

## 評価調査結果要約表（終了時評価）

<b>1. 案件の概要</b>	
国名：シエラレオネ共和国	案件名：カンビア県地域開発能力向上プロジェクト
分野：地方行政	援助形態：技術協力プロジェクト
所管部署： 社会基盤・平和構築部 平和構築・復興支援室	協力金額：約 2 億 2,069 万円 (24 カ月の延長期間分)
協力期間： 2009 年 11 月～2014 年 10 月 2016 年 6 月～2018 年 7 月	先方関係機関：地方自治地域開発省（Ministry of Local Government and Rural Development：MLGRD） 日本側協力機関：なし 他の関連協力：なし
<b>1-1 協力の背景と概要</b>	
<p>シエラレオネ共和国（以下、「シエラレオネ」と記す）は、1991 年から 10 年近くにわたり続いた政府軍と反政府軍の間の内戦が 2002 年 1 月に終結した。内戦からの復興を経て開発の段階に移行しつつある同国では 2004 年に地方自治法が制定、地方分権化の推進が試みられており、地域のニーズに基づく 3 カ年県開発計画が策定され、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つくられている。また、開発計画策定時には住民のニーズや情報収集のために、住民代表から成るワード委員会が設立されている。一方で、県議会議員の人員・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、セクター省庁との調整・連携等が適切に実施されておらず、必要とされている行政サービスや道路、給水施設といった社会基盤施設の整備が有効に実施されていない。</p> <p>これらの状況を受け、JICA はシエラレオネ政府の要請に基づき、地方自治地域開発省、カンビア、ポートルココ両県議会をカウンターパート（Counterpart：C/P）機関とし、両県での効果的・効率的な地域開発の実施体制確立を目的に、「カンビア県地域開発能力向上プロジェクト」を 2009 年 11 月から 5 年間の予定で開始した。</p> <p>同プロジェクト内ではカンビア県、ポートルココ県を対象に地域開発パイロット事業を実施し、そこから得られた教訓から、地域開発モデルを構築していた。しかしながら、2013 年 12 月ごろからギニア共和国でエボラ出血熱が発生し、シエラレオネにもその流行が拡大し、2014 年 8 月には本プロジェクトも休止された。2015 年 11 月のエボラ終息宣言に伴い<sup>1</sup>、同年 12 月に調査団員を派遣し、プロジェクト延長に関し、先方との協議<sup>2</sup>を行った。その結果、同プロジェクトは 2016 年 1 月、</p>	

<sup>1</sup> 2015 年 12 月の調査団派遣では、プロジェクトの延長に関し先方政府と協議を行った。延長期間は、エボラからの復興という方針で支援を行うという点を加えることとした。それは、本プロジェクト中断前の残り業務を完了させてプロジェクトを終了するというのではなく、エボラの影響で（これまで復興に向けて歩き出していたにもかかわらず）新たに大きなダメージを負ったコミュニティの復興に向けた取り組みを行う方針とした。

<sup>2</sup> 日本政府としても、迅速にエボラ復興に取り組むべく、中断していた本プロジェクトを通じてエボラ復興を現地で速やかに開始することが望ましく、その際、新規で案件を立ち上げるよりも、既存の案件の内容を変更して支援をする方が迅速に対応できるとの判断から、本プロジェクト再開の際、エボラの影響による事業中断の前までに、能力向上の対象となった C/P のさらなる能力強化のための実践の場として、これまで強化した地方議会によるサービスデリバリーを通じ、エボラ復興を加速させること、同時に、当時のハンドブックをガイドラインとして最終化させ、全国に普及するフォーラムを実施することを想定し、先方との協議に臨むことになった。2015 年 12 月の JICA 本部からのミッションを経て、シエラレオネ政府とプロジェクトの枠組みについて協議を開始したが、先方からはエボラ中断前の支援地域カンビア・ポートルココ県のみならず、他県へのエボラ復興支援への強い

一時中断された業務を再開、延長を決定し、北部州の残りの3県<sup>3</sup>（ボンバリ県、トンコリリ県、コイナドゥグ県）も加え「エボラ復興活動」を取り入れることとした。プロジェクト再開後は、休止前に作成支援を行っていた地域開発モデルをガイドライン（「地方議会開発事業実施ガイドライン」<sup>4</sup>）としてまとめ、同ガイドラインを活用し、対象地域のニーズに対応する活動を計画、地域のエボラ出血熱からの復興の実現に貢献している。

## 1-2 協力内容（PDM 再改訂版に基づく）

### (1) 上位目標

シエラレオネ全県において、県・村落開発に係る体制と機能がより効率的・効果的に強化される。

### (2) プロジェクト目標

カンビア県、ポートルココ県において、県・村落開発に係る県議会とワード委員会の体制と機能がより効率的・効果的に強化される。

### (3) アウトプット

- 1) パイロット・モデルプロジェクトを通じ、県・村落開発モデルが構築される。
- 2) カンビア県及びポートルココ県の県議会、チーフダム議会、ワード委員会の、より効果的かつ効率的な県・村落開発管理に係る能力が向上する。
- 3) 県・村落開発モデルの全国普及システムが構築され、本省による関連法・ポリシーが改定される。
- 4) 北部5県のエボラ復興が促進される。

### (4) 対象地域

カンビア県、ポートルココ県ほか北部の県

### (5) 現地実施体制

プロジェクトディレクター：MLGRD 副大臣

プロジェクトマネジャー：MLGRD 次官、地方行政局長、村落開発局長

プロジェクト C/P：対象5県県議会職員、計38名

要請があり、案件の詳細の合意には至らなかった。

なお、追加対象地域に関し、東部、南部での事業実施は、政府間技術協力プロジェクト合意文書（Record of Discussions：R/D）で含まれていないため難しく、要請を出し直してもらう等の意向を伝えることなども機構内で協議を行った。エボラまん延の地域社会・経済への影響は深刻で、地方議会体制・機能の回復状況も不透明であった。このような状況下で、2016年2月及び4月の協議議事録をもって、先方とはプロジェクト延長1年目に上記2県への支援を確実にし、2年目に北部他県への支援を改めて協議する、という計画で合意に至った（出所：2016年2月23日付協議議事録、4月15日付協議議事録）。

<sup>3</sup> 2016年7月に先方と協議を行い、同19日の合同調整委員会（Joint Coordination Committee：JCC）にて合意。

<sup>4</sup> ガイドラインは、これまで「県・村落開発ハンドブック」という名称だったが、2017年の改訂に伴い名称を「地方議会開発事業実施ガイドライン」に変更した。本ガイドラインは2004年に出されたシエラレオネ地方自治法に沿い、地方分権化を推進するため、地方自治体職員の職務を具現化したものである。地方議会が（紛争の要因になったともいわれている）若者を含む住民を事業のニーズ、計画策定から、維持管理までの事業マネジメントに巻き込む手順を明示している。同時に、エボラ復興計画におけるMLGRDの重点項目で挙げられている、地方議会の透明性・説明責任の確保（特に調達分野における透明性・説明責任の確保）に配慮した各職員の役割を示している。

(6) 投入（評価時点：2017年10月末）

1) 日本側

専門家派遣：日本人専門家 計 14 名

機材供与：約 200 万円

ローカルコスト負担：約 4,930 万円

研修員派遣（本邦研修）：C/P 研修 12 名

2) シェラレオネ側

主な C/P の配置：MLGRD、カンビア、ポートルココ県議会職員 約 38 名

土地・施設提供：MLGRD 内、及びカンビア、ポートルココ、ボンバリ県議会内のプロジェクト  
執務室、付帯機材及び電気・水道設備

## 2. 評価調査団の概要

団員構成	(総括団長) JICA 国際協力専門員 平林 淳利 (協力企画 1) JICA 社会基盤・平和 構築部 平和構築・復興支援室 特 別嘱託 後藤 浩文 (協力企画 2) JICA ガーナ事務所 山本 将史 (協力企画 3) JICA シェラレオネ フィールドオフィス 金谷 俊秀 (評価分析) 株式会社かいはつマネ ジメント・コンサルティング 白井 和子	(評価メンバー) Mr. Smith Dandeson MLGRD 地方分権化事務局 (評価メンバー) Mr. Kehtray Haroun, Senior Assistant Secretary, MLGRD
調査期間	2017年11月23日～12月12日	評価種類：終了時評価

## 3. 評価結果の概要

### 3-1 実績の確認

(1) アウトプットの達成度

1) アウトプット 1：エボラ出血熱発生前の 2014 年に既に達成している

2) アウトプット 2：既に達成している

調査団はキャパシティアセスメント・チェックシート（CACS）を活用し、その点数から、カンビア県議会（Kambia District Council：KDC）とポートルココ県議会（Port Loko District Council：PLDC）の職員の能力が以下の項目で向上したと確認した<sup>5</sup>。テクニカルキャパシテ

<sup>5</sup> プロジェクトでは、ガイドラインに沿った復興パイロットプロジェクト（以下、「復興 PP」と記す）の実施を通じ、KDC、PLDC 職員個人の能力向上に焦点を当ててきた。プロジェクト内ではガイドラインを基に、CACSを開発した。CACSは、地方議会職員がもつべき計画から維持管理までのテクニカルキャパシティ、及びリーダーシップやオーナーシップといったコアキャパシティで構成されている。調査団は、KDC、PLDC 職員の好事例を抽出するため、CACS から選択したチェック項目を用いて彼らの能力

イ：①県の開発事業の計画、②計画を基にした事業実施（事業選定からその実施まで）、③維持管理・モニタリング、コアキャパシティ、④地方行政を行ううえでのリーダーシップなど。

これらに加え、他県に異動した元 C/P もガイドラインに関する十分な技術や知識をもっていることも確認した<sup>6</sup>。なお、包括的的地方議会パフォーマンス評価システム（Comprehensive Local Government Performance Assessment System：CLOGPAS）は2015年以降更新されていないことから、本調査ではCLOGPASは指標として扱わないこととした。

### 3) アウトプット3：おおむね達成した

MLGRD は、県・村落開発ハンドブックを地方議会開発事業実施ガイドラインに統一し、その普及フォーラムを2017年9月に実施した。現在、東部・南部への普及計画を策定中<sup>7</sup>である。

### 4) アウトプット4：おおむね達成した

KDC と PLDC は2016年に県開発計画の付則としてエボラ復興計画を策定した。彼らは、三つのセクター（保健、教育、農業）ごとに三つの復興パイロットプロジェクト（小学校建設、フィーダー道路改修、保健ポスト建設、精米センター建設など計6プロジェクト）を選定した。ほとんどの指標（受益者数、マーケットへのアクセス向上など）は既に達成していた。北部3県でも6件のプロジェクトが選定され、2018年に完了予定である。

## (2) プロジェクト目標の達成見込み

KDC と PLDC により提供されたサービスの把握に加え、調査団は KDC と PLDC の組織的な能力を測るため予算と執行状況も確認した。

### 1) KDC、PLDC による開発関連の行政サービス

関係セクターからは、パイロットプロジェクトはセクター事務所（Ministries, Department

を把握することとした。対象者は以下のとおり：

カンビア県

Administration：3名（Chief Administrator, Works Engineer, Monitoring and Evaluation Officer）

Political Wing：1名（Ward Councilor）

MDA：2名（Agriculture, Health）

受益者：校長、学校運営委員会会長、Section Chief, Town Head, Village Head, Youth Club 代表、施設を利用する女性たち、農家グループなど

ポートロコ県

Administration：5名（Chief Administrator, Finance Officer, Works Engineer, Development and Planning Officer, Rural Development Officer）

Political Wing：2名（Deputy Chairman, Ward Councilor）

MDA：2名（Education, Health）

受益者：学校副校長、学校運営委員会会長、看護師、Town Head, Village Head, Youth Club, Women's Group 代表、施設利用住民など多数

<sup>6</sup> 出所：日本人専門家向け質問票回答及びインタビュー。元 C/P は、東部のカイラウン、コノ県、南部のプジョン、モヤンバ、ボンテ県などに異動している。

<sup>7</sup> 現状、計画には以下4点が含まれる想定。①実施体制：MLGRD は大臣を筆頭に担当職員、地方部は元及び現 C/P、特に元/現カンビア・ポートロコ県職員（特に開発計画官、モニタリング・評価官）を中心とした普及体制、②今年度当該予算は、中央省から大統領府に特別に申請中、③計画承認は、2018年1月以降の見込み、④実施方法：各州都によるワークショップ、東部・南部各県における北部州県職員による研修など。

and Agencies : MDAs) と協働して実施されたとのコメントを得た。KDC と PLDC は地域住民を中心に据え、透明性と説明責任を確保したパイロットプロジェクトを実施した。一方で、本調査時においてガイドラインを保有していない職員も数名見られた。職員の多くは、ガイドラインに沿った業務の実施は、プロジェクトから供与される資機材なしには難しいとのコメントを寄せた。

## 2) 対象県議会の予算執行率

2015 年度、2016 年度の KDC と PLDC の予算と執行率は、両議会ともほぼ 100%であった。このことから、両地方議会は、計画した業務・事業に配分された予算<sup>8</sup>を遅滞なく使用したことを示している。

PLDC [単位：100 万シエラレオネ・レオン (SLL)]		
	2015 年	2016 年
予算額 <sup>9</sup> (シエラレオネ政府予算を含むが特定のドナーからの拠出金は除く)	8,996	7,490
配分額 <sup>10</sup>	3,874	4,356
配分率 (%)	43	58
配分額に対する執行額	3,865	4,346
配分額に対する執行率 (%)	99	100

出所：PLDC、財務経済開発省 (Ministry of Finance and Economic Development : MOFED)

ただし、KDC の 2016 年に 75%まで執行率が減少したのは、保健セクターの低い執行率が影響している<sup>11</sup>。

KDC (単位：100 万 SLL)		
	2015 年	2016 年
予算額 (シエラレオネ政府予算を含むが特定のドナーからの拠出金は除く)	7,059	5,501
配分額	3,843	2,657
配分率 (%)	54	48
執行額	3,731	1,993
執行率 (%)	97	75

出所：KDC、MOFED

以上の事由から、プロジェクト目標はおおむね達成されたといえる。

<sup>8</sup> 予算の執行率は、プロジェクト支援により作成した地方議会ガイドラインに沿い、住民の声を反映させた県開発計画の策定業務、透明性・公平性を確保した業者調達などを含む業務を表している。

<sup>9</sup> 県議会から MOFED に要求された額 (計画額)

<sup>10</sup> MOFED に要求された額から、実際に県議会が使用できる額が配分される。

<sup>11</sup> 出所：KDC と MOFED の財務諸表

### (3) 実施プロセス

合同調整委員会（JCC）はプロジェクトの最高意思決定機関であり、2017年12月12日の終了時評価結果を承認した直近の会合を含め、再開後4回実施している。加えて、JICA本部は運営指導調査団を5回派遣した。同調査団はJCCに参加し、第2年次の対象議会やプロジェクトの実施のための助言を与えた。

## 3-2 評価結果の要約

### (1) 妥当性：高い

プロジェクトは地方自治法（2004）に沿っている。また、「第三次貧困削減戦略文書（2013-2017）」（Agenda for Prosperity : A4P）や、エボラ復興計画に示された、シエラレオネ国課題の優先順位と整合性がある。プロジェクトの目的は、シエラレオネの地方政府の MLGRD から地方議会、ワード委員会、及び地域住民といったすべての層のニーズに応じている。

### (2) 有効性：比較的高い

調査団は、プロジェクトは現行プロジェクト・デザイン・マトリックス（Project Design Matrix : PDM）に示されている目標を以下のようにおおむね達成したことを確認した。プロジェクト目標に関しては、KDC、PLDC 職員は、キャパシティアセスメントの結果からガイドラインに沿った公共サービスを提供していると評価される。また、対象、非対象ワードの議員も、ほとんどの県議会職員は適時、効果的にサービスを提供していると認識していたため、おおむね達成されているといえる。

プロジェクト目標達成に対するアウトプットの貢献として、アウトプット2（KDC、PLDC 職員の能力向上）は、これら2県の県議会職員により提供されるサービスの向上が聞き取りにより確認され、また、C/P に実施したキャパシティアセスメントの結果から C/P 自身の能力の向上が見てとれる。アウトプット3（普及計画の策定）は、計画当初、プロジェクト目標達成のためよりも上位目標達成をめざすコンポーネントとして設置された。MLGRD はハンドブックのガイドラインへの統合を力強く主導してきており、ガイドラインの普及のためのフォーラムが2017年9月に開かれ、全国に普及する端緒となっている。アウトプット4（エボラ復興が北部5県で推進される）は、北部州5県においてエボラ復興事業が C/P により実施され、またそれによってサービス提供の向上に資するために設置された。なお、既述のとおり、本成果では、エボラの影響でプロジェクトが中断されるまでの本プロジェクトの C/P が、それまでのプロジェクトで習得した技術と知識を用いてガイドラインに沿って公共サービスを提供し、エボラ復興事業を行い PDM の指標のとおり、サービスの向上が図られた。その結果、C/P のサービス提供能力もさらに強化された。

### (3) 効率性：中程度

日本人専門家は計画どおりに派遣され、適切に技術と知識を移転した。プロジェクトは必要最低限の事務機器、機材などを延長期間用に供与した。シエラレオネ側からの投入は、MLGRD や対象地方議会〔PLDC、KDC、ボンバリ県議会（Bombali District Council : BDC）〕から執務室が供与された。頻繁な人事異動は、知識の定着という観点で関係セクターと協働した円滑なプロジェクト運営に影響を及ぼすこともあった。

#### (4) インパクト：比較的高い

中央政府レベルでは、MLGRD は既にガイドラインの普及フォーラムを 2017 年 9 月に開催した。同フォーラムには、大統領府、ドナー、実施機関、全地方議会の主な職員が招待された。MLGRD は全国の地方議会、ドナー、実施機関に対し、ガイドラインの普及を正式に開始した。MLGRD により策定中の ‘One Family National Framework’ では、実施機関はガイドラインに沿って事業を実施することが期待されている。

地方レベルでは、前 C/P を含む C/P が全国に異動していることから、ファシリテーターとして東部、南部地域にガイドラインを普及する能力を向上させてきた。また、本プロジェクト及びガイドラインに精通したガイドライン編集委員会に参加してきた全国地方議会職員代表者らが全国の地方議会にいる。また、当ガイドラインに沿った計画策定、調達など公共サービスを以前より改善させている<sup>12</sup>。一方、全国でのガイドラインに基づく県・村落開発の実施体制と機能の強化のための予算に関しては、MLGRD が 5 億 SLL の追加予算を申請している。今後の普及に関しては、毎年の予算確保が必要となる<sup>13</sup>。

エボラ復興パイロットプロジェクトを実施したことで、さまざまなインパクトが生まれた。保健セクターではサービスが休みなく提供されるようになり、妊婦の死亡率が著しく下がった。教育セクターでは、新しい校舎に通う児童も増え、また子どもを清潔に保つという親の意識が向上し、教師のモチベーションも上がった。農業セクターでは、マーケットへのアクセスが向上した。

#### (5) 持続性：中程度

##### 1) 法律・政策面

MLGRD は、2018 年の選挙後に、地方自治法（2004）改正版に全地方議会向けの実務書としてガイドラインを位置づける計画である。現在策定中の ‘One Family National Framework’ の枠組みにおいて、今後 NGO など実施パートナー機関（Implementing Partners : IPs）は、地域開発事業を実施する場合ガイドラインに沿うことが期待される。

##### 2) 組織・予算面

組織面では、MLGRD は、一定期間従事する人員をさらに確保する必要がある。地方レベルではプロジェクトの元、現 C/P がファシリテーターとしてガイドラインの普及ができる。

財政面では十分ではない状況にあるが、MLGRD は大統領府に 5 億 SLL の追加予算要求を行う予定。地方レベルでは弁護士の雇用など、税収の方策が検討されている。

##### 3) 技術面

県議会職員はガイドラインに沿っている限り地方自治法を順守した行政サービスを提供できるととらえ、プロジェクト終了後もガイドライン使用に強い意志を表明していた。ガイドラ

<sup>12</sup> 出所：長期モニタリング

<sup>13</sup> なお、終了時評価時に至るまで、プロジェクト完了時から上位目標達成までの期間を 3 年程度という JICA の規定をプロジェクト関係者が共有していなかったことにより、相手国政府との協議の結果、これまでのプロジェクトの実績と、実現可能性を踏まえ、上位目標の対象範囲を全県から北部・東部・南部州（最低各 1 県）に変更することを相手国政府との（終了時評価時の）協議で合意した。

インの内容は分かりやすく記載されており県議会職員による継続的な実践が可能である。

### 3-3 効果発現に貢献した要因

#### (1) 計画内容に関すること

アウトプット3は計画当初から上位目標を達成するために設定された。MLGRDは既に、フォーラムを実施、大統領府の公式な宣言により、ガイドライン普及に強いイニシアティブを発揮している。

#### (2) 実施プロセスに関すること

- ・ C/P 同士が県議会内、MLGRD 内で経験を共有することで、開発事業実施に際し重要な点や、ガイドラインの内容の理解を深め、それぞれの能力向上につながった。
- ・ タウン/ビレッジチーフといった伝統的首長が地域住民のパイロットプロジェクト参加に大きく貢献した。

### 3-4 問題点及び問題を引き起こした要因

#### (1) 計画内容に関すること

迅速にエボラからの復興に取り組む必要があったことから、新規に案件を立ち上げるのではなく、中断していた本プロジェクトを再開するにあたり、内容を変更・追加して支援を行うこととした。

#### (2) 実施プロセスに関すること

県議会が地方開発事業を行うための関係省庁やドナーとの調整が不足していたため、ガイドラインを他省庁で使用することを促す必要がある。

### 3-5 結論

本プロジェクトは5項目の成果、また、特に妥当性の高さから、おおむねその目標を達成し有効性も高いと確認されたことから、評価団は本プロジェクトは予定どおり終了することが妥当と結論した。プロジェクトは県議会職員の能力向上を図るとともに、住民のニーズを反映した県議会による開発事業計画策定から維持管理までの実践的な事業運営方法を構築し、かつ県議会と各セクター県事務所との連携を強化した。今後、ガイドラインが普及計画に基づき実施されることへのモニタリングが重要と考えられる。

### 3-6 提言

#### (1) PDM の改訂

- ① 欄外：北部州他3県でのパイロット事業に係る瑕疵担保期間を設ける必要があることから、協力期間の延長（人月、プロジェクトの活動には変更なし）
- ② 欄内：上位目標達成見込みをかんがみ、上位目標及び上位目標の指標の変更。成果4（北部州でのエボラ復興の促進）の指標の追加（詳細は付属資料2のANNEX6のとおり）



## (2) MLGRD に対し

ガイドラインを全国に普及し、各地方議会がガイドラインに沿って地域開発事業を行っていくために、以下を提言した。

- ① ガイドラインを全国地方議会の実務書（working document）として明確に位置づけること  
〔地方自治法（2004）改定版に反映させる〕
- ② ガイドライン全国普及計画の策定、必要な人員・予算確保
- ③ ガイドラインの他ドナー、各セクター省庁への普及・展開

## (3) 地方議会に対し

地域開発事業の担い手として、MLGRD が策定した計画に沿ってより良いサービスを提供すること。詳細な提言は以下のとおり。

- ① 地域開発事業のモニタリング・評価・維持管理用の予算を確保する
- ② 地方議会間での教訓の共有
- ③ 開発事業実施に際し、好事例を中央に共有

## (4) プロジェクトに対し

今後、プロジェクトが前線に立つのではなく、MLGRD と地方議会が中心となり、ガイドラインの全国議会・各セクター省庁・ドナーへの普及を後方から支援する。

### 3-7 教訓

#### (1) ガイドライン全国普及に向けたネットワーク構築

- ① 全国に普及することを目的としたガイドライン・モデルを作成する際、対象地の関係者だけでなく全国の地方議会の関係者を巻き込む（ガイドライン作成プロセスへの参加経験が、主体的な取り組みにつながる）。
- ② 普及フォーラムを全国レベルで実施し、普及体制の基盤を構築する。
- ③ 普及の際に、異動した元 C/P、本邦研修参加者と積極的に連携し、これまでの経験・知見を活用する。
- ④ 可能な限り中央省に長期専門家を配置し、関連法の改定、予算措置・人員配置、ドナーの支援計画など、国レベルの動向をフォローし、効果的なプロジェクト運営に反映させる。

#### (2) プロジェクトの計画について

- ① 地方行政案件では、特に、個人と組織の能力向上を測る指標を計画時に明確化する。
- ② エボラ後の本プロジェクトの延長は、単なる再開という意味のみならず、エボラ復興の事業として迅速に開始する必要があった。エボラによる社会・経済への影響が深刻ななか、プロジェクトを早急に立ち上げる必要性、先方政府の大きな期待との調整を行い、新規に案件を立ち上げるのではなく、中断していた本プロジェクトを再開することが望ましいと判断され、内容を変更・追加して支援を行うこととした。
- ③ 3年後の上位目標到達の可能性に関し、紛争影響国での事業は不確実性も高く、状況の変化を踏まえつつ、上位目標の達成見込みを事業実施中に適宜見直す。

## Summary of the Results of the Evaluation Study

<b>I. Outline of the Project</b>	
Name of Country: Republic of Sierra Leone	Project Title: Capacity Development for Comprehensive District Development in the Northern Region of Sierra Leone (CDCD Project)
Issue/Sector: Local Governance	Cooperation Scheme: Technical Cooperation Project
Office In-Charge: Office for Peacebuilding and Reconstruction Infrastructure and Peacebuilding Department	Total Cost: 220 million yen
Project Period: November 2009–October 2014 [five (5) years]	Partner Country’s Implementing Organization: Ministry of Local Government and Rural Development (MLGRD), Target Councils (Kambia, Port Loko, Bombali, Koinadugu, and Tonkolili)
	Related Institutions (Japan): None
<p><b>1-1. Background of the Project</b></p> <p>Since the peace agreement was made in 2002, Sierra Leone gradually and steadily has been moving forwards to consolidate a foundation for development through a period of humanitarian aid, a transitional period to consolidate peace, then, to a development period.</p> <p>As a result of a series of discussions with concerned officials of the government of Sierra Leone (hereinafter GoSL) and other stakeholders, and with a reference to the Act and policy of local government and rural development of the Ministry of Local Government and Rural Development (hereinafter MLGRD), it was envisaged that capacity building of local council and Ward Committee (hereinafter referred to as “WC”) was one of crucial needs for realizing development in localities in more efficient and effective way along with policy of the GoSL. In this context, JICA and the GoSL reached an agreement that a new project “The Project for Capacity Development for Comprehensive District Development in the Northern Region of Sierra Leone (hereinafter the “Project”)” would assist in strengthening service delivery from the local council and self-help development management of WC along with present due structure and function in the Local Government Act (hereinafter “LGA”) 2004.</p> <p>The Project launched within that context in November 2009, supposed to be completed in October 2014. Because of epidemic of Ebola Virus Disease (EVD), it came to a halt from August 2014 to December 2015. The Project re-started in April 2016 in order to implement the remaining activity and new activity for the post EVD and development of community affected by EVD<sup>1</sup>.</p>	

<sup>1</sup> A conference with the the GoSL was held on December 2015, when the Team was dispatched, to discuss the extension of the project. It came to a decision to add a statement that assistance will be made in form of Ebola recovery during the extension period. The aim was not to resume the remaining tasks, which were interrupted by the outbreak of Ebola and then completing the project, but to work on the recovery of communities which were seriously damaged by Ebola despite communal improvements they had achieved until then.

In order to take prompt action, the Japanese government decided that modifying the existing project would provide a quicker solution in terms

Since its restart, the project has been implementing the activity on post EVD activities for recovery of community in Sierra Leone to be back to development process<sup>2</sup>. In order to achieve this purpose, the activity of the Project is to strengthen abilities of District Councils' officers / District Councils in their development work processes of planning, implementation and maintenance through the EVD Recovery Pilot Project (hereinafter, 'the Pilot Project') (construction/rehabilitation of community infrastructures). Capacity Development of the Counterparts through the project activity is most essential purpose of this project.

## **1-2. Project Overview**

**(1) Overall Goal:** Strengthen the structure and function to manage district/rural development more effectively and efficiently overall districts in Sierra Leone

**(2) Project Purpose:** Strengthen the structure and function of District Councils and Ward Committees to manage district/rural development more effectively and efficiently in Kambia and Port Loko districts

### **(3) Outputs:**

1) The District/Rural Development Method in Kambia and Port Loko districts is established through pilot and model projects.

2) Capacities of District Councils and Ward Committees in Kambia and Port Loko districts are developed for more effective and efficient District/Rural Development Management.

3) The system to disseminate District/Rural Development Model to each district is established by MLGRD, and related acts/policies are modified.

4) Ebola Recovery is accelerated in the five districts in the northern region<sup>3</sup>.

**(4) Target Areas:** Kambia District, Port Loko District, Bombali District, Koinadugu District, and Tonkolili District

**(5) Implementing Agency:** Ministry of Local Government and Rural Development (MLGRD)

---

of Ebola recovery rather than launching a new project. Ebola recovery was to be accelerated through the District Councils which had been advancing their services, also in order to further develop the skills of C/Ps that were targeted for capacity development before the project-suspension caused by Ebola. At the same time, it was anticipated that the present handbook would be finalized as the Guideline, and that it would be disseminated through holding state-wide forums. The discussion with the GoSL about the project's framework began on December 2015 as JICA dispatched the Team. An agreement on the detailed level was not reached, however, since the GoSL strongly requested support on Ebola recovery not only in Kambia and Port Loko, where the project had been present before the suspension, but also in other districts.

<sup>2</sup> Yet, there was a difficulty in running the project in the additional eastern and southern regions because that was not included in the R/D, and JICA discussed whether it should advice the GoSL to make a renewed request. The impact of Ebola on local communities and the economy was serious, and it was unclear to what extent the District Councils' functionality had recovered. Under these circumstances, JICA and the LoGL agreed on a plan through the M/M of February and April 2016, to provide sound support to Kambia and Port Loko in the first year of the extension period, and to further discuss the support to other northern districts in the second year (Source: M/M February 23<sup>rd</sup> and April 15<sup>th</sup> 2016).

<sup>3</sup> Although the Pilot Project also covers the three northern districts (Bombali, Tonkolili and Koinadugu), a large number of the implementors are former and current officials of Kambia and Port Loko's District Council, as well as members of the Guideline's editing committee who are familiar with this project and the Guideline.

<b>(6) Inputs:</b>		
<u>Japanese Side</u>		
Japanese Side: 2 million Yen		
Experts: 15 persons, Equipment: 41 million yen, Local Operation Cost: 49 million yen		
Training in Japan for Counterpart Personnel: 12 participants		
<u>Sierra Leonean Side</u>		
Counterpart Personnel: Deputy Minister (Project Director), Permanent Secretary (Project Manager), Deputy Secretary, Senior Assistant Secretary, DECSEC, officers of Kambia, Port Loko, Bombali, Koinadugu, and Tonkolili district councils (Counterparts) (a total of 38 officers)		
Office and facilities were provided as Project Office in MLGRD at Freetown, as well as in Kambia and Port Loko district offices in the 1 <sup>st</sup> project year, and Bombali district council in the 2 <sup>nd</sup> project year.		
<b>II. Evaluation Team</b>		
Sierra Leonean Side	Mr. Haroun Kehturay, former Senior Assistant Secretary, MLGRD Mr. Dandeson Smith, DECSEC, MLGRD	
Japanese Side	Mr. Atsutoshi Hirabayashi, Senior Advisor, JICA HQs Mr. Hirofumi Goto, Special Advisor, Office for Peacebuilding and Reconstruction Infrastructure and Peacebuilding Department, JICA HQs Mr. Masashi Yamamoto, Representative, JICA Ghana Office Mr. Toshihide Kanaya, Representative, JICA Sierra Leone Field Office Ms. Kazuko Shirai, Consultant, Kaihatsu Management Consulting, Inc.	
Period of Evaluation	November 23 – December 12, 2017	Type of Evaluation: Terminal Evaluation
<b>III. Results of Evaluation</b>		
<b>1. Project Performance</b>		
<b>1-1. Achievement of Outputs</b>		
<b>(1) Output 1:</b> This Output was achieved before the Ebola outbreak in 2014.		
<b>(2) Output 2: Already Achieved</b>		
By using the Capacity Assessment Check Sheet, it was identified that the capacities of staff of Kambia District Council (KDC) and Port Loko District Council(PLDC) improved in terms of 1) planning for development projects, 2) Designing for constructions of facilities, 3) monitoring during and after the construction, and 4) core capacities for administration of Local Council(LC).		
In addition, there were former Counter Parts (CPs) with skills and knowledge about the essence or specific parts of the Guidelines.		
<b>(3) Output 3: Almost Achieved</b>		
MLGRD organized the Guidelines Launching Forum in September 2017. It is also formulating the dissemination plan aimed at implementing the guidelines <sup>4</sup> .		

<sup>4</sup> As of today, the following four points are expected to be in the plan. 1) The implementation system: the Model will be disseminated by the Minister and other officials in the MLGRD, and, in District Councils, mainly by former and current C/Ps as well as former and current Officials of the Port Loko District Council (especially the DPOs and the MEOs ). 2) The budget for this fiscal year is specially being requested

#### **(4) Output 4: Almost Achieved**

KDC and PLDC formulated the EVD recovery plan as an addendum to the District Development Plan (DDP) in 2016. They selected 3 sectors (health, education, and agriculture) and 3 Pilot Projects for each sector (a total of 6 Pilot Projects). Most indicators of the Pilot Projects, such as a large number of beneficiaries and improvement of accessibility to market were successfully achieved. The six Pilot Projects in the three target districts are expected to complete in 2018.

##### **1-2. Achievement of the Project Purpose: Almost Achieved**

In addition to assessment of the services delivered by KDC and PLDC, the Team collected the budget and disbursement details to measure the institutional ability of KDC and PLDC. The Ministries, Department and Agencies (MDAs) concerned conveyed that the Pilot Projects had been implemented in collaboration with them. The Pilot Projects were conducted in a people-centered manner, ensuring transparency and accountability. There were some staff who did not have a copy of the Guidelines, and many of them expressed difficulty in following the Guidelines without the equipment provided by the Project.

Councils of both Kambia and Port Loko disbursed nearly 100% of their budget in FY2015 and FY2016 which is an indication of their high service delivery levels<sup>5</sup>.

##### **1-3. Implementation Process**

So far, four meetings of the Joint Coordination Committee (JCC), the highest decision-making body of the Project, had been held since the restart of the Project, which included the latest meeting for approval of the results of the Terminal Evaluation Survey held on 12 December 2017. Moreover, the JICA HQs had dispatched the Consultation Mission to attend the JCC meeting to approve the target districts for the 2<sup>nd</sup> project year and to provide advice to improve Project implementation.

The Project has taken actions to improve their activities in accordance with the recommendations made in June 2014 by the previous Terminal Evaluation Team, leading to improvement in service delivery of staff of KDC and PLDC.

## **2. Summary of Evaluation by Five Criteria**

### **(1) Relevance: High**

The Project is in line with the LGA (2004) and relevant to the developmental priorities of Sierra Leone as described in the Agenda for Prosperity (2013-2017) as well as in the EDV Recovery Plan.

The objectives of the Project have taken into consideration the needs of every level of local government in Sierra Leone in the MLGRD, staff at District Councils (DCs), WC members, and community people.

---

by the Ministry of Internal Affairs to the President Office. 3) The plan is expected to be approved after January 2018. 4) The implementation methods include: workshops by each District Council and trainings by northern district officials in western and southern districts.

<sup>5</sup> The expenditure rate includes operations such as the establishment of a DDP based on the District Councils' Guideline which was formulated through the project, or a transparent and fair selection of suppliers.

## **(2) Effectiveness: Relatively High**

The Team identified that the Project has almost achieved its Project purpose as indicated in the current PDM. Output2 directly contributed to the enhancement of their service delivery. Output3 is under process by MLGRD as a component to achieve the Overall Goal rather than the Project Purpose. As for Output 4<sup>6</sup>, some of the staff of KDC and PLDC strengthened their capacity by sharing their skills and knowledge with staff of 3 LCs in the northern region.

## **(3) Efficiency: Medium**

The Japanese experts had been dispatched as planned and they had duly transferred their skills and knowledge. Machineries and equipment too, had been provided from the Japanese side as planned. However, some of the machineries and equipment were missing.

As Sierra Leonean side, MLGRD and target district councils (PLDC, KDC and BDC) provided the office space for project execution. There were frequent staff transfers which sometimes affected smooth Project implementation in collaboration with MDAs.

## **(4) Impact: Relatively High**

MLGRD held the Guidelines Launching Forum at the ministry level inviting representatives from the President Office, donors, Implementing Partners (IPs) and key officials from all the LCs in September 2017. MLGRD officially kicked off nationwide dissemination of the Guidelines to be used as a working document for all LCs, donors, and IPs. Under the “One Family National Framework,” IPs are expected to implement their projects in accordance with the Guidelines. Incumbent and former CPs can act as key facilitators in disseminating the Guidelines to other districts.

Although CPs enhanced their capacities as facilitators, the budget is necessary for the dissemination nationwide to be secured every year<sup>7</sup>.

The implementation of the EVD Pilot Projects had several impacts on the target sectors. In the health sector, services are delivered round the clock, and maternal deaths have significantly decreased. In education sector, awareness for cleanliness of children has been enhanced and new school buildings have freshly motivated teachers. In the agriculture sector, accessibility to the market has improved.

## **(5) Sustainability: Medium**

### **1) Policy and Institutional Aspect**

MLGRD had the plan to legitimize the Guidelines as a working document for all LCs in the amended LGA after the forthcoming election 2018. Under ‘One Family National Framework’, all the IPs are expected to implement their projects in accordance with the Guidelines.

---

<sup>6</sup> As mentioned previously, through Output 4, the CPs of this project who had also been in charge until the project suspension due to Ebola, delivered public services using the skills and knowledge they had acquired, in accordance with the Guideline. As a result, the CPs’ capacity of service delivery improved.

<sup>7</sup> As mentioned, the MLGRD has requested additional 5 million SLL in order to strengthen the structure and functionality of the nationwide District/Rural Development plan based on the Guideline.

The JICA’s rule, that the Overall Goal needs to be achieved within approximately 3 years after the completion of the Project, had not been shared among those involved in this project. As a result of a consultation with the CP, based on the feasibility of this project and the degree of accomplishment, the Overall Goal’s target districts were decided to be cut down to from all districts to the northern, eastern, and southern regions (at least 1 district in each region).

## **2) Organizational and Financial Aspect**

As for the organizational aspect, MLGRD required more personnel with substantial term to serve. At the local level, present and former CPs of the Project can be effective potential key facilitators to disseminate the Guidelines. Although MLGRD is going to submit a special request to the Presidential State House for an additional provision of 500 million SLL in the budget for FY2018 for dissemination of the Guidelines, long-term financial sustainability of the Project is not secured. While tax collection is envisaged by LCs, it is not easy to realize due to election and stagnant coordination with chieftdom which is obliged to share the tax revenue with LCs.

## **3) Technical Aspect**

Staff members at LCs were fully committed to using the Guidelines, which is in line with LGA (2004), and were motivated to use it even after the completion of the Project. Since the contents of the Guidelines were very much clear for LC staff to implement their development projects in a people-centered manner, they could fully apply it for efficient and effective local development projects to ensure the quality of their services.

## **3. Factors Promoting Better Sustainability and Impact**

### **(1) Factors Concerning to Planning**

Output 3 was originally set as a component in the achievement of the Overall Goal. MLGRD has taken strong initiatives to formulate the dissemination plan for the Guidelines.

### **(2) Factors Concerning the Implementation Process**

- Sharing experiences among CPs was effective in upgrading their skills and knowledge about the Guidelines.
- Traditional leaders such as Town/Village chiefs contributed to mobilization of the community.

## **4. Factors Inhibiting Better Sustainability and Impact**

### **(1) Factors Concerning to Planning**

**The causal chain from Output 4 to Project Purpose has been a challenge since its restart.** This is because the PDM was not altered largely, as described in “Background of the Project”, owing to the decision that immediate action on Ebola Recovery through the existing project was desirable. The resumption of the project was not only a simple ‘restart’, but also an Ebola countermeasure which had to be carried out immediately. In a situation where Ebola has caused serious damage to society and the economy, the need to start the project was strong, and the GoSL also had high expectations. Yet, the consistency between the project goals and the actual achievements in target districts remains an issue. Although an immediate countermeasure was required, there should have been sufficient consultation on the PDM logic.

### **(2) Factors Concerning to the Implementation Process**

Since the IPs and DPs have their own modalities of implementing their development projects, it is confusing and inexpedient for the staff of target LCs to enforce the use the Guidelines in those organizations.

## **5. Conclusion**

It is the significant achievement that the two Handbooks were integrated into the Guidelines in the 1<sup>st</sup> year

of the extended period. While the Guidelines enable LC staff to deliver their services to communities in a people-centered manner, MLGRD needs to disseminate the Guidelines to donors and IPs.

Although MLGRD already organized the Guidelines Launching Forum in September 2017, further measures for human resource allocation should be taken even after the Project completion in 2018.

Compared to the early stage of the Project, capacity of LC staff of KDC and PLDC for better local development project operations was strengthened towards the later stage. However, frequent staff transfer without proper handover of duties (including imparting knowledge on the use of the Guidelines) led to inefficient operations and ineffective collaborations with MDAs. Staff in both the LCs need to be aware of the Guidelines and their usage to sustain better service delivery.

Most of the EVD recovery Pilot Projects were successfully completed in KDC and PLDC in accordance with the Guidelines, with full transparency and accountability.

Thus, it is concluded that the Project has almost achieved all its objectives and will be completed as planned.

## **6. Recommendations**

### **(1) Revision of PDM**

PDM was recommended to be revised as ANNEX1.

### **(2) For MLGRD**

- To integrate the Guidelines as a working document into the amended LGA 2004 soon after the election
- To formulate a more detailed plan for the Guidelines dissemination including budget and human resources allocation in close collaboration with LC representatives
- To disseminate the Guidelines to donors and other MDAs

### **(3) For Local Councils**

- To ensure budget for monitoring and evaluation / O&M and to strengthen their activities
- To share lessons learnt about development activities among LC staff
- To report good practices of their development activities to central government

### **(4) For Project**

To facilitate the MLGRD to disseminate the Guidelines to donors and other MDAs.

## **7. Lessons learned**

### **(1) Establishment of network to disseminate the Guidelines**

- When formulating a guideline/model with an aim to disseminate it nationwide, it is recommended that not only stakeholders in target areas, but all the stakeholders nationwide participate in the process. Experience of participation promotes their initiative and ownership in future.
- A dissemination forum which will be conducted at the national level will be a platform to establish a dissemination system for the future.
- Former CP and/or participants in Training in Japan will be valuable resource persons for dissemination of skills and knowledge of the project.
- Appointment of long term experts is an effective measure to follow the present status of related laws and policies, budget and human resources of related ministries, as well as development plan of donors. The information obtained thus can be utilized in project implementation.



**(2) Concerning Project Planning**

- It is important for local government projects to clarify the indicators at the planning stage to measure the capacity of individual staff and organizations.
- Careful consideration of logic between Output and Project Purpose is required when planning a project.
- It is recommended to discuss the feasibility of Overall Goal at the early stage of project implementation.