

国名 タンザニア	地方自治体研修能力強化プロジェクトフェーズ2
-------------	------------------------

I 案件概要

事業の背景	タンザニアの地方政府職員的能力開発は、各地方政府の管轄下にあったが、一方、中央政府は、地方政府のニーズに合った研修を適時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責任があった。 このような状況下、首相府地方自治庁（現、大統領府地方自治庁）と JICA は共同で、「地方自治研修能力強化計画」事業を実施した。同事業で策定された研修戦略では、研修管理に関する権限と予算のほとんどが、大統領官邸地方自治庁傘下の地方自治研修所（LGTI）に移されたが、同研修所は、「中核となる研修機関」（LTI）として新たに指定された。同研修所の新しく備わった機能を強化することにより、研修をより効果的に実施できる環境を整備することが求められていた。				
事業の目的	LGTI の調整能力の強化、LGTI の既存・新規研修実施にかかる能力の強化を通して、地方政府に対する有効な研修提供の仕組みを確立し、地方政府による職員への効果的な研修の実施へ貢献することを目指した。 1. 上位目標：地方政府が、職員に対して効果的な研修（長期・短期）を実施することができる。 2. プロジェクト目標：地方政府に対する有効な研修提供の仕組みが確立される。				
実施内容	1. 事業サイト：ドドマ 2. 主な活動：(1)研修戦略実施のためのワーキンググループの機能強化、(2)LGTI の調整能力の強化、(3)既存・新規研修実施能力強化、他。 3. 投入実績 <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%;"> 日本側 (1) 専門家派遣 6人 (2) 機材供与 PC、スクリーン、プロジェクター、車両 (3) 現地業務費 一般現地業務費、ローカルコンサルタント、給与、旅費等 </td> <td style="width: 50%;"> 相手国側 (1) カウンターパート配置 18人 (2) 施設 プロジェクト事務所 (3) 現地業務費 日当、研修費用、他 </td> </tr> </table>			日本側 (1) 専門家派遣 6人 (2) 機材供与 PC、スクリーン、プロジェクター、車両 (3) 現地業務費 一般現地業務費、ローカルコンサルタント、給与、旅費等	相手国側 (1) カウンターパート配置 18人 (2) 施設 プロジェクト事務所 (3) 現地業務費 日当、研修費用、他
日本側 (1) 専門家派遣 6人 (2) 機材供与 PC、スクリーン、プロジェクター、車両 (3) 現地業務費 一般現地業務費、ローカルコンサルタント、給与、旅費等	相手国側 (1) カウンターパート配置 18人 (2) 施設 プロジェクト事務所 (3) 現地業務費 日当、研修費用、他				
事業期間	2011年7月～2015年7月	事業費	（事前評価時）370百万円、（実績）219百万円		
相手国実施機関	地方自治研修所（LGTI）、首相府地方自治庁（PMO-RALG）（地方政府局：DLG、組織開発局：DOD）				
日本側協力機関	—				

II 評価結果

【留意点】

・プロジェクト目標の継続状況は上位目標にて分析した。

1	妥当性 【事前評価時・事業完了時のタンザニア政府の開発政策との整合性】 本事業はタンザニア政府の開発政策と合致していた。事前評価時、タンザニアは2009年から2013年の間、地方分権化の政策的枠組みとして「地方行政改革プログラム・フェーズ2」（LGRP2）を実施していた。同プログラムの主要課題「地方政府の能力強化」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政府レベルで実施に移すための地方政府向け研修戦略の策定及びその実施を位置づけていた。事業完了時、「地方政府改革政策文書（1998年）」（事後評価時点で有効）は地方政府が研修を管理する権限を与え、「地方政府研修戦略2010年」（2010年～2014年）は、LGTIにLTIの権限を与えた。 【事前評価時・事業完了時のタンザニアにおける開発ニーズとの整合性】 本事業は、タンザニアにおける地方政府職員的能力強化にかかる開発ニーズと合致していた。事前評価時、LGTIに新しく与えられた機能に関する能力強化が必要とされていた。事業完了時、権限委譲という形での地方分権化におけるの行政サービスのために、地方政府職員的能力強化は必須であった。 【事前評価時における日本の援助方針との整合性】 本事業はタンザニアに対する日本の援助方針と合致していた。「ガバナンスと説明責任」は、「対タンザニア国別援助計画」（2008年）において重点分野であった。 【事業計画やアプローチの適切性】 地方政府職員への研修のアプローチは、LGRP2スキームに依存していた。しかし、LGRP2は人事管理の権限委譲を実現せずに終了したため、その実現可能性は大幅に低下した。人事管理の権限の欠如により、地方政府が人的資源開発を追求するインセンティブがなくなり、地方政府の研修の必要性は非常に低くなった。しかし、本事業として、中間レビューに基づきアウトプットの数を5から3に削減するというPDM変更などの対策は講じた。 【評価判断】 以上より、本事業の妥当性は中程度である。
2	有効性・インパクト 【プロジェクト目標の事業完了時における達成状況】 プロジェクト目標は事業完了時に達成されなかった。本事業の効果を測る指標として設定された指標のうち、「プロジェクトと同じ手法を用いて他のコースを開始するに十分なレベルまで地方自治研修所の新規カリキュラム・教材開発能力が向上

する。」(指標1)、「研修コース評価報告システムが開発され、地方自治研修所が収集した情報を研修コースのさらなる改善に活用できる。」(指標3)は一部達成されたが、「新規カリキュラム・教材を研修機関やリソース・パーソンに対し発信する能力が強化される。」(指標2)は達成されなかった。

【プロジェクト目標の事後評価時における継続状況】

プロジェクト目標の効果は、部分的に継続した。本事業チームは、中間レビューにて、地方政府に質の高い研修を提供するために最初にLGTIの能力を確保することが不可欠であることに気づいた。よって、行政的責任を付する前に、その中核の機能の強化に焦点を当てた。プロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM) は事業の最終段階で変更されなかったため、戦略計画の策定と他の研修機関への普及に引き続き焦点を当てているが、事業完了報告書で提案されているとおり、地方行政の文脈においてLGTIがLTIへと変化したことは強調されるべきである。終了時評価において、事業実施者は、意図された目的を達成するために事業の戦略変更する必要性を強く感じ、事業終了後、変更後の戦略に沿って目標達成に向け努力を続けた。具体的には、カリキュラム開発の観点からLGTIの制度的能力開発に集中するように範囲を縮小し(指標1)、カリキュラムを(他の研修機関ではなく)、LGTI内の講義への普及とし(指標2)、研修評価報告システムをLGTI内で構築する(指標3)ということである。こうして事業完了後、地方政府研修のLTIとしての制度的な強化が行われたため、LGTIの技術・人材は実務レベルにおいて持続的である。

【上位目標の事後評価時における達成状況】

上位目標は、事後評価時まで一部達成された。「研修戦略」はまだ草案であり、地方自治庁によって最終化されていないため、地方政府の研修の枠組みは更新されていないといえる(指標1)。したがって、調整、研修の品質保証、トレーナー向け研修(TOT)の提供、TOTの開発などの役割を誰が担当すべきかは決まっていない。ただし、追加の研修コースは、以前のコースの手法・方法論を使用して開発され(指標2)、LGTIの取り組みにより2015年から2018年までに多くのTOTコースが実施された(指標3)。TOT研修を受けた人材による地方政府への研修も行われており、それらの講師はLGTIの研修で地方政府に研修を実施している。研修の予算に関しては、研修の費用を負担する予算が地方政府にはないため、LGTI自体が地方政府に代わり、資金を獲得し、研修の持続性を維持するために多大な努力を払っている。

【事後評価時に確認されたその他のインパクト】

女性の参加者に優先順位が与えられ、女性職員の参加が奨励されており、女性に対する一定のインパクトがあった。本事業による自然環境への負のインパクトはなく、用地取得・住民移転も生じていない。

【評価判断】

よって、本事業の有効性・インパクトは中程度である。

プロジェクト目標及び上位目標の達成度

目標	指標	実績
プロジェクト目標 地方政府に対する有効な研修提供の仕組みが確立される。	指標1: プロジェクトと同じ手法を用いて他のコースを開始するに十分なレベルまで地方自治研修所の新規カリキュラム・教材開発能力が向上する。	達成状況: 一部達成(継続) (事業完了時) ・LGTIは、本事業でのカリキュラム開発で用いた手法に類似した手法でコースを開発する一定程度の技術力を得た。 ・いくつかの手法は、作成ワークショップ、フィールド調査、外部アドバイザーの雇用など多額の資金が必要なため、適用が見込めない。 (事後評価時) 上位目標指標2参照。
	指標2: 新規カリキュラム・教材を研修機関やリソース・パーソンに対し発信する能力が強化される。	達成状況: 未達成(一部達成) (事業完了時) ・研修機関に対するトレーナー向け研修の実施等に係る地方自治研修所職員の技術力強化は、進行中であった。事業完了時点では、トレーナー向け研修を受講する前であり、トレーナー向け研修で講師を務める能力は限定的である。 ・LTIが開発した地方政府向けカリキュラム・教材の発信は地方自治庁の役割となっている。地方自治庁がカリキュラム教材をどのように位置づけ(義務化か任意か等)、具体的にどのように地方政府に対し発信を行うのかについては今後決定されることとなっていた。 (事後評価時) 上位目標指標3参照。
	指標3: 研修コース評価報告システムが開発され、地方自治研修所が収集した情報を研修コースのさらなる改善に活用できる。	達成状況: 一部達成(継続していない) (事業完了時) 研修コース評価の様式は2015年3月の研修結果を反映して作成される予定であった。評価報告システムの研修コース改善への活用については試行的には実施されたものの、2015年7月の事業終了時までには地方自治庁及びLGTIにより完全に組織化されるには至らなかった。 (事後評価時) TOTを評価する評価システムは存在しない。しかし、LGTIはシステムの開発を試みている。
上位目標 地方政府が、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1: 地方政府を取り巻く環境が変化しても、地方自治庁により、地方政府に対する研修全体の仕組みが更新・強化される。	(事後評価時)未達成 新研修戦略は、2015年7月に草稿が作られた。事後評価時、新戦略の最終化と実施に関し、LGTIと地方自治庁で議論されていたが、承認の日程は未定であった。
	指標2: 優先3コースの手法を用いて新規コースのカリキュラム・教材が開発さ	(事後評価時)達成 開発されたコース

	れる。	コース名	用いられた手法
		契約管理	地方歳入向上コースの一部（研修ニーズ評価）
		地方政府法的枠組み	地方歳入向上コースの一部（研修ニーズ評価）
		議員研修マニュアル（ハンドブック）	大統領府地方自治庁、州事務局、LGTI、カリキュラム開発・検証・普及、地方政府の関係者から成るチーム
		地方政府職員導入研修マニュアル	大統領府地方自治庁、州事務局、LGTI、カリキュラム開発・検証・普及、地方政府の関係者から成るチーム
		改良 O&OD 県タスクフォース／郡ファシリテーターマニュアル	大統領府地方自治庁、州事務局、LGTI、カリキュラム開発・検証・普及、地方政府の関係者から成るチーム

指標3：プロジェクトで訓練を受け、かつプロジェクトが開発したカリキュラム・教材を用いて研修を実施した研修機関数の増加	（事後評価時）達成		
	1) TOT		
	TOT 新コース名	研修数（累積）	受講者数（累積）
	グッドガバナンスのためのアカウントビリティ	1 (2015)	25
	紛争解決と交渉	2 (2015)	60
	地方政府歳入向上	4 (2015)	200
	効果的なコミュニケーション技術の基本	2 (2015)	60
	契約管理	(地方歳入向上の一部)	(地方歳入向上の一部)
	地方政府の法的枠組み	(地方歳入向上の一部)	(地方歳入向上の一部)
	議員研修	フェーズ1 (13回) (2015) フェーズ2 (1回) (2016)	フェーズ1 (10~15回) フェーズ2 (5ゾーンで30回)
2) 2017年及び2018年に、研修を受けたトレーナーによる研修が計12回、いくつかの地方政府で実施された。			

出所：JICA資料、大統領府自治庁、LGTI への質問票・インタビュー

3 効率性

協力金額・協力期間ともに計画内に収まった（計画比：59%、100%）。LGPR2終了に伴い、当初の計画から2つのアウトプットが除外された。よって、効率性は高い。

4 持続性

【政策制度面】

タンザニア政府の政策は、地方政府の人的資源開発を支援している。事後評価の時点で有効であった「地方政府改革政策文書」（1998年）では、地方政府は職員の研修実施のために十分な資金を確保することが求められている。「地方政府研修戦略」（2010年）事後評価時点で有効）の下で、LGTIに次の権限が与えられた。(i) LTIとして、地方政府の新規採用職員に対する導入研修の実施、(ii) 地方政府に関連する事項について地方政府行政官への研修の実施。

【体制面】

大統領府地方自治庁とLGTIの組織構造は適切であり、それぞれ十分な数の職員が配置されている。懸念事項がある場合、地方自治庁はその地方政府局(DLG)を通じて関与し、地方政府の業務の改善のため、地方政府局はLGTIに開発パートナーと協力し、様々な面で支援を得るように奨励する。ただし、研修戦略が完成していないため、明確な役割分担は文書上には記されていない。

【技術面】

LGTIは、次の理由により十分な技術を有している。(i) 研究所のアカデミックスタッフの数と質が向上 - 質の向上に関しては、事業終了後、地方自治庁のニーズや課題、LGTIにて利用可能な資源を勘案し、研修コースが更新されたことに加え、研修トレーナーにおけるPhD保持者が事業開始時の1名から9名に増加、修士号保持者も98人中20人を占めるなど、トレーナーの知識レベルの向上が確認された。(ii) 相当数の短期コース、研究およびコンサルティングサービスが実施された、(iii) 「参加型村落開発計画策定・実施手法」(Opportunities & Obstacles to Development: O&OD) などのアウトリーチ活動が実施されている、(iv) カリキュラムを作成できる、(v) トレーナーとマスタートレーナーの研修を行っている、(vi) 異なるコース及びその他の研修マニュアルを作成している。

主要な政策立案者として、大統領府地方自治庁は研修戦略を完成させる技術を備えている。一方、研修の実施はLGTIの所管であるが、地方自治庁によれば、地方自治庁の業務ツールに基づいた研修戦略を提案することもできる。また、地方自治庁は、オリエンテーションマニュアル、オンライン研修を更新し、研修の必要性または需要を示すこともできる。

本事業のカウンターパートの多くは、退職・異動した。LGTI、地方自治庁ともに研修システムを持つ。LGTI、地方自治庁ともに、(i) 新しい職員へのLGTIおよびLTIの役割と調整・品質保証部の役割を紹介するオリエンテーションの実施、(ii) TOT、

(iii) 実地研修 (OJT)、(iv) 幹部会議における組織内研修及び (v) ファシリテーション活動などを行ってきた。地方自治庁は、(i) オリエンテーション、(ii) OJT、(iii) 幹部会議における内部研修および (iv) ファシリテーション活動、を通じて技術を強化してきた。

【財務面】

LGTIの予算は十分ではないが、様々な財源から得た限られた予算で研修を維持してきた。そのため、LGTIは計画されたすべての活動を実施することはできていないが、研修コースの一部を実施してきた。LGTIは、(i) ホステルと宿泊施設の設立、(ii) 学生の入学の増加、(iii) 短期コースの導入、(iv) コンサルティングサービスの実施、(v) 助成金に関する研究提案書の作成により、収入源を強化する計画を立てている。

LGTI予算

(単位：Tsh)

	2016	2017	2018
申請予算	223,000,000	213,700,000	250,000,000
承認予算	223,000,000	213,700,000	250,000,000
資金源	自己資金	自己資金	自己資金

研修戦略が承認されていないため、地方自治庁には研修戦略実施のための予算はない。

地方政府にとって研修実施のための主な資金源であった能力強化交付金 (CBG) は、2013年～2014年に中断された。地方政府開発交付金 (LGDG) システム¹の10%が能力強化交付金として政府から再配分されていたが、1年 (2016年～2017年) のみ機能していた。LGDG制度が停止されたため、2017年～2018年以降資金は公布されていない。

【評価判断】

以上より、財務面に課題があり、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

本事業は、事業完了時にプロジェクト目標は達成されなかった。LGTI の新しいコース開発能力は一定程度向上し、また評価報告システムも一定程度開発された。しかし、「新規カリキュラム・教材を研修機関やリソース・パーソンに対し発信する能力が強化される。」は達成されなかった。上位目標は一部達成された。研修戦略は最終化されていないが、本事業の下での TOT に参加した人材により地方政府への研修が行われてきた。持続性に関しては、財務面に課題があるが、組織として**地方政府研修能力強化にかかる研修立案・実施等の技術力**は向上した。

以上より、総合的に判断すると、本事業は一部課題があると評価される。

III 提言・教訓

JICA への教訓：

1. 事業実施前にベースライン調査を検討することが必要であった。本事業では、定量的データー事業完了までに達成すべき TOT の数ーに関するパイロット調査が行われていなかったため、持続性の確保を困難にし、定量的評価を不可能にした。
2. 持続性確保のために、計画部門や他の関連部門を関与させることが必要である。本事業では、他の部門との情報共有は明らかに低かった。DLGを除いて、他の部門には情報がなく、彼らの考えを聞くことができなかった。JICA が省庁をカウンターパートとして事業を行う場合、その省庁の中で事業に最も関わりのある部門のみならず、将来の持続性のための政策・計画に影響を与える他の部門も巻き込む必要がある。
3. 地方政府行政官への研修アプローチは LGRP 2 スキームに依存していた。しかし、LGRP 2 スキームは人事管理の権限委譲を実現せずに終了したため、その実現可能性は大幅に低下した。正式な制度化または特定の法的枠組みのいずれかを欠く政策に依存した場合、実施段階において不可抗力の状況での突然の変更を回避することができないため、事業実施の初期段階で多くの考慮が必要であった。さらに、事業期間中に政策の変化に合わせて随時寛容に事業のデザインを変更することは簡単なことではなく、PDM に現状を十分反映しきれない事態が起こるリスクが大きくなる。
4. 事業終了間近であったとしても、現状に即した目標設定に基づき PDM を変更することが肝要である。本事業は中間レビューに基づきアウトプットの数を 5 から 3 に削減するという PDM 変更などの対策を取ったが、その後、事業の前提となっていた LGRP2 が突然終了することとなり、終了が迫る時期に目標やスコープを再検討しなければならなくなった。この再検討のプロセスに時間を要し、結果的に事業終了までに再度 PDM 改訂に至らなかった。こうした事態を避けるため、3. で述べた事業実施初期段階での慎重な検討と、予期せぬ事態に備えた代替案を常に保持しておく必要がある。

¹ LGDG システムはタンザニア本土の地方政府に開発交付金を割り当てる唯一の信頼できる手段である。このシステムは、地方政府に開発資金を提供する移転方式として導入された。



「地方政府開発ジャーナル」表紙。
プロジェクト中のカリキュラム開発の経験をもとに、プロジェクト終了後に発行された。

地方自治研修所（LGTI）での研修の様子