

国名 エクアドル共和国	社会的弱者のための職業訓練強化プロジェクト
----------------	-----------------------

I 案件概要

事業の背景	エクアドルは1人当たりのGNIが3,700米ドル（2008年）であったが、人口の38.3%が貧困ライン以下で生活していた。特に、先住民、アフリカ系エクアドル人、難民、国内避難民、障害者、女性が貧困の影響を受けていた。コレア政権は、社会的弱者が職業技能を修得し、生計向上を図るため、職業能力開発機構（SECAP）の機能強化を通じ、社会的弱者のための職業訓練サービスへのアクセス向上を重点課題の一つとして挙げた。2007年3月、大統領令により、国家職業訓練審議会が徴収する労働税の30%をSECAPが実施する社会的弱者のための無料職業訓練コースに充てることになった。しかしながら、SECAPは社会的弱者を対象とした職業訓練経験に乏しかったため、日本政府に技術協力の要請がなされた。				
事業の目的	本事業は、研修ニーズ評価、指導員訓練、カリキュラム・教材開発、就労支援、関係機関との連携強化、ガイドライン・マニュアルの作成、インパクト評価を含む社会的弱者向けの職業訓練モデルを構築し、他訓練センターに普及することを目指した。また、これらの成果を通じて、SECAPの訓練システムの強化と受講者の生計向上を目指した。本事業の目標は以下のとおりである（2008年10月）。				
	1. 上位目標：社会的弱者向けの基礎技能訓練モデルがSECAP訓練センター（18ヵ所）に普及し、社会的弱者向けの基礎技能訓練が実施され、社会的弱者の就労機会が増加し、生計が向上される。 2. プロジェクト目標：社会的弱者向け基礎技能訓練モデルがSECAP本部と事業対象訓練センターで構築されるとともに、その普及体制がSECAPで確立される				
実施内容	1. 事業サイト：キト、クエンカ、アンバト、テナ、イバラ、サントドミンゴ 2. 主な活動：1) 訓練コースのニーズ調査・追跡調査、2) 指導員訓練、3) 改善されたカリキュラム、教材、実習場を用いた訓練コースの実施、4) 就労支援システムの設立、5) 他関係機関とのニーズ調査・追跡調査、就労支援システムに関する協力体制の構築、6) ガイドライン、マニュアルの作成 3. 投入実績				
	日本側	相手国側			
事前評価年	2008年	協力期間	2008年11月～2011年10月	協力金額	(計画) 270百万円 (実績) 241百万円
相手国実施機関	職業能力開発機構（SECAP）				
日本側協力機関	なし				

【留意すべき評価の視点】

- 上位目標およびプロジェクト目標（英文版）は存在しないため、結果票（英文版）の記載は評価者が西文版を直訳したものである。事業内で作成したプロジェクト目標（和文版）の内容は西文版と表現上少し異なるが、本評価での分析・判断は西文版に基づいて行った。
- 上位目標にある「生計向上」の達成を検証するための指標は設定されていなかった。生計向上は大きな概念であり、就労機会の向上によってもたらされる変化と考えることができるため、上位目標ではなく、その他のインパクトとして確認した。

II 評価結果

1 妥当性

【事前・事業完了時のエクアドル政府の開発政策との整合性】

「国家開発計画」（2008年～2010年）、「政府計画」（2007年～2011年）、「国家職業訓練計画」（2010年～2013年）では、SECAPの強化を通じた社会的弱者の職業訓練へのアクセス改善や、職業機会の増大・雇用の改善・起業機会の増加のための職業訓練の促進が掲げられており、本事業はこれらの政策に整合している。

【事前・事業完了時のエクアドルにおける開発ニーズとの整合性】

国全体の失業率が改善しつつあった中で、社会的弱者の失業率はいまだ高かったことから、本事業は、SECAPの社会的弱者対象職業訓練コースの強化というニーズに合致していた。

【事前評価時における日本の援助方針との整合性】

2005年の日本・エクアドル間の政策協議の結果、貧困対策が支援重点分野の一つと設定された。社会的弱者の職業訓練の強化は同貧困対策分野の一要素であった。

【評価判断】

以上より、本事業の妥当性は高い。

2 有効性／インパクト

【本事業のプロジェクト目標の事業完了時点における達成状況】

プロジェクト目標は概ね達成された。社会的弱者対象の訓練コースに対して受講生および就職先企業の双方から高い評価を得た。また、本事業の経験を基にしたガイドライン18種が作成され、SECAPは担当職員を配置して構築したモデルの普及の準備を整えた。技術教務規定（TPN）も作成されたが新たな規定がTPNを代用する予定があったため、SECAP総裁に承認されるまでに至らなかった。

【本事業の効果の事後評価時点における継続状況】

事業完了後もTPNは上述の理由により承認されなかったが、代わりにSECAPは本事業の経験を応用して、職業訓練学位規

定と成熟・訓練・認証に関する規定を策定した。SECAP は社会的弱者対象の訓練コースを引き続き実施するとともにニーズ調査やインパクト評価によりさらなるカリキュラムの改善を図っている。SECAP の訓練コースに対しては、受講生と就職先企業の双方で高く評価している。他方、事業で開発された求職情報システム（手続きマニュアル）は SECAP 受講者情報を労働省のシステム上で更新することになり使われていない。

【本事業の上位目標の事後評価時点における達成状況】

上位目標は部分的に達成された。第一に、本事業で開発されたカリキュラムと教材は全訓練センターに配布された。しかしながら、社会的弱者対象訓練コースの受講者数は減少している（2011年 194,020人→2014年 48,721人）。この原因の一つは職業訓練庁（SETEC）から SECAP への基金が減少したことである¹。第二に、社会的弱者の受講者の雇用率のデータはなかったが、SECAP は改善したとの見解を有する。この見解は、雇用率が全国的に僅かながら改善していること²、社会的弱者支援・中小企業促進の政策、障害者法（社員25人以上の企業に障害者雇用を義務化する）の承認に基づくものである。

【事後評価時点で確認されたその他のインパクト】

SECAP は研修ニーズ評価に基づき、本事業の経験を活用して社会的弱者向け訓練コース数を拡大している。例えば、機械金属分野では、SECAP は2015年に機械・熱処理、産業機械概論、各種溶接、産業安全性のコースを新設した。受講者の27%の所得が向上し、16%が雇用を得、22%が起業し、75%が作業の質を改善し、13%がよりよい労働条件を得た。一例として、3人の子を持つシングルマザーはかつて学校の食堂で働いていたが、調理・起業・小規模ビジネス運営のコースを受講した後、小さな食堂を開設し、2年後の今では3人の従業員を有するまで事業が拡大している。

環境面、社会面の負のインパクトは確認されていない。

【評価判断】

SECAP は事業完了時まで社会的弱者対象の訓練モデルを構築し、そのモデルは現在まで活用されている。ただし、一部は新たな制度によって代用されている。また、開発・拡大されたカリキュラムと教材は全国の訓練センターと共有されているが、社会的弱者の受講生が減少している。したがって、本事業の有効性／インパクトは中程度である。

プロジェクト目標および上位目標の達成度

目標	指標*1	実績
(プロジェクト目標) モデルが SECAP 本部と事業対象訓練センターで構築され、その普及体制が SECAP で確立される	1. SECAP の技術教務規定がモデルを基に改訂される	(完了時) <u>未達成</u> 技術教務規定 (TPN) を詳細に規定するガイドラインは作成されたものの最終承認は得られず、TPN は改訂されなかった。 (事後評価時) <u>部分的に継続</u> TPN は承認されず、利用されていない。しかし、本事業の経験も反映させた職業訓練学位規定と成熟・訓練・認証に関する規定が策定された。
	3. モデル普及のための要員が SECAP 本部に配置される	(完了時) <u>達成</u> モデル普及の担当の人員が企画部に配置され、他訓練センターへの普及が開始された。 (事後評価時) <u>継続</u> モデル普及担当職員は SECAP 本部に十分に配置されている。また、新規職員が容易に参照できるよう、SECAP はモデルの活動とプロセスに関連した情報を掲載した冊子を有している。
	4. 基礎技能訓練コース受講生と就職先企業のコースに対する満足度が上がる	(完了時) <u>達成</u> 訓練コースについて「とてもよい」「よい」と回答した受講生は 22.7% (2009年) から 93.5% (2011年) に増加した。「とてもよい」「よい」と回答した就職先企業は 21.2% (2009年) から 97.7% (2011年) に増加した。 (事後評価時) <u>継続</u> 受講生と就職先企業の満足率は 82% (2012年)、85% (2013年)、85% (2014年) だった*2。
(上位目標) 社会的弱者向けの基礎技能訓練モデルが SECAP 訓練センターに普及し、社会的弱者向けの基礎技能訓練が実施され、社会的弱者の就労機会が増加し、生計が向上される	1. カリキュラムと教材が SECAP 訓練センターに配布され、使用される	(事後評価時) <u>達成</u> 開発されたカリキュラム・教材は訓練センターで利用された。
	2. 社会的弱者の就労機会が増加している	(事後評価時) <u>確認できず</u> 社会的弱者の受講生の雇用率のデータはなかった。

出所：終了時評価調査、SECAP への質問票・インタビュー調査

注：*1) プロジェクト目標の指標 2 (教材作成) は成果 4 の指標 2、成果 5 の指標 2、成果 6 の指標 2 と同様である。したがって、事後評価では指標 2 は、プロジェクト目標の検証としては用いなかった。

*2) SECAP は訓練コース受講生に満足度調査を実施している (サンプル数は、2012年は全体の 37%、2013年は 5%、2014年は 12%)。

3 効率性

協力金額、協力期間共に計画内に収まった (計画比それぞれ 89%、100%)。よって、本事業の効率性は高い。

4 持続性

【政策・制度面】

「国家生計向上計画」(2013年～2017年) には、社会的弱者を優先する雇用機会の拡大という目的や、労働ニーズや生産性向上に対応するための職業訓練の強化という政策が含まれている。

【体制面】

¹ SETEC の予算が減少した理由は事後評価調査では確認できなかった。

² National Institute of Statistics and Census (2015) “National Survey on Employment, Unemployment and Underemployment: Labor Indicators.”

SECAPは、以前は社会的弱者に特化した職業訓練を無償で提供する機関であったが、2011年、SECAPの組織体制に変更があり、2015年1月以降は公共・民間・社会（社会的弱者を含む）部門に対して研修を提供している。現在は、本部の他に、支部9カ所、訓練センター30カ所、コミュニティーと連絡を取るサービスオフィス6カ所がある。本部には職業学習調整部（CGAT）という技術部局がある。この部局には調査・分析、カリキュラム開発、訓練実施の調整、モニタリング・評価の4部署があり、本事業の成果であるニーズ調査、カリキュラム開発、本事業の経験の普及を担当している。CGATの職員数は69名で要員的には十分であるが、頻繁な異動がある。異動による問題は現時点まで生じていない。SECAP本部によると、今後、業務合理化のために全体の職員数を削減する計画だが、現在の職業訓練機能を継続する人数は維持する予定である。指導員には永年雇用と期限付き雇用がある。期限付き指導員は、永年雇用の指導員が対応できない特定の訓練コースの指導にあたる。SECAPにはデータベースがあり、期限付き指導員を継続的に確保できている。就労支援情報システムが全く使われなかったのは、SECAPは受講者の情報を労働省のシステム上で更新しなければならないためである。

【技術面】

CGATの職員は訓練コースの運営に必要な技術を有しており、指導員の知識・技術も十分である。教授面での技術を強化するために、新規指導員・現職指導員には研修機会が提供される。訓練用カリキュラムは適宜改訂されており、教材も必要に応じて改訂されたものがすべての訓練センターで活用されている。

【財務面】

事業完了後、SETECからの分配金が減少したため、2011年、SECAPの予算が減少したが、計画した訓練コースを実施するのに十分な予算を確保しており、訓練センターへの予算執行も適時行われている（表1）。以前は、SECAPの予算はSETECが徴収する労働税の30%から割り当てられていた。しかし、この規定は2015年1月に変更され、現在はSETECからの分配金は全くない。こういった状況で、SECAPは、社会的弱者の訓練受講料を関連省庁や受講者の所属組織に請求しなければならない。この請求システムは導入されたばかりであり、適切に機能するかどうかを事後評価時点で予測することは困難である。

表 1. SECAP の社会的弱者対象の訓練の予算（米ドル）

	2011年	2012年	2013年	2014年
予算	3,454,009	16,014,453	16,670,325	9,000,000

出所：SECAP.

【評価判断】

以上より、実施機関の財務面に僅かな問題がある。よって、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

5 総合評価

プロジェクト目標は概ね達成され、継続しているが、上位目標の達成は十分には確認できなかった。言い換えると、SECAPは事業完了時までに社会的弱者対象の訓練モデルを構築し、全国で訓練を継続しているものの、成果の一部は体制変更のあったSECAPで新たな制度に代替されている。事業完了後、SECAPはカリキュラム・教材を多様化しているが、社会的弱者の受講者数が減少している。この減少は主にSETECから配分される基金が減少したためである。持続性に関して、SECAPは訓練を実施するにあたり特段の問題はないが、新たな受講料請求制度は変化する環境で懸念事項となる可能性がある。

以上により、総合的に判断すると、本事業の評価は高い。

III 提言・教訓

【実施機関への提言】

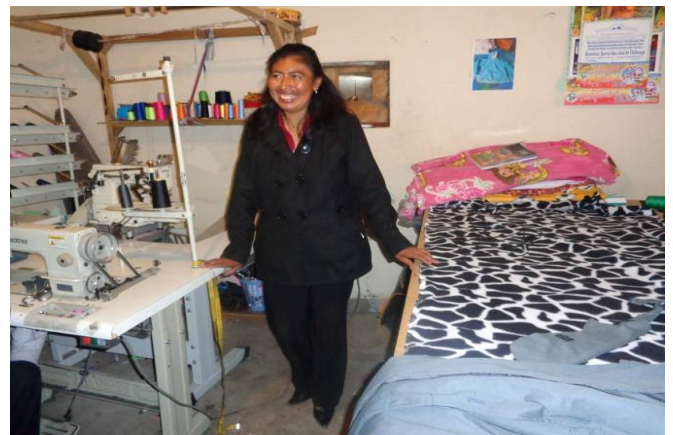
1. SECAPは、社会的弱者が関連する省庁や他関連機関との関係を強化し、職業訓練への資金がより効率的に活用されることを目的として、本事業が開発したガイドライン（特に「組織間委員会活動の機能」）を修正・承認することが望まれる。
2. SECAPは、社会的弱者関連の省庁や国家障害者評議会（CONAIDS）や統計庁（INEC）等の関係機関と調整のうえ、労働省優先的グループ支援局に対して、社会的弱者対象の職業訓練の更なる強化のための訓練効果測定として、雇用・失業・半失業の統計を整備するよう提案することが望まれる。
3. SECAPは、技術部門の人員の高い離職を減少させ、SECAPを取り巻く変化する環境の中で訓練を継続的に実施するための組織的な戦略・メカニズムを特定し、適用する必要がある。

【JICAへの教訓】

1. 本事業では、様々な分野でSECAP受講者を雇用することに関心を持つ組織に対して受講生のデータを提供する、就労支援システムが開発されたものの、労働省が独自に有するシステムに統合されることとなったため、開発されたシステムは使用されていなかった。事業の活動・成果と実施機関以外の組織の既存制度との重複を避けるためには、JICAは計画段階において、事業がこれらの既存制度と整合しているかどうかを十分に確認する必要がある。



（インバブラ県イバラ市の研修センターでの受講後に学校用制服の注文を多く得るようになった女性）



（チンボラソ県リオバンバ市の研修センターでの受講後に産業縫製工場を立ち上げた女性）