

0. 要旨

本事業は、国の復興と経済発展を支える熟練労働者の育成と生計向上ニーズに応えるため、公的職業訓練機関の訓練能力とそれを支える労働・人事・人的資源開発省（以下、「労働省」という。）内の組織能力及び民間の職業訓練校の訓練能力を向上し、職業訓練の機会と質を高めようとするものである。労働省職業訓練局の公的職業訓練校（Vocational Training Center、以下、「VTC」という。）への支援体制を強化し、カリキュラムや運営マニュアル等のツール整備とともに公的及び民間職業訓練校の運営・訓練を指導した本事業は、人的資源の育成と雇用拡大を重視した南スーダンの政策・ニーズと合致し、日本の援助政策とも整合しており、妥当性は高い。事業実施の結果、職業訓練機会と質の向上は認められたが、職業訓練局による VTC 支援が限定的であること、質の向上にも関係する VTC の運営上の課題が残されていたことから、プロジェクト目標の達成度は中程度とする。事後評価時もジュバ職業訓練校（Multi-Service Training Center、以下、「MTC」という。）や NGO が訓練を継続し修了生の雇用に貢献するなど、インパクトの発現も認められたが、公的職業訓練校3校のうち MTC を除く2校が訓練を中断しており¹量的なインパクトは限られること、及び上位目標にかかるデータがないことから、有効性・インパクトを合わせた評価は中程度とする。事業期間は計画どおりだったが、総投入実績額は計画をわずかに上回り、評価基準に照らし合わせると効率性は中程度である。事後評価時、職業訓練政策は策定中で関係省庁・ドナーの関心は高い。体制については、職業訓練局はドナー支援を受け入れて地方 VTC を管理する体制にあるものの、人員が計画どおり配置されておらず必要とされる人員数と実際に在籍する人員数との人的リソースのギャップが大きい。MTC 指導員も質的量的に不足がある。MTC は訓練継続の技術を保持しているが、職業訓練局については今後地方に展開し増加する VTC に十分な支援が提供できるか未知数である。訓練活動にかかる予算の配賦はこれまでになく、財務は最も大きな課題である。よって、持続性は低い。以上より、本事業の評価は低い。

なお、上記の公的職業訓練校2校の訓練中断や訓練活動予算の不在は、南スーダンの国内紛争や政府全体の財務状況という本事業にとっての外部要因に起因するものである。その結果、事業のインパクトや持続性の担保が負の影響を受けることとなった。

¹ 残る2校、マラカル職業訓練校（Malakal Vocational Training Center、以下、「MVTC」という。）は2013年まで、ワウ職業訓練校（Wau Vocational Training Center、以下、「WVTC」という。）は2016年まで訓練を実施していたが、その後は国内の騒擾の影響を受け、それ以後、訓練は実施されていない。

1. 事業の概要



事業位置図



MTCの土木工学ワークショップの訓練生
(事後評価時、2020年11月23日撮影)

1.1 事業の背景

本事業計画時、2005年の内戦終結から数年を経てジュバ周辺では復興事業が進んでいた。しかし長期にわたる内戦の影響で復興に必要な技能を持つ南スーダン人熟練技術者が不足し、近隣国からの労働者で補完している状況だった。また、多くの南スーダン人は就業・起業に必要な技能が不足していたため収入を得る機会が限られ、苦しい生活が続いていた。よって、復興に貢献できる技能を有した人材を育成するため、職業訓練を実施する機関（公的職業訓練機関及びNGO等）の能力強化が必要とされていた。また、国民の生計を向上させて不満を取り除き、内戦後の社会の安定を促進するため、元兵士や脆弱な立場の国民（国内避難民（Internal Displaced Persons、以下、「IDP」という。）や女性など）に対する就業・起業に結びつく職業訓練も必要だった。

そこで、国際協力機構（JICA）は基礎的技能訓練・職業訓練を効果的に実施することを目的として、2006年9月より3年にわたり「スーダン基礎的技能・職業訓練強化プロジェクト（Project for Strengthening Basic Skills and Vocational Training in Southern Sudan、以下、「SAVOT1」という。）を実施し、南部スーダン政府労働省と協力して首都ジュバの公的職業訓練機関であるMTC及び職業訓練を実施する現地NGOの管理能力強化を図った。

本事業の対象であるMTC、MVTC、WVTCは、南スーダンのスーダンからの分離前には、スーダン政府の職業訓練・徒弟訓練最高協議会の所管であったが、2005年の包括的和平協定前後からこれらの訓練校は南部スーダンの所管に移されていた。しかし、職業訓練・徒弟訓練最高協議会の機能は南スーダンに移管されなかったため、労働省内にVTCを統括する部局が存在せず²、公的職業訓練校を取りまとめる組織の必要性がSAVOT1の実施中に認識されていた³。また、MVTCは旧スーダンのシステムに基づく訓練体制をとっていたため、南スーダンのシステムへの移行支援が必要だった。これらの課題にも対応しながら職業訓練機会と質の向上をめざす後続案件として、「基礎的技能・職業訓練強化プロジェクトフェーズ2（Project for Improvement of Basic Skills and Vocational Training in South Sudan、以下、

² JICA提供資料。

³ JICA（2007）基礎的技能・職業訓練強化プロジェクト運営指導調査報告書（p.8）。

「SAVOT2」という。)」が2010年8月から3年間、実施された。SAVOT2では、職業訓練実施体制を強化するため、職業訓練行政を所掌する労働省の能力強化を重視して職業訓練局の設置とその機能強化を支援し、ワウ、マラカルという地方都市の公的職業訓練校の運営能力強化を活動に加えた。また、公的職業訓練校による熟練労働者養成とNGO⁴による脆弱な国民の生計向上のための職業訓練という2種の職業訓練を組み合わせるアプローチで、幅広い対象の雇用・起業の機会を拡大することをめざした。

1.2 事業の概要

上位目標	平和構築に向けた復興と開発を促進するために、訓練修了生の就職及び起業機会が拡大する。	
プロジェクト目標	労働・人事・人的資源開発省による指導のもと、公的職業訓練校及びノン・フォーマル訓練プロバイダーによる職業訓練の機会が増えるとともに、職業訓練の質が向上する。	
成果	成果1	労働・人事・人的資源開発省において、職業訓練政策を実施するための能力が強化される。
	成果2	MTCにおいて、職業指導技術、運営能力が強化される。
	成果3	ワウ及びマラカルのVTCにおいて、訓練指導技術が強化される。
	成果4	ノンフォーマル訓練プロバイダー（NGO等）による訓練サービスがジュバ及びジュバ以外の主要都市において拡充される。
日本側の事業費	629百万円	
事業期間	2010年8月～2013年7月	
事業対象地域	ジュバ、ワウ、マラカルの3都市	
実施機関	労働・人事・人的資源開発省 (Ministry of Labor, Public Service and Human Resource Development)	
その他相手国 協力機関など	なし	
わが国協力機関	システム科学コンサルタンツ株式会社 株式会社コーエイ総合研究所	
関連事業	【技術協力】「基礎的技能・職業訓練強化プロジェクト(SAVOT1)」(2006年9月～2009年12月) 【無償資金協力】紛争予防・平和構築無償資金協力「ジュバ職業訓練センター拡張計画」(契約日2009年11月20日)	

⁴ 本事業はジュバ2団体(SSOPO (South Sudan Older People's Organization)、CCC (Confident Children out of Conflict))、ワウ2団体(WDG (Women Development Group)、PCO (Peace Corps Organization South Sudan))、マラカル1団体(FYF (Fashoda Youth Forum))の計5団体と2011年業務委託契約を結び支援した。このうちPCOとFYFは訓練・管理の問題が多かったため、2012年で契約を打ち切った。

1.3 終了時評価の概要

1.3.1 終了時評価時のプロジェクト目標達成見込み

終了時評価では、プロジェクト目標の指標はおおむね達成されたと判断された。訓練生の数の増加は顕著であり、応募者数は目標値である定員の2倍以上に達した。特定の学科では、訓練生に占める女性の比率が高くなっている。VTCとNGOのスタッフは自分たちの能力が向上したと認識していた。ただし、VTCにおける訓練修了率はまだ目標値に達していなかったと記載されている。

4つの成果については、成果1以外はおおむね達成されていると評価された。成果1は活動の開始が遅れたため、職業訓練局の能力強化の進捗が遅れていた。そのほか、MTCの運営上の課題（指導員によるストライキ、予算執行の遅れ、訓練資材の準備の遅れ等）、MVTCとWVTCの指導員配置の遅れ、NGOスタッフの運営能力不足といった課題が残されていた。また、各成果に関し、能力を測る基準やチェックリストがないため客観的な判断が難しいことも指摘されていた。

1.3.2 終了時評価時の上位目標達成見込み

上位目標の指標の一部はすでに達成されており、達成が見込まれると判断された。訓練修了者の28%は、訓練修了後収入が増加し、収入が増加した修了生の収入増加率は平均で89%だった。訓練修了者の90%は受講した訓練に満足しており、訓練修了者を雇用した雇用主のうち76%は、訓練の効用を認めている。しかし、修了生の就業率は目標値に達しておらず、かつ就職率は労働市場の動向によるところも大きいため、近い将来に安定した就職率を達成できるかどうかは明言できないとされた。例えば、MVTCとWVTCがあるマラカル、ワウの南スーダン人は、独立前は北部スーダン（当時）で多く就職していたが、独立に伴い南スーダンからスーダン労働市場へのアクセスが制限された。一般に独立前の北部スーダンに比べ南スーダンの雇用機会が限られているため、上位目標の達成に向けては、ワウ、マラカルの社会経済状況の影響に注意を払う必要があるとされた。

1.3.3 終了時評価時の提言内容

終了時評価時の労働省・VTCに対する提言を表1に示す。労働省に対しては、体制整備によりVTCの支援体制を強化すること、VTCに対しては、組織運営と訓練体制の強化が求められていた。

表1 終了時評価時の提言

対象	提言
労働省	<ul style="list-style-type: none">労働省の体制及び財政面での強化：職業訓練局は設置されたばかりで体制が脆弱。VTCに対する支援体制の構築が必要。国家カリキュラム及びVTCマニュアル／ガイドラインの承認と施行：本事業が策定した職業訓練カリキュラムとVTC運営ガイドラインの公式承認を得て、VTCの訓練システムに適用する。

	<ul style="list-style-type: none"> ◆ VTC 調整委員会の継続：労働省がイニシアティブをとり、開催頻度を落としても継続することが望ましい。
労働省及び VTC	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 新訓練プログラムの実施：センターがある各地域の開発段階や人材ニーズに基づいた新訓練プログラム（1～2年間の長期コース）を2013年9月から計画どおり実施する。
MTC	<ul style="list-style-type: none"> ◆ MTC による適切な訓練運営と組織内コミュニケーション：指導員のストライキ等には、給与遅配や組織内コミュニケーションの弱さ等様々な要因が関与している。これらの要因を解決するため、労働省と MTC 校長のリーダーシップで対応策を探る必要がある。 ◆ 適切な訓練施設・機材管理：平和構築無償により提供された施設や機材を継続的・適切に管理する。
MVTC と WVTC	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 訓練体制の強化：人材不足・予算不足に対応するため、訓練コースの絞り込みや収入創出活動などの方策を検討する。

（出所：JICA 内部資料）

2. 調査の概要

2.1 外部評価者

小川佳子・岸野優子（アイ・シー・ネット株式会社）

2.2 調査期間

今回の事後評価にあたっては、以下のとおり調査を実施した。

調査期間：2020年3月～2021年6月

現地調査：2020年10月26日～2021年3月31日（ローカルコンサルタント契約期間）

2.3 評価の制約

事業完了から約7年経過してからの調査となったため、先方関係者の特定に時間を要した。特に MVTC は2013年の騒擾後スタッフが国内外に避難しており、校長はスーダンに逃れている。そのため、質問票回答はジュバの職業訓練局に勤務する校長代理に依頼した。

また、当初、関係者に対する質問票調査に加えジュバ市内で外部評価者による現地調査を実施し、ジュバ市内及び地方からの関係者に対し聞き取りをする予定だったが、新型コロナウイルス感染症の影響により、地方からジュバへの招へいはとりやめとなった。現地の医療体制を考慮して外部評価者の渡航も中止したため、外部評価者は遠隔でローカルコンサルタントに指示を出して調査を実施することとした。よって、情報・データの入手方法がローカルコンサルタントを通じた質問票回収とインタビュー（対面または電話）となり、質量ともに限定的なものとなった。ワウの WVTC に関する情報収集では電子メールや電話を使用した。WVTC の電力供給の問題から電子メールのやりとりに困難があった。さらに、ジュバ市内の関係者との間でも電力供給不足により電子メールの使用に制限があったり、面

談予定がしばしば変更になったりしたことなども情報収集の制約となった。また、MTC、WVTC、MVTC の訓練修了生についてのデータはなく、若干名の訓練修了生にインタビューをするにとどまっている。SAVOT2 の支援を受けた 5 団体の NGO のうち、FYF を除く 4 団体と連絡がしたが、回答を得たのは SSOPO、WDG、PCO の 3 団体で、全ての NGO からの回答は得られなかった。

その結果、一部の情報は詳細の確認が困難であった。また、得られた情報は事業の結果を表すものではあるが、量的にも質的にも、全体を代表するものとはなっていない。

なお、本事業は実施中、実施後ともに紛争の影響を強く受けており、本調査は JICA 事業評価ガイドラインと共に「紛争影響国・地域の事業評価の手引き」も参照の上実施した。

3. 評価結果（レーティング：D⁵）

3.1 妥当性（レーティング：③⁶）

3.1.1 開発政策との整合性

計画時に策定されていた「南部スーダン職業訓練政策」⁷は、職業訓練システムの再構築、職業訓練校の効率的な運営、指導員及び他の職員の能力向上、民間とのパートナーシップによる訓練生の就業の拡大により、社会の再構築と開発に寄与することを目的に掲げていた。

事業完了に近い時期に策定された「国家開発計画 2011-2013」は、若者に対する職業訓練を重視し、VTC の設置と職業訓練政策策定、若者の職業訓練を計画していた。本事業実施中に策定され、事業完了時点で承認を待っていた「職業訓練政策⁸」には、職業訓練局が VTC 運営・指導に果たす役割、組織体制（政府・ドナー等関係者間の VTC フォーラムを開催することなど）が記載されており、職業訓練局が VTC の運営・指導を支援し、政府・ドナー間の情報共有を進める SAVOT2 の活動との共通性がある。また労働省の「戦略計画 2012-2016」は、南スーダン政府が 2010 年に発表した「ビジョン 2040」の実現に人材開発が不可欠であることや VTC の組織的・人的能力強化の必要性を述べている。

したがって、本事業は計画時及び事業完了時において、南スーダンの開発政策、職業訓練政策と合致していたといえる。

3.1.2 開発ニーズとの整合性

南スーダンには NGO による職業訓練以外に民間の職業訓練機関がなく、公的職業訓練校の役割は重要であった⁹。先行事業の SAVOT1 が MTC を支援したが、MTC をはじめとする職業訓練校が自立して訓練コースを運営するには、まだ管理・運営能力及び技術力が不十分であった。また、労働省としても、統一カリキュラムの策定など職業政策実施のために果たすべき多くの課題があった。よって、職業訓練局及び職業訓練校の能力強化ニーズは高かつ

⁵ A：「非常に高い」、B：「高い」、C：「一部課題がある」、D：「低い」

⁶ ③：「高い」、②：「中程度」、①：「低い」

⁷ 計画時は 2008 年 12 月の最終ドラフトが議会承認待ちの状態であった。

⁸ 2013 年 6 月時点のドラフト。

⁹ 民間の職業訓練は、NGO がドナー資金により運営しているものがほとんどである（JICA 提供資料）。

た。また、多くの南スーダン人は就業・起業に必要な技能が不足していたため就業・起業による収入機会が限られ、苦しい生活が続いていた。若者などの国民の不満を取り除き、脆弱な国民の生計を支えて内戦後の社会の安定を促進するためにも、就業・起業に結びつく職業訓練も必要とされていた。

3.1.3 日本の援助政策との整合性

政府開発援助（ODA）国別データブック 2009（スーダン）で、3つの ODA 重点分野の 1 つであるベーシックヒューマンニーズ支援に、「基礎教育／技術教育・職業訓練分野支援」が挙げられている。また、JICA 課題別指針「平和構築」（2009）の重点とすべき取り組みの中に、「経済活動の復興に対する支援」があり、本事業はこれに該当する。職業訓練機関の整備という点では「社会資本の復興に対する支援」、労働省の体制強化という点では、「国家の統治機能の回復に対する支援」にも関連する。

したがって、日本の援助政策との整合性は高いといえる。

3.1.4 事業計画やアプローチ等の適切さ

本事業は紛争影響国を対象とすることから、妥当性の評価にあたり、平和構築の観点から事業開始のタイミングが妥当であったか、事業実施のアプローチが不安定要因の縮小にどのように貢献したか等についても検討した¹⁰。その結果は以下のとおり。

① 事業実施のタイミング

本事業は、職業訓練政策を実施するための能力強化を重視しており、計画時、職業訓練政策の実施主体を労働省内に設置することが合意されていた。しかし、この実施主体となる職業訓練局が設置されないまま事業が開始された。よって、事業実施のタイミングが不適切であった可能性がある。しかし、事業開始当時、国家の再建に必要なスキルを持つ労働者が不足しており、また社会の安定化のためには雇用・起業機会の創出が急がれていた。政府の体制が事業実施にあたり十全に整っていないくとも、平和構築の観点から復興にむけたニーズをより重視して事業実施が判断されたもので、ニーズに応じた早期の事業開始は南スーダンの現状に合った妥当な判断として評価できる。

② 事業実施のアプローチ

本事業実施にあたっては、公的職業訓練機関による熟練技能労働者育成と民間訓練機関（NGO）による若者と社会的弱者の雇用創出の両方を支援し広範なニーズに応えるというアプローチを取った。さらに職業訓練政策・制度の整備を進めることで成果の制度化を図った。事業実施時、国際機関も国際 NGO も個別の職業訓練コースの支援はしていたが、政府を取り込んだ制度的な支援はしていなかった。他の多くの支援団体が職業訓練校を直接支援するにとどまる中、職業訓練実施を支える政府の体制強化により支援体制・能力のギャップを埋め、中長期的な開発も視野に入れたものだった。加えて、復興初期は平和の恩恵を多

¹⁰ JICA（2013）紛争影響国・地域の事業評価の手引き、「7. 紛争影響国・地域の事業における評価視点」（pp.11-15）参照。

くの人を感じる事が重要であるところ、このアプローチにより、多様な対象者に訓練を提供することができた。よって、この枠組みは、紛争影響国としての当時の状況とニーズ、中長期的な開発の観点から妥当なものだった。

また、ワウ、マラカルという地方都市の公的訓練校の運営能力強化を活動に加えたことも平和構築の観点から評価される。南スーダンは 60 以上の民族¹¹からなり、その居住地がモザイクのように入り組んでいる¹²。多様な民族を包含する南スーダンでは、国家の一体性を保持するためにも地域間のバランスの取れた開発が必要である。その観点から地方都市への展開は大きい意義を持っていた。

③ PDM の変更

PDM は労働省職業訓練局、MTC、WVTC と MVTC、NGO の強化という 4 つの要素が達成されてプロジェクト目標につながるというロジックで、適切に組み立てられている。ただし、職業訓練局の設置が大幅に遅れて事業最終年となった。当初の PDM¹³の成果 1 の指標¹⁴は、職業訓練政策策定や資格制度の整備など、達成にはカウンターパート（以下、「C/P」という。）の高い能力と時間を要するものであったことから、指標の達成は現実的ではなくなった。そのため、成果 1 の指標は VTC の現状を理解し支援の実践を積むことを主眼としたものに変更された。職業訓練総局長に職業訓練分野の経験がないこと、職業訓練局が人員不足であることから、この変更は適切であった。

しかし、最終 PDM の指標にもいくつか課題がある。例えば、成果 1 の指標①から④¹⁵は数値目標が示されていないので、期待されたレベルを達成したかどうかを明確に判断することが難しい。また、指標②は「労働省が VTC の問題解決のためにとった行動の数」だが、1 つ 1 つの問題にどのように取り組んだか、解決できたかどうかという解決行動の内容も重要と考えられるので、「行動の数」だけを指標とすることが適切かどうか、疑問がある。また、どのように数えるのかも明確ではなく、詳細に記録を取ることの難しさがある。上位目標の指標も訓練修了生の就業・収入・雇用主の満足度など、修了生に対する調査をかけねば得られないもので、南スーダンの現状では情報収集が難しい。

また、PDM の前提条件・外部条件に、再検討あるいは変更の余地があったのではないかとと思われる。最終 PDM の前提条件、外部条件は以下の通りである。

¹¹ World Atlas Ethnic Groups of South Sudan. <https://www.worldatlas.com/articles/ethnic-groups-of-south-sudan.html> (2021 年 5 月 23 日アクセス)

¹² OCHA (2009) Distribution of Ethnic Groups in South Sudan. <https://www.refworld.org/pdfid/4bea5d622.pdf> (2021 年 5 月 23 日アクセス)

¹³ 事業事前評価表記載の Ver0。

¹⁴ 職業訓練政策の作成と関係機関による政策の承認、職業資格制度の作成と関係機関による承認、国家カリキュラムと指導教材の作成、指導教材に対する指導員の満足度に関する指標が立てられている。

¹⁵ 指標①VTC の問題に対して開かれた会議の回数。指標②VTC の問題に対して労働省が行った行動の数。指標③労働省が VTC に対して行った査察の数。指標④VTC 運営の標準化に関し、労働省が承認したガイドラインやマニュアルの数。

前提条件	治安状況が安定している。
成果達成のための外部条件	必要な指導員および事務系スタッフを適宜確保する。
プロジェクト目標達成のための外部条件	政府が、MTC および VTC に必要な予算、人材を配分する。
上位目標達成のための外部条件	労働市場に負の変化が生じない。

(事前評価報告と事業完了報告書 PDM に基づいて作成)

これらの外部条件は治安状況が安定しているという前提条件の上に成り立つもので、不安定要素を見越した外部条件が設定されていなかった。一方、独立前の不安定要因のみならず、独立直後からも様々な部族間の衝突、軍の横暴などが発生して不安定を助長する要因が多く存在していた¹⁶。紛争影響国の場合、外部条件の変化の可能性が通常より高いことから、外部条件の変化や事業への影響のモニタリング、変化が起きた場合の対応策等、PDM 作成時に検討しておくことも有益だったと考えられる。以上から、PDM の変更は適切だったが、条件や指標については、南スーダンの現状に合わせ検討が必要だったと思われる。

以上により、全体として本事業の実施は南スーダンの開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致している。紛争からの復興に資するという観点から、事業開始のタイミング・事業のアプローチともに適切である。指標に検討の余地があったものの PDM のロジックは適切であり、妥当性は高い。

3.2 有効性・インパクト¹⁷ (レーティング：②)

3.2.1 有効性

3.2.1.1 プロジェクト目標達成度

本事業のプロジェクト目標には、(1) 労働省による指導能力の強化、(2) 職業訓練の機会の増加及びその (3) 質の向上という 3 つの要素がある。プロジェクト目標の指標①は訓練全体の数量的な機会の増加で、指標④は裨益者の多様性の向上、指標②と③が訓練の質を測るものとなっている。表 2 に指標と実績を示す。表 2 では事業完了時点で指標は全て満たされているように見えるが、以下に説明する理由により、プロジェクト目標は一部達成されていないと考える。

¹⁶ Human Rights Watch (2013) World Report 2013: South Sudan, Events of 2012. <https://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/south-sudan> (2021 年 4 月 22 日アクセス) ; Robert Gerenge (2015) South Sudan's December 2013 Conflict. <https://www.accord.org.za/ajcr-issues/south-sudans-december-2013-conflict/> (2021 年 4 月 22 日アクセス)

¹⁷ 有効性の判断にインパクトも加味して、レーティングを行う。

表2 プロジェクト目標の達成度

目標	指標	実績
労働省による指導のもと、公的職業訓練校及びノン・フォーマル訓練プロバイダーによる職業訓練の機会が増えるとともに、職業訓練の質が向上する。	① SAVOT の訓練プログラムへの参加者が 1,450 人を超える。	SAVOT2 が支援する訓練機関の訓練生総数は、定期コース、短期の特別コースを合わせて 2,218 人で、指標を達成している。
	② 各訓練機関の訓練応募者が定員の 2 倍以上となる。	MTC の 2011 年度訓練前期の倍率は 3.0 倍、2012 年度は 1.67 倍で、平均で MTC は 2.05 倍、SSOPO ¹⁸ は 2.51 倍だった。
	③ 各訓練コースにおける訓練生の修了率が 80%を超える。	修了率は、全般的に VTC で低い (67%)。WVTC は 41%。NGO の平均は 91%で、VTC 及び NGO の全体の訓練修了率は 78.6%だった。
	④ SAVOT の提供する訓練における女性の参加が 25%以上となる。	VTC の女性比率は 14.5%、NGO が 89.7%、全体で 56.1%になった。

(出所：事業完了報告書)

(1) 労働省による指導能力の強化

プロジェクト目標の中の「労働・人事・人材開発省による指導のもと」の部分に対応する指標は設定されていない。しかし、労働省による公的職業訓練校の取りまとめ・指導が先行案件で課題と認識されていたこと、先行案件の成果¹⁹を踏まえて計画された SAVOT2 のプロジェクト目標に労働省の能力強化が加えられていることから、労働省の能力強化は SAVOT2 の主要な要素といえる。労働省の能力強化は成果 1²⁰に挙げられており、その指標は、本事業が作成し承認されたガイドライン・マニュアルや労働省が VTC に対して行った支援に関するものである。ガイドラインやマニュアルは労働省と VTC の協力を得て作成され、VTC の課題に関して予定どおりの回数会議が開催されている。VTC に対する支援が十分であったかどうかは測定が難しく明確なデータは示されていないが、職業訓練実施のための能力全般については、日本人専門家・JICA 職員のインタビュー回答から、職業訓練局の訓練実施のための能力は活動開始後、向上していると考えられる。しかし、職業訓練局設置が事業最終年で²¹、2013 年 7 月の事業完了までの活動期間が限られていたことが大きく影響し、職業訓練総局長の現状理解は深まったが人員配置が整わないまま、職業訓練局の組織的な VTC 支援能力の向上は限定的なものとなった。

¹⁸ ジュバの NGO で、先行案件の SAVOT1 から継続して支援を受け、SAVOT2 では収入創出活動支援も受けた。

¹⁹ 先行案件のプロジェクト目標は「プロジェクトにおける訓練受講者の就業状況がプロジェクト終了時と比較して改善する。」、成果は、成果 1「ジュバ MTC の能力が技術面、運営面、施設面で強化される。」、成果 2「ノン・フォーマル訓練プロバイダー (NGO 等) の訓練実施能力が強化される。」、成果 3「ジュバ MTC に「基礎的技能・職業訓練情報センター (Resource and Information Center, RIC、仮称)」が設立される。」である。(SAVOT1 事業事前評価表)

²⁰ 成果 1 は「労働省において職業訓練政策を実施するための能力が強化される。」である。

²¹ 職業訓練局総局長は 2012 年 11 月末に任命された。

(2) 職業訓練機会の増加

プロジェクト目標の指標のうち、指標①訓練参加者数と④訓練生の女性比率は SAVOT2 全体に関する指標で、達成されており、参加者の増加と女性の訓練参加が認められた。ただし SAVOT2 全体の平均では女性の訓練参加者割合は 56.1%と目標値の 25%を大きく超えているが、女性をターゲットとする NGO の訓練で女性割合が高い一方、VTC 訓練生の女性比率は 14.5%と低い。VTC が訓練する業種は、NGO が提供した縫製やハウスキーピングと比べより高い収入に結びつきやすい。よって、ジェンダー平等の観点からは、VTC での女性の訓練機会を増やす取り組みにより、女性を含むより多様な人々に高い収入に結びつきやすい職業に就くための訓練機会を提供することへの配慮が求められる。指標の文言や事業事前評価から収入機会のジェンダーギャップや訓練校入学要件の障壁の認識²²は読み取れず、計画時により踏み込んだジェンダー分析が必要であった。

(3) 職業訓練の質の向上

表 2 の指標②応募者数と③修了率も平均では達成しているように見えるが、指標②で示されているのは MTC と SSOPO の数値のみで、MVTC と WVTC 及び NGO 残り 4 団体のデータはない。また、指標③では WVTC の修了率が 41%と低くなっている。さらに、指標②は、訓練の質が高ければ応募が増えると思われるが、訓練コースの広報の手法により周知のレベルや国民の経済状況など、外部要因の影響を受ける可能性がある。指標③に関しても、コースの質が修了率を左右すると思われるものの、他にも要因が存在する。実際に、事業完了報告書に示された WVTC の修了率が低い原因には、運営面・訓練生の事情によるものが多い²³。訓練の質の向上に関しては成果 2 から 4 の指標も関連することから、以下、成果 2 から 4 を概観し、これらも合わせ総合的に判断する。

成果 2 は MTC の訓練指導技術・運営能力の強化をめざすものである。カリキュラムの導入、新しい知識・技能のコースへの導入が行われ、訓練の内容の向上があったと認められる。訓練修了生の満足度については、77%以上が訓練に対し、満足または非常に満足しているという調査結果がある²⁴。運営面では、アクションプランが作成され、収入創出活動が確立されるなど改善がみられた。しかし、財務報告は事業の最終年になるまで提出がなく、最終年によりやく簡易報告が行われるにとどまるなど、財務管理という重要な部分で弱さが残ったと推測される。

成果 3 は WVTC と MVTC の訓練実施技術強化をめざすものである²⁵。本事業で開発され

²² MTC と MVTC は小学校卒業を応募要件としていた。2008 年のセンサスによると、15 歳以上の識字率は 27%で女性は 16%とさらに低く、教育要件を満たす女性が男性より少ないことがうかがわれる。

²³ 事業完了報告書に訓練生の募集方法（一括で訓練生を募集後、各コースに訓練生を振り分けるので、希望以外のコースに振り分けられた訓練生は初めからモチベーションが低い）、訓練生の経済状況（授業料が払えない、仕事に就く必要があり訓練を断念する）、訓練期間に昼食が出ないことへの不満、指導員数の不足、頻繁な電気の供給中断が挙げられており（pp.57-58）、これらのうち、指導員数不足と電気供給以外は運営面等の課題である。

²⁴ JICA 提供資料。

²⁵ 事業実施チームは運営面の課題に取り組みねば技術的向上も望めないと考え、運営にかかる指導も実施した。

たカリキュラムは両 VTC で導入され、新しい技能も取り入れられた。しかし工具の不足のため、習得した技術には現場で応用されなかったものもある。訓練生の満足度については十分な情報がない。

成果4は NGO などノン・フォーマル訓練プロバイダーによる訓練サービス拡充で、SSOPO の収入創出活動確立、NGO 全体のコース数合計、NGO 全体の訓練生の満足度のいずれも目標値に達する実績があげられた。

このようにみると、総合的には訓練の質が向上したといえそうであるが、JICA 提供資料や本事後評価調査から、いくつか注意を要する点も浮かび上がってくる。訓練生の満足度は訓練全体を大まかに評価するための重要な目安ではあるが、何に満足しているのか特定した情報がなく、これだけをもって質を判断することはできない。また、終了時評価で、訓練の質に影響を及ぼすと思われる MTC の運営上の課題、例えば職員によるストライキの頻発、予算執行の遅れ、訓練資材準備の遅れなどが指摘されている。また事業完了報告書では WVTC の中途退学の多さが報告されており、少なくとも運営に課題があったことを示唆するものである。事後評価時にインタビューした MTC 元訓練生は、指導員が理論のクラスに來ないことがあったと回答していること、NGO に対し VTC と NGO の修了率の違いについて聞いたところ、政府の給料遅配による VTC の指導員のモチベーションの低さを挙げたことから、MTC を含む VTC において訓練の質は改善したものの、訓練の質を左右する運営上の課題も多く残っていた状況と考えられる。

以上のように、MTC と NGO の能力強化を図った先行案件の SAVOT1 終了後、SAVOT2 はさらに職業訓練行政を所掌する労働省と地方都市の公的職業訓練校の能力強化をめざして計画された。つまり成果1と成果3は先行案件から発展した SAVOT2 に追加された主要要素であったにも関わらず、職業訓練局による VTC 支援はかなり限定的であり、地方 VTC の運営も課題を残していた。事業全体として訓練の機会は増加したが、質の向上については課題が残されていた。

よって、プロジェクト目標は一部達成されていないレベルと判断する。

3.2.2 インパクト

3.2.2.1 上位目標達成度

事後評価時における上位目標の達成状況を、表3に示す。

表3 上位目標の達成度

目標	指標	実績
平和構築に向けた復興と開発を促進するために、訓練修了生の就職及び起業機会が拡大する。	① 卒業生の就業率がジュバで70%以上、マラカル、ワウで50%以上となる。	MTCの修了生の就業率のデータはない(NGOのPCOの2019年の修了生の就業率は約70%)。MVTCとWVTCは事後評価時、訓練を実施していない。
	② 訓練参加前に比べ卒業生の収入が平均して25%上昇する。	データはないが、収入が得られるようになった、あるいは収入が増えたという例は確認された。
	③ 卒業生の80%が現在の仕事に満足している。	MTCのデータはなし。NGOは訓練に対する満足度は高いが、仕事に対する満足度はやや低くなる(PCOの修了生の仕事に対する満足度は60%)。
	④ 卒業生の雇用者のうち70%以上が、職業訓練の大切さを理解する。	雇用主から評価されているという例はあったが、回答数としては不十分。定量的なデータはない。
	⑤ 80%の卒業生が平和の恩恵を感じる	事後評価時も政治的に不安定で地方での衝突が続く中、現状が平和だという認識がないため、この指標に関する質問が理解されにくく、適切な回答が得られていない。

(出所：事後評価の質問票及びインタビュー回答)

上位目標の指標にあるような、どのぐらいの修了生²⁶が就業したか、収入が増加したか、雇用者が訓練の重要性を理解したかといったデータがないため判断は難しい。また、MVTCがあるマラカルは2013年12月の騒擾の影響で町自体が壊滅的な打撃を受け、MVTCの建物も破壊され、事後評価時も職員の多くが国内外で避難民として生活しているということである。WVTCがあるワウでは2016年7月の騒擾の影響で多くの難民・避難民が発生した。指導員・訓練生とも避難し、機材等の盗難に遭うなどして、2017年から訓練は止まっている。その後は資金不足で訓練は再開していない。このように上位目標の達成が、国内の紛争という外部要因の影響を大きく受けている。しかし、MTCの修了生への聞き取りとNGOからの質問票回答から上位目標の達成を支持する例は確認された。

ジュバとワウで訓練を実施するNGO、PCO²⁷の事後評価時の訓練修了生の就業率は70%である。収入に関しては、聞き取りをしたMTCの修了生の2人のうち1人は、入学前は無職だったが、電子エンジニアリングの訓練終了後すぐにエンジニアリング会社に就職し、その後MTCに指導員として勤務している。需要が大きい職種で技術も認められているので、MTCの他に会社や個人からパートタイムの業務の引き合いが来ているということである。事後評価時、自動車整備コースで学んでいた女性は、かつては無収入だったが、まだ卒業試

²⁶ 指標では「卒業生」となっているが、本文中では公的職業訓練校・NGOのコース修了者を含め「修了生」とする。

²⁷ SAVOT2当時はワウのみで活動し、その後事業を拡大し、ジュバにも事務所を開設している。

験前ながらパートタイムの仕事が市中でできるようになり、少しずつ収入が得られるようになってきたということである。MTC 職員によると、SAVOT2 の修了生の中に事後評価時まで継続して雇用されている者もいて、彼らの生活は向上したということである。NGO の修了生も収入を得ている。自分で小さいホテルを経営する者、兄弟姉妹の学費を出す者もいる。

雇用主の認識に関するデータはないが、NGO の SSOPO によると、外国人労働者には南スーダン人労働者より高い給料を払わねばならないので、仕事ができるのであれば南スーダン人労働者は雇用主にとって利点があるということである。よって、技術・能力があれば訓練修了生が雇用主から評価される可能性は高い。

ただし、訓練の質と機会が向上すれば就業率や収入が向上するとは限らず、むしろ南スーダンの社会経済状況に左右されるものであることには注意を要する²⁸。一般に有資格の労働者は需要が高く給与も高い傾向があるが、南スーダンの民間セクターの規模が小さいため職業訓練を修了した人材も就業に苦労しているという報告がある²⁹。よって、事業完了時、VTC 修了生の就業率が、起業も含めて支援していた NGO に比べて低かったことには、民間の市場が未発達であるという要因があったと考えられる。また、細かいことになるが、「現在の仕事」に満足しているかどうかというのは、現在の職業に対してなのか、職場に対してなのかは区別する必要があるとそうである。PCO によると転職が多いということなので、職場に対する満足度はそれほど高くないと想像される。

以上のように、指標で求められる定量的なデータはなく定性的データも少ないが、上位目標の達成に貢献できる成果も認められることから、上位目標は一部達成しているレベルであると考える。

3.2.2.2 プロジェクト目標と成果の継続

プロジェクト目標や成果の継続状況をみると、事業完了後、MVTC では 2013 年まで、WVTC では 2016 年まで、MTC と NGO³⁰は事後評価時も訓練を継続している。特に MTC は本事業で開発した新カリキュラムとマニュアルを活用して訓練を継続している。MTC の総訓練生数³¹は 2013 年以降約 200 人前後と安定していたが、2017 年に 91 人に大きく落ち込んだ³²。その後 2018 年に 560 人、2019 年に 565 人に増加した。2019 年のコース修了率は

²⁸ 推計失業率は 1990 年代から事後評価時まで 12%台で推移している。国民 1 人当たり総所得は独立から 2015 年にかけて上昇している。世銀オープンデータの南スーダン失業率：

<https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?view=chart&locations=SS>; 同国民 1 人当たり総所得：

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD?locations=SS> (2021 年 3 月 28 日アクセス)

²⁹ ILO (2020) The potential of skills development and recognition for regulated labour mobility in the IGAD Region: A scoping study covering Djibouti, Ethiopia, Kenya, Somalia, South Sudan, Sudan, and Uganda. pp.115-118.

³⁰ SAVOT2 の支援を受けた NGO5 団体中 3 団体 (SSOPO、PCO、WDG) は事後評価時も職業訓練を継続していることが確認された。

³¹ 外部委託の特別コースを除く。

³² 2016 年 12 月から 2017 年 12 月まで赴任したフォローアップフェーズの専門家によると、当時発電機が故障し長期に訓練ができない状況だった。また予算等管理の問題から、卒業試験に必要な材料等が購入できず 2 年コースの卒業試験が実施されなかったため、新たな生徒が入学できなかったということである。

85%（女性訓練生の修了率は95%）ということである。NGOのPCOの2019年の修了率は100%という回答を得た。

女性訓練生割合はMTCで2018年、2019年ともに30%程度、PCOは全員女性、SSOPOは2018年が62.6%、2019年が54.1%となっている。本事業実施中のMTCの女性訓練生割合は28%であり、MTCは、VTCとしては継続して比較的高い割合を保っている。

訓練の質に関しては、上記の有効性の項でみたのと同様に事業評価時も訓練の質を測るデータが不足しているが、MTCは新カリキュラムとマニュアルの活用を継続しており、指導員数も安定している³³ことから事業実施時のレベルを保っている可能性が十分ある。ただし、MTCからの質問票回答では、技術の進展に見合った能力向上と指導員の補充が必要だということであり、訓練の質に関してはさらに向上の努力が必要だと考えられる。

職業訓練局は事後評価時点でまだ人員体制整備中であり、それまでの職業訓練局によるVTCへの指導・訪問は少なく、指導・支援は運営コスト（訓練活動経費はなし）と手続き的なものに限られるということである。事業完了から事後評価時まであまり変化は見られず、上位目標達成への貢献は限定的である。

よって、訓練を継続している職業訓練校に関しては、機会増加の点では事業の成果は継続しているといえる。訓練の質については大きな変化はない可能性が高く、労働省の指導については不十分な状態が続いている。

3.2.2.3 その他のインパクト

その他のインパクトとして以下が挙げられる。

(1) 訓練生の自信などの態度の向上

紛争影響国における雇用と生計向上に関する調査³⁴によると、紛争が長かった国では、教育機会の喪失から技術・技能に加え労働者の生活習慣や規律、労働倫理の不足が課題になる。南スーダンも同様に職業倫理や規律などを理解できていないことが多かったため、日本人専門家はこれに対し、職業訓練と就職に関するマインドセットも重視して就職ガイダンスを実施し、働くことで復興に貢献することの理解の醸成に努めた。同報告書は、紛争の影響を受けた若年層には、技術訓練に参加することで家族やコミュニティに貢献できるという社会的・心理的インパクトが生まれ、こういった自信や考え方の変化が「就業・起業の機会にも直接的にポジティブな影響を与える。逆に、自信の回復がないと就労意欲が高まらない」³⁵としている。MTCの訓練生も、訓練の成果として家族を支えていける自信がついたことや、考え方・行動にポジティブな変化が生じたことを重視していたということである。ここでは、自信を得た結果どのようなインパクトが発現したかではなく、本事業が実施した就職ガイダンスが、同調査が重視している、自信という「社会的・心理的インパクト」を生じたということの本事業のインパクトとして取り上げる。

³³ 2013年28人、2016年27人、2017年以降26人。すべて3年以上の指導経験を持つ。

³⁴ JICA(2012) 紛争影響国における雇用と生計向上に係る情報収集・確認調査。

³⁵ 同上 (pp.3-4)。

(2) 南スーダン人難民への支援

2014年12月から2015年3月までと2015年4月から2015年8月までの2回、ウガンダ北部のキリヤンドンゴ県の難民キャンプでMTCの指導員が3カ月の職業訓練を実施した。まず、SAVOT2で能力強化支援を受けた指導員をウガンダのナカワ職業訓練所で2カ月訓練したあと、その実践として3カ月の訓練を実施した。第1回の訓練生は98人、第2回は130人で計228人だった。対象者は南スーダン人難民が中心だが、他国からの難民も含まれている。また、ホスト・コミュニティの地域住民との融和のため、ウガンダ人も対象とされた。訓練は、大工、左官、裁縫、理容の4コースで、ビジネスを始めるための支援として、167人の訓練修了生に道具を支給した。また、フォローアップフェーズ³⁶中、2017年10月11日から27日にかけて、同じくキリヤンドンゴ県の難民居住区内にある職業訓練校で、南スーダン職業訓練局指導員3人（木工、ブロック建築、裁縫）が難民に対する職業訓練を実施した。これらの活動は事業完了後にJICA南スーダン事務所の支援を受けて実施したものの、SAVOT2が訓練した人材が、南スーダン人難民の帰還後の生活支援となる活動を実施したこと、ホスト・コミュニティの住民にも訓練を提供したこと³⁷、紛争の誘因となる不安定要因に対しポジティブなインパクトを与えた可能性がある³⁸。よって、本事業が、指導員を通じて間接的に平和構築に貢献したと考えられる。

(3) 職業訓練の重要性に対する認識の向上

本事業は、職業訓練局の設置を通じて職業訓練の価値を政府に認識させることができた。その結果、労働省の戦略的計画にスキル開発がコアの活動として位置づけられた。また、無償資金協力によるMTCの改修に合わせてMTCの訓練能力を強化し、目に見える成果を示したことで職業訓練の重要性がより広く認識されるようになった。国連開発計画（UNDP）、アフリカ開発銀行、世銀グループ等、より多くの開発パートナーが職業訓練局を通じて職業訓練を支援するようになったことも、本事業の貢献であると認識されている。事後評価時、全国で多くの訓練生がドナー支援による訓練を受けていた。職業訓練総局長によると、アフリカ開発銀行はMTCで1,000人の訓練生を対象とする訓練を支援しており、オランダ政府は3年間で、ジュバ、ボー、トリット、ヤンビオ、ルンベックのVTCで少なくとも各所2,000人の訓練を支援しているということである。

(4) NGOの能力強化

事後評価時のNGOに対する質問票調査回答に、成績のよかった研修修了生を指導員として雇用することができた³⁹、SAVOT2への参加の結果、運営・訓練能力が向上し、その成果が他のドナーに認められて後続の委託を受けるようになった、などの成果が挙げられている。本事業が支援したNGOのSSOPOの収入創出活動（洋服の製造販売、パン・菓子類販

³⁶ 2016年12月から2017年12月まで日本人専門家が派遣され、MTCの事業のフォローアップ活動を実施した。

³⁷ 難民を対象に支援が入ることで、貧しいホスト・コミュニティが不満を持つことを避ける意味がある。

³⁸ JICA（2013）紛争影響国・地域の事業評価の手引き、「7. 紛争影響国・地域の事業における評価視点」（pp.11-15）参照。

³⁹ 滞在に法的手続きが必要で経費が高額になる外国人指導員への依存が軽減できるので、NGOにとってはプラスになる。

売、レストラン経営)は、事後評価時、生産量不足などの理由で中断していたが、レストランの賃貸収入から訓練経費を捻出していた。新型コロナウイルス感染症拡大のため計画が滞っているが、賃貸収入からパン・菓子販売再開資金を確保する予定だったということで、支援された収入創出活動を継続している。また、PCOは国連食糧農業機関 (FAO)、国連児童基金 (UNICEF)、ドイツ連邦経済協力開発省 (BMZ)、南スーダンのマルチ・ドナー信託基金から、SSOPOはUNDP、赤十字、Finn Church Aid⁴⁰から、WDG⁴¹は国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)、Dorcas⁴²などから委託を受けている。いずれのNGOもSAVOT2後、一定レベルの質を確保した訓練を継続していると考えられ、本事業はNGOによる職業訓練事業に長期的な正のインパクトをもたらしたといえる。

NGOによる訓練の結果として、個々の訓練修了生の生活改善や訓練の拡大というインパクトも認められた。WDGは、縫製の訓練修了生にスターターキットとしてミシンを与え、その代金を修了生から3回分割で徴収して新たにミシンを購入した。事後評価時、WDGは購入したミシンを活用して訓練を再開している⁴³。WDGが支援した女性訓練生の一人は、児童婚ののちに離婚され6人の子どもを抱えて貧困に苦しんでいたが、SAVOT2の縫製の訓練のおかげで収入を得て家建て、娘たちを私立学校に通わせることができるようになった。この女性は、事後評価時は国際移住機関 (IOM)の委託を受けてIDPの女性たちに縫製を指導しているということであった。

このように、プロジェクト目標については、設定された指標はおおむね満たしているが、指標とそのデータからは訓練の質の向上が明確に確認できなかった。また、訓練の質に関係する運営上の課題も報告されている。職業訓練局の設置が遅れたことから成果1の活動を実施する期間が短くなり、VTCに対する指導が不十分で、プロジェクト目標を構成する要素である労働省の組織力向上は一部達成にとどまるなどの課題があった。上位目標の達成状況については、データが不十分ながら一部達成したとみられる。さらに、上位目標、プロジェクト目標や各成果の指標で示される以外にも多くの波及的インパクトが認められ、有効性・インパクトは中程度と判断する。

⁴⁰ フィンランドの国際NGO。

⁴¹ ワウのNGO。

⁴² 東欧、中東、アフリカの15カ国で活動する国際NGO。南スーダンでは水・保健・衛生、起業、生計向上、栄養に取り組む。<https://www.dorcas.org/countries/south-sudan/> (2021年4月7日アクセス)

⁴³ 騒擾の影響で2013年以降は訓練を中断していた。2019年訓練再開。

3.3 効率性（レーティング：②）

3.3.1 投入

投入要素	計画	実績（事業完了時）
(1) 専門家派遣	長期7名程度（60人月）	長期7名（85人月） 現地スタッフ：日本人5名（4.74人月） 現地スタッフ：南スーダン人（196.57人月）
(2) 研修員受入	本邦研修：約10名 第三国研修：約20名	本邦研修：7名 第三国研修：20名
(3) 機材供与	記載なし	各センターへ実習用教材・機材、労働省のコンピュータ等（USD363,770）
(4) 施設	応急補修・MTC 宿舎建設等	MTC の訓練生宿舎・カフェテリアの建設及び MVTC のコンピュータ訓練室（USD673,000）
(5) 再委託業務	記載なし	コンサルティング：22,659,000 円 基礎的技能訓練再委託：82,742,000 円
日本側の事業費合計	合計 603 百万円 （詳細設計策定調査経費 3.58 百万円を含む）	合計 629 百万円 （詳細設計策定調査経費 3.58 百万円を含む）
相手国の事業費合計	<ul style="list-style-type: none"> 人材（プロジェクトディレクター、プロジェクトマネージャー、C/P） 施設・機材（執務室及び施設設備） 現地経費（訓練実施経費、施設・機材管理費、C/P の給与） 	C/P：労働省次官、職業訓練総局長、各センター校長を含む 13 名

3.3.1.1 投入要素

事業費、日本人専門家の人月ともに実績値は計画値を上回っている。これは、NGO の訓練内容が明確になった時点で、人月を増やしたことによる。予算の増額が人月増に比べ少なくなっているのは、事務的作業が当初想定より多く、事務作業をする専門家の人月を多く追加したが、その人件費単価が比較的良かったことによると考えられる⁴⁴。また、日本人専門家が常駐できる環境にはなかったことから現地スタッフを雇用した。日本人と C/P をつなぐ現地スタッフが必要であること、事業の実施機関である労働省の C/P の人数が極めて少なかったこともその理由である。現地スタッフは、省庁内の人間関係や安全情報など、専門家の耳に入りにくい情報を吸い上げることができ、現地に適した業務の実施方法を考えるために不可欠な存在だった。よって、効率的な人員配置がされたといえる。

効率性を高めた要素の 1 つに、先行事業の SAVOT1 で事業実施経験のある NGO1 団体を

⁴⁴ 日本人専門家の回答による。

支援対象 NGO に含めたこともある。SAVOTI の経験があることから、他の NGO に比べ事業を効率的に進めることができた。また、無償資金により建設された MTC の校舎は大学にも劣らない立派なもので、職員・訓練生のモチベーションを上げており、無償資金協力との組み合わせで事業の効率性を高めたといえる。

また、ケニアのスタディツアーやウガンダでの研修は有効だったという回答を事業実施関係者から得ている。新しいアイデアや知見を得て、指導員の教授法や技術を向上させるのに有効だったと職業訓練総局長が回答している。特にウガンダのナカワ職業訓練校との協力は、指導員研修（Training of Trainers、以下「TOT」という。）など単発の業務ではなく、SAVOTI から継続的な関係を築くことができ、有効だったということである。

3.3.1.2 事業費

投入額 629 百万円は、計画投入額 603 百万円の 104%となり、計画をわずかに上回った。増額理由は妥当だったと考えられるが、増額内訳がないため、増加額が妥当であったかどうかの判断はできない。

3.3.1.3 事業期間

事業期間は3年間（36カ月）で、計画どおりであった。

以上より、本事業は、事業期間については計画どおりであったものの、事業費がわずかながら計画を上回ったため、基準に従い効率性は中程度と判断する。

3.4 持続性（レーティング：①）

インパクトと同様に、2度の騒擾という外部要因が持続性に大きな影響を与えている。その結果 WVTC と MVTC が訓練を持続する体制を維持できず、技術的な持続性の保持にもマイナスの影響を与えている。政府の財務への影響に関して明言はできないが、少なくともマイナス要因であったことは間違いない。本事業計画時、治安悪化が事業に与える影響を減らす方策⁴⁵が検討されたかどうかは、資料がなく不明である。

なお、本事業で支援された NGO の体制、技術、財務面での持続性についても評価の対象とするが、NGO は労働省の管轄下にはなく、本事業で整備したカリキュラムやマニュアルに基づく体制外にある。また、3.2.1.1 で既述の通り、労働省の能力強化は本事業の主要な要素であり、プロジェクト目標にも同省の指導のもとでの職業訓練機会および質の向上が掲げられていたことから、本事業効果の持続性の評価にあたっては、今後の政府事業の持続性という観点から、労働省と公的訓練機関の持続性に重点を置くこととする。

⁴⁵ JICA（2013）紛争影響国・地域の事業評価の手引き、「7. 紛争影響国・地域の事業における評価視点」（pp.11-15）参照。

3.4.1 発現した効果の持続に必要な政策・政治的関与

SAVOT2 で作成した職業訓練政策は最終化されたが、閣議のアジェンダにのせることができなかつたため、承認にいたらなかつた。事後評価時は、新しいセクションを加えて同政策案を再検討していた。そのほか、労働省の「戦略計画 2016-2023」が策定されたが、その後 2015 年の統一政権移行時に省が改編⁴⁶されたことに伴い、事後評価時には UNDP の支援を受けた職業訓練政策のレビューに基づき⁴⁷、職業訓練局が新たに「戦略計画 2020-2026」を策定中であった。また、ユネスコの支援で設置された省レベルの国家技術・職業訓練暫定調整委員会（National Ad-Hoc TVET Coordination Committee）（教育省が議長、労働省が副議長）の中の政策・法令部会（ジェンダー・子ども・社会福祉省が議長）⁴⁸が統一国家技術・職業訓練政策⁴⁹を策定中である⁵⁰。

このように、政府は職業訓練に関する政策を策定中で、政策策定は職業訓練局と関係者間で協調して進められており、職業訓練に対する政策・政治的関心は高い。

3.4.2 発現した効果の持続に必要な制度・体制

事後評価時の職業訓練局の構成は総局長 1 人、政策・産業開発局長 1 人、アセスメント・インスペクター、総務局長、事務員とデータオフィサーで計 7 人であった。本来計画されている 17 人に 10 人足りない状況で、アセスメント・試験、カリキュラム、政策、総務、査察、VTC 登録の 6 局の局長をリクルート中であった。人数不足などまだ体制は整っていないものの、政府の財務状況が厳しい中、本事業が支援した職業訓練局が存続し、徐々に職員配置を進めていることは評価される。また、事後評価時、職業訓練局はアフリカ開発銀行の資金で UNDP によるプロジェクト 2 案件を管理している。様々な制限がある中、他ドナーから新規事業の C/P として事業を受け入れているが、既述のとおり、アフリカ開発銀行はこのほかにも MTC の 1,000 人の訓練を支援し、オランダ政府は今後 3 年間、ジュバ、ボー、トリット、ヤンビオで各所 2,000 人の訓練生を支援する予定ということであり、各地に VTC 支援を展開するためには人員確保が急がれる。

また、SAVOT2 では VTC 間の連携体制として本事業実施中に VTC フォーラムや VTC 調整委員会が開催されたが、事業完了後、VTC フォーラムも VTC 調整委員会も開催されていない。VTC 調整委員会の後継として、職業訓練総局長、インスペクター、VTC 校長、訓練生からなる技術・職業訓練委員会が教育省の主催で開催されているということだが、不定期の開催ということで、VTC 間の情報共有を通じた能力向上には不十分と考えられる。MTC

⁴⁶ 労働・人事・人的資源開発省（Ministry of Labor, Public Service and Human Resource Development）から労働省（Ministry of Labor）に改編された。

⁴⁷ UNDP の職業訓練政策コンサルタント募集の背景の記述より。
https://jobs.undp.org/cj_view_job.cfm?cur_job_id=96168（2021 年 3 月 14 日アクセス）

⁴⁸ ユネスコ南スーダン事務所担当官からの回答。

⁴⁹ Unified National Technical and Vocational Education Policy

⁵⁰ UNESCO (2019) TVET Coordination Committee founded in South Sudan、2019 年 7 月 15 日、
<https://en.unesco.org/news/tvet-coordination-committee-founded-south-sudan-0> ; 同 (2020) A milestone towards South Sudan's first unified TVET policy、2021 年 1 月 20 日、<https://en.unesco.org/news/milestone-towards-south-sudans-first-unified-tvet-policy>（どちらも 2021 年 4 月 22 日アクセス）

によると、職業訓練局からの支援は財務上の制約から手続き的なものに限られ、インスペクターによる訪問も事業完了後から 2019 年までの間で 1 回だったということである。

MTC は SAVOT2 の支援を受けた公的職業訓練校の中で唯一、2013 年、2016 年の騒擾を経験しながらも訓練を継続している。MTC の訓練生数は前述のとおり 2017 年で 1 度大きく落ち込んだが、その後回復して実績を積んでおり、多数の訓練生を受け入れる体制にあることがわかる。また、事後評価時、資機材の管理担当者が SAVOT2 からの訓練資機材を管理していたが、報告や責任を定めた組織的な管理運営体制はとられていなかった⁵¹。

MVTC は 2013 年の騒擾で、WVTC は 2016 年の騒擾の影響で資機材の盗難、建物の破損が生じ、以来訓練は実施していない。MVTC の校長はスーダンに逃れ、MVTC の校長代理が職業訓練局に勤務している。

SAVOT2 が支援した NGO、5 団体のうち、連絡がついた 3 団体はいずれも職業訓練を継続あるいは一時中断後再開している。SAVOT2 の経験により運営能力もあがったということであり、職業訓練を継続する体制にあると言える。

以上のように、MTC は訓練を継続する体制はあるが、WVTC と MVTC は当面再開のめどは立っていない⁵²。職業訓練局はドナープロジェクトの管理など、ドナー支援を受け入れる体制はあるが、事後評価時点で、本来果たすべき MTC に対する管理・支援が実施できているとはいえない状況だった。

3.4.3 発現した効果の持続に必要な技術

職業訓練局は事業完了後、他ドナーの事業を受け入れ、職業訓練を運営する技術を持つと考えられるが、VTC に対しては十分な支援ができておらず、SAVOT2 で開始した会議等は中断している。今後、人員配置の拡充後は VTC 支援の強化が期待されるが、新たに配置される人員の能力などは不明である。

MTC に対しては、SAVOT2 完了後、政府間開発機構（Inter Governmental Authority on Development: IGAD）の専門家が派遣されて指導員を指導した。その後 2018 年からは訓練生の数を伸ばしており、MTC の直近のコース修了率は 85%で、事後評価時点で MTC は訓練継続の技術的能力があると判断する。2019 年には 140 人の訓練生を対象に特別コース（外部資金による訓練）を実施しており、MTC に技術力があることを示している。MVTC、WVTC に関しても、本事業で整備した職業訓練カリキュラム・運営マニュアル・ガイドラインが技術の持続を支えるものではあるが、長く訓練を実施しておらず、マニュアル等の活用実績がないため、成果の持続に必要な技術を保持しているかどうかは不明である。NGO については上記のように、職業訓練コースを提供するのに必要な技術は保持していると判断する。

⁵¹ 2017 年、MTC の 2 台の発電機を利用し、職業訓練局による MTC の運営改善の一環として修理の研修を実施した。発電機監視・管理する専任スタッフを置くこと、研修内容、スケジュール等は職業訓練局、MTC のシニアスタッフと指導員、JICA 担当ナショナルスタッフ、修理業者が協議して決め、研修後は報告書を提出することを、フォローアップフェーズで派遣されていた日本人専門家が指導した。事後評価時、3 台の発電機のうち 2 台は故障したままで、1 台のみ使用されていた。

⁵² 2021 年 3 月に州政府関係者などがマラカルで UNDP による MVTC の改修状況を確認していたということで、MVTC 再開に向けた動きはある模様だが、詳細は未確認（JICA 提供情報）。

3.4.4 発現した効果の持続に必要な財務

本事業は紛争影響国への緊急支援的要素があり、政府の体制整備を待たずに開始する必要があった。よって、当初から政府の財務的基盤は弱く、事業実施中も政府の緊縮財政が続いていた。事業完了後も職業訓練局に対して職業訓練政策実施予算を含め予算は毎年割り当てられているが、実際には、予算は職員の給与を除き1度も配賦されていない。VTCについても同様で、予算は組まれるが、訓練コースを実施する予算配賦がない。

一方、MTCは収入創出活動を継続し、収入を訓練活動経費に充てている。MTCは事業実施中から、カフェテリアの貸出しと自動車整備ワークショップの運営によって収入を得ている。しかしながらMTCによると収入創出活動から得られる収入も訓練経費の一部しか充当できないということで、十分な財務状況にあるとはいえず、研修生からの受講料と特別コースの受託で運営している。NGOのうち、収入創出活動の支援を受けたSSOPOは、支援を受けたレストランの賃貸で活動資金を得ている。WDGは収入創出活動支援を受けていなかったが、SAVOT2を通じて機材を確保した。3団体ともにドナー資金を得て活動を継続している。

よって、政府の職業訓練事業としての財務的な持続性は、低いといわざるを得ない。

全体としては、今後の展開への可能性は残しているものの、事後評価時点で継続している訓練校でもドナーによる支援や特別コース委託に依存しているのが現状である。職業訓練行政を司る労働省職業訓練局によるVTCに対する指導・支援は見込まれず、自立的に持続できるレベルにない。以上より、本事業は、制度・体制、技術、特に財務に重大な問題があり、本事業によって発現した効果の持続性は低い。

なお、評価基準に基づく事業全体の評価は低くなるが、MTCが財務的困難と2度の騒擾にも関わらず訓練を継続していることは高く評価できる。存続の要因として、①収入創出活動によって予算の不足を補うことができた、②耐久性に優れた施設が建設され、供与機材が揃っている、③首都にあることから、訓練希望者及び他ドナーによる短期コース実施受託機会が多い、④2016年から2017年のフォローアップフェーズ時にジェネレーター故障の問題が解決され、以後修理された発電機を継続使用できている（事後評価時に3台中1台が稼働）、⑤宿舎が利用可能である⁵³、などが考えられる。今後の復興の重要なリソースとしてさらに訓練が拡大されることを期待したい。

事業全体としても、緊急支援的な位置づけで事業を開始し、全国的な紛争に見舞われるなど難易度の高い中でも一定の効果を上げ、今後の復興に貢献しているといえよう。

⁵³ 2019年2月、外部評価者のMTC訪問時、当時のイエイ・リバー（Yei River）州（現在及び事業実施時の中央エクアトリア州の一部。中心地のイエイはジュバから約170km）から来た90人の元児童兵士が訓練を受けており、宿舎を利用していたと考えられる。

4. 結論及び教訓・提言

4.1 結論

本事業は、国の復興と経済発展を支える熟練労働者の育成と生計向上ニーズに応えるため、公的職業訓練機関の訓練能力とそれを支える労働省内の組織能力及び民間の職業訓練校の訓練能力を向上し、職業訓練の機会と質を高めようとするものである。労働省職業訓練局のVTCへの支援体制を強化し、カリキュラムや運営マニュアル等のツール整備とともに公的及び民間職業訓練校の運営・訓練を指導した本事業は、人的資源の育成と雇用拡大を重視した南スーダンの政策・ニーズと合致し、日本の援助政策とも整合しており、妥当性は高い。事業実施の結果、職業訓練機会と質の向上は認められたが、職業訓練局によるVTC支援が限定的であること、質の向上にも関係するVTCの運営上の課題が残されていたことから、プロジェクト目標の達成度は中程度とする。事後評価時もMTCやNGOが訓練を継続し修了生の雇用に貢献するなど、インパクトの発現も認められたが、公的職業訓練校3校のうちMTCを除く2校が訓練を中断しており量的なインパクトは限られること、及び上位目標にかかるデータがないことから、有効性・インパクトを合わせた評価は中程度とする。事業期間は計画どおりだったが、総投入実績額は計画をわずかに上回り、効率性は中程度である。事後評価時、職業訓練政策は策定中で関係省庁・ドナーの関心は高い。体制については、職業訓練局はドナー支援を受け入れて地方VTCを管理する体制にあるものの、人員が計画どおり配置されておらず必要とされる人員数と実際に在籍する人員数との人的リソースのギャップが大きい。MTC指導員も質的量的に不足がある。MTCは訓練継続の技術を保持しているが、職業訓練局については今後地方に展開し増加するVTCに十分な支援が提供できるか未知数である。訓練活動にかかる予算の配賦はこれまでになく、財務は最も大きな課題である。よって、持続性は低い。以上より、本事業の評価は低い。

なお、上記の公的職業訓練校2校の訓練中断や訓練活動予算の不在は、南スーダンの国内紛争や政府全体の財務状況という本事業にとっての外部要因に起因するものである。その結果、事業のインパクトや持続性の担保が負の影響を受けることとなった。

4.2 提言

4.2.1 実施機関などへの提言

- ① 職業訓練局のVTC支援の弱さは資金不足によるところが多いが、定期的な運営の指導・監督は職業訓練局の役割である。職業訓練局は、局内の役割分担と各人のTORを明確にした上で必要な人員を確保し、VTC支援体制を確立することが望ましい。
- ② 職業訓練局は、ドナー支援を受けている各VTCに収入創出活動を確立するよう、ドナーに交渉し、各VTCに適した収入創出活動の計画・実施を支援するとよいと考える。
- ③ 職業訓練局が中心となり、各VTCと協力して指導員の再訓練を計画・実施して、近年の技術の発展に合った訓練・指導によるコースの質の向上と、指導員のモチベーションの向上を図ることが望ましい。また、資金が確保できたら、地方の訓練センターの人材をMTCに集め、MTCのコースを持つことで人材育成を図るなど、MTCを地方の職業

訓練ニーズに対応するためのリソースセンターとして活用することも考えられよう。SAVOT2 完了後に JICA 南スーダン事務所の支援によりウガンダで実施した訓練や、NGO の資金で 2019 年に実施していた元児童兵の訓練など、積極的に資金動員して実施することで平和構築に貢献するとよい。

4.2.2 JICA への提言

なし。

4.3 教訓

政府の財務状況が厳しいと見込まれる場合、継続的な収入創出活動の確立を主要活動の 1 つとする

MTC の収入創出活動が MTC の持続性の主要な要因の 1 つと考えられる。ジュバという立地条件や国際機関などの委託による特別コースの実施機会によるところもあると思われるのでどの職業訓練校でも同様にできるとは限らないが、予算配賦に期待ができない場合は、継続的な収入創出活動の確立を PDM に組み入れて、最終的に財務的な持続性を確保する必要がある。WVTC の訓練中断の主原因は紛争だが、その後の訓練再開を資金不足が阻んでいることから、収入創出活動の必要性は高い。よって、職業訓練校支援の技術協力案件で、独自の収入創出活動を主要活動の 1 つとして取り入れることは持続性の確保に有効であると思われる。

紛争影響国への支援では人道支援的ニーズもあることから、政府の体制整備のみでなく現場レベルで国民が直接裨益する活動も計画する

本事業では、職業訓練局の設置の遅れから職業訓練局支援は進まなかったが、職業訓練校に対し多くの支援活動が実施された。紛争影響国支援には人道援助と開発の両方の要素があり、緊急支援と中長期的な制度確立に向けた支援の両方が必要となる。このような状況では、現場レベルの緊急のニーズに応える支援を実施するため、政府の体制が整うことを待たずにできる活動を計画することも必要になろう。本事業において、国民のニーズに応えるという意味でも、現場レベルの実施者の経験を積むという意味でも、職業訓練局の体制整備が計画どおりに進捗しない場合でも職業訓練校支援を実施したのは望ましい判断だったといえる。ただし、効果の持続性及び発展性（職業訓練校の他州への展開）のためには、政府機関が VTC 運営を支援する体制整備とその行政能力強化は不可欠であり、それが SAVOT2 ではプロジェクト目標と成果 1 に組み込まれていた。マラカルのようにセンターそのものが存続できなくなっても、校長代理はジュバの職業訓練局で勤務している。職業訓練局でこのような人材を吸収して確保しておく、あるいは職員全員の所在を把握して訓練再開に備えることにより、効果の持続性につながることができよう。

公的職業訓練機関と民間職業訓練機関両方を支援することにより広く支援を提供する

公的職業訓練機関と NGO の訓練の両方を実施することで、異なるタイプの受益者を対象に、より広く職業訓練機会を提供した。国家再建のための技術者のニーズと国民の生計向上という 2 つの目的を果たす手法は、他の紛争影響国でも適用できると思われる。実施機関と NGO との間で連絡会議を設置することにより、職業訓練ニーズと支援のギャップの把握と調整、訓練の標準化を進めることができれば、より効率的に支援が提供できよう。

紛争影響国の現状に合わせた計画を策定する

紛争影響国での事業の計画策定にあたり、指標設定及び前提条件・外部条件について以下のような点に留意して計画を立てることが有用と考える（3. 1. 4③参照）。

まず、効果指標として、南スーダンの状況を考慮したより現実的なもの、あるいはより測定しやすいものを設定することができたのではないかと思われる。紛争影響国の場合、特に指標は集めやすさに留意する必要がある。別途調査を必要とする指標は情報収集が難しい可能性があるため、簡易に情報が得られる指標を検討する。活動の一環として得られる情報を活用するなど、実施機関の負担が少ない方法の設定が望ましい。本評価で取り上げた訓練の質に関していえば、指導員の TOT 時の習得度を訓練の中で評価する、あるいは就職活動支援を活動の 1 つとして就業結果を記録するなどの方法が、C/P のリソースが限られている状況ではより現実的といえよう。

また、本事業実施の前提条件、「治安の安定」は、事業開始時には満たされていたが、事業完了後に崩れることとなった。条件の変化が事業にどのような影響を与えるか、事前に全てを予測して対策を立てることはできないし、長期間の見通しを立てることは容易ではない。その一方で紛争影響国では紛争が再発する可能性が低くはない⁵⁴。計画時にも国内で部族間紛争などが起きており⁵⁵、治安が悪化することや、予算や人員を確保できなくなる可能性は、ある程度想定されたのではないだろうか。事業完了後の騒擾という大きな変化は想定外としても、紛争影響国の場合は、事業実施中及び完了後の外部条件の変化や事業への影響のモニタリング、変化が起きた場合の対応策、事業実施中に紛争が再発した場合の体制（専門家の退避、遠隔での事業実施、事業実施機関の体制など）等、PDM 作成時に検討しておくことが重要であると思われる。

以上

⁵⁴ Collier, P. et al. (2003) *Breaking the Conflict Trap: Civil War and development Policy*. World Bank and Oxford University Press. (p.83)

⁵⁵ Farming Early Warning systems Network (2009) *South Sudan Food Security Update January 2009*; GlobalSecurity.org. *South Sudan – Tribal Warfare 2009*. <https://www.globalsecurity.org/military/world/war/south-sudan-2009.htm> (2021 年 4 月 29 日アクセス)

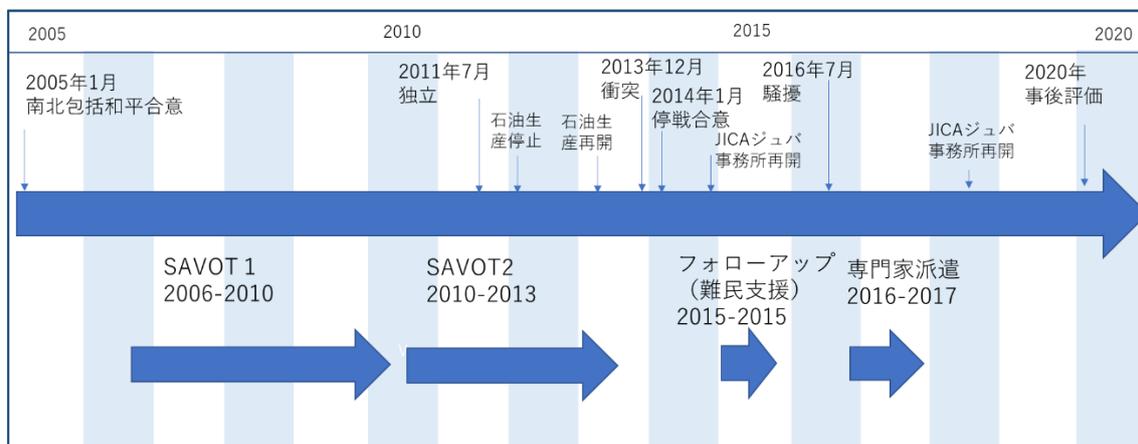
(参考)

表：南スーダン独立前後から事後評価時までの主なできごと

年	主なできごと
1955年から1972年	第1次スーダン内戦。1972年南部の自治が始まる。
1983年から2005年	第2次スーダン内戦。
2005年	包括的和平合意成立。
2011年1月	南部独立を問う住民投票実施。
2011年7月	南スーダン共和国独立。
2013年12月	ジュバ大統領警護隊内で衝突。キール大統領はマシヤール副大統領派によるクーデター未遂と発表。
2015年8月	南スーダン衝突解決合意成立。
2016年4月	国民統一暫定政府設立。
2016年7月	ジュバでキール大統領とマシヤール副大統領派が衝突。
2018年9月	再活性化された衝突解決合意に署名。
2020年2月	新国民統一暫定政権設立。

(出所：外務省南スーダン共和国基礎データを基に作成。)

https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/s_sudan/data.html (2021年5月7日アクセス)



図：南スーダンのできごとと SAVOT 実施時期

(外部評価者作成)