

## 0. 要旨

本事業はシエラレオネ共和国（以下「シエラレオネ」という。）の北部州<sup>1</sup>において、地方議会（Local Council）<sup>2</sup>やワード委員会（Ward Committee）が、「地方自治法（Local Government Act, 2004）」に準じた機能と役割を担い、効率的・効果的に地域開発事業を遂行できるようになることを目的に実施された。

本事業の目的は、シエラレオネ政府の地方分権化政策及び開発政策と合致し、事業期間中のエボラ出血熱（以下「エボラ」という。）発生による緊急期を除き<sup>3</sup>、開発ニーズとも合致している。また、本事業の目的は、日本の対シエラレオネ開発協力政策と整合しており、同地域の国際協力機構（JICA）保健事業や農業事業を通じて、地方議会とセクター事務所との連携が促進された。また他ドナーとの連携では、本事業の地域開発事業実施ガイドライン（以下「ガイドライン」という。）の改定を協同で行い、より実践的で普及可能なガイドラインを策定した。よって、妥当性・整合性は高い。事業終了時には、北部州の地方議会とワード委員会がガイドラインに沿った体制と役割で地域開発事業を遂行できるようになり、プロジェクト目標はおおむね達成された。しかし、事後評価時には東部州と南部州の地方議会でガイドラインを用いた開発事業は実施されておらず、上位目標は達成していない。また北部州は元カウンターパートの異動により、ほとんど効果が継続していない。したがって、有効性・インパクトはやや低い。事業期間、事業費はやや計画を上回ったが、大幅な超過はなく、効率性は高い。持続性では、「シエラレオネ国家中期計画（2019年～2023年）」にガイドラインの全国普及が明記されており、政策的な強い後押しがある。一方で、ガイドライン普及・活用の技術、財務面に課題がある。しかし、本事業の後継事業が2025年まで実施されることから、改善・解決の見通しがある。よって、本事業によって発現した効果の持続性は高い。

以上より、本事業の評価は高いといえる。

<sup>1</sup> 2017年に地方自治法の一部改正があり、本事業対象地域であった北部州は、北部州と北西部州に分割された。また、同地域には、新たにカレネ（Karene）県とファラバ（Falaba）県の2県が新設された。

<sup>2</sup> 地方議会は、事後評価時点で15の県議会（District Council）と7の市議会（City Council）から構成される。一般的には、総称して「地方議会」と呼ばれている。本報告書は、特定の県における議会を指す際には県議会と記載する。

<sup>3</sup> エボラ流行期間は、緊急事態に応じて、中央集権的な体制でのエボラ終息に向けた支援が優先された。

## 1. 事業の概要



事業位置図

出所：業務完了報告書（2019）。県名は評価者が追記。



住民との会合の様子

出所：URL アドレス

<https://www.jica.go.jp/project/sierraleone/0901171/index.html>（2023年3月1日アクセス）

### 1.1 事業の背景

シエラレオネは、1991年から約10年間にわたって続いた内戦が2002年1月に終結した。内戦終結後に就任したカバ大統領は、地方制度改革を重要政策の一つとして位置づけた。2004年には「地方自治法」が策定された。同法は、地方議会による「県開発計画（*District Development Plan*）」の策定と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を定めた。また、行政の末端機関として、ワード（議会の選挙区）ごとに形成されるワード委員会を新設し、地域のニーズを地域開発に反映させる仕組みを構築した。しかし、地方議会やワード委員会の人員や能力の不足から、同法に規定された実施体制に沿った事業が行えず、効率的・効果的な地域開発の実施体制強化と人材育成が喫緊の課題となっていた。

このような状況下、JICAはシエラレオネ政府の要請に基づき地方自治開発省（*Ministry of Local Government and Rural Development*、以下「MLGRD」という。）、北部州カンビア県議会（*Kambia District Council*、以下「KDC」という。）、ポートロコ県議会（*Port Loko District Council*、以下「PLDC」という。）をカウンターパート機関とし、地域開発の強化を目的とした「カンビア県地域開発能力向上プロジェクト」が2009年11月から5年間の予定で開始した。

当初2014年10月に事業終了予定だったが、西アフリカでエボラが流行し始め、その影響により2014年8月に本事業は一時中断した。2015年11月にシエラレオネ政府によるエボラ終息宣言があり、2016年1月に事業が再開された。再開後は、2018年7月まで延長し、エボラ復興の促進が成果に追加され、北部州の残り3県、ボンバリ（*Bombali*）県、トンコリリ（*Tonkolili*）県、コイナドゥグ（*Koinadugu*）県が対象県に加わった。延長期間では、エボラの被害からの復興に貢献するとともに、復興活動を通じた地方議会職員の事業実施管理能力の強化が図られた。

## 1.2 事業の概要<sup>4</sup>

上位目標	北部州に加えて、東部州及び南部州において、地方議会の開発業務が改善される。	
プロジェクト目標	北部州におけるカンビア、ポートロコ両県、及びその他3県（ボンバリ、コイナドゥグ、トンコリリ）において、より効果的効率的な県・村落開発を管理するため、県議会やワード委員会の体制と機能が強化される。	
成果	成果1	パイロットプロジェクト及びモデルプロジェクトを通してカンビア県及びポートロコ県において県・地方開発モデルが構築される。
	成果2	カンビア県及びポートロコ県の両県議会及びワード委員会の効果的かつ効率的な県・村落開発に係る能力が向上する。
	成果3	県・村落開発モデルの全国普及システムが本省により構築される <sup>5</sup> 。
	成果4	北部対象5県でエボラ復興への応用を含めた実践力が強化される <sup>6</sup> 。
日本側の事業費	13億500万円	
事業期間	2009年11月～2019年2月 (うち延長期間：2016年1月～2019年2月)	
事業対象地域	北部州（カンビア県、ポートロコ県、ボンバリ県、トンコリリ県、コイナドゥグ県）	
実施機関	MLGRD、KDC、PLDC、ボンバリ県議会（Bombali District Council、以下「BDC」という。）、トンコリリ県議会（Tonkolili District Council、以下「TDC」という。）、コイナドゥグ県議会（Koinadugu District Council、以下「KoinDC」という。）	
その他相手国協力機関など	セクター事務所（Ministries, Departments and Agencies）	
わが国協力機関	(延長期間 <sup>7</sup> ) NTC インターナショナル株式会社	
関連事業	<p>【技術協力事業】</p> <p>レジリエンス強化のための能力向上プロジェクト（2021年～2025年）</p> <p>【その他国際機関、援助機関】</p> <p>世界銀行（世銀）：Institutional Reform and Capacity Building Program (IRCBP)を担う時限事務局：地方分権事務局（Decentralization Secretariat, 以下「DECSEC」という。）支援（2004年～2011年）、Decentralization Service Delivery Programme (DSDP)（2009年～2015年）</p> <p>国連開発計画（UNDP）：Kenema District Economic Recovery Programme (KDERP)（2007年～2012年）</p>	

<sup>4</sup> 最新版のプロジェクトデザインマトリックス（以下「PDM」という。）（第7版）に基づいて記載。事後評価時に評価者が一部変更した箇所は、脚注にて補足する。

<sup>5</sup> 最新版 PDM の成果3は、「県・村落開発モデルの全国普及システムが本省により構築されると共に本省の関連法・政策が改訂される」である。同指標「関連法・政策の改訂」は、国会審議の遅れにより事業期間内の達成見通しが立たないことがわかり、中間レビュー（2012年）を踏まえて削除された。しかし、成果3の文章は修正されなかった。事後評価では「本省の関連法・政策が改定される」を外し評価した。

<sup>6</sup> 最新版 PDM の成果4「北部対象5県でエボラ復興が促進される」は、延長期間（エボラ復興期）に開発事業が実施されることと同義であり、プロジェクト目標の県議会やワード委員会の体制・機能の強化に向けた手段にあたる成果レベルの目標が示されていない。また、成果4の指標はプロジェクト目標レベルと上位目標レベルを表す指標が混在していた。事後評価では、プロジェクト目標（目的）と成果（手段）の論理的な関係を再整理して評価を行った。

<sup>7</sup> 延長前の当初協力期間は直営案件として実施された。

### 1.3 終了時評価の概要

本事業の終了時評価調査<sup>8</sup>の概要は以下のとおり。

#### 1.3.1 終了時評価時のプロジェクト目標達成見込み

プロジェクト目標は、おおむね達成されることが見込まれていた。同指標「プロジェクト終了までに、カンビア県とポートロコ県の地方議会とワード委員会による県・村落開発事業が県・村落開発ハンドブックに示された体制と機能により行われる」の達成度は、KDC と PLDC 関係者による事業実施状況の意見と、予算額と執行額データを用いて判断が行われた。なお、終了時評価調査時（2017年11～12月）のPDMは、KDC と PLDC のみが対象となっており、残り3県（BDC、TDC、KoinDC）に対する指標は設定されていなかった<sup>9</sup>。

#### 1.3.2 終了時評価時の上位目標達成見込み（他のインパクト含む）

上位目標は、MLGRD がガイドライン普及実施に必要な予算と人材を確保しない限り、達成は難しいとされた。なお、終了時評価時のPDMは、シエラレオネ全県への普及が掲げられていた<sup>10</sup>。

上位目標以外のインパクトは、エボラ復興パイロット事業で建設した保健、教育、農業施設による正のインパクトが確認された。マイナスのインパクトは確認されなかった。

#### 1.3.3 終了時評価時の提言内容

PDM の改訂（協力期間の延長、上位目標とその指標の変更、成果4の指標の追加）に加え、MLGRD、地方議会、プロジェクトに対して以下の提言がされた。

##### (1) MLGRD に対し、

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

##### (2) 地方議会に対し、

- 地方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
- 地方議会間での教訓の共有
- 開発事業実施に際し、好事例を中央に共有

<sup>8</sup> 2017年終了時評価の概要を記す。本事業では終了時評価が2回実施された。1回目は2014年実施（エボラ発生前の当初協力期間の終了時評価）、2回目は2017年実施（延長期間の終了時評価）。

<sup>9</sup> 3県に対する指標は、終了時評価結果を踏まえて2018年2月に追加された（出所：JICA提供資料）。

<sup>10</sup> 終了時評価では、上位目標の対象範囲は全国（全県）から東部州と南部州（最低各1県）に変更する提案がされ、相手国政府との協議にて合意された（出所：終了時評価報告書（2018）p.24）。

(3) プロジェクトに対する提言

- 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。

## 2. 調査の概要

### 2.1 外部評価者

松本 幸子（一般財団法人 国際開発機構）

### 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：2021年12月～2023年3月

現地調査：2022年4月23日～5月10日、2022年9月17日～9月24日

## 3. 評価結果（レーティング：B<sup>11</sup>）

### 3.1 妥当性・整合性（レーティング：③<sup>12</sup>）

#### 3.1.1 妥当性（レーティング：③）

##### 3.1.1.1 開発政策との整合性

事前評価時には、地方自治法（2004年）により地方分権化の推進と地方議会やワード委員会の機能や実施体制、コミュニティ参加型開発が規定されていた。また、2008年～2012年の「貧困削減戦略書（*Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) II (2008-2012), An Agenda for Economic and Social Empowerment*）」では、戦略的優先分野に取り組むうえでの重要な共通課題として、地方行政の強化が掲げられていた。

事業完了時には、2013年～2018年の「貧困削減戦略書（*PRSP III (2013-2018), The Agenda for Prosperity*）」では、地方分権化促進における地方ガバナンス強化に重点が置かれていた。

以上により、「地方自治法」（2004年）に沿って地方分権化を推進する本事業の方向性は、事業計画時から完了時までシエラレオネ政府の地方分権化及び開発政策と合致する。

##### 3.1.1.2 開発ニーズとの整合性

事前評価時は、北部州のカンビア県は特に内戦の被害が甚大で開発が遅れていた。ポートルココ県のカンビア県に接する地域も、開発の遅れが深刻であった。さらに、地方議会やワード委員会の能力不足により適切な計画策定やセクター事務所との連携がなされず、行政サービス提供や社会基盤施設の整備に問題を抱えていた<sup>13</sup>。

<sup>11</sup> A：「非常に高い」、B：「高い」、C：「一部課題がある」、D：「低い」

<sup>12</sup> ④：「非常に高い」、③：「高い」、②：「やや低い」、①：「低い」

<sup>13</sup> 出所：事前評価表 p.1～2.

本事業実施中にエボラが発生し、感染者数はカンビア県で164人、ポートルコ県で1,368人となり、ポートルコ県は国内で2番目に感染者数が多かった<sup>14</sup>。エボラ流行期間中（2014年～2015年）は、緊急事態に応じ、中央集権的体制によるエボラ終息に向けた各方面の支援が優先された。中央省庁やドナーが直接コミュニティを支援する方法がとられ、さまざまな機関が独自基準で支援を行ったことにより、エボラ前に構築された地方議会の体制・仕組みは弱体化し、一貫した地方行政が進められなくなっていた。エボラ終息後、再び地方分権化を推進し、地方自治法に沿った地域開発へのニーズが高まった。事業再開後の対象地域はエボラで経済活動が停滞したことによる生計へのダメージが大きく、インフラ整備等の要望が高まっていた<sup>15</sup>。

以上より、事業計画時から完了時において、エボラ発生による緊急期を除き、本事業が目的とする地方議会とコミュニティ協働による地域開発は、シエラレオネの開発ニーズと整合性が高い。

### 3.1.1.3 事業計画やアプローチ等の適切さ

本事業は、対象地域の基礎調査、パイロット事業の選定、住民との協働活動等のさまざまな機会を用いて女性や若者、非識字者の参加を積極的に促進した。さらに、一部の属性に支援の偏りが起きないように受益の公平性を確保するための配慮が行われていた。

本事業は、業開始後の各種調査結果を踏まえた上で、段階的に有効な方策を検討する方針を決めていた<sup>16</sup>。その主な理由は、事業開始前におけるシエラレオネの政治情勢は不確実性が高く、対象地域の基本データが不足していたためである。実施期間中はPDMが頻繁に変更された<sup>17</sup>。主な変更内容は、目標の明確化や具体化、指標の再設定であった。これらの計画変更は、対象地域の基礎調査結果や活動モニタリング結果、及びエボラ発生による事業を取り巻く環境の変化に対応して、実施機関との協議・合意を経て、適切に行われた。ただし、PDMのプロジェクト目標は曖昧で、プロジェクト目標の指標は測定可能な基準が示されないまま使用されていた。また、プロジェクト目標と成果の一部は論理的な関係で構成されていなかった。そのため、最新版PDMに沿った評価が難しい部分があり、事後評価ではプロジェクト目標の指標と一部の成果及びその指標を整理し、目標達成度を確認した。

上位目標は計画していた目標を達成できなかった。主な原因は、事業終了間際の政権交代により、上位目標の達成にかかる予算や人的資源を確保できなかったことにある。一方、上位目標の達成に必要なガイドラインの全国普及に寄与するための成果は事業に含まれており、事業計画やアプローチに重大な問題があったとはいえない。

<sup>14</sup> 2015年2月時点の情報（出所：JICA提供資料）

<sup>15</sup> 出所：業務完了報告書（2019）p.1～6.

<sup>16</sup> 詳細計画策定調査報告書 p.13.

<sup>17</sup> 事業実施中（2009年11月～2019年2月）にPDMは7回変更された（出所：JICA提供資料）

### 3.1.2 整合性（レーティング：③）

#### 3.1.2.1 日本の開発協力方針との整合性

2005年5月の日本とシエラレオネ政府の政策対話協議は、平和の定着と地方農村開発を重点協力課題とし、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を重点地域とした。また、対シエラレオネ政府開発援助の重点分野「地方農村開発」では、地方農村の基礎生活環境改善、農業開発に資するインフラ整備支援、持続可能な発展に資する人材育成に係る技術協力等を効果的に組み合わせた支援を挙げている<sup>18</sup>。事前評価時のJICAの事業実施計画では、本事業は「カンビア県地域開発支援プログラム」のひとつに位置づけられていた。

以上より、本事業の目的は、日本の開発協力政策に合致していた。

#### 3.1.2.2 内的整合性

本事業は、地方議会をカウンターパートとするため、事前評価時から県内の「協力プログラムの核プロジェクトとしての役割」<sup>19</sup>が期待され、様々な形で他プロジェクトとの連携が想定されていた。事業実施中は、北部州で同時期に実施されたJICAによる保健分野案件である「サポータティブスーパービジョンシステム強化プロジェクト」（2013-2018）や農業分野案件の「持続的コメ生産プロジェクト」（2017-2022）において、セクター事務所と県議会が連携して施設設計や調達等を実施した。また、本事業のパイロット事業では、JICA保健分野案件「地域保健改善プロジェクト」（2008-2011）が改修した村落診療所の隣に保健所スタッフ宿舎を建設した。同村はカンビア県でも県庁所在地から最も離れた村のため、宿舎新設によってスタッフ常駐が実現し、24時間体制で緊急対応できる等の同地域の保健サービスの向上に貢献した。

以上より、JICAの他事業と様々な形での連携や相乗効果が確認できた。

#### 3.1.2.3 外的整合性

本事業と同時期に、世銀、UNDP、コモンウェルスといったドナーがシエラレオネの地方分権化の促進のためMLGRDを支援しており、開始当初から本事業との連携・調整が期待されていた<sup>20</sup>。本事業は、本省での定期会合に参加し、他ドナーとの情報共有や技術支援の重複回避を積極的に行った。2011年に定期開催されたMLGRDによる地域開発政策策定のタスクフォース会議（ドナー含む）には、大臣の要請により本事業の長期専門家（総括）が主要メンバーとして参加し、半年以上にわたって政策協議を行った。しかし、同政策は最終的には国会承認されず成立しなかったため、相乗効果の発現には至らなかった。他方、本事業のガイドライン作成では、世銀が支援

<sup>18</sup> 出所：外務省. “[19] シエラレオネ”. 国別データブック. 2009.

[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/09\\_databook/pdfs/05-19.pdf](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/09_databook/pdfs/05-19.pdf)（参照 2023-2-24）.

<sup>19</sup> 出所：詳細計画策定調査報告書 p.16.

<sup>20</sup> 出所：事前評価表 p.6～7.

する DECSEC 職員が正式なガイドライン改定メンバーとして参加し、同職員はガイドライン編集・統合作業において重要な役割を担った<sup>21</sup>。

以上より、他ドナーによる支援について、当初想定していた連携・調整がなされ、協同での改定作業による実践的で普及可能なガイドライン策定という具体的な成果が確認できた。

本事業は、シエラレオネ政府の開発計画や開発ニーズと整合し、事前評価時の日本政府の対シエラレオネ支援方針と合致していた。また、当初から期待されていた JICA の他セクター事業との連携や、地方分権化を推進する他ドナーとの連携・調整がなされ、具体的な成果が確認できた。以上より、妥当性・整合性は高い。

### 3.2 有効性・インパクト<sup>22</sup> (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

妥当性の事業計画やアプローチ等の適切さで述べたとおり、最新版 PDM にはやや課題があり<sup>23</sup>、プロジェクト目標の指標のみを用いた評価は困難であった。したがって、事後評価では、プロジェクト目標達成度の判断において、プロジェクトが実施したキャパシティアセスメント結果と成果 2 の指標のひとつをプロジェクト目標の指標に追加した。なお、追加 3 県に対するプロジェクト目標の指標「北部対象 3 県の職員がガイドラインのコンセプトを理解する」はそのまま用いた。

追加指標のキャパシティアセスメントのデータは、2016 年と 2017 年に KDC と PLDC の 2 県議会対象、2018 年は BDC、TDC、KoinDC の 3 県を対象として収集された<sup>24</sup>。調査項目は、コアキャパシティ（マネジメント能力やリーダーシップ）とテクニカルキャパシティ（ガイドラインに沿った 6 分類<sup>25</sup>）である。そのうち、テクニカルキャパシティがプロジェクト目標の内容と合致するため、指標として用いた。

もうひとつの追加指標は、成果 2「カンビア県及びポートロコ県の両県議会、ワード委員会の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」の指標「県議会とワード委員会の業務向上における好事例」である。同指標はカウンターパート

<sup>21</sup> エボラ発生前は、「県開発ハンドブック」と「村落開発ハンドブック」の 2 冊が作成されていた。延長後は、より実践的なガイドラインとして 1 冊に編集・統合し、ガイドラインの普及可能性を向上させた。

<sup>22</sup> 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。

<sup>23</sup> プロジェクト目標の「(...) 体制と機能が強化される」は、異なる解釈ができることから曖昧である（例えば、仕組みや手順の改善を目指すのか、または、事業実施状況の改善を目指すのか等）。さらに、プロジェクト目標の 2 つの指標のうち、「プロジェクト終了までに、カンビア県とポートロコ県において、地域開発事業実施ガイドラインに示された体制及び機能に基づき県議会及びワード委員会によるサービスが提供される」は、指標の測定対象や達成基準が具体的に示されていない。

<sup>24</sup> キャパシティアセスメントは、当初協力期間中も実施されたが、調査項目が変更されていることから、2014 年以前と 2016 年以降のキャパシティアセスメント結果を比較することはできない。

<sup>25</sup> 「計画策定・レビュー」「事業実施」「施工管理」「維持管理」「事業評価/財務管理」「コーディネーション」の 6 分類。出所：業務完了報告書（2019）p.7-6～7-14。

の知識や技能の向上よりも、その実践の結果としてガイドラインに則って地域開発事業を遂行できるようになったこと（＝好事例）であることから、プロジェクト目標の定性指標として用いることとした。

表1 プロジェクト目標の達成度

目標	指標	実績
プロジェクト目標 北部州におけるカンビア、ポートルコ両県及びその他3県（ボンバリ、コイナドゥグ、トンコリ）においてより効果的効率的な県・村落開発を管理するため、県議会やワード委員会の体制と機能が強化される。	① 対象5県議会に対するキャパシティアセスメントのテクニカルキャパシティの結果が改善する	2017年3月のKDCとPLDCのテクニカルキャパシティは、2016年6月と比較して、全6分類でプラスに変化していた。追加3県(BDC、TDC、KoinDC)は、比較できる2016年時点のデータがないため、変化はとらえられない。しかし、2017年のKDCとPLDCの結果と大幅に乖離していなかった（図1参照）。
	② KDCとPLDCの県議会職員とワード委員会の業務向上における好事例	キャパシティアセスメント項目を用いて、KDCとPLDC職員の業務状況が調査され、1)計画（開発計画策定を除く）、2)施設設計、3)モニタリングに関する好事例が抽出された。
	③ 北部対象3県の職員がガイドラインのコンセプトを理解する	対象3県の県議会職員が、ガイドラインに沿ったパイロット事業実施の実績をフォーラムにて発表・意見交換した。

出所：第1回終了時評価報告書（2017）p.12～13、第2回終了時評価報告書（2018）p.10～12、業務完了報告書（2019）p.3-20～3-21、4-31～4-33、7-11。

指標1は、2016年と2017年のキャパシティアセスメント結果の比較から、KDCとPLDCのテクニカルキャパシティは6分類のすべてにおいて、プラスに変化していた（次頁の図1参照）。そのうち、「施工管理」と「コーディネーション」が最も改善程度が大きく、「計画策定・レビュー」と「事業評価」は改善程度が少なかった<sup>26</sup>。「事業評価」が低かった理由は、県議会職員の実践力の強化（成果4）のためのOJT（On-the-Job Training）のうち、最終ステップの「事業評価」が時間的制約により実施できなかったことによる<sup>27</sup>（本事業の4つの成果の達成状況は別紙1を参照）。

指標2の県議会職員とワード委員会の業務向上における好事例では、県議会とワード委員会の密な連携によって、コミュニティとの協働による開発事業の計画や施工監理が行われたこと、基準に沿った施設設計が行われたこと等がガイドラインに沿った開発事業の実践例として確認できた。

指標3は、延長期間の追加3県議会に対して当初の2県議会よりも難易度を下げる意図で、ガイドラインのコンセプトを理解することを目標とした。対象3県議会職員は、ガイドラインを用いてパイロット事業を実行し、その経験をフォーラムで発表し意見交換がなされており、ガイドラインのコンセプトがおおむね理解されたと考える。

<sup>26</sup> 「計画策定・レビュー」の改善程度が最も少なかった理由は、ワード開発計画が策定・提出されなかったためである。しかし、ワード開発計画の策定は、ガイドラインに記されておらず、本事業の支援対象ではなかったことからプロジェクト目標達成度を判断する対象範囲から外す。

<sup>27</sup> 出所：業務完了報告書（2019）p.7-18

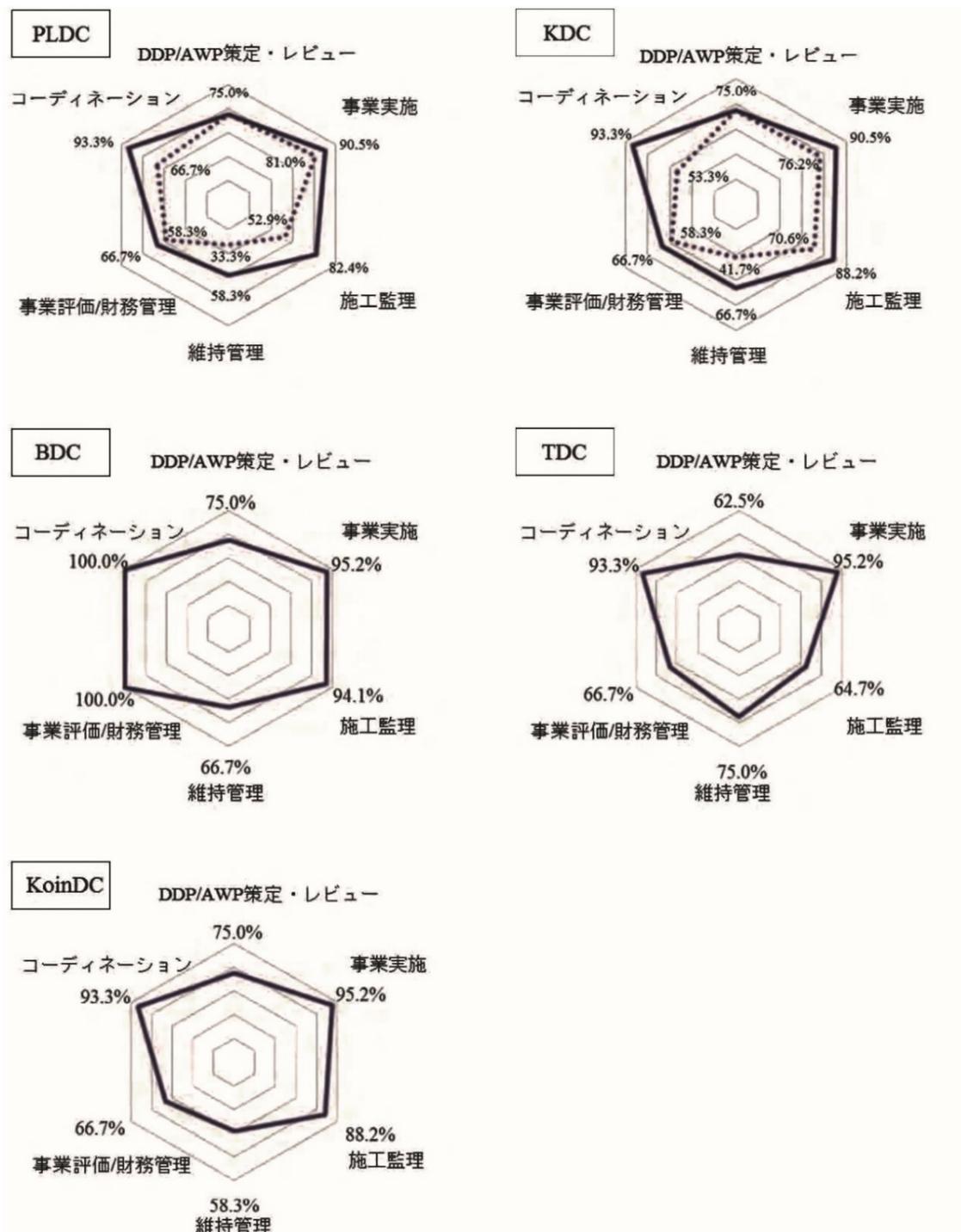


図1 キャパシティアセスメント<sup>28</sup>結果（テクニカルキャパシティ）

出所：業務完了報告書（2019）p.7-10

注記：「図 7.3.1 5 県議会の開発事業実施能力バランス」をそのまま転載。KDC と PLDC は、点線は 2016 年 6 月の結果、実線は 2017 年 3 月の結果。BDC、TDC、KoinDC は 2018 年 6 月の結果。「DDP/AWP」とは「県開発計画/年間作業計画」である。

<sup>28</sup> キャパシティアセスメントは、対象 5 県の県議会職員（首席行政官、首席行政官代理、人事担当官、財務担当官、開発計画担当官、モニタリング評価担当官、エンジニア、調達担当官）を対象に、キャパシティアセスメントチェックシートを用いた聞き取り調査である。延長期間中に、日本人専門家と現地雇用プログラムオフィサーによって実施された（出所：業務完了報告書（2019）p.7-7）。

以上より、プロジェクト目標の達成基準は明確に定められていなかったものの、ガイドラインに沿った業務分類の業務遂行状況が改善していることから、プロジェクト目標はおおむね達成されたと判断する。

### 3.2.2 インパクト

#### 3.2.2.1 上位目標達成度

本事業の上位目標「北部州に加えて、東部州及び南部州において、地方議会の開発業務が改善される」は、対象地域で実証したモデル（ガイドラインで示した仕組みや手順）を対象地域外に普及することを目指した。特に、成果3（全国普及システムの構築）は上位目標の達成を直接的に促すために事業計画に含まれていた。しかし、事業終了間際の政権交代によって MLGRD 内の体制や人事に大きな変化が起きた。その結果、本事業で構築した普及計画は引き継がれず、普及のための予算や人的資源が確保されなかったことから、プロジェクト対象地域以外へのガイドライン普及活動は実施されなかった<sup>29</sup>。本事業完了後の2019年には JICA は調査団を派遣し、東部州と南部州への普及を目的とした後継事業「レジリエンス強化のための能力向上プロジェクト」を決定した<sup>30</sup>。後継事業は、新型コロナウイルス感染症（以下「COVID-19」という。）の影響により開始が遅れ、2021年6月から4年間の予定で実施されている。

上位目標の達成状況は、以下に示すとおり。

表2 上位目標の達成度

目標	指標	実績
上位目標 北部州に加えて、東部州及び南部州において、地方議会の開発業務が改善される	プロジェクト終了後、おおむね3年以内に、東部州及び南部州それぞれ少なくとも1つの県議会がガイドラインに沿ったサービスデリバリーを実施する。	本事業の元カウンターパートが東部州と南部州に異動していることから、ガイドラインに沿った業務は個人の裁量により一部実施されていた。しかし、上位目標が目指す組織的な取組として行われている状況ではなかった。

出所：ボ県（東部州）とケネマ県（南部州）の地方議会（市議会と県議会、計4議会）の首席行政官（Chief Administrator）または代理へのインタビュー。

事後評価時は、後継事業が実施中であるものの、COVID-19 対策による活動制限があったことから、本事業の上位目標への影響はみられなかった。東部州と南部州の地方議会には、本事業の元カウンターパートが異動していることから、一部職員はガイドラインの知識や技術を備えていた。しかし、地方議会がガイドラインが組織的に導入・活用されている状況は確認できなかった。

以上のとおり、上位目標の達成は、本事業の完了後に MLGRD によってガイドライ

<sup>29</sup> 出所：実施機関関係者インタビュー

<sup>30</sup> 出所：JICA 提供資料

ン普及活動が実施されなかったことにより、計画と比して限定的であった。

### 3.2.2.2 事業効果の継続状況

本事業が作成したガイドライン活用の継続状況は、対象5県議会のうち、BDCのみが継続していた（表3）。事後評価時は、地方自治法（2004年）の公布から18年経っており、その間にシエラレオネの地方分権化の推進は世銀、UNDP、欧州連合（EU）、国際連合児童基金（UNICEF）等の援助機関によって多くの介入が行われた。その結果、事後評価時点は、本事業立ち上げ当時（2009年）と比べると、各議会間で程度の違いはあるものの、地方自治法が定めた仕組みや体制、すなわちガイドラインが示す内容にある程度則して業務が遂行されていた。よって、各議会の業務実施状況の情報のみを基に、本事業のガイドライン活用の継続状況を判断するのは困難であった。

これらの現状を踏まえて、事後評価時のガイドライン活用継続状況の判断基準は、1) 各県議会が一定程度ガイドラインに基づき開発事業を実施していること（住民向けの説明会の開催、コミュニティ参加による開発ニーズアセスメント、セクター事務所との連携、住民への調達情報の公開等の活動）、2) 各県議会にて複数の職員がガイドラインを説明できること（ガイドラインの有用性等）、3) 同ガイドライン文書が執務環境に保管されている（参照したいときにすぐに利用できる）の3点をすべて満たすことを条件とした（表3）<sup>31</sup>。

表3 5県議会におけるガイドライン活用の継続状況

	KDC	PLDC	BDC	TDC	KoinDC
ガイドラインに準ずる業務実施状況	○ （「地方自治法」に則っている）	△ （事業評価手法が異なる）	○ （「地方自治法」に則っている）	○ （「地方自治法」に則っている）	○ （「地方自治法」に則っている）
ガイドラインの理解度	×	○	○	×	×
ガイドライン利用可能な執務環境	×	×	○	×	×
ガイドラインの活用継続状況	×	×	○	×	×

出所：対象5県議会の直近の「県開発計画」及び「年間作業計画（Annual Work Plan）」。県議会職員インタビュー。首席行政官または代理、他職員へのインタビュー。

事後評価時において、対象5県の県議会職員によるガイドラインの理解度が低い理由は、本事業に従事した元カウンターパートが他州に異動していること、及び事業完了後にMLGRDによるガイドライン普及活動が行われず、北部州の新しい職員への技術指導がされなかったことによる。

<sup>31</sup>プロジェクト目標の追加指標のキャパシティアセスメント項目を用いて効果継続状況を確認することも検討したが、チェック内容の複雑さ（6分類94項目）と根拠文書が入手できないため実施しなかった。

### 3.2.2.3 その他、正負のインパクト

#### 1) 自然環境へのインパクト

本事業は、JICA 環境社会配慮ガイドライン（2010）適用のカテゴリ C プロジェクト<sup>32</sup>に該当する。事後評価時点では、施設維持管理者や周辺住民インタビュー及び現地踏査結果より、自然環境へのインパクトは報告されていない<sup>33</sup>。

#### 2) 住民移転・用地取得

パイロット事業の施設建設のため新たに取得した土地は、コミュニティ所有または地権者からの合意を得て施設維持管理組織へ土地が譲渡されており、問題は発生していない<sup>34</sup>。

#### 3) ジェンダー、公平な社会参加を阻害されている人々、社会的システムや規範、人々の幸福、人権

本事業のパイロット事業で建設された施設によるプラスのインパクトが複数確認できた。例えば、保健施設は近隣住民の健康維持や安全な出産の機会の提供、教育施設（学校）は児童の学習機会や衛生的で安全な学習環境の提供、井戸は近隣住民への安全な飲料水の供給、道路施設は村の経済活動の活性化、精米施設は農作業の短縮といったプラスのインパクトが関係者インタビューや現地踏査から確認できた。



パイロット事業で建設された小学校（左、ポートロコ県）と保健施設（右、カンビア県）  
出所：第1次調査にて評価者が撮影。

本事業の実施による効果発現は計画と比して一定程度しか確認出来ず、有効性・インパクトはやや低い。

プロジェクト目標については、県議会とワード委員会がガイドラインに則って地域開発事業を遂行できるようになったことから、おおむね達成された。

<sup>32</sup> カテゴリ C：環境や社会への望ましくない影響が最小限かあるいはほとんどないと考えられる協力事業（出所：国際協力機構環境社会配慮ガイドライン（2010））

<sup>33</sup> 第1次現地調査にて評価者が対象5県の20施設を訪問し、施設管理者20名にインタビュー調査、施設利用者及び周辺住民（約100人、うち男性7割、女性3割）にグループインタビューを実施した。

<sup>34</sup> 出所：終了時評価報告書（2018）p.52、64。

しかし、上位目標については、完了後のガイドライン普及活動が MLGRD によって実施されなかったことにより、北部州に加えて、東部州、南部州の地方議会でガイドラインに沿った地域開発事業が実施されているとはいえない状況であった。

### 3.3 効率性（レーティング：③）

#### 3.3.1 投入

投入要素別の計画と実績の比較は下表のとおりである。

表4 投入実績

投入要素	計画	実績
(1) 専門家派遣	(当初協力期間) 3億7,900万円 (長期・短期、人月の記載なし) (延長期間) 39.4人月	(当初協力期間) ・ 長期専門家：5名 ・ 短期専門家：11名 (延長期間：2016年1～4月) ・ 日本人専門家：5名 (延長期間：2016年4月以降) ・ 日本人専門家：9名 (46.1人月)
(2) 研修員受入	(当初協力期間) 人数の記載なし (延長期間) 情報なし	(当初協力期間) 20名 (集団/課題別研修) (延長期間) 12名 (本邦研修)
(3) 第3国研修	(当初協力期間) 予定なし	(当初協力期間) 13名 (ウガンダ、ガーナ)
(4) 機材供与	(当初協力期間) 予定なし (延長期間) 情報なし	(当初協力期間) 車両、研修用視聴覚機材、事務機器、重機等 約3,654万円 (延長期間) 事務機器等 約200万円
(5) 在外事業強化費・パイロットプロジェクト実施経費	(当初協力期間) 4億1,800万円 (延長期間) 情報なし	(当初協力期間) 約1億9,381万円 (延長：2016年1月～2017年10月末時点まで) 約4,930万円
日本側の事業費合計	合計11億5,600万円	合計13億500万円
相手国の事業費合計	金額の記載なし (カウンターパート人件費、土地・施設提供、地域開発事業実施費用)	金額の情報なし (カウンターパート配置延べ68名、プロジェクト執務室4か所及び付帯機材と電気・水道代、カウンターパート旅費、会議費、車両用燃料の一部負担)

出所：計画の当初協力期間は事前評価表、延長期間は終了時評価報告書。実績の当初協力期間は2014年実施の第1回終了時評価報告書(2017)、延長期間は2017年実施の第2回終了時評価報告書(2018)。日本側の事業費合計の計画と実績は JICA 提供資料。

注記：日本側の事業費計画の合計の内訳は、当初協力期間7億9,700万円、延長期間3億5,900万円。

#### 3.3.1.1 投入要素

専門家の派遣は、中央レベルでの地方分権化を推進する政策制度支援と、地方レベ

ルでの現場実証の好循環を生み出すことを意図して、本省に総括（長期専門家）を配置し、地方の県議会事務所に分野専門家（短期専門家）を配置した。その結果、地方のパイロット事業による実践の知見を本省での政策協議や制度構築の検討に活かすことができた。これらの活躍は、MLGRDの大臣や副大臣を含めた上層部との信頼関係構築にもつながった。しかし、エボラによる中断再開後の延長期間は、エボラ復興パイロット事業の業務規模と人員配置に対する予算的制約から中央レベルに日本人専門家が常駐できなかった。そのため、本省へのインプットや中央でのセクターコーディネーションに関わる活動が限定的になった<sup>35</sup>。事業活動費については、本事業はカウンターパートの主体性や活動の持続性を重視し、カウンターパートへの日当や手当ての支払いを極力制限した。その結果、日当が支払われる他ドナーによる活動との板挟みから本事業への積極的な活動が阻害されることがあった<sup>36</sup>。

シエラレオネ側の投入はほぼ計画どおりに行われたものの、県議会職員の頻繁な人事異動による交代や他ドナー事業の対応等による人員の不在が発生した<sup>37</sup>。ワード委員会や地域の伝統的指導者は、パイロット事業の実施における住民とのトラブル回避・問題解決に貢献した<sup>38</sup>。

### 3.3.1.2 事業費

日本側の事業費は、事業再開後のエボラ復興に伴う成果の追加により計画金額が増加した。延長期間の増額を合計した計画 11 億 5,600 万円に対して、実績は 13 億 500 万円であり、計画を少し上回った（113%）。当初協力期間と延長期間を分けると、当初協力期間が計画比 120%、延長期間が計画比 91%であった。当初協力期間において計画を超過した理由は、当時の記録が残っておらず確認できなかった<sup>39</sup>。

### 3.3.1.3 事業期間

事業期間は、エボラ発生により一時活動休止期間があり、その後、エボラ復興に伴う成果を追加したことにより 2018 年 7 月まで延長された。再開時点（2016 年 4 月）の事業期間を計画（2009 年 11 月～2018 年 7 月）とし、実績は 2009 年 11 月～2019 年 2 月であり、計画を少し上回った（107%）。その理由は、エボラ復興パイロット事業の施工業者のマネジメント不足によって施設建設の完工が遅れたためである。

以上より、効率性は高い。

<sup>35</sup> 出所：当時の日本人専門家へのインタビュー。

<sup>36</sup> 出所：元カウンターパートへのインタビュー。なお、シエラレオネ政府の公務員給与が非常に少ない中、政府はドナーによる手当の支払いを見込んでいる実態がある。

<sup>37</sup> 出所：業務完了報告書（2019）p.7-14.

<sup>38</sup> 出所：終了時評価報告書（2018）p.21、元ワード委員会メンバー、施設管理者/利用者インタビュー。

<sup>39</sup> 当時の日本人専門家へのインタビューからも増額に直結する支出項目の情報は得られなかった。

### 3.4 持続性（レーティング：③）

#### 3.4.1 制度・政策

シエラレオネ政府の「中期国家開発計画 2019～2023」は、地方分権・地方ガバナンス・地域開発強化において、地方議会の事業実施能力の強化及び、強固で包括的な連携と調整メカニズムを備えた地方ガバナンス構築を戦略的目標に掲げている。具体的な達成目標を示す3つのキーターゲット（指標）の1つは「2023年までに22の地方議会で地域開発事業実施ガイドラインを運用可能にすること」であり、本事業によるガイドライン活用が明記されている<sup>40</sup>。

また、「地方分権化政策」（2021）<sup>41</sup>は、地方議会を地域の社会政治と開発を担う最高責任機関と宣言し、公的サービスの提供、地方経済活性化、住民の福祉を守る責任、及び包括的で参加型の開発アプローチをとることが明記されている<sup>42</sup>。

以上より、本事業の効果継続のための政策・制度面の持続性は高いと判断する。

#### 3.4.2 組織・体制

新政権発足により MLGRD では大幅な人事交代に加えて、地域開発に関わる省庁が再編された。以前は MLGRD 傘下であった地域開発局（Rural Development Directorate）は、新設の計画・経済開発省（Ministry of Planning & Economic Development、以下「MoPED」という。）の管轄となった<sup>43</sup>。しかし、MoPED 傘下となった地域開発局関係者はガイドラインの有用性を認識しており、ガイドライン普及に伴って MLGRD と連携することを歓迎している<sup>44</sup>。

ガイドライン普及の実施体制は、事業完了後は機能せず、普及活動は実施されていなかった。しかし、事後評価時は後継案件が新たな普及体制として「ガイドライン・アドバイザリー・チーム（以下、「GAT」という。）」を発足し、GAT メンバーによる各地方議会でのガイドライン指導トレーナー養成が開始されている<sup>45</sup>。

以上より、後継事業の支援を通じて新たなガイドライン普及体制の構築が進められており、組織・体制の持続性は高いと判断する。

#### 3.4.3 技術

対象5県議会のうち、BDC、TDC、KoinDC に在籍する元カウンターパートがガイドラインを用いて開発事業を実施するための技術は維持されていた。しかし、多くの元カウ

<sup>40</sup> 出所：Sierra Leone's Medium-Term National Development Plan 2019-2023, p.130～132.

<sup>41</sup> 地方分権化政策（2010）は2021年7月に内閣の承認を受け正式に改定した。

<sup>42</sup> 出所：National Decentralization Policy(July 2021), p.36.

<sup>43</sup> MoPED は、効果的で持続的な社会経済発展に向けた国家開発政策の戦略策定とコーディネーション促進を目的とする。MoPED 傘下の RDD は、地域開発政策/計画の改善と地方開発の関係機関のコーディネーションがマニフェストである（出所：MoPED ホームページ、MoPED の RDD 関係者インタビュー）。

<sup>44</sup> 出所：MLGRD 及び MoPED 関係者インタビュー。

<sup>45</sup> GAT は、中央と南部、東部地域の3チームで構成されている。中央のメンバーは、MLGRD や MoPED 職員を含む。南部や東部地域は、元カウンターパートを中心に各7名程度を配置している（2022年4月時点）。出所：後継案件提供資料。後継案件の日本人専門家及び GAT メンバーへのインタビュー。

ンターパートが他県に異動しており、新しい職員への技術継承はほとんど実施されていなかった<sup>46</sup>。さらに、地方議会の首席行政官が元カウンターパートでない場合、ガイドラインの有用性への理解が限定的で積極的な活用に関心が低かった。しかし、元カウンターパートは他県の地方議会に在籍しており、前述の GAT メンバーとして活動していることから、ガイドライン普及やガイドライン改定作業の技術は維持されている。

本事業のパイロット事業を通じて建設・改修された施設や供与機材の維持管理は、維持管理責任者や維持管理委員会によって技術が維持されていた<sup>47</sup>。

以上より、本事業効果継続の技術は、後継事業の支援を受けて維持されていた。しかし、新たに着任した首席行政官や地方議会職員にはガイドラインの理解不足があり、やや課題がみられた。

#### 3.4.4 財務

ガイドライン普及活動に関する MLGRD の予算は確保されていない。また、後継事業の期間中（2025 年まで）は、普及のための予算を確保する予定はない。MLGRD は、後継事業の終了が近づいた段階でガイドライン普及状況を踏まえて必要な予算計上を検討予定である。

地方議会がガイドラインに沿った開発事業を行うための予算は、地方議会の予算（政府財源または自己財源）で確保することが想定されていた。対象 5 県の「年間作業計画」の予算計画では、コミュニティ訪問や開発事業のモニタリング活動のための予算（日当、旅費、燃料費、バイク・車両整備費等）が各県議会で一定程度計上されていた。また、県議会によって異なるものの、住民説明やニーズアセスメント、セクター事務所との合同モニタリング活動も計上されていた<sup>48</sup>。

表 5 2020 年と 2021 年の対象 5 県議会とワード委員会の予算の一部

(単位：百万 SLL)

県議会	KDC		PLDC		BDC		TDC		KoinDC	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
ワード委員会交付金	124	136	151	170	113	127	156	176	N/A	109
運営管理費（無条件交付金） <sup>49</sup>	379	414	454	442	178	78	1,067	329	N/A	227
自己収入	734	808	1,533	1,653	1,182	1,071	2,063	2,063	N/A	1,542

出所：KDC Budget 2020-2022, PLDC MTEF Budget 2020-2022/ 2021-2023, BDC MTEF Budget 2020-2022/ 2021-2023, TDC Budget for FY 2020/ FY 2021, KoinDC MTEF Budget 2021-2023.

<sup>46</sup> ただし、BDC には複数の元カウンターパートが在籍しており、新規職員への技術指導が確認できた。

<sup>47</sup> 出所：対象 5 県 20 施設の施設管理者/利用者インタビュー、現地踏査。

<sup>48</sup> 出所：対象 5 県の DDP 及び AWP。県議会職員インタビュー。

<sup>49</sup> 政府の無条件交付金（Unconditional Block Grant）の一部は地方議会の裁量により運用管理費に支出可能である。住民説明やモニタリング活動は、交付金または自己収入より支出している（県議会職員インタビュー）。

ただし、政府交付金は頻繁な遅配や予算通りに支払われないことがあり<sup>50</sup>、自己収入は徴税が難しい現状があるため<sup>51</sup>、ガイドラインに沿った活動の予算はほとんどないという意見もあった<sup>52</sup>。さらに、ガイドラインが示す活動をどの程度厳密に実施するかについて意見がわかれており、最低限必要な予算確保に対する統一した見解がなかった<sup>53</sup>。

以上より、中央レベルと地方レベルのそれぞれに財務面での持続性に課題がみられる。しかし、後継事業によって2025年まで普及活動が行われること、さらにガイドライン改定作業が進められていることから改善の見込みがある。

#### 3.4.5 環境社会配慮

本事業のパイロット事業を通じて、女性や若者の参加が確認できた<sup>54</sup>。なお、文献調査、及び事後評価時の各県議会職員、施設維持管理者や周辺住民インタビュー、現地踏査結果より、計画時から事後評価時まで、環境社会面での負の影響は確認されなかった。

#### 3.4.6 リスクへの対応

新政権発足によって中央レベルで体制の変化があったものの（地域開発局が MoPED 傘下へ移動）、新体制でも連携してガイドライン普及を行える関係性が築かれていた。また、選挙実施期間中は地方議会やワード委員会の機能低下が発生するものの、施設の維持管理はコミュニティによって継続できる仕組みと技術が備わっている。

他ドナーとの連携に関し、事業完了時に提案されていた中央での地方行政を支援するコーディネーション会議は開催されていない。他ドナーとの具体的な連携は進んでおらず、他ドナーによるガイドライン活用の不確実性については十分な対応がされていない。

#### 3.4.7 運営・維持管理の状況

本事業のパイロット事業によって建設された施設は、施設関係者や施設利用者で構成された維持管理委員会または管理責任者による維持管理体制があり、施設の日常及び定期的な維持管理が行われていることを確認した<sup>55</sup>。事後評価時に現地踏査した20施設の8割（16施設）が良い状態で利用されていた<sup>56</sup>。

以上より、本事業で発現した効果の持続には、関連する技術、財務状況、リスク対応について一部軽微な問題はあるが、後継事業が実施されていることから、改善の見通しが高

---

<sup>50</sup> 出所：Reviewed Tonkolili District Council Development Plan (2021-2022), Port Loko District Council MTEF Budget 2020-2022FY.

<sup>51</sup> 2021年度上半期の自己収入予算に対する実績は KDC49%、PLDC31%、BDC52%、TDC53%、KoinDC94%。出所：財務省 Public Financial Management Reform Report Semi Annual 2021.

<sup>52</sup> 出所：県議会職員のインタビュー。

<sup>53</sup> 出所：元カウンターパート、県議会職員のインタビュー。なお、事後評価時は後継案件によってガイドライン改定作業が行われており、ガイドラインの活動範囲も再考されている。

<sup>54</sup> 出所：業務完了報告書 p.4-19,4-21, A-219、元カウンターパートへのインタビュー。

<sup>55</sup> 出所：対象5県20施設を訪問・現地踏査、施設管理者/利用者インタビュー。

<sup>56</sup> 4施設は、施設の一部が劣化し、付帯機材が故障して修理されていない等の課題があった。

いといえる。したがって、本事業によって発現した効果の持続性は高いと判断する。

#### コラム コミュニティ協働による施設維持管理

本事業による「県・村落開発モデル」は、コミュニティ協働による施設の維持管理に優れていた。具体的には、施設工事に先立って維持管理を担う利用者グループを特定すること、工事中はコミュニティの住民とともに施工状況をモニタリングすること、完工後の施設引き渡し時には、利用者グループに対し施設の維持管理にかかる技術を指導し、簡単な道具を提供すること。これらの活動を通じて施設に対する住民のオーナーシップを醸成した。

その結果、10年前（2012年）に建設されたポンプ式井戸は今でも住民のみで日常及び定期的な維持管理が行われていた。シエラレオネの地方には、壊れて放置された井戸や不適切な工事により水が枯れてしまった井戸が多い中、自分たちの井戸を自分たちで維持管理できることを住民たちは誇りにしている様子がみられた。これは、本事業が目指したコミュニティによる持続可能な開発の姿の一例といえる。



住民によって維持管理されているポンプ式井戸の様子（左、カンビア県 Robombeh 村）、本事業で供与したポンプ式井戸の維持管理用の工具の一部（右、カンビア県 Sendugu 村）  
出所：第1次現地調査にて評価者が撮影。

## 4. 結論及び教訓・提言

### 4.1 結論

本事業はシエラレオネの北部州において、地方議会やワード委員会が、地方自治法に準じた機能と役割を担い、効果的・効率的に地域開発事業を遂行できるようになることを目的に実施された。

本事業の目的は、シエラレオネ政府の地方分権化政策及び開発政策と合致し、事業期間中のエボラ発生による緊急期を除き、開発ニーズとも合致している。また、本事業の目的は、日本の対シエラレオネ開発協力政策と整合しており、同地域の JICA 保健事業や農業事業を通じて、県議会とセクター事務所との連携が促進された。また、他ドナーとの連携では、ガイドライン改定を協同で行い、より実践的で普及可能なガイドラインを策定した。よって、妥当性・整合性は高い。事業終了時には、北部州の地方議会とワード委員会がガイドラインに沿った体制と役割で地域開発事業を遂行できるようになり、プロジェクト目標はおおむね達成された。しかし、事後評価時には東部州と南部州の地方議会がガイドラインを用いた開発事業は実施されておらず、上位目標は達成していない。また北部州は元カウンターパートの異動により、ほとんど効果が継続していない。したがって、有効性・インパクトはやや

低い。事業期間、事業費はやや計画を上回ったが、大幅な超過はなく、効率性は高い。持続性では、「シエラレオネ国家中期計画（2019年～2023年）」にガイドラインの全国普及が明記されており、政策的な強い後押しがある。一方で、ガイドライン普及・活用の技術、財務面に課題がある。しかし、本事業の後継事業が2025年まで実施されることから、改善・解決の見通しがある。よって、本事業によって発現した効果の持続性は高い。

以上より、本事業の評価は高いといえる。

## 4.2 提言

### 4.2.1 MLGRD への提言

- ガイドライン普及の啓発活動の強化

県議会にて各職員がガイドラインに沿って開発事業を実施するようになるためには、首席行政官がガイドラインの有用性を十分に理解し、実践に向けたリーダーシップを発揮することが重要である。しかし、県議会職員の頻繁な異動や交代により、一部の首席行政官は本事業の従事経験がなく、ガイドラインの利点を認識していない。したがって、MLGRD はすべての首席行政官にガイドラインの有用性を理解させる機会を提供することが望ましい。また、県議会の財務状況が活動を阻害する可能性もあることから、予算計上に困難が生じないように財務省分権部局に対してもガイドラインの内容を周知する機会を設けることが望ましい。この提言は、後継事業によって進められているガイドライン改定が完了した段階で実施することが望ましい。

- MoPED 地域開発局との連携によるドナー協調の促進

事後評価時点では、地方ガバナンス分野では複数の海外ドナー機関が地方開発の担い手を対象に活動している。支援の重複を回避するだけでなく、資源の最適化と介入における相乗効果を特定し、それらの達成に向けて定期的に協議する場をもつことが望ましい。なお、現在は MoPED の地域開発局が地方開発コーディネーション委員会（District Development Coordination Committee、以下「DDCC」という）を中心に地方ガバナンス関連のコーディネーションを担っている。したがって、同機関のリーダーシップの下で調整することが適している。MLGRD は、DDCC の枠組みを活かしたドナー協調の促進について、できるだけ速やかに地域開発局と協議する機会を設けることが望ましい。

### 4.2.2 JICA への提言

- ドナー協調の促進支援

地方議会が関わる全ての開発事業でガイドラインの活用が促進されるように、JICA は MLGRD や MoPED に働きかけていくべきである。また、MLGRD や MoPED によるコーディネーション会議にて、他ドナー事業内でガイドラインが活用されている事例

(例 EU 事業<sup>57)</sup>を紹介するなど、他ドナーの関心を高める働きかけを行うことが望ましい。

### 4.3 教訓

#### 住民参加促進における地域代表者の関与

本事業は、地方議会が地域開発事業を主導した実績がほとんどない状況で開始した。そのため、特に事業前半では住民から選出された議員を長とするワード委員会にコミュニティと地方議会の橋渡し役を担ってもらった。また、地方議会が必要に応じて伝統的指導者（パラマウントチーフ等）に助言を仰いだことも、実施中の住民とのトラブル回避や問題解決につながった。したがって、カウンターパートにコミュニティ協働事業の実績がない場合には、住民の信頼と理解を得るために、早い段階で地域を代表するステークホルダーを特定し、その影響度や重要性を把握した上で、特に事業前半において適切な度合いと方法によって事業活動に関与させることが重要である。

#### 本省（中央政府）に日本人専門家を長期配置することによる効果

本事業は、対象地域の地方行政機関の能力強化を目的とする一方で、上位目標にシエラレオネ全国への普及・展開を意図していた。そのため、過去の類似案件の教訓を活かし中央政府に専門家を配置する計画とした<sup>58</sup>。同計画に沿って当初協力期間（2009年～2014年）は、MLGRDに総括が配置された。その効果は大きく、地方分権化を推進する政策・制度策定の主要メンバーとしてアドバイスを رفتたり、中央から地方の事業実施を促進したり、本省を支援する他ドナーの動向把握や協議を容易に行うことができた。特に、本事業開始時のシエラレオネにおける JICA 側の体制は十分ではなく<sup>59</sup>、相手国政府との関係構築も十分できていない状況であった。そのような中、本省に日本人専門家が常駐することは相手国政府と JICA との信頼関係を深めることにも貢献した。一方で、2016年以降の延長期間は地方での活動に注力したため本省に日本人専門家は常駐しなかった。結果的にガイドライン普及の推進力や中央でのドナー間コーディネーションは不足した。このように、プロジェクトの直接の対象地域が地方であっても、その効果を広域普及させる場合には、日本人専門家を中央に長期配置することによって、政策策定や制度構築に直接働きかけ、中央政府との良好な関係作り、ドナー連携促進が可能となる。

## 5. ノンスコア項目

### 5.1 適応・貢献

#### 5.1.1 客観的な観点による評価

<sup>57</sup> EU は、シエラレオネの地方開発に向けた市民社会と地方自治体の支援のプロジェクト“Support to Civil Society and Local Authorities for Local Development in Sierra Leone”をボンバリ県、ファバラ県、カンビア県、カレネ（Karene）県、ケネマ（Kenema）県、プジュハン（Pujehun）県で実施中である。

<sup>58</sup> 事前評価表 P9.

<sup>59</sup> 本事業実施中は、事後評価時の支所ではなく、フィールドオフィスであった。

特になし。

以上

## 別紙 1 : 成果の達成状況

成果	指標	完了時の達成状況
成果 1 パイロット・モデルプロジェクトを通じて、カンビア県及びポートロコ県において県・村落開発モデルが構築される	指標 1-1 : 村落開発ハンドブック（最終版）の最終ドラフト承認 指標 1-2 : 県開発ハンドブック（第3版）の最終ドラフト承認	<達成した> 「村落開発ハンドブック」と「県開発ハンドブック」は、「地域開発事業実施ガイドライン」として1冊に取りまとめられた。2017年9月に大臣署名済みのガイドラインが公式発表された <sup>60</sup>
成果 2 カンビア県及びポートロコ県の両県議会、ワード委員会の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	指標 2-1 : 2014年10月までに研修受講者の100%がアクションプランを実行する  補完指標 2-1 : ワード委員会の能力向上  指標 2-2 : 2014年10月までに地方行政業績総合評価システム（CLOGPAS）の対象2県の順位が上がる	<達成した> 指標 2-1 : KDC、PLDC61名の研修受講者のうち、56名がアクションプランを作成し、全員が同プランを実行した <sup>61</sup> 補完指標 2-1 : ワード委員会の能力向上はパイロット事業によるOJTを通じて実際の役割が担えていることを観察によって確認した <sup>62</sup> 指標 2-2 : CLoGPASは2015年以降更新されていない <sup>63</sup>
成果 3 県・村落開発モデルの全国普及システムが本省により構築される	指標 3-1 : 普及方法と頻度が決定する 指標 3-2 : 年間普及計画が策定される	<達成した> 指標 3-1 と 3-2 : ガイドラインの全国普及に向けて短期、中期、長期に分けて普及計画が策定された <sup>64</sup>
成果 4 エボラ復興の応用を含めた実践力が強化される	指標 4-1 : ガイドラインに沿った全工程のOJTが復興パイロット事業を通じて実施される 指標 4-2 : 災害復興における地方行政の在り方を学ぶ研修が実施される	<ほぼ達成した> 指標 4-1 : 対象5県すべての復興パイロット事業が県議会とワード委員会対象のOJTとしてガイドラインに沿って実施された。しかし、時間的な制約のために最終ステップの「事業レビュー/事業評価」は実施できなかった <sup>65</sup> 指標 4-2 : 本邦研修が「日本の地域開発や災害等復興の経験についての知識・手法を取得し、自身の業務において活用できるようになること」を目的に2回実施され、12名（6名/回）が参加した <sup>66</sup>

<sup>60</sup> 出所：業務完了報告書（2019）p.5-5.

<sup>61</sup> 出所：2014年実施の終了時評価報告書（2017）p.11.

<sup>62</sup> 出所：研修計画専門家報告書（2012）

<sup>63</sup> 出所：2017年実施の終了時評価報告書（2018）p.10.

<sup>64</sup> 出所：業務完了報告書（2019）p.5-7～5-11.

<sup>65</sup> 出所：業務完了報告書（2019）p.7-18.

<sup>66</sup> 出所：業務完了報告書（2019）p.6-2.