

事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：2011年3月3日

担当部・課：タンザニア事務所

<p>1. 案件名 タンザニア国「地方自治体研修能力強化プロジェクト フェーズ2」</p>
<p>2. 協力概要</p> <p>(1) プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述 タンザニア国において、地方自治体が職員に対して実施する短期実務研修の調整及び品質管理が一元的に行われる仕組みをつくり、モデル自治体での実証を経て、効果的な研修の枠組みを確立させることを目的とする。</p> <p>(2) 協力期間 2011年7月～2015年7月（4年間）</p> <p>(3) 協力総額（日本側） 3.7億円</p> <p>(4) 協力相手先機関 地方自治研修所、首相府地方自治庁（地方自治体局、組織開発局、州行政局）</p> <p>(5) 国内協力機関 なし</p> <p>(6) 裨益対象者及び規模、等 地方自治研修所職員 25名、地方自治庁関連部署（地方自治体局、組織開発局、州行政局）職員約 10名、対象州及び自治体の職員（プロジェクト開始後にパイロット州及び自治体を選定するため、事前評価表作成時点で数の特定は行わない。）</p>
<p>3. 協力の必要性・位置付け</p> <p>(1) 現状及び問題点 タンザニア国（以下、タンザニア）は、2000年から地方政府改革プログラム（2009年から地方政府改革プログラムフェーズ2に移行）の実施を通じて地方分権化を推進している。 しかし、改革に着手してから約10年が経過し、法制度や制度設計（特に自治体が自由裁量で使える地方交付金制度の開始）で進展があるものの、地方自治体職員の質及び数の充足という点で未だに多くの課題を抱えている。地方自治体職員の能力強化については、各自治体の責任の下にあり、中央から配賦された予算を基に職員育成計画を作成し、適切な研修機関を選んで職員に研修を提供する等の必要策を講じることになっているが、一方で、自治体のニーズに合った研修を適時適切に提供できるような効果的な研修の仕組みを国全体として構築すること</p>

は、中央政府の重要な役割であり、首相府地方自治庁が担うことになっている。

こうした状況を踏まえ、2008年5月より2010年12月までの間、地方自治庁とJICAは共同で、「地方自治研修能力強化計画」プロジェクトを実施した。このプロジェクトでは、地方自治体の職員研修をより効率的、且つ効果的に行えるよう、研修戦略の策定を通じて、関係機関の役割を明確に定義し、中・長期的な研修制度のあるべき姿を提示した。

この研修戦略に基づき、地方自治庁のみでは立ち行かなくなっていた研修管理に関する権限と予算の多くを、「中核となる研修機関」として新たに任命された地方自治庁傘下の地方自治研修所へ移管した。これにより、地方自治研修所は、①地方行政専門の高等教育機関としての役割に加えて、②現在38ヶ所登録されている認定研修機関（公立及び民間）の調整及び品質管理を行う役割を与えられることになった。よって、地方自治研修所に新しく備わった「中核となる研修機関」としての機能を強化することにより、地方自治体において研修がより効果的に実施される環境を整備することが求められている。

（２） 相手国政府国家政策上の位置付け

タンザニア政府全体における行政管理及び人事管理に関する事項を分掌している大統領府人事院は、中央省庁、地方自治体を含む各公共機関における研修政策の指針となるべく公務員研修政策を策定し、その中で効率的且つ効果的な研修実施を推し進めることを謳っている。

また、タンザニア政府は地方分権化に係る政策枠組みとして、2009年から2013年の間、地方政府改革プログラム第二フェーズ（LGRP2）を実施している。同プログラムの主要課題「地方自治体の能力強化」を実現するための重要な施策の一つとして、公務員研修政策を地方自治体レベルで実施に移すための地方自治体向け研修戦略の策定及びその実施を位置づけている。本プロジェクトはこの一連の方針に沿った具体的な活動を支援するものである。

（３） 我が国援助政策との関連、JICA 国別事業実施方針上の位置付け

わが国の対タンザニア国別援助計画（2008年から2010年まで）における最重点分野は、インフラ、農業、ガバナンスの3分野であり、本案件は、ガバナンス分野の地方行政改革支援プログラムに位置づけられる。これまでに、地方自治庁へのアドバイザー派遣（2002年～2007年、2009年～継続中）や、本案件の前身である、「地方自治研修能力強化計画」（2008年～2010年）、並びに、タンザニア政府が実施する地方政府改革プログラム及び地方自治体開発交付金バスケットに対する財政支援（貧困削減戦略支援無償、2008年～継続中）等を行ってきている。

4. 協力の枠組み

（１） 協力の目標（アウトカム）

① 協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）と指標・目標値

【プロジェクト目標】

地方自治体に対して研修が有効に提供される仕組みが確立する。

【指標】

1) 全標準研修コースの内、地方自治研修所の定める品質基準を満たしたコースがX%以上

- 2) 成果 3 で確立した研修評価の仕組みが適切に運用されていることを測る指標
- 3) 成果 5 の研修実施モデルの確立を経て、研修制度のあり方を定義している研修戦略及び計画の実施方策が、必要に応じて修正され、明確化される。

注：指標 1 及び 2 は、プロジェクト開始後 1 年以内に具体化する。

② 協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

【上位目標】

地方自治体が、職員に対して効果的な研修（長期・短期）を実施することが出来る。

【指標】

地方自治体職員のうち、認定研修実施機関が提供する研修に満足した人の割合

(2) 成果（アウトプット）と活動

- ①成果 1：研修戦略実施のための Working Group¹が、プロジェクト活動実施のために効果的に活用される。

【活動】

- 1-1. プロジェクト活動実施のモニタリングのため、Working Group を活性化する。
- 1-2. 研修実施の効果的な枠組みについて、プロジェクト活動から得られた教訓を取りまとめ、更なる改善に向けた提言を行う。

【指標】

- 1-1. Working Group が四半期毎のスケジュール通りに開催される。
- 1-2. Working Group メンバーが成果 2~4 の達成に必要な決定を迅速に行う。
- 1-3. Working Group の作業を通じて、研修の効果的な仕組みに関する教訓と今後に向けた提言が取りまとめられる。

- ②成果 2：地方自治研修所が、他の関係者間（地方自治庁、州行政局、地方自治体、研修実施機関）の調整を適切に行うことが出来るようになる。

【活動】

- 2-1. 10 の標準研修コースがどのように地方自治体に提供されているかについて、既存文献・情報を基に把握する。必要であれば、追加で調査を行う。
- 2-2. 各地方自治体で行われている研修ニーズ評価の現状について、既存文献・情報を基に把握する。必要であれば、追加で調査を行う。
- 2-3. 州政府、地方自治体、認定研修機関等に対し、新しい研修枠組みにおける各機関が果たす役割と中核となる研修機関となる地方自治研修所の役割について、継続的に普及する。
- 2-4. 既存の認定研修機関や将来の認定研修機関候補並びに研修講師に係る情報を集める仕

¹ Working Group: 地方自治庁（地方自治体局、組織開発局、州行政局）及び地方自治研修所のメンバーから構成され、研修戦略の実施に対して責任を持ち、意思決定や進捗管理並びに各種調整を行うためのタスクフォースとして、フェーズ 1 協力実施中の 2010 年に設立された。本プロジェクトにおいては、研修戦略実施の鍵となる「中核となる研修機関」の活動のモニタリングを行うと共に、地方自治庁と地方自治研修所間の連絡・相談・調整の場としての位置づけを担う。

組みを確立し、定期的に情報収集する。

2-5. ※²研修ニーズ評価をすべての地方自治体が実施するよう周知・徹底する。

2-6. ※研修ニーズ評価の結果が、地方自治体から州政府で一旦取りまとめられ、地方自治研修所に集約される仕組みを確立し、運用する。

2-7. 地方自治体が効果的に研修計画を策定できるよう、研修機関や研修講師に係る情報を提供する。

【指標】

2-1. 研修提供機関／講師に関して収集する情報の種類が特定される。

2-2. 研修提供機関／講師に関する情報が収集され、定期的にアップデートされる。

2-3. 地方自治体に関して収集する情報の種類が特定される。

2-4. 地方自治体に関する情報が収集され、定期的にアップデートされる。

2-5. 地方自治研修所とその他の関係者の間で情報を共有する仕組みが確立される。

③成果3：地方自治研修所が、研修の品質管理を適切に行うことができるようになる。

【活動】

3-1. 10の標準研修コースの現状の質について、既存文献・情報を基に把握する。必要であれば、追加で調査を行う。

3-2. 標準研修コースに関する品質基準を設ける。

3-3. 標準研修コースを提供する認定研修機関に係る認定基準を見直し、新たな基準を基にあらためて研修機関を審査・認証する。

3-4. ※標準研修コース（及びその他の研修コース）を実施する上での評価の仕組みを確立する。

3-5. 品質管理の手順に関するマニュアルを策定する。

3-6. 新たな仕組みに基づいて、研修の品質管理を実施し、そのフィードバックを受けてマニュアルを改善する。

【指標】

3-1. 認定研修機関に係る新たな認定基準が設定される。

3-2. 新たな基準が地方自治庁の研修機関認定の際に利用される。

3-3. 研修評価の仕組みが確立する。

3-4. 品質管理マニュアルが策定される。

④成果4：地方自治研修所が、地方自治体のニーズを踏まえた形で既存研修の改訂・実施及び新規研修の開発・実施を行う能力が向上する。

【活動】

² ※印をつけた活動は、ドイツの InWent（2011年1月からGIZに統合）が過去2年に亘り、地方自治庁をカウンターパートとして協力を進めてきた活動である。プロジェクトは更に1年延長して実施される予定であるが、どの活動を対象とするかは未定であったため、詳細計画策定調査時点で本プロジェクトとの棲み分けを調整することが出来なかった。今後、GIZの活動範囲次第で調整が必要な活動として留意しておく必要がある。

- 4-1. 研修ニーズ評価に基づいて、研修コース開発に係るニーズを分析する。
- 4-2. 地方自治研修所に在籍する講師に対し、トレーナー研修及び研修コース開発に係る研修を実施する。
- 4-3. ※標準研修コースを質・量の面で見直し、必要に応じて改訂する。
- 4-4. ※認定研修機関に対して標準研修コースに係るトレーナー研修を実施し、講師を育成する。
- 4-5. 研修ニーズに基づいて、新規研修コースを開発する。
- 4-6. 研修機関及びリソースパーソンに対して新規研修コースに係るトレーナー研修を実施し、講師を育成する。
- 4-7. 新規研修コースを試行する。
- 4-8. 地方自治体が特別にテーラーメイドの研修を実施する際、適当な研修機関・講師を紹介する。
- 4-9. 既存の研修コース開発マニュアルを見直し、必要に応じて改訂する。

【指標】

- 4-1. 改訂された標準研修コースの数
- 4-2. 改訂後の標準研修コースを指導できる研修講師の数
- 4-3. 新規に開発された研修コースの数
- 4-4. 新規に開発された研修コースを指導できる研修講師の数
- 4-5. 地方自治体の要望に基づいて特別に実施されたテーラーメイド研修の数
- 4-6. 研修コース開発マニュアルが改訂される。

注：指標 4-1 から 4-5 の目標値は、プロジェクト開始後 1 年以内に設定する。

- ⑤成果 5：地方自治体におけるパイロット事業を通じて、効果的な研修実施モデルが構築される。

【活動】

- 5-1. 研修実施サイクルを管理するためのガイドラインを作成する。
- 5-2. カウンターパートに対し、研修実施サイクル管理の方法について研修を実施する。
- 5-3. パイロット事業を実施する州及び自治体を選定する。
- 5-4. パイロット自治体における研修実施に係る能力について、ベースライン調査を実施する。
- 5-5. パイロット自治体が研修実施サイクル（研修ニーズ評価、研修計画策定、研修実施、評価、報告）を行うために必要な支援を行う。
- 5-6. 地方自治庁及び地方自治研修所は Working Group を通じてパイロット事業をモニタリングし、効果的な研修の仕組みを検証する。
- 5-7. ガイドラインを見直し、最終化する。

【指標】

- 5-1. 研修実施サイクルに係るパイロット自治体の人事担当者の理解度
- 5-2. 研修実施サイクルにおいて、地方自治研修所及び州政府が果たす役割が整理される。

5-3. 地方自治体の研修実施サイクルを管理するためのガイドラインが作成される。

(3) 投入（インプット）

① 日本側

< 専門家派遣 >

- ・ 長期専門家 2 名：チーフアドバイザー/組織強化、業務調整/組織間連携
- ・ 短期専門家：自治体研修サイクルマネジメント、組織キャパシティ分析、カリキュラム開発・研修手法等

< 研修員受入 > 本邦研修、第三国研修

< 供与機材 > 車輛、コピー機

< 在外事業強化費 >

- ・ 教材等印刷費
- ・ 研修・ワークショップ経費
- ・ 運転手・アシスタント備上費 等

② タンザニア側

人員配置、プロジェクト執務室、カウンターパート人件費、出張旅費 等

(4) 外部要因（満たされるべき外部条件）

1) 前提条件

- ・ 国・州・自治体・地方自治研修所等のタンザニア政府の行政組織が現状維持される。
- ・ 人材育成を目的とした地方自治体向けの交付金制度が維持される。
- ・ 「中核となる研修機関」としての地方自治研修所の立場が維持される。
- ・ 研修戦略の実施計画が Working Group において承認される。
- ・ 地方自治体、州政府、認定研修機関から地方自治研修所への連絡手段（電話、FAX、メール等）及び予算が確保される。

2) 成果（アウトプット）達成のための外部条件

- ・ ドイツ援助機関（GIZ）の協力活動が予定どおりに実施される。
- ・ 研修機関及び講師が積極的にプロジェクトの活動に参加する。
- ・ パイロット自治体が研修実施に必要な予算を継続的に確保する。
- ・ パイロット州が自治体の支援に必要な予算を継続的に確保する。

3) プロジェクト目標達成のための外部条件

- ・ 研修戦略の実施に関して、地方政府改革プログラムの作業部会である Human Resource Management Taskforce と適切な調整が行われる。

4) 上位目標達成のための外部条件

- ・ 地方自治体が短期研修の実施に必要な予算を確保する。
- ・ 地方自治体が研修サイクルを適切に実施する。
- ・ 内部に質保証の制度を整えるなど、能力向上に向けた自己研鑽を行う研修機関の数が

増える。

5. 評価5項目による評価結果

(1) 妥当性

以下の理由から本プロジェクトを実施する妥当性は高いと判断できる。

- ・ 本事前評価表の「3. 協力の必要性・位置づけ」で述べたように、タンザニアの地方政府改革プログラムにおいて、地方自治体の能力強化は重要課題と位置づけられており、「タ」国の政策・ニーズに合致している。また、本プロジェクトは、先行プロジェクトである「地方自治研修能力強化プロジェクト」において、多くの関係機関との協議・調整を経て作成・承認された研修戦略に沿った支援である。
- ・ 本プロジェクトは日本の国別援助計画およびJICAの援助方針に沿うものである。
- ・ パイロット自治体の選定は、まずはプロジェクト初期の活動の中で自治体の研修実施状況を踏まえて、パイロットの数、選定基準を検討することとした。その後、パイロット自治体候補を選定して更に検討を重ね、自治体側からのコミットメントも得たうえで、最終的なパイロット自治体を選定していくこととした。
- ・ 本プロジェクトの活動のうち、上記4（2）で※印をつけた活動については、ドイツの援助機関（GIZ）が過去2年に亘り、地方自治庁をカウンターパートとして協力を進めてきており、今後1年間の協力延長が決まっている（その後は未定）。GIZの協力は、ツールやフォーマットの開発とそれらに習熟するための研修が中心であり、個人の能力強化に留まらず組織の能力強化やその先の制度全般の構築を目的とするJICAのプロジェクトと規模が異なるため、地方自治庁及びGIZと協議した結果、GIZの協力の成果を本プロジェクトに吸収した上で、より大きなインパクトにつなげるという連携デザインとなっている。

(2) 有効性

本プロジェクトは以下の観点から有効性が見込める。

- ・ プロジェクト目標達成に向けて設定した5つの成果は、成果1の関係機関の異なる利害を調整するためのプラットフォームの改善、成果2、3、4の「中核となる研修機関」としての3つの機能の強化（調整、品質管理、研修カリキュラムの開発）、成果5のそれら機能の実証の3つのコンポーネントに分けられる。これまで存在しなかった「中核となる研修機関」としての機能・業務フローをゼロから構築するとともに、その機能が現場のニーズや実情を反映したものにするための実証を行うことにより、地方自治体に受け入れられやすい効果的な研修の仕組みの確立を目指している。
- ・ 権限が移譲されたとはいえ、未だ多くの決定権を有する地方自治庁と地方自治研修所の関係を維持・強化するため、既存の調整メカニズムであるプラットフォームを改善させることも本プロジェクトに組み込み、本協力の有効性を高めている。
- ・ 本プロジェクトの活動のうち、上記4（2）で※印をつけたドイツのInWent（2011年1月よりGIZに統合）に関連する活動は、ツールやフォーマットの開発とそれらに習熟するための限られた政府職員に対する研修が中心で、協力期間も短いという制約がある。ドイツの支援は、個人の能力強化に留まらず組織の能力強化やその先の制度全般の構築を目的とする

JICAのプロジェクトと比較して小規模なため、地方自治庁及びGIZと協議した結果、GIZの協力の成果を本プロジェクトに吸収した上で、プロジェクト目標達成に効果的につなげる計画である。

- ・ 本プロジェクトを通じて、当初描いていた研修実施モデルのデザインに大きな改良を加える場合は、モデルを定義している研修戦略を見直す必要がある。その場合、研修戦略に対する諮問機関のHuman Resource Management Taskforce³において議論されることとなるため、同タスクフォースと適切な調整が行われることがプロジェクト目標達成の外部条件となる。先行プロジェクトの経験から多くの関係者との合意形成には時間がかかることを考慮し、普段から同タスクフォースの動向を注視し、プロジェクトの動きについても情報共有を行っておくことが必要である。

(3) 効率性

プロジェクトは、以下の観点から効率的な実施が期待できる。

- ・ 本プロジェクトでは、他の開発パートナーとの適切な連携と多様な資金ソースの活用を意図している。具体的には、上記で述べたようにGIZと連携することで、双方の援助形態や比較優位を活かし、限られた投入でより多くの効果をあげることが可能となる。ただし、両プロジェクト間での綿密な情報共有や調整が必要になることに留意する。また、地方自治体における研修実施サイクル実証において地方自治体が用いる研修予算には、わが国が他のドナーと協調して財政支援している地方自治体開発交付金が使われており、技術協力と無償資金協力の相乗効果により、プロジェクトにかかる費用を抑えると同時に自立発展性にも貢献するデザインとなっている。
- ・ プロジェクトの実施プロセスにおいては、先行プロジェクトの経験を活かし、Working Groupを活用することにより、特に時間がかかることが予想される地方自治庁との調整コストを最小限に抑える計画である。
- ・ タンザニア全土に133ある地方自治体に対し、地方自治研修所が直接アプローチするのではなく、地方自治体をブロックに分けて管轄する国の出先である州の役割を強化し、州行政府を通じた2ステップモデルという、長い目で見て効率的な望ましい体制の形成を目指している。

(4) インパクト

本プロジェクトの実施により期待されるインパクトは以下のとおりである。

- ・ 本プロジェクトにより、研修の質の保証や研修が効果的に実施される枠組みが全国一律に整えられることにより、地方自治体職員を対象とする研修のレベルが上がり、より多くの自治体が質の高い研修を実施することに貢献することが期待される。しかし、各自治体が研修予算を確保し、研修のサイクル（ニーズ調査、研修計画の策定、研修機関の調達、実施、評価）を適切に実施することが重要であると共に、研修を提供する研修機関側の講師の能力向上が

³ タンザニア政府が運営する地方行政改革プログラムに5つある専門作業部会のひとつで、事務局としての地方自治庁の他、他省庁、自治体、大学、NGOなどのメンバーで構成される。

外部条件となる。

- ・ 地方自治体はあらゆるサービス提供の窓口であるため、自治体職員の能力向上が行政の効率化につながり、保健や農業等のセクターのサービス提供に対しても波及効果が期待できる。

(5) 持続性

以下の通り、本プロジェクトの持続性はプロジェクト終了後も継続されると見込まれる。

1) 政策・制度面

- ・ タンザニア政府は、地方分権化政策を 1996 年以降一貫して実行してきており、現在、2009 年から 2013 年までの地方政府改革プログラムフェーズ 2 を実施中である。また、人事院が中心となって、地方自治体を含む全公務員が対象となる研修政策の策定が進められており、国会承認を経て正式に発表される予定である。このような状況から、地方自治体職員の人材育成は引続き重要課題として位置づけられていく見通しであり、同じ目的を共有する本プロジェクトに対しても政策面での支援が期待できる。
- ・ 地方自治庁は、先行プロジェクトの成果を踏まえ、本プロジェクト期間中に全国に適用可能な研修の仕組みを確立することに高い意欲を示し、全自治体の人事担当者を対象としたワークショップにおいて地方自治庁の公式見解として発表されていることから、今後も継続的に取り組みを続けていくと想定される。

2) 組織面

- ・ 本プロジェクトの成果が持続的に発現していくためには、プロジェクトの能力強化の主な対象となる地方自治研修所が、「中核となる研修機関」としての地位を失わないことが前提となる。「中核となる研修機関」としての地位は、地方自治庁から与えられるものであり、永久的ではないものの、地方自治庁は、地方自治研修所を地方行政に特化した研修機関としては東アフリカで一番にしたいと高い期待を寄せており、それに応じた施設の整備やスタッフの増員が実施・検討されていることから、持続性が見込まれる。
- ・ 今後、研修戦略の実施を進めていく中で、政策を担う地方自治庁と実施機関である地方自治研修所の間で難しい調整が必要とされるが、本プロジェクトを通じて人間関係や組織間関係が構築されることにより、プロジェクト終了後も円滑な関係を続けていくことが期待できる。

3) 技術・財政面

- ・ 地方自治体レベルの研修実施に関しては、地方自治体開発交付金が配布されており、予算確保の見通しは高い。他方、地方自治研修所が「中核となる研修機関」の機能を担うための予算は、現在は確保されているものの、今後この傾向が続くかどうかはモニタリングが必要である。
- ・ 技術面では、地方自治研修所にはこれまで他の研修機関に対する調整・品質管理を行った経験がないため、プロジェクトを通じて単発的な研修を行うことで個人の能力強化を行いつつ、業務フローの確立やマニュアル等の整備を進めることにより、組織としての能力強化を進め、人が変わっても技術が組織に留まるように配慮する。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮	
<p>本プロジェクトの最終的な裨益者である地方自治体職員には、貧困・ジェンダー・環境といった視点で自治体の開発に携わることが求められるため、プロジェクトの中で地方自治体職員向けの標準教材を見直す際等には、これらの視点を可能な限り盛り込むこととする。</p>	
7. 過去の類似案件からの教訓の活用	
<p>タンザニアで実施されている多くの技術協力プロジェクトからの教訓として、全国に 133 ある地方自治体を限られたリソースで支援するためには、国の出先である州（全国に 21）を通じたモデルを構築する必要がある。一部のセクター（保健）では、州行政府を核とした効率的な自治体支援のあり方が実証されている。一方で、州行政府は、地方分権化の中で組織が弱体化しており、活動基盤（財政、人材、制度）が脆弱であることから、本プロジェクトにおいては州行政府の体制への働きかけを行う計画である。</p>	
8. 今後の評価計画	
中間レビュー	2013 年 5 月
終了時評価	2015 年 1 月
事後評価	2018 年