

パレスチナ
地方行政制度改善プロジェクト
終了時評価調査報告書

平成22年5月
(2010年)

独立行政法人国際協力機構
公共政策部

序 文

パレスチナでは、1993年のオスロ合意後、翌1994年に暫定自治政府が設立され、和平達成とともに将来的な国家独立に向けた行政能力・民生の向上、及び経済的な自立に向けたさまざまな整備を行っています。地方行政においては、1997年に制定された地方自治法（Local Authorities Law）に基づき、480以上の基礎的自治体（市、村などの最小行政単位、Local Government Unit：LGU）が設立されたものの、その多くは規模も小さく、行財政面での機能も不十分でした。また2004年には地方選挙の段階的实施も実現し、地方自治制度の整備と地方分権化の推進が試みられたものの、2000年9月に勃発したインティファダ（民衆蜂起）の結果、パレスチナの経済・財政状況は著しく悪化し、1994年以降に急速に数を増やしていたLGUは、その60%以上が自主財源ももたないまま、行財政上の自主性・自立性を著しく低下させることとなりました。

こうした状況を背景に、パレスチナ政府は日本国に対し、地方行政制度改善に係る支援を要請し、JICAは1997年より、地方自治行政に係る国別研修を実施してきました。そして2004年9月にパレスチナ自治政府によりわが国に対し、「パレスチナ地方行政制度改善プロジェクト」が要請されました。本プロジェクトは、中央政府による行政の運営に制約があるなか、基礎的自治体の自助能力を向上させ、住民への適切な行政サービスが提供されるための中央における政策・戦略づくり、また住民レベルでのパイロットプロジェクトの実施を通じた、より良い地方行政運営の基盤づくりを目的として実施されてきました。

今般、プロジェクトの終了を2010年8月に控え、これまでのプロジェクト活動実績の確認、目標達成度の評価を行い、今後の協力量針について相手国側と協議するため、2010年5月4日から5月22日までの期間、終了時評価調査団を現地に派遣しました。

本報告書は、同調査団の現地調査・協議結果を取りまとめたものであり、今後の国際協力活動の進展に広く活用されることを願うものです。

最後に、これまでプロジェクトにご協力いただいた内外関係各機関の方々に心から謝意を表するとともに、今後の更なる発展に向け、一層のご支援をお願いする次第です。

平成22年5月

独立行政法人国際協力機構
公共政策部長 中川 寛章

目 次

序 文

目 次

プロジェクトの位置図

写 真

略語一覧

終了時評価調査結果要約表

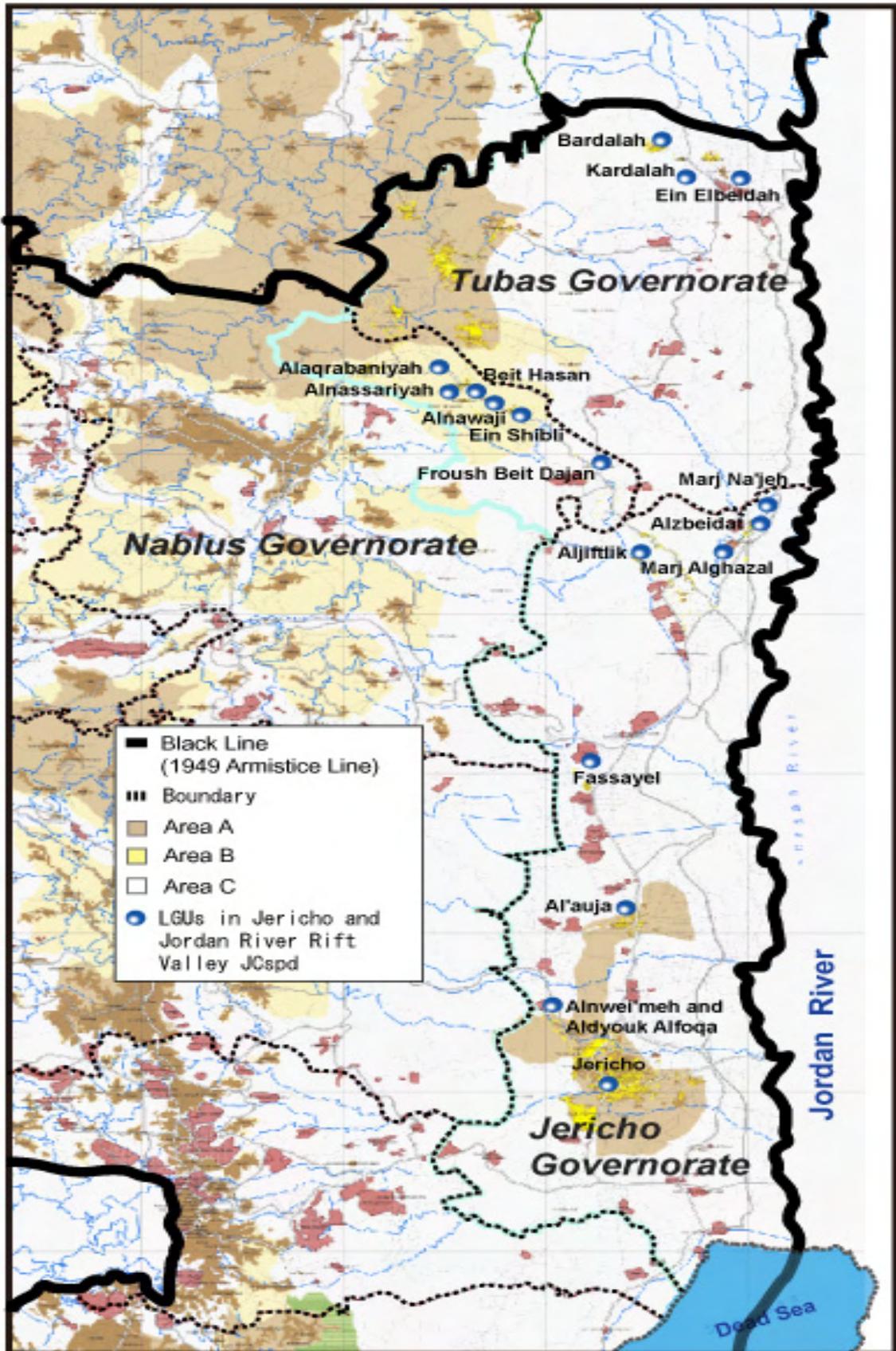
第1章 終了時評価調査の概要.....	1
1-1 プロジェクトの概要.....	1
1-1-1 プロジェクトの背景.....	1
1-1-2 協力内容.....	2
1-2 終了時評価調査概要.....	2
1-2-1 終了時評価調査の概要.....	2
1-2-2 調査団派遣の目的.....	3
1-2-3 調査団構成.....	3
1-2-4 調査日程.....	3
第2章 終了時評価の方法.....	4
2-1 主な調査項目.....	4
2-1-1 実績確認と実施プロセスの把握.....	4
2-1-2 評価5項目による評価.....	4
2-1-3 結論.....	4
2-1-4 提言及び教訓.....	4
2-2 情報・データ収集方法.....	4
2-2-1 文献資料調査.....	4
2-2-2 質問表による調査.....	4
2-2-3 直接観察.....	4
2-2-4 インタビュー調査.....	5
第3章 プロジェクトの変遷と実施プロセス及び実績.....	6
3-1 プロジェクトの変遷.....	6
3-2 投入実績.....	8
3-2-1 日本側の投入実績.....	8
3-2-2 パレスチナ側の投入実績.....	8
3-3 成果の達成度.....	9
3-4 プロジェクト目標の達成度.....	14

3-5	上位目標の達成見込み	14
3-6	実施プロセス	15
3-6-1	モニタリング体制	15
3-6-2	地方財政	16
3-6-3	広域行政	16
3-6-4	研修	17
第4章	評価結果	18
4-1	評価5項目による評価結果	18
4-1-1	妥当性	18
4-1-2	有効性	19
4-1-3	効率性	20
4-1-4	インパクト	21
4-1-5	自立発展性	23
4-2	結論	25
4-2-1	評価結果総論	25
4-2-2	実施プロセスにおける評価	26
4-2-3	プログラム支援の観点	27
4-2-4	パレスチナ国家建設への貢献	27
第5章	提言と教訓	29
5-1	提言	29
5-1-1	地方財政	29
5-1-2	広域行政	29
5-1-3	研修	30
5-2	教訓	30
5-2-1	本プロジェクトの特徴と教訓	30
5-2-2	占領下における案件の実施及び評価	33
5-3	団長所感	34
付属資料		
1.	調査日程	39
2.	主要面談者リスト	41
3.	主要面談記録	46
4.	協議議事録 (Minutes of Meetings : M/M)	50
5.	評価グリッド	85
6.	パイロット事業概要	89

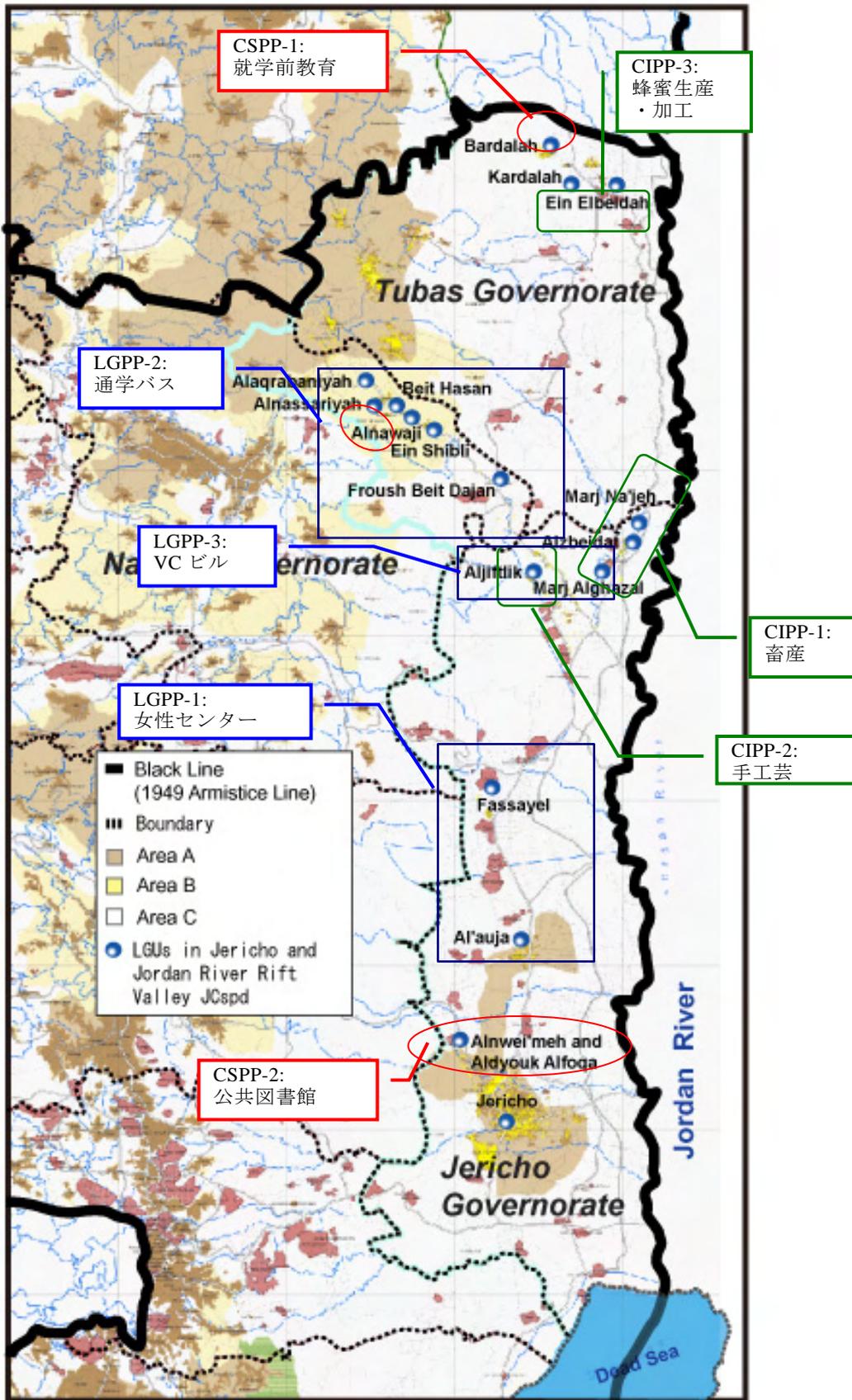
プロジェクトの位置図



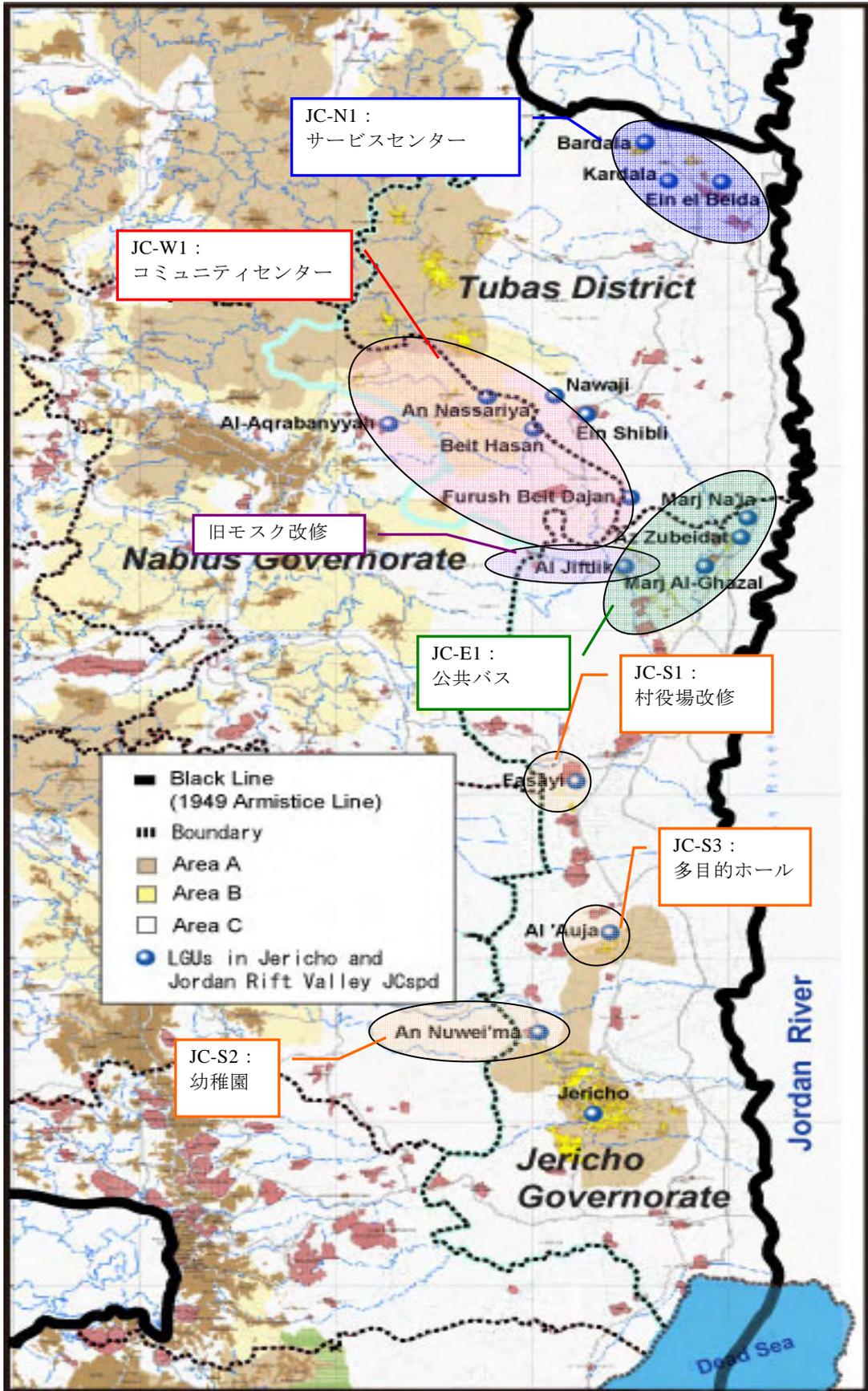
プロジェクト対象地域



JJRRV の自治体連合 (JC) 位置図



既往パイロット事業位置図



新規パイロット事業位置図



地方自治庁 大臣表敬



JC との協議（パイロット事業）



地方自治庁との協議



JC-S2 建設サイト視察（パイロット事業）



地方自治庁関係者



CSPP-1 幼稚園（パイロット事業）

略 語 一 覧

略語	英 語	日本語訳
APLA	Association of Palestinian Local Authority	パレスチナ自治体協会
ARIJ	Applied Research Institute-Jerusalem	アリッジ(パレスチナの非営利シンクタンク)
C/P	Counterpart	カウンターパート
CD	Capacity Development	能力開発
CEC	Community Empowerment Component	コミュニティ開発コンポーネント
DJCspd	Department of Joint Councils for Service, Planning and Development	(地方自治庁) 広域連合局
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社
I-LDS	Interim Local Development Strategy	短期地域開発戦略
JC(s)	Joint Council(s)	自治体連合
JCC	Joint Coordination Committee	合同調整委員会
JCCD	Joint Council Capacity Development	JC 能力開発プログラム
JCspd	Joint Council for Services, Planning and Development	広域連合
JJRRV	Jericho and Jordan Rift River Valley	ジェリコ・ヨルダン渓谷
LGU	Local Government Unit	基礎自治体
MDLF	Municipal Development and Lending Fund	地方自治体開発貸付基金
MoF	Ministry of Finance	財務庁
MoLG	Ministry of Local Government	地方自治庁
NGO	Non-Governmental Organizations	非政府組織
PA	Palestinian Authority	パレスチナ暫定自治政府
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PO	Plan of Operation	活動計画
R/D	Record of Discussion	討議議事録
ToT	Training of Trainer	講師育成
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNHABITAT	United Nations Human Settlements Programme	国際連合人間居住計画
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women	国連婦人開発基金
VC(s)	Village Council(s) and/or Village Committee	村評議会/村民委員会

終了時評価調査結果要約表

1. 案件の概要	
国名: パレスチナ	案件名: 地方行政制度改善プロジェクト
分野: 行政	援助形態: 技術協力プロジェクト
所轄部署: 公共政策部がバ・ナンスグループ 行政機能課	協力金額 (評価時点): 約 10 億 7,600 万円
協力期間	2005 年 9 月～2010 年 12 月 (終了時評価調査の結果により 4 カ月延長)
	先方関係機関: パレスチナ地方自治庁 日本側協力機関: 特になし
<p>1-1 協力の背景と概要</p> <p>パレスチナでは 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、地方自治法の制定 (1997 年) や地方選挙の段階的实施 (2004 年) など、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) の結果、パレスチナの経済・財政状況は著しく悪化し、1994 年以降に急速にその数を増やしていた基礎的自治体 (市、村などの最小行政単位、Local Government Unit: LGU) の 60% 以上は自主財源もないまま、行財政上の自主性・自立性を著しく低下させることとなった。</p> <p>このような背景から、2004 年 9 月にパレスチナ自治政府はわが国に対して地方行政分野への技術協力を要請した。JICA は 2005 年 3 月の国別研修「地方自治行政とマネジメント」にパレスチナ地方自治庁 (Ministry of Local Government: MoLG) の幹部・地方自治体首長を招聘し、同国における地方分権化や自治行政に関する問題分析を行った。その結果、①地方財政政策の不在と制度整備の遅れ、②自治体間の広域協力に関する能力不足、という 2 点の課題を中心に参加者自らがプロジェクトの協力の枠組み (Project Design Matrix: PDM) 案を策定した。同年 6 月には実施協議調査団を派遣し、地方財政及び広域行政分野における自治体の能力開発、また地方自治体職員を対象とした実質的なキャパシティ・ビルディング活動を行うことで MoLG との合意文書 (Record of Discussion: R/D) を締結し、2005 年 9 月に MoLG をカウンターパート (Counterpart: C/P) として本プロジェクトを開始した。2007 年 3 月の中間評価を経て、2008 年 5 月に実施された運営指導調査にて、当時の活動進捗にかんがみ、プロジェクト実施期間を 2010 年 8 月までと 2 年間延長することで先方政府と合意した。</p>	
<p>1-2 協力内容</p> <p>本案件は、パレスチナの地方行政制度において課題である地方財政、広域行政に係る政策・戦略を作成し、かつ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、パレスチナ西岸地域における地方自治体職員の計画策定・立案等を通じた能力強化、及び地方自治庁の政策・戦略作成能力強化を実施するものである。具体的な協力内容は以下のとおり。</p> <p>(1) 上位目標</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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。 <p>(2) プロジェクト目標</p> <p>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。</p>	

(3) 成果

- ・ 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。
- ・ 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。
- ・ 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。

(4) 投入（評価時点）

日本側： 総額 10 億 7,600 万円

長期専門家派遣 1 名 機材供与

短期専門家派遣 述べ 14 名

研修員受入 58 名（本邦研修 39 名、ヨルダン第三国研修 20 名）

相手国側：

カウンターパート配置 延べ 8 名 機材購入

現地雇用スタッフ 7 名

土地・施設提供 ジェリコ市図書館の地下 1 階を無償提供

2. 調査評価団の概要

調査者	(担当分野：氏名 職位) 団長：宮原千絵 (JICA 公共政策部ガバナンスグループ行政機能課 課長) 地方行政：川北博史 (JICA 公共政策部 国際協力専門員) 協力企画：岡村可奈子 (JICA 公共政策部ガバナンスグループ行政機能課 職員) 評価分析 (地方財政・研修)：徳良淳 (アイ・シー・ネット株式会社) 評価分析 (広域行政)：三谷絹子 (アイ・シー・ネット株式会社)	
調査期間	2010 年 5 月 4 日～ 5 月 22 日	評価種類：終了時評価

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

《プロジェクト目標の達成状況》

プロジェクト目標は達成された。

【プロジェクト目標の指標】

- ① 地方財政政策案が MoLG にて承認される。
- ② 自治体連合 (Joint Council : JC) 戦略案が MoLG にて承認される。
 - ・ 一部のパイロット事業が完成していないものの、2つの指標が達成されていることから、プロジェクト目標は達成された。両案はともに本終了時調査中に MoLG により正式に承認されたことがアナウンスされた。今後は、地方財政政策案については MoLG 大臣と副大臣のイニシアティブのもと政策の実施に向けた協議が MoLG 内で進められる予定である。また JC 戦略案については、2010 年 9 月以降に MoLG 主導によりその普及活動が開始される予定であり、MoLG 内の他戦略案 (合併戦略案等) との内容に係る整合性確保が期待される。

《成果の達成状況》

プロジェクト活動の結果、3つある成果のうち2つはほぼ達成された。

【成果1の指標】

- ① 地方財政政策案が作成される。
- ② 関係者が地方財政政策案を十分理解する。
 - ・ 2つの指標はともに達成されたことから、成果1は達成されたといえる。

【成果2の指標】

- ① JC 戦略案が作成される。
- ② 広域連合局 (Department of Joint Council for Service, Planning and Development: DJCspd) と県レベルの MoLG 関係者が JC 戦略案を十分理解する。
- 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。
- ④ DJCspd によって JC 戦略案の広報活動が実施される。
 - ・ JC 戦略案は MoLG により承認されており、MoLG 関係者が十分に理解しているといえる。しかしパイロット事業進捗の遅れにより、付帯文書ははまだ作成されていない。また MoLG 内で策定中のほかの戦略案の動向を待ったために、広報活動についても開始が遅れており、2010年9月以降に開始する予定である。

【成果3の指標】

- ① 10名の講師が育成される。
- ② LGU のニーズを反映した研修教材が作成される。
- ③ LGU と広域連合関係者が 1,000名研修に参加する。
- 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。
- 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。
 - ・ 10名の講師が MoLG 内に育成され、教材を使って講師自身での研修が実施され、カリキュラムや教材の改訂も行われている。研修参加者は2010年5月時点で2,600名を超えており、目標を大幅に上回っており、研修そのものへの満足度も高いことがインタビューにて確認された。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性

妥当性は高い。プロジェクトの内容は、パレスチナの開発戦略、MoLG の戦略、及び JICA の援助方針と一致している。またパイロット事業や地方公務員の研修は、現地でのニーズ調査を踏まえてパレスチナ側との協議をもとに実施してきており、ターゲットグループのニーズと合致していると判断される。

(2) 有効性

成果1、2及び3の達成によって、パレスチナの地方行政にとり課題であった地方財政、及び広域行政に係る課題が、パレスチナ側関係者の関与のもと明確になったこと、また将来的な地方自治を担う人材として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理された。

このことから、プロジェクトの有効性は高いと判断する。ただし成果2に係る JC 戦略案付帯文書はいまだ作成途中にあることから、引き続き同文書の記載材料となるパイロット事業の進捗をフォローするとともに、文書作成に取り組む必要がある。

(3) 効率性

効率性は中程度と判断する。現地の情勢により 2007 年 1 月まで長期専門家を派遣できなかったことで、プロジェクト全体を常時モニタリングする機能がなかったことは効率性を低下させる一因となったが、JICA パレスチナ事務所がこれを補完することで、JICA の行う他案件とのプログラムの相乗効果や、各ドナーとの情報共有等が効率的に行われた。また本邦研修に参加した研修員の大半が途中でプロジェクトから離れたこともマイナス要因となった一方で、ヨルダン第三国研修の実績や、ローカルコンサルタント等の現地リソースを最大限活用してきたことは、効率性の向上に貢献している。またジェリコ市図書館の 1 階が公務員研修所として無償で提供されたことも、プロジェクトの効率性に寄与した。

(4) インパクト

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る。また地方財政政策についても、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向けて実施に移されることが期待される。

正のインパクトとしては、各成果のもとに設置されたワーキンググループや研修への参加を通じ、関係者間のコミュニケーションが促進されたことや、パイロット事業の実施がコミュニティと行政を結ぶ基盤を構築するきっかけになったという点が挙げられる。またパイロット事業については、日本のコミュニティ開発無償資金協力や草の根・人間の安全保障無償資金協力の案件発掘にもつながるといったインパクトもみられた。一方で負のインパクトはみ当たらなかった。

(5) 自立発展性

自立発展性にはさまざまな課題が残されている。地方財政政策については、計画された個々の活動について MoLG 内で更に協議され、実行に移される必要がある。JC 戦略案については、合併戦略案等との整合性確保、及び今後の普及活動を MoLG 自身が主体的に行うことが期待される。また研修に関しては、今後も地方自治体に対する研修を MoLG が実施していくべきかどうかといった、研修事業そのものの方向性に加え、研修施設を今後どうするか、すなわちジェリコ研修所として今後も継続するか、ラマツラに移設するかといったことについても判断されなければならない。一方で、研修教材やカリキュラムの改訂は MoLG の現職講師によって適切に行われており、自立発展性の向上に寄与するものと判断される。

3-3 効果発現に貢献した要因

《実施プロセス》

- ・プロジェクト全体の進捗を監督するための合同調整委員会 (Joint Coordination Committee: JCC)

は開催されてこなかったものの、運営指導調査、及び中間評価の際に、プロジェクトデザインの見直しや進捗レビューを行った。また必要に応じて成果ごとの進捗確認会合を実施し、JICAプロジェクトチームやパレスチナ事務所による助言を行ってきた。

- ・ パレスチナの政情や治安の変化に応じて活動方針や実施方法を調整・適合理化した点、長期専門家の投入が困難であったことにかんがみて短期専門家との効果的な組み合わせにより現地リソースを活用するなど、投入や実施方法等において柔軟に対応してきた。
- ・ 言語、及び地理的にも好条件である隣国ヨルダン・ハシェミット王国（以下、「ヨルダン」と記す）での第三国研修により、効果的・効率的な効果の発現に努めた。
- ・ 本プロジェクトは政策案や戦略案の策定支援が目的であったため、専門家によるC/Pへの技術移転を主とした協力ではないが、各成果のもとに設置されたワーキンググループでの活動等を通じ、関係者の知識やノウハウが向上したことが確認された。またパイロット事業では、地方自治体メンバーに対する能力強化（Capacity Development: CD）プログラムも実施し、地方自治体職員の能力向上もみられた。

3-4 問題点及び問題を惹起した要因

(1) 計画内容に関すること

- ・ 各コンポーネントの対象（財政政策、広域戦略、公務員能力強化）が独立しており、またそれぞれのめざす成果の規模・活動の範囲が計画当初より大きかったことから、プロジェクト目標との関連づけ、とりわけ個々のコンポーネントの相乗効果によってプロジェクト目標の達成につながる、といった論理性が弱かった。これについては、地方公務員に対する研修については、地方財政政策、及び広域行政戦略の実施に向けた能力強化として位置づけられるものの、3つのコンポーネントの関係性については、それぞれに設定した成果を達成することで、プロジェクト目標である地方財政政策と広域行政戦略の基盤整備に対して個々に資するものとした。
- ・ プロジェクト当初の計画段階において、めざす成果に見合った投入が計画されていなかった。これについては、とりわけ規模の大きかった広域行政に係る追加コンポーネントとしてパイロット事業を取り入れ、広域行政戦略の策定に必要な教訓を得るよう計画を見直した。

(2) 実施プロセスに関すること

- ・ 2006年の総選挙でハマスが圧勝し、政治的混乱が生じたことが、プロジェクト活動の進捗を大いに遅らせた。また地方選挙等の国家行事やC/Pの予定する行事が計画どおりに実施されないことが頻繁にあったため、活動を計画どおりに実施することが困難であった。プロジェクトではこれらに対し、活動計画における時期、方法等を関係者で協議のうへ柔軟に調整し、先方と合意しながら実施してきた。
- ・ パイロット事業に関しては、調達プロセスや実施監理体制の調整等に時間を要したこと、またC地区（行政権・治安維持権をイスラエルが掌握する地区）における建設事業を含んでいたため、土地利用に関するイスラエルからの許認可取得に想定以上の時間を要したことが、活動が大幅に遅れることの一因となった。これについてはイスラエル政府と

の調整を要することから、根気強い交渉と活動計画の調整を行いつつ、プロジェクト実施期間中に許認可取得を得るに至った。

3-5 結論

パイロット事業の完了、JC 戦略案の付帯文書の作成、及び JC 戦略案の広報活動の実施が残されているものの、プロジェクト目標自体は達成した。効率性と自立発展性に関して改善の余地があるが、プロジェクトはその実施プロセスにかんがみても、適切に行われ、成功したと判断する。

(1) 評価結果総論

本案件で策定された 2 本の政策/戦略、及び実施された研修は、いずれもワーキンググループを通じてパレスチナ側関係者との協働により行ってきた。またパイロット事業を通じて、中央省庁のみならず地方自治体メンバーも巻き込みつつニーズ調査等を行った。このように、「中央政府－広域連合体 (JC) －地方自治体」といった縦のライン、「地方自治体及び広域連合体におけるマルチセクターの行政支援」といった横のライン、また「地方自治体間の協力体制の強化」といった縦横をつなぐラインへの支援を 1 つのプロジェクトで実施してきており、プロジェクト目標の達成という枠組みの外にも、住民との直接的な協働や、上記のような多様なラインにおける相互関係の構築といった、多数の成果を発現してきた。このように本プロジェクトが多く成果を残したことは、先方政府を含め各関係者間で認識されている。

(2) 本案件実施の意義

本案件最大の特徴は、パレスチナといういまだ国家として独立をしていない地域において行政基盤の構築を支援したという点にある。本プロジェクトにて制作した 2 本の政策案/戦略案が、2009 年 8 月に発表された PA 大綱 (2 カ年の国家建設計画) の具現化として作成中の 3 カ年計画 (2011～2013 年) に盛り込まれる見込みであること、また一部 C 地区という困難な地政のなかで、イスラエル側との交渉を続けながら建設プロジェクトを実現し、地域住民と行政をつなぐ取り組みを行うことで両者間の信頼関係情勢を試みたことには、非常に大きな意義があった。占領下という制約のもと、公共サービスへの期待も満足にできず、また地域に住み続けることさえも困難である住民にとって、とりわけ C 地区でのプロジェクト実施を実現したことは、少なからず希望をもたらし、占領政策に対する抵抗力を高めることへの積極的な支えとなったと考えられる。このような生活基盤を守るような取り組みにより、まさに「人間の安全保障」に資する協力を行ってきたものと判断できる。

(3) プロジェクト期間の延長

3 つのコンポーネント中、JC 戦略に係る活動であるパイロット事業については、中部西 JC のサービスセンター建設、南部 JC の幼稚園建設、及びジフトリック村役場建設に関して、調達準備等の遅れ、及びイスラエルによる土地使用許可証発行の遅れなどから、2010 年 8 月に迎えるプロジェクト終了までの完工が困難であることが確認された。パイロット事業については、今後の広域行政事業及びコミュニティ開発支援無償実施等への重要な参照事例ともなることから、完工に至るまでのプロセスは十分に検証されることが望まれる。また、事業を

中断することで MoLG 及びプロジェクトと住民との関係悪化に係る懸念もあげられることから、上記 3 事業に関してはプロジェクト期間を延長し（2010 年 12 月末まで）、完工をめざすこととする。

3-6 提言（当該プロジェクトに関する具体的な措置、提案、助言）

《地方財政分野》

- ・ MoLG はプロジェクト終了までに、地方財政政策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。

《広域行政分野》

- ・ MoLG が、庁内において策定する 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、プロジェクトとして働きかける必要がある。
- ・ プロジェクト期間中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ことにかんがみ、JICA としては 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ことが必要である。

《研修分野》

- ・ 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、現在あるジェリコ研修所を今後どうするかについても MoLG が検討するよう、プロジェクトとして働きかける必要がある。

3-7 教訓（当該プロジェクトから導き出された他の類似プロジェクトの発掘・形成、実施、運営管理に参考となる事柄）

- ・ 3-4 に記載のとおり、地方財政、広域行政、公務員研修といった、地方行政に関する 3 つの大きな独立した課題を、ひとつのプロジェクトの構成要素（成果）として配置したことにより、それぞれの成果による連携・相乗効果を短期間でつくり出すことが非常に困難であった。そのひとつの大きな原因は、案件の設計段階において、パレスチナ側が抱える漠然とした大きな課題に対して、どのような優先順位・手順・スケジュールで具体的に問題を解決するかといった視点が欠けていたことである。加えて、当初のデザインでは十分な投入も計画されていなかったところ、本案件においては、個々の活動に対してその規模に応じて投入を増やし、それぞれが成果を発現させることでプロジェクト目標に資するという構成をとったが、今後当該分野において技術協力プロジェクトを実施する際には、成果それぞれの規模、プロジェクト実施期間及び関連性について計画時点より留意すべきである。
- ・ 本案件はパレスチナといういまだ国家として独立していない地域において、行政機能の向上に係る制度整備及び人材育成を試みるという、非常に大きな目標のもとで活動を展開してきており、案件開始の 2005 年以降、占領下における案件の実施に伴うさまざまな外部

条件によって案件の効果発現を阻害されてきた。このように、占領下や紛争下での案件は情勢に影響を受ける可能性が他の地域での案件と比較しても非常に高く、他案件のようにPDMに基づいた評価調査によって行くと、通常よりも評価が低くなる傾向がある。例えば本案件のように、専門家となる人材の確保が見込めないことや、当初想定した計画がプロジェクト実施過程において困難となり、追加の投入を要するといったことも少なからず発生するため、実施予算も通常を上回る可能性が高く、また5項目評価における有効性や効率性は流動的にならざるを得ない。このような特殊性にかんがみた評価のためには、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。

第1章 終了時評価調査の概要

1-1 プロジェクトの概要

1-1-1 プロジェクトの背景

パレスチナでは1994年の暫定自治政府発足後、将来的な国家樹立と自立的な行財政運営に向け、地方自治法の制定（1997年）、地方選挙の段階的实施（2004年）など、地方自治制度の整備と地方分権化を推進している。しかし、2000年9月に勃発したインティファダ（民衆蜂起）の結果、パレスチナの経済・財政状況は著しく悪化し、1994年以降に急速にその数を増やし、480以上あった基礎自治体（市、村などの最小行政単位、Local Government Unit：LGU）の60%以上は自主財源もないまま、行財政上の自主性・自立性を著しく低下させることとなった。

JICAは1997年より7年間にわたり、「地方自治行政とマネジメント」（国別研修）を実施してきており、パレスチナ自治政府は2004年9月に、わが国に対して地方行政分野への技術協力を要請した。これを踏まえ2005年3月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が実施された。同研修において、パレスチナ地方自治庁（Ministry of Local Government：MoLG）の幹部や地方自治体首長を招聘し、本プロジェクトの協力の枠組み（Project Design Matrix：PDM）案を策定した。同年6月には実施協議調査団を派遣し、前述のPDM案を基に、自立発展可能な地方自治システムの構築、特に地方財政及び広域行政における自治体の能力開発とそれを通じた政策案・戦略案の策定を目的とし、加えて地方自治体職員を対象とした実質的なキャパシティ・ビルディング活動を行うことで、MoLGとの合意文書（Record of Discussion：R/D）を締結し、2005年9月に本プロジェクトを開始した。

これらの活動は中央政府レベルにおける制度構築支援が中心となっている一方、①地方自治体の実情がどの程度中央政府レベルで把握されているのか、②地方行政制度改善をめざす本プロジェクトが、中央政府レベルを直接の裨益対象とするのみでとどまっていたよいか、③地方自治体レベルに対し何らかの「目に見える」貢献がなされるべきではないか、等の課題がMoLGのみならず自治体レベルで議論された結果、JICAが当時開発優先地域としていたヨルダン渓谷地域のコミュニティ（主に自治体）を対象としたパイロット事業を本プロジェクトにおける追加コンポーネントとして実施することをMoLGと合意し、2007年2月より開始した。同地域においては、2007年1月にJICAの支援によりジェリコ、ナブルス、トゥバスの各県から計17のLGUで構成される「廃棄物管理(Joint Councils：JC)」が設立されている。本プロジェクトにおいて、これら17のLGUが担い得る廃棄物管理以外の行政サービスの可能性、及びそれに必要な体制を導くための小規模プロジェクトを実施し、そこから得た成果・教訓を広域行政に係る戦略案へ反映させることが有意義であるとの判断がMoLG側と共有された。このような経緯により、廃棄物管理JCに参加する17LGUのうち、既にある程度の行政サービスが整備されているジェリコ市を除いた16LGUを基盤としてコミュニティ開発コンポーネントを開始した。またこれらを踏まえ、2008年以降には、より具体的な広域連合（Joint Council for Service Planning and Development：JCspd）のモデルを提供するため、ヨルダン渓谷のこれら16LGUを4つのグループにクラスター化して、行政サービス事業の優先順位を確認するための短期地域開

発戦略（Interim Local Development Strategy : I-LDS¹）を策定し、当該作業を通じて選定された事業を、追加的なパイロット事業として実施することを決定した。

その後、パレスチナの政変及びそれに付随する全パレスチナ内機関におけるゼネスト等のため、プロジェクト活動のために設置した各種ワーキンググループの作業に遅れが生じたこと、また、パイロット事業に C 地区²での建設を計画したものがあり、イスラエル側の土地許認可取得に予想以上の時間を要したこと等が背景となり、2008 年 5 月、プロジェクト期間を 2 年延長することを決定した。

このような経緯を経て、本プロジェクトは 2010 年 8 月末をもって終了となるところ、2010 年 5 月に終了時評価調査団を派遣した。

1-1-2 協力内容

本プロジェクトのプロジェクト目標、上位目標、及び成果は以下のとおり。

(1) 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。

(2) 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。

(3) 成果

- ・ 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。
- ・ 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。
- ・ 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。

1-2 終了時評価調査概要

1-2-1 終了時評価調査の概要

2005 年に開始し、2008 年 5 月の延長決定を経て 5 年にわたり実施してきた本プロジェクトは、パレスチナといういまだ国家として成立していない地域において、その行政基盤構築を支援するという、JICA としても大きな挑戦となるプロジェクトであった。数々の変遷を経て、今年 2010 年 8 月末でその協力期間を終えるに約 3 カ月先立ち、プロジェクトの目標、成果の達成度、及び活動の実績を確認するため、約 3 週間の終了時評価調査を実施した。

今回の評価調査は、プロジェクト開始時に締結された R/D の記載及び PDM に基づき、妥当

¹ 4 つの LGU グループにクラスター化し、それぞれについて短期の地域開発計画を策定したもの。この 4 つの LGU グループを基盤に、4 つの JC が設立された。

² C 地区とは、行政権、治安維持権がともにパレスチナに委譲されていない、イスラエルの統治地区。行政権、治安維持権がともにパレスチナに移譲されている地区が A 地区、行政権のみパレスチナに委譲されている地区が B 地区。

性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性といった評価5項目による評価を中心に、プロジェクトの実施体制やプロセスについても、パレスチナ側の主要関係者と共に協議する形で合同評価を実施した。具体的には、本プロジェクトが抱える3つのコンポーネント、すなわち①地方財政、②広域行政、③研修、のおのおのにおける主要な関係者を合同評価メンバーとし、評価調査に係るインタビューの実施、調査団との意見交換、また合同評価レポート作成に係る協議を行った。

1-1-1 で述べたとおり、本プロジェクトは開始当初から多くの計画変更を行っており、終了時評価調査にあたっては、これまでの経緯に係る情報収集、また活動実績や成果の抽出に通常の評価分析調査以上の困難があった。加えて、パイロット事業においては一部C地区という非常に特殊な状況のなかで実施してきており、外的要因による影響を大いに受けていた点も特筆に値する。このように占領下にて実施された案件では、評価にあたって通常のPDMに基づいた5項目評価では現れないような、実施過程における成果や教訓が多々存在しており、それらを適切に分析することは今後同種の支援を検討するにあたり非常に重要となる。よって本終了時評価調査では、5項目評価に加えてプロジェクトの実施プロセスに対する評価も重点的に行うとともに、5年にわたりパレスチナという特殊な地において実施してきた本プロジェクトの意義を再確認することを目的とした。

1-2-2 調査団派遣の目的

- ① プロジェクト開始時のR/D、及び改訂PDMに基づき、これまでのプロジェクト活動の進捗状況、実績、プロセス、目標の達成見込みについて整理、確認する。
- ② プロジェクトについて、評価5項目（妥当性・有効性・効率性・インパクト・自立発展性）、及び実施プロセス等の観点から評価を行い、今後に向けた教訓と提言をまとめる。
- ③ プロジェクト期間終了後の継続性確保の観点から、プロジェクト実施期間の延長について関係機関で協議し、延長期間、内容等について合意形成を行う。
- ④ 上記評価結果、及び今後対応すべき事項についてカウンターパート（Counterpart: C/P）機関と協議・合意し、協議議事録（英文）にまとめる。

1-2-3 調査団構成

担当	氏名	所属
団 長	宮原 千絵	JICA 公共政策部 ガバナンスグループ行政機能課 課長
地方行政	川北 博史	JICA 公共政策部 国際協力専門員
協力企画	岡村 可奈子	JICA 公共政策部 ガバナンスグループ行政機能課 職員
評価分析（地方財政・研修）	徳良 淳	アイ・シー・ネット株式会社
評価分析（広域行政）	三谷 絹子	アイ・シー・ネット株式会社

1-2-4 調査日程

2010年5月4日（火）～5月22日（土）

第2章 終了時評価の方法

2-1 主な調査項目

2-1-1 実績確認と実施プロセスの把握

- ① 日本・パレスチナ双方の投入、プロジェクトの活動実績、成果、目標の達成度合い、及び上位目標の達成見込みについて確認した。
- ② パレスチナ側の能力開発、オーナーシップ、モニタリングの実施状況などの観点から、プロジェクトが適切な実施プロセスを経て達成されたかについて確認した。

2-1-2 評価5項目による評価

上記2-1-1で確認されたプロジェクトの実績及び実施プロセスについて、以下の5つの観点（「評価5項目」）から評価を行った。

- ① 妥当性
- ② 有効性
- ③ 効率性
- ④ インパクト
- ⑤ 自立発展性

2-1-3 結論

上記評価5項目、及び実施プロセスの評価と、占領下における案件の評価という視点から、プロジェクトの総合判定を行った。

2-1-4 提言及び教訓

- ① 上記結論に基づき、プロジェクトや関係機関に対し、提言や助言を行った。
- ② 上記結論に基づき、実施中の他の類似プロジェクトや将来開始される予定のプロジェクトの発掘・形成に参考になる事柄を取りまとめた。

2-2 情報・データ収集方法

2-2-1 文献資料調査

既存の文献、報告書（R/D、事業進捗報告書、業務完了報告書、プロジェクト成果品）、その他プロジェクトが作成した資料等から必要な情報を収集した。

2-2-2 質問票による調査

事前に質問票を作成のうえ、長期専門家、JICAプロジェクトチーム、JICAパレスチナ事務所、ジェリコ研修所の研修講師に配布し、情報収集を行った。

2-2-3 直接観察

ジェリコ研修所及びパイロット事業の現場を訪問し、各事業の進捗状況と成果を確認した。

2-2-4 インタビュー調査

プロジェクト関係者（長期専門家、JICA プロジェクトチーム、JICA パレスチナ事務所、C/P、ワーキンググループメンバー、ローカルコンサルタント）に対してインタビュー調査を行い、プロジェクト実績、活動プロセス等に関する情報・データの収集と整理を行った。また、地方自治分野で支援しているドナー関係者との意見交換を行った。

第3章 プロジェクトの変遷と実施プロセス及び実績

3-1 プロジェクトの変遷

本プロジェクトは、地方財政、広域行政、研修の3つのコンポーネントで構成し、プロジェクト目標の下にコンポーネントごとの成果を設定している。2007年2月からは、ヨルダン渓谷を対象にコミュニティ開発コンポーネント（Community Empowerment Component：CEC）を開始し、成果2の達成に寄与することを目的に同地域でのパイロット事業を実施してきた。

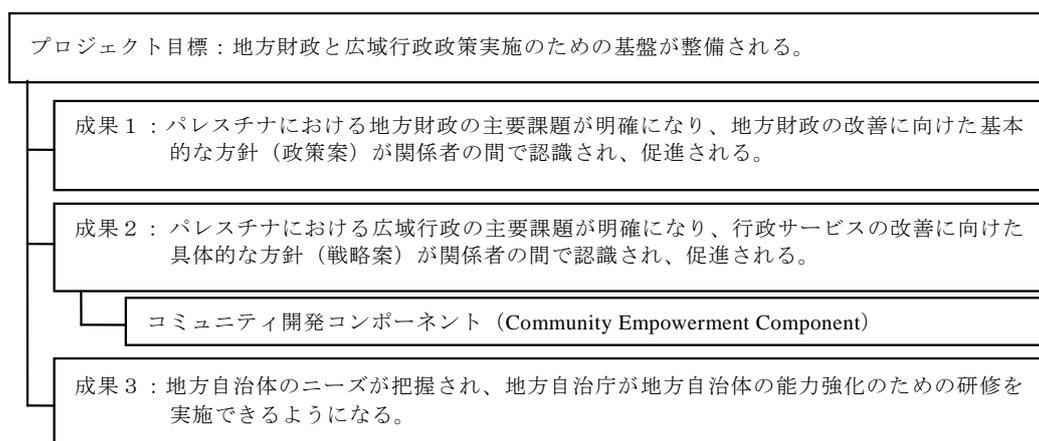


図4-1 プロジェクトの枠組み

JICA の課題別指針『平和構築』には、「普通開発援助の効果を考えようとすれば、被援助国の政治的不安定は援助の効果を計りにくくする要素であることは間違いない」ともあるように、本プロジェクトは地域の特殊性に起因したさまざまな影響を受けており、その実施過程における活動の変遷は、プロジェクトの評価を行うにあたり非常に重要な視点となる。

(1) プロジェクトの計画当初

本プロジェクトは、1997年より7年間にわたり実施してきた「地方自治行政とマネジメント」（国別研修）の結果、2004年にパレスチナ自治政府より地方行政分野での協力要請が提出されたことに始まる。2005年3月にはMoLGの幹部及び地方自治体首長を招聘した本邦研修の中でPDM案が策定され、これに基づき行われた同年6月の実施協議調査にてR/Dが合意され、プロジェクトの開始に至った。

PDM策定時にパレスチナ側より課題として挙げられたのは、①地方財政政策の不在と制度整備の遅れ、②自治体間の広域協力に関する能力不足、の2点である。これらの解決を目標として、a) 地方財政政策案の策定、b) 広域行政に係る戦略案の策定、c) 地方財政及び広域行政に関する研修の実施体制の確立、という3つの活動を設定してプロジェクトを開始した。同時に、政治情勢により案件計画段階から長期専門家の派遣を見込めないといった制約と、パレスチナ自治政府自身の組織体制や現地の治安情勢といった点に、予見できない変動の可能性を孕んでいたことから、プロジェクト開始後は必要に応じてデザインの見直しと修正を柔軟に行うことが、実施協議の合意内容に含まれた。

(2) ハマス政権樹立による影響

2006年3月のハマス政権発足後は、政権に反対する公務員によるゼネラルストライキの発生で先方実施機関の活動に影響が出たことや、JICAプロジェクト関係者の現地活動が制限されたことなど、案件実施を妨げる事例が多数発生した。また、案件形成において大きな役割を果たした先方政府の関係者の大半は、案件開始後間もなく内閣編成に伴う人事異動により担当部局を離れ、もとより成果の規模が非常に大きいデザインで開始した本案件は、それを実行に移す手段と人材が欠落し、ますます困難な状況となった。とりわけ、国際社会からの支援に依拠してきたパレスチナ自治政府にとり、ハマス政権誕生後にドナーからの支援が凍結したことは、公務員給与や自治政府予算に大打撃を与え、本プロジェクトにも停滞をもたらした。

(3) パイロット事業の追加

成果2に関して本プロジェクトが実施してきたパイロット事業は、案件開始当初の段階においては、地域の開発ニーズの発掘や広域計画の策定を行うことで計画された。その後、ハマス政権による中央政府の混乱も続くなか、持続的な地方自治システムの確立のためには、地域住民による協働活動とその運営に係る経験の蓄積も必要であるとの認識から、2007年に広域行政におけるコミュニティのニーズ発掘及び計画策定能力向上への支援として、パイロット事業の実施とそれを通じたコミュニティの能力強化を行うことを目的としたCECを開始した。また同パイロット事業から発掘された課題や教訓を、本プロジェクトの成果2である広域行政に係る戦略案へのフィードバックとして反映させることでパレスチナ側と合意した。

(4) パイロット事業の拡張とプロジェクト期間の延長

長期専門家の派遣が可能となった2007年1月以降、業務調整/地方行政の長期専門家を1名派遣できたことの意義は非常に大きい。しかしながら、治安の観点から、専門家はJICA事務所内で執務し、必要に応じてC/P機関に出向いて協議することとなり、C/Pとの物理的な距離が生じた。研修に関しても運営管理の短期専門家派遣が検討されたものの、占領下という不安定要素から、従事する専門家が見つからないというリソース不足の問題も生じた。広域行政については、前項で記述したパイロット事業を開始したが、2007年に開始した9件のパイロット事業（「既往パイロット事業」）の中にはC地区での建設事業が含まれており、同地区では土地収用及び建設に係るイスラエル軍からの許認可取得に相当の時間を要するなどの困難が生じた。他方で、プロジェクトで行ったニーズ調査をもとに策定したI-LDSを踏まえたパイロット事業を、既存の9件とは別に新たに実施することがパレスチナ側と協議され、I-LDSにて挙げられた事業プロポーザル92件のうちから「新規パイロット事業」として6件が採択、開始された。

2008年5月に実施した運営指導調査では、プロジェクト期間内に終了しない既往パイロット事業のフォローと新規パイロット事業に関する活動を引き続き行うため、プロジェクトの実施期間を2年延長することでパレスチナ側と合意した。

3-2 投入実績

投入実績の詳細については、付属資料4. を参照。

3-2-1 日本側の投入実績

(1) 専門家派遣

プロジェクト開始当初は治安情勢により長期専門家の派遣が不可能であったが、2007年1月に可能となり、1名の長期専門家が派遣された。短期では、地方財政の専門家が2006年1月と8月に派遣された。

また成果2に係る事業である CEC の実施、及び後期の地方財政政策案・JC 戦略案策定に係る作業は、計12名の日本人コンサルタントが専門家チーム（以下、JICA プロジェクトチーム）としてローカルスタッフとともに従事した（付属資料4. 参照）。

(2) 本邦研修/第三国研修

本邦研修は計5回行われ（2005年3月に実施された本邦 C/P 研修³含む）、MoLG 職員を中心に計39名が参加した。また研修講師を対象とした研修が隣国のヨルダンにて2回行われ、計20名が参加した（付属資料4. 参照）。

(3) 施設、機材供与

主に研修と CEC のための機材がプロジェクトを通じて供与されており、おおむね良好な状態で使用されている。また研修所施設そのものについてはパレスチナ側の投入にて確保されたものの、その改修については国際連合人間居住計画（United Nations Human Settlements Programme : UNHABITAT）が実施予定であったにもかかわらず、予定どおりに実行されなかったため、日本の負担で改修工事が実施された（付属資料4. 参照）。

(4) プロジェクト経費

約10億7,600万円

3-2-2 パレスチナ側の投入実績

(1) カウンターパート（Counterpart: C/P）

MoLG よりプロジェクトディレクター、プロジェクトコーディネーターが配置された。地方財政では MoLG の財務局職員、及び上述のプロジェクトコーディネーターが C/P となった。広域行政では、広域連合局（Department of Joint Councils for Service, Planning and Development : DJCspd）の局長が C/P として主導的な役割を果たした。また研修では、ジェリコ研修所の所長を C/P に、10名の MoLG 職員が研修講師に就任した（付属資料4. 参照）。なお、各コンポーネントで政策案や戦略案を策定することを目的にワーキンググループを設立した。

³ PCM ワークショップを開催し、プロジェクトの PDM 案を作成した（1-1-1 で記述）。

(2) 施設等

研修所施設として、プロジェクト開始時にジェリコ市図書館の地下1階が市から無償で提供され、研修所の電気代、水道代はパレスチナ側が負担した。

3-3 成果の達成度

プロジェクト活動の結果、3つある成果（アウトプット）のうち成果1と成果3については、ほぼ達成されたことを確認した。成果2に関しては、達成に必要なパイロット事業に係る活動がまだまだすべて終了していないことから、残りのプロジェクト期間においても引き続きモニタリングが必要である。

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1：指標の達成状況

指標	達成状況
地方財政政策案が作成される。	2009年6月に完成。
関係者が地方財政政策案を十分理解する。	ワーキンググループ主導の参加型で政策案が作成され、関係者に配布された。

指標を達成したことから、成果1は達成されたと判断する。策定作業は、現地の有識者を中心としたワーキンググループによって進行され、初版はワークショップを通じて西岸112LGUから延べ270名の参加者がレビューした。その後JICAプロジェクトチームによる用語や定義の整理を経て完成した最終案は、JICAパレスチナ事務所によって関連ドナーにも提示しており、今回調査団が訪問したドイツ技術協力公社（Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit：GTZ）や世界銀行の関係者も、同政策案に対して好意的な反応を示していることが確認された。このように、作成の過程で関係者による検討が十分に行われていること、またドナーにも周知されていることから、2番目の指標である「関係者が地方財政政策案を十分理解する」は達成されていると判断する。

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 2 : 指標の達成状況

指標	達成状況
JC 戦略案が作成される。	2010 年 3 月にドラフト最終案完成。
DJCspd と県レベルの MoLG 関係者が JC 戦略案を十分理解する。	DJCspd はドラフト作成の中心的役割を担った。策定作業の過程で県関係者も参加したワークショップを約 10 回開催した。
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。	付帯文書は未完成。
DJCspd によって JC 戦略案の広報活動が実施される。	今後実施される見込み。

最初の指標については、DJCspd、JICA プロジェクトチームが中心となって策定作業を進め、2010 年 3 月に最終案が完成した。最終案の完成にあたっては、西岸地域で計 10 回のワークショップを開催するなど、関係者の意見を踏まえた過程を経ており、またその中心的な役割を DJCspd が担ったことから、2 番目の指標についても達成されたと判断される。

JC 戦略付帯文書は、パイロット事業の計画・立案から建設、モニタリングまでの成果と課題をまとめて作成する予定であるものの、その記載材料となるパイロット事業のいくつかにおいて進捗が遅れが生じていることから、付帯文書そのものについても終了時評価調査時点では未完成である。

JC 戦略の普及活動については、上位戦略である合併戦略⁴との整合性を図る必要があることから、合併戦略の策定状況を注視しつつ、引き続き調整が必要である。

参考：＜コミュニティ開発コンポーネント（Community Empowerment Component : CEC）＞

1) パイロット事業の計画立案・実施

本プロジェクト中、広域行政に係る活動の一部として、2007 年 2 月より CEC が追加されている。

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である。またこの活動は、①合併により LGU 数を削減する、あるいは②JC の下に行政機能を統合し、LGU や JC の能力を強化することで行政コスト削減とサービス効率化を実現する、という MoLG の高次の政策目標を補完するものでもある。

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する予定である。しかしながら、うち 3 件は、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

⁴ MoLG 内に設置された合併戦略タスクフォース（Amalgamation Task Force: ATF）が策定する戦略。

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終了しない（個別のパイロット事業の進捗状況に関しては付属資料6．参照）。

2) JC 能力開発プログラム（Joint Council Capacity Development : JCCD）

パイロット事業の実施と並行して、2009年3月に新たに立ち上がったヨルダン溪谷の4つのJC⁵を対象に、能力開発（Capacity Development : CD）プログラムを実施している。本プログラムは、4JCのコアメンバーが長期にわたり効率的、効果的にJCを運営管理していく能力を開発することを目的としており、研修やスタディーツアー、JC活動など、各JCの現状に合わせたプログラムのもとで、JCの個人、組織、また社会・制度といった3つのレベルの能力強化を行ってきた。JCCDプログラムの主な内容は以下 a)、b)、c) のとおり。

a) JC 運営システムの整備

JC事務所の設置、機材の調達、銀行口座の開設などを支援。

b) JC を対象とした特別研修の実施

JC運営に係る制度やシステムについての基礎知識と技術を得ることを目的に、「プロジェクトマネジメント」「予算計画」「プロポーザルライティング」「コミュニケーション」等に関する特別研修を各JC事務所所在地において実施。

c) アセスメントの実施

各JCの能力向上の状況を確認するため、個人、組織、社会・制度の3つの観点から、物質的資源、人的資源、運営システム、個人の態度等の項目について点数化による測定（CDアセスメント）を実施。2009年4月に測定したデータをベースラインに、2009年10月に行った中間アセスメントの結果によると、JC内での意見統一の難航から活動を停止している中部東JCについては、機能停止のためにすべての面で能力が低下している（表4-1参照）ものの、JCとしての活動を行っている北部、中部西、南部の3つのJCでは、総合的に能力が向上していることが確認された。同アセスメントはプロジェクト終了までに再度実施する予定である。

表4-1 CDアセスメントの結果

		北部JC	中部西JC	中部東JC	南部JC
総合能力 (満点：280点)	ベースラインデータ	223.3	288.2	207.2	231.6
	中間	234.7	309.7	160.1	242.3
パフォーマンス (満点：280点)	ベースラインデータ	107.2	209.8	149.3	161.3
	中間	174.7	219.7	123.0	166.1
システム (満点：280点)	ベースラインデータ	41.3	66.7	47.1	57.8
	中間	51.5	80.7	31.3	66.1

出所：プロジェクト事業進捗報告書5和文要約、2010年2月

⁵ 2009年3月、I-LDS策定の際にグループ化された4つのクラスターをJCとして立ち上げた。

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。」

成果 3：指標の達成状況

指標	達成状況
10名の研修講師が育成される。	10名の講師が育成され、講師の質も高い（受講生の満足度調査、及び UNDP の調査より）。
LGU のニーズを反映した研修教材が作成される。	ニーズ分析をもとに教材が作成された。必要に応じて改定され、教材の質も高い（受講生の満足度調査、及び UNDP の調査より）。
LGU と広域連合関係者が 1,000 名研修に参加する。	2,600 名以上が研修に参加した。
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。	育成された講師は、2010 年 5 月現在で既に研修教材を使って教えている。
研修参加者の 70% が、5 段階評価で 4 以上の評価を与える。	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 コースが 80 点（5 段階評価中の 4）以上を記録している。
財務分析結果を反映した研修計画が作成される。	実施されていない。

研修講師は、目標であった 10 名が育成されており、担当する講義のコマ数に多少のばらつきがあるものの、2010 年 5 月現在も全員が講師として従事している（講師のリストに関しては付属資料 4. 参照）。これらの講師は MoLG 職員の中から公募で選任されており、研修所専任ではなく MoLG での職務との兼職であるものの、自己のスキルアップや国の人材育成への貢献といったことからモチベーションが高いことがインタビューにて確認された。また過去の受講生へのインタビューでは、講師が MoLG の現職職員なので研修内容が実用的であるという肯定的な意見も挙げられた。

研修終了後に行われる受講生へのアンケート調査⁶によると、講師に関しては平均して 100 点満点中 89 点と高い満足度を示している。2009 年 12 月に国連開発計画（United Nations Development Programme : UNDP）が独自に実施したジェリコ研修所に関する調査⁷によると、過去の受講生のうち 52% が「講師は担当科目を非常に理解しており、効果的に受講生に教えている」と回答、29% が「よく理解している」と回答しており、講師の質は高いと判断できる。

5 名の講師を対象に行ったインタビューの結果、2006 年と比較すると、組織マネジメントスキル、カリキュラム策定スキル、教授スキル、教材作成スキル、コース評価スキルのすべての分野で講師の能力が向上したとの回答が得られた。

⁶ 2009 年 4 月から 2010 年 3 月の間に実施された 20 科目を対象とした調査。

⁷ Sustainability Study for the Jericho Training Centre, December 2009

表 4-2 研修所講師の能力比較

	2006年当時 (5名の平均)	現在 (5名の平均)
組織マネジメントスキル	2.8	4.5
カリキュラム策定スキル	2.4	4.4
教授スキル	2.8	4.9
教材作成スキル	2.6	4.8
コース評価スキル	3	4.375

(とても良い：5点、良い：4点、普通：3点、良くない：2点、とても良くない：1)

教材については、研修ニーズ調査・分析を踏まえて作成し、その後も MoLG の現職職員である研修講師らが、受講生の反応や地方自治分野の政策変更など、電話による簡易ニーズ調査を踏まえて改訂している。講師が MoLG の現職職員であるため、政策の変更に応じた教材の改訂を適切に行うことが可能であった。受講生へのアンケート調査によると、教材に関しては平均して 80.7 点と高い満足度を示しており、前述の UNDP の調査でも回答者の 75% が非常に高い水準かつニーズに対応していると回答している。研修は 2006 年 11 月から 2010 年 3 月までに、25 の科目で計 112 回行われており、研修参加者の合計は 2010 年 5 月現在で 2,638 名と、プロジェクト計画当初の目標である 1,000 名を大きく上回った。また表 4-3 が示すように、ヨルダン渓谷だけではなく西岸地域全体からの研修参加があった。

表 4-3 研修参加者実績

県名	参加人数	備考	
		地域	自治体数
ナブルス	150	北部	59
ジェニン	79	北部	76
トゥルカレム	37	北部	33
カルキリア	17	北部	34
サルフィート	16	北部	19
トゥッバース	11	北部	15
ラマラ	110	中部	68
エルサレム	81	中部	28
ベツレヘム	52	南部	38
ヘブロン	106	南部	79
ジェリコ・ヨルダン渓谷	82		8

(出所：プロジェクト資料、2009 年 4 月～2010 年 3 月実績)

研修コースに対する受講生からの総合評価は高く、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 コースが 80 点以上を記録している。

研修所の今後に関しては、それを示す戦略案が、ワーキンググループを中心に 2008 年 3 月

に作成されており、その後 2009 年 8 月には研修講師が中心となって改訂を行っている。同戦略案では、研修所を一時的に MoLG 副大臣の直轄下に置くことや、新たに研修所を建設すること等が提案されているが、地方自治体向けである本研修を引き続き MoLG が実施するか、MoLG が実施する場合 MoLG 内のどの部署が責任を負うのか、あるいはパレスチナ自治体協会（Association of Palestinian Local Authority : APLA）のような組織に運営を移管すべきかといった、研修所運営に係る大きな方向性がいまだ MoLG 内で正式に確定されていない。今後はこのような方向性についても上述の戦略案の中で明確にし、それに沿った研修計画が作成されることが期待される。

3-4 プロジェクト目標の達成度

プロジェクト目標である「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」は、2 つの指標の達成により、終了時評価時点において達成されたことが確認された。地方財政政策は 2010 年 5 月の正式承認を受け、同政策に掲載されている実行計画を実施するための委員会が MoLG 大臣と副大臣のイニシアティブにより設置されている。JC 戦略に関しても、2010 年 5 月の本調査団中に大臣と副大臣の出席のもと MoLG 内でのワークショップが開催され、正式な承認を得た。

プロジェクト目標：指標の達成状況

指標	達成状況
地方財政政策案が MoLG 内で承認される。	MoLG 大臣により承認された。
JC 戦略案が MoLG 内で承認される。	MoLG 大臣により承認された。

このように、指標上、プロジェクト目標は達成されたものの、前述のように JC 戦略についてはパイロット事業の課題と教訓を反映させた JC 戦略付帯文書が未完成である。また JC 戦略そのものについても MoLG 内での承認は得たものの、関連する MoLG 内他戦略案の策定状況が不明確であるため、その普及に係る活動は現時点では開始されていない。2010 年 7 月に予定される地方総選挙後に、これらの他戦略案との整合性をとる活動を行い、それを踏まえたうえで JC 戦略の普及活動についても着手される必要がある。

3-5 上位目標の達成見込み

上位目標の達成見込みは、以下のとおり。

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実施される。」

指標 1：合併及び活動している JC の数が増加する。

現在 MoLG では、JC 戦略の上位戦略となる合併戦略が取りまとめられており、指標 1 についてはこの両戦略の動向に注視する必要がある。今後合併戦略が MoLG にて承認され、内容に沿った活動が開始されれば、合併の数は増加すると考えられる。

JC 戦略との関連においては、自治体がいきなり合併をめざすべきか、あるいは JC を結成してから合併に移行すべきか、または合併せずに、それに準じた広域行政体として存続していくかといったことについて、MoLG が地方自治体に方向性を示すことが求められる。合併政策では、小規模（人口 1,000 人以下）LGU を強制合併させるといった具体的な方向性も出されていることから、既存 JC が JC として存続するか、合併するか、またその時期等については、LGU や JC の意向と地理・政治的事情を踏まえて検討する必要がある。広域行政の方向性を定めるためには、両戦略の動向を踏まえつつ、現在 60 ある JC を何らかの形で統合していくことが必要である。

本プロジェクトが対象としている 4 つの JC のうち活動を継続している 3 つの JC では、プロジェクト活動を通じて JC の役割を果たすための環境が整備されてきており、とりわけ中部西 JC については自発的に合併を希望するに至っている。このような経験は他地域で JC を設立する際の教訓となり、活動している JC の数を増加させることに寄与するものと考えられる。

一方で、合併数が増えることで活動している JC の数は減る傾向となるため、上位目標を図るうえでは、この点に留意する必要がある。

指標 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。

指標 3：地方自治体の歳入が増加する。

行政サービスの種類を増加させるためには、合併した自治体や JC の予算が増加するとともに、スタッフの能力向上が不可欠である。能力向上についてはジェリコ研修所で実施してきた研修の成果を活用し、合併後の自治体と JC のスタッフを対象としたカリキュラムを開発する必要がある。また予算については、予算策定能力の向上が必要となるほか、本プロジェクトで策定支援を行った地方財政政策においては、財源の地方移譲と徴税機能の強化が提案されている。これは指標 3 とも関連しており、今後は財務庁（Ministry of Finance : MoF）の協力を得て、地方財政政策の実行に必要な法律や規則の改正が必要となる。

また、地方自治体の歳入増加を実現する方策のひとつとして、公共料金徴収の徹底が挙げられる。現在、電気や水道料金については多くの自治体で効率的かつ適切に徴収されていないところ、昨今、電気料金の徴収についてプリペイドメーターの取付けによる電気料金前払いシステムが導入され始めている。今回調査を実施したサバスティヤ市では、600 あるすべての世帯を対象に電気料金前払いシステムを導入しており、その効果として実際に歳入が増加していることを確認した。また同市ではこのシステムに水道料金徴収システムをリンクし、水道料金の徴収も併せて確実にできるよう工夫を行っている。本プロジェクトにおいても、地方自治体の歳入増加に向け、パイロットプロジェクトの対象地区であるジフトリック地区にプリペイドメーターを供与しており、今後このプリペイドメーターの設置に向けたフォローと、運転開始後の効果発現に係る支援が必要である。

3-6 実施プロセス

3-6-1 モニタリング体制

本プロジェクト開始当初には合同調整委員会（Joint Coordination Committee : JCC）による定期的な活動進捗のモニタリングが想定されていたものの、2008 年を最後に、その後 JCC は開催

されていない。これは、本プロジェクトが抱える3つのコンポーネントがそれぞれに非常に幅広い活動を行っており、JCCという場で全コンポーネントについて協議をするよりも、それぞれのコンポーネントの進捗や活動について適宜協議の場を設ける方が、より現実的であるとの関係者の認識によるものであり、協議すべき事項が発生した際には、必要に応じてプロジェクトダイレクターを含むC/Pと長期専門家、JICAプロジェクトチーム、JICAパレスチナ事務所等による協議が実施され、各種の計画変更等も決定されてきた。このように協議の場をその都度に応じて柔軟に設けた一方で、定期的かつ包括的な会合が行われてこなかったために、各種の計画変更を決定した際の議事録や、決定事項に至るまでの経緯を記録したものが不足しているという問題も生じている。

また2007年1月まで長期専門家を派遣できなかったことで、広範にわたる成果を抱えるプロジェクトであるにもかかわらず、全体に係るモニタリング機能が不足していた。この点についてはJICAパレスチナ事務所がドナー調整やプロジェクトのモニタリングに係る全面的な業務を行うことで補完した。

3-6-2 地方財政

プロジェクト開始当初に政策案の立案を目的とした作業グループがMoLG内部に設置されたものの、これが機能せず、2007年6月に新たに、大学教授等の現地有識者をメンバーに加えた作業グループをワーキンググループとして設置し、政策案の再策定を試みることとなった。同ワーキンググループはプロジェクトマネジャー(MoLG副大臣)をはじめ、地方自治体関係者、MoLG財務局長、MoF、自治体開発貸付基金(Municipal Development and Lending Fund: MDLF⁸)関係者で構成され、現地の有識者がファシリテーターとして作業を進めた。2008年3月に完成した初版は、西岸112LGUからの延べ270名によるレビューを経て、JICAプロジェクトチームによる用語・定義の整理を行い、2009年6月に最終版が完成した。同最終案は、JICAパレスチナ事務所の働きかけで各ドナーへの周知活動等も活発に行われた。2010年5月の本調査団中に、MoLG大臣による承認を得た。

3-6-3 広域行政

(1) JC戦略案の策定

2008年から2009年にかけて、JICAプロジェクトチームは、西岸全域のJCを対象としたベースライン調査を実施した。その結果、既存の60JCのデータベースが整理され、またJCが直面しているさまざまな課題に対する提言がまとめられた。その後DJCspd、JICAプロジェクトチームを中心とした関係者によって数度の協議が行われ、①データベースの内容詳細と品質の確認、②調査対象JCの現状と将来に係るDJCspdの認識の確認、③JICA支援のもと実施予定のJC戦略案策定作業のスコップ、等についての方向性を定めた。これらをもとにJC戦略案の策定作業を進め、2009年12月にドラフトが完成し、その後もJICAプロジェクトチームが総括のもと、関係者によるレビューを数度実施した。2010年3月に最終ドラフトをまとめ、地方財政政策案同様、5月の本調査団派遣中にMoLGによる承認を得た。

⁸ MDLFは、パレスチナ自治政府とドナーが出資した基金で地方自治体がインフラ整備や住民サービス提供を効率的かつ効果的に実施することを目的としている。今回の調査では、MoLGの役割は政策の決定で、MDLFが政策を実行に移すといったコメントが関係者から聞かれた。

(2) パイロット事業 (CEC)

パイロット事業は 2007 年に追加し、当初より日本人コンサルタントとローカルスタッフで構成される JICA プロジェクトチームが業務に従事した。既往パイロット事業として開始した 9 件、及び I-LDS をもとに開始した新規パイロット事業 6 件について、それぞれの計画・立案、実施からモニタリングに至るまでをパイロット事業の実施主体である JC や村評議・村民委員会 (Village Council and/or Village Committee : VC) 等の地方自治体のメンバーと JICA プロジェクトチームが中心に実施している。また CEC ではプロジェクト運営に関する議論を行う場として運営委員会を設置し、これと並行して、DJCspd と JICA プロジェクトチームによる CEC 全体の進捗状況の共有・確認が 2 カ月に 1 回程度実施されている。

3-6-4 研修

当初は研修講師、MoLG の人材開発局長、総務・法務局長をメンバーとしたワーキンググループを設立し、研修所の戦略が策定された時点で解散した。同戦略は MoLG からの委託によってローカルコンサルタントが作成し、その後は MoLG の現職職員である研修講師によって必要に応じて改訂されている。また研修教材についてもニーズ調査を踏まえて作成され、研修講師によって適切に改訂が行われている。JICA 長期専門家のフォローのもと、研修所運営そのものについてもパレスチナ側が主体的に行っており、資機材の管理や研修コースの監督も適切に実施している。

第4章 評価結果

4-1 評価5項目による評価結果

4-1-1 妥当性

妥当性は高いと判断される。ただし成果2に関し、JC戦略案と合併戦略案の調整を行う必要がある。

(1) パレスチナ自治政府の政策との整合性

本プロジェクトは、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⁹」の内容と整合している。同プログラムのガバナンスセクター5つの優先事項のうちの1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めざしている。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ており、本プロジェクトがめざす成果とも一致しているといえる。

また本プロジェクトは、地方自治分野のセクター戦略である“The Strategic Framework for the Cross-Sector Plan of the Local and Administrative Local Governance 2011-2013”、及びMoLGの戦略である“The Strategic Framework of the Ministry of Local Government 2010-2014（以下MoLG戦略）”とも整合している。MoLG戦略では、前述の第13期プログラムの実現に向けた3つの戦略的ゴールが示されており、それらを実現するための政策として、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。

(2) 日本政府、JICAの援助方針との整合性

本プロジェクトの内容は、日本政府やJICAの援助計画とも整合している。日本政府は、2005年に行われたパレスチナ側との経済協力の政策協議以来、重点支援分野として「国づくり・改革支援」を掲げ、パレスチナ改革支援やパレスチナ暫定自治政府の行政能力向上を、国際機関やJICAによる技術協力を通じて支援してきた¹⁰。本プロジェクトも行政能力向上を通じて、パレスチナの国づくりに貢献するものである。またJICAの国別事業実施計画でも、援助重点分野のひとつを行政改革・民主化支援としており、そこには地方自治行政能力の強化も含まれている。

また、プロジェクトの一環として実施されているパイロット事業は、日本政府とパレスチナ自治政府が取り組む「平和と繁栄の回廊」構想の対象地域であるヨルダン渓谷にて実施していることから、妥当性が高いといえる。

(3) ターゲットグループのニーズとの整合性

本プロジェクトは、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

⁹ Program of the 13th Government of Palestine

¹⁰ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/09_databook/pdfs/04-13.pdf

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自らが作成した案件デザインに基づいて開始したものであり、パレスチナ側のニーズに即したものである。

またプロジェクト実施過程においては、地方財政政策に関するワークショップの場で財源の地方移譲を求める声が強く主張されたことや、実際に JC の数が増加していること、またジェリコ研修所での研修参加者が想定を上回ったことなど、受益者のニーズも高く、ターゲットグループである西岸地域の地方自治体のニーズと合致していると判断できる。

CEC に関しては、既往パイロット事業について MoLG 主導によるワーキンググループを設置したうえで計画・立案しており、また新規パイロット事業については I-LDS にて抽出された住民ニーズに基づいて計画・立案、実施されている。JC、VC、市民グループをパイロット事業の実施主体かつターゲットグループに設定していることから、ターゲットグループのニーズに整合していることが、今回の調査でも確認された。一例として、中部西 JC が実施する識字教室プロジェクトでは、参加者のニーズを踏まえてコース内容を拡充するなど、ニーズに沿った柔軟な事業を実施してきている。

4-1-2 有効性

(1) プロジェクト目標達成の見込み

成果の達成を通じてプロジェクト目標が達成されたことから、プロジェクトの有効性は高いといえる。一方で、成果 2 に係る JC 戦略付帯文書については、いまだ作成途中にあり、引き続き事業の進捗をフォローするとともに文書完成に向けて取り組む必要がある。

(2) プロジェクト目標達成に向けて発生した阻害要因

プロジェクト目標達成の前提条件である「地方財政と広域行政のローカルリソースをプロジェクト実施のために確保できる」は、短期専門家の支援を得つつおおむね満たされた。外部条件である「ワーキンググループのメンバーが辞めない」については一部満たされなかったものの、プロジェクト目標の達成を阻害するまでには至っていない。外部条件「研修所の土地がプロジェクト期間中確保される」については、ジェリコ市の提案により同市の図書館地階が無償で提供されたことで確保された。

そのほか、プロジェクト目標達成に向けたプロセスで発生した阻害要因は以下のとおり。

- ・ プロジェクトデザインの段階で成果の規模・活動の範囲が大きかったことから、プロジェクト目標との関連づけが困難であった。
- ・ 当初の地方財政政策案策定作業グループが機能しなかったことにより、同案の策定プロセスに遅れが生じた。
- ・ 日本側の人的リソース確保が困難であったこと、また専門家の派遣等に制約があった。
- ・ MoLG 本庁がラマッラに位置する一方、DJCspd が 2008 年までベツレヘムに置かれていたこともあり、MoLG 内部局間の密なコミュニケーションが必ずしも十分でなかった。
- ・ 2006 年総選挙でのハマスの勝利により、公務員ゼネラルストライキやプロジェクト関係者との連絡手段の制限が発生した。
- ・ C 地区でのパイロット事業実施に際し、土地使用許認可の取得に予想以上の時間を要した。

4-1-3 効率性

以下の調査結果により、効率性は中程度と判断する。

<日本側投入>

(1) 専門家の派遣

パレスチナという地域の特殊性により、長期に派遣できる人材を確保することが困難であった半面、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非常に効果的に活用してきた。総選挙の影響等で短期であっても頻繁な派遣が困難であったなか、2006年までには地方財政の短期専門家が2回派遣された。また2007年1月より長期専門家¹¹が派遣され、同年2月からはCECを担当するJICAプロジェクトチームが派遣されるなど、困難な状況のなかで時勢に応じた投入が適切に行われてきたと評価できる。

2007年の中間評価では、日本側とパレスチナ側双方の技術的、人的な追加投入の必要性が提言されたこともあり、プロジェクトの後半は地方財政政策案やJC戦略案の策定にも短期専門家を投入するなど、投入量を増やしたことで、成果の発現につながった。

(2) 施設整備、機材供与

ジェリコ研修所施設への満足度について過去の受講生を対象に行ったアンケートによると、平均78.6/100点と高い評価を得ている。日本側によって研修所に投入された機材は、C/Pである所長やプロジェクトマネージャーほかスタッフの責任で適切に管理されていることが確認され、使用されていない機材はなかった。CECでは、新規パイロットプロジェクト6件に関して日本側の調達及び監理体制における調整が難航したことから、機材投入に遅れが生じ、このことが効率性の低下につながった。

(3) 本邦/第三国研修

本邦研修にはMoLG関係者を中心に計39名が参加した。とりわけ副大臣が参加した際に紹介された広島県の広域行政の事例が、JC戦略案策定の際に参考にされるなど、研修の効果も大きかった。しかし、パレスチナの政治情勢の変化等によりプロジェクト関係者の多くが異動した結果、現在では39名のうち5名しかプロジェクトに関与しておらず、このことはプロジェクトの効率性を低下させている。

ジェリコ研修所の講師であるMoLG職員を対象にしたヨルダンでの第三国研修は2回実施され、20名の参加者全員が、現在でもプロジェクトに関与している。ヨルダンでの研修実施は、①近隣国であることから交通費を最小限に抑えることができた、②アラビア語で学習することができた、といった観点から、効率性の向上に寄与したといえる。

<パレスチナ側の投入>

(1) カウンターパート(C/P)、ワーキンググループ

2006年1月の総選挙の際には、選挙活動のために辞職したプロジェクト関係者もみら

¹¹地方行政/業務調整

れたほか、ハマス政権誕生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来した。

パレスチナ側により配置されているディレクター、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いことが本調査にて確認された。とりわけ地方財政に関しては、プロジェクトマネジャー自らが中心的役割を果たしている。広域行政に関しては DJCspd 局長が、研修に関してはジェリコ研修所長が主な C/P となっている。研修所の講師は 10 名全員が MoLG の職員であることから、彼らへの給料は MoLG から支払われている。

(2) 施設

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ことから、効率性の向上に寄与した。一方で、今後研修所をパレスチナの中心部であるラマッラに移設するか、あるいは引き続きジェリコとするかといったことについては、受講生のニーズや移動の利便に即して効率的に検討する必要がある。

4-1-4 インパクト

本プロジェクトのインパクトはおおむね高く、負のインパクトについては特に発見されなかった。なお、上位目標の達成見込みについては 3-5 に記載。

<正のインパクト>

(1) 社会的インパクト

研修参加者からは、研修の場を通じて、他の自治体からの参加者とともに、互いに抱える課題や経験を共有できたことが有意義だったという声が多く聞かれ、現在でも電話やメールを通じて情報交換をしているという元受講生も少なくなかった。このように、地域間の移動が難しいパレスチナで、彼らが宿泊を伴う研修に参加する機会を得たことによるインパクトは、予想以上に大きかったものと判断できる。

また、地方自治体女性職員からの研修に対するニーズが高かったが、遠路を経て外泊を伴う研修に参加することが困難であったため、これを踏まえ、本プロジェクトにおいて女性職員を対象とした移動式研修を地方で 4 回実施した。このような機会に対する女性職員からの評判は非常に高く、ジェンダーへの配慮という面からも正のインパクトがみられた。

(2) 政治的インパクト

コミュニティが疲弊しているヨルダン溪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といえる。自らが暮らす地域でありながら、占領下という制約があり、将来的な展望について住民間で協議することはそれまであまりなかったが、I-LDS の策定プロセスに住民代表が参加する機会を得たこと等が、住民自らが中長期的な地域開発について考えるきっかけを与えた。

(3) 行政システムへのインパクト

パイロット事業の実施を通じて、JC や地方自治体のスタッフが住民サービス改善の必要性を実感する機会を与えられた。この経験により、今後行政組織と住民間との関係が改善することが期待される。また MoLG のスタッフにとって、JC 戦略案ワークショップへの参加を通じて他の参加者と意見交換を行えたことや、研修講師として地方自治体スタッフと直接交流する場を得たことが、今後彼ら自身の、地方自治体への理解を促進するとともに、中央と地方間の関係強化につなげていくことが期待される。

(4) その他のインパクト

I-LDS 策定時に 92 件の事業プロポーザルが提出され、うち 6 件を本案件の新規パイロット事業として実施したが、その他 86 件がコミュニティ開発支援無償の候補事業として検討され、最終的に 26 件が要請案件として提出された。またこれに係るプロポーザルには、ジェリコ研修所にてプロポーザルライティングの研修を受講した受講生が提出したという事例もあり、I-LDS そのもののみならず、プロジェクトを通じて養った技術を生かし、新たな無償案件の形成につながったといえる。

また、他ドナーが積極的に支援を行っていないヨルダン溪谷、とりわけ C 地区という困難な地域でパイロット事業を実施したことが、今後他ドナーが同地域へ注目を高めるきっかけとなることが期待される。

<上位目標達成のための外部条件>

- 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。
 - 指標 1： 合併及び活動している JC の数が増加する。
 - 指標 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。
- 地方財政政策の一部が実施され、地方自治体の歳入 or 財務状況が改善される。
 - 指標 3： 地方自治体の歳入が増える。

3-4 に記載のとおり、プロジェクト目標はおおむね達成されることが見込まれる。しかしながら上位目標の達成にあたっては、以下 3 つのような課題が残されている。

- ① 合併及び広域行政に係る MoLG 内での方向性が目下検討段階にあること
- ② 行政サービスの改善には、MoLG 職員、自治体職員等の能力向上と予算の手当てが必要条件となること
- ③ 財務もしくは歳入の改善については、MoF との連携による地方自治体に対する一部税務の権限委譲、及び税・手数料・使用料徴収に携わる職員の能力強化が必要条件となること

したがって、上位目標の達成のためには、以下のような外部条件に留意する必要がある。

<指標 1、2 に対する外部条件>

- ・ 地方自治体の広域行政、あるいは合併を通じて将来的な地方行政に係る体制を構築するという政策が維持され、政策に基づく活動が実施に移される。

- ・ 地方自治法に定められた行政サービス実施に必要な、地方自治体職員の能力が向上する。
- ・ 地方自治法に定められた行政サービス実施に必要な、地方自治体の事業予算が準備される（指標 3 に関する外部条件も関連する）。
- ・ 地方自治及び財政運営に権限をもつ MoLG、MoF の体制に大幅な変更がない。
- ・ パレスチナの経済状況が現状より極端に悪化しない。
- ・ パレスチナの治安状況や政治情勢が現状より悪化しない。

<指標 3 に対する外部条件>

- ・ 合併・広域行政・研修等により地方自治体の能力が強化され、税・手数料・使用料等の業務改善が図られ、財政分権化の受け手として自治政府（特に MoF）から認識される。
- ・ MoF 及び MoLG が、ともに財政分権化の取り組みを継続的に実施する。
- ・ MoF によって固定資産税税務行政（制度面・実務面）が改善される。
- ・ 地方自治及び財政運営に権限をもつ MoLG、MoF の体制に大幅な変更がない。
- ・ パレスチナの経済状況が現状より極端に悪化しない。
- ・ パレスチナの治安状況や政治情勢が現状より悪化しない。

4-1-5 自立発展性

自立発展性を確保するには、プロジェクトの残り期間でさまざまな対策をとらなければならない。

(1) 制度面

地方財政政策に関する自立発展性の一部は、中央から地方への財源移譲に関する MoF の立場にも大きく左右される。政策案を策定したワーキンググループには MoF 職員も含まれていたものの、同案にて提案されている地方への財源移譲に関しては、地方自治体の能力強化が最優先であり、それなしに移譲されることへの危機感が MoF の固定資産税局局長へのインタビューにて伺えた。

JC 戦略に関しては、整合性を確保すべき上位戦略の策定状況が MoLG により正式に発表されていないことから、引き続きその調整には時間を要する。JC 戦略と合併戦略の整合性が確保されれば、それぞれの正当性が高まり、プロジェクトの自立発展性にとってプラスの要因になることが見込まれる。また JC 戦略の普及活動については、DJCspd 主導で 2010 年 9 月以降実施していく見込みであり、今後同戦略が実施される段階でも、MoLG の主体的な関与が期待される。

研修に関しては、本プロジェクトを通じて研修講師が独力でカリキュラムと研修教材を改訂できるに至ったことは、自立発展性の向上に寄与する。今後の研修実施において MoLG がどのような役割を担うべきかということに関しては、前述のとおり MoLG 内にもいまだ統一見解がないことが大臣へのインタビューにて確認されている。そのためプロジェクト終了後の研修そのものの位置づけ、及び実施体制については、MoLG により根本的な方針が確立される必要がある。MoLG が引き続き研修事業を担うとした場合は、現在の

ジェリコ研修所で研修を行うべきか、もしくは他地域に研修所を設けるべきなのかといったことについても協議し、同時に必要な財源の入手手段及び人材の確保についても検討する必要がある。

(2) 組織面

地方財政に関しては、MoLG 大臣と副大臣のイニシアティブの下で委員会が設置され、活動計画をいかに実行していくかについての議論が行われている¹²。地方財政政策案の策定プロセスではワーキンググループのイニシアティブが強く、その承認においても副大臣のリーダーシップの下で調整が行われてきたが、MoLG は 2010 年 6 月現在、組織改編の最中にあることから、今後については MoLG 内で実施担当部署を明確にする必要がある。

広域行政に関しては、いくつかのパイロット事業で、実施主体となっているそれぞれの市民グループをパレスチナ政府に共同組合として登録することで、パレスチナ政府、国際機関、NGO からの支援や助成金の恩恵を受けやすい体制づくりに努めている。同事業において今後も「協働」が実践されることで、自立発展性が確保される見込みは高いと判断される。

また DJCspd は、JC の体制整備と能力強化を行う部局として 2004 年に設置されたが、局長 1 名以下 4 名の職員しかおらず、組織としても脆弱な体制にある。特に、CEC のパイロット事業実施過程で、当初の段階で MoLG や県の関与が必ずしも明確でなかったことは、中央と地方間の信頼醸成にとってマイナスの要素であった。両者の関係強化のためには、MoLG や県が JC や地方自治体に対して財政・技術面での支援を行うことが必要であり、その必要性にかんがみると、MoLG 内、特に DJCspd のより一層の体制強化が必要であると考えられる。

また研修に関しては戦略案の中で、研修所の過渡的な措置として副大臣の直接の管轄下に置くといった提案がなされている。研修所が MoLG の正式な組織となれば、自立発展性にとってプラスの要因となることが期待される。

(3) 財務面

研修に関し、現在は教材作成費、研修所の通信費に加えて研修参加者の日当、宿泊費及び交通費補助を日本側が負担している。プロジェクト終了後も研修を継続的に実施するためには、新たな財源を確保しなければならない。研修所の教室を他ドナーに提供する等して、収入源の開拓も試みられているが、それによってコストのすべてを補充することは難しく、政府予算で賄わざるを得ない。MoLG 内数名の局長に対して行ったインタビューでは、MoLG は既に研修に必要な予算を MoF に申請しており、MoF は年度予算書に計上しているが、MoF から MoLG への予算どおりの資金配分は行われていないことが確認された。これはパレスチナ自治政府の公共財政管理そのものの問題であり、本プロジェクトにおける直接的な目標ではなかったものの、早い段階で問題を認識し、手を打つべきであっ

¹² ワーキンググループのメンバーからの聞き取り結果による。

たといえる。そもそもの援助依存度が高いパレスチナ自治政府が財務的な自立発展性を確保するためには、自治政府自身の、援助への依存が課題となる。

(4) その他

研修で使用するカリキュラムや教材は、講師によって必要に応じた改訂が行われてきており、このノウハウは今後の研修所の形態及び運営体制いかににかかわらず維持が期待される。また研修事業を今後も発展させるためには、講師の増員を検討することが必要である。研修講師へのインタビューでは、新たに育成した研修講師を各県に配置することを検討しているとの発言があった。

広域行政に係るパイロット事業に関しては、日本側で調達した資機材の引き渡し、プロジェクト終了後の各事業の管理・維持方法を、プロジェクト終了時までには明確にする必要がある。

4-2 結論

4-2-1 評価結果総論

4-1 でみてきたとおり、パイロット事業の一部が未完成であるものの、プロジェクト目標は達成していることを確認した。パイロット事業については、その計画、実施、モニタリングの過程を JC 戦略付帯文書としてまとめ、今後 JC による事業実施の成果と課題として広く共有する必要がある。そのために、これらパイロット事業のすべてを完了し、JC 戦略の付帯文書を完成させることを目的として、プロジェクト期間を 2010 年 12 月まで 4 カ月間延長することで、調査団とパレスチナ側とで合意した。

本プロジェクトの活動は、最終的に「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」ことを大きな目標として実施してきた。策定された 2 本の政策・戦略は、ワーキンググループという参加型の取り組みで行われてきたことから、中央省庁のみならず、地方自治体関係者によるレビューも行われており、先方の非常に高いオーナーシップのもと、既にそれぞれの政策の適応化作業が進んでいる。加えて、ジェリコ研修所にて訓練された多くの地方行政官は、研修で学んだことを彼ら自身の日々の業務の中で生かしており、研修員どうしのネットワークも強化されていることが確認された。

また本プロジェクトは、具体的にある特定の「行政サービス」を向上させることや、地方自治体に対するキャパシティ・ディベロップメントを直接的に行うための能力強化活動はスコープに入っていなかったものの、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。

このように、本プロジェクトでは「中央政府－広域連合体－地方自治体」という縦のライン、「地方自治体及び広域連合体におけるマルチセクターの行政支援」という横のライン、「地方自治体間の協力体制の強化」という縦横をつなぐラインを強化してきており、また上記で述べたような直接的にスコープとしなかった効果を発現するなど、プロジェクト目標の達成という事実のみでは十分語り尽くせない成果を発現させてきた。4-1 の評価 5 項目による評価結果に

ついて、効率性は他の評価項目に比べても低い評価となっているが、それは主にプロジェクト立ち上げ当時のデザインの問題に起因しており、本プロジェクト実施の過程においては、投入に見合う、もしくはそれ以上の成果があったと考えられる。またこの評価については先方政府も調査団に強調しており、プロジェクトが多く成果を残したことが関係者間にて認識されている。

4-2-2 実施プロセスにおける評価

本プロジェクトの実施プロセスは、3-6 でみたように、政情に伴う不安定要素とそれを補うプロジェクト実施体制の構築、またそのような流動的な体制構築の中で達成されるべき成果の規模の大きさから、紆余曲折を経てきた。

総括となるチーフアドバイザーが不在であったことは、規模の大きな成果を複数抱えた本案件にとって、個々の活動を統括する機能が欠けていたという点で効率性を低下させる要因となった。他方、総括人材が不在のなかで、柔軟な投入やローカルリソースの有効活用により本案件が成果を発現できたことは、特筆すべき点でもある。このように、案件の効果発現を阻害した要因と促進した要因は、必ずしも独立した存在あるいは相反するものではなく、本プロジェクトの場合は、阻害した要因にひとつひとつ丁寧に対応することが効果発現の要因になったという部分もある。

以下、本プロジェクトにみられる効果発現の促進及び阻害要因を記す。

(1) 効果発現を促進した要因

1) 日本側、パレスチナ側双方の柔軟な対応

プロジェクト開始当初は、既に指摘のとおり成果に見合った投入が計画されておらず、デザイン上の問題があった。そのため中間評価時にプロジェクト目標及び成果を整理するとともに、目標達成のために必要となる投入を精査し、日本側の投入を増やすことを決定した。また日本側の投入のみならずローカルリソースでの対応も検討して、日本側・パレスチナ側双方において柔軟な対応を行ったことが、効果的な成果の発現に結びついたといえる。

2) ワーキンググループ制度の導入

プロジェクトの活動にあたる政策案・戦略案の策定、及びその下支えとなる人材育成のための研修の3コンポーネントすべてにおいて、ワーキンググループによる取り組みを実施してきた。このことが、案件に対するパレスチナ側のオーナーシップを向上させたとともに、今後の自立発展性を確保することの一助になったといえる。

(2) 効果発現を阻害した要因

「4-1-2 有効性」で述べたプロジェクト目標の達成を阻害した要因のほか、以下の要因が効果の発現を阻害した。

1) パレスチナの治安情勢

パレスチナの治安情勢は流動的であり、イスラエルによるガザ攻撃やレバノン侵攻等

は地域の治安情勢を不安定化させ、プロジェクトの進捗に大きな影響を与えた。特に、イスラエルが実効支配（行政及び治安維持）を行う C 地区でのパイロット事業実施は、計画や土地利用等において多大な制約が課されており、活動に大きな遅れをもたらした。

2) 選挙による影響

2006 年の総選挙で大きな政権交代が発生し、ハマスが政権を握ったことによって、プロジェクトの運営に大きな影響があった。また 2009 年 10 月の運営指導調査団中に発表されていた総選挙実施も度重なる延期となり、プロジェクトの運営に影響をもたらした。このように、国家行事が幾度となく予定変更される可能性があるため、プロジェクト活動の見通しを立てることが困難であり、また選挙の結果次第によってはパレスチナ全体の政治・経済や社会的にも不安定な状況に陥る可能性が常にあった。

4-2-3 プログラム支援の観点

本プロジェクトは、わが国の対パレスチナ支援の重点課題「国づくり、改革支援」、開発課題「行政能力向上・民主化」「行政能力向上プログラム」に位置づけられている。同プログラムにはほかに、「ヨルダン溪谷コミュニティのための公共サービス活動支援（コミュニティ開発無償資金協力）」や「ジェリコ及びヨルダン溪谷における廃棄物管理・処理能力向上プロジェクト（技術協力プロジェクト）」も位置づけられており、これらがプログラムとしての相乗効果をもたらすことを視野に入れている。このようなプログラムとしての相乗効果は、以下のような具体例からみて取れるように、現場においても有効に働いている。

- ・ 本プロジェクトにて実施した I-LDS において要望のあがったインフラ整備事業に関し、技術協力プロジェクトの枠組みで実施することが困難な案件について、「ヨルダン溪谷コミュニティのための公共サービス活動支援」プロジェクトにて検討し、実施の有効性を確認のうえ、いくつかの案件について採択した。
- ・ パイロット事業実施の要件として、「ジェリコ及びヨルダン溪谷における廃棄物管理・処理能力向上プロジェクト」について、廃棄物処理に係る費用負担を原則とし、廃棄物処理に関する地域住民負担の原則を広めた。

本プロジェクトでは専門家を長期に派遣できなかった状況から、案件開始当初より JICA パレスチナ事務所が総括的役割を担ってきた。このことが結果的に、上記のようなコミュニティ開発無償資金協力の案件形成や、同じく MoLG を C/P として実施している廃棄物管理・処理能力向上プロジェクトとの成果を連携させるなど、プログラムの相乗効果を意識的に図ることにつながった。また同様に、ドナー協調等のマクロな調整を行うことも可能にしてきた。

4-2-4 パレスチナ国家建設への貢献

本プロジェクトは、パレスチナという占領地にて地方行政能力強化に取り組んだということ自体が、大変意義深いものである。パレスチナは現地の情勢だけでなく、欧米諸国の政治情勢にも影響を受ける地域であり、加えて、パレスチナ自治政府が 1 つの国家ではなく、税收や治安についてイスラエルの思惑に左右され、政治及び住民生活が多大な影響を受けるなど、外部条件が多いといった不安定要素がある。そういったなかで、パレスチナ政府が推進する「国づ

くり」の根幹となる地方自治体の能力強化をめざし、重要な政策案・戦略案2本を現地関係者参加型で策定し承認されたこと、これらの両案が2009年8月に発表されたPA大綱(2カ年の国家建設計画)の具現化として作成中の2011年からの3カ年開発計画に盛り込まれる見込みであること、また、一部C地区という困難な地政のなかで、イスラエル側との骨の折れる調整を続けながら建設プロジェクトを実現し、地域住民と行政をつなぐ取り組みを行うことで両者間の信頼関係醸成を試みたことには、非常に大きな意義があった。

パレスチナでは住民の生活レベルそのものが低水準にあるうえ、中央政府や地方自治体による公共サービスが満足に行われず、とりわけ本案件が対象地域としてきたヨルダン溪谷では生活の過酷さゆえに集団離村が起きるなど、公共サービス改善の必要性が非常に高くなっている。これまでMoLG大臣によって「ヨルダン溪谷の住民が居住できる環境づくりに少なからずJICAの支援が貢献している」との言及が行われているほか、MoLG副大臣からは「パレスチナ国家建設に重要なことは、パレスチナ人がパレスチナの土地を放棄しないこと、将来の国家建設に向かって希望をもって土地に住み続けることである」との発言もみられている。

専門家や現地関係者の印象としても、本案件を開始後、それまで1年間で5,000人もの住民が他地域に流出していたヨルダン溪谷地域において、その流出に歯止めがかかった、という話も出るように、本プロジェクトは同地域の住民に対し、地域に住み続けることへの希望を少なからず与えることができたと考えられる。特にパレスチナ人自身も開発困難と認めるC地区において具体的な開発プロジェクトを実施できたことは、これまでさまざまな開発プロジェクトから排除され続けたC地区に住む住民に希望をもたらし、「住み続ける」ことでイスラエルによる占領政策に対する抵抗力を高めるといった、精神的にも非常に大きなインパクトを与えたといえる。その意味では、いわゆる「投入と成果」の効率性は、他国で同様の案件を実施した場合と比べて落ちるものの、パレスチナ人がこれまで住んだ地域を放棄せず、住み続けることができるような、そして住み続けたいという希望をもたらすような支援を行ったことには大きな意義がある。明確な「国家」の枠組みがないパレスチナの地において、人々の生存基盤を守る本プロジェクトのような取り組みは、まさしく「人間の安全保障」に資する案件と結論づけることが可能である。

第5章 提言と教訓

本プロジェクトで行ってきた活動は、パレスチナの地方行政に多くの成果をもたらし、MoLGが今後、当該分野において具体的な事業を計画・実施していく際に参考となる多くの知見をもたらしている。とりわけ地方自治体の財務能力強化、JC戦略案策定のプロセス、MoLGにおける研修戦略等に対しては、既にいくつかの有効な提言を行っており、実際にMDLFによって財務関連の研修が行われたり、財務システムが導入されたりするなど、具体的に実施されている活動もある。また、地方自治体・コミュニティレベルにおいても、パイロット事業の計画・実施によって事業経験が蓄積されていることが、本調査にて確認された。

しかしながら、これらの政策案・戦略案策定、事業実施の経験をパレスチナ側が独自に効果的に活用し、改善・拡大していくためには、依然として数多くの課題が残されている。

本章においては、それらの課題のうち、本プロジェクトの実施期間中に、プロジェクト及びC/Pが対応すべきものを提言として以下に示し、パレスチナにおける将来のプロジェクト形成・実施及び、他国における行政・地方行政分野のプロジェクトに参考になるであろう知見を、教訓としてまとめる。

5-1 提言

5-1-1 地方財政

地方財政政策案は、終了時評価調査中の5月にMoLG大臣によって承認されており、主要省庁や関係ドナー機関にも共有されていることから、その認知度は高いと判断される。MoLG大臣のイニシアティブのもと実施に向けた委員会が設置されていることから、プロジェクト終了期限の2010年8月までに、政策案で提言されている短期実施計画の中から、MoLG及びMDLF等の権限で実施できるものを選び、早い段階で実施に移していく必要がある。

5-1-2 広域行政

(1) JC戦略案

JC戦略案に関しては、終了時評価調査中の2010年5月に大臣主催によるワークショップがMoLG内で開催され、大臣・副大臣・各局長クラスの参加により、活発な意見交換が行われた。また同ワークショップにおいて本戦略案の検討委員会の設立が決定された。その後、上位の戦略であるMoLG戦略及びセクター戦略とJC戦略案との調整が行われている過程であることが当該委員会より伝えられ、JC戦略案についてはMoLGにて承認された旨がDJCspd局長によって宣言された。今後は、7月に予定される地方総選挙の結果を受けて、MoLG戦略、合併戦略、またその他セクター戦略等との整合性を取っていく必要がある。特に合併戦略はJC戦略に与える影響が大きいため、その動向に注視しつつ十分に調整していくことが重要である。またJC戦略の普及活動は9月をめどに開始が検討されており、本調査団後に想定されているMoLGの組織改編（JC戦略・合併戦略をひとつの統合された部署の下で扱う予定）、小規模自治体の強制合併の状況、また合併戦略を支援しているMDLF・デンマークの動向等に配慮して実施されることが望ましい。

(2) パイロット事業

本調査団中にパイロット事業の進捗を確認したところ、中部西 JC のサービスセンター建設及び南部 JC の幼稚園建設に関して、調達準備等の遅れから、2010 年 8 月に迎えるプロジェクト終了までの完工が困難であることが確認された。一方で、パイロット事業は今後の JC 事業及びコミュニティ開発支援無償実施に関しての重要な参照事例となることから、完工に至るまでのプロセスは十分に検証されることが望まれる。加えて、事業を中断することで MoLG 及びプロジェクトと住民との関係悪化に係る懸念も挙げられることから、上記 2 事業に関してはプロジェクト期間を延長し（2010 年 12 月末まで）、完工をめざすこととする。なお、既往パイロット事業 9 件のうち、イスラエルからの土地使用許認可の問題で進捗が遅れていたジフトリック村役場建設に関しては、2007 年よりイスラエル側との交渉を行ってきたところ、2010 年 6 月によりやくイスラエルからの許認可を得るに至った。これを受け、前述の 2 案件に加えてジフトリック村役場建設事業についても、2010 年 12 月までのプロジェクト延長期間中に JICA プロジェクトチームによるフォローを実施することで、パレスチナ側及び JICA プロジェクトチームと合意した。余裕のない工期で実施していくことから、事業管理全体においてパレスチナ事務所と JICA プロジェクトチームの深い共通理解の下で進めていくことが不可欠であり、双方がこの点に留意することが必要である。

5-1-3 研修

研修の成果に関しては、既に当初目的としていた指標を超えた人数への研修実施を達成している。研修講師や研修戦略案作成グループは、依然として研修実施体制構築へのモチベーションも高い。プロジェクトの残りの期間においては、これらの関係者によって MoLG における地方自治体職員への研修のあり方、研修所の組織内の位置づけ、研修所に関する予算措置等の具体的な方策等が議論され、結論が導き出されることが望まれる。

《上位目標達成のための提言》

PDM の外部条件にあるように、地方分権や広域行政に関するパレスチナ自治政府の方針が変わらないことや、政治社会情勢が極端に変化しないといった外部環境も、上位目標の達成に影響を与える。上位目標の達成度を把握するためには、指標の進捗を証明するデータを揃える必要があるところ、本プロジェクトにおいては、JC 戦略策定の過程で各県の自治体数、JC の数、JC が提供している行政サービス数と内容を収集してきた。これらのデータがどのように変化していくのかを MoLG が引き続き定期的に把握するとともに、自治体や JC が作成した予算書から、歳入や予算額を収集する必要がある。

5-2 教訓

5-2-1 本プロジェクトの特徴と教訓

本プロジェクトには以下の特徴がある。

- ① 地方行政にかかわる主要課題である、地方財政・広域行政・能力強化という各コンポーネントを広範囲にカバーした。

- ② 地方行政分野の技術協力プロジェクトとして、中央官庁の政策案・戦略案策定を中心に支援してきたため、C/P の能力強化の側面が弱いと懸念されていたが、策定活動の過程で、関係者への能力強化の効果が確認された。
- ③ 広域行政コンポーネントにおいて、中央政府の戦略案づくりから住民レベルのコミュニティ活動までを広くカバーした。
- ④ 本邦 C/P 研修によってパレスチナ側主導によるプロジェクト形成が試みられ、日本の広域連携・市町村合併の事例が活用された。
- ⑤ プロジェクトの活動の記録管理が不十分であった。
- ⑥ プロジェクト初期の段階では日本人長期専門家を派遣できず、投入が不十分な時期が長く存在した。
- ⑦ 他セクターと比してもドナー等の関係者が多く、またこれらが実施する案件等との距離感が狭いため、他ドナー案件の進捗が外部要因となり得る可能性が高かった。
- ⑧ パレスチナ自治政府諸機関のなかでも MoLG は特に官僚機構としての組織・人員体制が脆弱であり、案件が C/P 関係者に期待する永続性には限界があった。

上記の特徴等から、以下の教訓が導き出され得る。

(1) 問題解決方法を具体的に提示しているプロジェクト設計

地方財政・広域行政・公務員研修といった、地方行政に関する3つの大きな独立した課題を1つのプロジェクトの構成要素（成果）として配置したことにより、それぞれの成果による連携・相乗効果を短期間でつくり出すことが非常に困難であった。そのひとつの大きな原因は、プロジェクトの設計段階において、パレスチナ側が抱える大きな課題と日本側のもつ問題意識に対して、どのような優先順位・手順・スケジュールで具体的に問題を解決するかという視点が不十分であったことである。例えば、地方財政にかかわる問題を解決するうえで、歳入面と歳出面を考慮することはひとつの有効なアプローチであり、歳入・歳出双方からアプローチすることにより、自立発展性のある解決策が描ける可能性も高くなる。一方で、それらの歳入と歳出を活用し行政サービスを提供する地方自治体に注目して、より効率的に行政サービスを実施するための広域・自治体間連携に関する問題意識をもつことも、また有効な考え方である。ただし、これらの問題意識のもとに、歳入面を地方財政の活動でカバーし、歳出面（＝行政サービスの提供）の活動を広域連携でカバーするといった一プロジェクトデザインが機能するかといえば、現実的には困難である。それは中央政府内での財政担当局・広域連携担当局のセクショナリズム、地方レベルでの連携にかかわる地理/社会的背景・行政ニーズの把握に関する情報不足、地方自治体職員の低い能力など、過大な問題に直面する可能性が高いからである。今後、当該分野において技術協力プロジェクトを計画・実施する際には、この例にあるような具体的な事業実施のイメージ、及びそれにかかわる具体的な課題を想定しながら計画に臨む必要がある。

(2) 成果と投入のバランス

本プロジェクトは、政策案・戦略案策定への支援を主として設計されているが、プロジェクト初期の段階においては、それらの支援を実施し目標を達成するための十分な投入

がされていなかった。プロジェクト目標及び成果の達成に必要な投入を具体的な活動に照らし合わせて見積もること、同時に当該国の政治的・社会的状況による制約、日本側リソースの投入可能性等を考慮したうえで、実現可能な目標・成果を検討することは、プロジェクトの設計段階においてより効率的な目標達成をめざすうえで不可欠である。

成果と投入のバランスに関しては、本プロジェクトでは「柔軟な追加投入」及び「計画不足を補う投入」が混在していると思われる。「柔軟な追加投入」を、時期を逸せず正の社会的インパクトの発現をめざして追加の投入量または投入分野の変更を行うこと、と定義した場合、地方財政・公務員研修・パイロット事業においては「柔軟な追加投入」といえるケースが比較的多かったと判断できる。一方、「計画不足を補う投入」、つまり成果創出の具体的なイメージ不足に伴い、成果を出せない状況を確認したのちに、より多くの追加投入を強いられたケースが、JC 戦略案策定及び地方財政政策案最終化において発生したと思われる。また本プロジェクトは、これらの追加投入を行っていく際の意図や計画性についての活動記録が不十分であったために、終了時評価において実施・修正のプロセスを評価することが困難な場合があった。効率的なプロジェクト運営及び活動プロセスの評価を行う場合、議論の過程・意思決定の過程は非常に重要となるため、それらの記録・保管に関しては十分に工夫をされることが望まれる。

(3) 住民レベルでのパイロット事業実施から戦略策定までの整合性

本プロジェクトでは、15件のパイロット事業の経験をもとに戦略案を策定するという、実証検証による策定作業をプロジェクト期間の途中より計画したが、これらを戦略案に反映させるにあたっては、以下の留意点が存在した。

- ① 15件のパイロット事業は特定地域の経験を導いているのみであり、パレスチナ自治区全体の戦略をつくるうえでは、他地域での経験を考慮する必要があった。
- ② ①を補完するための調査・活動が必要であった。
- ③ パイロット事業の現場となる地方自治体及び住民から、これまでの MoLG 本庁及び支所の地方自治体に対する関与の薄さに批判が出ることが想定された。
- ④ JC 戦略は、MoLG 及びパレスチナ自治政府が策定する他の戦略と調整される必要があった。
- ⑤ パイロット事業の実施エリアに一部 C 地区があり、同地区でのインフラ整備事業についてはイスラエル軍の承認を得る必要があった。

これらの留意点から、次のような教訓を導き出せる。

①、②からは、パイロット事業及びモデル事業等の社会実験の普及に関しては、過去の同種の調査報告書やローカルコンサルタントの情報等の事前分析及び普及するために必要な活動計画を事前に策定することが重要であることが確認される。

また③からは、法令で定められた行政サービスが地方（特に小規模な LGU）で必ずしも十分に実施されていないこと、またこれらの地方自治体・住民等からパレスチナ自治政府や MoLG に対する支援不足の声が聞こえることから、パレスチナ自治政府及び MoLG から地方自治体に対する財務・技術・事業モニタリングに関してのガイダンスや支援が不十分

であったことが想像される。上位目標・自立発展性を考えた場合、この部分についての改善を促すようなプロジェクト活動を加えることは重要である。

④に関しては、定期的な情報収集と作成側からの戦略的な情報提供の重要性が確認できる。

⑤に関しては、本地域における特殊事情ではあるものの、プロジェクト計画の管理上に大きな影響を与え続けていることから、余裕をもったスケジュール設計と計画性が望まれる。

(4) ワーキンググループによる能力強化

政策案・戦略案の立案という、成果品をつくり出すことを重視したプロジェクトの活動のなかで、ワーキンググループ制度が能力強化や技術移転に果たした役割が大きいことが確認された。本プロジェクトでは、MoLG内外の主要な関係者とファシリテーター（関係者の議論の促進と取りまとめが役割）で構成されるワーキンググループをコンポーネントごとに設置した。特に地方財政のワーキンググループメンバーは、基礎情報の収集と分析、各課題の現状調査や成功/失敗事例の共有、政策案・戦略案の作成等の作業を、ファシリテーターの支援のもとに実施しており、その過程のなかで達成目標の共有によるモチベーションの向上、事例分析を通じた知見の蓄積等の能力強化の効果がみられた。本プロジェクトでは実施されなかったが、これらのメンバーと活動をともし、能力強化の視点（メンバー選考・ファシリテーター能力・問題解決への手順等）から観察・分析・記録していれば、この地域における能力強化の一成功事例を生み出すことができた可能性がある。今後、他のプロジェクトにおいても、この形式での能力強化活動を分析、応用することは有効と考える。

5-2-2 占領下における案件の実施及び評価

これまで述べたように、本案件はパレスチナといういまだ国家として独立していない地域において、行政機能の向上に係る制度整備及び人材育成を試みるという、非常に大きな目標のもとで活動を展開してきた。案件開始の2005年以降、ハマス政権の成立と、それに伴うパレスチナ自治政府内の公務員ストライキ、ドナー関係者の往来制限や相手側実施機関の機能不全など、さまざまな困難を経験しており、それらによって案件の効果発現に及ぼされた影響は決して微々たるものではなかったと思料される。

このように、占領下における案件の実施には外部条件が多数存在しており、またそれらに影響を受ける可能性が、他の地域における案件と比較しても非常に高い。そのため、占領下で実施された案件の評価を他案件のようにPDMに基づいた評価調査によって行うと、通常よりも評価が低くなる傾向がある。例えば本案件のように、専門家となる人材の確保が見込めないことや、当初想定した計画がプロジェクト実施過程において困難となり、追加の投入を要するといったことも少なからず発生するため、実施予算も通常を上回る可能性が高く、また5項目評価における有効性や効率性は流動的にならざるを得ない。

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。例えばプロジェクトの活動を通じて、対立していた住民の関係改善や団結力向上につながったという事例もある。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。

5-3 団長所感

本案件は「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」ことをめざし、具体的には地方財政政策案と広域行政政策戦略案（JC 戦略案）の策定と、地方自治体職員的能力強化研修を行った。本調査によって、プロジェクト目標は達成され、プロジェクトによって作成された政策案・戦略案については、MoLG にて具体的な適用化に向けた作業（庁の活動計画及び予算配分化等の作業）が進められていることが確認できた。右適用プロセスは即ち、現在地方自治庁が鋭意策定中である「地方自治セクター戦略」の一端を担うものであるところ、これがパレスチナ自治政府全体として取り組むところの「国家建設プログラム」の延長線上にあることにかんがみれば、極めて意義のある成果であったといえる。また、ジェリコ研修所で訓練した 2,600 名を超える地方行政官への研修に加え、両案を策定する過程においてワーキンググループ制度という参加型を導入したこと等により、MoLG 職員をはじめ、地方自治体職員や地域住民の能力強化が図られたことが確認できた。パレスチナという占領地において、政策提言とキャパビルを同時に行う本案件が、一定の成果を挙げていることは特筆に価する。本案件関係者の多大なる努力の賜物であろう。

また、本案件は、その実施過程において、同じく MoLG を C/P とする「廃棄物管理能力向上プロジェクト」と連携した活動を行うとともに、I-LDS で出てきた要望をコミュニティ開発無償資金協力につなげるなど、ヨルダン溪谷地域の総合的な地域開発の重要な一端を担ったといえる。わが国のパレスチナ支援という大きな目でみれば、効率的な支援の実施に貢献した。

一方、本案件は、「教訓」にもあるとおり、地方財政・広域行政・地方公務員研修といった、地方行政に関する 3 つの大きな独立した課題を、それぞれプロジェクトの構成要素（成果）として配置したことによる実施上の難しさを内包していた。加えて、JC 戦略案策定との関連で開始されたパイロット事業については、「C 地区」において、イスラエル軍の認可を得る必要のある施設の整備も計画していた。こういった事情が本案件を効率的に実施することを妨げる要因となっていたと考えられる。プロジェクト全体の進捗を管理する体制、例えば定期的な報告の欠如等が、更に効率性を阻害した点もあった。また、本案件は、プロジェクトでは制御できない各種の外部要因に翻弄されながらも、できる限り柔軟に対応してきたことによって成果を達成してきた側面もあったが、翻せば、事前の計画が、外部条件の影響を十分見越したうえで作成されなかったということもいえよう。

以上のとおり、本案件を通して多くの成果と教訓が得られた。5 項目評価の結果も高い方である。しかし、本案件を実施した意義は、パレスチナという占領地において、また、一部 C 地区という困難な地政のなかで、地域住民と行政をつなぐ取り組みを行うことによって、住民と行政の間の信頼関係を深めたこと、C 地区であっても開発計画が可能なことを示せたことではないだろうか。以上は、パレスチナ独立国家建設に向けて大変重要な点である。パレスチナ国家建設に向けて大切なのは、住民が土地を捨てないことである。本案件の実施地域であるヨルダン溪谷においては、2007 年の 1 年間で 5,000 人もの住民が他地域へ流出したが、本案件において I-LDS を実

施し始めたころから目に見えて流出民の数が減少したという報告もある。つまり、同地域の住民に対し、地域に住み続けることへの希望を与えることができたといえるのではないだろうか。効率性は落ちるものの、パレスチナ人がこれまで住んできた地域を放棄せず、住み続けることができるような、そして住み続けたいという希望をもたらすような支援を行ったことに対し大きな意義が存在すると考える。そしてこのような支援こそが、パレスチナの人々にとっての「人間の安全保障」につながり、よって、継続的に行われるべきである。

本案件の後継案件については、昨年度（2009年度）行われた要望調査において要請が提出されている。地方財政政策の一部である固定資産税徴収強化については、既に国別研修が採択され、MoF 職員を主な対象に本邦にて近々実施される予定である。JC 戦略案の実施については、合併戦略との関連で、2010年7月に実施予定の地方選挙後にしか方向性が明確にならないことを踏まえ、その内容についてはまだ詳細を決定できない状況である。しかし、次期案件については、本案件の成果と教訓を十分踏まえ、パレスチナの国家建設に向け、地域住民と行政との連携と信頼関係を強化し、行政官は住民の求めるサービスを提供するための基本的能力を備え、その結果としてより良い行政サービスを効率的に提供することを目的に実施されるべきである。その手段が、JC となるか合併となるかは、それぞれの自治体の選択に任せる形が望ましいであろう。より重要なことは、住民の求めるサービスを提供できるに足る確かな予算を確保することであり、固定資産税研修の実施によって MoF と MoLG の関係がより強化されることを期待したい。