ひび割れ	パクシカ校	床・壁。多目的ホールの至る所にひび割れ。
	カブジサ校	床・壁。
扉	チュカ校	校舎の木製扉が陽や強風にあたることで破損。
校舎の壁塗装	カンルン校	通常の塗料ではなく、白色セメントを入手する必要があるが、予算不足で不可能。
水	パクシカ校	水源の水量が十分でないこと、校内の給水網に問題があることから、水不足が深刻。ほかの水源候補地は水量は豊富だが、16km離れている。
	カブジサ校	学年末10-11月の2か月間水道が凍結する。
	カブジサ校	水源が遠く、雨・土砂崩れなどに影響を受けやすく、特に夏期は頻繁に断水する。飲料用と手洗い用で給水を分けて、手洗い用には雨水を溜めている。
トイレ	カンルン校	水がかかることにより木製扉が破損・欠損。
	チュカ校	硬い岩盤から成る地盤の構造的な特徴から、特に雨期は汚水が浸透せず下水タンクがすぐに満杯になるなど問題となる。バキュームカーを利用することで下水タンクを定期的に空にする対策を取るようになった ³⁶ 。
	パクシカ校	水不足により、トイレで流す水が十分ない。
	カブジサ校	過剰使用により機能しなくなるので、毎月2回汚水槽から汚水を抜き取る作業が必要。

出所：各校聞き取り（2015年3月）。

³⁶ チュカ校では2007年11月に女子寮のトイレ汚水の悪臭が問題になり、日本側業者が排水経路を変更し浸透槽を拡大する工事を実施した。当時生徒が水を出しっぱなしにする結果、汚水槽が満杯になり浸透が追いつかなかったため、水使用についての注意事項が教育省に対して発行された。事後評価時にも同じ問題が見られた。ただし、計画時現地にはバキュームカーがなかったが、事後評価時にはバキュームカーを使用することは可能になっておりこの活用により改善が見られた。

いずれの学校でもトイレの木製扉が水で劣化・破損しているが、カブジサ校では早くから木製扉の内側にアルミパネルを張り、水がかかることによる腐食を防いでいる。学校レベルの創意工夫が、有効に機能している例である。全ての学校で維持管理費の不足が大きな課題だが、可能な範囲で早くから破損防止の工夫をすることで施設も持続的に使用可能となることを示唆している。

このほか、複数校共通の問題として、コピー機、輪転機、PC、プリンターなどの機材維持費及び教材・事務用品の恒常的な不足（カブジサ校など）³⁷、IT室のPCは2年程でほとんどが故障（カブジサ校など）、校舎で用いられる電気系部品は市販されていないことから入手困難であること（ポブジカ校など）が指摘された。個別の問題として、ポブジカ校では、教育省による緑化促進を受けて、校内緑化を試みたが成果はなかった。もともと低木で覆われていた土地で砂利が非常に多く、緑化が不可能であり、表土流出のリスクも否めない（ワンディ県教育局聞き取り）。

したがって、維持管理状況については、対応すべき課題をかかえており、持続性には課題がある。

以上より、本事業は、運営維持管理機関の「体制」については、教育省と県、学校との間の連絡体制はあり、「技術」についてはおおむね問題はないが、「財務」については恒常的な維持管理予算不足の状況にあり、「維持管理状況」については、いずれの学校も修理の必要性等対応すべき課題をかかえている。

したがって、本事業の維持管理は「財務」「維持管理状況」に軽度な問題があり、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

4. 結論及び提言・教訓

4.1 結論

ブータンでは、2000年に基礎教育課程が中期中等教育（第10学年）まで延長され、これに伴い生徒数が急増していた中等教育のアクセス拡充は、遠隔地に分散する児童への教育機会の提供という既存のニーズとともに喫緊の課題であった。本事業は、4県5校の中等教育施設・宿泊施設の建設及び関連家具の整備により、基礎教育施設環境の改善と教育アクセスの拡大を図る目的で実施された。

事業目的はブータンの開発計画・開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、事業の妥当性は高い。事業費は当初計画を下回り、事業期間については入札不調があったため当初計画をやや上回っており、事業全体としての効率性は中程度である。有効性の運用指標（学校数、教室数）に関しては目標値と実績値は一致しているが、効果指標（就学者数）の実績値は目標値よりも低くとどまったこと、もう一つの効果指標（1教

³⁷ 本事業においては施設・教室家具が整備され、コピー機、輪転機、PC、プリンター等はブータン教育省により整備された。

室当たりの生徒数)は改善がみられたことから、有効性全体としては中程度である。持続性については、維持管理予算の不足が常態化していること、そのため修理を行えないなど維持管理状況も不十分なことから、評価は中程度である。

以上より、本事業は一部課題があるといえる。

4.2 提言

4.2.1 教育省への提言

(1) 学校レベルでの対応が困難な修繕への対応

ブータンの財政上の制約から、学校施設の維持管理に関して、複数の学校が共通の維持管理問題を抱えていることが少なくない。学校レベルでの対応が困難なより大規模な修繕を必要とする、以下のような課題への対応が急がれる。

①パクシカ校では、生徒数の増加に呼応した施設拡大が重要課題であり、すでに計画されている施設の拡充計画を着実に実行すべきである。

②パクシカ校の水供給システムの問題は学校施設利用の根幹にかかわることであり早急に改善を行う必要があり、チュカ県との協力で検討されつつある改善策を着実に実施すべきである。

③パクシカ校の屋根及び軒天井の破損については、学校側の対応は困難であるため、県に対応を求めるべきである。カブジサ校の軒天井のゆるみについても、落下を防ぐ修理が急がれる。

④カンルン校・ポブジカ校・カブジサ校についてはアクセス道路を改善することが望ましい。アクセス道路の整備は教育省の管轄外ではあるが、学校の利便性の大きな障害になっているので、県などにアクセス道路を整備するように、引き続き対応を求めて働きかける必要がある。

(2) 各校の維持管理上の工夫と経験の共有の促進

複数の学校が共通の運営・維持管理問題を抱えていることが少なくないため、起こり得る維持管理問題とその防止・対策について情報の提供と共有を行うことが有益である。個別の学校によっては、創意工夫に溢れた取り組みがなされていることから、より多くの学校が改善に取り組めるよう、参考事例の紹介など情報提供・学校間交流による成功例の共有などの側面支援を行うべきである。

4.2.2 学校への提言

(1) セントラル・スクールの認定取得の努力

教育省はセントラル・スクールやオートノマス・スクールの認定により、農村地域の教育機会拡大と教育の質向上を図る制度を導入し始めた。この認定を取得することは、新たな教育施策において事業対象校が有効性・持続性を保持または高めていく上で重要である。

学校予算の柔軟な活用も可能になることから運営維持管理の改善にもつながると考えられる。認定済みの学校はCS本格実施に向けて体制を整える必要があり、未認定校はこうした認定条件を満たし、認定取得の努力をすべきである。(ただし、カブジサ校については学校用地の制限から該当しない。)

(2) 早い段階からの維持管理の努力

各校の維持管理費が恒常的に不足しており、速やかな維持管理費の増額が困難なブータンの状況をかんがみると、学校ごとの創意工夫・自助努力の重要性は極めて高い。将来起こり得る維持管理問題の多くは予想がつくため、早い段階から予防的観点で破損・損傷の防止に努める必要がある。

4.2.3 JICA への提言

(1) アクセス道路の改善に関する県への働きかけ

カンルン校・ポブジカ校・カブジサ校のアクセス道路の問題について、県などによるアクセス道路の整備に向けて、教育省が働きかけを行うに際して、JICA からも適宜更なる提言を行うことが望ましい。

4.3 教訓

(1) 事業の成果指標として現実に即した目標値設定の必要性

有効性欄で記載のとおり、本事業では、事後評価上基準値となる「基本設計調査時の目標人数」が実際の施設の「最大収容人数」よりはるかに多く設定されていた。プロジェクトサイクル上、計画・実施・評価全般に影響する問題であるため、計画時において、現実的な推測を行うこと、最大予想値と最小予想値を明確にすること、推測数と目標数を厳密に区別すること、などの改善が必要である。

(2) 施設の有効利用に不可欠な設備をパッケージ化することの検討

学校施設の外周柵はブータンの負担分であるが、財政的制約から予算上の優先順位が低くなり、外周柵を設置できない状況にある。しかし、ブータンの学校施設において、外周柵設置は生徒の安全確保などの上で望ましい。このように、通常は相手国実施機関負担分であっても、相手国によって確保されない可能性が高く、かつ施設の有効利用に不可欠なコンポーネントについては、(特に新設校では) そうした設備も含めて支援パッケージに取り込むことの検討がなされてよいと考えられる。

(3) 一般無償とコミュニティ開発支援無償の長所と短所

本事業は二つの異なる資金協力形態を用いて実施された。一般無償は、日本の業者が建設を行うことで優れた質が確保され、ブータン側から高い評価を得た。他方でコミュニテ

ィ開発支援無償は、現地業者を活用することにより経費が少なくて済み、より多くの学校を建設できる点で、ブータン政府から大きく歓迎された。ただし、本事業ではコミュニティ開発支援無償で建設された施設に共通の破損・損傷が見られるなどの課題もあり、コミュニティ開発支援無償の場合は施工監理を確実に実施することにより、できる限り質の確保に努めるべきと考えられる。

0. 要旨

本事業は、パレスチナの地方行政制度において、地方財政、広域行政の主要課題を明確にし、改善に向けた政策・戦略を作成し、地方行政関係者の能力強化を通じて、将来的な地方自治体制のための基盤整備を行うことを目的に実施された。

パレスチナ自治政府は、制度的基盤強化を最も重要な政策と位置づけ、その中でも地方財政と地方行政を重点課題としていた。また、事業開始後1年半後の2007年に追加されたコミュニティ開発コンポーネント（Community Empowerment Component、以下、「CEC」という。）は、西岸の中でも特に開発が遅れていたヨルダン川渓谷（Jordan River Rift Valley、以下、「JRRV」という。）地域を支援対象とするものであった。よって本事業は政府の政策や開発ニーズと整合している。また、本事業は日本政府の対パレスチナ支援強化の政策とも整合する。ただし、事業開始時点で、地方行政に係わるきわめて広い分野を支援対象として取り上げたものの、成果及びプロジェクト目標と上位目標との間の具体的な関連についての論理構成において不明確さがあり、当初計画のアプローチの一部に課題があった。以上より、本事業の実施は、パレスチナの開発政策及び開発ニーズ、日本の援助政策と合致しているが、アプローチの選択に一部課題があり、妥当性は中程度といえる。

有効性については、地方財政政策（Local Finance Policy、以下、「LFP」という。）案及び広域自治体（Joint Council、以下、「JC」という。）戦略案¹が地方自治庁（Ministry of Local Government、以下、「MoLG」という）にて承認され、また CEC による JC の機能強化という点で一定の効果が発現しているものの、MoLG 主体の研修体制が構築されたとはいえ、その効果の発現には限界がみられる。本事業の実施により JRRV 地域の住民の生活向上への効果など、肯定的なインパクトも認められるが、本来目指していた地方自治体（Local Government Unit、以下、「LGU」という。）が提供するサービスの改善、財務の分権化はいまだ途上にあるため、有効性・インパクトについては中程度である。

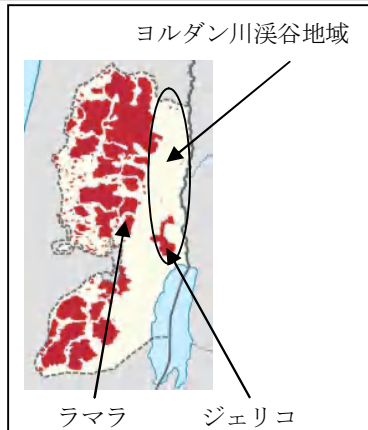
効率性については、協力金額、協力期間ともに計画を大幅に上回ったため低い。

持続性については、発現した効果の持続性に必要な政策は一定程度確保されているものの、体制面と技術面に一部課題があり財務面に大きな課題が存在する。したがって、持続性は低い。

以上より、本事業の評価は低いといえる。

¹ 「地方財政政策（LFP）」とは、地方自治体（LGU）の財政状況改善の方策をとりまとめたもの、「広域自治体（JC）戦略」とは、小規模な LGU を複数集めた広域自治体（JC）を作ることによって自治行政を効率化するための方策をとりまとめたものである。

1. 事業の概要



プロジェクトの位置²



中部西広域自治体 (JC) サービスセンター

1.1 協力の背景

パレスチナは、1994年の暫定自治政府発足後、将来的な国家独立と自立的な行財政運営に向け、地方自治体法の制定（1997年）、地方選挙の段階的实施（2004年）等、地方自治制度の整備と地方分権化を推進してきた。しかし、2000年9月に勃発したインティファダ（民衆蜂起）に伴うイスラエルによる自治区封鎖、移動の制限の結果、パレスチナ経済・財政状況は著しく悪化し、LGUの行財政上の自主性・自立性は著しく低下した。また当時の地方財政の関連法令・条例は、厳しい財政状況下で自立性を持ってないパレスチナのLGUの状況に適合しておらず、独自の地方財政法・条例もいまだ制定されていなかった。同時に、地方自治体や地方自治庁において、地方財政の専門性を有する人材や体系的な人材開発の機会が欠如していた。

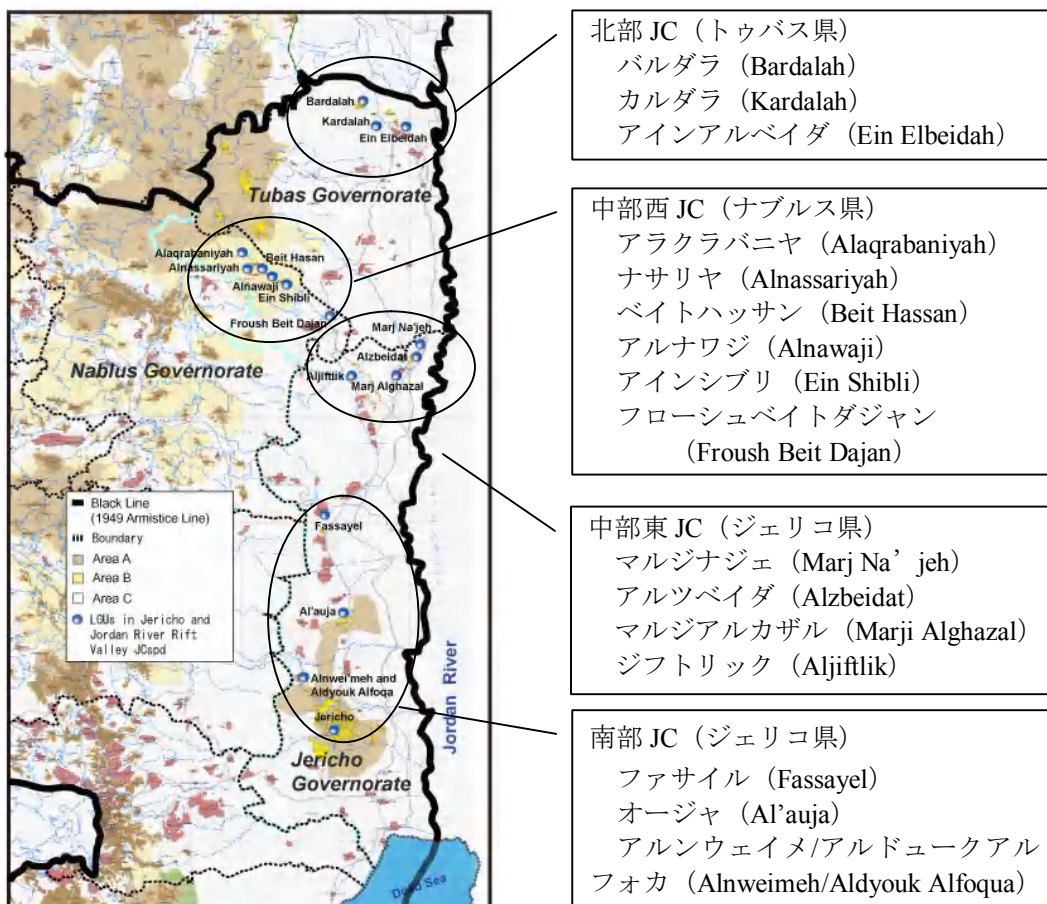
こうした状況の中で、本事業は、2004年に挙げられた地方行政分野に係る協力要請を踏まえ、2005年に技術協力プロジェクトの案件形成を目的とした本邦研修を実施し、その際、当時のMoLG幹部及び地方自治首長らが作成した案件デザインを基礎とし、パレスチナ側のニーズを踏まえ、様々な課題に直面している地方自治庁を実施機関とした技術協力プロジェクトを開始した。

また、本事業実施期間中、広域行政に係る活動の一部として、ヨルダン渓谷地域でのパイロット事業の計画と実践を通じてJCの機能を強化し、コミュニティ・レベルでの自治活動を促進することを目的に、2007年2月よりCECが追加されている³。

² 地図上の濃い色の部分は、行政権及び治安維持権をパレスチナ自治政府が掌握する地区（Area A）である。

³ パレスチナ側より、地方行政に関する政策案・戦略案の作成だけでなく、日本の支援により、具体的な形で地方行政サービスの向上に繋がる事業をヨルダン川渓谷地域全体に展開してほしいとの要望があった（MoLGへのヒアリングによる）。

図.1 本事業の対象地域と 四つの JC の位置



(注) JICA 提供資料をもとに筆者作成。右に四つの JC を構成する各 LGU の名称を明示した。

1.2 協力の概要

上位目標	合併及び広域行政政策によって地方自治体の提供するサービスが改善される。財務の分権化が進み、地方財政政策の一部が整備される。	
プロジェクト目標	地方財政と広域行政政策実施のための基盤が整備される。	
成果	成果 1	パレスチナにおける地方財政の主要課題が明確になり、地方財政の改善に向けた基本的な方針（政策案）が関係者の間で認識され、促進される。
	成果 2	パレスチナにおける広域行政の主要課題が明確になり、行政サービスの改善に向けた具体的な方針（戦略案）が関係者の間で認識され、促進される。
	成果 3	地方自治体のニーズが把握され、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。
日本側の協力金額	1,052 百万円	
協力期間	2005 年 9 月～2008 年 8 月（延長期間 2008 年 9 月～2010 年 12 月）	
実施機関	地方自治庁（Ministry of Local Government）	

その他相手国 協力機関など	ヨルダン川渓谷地域の四つの広域自治体 (Joint Council: JC)
我が国協力機関	株式会社コーエー総合研究所 (CECに係る業務実施)
関連事業	1) 技術協力プロジェクト 「パレスチナ地方行政アドバイザー」 (2011年3月～2012年3月) 「地方行政制度改善 (フェーズ2)」 (2012年6月～2014年3月) 「地方財政改善プロジェクト」 (2012年10月～2016年9月) 「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年9月～2010年2月) 「同フェーズ2」 (2014年10月～2017年9月) 2) 無償資金協力 「ヨルダン川西岸地域学校建設計画」 (2008年度) 「ヨルダン渓谷コミュニティのための公共サービス活動支援計画」 (2009年度) 3) その他国際機関 世界銀行、Municipal Development Program Phase 1 (2009年9月～2013年4月)

1.3 終了時評価の概要

1.3.1 終了時評価時のプロジェクト目標達成見込み

成果 1、2、3 の達成によって、パレスチナの地方財政及び広域行政に係る課題が明確になったこと、また地方自治体職員に対する能力強化研修が実施されたことにより、プロジェクト目標である地方財政政策及び広域行政政策実施のための基盤が整備されると見込まれていた⁴。

1.3.2 終了時評価時の上位目標達成見込み (他のインパクト含む)

上位目標の達成のためには、JC 戦略が今後 MoLG の主導により普及され、かつ MoLG 内の他戦略案 (合併戦略案等) との整合性が確保される必要があり、また LFP についても、今後 MoLG のイニシアティブのもと、地方自治体の歳入向上に分けて実施に移されることが必要であり、継続的な努力が必要とされていた⁵。

1.3.3 終了時評価時の提言内容

終了時評価時には、以下のような提言がなされている。

(1) 地方財政 : MoLG は、プロジェクト終了までに LFP の活動計画に示されている活動の優先順位を決定し、実施に向けた協議を開始する必要がある。

(2) 広域行政 : MoLG が JC 戦略案を含む多数の自治体枠組みに関する戦略案等の動向を注視し、それらの整合性について主体的に調整するよう働きかける必要がある。また、プロジェクト終了までにパイロット事業の 15 件すべてが完成しないものの、パイロット事業

⁴ 「終了時評価調査結果要約表」 3 頁。

⁵ 「終了時評価報告書」 4、80 頁。

から得られる教訓と課題が JC 戦略案付帯文書にフィードバックされるべきであるため、JICA は 2010 年 12 月までプロジェクト期間を延長し、引き続きパイロット事業に係る支援及び JC 戦略案付帯文書の作成に取り組む必要がある。

(3) 研修：地方自治体職員向けの研修を今後も MoLG が行うべきか、あるいは他の機関が実施するかといった研修所の位置づけ・方向性の検討に加え、ジェリコ研修所⁶を今後どうするかについても MoLG が検討するよう働きかける必要がある⁷。

2. 調査の概要

2.1 外部評価者

稲田十一（専修大学）

2.2 調査期間

今回の事後評価にあたっては、以下のとおり調査を実施した。

調査期間：2014 年 11 月～2015 年 12 月

現地調査：2015 年 1 月 5 日～1 月 15 日、2015 年 3 月 28 日～4 月 3 日

2.3 評価の制約

終了時評価報告書には「本プロジェクトが実施したように、占領下や紛争下における案件を、その特殊性にかんがみて評価するためには、評価 5 項目による評価のみならず、案件実施プロセスや関係者間のコミュニケーションが与える効果という観点からもプロジェクトをみる視点が必要となる。加えて、平和構築の観点から支援開始時期、協力内容、支援対象地域及び裨益者の選定、実施体制の妥当性やインパクト等を評価することも重要である。また、いかに情勢の変化に対応したかという点も評価対象に含めることが考えられる。」との記載があり⁸、これらの観点に基づく検討・分析も妥当性の項目で追加的に行ったが、評価にあたっては、DAC5 項目の評価を基本とした。

3. 評価結果（レーティング：D⁹）

3.1 妥当性（レーティング：②¹⁰）

3.1.1 開発政策との整合性

2004 年にパレスチナ自治政府が閣議承認した「地方自治改革行動計画」で、改革課題として、財政管理、予算作成・編成、会計経理の分野における地方自治体職員の能力開発、地方財政を含む地方分権化関連法の整備、公共行政サービスの広域化と合理化が挙げられ

⁶ ジェリコ市より研修を実施する施設が提供され、プロジェクト期間中はそこを研修所とした。

⁷ 「終了時評価調査結果要約表」6 頁。

⁸ 「終了時評価報告書」33～34 頁。

⁹ A：「非常に高い」、B：「高い」、C：「一部課題がある」、D：「低い」

¹⁰ ③：「高い」、②：「中程度」、①：「低い」

ている。本事業は、計画時において、こうした改革課題と整合していた。

その後、「パレスチナ改革開発計画」（2008年～2010年）でも、パレスチナ自治政府の基盤づくりが謳われ、地方行政の枠組み作りはその重要な部分であった。それに続く「パレスチナ国家開発計画」（2011年～2013年）でも、引き続きパレスチナ自治政府の制度的基盤強化に焦点があり、地方行政の枠組みづくりが重視された。更に、新しい「パレスチナ開発計画」（2014年～2016年）では公共行政サービス提供に焦点があたり、地方行政においても具体的なサービス提供が重視されている。

2009年8月に策定されたパレスチナ自治政府の開発プログラムである「パレスチナ第13期プログラム」では、五つの優先事項のうちの一つが地方自治体の強化であり、地方自治体の能力開発、開発プロセスへの住民参画、財政と行政面での自治体の独立性の確保を目指した。また、これらを実現するために MoLG が実施すべきこととして、地方自治体の財源確保、住民サービス改善に向けた自治体の合併、地方自治体職員を対象とした研修センターの設立が掲げられた。

さらに、本事業は、地方自治分野のセクター戦略である「クロスセクター計画の戦略枠組み」（2011年～2013年）、及び MoLG の戦略である「地方行政庁戦略枠組み」（2010年～2014年）とも、これらの戦略枠組みに地方自治体の自立に向けた財政の分権化や合併などによる自治体の再編が含まれている点において整合している。

したがって、本プロジェクトは、計画時および事業完了時において、パレスチナの開発政策と十分に合致している。

3.1.2 開発ニーズとの整合性

2005年の本事業の開始に先立って、本邦研修で支援の内容が議論されただけでなく、本事業開始直後にニーズ・アセスメント調査もなされ、本事業の内容が現地のニーズに整合するように配慮がなされた¹¹。

本事業の開始と同じく 2005年に設立された地方自治体開発貸付基金（Municipal Development Lending Fund、以下、「MDLF」という。）は、世銀、デンマーク国際開発庁（Danida）等多くの国際ドナーの支援を受けながら地方行政分野の支援を強化してきた¹²。その主要な分野は、地方財政および地方行政の枠組み強化、能力強化、インフラ整備等であり、本事業の支援コンポーネントと共通しており、いずれもパレスチナの地方行政分野のニーズに対応したものである。

2007年2月に開始された CEC のパイロット事業では、西岸の中でも特に疎外されている JRRV 地域を対象に実施されており、住民の生活向上のニーズに応えるものであったとして、

¹¹ JICAにより現地調査機関（ID Management Consulting）に委託して”Training Needs Assessment”（2006年2月）、“Needs assessment of JSC”（2006年4月）等が実施され、JC強化のために何が必要か、研修内容として何が必要とされているか等について調査がなされ、それを参考に事業内容の詳細が確定された。

¹² 2007年から支援が具体化し2007年～2014年の事業規模は合計321百万ドルに達する。

パレスチナ政府関係者のみならず地元住民にも評価が高かった¹³。このパイロット事業はその後コミュニティ開発支援無償¹⁴（以下、「コミ開無償」という。）として支援が拡大されており、事業完了時においても開発ニーズと整合するものといえる。

なお、JICA の支援した JC 戦略の骨格は JC を強化するものであるが、他方で、他の主要ドナーの中には、合併戦略の方向性に関して LGU の合併を目標とし、JC の強化そのものを目標とはしていない場合もあり、その状況は計画時及び事業完了時においても変わらない。例えば、世銀は地方財政強化の方策として、市（Municipality）の財政基盤とサービスの強化に力を入れており¹⁵、その意味では JICA と世銀はややアプローチを異にする。しかし、目指す目標は共通しており、事業完了時においても、パレスチナの開発ニーズに十分に合致するものである¹⁶。

したがって、本事業は、計画時のみならず、事業完了時点でもパレスチナの開発ニーズに合致している。

3.1.3 日本の援助政策との整合性

計画時の JICA のパレスチナ自治政府に対する国別事業実施計画（2004 年度）では、行政改革・民主化支援が援助重点分野の一つとして位置づけられていた。この中で、中央政府を頂点とする統治機構の整備に加えて、国内の地域社会の安定が不可欠であり、地方自治行政能力の強化が謳われていた。また、2005 年 1 月の町村外務大臣（当時）訪問に際して表明された「パレスチナ支援の基本方針」で、将来のパレスチナ国家建設に向けたパレスチナ自治政府の基盤づくりを支援することが謳われていた¹⁷。

したがって本事業は計画時において、日本政府の対パレスチナ支援政策と合致する。

3.1.4 事業計画やアプローチの適切さ

本事業は計画時、パレスチナの治安情勢等の予見できない外的要因に鑑みて、必要に応じた柔軟なデザインの見直し・修正を想定しており、実施協議の合意内容にもその内容が含まれていた。実際、本事業は約 2 年間の期間延長や大幅な協力金額の変更があり、それに伴い 2005 年 9 月のプロジェクト開始時の PDM（PDM Ver.0）は、2007 年 3 月の中間評価

¹³ JICA 提供資料。事業完了時の地元住民による評価。また、事後評価時の各パイロット事業の評価については、本評価報告書のコラム「CEC のインパクト」を参照。

¹⁴ 「ヨルダン渓谷コミュニティのための公共サービス活動支援計画」（2009 年度）。このコミュニティ開発無償は 2009 年度の事業とされているが、実際には 2010 年から 2012 年にかけて実施された（2010 年は本事業の実施期間とも重なる）。

¹⁵ 世銀は“Municipal Development Program Phase 1”（2009 年 9 月～2013 年 4 月）によって、地方自治体（市）の財政とサービスの強化を支援してきた。

¹⁶ JICA の広域行政に関する後継プロジェクトでは、JC 強化は合併という目標にいたる過渡的アプローチであるとより明確に位置づけており、他ドナーも次第に過渡的アプローチとしての JC 強化アプローチを評価するようになってきている。（世銀、MoLG 等へのヒアリングに基づく）

¹⁷ 2006 年 7 月には、日本政府は、将来のイスラエルとパレスチナの共存共栄に向けた長期的取り組みとして「平和と繁栄の回廊」構想を提唱し、その中で、JRRV の経済社会基盤を強化していくことを謳っていた。

時点で変更され（PDM Ver.1）、さらに2009年10月の第2次運営指導調査の際に再度変更されている（PDM Ver.2）¹⁸。

その経緯をみると、2005年のプロジェクト開始時点で、きわめて広い地方行政に関わる分野を支援対象分野として取り上げ、その焦点とプライオリティが不明確であったことは否めない¹⁹。そのため、成果からプロジェクト目標、さらに上位目標の達成につなげるアプローチにおいて不明確な箇所があり、一部はPDM変更を経ても修正が十分ではなかったと考えられる。具体的には、上位目標に「財務の分権化が進み、地方財政政策の一部が整備される」とあったが、目標達成のために不可欠な財務庁（Ministry of Finance、以下、「MoF」という。）を十分に巻き込むことができないままプロジェクトが進められた。パレスチナ自治政府全体の逼迫した財政状況等の外部要因がありつつも、この点において、当初計画のアプローチの一部に課題があったと考えられる。

また、2005年時点で、JICAのJC強化を目的としたアプローチは、世銀によるLGUの合併を支援するアプローチとは異なり、さらに、新たに追加されたCECは、西岸の中でも難しい状況にある地域のJCをカウンターパートとしてパイロット事業を展開するものであった。この選択は、JRRVの住民の生活向上という開発ニーズには合致するものの、効果発現の観点からは結果的に困難なアプローチを選択したともいえる。

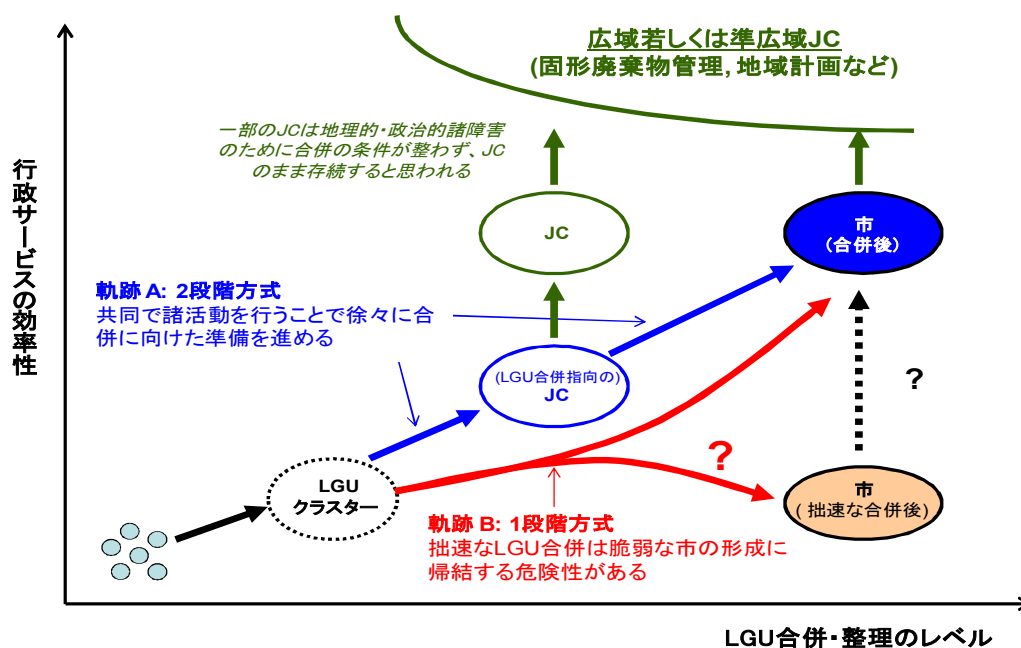


図2. 本事業で想定されたLGU合併にいたる道筋とJCの位置づけ

¹⁸ 本事後評価においては、計画当初のPDM Ver.0ではなく、原則としてPDM Ver.2及び同指標に基づいて評価を実施した。

¹⁹ 現地関係者（MoLGおよびJICA現地スタッフ等）の間に共通するコメント。

(出所) JICA 提供資料より。なお、他の主要ドナー（世銀等）は、LGU の市への合併による行政サービスの効率化を目標とし（合併戦略）、JC の強化そのものを目標とはしていなかったが、JICA の支援した JC 戦略の骨格は、図の「軌跡 A」のように JC を強化することによって行政サービスの向上を目指すものであった。

以上より、本事業の実施は、パレスチナの開発政策及び開発ニーズ、日本の援助政策と合致しているが、成果及びプロジェクト目標と上位目標との間の具体的な関連に不明確さがあったという点でアプローチの一部に課題があり、妥当性は中程度といえる。

3.2 有効性・インパクト²⁰（レーティング：②）

3.2.1 有効性

3.2.1.1 プロジェクト目標達成度

プロジェクト目標は「地方財政と広域行政政策実施のための基盤が整備される」ことである。以下の表 1 は、プロジェクト目標および指標とその達成状況（実績）を整理したものである。

表 1. プロジェクト目標の達成度

目標	指標 (PDF Ver.2)	実績
プロジェクト目標 「地方財政と広域行政政策実施のための基盤が整備される」	①地方財政政策 (LFP) 案が MoLG にて承認される	2010 年 5 月に MoLG 大臣により承認
	②JC 戦略案が MoLG にて承認される	2010 年 5 月に MoLG 大臣により承認
	③JC の機能が強化される (追加指標) *	南部及び北部 JC の機能は強化されたが、北部東 JC は機能しなかった
	④研修システムが構築される (追加指標) **	研修計画を含む研修システムは構築されなかった

(注) * 追加コンポーネントである CEC の目的は、地方財政と広域行政政策実施のための基盤を整備するために、パイロット事業を通じ対象 JC の機能を強化することにあつたと考えられる。よって③をプロジェクト目標の達成をはかる追加指標とした。

** 地方自治体の能力強化のための研修システムの構築はプロジェクト目標達成をはかる上で不可欠な要素であると考えられる。よって④を追加指標とした。

以下では、本プロジェクトのコンポーネント毎に、具体的な状況を整理する。

表 2. 本事業の成果指標 (PDM Ver.2)

	コンポーネント	成果指標【PDM Ver.2】
成果 1	地方財政	パレスチナにおける地方財政の主要課題が明確になり、地方財政の改善に向けた基本的な方針（政策案）が関係者の間で認識され、促進される。
成果 2	広域行政 CEC	パレスチナにおける広域行政の主要課題が明確になり、行政サービスの改善に向けた具体的な方針（戦略案）が関係者の間で認識され、促進される。
成果 3	研修体制	地方自治体のニーズが把握され、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。

²⁰ 有効性の判断にインパクトも加味して、レーティングを行う。

(1) 地方財政

地方財政については、LFPの初版が2008年3月に完成し、西岸全域の主要LGUによるレビューを経て、2009年6月に最終版が完成した。同最終案は、パンフレットも作成され、政府関係者やLGUメンバー等に対する周知活動等も活発に行われた。LFP作成の過程では、関係者による検討が十分に行われ、MoLG関係者はLFPを、基本的な枠組みを整理しLGUを含めた関係者の理解を促進する上で有用と位置づけている。また、その存在は関連ドナーの間でも周知されている²¹。

よって、成果1「パレスチナにおける地方財政の主要課題が明確になり、地方財政の改善に向けた基本的な方針（政策案）が関係者の間で認識され、促進される」はおおむね達成されていると考えられる。

(2) 広域行政

広域行政については、地方自治庁JCspd局²²、JICAプロジェクトチームが中心となってJC戦略案の策定作業を進め、2010年3月に最終案が完成した。JC戦略は、他ドナーの主流であったLGUの市への合併戦略と必ずしも同じではないが、LGUの合併に至る過程での過渡的アプローチとして整合性はもっており、JC戦略の作成そのものは、LGUの合併に向かう戦略を明確にするものとして評価できる。また、JCspd局が戦略案作成の中心的役割を担い、策定作業の過程で地方行政を現場で担うLGU関係者も参加したワークショップが約10回開催されるなど、MoLG関係者の間でその戦略の方向性は理解されたと考えられる。JC戦略を説明するパンフレットも作成され、セミナー等の開催を通じて地方行政の関係者に広める努力も行われた。

よって、成果2「パレスチナにおける広域行政の主要課題が明確になり、行政サービスの改善に向けた具体的な方針（戦略案）が関係者の間で認識され、促進される」はおおむね達成されている。

また、パイロット事業の教訓を整理して記載することが想定されていたJC戦略付帯文書は、その記載材料となるパイロット事業のうち3事業において進捗に遅れが生じていたことから、終了時評価調査時点では未完成であった。しかし、その後、JRRVでのパイロット事業の多様な経験は、2010年10月に事業完了報告書の中で詳細にとりまとめられ、そのエッセンスはその後作成されたJC戦略のパンフレットにも記載されている。

²¹ ただし、その作成過程に財務庁が深く関与したわけではないこともあり、LFPが重要文書として認識されているとまでは言い難い。（財務庁及びMDLFやDanida等の関連ドナーへのヒアリングによる）

²² 「JCspd」は、事前評価報告書では「広域的地方公共団体」と訳され、終了時評価報告書では「広域連合」と訳されているが、PDMでは「広域協力」と訳されているため、本報告書では「広域協力」と訳すことにする。

(3) コミュニティ開発コンポーネント (CEC)

「成果2」の広域行政に係る活動の一部として、2007年2月より「コミュニティ開発コンポーネント (CEC)」が追加された。CECの目的は、ヨルダン渓谷地域でのパイロット事業の計画と実践を通じて、JCやLGUといったコミュニティ・レベルでの自治活動を促進し、JC戦略案策定にあたっての課題と教訓を整理すること、JCの枠組みを普及・拡大させることであり、JCがパイロット事業を実施していた。

他方、支援事業による住民の生活改善効果という観点では、パイロット事業の多くはその後の住民の生活改善に役立ち、現地のLGUリーダー及び住民からは評価されている²³。CECは、JRRV地域の広域的な行政組織の普及・拡大という点では、南部・中部東・中部西・北部の四つのJCのうち、少なくとも南部JCと中部西JCに関して、その機能強化に一定の役割を果たしたことから、JCを中核とした住民に対して具体的な便益が得られる事業として住民に一定の評価が得られている。

(4) 研修体制

MoLGの各部局（予算局、財務局、JCspd局等）から選ばれた幹部スタッフ10名が訓練を受け、トレーナー（研修講師）としてMoLGスタッフやLGU幹部達を対象に研修を実施した。また、LGUのニーズを反映した研修教材が本事業で作成され、研修時に受講者に配布された。

研修には、LGUとJC関係者2,600名以上が参加し、当初計画の1,000名を大幅に上回っている。また、研修終了後に行われた受講生へのアンケート調査によれば、2009年3月から2010年4月までに実施された20コースのうち、18コースで平均して5段階評価中（5が最高）の4以上の評価を得ている²⁴。よって、成果3「地方自治体のニーズが把握され、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」については、計画された研修自体はおおむね実施されたという点で、おおむね達成されたと考えられる。

他方で、計画時に予定された「財務分析結果を反映した研修計画」は事業完了時までには作成されず、また、2011年以降は研修が実施されていないため²⁵、研修システムが構築されたとはいえない。

上記のように、成果1と成果2について、LFP案とJC戦略案は承認され、CECのパイ

²³ CECのパイロット事業では、92件の事業プロポーザルが提出され、うち15件（第1期-9件、第2期-6件）を本案件のパイロット事業として実施した。その他は2010年から2012年にかけて、コミュニティ開発支援無償資金協力事業（「ヨルダン渓谷コミュニティのための公共サービス活動支援計画」）の支援候補として検討され、最終的に26件が要請案件として提出された。このコミュニティ開発支援無償資金協力事業では、「住民の生活改善」がプロジェクト目標として掲げられている。

²⁴ JICA「終了時評価調査報告書」2010年、12頁。

²⁵ その主な理由は、MoLG上層部の研修実施への意思の欠如による（当時の研修センター関係者等の複数のMoLG関係者へのヒアリングに基づく）。

ロット事業の実施によって JC は部分的に強化され、JC の機能強化という観点でその効果がおおむね発現していると判断できる。一方で、成果 3 については、プロジェクト期間内において計画された研修は実施されたものの、MoLG 自身による研修システムが構築されたとはいえず、その効果の発現には限界がみられる。

以上より、プロジェクト目標は一部達成されていない。

3.2.2 インパクト

3.2.2.1 上位目標達成度

上位目標は、「合併及び広域行政政策によって地方自治体の提供するサービスが改善される」、及び「財務の分権化が進み、地方財政政策の一部が整備される」ことであった²⁶。上位目標の達成度は表 3 のとおり。なお、「上位目標は終了時から 5 年後（2015 年）に実現されるもの」であり「継続的な努力が必要」と記載されている²⁷。

表 3. 上位目標の達成度

上位目標	指標	実績															
「合併及び広域行政政策によって地方自治体の提供するサービスが改善される」 「財務の分権化が進み、地方財政政策の一部が整備される」	①合併及び活動している JC の数が増加する。	活動している JC の数は、事業期間中は増加したものの、その後減少傾向にある（以下の表を参照） ²⁸ 。 パレスチナ西岸地域における LGU 及び JC の数の推移 <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th></th> <th>2005</th> <th>2008</th> <th>2010</th> <th>2014</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>LGU</td> <td>484</td> <td>484</td> <td>484</td> <td>352</td> </tr> <tr> <td>JC</td> <td>60</td> <td>84</td> <td>84</td> <td>72</td> </tr> </tbody> </table> （注）MoLG へのヒアリングに基づく。		2005	2008	2010	2014	LGU	484	484	484	352	JC	60	84	84	72
		2005	2008	2010	2014												
LGU	484	484	484	352													
JC	60	84	84	72													
②合併及び JC によるサービスの種類及び予算額が増加する。	一時的なサービスの拡大・予算提供はあったものの、特に 2013 年以降、JC によるサービス及び予算額は増加していない。																
③地方自治体の歳入が増加する。	地方自治体の歳入は年毎の変動が大きく、安定的な歳入の増加は実現していない。																

(1) 地方財政

事業完了後の 2011 年～2012 年においても、MoLG 及び LGU 関係者の間で、LFP を更に良いものに改訂すべくセミナーも開催された。このように、2012 年までは LFP の改定と普

²⁶ 【PDM Ver.0】では上位目標は、「地方財政と広域協力分野の能力開発を通じて地方自治制度が持続的に運営される。」とされ、【PDM Ver.1】では、「①地方自治の基本政策が地方自治庁によって承認される。②広域協力（JCspd）のための基本戦略が地方自治庁によって承認される。」とされていた。

²⁷ JICA「終了時評価調査報告書」2010 年、80 頁。

²⁸ 2008 年から 2010 年にかけて JC の数の増加及び LGU の数に変化がないことは、JC の設立後も LGU の合併は実施されなかったことを意味する。また 2010 年から 2014 年にかけての LGU 及び JC の減少は、小規模の LGU の市への合併が進み LGU が減少したこと、及び MoLG の戦略に基づき（廃棄物管理のための地方行政レベルの JC は活動していたものの）いくつかの小規模な廃棄物管理のための JC の活動が停止されたことによる。

及に取り組んできたが、2013年以降、政治的理由で中断しており、MoLG内での、LFPを更に改訂し実現化させようとの試みは停滞している²⁹。

なお、本事業ではMoLGをカウンターパートとして地方財政の基本政策づくりを支援したが、LFPおよび具体的な中央から地方への財源の移譲・移転に関しては財務庁の役割が大きく、MoLGの政策的な影響力は限定的である。LFPを具体化していくためには財務庁の協力が不可欠であったが、同機関を関連機関として十分に巻き込むことができなかったことにより、当初計画のアプローチの一部に課題があったと考えられる³⁰。

事後評価時において、JCそのものがサービス提供の主体となることはなく、あくまでも複数のLGUの共通事項の調整役・窓口であり、引き続き各LGUが主体となって種々のサービスを提供する体制に変わりはない。権限と予算を失うことへの各LGUの政治的抵抗が依然として強いことが大きな要因である。

CEC（2007年～2010年実施）とコミ開無償（2010年～2012年実施）はJCが個別事業の実施主体となったが、JCが実施主体として活動するための恒常的な予算がないという構造に変化はない。合併及びJCによるサービスの種類及び予算額が増加していないのは、パレスチナ政府の困難な財政状況の中、地方への財源の移譲・移転が進まなかったことが最大の原因と考えられる。

パレスチナの地方財政の状況をみると、各LGUの人口はプロジェクト期間及び完了後も一貫して増加しているものの、各LGUの予算がそれに比例して拡大しているわけではなく、年度毎に増減が激しい。LGUの主要な予算収入は電気や水の供給サービスに付随する中央からの予算であり、LGUの予算収入の基本構造に大きな変化はない。中央からの道路維持管理等に関する交通予算が2009年に配分されたが、その後停止し、2014年に再開が決定されたものの、いまだに配分されていない。この主たる要因は、パレスチナ政府自体の予算が大きく制約されており、地方に移譲する財源がないことである（すなわち主として外部要因）。また、固定資産税からの歳入は、2014年までの時点では改革の途上であり、いまだ大きな歳入源となっていない。なお、JICAの地方財政に関する後継事業は、MoLGではなく財務庁をカウンターパートとしており、そのアプローチは政策の実効性と組織能力という観点からは合理的と考えられる。

またパイロット事業によってLGUの収入が増加しているケースは見られない。例えば、中部東JCのLGUであるアルジフトリックがパイロット事業の一つとして運営を開始した公共バス事業は事後評価時では黒字だが、収入源というほどではない。パイロット事業の施設（図書館等）の運営スタッフはいずれもそれぞれのLGUの予算でまかなっている。

以上のように、上位目標の指標のうち、地方財政の分野で「②合併及びJCによるサービスの種類及び予算額が増加する。③地方自治体の歳入が増加する。」は、実現していない。

²⁹MoLGの大臣の交代によって方針が変わったとされる。（MoLGへのヒアリング）

³⁰ なお、後継事業（「地方財政改善プロジェクト」（2012年10月～2016年9月））では、MoLGではなく財務庁をカウンターパートとして固定資産税の基盤づくりの支援を行っている。

(2) 広域行政

2010年にJC戦略が作成されたのち、後継事業により支援してきたJC戦略改訂版作成作業を通じて、2013年に改訂版JC戦略(2014年～2018年)が作られた。改訂版は、後継事業の支援を受けながら、MoLGが自ら検討して作成したものである。改訂版の内容のうち、①JCの機能を単一サービスと複数サービスに分けて整理したこと、②具体的な行動計画を明示したこと、等が新しい特徴である。JC戦略の改訂版作成や、CECのパイロット事業の経験がMoLG及び後継事業対象地域のLGUの間で共有されるなど、広域行政に関するMoLGの活動はプロジェクト完了後も継続していると判断される³¹。

他方、関連ドナーの間でLGUの合併戦略をめぐる異なるアプローチ(①合併重視、②LGU機能の存続重視、③JC重視の折衷アプローチ)が引き続き併存し、MoLG内でも、依然として市への合併戦略とJC強化の二つの戦略の間で方向が定まっていない。①世銀、MDLF等がLGUの合併を重視して支援してきたこと、②LGUの中には合併によってその権限を失うことへの政治的抵抗があること、③JICAがJCの強化を支援してきたこと、などが異なるアプローチが併存する理由である。

また、MDLFや世銀など関連ドナーはLGUの市への合併戦略を重視してきたが、合併戦略一辺倒ではなく、過渡的な戦略としてJCや市強化を促進する現実路線に転換してきたとされる³²。JICAがJC強化の主要対象地域としたJRRVでも、JC設立はより長期的な合併に向けた過渡的な戦略アプローチと位置づけるようになっており、その意味で、市への合併戦略とJC強化アプローチが対立しているわけではない。現実には、JRRV地域でJCが機能していない例もあるが、ジェリコ周辺では市への合併が進んできている。

事業期間中(2005年～2010年)はJCの数が増加していたが、2010年以降、LGUの市への合併が進み、LGUの数が減少し、またJCの数も減少している。JCの数の減少の理由は、主要都市周辺でのLGUの市への統合が進んだためである。本事業のCECの支援対象となったJRRV地域では、事業期間中にJCが設立されたが、JC設立後もLGUがなくなったわけではない。

以上のように、上位目標の指標のうち、広域行政の分野で「①合併及び活動しているJCの数が増加する。」は実現していない。

(3) コミュニティ開発コンポーネント(CEC)

CECの実施によるJCの強化については、事業期間中は活動が実施され効果があったが、事業完了後は、JCは事実上その機能を果たしていないところも少なくない。事業の完了後、

³¹ 広域行政に関する後継案件の存在がその大きな要因の一つと考えられる。

³² MDLF、世銀をはじめ、ベルギー技術協力(Belgian Technical Cooperation、以下、「BTC」という。)やDanidaなどへのヒアリングに基づく。なお、2009年から2013年にかけて実施された世銀の「市開発プログラム(Municipal Development Program-Phase 1)」は、市の数の増加を目標にしているわけではなく、市のサービス・機能の向上やインフラの改善を目標として実施されている。なお、支援対象の市の数(パレスチナ全域)は2009年の132から2013年には135に増加。(世銀の同事業の事業完了報告書[Implementation Completion and Results Report, 2014]を参照)。

LGU 間の関係が密になり、JC が形式的には存在し複数 LGU の共通の課題に関し会合をもつケース（南部 JC、中部西 JC）のほか、そうした会合すらないケース（中部東 JC）もある。それは、LGU リーダー間の関係の良し悪しや地理的状況等に左右される³³。

15 件のパイロット事業の事後評価時の状況については、表 4 の「パイロット事業の現況」で整理した。全体として、JC ビルなどの施設・機材は事後評価時も概して問題は生じていないが、活用状況については、広く活用されている施設と必ずしもそうでないものがある。特に住民による生計向上事業（表 4 の事業コードの CIPP）については、その後活動を停止したものも少なくない。2010 年度のコミ開無償で、西岸の同地域を対象に、JC を個別事業の受け手として支援事業を実施したことから、その期間は JC が引き続き機能を果たす面もあったが、その完了後は複数の LGU の核としての機能を果たしていない JC があるのが実態である。

表 4 パイロット事業（CEC）の現況

事業コード	パイロット事業（カッコ内は場所）	現況	活用状況・成果あるいは生じた問題・課題、等
LGPP-1	女性センター（アルオージャ／ファサイル）	③	施設状態は良い。今でもセミナー等に活用されている（セミナーは他ドナーも支援）。
LGPP-2	スクールバス（中部西 JC）	②	2 台のうち 1 台のみ使用（中古車で修理費がかさむため）。運転手は LGU が雇用。
LGPP-3	VC ビル建設（アルジフトリック）	②	施設状態は良い。あまり活用されていない。JC 会合はほとんどない。
CSPP-1	就学前教育（バルダラ）	②	提供された機材（知育機材等）は今も子供（約 15 名）が使っている。
CSPP-2	公共図書館（アルンウェイメ／アルドュークアルフォカ）	③	施設状態は良い。図書館員は LGU が雇用。セミナー場所としても活用。
CSPP-3	識字教育（中部西 JC）	①	セミナーは支援のあった 1 回限り。対象者（字の読めない女性）は感謝しているとのこと。
CIPP-1	家畜（マルジアルカザル／マルジナジェ／アルツベイダ）	①	活動はその後停止（支援で購入した家畜を売ってしまっただけで活動停止）。
CIPP-2	手工芸（アルジフトリック）	①	女性の団体が開始したが、市場競争が激しく作ったものの売れずに活動停止（2012 年）。
CIPP-3	養蜂（アインアルベイダ／カルダラ）	①	イスラエルの果樹の殺虫剤散布のために蜂が一旦は全滅（2012 年）。現在は再建に取り組んでいる。
JC-N1	北部 JC サービスセンター（アインアルベイダ）	③	施設状態は良い。今でもセミナー等に活用されている。
JC-W1	中部 JC サービスセンター（ナサリヤ）	②	完成遅れ（2011 年完成）。スポーツ施設も含め施設状態は良い。あまり活用されていない。運営費がなく常駐スタッフはいない。
JC-E1	JC 公共バス（アルジフトリック）	③	2 台で 2 ルートを運航。収支は何とかやりくりして黒字（運転手は LGU が雇用）。ジェリコへの往復バスは住民生活に有用。
JC-S1	VC ビル改築（ファサイル）	③	完成遅れ（2010 年末完成）。施設状態は良い。今でもセミナー等に活用されている。
JC-S2	幼稚園（アルドュークアルフォカ）	②	完成遅れ（2010 年末完成）。施設状態は良い。園児の数はほぼ不変（14 名）。園長が元 LGU 幹部のため支援申請。
JC-S3	多目的ホール（アルオージャ）	③	施設状態は良い。今でもセミナー等に活用されている。

³³ 四つの JC とは、具体的には、①北部クラスター（トゥバス県）、②中部西クラスター（ナブルス県）、③中部東クラスター（ジェリコ県）、④南部クラスター（ジェリコ県）、である。

(注) いずれも事業担当者へのヒアリング及び(存続している)事業サイト実査に基づく。上の9事業が「既存パイロット事業」、下の6案件が「新規パイロット事業」である。

「現況」の③は十分に活用され成果が上がっている場合、②は成果は上がっているが課題が見られる場合、①は活動を停止したか成果がみられない場合、をそれぞれ示す。(現地事業担当者へのヒアリング及び事業サイト実査に基づく著者の判断)

下記の表5は、受益者調査でアンケート調査を実施した12事業について³⁴、それぞれの事業が、①住民の生活改善に有益だったか、②JC強化に貢献したか、③日本の支援だと認識しているか、との質問への回答の集計結果である。①②については、10点満点の数値に変換し、高い数値ほど有益で貢献度が高いとの認識であることを示している。

①の生活改善効果については、全体として数値が高く、特に中西部で評価が高い。②のJC強化への効果については、①ほど高くはないものの、比較的高い数値を示しているが、詳細なヒアリングによれば、回答者はJC(広域自治体)と個々のLGUであるVC(村落自治体)を混同していることが多く、JC強化の効果については不明確である。③の日本の支援であることの認知度は、それほど高い数値とは言えない。その理由としては、CECの事業は、JCを受け手として実質的にはMoLGとLGUによって実施されたために、日本の顔が見えにくかった面があると考えられる。

表5. CECの12事業の効果等に関する受益者調査結果

事業コード	事業名(場所)	有効回答数	1. このプロジェクトは住民の生活改善に有益だったと思いますか? (*)	2. このプロジェクトでJCが強化されたと思いますか? (*)	3. このプロジェクトは誰(日本)の支援か知っていますか? (「はい」の比率)(単位:%)	
CIPP-3	養蜂(アインアルベイダ/カルダラ)	20	8.5	7.3	100	
CSPP-1	就学前教育(バルダラ)	15	8.7	7.7	53	
JC-N1	北部JCサービスセンター(アインアルベイダ)	40	8.6	6.8	68	
CSPP-3	識字教育(中部西JC)	20	9.5	6.5	40	
LGPP-2	スクールバス(中部西JC)	40	9.8	8.8	63	
JC-W1	中部JCサービスセンター(ナサリヤ)	40	9.2	8.8	75	
JC-E1	公共バス(アルジフトリック)	住民	20	9.8	6.8	35
		幼稚園児	25	9.4	7.7	56
CSPP-2	公共図書館(アルンウェイメ/アルドュークアルフォカ)	40	8.7	8.6	55	
LGPP-1	女性センター(南部JC)	(アルオージャ)	20	10.0	8.8	55
		(ファサイル)	20	8.9	8.9	85
JC-S1	VCビル改築(ファサイル)	20	9.0	7.8	55	
JC-S3	多目的ホール(アルオージャ)	20	7.8	7.9	60	
JC-S2	幼稚園(アルドュークアルフォカ)	15	9.7	9.7	87	

(*)は「very much」を10、「more or less」を5、「not at all」を0、として有効回答数(回答無の人数を除く)で割った数値であり、10に近いほど、評価が高いことを示す。

³⁴ 本事後評価では、表4のCECの15のパイロット事業のうち、原則として現在まで継続・活用されている事業・施設のすべてについて、合計355サンプルを抽出し、各々の事業の内容に応じたアンケート票を配布・回収し、受益者調査を実施した。

以上のように、上位目標の指標のうち、CEC によって一時的なサービスの拡大・予算提供はあったものの、「①合併及び活動している JC の数が増加する。③地方自治体の歳入が増加する。」は実現していない。

コラム 1. 中部西 JC のスクールバス事業および中部東 JC の公共バス事業

CEC のパイロット事業リストの中で、特に住民生活に有益であったと考えられるのが、中部西 JC のスクールバス (LGPP-2) と中部東 JC のアルジフトリックの公共バス (JC-E1) である。

中部西 JC のスクールバスは、中部西 JC の六つの LGU を巡回する小・中学生のスクールバスとして活用されており、便益の評価がきわめて高く、また JC 強化の効果についても肯定的である。ただし、中部西 JC では、予算上の制約から中古車が導入されたため、維持管理費が高く、購入した 2 台のうち 1 台しか利用されていない。

一方、中部東 JC の公共バスは、JC ではなくアルジフトリックという LGU (VC) が運営しており、JC 強化の効果は小さいが、便益に関する評価はきわめて高い。この公共バスは 2 ルートあり、一つは中部東 JC 地域 (四つの LGU) とジェリコを結ぶ便、もう一つはアルジフトリック VC 内の幼稚園児の通学バスとして活用されている。2 台とも新車で導入であるため、維持管理費は比較的少なくすみ、運転手人件費や燃料代等は、利用料と LGU 予算の範囲で対応できている。



写真 1 (LGPP-2) 中部西 JC
のスクールバス



写真 2 (JC-E1) 中部東 JC アルジフトリック
の公共バス

(4) 研修

事業完了後は研修そのものが組織的には実施されていない。事業期間中に存在したジェリコの研修センターは、事業終了後は研修センターとしては使われておらず、また、組織的な研修計画も事後評価時点ではない³⁵。

2006 年から 2010 年にかけて訓練され、トレーナーとして養成された 10 名のスタッフは、事後評価時は、各部署に戻って各自の業務に従事しており、トレーナーとして勤務していない。また、現在は研修自体が行われていないため、プロジェクトで作成された研修教材は使われていない。

³⁵ MoLG 上層部の政治的意思の欠如のゆえとのこと (MoLG へのヒアリング)。

研修は、上位目標の「地方自治体の提供するサービスが改善される」を目指すものであり、事業完了後の研修の不在は、上位目標の指標「①活動している JC の数が増加する。② JC によるサービスの種類が増加する。」が実現していないことに繋がっている。

以上のように、LGU の市への合併に進捗がみられるものの、活動している JC の数が増大しておらず、CEC が実施されている間、及び類似する事業を展開したコミ開無償が実施されている間は一時的なサービスの拡大・予算提供はあったものの、それらの事業が完了した 2013 年以降、JC によるサービスの種類及び予算額が増大していない。また地方自治体の新たな財源としての固定資産税改革もいまだ途上であるため、事業の実施により期待された効果の発現は限定的であり、上位目標は達成されていない。

3.2.2.2 その他のインパクト

(1) 自然環境へのインパクト

特になし。

(2) 住民移転・用地取得

関連するコンポーネントは CEC のみである。LGU 申請の案件として JC ビルやコミュニティセンター、図書館等の建設に重点が置かれたが、それらの施設はすべて、もともと LGU の公有地であったことから、用地取得や住民移転の問題は生じていない³⁶。

(3) JRRV 地域の住民の生活向上へのインパクト

計画時に、「人間の安全保障／平和構築、貧困、ジェンダーの観点から、広域計画事業の策定において、可能な限り住民参加の手法・プロセスを導入し、特に社会的弱者に裨益するよう、また、社会階層、性別、地域間で格差が広まらないように配慮する。」とされていた。CEC はこうしたアプローチを JRRV 地域で具体化したものである。

CEC 事業の多くは、Area-C³⁷のイスラエルの強い影響下にあり、経済活動が制約され、相対的に貧困な地域であり、国際ドナーの支援も少なかった地域である。こうした言わば「疎外された人々」の生活向上に係わる支援は、地域住民から歓迎されパレスチナ政府関係者の評価も高い。

具体的なインパクトに関して、以下のようなコメントがあった。① JICA が Area-C での支援が可能であることを示したことにより、他ドナーも当地を訪れ支援をするようになった（中部西 JC でのヒアリング）。② JC ビルやコミュニティセンター、図書館などの建設によって、近隣コミュニティの活動拠点が形成され、交流が促進された（中部西 JC、南部

³⁶ 用地取得に関連した事項として、LGPP-3（ジフトリックの VC ビル改築）については、Area-C にあるため、イスラエルの建設許可がなかなか出ず、事業実施に遅れが生じた。これは本事業が与えたインパクトというよりは本事業を制約した外部要因としてとらえられる。

³⁷ Area-C とは、行政権及び治安維持権の双方をイスラエルが掌握する地区のことである。

JCでのヒアリング)。③ 女性センターに関しては、女性団体の活動拠点が提供されたことで多くのセミナーや活動をすることが可能となり、女性達のエンパワメントに貢献している（南部JCでのヒアリング）。④ 本プロジェクトのCECおよびコミ開無償が集中的に投下されたことから、住民生活環境がかなり改善され、若者の人口減少（村を出る若者が多い）が止まった（中部西JCでのヒアリング）³⁸。

以上より、本事業の実施により一定の効果発現が見られ、有効性・インパクトは中程度である。プロジェクト目標については、LFP案と、JC戦略案は承認され、CECのパイロット事業の実施により一部のJCは活性化するなど、JCの機能強化という観点ではその効果がおおむね発現していると判断できる。一方で、MoLG自身による研修システムが構築されておらず、その効果の発現には一部課題がある。

上位目標の達成については、LGUの市への合併に進捗が見られるものの、活動しているJCの数は増大しておらず、CECが実施されている間は一時的なサービスの拡大・予算提供はあったものの、特に2013年以降、JCによるサービスの種類及び予算額は増大していない。また地方自治体の新たな財源としての固定資産税改革もいまだ途上にある。

3.3 効率性（レーティング：①）

3.3.1 投入

表6. 投入の計画と実績

投入要素	計画	実績（事業完了時）
(1) 専門家派遣	短期（13人月）－地方行政全般、地方財政、広域協力／計画、システムエンジニア／データベース	長期1名・短期のべ14名（計42.5人月）－JC能力強化、CDC、など
(2) 研修員受入	本邦研修（年8名程度）、第三国研修（年10名程度）	58名（本邦研修39名、ヨルダン第三国研修20名）
(3) 機材供与	研修所施設資機材、車輛	研修所施設資機材、車輛
(4) その他	現地活動（ワークショップ、現地国内研修、診断調査、研修ニーズ・アセスメント、クエスチョネア）	現地活動（ワークショップ、現地国内研修、診断調査、研修ニーズ・アセスメント、クエスチョネア）
日本側の協力金額合計	合計149百万円	合計1,052百万円
相手国政府投入	1. カウンターパート人件費（3人） 2. 事業管理事務所（PMO）の施設・土地、地方公務員研修所の施設・土地	1. カウンターパート配置のべ8人 2. 現地雇用スタッフ 7名 3. 土地・施設提供 事業管理事務所（PMO）の施設・土地、地方公務員研修所の施設・土地（ジェリコ市図書館の地下1階を無償提供）

（注）相手国政府投入額については情報入手困難なため、投入の内容を記載した。

³⁸ 「終了時評価報告書」に、以下のような記載あり。「ヨルダン渓谷でパイロット事業を実施したことは、少なからず自治体関係者や住民が今後のコミュニティの持続に自信をもつための一助となった。また、パイロット事業を通じ、より良い就学前教育のあり方を提示することで保護者の就学前教育に対する意識を向上させたり、運輸庁との度重なる協議を経て地域住民のための通学バスを運行させたり、女性センターの運営・管理能力を向上させるとともに参加村どうしの協働活動に前向きな姿勢を育てたりする等の効果も発現することができた。」

3.3.1.1 投入要素

(1) 専門家の派遣

プロジェクト開始後、LFP 案や JC 戦略案の策定への短期専門家の投入など、困難な状況のなかで時勢に応じた投入が行われた。2007 年 1 月より長期専門家が派遣され、同年 2 月からは CEC を担当する専門家チームが派遣された³⁹。プロジェクトの後半は、特に CEC のコンポーネントの追加など、事業の拡大に伴って、投入量が増やされた。

(2) 研修員受入

本邦研修には MoLG 関係者を中心に計 39 名が参加し、ヨルダンでの第三国研修は 2 回実施され、合計で述べ 58 名が研修員受入の対象となった。この数は計画値（3 年間で約 54 名）を上回っているが、計画時には年間の研修員受入人数が計画され、プロジェクト期間の延長に伴い、人数及び研修回数が増えたことが主たる原因である⁴⁰。

(3) 機材供与等

プロジェクト初期には、政治的混乱のためプロジェクトの活動が停滞し、機材投入に遅れが生じた。日本側によって研修所に投入された機材は、カウンターパートである MoLG から派遣された所長やプロジェクトマネジャーほかスタッフの責任で管理され、十分に活用された。なお、ジェリコ研修所に投入された機材は、事業完了後は、施設とあわせてジェリコ下水運営管理能力強化プロジェクト⁴¹の事務所の機材として使われている。

(4) パレスチナ側投入

ハマス政権誕生（2006 年 3 月）後は、公務員ストライキにより、パレスチナ側がプロジェクト業務に従事できない期間もあり、プロジェクト運営に支障をきたした。その後、パレスチナ側により配置されたディレクター、マネジャーは、ともにプロジェクトへのコミットメントが高く、プロジェクトマネジャー自らが中心的役割を果たした。

ジェリコ研修所は、ジェリコ市図書館の地下 1 階部分を無償で借用した。ジェリコ研修所（ジェリコ図書館の一部を使用）は、現在では研修には使われておらず、JICA のジェリコ下水運営管理能力強化プロジェクトの事業管理事務所として使われている。

3.3.1.2 協力金額

協力金額は、計画値 149 百万円に対し、実績値 1,052 百万円であり、計画を大幅に上回った（計画比 706%）。

計画値と実績値が大きく乖離した要因は、開始時の協力計画から事業開始後に具体的な

³⁹ CEC を担当する業務実施契約であったが、地方財政・地方行政についても支援を行った。

⁴⁰ 「終了時評価報告書」20 頁より。

⁴¹ 技術協力プロジェクト「ジェリコ下水運営管理能力強化プロジェクト」（2012 年 12 月～2016 年 7 月）。

焦点・プライオリティを確認しつつ、2007年の中間評価で、プロジェクトの実施体制の強化と追加投入が提言されたことから投入が拡大していったという経緯による。

実績金額の大幅な拡大は、主には2007年に新たに追加されたCEC（JCを受け手としたパイロット事業）の事業拡大による。2008年5月の第1次運営指導調査で、実施期間が2年間延長されたことに併せ、2008年8月に、協力金額についても増額された。しかも、CEC（パイロット事業）の予算は、実施段階で申請限度金額（CEC計画時においては、LGU申請の案件は1件あたり500万円上限、市民団体申請のものは50万円上限とされていた）を超えて供与されたのが現実であり、これも協力金額拡大の大きな要因の一つである⁴²。

3.3.1.3 協力期間

協力期間は、計画の2005年9月～2008年8月（36カ月）に対し、実績は2005年9月～2010年12月（64カ月）であり、計画を大幅に上回った（計画比178%）。

事業期間が二次に渡って延長された経緯と背景要因は以下のようにまとめられる。パレスチナ情勢の政治的混乱（2006年にハマス主導の内閣が成立したあと、JICAを含め日本の支援全体が中断した時期もある）や、パレスチナの不安定地域としての特殊性による長期派遣の人材確保の困難さ等により、事業の円滑な実施が容易ではなく遅れが生じた（2007年1月まで長期専門家が派遣されず）。2008年5月の第1次運営指導調査で進捗状況をレビューした際、全体進捗の遅れが指摘された。2007年にCECが新たなコンポーネントとして追加されたことに伴い協力期間を2年間延長する必要が生じ、プロジェクト実施期間が2008年8月から2010年8月に延長された。また、アルジフトリックVCビルのように、いくつかのパイロット事業はイスラエル側の承認を必要としそれに時間を要した。

2010年5月の終了時評価調査の際には、3件のパイロット事業が未完了であったため、実施期間が更に2010年12月まで延長された。詳細を説明すると、CECの15件のパイロット事業（既往パイロット事業9件、新規パイロット事業6件）は、実施過程において発生した阻害要因に柔軟に対応してきた結果、2010年8月までにほとんどのパイロット事業を完工した。しかし、うち3件（中部西JCのサービスセンター建設、南部の幼稚園建設、南部の村役場建設）は、調達や実施体制の整備に予想以上の調整作業が生じたことや、事業の管理体制に関する現地施工会社との調整の難航、また建設予定地に係るイスラエル側からの土地利用許認可取得の難航等により、2010年8月のプロジェクト期間中に完了しなかったため、同年12月まで再度延長された。未完了のパイロット事業3件のうち2件は、2010年12月の延長後のプロジェクト完了時には完成し、残る1件も2011年半ばには完工している⁴³。

⁴² 支援対象事業の実施段階で、必要資金が申請金額を上回る場合も多く、資材価格の高騰に伴う建設費の増加など合理的理由のあるものについてはその支出を認める形で事業を実施した。（JICA現地スタッフ等へのヒアリング）

⁴³ 1案件については2010年12月末までに完了していないが、2010年12月をもって事業完了報告書も提出され、専門家業務も終了しているため、協力期間の完了時点は、2010年12月とする。

以上の経緯を鑑みると、特に 2007 年初頭までの時期は、プロジェクトの進捗の停滞は、不安定なパレスチナの政治情勢という外部要因によるものと考えられる。2008 年 3 月の第 1 次運営指導調査の結果、協力期間が 2 年間延長されたこと、および 2010 年 5 月の終了時評価の際に、協力期間が更に 4 ヶ月延長されたことについては、CEC の円滑な実施が、イスラエルの承認の遅れなどによって遅延するなど、現地の政治社会情勢の制約を受ける中で、CEC の進捗状況を踏まえた合理的な理由があり、その決定自体は適切であると考えられる。

以上により、協力金額の大幅な超過は、プロジェクト途中の 2007 年より新たに追加的に開始された CEC によるところが大きく、また、協力期間の延長も、CEC の実施が現地の政治社会状況による制約等、事業では制御しえない要因によって遅延したことが大きな要因になっている。よって、協力金額の大幅な超過、および協力期間の延長には、合理的な理由があるものの、本事業は協力金額、協力期間ともに計画を大幅に上回ったため、効率性は低い。

コラム 2. 不安定な治安状況下での事業実施

本事業は、2005 年 9 月の事業開始後、2007 年初頭までの不安定な政治状況に直面した（外部要因）。その経緯は、以下のとおりである。

2006 年 1 月の総選挙でハマスが第一党になり 3 月にハマス政権が成立したのち、国際社会との関係も悪化し、ハマスとファタハとの間で武力衝突が頻発した。2007 年 3 月にハニーヤ統一政権が成立した前後は小康状態であったが、2007 年 6 月には大規模な武力衝突が発生している。その後は西岸とガザの政権は分裂し、アッパース首相のもとで西岸はある程度安定している。日本の ODA の新規供与が一時停止した時期は 2006 年 4 月から 2007 年 8 月までであるが、この期間も実際には既存案件は継続されていた。本事業の場合、2006 年 8 月には運営指導調査団が派遣され、同年 8 月には JCspd ワークショップが開催され、2007 年 1 月には長期専門家が着任し、2007 年 2 月には中間評価調査が実施されている。

パレスチナという地域の特殊性により、プロジェクト開始当初は長期派遣できる人材を確保することが困難であったため、当初より短期専門家の派遣を軸とし、現地活動にはローカルリソースを効果的に活用した。また、プロジェクト開始後、LFP 案や JC 戦略案の策定への短期専門家の投入など、事業の活動スケジュールの中で相手国のニーズを考慮した投入が行われるなど、困難な状況下でも、プロジェクト実施の努力がなされたといえる。

なお、2007 年にはじまる CEC のパイロット事業には多くの申請案件（92 件）がなされたが、本事業で 15 件、残る申請案件の中から 26 件について、別途、外務省のコミ開無償のスキームを使った支援が行われた。その経緯としては、2008 年に入って、多くのパイロット事業の申請が提出されたため、本 CEC のパイロット事業でカバーできない部分について、コミ開無償を使った支援が計画された。この事業においても、JC を個別事業のカウンターパートとして実施され、CEC 同様、地域住民の生活向上に貢献し、地域住民の評価は高い。

このように、CEC はパイロット事業を通じて、より規模の大きいコミ開無償（11.76 億円）の実施につながった。

3.4 持続性（レーティング：①）

以下では、JC 及び LGU の提供するサービスや財源に関連して、パレスチナ自治政府および地方自治庁の政策、体制、技術、財務に関する持続性について整理する。

3.4.1 発現した効果の持続に必要な政策制度

政策面では、「パレスチナ国家開発計画」（2011年～2013年）で、引続きパレスチナ自治政府の制度的基盤強化に焦点があてられ、地方行政の枠組みづくりが重視され、さらに、新しい「パレスチナ開発計画」（2014年～2016年）では公共行政サービス提供に焦点が移り、地方行政においても具体的なサービス提供が重視されている。また、「クロスセクター計画の戦略枠組み」（2011年～2013年）や「MoLG 戦略枠組み」（2010年～2014年）はこうした国家開発計画と整合するものである。

一方、事業完了後の制度的基盤の状況を見ると、西岸全体ではヘブロン周辺などいくつかの地域で LGU の市への合併に進捗がみられるものの、活動している JC の数が増大していない。また JC によるサービス及び予算額は増大しておらず、地方自治体の新たな財源としての固定資産税改革もいまだ途上である。中央から地方への財源移譲は、パレスチナ政府が慢性的な財政赤字にある中で進んでいない。

JC 戦略については、他ドナー（MDLF、世銀等）の主流の考え方である LGU の合併を重視する戦略と JC を強化する戦略の二つの戦略の間で、MoLG 内でもアプローチに関する考え方が定まっているとはいえない。しかし、その長期的な目標と方向性（すなわち「合併ないし広域行政によって地方自治体の提供するサービスが改善される」ということ）は、JICA と他の主要ドナーとの間に共通しており、また、他の主要ドナーもより現実的なアプローチを許容するようになったことで、両者のアプローチにも収斂がみられる。

したがって、地方財政や広域行政について、制度的基盤ができていないわけではないが、関係者が地方行政に関する基本的政策と方向性の共有を深めており、発現した効果の持続に必要な政策制度は一定程度確保されている。

3.4.2 発現した効果の持続に必要な体制

本事業で実施された活動の事後評価時の体制は、MoLG 内の地方財政の担当部署は予算局（Budget Department）であり、広域行政の担当部署は JCspd 局であり、プロジェクト実施期間中と変更はない。後継案件の固定資産税制度づくりに関しては、財務庁が管轄しており、本来的には MoLG 予算局も深く係わる課題であるが、実質的な議論には関与できていない状況である⁴⁴。JCspd 局のスタッフ数は、本プロジェクト期間中は局長を含めて 9 名と強化されたが、プロジェクト終了後は一度 4 名に減少した。事後評価時点では、BTC の支援を受け、2 名増員され、6 名（ジェニン市の MoLG スタッフを含めると 7 名）である。

2014 年末に、MoLG 内の政策調整を担う政策ユニット（Policy Unit）がデンマーク等の

⁴⁴ 財務庁へのヒアリングによる。

支援で設立されるなど、より効率的な組織体制構築に向けた機構改革が進められている。また、2014年に、総務局（Administration Department）の一部を人的資源局（Human Resource Department）に改編し、人材育成に関する事項を担当することになった⁴⁵。

四つの JC（LGU の広域クラスター）は、プロジェクト実施期間中と同様、南部 JC は共通の課題に取り組む枠組みとして（たびたび会合をもつなど）機能しているが、中部西 JC および北部 JC は、必要のある場合に各 LGU の合同会合をもつ程度である。中部東 JC は各 LGU が独自に活動しており、JC としての会合もなく、JC は事実上存在していない。事業完了後における JC の有効性の MoLG によるモニタリングの必要性が事業完了時に指摘されており、それを踏まえて MoLG と各 JC との活動状況についての連絡は比較的頻繁に行われている。しかし、JC の機能を強化する具体的な活動は、研修体制が構築されていないこと、JC に対する新たな予算がないことなどを背景として、ほとんど実施されていない。

ジェリコ研修所はプロジェクト完了後に解消された。ジェリコ市は引き続き施設提供の意思はあったが、MoLG 上層部に研修所設置の意思がなく⁴⁶、MoLG の組織としての研修活動に対する熱意の不足と課題を示すものである。

したがって、MoLG の機構改革の動きや JCspd 局のスタッフが増員されたことは肯定的な要素であるものの、JRRV 地域の JC が必ずしも機能しているわけではないこと、研修所がプロジェクト完了後に解消されてしまったことなど、体制面には課題がある。

3.4.3 発現した効果の持続に必要な技術

プロジェクト完了後、研修センターはなくなり、組織的な研修プログラムが存在せず、今後の研修強化計画も存在しない。2014年12月に、BTC の雇ったコンサルタントにより「MoLG 一人的資源能力開発戦略」という提言報告書が提出されており、そこで能力開発の必要性が提示されているが、今後の技術面での具体的な強化策は確認できていない。

組織的な研修が継続されていないため、本プロジェクトで作成されたマニュアルは、組織的には使われておらず、改訂もされていない。また、プロジェクト期間中に講師として養成された 10 名は各部局で中核的なスタッフとして業務に従事しており、研修講師としては活動していない。

ドナーの支援プログラムの一部として、適宜、財務管理やプロジェクト運営のノウハウなどに関するセミナーや研修は行われている⁴⁷。スタッフの研修の機会はこのドナーの支援に限定され、言い換えれば、MDLF などの主要ドナーの地方行政分野の支援のカウンターパートの部局のスタッフは、研修機会にも比較的恵まれ能力が高い傾向がある。また、本プロジェクトの後継事業（「地方行政制度改善（フェーズ 2）」）の専門家のほか、Danida の専門家等が長期派遣アドバイザーとして MoLG で支援業務に従事しており、こうした外

⁴⁵ 人的資源局は、事後評価時には局長を含め 2 名のみで、BTC が支援する人材育成計画等を担当している。

⁴⁶ MoLG へのヒアリングに基づく。

⁴⁷ GIZ、BTC などの国際ドナー、World Vision、Global Communication などの国際 NGO 等。

国人専門家とともに日常的に業務を行うことによる OJT（実地研修）の効果はあり、それらのプロジェクト関係者の能力は比較的高い。なお、事業期間中に設立された四つの JC の個人レベル・組織レベルの能力については、2010 年 6 月に能力開発アセスメントを実施しており、JC によってその運営能力には差があることが示されている⁴⁸。

したがって、ドナーの支援によって本事業のカウンターパートを含む地方行政分野の支援に関わるスタッフの能力・技術は向上しているものの、MoLG としての組織的な技術向上のための研修体制が確立されておらず、特に LGU の中核スタッフに対する継続的な研修や能力向上の機会が提供されていないことなど、技術面には一部課題がある。

3.4.4 発現した効果の持続に必要な財務

(1) JC や LGU の財務状況

中央から地方への財源移譲に関しては、パレスチナ政府全体としての慢性的財政赤字状況の中で進んでおらず、LGU の予算収入の基本構造に大きな変化はない。

LGU の主要な予算収入は電気や水の供給サービスに付随する中央からの予算であり、予算の範囲でサービス提供の努力をしている状況である。中央からの道路維持管理等に関する交通予算（transportation fee）が 2009 年に配分されたが、その後停止し、2014 年に再開が決定されたものの、いまだ配分されていない。2008 年～2014 年の各自治体の予算状況およびその時系列変化の統計データ⁴⁹によると、四つの JC の各 LGU の予算は年毎に大きく変動しており安定していないことが示されている。

財務庁は、固定資産税の制度の確立に前向きであり、将来的な財源として期待を寄せており、JICA も後継事業でその活動を支援している。固定資産税の制度が定着していけば、各地方自治体の財源としての比重が高まって行く可能性があるが、現時点ではまだ目立った変化は生じていない⁵⁰。

15 のパイロット事業に関わる四つの JC（LGU クラスター）のその後の運営・維持管理資金については、基本的に JC としての予算はない。CEC とコミ開無償は JC が個別事業の受け手となったが、それ以外に JC が実施主体となる恒常的な予算がないという構造に変化はない。パイロット事業のその後の運営・維持管理に係わる予算は、スタッフ（例えば図書館スタッフ、バスの運転手等）の雇用を含め、各 LGU が担っている状況である。また、事業そのものの継続も財務状況の制約を受けている。例えば、アルジフトリックの公共バス事業（JC-E1、コラム参照）は事後評価時点では黒字だが、将来的にはバスの維持管理費の

⁴⁸ それによれば、南部 JC および中部西 JC では、個人の「技能」は比較的高く、北部 JC では低いものの改善はみられ、中部東 JC は低く、また、組織的能力のうち「知的資源」「運営管理システム」「モニタリング・評価」等は、北部 JC・南部 JC で比較的高く、中部西 JC・中部東 JC で低いのに対し、「財務管理」「省庁との連携」等は、中部西 JC・南部 JC で比較的高く、北部 JC で低いものの改善がみられ、中部東 JC では低い、とされている。なお、上記のカッコ内の項目はアセスメントの調査項目である（JICA 提供資料より。）

⁴⁹ MoLG 予算局の提供資料。

⁵⁰ 廃棄物管理（SWM）を担っている市では、その収入が比較的大きな比重を占めるところもある。

上昇が予想されている。また、中部西 JC のスクールバス事業（LGPP-2、コラム参照）は、2 台のバス（中古）を供与されたにもかかわらず、維持管理費と運転手の費用削減のため 1 台しか運用していない。女性センター（LGPP-1 等）での女性の活動は、他団体（Global Communication⁵¹、等）の支援などを受けることによって活動を継続している。

（2）地方自治に係る政府予算の状況

パレスチナ自治政府の財政状況そのものがきわめて困難な状況にあり、現状では、地方自治に関する予算の多くも、外国からの援助に依存している部分が多く、この課題の解消の見込みはたっていない⁵²。

MDLF は、地方行政分野の最大の資金源であり、フェーズ 1（2009 年～2012 年）の 4 年間で、合計約 250 百万ドルの支援が提供された。これらの資金は、地方自治体のインフラ改善、自治体の財政補填、ガザの緊急復旧、政策改革、プログラム運営などにあてられている。2013 年以降も、MDLF の支援は継続されており、事後評価時点では、2016 年までのフェーズ 2（2013 年～2016 年）の支援が継続中である。また、世銀や GIZ や Danida など主要ドナーの支援継続に関するコミットメントは強い。

一方、2014 年末時点の地方行政分野の財源の内訳をみると、外部機関の直接支援（JICA を含む）が 59%、MDLF が 23%であり、MoLG 独自の予算は 18%にすぎない⁵³。

したがって、財務面では、パレスチナ政府自体の財政状況には引き続き大きな課題があり、このことが、JC がサービス提供の機能を十分に果たせない状況や LGU の不安定な財源の大きな要因となっている。また、具体的な活動や研修・セミナーの開催などを、国際ドナーの支援に大きく依存している状態が続いている。全体として、地方行政分野の予算は外部資金に大きく依存する状況が続いているが、MDLF 等国际ドナーによる支援は継続されており、今後も当面はそうした外部資金に依存しながら地方行政の基盤づくりに努めていくことが予想される。

したがって、パレスチナ政府の財源不足に依然として改善がみられず、将来的に固定資産税の制度確立によって地方財政に一定の改善がなされる可能性はあるものの、当面は MDLF など国際ドナーの支援に依存せざるをえない状況が続くことが予想されるなど、財務面には大きな課題がある。

⁵¹ USAID が支援する民間団体。

⁵² パレスチナ自治政府の歳入は、2008 年から 2011 年に、16.4 億ドルから 20.5 億ドルへと増加したが、2011 年の歳入総額（20.5 億ドル）のうち、パレスチナ自治政府が徴収する税金は 3.7 億ドルのみに過ぎず、イスラエルが国境でパレスチナ自治区向けの輸出入の管理を行い、関税を代理徴収し、定期的にパレスチナ自治政府に還付している。2012 年 11 月に、パレスチナ自治政府は国連総会でオブザーバー国家の地位を獲得したことへの対抗措置として、イスラエルは 1 億ドルのクリアランス・レベニューの送金を停止し、その送金凍結は、パレスチナ自治政府の財政状況をさらに深刻化させた。

⁵³ MoLG 資料（Policy & Planning Unit, Donor Mapping, 2015.1）より。

以上より、本事業は、政策制度、カウンターパートの体制および技術に軽度な問題があり、また財務状況に重大な問題があるため、本事業によって発現した効果の持続性は低い。

4. 結論及び教訓・提言

4.1 結論

本事業は、パレスチナの地方行政制度において、地方財政、広域行政の主要課題を明確にし、改善に向けた政策・戦略を作成し、地方行政関係者の能力強化を通じて、将来的な地方自治体制のための基盤整備を行うことを目的に実施された。

パレスチナ自治政府は、制度的基盤強化を最も重要な政策と位置づけ、その中でも地方財政と地方行政を重点課題としていた。また、事業開始後1年半後の2007年に追加されたCECは、西岸の中でも特に開発が遅れていたJRRV地域を支援対象とするものであった。よって本事業は政府の政策や開発ニーズと整合している。また、本事業は日本政府の対パレスチナ支援強化の政策とも整合する。ただし、事業開始時点で、地方行政に係わるきわめて広い分野を支援対象として取り上げたものの、成果及びプロジェクト目標と上位目標との間の具体的な関連についての論理構成において不明確さがあり、当初計画のアプローチの一部に課題があった。以上より、本事業の実施は、パレスチナの開発政策及び開発ニーズ、日本の援助政策と合致しているが、アプローチの選択に一部課題があり、妥当性は中程度といえる。

有効性については、LFP案及びJC戦略案がMoLGにて承認され、またCECによるJCの機能強化という点で一定の効果が発現しているものの、MoLG主体の研修体制が構築されたとはいえ、その効果の発現には限界がみられる。本事業の実施によりJRRV地域の住民の生活向上への効果など、肯定的なインパクトも認められるが、本来目指していたLGUが提供するサービスの改善、財務の分権化はいまだ途上にあるため、有効性・インパクトについては中程度である。

効率性については、協力金額、協力期間ともに計画を大幅に上回ったため低い。

持続性については、発現した効果の持続性に必要な政策は一定程度確保されているものの、体制面と技術面に一部課題があり財務面に大きな課題が存在する。したがって、持続性は低い。

以上より、本事業の評価は低いといえる。

4.2 提言

4.2.1 実施機関などへの提言

(1) MoLGの組織的な研修体制の確立の必要性 (MoLGへの提言)

MoLGのみならずJCの人材育成の具体的な活動として、MoLGとしての研修体制を充実し、研修計画を作り、早急に実行すべきである。具体的には、ジェリコの旧研修センターなどを活用して、MoLGの開発計画・予算策定能力、LGUの会計・経理技能、MoLG及び

LGU の IT 技能、等の能力強化のための研修計画を作成・実施することなどが考えられる。

(2) 地方財政に関する財務庁とのより緊密な協力の必要性 (JCspd 局及び予算局への提言)

地方財政政策の作成や広域行政の財源確保等に関しては、財務庁が実施の面で大きな権限を有しており、財務庁とより密接に協力して、活動計画を作成すべきである。具体的な例として、地方財政政策の改訂版として、具体的な行動計画を、財務庁とも協力して作成することが考えられる。また、広域行政戦略についても財源の問題への具体的対処のため、JCspd 局と予算局、財務庁との間の密接な連携がなされるべきである。

4.2.2 JICA への提言

(1) MoLG と財務庁との協力の促進支援：

地方財政と広域行政は密接に関係しているため、本事業の後継事業では、前者が財務庁、後者は MoLG をカウンターパートとして支援している。地方行政での財源確保・サービス向上のためには、両者の協力が不可欠であり、両者共に支援をしているドナーとして、その両組織間の密接な協力を促す努力をすることによって、政策や計画の具体的な実効性の向上をはかるべきである。

4.3 教訓

(1) 複数の異なるコンポーネントと関連省庁を含むプロジェクトの効率的な実施の方策について：

本事業は、地方財政、広域行政、研修という三つの異なるコンポーネントを同時に含むプロジェクトであった。地方行政の改善への支援という観点から、本事業では、いずれのコンポーネントについても MoLG をカウンターパートとしたが、LFP や地方行政の財政面の改革（特に財源の地方への移譲等）の具体化には財務庁の関与が不可欠であり、MoLG をカウンターパートとした本プロジェクトには改革案・政策案の具体化の点で限界があった。その意味で、地方財政に関する後継事業で、財務庁をカウンターパートとしたアプローチは適切であると考えられるが、引続き、地方財政・広域行政の具体化には、財務庁と MoLG 間の密接な協力が不可欠である。

このような地方行政の戦略・計画作成と予算・財政面の改革を同時に含むガバナンス改革プロジェクトの場合、プロジェクト目標の具体的な実現のためには、関連省庁（具体的にはいずれの国においても財務省や地方自治省等）の間の密接な協力をとりつける必要がある。そのため、計画時において、カウンターパート選定を慎重かつ適切に行うことが望ましく、可能ならば複数の関連省庁をカウンターパートとするプロジェクトとするか、あるいは、個別省庁をカウンターパートとした別個の複数のプロジェクトを同時に連携しながら実施することも考えられる。いずれの場合でも、少なくとも計画時において関連省庁の関与の事前の取り付けと、各省庁・組織の具体的活動・役割を明確にしておくことが必

要であろう。

(2) 包括的なガバナンス支援のプロジェクトにおいて規模の大きなコンポーネントを追加する場合の事業の進め方について：

本事業では、事業期間の途中（開始後約 1 年半後）に、当初計画されていなかった大きな規模の活動（具体的には CEC）を追加した結果、協力金額が大幅に増加し、協力期間も大きく延長した。CEC は、PDM 上は「広域行政」に位置づけられたが、CEC のパイロット事業の要請案件中、同一地域で並行して実施されていたコミ開無償で実施された案件が少なくないことから推測されるように、「（JRRV 地域の）コミュニティ・レベルでの公共サービスへのアクセスの向上を図る」（コミ開無償のプロジェクト目標）ことと密接に関連する活動であった。

本事業は行財政改革推進のための包括的なガバナンス支援である。こうした相手国の行政・予算制度に関わる改革を支援する包括的なガバナンス強化のプロジェクトが、相手国側の状況・ニーズに合わせ、その活動を柔軟に追加・修正することは少なからずあるが、追加コンポーネントが事業のプロジェクト目標に沿ったものであるものの、異なる要素を含む規模の大きなコンポーネントである場合は、別のプロジェクトとして新たに実施した方が効率性の観点からは望ましい。

(3) 脆弱国支援・平和構築支援案件等の外部条件に左右されやすい困難な状況下での事業評価の評価基準について：

本事業は、パレスチナ自治政府の基盤強化という難しい課題に、政治・社会・経済情勢がきわめて不安定な状況下で取り組んだプロジェクトである。特に有効性や効率性については、プロジェクトを取り巻く政治・経済的な外部条件に影響される部分が多く、結果、通常の事業評価の基準に沿って評価した場合、評価が低くなるのはやむを得ず、そのことで今後のこうした難易度の高い事業への取り組みを躊躇させる方向に働く可能性がある。すべての事業評価に共通の基準を適用することは重要ではあるが、そのプロジェクトを実施することの政治・外交的な意義や中長期的なインパクトを考慮して、困難な状況の中でプロジェクトに挑戦する可能性を減じることのないよう配慮が必要である。例えば、行政機関が極度に脆弱で、治安等の外的要因に影響を受けやすい状況下での支援については、脆弱国家状況を勘案した事業評価基準を設けて併記することが考えられる。また、こうした脆弱国支援・平和構築支援等、困難な状況下でのプロジェクトの実施の教訓を蓄積し、その後の事業計画・実施に活用すべきである。

添付資料：成果ごとの達成状況

成果	指標	達成状況	判断のポイント
成果1： パレスチナにおける地方財政の主要課題が明確になり、地方財政の改善に向けた基本的な方針（政策案）が関係者の間で認識され、促進される。	① 地方財政政策案が作成される。	達成された	「地方財政政策(LFP)」の初版が2008年3月に完成し、西岸全域の主要 LGU によるレビューを経て、2009年6月に最終版が完成した。
	② 関係者が地方財政政策案を十分理解する。	達成された	同最終案は、パンフレットも作成され、政府関係者や LGU メンバー等にそれを広めるなどの周知活動等も活発に行われ、その存在は関連ドナーの間でも周知されている。
成果2： パレスチナにおける広域行政の主要課題が明確になり、行政サービスの改善に向けた具体的な方針（戦略案）が関係者の間で認識され、促進される。	① JC 戦略案が作成される。	達成された	2010年3月に「JC 戦略」の最終案が完成した。
	② JCspd 局と県レベルの MoLG 関係者が JC 戦略案を十分理解する。	達成された	策定作業の過程で MoLG 関係者も参加したワークショップが約 10 回開催された。JC 戦略を説明するパンフレットも作成され、セミナー等の開催を通じて地方行政の関係者に広める努力も行われた。
	③ パイロット事業の経験と教訓が JC 戦略案の付帯文書に含まれる。	一定程度達成された	パイロット事業の進捗に遅れが生じていたことから、終了時評価調査時点では未完成であったが、その後、パイロット事業の経験は、2010年12月に事業完了報告書の中で詳細にとりまとめられ、そのエッセンスは JC 戦略の広報資料にも取り込まれた。
	④ JCspd 局 によって JC 戦略案の広報活動が実施される。	達成された	「JC 戦略」を説明するパンフレットも作成され、セミナー等の開催を通じて関係者に広める努力がおこなわれた
成果3： 地方自治体のニーズが把握され、地方自治体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。	① 10 名の研修講師が育成される。	達成された	MoLG の各部局から選ばれた幹部スタッフが訓練を受け、10 名が研修講師として育成された。
	② LGU のニーズを反映した研修教材が作成される。	達成された	研修教材が JICA 専門家の支援によって作成された。
	③ LGU と広域連合関係者が 1,000 名研修に参加する。	達成された	LGU と広域連合関係者 2,600 名以上が研修に参加した。
	④ 育成された 10 名の研修講師が、作成された研修教材を使って教えることができる。	一定程度達成された	育成された 10 名の研修講師は、MoLG スタッフや LGU 幹部達を相手に研修教材を使って教えていた。(2011 年以降は研修が実施されていない。)
	⑤ 研修参加者の 70% が、5 段階評価で 4 以上の評価を与える。	達成された	外部コンサルタントに委託した調査によれば、2009 年 3 月から 2010 年 4 月までに実施された 20 コースのうち、18 コースで平均して 5 段階評価中の 4 以上の評価を記録している。
	⑥ 財務分析結果を反映した研修計画が作成される。	未達成	プロジェクト完了時までに「財務分析結果を反映した研修計画」は作成されていない。

以上