

事業事前評価表

国際協力機構社会基盤・平和構築部平和構築・復興支援室

1. 案件名

対象地域： パレスチナ自治区

案件名： 和名 難民キャンプ改善プロジェクト

英名 Refugee Camp Improvement Project

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該地域における平和構築の状況及びパレスチナ難民の現状と課題

1948年に始まったイスラエル・パレスチナ紛争は、1993年のオスロ合意でイスラエルとパレスチナ解放機構（PLO）との間で和平合意が結ばれたものの、パレスチナ難民問題については最終的地位協定での協議事項とされた。その後、イスラエル・パレスチナの和平交渉は膠着状態となっており、難民問題は解決の目処が立っていない。現在パレスチナ自治区ヨルダン川西岸地区（西岸地区）・ガザ地区、ヨルダン、レバノン、シリアに居住するパレスチナ難民は約550万人で、世界最大の難民となっている（2016年7月現在）。うち、西岸地区には約77.4万人（うち難民キャンプ（19か所）には約22.8万人）、ガザ地区には約126万人（うち難民キャンプ（8か所）に約56万人）が居住している。

難民発生後約70年が経過し、キャンプのインフラ劣化や経済問題等の開発課題が生じている。難民キャンプにおける上下水道の維持管理や道路の舗装状況もキャンプ外に比べて劣悪である。また、世帯の貧困率¹は39%（非難民キャンプ世帯29.5%）、難民の失業率は24.8%（非難民17.8%）で、キャンプ外に比べて厳しい貧困状況となっている。パレスチナ難民への基礎サービス（教育・保健・社会的弱者への支援）は、国連パレスチナ難民救済事業機関（UNRWA）が担っており、パレスチナ自治政府（Palestinian Authority（PA））設立後も、難民キャンプに対する公共サービスはPAの管轄外となっている。1996年に設立されたPLO難民問題局（Department of Palestinian Affairs（DoRA））は、UNRWAによる公共サービスを補完する形でキャンプ内での生活環境の改善事業を実施しているが、効率性や技術力が不足しており、その対応能力は十分ではない。

難民キャンプの管理は、DoRAの下部に位置づけられる住民委員会（Popular Committee）が主体となり行っている。住民委員会の選挙は、一部の政党や有力者などの資格を有する人々から構成される総会メンバーに参加が限定されてお

¹ Socio-Economic and Food Security Survey, West Bank and Gaza Strip, occupied Palestinian Territory, FAO, WFP, UNRWA and PCBS (2012 pp.16-18)

り、住民委員会の運営は女性や若者の意見を十分対応していないことが、ベイルート・アメリカン大学などの調査で明らかになっている。

パレスチナ難民問題の政治的解決の見通しが不透明な状況下、すべてのステークホルダー間の信頼を構築し、コミュニティ全体で生活状況を改善するモデルを形成することでコミュニティの包摂性を高め、脆弱性を緩和することが課題となっている。

(2) 当該地域におけるパレスチナ難民に関する開発政策と本事業の位置づけ

PA 国家開発計画（National Development Plan 2014-2016）では、公共サービスを改善するための重点地域の一つとして難民キャンプがあげられている。本事業は、パレスチナ解放機構（PLO）難民局（Department of Refugee Affairs (DoRA)）および対象難民キャンプ内組織（住民委員会、Community-Based Organization (CBO)、その他住民グループ）の能力強化を通じてパレスチナ難民キャンプにおける公共サービスの質の向上に貢献するものである。

(3) パレスチナ難民に対する我が国及び JICA の援助方針と実績

我が国は、対パレスチナ自治区への国別援助方針（2012 年 7 月）において、重点分野「民生の安定・向上」の下、難民等の社会的弱者への支援に取り組んでおり、毎年 UNRWA に対して 28 百万ドル～45 百万ドル（2013 年度～2015 年度実績）の拠出を行っている。また、2009 年度 UNRWA 向け紛争予防平和構築無償「シリア・ネイラブ難民キャンプ」では住民参加型状況改善支援を実施した。JICA は、ホスト国・地域経由のパレスチナ難民支援として、パレスチナ「母子保健に焦点を当てたリプロダクティブヘルス向上プロジェクト」(2005 年～2008 年)、ヨルダン「パレスチナ難民生計向上のための能力開発プロジェクト」(2009 年～2012 年、2013 年～2016 年)、レバノン「アイン・ヘルワ・パレスチナ難民キャンプにおける上下水道改善プロジェクト」(2011 年～2014 年) を実施した。

(4) 他の援助機関の対応

米・EU・英・独など多数のドナーが UNRWA 経由でパレスチナ難民支援を行っている。キャンプでの参加型開発の取り組みとしては、UNRWA がドイツ国際協力公社（GIZ）の支援を受けて 2008 年にキャンプ改善プログラム（Camp Improvement Program (CIP)）を立上げ、参加型開発手法を取り入れた都市計画を中心としたマスタープラン作成を行っている。現在ガザ地区 Dier El Balah キャンプで、イスラム開発銀行支援による住民参加型の CIP プロジェクトを実施中である。その他、西岸地区シュファット難民キャンプおよびカランディア

難民キャンプにて米国国務省の支援を受け、UNRWA 西岸地区事務所とキャンプ CBO による保健分野における住民参加型活動（Healthy Camp Initiative）が実施されている。GIZ は、カランディア難民キャンプ等で CBO に対する能力強化や CBO とキャンプ内外のグループとのネットワーキング支援を直接実施している。

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、パレスチナ自治区ヨルダン川西岸地区の 3 か所の難民キャンプにおいて、難民キャンプ改善計画策定および実施管理マニュアルを策定することにより、DoRA および難民キャンプ内組織の能力強化を図り、もって西岸地区難民キャンプでの計画策定および実施管理手法の普及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 パレスチナ自治区ヨルダン川西岸地区 3 難民キャンプ

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）パレスチナ解放機構（PLO）難民局（DoRA）、対象キャンプの住民委員会、CBO、その他住民グループ

(4) 事業スケジュール（協力期間）2016 年 10 月～2019 年 9 月（36 か月）を予定

(5) 総事業費（日本側）4.2 億円

(6) 相手国側実施機関 パレスチナ解放機構（PLO）難民局（DoRA）

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

・ 専門家派遣

総括／社会調査 1、参加型開発、パイロット事業管理、生計向上、社会調査 2／モニタリング、業務調整

・ 機材供与

・ 本邦研修もしくは第三国研修

・ パイロットプロジェクト経費

2) パレスチナ側

・ プロジェクト・ディレクター：DoRA 局長

・ プロジェクト・マネージャー：DoRA キャンプ問題部長

(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 月公布）に掲げる影響を及ぼしやすいセクター・特性および影響を受けやすい地域に該当

せず、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/平和構築・貧困削減

【ジェンダー】

一般的に、難民キャンプはイスラム教の伝統的な思考の人々が多く、女性による活動の一部制限や男性優位の意思決定プロセスが行われているため、各活動における女性の参加促進を図る。

【平和構築】

DoRA・住民委員会とキャンプ住民、住民間の信頼関係の構築や、キャンプにおける社会的包摂促進への寄与、キャンプ外の関係機関（PA ライン省庁や自治体）と難民キャンプの関係機関（DoRA、住民委員会、CBO、その他コミュニティグループ）間の関係の改善を目指し、以下を重視する。

① キャンプコミュニティの脆弱性の把握と包摂的なアプローチの推進

キャンプ内には政治的思想や関心事の違いをもつ異なったグループが存在する。複雑な構造を理解し、脆弱性を把握するため、プロジェクト開始前に社会調査を実施するとともに、実施中も定期的にモニタリングを行う。また、キャンプ内の公共サービスに関し、包摂的に住民のニーズを反映させるメカニズムを形成し、DoRA・住民委員会、CBO、その他住民グループ、住民同士の縦横双方の信頼醸成を図る。

② キャンプ外の関係機関と難民キャンプに関係する機関との連携強化

PA 担当省庁および自治体は難民キャンプにおいて公共サービスを提供しない。一方、公共サービス提供の効率性を考慮すると、PA 担当省庁や自治体が、キャンプの状況を理解し、現在よりもキャンプ内の事業に関与することが望ましい。プロジェクトの活動の中で、PA 担当省庁・自治体と PLO・住民委員会間の連携強化を図る。

③ パレスチナ難民というステータスへの配慮

難民キャンプにおいて公共サービスが改善されることや PA や自治体の関与が大きくなることは、難民の定住を促進し帰還権が損なわれるという誤った印象を与える可能性があるため、活動や発信にあたって留意する。

【貧困】

難民キャンプによって差があるものの、難民キャンプの上下水道、電気、道路舗装等のインフラは十分整備されていないことから、経済的に余裕がある難民は、キャンプ外で生活する傾向にある。難民キャンプ内の貧困率・失業率は非難民キャンプ世帯よりも高くなっている。

3) その他

安全対策については、キャンプ周辺状況については UNDSS から、キャンプ内については、キャンプ内の事案をモニタリングしている UNRWA からの情報共有・連絡を徹底するとともに、JICA 事務所の安全対策を順守する。

(9) 関連する援助活動

1) 我が国の援助活動

主な協力実績は 2 (3) 記載の通り。本事業を通じて、キャンプ住民の総意が包摂的に反映されたプロジェクトが形成された場合には、UNRWA に対する我が国拠出金のイヤマークや草の根・人間の安全保障無償資金協力の対象とすることが検討できる。

2) 他ドナー等の援助活動

GIZ は、CBO や住民グループ等の難民キャンプ内組織に対する能力向上を直接支援している。その他、国際赤十字、YMCA 等が生計向上、小規模インフラなどの支援を行っている。本事業は、住民委員会や CBO、住民グループを統合したプラットフォームを形成し、難民キャンプにおける包摂的な住民参加の枠組みを作り、計画策定プロセスにおいて協働することでキャンプの参加型開発を目指すものであり、他ドナーが実施するキャンプ内の個別組織への支援を統合・補完するものである。プロジェクト実施中、関係するドナーとの定期協議を開催し協力の連携を進める。

4. 協力の枠組み

(1) 協力概要

1) 上位目標

プロジェクトで開発された難民キャンプ改善計画策定および実施管理手法が西岸地区の難民キャンプに普及する。

指標① ●箇所（JCC にて決定）の難民キャンプにおいて、プロジェクトで開発された計画策定・実施管理プロセスが実施される。

指標② プロジェクトで開発された手法やメカニズムが導入された難民キャンプにおいて、プロジェクト開始時よりも住民の満足度が高まる。

2) プロジェクト目標

DoRA および対象キャンプ住民組織²の計画策定能力および実施管理能力が向上する。

指標① プロジェクトで開発された計画策定マニュアル・実施管理マニュアルに沿って、対象難民キャンプのキャンプ改善計画の内容が実行またはアップデートされる。

指標② プロジェクトで開発された計画策定および実施管理にかかる手法に基づき、1 難民キャンプあたり少なくとも 1 件のキャンプ改善プロジェクトが実行される。

3) 成果

² 本事業では難民キャンプ内の関係機関の縦横の関係を改善するため、難民キャンプ内のプラットフォームを形成する。同プラットフォームを土台に難民キャンプ改善計画を策定し、プロセスを通じてコミュニティの包摂を図る。

- ① 難民キャンプ改善計画策定のためのマニュアルが作成され、活用される。
- ② プロジェクト実施管理のためのマニュアルが作成され、活用される。

5. 前提条件・外部条件 (リスク・コントロール)

(1) 前提条件

- ・パレスチナ自治区の政治・治安状況が急激に悪化しない。
- ・パレスチナ解放機構 (PLO)、パレスチナ自治政府 (PA) のパレスチナ難民キャンプ改善に関する方針が変更されない。

(2) 外部条件 (リスクコントロール)

- ・UNRWA が提供する教育・保健・社会的弱者支援等の支援が縮小または停止する場合、住民による大規模なデモ等により、プロジェクトの活動が遅滞することが想定される。
- ・戦争のような大規模な紛争が起きない。

6. 評価結果

本事業は、パレスチナの開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、また計画の適切性が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

(1) 類似案件の評価結果

パレスチナ「地方行政制度改善プロジェクト」(2005年～2010年)では、地方行政と財政の両方に関与するプロジェクトの場合、各省庁・組織の関与を事前に取り付けておくこと、およびパイロットプロジェクトでインフラを整備した場合、プロジェクト後の維持管理に関して予算や人員の観点からサステナビリティがあるかをプロジェクト事業実施の条件とすることが必要と提言されている。

(2) 本事業への教訓

特定テーマ別評価「パレスチナ難民支援評価」(2006年)では、増大する支援対象者数に対して UNRWA が提供できる支援が限界にきているため、UNRWA が果たす機能をパレスチナ側に移行促進することが提言されている。本事業は難民キャンプにおけるパレスチナ側の関与を促進するものであり、同提言に合致するものである。

「アフガニスタン・イスラム共和国カンダハル帰還民社会復帰・コミュニティ開発支援計画」(2004年～2009年)の終了時評価では、異なる部族出身の参加者が一堂に会する研修を行うことで部族間の融和という効果をもたらしたとの教訓があることから、本事業においても、様々な政治的・社会的背景を持つ住民が協働するプラットフォームの構築を通じて、関係者間の信頼醸成を図る。

「スリランカ・トリンコマリー県住民参加型農業農村復興開発計画プロジェクト」（2005年～2009年）年の事後評価では、計画策定のプロセスに住民を参加させることにより住民の参加意欲を高めることが指摘されていることから、本事業では住民が主体的に計画策定を進めることを予定している。

パレスチナ「地方行政制度改善プロジェクト」（前述）の教訓を踏まえ、本事業においても JCC メンバーに PA 計画・財務省等関連省庁を適切に巻き込み、予算手当についても慎重に確認するよう配慮する。

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	3か月／年	開始時 JCC における相手国実施機関との合同レビュー
事業終了	3か月前	終了前 JCC における相手国実施機関との合同レビュー
事業終了	3年後	事後評価

以上