事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

作成日：平成 21 年 7 月 17 日

担当部・課：経済基盤開発部

都市・地域開発第二課

１．案件名

シエラレオネ国カンビア県地域開発能力向上プロジェクト

２．協力概要

（１） プロジェクト目標と成果を中心とした概要の記述

本プロジェクトは、内戦からの復興期から開発の初期段階へと移行しつつあるシエラレオネ共和国（以下「シ」国）において効果的・効率的な地域開発の実施体制を確立するために、地域開発モデルの形成により制度・仕組み・事業プロセスを改善するとともに、あわせて地域開発の担い手である県議会、県の下部組織であるワード委員会、そしてコミュニティの能力向上を図るものである。具体的にはカンビア県を中心に実施するパイロットプロジェクトを通じ、地域開発モデルの形成及び人材育成を行うとともに、内務地方自治地域開発省の能力向上等に協力し、「シ」国全国に展開できる地域開発の実施体制の確立を図るものである。

（２） 協力期間　2009 年 11 月～2014 年 10 月（５年間）

（３） 協力総額（日本側）：約　　億円

（４） 協力相手先機関：内務地方自治地域開発省（MIALGRD）、カンビア県、ポートロコ県

（５） 国内協力機関：なし

（６） 裨益対象者及び規模、等

直接裨益者：内務地方自治地域開発省、カンビア県、ポートロコ県で地域開発に係る関係者（内務地方自治地域開発省 35 人、県議会職員約 30 人、ワード委員会委員等約 400 人）

間接裨益者：カンビア県全地域及びポートロコ県（北部３ワード）の住民（カンビア県約 29 万人、ポートロコ県約 49 万人）

３．協力の必要性・位置付け

（１） 現状及び問題点

「シ」国では 1991 年から政府軍と反政府軍との間で戦闘が続いていたが、2001 年 5 月に停戦合意が成立し、2002 年 1 月にはカバ大統領によって内戦終結が宣言された。「シ」国では我が国を含めた国際社会の支援や自助努力により、社会・経済状況は徐々に回復し、復興の段階から開発の段階に移行しつつあるものの、人間開発指数は 179 位/179 位（2008 年）と著しく貧しい状況を脱していない状況にある。特に、内戦による被害が甚大で開発の遅れているカンビア県の状況は深刻であり、例えば、安全な飲料水へのアクセス、食糧自給に関する指数、生徒に対する教員数は全国平均よりも低い状態である。また、ポートロコ県のカンビア県に接する地域もまた、道路網の整備が不十分であり、雨季には県中心部との交通が遮断される等、開発の遅れは深刻な状況にある。

「シ」国では 2004 年の地方自治法の制定後、地方分権化が進められ、地域のニーズに基づき３ヵ年県開発計画を策定し、社会基盤施設の整備や各種行政サービスを実施する枠組みが作られている。また、開発計画策定時に住民のニーズや情報収集のための直接の出先組織としてワード委員会が設

立されている。しかしながら、県議会職員の人員・能力の不足から、地域ニーズの的確な把握及び計画・事業への反映、セクター省庁（教育省、保健省、公共事業省等）との調整・連携等が適切に実施できず、必要とされる行政サービスや道路や給水施設の整備といった社会基盤施設の整備が有効に実施されない等の問題を抱えている。

（２） 相手国政府国家政策上の位置付け

シエラレオネ政府の新しい貧困削減戦略書（PRSP II）である” An Agenda for Economic and Social Empowerment (2008-2012)”では、①全国的電力供給の強化、②全国を対象にした交通機関の開発、③農漁業の生産性強化、④持続的な人間開発を戦略的優先分野として位置づけるとともに、共通する課題として地方政府の強化及び地方分権化の推進をかかげている。

（３） 我が国援助政策との関連、JICA 国別事業実施計画上の位置付け（プログラムにおける位置付け）

ＪＩＣＡ国別事業実施計画の中では、「地方開発」、「平和の定着」を開発課題とする「カンビア県地域開発支援プログラム」に位置づけられる。

４．協力の枠組み

〔主な項目〕

（１） 協力の目標（アウトカム）

① 協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）と指標・目標値

【目標】カンビア県及びポートロコ県において効果的・効率的な地域開発の実施体制が確立する。

【指標】

a. カンビア県及びポートロコ県における県開発計画作成状況、作成手法

b. カンビア県及びポートロコ県における地域開発事業の実施状況

c. 「シ」国全国における、県開発計画作成及び地域開発事業実施にあたっての地域開発ハンドブックの活用状況

d. カンビア県及びポートロコ県におけるワード委員会とコミュニティ、県議会とワード委員会の協働体制

e. カンビア県及びポートロコ県における県議会とセクター省庁（教育省、保健省、公共事業省等）の協働体制

f. 内務地方自治地域開発省による、「シ」国の県開発計画策定及び地域開発事業のモニタリング状況

② 協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

【目標】

a. 「シ」国全国で、本プロジェクトを通じ確立された地域開発モデルが推進される。

b. カンビア県及びポートロコ県の社会・経済状況が次により改善される。

- 「シ」国の地方開発予算（他ドナー資金を含む）による地域開発事業の実施
- コミュニティ自身による地域開発事業の実施

【指標】

a. 地域開発ハンドブックの内務地方自治地域開発省での活用状況

b.　「シ」国全国における県開発計画の作成状況、作成手法

c.　「シ」国全国における地域開発事業の実施状況

d.　カンビア県及びポートロコ県の社会・経済状況の改善度（道路等の社会基盤施設の改善状況、種子バンク等生計向上活動による効果等）

e.　カンビア県及びポートロコ県住民の県議会による行政サービスへの満足度

（２）　成果（アウトプット）と活動

①　成果１、そのための活動、指標・目標値

【成果１】カンビア県及びポートロコ県における地域開発に係る課題が明確になる。

【活動１】

①. 中央レベル及びカンビア県、ポートロコ県における地域開発関連の法制度・規則、既存マニュアルを収集・分析する。

②. カンビア県、ポートロコ県の地域現況に係る基礎情報を収集・整理する。

③. カンビア県、ポートロコ県の県議会、ワード委員会、コミュニティ等の組織・体制・役割に係る情報を収集・分析する。

④. カンビア県、ポートロコ県における既存の県開発計画の内容及び作成手法を分析する。

⑤. カンビア県で実施された JICA 開発調査（「カンビア県子供・青年支援調査」）において作成された、ECDC（Education and Community Development Committee）モデルの活用状況を調査・分析する。

【指標１】

a)　カンビア県、ポートロコ県の社会・経済面の課題の調査結果

b)　カンビア県、ポートロコ県の地域開発計画策定、地域開発事業に係る課題の調査結果

②　成果２、そのための活動、指標・目標値

【成果２】カンビア県及びポートロコ県におけるパイロット活動を通じ、効率的・効果的な地域開発モデル[1]が作成される。

【活動２】

①. 地域開発モデルのフレームワーク、地域開発ハンドブックのアウトラインを検討・作成する。

②. カンビア県及びポートロコ県においてワークショップを開催し、フレームワークを関係者と共有する。

③. カンビア県及びポートロコ県においてキャパシティアセスメントを行う。

③－１パイロット活動を通じ、ワード委員会、コミュニティ等のキャパシティアセスメン

[1] 「地域開発モデル」とは県議会がワード委員会、コミュニティとの協働により県の地域開発計画を作成し、この地域開発計画に基づき地域開発事業を実施する仕組みである。詳細計画策定調査の結果、次が想定されている。

①　ワード委員会がコミュニティのニーズを集約しワード開発計画を作成する

②　県議会がワード開発計画を集約する。

③　県議会がワード開発計画とセクター開発計画の調整を行う。

④　上②、③を通じ県議会が県開発計画を策定する

　　*各セクター省庁によるセクター開発計画を包含する県開発計画

⑤　県開発計画に基づき県の開発予算による地域開発事業を選定する

⑥　県議会やワード委員会が事業主体になり（必要に応じコミュニティの参加により）地域開発事業を実施する

トを行う。

③－２パイロット活動を通じ県議会のキャパシティアセスメントを行う。

④. カンビア県及びポートロコ県においてコミュニティレベル、広域レベルのパイロット活動を通じ「地域開発モデル」を作成する。

⑤. パイロット活動を通じ把握した課題、留意点を整理し、地域開発ハンドブックを作成する。

⑥. 内務地方自治地域開発省、他の県議会、他ドナー、ＮＧＯ等を対象に地域開発ハンドブックに係るセミナーを開催する。

【指標２】[2]

a. 県議会、ワード委員会等関係者による「地域開発モデル」のフレームワークの確認・理解状況

b. カンビア県、ポートロコ県の各ワードの地域特性の把握状況

c. パイロット活動の実施状況

（パイロット活動全体の準備・実施プロセス）

- パイロットプロジェクトの選定手法の適切さ（透明性・アカウンタビリティ）
- パイロットプロジェクトの実施状況（資金管理体制、締結された契約数、運営・維持管理のために設置されたグループ数等）

（ワード委員会、コミュニティにおける活動）

- 作成されたワード開発計画数及び内容
- ワード開発計画作成過程でのワークショップや会合等の実施回数及びワークショップや会合等への参加者層及び参加者数等
- 実施されたパイロットプロジェクト数
- パイロットプロジェクトに係る資金の管理状況
- パイロット活動を通じ形成されたグループ数

（県議会における活動）

- パイロット活動に係る説明会の実施回数及び参加者数
- ワード開発計画作成過程やパイロットプロジェクト選定過程に行われた県議会のコメント数及び内容
- 県開発計画の修正項目数及び内容
- パイロットプロジェクト実施過程で行われた県議会のコメント数及び内容

（ワード開発計画や県開発計画の作成プロセス）

- 作成されたリソースマップ数
- ワークショップの回数
- ワード委員会と県による協議会等の種類・内容・回数

---

[2] 指標の定量的な目的値は、キャパシティアセスメントの実施後に設定する予定である。

[3] スタディーツアー等の実施に関しては基本的にカンビア県とポートロコ県内での実施を想定するが、「子供・青年支援調査」でプロジェクト対象地域外からのスタディーツアーの受入を積極的に行ったが、その後の普及・展開に効果的であったことから、本プロジェクトでも他県からのスタディーツアーの受入を実施する。

[4] プロジェクトでの本邦研修は予定していないが、既存の課題別研修を有効に活用し、プロジェクト関係者の参加を促す計画である。

- 県とセクター省庁との協議会の種類・内容・回数等

d. 整理された県開発計画作成時及び県開発事業実施時の課題、留意点の内容

e. 県議会、内務地方自治地域開発省により地域開発ハンドブックが承認された事実

f. 内務地方自治地域開発省の研修・セミナー等での地域開発ハンドブック活用状況

g. 地域開発セミナーに参加した県の数

h. 他県での地域開発ハンドブックに基づいた地域開発に向けた取り組み状況

③ 成果３、そのための活動、指標・目標値

【成果３】内務地方自治地域開発省、カンビア県及びポートロコ県の県議会職員、ワード委員、コミュニティ等の地域開発に係る人材が育成される。

【活動３】

①. 既存の研修プログラム及び研修教材をレビューする。

②. 地域開発に係る研修プログラム、研修教材を検討・作成する。

③. 上②で作成された研修プログラム、研修教材でカンビア県及びポートロコ県において地域開発に関する研修を行う。

④. 活動２におけるパイロット活動を通じ行われたキャパシティアセスメント結果に基づき、研修プログラム及び研修教材を改善する。

⑤. 改善された研修プログラム及び研修教材でカンビア県及びポートロコ県において地域開発に関する研修を行う。

⑥. 活動２におけるパイロット活動を通じ、カンビア県及びポートロコ県において県議会職員、ワード委員、コミュニティ等のＯＪＴを行う。

⑦. カンビア県及びポートロコ県内を中心にスタディーツアー等を実施（受入・派遣）する[3]。

⑧. 活動２におけるパイロット活動のモニタリング等を通じ、内務地方自治地域開発省のＯＪＴを行う。

⑨. 内務地方自治地域開発省職員及び県議会職員（カンビア県、ポートロコ県及びその他県）等を対象に「地域開発ハンドブック」に係る研修を実施する。

【指標３】

a. 研修プログラム及び研修教材の改善状況

b. 研修の種類及び回数

c. 研修に参加した県議会職員数、ワード委員数、コミュニティ代表数及び属性

d. ＯＪＴに活用されたパイロット活動数及び活動内容

e. ＯＪＴに参加した県議会職員、ワード委員、コミュニティ関係者の数及び属性

f. 内務地方自治地域開発省のモニタリング手法の改善状況

（３） 投入（インプット）

① 日本側（総額約 7.97 億円）

専門家派遣：3.79 億円

その他（在外事業強化、パイロットプロジェクト実施経費等）：4.18 億円

＊機材供与、本邦研修等[4]は予定していない。

② シエラレオネ国側

カウンターパート人件費、施設・土地手配、地域開発事業実施費用、その他

（４） 外部要因（満たされるべき外部条件）

① 前提条件

- コミュニティやワード委員会等から本プロジェクトに対する理解を得られる。
- 県議会における適切かつ継続的なスタッフの配置
- ワード委員会の構成・役割が継続される。

② プロジェクト目標達成のための外部条件

- 選挙により伝統的部族長や県議会議員の交代があった場合にも、コミュニティやワードを主体とした地域開発の取り組みが維持される。

③上位目標達成のための外部条件

- 現在の地方分権化政策が維持される。
- ＬＧＤＦ等県に配分される開発予算が維持される。

５．評価 5 項目による評価結果

（１） 妥当性

１）シエラレオネ政府の政策との整合性

「シ」国政府の新しい貧困削減戦略書（PRSP II）である” An Agenda for Economic and Social Empowerment (2008-2012)”では、戦略的優先分野として①全国的電力供給の強化、②全国を対象にした交通機関の開発、③農漁業の生産性強化、④持続的な人間開発、をあげるとともに、この優先分野の目標を達成するための前提条件として地方政府を強化し地方分権化を推進するとしている。本プロジェクトでは県議会を主要なカウンターパートとして位置付け、県議会職員等の地域開発計画策定能力そして地域開発事業実施能力の向上を図るものであり、「シ」国政府の政策と合致するものである。

2）日本の援助方針との整合性

2005 年 5 月に実施された日本とシエラレオネ政府の政策対話協議において、1）平和の定着、2）地方農村開発が重点協力課題に掲げるとともに、重点地域は首都フリータウン及び内戦による被害が甚大であったカンビア県とされた。本プロジェクトは、カンビア県を対象地域とするために地方農村開発の推進に必要となる県議会の能力強化を図るものであり、我が国の援助方針とも合致している。

３）他ドナーとの整合性

他ドナーの活動をみると、世銀の地方分権化事務局 DECSEC (Decentralization Secretariat)の設立及び活動支援、ＵＮＤＰのケネマ県での経済開発プロジェクト等、地方分権化の促進、また地方分権化の中での地域開発の促進を目的とした協力を行っている。本プロジェクトも地方分権化の担い手である県議会が中心となる地域開発の実施体制の強化を内容としており、これら他ドナーとの連携が必要であることから、世銀とＵＮＤＰを合同調整会議のメンバーとし緊密な連携を図ると

ともに、内務地方自治地域開発省や県議会等を対象とした研修では他ドナーの研修リソースを有効に活用する計画である。また、DECSEC がカンビア県、ポートロコ県においても、県開発計画の作成を支援しているが、本プロジェクトではワード開発計画の作成を通じコミュニティのニーズの集約に焦点をあて、県開発計画の作成時には DECSEC の活動と緊密に連携を図る計画である。

（２） 有効性

プロジェクト目標「カンビア県及びポートロコ県において効果的・効率的な地域開発の実施体制が確立する。」であるが、実際に活用可能な「体制」や「仕組み」を構築するためには、個人、組織、手続き・制度各々の向上が必要である。本プロジェクトでは研修やＯＪＴによる人材育成を行うとともに、パイロット活動を通じ組織や制度の改善を行う計画である。また、2004 年の地方分権化方に基づき作成・設置された組織や手続き・制度をベースにその改善を行う計画である。このように、必要とされる項目が複合的にカバーされるとともに、既存の枠組みをベースにその実効性を高める方策の検討を内容としていることから、本プロジェクトの有効性は高いと判断される。

また、右プロジェクト目標を達成するためには「シ」国において、本プロジェクトでは県議会やワード委員会とともにコミュニティの自助による地域活動を促進させ、選挙等による主要関係者の交替等による影響を軽減させる計画である。

（３） 効率性

以下の理由から効率的な実施が見込まれる。

- コミュニティとワード委員会、そして県議会を結ぶ仕組みの構築にあたっては、2005 年～2008 年に実施された開発調査「カンビア県子供・青年支援調査」でその有効性が実証されている ECDC モデルを活用する計画である。また、右調査を通じ育成された様々な人的資源や人的ネットワークを活用することができる。
- 本プロジェクトではカンビア県とともにポートロコ県を対象としており、両県が相互にプロジェクトの進捗状況や実施方法について情報交換や意見交換を行うことによって、より現地に即した「地域開発モデル」が作成されることが期待できる。
- 研修の実施にあたっては、研修リソースや研修マテリアルの作成等で DECSEC や UNDP と連携する計画である。

（４） インパクト

本プロジェクトのインパクトは次のように予想される。

- 中央省庁である内務地方自治地域開発省の強いコミットメントが確認されているが、本プロジェクトでは他県の県議会職員を対象としたセミナーを開催するとともに、内務地方自治地域開発省主導の汎用性の高い「地域開発ハンドブック」を作成する計画である。これらの活動により、本プロジェクトで形成された仕組み（「地域開発モデル」）がプロジェクト対象地域以外の県で実施されることが期待される。
- 本プロジェクトでは、パイロット活動を通じ、地域開発事業を効率的、そして確実に実施する仕組みを作成する計画であり、本プロジェクト終了後も県議会に配分される計画であるマルチドナー信託基金による地方自治体開発割当金(LGDG Local Government Development

（５） 自立発展性

以下の理由によりプロジェクトの成果はプロジェクト終了後も「シ」国政府によって持続することが見込まれる。

1）政策面

- 本プロジェクトは「シ」国の地方分権化の方針に基づくものである。また、本プロジェクトではカンビア県とともに内務地方自治地域開発省にも専門家を派遣し、内務地方自治地域開発省の能力向上を図るとともに、内務地方自治地域開発省が主体となる「地域開発ハンドブック」の作成を支援する計画である。これらは「シ」国の地方分権化の方針を具体化するものであり、これらを活用し、プロジェクト終了後も「シ」国が継続し地域開発を推進することが予想される。

2）組織・財政面

- 本プロジェクトでは中央政府と地方政府（内務地方自治地域開発省と県議会）、協議会や委員会といった具体的な「仕掛け」、「場」の作成を通じ、県議会とコミュニティ（県議会、ワード委員会、コミュニティ）という「縦」の関係強化を図るとともに、県議会と道路、保健、教育等のセクター省庁という「横」の関係強化を図る計画である。本プロジェクトで行われる「人」の育成とあわせ、これらの「仕掛け」や「場」が有効に活用され、プロジェクト終了後も「シ」国が継続し地域開発を推進することが予想される。
- 「シ」国の財政状況は厳しいものの、2011 年まで LGDG が配分され、2015 年までは世銀による地方分権セクター資金が支援される計画であり、地域開発事業を実施するための財源も確保されるといえる。

3)技術面

- 「地域開発モデル」の作成にあたり、「シ」国の現状に基づいたものとするために、キャパシティアセスメントを十分に実施する計画である。また、「地域開発モデル」をただ作成するだけでなく、その一般化のための活動を十分に行う計画であり、プロジェクトを通じ作成された「地域開発モデル」を「シ」国自身が持続的に活用することが期待される。

６．貧困・ジェンダー・環境等への配慮

識字率（特に女性の識字率）が低い（2005 年：成人識字率 34.8%）ことから、プロジェクトの概要はもちろん、地方自治法や調達法、ジェンダー法等、またそこに記載されているワード委員会などに関する適切な理解が得られるよう、配慮が必要である。従って、NGOs（Oxfam, ENCISS）が実施しているように、「地方行政にかかわる様々な事項をわかりやすい言葉で説明し、理解を促進すること」が重要であり、プロジェクト実施過程においてインフォメーションキットの作成時やワークショップ開催時に工夫し対応予定である。

７．過去の類似案件からの教訓の活用 　プロジェクト活動に「地域開発メカニズムの定着」をあげるとともに上位目標として「シ」国全国への普及を図るとしているが「ホンジュラス国西部地域開発能力向上プロジェクト」等のプロジェクトの直接の対象地域での活動に注力したために、普及・展開をにらんだ中央での活動が十分にできなかったとの教訓を踏まえ、中央政府（内務地方自治地域開発省）に専門家を配置するとともに、他ドナーとの連携を的確に実施する予定である。
８．今後の評価計画 ● 中間レビュー　2012 年　第二四半期 ● 終了時評価　2013 年　第四四半期 ● 事後評価　　2017 年　第三四半期