

評価調査結果要約表
国別特設研修

目次

1．評価調査の概要.....	2
1 - 1 評価調査の背景と目的.....	2
1 - 2 評価調査団の概要.....	2
1 - 3 調査実施年度.....	2
2．評価の枠組.....	3
2 - 1 評価対象.....	3
2 - 2 評価の視点.....	3
2 - 3 評価方法.....	3
3．国別特設研修に対する認識と目指すべき姿.....	4
3 - 1 JICA 職員の認識.....	4
3 - 2 国別特設研修の目指すべき姿.....	5
4．国別特設研修の効果.....	6
4 - 1 個人的な効果の発現状況.....	6
4 - 2 集団的效果の発現状況.....	6
4 - 3 集団的效果の発現促進要因.....	7
5．実施プロセスの現状.....	8
5 - 1 案件形成の現状.....	8
5 - 2 案件策定のための情報収集.....	8
5 - 3 研修員の選定.....	9
5 - 4 評価とフィードバック.....	9
6．提言.....	10
6 - 1 国別特設研修の目指すべき姿.....	10
6 - 2 実施プロセス.....	10
(1) 案件採択・コース仕様決定.....	10
(2) 研修員の選定.....	12
6 - 3 評価.....	12
(1) 目標及び評価基準の共有.....	12
(2) 一貫した評価システムの確立.....	12
(3) 評価方法.....	13

1. 評価調査の概要

1-1 評価調査の背景と目的

JICA では、開発途上国ごとに異なる多様な開発ニーズに的確に応えた効果的な協力を実施するために、国別アプローチ¹による戦略的な事業の展開を推進している。そのなかで研修事業においても、一国から複数名以上の研修員を招聘する国別特設研修を毎年増加させ、開発途上国が抱える国別の開発課題にきめ細かく対応していくよう努めている。

しかし、JICA においては、国別特設研修を戦略的に活用する方針を打ち出したものの、これまでの実績と現状についての評価は行われていない。したがって、同研修を国別アプローチの推進に向けて効果的に活用するために、現在の実施状況と協力効果の確認および効果発現の促進・阻害要因を分析して、評価を実施することとなった。なお、本評価から得られる今後の国別特設研修の実施改善にかかる教訓・提言は、JICA 国内事業部・地域部・国内機関・在外事務所にフィードバックすることを念頭におく。

1-2 評価調査団の概要

担当	氏名	所属
団長・総括（ベトナム）	長尾 眞文	広島大学教育開発国際協力センター教授
団長・総括（南アフリカ）	坂元 浩一	東洋大学国際地域学部国際地域学科教授
研修運営	奥田 久勝	筑波国際センター業務第二課
副総括・国別事業実施計画 （ベトナムのみ）	神崎 義男	アジア第一部計画課課長代理
研修計画（ベトナムのみ）	上野 修平	アジア第一部計画課
評価監理	岩間 望	JICA 企画・評価部評価監理室
効果分析	山本 郁夫	(株)アイ・シー・ネット
実施状況調査（国内調査のみ）	山口 和久	(株)アイ・シー・ネット

1-3 調査実施年度

2001年10月～2002年1月

2001年10月～2002年1月	国内調査
2001年12月1日～12月8日	南アフリカ現地調査
2001年12月9日～15日	ベトナム現地調査

¹ 協力事業の効果を高めるために開発途上国の社会や経済、組織や制度の状況をつかみ、それぞれの国の特性にあった事業を計画し実施すること

2. 評価の枠組

2 - 1 評価対象

1996年以降実施された国別特設研修コースを対象とする。また、1996年度～2000年度までに実施された国別特設研修（延べ688コース）のうち、実績の多い南アフリカ共和国（延べ48案件563人）及びベトナム（延べ49案件444人）の2カ国を現地調査対象国とする。

2 - 2 評価の視点

国別特設研修を評価し、教訓を導き出すにあたっては、まず国別特設研修の「本来目指している効果」と実際の状況と比較する必要がある。しかし、評価調査実施時点においては、このような「効果」について JICA 内で研修設置の前提条件などの形で明確に定められておらず、評価の基準自体がない状態であった。このため、本評価においては調査を二つのステップに分け、まず、JICA 内での調査を行い、「国別特設研修の目指すべき効果」について、調査結果を用いながら調査団としての見解を提示した。次に、その「目指すべき効果」と現状を比較するという方法を採用し、以下の視点に沿って評価調査を実施することとした。

- （1）国別特設研修は、JICA 職員にどのように認識されているか。また、本来目指している効果とはどういったものか
- （2）国別特設研修はどのような効果を上げているか
- （3）国別特設研修の実施プロセスはどのようなものか。上記（1）で検討された効果を発現させることが可能であるか
- （4）国別特設研修において、今後どのように評価を行っていけばよいか

2 - 3 評価方法

本調査では、既存の報告書や資料を用いた文献調査ののち、日本国内で JICA 職員（地域部・国内機関職員）および研修実施機関（研修受け入れ先）に対してアンケート・インタビュー調査を実施した。また、現地調査国である南アフリカとベトナムでは相手国関係者（評価対象国の援助窓口機関、評価対象コースに参加した研修員、派遣元機関等）へのアンケート・インタビュー調査を実施した。

3. 国別特設研修に対する認識と目指すべき姿

3-1 JICA 職員の認識

2-2 で説明したとおり、本評価においては、まず「国別特設研修の目指すべき効果」に対する JICA 内での共通認識の有無及びそれがどういった内容であるのかについて調査した。JICA 職員に対するアンケート・インタビュー調査の結果から、国別特設研修の設置理由については、1)「他の協力形態と連携させて、協力効果を高めるため」、2)「制度的変化や地理的条件から生じる、集中的かつ多量な人材育成ニーズにこたえるため」という回答が全回答の半数以上をしめた。また、本邦研修を選択する理由への回答については、1)「本邦での実施体制が優れている」、2)「本邦における当該分野の体制・システム等を見せることも研修の効果をもたらす要素の一つであるため」という回答が同じく半数以上であった。これらの回答より、現状においても、国別特設研修の一定の特質については職員の間で共有されており、ガイドライনেরな拘束力はないものの、その特質を生かした形で選択されているという解釈は可能である。

また、以下の表に挙げたように JICA 職員は、コース内容の絞り易さ・戦略的活用の可能性など多くのメリットを国別特設研修に見いだしていることがわかる。

国別特設 研修のメ リット・デ メリット	メリット	<ol style="list-style-type: none">1. 戦略的にコースを計画できる。研修内容の焦点を絞り込みやすく、内容を深めやすい。2. 開発課題に対して戦略的に使える。3. 他の協力形態と連携させることが可能であり、それによる相乗効果は大きい。4. 人材の蓄積が必要。帰国後のネットワークが構築可能であり、これができるれば効果が上がる。5. 研修効果が継続する。(国特研修、現地国内研修を実施し、研修効果を短期専門家が計測することができる)6. 現実的なアクションプランができる可能性が高い。
	デメリット	<ol style="list-style-type: none">1. 地域によっては情報収集が不完全となるため、コース内容が希薄になる感がある。2. 他の国との交流(情報交換)がない。他の国の例を参考にすることができない。3. 特殊言語で講義を展開する場合、通訳の配置が難しい場合がある。

ただし、国内機関インタビュー結果等からは、国別特設研修の実施においては、「現状、複数の国々から研修員を集めて実施する集団研修コースも国別特設研修コースも実際の運営上の差はない」という指摘も多くあり、必ずしも業務のやり方については国別特設研修のメリットを活かす工夫が制度化していないことが示唆された。

以上の結果からは、研修事業に携わっている JICA 職員は、大枠では、他の研修スキームと国別特設研修の違いを理解した上で国別特設研修を選択しているように見受けられるが、

必ずしもメリットが生かされる形で実施されていないと認識していることがわかる。

3 - 2 国別特設研修の目指すべき姿

本評価では、国内・現地調査で得られた情報を元に、調査団として議論・検討した結果、以下のような考え方・仮説に到達した。

一般的にはいかなる研修を実施しても、帰国後、研修員個々人には研修の形態を問わず、様々な個人的な便益が発現し、新たな価値の創出が起こることが研修効果として考えられる（「個人的効果」）。

これに比し、国別特設研修は、開発課題やそれに伴う人材育成ニーズにそった内容で一カ国の関連部局から同時に比較的まとまった人数を一気に育成することができる。このため、帰国後の研修内容の活用にあたっては、研修員が少数で帰国後のアクションを起こす従来の研修と異なり、課題の解決にグループとして取り組むことで「個人的な効果」を越えた波及効果をもたらされることが考えられる。帰国研修員がグループあるいはネットワークとして取り組んだ結果、生み出されるプロジェクトや、その促進、政策・法律案、業務手法の改善策など、「研修」の内容にかかる共通の理解のもとに生み出される変化こそ、国別特設研修の他の研修スキームと最も異なる特徴であり、これを「集団的效果」と称することとする。

4．国別特設研修の効果

それでは、実際に現在の国別特設研修では、このような効果は発現しているのだろうか。前節を受けて、現地調査の対象国であった南アフリカとベトナムの国別特設研修に関し、研修事業実施の大前提である「個人的効果」の発現状況を確認し、次に「集団的效果」の発現状況について以下に整理する。

4 - 1 個人的な効果の発現状況

現地コンサルタントによる帰国研修員アンケート結果（南アフリカ 400 人中 80 人回答、ベトナム 564 人中 120 人回答）からは、南アフリカ、ベトナム共に、ほとんどのコースについて、「研修内容を充分理解した」、あるいは、「ほぼ理解した」という回答が得られている。「目標を達成した」を「5」とする5段階評価で評価対象各案件の平均値を出すと、全ての案件が 3.8 以上であった。一方、研修内容の活用度についてであるが、ほとんどの帰国研修員から習得技術を日常業務に活かしたことがあるという回答が返ってきており（南アで 80%、ベトナムで 86%）なんらかの形で研修が業務に役立てられていると思われる。

4 - 2 集団的效果の発現状況

本評価における現地調査においては、上記で確認された個人的効果に加え、集団的效果と呼べるようなものが発現しているかどうかを検証した結果、集団的效果が発現していると思われるケースがいくつか観察された。これらの案件数は今回評価の対象となった国別特設研修の全体数に比べれば、サンプル数としては非常に小さく、必ずしもこれら案件の特徴すべてを集団的效果の発現の要因として一般化できるということではないが、これら案件を分析することは今後の研修立案に際し集団的效果を確保していく上で重要と考え、事例として取り扱う。

南アフリカ「理数科教員養成者研修」とベトナム「法整備」は、各々個別専門家チーム派遣「ムプマランガ州中等理数科教員再訓練計画」、重要政策中枢支援「法整備支援」と連携している案件であるが、これらについては、集団的效果がプロジェクトの具体的成果として現れていると認めることができた案件である。

前者の南アフリカの理数科教育指導者育成コースは、南アの開発課題である人種・地域等の間にさまざまな形で残っている格差の是正の一環としての、「初等中等教育を中心とした教育改革に対する支援」に対応している。同国別特設研修は、個別専門家のチーム派遣と連携して、ムプマランガ州の理数科教員に対する指導プログラムの策定に取り組んでいる。同州の指導主事と呼ばれる教員指導員が、本邦で国別特設研修を受け、日本の理数科教育の現状を学んだ後、実際にムプマランガ州で活用するためのカリキュラムの素案等についてのアクションプランを作成するものである。同アクションプランは、現地において短期専門家チームと合同でワークショップを行う際の議論のたたき台となり、実際に実施されるプランとなる。こうした過程を経て実施にいたった教員の再訓練から、理数科教師

の意識、態度に変化が生まれ、プロジェクト対象校での生徒の成績が上がりつつあるという報告がある。

また、ベトナム法整備支援においては、プロジェクトおよび国別特設研修により具体的な法整備が進められている。そのプロセスは、現地セミナーの開催 第一ドラフトの作成 国別特設研修において法案起草グループが草案を深める 第二ドラフトの作成 現地セミナーの開催、といったものである。毎年の立法スケジュールに沿って、対象年度にどの法律を取り上げるのがよいか年次協議で決められることとなっている。

同研修の効果は、研修内容が民法改正時の不動産登録の扱い、刑法における賠償の扱い、会社組織に関連する法の整備、簡易裁判所の設置、等々のベトナム法務省内検討における日本の経験の参照が帰国研修員を中心になされていること等に見られる。これまで触れたことのなかった資本主義社会における法律の適用の実態を集団で同じ研修という体験を通じて経験することは、研修成果を活用していくにあたって大きな役割を果たしたと考えられ、これらの例は、法整備の国特研修が実務レベルである程度のインパクトを持ち始めたことを示唆している。

こうした変化や具体的成果は、連携するプロジェクトの成果とも位置付けられるものもあるが、各研修員の習得知識・技術の集積の上で成り立っており、研修の果たした役割は大きい。

4 - 3 集団的効果の発現促進要因

4-2 であげた事例から、集団的効果の発現を促した要因に関して考察した結果は以下のとおりである。

まず、ニーズ把握をめぐる環境・体制については、以下のとおり協力全体を視野にいれ、そこから研修で何をすべきかが明確になる構造が確保されていた。

研修実施機関が、連携案件の支援機関であり、専門家の派遣元でもあるため、現地情報の蓄積がなされている、したがって、研修ニーズと研修内容のずれが最小化されやすい環境が整えられ、かつ十分な協力体制が築かれている。

連携案件を含む協力の全体像に国別特設研修が計画的に組み込まれている。

日本側専門家を中心とした支援体制がしっかりしている（リーダーシップの存在）

また、帰国後研修の成果が活用される素地については、一定範囲に研修員が集中していた上、連携案件の活動により以下が確保されていたと考えられる。

研修員ニーズと組織ニーズが一致している

帰国研修員が関心事項・問題意識を共有している

帰国研修員が物理的に集中、あるいはネットワークを形成している、または研修課題と同一の課題に対して、相手国および研修員所属組織が組織的対応で、課題解決を図っている。

5 . 実施プロセスの現状

研修の策定から実施にいたるプロセス（案件発掘、事前審査、コース内容検討、研修員選考、評価、フォローアップ等）の現状、問題点に関し、JICA 職員および研修実施機関へのアンケート・インタビュー結果を、集团的効果の発現を確保することを念頭において検証した結果は以下のとおりである。

5 - 1 案件形成の現状

採択段階における情報収集について職員へのアンケート・インタビュー結果からは、まず、本部サイドでは研修テーマの国別事業実施計画との整合性は容易に判断できても、研修計画内容が重点課題の解決に十分貢献しうるのか、記述されている情報が不十分で妥当性の判断がつかないことが指摘されている。一方、情報収集にあたる在外事務所の方では、研修の受入可能な期間や日本で対応可能な技術等の国内リソース情報にアクセスできないため、実施可能性を考慮しなから案件を選定することが難しい状況が指摘された。

また、研修の内容を定めた実施要領等の関連文書においても目標設定自体が曖昧で、国別特設研修のメリットを生かす、研修員グループが帰国後達成すべき集团的効果が想定されていない。

5 2 案件策定のための情報収集

研修内容策定のためには、案件の採否を決定する以上に精度の高い情報が必要となる。しかし、国内機関へのアンケート・インタビュー結果からは、研修内容作成のための情報源として、採択時に使用した情報や在外事務所からの情報の比重は低く、現実的には実施機関、調査団、専門家からの情報が大きな位置を占めていることが指摘される。また、JICA 事務所がなく、研修実施機関の土地勘やネットワークがない地域の情報入手が困難であるという問題を指摘する声が多かった。他方、アンケート結果においては、連携する協力が無い案件では 40%強が「研修内容策定のための情報を充分入手している或いは概ね入手している」と回答しているが、案件発案に専門家が関与している案件や他の協力と連携している案件においては 80%を超えており、連携案件がある場合には、情報の入手の問題が少ないことがわかる。

他方、研修実施機関へのインタビューにおいては、情報収集に関して JICA として組織的な対応はなされていないことが指摘された。これは、地域部、在外事務所の体制、また、専門家の派遣状況が国毎に大きな差があるから対応に差が生じることも一因として指摘しうる。多くは、実施機関に蓄積された情報やネットワークが重要なソースとなっているようである。実施機関では研修ニーズ情報が不足していると認識しており、現地調査を希望する機関が多くあった。

5 - 3 研修員の選定

研修員の選定の問題として国内機関から指摘があった主な事項は以下のとおりである。

元々の計画で研修のターゲットグループが不明確な場合がある

ほぼ同じ条件で選定された研修員の能力に格差がある場合がある

相手国政府内での選定過程に問題があり、資格要件外の研修員の応募がある

国内機関では、こうした問題に対処するために、既往の応募書類以外に選定に必要な情報を提出してもらう、といった工夫がなされている。また、在外事務所においても、応募者と面接するなどの努力が払われているが、人選については相手国政府に委ねられており JICA が関与できず、国別特設研修を戦略的に活用できない要因のひとつとなっているケースもある。

一方、国内機関へのアンケート・インタビュー結果では、連携案件がある案件あるいは研修内容作成に専門家が関与した案件は、連携案件のない案件と比較すると、研修員のニーズと研修内容の合致する率が高くなっている。

5 - 4 評価とフィードバック

国内機関では、集団研修と同様に、研修終了時に行う評価会や質問票から得られる研修員の意見等を集約して、次年度の研修内容にフィードバックしている。

研修が終了すると、国内機関は研修実施報告書を取りまとめ、地域部、在外事務所へと回付する。地域部へのアンケート・インタビューによると、評価とフィードバックについては、国別特設研修のために、特別な方式が取られているわけではない。

6 . 提言

3で指摘したように国別特設研修という協力形態の最大のメリットは「集団的效果」であると考えられる。しかし、現時点では「集団的效果」の発現が国別特設研修の特徴であるということは組織的な認識となっておらず、このため、効果発現のために必要な手段についての具体的なガイダンスもないため同効果が必ずしも十分に発揮されていない。本章では集団的效果を発現するために必要な手段について提言を行う。

6 - 1 国別特設研修の目指すべき姿

協力の目標に応じ、「集団的效果」の発現を目指した国別特設研修の全体計画への位置付け方として以下の三つの型が想定される。

プログラム連携型

対象国の開発課題に対するプログラム（複数の案件・援助スキームを総合的に組み合わせたもの）の一要素として国別特設研修を組み込む形態。協力の要素として、大勢のカウンターパートをまとめて研修すること、研修員に制度や技術が実社会の中で稼働している状況を見せることが必要な場合や、日本から長期間にわたる人材派遣をすることが難しい場合などに有効である。

技術協力プロジェクト連携型

上記プログラム連携型の一部にも含まれうるが、個別派遣専門家を中心と知った技術協力プロジェクトと連携し、これら専門家の活動を支援する形態。国別特設研修では、個別派遣専門家が一人では伝えきれない多様な知識・技術を、短期間に大勢のカウンターパートに移転することにより、専門家の活動を次の段階に進めることができるようになるなど、協力を効率的に行うことが可能となる。

技術協力推進型

JICAにとって援助協力を開始したばかり国や分野で、当初から大かがりな援助資源を行うことが困難または非効率である場合に、JICA協力のシステムや日本が協力する技術内容を把握してもらうなど協力への準備段階として実施する形態。対象国の関係者を日本に招聘することで、先方がこれらの点について明確な考え方をもった上で今後の協力内容を精査していく事が可能となる。

6 - 2 実施プロセス

(1) 案件採択・コース仕様決定

国別特設研修の位置付け

プログラムあるいは技術協力プロジェクト自体の妥当性のほかに、プログラムの目標と国別特設研修を含む技術協力プロジェクトの目標が十分な実現可能性を持った因果関係として捉えることが出来るか、プログラム/プロジェクト目標の達成にとって国別特設研修は必須かなどを検証し、国別特設研修の協力全体における位置付けを

明確にする必要がある。

目標の明確化

開発課題の解決のため、国別特設研修によって育成する人材の特徴・人数規模・技術的深さ、育成した人材に期待する役割を明確にする必要がある。

この際、以下のチェックリストが有用である。

その課題は、集中かつ比較的多量の人材育成が必要なものであるか
どのような人材が育成されるべきか明確になっているか（何年後に、何人の人材が、何ができるようにすることが目標か）
育成の対象となる人材はどのような組織に何人いるのか
彼等が帰国後グループとして達成すべき責務は明確か。また、その責務はプログラム目標の達成にかかせないか
本邦で研修をする必要性・メリットは明確か
本邦研修実施機関の持てるリソースで適応可能な研修ニーズか

さらに、各回の研修の成果を、プログラムで実施すべき活動の必要な要素として織り込んでいくためには、技術協力プロジェクトの各年度の達成目標に対応し、国別特設研修の年度毎の達成目標・手段、各回の研修目的・内容・時期・期間などについて検討する必要がある。また、帰国前、帰国後の研修員の活動計画とプログラムの他の活動とのリンケージを確保・確認することが求められる。

研修対象者の選定

途上国の中には地方分権化が進展し、地方ごとに課題の優先順位や事情が異なる場合や、研修参加者が地理的に分散している場合がある。その結果、研修員が地理的・組織的に分散し、集団的効果の発現を妨げる恐れがある。この問題に対応するため、研修員の対象地域・グループを絞り込む必要がある。

案件採択および研修カリキュラム策定のための情報収集

案件採択やカリキュラム策定のためには多くの現地情報が必要となるが、過去に専門家等の派遣実績が少ない国・分野の情報、専門的な情報は JICA 在外事務所だけで収集することが困難である。また、被援助国側も、自らの開発課題を研修ニーズに落とし込むことができない場合がある。この問題に対して、以下の方策を検討・推進する必要がある。

- (1) 国別特設研修についても、プロジェクト形成調査の対象に含まれるようにする。
- (2) 国内研修実施機関の情報を JICA 地域部・在外事務所が閲覧できるようにする。

- (3) 研修実施機関によるオファー型・プロポーザル型の案件形成を採り入れる。
- (4) 研修実施サイクルを多様化し、調査・検討に十分な時間・費用・人員をかけられるようにする。
- (5) 研修の初年度を研修内容の確定と力国関係期間の共通理解形成のためのテスト・ラン期間とすることが考えられる。

関係者の役割分担

国別特設研修は、JICA 内での関係部署が非常に多い事業であるが、従来関係部署間の責任分担が必ずしも明確にされていない。情報収集に当っては、原則的には、PDM の上位目標とプログラム目標レベルについては地域部、成果レベルについては国内機関、活動レベルについては、研修実施機関が責任を持って決定すべきである。ただし、対象国において関連案件が実施されている場合には、研修実施機関と関連案件の関係者が直接情報交換を行うことも考えられる。

(2) 研修員の選定

人材像の明確化

国別特設研修実施にあたっては、相手国政府と協力全体の中で必要とされる国別特設研修の目的と育成しようとする人材像について共通認識を醸成し、合意文書を取り交わすことが望ましい。

研修員の募集・選定

従来国別特設研修の研修参加者選定は、集団研修と同様に募集要項を作成し、配布する公募の形で行われてきた。しかし、国別特設研修の「集団的效果」を意図して計画する場合、目標に応じ参加資格やその所属組織などターゲットグループが限定されることが考えられ、このような選定方法は馴染まない場合も多い。むしろ、一層詳細な研修の内容、目的、来日前に準備すべき事項や、帰国後達成されるべき集団的成果などの詳細な情報を、対象機関に提示することによって、育成が必要とされる範囲の中で研修員を選定する方が望ましい。

6 - 3 評価

(1) 目標及び評価基準の共有

目標および評価基準が適切に設定されていない場合は、目標を達成したかどうかの判断を下すことはできないため、計画段階において、研修の目標・内容を明確にする必要があるほか、目標と評価基準を整理し、相手国政府の合意を得ておくべきである。

(2) 一貫した評価システムの確立

国別特設研修においても一貫した評価システムを導入し、技術協力プロジェクト等の一

環として事前評価を実施すべきである。事前評価に際し、特に研修の部分については、5-2の(1)であげたチェックリストに十分な回答がだせるかを明確にすることである。

(3) 評価方法

- 1) 研修終了時点において、当初想定されていたアウトプットが達成されたかどうかを、テストやレポート等の成果品の内容で確認する必要がある。
- 2) 個々の研修員による評価に加えて、グループとして研修内容に関する評価と提言を取りまとめさせることや、相手国政府との合意内容、所期の目的を正確に踏まえた議論をさせ、次回の研修での改善点や、国に帰ってどのように活用するか具体的な計画のアウトラインを提示させることで研修の効果を一層高めていくことが可能となる。
- 3) 研修終了時の評価会などから得られる情報については、連携案件や、在外事務所、地域部等にフィードバックして何らかの判断・コメントを仰ぐ必要があるかを、国内機関・研修実施機関が反省会の場で判断し、そうした情報がある場合は、早急に連絡できる体制をつくることのぞましい。