

パレスチナ自治政府
パレスチナ解放機構 (PLO) 難民問題局
財務省

パレスチナ
難民キャンプ改善プロジェクト
プロジェクト業務完了報告書
和文要約

令和元年11月
(2019年)

独立行政法人
国際協力機構 (JICA)

株式会社 オリエンタルコンサルタンツグローバル
株式会社 国際開発センター
NTCインターナショナル株式会社

基盤
JR
19-123

パレスチナ自治政府
パレスチナ解放機構 (PLO) 難民問題局
財務省

パレスチナ
難民キャンプ改善プロジェクト
プロジェクト業務完了報告書
和文要約

令和元年11月
(2019年)

独立行政法人
国際協力機構 (JICA)

株式会社 オリエンタルコンサルタンツグローバル
株式会社 国際開発センター
NTCインターナショナル株式会社

目次

第 1 章 プロジェクト概要	1
1.1 プロジェクトの背景と課題.....	1
1.2 プロジェクトの実施体制.....	3
第 2 章 プロジェクト活動	4
2.1 計画策定マニュアルの作成に関する活動（成果 1）.....	4
2.2 事業実施マニュアルの作成に関する活動（成果 2）.....	8
第 3 章 制約と課題	10
3.1 プロジェクト管理.....	10
1) DoRA としての初の技術協力.....	10
2) JET とカウンターパート間での使用言語の相違.....	10
3) 治安上の制約.....	10
3.2 パレスチナ自治政府規定にかかわる制限と制約.....	11
1) DoRA の残業問題.....	11
2) 交通費不足問題.....	11
3.3 キャンプ活動における問題点.....	11
1) 参加型コミュニティ開発の経験.....	11
2) 蒸し返される議論.....	11
3.4 対象キャンプ独自の課題.....	12
1) AJRC の特徴.....	12
2) OARC および JZRC の政治的問題.....	12
第 4 章 プロジェクトの成果	13
4.1 成果の達成度.....	13
4.1.1 成果 1：計画策定マニュアル.....	13
4.1.2 成果 2：事業実施・管理マニュアル.....	13
4.2 プロジェクト目標の達成度.....	14
4.3 上位目標達成のための提言.....	15
1) CIP の品質保証.....	15
2) キャンプ改善事業の実施.....	15
3) CIP 実現のための資金調達.....	15
4) 治安および外部リスク.....	15
第 5 章 教訓	16
5.1 全般.....	16
1) 業務分担.....	16
2) 再委託先の管理.....	16
3) 地域情勢が調査結果にもたらす影響.....	17
5.2 参加型計画.....	17
1) 計画プロセスに必要とされる期間.....	17

2)	活動実施に適したタイミングの見極め	17
5.3	事業実施	18
1)	ノンインフラパイロット事業がもたらした好影響	18
2)	建設業者およびサブコンサルタントにおける安全管理（インフラパイロット事業） ..	18
3)	建設業者およびコンサルタントの書類作成・管理能力の低さ	18
4)	適正な予算見積もり額	19
5)	適当なプロジェクト選定のためのデータベース構築の重要性	19
6)	パイロット事業のタイムフレーム	19

添付資料

添付資料 1：PDM

図表目次

図 1.1	プロジェクト対象地域.....	2
図 1.2	合同調整委員会（JCC）の構成.....	3
図 2.1	CIF 設立までの流れ.....	5
図 2.2	CIF の構成（AJRC の例）.....	5
図 2.3	CIP 作成の流れ.....	6
図 2.4	CIP の構成（AJRC の事例）.....	7
図 2.5	事業実施マニュアルの構成.....	9
表 1.1	プロジェクトの概要.....	2
表 4.1	成果 1 の指標の達成度.....	13
表 4.2	成果 2 の指標の達成度.....	14
表 4.3	プロジェクト目標の指標の達成度.....	14

第1章 プロジェクト概要

1.1 プロジェクトの背景と課題

パレスチナ難民の生活、社会経済状況の改善はパレスチナ難民自身およびパレスチナ自治政府（PA）が抱える課題の一つである。難民キャンプの状況は年々変化し続けているが、国連パレスチナ難民救済事業機関（UNRWA）による支援とキャンプに住む難民が求める支援の間には量・質共に未だ大きな隔たりが存在する。UNRWAは基礎教育、保健、その他の物資支援を実施しているが、老朽化の進んだインフラ改修や失業・貧困問題への対策は十分ではなく、キャンプの住民委員会（PC）および国際社会からの場当たりの援助に依存しているのが現状である。その一方で、PAも「国家開発計画 National Development Plan (2017-2022)」にて難民キャンプ改善が重要課題の一つであることを認識している。

このような状況の下、パレスチナ解放機構（PLO）難民問題局（DoRA）は日本国政府（GoJ）に対し技術協力を要請、DoRAおよび国際協力機構（JICA）は2016年8月に「難民キャンプ改善プロジェクト（PALCIP）」の協議議事録（R/D）を締結し、2016年12月から2019年12月にかけてプロジェクトを実施することとなった。

本プロジェクトの意義は、技術協力支援を通してパレスチナ難民の生活環境の改善および生計向上に寄与する点にある。すなわち、DoRA職員の参加型計画及びプロジェクト実施能力の向上が挙げられる。さらに本案件は難民キャンプの住民自身が、住民のニーズを反映したキャンプ改善プロジェクトを参加型および社会包摂型で計画・実施できるようになることも目指した。プロジェクトの概要を下表に示す。

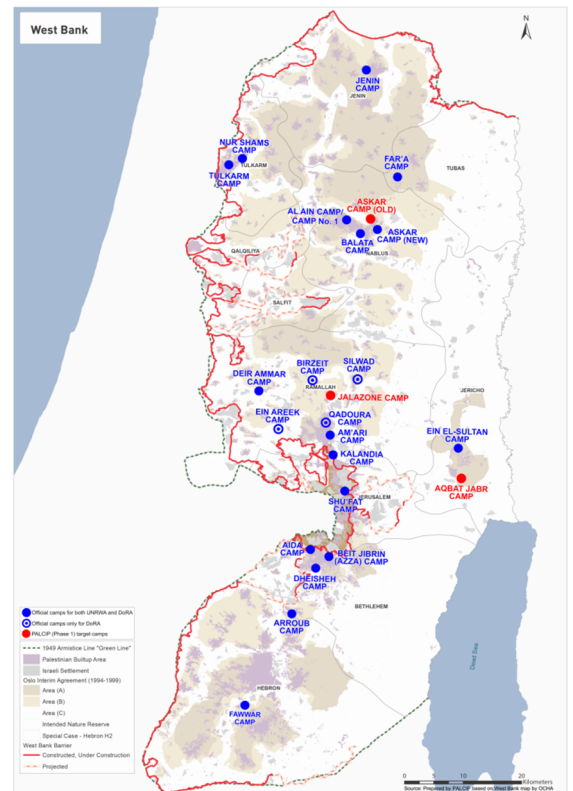
表 1.1 プロジェクトの概要

PALCIP プロジェクト概要	
プロジェクト名	難民キャンプ改善プロジェクト
協力期間	2016年12月-2019年12月（3年間）
対象地域	パレスチナ西岸地区
裨益者	- DoRA 職員、キャンプ住民委員会（PCs）、市民団体（CBOs）および3キャンプに関連する西岸地区の団体（直接的裨益者） - 西岸地区の難民キャンプ住民（間接的裨益者）
カウンターパート	- パレスチナ解放機構難民問題局（DoRA） - パレスチナ自治政府財務・計画省（MoFP） ¹
上位目標	プロジェクト対象キャンプで開発された難民キャンプ改善計画策定手法、および事業実施・管理の手法が西岸地区の他の難民キャンプに普及する
プロジェクト目標	DoRA および対象キャンプの住民組織（住民委員会に限らずその他組織を含む）の計画策定能力および事業実施・管理能力が向上する
成果	1. 難民キャンプ改善計画策定のためのマニュアル（キャンプ改善計画策定マニュアル）が作成され、活用される 2. 難民キャンプ改善事業の実施と管理のためのマニュアル（キャンプ改善事業実施・管理マニュアル）が作成され、活用される

プロジェクト対象地域はパレスチナ西岸地区内の難民キャンプである。（右図参照）

19 難民キャンプ²のうち、ジェリコのアクバットジャバル難民キャンプ（AJRC）、ナブルスのオールドアスカール難民キャンプ（OARC）³およびラマラ/アルビレ地区のジャラゾン難民キャンプ（JZRC）が本プロジェクト対象キャンプに選定された。

本プロジェクトのプロジェクト目標は、参加型および社会包摂型手法を用いた、キャンプ改善計画（CIPs）の策定、パイロット事業の実施、および計画策定マニュアル、事業実施マニュアルの作成を通して、DoRA 職員のキャンプ改善に関わる計画策定能力を向上させることである。対象キャンプにおいては、キャンプ側の能力開発およ



出典：UNOCHA の地図を元に JICA 専門家チームが編集

図 1.1 プロジェクト対象地域

¹ 大統領命令に基づき 2019 年 7 月より財務省（Ministry of Finance）となった。

² 西岸地区における UNRWA 公式難民キャンプは 19 キャンプであり、これは 1967 年以前（西岸地区がヨルダン国政府下にあった時期）にヨルダン国政府が UNRWA との協働で設置したものである。一方で DoRA は UNRWA に登録されていないその他 5 キャンプをキャンプとして認定している。新たな難民キャンプを設置することは UNRWA が持つ権限外であり、一般的には難民受け入れ国が国連との協議の上で決定されることである。

³ アスカール難民キャンプはオールドアスカール難民キャンプおよびニューアスカール難民キャンプに分けることができる。ただし UNRWA はアスカール難民キャンプを一つのキャンプとして認定しており、ニューアスカール難民キャンプの敷地は、公式文書によると 1967 年 6 月以前に設置されたアスカール難民キャンプの拡張エリアであるとみなしている。UNRWA 側の記録によると、ヨルダン政府はニューアスカール難民キャンプ設立のために働きかけを行っていたものの 1967 年 6 月までに達成できなかったため、この議論は依然として継続中である。

び、事業計画・実施プロセスを通して、また、新たに導入するキャンプ改善フォーラム（CIFs⁴）設置等を試みることを通じて、将来的に DoRA および住民委員会が協働で参加型、社会包摂型手法を用いたキャンプ運営ができるようになることである。

1.2 プロジェクトの実施体制

本プロジェクトでは関係者間の情報共有、調整の場として合同調整委員会（JCC）を設立した。JCC は少なくとも年 1 回開催され、さらに必要に応じて招集される。JCC では、プロジェクトの進捗、モニタリング結果の確認、およびプロジェクト実施中に発生した課題・問題点についての意見交換を行う。

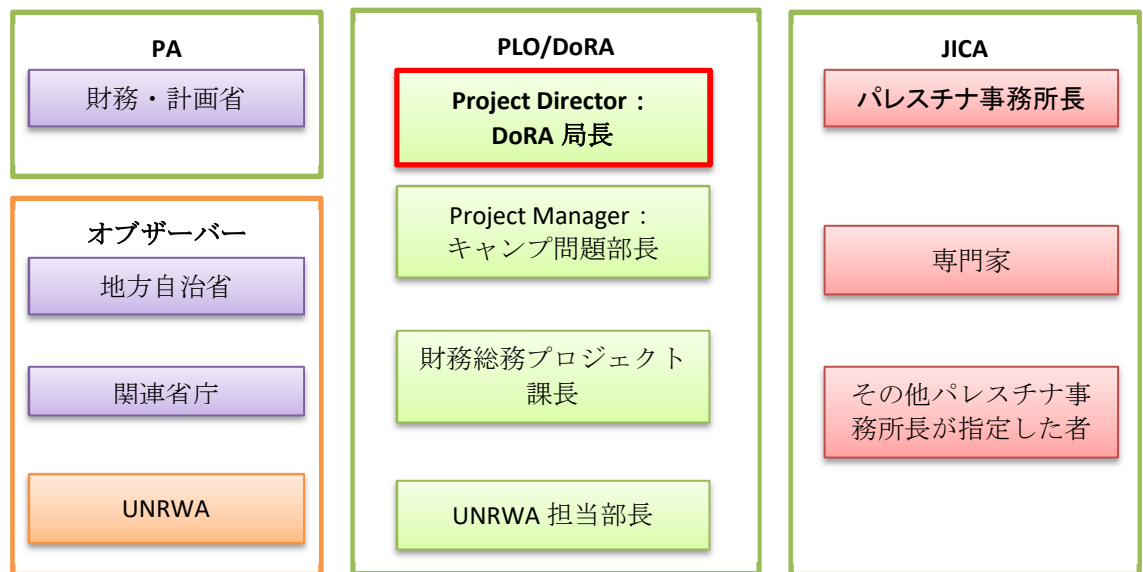


図 1.2 合同調整委員会（JCC）の構成

⁴ CIF（キャンプ改善フォーラム）は本プロジェクトを通して設立された、対象難民キャンプにおける住民参加型達成するための枠組みである。キャンプにおける本プロジェクトの社会包摂性と説明責任を果たすために住民委員会、住民組織、およびその他のコミュニティ活動を実施している団体により構成されている。

第2章 プロジェクト活動

2.1 計画策定マニュアルの作成に関する活動（成果1）

成果1「難民キャンプ改善計画策定のためのマニュアル（キャンプ改善計画策定マニュアル）が作成され、活用される」を達成するために必要な活動として以下が実施された。

- 1-1 対象キャンプにおける現行計画策定プロセスのレビューと課題の特定
- 1-2 対象キャンプにおける社会的準備（住民説明会、社会調査等）の実施
- 1-3 対象キャンプにおける「キャンプ改善フォーラム（CIF）」の形成
- 1-4 DoRA および対象キャンプの能力開発ニーズの特定と研修計画の作成
- 1-5 DoRA および対象キャンプ向け計画策定・ファシリテーションに関する研修の実施
- 1-6 対象キャンプにおけるプロフィールの作成（リソースマップや DoRA 予算や他ドナーによる支援案件を含む）
- 1-7 対象キャンプにおける CIF と DoRA の協働によるキャンプ改善計画（CIP）の作成
- 1-8 CIP に基づくパイロット事業の選定
- 1-9 対象キャンプにおける CIF と DoRA の協働による住民説明会の開催
- 1-10 キャンプ改善計画マニュアルの策定
- 1-11 2年目、3年目対象キャンプの選定
- 1-12 対象キャンプにおける計画策定活動に関するグッドプラクティス視察の実施
- 1-13 西岸地区全キャンプ向けの計画策定に関するグッドプラクティス及び教訓を共有するためのワークショップの開催
- 1-14 DoRA による対象キャンプ以外のキャンプにおける計画策定活動の側面支援

上記活動の詳細については「プロジェクト業務完了報告書」英語版本編に詳述するが、これら活動による成果については以下に概略する。

AJRC、OARC および JZRC での参加型計画策定プロセスで得た経験は、「計画策定マニュアル」としてまとめられた。本マニュアルで想定される対象読者は、キャンプ改善に関心を持つ難民キャンプのステークホルダーである。そのため計画策定マニュアルは理解しやすく、読みやすいもの（文字数を最小限として図表・写真をできるだけ使用する）、かつ簡単に持ち運びができる（マニュアル自体のサイズが小さい）ものにした。

最初のドラフト（バージョン1）は AJRC での経験をもとに 2017 年 12 月初旬に作成し、OARC と JZRC での経験を基に 2018 年 11 月に第二ドラフト作成した。改訂箇所は主に、レイアウトやスライドの順序変更、使用する写真の追加、図表への追加説明、および 2 年次キャンプから得た教訓の追加等であった。第二ドラフト完成後 CIF メンバーからコメントを取り付け JET および DoRA で最終化したものを 2019 年 9 月に英語、アラビア語版を合わせた冊子形式にして完成させた。

計画策定マニュアルは、A：キャンプ改善フォーラム（CIF）の設立、および B：キャンプ改善計画（CIP）の策定の 2 つのパートから構成されており、参加型開発手法について記載された別添も含まれている。各パートの概要は以下の通りである。

A: キャンプ改善フォーラム（CIF）の設立

キャンプ改善フォーラム（CIF）とは、キャンプの社会包括と説明責任を最大限実現させるための枠組みであり、住民委員会、住民組織、その他関連組織の代表者により構成される。対象キャンプ内でのプロジェクト開始式に引き続き、社会調査を通じてキャンプ内に存在するセグメントを洗い出し、各

セグメントにおいて代表者となりうる人やコミュニティのために積極的に活動をしている住民をセグメント代表として CIF メンバーの候補者とする。その後候補者にボランティアベースで CIF メンバーとなる意思を確認し、DoRA が CIF メンバーを承認する。

CIF は一般的に右図のように構成される（右図はアクバットジャバル難民キャンプの CIF の例）。

CIF の議長は PC ではあるものの、全ての CIF メンバーはキャンプ改善に関わる意思決

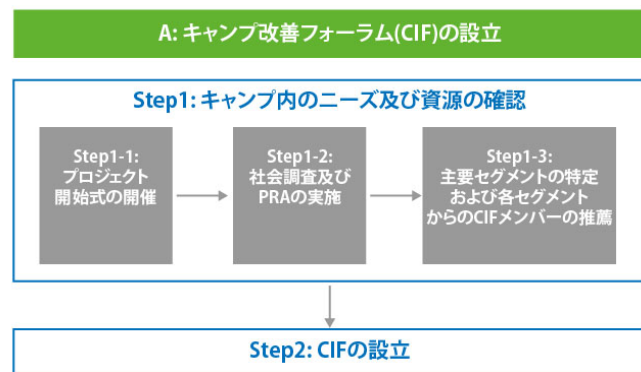


図 2.1 CIF 設立までの流れ



図 2.2 CIF の構成 (AJRC の例)

定事項に対して権利と機会を平等に保有している。本案件実施中に設置された CIF はすでに CIF 規定を更新し、プロジェクト終了後も彼ら自身で活動を行っている。

B: キャンプ改善計画 (CIP) の策定

キャンプ改善計画 (CIP) は今後 5~10 年間のキャンプ改善を示したマスタープランである。CIP にはビジョン、戦略目標 (SOs)、および SOs を達成するために必要な優先アクションが記載されている。CIP は下図に示す流れに従い CIF にて集中的に議論され策定される。

第一に、各セグメントの代表である CIF メンバーは各セグメントの声やニーズを持ち寄り、セグメントニーズリスト (SNLs) にまとめる。その後 CIF メンバーによる議論を通し、SNLs はロングニーズリスト (LNL) にまとめられる。

キャンプ内に設置した意見箱を通して寄せられた住民のニーズと社会調査から明らかになったキャンプの現状分析結果や各セグメントでの議論をキャンププロフィールとしてまとめると共に、LNL を最終化する。

それらを基に、CIF はキャンプのビジョンと戦略目標を設定する。その後、優先アクションおよびその実施機関をリストアップする。優先アクションのプロジェクト見積もり額を算出し、さらなるパブリックコメントおよび/または住民会議にて住民からのコメントを取り付けた後に CIP を最終化する。

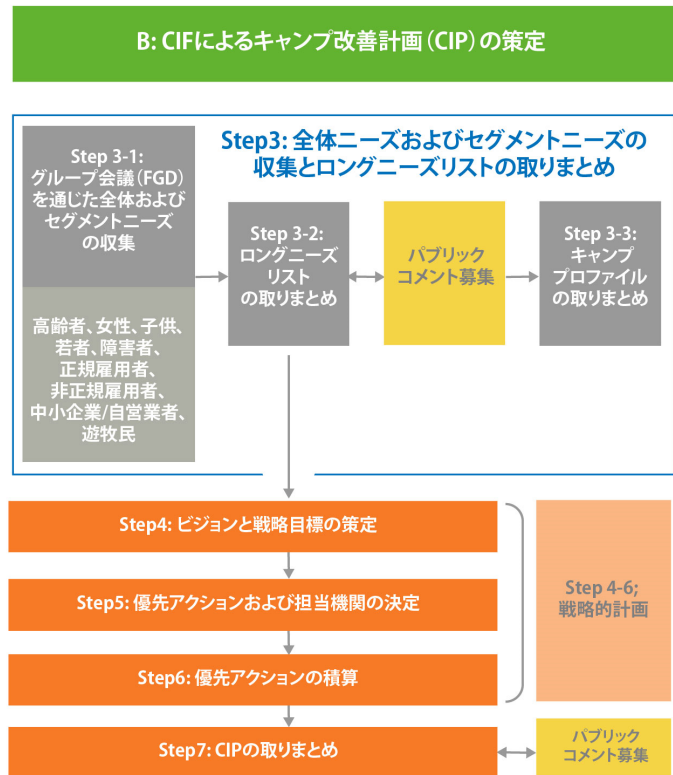


図 2.3 CIP 作成の流れ

CIP の構成例（AJRC の例）は下図のとおりである。

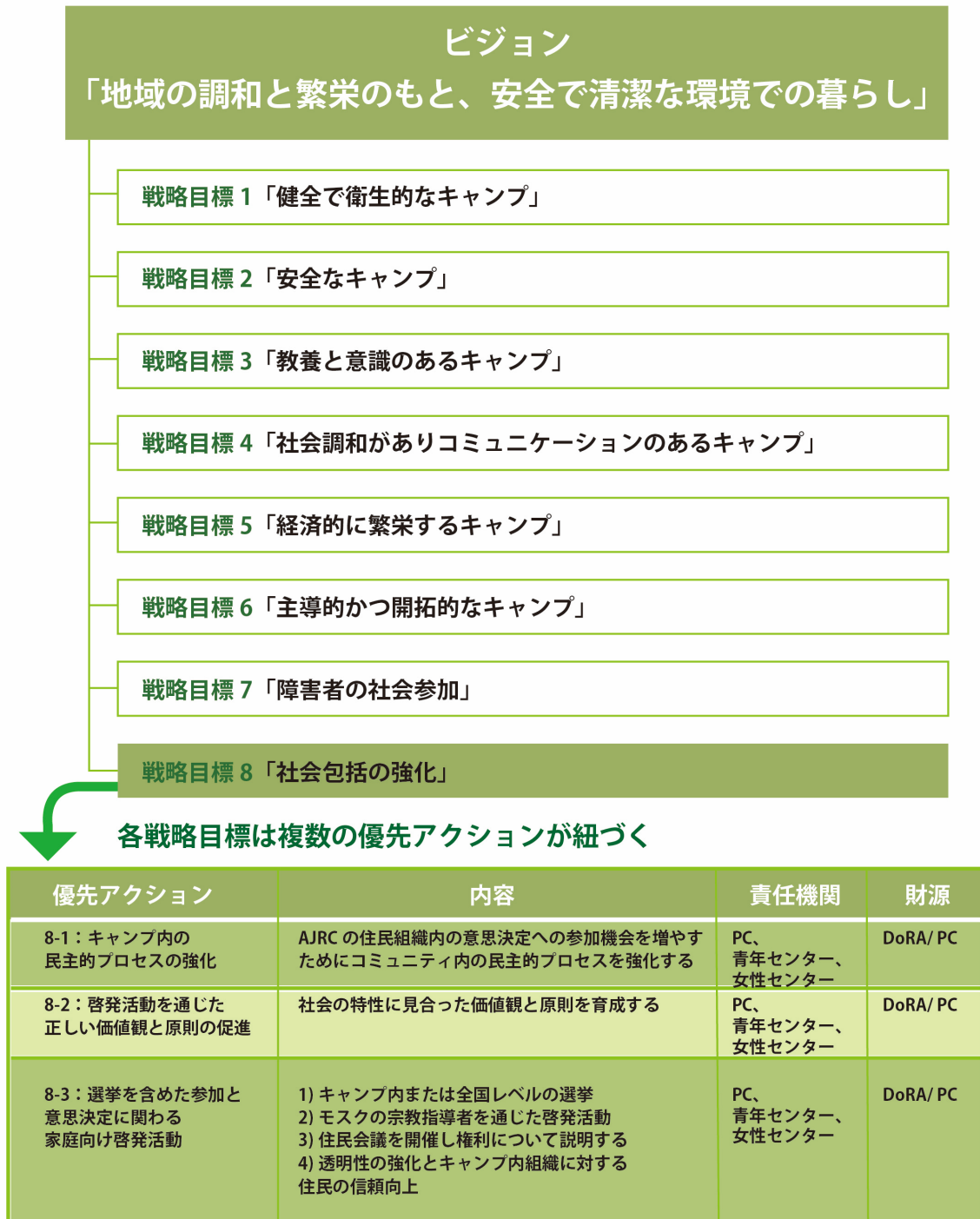


図 2.4 CIP の構成（AJRC の事例）

2.2 事業実施マニュアルの作成に関する活動（成果 2）

成果 2「難民キャンプ改善事業の実施と管理のためのマニュアル（キャンプ改善事業実施・管理マニュアル）が作成され、活用される」を達成するために必要な活動として以下が実施された。

- 2.1 対象キャンプにおけるプロジェクト実施に関するプロセスのレビューと課題の特定
- 2.2 DoRA および対象キャンプの能力開発ニーズの特定と研修計画の作成
- 2.3 対象キャンプにおけるプロジェクトマネジメントおよび調達に関する研修の実施
- 2.4 キャンプ改善計画（CIP）に基づくパイロット事業の準備と実施（実施期間は事業のタイプとスコープによる）
- 2.5 キャンプ改善プロジェクト実施マニュアルの策定
- 2.6 ファンドレイジングに関する研修の実施
- 2.7 対象キャンプにおけるプロジェクト実施に関するグッドプラクティス視察の実施
- 2.8 西岸地区全キャンプでのキャンプ改善事業の実施を通じたグッドプラクティス及び教訓を共有するためのワークショップの実施
- 2.9 DoRA による対象キャンプ以外のキャンプにおけるキャンプ改善プロジェクトの側面支援

上記活動の詳細については「プロジェクト業務完了報告書」英語版本編に詳述するが、これら活動による成果については以下に概略する。

事業実施マニュアルは、AJRC でのパイロット事業から得た経験および教訓をもとに作成された。本マニュアルの対象読者は、キャンプ改善活動の実施に携わるステークホルダーである。計画策定マニュアルと同様、実施・管理マニュアルも理解しやすく、読みやすく、かつ簡単に持ち運べるものである必要がある。

マニュアルの内容はドラフトに DoRA がコメントを付ける形で作成された。第一ドラフトは 2018 年 6 月に作成された。OARC および JZRC でのパイロット事業実施後、再度見直したところ、第一ドラフトはドナー資金を活用した案件の実施、管理について記載されているものであり DoRA 予算で実施するプロジェクトには活用できないことが明らかとなった。そのため、DoRA 予算で実施するプロジェクトにおいても活用できるものとすべく、マニュアルは、より CIPs の効果的な活用についても示唆しつつ、DoRA 予算を活用した案件をどのように形成、実施すればよいのかを示したものに改訂された。2019 年 7 月に DoRA と共にマニュアルに係る会合を集中的に実施し、そこでの議論を

もとに改訂され、2019年9月に英語、アラビア語版を合わせた冊子形式にして完成させた。

事業実施マニュアルは、A:プロジェクト選定から評価に関わるキャンプ改善プロジェクト形成段階、B:調達から会計報告書準備までのキャンプ改善プロジェクト実施段階、C:ファンドレイジング手法（資金調達段階）の3つのパートから構成されており、建設マネジメント手法について記載された添付も含まれている。事業実施マニュアルの全体構成を下図に示す。

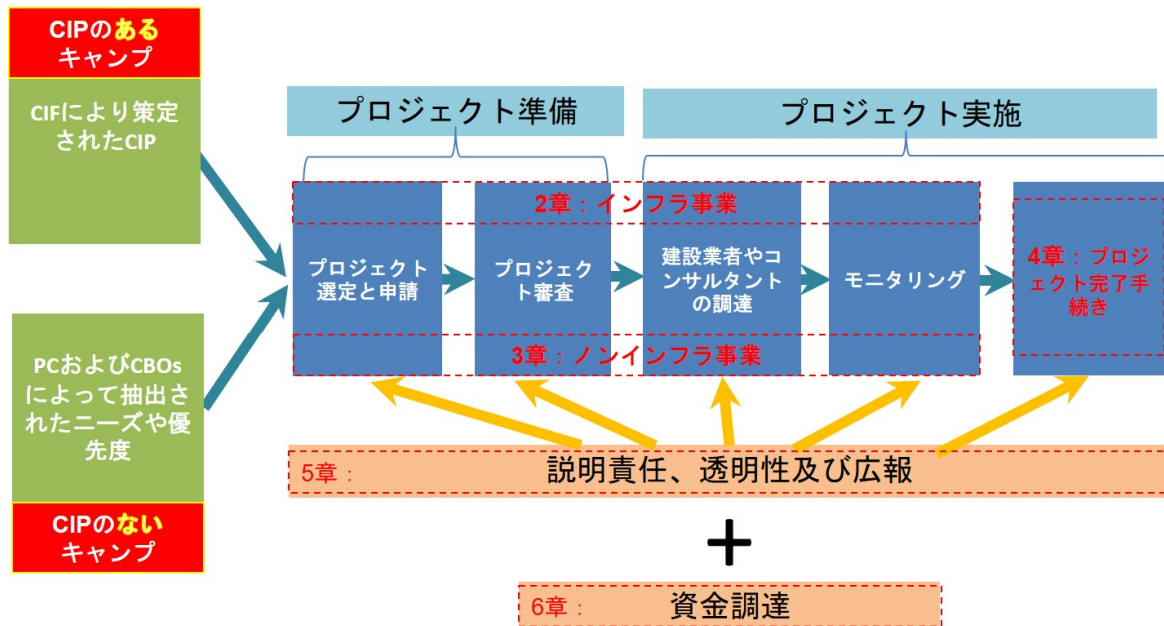


図 2.5 事業実施マニュアルの構成

第3章 制約と課題

技術協力期間中のプロジェクト実施において直面した制約と課題については下記の通りである。

3.1 プロジェクト管理

1) DoRA としての初の技術協力

本プロジェクトは DoRA として初めての技術協力支援であった。カウンターパートは限られたプロジェクト期間の中で、会議や研修準備、タイムマネジメント、各活動における資料作成等多くの活動をこなさなければならなかったことは大きな挑戦であったと言える。カイゼン研修の実施は、彼らの仕事についての考え方に一定の変化をもたらし、プロジェクト活動を実施する中で彼らの能力向上に貢献した。

一方で DoRA の人員不足および一部職員への業務偏重が見受けられた。彼らの能力や業務に対するやる気は人それぞれであった。本プロジェクトでは彼らの能力向上のために一般的なマネジメントに係る研修も組み込んだ。

2) JET とカウンターパート間での使用言語の相違

カウンターパートからの強い要請に基づき、プロジェクトで使用するほぼ全ての書類、会議資料はアラビア語に翻訳し、彼らの正しい理解の促進を図った。カウンターパートからの要請に対応するため、JET 側のアラビア語翻訳に係る業務が増加した。各会議で使用する配布資料を全て翻訳するためのタイムマネジメントも困難であった。カウンターパート自身はの英語力向上のための学習意欲を有していたため、日常業務や内部打合せでの英語使用は徐々に増加していった。

3) 治安上の制約

西岸地区内の移動に関わる一般的な制限に加え、2017年7月に発生したアルアクサモスクに起因する問題、同年12月の米国によるイスラエルのエルサレム首都承認、および2018年5月の米国大使館エルサレム移転問題に関わる衝突およびゼネストが本プロジェクト活動に支障をきたした。プロジェクト事務所は、衝突やデモの発生ポイントであるベイトエルチェックポイントに隣接しており、状況によっては業務時間中であっても安全確保のため早めに事務所を閉める事態も発生した。

3.2 パレスチナ自治政府規定にかかわる制限と制約

1) DoRA の残業問題

パレスチナ自治政府職員および DoRA 職員は就業時間内での業務が一般的であり、残業に対する支払い規定は基本的には存在しない。しかし、キャンプにおいて住民参加型で活動するには住民の勤務時間終了後、つまり DoRA にとっては残業時間帯に会議を開催する必要があり、それは時折深夜にまで及ぶこともあった。このような状況下、カウンターパートはプロジェクト活動遂行のために多大な貢献をしたが、残業代が支払われない状況での勤務は困難を極めるものであり、本プロジェクトの手法を他キャンプに展開する場合においては障害となる恐れもある。

2) 交通費不足問題

カウンターパートの中には、自家用車を運転し難民キャンプに赴きそこから帰宅する者もいる。自家用車を有しないカウンターパートで自宅から事務所に公共交通機関を利用して通勤している者が、夜間のキャンプ活動に従事する場合には交通手段を考慮する必要がある。公用車調達の遅れがカウンターパートのキャンプ移動に支障をきたしていたが、2018年6月に公用車の調達が完了しプロジェクト活動に関わる移動であれば、カウンターパートは公用車を利用し移動できるようになった。しかし依然として PA および DoRA には就業時間以外の移動に関する交通費支払い規定が存在しないため、公用車のみでカウンターパートが必要とするすべての移動をすべてカバーすることは困難である。

3.3 キャンプ活動における問題点

1) 参加型コミュニティ開発の経験

参加型コミュニティ開発という概念は DoRA にとって新しく、彼らのマנדート外の活動である。そのためカウンターパートは PRA 理論、手法、および日本のコミュニティ参加型のアプローチについて研修を通して学んだ。キャンプ住民は日中に仕事をしているため、平日夜間もしくは週末の会議開催を希望する。そのためカウンターパートは平日の就業時間終了後もしくは週末にキャンプ活動をする必要がある。カウンターパートは時間外活動に残業代や交通費がでない問題に直面したが、参加型コミュニティ開発手法の重要性を理解し、プロジェクトによる交通手段の確保もあって、必要な活動をつづけた。

2) 蒸し返される議論

CIF メンバー等のステークホルダー、DoRA、JET が同一の会議に参加し関係者間で合意に達した議題にも関わらず、それぞれの理解が全く異なっていたということがしば

しばあった。そのため、結論が曖昧だった議論については別の機会に何度も話し合いが繰り返されることとなった。インフラ事業に関しては、JET および DoRA は、PC が前回の会議で合意したことと異なる見解を示す場面に遭遇することもあった。このような状況を回避するために、DoRA および JET はどのような小さな決定事項に対しても議事録を取り会議参加者のサインを取り付ける等の対策をとった。同様のことは再委託先に依頼した調査業務や施設設計において依頼内容の修正をする際にも見られた。

3.4 対象キャンプ独自の課題

1) AJRC の特徴

AJRC は西岸地区内においても特徴的な難民キャンプである。西岸地区にある他の難民キャンプは限られた土地面積および高い人口密度を有している反面、AJRC の人口密度は平方キロメートルあたり 5,075 人のみであり、空き地も見受けられる。さらに安全面に関しても他のキャンプと異なり、イスラエル治安部隊との衝突も少ない。本プロジェクト活動が AJRC にて円滑に実施できたのはこのような状況に因るところが大きい、他のキャンプでの活動時には、AJRC の経験がそのまま活用できるわけではないことに留意が必要である。反面、AJRC の CBOs は他の 2 キャンプと比較しても活動がそこまで活発ではない点も特筆すべき点であった。

2) OARC および JZRC の政治的問題

AJRC とは異なり、OARC および JZRC の PC や CIF メンバーは CIF 会議中や研修中に政治的発言をすることが多く、特に UNRWA の支援削減に対する批判となると両キャンプとも PC メンバーを中心に政治的な発言が繰り返された。CIF 会議など決められた時間内でスムーズな議論の実施を試みるものの、予定通りに進まず、時に CIF 活動の遅延にまでつながることがあった。理論的もしくは戦略的に批判を展開しているというよりは感情的に反応していることが多かった。DoRA も参加者の注意を会議の主目的に戻そうと試みるものの対処しきれないことも多々あった。しかし、両キャンプの活動期間中に発生した UNRWA の支援削減問題、および米国大使館のエルサレム移転問題に起因するキャンプ住民の不満やストレスの高まりを考慮すると住民たちを説得するのは困難であった。特に JZRC は、2012 年に JICA が調査を実施したもののその後案件の実施がなかったことから、JICA に対する信頼も低かったが、本プロジェクトの開始と共に JICA に対する態度は軟化してきた。

第4章 プロジェクトの成果

4.1 成果の達成度

4.1.1 成果1：計画策定マニュアル

下表に示される通り、成果1「難民キャンプ改善計画策定のためのマニュアル（キャンプ改善計画策定マニュアル）が作成され、活用される」に関わる指標は達成された。

表 4.1 成果1の指標の達成度

指標	評価結果
1-1. 対象キャンプでの経験と教訓をもとに計画策定マニュアルが開発される	計画策定マニュアルは AJRC の経験をもとに 2017 年 12 月に策定された。その後 OARC および JZRC の経験を反映し 2018 年 11 月にバージョン 2 に改訂され、2019 年 3 月に読みやすさを考慮したバージョン 3 に改訂し、最終的に 2019 年 9 月に最終化された。
1-2. DoRA および CIF メンバーの少なくとも 70% が計画策定マニュアルの内容を理解している	2019 年 7 月に実施した「PALCIP コンセプトおよび計画策定の流れについての理解度調査」の結果、CIF メンバーの 98.1% が質問票の 60% 以上の正答率を達成した（平均正答率 80.5%）。CIF メンバーは計画策定マニュアルに関し十分な理解をしており、DoRA は全員の正答率が 60% 以上を達成した（平均正答率 91.5%）
1-3. キャンプ改善事業の計画プロセスに関わるキャンプ住民の満足度がプロジェクト開始前と比較して改善している	2018 年 6 月実施の AJRC のエンドライン調査、また 2019 年 7 月実施の OARC および JZRC のエンドライン調査結果によると、ベースライン調査時（平均 57%）と比較して計画策定プロセスに対する住民の満足度は増加していた（平均 61.4%）。

出典：JICA 専門家チーム

4.1.2 成果2：事業実施・管理マニュアル

下記表に示される通り、成果2「難民キャンプ改善事業の実施と管理のためのマニュアル（キャンプ改善事業実施・管理マニュアル）が作成され、活用される」に関わる指標は達成された。

表 4.2 成果 2 の指標の達成度

指標	評価結果
2-1. 事業実施マニュアルがパイロット事業の教訓をもとに策定される	事業実施マニュアルバージョン 1 は AJRC の経験をもとに 2018 年 5 月に策定された。その後 2019 年 7 月により DoRA 予算を使用した事業実施時にも活用できるよう、AJRC、OARC および JZRC での経験を反映したものに改訂した。
2-2. DoRA および CIF メンバーの少なくとも 60% が事業実施・管理マニュアルの内容を理解している	2019 年 7 月に実施した「PALCIP のコンセプトおよび事業実施の流れについての理解度調査」の結果、CIF メンバーの 63.4% が 60% 以上の正答率であった（平均正答率 65.1%）。CIF メンバーは事業実施・管理マニュアルについてよく理解していると言える。また DoRA 職員の 84.6% は 60% 以上の正答率を達成した（平均正答率 82.3%）
2-3. キャンプ改善事業実施におけるキャンプ住民の満足度が、プロジェクト開始前と比較して改善している	2018 年 6 月実施の AJRC エンドライン調査、また 2019 年 6 月実施の OARC および JZRC でのエンドライン調査結果によると、キャンプ住民はベースライン調査時（平均 71.3%）と比較して事業実施プロセスに対する満足度を増加させていた（平均 56.6%）

出典：JICA 専門家チーム

4.2 プロジェクト目標の達成度

各対象キャンプでのエンドライン調査の結果、CIF 設立を含めたプロジェクト成果、CIP、パイロット事業についてはその存在を知っているキャンプ住民からは肯定的に評価されていた。キャンプ改善活動における DoRA、PC、および CIF に関する知名度は、本プロジェクトの実施を通して増加したと言える。下表に示すとおり、認知度については改善の余地はあるものの、プロジェクト目標「DoRA および対象キャンプの住民組織（住民委員会に限らずその他組織を含む）の計画策定能力および事業実施・管理能力が向上する」に対する指標は達成されたと言える。

表 4.3 プロジェクト目標の指標の達成度

指標	評価結果
1. 計画策定マニュアルおよび事業実施マニュアルをもとに対象キャンプにおけるキャンプ改善計画が改訂される/活用される	AJRC、OARC および JZRC におけるキャンプ改善計画(CIP)バージョン 1 が策定された。該当キャンプにおける DoRA、PC および CBOs は、各優先アクションに対してファンドレイジング活動を継続的に実施している。
2. 本プロジェクト実施前と比較して、パイロット事業の計画および実施を通して、キャンプ改善事業における DoRA、PC および CIF の認知度が上昇した	対象 3 キャンプにおいて PC はほぼ全ての住民から認知されていた一方で、DoRA および CIF の認知度はそれぞれ 43.2% と 25.5% であった。一般的に彼らの認知度は高くはないが、エンドライン調査にて下記の通り大きな成果を残した。DoRA に対する満足度は 43.6% から 49.9% に上昇した一方で PC および UNWRA に対する満足度はやや下降した。CIF に対する満足度は 75.7%（認知度は 25.5%）であり、CIP に対する満足度は 75.4%（認知度は 17.0%）であった。また、パイロット事業に対する満足度は 60.3%（インフラ：69.7%、ノンインフラ：50.8%）（認知度は 45.9%）という結果であった。

出典：JICA 専門家チーム

4.3 上位目標達成のための提言

2024年に上位目標（「策定した計画マニュアルをもとに2024年までに西岸地区の12キャンプがCIPを策定する」および「策定した事業実施マニュアルをもとに2024年までに対象3キャンプおよびその他の9キャンプにて少なくとも1件のキャンプ改善プロジェクトを実施する」）を達成するための懸念事項および提言を以下にまとめる。

1) CIPの品質保証

DoRAはカウンターパートファンドを用いて今後4年間で12キャンプにてCIPを策定することを目標としている。計画策定マニュアルは存在するもののJETによる技術協力なくしてはDoRA側のリソースだけでCIP策定を進めるには不十分である。DoRAは2020年から1年間に3つのCIP策定を目指しているため、CIPの品質を担保するためにはキャンプ問題局の増員および職員に対する集中的な能力開発が必要不可欠である。

2) キャンプ改善事業の実施

PCによるプロジェクト管理の脆弱さ、およびプロジェクト担当のDoRA職員不足により、DoRAはキャンプ改善事業を選定、実施する際に課題に直面している。PCはDoRA予算を使用したキャンプ改善プロジェクトの実施機関である。そのため、DoRAは詳細なプロジェクト管理ガイドラインの策定をするとともに、調達・プロジェクト実施担当のPCメンバーに対する能力強化を通じ、PCによるプロジェクト実施システム、特にプロジェクト選定、調達およびプロジェクト完了作業に係る能力強化が必要である。

3) CIP実現のための資金調達

2019年5月にDoRAはCIFおよびCIPの公式化を決定し、その旨を関係機関にレターにて通知した。3キャンプにおいて、CIFはCIP更新作業の責任機関となり、PCと共にキャンプ改善プロジェクトの選定も行う。DoRAは本モデルを今後4年間で12キャンプに普及する予定であるが、DoRAのキャンプ改善プロジェクト実施予算（キャンプの規模に応じて毎年一定額を上限に確保）は、CIPに記載されている全ての優先アクションを実施するには不十分である。そのため、CIPを実現させるための資金調達が必要となり、それにはDoRAの資金調達能力およびドナー調整能力の向上が必要不可欠である。

4) 治安および外部リスク

西岸地区、特に難民キャンプ内における治安状況は不安定である。さらにUNRWAおよびPAの予算の安定性においても今後数年は不透明である。このような外部リスクがDoRAの活動およびキャンプ改善プロジェクト実施のための予算確保に影響を及ぼす可能性がある。

第5章 教訓

パイロット事業の実施および、本プロジェクト全般を通して得た経験を以下の通りまとめる。

5.1 全般

1) 業務分担

本プロジェクト開始当初、DoRA が担当する会議等のファシリテーションや説明業務はプロジェクトマネージャーに集中していたが、プロジェクトが進み、同時期に2キャンプでの活動を実施するに当たって、効果的で効率的なチームワークの必要性を学ぶにつれ、他のカウンターパートに業務が分散されていった。彼らは以前と比べてより業務に対して積極的になり、キャンプ住民ともコミュニケーションをとるようになっていった。参加型および社会包摂型アプローチによるキャンプ改善手法はDoRAにとっては新しいアプローチであるため、限りある人員で実施するためには業務の分散が欠かせない。さらにより効率的に業務分散を行うには、DoRA 職員間のチームビルディングおよび情報共有能力の向上が求められる。

2) 再委託先の管理

DoRA が有する職員数を考慮に入れると、ある程度の業務を現地企業や NGO に再委託する必要性はあるとはいえ、再委託先となるパレスチナ企業や NGO のマネジメントはDoRA、JET 双方にとって大きな課題であった。JET および DoRA は再委託先による業務の品質管理および書類作成・提出管理の面において多大な困難を強いられた。これは「OARC および JZRC における社会調査及び PRA/FGD」業務の一括発注を行った際に直面した問題であるが、再委託先に業務委託をするという方法は、本プロジェクトと同様の業務を DoRA が独自で実施する際には最も現実的であると言えるため教訓とする必要がある。この経験から、JET および DoRA は、再委託先メンバー一人一人との情報共有および、再委託先のマネジメントレベルだけではなく現場レベルのスタッフへの十分なサポートも不可欠であるという教訓を得た。パレスチナ内の多くのコンサルタント企業は自社内に能力のあるスタッフを十分有していないため、外部から人員を調達することが多い。それゆえ、会社として個々人のコンサルタントの管理、および教育が行き届いていないと考えられる。このような再委託先の社内事情が TOR の理解不足につながり、その他関連する事務作業の混乱を生んでいる。さらに、コンサルタントリーダーは難民キャンプの状況に詳しくキャンプで活動を行う上での留意点を把握しているにもかかわらず、コンサルタントメンバーとのコミュニケーション不足が故に住民間の緊張

を生んでしまった事例も見られた。パレスチナにおけるコンサルタント業務は往々にして総括に一任されており、コンサルタント会社自体ではないため、品質管理を図るためには総括との十分なコミュニケーションが重要である。

3) 地域情勢が調査結果にもたらす影響

ベースライン調査およびエンドライン調査の実施に際して、難民キャンプを取り巻く情勢が調査結果へ負の影響をもたらした。難民キャンプを支援する団体に対するキャンプ住民の評価は、パレスチナ情勢や周辺地域の政治動向、例えば UNRWA の予算削減や米国大使館のエルサレム移転問題などに大きく左右される。パレスチナに対して負の影響をもたらす政治的な出来事が発生した場合に、DoRA や UNRWA に対する人々の評価が低くなる傾向があった。政治的な事情はプロジェクトでは制御できないが、同様の調査に当たっては、負の影響に鑑み、手法および調査時期を考慮することが重要である。

5.2 参加型計画

1) 計画プロセスに必要とされる期間

本プロジェクトにおいて、社会調査およびプロジェクト開始式典から CIP の取りまとめまでにかかった期間は 7 か月であるが、これにはラマダン期間も含まれているため実質的な所用期間は 6 か月であった。CIP 策定のための戦略的計画期間中には、週一回ほどの頻度で必要な会議を実施していたため、DoRA、CIF メンバー双方への負担が非常に大きかった。これは CIP 策定およびパイロット事業実施に費やすことのできる期間が 15 カ月のみであったことに起因する。通常 CIP 策定中には、戦略的計画および各優先アクションの詳細計画も行うため、より長い期間を要するが、JICA 技術協力プロジェクトを実施するために必要な期間にはパイロット事業実施も内包されていた。そのため、パイロット事業のためのプロジェクト選定、業者調達、およびプロジェクト実施にかかる時間を確保しなければならず、結果として計画策定を短期間で終了せざるを得なかった。

2) 活動実施に適したタイミングの見極め

AJRC における計画策定活動は 5 月から 8 月に実施された。AJRC は夏場の平均気温が 40 度を超える場所に位置しているため、このような環境下での活動は会議や研修への十分な参加が見込めず、参加者がいても彼らのモチベーションを下げる要因になった。そのため今後他キャンプ展開を図る場合、DoRA は季節性にも鑑みキャンプにおける活動実施計画を策定することが求められる。

5.3 事業実施

1) ノンインフラパイロット事業がもたらした好影響

DoRA が実施するキャンプ改善プロジェクトは、サマーキャンプ実施等、一部ノンインフラ事業があるが、その多くがインフラ事業である。しかし本プロジェクトのノンインフラ事業の実施を通じて、キャンプに好影響をもたらすことが認識された。3 キャンプのノンインフラ事業では、参加者である若者や女性は彼ら自身で計画したコミュニティ改善活動を実施するにあたり、キャンプ内で積極的に活動をしている団体や、キャンプでの活動に興味のあるキャンプ外の団体からの支援、協力を取り付けた。本邦研修に参加した DoRA カウンターパートにおいては、日本で学んだコミュニティ開発手法をステークホルダーに共有することを通じ、協働に対するやる気の向上およびファシリテーションを行った。キャンプ内 CBO の方もノンインフラ事業を通して、やる気のある若者や女性を発掘できたのは良いきっかけであったと言える。加えて OARC では、積極的にノンインフラ事業に携わっていたメンバーを、新たに CIF メンバーとして迎え入れた。ノンインフラ事業は若者および女性の能力向上に寄与しただけではなく、将来的にキャンプ改善活動に寄与するであろう、キャンプ内の新たな関係性の構築にも貢献した。

2) 建設業者およびサブコンサルタントにおける安全管理（インフラパイロット事業）

安全管理・監督に関して、パレスチナでは散見されることではあるが建設業者の安全管理意識の低さにより工事現場は安全管理が徹底されていなかった。建設業者は、工事期間中の安全管理について全責任を負わなければならないが、同様のことは PALCIP に関わらずパレスチナの工事現場全般に見られる。加えて、コンサルタントが建設業者の業務を管理監督する必要もあるが、コンサルタントに関しても安全に配慮した業務実施に対する意識が低い。そのため、安全管理を徹底させるために、JET は工事実施開始前から次の 3 点について強く申し入れていた。1) 安全管理システムが構築されない限り工事の開始を認めない、2) 工事規模に関わらず、安全管理に関して懸念事項が発生した場合は、即時介入を行う、3) JET の要請に基づき安全管理向上指導のため工事現場に介入したことで工事が中断し、結果的に遅延金支払いの対象となったとしても、建設業者およびコンサルタントの責任となる。さらに工事開始前に JET による安全管理に関するブリーフィングを義務付けた。

3) 建設業者およびコンサルタントの書類作成・管理能力の低さ

建設業者は、工事開始に先立ち安全管理に関する数種類の提出物を求められていた。また、コンサルタントは建設業者から提出される書類提出期限および品質管理業務を負っていた。しかしながら、パレスチナでは慣習的に、特に小規模な工事であるほど工事そのものと比較して書類作成業務は重要でないとして位置付けられる。建設業者およびコンサルタントに対して書類作成業務を求めるには、次の点を考慮すべきである。1) 提出

期限までに全ての必要書類が提出されない場合には工事開始を許可しない、2) 提出が必要な書類が提出されない場合、ただちに工事を中断させる、3) 提出書類に起因した工事の遅れによりクライアントが工事中断を要請した場合においても建設業者およびコンサルタントは罰則対象となる。さらに工事開始前にクライアントによる書類作成に関するブリーフィングを義務付ける必要がある。

4) 適正な予算見積もり額

難民キャンプにおけるインフラ事業を実施する場合の予算見積もり時にはキャンプ特有の点に配慮する必要がある。多くの場合、工事を実施する際に必要な資材や重機の置き場がなく、安全管理に関するより一層の配慮が必要となる場合もある。しかしながらこれらの点を、単なる見積もり額の増加でカバーすることは容易ではない。さらに応札企業は、工事期間中に発生することが想定される事象については企業毎の方針をもとに見積もりを算出するが、各社はキャンプ外で同様の工事を実施する場合に比べて高額な見積もりを提出してくる。そのため、正確な見積もり額の算出は非常に困難であった。入札不調を防ぐためには、市場価格や一般的な単価に一定額の上乗せが必要となる。

さらに、特にランプサム契約の場合、不測の事態、例えば必要となることが想定外だった物品、工事現場状況に起因する軽微なデザイン変更や数量変更に対処するための費用等を予備費として予め含めておくことが重要である。ただし、業務量およびコストの追加は監督者やクライアントが現場を確認した上で正当な判断に基づき変更されるべきである。

5) 適当なプロジェクト選定のためのデータベース構築の重要性

プロジェクト選定時には、施設の現状や見積もり総額、工事に必要な期間を算出するために各施設に関する関連データ一覧が必要となる。しかしキャンプにおいてはこのようなデータ一覧は存在していないため、PC および DoRA はプロジェクト開始に先立って都度施設管理者から情報を入手し整理する必要があった。データベースの構築によりこの煩雑さを軽減でき、よりスムーズなプロジェクト選定が可能であると考えられる。データベースには、1) 施設現状、2) 使用者および施設管理者、3) 外部から受けた援助履歴が載っている必要がある。

6) パイロット事業のタイムフレーム

本プロジェクトは短期間でのパイロット事業実施を通して参加型計画および実施の可能性を検証するものであったが、短期間という時間的制限が計画プロセスおよび実施プロセスに悪影響を及ぼした。議論を重ね、各優先アクションに対して基礎デザイン構想および予算算出を行うには、計画プロセスに割いた時間が不十分であったのに加え、再委託先を早急に調達する必要があったため、インフラパイロット事業の詳細設計のために十分な時間を取ることができなかった。そのため、JET および再委託先は、詳細デザインに対するキャンプ住民の要望を反映することが困難であり、ランプサム契約であったものの工事実施段階におけるデザイン変更が頻繁に発生した。この経験から、キャン

プ改善事業に住民の要望を反映させ、より魅力的かつ現実的な案件を実施するためには、再委託先調達期間も含めたデザイン段階には 6 か月以上必要であると言える。

プロジェクトデザインマトリックス (PDM)

プロジェクト名称: パレスチナ難民キャンプ改善プロジェクト (PALCIP)

実施機関: パレスチナ解放機構 (PLO) 難民問題局 (DoRA)

財務計画省

ターゲットグループ: パレスチナ自治区西岸地区の難民キャンプ住民

直接裨益者: DoRA職員及びパレスチナ自治区西岸地区の対象3キャンプにおける住民委員会、CBO等の住民組織

実施期間: 3年間 (2016年12月～2019年12月)

プロジェクトサイト: パレスチナ自治区西岸地域

バージョン 2.0

2019年8月19日

プロジェクト概要	指標	指標入手手段	外部条件/リスク
上位目標 プロジェクト対象キャンプで開発された、難民キャンプ改善計画策定手法、および事業実施・管理の手法が西岸地区の他の難民キャンプに普及する。	1. 対象3キャンプに加え、2024年までに西岸地区の12キャンプにおいて、計画策定マニュアルを活用してキャンプ改善計画が策定される。 2. 2024年までに対象の3キャンプ及び他の9キャンプにおいて、実施・管理マニュアルを活用して少なくとも各1つのキャンプ改善事業が実施される。	1. キャンプ改善計画、DoRAの財務報告書 2. 住民委員会による報告書	1. パレスチナ自治政府およびPLOの難民キャンプ改善に係る政策が変わらない。 2. DoRAが本プロジェクト開発されたシステムやマニュアルを西岸地区の他のキャンプに適用する。
プロジェクト目標 DoRAおよび対象キャンプの住民委員会ならびに他の住民組織の計画策定能力および事業実施・管理能力が向上する。	1. 対象キャンプにおいて策定されたキャンプ改善計画が、計画策定マニュアル及び実施・管理マニュアルに基づいて改訂・活用される。 2. プロジェクト開始当初と比較し、パイロット事業の実施を通じて、DoRA、住民委員会、CIFによるキャンプ改善活動に係るプレゼンスが高まる。	1. プロジェクト報告書 2. ベースライン調査及びエンドライン調査	1. 西岸地区における政治・治安情勢が悪化しない。 2. DoRAと住民委員会の予算や人員が極度に減少しない。 3. UNRWAのサービスレベルが保たれる。
成果 成果1 難民キャンプ改善計画策定のためのマニュアル(キャンプ改善計画策定マニュアル)が作成され、活用される。	1-1. パイロット事業の経験と教訓から計画策定マニュアルが作成される。 1-2. 少なくとも70%のDoRA職員及びCIFメンバーが計画策定マニュアルの内容について理解している。 1-3. プロジェクト開始前と比較し、キャンプ改善事業の計画プロセスに係る難民キャンプ住人の満足度が改善する。	1-1. プロジェクト業務進捗報告書及び作成された計画策定マニュアル 1-2. プロジェクト業務進捗報告書におけるキャパシティアセスメントや研修の記録 1-3. ベースライン調査及びエンドライン調査	1. 訓練されたDoRA職員及びCIFメンバーがキャンプ改善に係る活動を継続する。 2. DoRA及び住民委員会が必要な予算を獲得できる。
成果2 難民キャンプ改善事業の実施と管理のためのマニュアル(キャンプ改善事業実施・管理マニュアル)が作成され、活用される。	2-1.パイロット事業の経験と教訓から実施・管理マニュアルが作成される。 2-2. 少なくとも60%のDoRA職員及びCIFメンバーが実施・管理マニュアルの内容について理解している。 2-3. プロジェクト開始前と比較し、キャンプ改善事業の実施に係る難民キャンプ住人の満足度が改善する。	2-1. プロジェクト業務進捗報告書及び作成された実施・管理マニュアル 2-2. プロジェクト業務進捗報告書におけるキャパシティアセスメントや研修の記録 2-3. ベースライン調査及びエンドライン調査	
活動	投入		
1.1 対象キャンプにおける現行計画策定プロセスのレビューと課題の特定 1.2 対象キャンプにおけるソーシャル・プリパレーションの実施 1.3 対象キャンプにおける「キャンプ改善フォーラム(CIF) *」の形成 1.4 DoRAおよび対象キャンプの能力開発ニーズの特定と研修計画の作成 1.5 DoRAおよび対象キャンプ向け計画策定・ファシリテーションに関する研修の実施 1.6 対象キャンプのプロファイルの作成とDoRA、住民委員会、他ドナーによるプロジェクトについての調査 1.7 DoRA職員の協力とCIFを活用したキャンプ改善計画の作成 1.8 キャンプ改善計画を基としたパイロット事業の選定 1.9 対象キャンプにおけるCIF主導の住民集会の実施 1.10 キャンプ改善計画マニュアルの策定 1.11 2つ目、3つ目の対象キャンプの選定 1.12 対象キャンプにおける計画策定活動に関するグッドプラクティス視察の実施 1.13 西岸地区全キャンプ向けの計画策定に関するグッドプラクティス及び教訓を共有するためのワークショップの開催 1.14 DoRAによる対象キャンプ以外のキャンプにおける計画策定活動の側面支援	日本側 (a) 専門家派遣 (b) 本邦/第三国でのカウンターパート研修 (c) 機材供与 (d) プロジェクト運営費用	パレスチナ側 (DoRA) (a) カウンターパート職員の配置: - プロジェクトダイレクター - プロジェクトマネージャー - その他カウンターパート (b) プロジェクト実施に係る日常的な費用 (c) JICA専門家への事務所スペース及び必要機材の提供 (d) プロジェクトの実施に必要な資機材等の維持管理費用 (e) 選定された難民キャンプにおけるパイロット事業の効果的な実施のための支援	1.対象キャンプにおける治安状況が悪化しない。 2. プロジェクトの実施に係る移動に関し、西岸地区の移動制限が厳しくならない。
2.1 対象キャンプにおけるプロジェクト実施に関するプロセスのレビューと課題の特定 2.2 DoRAおよび対象キャンプの能力開発ニーズの特定と研修計画の作成 2.3 対象キャンプにおけるプロジェクトマネジメントおよび調達に関する研修の実施 2.4 対象キャンプにおけるキャンプ改善計画に基づくパイロット事業の実施と準備(事業実施期間はプロジェクトのタイプによる) 2.5 キャンプ改善プロジェクト実施マニュアルの策定 2.6 ファンドレイジングに関する研修の実施 2.7 対象キャンプにおけるプロジェクト実施に関するグッドプラクティス視察の実施 2.8 西岸地区全キャンプでのキャンプ改善事業の実施を通じたグッドプラクティス及び教訓を共有するためのワークショップの実施 2.9 DoRAによる対象キャンプ以外のキャンプにおけるキャンプ改善プロジェクトの側面支援			前提条件 - 難民キャンプからの協力が得られる。 - 対象キャンプの住民がCIFのアイデアを受け入れる。

* キャンプ改善フォーラム(CIF)とは、本プロジェクトの対象難民キャンプ毎に設置される参加型の枠組みであり、対象キャンプ内における包摂性と説明責任を担保するため、住民委員会に加え、CBO等の住民組織から幅広くメンバーを募るものである。