

評価調査結果要約表（和文）

1. 案件の概要	
国名：タンザニア連合共和国	案件名：地方自治体研修能力強化プロジェクト フェーズ 2
分野：ガバナンス	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：タンザニア事務所	協力金額（評価時点）：3.1 億円
協力期間：(R/D) 2011 年 7 月～2015 年 7 月	先方関係機関：地方自治研修所（LGTI）、首相府地方自治庁（PMO-RALG）（地方自治体局：DLG、組織開発局：DOD、州行政局：DRA）
日本側協力機関：なし	
他の関連協力：専門家派遣（政策アドバイザー）（2002～2007 年、2009 年～2014 年 9 月予定）、技術協力プロジェクト「地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクト」（2009～2014 年）、技術協力プロジェクト「地方自治体研修能力強化計画プロジェクト」（2008～2010 年）、貧困削減支援無償（①地方政府改革支援バスケットファンド、②地方自治体開発交付金バスケット、いずれも 2008 年～2011 年度末）	
1-1 協力の背景と概要	
<p>タンザニア国（以下、タンザニア）は、2000 年から地方行政改革プログラム（2009 年から地方行政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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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案件形成時 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。</p> <p>本調査は、プロジェクト開始から約 2 年半を経て、2015 年 7 月のプロジェクト終了まで、1 年半の時点で、プロジェクト活動の実績、成果を評価した上で、協力内容の見直しを行うとともに、今後のプロジェクト活動に対する提言を導くことを目的として実施された。</p>	

1-2 協力内容

本プロジェクトのフェーズ1において、地方自治体の職員研修をより効率的、かつ効果的に行えるようにするために、関係機関の役割・機能を整理・再編し、中・長期的な研修実施枠組みのあり方を提示することを通じて、地方自治体職員研修戦略（以下「研修戦略」）の策定を支援し、この研修戦略の「中核となる研修機関（Lead Training Institute：以下 LTI）」として地方自治研修所（Local Government Training Institute：以下 LGTI）を任命した。本フェーズ2では、LGTIは、研修戦略の実施に向けた地方自治庁・LGTI間の協議、基礎情報収集、研修の品質管理やカリキュラム・教材開発等を通じ、LTIとしてLGTIの研修調整及び品質管理にかかる能力強化を図り、地方自治体に対して研修が有効に提供される仕組みを確立することに寄与する。

(1) 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。

(2) 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。

(3) アウトプット（成果）

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

(4) 投入（中間レビュー時点）

日本側：総投入額 3.1 億円

- 1) 専門家派遣 長期 5 名、短期 1 名（計 7 回、49.98 人月）
- 2) 研修員受入・第三国研修 なし
- 3) 機材供与 外貨分：51,762 US ドル、内貨分：8,887 千 Tsh
- 4) ローカルコスト負担 484,759 千 Tsh

相手国側：

- 1) カウンターパート（CP）配置 15 名（現在 11 名）
- 2) 土地・施設提供 LGTI 調整・品質管理部内におけるプロジェクトオフィススペースと設備
- 3) ローカルコスト負担 69,980 千 Tsh

2. 調査団の概要

調査団構成	<ol style="list-style-type: none">1. Dr. Peter MATEO (タンザニア側総括) 地方自治研修所 副学長 (計画財務総務)2. Mr. Nicholas MTEGA (評価) 地方自治庁 組織開発局 副局長3. Mr. Mohamed GOMBATI (評価) 地方自治庁 地方行政局 人事担当官4. 木全 洋一郎 (日本側総括) JICA タンザニア事務所 次長
-------	--

	5. 大林 孝典 (協力企画) JICA タンザニア事務所
	6. 今井 梨紗子 (評価分析) 国際航業 (株)
調査期間	2014年1月25日～2014年2月11日
	調査種類：中間レビュー
3. 評価結果の概要	
3-1 実績の確認	
(1) プロジェクト目標の達成見込み	
<p>プロジェクト目標については、現時点では、目標達成の見込みは低いと判断される。指標1となる標準研修コースの品質基準に関して、本プロジェクトでは、標準研修コース自体を見直し、優先3コースの開発に着手したばかりであり、指標を測定できる状況になく、指標2に関しては、アウトプット3で確立される研修評価報告システム (TERS) の全国展開の見込みが低いため同指標が満たされる見込みは低く、指標3については、LGA 自身による研修サイクルマネジメントに位置づけられた網羅的な研修ニーズ評価 (TNA) が LGA の現状と乖離してきていることから、その測定は困難である。以上の理由から、LGTI ならびに LGA の現状に即してプロジェクトデザインを見直さない限り、プロジェクト目標の達成は困難である。</p>	
(2) アウトプット (成果) の達成状況	
<p>アウトプット1に関し、研修戦略実施のためのワーキンググループ (WGITS) は、地方自治体の主体性不足等により当初想定されていた機能を果たしているとは言えない。アウトプット2は、研修にかかるステークホルダー調整がその目的であったが、需要側 (地方自治体) の研修ニーズと供給側 (研修実施機関) の双方の情報が十分に収集できておらず達成度は低い。アウトプット3では、LGTI が研修機関の認定と研修評価の仕組みの構築を通じて品質管理を行うことが想定されていたが、部分的な達成に留まっている他、外部環境の変化も踏まえた品質管理アプローチの変更が必要な状況である。アウトプット4については、カリキュラム開発にかかる活動は開始されたばかりであり、達成度は現時点では判断できない。アウトプット5に関しては、パイロット対象サイトの選定基準は協議・承認されたものの、パイロット事業を進める環境に無いことから多くの活動が未実施である。</p>	
(3) 上位目標に向けた進捗	
<p>3-1 (1) プロジェクト目標の達成見込みで述べたとおり、プロジェクト期間内で達成が困難である項目があることから、上位目標の達成は困難である。上位目標の達成見込みについては、3-2 (4) インパクト部分に記載する。</p>	
3-2 評価結果の要約	
(1) 妥当性	
<p>本プロジェクトの妥当性は中程度であり、プロジェクト終了時点までとそれ以降についても妥当性は維持されるものと見込まれる。</p> <p>地方自治体における能力向上はタンザニア政府の地方分権化政策に合致している他、本プロジェクトは日本の対タンザニア ODA 政策の3つの重点分野の1つである「国民すべ</p>	

てに対する行政サービスの改善」に位置づけられている点で、プロジェクトの妥当性が認められる。

しかしながら、研修戦略で想定された仮説と現在の LGA を取り巻く実態との間に下記に示すような乖離が生じていることから、研修戦略に沿った本プロジェクトのアプローチは妥当性に欠けると言わざるを得ない。

- ・ 人事権が中央集権化されている中で人材育成だけが地方分権化されているという矛盾の中で、各 LGA が職員の戦略的育成に向けて研修サイクルマネジメントを実施していくという仮説
- ・ LGA に割り当てられている研修予算（CBG）に制約がある、また地方部の LGA から都市部に集中する QTP へのアクセスが容易ではないといった要因により、実際に QTP が提供する研修の恩恵を受けている LGA は非常に限られている中で、研修機関の認定とその評価をすれば研修の質が担保できるという仮説
- ・ PMO-RALG が LGTI に LTI としての権限・機能を委譲するだけで、LGTI が単独でその機能を果たすことができるという仮説

（2）有効性

プロジェクトの 5 つのアウトプットはプロジェクト目標を達成するために十分であったが、現時点での各成果の達成度は低く、プロジェクト目標の達成は困難であることから、現時点での有効性は低い。また、アウトプットからプロジェクト目標にいたる外部条件（研修戦略の実施に関して、地方行政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）に関して、同作業部会はレビュー時点で機能していないことが分かっている。

（3）効率性

プロジェクトの効率性は、現時点では低いと判断される。これまでの投入量に比して、成果の達成状況が十分であるとは言えないことから、現時点での効率性は低い。具体的には、日本側の人材投入において、チーフアドバイザーの 2 回の交代及び不在期間の発生によってプロジェクト実施の効率性が損なわれてしまったことに加え、タンザニア側でも同様に CP の交代が散見された。また、PMO-RALG から LTI 機能が LGTI に委譲されたが、人材と資金の手当てが非常に少なかったことや、LTI 機能を果たすための能力が LGTI に新設された調整・品質管理部（DCQA）のスタッフのスキルと合致していなかったこと等もプロジェクト活動の遅延を惹起している。

（4）インパクト

投入、アウトプットの実績、活動の状況に照らし合わせ、本プロジェクトが生み出す効果によって上位目標が達成される見込みは低いことから、現時点でインパクトは見込めない。さらに、各 LGA に開発交付金の一部として割り当てられる研修予算（CBG）が減少傾向にある懸念点も、上位目標達成に与える影響は大きいと言える。また、現時点では、プロジェクト実施による正の波及効果は確認できていない。

(5) 持続性

プロジェクト実施による効果の持続性は、現時点では低いと判断された。

政策・制度面においては、プロジェクト終了後も引き続き、地方自治体職員の能力強化は推進されていくものと考えられるが、研修戦略に沿った本プロジェクトのアプローチと現在の LGA を取り巻く実態に乖離があることから、PMO-RALG 及び LGTI の現行の体制で LTI 機能を持続させることは、人員・組織・予算の点において非常に困難であるといえる。技術面においては、LGTI 内における標準コースの改定/新規コース開発にかかるカリキュラム開発の技術向上が期待できるが、技術の定着及び組織内共有ためには、カリキュラム開発の主要プロセスを記録として残していくことが不可欠であろう。また、インパクトの文脈で触れたとおり、各 LGA に開発交付金の一部として割り当てられる研修予算 (CBG) が減少傾向にあることから、タンザニア側の財政面での懸念が残る。

3-3 プロジェクトの効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

本プロジェクトの C/P である PMO-RALG には、2009 年より政策アドバイザーとして、長期専門家が派遣されており、WGITS や JCC に正式参加するだけでなく、プロジェクト関連の他の諸会合にもオブザーバーとして参加し、政策面における意見交換等の連携が図られている。また、技術協力プロジェクト「地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクト」(2009～2014 年) とは、全国の地方自治体の合併・更新情報等の適時交換が行われており、本プロジェクト活動を促進しているといえる。

(2) 実施プロセスに関すること

- ・ プロジェクト 1 年次には専門家執務室と DCQA メンバーは別の建物であったが、2 年次からは、DCQA オフィス内に専門家の執務スペースが移動し、C/P と専門家との円滑な連絡業務が行われるようになった。
- ・ さらに、2012 年 11 月に 2 名のアドミニ担当スタッフが DCQA に加えられたことにより、マンパワーの増強が図られ、プロジェクトのアウトプット 2 (関係機関との調整) の活動の推進力となった。
- ・ 選定された業務調整専門家が現地語に堪能であったことが、プロジェクト内のコミュニケーションを円滑にした。

3-4 問題点及び問題を惹起した要因

(1) 実施プロセスに関すること

- ・ PMO-RALG は、WGITS における主体性の低さに見られたように、研修戦略に描かれた研修枠組みの実現に向けて十分に役割と責任を果たすことが出来ておらず、そのために LGTI に与えられた LTI 機能も想定通りに運用されなかったと言える。
- ・ LGTI 内において、LTI 機能はアカデミックスタッフ中心の調整・品質管理部 (DCQA) の所掌になっているが、1) アカデミック関連業務と LTI 業務の兼務による時間的制約、2) LTI 業務が必ずしもアカデミックキャリアの開発に繋がらない、3) アカデミック関連業務に比べ LTI 業務には金銭的インセンティブが無い、という構造的問

題があり、プロジェクト活動の阻害要因になっていると言える。

- ・ チーフアドバイザーの交代・不在や CP 側の人員が入れ替わったことが、結果的にチームビルディングや C/P のプロジェクトのオーナーシップを阻害する要因となった。
- ・ 日本人専門家と CP との間で、必ずしもコミュニケーションが十分に取れていなかった時期も見られた。

3-5 結論

- ・ プロジェクト目標の達成は、研修戦略が目指す理想と LGA を取り巻く実態に乖離があること、またプロジェクト実施にかかる人・組織・予算面の課題があることから困難である。
- ・ プロジェクト実施上の課題は構造的なものであり、その解決にはタンザニア政府による中長期的な取り組みが必要である。一方、本プロジェクトの残りの期間（～2015年7月）を踏まえると、プロジェクトのデザインをより現実的なものに変更する必要がある。

3-6 提言

(1) プロジェクトデザインの変更

1) LGA ベースの研修サイクルマネジメント (TCM) の現状を踏まえた変更

- ・ 【現状】 LGA において体系的な研修ニーズ調査 (TNA) や研修評価・報告システム (TERS) は機能していない他、中央集権的な人事権と分権化された人材育成の根本矛盾があることから、LGA における TCM を研修戦略が目指す形で実現することは困難である。
- ・ 【変更案】 TNA の普及を通じた網羅的な研修ニーズ収集・発信は行わず (成果 2)、カリキュラム開発に必要なニーズを選択的に収集する (成果 4)。また、パイロット LGA における TCM のモデル構築も行わないこととする。(成果 5 の削除)

2) 研修機関の認定を通じた研修の品質管理のアプローチの修正

- ・ 【現状】 QTP の数の少なさ (55 機関・個人) と地理的偏りから、QTP による研修が全国の LGA に裨益していない。また、CBG の減少により、多くの LGA が研修を外部発注せずに内部人材で実施している実態もあることから、現時点において LTI が QTP のみを対象に品質管理を行うことの意義が薄れている。
- ・ 【変更案】 研修機関の認定は行わない (成果 3 の削除)。代わりに、開発したカリキュラムの共有や TOT の対象を QTP 以外の研修機関・個人、更に LGA の内部講師人材にも広げることで、より広い研修プロバイダーの底上げを目指す (成果 4)。また、研修プロバイダーの情報収集・発信についても、QTP に限らず広く情報を管理する方針とする (成果 2)。

(2) 人・組織面の強化

- ・ PMO-RALG : 研修戦略の実施責任を負う官庁として、WGITS を通じた研修戦略の見直し検討や LTI 機能の強化に向けた LGTI へのアドミニスタップ配置 (Assign 1 名、Attachment 1 名) や予算措置を行うことが不可欠である。

- ・ LGTI：LTI 業務に関与するアカデミックスタッフの時間的制約がボトルネックとならないよう、LTI 業務については所長直属の指揮命令系統とし（アカデミック担当副所長による他の業務命令を避けるとともに、LTI 業務にかかる迅速な意思決定を行う）、カリキュラム開発等の活動スケジュールを踏まえ、関連アカデミック職員が十分に関与できる時間を確保する。
- ・ 人員の増加に伴うオフィススペースを確保する（LGTI）とともに、外部関係者との打合せの増加に伴う会議スペースを確保する（PMO-RALG）。

以上の人員・組織面の提言については、今後のプロジェクトの有効性や成果の持続性を担保する上で極めて重要であることから、JCC において日本側から「プロジェクト継続の条件」として提示し、タンザニア側との協議を経て、「Agreed Actions」として討議議事録 Annex 2 に盛り込まれた。

（3）財政面の強化

- ・ LTI 業務の持続性担保のための予算確保（特にプロジェクト終了後の課題）
- ・ LGA における研修実施の持続性確保のための CBG の確保（政府の中長期的課題）

以上