

## 事業事前評価表

国際協力機構 産業開発・公共政策部  
産業・貿易第一課

## 1. 案件名

国名:パレスチナ自治政府(以下、パレスチナ)

案件名:ジェリコ農産加工団地運営・サービス機能強化プロジェクト

英名:The Project for Strengthening Incentive Service and Management Function for Jericho  
Agro-Industrial Park

## 2. 事業の背景と必要性

## (1) パレスチナにおける民間セクター開発の現状と課題

パレスチナ自治区は1994年の自治政府の設立以前より、イスラエルの占領下であり、経済インフラの未整備や国境管理等の影響でパレスチナ市場を取り巻く環境(特に物流)に大きな制約がかかっており、健全な経済発展が阻害され、イスラエル市場に過度に依存した通商構造が維持されてきた(2011年のパレスチナからの輸入の83%、輸出の80%が対イスラエル市場である<sup>1)</sup>)。近年、パレスチナの経済成長率は比較的高い水準で推移してきたが、その成長は政府部門及び非製造業分野に偏っており、健全な経済発展に不可欠な民間製造業分野の成長はこれらの制約要因から著しく停滞している(製造業のGDP比は1994年の13%から2010年には10%に減少している<sup>2)</sup>)。また製造業の未発展と、パレスチナの世界的に高い人口増加率(2005~2011年の平均は2.8%である<sup>3)</sup>)を背景に、労働人口に見合った適切な雇用が生み出されず、失業率は若年層を中心に大変高い水準にある(2010年の失業率は23.7%、15~29歳の若者の失業率は約35%である<sup>4)</sup>)。

以上のように、イスラエルの占領下という特有な経済構造を持った小規模の市場であるパレスチナ経済の発展には、輸入代替による付加価値製品の開発と海外市場の開拓が必須であり、そのための新技術の導入・技術革新、人材育成、各種制度・インフラ整備、物流システムの構築を図る必要がある。これらは、パレスチナ民間開発分野を支援するドナーの共通の援助方針にもなっている。一方、現在パレスチナには産業振興のための具体的な政策や制度、貿易・投資促進及び製造業発展のためのインフラ基盤が不足しており、近年になってパレスチナの経済発展のためには工業団地による特定地区を対象を定め、インフラや企業活動に関連する諸制度を整備するアプローチが有効であることが認識されてきている。また工業団地は経済発展のみのツール

<sup>1</sup> Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the occupied Palestinian territory, July 2012, UNCTAD, p9 (clause 27).

<sup>2</sup> Towards Economic Sustainability of a Future Palestinian State – Promoting Private Sector-Led Growth, April 2012, World Bank, p2.

<sup>3</sup> West Bank and Gaza at a glance, March 2013, World Bank, p1.

<sup>4</sup> West Bank and Gaza Towards Economic Sustainability of a Future Palestinian State: Promoting Private Sector - Led Growth April 2012, World Bank, p24.p

ではなく、雇用の創出、投資環境の整備、環境の一元管理、保安、共通インフラの有効利用という側面においても重要な機能を持っている点についての理解が進みつつある。

日本が「平和と繁栄の回廊」構想の協力の中で中核事業として位置付けるジェリコ農産加工団地(Jericho Agro Industrial Park : JAIP)は、このようなパレスチナの経済開発上の課題とそれに対するアプローチに具体的に取り組むものである。

以上を背景として、パレスチナ政府は我が国に対して、パレスチナにおける工業団地(特に JAIP)の開発・運営を担うパレスチナ工業団地・フリーゾーン庁(Palestinian Industrial Estates and Free Zones Authority : PIEFZA)及び国民経済庁(Ministry of National Economy : MONE)の能力開発を目的とした技術協力プロジェクトを要請した。JICAは2010年9月より3年間に渡り「ジェリコ農産加工団地のためのPIEFZA/国民経済庁機能強化」プロジェクトを実施し、PIEFZAの能力強化を進めた結果、JAIP 開発を担う開発業者の選定、開発第一期のインフラ整備の進展や、入居企業誘致のための奨励施策や入居後のサービスを取り纏めたインセンティブパッケージの具体化が進んできた。2013年3月をもって同プロジェクトは終了したが、今後 PIEFZA では JAIP への実際の企業の入居を睨み、JAIP 開発・運営に関するより具体的な実務能力の強化が必要とされており、このための技術協力として本プロジェクトが要請され、採択された。

## (2) パレスチナにおける民間セクター開発政策と本事業の位置付け

パレスチナ自治政府は、パレスチナ開発計画(2011~2013)において「イスラエル経済への依存の解消(貿易産業の多角化やパレスチナ製品の市場の拡大)」、「投資環境の改善(法整備、投資を可能とするインフラ整備)」、「国家経済の運営を担う官・民セクターの主体の育成」等を民間セクターにおける政策課題として掲げている。次期3か年計画が今後策定されるが、策定にあたる関係省庁・機関を集めたナショナルチームには PIEFZA も参加しており、工業団地開発に関する政策も織り込まれる予定である。また MONE による2013~2015年度の優先事業リストが本年2月に策定され、その内の一つに「工業団地」が掲げられており、JAIP、ベツレヘム工業団地(Bethlehem Multidisciplinary Industrial Park : BMIP)、ジェニン工業団地を対象として、PIEFZA による工業団地運営強化に関する事業が挙げられている。さらに、MONE では WTO の加盟要件も加味した国家貿易政策の策定支援を本年よりフランス開発庁(Agence Française de Développement : AFD)の支援を得て実施中であり、同政策内で工業団地開発の重要性についても検討されることが想定される。

以上より、今後工業団地開発および主要な工業団地である JAIP の機能強化を支援する本事業の政策的位置づけは高い。

## (3) 民間セクター開発に対する我が国及び JICA の援助方針と実績

日本政府は「二国家解決」による中東平和の実現のため、2006年以降、パレスチナとイスラエル及びヨルダンとの地域協力を通じてヨルダン渓谷の経済開発を進める「平和と繁栄の回廊」構想を提唱している。本プロジェクトは同構想の実現を目指す中核事業である「ジェリコ農産加工団

地のためのPIEFZA/国民経済庁機能強化プロジェクト」(2010～2013年)の後継案件である。対パレスチナの国別援助方針では同構想実現のための「経済・社会の自立化促進による平和構築」を援助の基本方針として掲げ、本プロジェクトを重点分野「持続的な経済成長の促進」の中の「産業開発プログラム」内に位置づけている。

(4) 他の援助機関の対応

パレスチナにおける民間セクターへの援助は、ドイツ、フランス、イギリス、アメリカ、カナダ、オランダ、EU、世界銀行等が実施している。支援対象としては投資・通商促進のための制度・インフラ整備(官民連携(PPP)、貿易振興政策、品質管理等のWTO加盟要件の整備等)、起業家・中小企業(SME)支援(ビジネス開発サービス(BDS)、SME向け資金サービス等)、MONEの能力開発等が挙げられる。

また工業団地開発に関しては、フランスが2010年よりベツレヘム工業団地(BMIP)開発を支援している。ドイツは1999年よりジェニン工業団地開発を支援している。

### 3. 事業概要

(1) 事業目的(協力プログラムにおける位置づけを含む)

本事業は、PIEFZA を対象に、入居企業に対するインセンティブサービス提供機能およびJAIP の運営管理機能の能力強化を図り、もって JAIP における経済活動の拡大に寄与するものである。

(2) プロジェクトサイト/対象地域名

ジェリコ市(人口約 2.1 万人)、ラマッラ/アルビーレ市(人口約 8.7 万人)<sup>5</sup>

(3) 本事業の受益者(ターゲットグループ)

直接的受益者:パレスチナ工業団地・フリーゾーン庁(PIEFZA)職員(約 25 名)

(4) 事業スケジュール(協力期間)

2013 年 12 月～2016 年 11 月(計 36MM)

(5) 総事業費(日本側)

約 3.5 億円

(6) 相手国側実施機関

パレスチナ工業団地・フリーゾーン庁(PIEFZA)

(7) 投入(インプット)

1) 日本側

① 専門家派遣

- ・総括/工業団地設立・運営事業計画、マーケティング計画、組織開発・研修計画/業務調整他、短期専門家(プロジェクトの進行を踏まえ必要な分野を決定)
- ・ローカルコンサルタント

② 本邦研修・第三国研修

- ・プロジェクトの進行を踏まえ、必要な分野を決定

③ 在外事業強化費(プロジェクト実施に係る経費の一部)

④ 機材供与(プロジェクト実施に必要な機材)

車輛ほか。

2) パレスチナ側

① カウンターパート職員の配置

●プロジェクトディレクター

パレスチナ工業団地・フリーゾーン庁(PIEFZA)長官

●プロジェクトマネージャー

工業団地運営部長

●カウンターパート

ジェリコ農産加工団地(JAIP)担当者

許認可手続き等ワンストップサービス(OSS、One Stop Service)担当者

起業支援サービス(BDS、Business Development Services)担当者

企業への資金支援(PRIDE)担当者

② 設備・施設

- ・研修センター、執務室、必要なオフィス設備等

③ ローカルコスト

- ・施設の維持管理、光熱水、ドライバー給与費等

(8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境に対する影響/用地取得・住民移転

① カテゴリ分類 C

② カテゴリ分類の根拠:本事業は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」(2010年4月)を勘案した結果、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため。

2) ジェンダー・平等推進/貧困削減:特になし

3) その他:特になし

## (9) 関連する援助活動

### 1) 我が国の援助活動

我が国は、2006年以降、「平和と繁栄の回廊」構想を実現化するために以下の調査・事業を実施してきた。

- ・「ヨルダン溪谷農産加工・物流拠点整備計画 F/S 調査」(2007年3月～2009年5月)
- ・「太陽光を活用したクリーンエネルギー導入計画」(2009年12月贈与契約)
- ・「ジェリコ農産加工団地のための PIEFZA 機能強化」(2010年9月～2013年3月)
- ・「ジェリコ市水環境改善・有効活用計画」(2011年2月贈与契約)
- ・「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)

他に日本政府の日本パレスチナ開発基金による開発第一期用の土地造成、JAIP へのアクセス道路の改修、上水施設の敷設・設置、JAIP 内管理棟の建設等も実施されている。

本年度から実施予定の技術協力プロジェクト「パレスチナ零細中小企業向けビジネス開発サービス強化」は、JAIP 入居企業への BDS 支援の実施において本プロジェクトとの連携が計画されている。

### 2) 他ドナー等の援助活動

AFD による BMIP 開発支援は JICA による JAIP 支援と同様のコンセプトで実施されており、連携を図りつつ実施していくことで相乗効果が見込まれる。他の工業団地に関しては調査時点では事業の進捗が不明であるが、工業団地開発への機運が高まっているところ、定期的な情報収集を行っていく必要がある。

また PIEFZA の能力開発の必要性については他ドナーも認識を共有しており、今後本事業の内容や進捗について、民間セクター開発ドナー会合等の場において、適宜共有していくことが望まれる。AFD やドイツ国際協力公社 (Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit : GIZ) による MONE への能力強化支援に関しては、本事業において調整が必要となる OSS (One Stop Service)※関連部署や、PIEFZA 自体も対象にした活動も見込まれており、これら事業との協調も必要となる。また本事業では他ドナーによる資金サービス(中小企業に対する低利子融資制度等)との連携強化を活動項目の一つとして挙げており、関連資金サービスの情報収集や連携を行っていく計画である。

※OSS(One Stop Service)とは、企業が必要とする様々な行政手続きを、一箇所ですべて完了(あるいは少なくとも受けつけ)できるように設計されたサービスを指す。

## 4. 協力のフレームワーク

### (1) 協力概要

#### 1) 上位目標:

ジェリコ農産加工団地(JAIP)の経済活動が拡大する

【指標】

- 1 JAIP 内の労働者数 300 人以上
- 2 JAIP における投資額、生産額、売上額、輸出額
- 3 ジェリコ地域における他の経済・社会インパクト  
JAIP 企業へ原材料を供給している農家数、JAIP 周辺での企業活動の変化等

2) プロジェクト目標:

PIEFZA による入居企業に対するインセンティブサービス提供機能および JAIP の運営管理機能が強化されることで、JAIP が適切に運営される

【指標】

- 1 JAIP の入居企業数、及びサブリース契約締結企業数 XX 社以上
- 2 サービスを受領することで企業活動に便益があったと回答した企業の数 10 社以上
- 3 パレスチナ政府への財政的貢献度(JAIP 運営より得られた収入)
- 4 JAIP 運営に関する PIEFZA の能力向上を認めた関係機関(関連行政機関、企業)の数 10 機関/社以上

3) 成果及び活動

成果1 : ワンストップショップサービス(OSS)の提供機能およびロジスティックサービス促進機能が強化される

【指標】

- 1.1 OSS 及びロジスティックサービス各々の提供・促進のために作成された図書数・種類
- 1.2 OSS 及びロジスティックサービス各々が提供された回数
- 1.3 OSS 及びロジスティックサービス各々に対する入居企業の満足度が XX%以上となる
- 1.4 OSS 及びロジスティックサービス各々の優良事例数
- 1.5 OSS 及びロジスティックサービス各々を独自に実施できる PIEFZA 職員数

【活動】

- 1.1 PIEFZA に OSS・ロジスティック担当部門を設置する
- 1.2 OSS の提供・ロジスティックサービスの促進に係る機関と調整し、サービスの提供・支援の仕組み(内容と手順)を準備し確立する
- 1.3 四者協議<sup>\*</sup>におけるヒト・モノの移動に関わるロジスティックサービス提供の実現化の推移をモニタリングし、必要な情報の提供や具体的なサービス提供の方法に関する提案を行う
- 1.4 PIEFZA の法改正のプロセスをモニタリングし、関係機関に必要な情報提供を行う
- 1.5 入居企業に OSS の提供と見直しを行い、ロジスティックサービスの促進を行う

<sup>\*</sup>四者協議とは、我が国政府が提唱する「平和と繁栄の回廊」構想の実現に向けて実施されている、日本、パレスチナ、イスラエル、ヨルダンによる調整会合。

## 成果 2 : ビジネス開発サービス(BDS)の提供機能が強化される

### 【指標】

- 2.1 他関係機関との連携に基づいた BDS 提供に関して作成された図書数
- 2.2 PIEFZA と他協力機関によって提供された BDS の回数が毎年 XX 回以上となる
- 2.3 B to B マッチングサービスへの参加企業数
- 2.4 BDS への入居企業の満足度が XX%以上となる
- 2.5 BDS を独自に実施できる PIEFZA 職員数

### 【活動】

- 2.1 PIEFZA に BDS 担当部門を設置する
- 2.2 BDS 提供のための関係機関との連携体制を築き、サービス提供の仕組み(内容・手順)を準備し確立する
- 2.3 BDS の適切な提供計画を策定する
- 2.4 BDS を他機関と連携し提供する(B to B のマッチング支援サービス、本邦・第三国と協力した技術支援を含む)

## 成果 3 : 資金サービスの促進機能が強化される

### 【指標】

- 3.1 PRIDE スキーム※に関して作成された図書数
- 3.2 PRIDE スキームの支出率
- 3.3 情報提供支援が可能なその他の資金サービスの数と情報提供数
- 3.4 PIEFZA が提供する資金サービス促進に対する入居企業の満足度
- 3.5 資金サービス促進を独自に実施できる PIEFZA 職員数

※PRIDE スキームとは、Partnership for Regional Investment, Development and Employment の略称、地域の投資・開発・雇用拡大のために民間企業の設備投資資金を支援するプログラムであり、日本政府が EU と協力、連携して、JAIP 入居企業を対象に実施するもの。

### 【活動】

- 3.1 PRIDE を含む資金スキームを促進するための仕組みを確立する
- 3.2 PRIDE スキームによる入居企業への資金支援を実現化する
- 3.3 他の資金スキームに関する情報提供と獲得支援を行う

## 成果 4 : JAIP 運営管理機能が強化される

### 【指標】

- 4.1 JAIP 運営管理に関して作成された図書数
- 4.2 JAIP の運営管理に関する優良事例数
- 4.3 JAIP の運営管理に関して解決されたトラブルシューティングの割合が XX%以上となる
- 4.4 JAIP の事業計画が策定され、定期的に更新される

#### 4.5 ディベロッパーとの会議回数

##### 【活動】

4.1 JAIP 運営管理のための担当部門を設置する

4.2 JAIP 運営管理のための PIEFZA の業務要領、及びディベロッパーの管理要領を作成する

4.3 コンセッション契約及びPIEFZAによって承認されたディベロッパーの事業計画に基づいて、ディベロッパーの業務遂行状況を監督する

4.4 JAIP 運営のためのディベロッパーと定例会議を実施する

4.5 PIEFZA の事業計画を更新し、計画に基づいて PIEFZA 職員の能力開発を行う

#### 4) プロジェクト実施上の留意点

##### ➤ 指標の設定と本事業のスコープ

指標内の“XX”については、プロジェクト開始後半年以内に、プロジェクト関係者との協議の上、合同調整委員会(JCC)において確定する。またプロジェクト活動は JAIP の開発第一期(ステージ1)の運営に関して実施する。

##### ➤ PIEFZA 職員の総合的な能力開発の必要性

PIEFZA はこれまで工業団地の開設に向けた準備を行ってきたが、今後 JAIP および BMIP に企業が入居し操業が開始される見込みであるため、具体的な業務プロセスや責任体制を整理し、実地的な業務を実施していく段階となる。また工業団地の運営には、ディベロッパーの監督、テナント企業や関係機関との調整・連携等を含めた総合的な運営監督能力が必要とされており、組織として一層の能力強化を図ることが必要とされる。上記現状を踏まえ、特に本事業の開始当初においては、職員の総合的実務能力強化支援を集中的に行うよう考慮する。

##### ➤ PIEFZA の現状を踏まえた持続的なサービス提供・管理運営体制の構築

上述した通り、本事業は、PIEFZA に工業団地への投資家や入居企業向けのインセンティブサービスの導入と団地運営管理の仕組みと機能の強化を支援するものである。一方で PIEFZA は現在予算・人員面での組織的な脆弱性を抱えており、事業成果を持続的なものとするためには、実行可能性に配慮した PIEFZA の役割と仕組みを規定していくことが必要である。同時に予算と人員の確保については、PIEFZA 法改正プロセスの促進等、パレスチナ側による改善のための継続的な取り組みを注視する必要がある。

##### ➤ PIEFZA、MONE の機能の明確化と関係機関・事業との連携・調整の必要性

本事業では、活動毎に複数の関係機関や他ドナーによる事業との連携・調整が必要とされており、PIEFZA および MONE には関連事業やリソースを有効に活用しつつ、JAIP の運営を効果的に行っていくための「計画・ファシリテーション能力」が求められている。このような PIEFZA、MONE に求められている機能や役割を事業活動毎に規定し、関連機関・事業との役割分担を明確にしたうえで、効果的な連携・調整を行っていく必要がある。



➤ JAIP 総体の開発を目指したオールジャパンでの取り組みの必要性

日本が支援する JAIP の開発は、パレスチナ経済発展の一つのモデルとして有効なアウトカムをあげ得る協力であり、この支援の教訓がパレスチナの経済社会開発の文脈でモデルケースとして参照され、活用されていくことが期待される。本プロジェクトの範囲は JAIP の開発第一期(ステージ1)における適切な運営・促進業務の確保であるが、我が国としては上記視野を維持しつつ JAIP 総体の開発を促進していくことが望まれる。このためには、イスラエル側との調整が必要な事項(アクセス道路の建設、開発第三期(ステージ3)の土地収用、国境での物流ロジスティクスの改善等)への支援や、パレスチナ側が自力で取り組むべき PIEFZA 法の改定への支援等、本プロジェクトの範囲を超えたところでの状況注視・働きかけを継続して行っていく必要があり、オールジャパンでの対応を継続していく必要がある。

尚、本事業では上記のオールジャパンでの取り組みを支援するために、四者協議や法改正のモニタリングや必要情報の提供等を活動内容に含んでおり、JAIP の開発に伴って生起する課題への対策を提言していくことで、平和と繁栄の回廊構想全体の具体的議論にも資することが期待される。

(2) その他インパクト

- 1) プロジェクト目標が達成され入居企業数が増加すると、物流センターや肥料生産等の付随産業が JAIP 内外に成長するとともに、原材料としての農業生産の拡大、地域における雇用促進や産業人口の増加等によるジェリコ市への経済裨益効果が高くなるが見込まれる。
- 2) 本事業は「平和と繁栄の回廊構想」を推進する中核事業であり、本事業の成功によって経済協力に基づいた域内の信頼醸成に貢献する等、政治的なインパクトも想定される。

**5. 前提条件・外部条件 (リスク・コントロール)**

(1) 事業実施のための前提

- ・域内の治安状況が悪化しない

(2) 成果達成のための外部条件

- ・ディベロッパーと PIEFZA のパートナーシップが維持され、ディベロッパーによるプロジェクトへの協力が確保される
- ・ヒト・モノの移動に関する JAIP 入居企業やその他ビジネス関係者へのロジスティック面での制約条件が悪化しない
- ・技術移転を受けた PIEFZA 職員が PIEFZA での勤務を継続する
- ・プロジェクト活動に関わる意志決定プロセスが、PIEFZA や MONE の人事異動により長期間停止しない

(3) プロジェクト目標達成のための外部条件

- ・PIEFZA の経常予算が、通常業務を実施するための人員・施設を維持できるレベルより悪化しない

(4) 上位目標達成のための外部条件

- ・パレスチナにおける経済状況が急激に悪化しない

## 6. 評価結果

本事業は、パレスチナの開発政策、開発ニーズ、及び日本の援助政策と十分に合致しており、また計画の適切性も認められることから、実施の意義は高い。

## 7. 過去の類似案件の教訓と本事業への活用

先行案件「ジェリコ農産加工団地のための PIEFZA 能力強化プロジェクト」の終了時評価では、プロジェクトの効率性と持続性を高めるために作業部会の機能を強化することが提言された。本事業においては、PIEFZA 内部で部署を超えた連携や、複数の外部関係機関との調整・連携が更に必要となることから、活動毎に関係者を集めた作業部会を設置し、活動計画の進捗や課題等につき逐次確認し、対策の検討が出来る仕組みとしている。

## 8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4. (1)のとおり。

(2) 今後の評価計画

事業開始 6 か月以内	ベースライン調査
事業終了 8 ヶ月前	エンドライン調査
事業終了 6 ヶ月前	終了時評価
事業終了 3 年後	事後評価

以上