

ザンビア共和国
地方分権化のための能力強化プログラム
終了時評価調査報告書

平成 20 年 12 月
(2008年)

独立行政法人国際協力機構
ザンビア事務所

ザン事
JR
08-05

ザンビア共和国
地方分権化のための能力強化プログラム
終了時評価調査報告書

平成 20 年 12 月
(2008年)

独立行政法人国際協力機構
ザンビア事務所

目 次

序 文
地 図
略語表

評価調査結果要約表（和文、英文）

第1章 評価調査の概要	1
1-1 調査団派遣の背景と目的	1
1-2 評価団員の構成	1
1-3 調査日程	2
第2章 評価の方法	4
2-1 プロジェクトに対する5項目評価	4
2-2 主な調査項目	5
2-3 データ収集方法	8
第3章 プロジェクトの実績	9
3-1 プロジェクト・デザインの変遷	9
3-2 投入実績	17
3-3 成果、プロジェクト目標の達成状況	19
3-4 プロジェクトの貢献及び阻害要因	28
第4章 評価5項目における評価結果	30
4-1 妥当性	30
4-2 有効性	31
4-3 効率性	32
4-4 インパクト	33
4-5 自立発展性	34
第5章 教訓及び提言	35
5-1 教 訓	35
5-2 提 言	41
第6章 今後のザンビア地方分権化セクターにおける支援のあり方	43
第7章 団長所感	45
7-1 なぜ日本/JICAが支援するのか	45
7-2 「セクタープログラム」と「技術協力プロジェクト」	45

付属資料

1. PDM (2008年5月8日改定版) 和文	49
2. 現状及び地方分権後に想定される地方自治体構造図	53
3. プロジェクト活動一覧表	55
4. 評価グリッド結果	57
5. 活動実績総括表	63
6. プロジェクト実施年表	75
7. プロジェクト課題構造図	77
8. 署名済み協議議事録及び合同終了時評価報告書 (2008年12月、本文及び Annexes)	79
Annex 1. Schedule of Evaluation Mission	99
Annex 2. The list of interviewees	100
Annex 3. Project Design Matrix (August 2006)	104
Annex 4. Project Design Matrix (revised as at May 2008)	115
Annex 5. List of Japanese Inputs	132
Annex 6. List of Zambian Inputs	136
Annex 7. List of Reports Produced under the Support from CDPPDS	140
Annex 8. List of Workshop and Training in CDPPDS	142
Annex 9. Result of Achievement of the Project	144
Annex 10. Result of Five Evaluation Criteria	148
Annex 11. Main Comments in the Stakeholder Workshop for CDPPDS Terminal Evaluation	151

序 文

ザンビア共和国政府は、地方レベルでより効率的、効果的な行政サービスが実施されることを目標の一つに掲げ、基礎保健、初等・中等教育、水・衛生、地方道路、コミュニティ開発など、生活に密接する行政サービスの機能と権限を中央政府から地方自治体に委譲することを前提とした地方分権化政策（Decentralisation Policy）を2004年に公布しました。

本プロジェクトは、同政策に基づき地方分権化改革初期段階にあるザンビア共和国において、同時並行的に進む援助協調の枠組みに基づき、他ドナーによる支援案件との連携を試みつつ、地方分権化改革の本格化に備えた能力の向上に貢献した案件といえます。

プロジェクトの終了時にあたって、これまでの実績（投入・活動実績、成果・目標達成度等）を確認するとともに、評価5項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）の観点から分析を行い、地方分権化改革初期段階にある国における類似の支援案件や援助協調が進むなか、実施される他の技術協力プロジェクト案件に資する提言・教訓を取りまとめることを目的に、2008年11月から12月にかけて終了時評価調査団を派遣しました。

ここに、本調査にご協力を賜りました関係各位に対しまして、深甚なる謝意を表します。

平成20年12月

独立行政法人国際協力機構
ザンビア事務所長 鍋屋 史朗



略 語 表

ABB	Activity Based Budget	事業ベース予算
ADCs	Area Development Committees	地域開発委員会
CDPPDS	Capacity Development Programme for Provision of Decentralised Services	地方分権化のための能力強化プログラム
CO	Cabinet Office	内閣府
DDCC	District Development Coordinating Committee	郡開発調整委員会
DDP	District Development Plan	郡開発計画
DED	Deutscher Entwicklungsdienst	ドイツ開発援助サービス
DIP	Decentralisation Implementation Plan	地方分権化実施計画
DLGA	Department of Local Government Administration	地方行政管理局
DPIC	Decentralisation Policy Implementation Committee	地方分権化政策実施委員会
DPPH	Department of Physical Planning and Housing	都市計画住宅局
DS	Decentralisation Secretariat	地方分権化事務局
FNDP	Fifth National Development Plan	第5次国家開発計画
GDC	German Development Cooperation	ドイツ開発公社
GIS	Geographical Information System	地理情報システム
GTZ	German Technical Cooperation	ドイツ技術協力会社
IDP	Integrated Development Plan	総合開発計画
IFA	Intergovernmental Fiscal Architecture	政府間財政構造
IFMIS	Integrated Financial Management Information System	総合的財政運営管理システム
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
LGAZ	Local Government Association of Zambia	ザンビア地方自治体協会
MDD	Management Development Division	開発管理局
M&E	Monitoring and Evaluation	モニタリング・評価
MLGH	Ministry of Local Government and Housing	地方自治住宅省
MoFNP	Ministry of Finance and National Planning	財務国家計画省
MTEF	Mid-Term Expenditure Framework	中期財政支出枠組み
NDCC	National Development Coordinating Committee	国家開発調整委員会
NGOs	Non-Governmental Organisations	非政府組織
OAG	Office of the Auditor General	会計検査院
PBA	Programme Based Approach	プログラム型支援
PDCC	Provincial Development Coordinating Committee	州開発調整委員会

PEMD	Planning and Economic Management Division	計画経済管理局
PEMFA	Public Expenditure Management and Financial Accountability	公共支出管理・財政運営
PLGO	Provincial Local Government Officer	州地方行政官
PPO	Provincial Planning Officer	州計画官
PPU	Provincial Planning Unit	州計画ユニット
PSM	Public Service Management	公共サービス管理
PSRP	Public Sector Reform Programme	公共分野改革プログラム
SNV	Netherlands Development Organisation	オランダ開発機構
TWG	Technical Working Group	作業委員会
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
ZAMSIF	Zambia Social Investment Fund	ザンビア社会投資基金

評価調査結果要約表

1. 案件の概要	
国名：ザンビア共和国	案件名：地方分権化のための能力強化プログラム (CDPPDS)
分野：ガバナンス	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：ザンビア事務所	協力金額（評価時点）：173,219 千円
協力期間	(R/D)：2006 年 8 月 23 日
	協力期間：2006 年 8 月 23 日から 2009 年 3 月 31 日（2 年 8 ヶ月）
	先方関係機関： 主務官庁：ザンビア政府地方自治住宅省（地方行政管理局、都市計画住宅局、地方分権化事務局）、内閣府（開発管理局）、財務国家計画省（予算局、計画経済管理局） 実施機関：同上
	日本側協力機関：なし
	他の関連協力：GTZ、UNDP、世界銀行ほか
1-1 協力の背景と概要	
<p>ザンビア共和国（以下、「ザ」国とする）政府は、基礎保健、初等・中等教育、水・衛生、地方道路、コミュニティ開発など、生活に密接する行政サービスの機能と権限を中央政府から地方自治体に委譲することを前提とした地方分権化政策（Decentralisation Policy）を、2004 年に公布した。そして同政策を実現するために、10 のコンポーネントから構成される地方分権化実施計画案（Decentralisation Implementation Plan：DIP）が、2006 年に策定された。</p> <p>このような状況下、2006 年 8 月より、「地方分権化のための能力強化プログラム（CDPPDS）」（以下、「プロジェクト」と記す）が実施された。本案件は、DIP を基本プログラムとする政府及びドナー共同の実施枠組みが早期に発足することを前提に、Programme Based Approach（PBA）の枠内で地方自治体の能力（組織・人事管理、政策立案・事業実施管理、財務管理等の能力）強化を支援することを想定して計画された。しかしながら、2007 年 9 月に「ザ」国政府は、地方自治体が権限委譲の受け皿として機能するための能力強化を優先すること、そのため地方分権化改革はより慎重に行う旨を表明し、DIP の未承認とともに PBA 体制の発足も見送られた。これを受け、プロジェクトの内容を現状に沿って修正することとし、運営指導調査、プロジェクト・ステアリング・コミッティー、実施機関との個別協議等を経て、2008 年 5 月に Project Design Matrix（PDM）改訂版に係る協議議事録が署名された。</p>	
1-2 協力内容（PDM）	
(1) 上位目標	
地方自治体の計画・予算・実施の質と住民へのアカウンタビリティが向上する。	
(2) プロジェクト目標	
地方自治体のマネジメントサイクル（計画・予算策定、実施、調整、モニタリング評価、計画・予算並びに政策へのフィードバック）に係る人的・制度的能力が強化される。	

(3) 成果

1. 全国 72 郡の地方自治体のための新組織モデルが策定される。
2. 開発計画・予算策定及びモニタリング・評価に関する地方自治体のキャパシティが強化される。
3. 地方自治体の財務管理及び監査能力が強化される。
4. 地方自治体の研修、モニタリング、監督を所管する中央政府のキャパシティが強化される。

(4) 投入（評価時点）

1) 日本側

長期専門家派遣 1 名（24 人月）

短期専門家（客員研究員）派遣（延べ） 1 名（2 人月）

ローカル・コスト負担 114,707 千円

供与機材 210,720 米ドル

2) 相手国側

カウンターパート配置 36 名

カウンターパート予算 3,591,374,082 ザンビア・クワチャ

事務所施設提供：地方自治住宅省内の一室

2. 評価調査団の概要

調査者	調査団員数 4 名 (1) 団長・総括 (2) 地方分権化／地方行政 (3) 評価企画 (4) 評価分析	鍋屋 史朗 川北 博史 渋谷 有紀 飯田 春海	国際協力機構ザンビア事務所長 国際協力機構国際協力部 国際協力専門員 国際協力機構ザンビア事務所員 グローバル・リンク・マネジメント（株）
調査期間	2008 年 11 月 24 日（月）～12 月 18 日（火）		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) 成果 1～4 の達成状況は以下のとおりである。

1) 成果 1：全国 72 郡の地方自治体のための新組織モデルが策定される。

a) 自治体財政における負債状況調査

<指標>

地方行政管理局によって 72 地方自治体の負債状況データが、2008 年 3 月までにまとめられる。

<実績>

自治体財政の負債の現状を把握するために、2007 年 4 月より 8 月の期間に、全 72 自治体を対象とした調査が実施された〔JICA 側の予算で、47 自治体を対象としてローカル・コンサルタントが調査を実施した。残りの 25 自治体については、地方自治住宅省地方行政管理局（Department of Local Government Administration：DLGA）が独自に調査を行った〕。その結果として、2006 年 12 月 31 日時点での各自治体の負債が明らかとなった。調査結果をもとに、DLGA は負債解消に向けた提案書を作成した

が、最終的に地方自治住宅大臣（当時）の決定により、退職金の未払い解消に対して優先的に交付金が自治体向けに支出されることになった。全自治体の負債状況のデータは、今後の自治体財政の改善においては重要な意味をもつものであるが、同情報の公開については地方自治住宅省がまだ了承していない。

b) 自治体の新組織構造計画の作成

<指標>

72 地方自治体の 90%（65 自治体）が、新組織構造計画を 2008 年 3 月までにまとめる。DLGA が主要行政職員のプロトタイプの職務分掌について、2008 年 11 月までに全 72 地方自治体に周知する。

<実績>

2007 年 5 月より 2008 年 11 月にかけて、全 72 自治体を対象とした「自治体構造ワークショップ」を、内閣府及び地方自治住宅省が共催し、順次開催した。同ワークショップへの出席者は、合計 197 名となった。ワークショップにおいては、政府側より模範となる組織図を提示したうえで、各自治体に地方分権化後の新組織体制・構造の作成を要請し、すべての自治体が新組織体制（組織図、人材配置図）を内閣府に提出した。この活動を通じ、内閣府と地方自治住宅省間において、新組織体制・構造に係る重要性が共有された。内閣府は、今後この新組織体制・構造の内閣承認を進めていく予定である。一方、行政職員の職務分掌を明らかにするための活動支援に関しては、同組織体制・構造の内閣承認が前提となるため、プロジェクトの対象から削除された。

c) 地方議員の行政における役割と住民に対する責任意識の向上

<指標>

全 72 地方自治体において、（地方議会議員用）オリエンテーション・ワークショップが 2007 年 4 月までに開催される。

<実績>

「議員オリエンテーション・マニュアル」に基づき、地方自治住宅省の州事務所職員（Provincial Local Government Officer : PLGO 等）を自治体に対する研修の講師として養成するための講師養成研修が 2006 年 12 月に実施された。その後、同職員を中心に、各州で養成研修参加者によってファシリテーション・チーム（Provincial Facilitation Team : PFT）が組織され、州内の自治体に対して、順次 5 日間の議員オリエンテーション研修が、2006 年 12 月から 2007 年 4 月まで全国で開催された。同研修の参加者総数は 1,438 人となった。

2007 年 12 月までに、すべての州から研修の実施プロセスに係る報告書が提出された。研修実施後のフォローアップについて、地方議員が 5 年ごとに選出されること、議会の下部委員会メンバー、自治体議長（市長等）は毎年改選されることを考慮して、5 年単位の研修サイクルの重要性が政府及び地方自治体協会において認識された。

2) 成果 2 : 開発計画・予算策定及びモニタリング・評価に関する地方自治体のキャパシティが強化される。

a) 国家開発計画、州開発計画、郡開発計画の策定過程の検証

<指標>

計画策定過程に係る報告書が、地方自治住宅省、財務国家計画省、内閣府に 2008 年 3 月までに共有される。

<実績>

第5次国家開発計画（FNDP）の策定に際し、同時に策定された州開発計画（Provincial Development Plan : PDP）、郡開発計画（District Development Plan : DDP）の策定過程の検証を目的として、2006年10月～2007年1月の期間、短期専門家（客員専門員）によって調査が実施された。調査結果をもとに作成された英文版“A Review of the FNDP, PDP and DDP Development Process”が、2008年4月に政府内の関係者に配布された。

b) 州計画ユニットのニーズ・アセスメントの実施

<指標>

ニーズ・アセスメントによって明らかにされた州計画ユニット（Provincial Planning Unit : PPU）のニーズの一部への対応策が、計画経済管理局と PPU の 2009 年度の予算と計画に適切に計上される。

<実績>

財務国家計画省の計画経済管理局は、州・郡レベルでの開発計画の策定、実施、モニタリング、評価を支援する出先機関として、PPU を 2007 年後半から 2008 年前半にかけて、全9州に設置するとしていた。プロジェクトでは、その PPU が機能するためのニーズ・アセスメントを実施する予定であったが、計画経済管理局による PPU への適切な人員配置が間に合わず、プロジェクトの前提条件が満たされなかったために活動は実施しないこととした。

c) 地方自治体における MTEF/ABB の導入支援

<指標>

60%の地方自治体（43自治体）が2009年度の予算策定において、中期財政支出枠組み（Mid-Term Expenditure Framework : MTEF）／事業ベース予算（Activity Based Budget : ABB）を適用する。

<実績>

地方自治住宅省は、2003年に2004年以降の予算を ABB で策定するよう、自治体に対して通達を出していた。また MTEF については、公共財政管理（Public Expenditure Management and Financial Accountability : PEMFA）の一環として、財務国家計画省予算局が 2006 年に自治体向けのワークショップや研修の実施を計画していた。しかしながら、その準備にかかる「ザ」国政府や他ドナー間の調整に時間を要し、2008年4月においても自治体に対する研修が1回も実施されず、プロジェクトの前提条件が満たされなかったため、プロジェクトによる支援は実施しないこととした。

d) 地方自治住宅省の都市計画住宅局への GIS 活用支援

<指標>

全9州の都市計画住宅局（Department of Physical Planning and Housing : DPPH）州事務所が、総合開発計画（Integrated Development Plan : IDP）用の地図を、2008年12月までに作成できるようになる。

<実績>

今後自治体が IDP を策定していくなかで、プロジェクトでは DPPH の州事務所に、GIS（Geographic Information System）を導入し、その策定支援を行うこととなった。また、地方自治住宅省内に設置された GIS Laboratory、及び DPPH の全9州事務所への GIS 機材導入を支援し、DPPH の本局及び州事務所の代表者に対し、GIS の講師養成研修を 2007 年 6 月に実施した。しかしながら、PDM 改定時に DPPH は IDP 策定工

程を模索している段階にあり、IDP 作成支援の見通しが立たなかったため、プロジェクトによる IDP 作成支援をプロジェクト対象から外し、全 DPPH 州事務所が GIS 操作ができるようになることを目標に活動を絞り込み、州事務所職員に対する研修を継続して実施している。

3) 成果 3 : 地方自治体の財務管理及び監査能力が強化される。

a) 改定された財務及び監査マニュアルの活用を通じて財務管理能力向上

<指標>

改定された監査マニュアルがすべての州地方行政事務所と 72 地方自治体に、2007 年 10 月までに配布される。60%の自治体 (43 自治体) が財務管理・監査マニュアルに則って作成された 2008 年 10 月分の会計報告を、2009 年 3 月までに地方自治住宅省へ提出する。2008 年 9 月から 12 月の間に政府の監査人によって実施される地方自治体への外部監査の 100%、内部監査の 70%が監査マニュアルに則って実施される。

<実績>

1965 年に作成された自治体用の監査マニュアルの改訂版 450 部を印刷し (改訂は先行プロジェクトにて実施)、2007 年 9 月に、地方自治住宅大臣による公布を経て、自治体、PLGO 等の関係者に配布した。同監査マニュアル及び GTZ が 2002 年に作成支援した自治体用の財務管理マニュアルの内容普及を DLGA 及び他ドナーと協力して支援するべく、研修用に両マニュアルを 500 部ずつ印刷するとともに、研修教材を作成し、2008 年 5 月に 2 週間の講師養成研修を実施したうえで、自治体向けの研修を 2008 年 9 月から開始した。自治体向けの研修は 2009 年 1 月中に終了する予定となっており、同年 2 月半ばまでには、研修実施レポートが PLGO から提出される予定である。

b) ルサカ市等の都市への外部監査導入

<指標>

(外部監査の対象であった) 3 自治体が外部監査の勧告に沿って、財政運営の改善を 2008 年 3 月までに行う。

<実績>

ルサカ、キトエ、ンドラの 3 つの都市自治体は、15 年以上外部監査を受けていなかった。そのため 2007 年 4 月から 8 月にかけて、2001 年から 2005 年の期間を対象にローカル・コンサルタント (監査法人) を備上して外部監査を実施した。いずれの都市自治体においても、記録が十分に整理されておらず、予想以上の監査期間を要したが、ルサカ市は 5 年間分の、キトエ、ンドラの両市に関してはそれぞれ 3 年間分、4 年間分の記録の監査を行った (キトエ、ンドラについては、記録がなかったことを監査結果として、2001~2005 年の 5 年間分の監査報告書が提出された)。地方自治住宅省は、外部監査の結果を受けて、各都市自治体に対し、監査で指摘された事項への対応を取りまとめた **Action Taken Report** の提出を要請した。2008 年 12 月現在、ルサカ市のみ同レポートを提出している。

4) 成果 4 : 地方自治体の研修、モニタリング、監督を所管する中央政府のキャパシティが強化される。

a) 地方行政システム、地方分権化に関する情報の整理と分析

<指標>

実施機関が収集することに合意した地方行政制度と地方分権化の情報の 80%が

2008年12月までに収集される。

<実績>

当該活動は、PDM 改定時に JICA から提案したものであるが、当該活動を中心となっていて進めることが期待されていた DLGA より、プロジェクト実施期間内に当該活動を進めるために人材を割くことは難しいことが表明され、プロジェクトの活動としての実施は断念された。

b) 地方自治住宅省の自治体モニタリングと監督システムの整備

<指標>

現状の地方自治住宅省／州地方行政管理事務所のモニタリング・監督システムの分析が2008年3月までになされる。改善されたモニタリング・監督システムが2008年3月末までにデザインされ、公式に導入される。全9州地方行政管理事務所が、改善されたモニタリング・監督システムが2008年12月の時点で提出すべきと定めているすべての報告書を、地方自治住宅省に2009年3月までに提出する。

<実績>

2007年2月に地方自治住宅省事務次官の承認に基づき、同省の DLGA、インフラ支援サービス局、及び地方分権化事務局（Decentralisation Secretariat : DS）から構成されるモニタリング・システム改善のためのタスク・フォースが形成されることとなった。その後、自治体向けモニタリング・シート作成のため、各局に対してモニタリングに必要とされる指標を提出するよう同次官より指示が出された。

現在、各局からの指標の収集が進められているが、インフラ支援サービス局以外からの提出がなされておらず、2009年3月までに必要最小限の指標の同定と統合を図るべく、ローカル・コンサルタントの傭上の検討が進められている。

(2) プロジェクト目標の達成状況は以下のとおりである。

<プロジェクト目標>

地方自治体が開発計画のマネジメントサイクル（計画立案・実施、調整、モニタリング評価、政策へのフィードバック）を確立するための人的・制度的能力が強化される。

プロジェクトではプロジェクト目標達成における活動の貢献度を明確にする意味で、プロジェクト目標に対する指標として、各成果の達成を測る指標から権限委譲後の組織構造案の策定、地方自治体の財務管理能力の向上、地方自治住宅省の自治体モニタリング体制の強化に係る指標を引用している。これらの指標については、上述の各成果の中で述べたとおりである。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性

本プロジェクトは、地方分権化に向けて地方自治体の能力強化を図るという「ザ」国政府の方針及び地方自治体のニーズと合致するとともに、日本側の援助方針を実現する形で実施されており、妥当性は高い。一方、プロジェクト・デザインや活動範囲は自治体への各種権限委譲が進むことを前提として設計されていたのに対し、政府がプロジェクト実施期間半ばで権限委譲の時期を先送りすることを決めたため、プロジェクト・デザインの見直しを迫られることになった。見直しに割かれた時間や労力を考えると、その分プロジェクトとしての効率が下がったことは否めないが、権限委譲の有無にかかわらず地方自治体

の機能改善のための能力強化は必要だったことから、妥当性そのものが低下したとは認められない。なお、当該事例から、プロジェクト形成時におけるセクタープログラムの実現可能性や政府・ドナー等の関係者に係る情報収集と分析の必要性が教訓として残された。

1) 「ザ」国政府の政策との合致

「ザ」国政府は 2004 年に「地方分権化政策」を公布しており、また 2006 年に策定された FNDP (2006~2010 年) では、その主要施策の一つとして、地方分権化改革を掲げている。

2) 「ザ」国の地方のニーズとの合致

郡レベルにおいて、地方自治の中核を担う 72 の地方自治体(都市、市、郡)について、組織、人事管理、政策立案、計画・予算策定、事業実施管理、財務管理などの行政能力不足が指摘されており、自治体側もこれらの改善が必要であることを認識している。

3) 日本の援助政策及び JICA の技術協力との合致

日本は、「自立発展に向けた人材育成・制度構築」を「ザ」国に対する重点分野の一つとして掲げており、「行政能力の向上及び公共セクターの効率的な管理運営を通じ、住民への社会サービスを改善するため中央政府のキャパシティ・ビルディングに加え、公共サービスを中心とする地方行政の能力向上に資する人材育成を検討する」としている。

4) プロジェクト・デザインの適格性

プロジェクトは、地方分権化の進展を念頭に置いてデザインされており、DIP の活動項目の一翼を担う形となっていた。そのため、プロジェクト目標は、プロジェクト単体で達成できるものとはなっておらず、2007 年 9 月の内閣による DIP の承認見送りを受け、プロジェクト・デザインの大幅な見直しが必要となった。

(2) 有効性

本プロジェクトは、DIP の実施を念頭に置いたプロジェクト・デザインであったことから、大幅な修正を行うこととなったが、多岐にわたる活動と様々な前提条件の変化のため、修正後にも依然として改善の余地が残った。以上の状況から、プロジェクト目標の達成度から有効性を測ることは困難である。しかしながら、今後地方分権化改革が「ザ」国で進展することに備えて、本プロジェクトは全 72 自治体の負債状況調査や、財政及び監査マニュアルの使用の徹底など、自治体の財務管理能力の改善において、重要な貢献をしたと評価することができる。

プロジェクトは、地方自治体の財務管理能力の強化に焦点を当てた活動において、特に実績を上げてきた。全自治体を対象とした、財政管理及び監査マニュアルの活用の徹底を目的とした研修の実施や負債状況調査などは、自治体財政の体質改善に大きく貢献したといえる。さらに、過去 15 年程度、全く実施されていなかった 3 つの都市部自治体の外部監査の実施は、ルサカ市及びビンドラ市の財務管理システムの改善につながった。また同様に、地方議員を対象としたオリエンテーション研修による議員の意識向上や新組織構造の策定なども、全国を対象として効果を上げている。

(3) 効率性

日本及び「ザ」国双方の投入は十分に活用された。その一方で、①「ザ」国の地方分権化プロセスに関する包括的なロードマップがなかったことや、活動事項が非常に多岐にわ

たっていたことから、関係者間でタイムリーな経費支出の分担や調整ができないケースが生じた、②プロジェクトの活動規模に比して計画された投入の量や質が十分ではなかった等、協力のフレーム（枠組み）、投入のタイミングや成果達成への貢献度という観点で効率性に課題が残された。

1) 日本側及び「ザ」国側投入

日本側の長期専門家の投入は、その専門性、投入時期など適切に行われた。また、GIS 機材や車両等の機材供与等は、供与数、時期、供与対象とも適正であり、有効に活用されている。また、現地での活動に支出する事業費は、ワークショップや研修の実施、ローカル・コンサルタントの傭上など、活動実施上で重要な投入に支出された。「ザ」国側の投入について、カウンターパート機関及びカウンターパートの配置については活動に準じて適切に行われたといえる。

2) プロジェクト・マネージメント

プロジェクトの活動の多くは、成果を達成するために適切に実施された。しかしながら、DIP 未承認を契機とする PDM 改定の結果、大幅な活動の見直しがなされた。さらに、活動の前提条件が揃わなかったため、削除された活動項目もあった。また、このような活動内容の修正に際して、日本及びカウンターパート機関間の総括、調整を行うために設置されたプロジェクト・ステアリング・コミッティーは、主に情報共有の場として利用され、意思決定機関としての機能を有していなかったことから、6つのカウンターパート機関の関係者間の調整に、多大な時間と労力を要した。

(4) インパクト

地方行政システムにおける異なるレベルの関係者に、以下のようなポジティブなインパクトが観察された。また、ネガティブなインパクトについては特に観察されなかった。一方、長期的なインパクトである上位目標の達成予測については、現状ではその推測が困難といえる。

1) ポジティブ・インパクト

プロジェクトの活動にかかわることにより、通常はかかわることのない3省6局にわたるカウンターパート機関の間で、地方自治体に係る業務に関して調整がなされ、コミュニケーションが改善された。

各州の PLGO と地方自治体のコミュニケーションが円滑化し、関係性が向上した。

地方自治住宅省と各州の PLGO のコミュニケーションが円滑化した。

地方自治体を直接の対象とした各種活動を通じ、自治体や PLGO の弱点が顕在化した。また、自治体から地方自治住宅省への要望も明確になった。今後、それらの課題への省からの対応が期待できる。

地方自治体及び地方分権化改革を支援する政府、及びドナー間の共通のプログラムが不在のなか、プロジェクトは政府及びドナーが協調して事業を実施する共通のプラットフォームの役割を果たした。

プロジェクトの実施によって、カウンターパート機関である地方自治住宅省の地方行政管理局がプロジェクト管理の経験を積むことができた。

2) 上位目標の達成見込み

上位目標である地方自治体による行政サービスの改善については、長期的な「ザ」国政府のコミットメントとモニタリングが不可欠と思われる。

(5) 自立発展性

地方分権化政策の実施に係る政府側の意思は確認されているが、その政策を確実に実施していくためのロードマップが依然として示されていない。また、地方自治住宅省及び政府関係者の多くが、地方自治体は地域の住民に対する責務を果たすためには依然として能力不足であり、その能力向上に対しては更なる投入が必要と考えている。また、現状においては、地方自治体のみならず、地方行政システムにかかわる政府、州等それぞれのレベルにおける関連機関が能力を十分に発揮するに至っていない。そのため地方自治住宅省は、まずは同省の地方自治体のモニタリング能力を強化するために、省内各局が個別に設定、使用している地方自治体のモニタリング指標について、その統合と標準化を推進している。

2009 年度予算における地方自治住宅省から地方自治体への各種交付金はほぼ据え置かれる予定であり、地方自治体が徴収できる事業税の見直しや改正憲法案への中央省庁から地方自治体への財源委譲の記載が検討されている。

よって、政府側の政策、制度的、財政的な持続性はあると思われるが、プロジェクトによってもたらされた効果を持続していくためには、地方行政システムを統括する地方自治住宅省の強いリーダーシップ及び地方自治体自身の継続的な努力が必要である。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

特になし。

(2) 実施プロセスに関すること

日本はドイツ、世銀とともに地方分権化セクターにおけるリードドナーを務める立場にあり、ドナー間のセクター会合等を通じて、他ドナーとの情報交換や協力関係が維持されていたことから、他ドナーが実施する活動との協調、協力がスムーズに行われた。

3-4 問題点及び問題を惹起した要因

(1) 計画内容に関すること

投入量と成果のバランス、DIP そのものの実施可能性に係る精査が不足していた。

(2) 実施プロセスに関すること

DIP の内閣未承認や財政の分権化を目的とした政府間財政構造 (Intergovernmental Fiscal Architecture : IFA) の実施見送りなど、プロジェクトを支える枠組みが予定どおり構築されなかったため、活動及び成果間の関係性が薄れてしまった。また、PBA 体制において実施されるプロジェクトとして計画されたことから、実施における効果測定はプロジェクトの上位の政府・ドナー共同のプログラム中のモニタリングを通じて実施することが見込まれており、プロジェクト開始時にプロジェクト単体として活動の効果を図るモニタリングメカニズムが包含されていなかった。

3-5 結 論

本プロジェクトは、地方分権化改革が今後「ザ」国で進展することに備えて、全 72 自治体の負債状況調査や財政及び監査マニュアルの使用の徹底など、自治体の財務管理能力の改善において、重要な貢献をしたと評価することができる。また、地方行政システムにおける異なる

レベルの関係者間の関係性の向上に貢献したと評価することができる。しかしながら、プロジェクトによってもたらされた効果を持続していくためには、更なる地方行政システムの改善、「ザ」国政府のリーダーシップ及びドナーによる継続的な支援が不可欠である。

3-6 提言

長期的に本プロジェクトによってもたらされた効果を持続するためには、政府及び地方自治体が以下の事項に取り組むことが求められる。

- (1) 地方自治体がより適切な行政サービスを提供するためには健全な財政基盤の確立が不可欠であることから、全 72 地方自治体の負債状況調査結果に基づき、負債解消のための戦略を策定する。
- (2) 権限委譲後の地方自治体の新組織構造を各地方自治体が施行する前に、自治体の主要な職位の職務所掌を策定する。
- (3) 議員選挙（5年）ごとに実施される地方議会議員及び地方自治体職員のための包括的な研修プログラムを策定する。
- (4) 地方分権化改革後の地方自治体の新組織構造案が、地方自治体によって地方議会に提出され、議会承認を得られるよう促進する。
- (5) 郡レベルでの包括的な開発計画を策定する際に、FNDP の策定プロセスに係る調査報告書において取りまとめられた調査結果及び提言を実施する。
- (6) 地方自治体に MTEF/ABB を普及、導入するために必要な実施体制と活動計画を取りまとめる。
- (7) 地方自治体が開発計画を策定する際に地図情報を活用できるよう、地方自治住宅省 DPPH の州計画担当官による GIS の有効活用を促進する戦略を策定する。
- (8) 地方自治体職員と地方議会議員が財務及び監査マニュアルに従った責任を果たすよう、全 72 地方自治体向け財務及び監査マニュアルの普及研修に係るフォローアップのための戦略を策定し、実施する。
- (9) 公務員を対象とした地方分権化改革及び地方行政セクターに関連する文書が保管された図書館を設立する。
- (10) 地方自治体、PLGO、地方自治住宅省職員間の調整、情報交換を促進するために、より効率的で効果的な地方自治住宅省による地方自治体に対するモニタリング・システムを設立する。

3-7 教訓

- (1) 全 72 自治体を対象とした負債状況調査のもたらしたインパクトをかんがみれば、プロジェクトの開始時点において、地方自治体の現状に係る包括的な調査を計画し実施すべきであった。調査対象としては、各セクターごとのサービスデリバリーの状況や、基本的な財務状況、報告・モニタリング制度、職員の人数や能力等が含まれる。このような調査の結果は、より多くの成果と実績の達成につながったと考えられる。
- (2) 研修の効果とインパクトをタイムリーに、そして定期的に測るためには、研修を開始する前にモニタリングメカニズムを構築する必要があった。このようなメカニズムを構築することによって研修内容の理解度や実用性が実証されるとともに、より現実的で適切なフォローアップを計画することが可能となる。

3-8 フォローアップ状況

特になし。

Summary of Terminal Evaluation

I. Outline of the Project		
Country : Zambia		Project title : Capacity Development Programme for Provision of Decentralised Services (CDPPDS)
Issue/Sector : Governance		Cooperation scheme : Technical Cooperation
Division in charge : JICA Zambia office		Total cost (at the time of evaluation) : 173,219,000yen
Period of Cooperation	(R/D): August 23, 2006 – March 31, 2009	Partner Country's Implementing Organization : Ministry of Local Government & Housing (MLGH), Cabinet Office, and Ministry of Finance & National Planning (MoFNP)
	(Extension): (F/U) : (E/N) (Grant Aid)	
Related Cooperation : GTZ, UNDP and World Bank		
1 . Background of the Project		
<p>To strengthen local government to facilitate more effective citizen participation in governance and accountable delivery of public services as the basis for decentralisation, the Government of the Republic of Zambia (GRZ) launched the National Decentralisation Policy (NDP) in 2004 as one of the three pillars of the Public Sector Reform Programme (PSRP).</p> <p>Then National Decentralisation Policy has recommended a wide array of functions to be devolved for implementation by local government. These include functions such as provision of primary health, basic education, agriculture extension services and community police and prisons service. In their current status, Councils lack the human, financial and managerial capacity to undertake these functions in addition to their already existing functions. Therefore, the need for restructuring of Councils and developing their capacities were considered cardinal so that the organisation structures, planning and management systems, personnel, financial systems and general operations are appropriate to facilitate the fulfillment of their revised mandates. Based on the above needs, MLGH with MoFNP and Cabinet Office submitted the request for the Technical Cooperation Project, namely "Capacity Development Programme for Provision of Decentralised Services (CDPPDS, hereinafter called "the Project")", which was evaluated as eligible by Japanese Government and launched in August 2006.</p> <p>Originally, the Project was envisaged to be implemented as an integrated project in line with the Program Based Approach (PBA) framework to be established based on the draft Decentralisation Implementation Plan (DIP) which was elaborated by the Decentralisation Secretariat with support from Cooperating Partners (CPs) in the Decentralisation Sector, including JICA. However, it was clarified in September 2007, that GRZ considers that capacity development of the Councils is the precursor to other issues of Decentralisation reform, together with further sensitisation of the public on the concept of the decentralisation reform, to any other essential components stated in NDP and that GRZ would take a cautious and gradual approach rather than rushing to address at once diverse, therefore, complex components entailed to enhance the decentralisation process. In order to effectively implement the Project, the need of re-alignment of the Project components to the current status and short-term perspective of the Decentralisation Programme was recognised by GRZ and JICA, and the revised</p>		

Project components were agreed by the both parties through signing the Minutes of Meeting on May 7th, 2008.

2. Project Overview

(1) Overall Goal

Quality of planning/budgeting/implementation by district councils and accountability of those to communities are improved.

(2) Project Purpose

Human and institutional capacity of district councils in management cycle (planning/budgeting, implementation and coordination, monitoring/evaluation, and feed back to their plans/budget and policy) is strengthened.

(3) Outputs

1. New structure with staffing levels and staff's job description are adapted by the Councils as part of the preparation of the forthcoming restructuring of the Councils in the course of the Decentralisation Reform process.
2. The capacity of the Councils in development planning/budgeting as well as in monitoring and evaluation is strengthened to prepare themselves for devolution of more functions to them in the course of the Decentralisation Reform process.
3. Financial management and audit capacity of the Councils is strengthened.
4. Capacity of the central government to train, monitor and supervise the Councils is strengthened.

(4) Inputs

Japanese side :

Long-term Expert: 1	Equipment	210,720.53USD
Short-term Expert: 1	Local cost	114,707,437Yen (1,103, 818 USD)

Zambian Side :

Counterpart: 36		
Land and Facilities	1 office rooms	Local Cost 3,591,374,082ZMK

II. Evaluation Team

Members of Evaluation Team	Mr. Shiro Nabeya	Team Leader
	Mr. Hirofumi Kawakita	Decentralisation / Local Government
	Ms. Yuki Shibuya	Evaluation Planning
	Mr. Harumi IIDA	Evaluation Analysis (Local Governance)
Period of Evaluation	November 24, 2008~ December 18, 2008	Type of Evaluation : Terminal evaluation

III. Results of Evaluation

3. Summary of Evaluation Results

(1) Relevance

Relevance of the Project is high in long-term perspective. GRZ recognized the needs of capacity development of Councils, as mentioned in Fifth National Development Plan (FNDP) as well as National Decentralisation Policy (NDP). On the other hand, Councils recognized the challenges and expressed willingness to strengthen their own capacity, which were recognized from the Councilors Orientation Workshops. The size of the target groups was adequate and in line with the GRZ policy such as NDP. Pilot approach or area based approach were avoided in order to offer equal opportunities of capacity development to all Councils.

Japanese ODA policy and JICA assistance plan for Zambia focus on “Human resource development and institutions building for aiming self reliant development”. Local government is the key player of public service delivery to the community, and can play crucial in promoting development at local level. Therefore, development of capacity of Councils will contribute to efficient public service management in sustainable development of Zambia. Based on the above, CDPPDS is relevant and hence its implementation.

(2) Effectiveness

Effectiveness of the Project has room for improvement due to a lack of concrete and foreseeable road map in the sector of Decentralisation. In addition, the project initial design based on DIP was too ambitious. CDPPDS contributed to improvement of the Councils’ management cycle, especially financial management. With the purpose of strengthening the financial status of Councils, data on the status of indebtedness of all the Councils were collected and based on the data, arrears in retirement packages have been paid with support from the central government. The training for dissemination of the Finance Manual and the Audit Manual for Councils has clearly strengthened the financial capacity of all Councils. The use of external auditors for three City Councils has been effective to assist these Councils in the financial management.

The Project has contributed to forming the basis for decentralisation through building capacity in Councils, even though project purpose will not be fully achieved by the end of project term, March 2009.

(3) Efficiency

Efficiency of the Project has been fair. Inputs were utilised effectively although the range of activities was quite wide. On the Japanese input, the timing and expertise of a long term expert was considered to be appropriate. In addition, the types, quantity and timing of the equipment for provinces such as GIS sets and vehicles provided were appropriate. On the Zambian inputs, the head count, placement, and expertise of the counterpart personnel were appropriate. However, coordination of six implementing agencies (*) spreading over three ministries was not easy and time consuming.

Most activities were implemented appropriately to achieve the Outputs. However, in the middle of the project implementation period some activities were removed and modified while others were added to streamline the project contents. Some activities were not implemented in the project period, as the project design was considered over-ambitious. Even though inputs from both sides were fully

utilised, the activities were too many to be implemented efficiently. In addition, lack of road map for the activities and the timing of funding hampered timely implementation of some of the activities.

(*) Implementing agencies of CDPPDS

MLGH- Department of Local Government Administration (DLGA), Department of Physical Planning and Housing (DPPH), Decentralisation Secretariat
Cabinet Office- Management Development Division
MoFNP- Budget Office, Planning and Economic Management Division

(4) Impact

Regarding Impact, the Project has contributed to improvement of coordination and communication of all stakeholders in local government system. Some positive impacts were found as outlined below;

- 1) Communication and coordination among six implementing departments was improved
- 2) CDPPDS offered the opportunity for a common framework for collaboration.
- 3) CDPPDS offered DLGA to accumulate the experience of project management.
- 4) Since the Programme Based Approach to support the Decentralisation and Local Government Sector did not take place, CDPPDS was a platform for collaboration among CPs in supporting some activities.

On the other hand, no negative impact was found. However, to reach the Overall goal as improvement of service delivery of Councils, continuous support and monitoring for development of Councils are necessary by GRZ within long term process.

(5) Sustainability

Sustainability of the Project is assured by the willingness of GRZ, which needs to be backed up by the systematic and consolidated implementation. MLGH has recognized that CDPPDS follows the process of Decentralisation Policy, and it has strong political will for continuously developing councils' capacities. Besides, most of the GRZ stakeholders recognise that there is political will and framework for continuous capacity development of Councils, given the increased inputs and activities allocated for the purpose.

However, it is recognized that more remain to be done, if the Councils should fulfill their duties for the people. The capacities at all the levels (national / provincial / district) for strengthening local government system are still not fully attained. MLGH further intends to integrate and standardize monitoring indicators of Councils to be applied by different departments in the ministry.

4. Conclusion

The Project contributed to the preparation of local government reform and strengthened coordination mechanism within GRZ as well as CPs in the Decentralisation and Local Government sector. However, based on this evaluation, it is confirmed that further improvement of the local government system, strong leadership of GRZ and continuing support from CPs are must.

5 . Findings from the Evaluation Result

Important findings from the evaluation of the Project are as follows;

- 1) Nationwide trainings create the foundation for building Councils' capacities
- 2) Basic financial capacity of councils is identified through joint financial survey
- 3) Project activities facilitate internal communication in councils and communication among councils, provincial offices and MLGH.
- 4) Concrete and stable policies facilitate more favorable environment to implement the programme and projects in local government system.
- 5) Develop simpler planning mechanism at district level to facilitate more cooperation and outputs in local government system.

6 . Lessons learned

(1) Comprehensive status survey of Councils

Considering the positive impact and effectiveness of the indebtedness verification survey, the Project should have planned and implemented a comprehensive status survey of Councils at the beginning of the project. The survey at District level should include the contents such as situation of sector service delivery, basic finance status verification, reporting and monitoring system and human resource capacity etc. The findings of the survey would have contributed to create more outputs and achievements for the planned project.

(2) Traceable monitoring mechanism

To assess and capture effects and impact of the trainings at the training target level timely and periodically, the traceable and systemized monitoring mechanism should have been in place before the start of trainings. By doing so, the understanding level and practicability of the training will be verified, and thereby more realistic and appropriate follow-ups will be developed based on the monitoring data or indicators collected.

7 . Recommendations

In order to ensure sustainability of the project effect in long term, following actions are recommended to be taken by GRZ and Councils.

- (1) Formulating a strategy for Councils to clear their debts based on the verified data of indebtedness of all the 72 Councils, since it is imperative for Councils to have sound financial status for better service delivery.
- (2) Developing the job description of key staff before the implementation of new Organisation Structure.
- (3) Developing a comprehensive training programme for Councillors and Council staff which can be implemented every five years.
- (4) Ensuring that all the Councils submit their draft organisation structures to the full Council for adoption and approval.
- (5) Implementing the findings and recommendation of the FNDP making process review report into the planning process when developing comprehensive development plan at the district level.
- (6) Drawing an action plan and outline required institutional arrangements to roll out MTEF/ABB to the Councils.

- (7) Developing a strategy to better utilise GIS at the Provincial Offices of DPPH in order to enhance Councils' use of geographical images in their development plans.
- (8) Developing and implementing a strategy of follow-ups to the training in the use of the Finance and Audit Manuals to all the Councils in order to make sure that Councillors and officers in the Councils to implement their duties in line with both Manuals (including the response process to the external audit report).
- (9) Developing a library facility where all relevant documents for the Decentralisation and Local Government sector can be archived and where any public officers can access such documents.
- (10) Establishing a more effective and efficient Monitoring System of Councils which can enhance interaction and communication among Councils, PLGOs and MLGH staff.

第1章 評価調査の概要

1-1 調査団派遣の背景と目的

ザンビア共和国（以下、「ザ」国とする）政府は、基礎保健、初等・中等教育、水・衛生、地方道路、コミュニティ開発など、生活に密接する行政サービスの機能と権限を中央政府から地方自治体に委譲することを前提とした地方分権化政策（Decentralisation Policy）を2004年に公布した。この地方分権化政策を実現するために、10のコンポーネントから構成される地方分権化実施計画案（Decentralisation Implementation Plan：DIP）が2006年に策定された。

このような状況下、2006年8月から「地方分権化のための能力強化プログラム（Capacity Development Programme for Provision of Decentralised Services：CDPPDS）」が実施された。本案件は、DIPを基本プログラムとする政府及びドナー共同のプログラム型支援（Programme Based Approach：PBA）体制が早期に発足することを前提に、PBAの枠内で地方自治体の能力（組織・人事管理、政策立案・事業実施管理、財務管理等の能力）強化を支援することを想定して計画された。しかしながら、2007年9月に「ザ」国政府は、地方自治体が権限委譲の受け皿として機能するための能力強化を進めながら、より慎重に地方分権化改革を行う旨を表明し、DIPの内閣承認は見送られ、DIPを基本計画とするPBA体制の発足も見送られた。

これを受け、本案件は運営指導調査、プロジェクト・ステアリング・コミッティー、実施機関との個別協議等を経て、2008年5月にProject Design Matrix（PDM）の見直しに係る協議議事録に署名した。現在、修正PDMに基づき、①地方分権化改革に備えた地方自治体の組織人事構造の確立支援、②地方自治体による計画（予算）策定機能の強化支援、③地方自治体の財務管理、監査能力の向上支援、④地方自治体住宅省による地方自治体に対する管理監督能力の向上支援を主なコンポーネントとして活動を実施している。

今次調査は、本案件が2009年3月に終了するにあたって活動実績や実施プロセスを整理し、成果の達成状況を評価するとともに、①地方分権化改革初期段階にある国における、JICAによる地方行政能力強化支援に係る案件形成、実施のあり方、②援助協調が急速に進む状況下での技術協力プロジェクト案件の実施等に関する課題や教訓、③今後のザンビア地方分権化セクターにおける支援のあり方に係る提言を抽出することを主たる目的として派遣されたものである。

1-2 評価団員の構成

日本側評価団員の構成は以下のとおりである。

氏名	担当分野	所属
鍋屋 史朗	総括	JICA ザンビア事務所長
川北 博史	地方分権化／地方行政	JICA 国際協力専門員
飯田 春海	評価分析	グローバル・リンク・マネジメント株式会社 社会開発部 研究員
渋谷 有紀	評価企画	JICA ザンビア事務所員

また、「ザ」国側から以下のメンバーが合同評価団員として選定され、日「ザ」国合同の評価団として終了時評価調査を行った。

氏名	所属
Ms. Zeles Zulu	Director, Department of Local Government Administration, MLGH (地方自治住宅省地方行政管理局長)
Ms. Patricia Munyoro	Acting Specialist (ODS), Management Development Division, Cabinet Office (内閣府開発管理局組織構造担当職員)
Mr. Rodgers Kapila	M&E Officer, Planning and Economic Management Division, MoFNP (財務国家計画省計画経済管理局モニタリング評価担当職員)
Ms. Winza Muzyamba Mwauluka	Principal Planner, Planning and Economic Management Division, MoFNP (財務国家計画省計画経済管理局計画担当職員)

1-3 調査日程

本調査は2008年11月25日(火)～12月16日(火)(現地調査日数22日間)の間に行われた。

日数	月日	曜日	工程内容
1	11月25日	火	ルサカ着(飯田団員)、日本側団内協議
2	11月26日	水	合同評価団内協議、地方自治住宅省地方行政管理局(DLGA)との協議
3	11月27日	木	地方自治住宅省都市計画住宅局(DPPH)、地方自治住宅省地方分権化事務局(DS)、財務国家計画省予算局との協議
4	11月28日	金	ドイツ(GTZ)、財務国家計画省計画経済管理局(PEMD)、内閣府開発管理局(MDD)との協議
5	11月29日	土	資料整理
6	11月30日	日	資料整理
7	12月1日	月	チボンゴ District Council、中央州地方行政官(PLGO)、カブエ Municipal Council との協議
8	12月2日	火	コッパーベルト州計画官(PPO)、ンドラ City Council との協議
9	12月3日	水	ルアンシャ Municipal Council、ムポングエ District Council との協議
10	12月4日	木	コッパーベルト州 PLGO、チャリンバナ地方自治体研修所、ルサカ州 PPO との協議
11	12月5日	金	地方分権化セクタードナー会合参加 世界銀行、ザンビア地方自治体協会との協議
12	12月6日	土	資料整理
13	12月7日	日	ルサカ着(川北団員)
14	12月8日	月	団内協議、収集資料分析、英文報告書作成
15	12月9日	火	在ザンビア日本大使館表敬、団内協議、収集資料分析、英文報告書作成
16	12月10日	水	合同評価団内協議、ワークショップ開催準備
17	12月11日	木	関係者ワークショップの開催、英文報告書作成
18	12月12日	金	団内協議、協議議事録案の作成

日数	月日		工程内容
19	12月13日	土	団内協議
20	12月14日	日	資料整理
21	12月15日	月	地方自治住宅省次官及び内閣府開発管理担当次官への協議議事録内容説明、和文報告書内容整理
22	12月16日	火	財務国家計画省計画経済管理局国家計画局長への協議議事録説明 在ザンビア日本大使館報告、和文報告書内容整理
23	12月17日	水	ルサカ発

第2章 評価の方法

2-1 プロジェクトに対する5項目評価

プロジェクトに対する5項目評価は、『JICA 事業評価ガイドライン（2004年1月：改訂版）』に基づき、ログフレームを用いた評価手法に則って実施した。『JICA 事業評価ガイドライン』による評価は、以下のとおり、4つの手順で構成されている。

- ①プロジェクトの計画を論理的に配置したログフレーム（本事業におけるPDM）を事業計画として捉え、評価デザインを確定する。
- ②いくつかのデータ収集方法を通じ入手した情報をもとに、プロジェクトの現状を「実績・実施プロセス」「因果関係」の観点から把握・検証する。
- ③「妥当性」「有効性」「効率性」「インパクト」「自立発展性」の5つの観点（評価5項目）から、プロジェクトの成果（アウトカム）を評価する。
- ④また、上記①から③を通じ、プロジェクトの成否に影響を及ぼした様々な要因の特定を試み、プロジェクトの残りの実施期間の活動に対しての提言と、「ザ」国側及び日本側双方のその他案件に対する教訓を抽出する。

なお、本評価手法において活用されるPDMの構成要素の内容について表2-1に示す。

表2-1 PDMの構成要素

上位目標	プロジェクトを実施することによって期待される長期的な効果。プロジェクト終了後3～5年程度で対象社会において発現する効果
プロジェクト目標	プロジェクト実施によって達成が期待される、ターゲットグループや対象社会に対する直接的な効果
成果	プロジェクト目標達成のためにプロジェクトが生み出す財やサービス
活動	成果を産出するために、投入を用いて行う一連の具体的な行為
指標	プロジェクトの成果、目標及び上位目標の達成度を測るもので、客観的に検証できる基準
指標データ入手手段	指標を入手するための情報源
外部条件	プロジェクトでコントロールできないか、プロジェクトの成否に影響を与える外部要因
前提条件	プロジェクトが実施される前にクリアしておかなければならない条件
投入	プロジェクトの成果を産出するために必要な資源、人員、資機材・運営経費・施設など

出所：プロジェクト評価の手引き（JICA 事業評価ガイドライン）、2004年2月

さらに、本プロジェクトの評価に適用される評価5項目の各項目の定義は表2-2のとおりである。

表 2-2 評価 5 項目の定義

評価 5 項目	JICA 事業評価ガイドラインによる定義
妥当性	プロジェクトのめざしている効果（プロジェクト目標や上位目標）が受益者のニーズに合致しているか、問題や課題の解決策として適切か、相手国と日本側の政策との整合性はあるか、プロジェクトの戦略・アプローチは妥当か、公的資金である ODA で実施する必要があるかなどといった「援助プロジェクトの正当性・必要性」を問う視点
有効性	プロジェクトの実施により、本当に受益者もしくは社会への便益がもたらされているのか（あるいはもたらされるのか）を問う視点
効率性	主にプロジェクトのコスト及び成果の関係に着目し、資源が有効に活用されているか（あるいはされるか）を問う視点
インパクト	プロジェクトの実施によりもたらされる、より長期的、間接的効果や波及効果を見る視点。この際、予期しなかった正・負の効果・影響も含む。
自立発展性	プロジェクトが終了しても、プロジェクトで発現した効果が持続しているか（あるいは持続の見込みはあるか）を問う視点

出所：プロジェクト評価の手引き（JICA 事業評価ガイドライン）、2004 年 2 月

2-2 主な調査項目

上述「2-1」にあるとおり、PDM に基づいて、プロジェクトの「実績」、「実施プロセス」、「評価 5 項目」（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）を検証するための調査項目を包含した評価グリッドを作成した。同グリッドは、「A. プロジェクトの実績及び実施プロセスの検証」と、「B. 評価 5 項目の検証」で構成される。概要は表 2-3 及び表 2-4 のとおりである（付属資料 4. 評価グリッド結果より抜粋）。

表 2-3 「プロジェクトの実績」の調査項目

1. プロジェクトの実績	
1-1 上位目標の達成状況（見込み） 上位目標「地方自治体の計画・予算・実施の質と住民へのアカウントビリティが向上する。」の達成見込みはあるか。	1-1-1 年間計画における事業の執行率が上昇した地方自治体数が増加する傾向が見られるか。
	1-1-2 住民との相互交流の手段と頻度が改善した地方自治体数が増加する傾向が見られるか。
1-2 プロジェクト目標の達成状況（見込み） プロジェクト目標「地方自治体のマネジメントサイクル（計画・予算策定、実施、調整、モニタリング評価、計画・予算並びに政策へのフィードバック）に係る人的・制度的能力が強化される。」は達成されるか。	1-2-1 分権化後の新組織構造策定に係る自治体の能力は改善したか。
	1-2-2 自治体が MTEF/ABB に則った予算を策定しているか。
	1-2-3 自治体が地方自治体財務管理マニュアル及び監査マニュアルに従った 2008 年 10 月分の会計報告を、2009 年 3 月までに地方自治住宅省へ提出するか。
	1-2-4 自治体に対する外部及び内部監査は実施されたか。
	1-2-5 全 9 州地方行政官事務所が、改善されたモニタリング・監督システムに従った報告書を、地方自治住宅省に提出するか。
1-3 各成果はどのように達成されているか。	1-3-1 成果 1 「全国 72 地方自治体の分権化後の新組織構造が策定される。」は達成されているか。
	1-3-2 成果 2 「開発計画・予算策定及びモニタリング・評価に関する地方自治体のキャパシティが強化される。」は達成されているか。

	1-3-3 成果3「地方自治体の財務管理及び監査能力が強化される。」は達成されているか。
	1-3-4 成果4「地方自治体の研修、モニタリング、監督を所管する中央政府のキャパシティが強化される。」は達成されたか。
1-4 投入実績	1-4-1 日本側投入
	1-4-2 「ザ」国側投入
2. プロジェクト実施プロセス	
2-1 実施プロセスの適切度	2-1-1 計画に則った活動の実施
	2-1-2 活動における日本人専門家の活動や技術移転の適切度
	2-1-3 実施機関やカウンターパートの認識の高さ、プロジェクトへの関与度合い
	2-1-4 活動のターゲットグループや関係組織の意識や参加度合い
2-2 プロジェクト・マネージメント	2-2-1 プロジェクトのモニタリング・システムの機能状況
	2-2-2 プロジェクトの活動に係る日「ザ」国間の意思疎通
	2-2-3 プロジェクトの活動に係る「ザ」国側実施機関間のコミュニケーション状況
	2-2-4 プロジェクト実施における意思決定に係る課題
	2-2-5 他組織（他ドナー、国連機関、NGO）との協力状況
2-3 プロジェクト改定プロセス	2-3-1 運営指導調査によるプロジェクト・デザイン修正の適正度
	2-3-2 プロジェクト・デザイン修正時におけるカウンターパート機関との協議プロセスの適正度
	2-3-3 プロジェクト・デザイン修正における「ザ」国政府のニーズや受容能力、プロジェクトの残余期間、裏づけ情報等に係る適切度
2-4 その他	2-3-1 その他、プロジェクトの活動における阻害要因等

表2-4 「評価5項目」の調査項目

3. 妥当性	
3-1 プロジェクト目標等と「ザ」国の国家政策等との整合性	3-1-1 中央政府は地方自治体の能力強化に係る課題を認識し、地方分権改革に備えた地方自治体の人的・組織的な能力を強化する意思を有していたか。
	3-1-2 地方自治体は地方自治体の能力強化に係る課題を認識し、地方分権改革に備えた地方自治体の人的・組織的な能力を強化する意思を有していたか。
3-2 プロジェクトの対象グループ選定の妥当性（72自治体の職員及び議員、州行政官等）	3-2-1 実施期間に比して、ターゲット地域及びグループの選定は適切であったか。
	3-2-2 実施機関の数及び構成は適切であったか。
3-3 日本の政府開発援助の適格性	3-3-1 プロジェクトは日本の政府開発援助及び JICA の事業実施方針と合致しているか。
	3-3-2 本分野における日本の技術的優位性はあるか。
3-4 プロジェクト・デザインの適切度	3-4-1 プロジェクト開始時に DIP が未承認であったことを考慮した場合、プロジェクト開始の時期は適切であったか。
	3-4-2 プロジェクト目標及び成果を達成するために、活動の優先順位、実施順序や構成は適切にデザインされていたか。

4. 有効性	
4-1 プロジェクト目標の達成状況	4-1-1 投入、活動、成果の実績の状況をかんがみて、プロジェクト目標達成の見込みはあるのか。
	4-1-2 プロジェクト目標の達成を阻害する要因はあるか。
4-2 プロジェクト活動の実施とプロジェクト目標への貢献度	4-2-1 成果はプロジェクト目標を達成するために十分であるか。
4-3 プロジェクト目標を達成するための外部条件の充足度合い	4-3-1 プロジェクトの外部条件は現時点でも正しいか、今後とも満たされる可能性はあるのか。
5. 効率性	
5-1 成果の達成度	5-1-1 成果の達成度は適切か（実績と目標との比較）。
	5-1-2 成果達成を阻害した要因はあるのか。
5-2 活動の効率性の確保	5-2-1 活動は成果を算出するために十分な活動であったか。
5-3 成果を生産するための投入の適正度（投入時期、投入量及び質）	5-3-1 日本人専門家の数、専門性、派遣時期は適切であったか。
	5-3-2 日本側投入機材のタイプ、量、供与時期は適切であったか。
	5-3-3 ローカル・コンサルタントの質、量、投入時期は適切であったか。
	5-3-4 研修に参加した人員数、研修方法と内容、実施時期と期間は適切であったか。
	5-3-5 日本側による在外事業強化費の支出は適切になされたか。
	5-3-6 「ザ」国側のカウンターパート人員の配置は適切であったか。
	5-3-7 「ザ」国側ローカル・コスト負担は適切になされたか。
	5-3-8 「ザ」国側の提供施設、機材は適切であったか。
	5-3-9 投入は十分に活用されたか。
	5-3-10 プロジェクトの運営管理は適切であったか。
6. インパクト	
6-1 プロジェクト実施による長期的及び他分野におけるインパクト	6-1-1 上位目標は達成見込みか、また、阻害要因はあるか。
	6-1-2 プロジェクト活動実施機関に対するインパクト（政府機関間の関係性の向上、業務の効率化等）はあったか。
	6-1-3 プロジェクトの実施による予期しないポジティブなインパクトはあるのか。
	6-1-4 プロジェクトの実施による予期しないネガティブなインパクトはあるのか。
7. 自立発展性	
7-1 プロジェクト効果の持続性の確保	7-1-1 プロジェクト効果（地方自治体の能力強化）を持続する政治的意思及び枠組みはあるか。
	7-1-2 プロジェクト効果（地方自治体の能力強化）を持続する組織的な実施体制はあるか。
	7-1-3 プロジェクト効果（地方自治体の能力強化）を持続する財政的基盤はあるか。
	7-1-4 関係機関（中央、州、地方自治体）において、プロジェクトによって強化された能力は維持されていくか。

2-3 データ収集方法

本評価調査では、5項目評価及び課題別評価の分析作業のために、定性的・定量的データを以下の方法で収集した。

(1) 既存資料レビュー

以下のような文献資料を使用して情報を収集した。

- ・プロジェクト事前評価表（2006年5月）
- ・プロジェクト運営指導調査報告書（2007年11月）
- ・プロジェクト活動実績表¹
- ・プロジェクト実施運営総括表（2006年8月～2007年10月）
- ・プロジェクト実施運営総括表（2007年11月～2008年4月）
- ・栗野晴子企画調査員「最終業務報告書」（2007年6月）
- ・「ザ」国政府「地方分権化実施計画」（2006年2月）
- ・「ザ」国政府「第5次国家開発計画」（2006年12月）

(2) 主要関係者へのインタビュー

- ・日本人専門家
- ・「ザ」国政府側カウンターパート（地方自治住宅省、内閣府、財務国家計画省）
- ・「ザ」国政府各州行政管理事務所、州計画事務所（中央州、コッパーベルト州、ルサカ州）
- ・中央州及びコッパーベルト州内の地方自治体関係者
- ・関連援助機関（ドイツ GTZ、世界銀行）

(3) 関係者への質問票の配布（インタビュー時に使用）

- ・「ザ」国政府側カウンターパート（地方自治住宅省、内閣府、財務国家計画省）
- ・「ザ」国各州行政管理事務所、州計画事務所（中央州、コッパーベルト州）
- ・中央州及びコッパーベルト州内の地方自治体関係者

(4) 評価調査報告ワークショップ開催

- ・終了時評価調査結果報告ワークショップの開催

¹ Performance Table of the Project

第3章 プロジェクトの実績

3-1 プロジェクト・デザインの変遷

(1) PDM 変更経過

本プロジェクトは、「ザ」国政府及び関係ドナー間で DIP の共同実施と、それによる「ザ」国における地方分権化政策の実施を前提として形成され、準備が行われた。2006 年 8 月の日本、「ザ」国の両国間で署名された本プロジェクトの協議議事録及び議事録に添付された PDM に基づいて活動が開始された。

その後、2007 年 9 月頃に、内閣は DIP を当面承認しないこと、また地方分権化、特にセクター省庁から地方自治体への公共サービス実施に係る権限委譲、中央省庁から自治体への財政の分権化は、具体化の見通しが立たないことを明らかにした。そのため、同年 11 月に JICA 本部から運営指導調査団が派遣され、現状に沿った PDM の変更が進められた。同改定後の PDM（以下、「改定 PDM」と記す）は、「ザ」国側との協議を経て、2008 年 5 月に正式に承認され、協議議事録に署名された。

(2) プロジェクト目標の内容の変化

上述の PDM の改定に伴うプロジェクト目標の変更はなかったが²、対象とする地方自治体の「マネジメントサイクル」の前提については、大きな転換があった。プロジェクトは、「ザ」国地方分権化政策の施行が、その実施計画である DIP の内閣承認を得て実施されることで、急速に進むことを前提に、DIP 内で提示されているいくつかの活動への支援を担う形で形成された。すなわち、プロジェクトが直接関与しない、権限委譲、財政の地方分権化等の仕組みも、プロジェクトの実施期間の早いうちに構築され、機能することが想定されており、中央省庁から、より多くの公共サービス供給に係る権限、財源や予算を委譲された地方自治体を機能させるべく、その能力強化をめざしていた。

また、プロジェクトのデザイン及び活動開始当初に、目標として想定していた地方自治体の「開発計画」とは、第 5 次国家開発計画（Fifth National Development Plan : FNDP）策定時に郡レベルで策定された「郡開発計画」（District Development Plan : DDP）が想定されていた³。DDP は、地方分権化において、地方自治体にセクター省庁の出先機関が統合されることで、実質的に郡の計画として機能するものである（現状の地方自治体とセクター省庁の出先機関の関係と地方分権化後に想定される地方自治体の姿については、付属資料 2. 現状及び地方分権後に想定される地方自治体構造図を参照）。しかしながら、プロジェクト開始以降、活動の前提となる DIP の内閣承認が見送られ、政府は現行の地方自治体のパフォーマンス改善のための能力強化を、権限委譲や財政の地方分権化等、地方分権化改革を進めるための前提条件の一つとして位置づけた。DDP についても、その策定過程や内容の具体性に疑問が提示されることとなった⁴。このことから、プロジェクトが対象とする地方自治体の計画は、当初想定した DDP より

² ただし、プロジェクト目標の用語の適正化のために、一部、文言の修正があった。「地方自治体の政策マネジメントサイクル（計画・予算策定、実施、調整、モニタリング・評価、計画・予算や政策へのフィードバック）に係る人的・制度的キャパシティが強化される。」という当初のプロジェクト目標から「政策」の一語を削除し、PDM 改定後のプロジェクト目標とした。

³ DDP は、地方自治体のみならず、郡レベルでのセクターごとの開発目標も包含した計画となっている。

⁴ 本プロジェクトでも結果を活用した「ザンビア国第五次国会開発計画、州開発計画、郡開発計画策定プロセスおよびこれらの整合性に関する調査」においても明らかされている。

も、年次の地方自治体の財政支出計画や、都市部の土地利用計画として策定が予定されている総合開発計画（Integrated Development Plan：IDP）⁵などに、現実的な観点から焦点が当てられていった。

そのため、プロジェクト目標にある地方自治体のマネジメントサイクルも、分権化後の DDP に基づくサイクルではなく、現行の地方自治体の権限下でのそれを意味することになった。

（3）プロジェクト・デザインの変更内容

活動開始当初の PDM から、改定 PDM への変更において、上述したとおり、上位目標とプロジェクト目標の変更はなかったが、その指標が修正された。また、成果においても、内容の修正と指標の変更がなされるとともに、活動は DIP 未承認後の状況に沿って整理が行われた（以下のとおり、上位目標とプロジェクト目標の指標の修正については表 3-1 を参照。また、成果における修正は表 3-2、活動における修正は表 3-3 を参照）。

表 3-1 上位目標とプロジェクト目標の指標の修正

項目	当初の PDM の指標	改定 PDM の指標
上位目標： 地方自治体の計画・予算・実施の質と住民へのアカウントビリティが向上する。	1) 地方自治体によって計画されたプロジェクトの執行率	1) 年間計画における事業の執行率が上昇した地方自治体数が増加する。
	2) 郡の各種計画のアウトカムへの貢献を示したプロジェクト・プログラムの数	2) 住民との相互関係の手段と頻度が改善した地方自治体数が増加する。
	3) その開発政策・プログラムに関する情報が住民に行き渡っている地方自治体の数	
プロジェクト目標： 地方自治体のマネジメントサイクル（計画・予算策定、実施、調整、モニタリング評価、計画・予算並びに政策へのフィードバック）に係る人的・制度的能力が強化される。	1) 対象 72 地方自治体の 6 割の 43 自治体で、権限を委譲された業務の遂行を促すための人事制度（組織図と最適人員数、管理職の職務分掌・業績管理制度）が制定される。	1) 72 地方自治体の 90%（65 自治体）が、職員配置と号俸を含めた新組織構造計画を 2008 年 3 月までにまとめるとともに、72 地方自治体が主要行政職員のプロトタイプ の職務分掌を 2009 年 1 月までに適用する。
	2) 対象 72 地方自治体の 7 割の 50 自治体で、改善されたモニタリング報告書が作成され、その結果が次年度の年間活動計画・予算策定に反映される。	2) 60%の地方自治体（43 自治体）が 2009 年度の予算策定において、MTEF/ABB を適用する。
	3) 対象 72 地方自治体の 6 割の 43 自治体で、内部監査報告書が作成され、財務報告書が地方議会委員会で適切に検討されるとともに、次年度の年間活動計画・予算策定に反映される。	3) 60%の自治体（43 自治体）が財務管理・監査マニュアルに則って作成された 2008 年 10 月分の会計報告を 2009 年 3 月までに地方自治住宅省へ提出する。
		4) 2008 年 9 月から 12 月の間に政府の監査人によって実施される地方自治体への外部監査の 100%、内部監査の 70%が監査マニュアルに則って実施される。
		5) 全 9 州地方行政官事務所が、改善されたモニタリング・監督システムが 2008 年 12 月の時点で提出すべきと定めているすべての報告書を、地方自治住宅省に 2009 年 3 月までに提出する。

⁵ IDP は、自治体内の市街区域を対象とした土地利用計画とされている。

表 3 - 2 成果における指標の修正

項 目	当初の PDM の指標	改定 PDM の指標
<p>成果 1 : 各地方自治体がニーズに応じた人事管理制度を構築する。(政府の公共サービス管理プログラム PSM に沿って支援)</p> <p>↓</p> <p>改定後の成果 1 : 全国 72 郡の地方自治体のための新組織モデルが策定される。</p>	1-1 対象郡(調査後に決定)の 80% が、権限委譲前に主要職員の余剰人員整理計画を見直す。	1-1 地方行政管理局によって 72 地方自治体の負債状況データが 2008 年 3 月までにまとめられる。
	1-2 権限委譲後の組織構造・最適人員数・号俸の定め方についての研修を受けた地方自治体職員の数(対象職員の 9 割)	1-2 72 地方自治体の 90% (65 自治体) が新組織構造計画を 2008 年 3 月までにまとめる。
	1-3 職務分掌・業績管理制度について研修を受けた地方自治体職員の数(対象職員の 9 割)	1-3 地方行政管理局が主要行政職員のプロトタイプの職務分掌について 2008 年 11 月までに全 72 地方自治体に周知する。
	1-4 人事管理制度・チームビルディングの訓練を受けた地方議員・地方自治体職員の数(対象議員・職員の 8 割)	1-4 全 72 地方自治体において(地方議会議員用)オリエンテーション・ワークショップが 2007 年 4 月までに開催される。
	1-5 訓練後の地方自治体職員と地方議員の行動や意識の変化(定性指標)	
<p>成果 2 : 地方自治体の、開発計画の計画/予算策定/モニタリング評価の能力を強化する。(政府の公共財政管理プログラムに沿って支援、世銀の Local Development Programme と協力して実施)</p> <p>↓</p> <p>改定後の成果 2 : 開発計画・予算策定及びモニタリング・評価に関する地方自治体のキャパシティが強化される。</p>	2-1 改定された(地方自治体用の)開発計画・予算策定マニュアル	2-1-1 計画策定過程に係る報告書が、地方自治住宅省、財務国家計画省、内閣府に 2008 年 3 月までに共有される。
	2-2-1 80%の地方自治体(58)が、MTEF/ABB を導入する。	2-1-2 ニーズ・アセスメントによって明らかにされた州計画ユニットのニーズの一部への対応策が、計画経済管理局と州計画ユニットの 2009 年度予算と計画に適切に計上される。
	2-2-2 80%の地方自治体(58)が訓練に沿ってモニタリング評価のための情報収集・分析を行い、報告書を提出する。	2-2 60%の地方自治体(43 自治体)が 2009 年度予算策定において、MTEF/ABB を適用する。
	2-3 70%の地方自治体(50)の議会(計画財務委員会)が、訓練に沿って、モニタリング・評価報告書を検討、承認し、PDCC に提出する。	2-3 全 9 州の都市計画住宅局州事務所が総合開発計画用の地図を 2008 年 12 月までに作成できるようになる。
	2-4 地方自治住宅省都市計画住宅局に GIS 機材が導入され、都市計画住宅局、その州計画官並びに郡計画官が、郡の総合開発計画用に土地利用計画図を作成を支援できるよう、訓練される。	

項目	当初の PDM の指標	改定 PDM の指標
<p>成果 3 :</p> <p>地方自治体の財務監視能力が向上する。</p> <p>↓</p> <p>改定後の成果 3 :</p> <p>地方自治体の財務管理及び監査能力が強化される。</p>	3-1 改定された内部会計監査ガイドライン	3-1 改定された監査マニュアルがすべての州地方行政官事務所と 72 地方自治体に、2007 年 10 月までに配布される。
	3-2 内部監査について訓練を受けた地方自治体の内部監査人の数 (対象の 80%)	3-2 60%の自治体 (43 自治体) が財務管理・監査マニュアルに則って作成された 2008 年 10 月分の会計報告を 2009 年 3 月までに地方自治住宅省へ提出する。
	3-3 財務管理の監督について訓練を受けた地方議員の数 (対象の 80%)	3-3 2008 年 9 月から 12 月の間に政府の監査人によって実施される地方自治体への外部監査の 100%、内部監査の 70%が監査マニュアルに則って実施される。
		3-4 (外部監査の対象であった) 3 自治体が外部監査の勧告に沿って、財政運営の改善を 2008 年 3 月までに行う。
<p>成果 4 :</p> <p>地方自治体を指導する地方自治住宅省・州行政の、モニタリング体制と計画 (予算手当ても含む) が策定され、上記のために必要な指導・監督・モニタリング能力が強化される。</p> <p>↓</p> <p>改定後の成果 4 :</p> <p>地方自治体の研修、モニタリング、監督を所管する中央政府のキャパシティが強化される。</p>	4-1 策定された地方自治住宅省・州地方行政事務所用の地方自治体モニタリング・監督制度・計画	4-1 実施機関が収集することに合意した地方行政制度と地方分権化の情報の 80%が 2008 年 12 月までに収集される。
	4-2 80%以上の州が、研修内容に則って、成果 1、2、3 の活動へのフォローを行う。	4-2 現状の地方自治住宅省/州地方行政官事務所のモニタリング・監督システムの分析が 2008 年 3 月までになされる。
	4-3 各研修で受講者の 80%が研修への満足度を 80 点以上と回答する。	4-3 改善されたモニタリング・監督システムが、2008 年 3 月末までにデザインされ、公式に導入される。
		4-4 全 9 州地方行政官事務所が、改善されたモニタリング・監督システムが 2008 年 12 月の時点で提出すべきと定めているすべての報告書を、地方自治住宅省に 2009 年 3 月までに提出する。

表 3-3 活動の修正

当初の PDM の活動	改定 PDM の活動	変更内容説明 ⁶
成果 1 :		
1-1. 地方自治体の解雇者への退職金支払い状況とその他の負債状況を確認する。	1-1. 地方自治体の解雇者への退職金支払い状況とその他の負債状況を確認する。	1. セクター省庁からの権限委譲を受けた地方自治体組織の改造への支援について
1-2. セクターからの権限委譲後の地方自治体の組織構造（最適人員数含む）モデルを構築する。	1-2. セクターからの権限委譲後の地方自治体の組織モデルと職員の職務モデルを構築する。	1) 組織構造モデル適用ワークショップは当初の計画どおり、全国 72 地方自治体を対象に実施（新組織図と配置人員数、その人員の号俸が決められた。）
1.2.1 各セクターが地方自治体に委譲する権限を確定する。	1.2.1 13 セクター省庁が地方自治体に委譲する権限を確定する。	2) しかしながら、実際にセクター省庁からの権限委譲の実施を内閣がいつ承認するのかは未定であり、CDPPDS 実施期間内には権限委譲が起こらない可能性が高い。
1.2.2 地方自治体の組織構造（最適職員数含む）モデルを構築する。	1.2.2 権限委譲後の地方自治体の組織モデルを構築する。	3) そのため、ワークショップ後に予定されていた新組織体制化での人事管理制度の構築は断念する。
1.2.3 地方自治体を対象に、新組織構造モデルの適用ワークショップを開催する。	1.2.3 地方自治体に対し、組織モデル適用ワークショップを開催する。	4) ただし、地方自治体の人員整理と人的能力の強化に資するため、主要な地方自治体職員の現行体制化での職務モデルの策定は、実施する。
1-3. 地方自治体が新組織構造を適用し、その構造下で職員に求められる資格とその職務を明確化するのを支援する。	1.2.4 地方自治体のコアとなる行政職員の職務モデルを策定する。	2. 地方議会議員の能力強化への支援について
1-4. 地方自治体が更なる解雇・雇用を含む、組織構造改革計画を策定するのを支援する。		1) 当初の計画では、地方自治体職員及び地方議会議員に対し、人事管理制度、マネージメント・システム（計画・予算策定－実施－モニタリング・評価－計画・政策への反映）、及び財務管理・監査に関する研修を続けて実施することになっていた。
1-5. 地方自治住宅省が地方自治体職員の能力管理システムを構築するのを支援する。		2) しかしながら、財務管理・監査以外は、研修で扱うべき制度、システムそのものがプロジェクト実施期間内では確立しそうにない。
1-6. 地方自治体の管理職員を対象に能力管理システムに関する研修を実施する。		そのため、財務管理・監査以外の分野の研修は実施しない（財務管理・監査分野の研修は成果 3 を参照）。
1.6.1 州政府職員等を対象に TOT を実施する。		3) なお、現在、既に実施した議員オリエンテーションのフォローアップ活動の策定を SNV との連携の下、全国 9 州中 3 州において実施しており、この 3 州からあがってくる結果をもとに、今後、議員研修のあり方を考え、確立するうえで役立つと考えられる提案をガバナンス・チームでまとめて、「ザ」国政府側（地方自治住
1.6.2 地方自治体管理職を対象に研修を実施する（全国 20 箇所）。		
1.6.3 上記研修のフォローアップを実施する。		
1-7. 地方自治体の職員及び議員に対し、新人事管理制度に関する研修を実施する。	1-3. 地方自治体の職員及び議員に対し、地方行政管理に関する研修を実施する。	
1.7.1 地方議員研修マニュアルを見直す。	1.3.1 地方議会議員用研修教材を改訂する。	
1.7.2 州政府職員等を対象に地方議員の役割等に関する TOT を実施する。	1.3.2 州レベル職員などを対象に地方議会議員研修の TOT を実施する。	
1.7.3 地方自治体の職員及び議員を対象に地方議員の役割等に関する研修を、その他の援助機関と協調して実施する。	1.3.3 全国 72 地方自治体において、地方自治体の職員及び議員に対し、オリエンテーション・ワークショップを開催する（内 10 郡のワークショップは Irish Aid 及び MS Zambia が支援する。）	

⁶ 運営指導調査（2007 年 11 月）報告要約より。

1.7.4 新人事管理制度に関するマニュアルを作成する。	1.3.4 オリエンテーションのフォローアップ活動を策定する。	宅省及び地方自治体協会)に提出する。
1-7. 地方自治体の職員及び議員に対し、新人事管理制度に関する研修を実施する。		
1.7.5 州政府職員等を対象に新人事管理制度に関するTOTを実施する。		
1.7.6 地方自治体の職員及び議員を対象に、新人事管理制度に関する研修を実施する。		
1.7.7 新人事管理制度に関するロビー活動を実施する。		
成果2:		
2-1. 既存の郡の計画・予算策定マニュアルを地方分権化政策の内容に合わせて見直す。	2-1. 地方自治体の計画・予算策定プロセスを改善する。	<p>1. 地方自治体の計画策定プロセスに関する支援について</p> <p>1) 郡レベルでの計画策定プロセスを規定する要因の中に未確定のものが多い。(例: 権限委譲前後で計画策定プロセスは大幅に異なる。)</p> <p>2) 上記要因が確定していない現状では、既存のマニュアルを改訂しても、その内容が、現実から乖離してしまう可能性がある。</p> <p>3) 現状で地方自治体の計画策定能力の向上に資する方策として、マニュアルを作成する代わりに、地方自治体を取り巻く状況が現行どおりそのままであった場合と、地方分権化が促進されてその状況が大幅に変化した場合、それぞれの場合での郡レベルでの計画策定過程を、2つの異なるシナリオにまとめて成果とすることが政府(財務国家計画省計画経済管理局)に提案されたが、受け入れられなかった。</p> <p>4) 計画経済管理局からは、代替案として、同局の組織改編に伴い設置される州計画ユニット(郡、州レベルでの各種行政機関の開発計画策定、実施、モニタリング・評価を支援する)のニーズ・アセスメントが喫緊の課題として提案された。州計画ユニットのニーズ・アセスメントの実施により、郡を含む地方レベルでの計画システム、プロセスの課題を改めて浮き彫りにできることを期待し、当該アセスメントを活動に加えることになった。</p> <p>2. MTEF/ABB の普及に関する支援について</p> <p>1) 当初の計画どおり、州レベルまでのワークショップは、PEMFA</p>
2.1.1 国家開発計画・州開発計画・郡開発計画の策定プロセスの調査を実施する。	2.1.1 国家・州・郡開発計画策定プロセス調査を実施する。	
2.1.2 既存のマニュアルを見直す。	2.1.2 国家計画局州計画ユニットのニーズを同定し、それに対応する。	
2-2. 年間活動計画・予算策定・モニタリング及び評価に関する研修とフォローアップを実施する。	2-2. 地方自治体に対し MTEF/ABB を普及する。	
2.2.1 ABB/MTEF の州レベルでの研修を実施する。	2.2.1 MTEF/ABB ワークショップを州レベルで開催する。	
2.2.2 地方自治体が郡開発計画に基づいた年間活動計画の策定し、ABB/MTEF を導入するのを支援する。	2.2.2 地方自治体が MTEF/ABB を予算策定プロセスに適用できるよう支援する。	
2.2.3 モニタリング・評価の枠組みとマニュアルを見直す。	2-3. 都市計画住宅局職員を対象に GIS 研修を実施する。	
2.2.4 国家開発計画及び郡開発計画のモニタリング・評価に関する研修を実施する。	2.3.1 地方自治住宅省において GIS 研修を実施する。	
2.2.5 上記研修のフォローアップを実施する。	2.3.2 (都市計画住宅局州事務所職員に対し)、各州で GIS 研修を実施する。	
2-4. 都市計画に関する研修を実施する。	2.3.3 GIS 機材を都市計画住宅局(本省及び州事務所)に供与する。	
2.4.1 州政府職員等を対象に GIS に関するTOTを実施する。		
2.4.2 州レベルで GIS に関する研修を実施する。		

		<p>(公共支出管理改革)からの支援等で実施 (GTZ も支援の可能性を表明)</p> <p>2) JICA はこれまでどおり、MTEF/ABB の地方自治体への普及準備活動における関係各局間の連携・協調をファシリテートしていく。</p> <p>3) 地方自治体からの代表者に対する州レベルでの研修が 2008 年 4 月中に開始されれば、その後、CDPPDS の実施期間内で可能な郡レベルでの MTEF/ABB 導入のための支援を展開する。</p> <p>4) 州レベルでの研修が 2008 年 4 月中に開始されなければ、その後の郡レベルでの活動展開に十分な時間が確保できなくなることから、CDPPDS から当該活動への支援は打ち切る。</p> <p>3. GIS に関する支援について</p> <p>1) プロジェクト活動期間内は、都市計画住宅局の州事務所 (職員) が、GIS の操作を単独で行えるようになることを目標に、その職員を対象とした技術研修を実施する。</p> <p>2) ただし、技術研修に加えて、GIS の有効活用を可能にするような制度構築・強化が重要である。地方自治体が州事務所に導入された GIS の恩恵を受けることができるようなメカニズム及び州事務所が GIS の維持管理ができるような都市計画住宅局内の体制づくりなどが必要になる。</p> <p>3) ded (ドイツの専門家派遣機関) は GTZ が支援する南部州の GIS センターに GIS アドバイザーを派遣し、センターの経営確立に取り組んでいる。ded と協議した結果、ded から都市計画住宅局への GIS アドバイザーの派遣は可能であることが判明し、都市計画住宅局が ded に上記の制度構築・強化に携わるアドバイザーを要請できるよう、JICA は両者の仲介を行う。</p> <p>4) なお、郡総合開発計画策定に関しては、政府、その他のドナーからの支援により事業が進んでおり、JICA からの支援の意義が見出せず活動から外す。</p>
--	--	---

成果3：		
3-1. 監査マニュアルを見直す。	3-1. 地方自治体用の監査マニュアルを改訂する。	当初の計画では監査マニュアルのみの普及（そのための研修）を実施する予定であったが、現在、GTZ と連携して、財務管理、監査の両マニュアルの普及に取り組んでいる。そのため、研修では両方のマニュアルの内容を扱っていくこととする。
3.1.1 監査マニュアルの承認を受ける。	3.1.1 改定したマニュアルへの承認を地方自治住宅省から得る。	
3.1.2 監査マニュアルを印刷する。	3.1.2 改定したマニュアルを印刷する。	
3-2. 監査マニュアルに関して地方自治体の監査人、会計士を研修する。	3-2. 地方自治体職員及び地方議会議員に対し、財務管理及び監査マニュアルに関する研修を実施する。	
3.2.1 州政府監査人等を対象に TOT を実施する。	3.2.1 州レベルの監査人等に財務管理及び監査マニュアルに関するTOTを実施する。	
3.2.2 地方自治体監査人・会計士を対象に研修を実施する。	3.2.2 地方自治体職員及び地方議会議員に対し、財務管理及び監査マニュアルに関する研修を州レベルで実施する。	
3.2.3 上記研修のフォローアップを実施する。	3.2.3 州レベルでの研修のフォローアップ活動を実施する。	
3-3. 財務管理について地方議会の計画策定・財務委員会に対する研修を実施する。	3.3. 外部監査モデル構築のため、3 市政府の外部監査実施を支援する。	
3.3.1 研修マニュアルを作成する。		
3.3.2 州政府の監査人等を対象に TOT を実施する。		
3.3.4 上記活動のフォローアップを実施する。		
特記：2006～2007 年にかけて、3 市政府の外部監査を実施		
成果4：		
4-1. 地方自治体のモニタリング・監督制度が構築される。	4.1. 「ザ」国及び近隣諸国の地方行政システム及び地方分権化プロセスに関する基本情報を整理、分析する。	1. 基本情報の整理について 1) 「ザ」国、近隣諸国の地方行政システム及び地方分権化に関する基本的な情報は、相当量のものが中央省庁職員各自によって保管されているが、有効活用（「ザ」国政府として公的に管理、分析）されていない。 2) 同省のモニタリング、指導システムの見直し時等、今後の事業で参照しやすいよう、課題体系マトリックスに則って、それらの情報整理を進める。 2. 地方自治住宅省のモニタリング・監督システムの強化について 1) プロジェクト形成時は、地方自治体への中央政府からの交付金（財源は、セクターのコモンバスケットと政府の予算）分配の根拠として、自治体の業績評価が実施
4.1.1 制度を見直す。	4.2. 地方自治住宅省及び州地方行政官事務所の地方自治体に対するモニタリング・監督システムを強化する。	
4-2. 省と州が、上記制度を適用して地方自治体をモニタリング・監督するのを支援する。	4.2.1 現行のモニタリング・監督システムを検討、改定する。	
4.2.1 上記制度のパイロット事業を実施する。	4.2.2 地方自治住宅省及び州地方行政官事務所に対するフォローアップ活動を実施する。	
4.2.2 上記活動のフォローアップを実施する。	4.2.3 幾つかの州地方行政官事務所に対し、地方自治体のモニタリング用車両を供与する。	
4-3. モニタリング・監督基準の統合、結果の共有を促進する。		

4.3.1 会長表彰制度を導入する。		<p>される予定で、この業績評価が地方自治住宅省の任務として追加されるはずだった。しかしながら、この交付金制度は計画どおりには始められないことになった。</p> <p>2) 一方、地方自治住宅省（地方自治行政局とその下部組織である州地方行政官事務所）は、地方自治体のモニタリング、指導の職務を負っているものの、現行システムは十分に機能していない。</p> <p>3) 以上の経緯から、業績評価への対応は見合わせ、現行の体制下で地方自治住宅省が実施すべきモニタリング、指導を可能にするシステムづくりを支援する。</p>
--------------------	--	--

3-2 投入実績

3-2-1 日本側投入実績

（日本側投入の各詳細は、付属資料 8. 署名済み協議議事録の「Annex 5. List of Japanese Inputs」を参照。）

(1) 専門家派遣

1) 長期専門家

長期専門家は、1名が2007年3月より、プロジェクトの終了まで現地に派遣されている。プロジェクトの開始（2006年8月）以降、同専門家の赴任までの期間は、JICA ザンビア事務所の企画調査員がプロジェクトの実施を担った。また、同専門家着任後においても、同事務所のガバナンス・チームメンバーが、プロジェクトの活動経費の会計管理、調達管理等の実施支援を行った⁷。

表 3-4 長期専門家派遣実績

派遣分野	派遣期間	人月
地方行政	2007年3月～2009年3月	24MM

2) 短期専門家（客員研究員）

プロジェクト形成（事前評価）時には、GIS 指導等の複数名の短期専門家の派遣が想定されていたが、派遣時期の特定が困難であったことから派遣はされなかった。一方、プロジェクトの活動対象に関し、国際総合研究所（当時）の事業の一環として「ザ」国を対象とした客員研究が行われ、その結果を投入として活用した。

⁷ ガバナンス・チームは、日本人3名（同事務所所員、企画調査員、当該専門家）とザンビア人3名（ガバナンス・アドバイザー、コンサルタント、秘書）で構成。

表 3-5 短期専門家派遣実績

派遣分野	派遣期間	人月
調査研究	2006年10月～2007年1月	2MM

(2) 研修員受入れ（カウンターパート研修）

本プロジェクトでは、本邦へのカウンターパート研修は行っていない（しかし、プロジェクトの投入ではないが、一部のカウンターパートが関連する集団研修に参加している）。

(3) 機材供与

プロジェクト活動で活用される機材について、カウンターパート機関である地方自治住宅省及びその州職員〔州地方行政官（Provincial Local Government Officer : PLGO）及び都市計画住宅局（Department of Physical Planning and Housing : DPPH）〕事務所に供与されている。土地利用計画の作成等に使用する GIS 関連機材を地方自治住宅省の DPPH 及び全 9 州の DPPH 事務所に供与し、また、5 州（北西部州、東部州、コッパーベルト州、北部州、西部州）の PLGO 事務所に車両が供与された。供与機材額は、2006 年が 105,812.00 米ドル、2007 年が 104,908.53 米ドルで、合計 210,720.53 米ドルとなっている。

(4) 在外事業強化費支出

プロジェクトの活動において、ワークショップ、現地研修の実施や、ローカル・コンサルタントの備上等に対して、表 3-6 のとおりの在外事業強化費支出が支出された。各年度の支出額実績は、2006 年度が 40,412,937 円、2007 年度が 47,093,500 円、そして、2008 年度の見積額は 27,201,000 円で、その合計額は、114,707,437 円となっている（開催されたワークショップ、現地研修のリストは、「Annex 8. List of Workshop and Training」を参照。また、備上されたローカル・コンサルタントの詳細は、付属資料 8. 署名済み協議議事録の Annex 5 の「4. List of major local consultants」を参照）。

表 3-6 在外事業強化費支出

年度	支出額
2006 年	40,412,937 円
2007 年	47,093,500 円
2008 年（見積額）	27,201,000 円
合計（見積額）	114,707,437 円

3-2-2 「ザ」国側投入実績

（「ザ」国側投入の各詳細は、付属資料 8. 署名済み協議議事録の「Annex 6. List of Zambian inputs」を参照。）

(1) カウンターパートの配置

カウンターパート機関は、日本側長期専門家が配置された、地方自治住宅省の地方行政管理局 (Department of Local Government Administration : DLGA) をはじめ、同省都市計画住宅局 (DPPH)、地方分権化事務局 (Decentralisation Secretariat : DS)、財務国家計画省 (Ministry of Finance and National Planning : MoFNP) の予算局、計画経済管理局 (Planning and Economic Management Division : PEMD)、内閣府開発管理局 (Management Development Division : MDD) の3省6局となった。そのため、カウンターパートの合計は34名となった。また、プロジェクトのPDM改定前には、地方自治体協会 (Local Government Association of Zambia : LGAZ) とともに活動を行っており、同協会のカウンターパート2名を含めると、総計は36名であった。

(2) ローカル・コスト負担

カウンターパート機関の地方自治住宅省、財務国家計画省、内閣府はプロジェクト活動の経費負担を行っている。2008年12月現在までの各年度ごとの支出額は表3-7のとおりである(「ザ」国政府の会計年度は1月から12月となっている。また、「ザ」国側各カウンターパート機関の支出については、付属資料8. 署名済み協議議事録の「Annex 6. List of Zambian inputs」を参照。)

表3-7 「ザ」国側ローカル・コスト負担

(単位：ザンビア・クワチャ)

年	支出額
2006	898,879,800
2007	916,942,766
2008	1,775,551,516
合計	3,591,374,082

(3) 土地、施設、機材等の提供

地方自治住宅省のDLGAに、日本人長期専門家の執務用として、一室がコンピューター等機材とともに提供された。

3-3 成果、プロジェクト目標の達成状況

プロジェクトの改定後のPDMに沿った「成果1」～「成果4」の達成状況及び「プロジェクト目標」の達成見込みは以下のとおりである(活動全体の一覧については付属資料3. プロジェクト活動一覧表を、また各活動の実施状況の詳細については付属資料5. 活動実績総括表を参照)。

3-3-1 成果の達成状況

(1) 成果1

全国 72 郡の地方自治体のための新組織モデルが策定される。
<指標>
1-1 地方行政管理局によって 72 地方自治体の負債状況データが 2008 年 3 月までにまとめられる。
1-2 72 自治体の 90% (65 自治体) が、新組織構造計画を 2008 年 3 月までにまとめる。
1-3 地方行政管理局が主要行政職員のプロトタイプの職務分掌について 2008 年 11 月までに全 72 地方自治体に周知する。
1-4 全 72 地方自治体において (地方議会議員用) オリエンテーション・ワークショップが 2007 年 4 月までに開催される。

成果 1 の活動は、各地方自治体において、分権化に備え、その人事管理能力を強化するために、地方自治体の職員数の適正化と、財政状況を改善するための前提となる負債の解消を促すため、退職金の未納等自治体の負債状況を精査した。また、地方自治体への公共サービス供給の更なる権限委譲を想定した新組織の体制、構造計画を策定するとともに、その構造における地方自治体職員の職務分掌を明らかにすることも試みた。さらに、地方議会議員の郡行政における役割と住民に対する責任意識の向上を目的とする活動も行った。

1) 自治体財政における負債状況調査

自治体財政の負債の現状を把握するために、2007 年 4 月より 8 月の期間に、全 72 自治体を対象とした調査が実施された (JICA 側の予算で 47 自治体を対象としてローカル・コンサルタントが調査を実施した。残りの 25 自治体については、DLGA が独自に調査を行った)。その結果として、2006 年 12 月 31 日時点での、各自自治体の各種の未払い金による負債が明らかとなった。これらの未払い金は、退職金、解雇金、職員厚生年金拠出金、地方自治体協会会費、職員給与、光熱費・水道代・電話代等である。

調査結果をもとに、DLGA が負債解消に向けた提案書を作成したが、地方自治住宅大臣 (当時) の提案で、地方自治体への交付金は、退職金の未払い解消に対して優先的に支出されることになった。第一段階として、2007 年度に地方自治体に対して組織改革を目的として分配される交付金 (Restructuring Grant) から、54 の郡 (District Council) の 2005 年度までの退職者への退職金未払い額解消のための費用が支出された。第二段階としては、2008 年度に同交付金から、14 市 (Municipal Council) 及び 1 都市 (City Council) の 2005 年度までの退職者への退職金未払いに対する費用が支出されることとなった⁸。

全自治体の負債状況のデータは、今後の自治体財政の改善においては重要な意味をもつものであるが、同情報の公開は地方自治住宅省がまだ了承していない。

2) 自治体の新組織構造計画の作成

2007 年 5 月より 2008 年 11 月にかけて、全 72 自治体を対象とした「自治体構造ワークショップ」を、内閣府及び地方自治住宅省が共催し、順次、開催した。同ワークショップ

⁸ 全国 72 の地方自治体は、54 の District Councils、14 の Municipal Councils、及び 4 の City Councils によって構成されている。2007 年及び 2008 年度の Restructuring Grant によって、3 つの City Councils 以外の自治体の 2006 年末までの退職者に対する退職金の未納が完済されたといわれている。

への出席者は、合計 197 名となった。ワークショップにおいては、政府側より模範となる組織図⁹を提示したうえで、各自治体に新組織体制・構造の作成を要請した。現状において、すべての自治体より、新組織体制（組織図、人材配置図）が内閣府側に提出された（自治体によっては、地方議会にその新組織体制をいまだ諮っていない、あるいは承認されていない自治体もある）。この活動を通じて、政府内では内閣府と地方自治住宅省間において、新組織体制・構造に係る重要性が共有された。内閣府では、この新組織体制・構造の内閣による承認プロセスを進めていくこととしている。一方、行政職員の職務分掌を明らかにすることに関しては、同組織体制・構造の内閣承認が前提となるため、活動の対象から削除されることとなった。

3) 地方議員の行政における役割と住民に対する責任意識の向上

本プロジェクトで作成された「議員オリエンテーション・マニュアル」をもとにして、地方自治住宅省の州事務所職員（PLGO 等）を自治体に対する研修の講師として養成するための講師養成研修が 2006 年 12 月に実施された。その後、同職員を中心に、各州で養成研修参加者によってファシリテーション・チーム（PFT）が組織され、州内の自治体に対して、順次、5日間の議員オリエンテーション研修が、2006 年 12 月から 2007 年 4 月まで、全国で開催された。同研修の参加者総数は 1,438 人となった。表 3-8 に、研修で使用したマニュアルの主要項目を示す。

表 3-8 議員オリエンテーション・マニュアル項目

1. 地方自治体の役割	8. 地方財政と予算
2. 「ザ」国の地方行政の法的枠組み	9. 郡開発計画
3. グッド・ガバナンス	10. 地方経済開発
4. 意思決定機構	11. コミュニティの参加
5. 議員の役割	12. 地方開発における関係者
6. 議員と行政職員の関係	13. その他のクロスカッティング・イシュー
7. 地方自治体の労使関係と人材管理	

2007 年 12 月までに、すべての州より、研修実施について、主に実施プロセスに係る報告書が提出された。研修実施後のフォローアップについて、地方議員が 5 年ごとに選出されること、議会の下部委員会メンバー、自治体議長（市長等）は毎年改選されることを考慮して、5 年単位の研修サイクルの重要性が政府及び地方自治体協会において認識された。

(2) 成果 2

開発計画・予算策定及びモニタリング・評価に関する地方自治体のキャパシティが強化される。

<指標>

2-1-1 計画策定過程に係る報告書が、地方自治住宅省、財務国家計画省、内閣府に 2008 年 3 月までに共有される。

⁹ 2004 年に MDD の指導で各州の行政事務所が作成した、自治体の組織構造案、Generic Structure が用いられた。

- 2-1-2 ニーズ・アセスメントによって明らかにされた州計画ユニットのニーズの一部への対応策が、計画経済管理局と州計画ユニットの 2009 年度の予算と計画に適切に計上される。
- 2-2 60%の地方自治体（43 自治体）が 2009 年度の予算策定において、MTEF/ABB を適用する。
- 2-3 全 9 州の都市計画住宅局州事務所が総合開発計画用の地図を 2008 年 12 月までに作成できるようになる。

成果 2 の活動は、自治体の開発計画の策定とその実施、モニタリングの強化を図るため、政府、自治体の各レベルにおいて、必要とされる体制や制度の整備を図ることであった。

1) 国家開発計画、州開発計画、郡開発計画の策定過程の検証

第 5 次国家開発計画（FNDP）の策定に際し、同時に策定された州開発計画、郡開発計画の策定過程の検証を目的として、2006 年 10 月～2007 年 1 月の期間、国際総合研修所の客員専門員によって調査が実施された。調査結果は、日本語版報告書としてまとめられ、これをもとに作成された英文版“A Review of the FNDP, PDP and DDP Development Process”が、2008 年 4 月に政府内の関係者に配布された¹⁰。財務国家計画省の PEMD では、同報告書を FNDP の中間レビューの参考資料として使用したほか、第 6 次国家開発計画策定時にも参考資料とするとしている。

2) 州計画ユニットのニーズ・アセスメントの実施

財務国家計画省の PEMD は、州・郡レベルでの開発計画の策定、実施、モニタリング、評価を州レベルで支援するため、州計画ユニット（PPU）を 2007 年後半から 2008 年前半にかけて、全 9 州に設置する計画であった。プロジェクトでは、その PPU が機能するために必要なニーズを調べるニーズ・アセスメントを支援しようとしていたが、PPU の業務が地方自治住宅省の都市計画住宅局（DPPH）の州事務所のそれと重複したまま両者間の調整がつかず、かつ 2008 年 7 月までに 5 つの PPU が設置されるというプロジェクトの前提条件が満たされなかったこともあり、PPU へのニーズ・アセスメント支援活動は実施しないこととなった。

3) 地方自治体における MTEF/ABB の導入支援

地方自治住宅省は、2003 年に 2004 年以降の予算策定を ABB で実施するよう、自治体に対して通達を出していた。しかし、フォーマット等の具体的な指示は出されなかったため、その導入状況が統一されていなかった。また、MTEF については、公共支出管理・財政運営（Public Expenditure Management and Financial Accountability : PEMFA）の一環として、財務国家計画省の予算局が 2006 年に自治体向けのワークショップや研修の実施を計画していたが、準備を進めていく過程で、予算局と DLGA の間での役割分担が明確でないこと、また自治体用マニュアルの整備など、研修を始めるまでに準備されなければならない課題が手付かずであることが次第に明らかとなった。プロジェクトでは同研修の実施後の自治体へのフォローアップ支援を行うこととしていたため、準備段階に必要な支援を GTZ に引き継ぐべく、GTZ を活動に巻き込んでいった。

¹⁰ 和文報告書名は「ザンビア国第五次国家開発計画、州開発計画、郡開発計画の策定プロセスおよびこれらの整合性に関する調査」（平成 19 年 3 月）である。

しかしながら、その準備にかかる予算局、DLGA 間、並びに両局と GTZ 間の調整をはじめ研修準備そのものに時間がかかり、プロジェクトの前提条件（2008 年 4 月までに州レベルで自治体に対する研修が 1 回でも実施されること）が満たされなかったため、当該活動へのプロジェクトからの支援は実施されないことになった。その後、財務国家計画省内の関係局及び DLGA とで、自治体への MTEF 導入を目的とした技術支援グループが設置されることとなり、GTZ の支援によってローカル・コンサルタントを備上したうえでマニュアルの策定が進められている。

4) 地方自治住宅省の都市計画住宅局への GIS 活用支援

地方自治住宅省は、自治体の計画策定において、地図情報が活用されていないことを従来から課題とみていた。そのため自治体が今後、総合開発計画（Integrated Development Plan : IDP）¹¹を策定していくなかで、同省都市計画住宅局（DPPH）の州事務所に、GIS を導入し、その策定支援を行うこととなった。プロジェクトでは、地方自治住宅省内に設置された GIS Laboratory、及び DPPH の全 9 州事務所への GIS 機材を導入した¹²。

DPPH の本局及び州事務所の代表者に対して、GIS の講師養成研修が 2007 年 6 月に実施された。また同研修参加者のうち、地方自治住宅省の DPPH 本局職員、DPPH ルサカ州事務所職員、地方自治体研修所（Local Government Training Institute : LGTI）職員、インフラ支援サービス局職員により Working Group（WG）が構成された。WG より、今後の GIS 普及計画が作成、実施されていくことになり、IDP 作成に必要な地図の種類や特徴に関する情報提供が DPPH 本局に対して求められた。しかし、同局では、2007 年から IDP 作成支援を始めたばかりであったことから具体的な情報提供はされなかった（2007 年中に完成予定であった最初の 2 つの IDP¹³ は、2008 年 12 月時点でも完成していない）。

そのため PDM 改定時において、プロジェクトの活動を全州事務所が少なくとも GIS の操作ができるようになることと絞り込み、州事務所職員への研修を継続して実施した。今後は、州事務所所長と講師養成研修参加者に対し、GIS の有効性を事例で示しつつ、州事務所ごとの GIS 活用計画案の策定を図るワークショップを、2009 年 1 月に GTZ のアドバイザーの協力を得て実施される予定となっている。

(3) 成果 3

地方自治体の財務管理及び監査能力が強化される。

<指標>

3-1 改定された監査マニュアルが全 9 州の地方行政官事務所と 72 自治体に、2007 年 10 月までに配布される。

¹¹ IDP は、自治体内の市街区域を対象とした土地利用計画とされている。

¹² オリジナルの PDM では DPPH の IDP 作成も支援することになっていたが、初めての IDP を作成中ということもあり、DPPH は IDP 作成過程でどのような支援が必要かはもとより、IDP 作成作業工程も完全には把握できていなかったため、プロジェクトによる支援を具体化しづらかった。一方、活動の始まっていた GIS の導入支援では、PDM に示されている活動（研修）を実施するための準備にかなりの時間と労力が、今後必要となることがみえていたため、GIS 関連活動に集中するべく IDP 作成への支援は PDM 改定時にプロジェクトから削除された。

¹³ IDP はこれまでも「ザ」国内数箇所（特に GTZ が計画分野を支援していた南部州）において策定されているものの、政府として、DPPH を核とした IDP の策定活動を実際に始めたのは 2007 年である。この際、Solwezi と Lumwana が最初の IDP 策定地として選ばれた。

- 3-2 60%の自治体（43自治体）が財務管理・監査マニュアルに則って作成された2008年10月分の会計報告を、2009年3月までに地方自治住宅省へ提出する。
- 3-3 2008年9月から12月の間に政府の監査人によって実施される地方自治体への外部監査の100%、内部監査の70%が監査マニュアルに則って実施される。
- 3-4（外部監査の対象であった）3自治体が外部監査の勧告に沿って、財政運営の改善を2008年3月までに行う。

成果3における活動は、現在の自治体の財務管理能力を向上することであり、そのために、財政管理とともに監査制度の強化を研修実施により図ってきた。また、特にルサカ市等の都市については15年以上滞っていた外部監査を導入し、財務状況の改善をめざした。

1) 改訂された財務及び監査マニュアルの活用を通じた財務管理能力の向上

先行プロジェクト¹⁴において、1965年に自治体用の監査マニュアルが改訂されており、同改訂版マニュアルを450部印刷した。2007年9月に地方自治住宅大臣によるマニュアルの正式発表を経て、自治体、PLGOをはじめ関係者に配布した。自治体用の財務管理マニュアルについては、その改訂版が2002年にGTZの支援を受けてDLGAによって作成され各自治体に配布されていたが、同マニュアルの使用が必ずしも徹底されていなかった。そこで、DLGAが自治体に両マニュアルの内容の周知をGTZと協力して支援することとなり、プロジェクトでは監査マニュアルの研修教材の作成とともに、財務管理・監査マニュアル研修のための講師養成研修及び自治体関係者への研修を実施することとなった〔GTZは、財務管理マニュアルの研修教材の作成、両マニュアルの研修教材を活用した自習教材（CD）の作成、また、財務管理・監査の両マニュアルの内容をLGTI（Local Government Training Institute）のカリキュラムに反映するためのLGTIのカリキュラムの見直しへの支援を担当した〕。表3-9及び表3-10に財務管理マニュアル、監査マニュアルの項目をそれぞれ示す。

表3-9 財務管理マニュアル項目

1. イントロダクション	15. 日常会計処理
2. このハンドブックについて	16. 一般歳出
3. 地方自治体	17. 一般歳入
4. 財政管理	18. 歳入種類
5. 計画	19. 資本取引
6. 年間事業計画と予算	20. 会計運営
7. 予算策定過程	21. バランスシート項目
8. 経常予算	22. 予算執行管理
9. 開発予算	23. 決算報告
10. 会計	24. 前年度残額の計上
11. 文書の保管	25. 年度末会計
12. 出納帳管理	26. その他の報告書
13. 帳簿の記録	27. その他の活動
14. 会計管理	28. コンピューターシステム

¹⁴ 「PRSP モニタリング制度構築のための州政府機能向上研修プロジェクト」（2004年9月～2006年3月）

表 3-10 監査マニュアル項目

1. イントロダクションと背景	14. 商取引に対する監査
2. 要旨	15. 議会議事に対する監査
3. 監査計画	16. 財務諸表に対する監査
4. 実地検査	17. 固定資産
5. 歳入に対する監査	18. 負債
6. 給与、人件費に対する監査	19. 債権者に対する監査
7. 物品、サービスの調達	20. 監査官
8. 在庫物品に対する監査	21. 資産価値
9. 現金、預金に対する監査	22. (チャプター無し)
10. 無償、その他の支払い	23. 実地検査終了手順
11. ローンに対する監査	24. 報告取りまとめ
12. 投資に対する監査	25. 内部監査
13. 法的義務に対する監査	26. まとめ

2008 年 5 月において、2 週間の講師養成研修を実施し、議員オリエンテーション研修の実施時に設置された PFT メンバーを中心に各州から 5 名ずつが参加した。また、地方自治住宅省及び会計検査院の職員等 53 名が参加した。一方、自治体向けの研修は、2008 年 9 月に開始された。同研修は 5 日間で構成されており、最初の 2～3 日間は議員、自治体職員（財務管理関係者）全員を対象とし、残りの期間は自治体の財務部の職員に対し、具体的な帳簿記載、決算書作成等の実務指導がなされた。当該研修用に両マニュアルをそれぞれ 500 部増刷し、研修を通して各自治体に配布した。しかし、同研修準備期間中に、大統領が急逝したことに伴い、大統領選挙準備期間と研修実施期間が重なり、研修の実施が遅延した。同研修は 2009 年 1 月中には終了する予定となっており、同年 2 月半ばまでには、すべてのレポートが州代表者より提出される予定となっている。

自治体においては、同研修の実施を受けて、マニュアルに従った毎月の収支決算報告の改善が求められている。DLGA、PLGO 共に 2009 年度には研修のフォローアップ活動を自治体に対して実施すべく経費の予算計上がなされており、今後上記の各州から提出されるレポートをもとに、具体的なフォローアップ活動計画を策定していく予定である。

なお、本活動の実施に際しては、2008 年度予算策定時に DLGA に対し、講師養成研修並びにその後の各自治体への研修に対して JICA が負担できるコストを明確にしたうえで、政府機関側（DLGA、PLGO 並びに各自治体）で負担すべきコストの予算計上を求めた経緯がある。これを受け、DLGA から予算への当該コストの計上を求める通達が PLGO 並びに各自治体に対して出されたが、DLGA、PLGO には当該予算が認められず、また弱小自治体も予算を確保できなかったことが 2008 年になって判明した。そのため、当該活動の実施は一旦暗礁に乗り上げたが、DLGA が自治体への交付金予算から資金を捻出するかたわら、UNDP 並びに GTZ が協調支援することとなり活動は無事実施された。

大統領死去に伴う大統領選挙準備等による時間的制約のため、2008 年 10 月分の月間収支決算報告の提出が遅れている。しかしながら、2009 年 3 月までには、2008 年 10 月末までに研修が実施された 21 の地方自治体のうち、少なくとも 13 の自治体から両マニュアル

の内容を反映させた 2008 年 10 月分の月間収支決算報告の提出があると期待されている。

2) ルサカ市等の都市への外部監査導入

ルサカ、キトエ、ンドラの 3 つの都市自治体は、これまで 15 年以上外部監査を受けていなかった。そのため 2007 年 4 月から 8 月にかけて、それぞれの 2001 年から 2005 年の 5 年間分について、ローカル・コンサルタント（監査法人）を備上し、外部監査を実施した。

いずれの都市自治体においても、記録が十分に整理されておらず、予想以上の監査期間を要したものの、最終的にルサカ市は 5 年間分の記録にあたることができた。一方、キトエ、ンドラの両市に関してはそれぞれ 3 年間分、4 年間分の記録しか監査することができなかった¹⁵。地方自治住宅省は外部監査の結果を受けて、各都市自治体に対し、監査で指摘された事項への対応を取りまとめた Action Taken Report の提出を要請した。

2008 年 12 月現在、ルサカ市のみが同レポートの提出を行っており、ンドラ市は一旦同レポートを地方自治住宅省に提出したものの、内容が不十分であるとして再提出を求められている。キトエ市については何ら回答がない¹⁶。

(4) 成果 4

地方自治体の研修、モニタリング、監督を所管する中央政府のキャパシティが強化される。
4-1 実施機関が収集することに合意した地方行政制度と地方分権化の情報の 80%が、2008 年 12 月までに収集される。
4-2 現状の地方自治住宅省／州地方行政官事務所のモニタリング・監督システムの分析が 2008 年 3 月までになされる。
4-3 改善されたモニタリング・監督システムが、2008 年 3 月末までにデザインされ、公式に導入される。
4-4 全 9 州地方行政官事務所が、改善されたモニタリング・監督システムが 2008 年 12 月の時点で提出すべきと定めているすべての報告書を、地方自治住宅省に 2009 年 3 月までに提出する。

成果 4 における活動は、地方行政を管轄する地方自治住宅省の組織能力の向上を目的としている。特に、同省が自治体の状況を的確に把握するための、モニタリングと監督システムの整備が必要とされている。

1) 地方行政システム、地方分権化に関する情報の整理と分析

当該活動は、PDM 改定時に JICA から提案されたものであるが、当該活動を中心となって進めることが期待されていた DLGA より、プロジェクト実施期間内に当該活動を進めるために人材を割くことは難しいことが表明され、プロジェクトの活動としての実施は断念された¹⁷。

¹⁵ ただし地方自治住宅省と合意のうえ、記録がなかったことを監査結果として、当該 3 自治体の 2001～2005 年の 5 年間分の監査報告書が成果品として提出された。

¹⁶ DLGA、各自治体共に、法で定められた監査結果に対する対応を、現時点では十分に取れていないことが露呈したとされる。

¹⁷ しかしながら、一方、地方自治体の能力強化プログラム策定に資するため、地方行政制度における各関係者の現行の機能と能力、及び能力開発のニーズを同定するベースラインサーベイの準備が、UNDP の協力によって地方自治住宅省により進められている。当該サーベイの結果が、「ザ」国の地方行政制度に関する基礎的な情報の取りまとめに資することが期待されている。

2) 地方自治住宅省の自治体モニタリングと監督システムの整備

2007年2月に地方自治住宅省の事務次官の承認に基づき、同省のDLGA、インフラ支援サービス局、及びDSから一人ずつ職員を出して、モニタリング・システム改善のためのタスク・フォースが形成されることとなった。その後、自治体向けモニタリング・シート作成のため、各局に対してモニタリングに必要とされる指標を提出するよう、同次官より指示が出された。

現在、各局からの指標の収集が進められているが、インフラ支援サービス局以外からは提出されておらず、2009年3月までに必要最小限の指標の同定と統合を図るべく、ローカル・コンサルタントの備上の検討が進められている。

3-3-2 プロジェクト目標の達成状況（予測）

地方自治体が開発計画のマネジメントサイクル（計画立案・実施、調整、モニタリング評価、政策へのフィードバック）を確立するための人的・制度的能力が強化される。

<指標>

- (1) 72 地方自治体の 90% (65 自治体) が、職員配置を含めた新組織構造計画を 2008 年 3 月までにまとめるとともに、72 地方自治体が主要行政職員のプロトタイプの職務分掌を 2009 年 1 月までに採択する。
- (2) 60%の地方自治体 (43 自治体) が 2009 年度の予算において、MTEF/ABB を導入する。
- (3) 60%の地方自治体 (43 自治体) が地方自治住宅省へ 2008 年 10 月分の会計報告を 2009 年 3 月までに提出する。
- (4) 監査マニュアルに沿って、すべての地方自治体に対する外部監査が「ザ」国政府によって 2008 年 9 月から 12 月の間に実施され、70%の内部監査が同時期に実施される。
- (5) 全 9 州地方行政官事務所が改善されたモニタリングと監督システムのすべての報告書を、地方自治住宅省に 2009 年 3 月までに提出する。

プロジェクト目標は「地方自治体のマネジメントサイクルの確立を目的とした人的、制度的能力の強化」と幅広く包括的な内容となっている。プロジェクトではプロジェクト目標達成における活動の貢献度を明確にする意味で、プロジェクト目標に対する指標として、各成果の達成を測る指標から、権限委譲後の組織構造案の策定、地方自治体の財務管理能力の向上、地方自治住宅省の自治体モニタリング体制の強化に係る指標を引用している。

1) 地方分権化を想定した新組織構造案の策定

全 72 自治体を対象とした「自治体構造ワークショップ」の開催を通して、政府側より提示された組織図を参考に全 72 自治体の新組織構造案が作成され、新組織体制（組織図、人材配置図）がすべての自治体から内閣府、地方自治住宅省に提出された。また、地方議会議員用オリエンテーションは、地方議会議員や地方自治体職員が、自らの自治体における役割と住民に対する説明責任を改めて認識する契機となった。さらに、これらの活動を通じて、政府内では内閣府と地方自治住宅省間において、新組織体制・構造に係る重要性が共有された。内閣府では、この新組織体制・構造の内閣承認を進めていくこととしている。

2) 地方自治体の財務管理能力の強化

全 72 自治体を対象として、地方自治体財政管理マニュアル及び監査マニュアルを適正に活用するための研修が、2008 年 5 月の講師要請研修から開始され、各自治体への研修は 2009 年 1 月中に終了する予定である。研修を実施している地方自治住宅省の州行政管理事務所から、2009 年 2 月半ばまでにはすべての研修実施報告書が提出される予定である。また、全自治体の負債状況が明らかにされ、この結果に基づき、地方自治住宅省が負債問題の解決を検討し、退職金未払分をまずは完済することに結びついた。

また、大統領死去及び選挙準備によって財政管理マニュアル及び監査マニュアルに係る研修の実施が遅れたため、これらの内容を反映した 2008 年 10 月分の月間収支決算報告は、10 月までに研修を終えた地方自治体のうち少なくとも 13 の自治体から、2009 年 3 月には提出されることが期待されている。一方、プロジェクトが支援した 3 つの自治体に対する外部監査の結果については、ルサカ市のみ監査で指摘された事項への対応を取りまとめた Action Taken Report を提出している。ンドラ市は、一旦、同レポートを地方自治住宅省に提出したものの、内容が不十分として再提出を求められている。キトエ市については何ら回答がない。なお、予算策定ツールである MTEF/ABB の自治体への導入については、前提条件が満たされずプロジェクトの活動対象から外された。

3) 地方自治住宅省の自治体管理能力の向上

現在、同省内各局によって自治体管理のために活用されている指標の収集が進められており、2009 年 3 月までに必要最小限の指標の同定と統合を図るべく、ローカル・コンサルタントの備上プロセスが進められている。

一方、地方自治体の能力強化プログラム策定に資するため、地方行政制度における各関係者の現行の機能と能力、及び能力開発のニーズを同定するベースラインサーベイの準備が、UNDP の協力を得て地方自治住宅省によって進められており、その結果が「ザ」国の地方行政制度に関する基礎的な情報の取りまとめに資することが期待されている。

3-4 プロジェクトの貢献及び阻害要因

3-4-1 貢献要因

(1) ドナー間の協力関係の維持

地方分権化分野を支援するドナー間のセクター会合等を通じて、他ドナーとの情報交換や協力関係が維持されていたことから、他ドナーが実施する活動との協調、協力がスムーズに行われた。

(2) ステアリング・コミッティー

プロジェクトの枠組みの中で、地方自治住宅省、財務国家計画省、内閣府の異なるカウンターパート機関がコミュニケーションを図り、連携することができた。

3-4-2 阻害要因

(1) プロジェクト・デザイン

プロジェクトは、DIP の一翼を担う形で形成されたため活動の範囲が広がったが、ザンビア援助協調戦略 (JASZ) 上、日本はドイツ、世銀とともに地方分権化セクターにおけるリー

ドドナーを務める立場にあり、プロジェクトの実施までにその規模を縮小するに至らなかった。また、投入量と成果のバランス、DIP そのものの実施可能性も十分に検討されることなく、プロジェクト・デザインが策定された。

(2) プロジェクトを支える枠組みの崩壊

プロジェクト実施の前提条件であった DIP の内閣未承認に加え、財政の分権化を目的とした IFA¹⁸ が構築されずに消滅するなど、プロジェクトの活動とその成果を支える枠組みが崩壊してしまい、活動及び成果間の関係性が薄れてしまった。

(3) PBA 体制とプロジェクトにおける効果測定の不在

当初、PBA 体制において実施されるプロジェクトとして開始されたことから、実施における効果測定は、政府とドナーが共同で実施する上位プログラムのモニタリングの中で実施されることとなっていた。そのため、プロジェクト開始時にプロジェクト単体として活動の効果を図るモニタリングメカニズムが包含されていなかったが、PDM 見直し時にも、モニタリングメカニズムの構築は追加されなかった。

(4) 3省6局体制とステアリング・コミッティー

日本側と3省6局体制のカウンターパート機関を束ねるステアリング・コミッティーに意思決定機能がなく、調整と意見交換の場となっていたことから、プロジェクト関係者間における意志の決定までに多大な時間を費やすこととなった。

(5) 自治体に係る計画策定部局の機能重複

地方自治体の計画機能を指導監督する政府機関として、従来より設置されていた地方自治住宅省の都市計画住宅局に加え、新たに財務国家計画省に国家計画局が設置され、政府内で機能が重複し、両者間の調整がつかなかったことがプロジェクトの活動に支障を来した。

¹⁸ Intergovernmental Fiscal Architecture。地方自治体の財政状況改善のため当該システムを用いて、セクターコモンバスケットより、中央政府からの交付金とドナーからの拠出金が業績に応じて地方自治体に直接分配されることになっていた。

第4章 評価5項目における評価結果

4-1 妥当性

本プロジェクトは、「ザ」国政府の地方分権政策及び地方自治体のニーズと合致するとともに、それに対応する日本側の援助方針を実現する形で実施されており、これらの点について妥当性は高い。一方で、プロジェクト・デザインや活動範囲について十分に分析されているとはいえ、プロジェクト形成時における教訓が残された。

4-1-1 「ザ」国政府の政策との合致

「ザ」国では、地方ごとの住民のニーズに合致した行政サービスを提供することなどを目的として、「地方分権化政策」を2004年に策定した。地方分権化は、「ザ」国政府が実施する公共分野改革プログラム（Public Sector Reform Programme：PSRP）の中で、公共サービス管理（PSM）、公共財政管理（PEMFA）と並び、同プログラムを構成する三本柱の一つとなっている。

地方分権化政策においては、基礎保健、義務教育、水・衛生、道路、コミュニティ開発などの地方の住民に密接に関係する行政サービスの機能を、中央政府から地方自治体に移譲するとしている。そして、2006年に策定された第5次国家開発計画（2006～2010年）では、その主要施策の一つとして、地方分権化改革を掲げている。また、同計画策定においては、郡レベルからのニーズをボトムアップ的に国家開発計画に反映するために、郡開発計画（DDP）がすべての郡で策定されている。

以上のことから当該プロジェクトは「ザ」国政府の政策に合致していたといえる。

4-1-2 「ザ」国の地方のニーズとの合致

郡レベルにおいて、地方自治の中核を担う72の地方自治体（都市、市、郡）について、組織、人事管理、政策立案、計画・予算策定、事業実施管理、財務管理などの行政能力不足が指摘されている。自治体側も、これらの能力不足の改善をする必要があることを認識していることが、議員オリエンテーション・ワークショップなどで明らかにされている。以上のことから当該プロジェクトは地方自治体のニーズにも合致していたといえる。

4-1-3 日本の援助政策及びJICAの技術協力との合致

日本は、「自立発展に向けた人材育成・制度構築」を5つの対「ザ」国に対する重点分野の一つとして掲げている。その中で「行政能力の向上及び公共セクターの効率的な管理運営を通じ、住民への社会サービスを改善するため、中央政府のキャパシティ・ビルディングに加え、公共サービスを中心とする地方行政の能力向上に資する人材育成を検討する。」としている。JICAは上述の重点分野における開発課題として、「行政能力の向上と制度構築」を掲げており、その一環として本プロジェクトを実施していることから、当該プロジェクトの日本の援助政策及びJICAの事業実施方針との整合性は高い。

4-1-4 プロジェクト・デザインの適格性

プロジェクトは、「ザ」国政府が、従来の地方自治体支援における地域主義（特定地域のみへの投入と便益）を回避したいとの理由から、全72自治体（都市、市含む）を対象とすることとなった。また、地方分権化の進展を念頭に置いてデザインされており、国家地方分権化政策の実施計

画であり、セクタープログラムである DIP 中の活動項目を担う形となっていた。そのため、当初の PDM で設定されていた目標は、プロジェクト単体で達成できるものとはなっていなかった。また、上位目標と DIP の項目との関係性が、必ずしも明瞭とはいえないものであった。以上のような背景から、活動の前提となる DIP の実施がほぼ不可能と確定した段階では、プロジェクト・デザインの大幅な見直しが不可避となった。

プロジェクト・デザイン時において、日本が当該分野のリードドナーであったことや援助協調が急速に進展していたことは考慮する必要がある。しかしながら、プロジェクト単体でカバーできる範囲を大きく超えて、成果や活動が組み合わされていたこと、プロジェクトの前提となる DIP の実施が確定する前に活動を開始したこと、その DIP の実施可能性やカウンターパート並びにプロジェクトの裨益者となる地方自治体に関する現状分析が欠落していたことなど、プロジェクト形成時に大きな課題があったことが指摘される。

4-2 有効性

本プロジェクトは、DIP の実施を念頭に置いた当初のプロジェクト・デザインで設定されていた目標が現実的ではなかったことから大幅な修正を行うことが必要となったが、修正後にも依然としてその改善の余地が残ってしまったといえる。多岐にわたる活動と様々な前提条件の変化において、現状の実績をかながみればプロジェクト目標は必ずしも達成可能とはいえない。しかしながら、今後、地方分権化が「ザ」国で進展することに備えて、本プロジェクトは自治体の財務管理能力の改善を中心として、その基礎的な能力の向上に重要な貢献をしたと評価することができる。

4-2-1 プロジェクト目標の変遷

第3章の「3-1 プロジェクト・デザインの変遷」の項で記したとおり、本プロジェクトで目標とされていた「地方自治体のマネジメントサイクルに係る人的・制度的能力の強化」について、プロジェクト形成時に DIP が未承認になり、PDM が改定された時点では支援対象となるマネジメントサイクルが異なっている。

当初の PDM で念頭に置いていた、郡開発計画（DDP）に基づいた地方自治体のマネジメントサイクルの管理は、地方分権化、特に地方自治体へのセクター省庁からの公共サービス供給に関する権限委譲が進展していない現状においては実効性をもたないことから、改定 PDM では現状でのマニフェストに則して、地方自治体の能力向上と地方自治住宅省、及びその州レベルの出先機関に対する自治体支援のための能力向上に焦点を絞っている。

4-2-2 現状の実績の検証

上記のような修正後、プロジェクトは地方自治体の財務管理能力の強化に焦点を当てた活動において、特に実績を上げてきた。全自治体を対象とした財政管理及び監査マニュアルの活用徹底を目的とした研修の実施や負債状況調査などは、自治体財政の体質改善に大きく貢献したといえる。さらに、過去15年程度、全く実施されていなかった3つの都市自治体の外部監査の実施は、ルサカ市及びンドラ市の財務管理システムの改善につながった。また、同様に、地方議員を対象としたオリエンテーション研修による議員の意識向上や新組織構造の策定なども、全自治体を対象に効果を上げている。以下に、一例としてンドラ市における効果を示す¹⁹。

¹⁹ 終了時評価調査において実施した同市の担当者に対するインタビューより。

<事例：ンドラ市のプロジェクトによる裨益効果>

(1) 自治体財政運営の改善

改定された財政及び監査マニュアルに準じて、2008年度予算を形成している。この結果、事業ごとの優先づけを図ったうえで予算を作成することができた。また、事業の執行率は、2007年度以前は負債が多く十分ではなかった。しかし、2007年度には半分以上が執行され、また2008年度には80%以上の事業が執行されている。自治体の歳入状況も改善されており、2007年度は11 billionZK、2008年度には18 billionZKと増加している。

(2) カウンシル議員の意識改善

議員オリエンテーション研修に参加後、議員自身の自治体に対する役割と責任に対する意識が向上した。

(3) 新組織構造と地方分権化

従来より、セクター省庁の郡事務所から地方分権が実施された場合には、自治体に職務が奪われるとして少なからぬ抵抗があった。しかし、ンドラ市ではこれらのすべての関係者を対象に、地方分権に係る啓発セミナーを実施しており、徐々に上述したような抵抗は和らいでいる。

4-3 効率性

プロジェクト活動の効率性について、日本及び「ザ」国双方の投入は、十分に有効活用されてきたといえる。その一方で、「ザ」国の地方分権化プロセスに関する包括的なロードマップがなかったことや活動事項が非常に多岐にわたっていたことから、関係者間でタイムリーな経費支出の分担や調整ができないケースも生じるなど、効率的な活動に支障を来す場合がたびたびあった。

4-3-1 投入

(1) 日本側投入

日本側の長期派遣専門家の投入は、その専門性、投入時期など、適切に行われた。また、GIS 機材や車両等の機材供与等は、供与数、時期、供与対象とも適正であり、活動において有効に活用された。また、現地での活動に支出する事業費は、ワークショップや研修の実施、ローカル・コンサルタントの傭上など、活動上重要な投入に支出された。

しかしながら、プロジェクトが72地方自治体を対象に3省6局の実施機関を通じて実施され、活動の実施に際しては相当数のローカル・コンサルタントの活用が想定されていたことをかんがみれば、期待される成果に対する日本人専門家の投入量（長期派遣専門家1名）はアンバランスであったといえる（コンサルタントの成果品管理に専門家の労力の多くが使われる結果となった）。長期派遣専門家以外に「調査研究」を目的とした客員研究員が1名派遣されたが²⁰、日本人短期専門家については活動プロセスの明確化が必要であったり、活動が遅延したなどの理由から派遣時期の特定が困難であったため派遣されていない。

²⁰ 国際協力総合研修所の客員研究のスキームを活用して、客員研究員1名に第5次国家開発計画策定プロセスの実地調査を通して、その効果、課題を整理してもらった。

(2) 「ザ」国側投入

「ザ」国側の投入について、カウンターパート機関及びカウンターパートの配置については、活動に準じて適切に行われたといえる。しかしながら、カウンターパート機関が3省6局にわたったことで、その間の調整に費やされた労力は小さいものではなかった。一方、地方自治住宅省の地方行政管理局に長期専門家用の執務用事務室が用意されたことは、同省内のカウンターパートと協調して行う専門家の業務の円滑化に貢献した。

4-3-2 プロジェクト・マネジメント

プロジェクトの活動の多くは、成果を達成するために適切に実施されたが、DIP 未承認を契機とする PDM 改定の結果、大幅な活動の見直しがなされた。さらに、活動を実施するための前提条件が揃わなかったため、その後に削除された活動項目もあった。

このような活動内容の修正に際して、プロジェクトの活動に関して日本側及びカウンターパート機関間の総括、調整を行うために設置されたステアリング・コミッティーは、意思決定機関としての機能を有していなかったことから、6つのカウンターパート機関の関係者間の調整に、多大な時間と労力を要した。また、本プロジェクトの活動には、他ドナーとの協調の下に実施する活動もあったが、当該ドナーの経費支出の遅延により、活動に遅れが生じるケースがあった。また、プロジェクト活動のモニタリング・評価は、案件形成時には DIP の実施枠組みの中で行われることが想定されていたが、DIP 未承認を契機とする PDM 改定時にプロジェクト単独での活動のモニタリング・評価の枠組みを設定しなかったことから、プロジェクト全体の効果の把握が困難となっている。

4-4 インパクト

インパクトに関しては、プロジェクトの活動を通じて地方行政システムにおける異なるレベルの関係者間の関係性の向上などについて、ポジティブなインパクトが観察された。また、ネガティブなインパクトについては特に観察されなかった。一方、長期的なインパクトである上位目標の達成予測については、その推測が困難な状況といえる。

4-4-1 ポジティブ及びネガティブ・インパクト

(1) ポジティブ・インパクト

本調査においては、以下のようなポジティブなインパクトが確認された。

- ・プロジェクトの活動にかかわることにより、通常はかかわることのない3省6局にわたるカウンターパート機関の間で、地方自治体に係る業務に関して調整がなされ、コミュニケーションが改善された。
- ・各州の PLGO と地方自治体のコミュニケーションが円滑化し、関係性が向上した。
- ・地方自治住宅省と各州の PLGO のコミュニケーションが円滑化した。
- ・地方自治体及び地方分権を支援する政府及びドナー間の共通のプログラムが不在の中で、プロジェクトは政府及びドナーが協調して事業を実施する共通のプラットフォームの役割を果たした。
- ・プロジェクトの実施によって、カウンターパート機関である地方自治住宅省の地方行政管理局がプロジェクト管理の経験を積むことができた。

(2) ネガティブ・インパクト

特に、プロジェクトの実施によるネガティブなインパクトは観察されなかった。

4-4-2 上位目標の達成見込み

上位目標である地方自治体による行政サービスの改善については、長期的な「ザ」国政府によるコミットメントとモニタリングが不可欠と思われる。

4-5 自立発展性

現状において、地方分権化政策の実施については、カウンターパート機関である政府側の意思は確認されている。一方で、その政策を確実に実施していくためのロードマップが依然として示されていない。また、地方自治住宅省は今後とも地方自治体の能力向上に対する支援を継続する意思を持っている。さらに、同省のみならず政府関係者の多くが、地方自治体は地域の住民に対する責務を果たすためには依然として能力不足であり、その能力向上に対しては更なる投入が必要と考えている。

しかしながら、現状においては地方自治体のみならず地方行政システムにかかわる政府、州等それぞれのレベルにおける関連機関が、能力を十分に発揮するに至っていない。そのため地方自治住宅省は、まずは同省による地方自治体のモニタリング能力を強化するために、省内各局が個別に設定、使用している地方自治体のモニタリング指標について、その統合と標準化を推進しているところである。

以上のことから、政府側の政策及び制度的な持続性はあると思われるものの、各カウンターパート機関及び州の出先機関、地方自治体において、プロジェクトによってもたらされた効果がいかに持続されていくかを判断することは難しい。地方行政システムを統括する地方自治住宅省の強いリーダーシップ及び地方自治体自身の継続的な努力が必要と思われる。

第5章 教訓及び提言

5-1 教訓

本プロジェクトは、上位のセクタープログラムの枠組みの中で技術協力プロジェクトを行うという挑戦的な試みをもって形成され、プロジェクト実施後に当該セクタープログラムの基盤となる政府計画（DIP）の承認が内閣によって見送られるという劇的な環境の変化も経験した案件である。

これらの経緯を踏まえ、プロジェクト形成・実施・モニタリング／評価というプロジェクトサイクルに基づき、調査団は特に「上位のセクタープログラムの枠組みの中で技術協力プロジェクトを行う場合に望ましい実施体制」とはどのようなものかという視点から検証作業を進め、この検証過程の中で多くの教訓を得ることができた。

本プロジェクト形成時の関係者は熱心に、セクタープログラムの枠組みの中で行われる技術協力プロジェクトのあり方を検討し、その後に実施を担当した関係者も、活動の成果を出すべく全力をあげていることは十分に確認された。しかしながら、これらの熱心な試みが確認されている一方で、成果を着実に生み出していくプロジェクト体制を構築するためには、更なる改善が求められるという点も、本調査団において教訓として確認できた。

以下に、「5-1-1 案件形成時及びプロジェクト・デザイン時」、「5-1-2 プロジェクト実施運営時」、「5-1-3 プロジェクト評価時」の時系列に沿って、関連する教訓と今後に向けた改善点をまとめた。

5-1-1 案件形成時及びプロジェクト・デザイン時の教訓

(1) 上位のセクタープログラムの中の技術協力プロジェクト

セクタープログラムの中でどのように技術協力プロジェクトを位置づけるかという点について、以下の1) a)、b) に記すように十分な検討ができていなかったのではないと思われる。これらの点から、今後セクタープログラムの中で技術協力プロジェクトを実施する際には、特に2) の点に留意する必要がある。

1) 教訓の内容

a) DIPの実現可能性

セクタープログラムの基盤となる実施計画である DIP については、コモンバスケットファンドの設置と絡んで、強い期待感が政府関係者並びに関係ドナーにあったこともあり、DIP の承認／実現可能性や計画の質、活動の具体的な手順や実施体制等に関する現実的な分析、確認が不十分であった。また案件形成当時、JICA の中に事業の在外主管化という大きな流れが存在し、本案件もこの流れに基づき現地リソースのみで形成された。

b) プロジェクト実施・モニタリング体制

プロジェクト開始時点でセクタープログラムの根拠となる DIP が内閣承認を得ておらず、セクタープログラムの実施枠組みの検討はプロジェクト開始後である 2006 年 9 月に降に進められてきた。そのためセクタープログラムの実施・モニタリング体制はプロジェクト開始時には明らかではなく、セクタープログラムの実施体制を考慮したプロジェクト自身の実施体制やモニタリング体制について具体的、かつ詳細な検討がなされないままプロジェクトが開始された。(※)

※ PBA の枠組み構築の初期段階では、プログラムから外れるドナーが発生しないよう、プログラムへのアラインメントが関係ドナーから強く求められる傾向にある。このことから、プログラム共通のモニタリング・システムとは独立したプロジェクト独自のモニタリング体制を構築することへの理解を得るにはかなりの労力を要することに留意する必要がある。実際にプロジェクト開始当初に JICA プロジェクト独自の中間評価、終了時評価の実施に対しては、関係ドナーから相当の難色が示されていた。

c) セクタープログラム等との関係性構築

本案件の PDM の成果及び活動の内容は、セクタープログラムの成果、活動の中から地方自治体を直接の対象者として実施されるものを恣意的に選択し、組み合わせたものである。これはプロジェクトを「ザ」国政府や他のドナーと協調して行うセクタープログラムの一部として意識し、「ザ」国政府や他ドナーによって実施される活動との重複を回避したうえで、先行案件との関連づけをもたせたことによる。しかしながら、結果としてセクタープログラムとプロジェクトの関連性が不明瞭になるとともに、プロジェクトの活動の前段階で実施されるはずの「ザ」国政府及び他ドナーによって実施される活動の進捗が、プロジェクトの進捗や成果に大きく影響することになった。

2) 今後の留意点

a) セクタープログラムの精査

セクタープログラムの中に技術協力プロジェクトを位置づける際には、事前にセクタープログラムの前提条件、実施体制（モニタリング体制含む）、資金的裏づけ、プログラム内の具体的な活動内容及びその実施手順と成果との整合性等を精査し、プログラム全体や部分の実施可能性についてセクタープログラムを十分に精査する必要がある。^(※)

※ 多くの場合、プログラムは何らかの欠点をもって開始される。可能であればこれらの欠点の修正を行えばよいが、事前に欠点を把握し、対応策を考慮しておくだけでも意味がある。

b) 該当分野の独自の基礎調査の必要性

セクタープログラムの実現可能性を精査するには、そのセクターに関する基礎情報の収集、分析が欠かせない。本プロジェクトが該当する地方分権化セクターであれば、プログラムの前提となる地方行政システムの背景や現状、地方分権化改革の進捗状況等セクター全般に係る専門的見地からの情報収集、分析に加え、他国での類似プログラムの形成、実施体制のあり方等も参考にし、プログラムの実現可能性分析の精度を上げていくことが重要である。そのためには、あらかじめプロジェクト形成過程の計画に調査をその投入とともに組み込み、適切な調査の実施を確実にしていくと同時に、在外事務所においては政策的な情報を収集できるチャンネルを早くから築いておく必要がある。さらに、在外事務所においては、必ずしも該当分野やセクタープログラムを精査するために必要な専門的知見や経験を有する者がいるとは限らないため、案件形成の早い段階から本部との情報共有を進め、技術的なバックストッピングを得られる体制を構築しておくことが重要である。

c) セクタープログラムの構造の明確化と関連づけ

技術協力プロジェクトにおいては PDM の枠組みに基づいたプロジェクト実施管理が求められるという前提に立ち、セクタープログラムのロジックツリー（問題・目的系

図)を作成し、そのツリーの構造の中でプロジェクトの範囲を明確にしておく。そうすることで、プログラムの各成果・活動とプロジェクトの関連性が明確になると同時に、プロジェクトの外部要因もより明確になり、プロジェクトの立ち上げ、実施に際してのリスクマネジメントが容易になる。

d) リスク管理のための自己完結性

技術協力プロジェクトが位置づけられるセクタープログラムの策定が遅れている場合には、プロジェクトの内容をセクタープログラムがなくともプロジェクト単独で完結する内容に絞り込み、プログラムの完成に先駆けてプロジェクトを開始することも一つの対応策となる。プロジェクト実施を通して、セクターの課題がより明確になることが期待できるばかりでなく、実施を通して得られる実践的知見をプログラム策定過程にフィードバックすることでセクター内での JICA のプレゼンスを高めることが可能になる。このような経緯を経ることで、プログラムの策定の過程により質の高い貢献が可能となり、その後の JICA 支援とプログラムの関連づけも容易になると思われる。

(2) プロジェクトのデザイン (実施手順の不明確さ、投入と成果のアンバランス等)

当初のプロジェクト・デザインについては、プロジェクト目標、実施計画の実現性、投入計画 (Input) 等に教訓が見出される。

1) 教訓の内容

a) プロジェクト目標の立て方

上述「(1) 1) c)」にあるとおり、プロジェクトの各成果・活動がセクタープログラムの成果、活動から恣意的に選択されたもので構成された結果、成果一つ一つが通常の技術協力プロジェクトとして成立するレベルの野心的なものとなり、さらにそれらを束ねるプロジェクト目標も大きくならざるを得なくなった。同時に、投入→活動→成果→プロジェクト目標の関連性が希薄、かつ曖昧となり、成果やプロジェクト目標の達成に影響する前提条件、外部要因を多く内包するプロジェクト・デザインとなってしまった。その結果、成果やプロジェクト目標の達成度や、その達成度へのプロジェクトの貢献度を明確にする指標を設定することが困難となり、個々の活動のインパクトを測定する指標のみを採用することになった。

b) 実施のシミュレーション

セクタープログラムのうち、プロジェクトに取り込んだ活動については、プロジェクトのデザイン段階で、日本側内部だけででも活動を実際に現場で実施するための工程表と実施体制を業務手順、日数、人員の観点から具体的な計画としてシミュレーションしておく必要があった。

c) 適切な投入規模 (人数・期間・予算等)

プロジェクト成果を検証した場合、それぞれの成果のみで、通常の技術協力プロジェクトとして成立するレベルの大きなものである。その一方で、計画された投入規模や質 (日本人専門家の数やローカル・コンサルタントに多くの部分を負う技術の質) は不十分で、活動規模に対してアンバランスであった。

2) 今後の留意点

a) 投入規模の検討（複数の視点による）

プロジェクト形成の段階でプロジェクトの投入と成果のバランスを在外事務所及び本部が客観的に検討する機会を設ける必要がある。特に、セクタープログラムの枠組みの中で技術協力プロジェクトを実施するためには、上位セクタープログラムとの調整やプロジェクトに関する情報をプログラムへ適切に発信するという、プログラムとプロジェクトをつなぐ役割が重要になるが、この役割には相当の労力が要求されることを覚悟しておく必要がある。さらに本案件のように該当セクターのリードドナーを務めてセクタープログラムの形成にかかわりつつ、プロジェクトを形成、実施するような場合には、リードドナーとしての役割や業務量を適切に把握したうえでそれらも加味し、日本側の体制を固めていく必要がある。

b) 3つの役割に配慮した人材投入計画

セクタープログラムの枠組みに基づき、プログラム内の複数の分野に跨る内容のプロジェクトを形成する際には、次の3種類の役割を考慮し、人材の投入を計画する必要がある。

- ①セクタープログラム運営及び政策決定に主体的に関与し、日本や JICA としてのプレゼンスを発揮する人材（語学力、情報収集能力、プレゼンテーション能力が求められる。）
- ②プロジェクトの活動を着実に実施し、成果を積み重ねていく人材（現場感覚、予算執行力、成果達成予想能力が求められる。）
- ③プログラムとプロジェクトをつなぐ人材（調査、モニタリング能力、プログラムにおけるプロジェクトの位置づけを把握する能力が求められる。変化していく政策の方向性とプロジェクト実施の方向性を、それぞれの利害を調整しつつ、つなげていくことが求められる。）

c) 当事者による計画の再検討

成果の発現、目標の達成を確実にするために、プロジェクトを実施する日本人専門家自身が当初計画の検証、見直しを着任後半年以内に実施する。特に、人員（日本人、ローカル、その他）の配置・活用計画、支出計画（内容、時期）、成果品（内容、時期）について検証し、必要があればプロジェクト・デザインを見直す。

d) プロジェクトの内容調整のための調査

セクタープログラムへの政府や他ドナーの投入計画は流動的であり、状況に応じて柔軟に変わっていくが、そのような周囲の柔軟性がプログラムとプロジェクトの関連性に影響を与える可能性がある。そのため、セクタープログラムの枠組みの中でプロジェクトを実施する際には、プロジェクト実施期間中にプロジェクトとそれを取り巻く環境にズレが生じていないかを確認し、そのズレの修正方法を検討するための調査（運営指導調査等）を適宜、実施できるような体制づくりが必要である。特に、セクタープログラムが確定しない段階で同時並行的にプロジェクトを形成した場合には、このような調査コンポーネントをプロジェクトの中にあらかじめ計画しておく必要がある。

e) 外部リソース活用のための調査

本案件では、日本人短期専門家というツールを有効に活用できなかった。短期専門家の派遣には、事前にある程度の業務実施可能性が確保されていなければいけないが、本件の場合、案件を取り巻く環境の流動性が高く、短期派遣専門家の派遣時期を見積もることも難しかった。このような流動的な環境下で外部リソースの活用を可能にするためには、調査（地方行政状況調査・運営指導調査等）コンポーネントを活用して、調査結果を根拠に外部リソースの導入に対して関係者間で合意形成してしまうのも一案である。

5-1-2 プロジェクト実施運営時の教訓

(1) セクタープログラムの変化に対応したプロジェクトの修正

セクタープログラムの政府承認が見送られた際の対応に関して、本案件には以下の教訓が見出される。

1) 教訓の内容

a) 再検討時期

DIP の内閣未承認を受けた運営指導調査団派遣（2007年11月）以前に、プロジェクトの内容見直しを検討できたタイミングが3回あった。第一に、プロジェクトの前提であったDIPが1年以上承認されておらず、実施計画に比してプロジェクト活動の大きな遅れが既に顕在化していた2007年3月の時点（プロジェクト専門家着任時）、第二に世界銀行主導の合同アプレイザル・ミッションがDIPの未承認を理由に再延期された2007年6月時点、第三にプロジェクト開始から1年経過した2007年8月時点である。限られた期間の中で、定められた成果を達成することが求められる「技術協力プロジェクト」の実施管理という観点からは、セクタープログラムの策定、承認の動きを一度客観視し、早期に現実的なプロジェクト・デザインの変更を検討すべきであったといえる。

b) 調査団規模

DIP未承認を受けて派遣された運営指導調査は、プロジェクト目標等の変更を含む大規模な軌道修正を実施するには派遣期間が不十分であった。本案件のように、プロジェクトの前提となる環境に大幅な変更が加えられた場合、大規模な修正を迅速に実施できるよう、プロジェクト、事務所、本部が一体となって対応していく必要がある。しかしながら現実的には、不測の事態への緊急対応では、調査の準備・調査に十分な時間や人材を割くことは難しく、問題の根源にアプローチすることはまず不可能であるため、「対処療法」的な措置にとどまることになる。そのため、案件形成・プロジェクトの実施を通して、情報の収集、分析、共有に努め、不測の事態の発生そのものを未然に防ぐ（事態の発生を予測して対策を講じておく）ことが重要である。

2) 今後の留意点

a) 再検討基準の設定

セクタープログラムの一翼を担う立場から一度離れ、客観的に「技術協力プロジェクト」の実施管理を行うため、プロジェクトの活動等の修正を行う時期及びプロジェクトを修正する際に、修正可能な範囲に関して関係者間であらかじめ共通認識を醸成しておく必要がある。なお、修正検討を始動する時期の例としては以下のようなものが考えられる。

- ①プロジェクト開始後6か月を経過した時点で、その間に予定した活動が開始されていない場合
- ②プロジェクト開始後12か月を経過した時点で、予算執行率が上下30%を超える場合
- ③プロジェクト開始後12か月を経過した時点で、その間に投入予定の人材の募集が開始されていない場合

5-1-3 プロジェクト評価時の教訓

(1) セクタープログラムの枠組みの中で実施されるプロジェクトの評価・モニタリングの仕組みと評価指標について

本案件はプロジェクト評価のための指標の設定・収集に以下の教訓が抽出された。

1) 教訓の内容

a) 適切な指標の設定

セクタープログラムによるモニタリングの仕組みを活用する予定であったために、プロジェクト独自に活動をモニタリングする仕組みがなかった。そのため、プロジェクトの活動の効果を個別具体的に計る仕組みや指標が工夫されていなかった。

b) 情報共有のあり方

本部、事務所、プロジェクトの間で、定期的な進捗状況報告を進捗管理へと活かす仕組みが十分ではなかった。特に、セクタープログラムの中に位置づけられたプロジェクトとして、本部からの技術的バックストップが不可欠な案件であったがゆえに、定められた本部への定期報告以外により頻繁な情報交換をする仕組みが必要であった。

c) プロセスの重要性

上位のセクタープログラムやプログラム枠内における「ザ」国政府及び他ドナーによる準備の進捗がプロジェクトの進捗や成果に大きく影響を与えたことにかんがみれば、後の評価に備えて政府カウンターパートとの打合せ記録簿等を作成し、プロジェクトの実施プロセスを記録しておく必要があった。

2) 今後の留意点

a) 効果の明確化

プロジェクト活動の形成や修正を行う場合、指標や指標の確認方法は慎重に検討して設定すべきである。プロジェクトの活動の効果や達成度を質（インタビュー・質問票のコメント等）・量（質問票の集計データ・裨益者の数等）両面から明確化できるよう、モニタリングの仕組み、活動を設計すべきであり、それらはプロジェクト活動の一部として、あらかじめプロジェクトに組み込んでおくことが望ましい（ただし、既に「5-1-1 (2) 1) a)」の中で述べたように、本案件の効果を明確化するにあたっては、指標設定上の課題以前にプロジェクト・デザイン上の課題があったことに留意）。

本案件の指標、指標の確認方法は政府内部の既存のレポート・システムを通して収集可能な情報を基盤に設定されたが、活動の効果、達成度を明確にするには不十分であった。セクタープログラムが立ち上がらなかったことは、プログラムの枠組みに縛られずに、プロジェクトが独自にその活動効果を測る機会がプロジェクトに与えられたという意味合いをもっていたはずであり、より積極的に活動効果、達成度を測る体制を整えるべきであった。

b) プログラムモニタリングとプロジェクトモニタリング

セクタープログラムの枠組みの中でプロジェクトを実施する場合には、プロジェクトの実施運営管理上必要なモニタリング項目を網羅したうえで、上位のセクタープログラムと共通のモニタリング・システムでカバーされる範囲と、プロジェクト独自のモニタリング体制の中でカバーする必要のあるもの、またそれぞれのモニタリングのタイミングについて、あらかじめ整理しておく必要がある。プロジェクト形成段階で、セクタープログラム内でのモニタリング・システムが形成されていない場合には、プロジェクトとしてのモニタリング体制構築の目的をあらかじめプロジェクト関係者の間で共有し、その段階までにプログラム内のモニタリング・システムが未完成の場合には、独自のモニタリング体制を先行させることを合意しておくことが望ましい。

c) 情報共有の仕組み

プロジェクト、事務所、本部との間のより頻繁な情報交換及びこれに基づくプロジェクト運営管理を可能とするために、プロジェクトから事務所への月例報告書の提出、本部との定期テレビ会議の開催等、情報交換の仕組みをあらかじめ検討、構築しておくことが望ましい。

5-2 提言

プロジェクト検証の結果、プロジェクト形成時の関係者は全力をあげて、地方分権化政策にリンクした先進的なプロジェクトの形成を行い、それを引き継いだ実施を担当している関係者も、活動の成果を出そうと全力をあげていることが確認された。

一方で、このプロジェクトの前提条件として、JICA における現場主義・在外主管化の始まり、プログラムアプローチの枠組みの中でのプロジェクトの実施、リードドナーとしての挑戦、スピードアップ・効率性の追求（ローカルリソースの活用）という流れが存在した。

これらの状況下で実施されてきた本プロジェクトには、上記に記載したように多くの教訓が見出された。それらの中から重要なものを抜き出し、提言として以下のように取りまとめた。

(1) セクタープログラムの実現可能性：

プロジェクトの案件形成はセクターのリードドナーとしてセクタープログラム策定等の業務、先行プロジェクトの運営管理が同時並行で進むなか行われた。当時の関係者は限られた投入の中で、上位のセクタープログラムとの調整をしつつプロジェクトの PDM を作成していった。しかしながら、プロジェクトが拠り所としたセクターのプログラムに課題があったために、先にあげたプロジェクト実施上の教訓（課題）は比較的早い段階から顕在化していた。セクタープログラムの枠組みの中でプロジェクトを実施する場合には、セクタープログラムの実現可能性に関する検証を複数の関係者によって実施される必要がある。

(2) セクタープログラムの中での技術協力プロジェクト：

セクタープログラムの中に技術協力プロジェクトを位置づける場合には、どの程度のアラインメントで技術協力プロジェクトを位置づけるか慎重な検討が必要である。本案件のようにセクターのリードドナーの立場を獲得しながら、プログラムの複数のコンポーネントに関係する形でプロジェクトを形成した場合には、日本のプレゼンスは高まるものの、プログラムのマ

ネージメントとプロジェクトのマネージメントが密接にリンクし、プロジェクト関係者にもプログラムマネジメントに関して相応の投入が求められることに留意が必要である。また、セクタープログラムが立ち上がり、ある程度安定した実施体制が築かれるまでに、セクタープログラムにアラインする形で技術協力プロジェクトを立ち上げる場合、その実施にはリスクが伴う（途中でプロジェクト内容の修正が必要となる可能性が高い）ことは JICA 関係者間で認識を共有しておくべきであり、内容変更に備えた調査コンポーネント（運営指導調査等）の活用等の工夫を検討することを勧める。

（3）投入と成果のバランス

先行プロジェクト実施時から、慢性的な人員不足でプロジェクトが運営管理されている。専門家養成研修員や客員研究員を活用するなどの工夫がされているものの、セクタープログラムの枠組みの中でのプロジェクト運営、対象が全国 72 郡、実施機関が 3 省 6 局に及ぶなどの状況を踏まえれば、プロジェクトの投入と成果のバランスを客観的に精査する機会が必要だった。

（4）プロジェクトの修正

セクタープログラムに内包された課題は早期に関係者に認識されていたものの、それに対する対応には 1 年以上の時間を要している。このことは多くの提案が紙の上でとどまり、アクションへと結びつかなかったことを示している。限られた人材で形成されたプロジェクトは実施段階において修正を必要とする可能性が高いことに備え、プロジェクト実施期間中の内容修正のタイミングや方法について一定の指針を策定する必要がある。

（5）活動のシミュレーションの実施と検証の繰り返しによる仮説の構築

プロジェクトの活動を計画するうえでどのように活動し、成果を上げていくか、先方政府の時間軸、地方の状況、カウンターパートの能力等に基づいたシミュレーションを行い、プロジェクト・デザインを検証していくことが重要である。この作業を繰り返すことによって、より実現可能性の高い仮説が構築され、プロジェクト目標達成の精度が高まっていくと考えられる。このようなシミュレーション作業をプロジェクト形成時、運営時のツールとして整えていく必要がある（事業形成・管理マネジメントの徹底）。

第6章 今後のザンビア地方分権化セクターにおける支援のあり方

(1) 「ザ」国の地方分権化改革の状況と JICA 案件

現行案件終了後には、後継案件として「地方分権化のための能力強化プロジェクト（Project for Capacity Development of District Councils and Ministries : CADECOM）」が 2008 年度に採択済みであり、実施が予定されていた。ただし、後継案件は 2007 年 9 月の地方分権化プロセスに関する政府方針（地方自治体の能力強化を行ったうえで、地方分権化実施政策に基づく中央政府から地方自治体への更なる権限と財源の委譲を行う。）が表明される前に要請されたものであることから、案件開始に先立って、その活動内容については要望調査票提出後の「ザ」国地方分権化プロセスの動きを反映した見直しが必要な状況にあった。

一方、「ザ」国は前述の 2007 年 9 月に発表された方針に則った地方分権化改革全般の具体的なロードマップをいまだ描けていない状況にあるが、改革の中で対応されるべきコンポーネントの一つであるキャパシティ・ディベロップメントの分野では、分野独自のロードマップの作成に向けた動きが見られる。地方分権化改革に関する省庁間諮問委員会の一つである能力強化委員会（Capacity Building Technical Working Group : CBTWG）では、地方自治体の能力の現状とギャップを明らかにするベースラインサーベイ（100 日の実施工程を計画）を 2009 年 1 月から実施すべく、本サーベイを実施するローカル・コンサルタントの調達を進めている。本サーベイの結果は、包括的な「地方自治体のための能力強化プログラム」策定のために活用される予定であり、ベースラインサーベイの調査結果及び「地方自治体のための能力強化プログラム」の策定状況は今後の JICA 案件の形成、実施に影響を及ぼすことが想定される。

(2) 今後の支援のあり方

上述（1）の状況を踏まえ、今後の本セクターの支援のあり方については、関係者間で本終了時評価が開始される以前から、繰り返し議論、検討が行われてきた。その際に特にポイントとなった事項は次のとおりである。

1) 更なる情報収集の必要性

（1）の状況を踏まえ、後継プロジェクトの形成については、2008 年 11 月の新政権発足後の地方分権化改革準備の進捗、現在進められているベースラインサーベイの調査やその後の「地方自治体のための能力強化プログラム」の策定状況、関係行政機構の状況等について情報収集、分析を十分に行ったうえで慎重に進める必要がある。

2) 国情に合った制度整備の検討の必要性

現在、「ザ」国は地方での受け皿整備を含む地方分権化改革のロードマップや地方におけるサービスデリバリー改善に寄与するための各種メカニズムを考える段階にあり、これらを政府とともに考え、国情に合った有益な助言や提言を行う専門家を必要としている。

3) 専門家配属先の慎重な検討

当該分野の政府動向に関する情報を収集するという観点から、日本にとっても専門家を引き続き地方自治住宅省内に配置するメリットは大きく、現行案件終了後にこの情報ルートが断たれれば、適切なタイミングでの後継案件形成に影響することが懸念される。一方、その省内での配属先については、地方分権化改革の方向性（改革に備えた地方の受け皿整備の対象の見極め等）、専門家に期待される役割や今後形成される案件の方向性等を踏まえて、慎

重に検討する必要がある。

4) 過去の人的ネットワーク、情報、知見の活用

これまで日本は地方分権化セクターリードドナーの一員として本セクターを支援しており、専門家、企画調査員、及び事務所にて蓄積した人的ネットワーク、情報、知見は継続的に本セクターを支援することで生きてくるものである。また、継続的な支援実績を積み重ねることで、将来にわたって本セクターにおける日本の足場を固めることが可能となる。

最終的には、以下の事項について、終了時評価の準備、実施と並行する形で日本側方針として整理し、「ザ」国側とも同意を得た。なお、本合意内容については、終了時評価協議議事録に記録してまとめられている。

- a) (1) の状況から採択済み後継案件 (CADECOM) については、採択時との案件周辺事情の変化に伴い、採択を取り下げる。
- b) 上述の (2) の議論を踏まえ、現行案件終了後に地方行政改革プロセスのロードマップ作成を支援することを目的として、地方自治住宅省に個別派遣専門家派遣する必要がある。

今後は、本合意事項を踏まえ、専門家の TOR や配属先に関する詳細を (2) の議論のポイントに留意して「ザ」国側と詰めていく必要がある。

第7章 団長所感

今回の終了時評価は、本技術協力プロジェクトの成果の達成状況を評価するのみならず、援助協調が進む状況下での技術協力プロジェクトの計画・実施段階での課題・教訓、今後の「ザ」国の地方分権化支援への提言を抽出することも目的としている。それらは第5章で詳細に述べられているのでここで繰り返すことはしないが、そのような課題・制約を内包しながらもこれまで取り組んできた本セクターへの支援は継続すべきと考えているところ、それらを述べて所感と替えたい。

7-1 なぜ日本/JICA が支援するのか

国別援助計画（行政能力の向上と制度構築）、TICAD-IV（平和の定着とグッドガバナンス）との整合性はもとより、国家体制の脆弱なアフリカでは「地方行政能力の強化」は援助効果を高めるには不可欠である。具体的には、国家レベルの経済成長の効果的な再配分を期待するものであり、地方行政能力の向上により資金が効率的に流れ、住民の意思を反映したサービスが強化され、それにより「人々に届く」援助、すなわち人間の安全保障が強化される。卑近な例をとれば、JICA が当地で支援中の「地方給水維持管理能力強化プロジェクト（Sustainable Operation and Maintenance Project for Rural Water Supply : SOMAP 2）は、地方自治体の能力が向上されることで、プロジェクトのインパクト・持続性が高められるものとなる。

また、各国にとって主流である公共セクター支援²¹に我が国も関与することになり、日本のプレゼンスを示す機会となっている。

7-2 「セクタープログラム」と「技術協力プロジェクト」

（1）援助協調が進むアフリカ

構造調整の教訓、援助資金の減少等をきっかけとして始まった国際開発援助の改革は、マルチ・バイにかかわらず、ひとえにそれらの国・機関からの援助資源をいかに効果的・効率的に使うかという視点に立って検討されてきた。援助協調の大きな方針は、途上国のオーナーシップ、包括的開発戦略、途上国の援助手続き費用の削減に集約され、2005年のパリ宣言、2008年のアクラ・ハイレベルフォーラムに引きつがれている。

「東南部アフリカ地域支援事務所」（当時）が取りまとめた資料（2005年7月）によれば、「ザ」国が位置する東南部アフリカは、ドナー及び当該国政府関係者の「援助協調」が最も進展している地域である。援助協調の枠組みがあるところでは、そこに参加しなければ意見表明すらできないのがアフリカ開発の現場であり²²、それを直視して対応せざるを得ない。

（2）援助協調の効果

一方で、「援助協調」がもたらす効果の一つとして「援助協調枠組みの活用による援助効果の持続性・拡大」があげられる。具体的には、被援助国の優先開発事業（＝必然的にドナーの援助量も多くなる傾向をもつ）を支援することで、当該国政府予算の確保が容易になり、プロジェクトの促進・持続性・拡大の可能性を高めることが期待される。我が国の「ザ」国向け技

²¹ 地方分権化は、「ザ」国政府の「公共サービス改革（PSRP）」三本柱の一つであり、その他に公共サービス管理、公共財政管理がある。

²² 高橋基樹、アフリカにおけるセクタープログラム、国際協力研究 Vol.17 No.2（2001.10）

術協力実績は、2006/2007 年度ともに約 20 億円、ODA 総額では 2006 年度は 34 億円で、DAC 諸国中 10 位（米国、ドイツの約 10%）というのが現実であり、技術協力のインパクト・持続性を高めるには援助協調をうまく活用し、我が国の ODA 資源のみならず他資源の活用を図ることが必然となっている²³。

²³ 2007 年度は債務救済措置（付保商業債務免除）70.55 億円がなされたため、第 2 位の供与国となっている。

付 属 資 料

1. PDM (2008年5月8日改定版) 和文
2. 現状及び地方分権後に想定される地方自治体構造図
3. プロジェクト活動一覧表
4. 評価グリッド結果
5. 活動実績総括表
6. プロジェクト実施年表
7. プロジェクト課題構造図
8. 署名済み協議議事録及び合同終了時評価報告書 (2008年12月、本文及び Annexes)
 - Annex 1. Schedule of Evaluation Mission
 - Annex 2. The list of interviewees
 - Annex 3. Project Design Matrix (August 2006)
 - Annex 4. Project Design Matrix (revised as at May 2008)
 - Annex 5. List of Japanese Inputs
 - Annex 6. List of Zambian Inputs
 - Annex 7. List of Reports Produced under the Support from CDPPDS
 - Annex 8. List of Workshop and Training in CDPPDS
 - Annex 9. Result of Achievement of the Project
 - Annex 10. Result of Five Evaluation Criteria
 - Annex 11. Main Comments in the Stakeholder Workshop for CDPPDS Terminal Evaluation

1. PDM(2008年5月8日改定版)和文

プロジェクト名：地方分権化のための能力強化プログラム
 プロジェクトサイト：ルサカ
 対象地区：全国72郡
 対象グループ：地方自治体職員約1,130人、地方議会議員約1,600人、地方自治体住宅省職員約110人(州行政官約90人を含む)

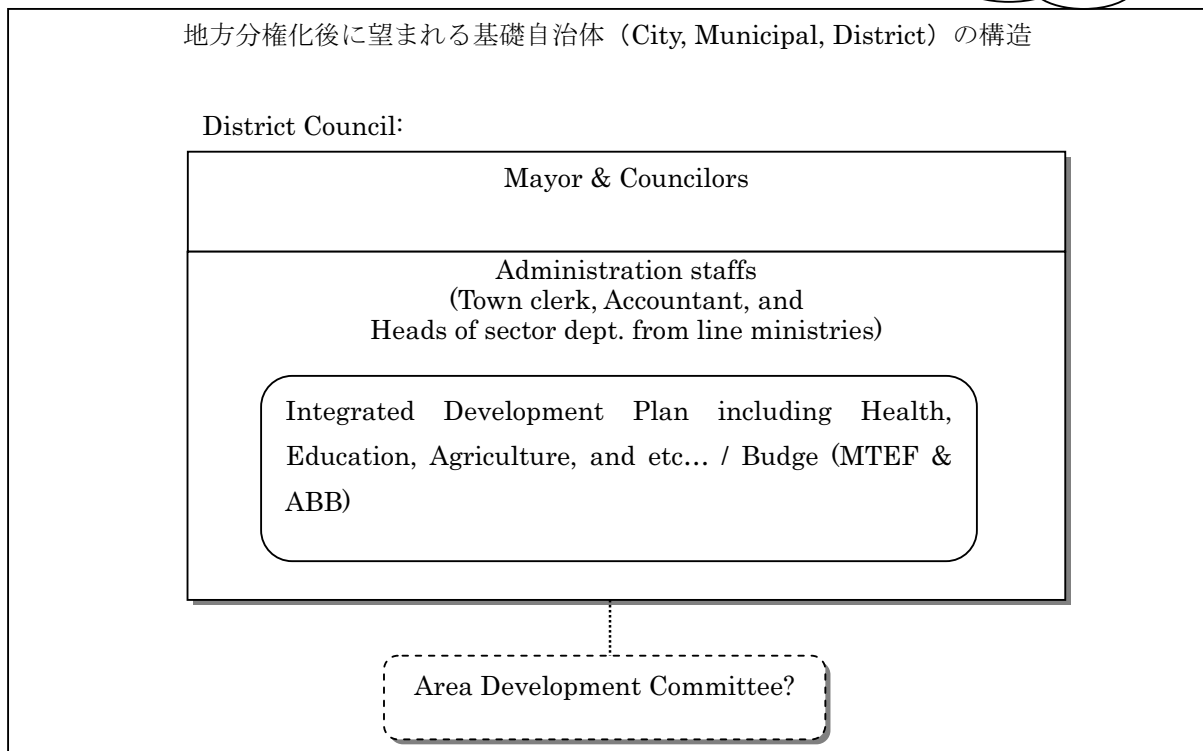
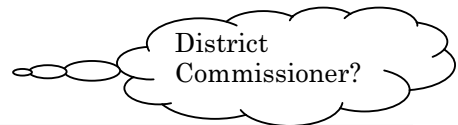
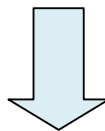
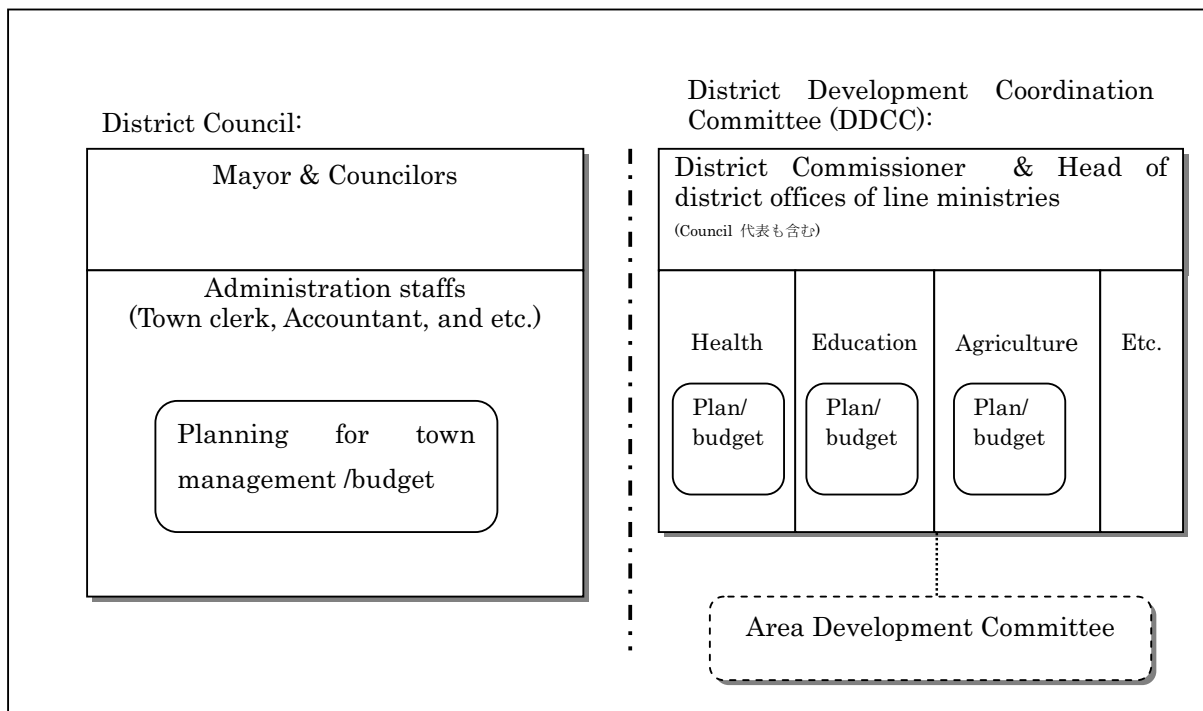
上段目標	プロジェクト要約	指標	指標入手手段	外部要因
地方自治体の計画・予算・実施の質と住民へのアカウンタビリティが向上する。	1) 年間計画における事業の執行率が上昇した地方自治体数が増加する。 2) コミュニティとの双方向のコミュニケーションのための手段と頻度が改善した地方自治体数が増加する。	1) 年間計画における事業の執行率が上昇した地方自治体数が増加する。 2) コミュニティとの双方向のコミュニケーションのための手段と頻度が改善した地方自治体数が増加する。	1) & 2) 各自治体から地方自治体住宅省への報告書	1. 郡レベルにおいて、コミュニティと自治体の双方向のコミュニケーションのチャンネルが維持される、あるいは、向上する。 2. 自治体の業績が向上した際に、コミュニティと関係者(NGO、民間企業等)が開発事業に係る意思決定、実施、モニタリング過程に参加する意思を有している。
プロジェクト目標 地方自治体のマネージメント(計画・予算並びに政策へのフィードバック)に係る人的・制度的能力が強化される。	1) 72地方自治体の90% (65自治体) が、職員配置と号俸を含めた新組織構造計画を2008年3月までに纏めると共に、72地方自治体が主要行政職員のプロトタイプの内容を2009年1月までに適用する。 2) 60%の地方自治体(43自治体)が2009年度の予算策定において、MTEF/ABBを適用する。 3) 60%の自治体(43自治体)が財務管理・監査マニュアルに則って作成された2008年10月分の会計報告を2009年3月までに地方自治体住宅省へ提出する。 4) 2008年9月から12月の間に政府の監査人によって実施される地方自治体への外部監査の100%、内部監査の70%が監査マニュアルに則って実施される。 5) 全9州地方行政官事務所が、改善されたモニタリング・監督システムにおいて2008年12月の時点で提出すべきと定められている全ての報告書を、地方自治体住宅省に2009年3月までに提出する。	1) ローカルコンサルタントからJICAに提出された最終報告書および自治体より地方行政管理局に提出された議会議事録 2) 72自治体より提出される2009年度予算に対する地方行政管理局による分析 3) 地方自治体住宅省に提出される2008年10月分の各自自治体支出会計 4) 2009年1月末までに地方自治体住宅省に提出される外部及び内部監査報告書 5) 管轄域内の各自治体からの報告書を添付した州地方行政管理局からの報告書	1. 地方自治体のマネージメント・サイクルの改善に対する政治的な意志が全てのレベル(国・州・郡レベル)に継続して存在する。 2. 自治体行政官が自身の業績改善の意思を有する。 3. 行政サービスを提供する各自治体の資源(歳入及び技術者数)が、増加しなくとも、減少しないこと。	1. 国家地方分権化政策の実施を支援する継続的な政治的意思。 2. セクター計画の策定と実施についてザンビア政府を援助協調によって支援する他ドナーがいる。 3. 自治体への交付金システムが構築され機能する。 4. プロジェクトで実施される研修も含めた研修の機会を通して習得した知識・技術を活用し、自治体の業績を改善する意思を地方議会議員や自治体職員が有する。
成果	1-1 地方行政管理局によって72地方自治体の負債状況データが2008年3月までに纏められる。 1-2 72地方自治体の90%(65自治体)が新組織構造計画を2008年3月までに策定する。 1-3 地方行政管理局が主要な自治体行政職員の職務内容モデルについて2008年11月までに全72地方自治体に周知する。 1-4 全72地方自治体において(地方議会議員用)オリエンテーション・ワークショップが2007年4月までに開催される。	1-1 ローカルコンサルタント及び地方行政管理局スタッフが集めたデータを取りまとめた報告書 1-2 ローカルコンサルタントが作成した最終報告書 1-3 地方自治体住宅省より9州地方行政官事務所と72自治体に配布される文書 1-4 全9州地方行政官事務所からの報告書	1-1 ローカルコンサルタント及び地方行政管理局スタッフが集めたデータを取りまとめた報告書 1-2 ローカルコンサルタントが作成した最終報告書 1-3 地方自治体住宅省より9州地方行政官事務所と72自治体に配布される文書 1-4 全9州地方行政官事務所からの報告書	1. 国家地方分権化政策の実施を支援する継続的な政治的意思。 2. セクター計画の策定と実施についてザンビア政府を援助協調によって支援する他ドナーがいる。 3. 自治体への交付金システムが構築され機能する。 4. プロジェクトで実施される研修も含めた研修の機会を通して習得した知識・技術を活用し、自治体の業績を改善する意思を地方議会議員や自治体職員が有する。

外部要因	指標	指標	指標
<p>2. 地方分権化改革プロセスの中で自治体により多くの権限が委譲されるのに備え、開発計画・予算策定及びモニタリング・評価に関する地方自治体のキャパシティが強化される。</p>	<p>2.1-1. 計画策定過程に係る報告書が、地方自治住宅省、財務国家計画省、内閣府に2008年3月までに共有される。</p> <p>2.1-2. ニーズアセスメントによって明らかになる州計画ユニットのニーズの一部への対応策が、計画・経済管理局と州計画ユニットの2009年度の予算と計画に適切に計上される。</p> <p>2.2. 60%の地方自治体(43自治体)が2009年度の予算策定において、MTEF/ABBを適用する。</p> <p>2-3. 全9州の都市計画住宅局州事務所が総開発計画用の地図を2008年12月までに作成できるようにする。</p>	<p>2-1-1. 計画策定過程に係る報告書が、地方自治住宅省、財務国家計画省、内閣府に2008年3月までに共有される。</p> <p>2-1-2. ニーズアセスメントによって明らかになる州計画ユニットのニーズの一部への対応策が、計画・経済管理局と州計画ユニットの2009年度の予算と計画に適切に計上される。</p> <p>2-2. 72自治体より提出された2009年度予算の地方行政管理局による分析</p> <p>2-3. 全ての州事務所より本部へ提出された地図</p>	<p>2. 地方自治体の財務管理及び監査能力が強化される。</p>
<p>3. 地方自治体の財務管理及び監査能力が強化される。</p>	<p>3-1. 改定された監査マニュアルがすべての州地方行政官事務所と72地方自治体に、2007年10月までに配布される。</p> <p>3-2. 60%の自治体(43自治体)が財務管理・監査マニュアルに則って作成された2008年10月分の会計報告を2009年3月までに地方自治住宅省へ提出する。</p> <p>3-3. 2008年9月から12月の間に政府の監査人によって実施される地方自治体への外部監査の100%、内部監査の70%が監査マニュアルに則って実施される。</p> <p>3-4. (外部監査の対象であった)3自治体が外部監査の勧告に沿って、財政運営の改善を2008年3月までに行う。</p>	<p>3-1. マニュアルの配布リスト</p> <p>3-2. 地方自治住宅省に提出された2008年度10月分の自治体の会計支出報告</p> <p>3-3. 2009年1月末までに地方行政管理局に提出された外部及び内部監査報告書</p> <p>3-4. 3つに都市自治体より地方自治住宅省に提出される活動実施報告書</p>	<p>4. 地方自治体の研修・モニタリング、監督を所管する中央政府のキャパシティが強化される。</p>
<p>1-1 地方自治体の解雇者への退職金支払い状況とその他の負債状況を確認する。</p> <p>1-2 セクターからの権限委譲後の地方自治体の組織モデルと職員の職務内容モデルを構築する。</p> <p>1.2.1 13セクター省庁が地方自治体に委譲する権限を確定する。</p> <p>1.2.2 権限委譲後の地方自治体の組織モデルを構築する。</p> <p>1.2.3 地方自治体に対し、組織モデル適用ワークショップを開催する。</p>	<p>4-1. 実施機関が収集することに同意した地方行政制度と地方分権化の情報の80%が2008年12月までに収集される。</p> <p>4-2. 現状の地方自治住宅省/州地方行政官事務所のモニタリング・監督システムの分析が2008年3月までになされる。</p> <p>4-3. 改善されたモニタリング・監督システムが、2008年3月末までにデザインされ、公式に導入される。</p> <p>4-4. 全9州地方行政官事務所が、改善されたモニタリング・監督システムにおいて2008年12月の時点で提出すべきと定められている全ての報告書を、地方自治住宅省に2009年3月までに提出する。</p>	<p>4-1. 有効な情報が記載されたリスト</p> <p>4-2. レビュー報告書</p> <p>4-3. 地方自治・住宅省及び州地方行政管理局職員に対するモニタリング・監督システム・ガイドライン</p> <p>4-4. 管轄域内の各自治体からの報告書を添付した州地方行政管理官からの報告書</p>	<p>1-1 地方自治体の解雇者への退職金支払い状況とその他の負債状況を確認する。</p> <p>1-2 セクターからの権限委譲後の地方自治体の組織モデルと職員の職務内容モデルを構築する。</p> <p>1.2.1 13セクター省庁が地方自治体に委譲する権限を確定する。</p> <p>1.2.2 権限委譲後の地方自治体の組織モデルを構築する。</p> <p>1.2.3 地方自治体に対し、組織モデル適用ワークショップを開催する。</p>
<p>1-1 地方自治体の解雇者への退職金支払い状況とその他の負債状況を確認する。</p> <p>1-2 セクターからの権限委譲後の地方自治体の組織モデルと職員の職務内容モデルを構築する。</p> <p>1.2.1 13セクター省庁が地方自治体に委譲する権限を確定する。</p> <p>1.2.2 権限委譲後の地方自治体の組織モデルを構築する。</p> <p>1.2.3 地方自治体に対し、組織モデル適用ワークショップを開催する。</p>	<p>1. カウンターパート人員の配置</p> <p>2. プロジェクト活動実施のための長期専門家用執務室及び設備</p> <p>3. プロジェクトの活動に必要なローカルコスト負担(職員給与、出張経費等)</p>	<p>1. 長期・短期専門家(人材育成、計画/予算/モニタリング・評価、監査/財政管理)</p> <p>2. 現地業務員(研修実施等)</p> <p>3. 本邦研修(人材育成、都市計画、財政管理)</p> <p>4. 機材供与(車両、事務用機器、GIS機器等)</p>	<p>1. 地方自治体の新組織構造が内閣によって否決されない。</p> <p>1 州のMTTEF/ABBワークショップに、全72自治体より、適切な行政職員と地方議員が参加する。</p> <p>2 国家の計画策定権限に関する組織再編がなされた場合においても、研修を受けた人員によってGISと関連機材が継続的に使用される。</p>

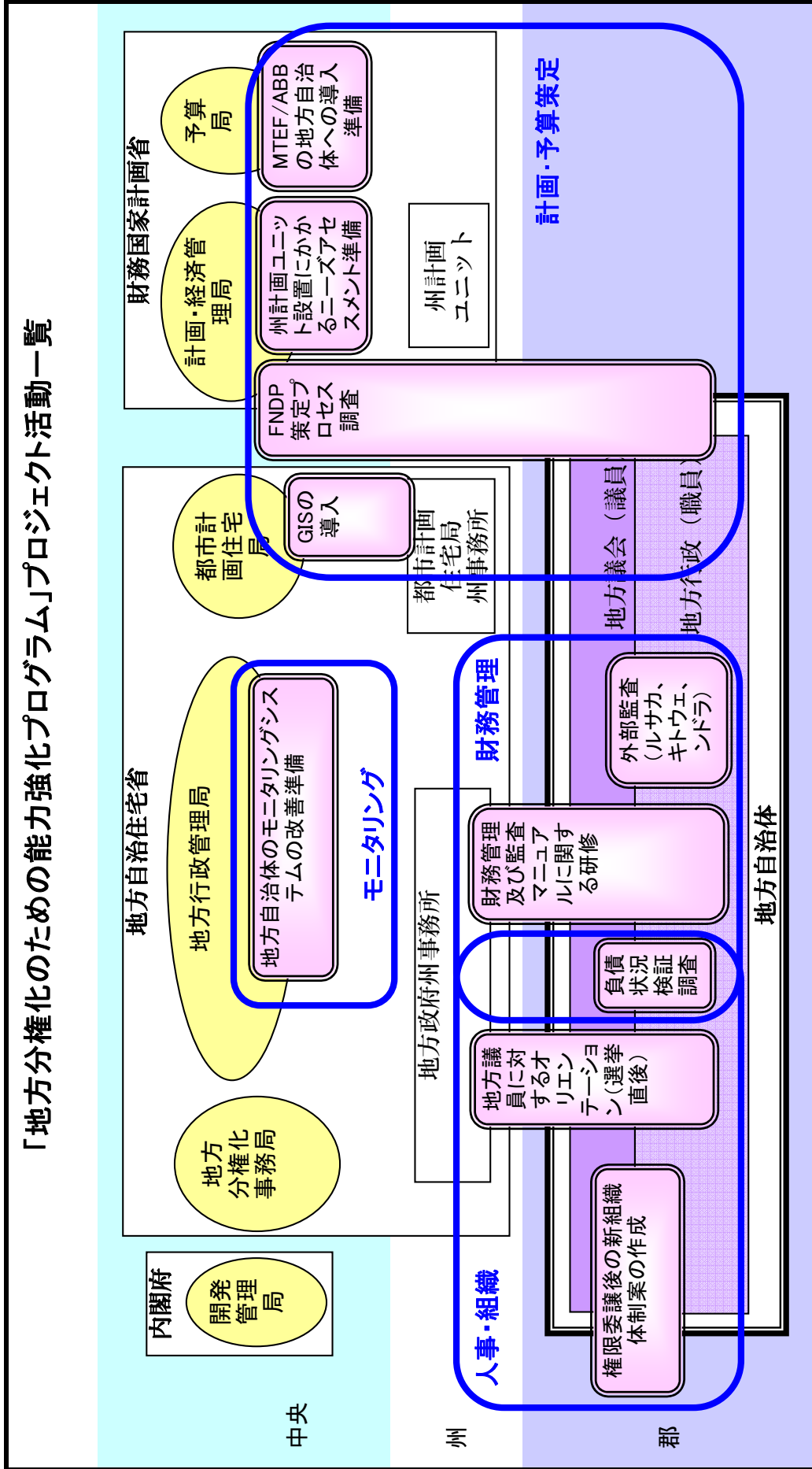
指標	指標入手手段	外部要因
<p>プロジェクト要約 1.2.4 地方自治体のコアとなる行政職員の職務モデルを策定する。</p> <p>1-3 地方自治体の職員及び議員に対し、地方行政管理に関する研修を実施する。</p> <p>1.3.1 地方議会議員用研修教材を改訂する。</p> <p>1.3.2 州レベル職員などを対象に地方議会議員研修のTOTを実施する。</p> <p>1.3.3 全国72地方自治体の職員及び議員に対し、その他のドナーと協力して、オリエンテーション・ワークショップを開催する（内10郡のワークショップはIrish Aid及びMS Zambiaが支援する。）。</p> <p>1.3.4 オリエンテーションのフォローアップ活動を策定する。</p> <p>2-1 地方自治体の計画・予算策定プロセスを改善する。</p> <p>2.1.1 国家・州・郡開発計画策定プロセス調査を実施する。</p> <p>2.1.2 国家計画局州計画ユニットのニーズを同定し、それに対応する。</p> <p>2-2 地方自治体に対しUMTEF/ABBを普及する。</p> <p>2.2.1 IMTEF/ABBワークショップを州レベルで開催する。</p> <p>2.2.2 地方自治体がIMTEF/ABBを予算策定プロセスに適用できるように支援する。</p> <p>2-3 都市計画・住宅局職員を対象にGIS研修を実施する。</p> <p>2.3.1 地方自治体住宅省においてGIS研修を実施する。</p>	<p>1.2.4 地方自治体のコアとなる行政職員の職務モデルを策定する。</p> <p>1-3 地方自治体の職員及び議員に対し、地方行政管理に関する研修を実施する。</p> <p>1.3.1 地方議会議員用研修教材を改訂する。</p> <p>1.3.2 州レベル職員などを対象に地方議会議員研修のTOTを実施する。</p> <p>1.3.3 全国72地方自治体の職員及び議員に対し、その他のドナーと協力して、オリエンテーション・ワークショップを開催する（内10郡のワークショップはIrish Aid及びMS Zambiaが支援する。）。</p> <p>1.3.4 オリエンテーションのフォローアップ活動を策定する。</p> <p>2-1 地方自治体の計画・予算策定プロセスを改善する。</p> <p>2.1.1 国家・州・郡開発計画策定プロセス調査を実施する。</p> <p>2.1.2 国家計画局州計画ユニットのニーズを同定し、それに対応する。</p> <p>2-2 地方自治体に対しUMTEF/ABBを普及する。</p> <p>2.2.1 IMTEF/ABBワークショップを州レベルで開催する。</p> <p>2.2.2 地方自治体がIMTEF/ABBを予算策定プロセスに適用できるように支援する。</p> <p>2-3 都市計画・住宅局職員を対象にGIS研修を実施する。</p> <p>2.3.1 地方自治体住宅省においてGIS研修を実施する。</p>	<p>成果3: 1. 財政・監査マニユアル研修に、全72自治体の適切な職員と地方議員が参加する。</p> <p>成果4: 1. 地方自治体住宅省の組織構造と、省内各部署の地方自治体に対する職務が大きく変わらなないこと。</p> <p>前提条件</p> <p>General 1. ザンビア政府が、選挙後においても、地方分権化の方向性や推進ベースを変化させない。 2. ザンビア政府の実施機関（地方自治体住宅省・地方行政管理局、地方分権化事務局、都市計画・住宅局、内閣府一管理開発局、財務・国家計画省一計画・経済管理局、予算局）が、彼ら自身を継続的に調整し、また、互いに協力する。 3. 活動において、プロジェクトの効果が高められるような、他トナーとの協力がいつでも得られる。 4. 実施機関における空席が補充される。 5. 優秀なローカルコンサルタントが、ザンビア政府がプロジェクト活動の推進のために委託する業務を遂行して実施する。</p> <p>特殊事項 1. 活動1-1-1 に関し、調査チームが負債状況の調査を円滑に進めるために、全72自治体が関連する記録等を保持していること。 2. 活動2-1-2 に関し、2008年7月末までに、全9州のうち、少なくとも5つの州で、財務・国家計画省/国家計画局の傘下にある州計画ユニットが人材の配置とともに再設置されていること。</p>

プロジェクト要約	指標	指導入手段	外部要因
<p>2.3.2 都市計画・住宅局が事務所職員に対しGIS研修を実施する。</p> <p>2.3.3 GIS機材を都市計画・住宅局（本庁及び州事務所）に供与する。</p> <p>3-1 地方自治体用の監査マニュアルを改訂する。</p> <p>3.1.1 地方自治体用監査マニュアルを検討、改訂する。</p> <p>3.1.2 改定したマニュアルへの承認を地方自治住宅省から得る。</p> <p>3.1.3 地方自治体及び関連組織のために、改定したマニュアルを印刷する。</p> <p>3-2 地方自治体職員及び地方議会議員に対し、財務管理及び監査マニュアルに関する研修を実施する。</p> <p>3.2.1 財務管理・監査マニュアルの研修教材をターゲットグループ別に作成する。</p> <p>3.2.1 州レベルの監査人等に財務管理及び監査マニュアルに関するTOTを実施する。</p> <p>3.2.2 地方自治体職員及び地方議会議員に対し、財務管理及び監査マニュアルに関する研修を州レベルで実施する。</p> <p>3.2.3 研修のフォローアップ活動を郡レベルで実施する。</p> <p>3-3 外部監査モデル構築のため、3自治体（City Councils）の外部監査実施を支援する。</p> <p>4-1 ザンビア及び近隣諸国の地方行政システム及び地方分権化プロセスに関する基本情報を整理、分析する。</p> <p>4-2 地方自治住宅省及び州行政事務所の地方自治体に対するモニタリング・監督システムを強化する。</p> <p>4.2.1 現行のモニタリング・監督システムを検討、改定する。</p> <p>4.2.2 改訂版モニタリング・監督システムの運用に際し、地方自治住宅省及び州行政事務所に対するフォローアップ活動を実施する。</p> <p>4.2.3 幾つかの地方行政事務所に対し、地方自治体のモニタリング用車両を供与する。</p>		<p>3. 活動2-2に関し、GRZは地方自治体用MTEFマニュアルを2008年3月までに完成させ、州レベルでのワークショップを同年4月中旬に開始すること。</p> <p>4. 活動3-3に関し、Lusaka、Kitwe、Ndolaの自治体が、2001～2005年の財務管理資料を、外部監査前にそろえる。</p>	

2. 現状及び地方分権後に想定される地方自治体構造図



3. プロジェクト活動一覧表



4. 評価グリッド結果

評価項目	評価設問		必要なデータ・指標	評価結果	
	第1項目	小項目			
1. プロジェクトの実績	1-1 上位目標の達成状況(見込み) 上位目標「地方自治体の計画・予算・実施の質と住民へのアカウンタビリティが向上する。」は達成見込みはあるか。 1-2 プロジェクト目標の達成状況(見込み) 地方自治体の計画・予算・実施の質と住民へのアカウンタビリティが向上する。」は達成見込みはあるか。 1-3 成果の達成状況 各成果の達成はどのような状況か。	1-1-1 年間計画における事業の執行率が上昇した地方自治体数 地方自治体数が増加するか傾向が見られるか。	年間計画における事業の執行率が上昇した地方自治体数 住民との相互関係の手段と頻度が改善した地方自治体数	上位目標である地方自治体による行政サービスの改善については、長期的なサンビア政府の支援とモニタリングが不可欠と思われる。 ① 地方分権化を想定した新組織構造案の策定 全72自治体を対象とした「自治体構造ワーキンググループ」の開催を通して、政府側より提示された組織図を参考に作成された。新組織体制(組織図、人材配置図)が全ての自治体から内閣府、地方自治体住宅省に提出された。また、地方議会議員向けセミナーは、地方議会議員や地方自治体職員が、自らの自治体における役割と住民に対する説明責任を改めて認識する契機となった。 ② 地方自治体の財務管理能力の強化 全72自治体を対象として、地方財政において、財政管理マニュアル及び監査マニュアルを適正に活用するための研修が、2008年5月のTOTより開始され、各自治体へ研修は2009年1月中旬に終了する予定となっている。全自治体の負債状況が明らかになり、この結果に基づき、地方自治体住宅省が負債問題の解決を検討し、退職金未払を先ずは完済することに結びついた。一方、プロジェクトが支援した3つの自治体に対する外部監査の結果については、ルサカのみ、監査で指摘された事項への対応をとりまとめたAction Taken Reportの提出をしている。なお、予算策定ツールであるMTFF/ABBの自治体への導入については、前提条件が満たされず、プロジェクトの活動対象から外された。 ③ 地方自治体住宅省の自治体管理能力の向上 現在、同省内各局からの指標の取集が進められており、2008年3月までに、必要最小限の指標の同定と統合を図るべく、ローカル・コンサルタントの備上プロセスが進められている。一方、地方自治体の能力強化プログラム策定に資するため、地方行政制度における各関係者の現行の機能と能力、及び能力開発のニーズを同定するベネスマリン・サベイの準備が、UNDPの協力を得て地方自治体住宅省によって進められており、その結果が、サンビアの地方行政制度に関する、基礎的な情報の取りまとめに資することが期待されている。	
		1-1-2 住民との相互交流の手段と頻度が改善した地方自治体数 地方自治体数が増加する傾向が見られるか。	72地方自治体の90% (65自治体)が、職員配置と号巻を含めた新組織構造計画を2008年3月までに纏めると共に、72地方自治体が必要行政職員のプロトタイプ職務分掌を2008年1月までに適用する。		60%の自治体(43自治体)が財務管理・監査マニュアルに則って作成された2008年10月分の会計報告を2008年3月までに地方自治体住宅省へ提出する。
		1-2-1 分権化後の新組織構造を策定に際しては、自治体の能力は改善したか。 1-2-2 自治体がMTFF/ABBに則った予算を策定しているか。 1-2-3 自治体が地方自治体財務管理マニュアル及び監査マニュアルに従った2008年10月分の会計報告を2008年3月までに地方自治体住宅省へ提出するか。 1-2-4 自治体に対する外部及び内部監査は実施されたか。	60%の地方自治体(43自治体)が2008年度の予算策定において、MTFF/ABBを適用する。 60%の自治体(43自治体)が財務管理・監査マニュアルに則って作成された2008年10月分の会計報告を2008年3月までに地方自治体住宅省へ提出する。 2008年9月から12月の間に政府の監査人によって実施される地方自治体への外部監査の100%、内部監査の70%が監査マニュアルに則って実施される。		2008年9月より11月の期間に、全72自治体を対象とした「自治体構造ワーキンググループ」を開催し、順次、閉鎖し、順次、開閉し、同ワーキンググループへの出席者は、合計197名となった。ワーキンググループにおいては、政府側より提示された組織図を提示した上で、各自治体に地方分権化後の新組織体制・構造の作成を要請した。現在、全ての自治体が新組織体制(組織図、人材配置図)を内閣府に提出した。この活動を通して、内閣府と地方自治体住宅省の間において、新組織体制・構造に係る重要性が共有された。内閣府は、今後この新組織体制・構造の内閣承認を進めたい予定である。一方、行政職員の職務内容モデル作成支援に関しては、同組織体制・構造の内閣承認が前提となるため、プロジェクトの対象から削除された。
1-3 成果の達成状況 各成果の達成はどのような状況か。	1-3-1 成果1 成果1「全国72地方自治体の分権後の新組織構造が策定される。」は達成されているか。	全9州地方行政事務所が、改善されたモニタリング・監督システムに従った報告書を、地方自治体住宅省に提出するか。 地方自治体住宅省によって72地方自治体の負債状況データが2008年3月までに纏められる。 地方自治体住宅省が、改善されたモニタリング・監督システムに従った報告書を、地方自治体住宅省に提出するか。 地方自治体住宅省によって72地方自治体の負債状況データが2008年3月までに纏められる。 地方自治体住宅省が、改善されたモニタリング・監督システムに従った報告書を、地方自治体住宅省に提出するか。 地方自治体住宅省によって72地方自治体の負債状況データが2008年3月までに纏められる。 地方自治体住宅省が、改善されたモニタリング・監督システムに従った報告書を、地方自治体住宅省に提出するか。 地方自治体住宅省によって72地方自治体の負債状況データが2008年3月までに纏められる。 地方自治体住宅省が、改善されたモニタリング・監督システムに従った報告書を、地方自治体住宅省に提出するか。	2) 2007年5月より2008年11月にかけて、全72自治体を対象とした「自治体構造ワーキンググループ」を開催し、順次、閉鎖し、順次、開閉し、同ワーキンググループへの出席者は、合計197名となった。ワーキンググループにおいては、政府側より提示された組織図を提示した上で、各自治体に地方分権化後の新組織体制・構造の作成を要請した。現在、全ての自治体が新組織体制(組織図、人材配置図)を内閣府に提出した。この活動を通して、内閣府と地方自治体住宅省の間において、新組織体制・構造に係る重要性が共有された。内閣府は、今後この新組織体制・構造の内閣承認を進めたい予定である。一方、行政職員の職務内容モデル作成支援に関しては、同組織体制・構造の内閣承認が前提となるため、プロジェクトの対象から削除された。 3) 地方自治体住宅省が、改善されたモニタリング・監督システムに従った報告書を、地方自治体住宅省に提出するか。 地方自治体住宅省によって72地方自治体の負債状況データが2008年3月までに纏められる。 地方自治体住宅省が、改善されたモニタリング・監督システムに従った報告書を、地方自治体住宅省に提出するか。		
1-4 地方自治体住宅省の自治体管理能力の向上	地方自治体住宅省が、改善されたモニタリング・監督システムに従った報告書を、地方自治体住宅省に提出するか。	地方自治体住宅省が、改善されたモニタリング・監督システムに従った報告書を、地方自治体住宅省に提出するか。	地方自治体住宅省が、改善されたモニタリング・監督システムに従った報告書を、地方自治体住宅省に提出するか。		

評価項目	評価設問		必要なデータ/指標	評価結果
	第1項目	小項目		
	1-3-2 成果2 成果2「開発計画・予算策定及びモニタリング。評価に関する地方自治体のキャパシティが強化される。」は達成されているか。		1) 計画策定過程に係る報告書が、地方自治体住宅省、財務国家計画省、内閣府に2008年9月までに共有される。 2) ニーズアセスメントによって明らかにされた州計画ユニットの2009年度の予算と計画に適切に計上される。 3) 60%の地方自治体(43自治体)が2009年度の予算策定において、MITFF/ABBを適用する。 4) 全9州の都市計画住宅局州事務所が総合開発計画用の地図を2008年12月までに作成できるようになる。	第5次国家開発計画(FNDP)の策定に際し、同時に策定された州開発計画、郡開発計画の策定過程の検証を目的として、2008年10月～2007年1月の期間、短期専門家(国際総合研修所密着員研究員)によって調査が実施された。調査結果を基に作成された報告書英文版「A Review of the FNDP, PDP and DDP Development Process」が、2008年4月に政府内の関係者に配布された。 財務国家計画省の計画・経済管理局は、郡レベルでの開発計画の策定、実施、モニタリング、ニーズの一部への対応策が、計画・経済管理局と州計画ユニットの2009年度の予算と計画に適切に計上される。 ニーズアセスメントによって明らかにされた州計画ユニットの2009年度の予算と計画に適切に計上される。 60%の地方自治体(43自治体)が2009年度の予算策定において、MITFF/ABBを適用する。 全9州の都市計画住宅局州事務所が総合開発計画用の地図を2008年12月までに作成できるようになる。
	1-3-3 成果3 成果3「地方自治体の財務管理及び監査能力が強化される。」は達成されているか。		1) 改訂された監査マニュアルがすべての州地方行政事務所と72地方自治体に、2007年10月までに配布される。 2) 60%の自治体(43自治体)が財務管理・監査マニュアルに則って作成された2008年10月分の会計報告を2008年3月までに地方自治体住宅省へ提出する。 3) 2008年9月から12月の間に政府の監査人によって実施される地方自治体への外部監査の100%、内部監査の70%が監査マニュアルに則って実施される。 4) (外部監査の対象であった)3自治体が外部監査の勧告に沿って、財政運営の改善を2008年9月までに行う。	1965年に作成された自治体用の監査マニュアルの改訂版450部を印刷し(改訂は先行プロジェクトにて実施)、2007年9月に、地方自治体住宅省によるマニュアルの正式発表を経て、自治体、PLGOを始め関係者に配布した。DLGAは同監査マニュアル及びGIZが2002年に作成を支援した自治体用の財務管理マニュアルの内容を同時に地方自治体に対し普及していくことを決め、GIZとJICAが協力してそれを支援していくことになった。両マニュアルの研修教材の作成後、それを基に2008年5月に2週間の講師養成研修を実施した。DLGAがUNDP、GIZ、JICAからの支援を得て、2008年9月から開始した自治体向けの研修は2008年11月中旬に終了する予定となっており、同年2月半までは、全てのレポートが州代表者より、提出される予定である。
	1-3-4 成果4 成果4「地方自治体の研修、モニタリング、監督を所管する中央政府のキャパシティが強化される。」は達成されたか。		1) 実施機関が収集することに合意した地方行政制度と地方分権化の情報(80%が2008年12月までに収集される。 2) 現状の地方自治体省州地方行政管理局のモニタリング・監督システムの分析が2008年3月までに完了する。 3) 改善されたモニタリング・監督システムが、2008年3月末までにデザインされ、公式に導入される。	これまで15年以上、外部監査を受けていなかったルサカ、キトエ、ンドラの3つの自治体に対し、2007年4月から8月にかけて、それぞれの2001年から2005年の5年間の分について、外部監査を実施した。ルサカ市は5年間の記録がなかったことに加え、キトエ、ンドラの両市に関してはそれぞれ3年間の記録しか監査することが出来なかった。地方自治体住宅省は、外部監査の結果を受けて、これら3つの自治体に対し、監査で指摘された事項への対応をとりまとめたAction Taken Reportの提出を要請した。2008年12月現在、ルサカ市のみレポートの提出を行っている。 当該活動は、PDM改訂時に、JICAから提案、政府が合意して追加されたものである。しかしながら、2008年半ばになって、当該活動を中心とすることで進めることが期待されていたDLGAより、プロジェクト実施期間内に当該活動を進めるために人材を割くことが難しいことが表明され、プロジェクトの活動としての実施は断念された。 2007年2月に地方自治体省事務次官の承認に基づき、同省のDLGA、インフラ支援サービス局、及び地方分権化事務局(DS)から構成されるモニタリング・システム改善のためのタスク・フォースが形成されたこととなった。その後、自治体向けモニタリング・システム作成のため、各局に対してモニタリングに必要とされる指標を提出するよう、同次官より指示が出された。現在、各局からの指標の収集が進められているが、インフラ支援サービス局以外からの提出が

評価項目	評価設問		必要なデータ/指標	評価結果
	第1項目	小項目		
2-1 プロセスの適切度	1-4 投入実績	1-4-1 日本側投入	4) 全9州地方行政事務所が、改善されたモニタリング・監督システムが2008年12月の時点で提出すべきと定めている全ての報告書を、地方自治住宅省に2009年3月までに提出する。 ①長期及び短期専門家派遣状況	必要最小限の指標の同定と統合を図るべく、ローカル・コソナタの備上の検討が進められている。
		1-4-2 ザンビア側投入	②現地業務費支出状況 ③資機材導入状況 ④本邦研修受け入れ状況	長期専門家は、1名が2007年3月より、プロジェクトの終了まで、現地に派遣されている。プロジェクトの開始(2006年8月)以降、同専門家の赴任までの期間は、ザンビア事務所の企画調査員がプロジェクトの実施を担当した。また、同専門家着任後においても、同事務所のカハナンス・チムンバパーが、プロジェクトの活動経費の会計管理、調達管理等の実施支援を行った。短期専門家の代わりに、国際総合研究所(当時)の事業の一環として本国を対象とした研究を担う、客員研究員1名が派遣された。 プロジェクトの活動において、ワークショップ、現地研修の実施や、ローカル・コンサルタントの備上等に対して、以下の表3-6のとおり在外事業強化費が支出された。各年度の支出総額は、2006年度が40,412,937円、2007年度が47,093,500円、そして、2008年度の見積額は27,201,000円、その合計額は、114,707,437円となっている。 総合開発計画(IDP)策定等に使用するGIS関連機材を地方自治住宅省のDPPH及び全9州のDPPH事務所に供与し、また、5州(北西部州、東部州、コツバベール州、北部州、西部州)の地方行政事務所に自治体のモニタリング活動用に車両が供与された。供与機材額は、2006年度が105,812,00米ドル、2007年度が104,908,53米ドルで、合計210,720,53米ドルとなっている。 本プロジェクトでは、本邦へのカウンターパート研修は行っていない。(しかし、プロジェクトの投入ではないが、一部のカウンターパートが関連する集団研修に参加している。)
2-2 プロジェクト・マネージメント	2-1 実施プロセスの適切度	2-1-1 計画に則った活動の実施	①カウンターパートの配置状況	地方自治住宅省の地方行政管理局(DLGA)を始め、同省都市計画住宅局(DPPH)、地方分権化事務局(DS)、財務国家計画省の予算局、計画・経済管理局(PEMD)、内閣府開発管理局(MDD)の3省6局が実施機関であった。そのため、カウンターパートの合計は34名となった。また、プロジェクトのPDM改訂前には、地方自治体協会(LGAZ)とも活動を行っており、同協会のカウンターパート2名を含めると、総計は36名であった。
		2-1-2 活動における日本人専門家の活動や技術移転の適切度 2-1-3 実施機関やカウンターパートの認識の高さ、プロジェクトへの関与度合い 2-1-4 活動のターゲットグループや関係組織の意識や参加度合い	②ローカル・コスト負担状況 ③施設及び機材提供状況	カウンターパート機関であった地方自治住宅省、財務国家計画省、内閣府はプロジェクト活動の経費負担を行っている。2008年12月現在までの支出額は、合計3,591,374,082ザン比亚クワチャである。 地方自治住宅省の地方行政管理局(DLGA)に、日本人長期専門家の執務用として、一室がコンピュータ等機材と共に供与された。
2-2 プロジェクト・マネージメント	2-2-1 プロジェクトのモニタリング・システムの機能状況	2-2-1 計画に則った活動の実施	④本邦研修受け入れ状況	本プロジェクトは、ザンビア政府及び関係ドナー間でDIPの共同実施と地方分権化の進展を前提として形成され、開始された。しかし、2007年9月に、ザンビア政府内閣はDIPを当面、承認しないことと、また、地方分権化、特にセクター省庁から地方自治体への公共サービス実施に係る権限委譲と、中央政府から自治体への財政的分権化は、真体化の見通しが立たないことを明らかにした。そのため、同年11月にJICA本部から運営指導調査団が派遣され、現地に沿ったPDMの変更が進められた。同改訂後のPDM(以下、改訂PDM)は、ザンビア側との協議を経て、2008年5月に正式に承認され、ミニッツが署名された。
		2-2-2 プロジェクトの活動に係る日ザ間の意思疎通 2-2-3 プロジェクトの活動に係るザンビア側実施機関間のコミュニケーション状況	プロジェクト計画時から実施におけるポイント及び考慮事項 プロジェクト計画における実施機関やカウンターパートの参加度合い、貢献度 プロジェクトの活動における実施機関やカウンターパートの参加度合い、貢献度 ハイロット地区の活動実施におけるターゲットグループや関係組織の参加及び協力状況	日本人専門家はカウンターパート機関とコミュニケーションを十分にとり、関係者間の調整は円滑に行なわれた。 全72自治体の行政職員、議員が、研修やワークショップに参加する機会が与えられた。

評価項目	評価設問		必要なデータ/指標	評価結果
	第項目	小項目		
2-3 プロジェクト改訂プロセス	2-2-4 プロジェクト実施における意思決定に係る課題	2-2-5 他組織(他ドナー、国連機関、NGO)との協力状況	合同調整委員会開催状況	中央政府レベルで設置されるステアリングコミッティーは、これまで11回、開催されており、活動の進捗状況の確認、重要課題の検討が行われてきた。
		2-3-1 運営指導調査によるプロジェクト・デザイン修正の適正度	国連機関、NGOとの活動の実際、課題等	
	2-3-2 プロジェクト・デザイン修正におけるカウンターパート機関との協議プロセスの適正度	2-3-1 運営指導調査によるプロジェクト・デザイン修正の適正度	PDM改訂時における地方分権に関わる政治的状況、日本側及びザンビア側の認識等	PDM改訂に併せて成果を確実にするために抜本的なプロジェクトの設計変更が必要であったが、同調査期間はその様な抜本的変更をかけるには短すぎたため、プロジェクトの活動内容を現実的な内容に整理することになった。その後、ザンビア側との調整については、時間を要し、最終的に改訂されたPDMは、2008年5月に両者間で合意された。
		2-3-3 プロジェクト・デザイン修正におけるザンビア政府のニーズや受容能力、プロジェクトの残余期間、裏付け情報等に係る適切度	PDM改訂における日本人専門家とザンビア側カウンターパートとのコミュニケーション状況	PDM改訂に伴い、時間的な制約が考慮され、いくつかの活動が削減された。
	2-3-1 その他、プロジェクトの活動における阻害要因等	2-3-1 その他、プロジェクトの活動における阻害要因等	成果達成状況に関するザンビア側カウンターパート及び日本人専門家の認識度合い	PDMの改訂に併い、時間的な制約が考慮され、いくつかの活動が削減された。
		外部要因、及び、プロジェクト計画時に予期していない状況の発生	当初、DIPの中で実施されることを前提としてデザインされたプロジェクトであったが、DIPの承認に伴い、その内容の大幅な修正が余儀なくされた。しかし、既に活動を実施しているカウンターパート機関との関係もあり、活動の継続が優先された側面もあった。	

B. 評価5項目の検証

評価項目	評価期間		必要なデータ/指標	評価結果
	大項目	小項目		
3. 妥当性	3-1 プロジェクト目標等とザンビアの国家政策等との整合性	3-1-1 中央政府は地方自治体の能力強化に係る課題を認識し、地方分権改革に備えた地方自治体の人的・組織的な能力を強化する意思を有していたか。	ザンビア政府の地方自治体分権化政策との一貫状況	ザンビア政府は、住民のニーズに合致した行政サービスを提供すること等を目的として、地方分権化政策を2004年に策定した。同政策においては、基礎保健、義務教育、水・衛生、道路、コミュニティ開発などの地方の住民に密着した行政サービスの機能を、中央政府から地方自治体に移譲している。地方分権化は、ザンビア政府が実施する公共サービス改革プログラム(PSP)の中で、公共サービス管理(PSM)、公共財政管理と並び、同プログラムを構成する三本柱の一つとなっている。また、2006年に策定された第5次国家開発計画(2008年～2010年)では、その主要政策の一つとして、地方分権化を掲げている。同計画第5章には、郡レベルからのニーズをボトムアップ的に国家開発計画に反映するために、郡開発計画(IDP)が全ての郡で策定されている。
		3-1-2 地方自治体は地方自治体の能力強化に係る課題を認識し、地方分権改革に備えた地方自治体の人的・組織的な能力を強化する意思を有していたか。	ザンビアの地方自治体側のニーズと合致状況	ザンビアの地方自治体は、住民のニーズに合致した行政サービスを提供すること等を目的として、地方分権化政策を2004年に策定した。同政策においては、基礎保健、義務教育、水・衛生、道路、コミュニティ開発などの地方の住民に密着した行政サービスの機能を、中央政府から地方自治体に移譲している。地方分権化は、ザンビア政府が実施する公共サービス改革プログラム(PSP)の中で、公共サービス管理(PSM)、公共財政管理と並び、同プログラムを構成する三本柱の一つとなっている。また、2006年に策定された第5次国家開発計画(2008年～2010年)では、その主要政策の一つとして、地方分権化を掲げている。同計画第5章には、郡レベルからのニーズをボトムアップ的に国家開発計画に反映するために、郡開発計画(IDP)が全ての郡で策定されている。
		3-2-1 実施期間に比して、ターゲット地域及びグループの選定は適切であったか。	(1) 地方自治体関係者のコメント (2) 実施機関、日本側関係者のコメント	ザンビアの地方自治体は、住民のニーズに合致した行政サービスを提供すること等を目的として、地方分権化政策を2004年に策定した。同政策においては、基礎保健、義務教育、水・衛生、道路、コミュニティ開発などの地方の住民に密着した行政サービスの機能を、中央政府から地方自治体に移譲している。地方分権化は、ザンビア政府が実施する公共サービス改革プログラム(PSP)の中で、公共サービス管理(PSM)、公共財政管理と並び、同プログラムを構成する三本柱の一つとなっている。また、2006年に策定された第5次国家開発計画(2008年～2010年)では、その主要政策の一つとして、地方分権化を掲げている。同計画第5章には、郡レベルからのニーズをボトムアップ的に国家開発計画に反映するために、郡開発計画(IDP)が全ての郡で策定されている。
4. 有効性 (斜体字についてはプロジェクトの実績の項参照)	3-3 日本 日本政府開発援助の適格性	3-3-1 プロジェクトは日本の政府開発援助及びJICAの事業実施方針と合致しているか。	日本の政府開発援助政策及びJICAの援助実施計画との合致状況	日本の援助政策及びJICAの技術協力との合致 日本は、自立発展に向けた人材育成、制度構築、5つの分野に対する重点分野の一つとして掲げている。行政能力の向上および公共サービスの効率的な管理運営を通じ、住民への社会サービスを提供するため、中央政府のキャパシティビルディングに加え、公共サービスを中心とする地方行政の能力向上に資する人材育成を検討している。
		3-3-2 本分野における日本の技術的優位性はあるか。	地トナー実施の事業との比較	先行プロジェクトであったIPRSPモニタリング制度構築のための州政府機能向上研修プロジェクト(2004年9月～2006年9月)における地方自治体支援の経験を活用する形で、本プロジェクトが形成された。また、先行プロジェクトまでの地方自治体の能力強化の功績が認められて、日本はザンビアの地方分権化セクターのリードパートナーとして政府、他トナーから承認されている。
		3-4-1 プロジェクト開始時に、DIPが承認されたことを考慮した場合、プロジェクト開始の時期は適切であったか。	(1) 地方自治体関係者のコメント (2) 実施機関、日本側関係者のコメント (3) 成果達成状況等	プロジェクトは、地方分権化の進展を念頭に置いて行われており、DIPの中の活動項目を担う形になっていた。そのため、当初のPDMで設定されていた成果、目標は、プロジェクト自体で達成できるものとはなっていない。また、上記目標とDIPの項目との関係性も、必ずしも、明確とはいえないものであった。以上のような背景から、活動の前段となるDIPの実施が、ほぼ不可能と確定した段階では、プロジェクト・デザインの大規模な見直しが必要となつた。
4. 有効性 (斜体字についてはプロジェクトの実績の項参照)	4-1 プロジェクト目標の達成状況	4-1-1 投入、活動、成果の実績の状況を鑑みて、プロジェクト目標達成の見込みはあるのか。	"プロジェクトの実績"の項参照	プロジェクトは、地方自治体財務管理能力の強化に焦点を当てた活動において、特に実績を上げてきた。特に、全自治体を対象とした、財政管理及び監査マニュアルの活用徹底を目的とした研修の実施や負債状況調査などは、自治体財政の体質改善に大きく貢献したと云える。更に、過去15年程度、全く実施されていなかった3つの都市部自治体の外部監査の実施は、ルサカ市及びビンドラ市の財務管理システムの改善に繋がった。また、同様に、地方議員を対象としたオリエンテーション研修による議員の意識向上や、新組織構築の策定なども、全国を対象として効果向上している。
		4-1-2 投入、活動、成果の実績の状況を鑑みて、プロジェクト目標達成の見込みはあるのか。	"プロジェクトの実績"の項参照	プロジェクトは、地方自治体財務管理能力の強化に焦点を当てた活動において、特に実績を上げてきた。特に、全自治体を対象とした、財政管理及び監査マニュアルの活用徹底を目的とした研修の実施や負債状況調査などは、自治体財政の体質改善に大きく貢献したと云える。更に、過去15年程度、全く実施されていなかった3つの都市部自治体の外部監査の実施は、ルサカ市及びビンドラ市の財務管理システムの改善に繋がった。また、同様に、地方議員を対象としたオリエンテーション研修による議員の意識向上や、新組織構築の策定なども、全国を対象として効果向上している。
		4-2-1 成果はプロジェクト目標を達成するために十分であるか。	"プロジェクトの実績"の項参照	プロジェクトは、地方自治体財務管理能力の強化に焦点を当てた活動において、特に実績を上げてきた。特に、全自治体を対象とした、財政管理及び監査マニュアルの活用徹底を目的とした研修の実施や負債状況調査などは、自治体財政の体質改善に大きく貢献したと云える。更に、過去15年程度、全く実施されていなかった3つの都市部自治体の外部監査の実施は、ルサカ市及びビンドラ市の財務管理システムの改善に繋がった。また、同様に、地方議員を対象としたオリエンテーション研修による議員の意識向上や、新組織構築の策定なども、全国を対象として効果向上している。
4. 有効性 (斜体字についてはプロジェクトの実績の項参照)	4-2 プロジェクト活動の実施とプロジェクト目標への貢献度	4-2-1 プロジェクトの外部条件は現時点でも正しいか、今後とも満たされる可能性はあるのか。	外部条件の変化、プロジェクト内部の状況等	ザンビアの地方行政システムは複雑であり、かつ、プロジェクトの対象である地方自治体の能力の改善に対するニーズは広く、深い。そのため、プロジェクトの目標で掲げようとするようなネーミングサイクル全般的強化には、更なる投入と実施期間が必要と思われる。
		4-3 プロジェクト目標を達成するための外部条件の充足度合い	外部条件の変化、プロジェクト内部の状況等	当初、IDPの中で実施されることを前提として行われていたプロジェクトであったが、DIPの承認に伴い、その内容の大規模な修正が必要とされた。しかし、既に活動を実施しているがアンターパートナー間の関係もあり、活動の継続が優先された側面もあつた。

評価項目	評価設問		必要なデータ・指標	評価結果	
	大項目	小項目			
5. 効率性 (斜体字については プロジェクトの業績 の項参照)	5-1 成果の達成度	5-1-1 成果の達成度は適切か(実績と目標との比較)。	"プロジェクトの業績"の項参照	全ての成果が完全に達成されている状況ではない。	
		5-1-2 成果達成を阻害した要因はあるのか。	"プロジェクトの業績"の項参照	いくつかの前提条件が満たされず、実施できなかった活動があった。	
	5-2 活動の効率性の確保 (投入時期、投入量及び質)	5-2-1 活動は成果を算出するために十分な活動であったか。	"プロジェクトの業績"の項参照		実施された活動の殆どは成果の達成に十分に貢献した。しかしながら、プロジェクト活動実施期間の中間時において、DIPの未承認を受けて、PDMが改訂され、活動項目の大幅な整理が必要であった。その中で、途中で終了した活動もいくつかあった。
		5-2-2 成果を算出するための投入の適正度(投入時期、投入量及び質)	①日本人専門家の派遣(人数、時期、分野) ②機材の供与(種類、数量、時期) ③ローカルコンサルタントの雇用状況		日本側の長期専門家への投入は、その専門性、投入時期など、適切に行われた。また、GIS機材や車両等の機材供与等は、供与数、時期、供与対象とも適正であり、活動において有効に活用された。また、現地での活動に支出する事業費は、ワークショップや研修の実施、ローカルコンサルタントの機上など、活動上で重要な投入に支出された。一方、日本人短期専門家については、「調査研究」の一名のみが派遣されたが、他の分野については、派遣時期の特定が困難であったことから派遣されなかった。
		5-2-3 日本側投入機材のタイプ、量、投入時期は適切であったか。	④現地研修、ワークショップの実施状況 ⑤現地業務費支出の状況		ザンビア側の投入については、カウンターパート機関及びカウンタートパートの配置については、活動に準じて、適切に行われたといえる。しかしながら、カウンターパート機関が3省6局に渡ったことで、その間の調整に費やされた労力、時間は小さいものではなかった。一方、地方自治住宅省の地方行政管理局に、長期専門家の執務用事務室が用意されたことは、同省内のカウンタートパートと協同して行う専門家の業務の円滑化に貢献した。
5-3 研修に参加した人員数、研修方法と内容、実施時期と期間は適切であったか。	①カウンターパート人材の配置状況 ②機材、施設の提供と活用状況 ③プロジェクト運営コストの支出状況		投入は、活動の実施において、十分に有効活用された。		
6. インパクト (斜体字については プロジェクトの業績 の項参照)	6-1 プロジェクト実施による長期的及び他分野におけるインパクト	6-1-1 プロジェクトの運営管理は適切であったか。	"プロジェクトの業績"の項参照	日本人専門家はカウンターパート機関とコミュニケーションを十分にとり、関係者間の調整は円滑に行なわれた。中央政府レベルで設置されるステアリングコミッティーは、これまで11回、開催されており、活動の進捗状況の確認、重要課題の検討が行われてきた。	
		6-1-2 上位目標は達成見込みか、また、阻害要因はあるか。	"プロジェクトの業績"の項参照	地方自治体による行政サービス改善については、長期的なザンビア政府の支援とモニタリングが不可欠と思われる。	
		6-1-3 プロジェクト活動実施機関に対するインパクト(政府機関の関係性の向上、業務の効率化等)はあったか。	実施前/実施後の比較	プロジェクトの活動による、異なるレベルの関係者間の関係性の改善などについて、以下のよう なポジティブなインパクトが観察された。 ・プロジェクトの活動に関わることで、通常は関わりがなかった3省6局に渡るカウンタートパート機関の間で、地方自治体に関する業務に際して、調整がなされ、コミュニケーションが改善された。 ・各州の地方行政と地方自治体のコミュニケーションが円滑化し、相互の信頼が強化された。 ・地方自治体と各州の地方行政のコミュニケーションが円滑化した。 ・ザンビア政府と各州の地方行政の共有するプログラムが存在の中で、プロジェクトは、ドナー同士が協力する共通のプラットフォームの役割を果たした。 ・プロジェクトの実施によって、カウンターパート機関である地方自治住宅省の地方行政管理局がプロジェクト管理の経験を積むことが出来た。	
		6-1-4 プロジェクトの実施による予期しないネガティブなインパクトはあるのか。	プロジェクト内外の予期しないネガティブなインパクト	ネガティブなインパクトについては特に観察されなかった。	
7. 自立発展性(見込み)	7-1 プロジェクト効果の持続性の確保	7-1-1 プロジェクト効果(地方自治体の能力強化)を持続する政治的意図及び枠組みはあるか。	(1) 実施機関関係者からのコメント (2) 他ドナー機関関係者からのコメント	現状において、地方分権政策の実施については、カウンターパート機関である政府側の意思は確認されている。一方で、右の政策を確実に実施していくためのロードマップが依然として示されていない。また、地方自治住宅省は、今後とも、地方自治体の能力向上に対する支持を継続する意思を持っている。一方、同省のみならず、同府関係者の多くが、地方自治体が地域の住民に対する業務を果たすためには、依然として、能力不足であり、その能力向上に対しては、更なる投入が必要と考えている。地方自治体においては、地方自治体のみならず、地方行政システムに関わる政府、州 しかしながら、現行においては、地方自治体において、プロジェクトによってもたらされた効果を持続させていくことが可能かどうかを判断することは難しい。地方行政制度を統括する地方自治住宅省自身の継続的な努力が必要と思われる。	
		7-1-2 プロジェクト効果(地方自治体の能力強化)を持続する組織的意図はありますか。	(1) 実施機関関係者からのコメント (2) 他ドナー機関関係者からのコメント	以上のことから、政府側政策及び制度的な持続性はあると思われるものの、各カウンターパート機関及び州の地方自治体において、プロジェクトによってもたらされた効果を持続させていくことが可能かどうかを判断することは難しい。地方行政制度を統括する地方自治住宅省自身の継続的な努力が必要と思われる。	
		7-1-3 プロジェクト効果(地方自治体の能力強化)を持続する財政的基盤はあるか。	(1) 実施機関関係者からのコメント (2) 他ドナー機関関係者からのコメント		
		7-1-4 関係機関(中央、州、地方自治体)において、プロジェクトによって強化された能力は維持されていくか。	(1) 実施機関関係者からのコメント (2) 他ドナー機関関係者からのコメント		

成果1：地方分権化改革に伴う地方自治体の組織改編のための準備の一環として、地方議会が自治体の新組織図と新人事（職務と格付け）を承認する。	
1-1	<p>● 全国72地方自治体から地方自治住宅省（MLGH）の地方行政管理局（DLGA）に提出された報告書内の負債状況の確認調査を実施した。JICA 予算の制約上、雨季でもアクセスでき、負債状況がそれまでに把握できていなかった47自治体についてローカルコンサルタントによる調査の対象とし、残りの25自治体をDLGAが独自に調査することで合意した。</p> <p>● ローカルコンサルタントは2007年4～8月にIFA¹のRestructuring Grant 申請フォーマット、DLGAの解雇・退職記録フォーマット等を用いて調査を実施した。一部の自治体では裏付け資料が記録として残されておらず、全ての負債状況の検証はできなかったものの、その事実も含め、調査対象自治体の2006年12月31日時点での負債状況詳細（退職金未払い、解雇金未払い、職員の厚生年金拠出金未払い、地方自治体協会会費未払い、職員へ給与未払い、光熱費・水道代・電話代の未払い、及びその他の負債）が明らかになった。</p> <p>● 残りの25自治体に関しては、DLGA職員が情報を収集した。しかし、情報収集項目の詳細は公開されなかった。</p> <p>● 2007年の交付金の給付、並びに2008年の予算策定に際し、DLGAは72自治体の調査結果を分析し、自治体の負債解消に向けたMLGHからの介入方法についてプロポーザルを作成し、2007年11月に当時の地方自治住宅大臣に提出した。但し、大臣の意向で、プロポーザルの提案とは関係なく、当面、交付金を退職金未払いの解消のみに優先的に使用することとなり、District Councils(2007年度交付金)→Municipal Councils(2008年度交付金)→City Councils(2008年及び09年度交付金)の順に交付金の給付による負債解消が図られることとなった。</p> <p>● 調査を主管したDLGA以外からも当該調査への関心は高く、2009年予算作成にあたっては、内閣府や財務国家計画省からも当該調査報告書の共有がJICAに求められた(MLGHの地方分権化事務局(DS)経由で共有)。なお、JICAからその他ドナーへの報告書の共有はMLGHからの許可が下りていないため、実施されていない。他ドナーは、政府機関経由で報告書内容に関する情報を入手している。</p> <p>● 自治体の退職金未払い以外の負債解消に今後、地方自治住宅省がどこまで、どのような順番で取り組むべきかについては、省内で異なる意見があり、今後、調整が必要となっている。</p>
1-2	<p>● 内閣府管理開発局(MDD)とDSが中心となり、セクターからの権限委譲後の地方自治体の組織体制を準備すべく(受け皿整備)、全地方自治体を対象にワークショップを開催、組織図等の作り方に関する指導を行った。権限委譲が予定されている13省の職員をリソースパースンと</p>

¹ Intergovernmental Fiscal Architecture の略。自治体の財政強化のために、各自治体の業績評価を実施し、業績に基づいて財務国家計画省が自治体に四種類の交付金(①Restructuring Grant、②Recurrent Grant、③Capital Grant、④Capacity Development Grant)を交付するという構想。地方分権化実施計画(DIP)とともにその承認は見送られている。ただし2004年から①～③の交付金は、地方自治住宅省から自治体に交付されるべく、地方自治住宅省の口座に入金されている。ただし、地方自治住宅省からの給付に際しては、新たな条件(細かな用途指定、現物(車両など)支給など)が付けられている模様。

成果 1：地方分権化改革に伴う地方自治体の組織改編のための準備の一環として、地方議会が自治体の新組織図と新人事（職務と格付け）を承認する。

<p>新組織図並びに職員の内容の策定</p>	<p>して招聘、各省からの権限委譲に関する説明を自治体にも行うことになっていったが、欠席する省も多かった(権限委譲計画がまだ固まっておらず自治体に説明できる段階ではないこと、リソースパーンの参加にかかる経費が各省負担となったこと等が原因として想定される。)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ワークショップでは、2004年に各州で作成された Generic Structure に基づいて、各自治体の新組織図を作成、各部署 (Department、Section、Unit) の達成すべき目標と共に、そこに配置される人材の格付けと人数を同定した。ただし、職員の職務内容の策定は、新組織図、人材配置に対しての内閣承認がおりなければ実施できないという内閣府の見解から(2008年12月中には内閣に承認申請予定)、職務内容の策定はプロジェクト期間内には始められない見直しとなっている。 ● 当該ワークショップの開催は、PSM²の活動の一つとしても数えられており、その開催経費は PSM(ドナー)から拠出されると MDD は考慮していた。一方、他ドナーたちに職員が引き抜かれたこと、海外留学中の者がいたこと等から、MDD は深刻な人材不足に陥っていた(実質上の職員は一名)。そこで、プロジェクト形成、立ち上げ時に MDD より、ワークショップの準備、実施、レポート作成という役務提供のためのローカルコンサルタントの備上が JICA に要請された経緯がある。 ● ワークショップは、2007年5月末に4つの City Councils に対して、その後、同年7月に14の Municipal Councils に、10～11月にかけて西部州、東部州の13の District Councils に対して実施された。残りの7州の41の District Councils に対しては、2008年9月～11月にかけて開催された。 ● ワークショップの準備段階において、PSM からの予算の拠出が想定どおりとなっていないことが判明した³。City Councils のワークショップ開催時には、文房具の提供も JICA に申請された(その後のワークショップでは本来のコンサル備上のみの支援に限定。)。本来ならば2007年度中に完了予定であったワークショップが2008年度にずれ込んだのは、主としてワークショップに係る経費が捻出できず、延期の続いていた District Councils へのワークショップは、最終的に PSM、MDD、DS 及び UNDP が経費を分担して実施された。 ● ワークショップでは、各自治体固有の状況、ニーズを反映するよう組織体制構築は認められず、そのような固有の状況、ニーズの反映は「間違い」として、「修正」された。右に関し、JICA 専門家及びガバナンスチームメンバーからは、地域固有の状況、ニーズを反映した組織体制構築が重要ではないかと、何度か MDD と協議を行った。しかし、実際に組織が改編されるときに変更が必要になるとしても、それは MDD の管轄外であり、「修正」しても、全ての自治体がほぼ同じ案をもつことを保障することが MDD の責務であるとの説明があった。(一方、ワークショップを現段階で無理に開催せずとも、Generic Structure の承認の内閣に求めれば済む話ではないのか、という点に関しては
------------------------	--

² Public Service Management Programme、Public Expenditure Management and Financial Accountability Programme (PEMFA)、Decentralisation and Strengthening Local Government Programme (Decentralisation) と共に、1993年からザンビア政府が進めている Public Service Reform Programme の3本柱の一つとなっている。

³ 世銀によれば、特に DIP (Decentralisation Implementation Plan) の内閣承認が見送られ、セクター庁から地方自治体への権限委譲の行方が不透明になった際に、PSM を財政支援しているドナーグループは当該活動への支援に反対するようになった。最終的には減額ながらも支援はなされた。

成果1：地方分権化改革に伴う地方自治体の組織改編のための準備の一環として、地方議会が自治体の新組織図と新人事（職務と格付け）を承認する。

	<p>MDD から明確な説明は無かった。このことから、本ワークショップに対して、政府として認識されていることは伝わってくるものの、その必要性、緊急性に関して十分な説明が得られず、支援は容易ではなかった。）</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ワークショップでは、自治体の今後5年間の Strategic Plan の更新についても指導があったが、ワークショップの成果品として自治体に提出が求められているのは、組織図、人材配置案のみとした。 ● 経費捻出のために、MDD と MLGH 間で交渉が続いたことで、MDD と MLGH の間では地方自治体の新組織体制案づくりの重要性が共有された。今後、自治体の新組織体制（人事配置含む）が、どのような形で内閣に承認申請されるのか、また、閣議での検討、承認過程を見守ることが重要となる。また、現在、地方自治体職員の職務内容策定に関わることが想定される Local Government Service Commission (LGSC) の再設置が検討されているおり、注意が必要である。（国会の関連法案修正への承認待ち。）
<p>1-3 Councillors Orientation の 開催とそのフォ ローアップ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 前プロジェクトで、地方自治体協会(LGAZ)、DLGA を、その他ドナーとともに支援して作成した Councillors Orientation Manual を基に、2006年12月に PLGO、PLGA を始め、州レベルの職員を中心としたファシリテーションチーム (Provincial Facilitation Team: PFT 5人/州) を対象とした TOT を実施した。その後2007年1~4月にかけて PFT が州内の全ての自治体に対して順番に Orientation を開催(5日間/自治体)し、全国72自治体で Orientation を実施の上で、Manual の配布も行った。 ● TOT は LGAZ が、その後の自治体への研修は DLGA が主管した。ドナーは JICA 以外にも Irish Aid、MS Zambia、GTZ が参加したが、各ドナーからの資金、人材拠出が予定通り実施されず、調整が複雑化した。 ● PFT 代表である PLGO が州内で開催された Orientation 報告書を作成、提出することになっていたが、提出が遅れ、最も遅い州で提出は2007年12月となった。報告書の焦点はプロセスの紹介におかれ、参加者の理解度や、どのようなフォローアップがいつ、誰に対して必要かという分析はほとんど見られなかった。 ● 必要かつ実現可能なフォローアップのあり方を探るべく、DLGA 主管、JICA が調査経費を負担する形で SNV と PLGO に Northern、North-Western 及び Western 州におけるフォローアップのニーズアセスメントを実施してもらった。報告書は、知識、技術を定着させるには一度限りの Orientation だけでは不十分であることを再確認できる内容となっているものの、フォローアップの提案部分は、予算面でも人材配置面でも非現実的であり、PLGO や地域のリソースを活用した自治体への継続的な Technical Backstopping の難しさが逆に浮き彫りになった。 ● 2008年度の地方自治住宅省、PLGO の予算には自治体への Capacity Development を目的とする活動経費は申請されたものの、ほとんど認められなかったことが判明し、財務管理、監査マニュアルに限られた予算と人材を傾注することになった。財務管理、監査マニュアルに関する研修の実施により、Orientation で触れた財務管理分野の確認、強化に繋がると DLGA が判断した。 ● プロジェクトの Steering Committee においても、一度きりの Orientation ではなく、OJT 方式等 Hands-on の Technical Backstopping の必要性が議論された。また、地方議員は5年ごとに選挙で選ばれること、議会の下部委員会のメンバー、市長(Mayor)または Council

成果1：地方分権化改革に伴う地方自治体の組織改編のための準備の一環として、地方議会が自治体の新組織図と新人事（職務と格付け）を承認する。

	<p>Chairman)は毎年改選されることを考慮し、5年単位の研修サイクルをシステムとして確立することの重要性がLGAZ、DLGAによって強調された。</p>
--	--

成果2：地方分権化改革にむけて、地方自治体の開発計画・予算策定並びにモニタリング・評価能力が強化される。

<p>2-1 地方自治体における計画策定プロセスが見直される。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 第5次全国開発計画(FNDP 2006-10)の策定に際して、主管局であった財務国家計画省計画经济管理部(PEMD:2007年1月からは計画经济管理局に格上げされた。ただし、略称はPEMDのまま。)並びにDSより、FNDP策定と同時に並行で推進された、郡開発計画(DDP)、州開発計画(PDP)の策定プロセス調査の依頼がJICAになされた。JICA客員研究員である神戸大学・中瀬氏によって、調査が実施された。(2006年10月～2007年2月)。短期間の調査で確認しきれなかった部分を含め、関連セクターの省によって、調査期間後も報告書のドラフトの手エックが行われた。 ● 国際総合研修所(当時)の協力により、上記調査報告書の英語版も作成されることとなり、2008年4月に、英語版報告書がPEMDとDS、他セクター一省等に配布した。PEMD、DS、DLGAでは参考資料として認識されている。これまでのところ、政府として計画策定プロセスの見直しの動きはまだないが、FNDPのレビューの際に、参考とするとのコメントがPEMDスタッフよりなされた。 ● DIPの内閣承認先送りによって、当面、セクター省から地方自治体への権限委譲は実施されない運びとなった。そのため、プロジェクト活動の一つとして当初、予定されていた自治体の計画策定マニュアルの見直しの緊急性がなくなった(権限委譲の具体像が見えてこない)と具体的に計画策定プロセスが再構築できず、マニュアルが作成できなくなった。巡回指導調査によって、マニュアル作成の替わりに、権限委譲が起きたとき、起きなかったとき、それぞれの前提で二種類の計画策定プロセスのシナリオを作成するという提案がなされたが、PEMDからは、それよりは、2007年後半から2008年前半にかけて設立されるはずの、PEMDの州の優先機関、Provincial Planning Units (PPUs)が機能するためのニーズアセスメントを支援してほしいと要請され、見直し後のPDMにはこのニーズアセスメントを活動の一つとして組み込むことになった。 ● もとものPDMには、PEMDを実施機関として、郡レベルのモニタリング・評価能力強化のため、州、郡レベルでのカスケード方式でのTrainingとその後の郡レベルでのフォローアップが計画されていた。これは前プロジェクト(PRSPモニタリング制度構築のための州政府機能向上研修プロジェクト)で支援した各郡でのDDP作成のフォローアップの意味合いがあった。何度か話し合いをもったものの、具体的な活動計画案がPEMDの担当者からは示されなかった。PEMDは地方でのFNDP実施モニタリングのためのソフトウェア(DDPのモニタリング・評価は含まれていない。)開発、普及支援をドイツ等から受け、その普及活動を実施しており、JICAからの別途支援への必要性をあまり認識していなかったと思われる。郡レベルでのモニタリング・評価能力強化は、PEMD下に新設されるPPUsの業務になるため、PPUsのニーズアセスメントの実施により郡レベルでのモニタリング・評価能力の強化にも間接的に貢献するという点でPEMDと合意し、当該活動はプロジェクトからは削除された。
---	---

成果2: 地方分権化改革にむけて、地方自治体の開発計画・予算策定並びにモニタリング・評価能力が強化される。

	<ul style="list-style-type: none"> ● これまで州、郡レベルでの計画策定の監督、実施は、地方自治住宅省の都市計画住宅局(DPPH)の州事務所が担ってきており、PPUsの設置に当たっては、DPPHの州事務所との間での役割分担が留意される必要があった。PEMD、DPPH双方に言い分はあるものの、その言い分を聞いている限り、役割の重複が見られる(特に Socio-Economic Planning 関連)。PPU職員が DPPH 職員を管理すると PEMD が DPPH に提案したこと、また、PPUsの開設に際し、DPPHの職員を PEMD が引き抜こうとしたことから、PEMD と地方自治住宅省との間がこじれた。 ● PEMD (特に PEMD 下に新設された National Planning Department) は、ニーズアセスメントのための TOR をドラフトしかけていたが、TOR に必要な情報が収集できなかつた⁴。PDM 見直し時に PEMD とは、少なくとも5つの PPUsが2008年7月末までに設置されていたければ、JICAとしてはニーズアセスメントを支援しないことを前提条件として設けることに合意しており、実際に、7月末の時点で2つの PPUs への人材配置しか確保できていない(実際にはこの時点では未配置。)ことが確認できたので、プロジェクトの活動から PPUsのニーズアセスメントを外した。 ● DPPH は現在これまでの Town and Country Planning Act を見直し、Housing Statutory Instrument も包含させて、新たに Regional and Urban Planning Bill を作成しようとしている(2008年12月中旬に完成予定)。当該法が成立すれば、DPPH は Physical Planning だけでなく Socio-Economic Planning(これまでは PEMD の権限)も管轄することとなる一方、郡レベルでは Councils が計画策定の Authority となってコミュニティーや各種ステークホルダーを巻き込んだ Participatory Planning を実施することが義務付けられる(Councils の計画策定権限と義務の拡張)。当該 Bill に関する動向には今後も注意が必要である。 ● いずれにしても PPUs と DPPH の州事務所の役割分担の明確化、互いの業務の調整メカニズムの構築が必要である。DPPH としては、既にこれは大臣同士で決着をつけてもらわなければならない Political matter だと認識している。
<p>MTEF/ABB (予算策定ツールの)地方自治体への導入</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 地方自治住宅省は2003年に2004年以降の予算策定を ABB で実施するよう、地方自治体に通達を出した。しかしながら、ABB の具体例やそのためのフォーラムに関する指示は出されなかつたため、ABB を導入する自治体と導入しない自治体があり、また、導入した自治体であっても ABB の解釈は同一ではなく、結果的に自治体ごとに異なる形式で予算を策定、地方自治住宅省に提出して行くようになっていた。 ● MTEF の地方自治体への導入は、もともと PEMFA の活動の一つとして計画されて織り、Budget Office は MTEF/ABB の地方自治体への導入のための地方における Workshop の開催を2006年の年間活動計画に入れていたが、2006年には活動が具体化せず、2007年に持ち越された。 ● 2007年5月に Budget Office から地方自治体用の MTEF/ABB マニュアル第一案が提出された。JICA からはコメントを返したものの、Budget Office の担当が他業務で忙しくなり、同案は完成を見ないまま放置された。 ● Budget Office と DLGA、DS 関係者の間でのミーティングを何度か設定し、マニユアル案の検討も含め導入のための具体的なロードマップを

⁴ PEMD の組織改編の準備は、内閣府と財務国家計画省の職員で構成された Task Force によって進められており、PEMD の職員のほとんどは巻き込まれていなかった。

成果2: 地方分権化改革にむけて、地方自治体の開発計画・予算策定並びにモニタリング・評価能力が強化される。

描こうと試みたが、その過程で、MTEF/ABB の導入以前に解決しなければならぬポイントが次第に明らかになった。例えば、以下のポイントが指摘されている。

- (1) 地方自治体は中央省庁とは異なり、自己歳入(地方税)があるが、その部分を MTEF 内でのように扱うべきかの取り決めが必要。
- (2) MTEF の導入が中央-地方間の Public Finance Management の統一の一環であるならば、少なくとも、Chart of Accounts(予算費目一覧)は統一したものが用いられるべき。中央省庁用のものは地方自治体の予算費目を反映しきれていないため、見直しが必要。

(3) 上記二点を包含した、地方自治体専用の MTEF/ABB マニュアルが、まず、作成されなければならない。

(4) MTEF 導入のためには、予算作成がコンピュータ化されていることが重要。グリッドが通っており、発電機に電気の供給を頼っている地方自治体、(壊れていない)コンピュータのない自治体、コンピュータを操作できる人材のいない自治体への対応が必要。また、将来のネットワーキ化を見越して、自治体の MTEF 用のソフトウェアの作成も念頭に置くべき。

- JICA としてはプロジェクトを通して Budget Office の活動計画にあった MTEF/ABB 導入に際しての研修費用への支援を行う予定で、マニュアル作成に対する財政的な支援ができなかったため、南部州の地方自治体に対して ABB 導入を支援してきた GTZ によって、マニュアル作成のためのローカルコンサルタント雇上の支援がなされた。
- GTZ の雇上したコンサルタントには Draft Report までは作成してもらったものの、内容が TOR を満たしておらず、それを指摘しても直らなかった。Budget Office 並びに DLGA は、当該コンサルタントとの契約を打ち切るよう GTZ に要請、契約は打ち切られた。
- 2008 年度に入り、地方自治住宅大臣が自治体への MTEF 導入を禁じた。MTEF の有用性が大臣に理解されていないと思われたことから、Budget Office、DLGA とともに大臣に向けた MTEF/ABB の有用性を訴える Presentation の準備を開始、地方自治住宅省の次官からコメントをもらった。ただ、最終調整の途中で大臣の意向が変わり、MTEF 導入を受け入れたとの報告が入り、大臣に対して Presentation を実施する必要がなくなった。
- GTZ 雇用コンサルタントの契約打ち切りを契機に、財務国家計画省の中に自治体への MTEF 導入を目的として MTEF Technical Working Group が設置されることになり、Budget Office、DLGA、Office of the Accountant General、Office of the Audit General、Budget Office 付きの GTZ Advisor によって同グループが立ち上げられることになった。現在、同グループで新たなコンサルタントを備え、再度、マニュアル作りが進められている最中である。
- プロジェクトでは PDM 見直しに際して、研修が 2008 年 4 月末までに一つでも実施されなければ、JICA からその後の支援は打ち切ることが前提条件として盛り込まれた。最初のコンサルタントとの契約途中で期限を迎え、プロジェクトからの支援はなくなった。ただ、これまでの経緯

成果2: 地方分権化改革にむけて、地方自治体の開発計画・予算策定並びにモニタリング・評価能力が強化される。

		<p>から、Technical Working Group 内での作業の進捗状況は JICA 専門家にも共有されている。</p>
<p>2-3 都市計画・住宅局職員への GIS 研修</p>		<ul style="list-style-type: none"> ● 地方自治体の計画策定の弱点の一つとして、地図情報の未活用が認識されており、地方自治住宅省の都市計画・住宅局(DPPH)は、全国72 地方自治体が今後、順次作成していく Integrated Development Plan の指導、監督を行う同局州事務所に、GIS の導入への支援を JICA に要請した。プロジェクト開始時点で GTZ 等、複数のドナーが自治体を始め、郡レベルの行政機関に GIS を導入していたが、その多くは、GIS の維持管理、活用に係る経費が負担できず、ドナーの撤退と共に GIS を活用できなくなかった。そのため、州レベルの行政機関が GIS の機材を導入、維持管理し、地方自治体は必要時にその支援を受ける(GIS ヘアクセスする)のは妥当であると思われる。そして、プロジェクトを通して DPPH への GIS 導入を支援することで、間接的に自治体の計画策定における地図情報の活用を促進することが目指された。 ● DPPH 本局内に設置された GIS Laboratory(Canteen を改装)、及び DPPH の全国 9 箇所の州事務所に GIS 機材を導入。 ● オリジナルの PDM では、DPPH の本局及び州事務所の代表者に GIS の TOT を実施、訓練を受けた DPPH 職員が地方自治体の計画ユニット職員に対し、カスケード方式で訓練を実施することが計画されていた。TOT はローカルコンサルタントを雇用して実施された。当初、2007 年 4 月に実施予定だったが、DPPH 本局の都合で延期を繰り返し、最終的に 6 月に 3 週間かけて実施された(研修の途中で、前任者(専門家養成個別研修の研修員)から当該活動を専門家が本格的に引き継いだ。)。専門家は GIS に関して門外漢であったため、TOT 内の技術研修の指導はコンサルタントに任せていたが、研修後に研修内容はコンサルタントの TOR を満たしていなかったことが判明。コンサルタントと交渉の末、DPPH 本局の職員の都合を考慮し、11 月に 3 日間かけて補習を同じコンサルタントに実施してもらった。 ● TOT では JICA からの機材供与で提供される GIS ソフトウェアが使用されるはずだったが、コンサルタントは同ソフトウェアの古いバージョンを使用して TOT を実施したため、供与ソフトウェアに関する補習が別途必要となった。ソフトウェアの納入業者は同ソフトウェアの使用に関する研修を提供する正規の資格を保有していたので、11 月に納入業者に TOT の補習とは別途、研修をしてもらった。TOT には DPPH の各州事務所から Computer 使用に関する基本知識・技術、経験を持つ職員を送ってもらっていたが、この納入業者の研修で、「Computer Literacy の低い」州事務所職員 4 名が研修の修了証書を授与されなかった(DPPH の職員の Computer Literacy の強化の必要性が判明。) ● TOT 終了間際実施された、今後の GIS の普及計画作成への専門家の関与を通じて、DPPH には GIS の導入、定着、活用に対する具体的な戦略を持っていないことが判明。TOT 参加者のうち、DPPH 本局職員、DPPH Lusaka 州事務所職員、地方自治体研修所(Local Government Training Institute)職員、地方自治住宅省インフラストラクチャーサポートサービス局職員で Working Group を構成、この WG が今後の普及計画を作成、実施していくことになった。 ● Working Group からは今後の普及に際し、当面、IDP で求められる GIS 活用内容、程度に焦点を絞るべく、実際に IDP 作成に必要な地図の種類や特徴に関する情報提供が DPPH 本局に求められた。しかしながら、本局としても 2007 年から IDP 作成支援を始めたばかりであり、IDP 作成にどのような地図が必要かを同定できず、Working Group への情報提供はされなかった(2007 年中に完成予定であった最初の

成果2: 地方分権化改革にむけて、地方自治体の開発計画・予算策定並びにモニタリング・評価能力が強化される。

二つの IDP⁵は、2008 年 12 月時点で完成していない。)

- DPPH の Director (Economist) が、GIS 関連活動にずっと関与 (意思決定) しており、Assistant Director (Physical Planner) はその活動から外されていた。しかしながら、Director が 2007 年 11 月に去り、Assistant Director が Acting Director に昇格、GIS 活動の最終意思決定者はこの Acting Director となった。
- Working Group 並びに DPPH 本局のメンバーが今後の GIS 戦略を考える際の参考として、GTZ が設立、経営の支援もしている南部州の GIS センター (PCGIS) に配置されている GIS アドバイザー (ded 所屬) に依頼し、同センターが南部州で実施している活動 (自治体向けのものも含む) や、経営体制、状況について説明してもらった。この経緯から、DPPH から申請が出されれば、GIS アドバイザーの DPPH 本局、もしくは州事務所への派遣手続きをとってもよいと ded から好意的な反応をもたらしたが、DPPH からの申請がなされなかった (専門家が申請書を作成への支援も提案したが、実現せず) ため、ded からのアドバイザー派遣の可能性はなくなった。
- ただ、PCGIS の活動に学ぶべきことが多いことは DPPH 本局職員に認識されたため、2008 年 2 月に DPPH 本局職員並びに二つの州事務所職員 (TOT への参加者) が、PCGIS への Study Tour を実施した。様々な学びが得られたが、まずは DPPH 本局が各州事務所での GIS の有効活用を促すような指示、支援を出していくことの緊急性が認識された。ただ、DPPH の Acting Director も参加することになっていたが、当日になって、他の業務のため参加できなくなったことから、この学びが Director からの具体的な行動に結びつかなかった。
- GIS に関する活動は、小さなミーティングでさえ、軒並み DPPH 本局職員の都合で延期に続く延期を重ね、活動がほとんど進まなかったこと、並びに GIS の活用、普及に関して DPPH 本局が戦略も方針ももっていないことから、活動の規模を縮小する必要があるがあった。そのため、PDM 見直し時に、プロジェクト活動期間内の活動を全州事務所が少なくとも GIS の操作ができるようになることを目標に、州事務所職員への研修を続けることに絞ることで DPPH と合意した。この研修の内容を同定するために、まず、各州事務所の GIS 使用現状とニーズを探るモニタリングを行うこと、また、DPPH 本局として実際にどのぐらい GIS 関連活動に時間を割けるのかを明らかにするために、DPPH 本局の 2008 年の活動計画 (GIS のみでなく、全ての活動に関するもの) を立てることも合意した (DPPH 本局には、GIS の有効活用を促進するだけの Capacity、人員数、時間が基本的に不足しているとの認識から活動計画の策定を通じ、今後、実際に可能な活動を同定する必要があるがあった。)
- JICA から州事務所への供与機材の一つプロッターには、別売りの専用の脚がなければ、ロール紙の供給ができないこと、また、ロール紙以外の紙の調達に難しいことが判明し、DPPH 本局がプロッターの脚を購入、各事務所に搬送することになった。この機会を活用し、DPPH 本局の職員が各州事務所の GIS 活動の現状をモニタリングした。

⁵ IDP はこれまでもザンビア国内数箇所 (特に GTZ が計画分野を支援していた南部州) において策定されているものの、政府として、DPPH を核とした IDP の策定活動を実際に始めたのは 2007 年。Solwezi と Lumwana が最初の IDP 策定地として選ばれた。

成果2: 地方分権化改革にむけて、地方自治体の開発計画・予算策定並びにモニタリング・評価能力が強化される。

- このモニタリングによって、各州事務所では、GIS が活用されていないことが判明。研修に参加した職員が、長期の Study Leave に出してしまったりもあったが、その他の州で活用されていない最大の理由は、訓練された職員自身には GIS 活用の希望があっても、その上司からその他の業務を任命されるので、GIS を活用している時間が取れないというものであった。
- DPPH 本局の 2008 年の活動計画策定も延期に延期を重ねた結果、2008 年 8 月に実施。本局の技術職員 5 名のうち、これまでも GIS 活動を一身に担ってきた、Computer System Analyst のみがその他の職務と並行で GIS 活動に年間を通じて約 2 ヶ月間だけ時間を割くことが可能であることが確認された。なお、この Computer System Analyst は、MLGH 内の組織改編に伴い新設される MLGH の Planning Unit への DPPH からの転属が決まっている。
- 以上の経緯を踏まえ、今後の研修内容のオプション3つを専門家が DPPH 本局に提案。オプションの中から、州事務所所長並びに TOT 参加者に GIS の有効性を事例で示しつつ、州事務所ごとの GIS 活用計画案を策定してもらうワークショップの開催を DPPH が選択した。このワークショップは 2009 年 1 月に PCGIS のアドバイザーの協力を再度得て、実施される予定。
- なお、オリジナルの PDM では DPPH の IDP 作成もプロジェクトとしてローカルコンサルタントを備えて支援することになっていたが、DPPH と協議してもコンサルタントの TOR 案が示されなかった (State House から十分な予算が DPPH に渡されており、JICA 支援の必要が認識されなかった。)。また、DPPH 本局のキャパシティからして、プロジェクト実施期間中は、先行していた GIS 関連活動に集中すべきであるという専門家の判断から、IDP 作成支援は PDM 見直し時に DPPH と合意して削除(ただし、当時の IDP 作成支援の交渉担当者であった Director は MLGH を去り、担当職員は財務国家計画省に転属となったため、この経緯を知る職員は現在の DPPH にはいない?)。

成果3: 地方自治体の財務管理・監査能力が強化される。

3-1	地方自治体用 監査マニュアル の改訂(改訂版 の印刷)	<ul style="list-style-type: none"> ● 先行プロジェクト(PRSP モニタリング制度構築のための州政府機能向上研修プロジェクト)において、1965 年に作成された地方自治体用監査マニュアルを改訂。プロジェクトでは改訂版を 450 部印刷し、地方自治体、PLGO を始め関係者に配布。地方自治住宅大臣(当時)によって、改訂版の発刊セレモニーが PLGO を招いてルサカで開催された(2007 年 9 月)。
-----	--------------------------------------	--

成果3：地方自治体の財務管理・監査能力が強化される。

<p>3-2</p>	<p>地方自治体職員並びに地方議会議員に対する財務管理マニュアル、監査マニュアルに関する研修</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 地方自治体用の財務管理マニュアルは DLGA が GTZ の支援を得て、2002 年に作成、2003 年に印刷、配布した。ただ、同マニュアルの使用が徹底されていなかったことから、監査マニュアルと財務管理マニュアルの両方を研修内容とすることになった。 ● DLGA、GTZ 及び JICA で、以下のように支援分担任を合意。JICA は財務管理・監査マニュアルの研修教材の作成及び TOT と地方自治体への研修を支援。GTZ は、研修教材の活用して自習教材(CD)を作成、また、財務管理・監査の両マニュアルの内容が反映されるよう LGTI のカリキュラムの見直しを支援。 ● 研修教材の開発はローカルコンサルタントに発注。コンサルタントの各段階でのレポートに政府側(DLGA 並びに会計監査院)がコメントを返すのが遅れたこと、コンサルタントが TOR を満たさなかったことから、完成までにかかりの調整労力を要した。ただし、成果品自体は、TOT を始め、その後の研修で活用されている。 ● 2008 年の予算策定時に、MTEF/ABB の普及研修とともに、当該研修が 2008 年には開催されること、そのための経費の予算への盛り込みが DLGA から PLGO 並びに全地方自治体に通達として出されたが、実際には十分な予算を確保できたところはほとんどないことが判明した。一時期、研修の開催が危ぶまれたが、DLGA が地方自治体への交付金予算を活用して経費の大半を負担することになり、残りの経費は、TOT は UNDP と、また地方自治体への研修は GTZ、UNDP と共同負担することが決まり、研修の開始時期は遅れたものの無事、開催にこぎつけることができた。ただし、いずれの場合も UNDP からの資金拠出がスムーズに実施されず、TOT では参加者のボイコットがおき、地方自治体への研修では、研修時期が遅れたり、一部のファシリテーターが研修に参加できず、ファシリテーターチームの残りのメンバーの負担が増加した。活動ベースの援助協調の難しさが露呈した事例となった。 ● 2008 年 5 月に 2 週間の TOT を開催。Councillors Orientation の開催時に設置された Provincial Facilitator Team (PFT) メンバー(基本的に PLGO の職員が中心)を中心に各州から 5 名ずつ、また、MLGH と Office of the Auditor General(OAG 会計検査院)の本省の職員等 53 名が参加。指導にあたったのは、Councillors Orientation の TOT を実施した Adult Education を専門とするローカルコンサルタント(同じ会社が落札)。専門学校のコピュータ室を一日借り切って、Excel による帳簿管理の指導ももらった。コンサルタントに参加者の理解度を評価してもらったところ、PFT メンバーの評価は必ずしも高くなかったことから、自治体への研修の質の確保が課題となった。そこで、各州で研修開始前に 3 日間、PFT の準備会合をもち研修内容をしっかりと準備してもらうこと、また、この準備会合と各州の最初の研修には TOT に参加した MLGH、OAG の本省職員が Monitoring に出向き、必要があれば、技術支援を行うことを DLGA、GTZ、UNDP 及び JICA 間で合意した。 ● 地方自治体での研修は、一自治体あたり 5 日間。最初の 2～3 日間は議員、自治体職員(財務管理関係者)全員を対象とするが、残りの期間は自治体の財務部の職員に対し、実技も含め、具体的な帳簿記載、決算書作成等を指導。 ● TOT 後、地方自治体への研修準備期間中に大統領が急逝、研修開催時期と選挙準備期間が重なることとなった。選挙時は、PLGO(各州のファシリテーターチームのコordinator 役)、Town Clerk/Council Secretary(研修対象者)がそれぞれ、選挙準備、実施の州レベル、
------------	--	---

成果3：地方自治体の財務管理・監査能力が強化される。

		<p>郡レベルの最高責任者に任命されることから、研修の実施に遅延が生じた。また、経費が捻出できずに実施できずにいた District Councils に対する Organisation Structure Workshops が急遽開催されることとなり、PLGO には各州での開催準備（会場準備、各自治体への連絡等）が課された。また、Town Clerk/Council Secretary はこの Workshop への参加も期待されたため、これも研修の遅延の要因となった。(MDD、DLGA の双方に互いの活動の重複を避ける調整を依頼していたが、そこに選挙準備が重なったため、MDD、DLGA では調整不可能となり、PLGO に全ての活動の調整が任された。)</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 地方自治体への研修を通して確認されたのは、DLGA 並びに PLGO の計画、ロジスティック手配、Communication の弱さ(不慣れであり、効率が悪い)であった。随時、専門家、ガバナンスチームで DLGA の担当者をサポートしたものの、各州での活動の支援、管理が十分できたとは言いがたい。DLGA から各 PLGO への連絡が不十分で、準備会合を持たず、DLGA に事前連絡をせずに研修を開催してしまう州があった(Luapula, Southern)。また、準備会合後、すぐに研修を始められない州が多く Monitoring チームは、研修の Monitoring のためには別途ルサカから出直す必要が生じた。また、度重なる研修時期の変更(延期)のため、Monitoring チームが Monitoring を実施できなかつた州も発生(Northern)。 ● 研修は現在、まだ実施中で2009年1月中旬に終了、2月半ばまでには全てのレポートが提出される予定。DLGA、PLGO 共に2009年度には研修のフォローアップ活動を自治体に対して実施すべく、経費を予算計上しているものの、どのぐらいの額が実際に承認、配分されるかは未定であり、活動計画を策定してはいない。
3-3	Lusaka, Kitwe 及び Ndola City Councilに 対する外部監査 の支援	<ul style="list-style-type: none"> ● これら3つの City Council は過去15年以上、外部監査を受けていなかったことから、2007年4月~8月にかけて、それぞれの2001~2005年の5年間の監査をローカルコンサルタントを備上して実施。いずれの City Councils でも記録が十分に整理されていなかったため、予想(コンサルタントの当初の契約期間)以上に監査に時間がかかった。最終的に Lusaka は5年間の記録にあたることであったものの、Kitwe、Ndola に関してはそれぞれ3年分、4年間の記録にしかあたらなかった。 ● DLGA より各 Councils に対し、監査で指摘された事項への対応をとりまとめた Action Taken Report の提出が要請され、その後、専門家が随時、その後の対応の経過を確認してきたが、2008年12月現在、DLGA では Lusaka からの Action Taken Report の提出し確認していない(Ndola City Council は提出したと証言)。DLGA、各 Council 共に、法で定められた監査結果に対する対応を現時点では十分に取れていないことが露呈した。

成果4: 中央省庁の地方自治体を訓練、モニター、監督する能力が強化される。

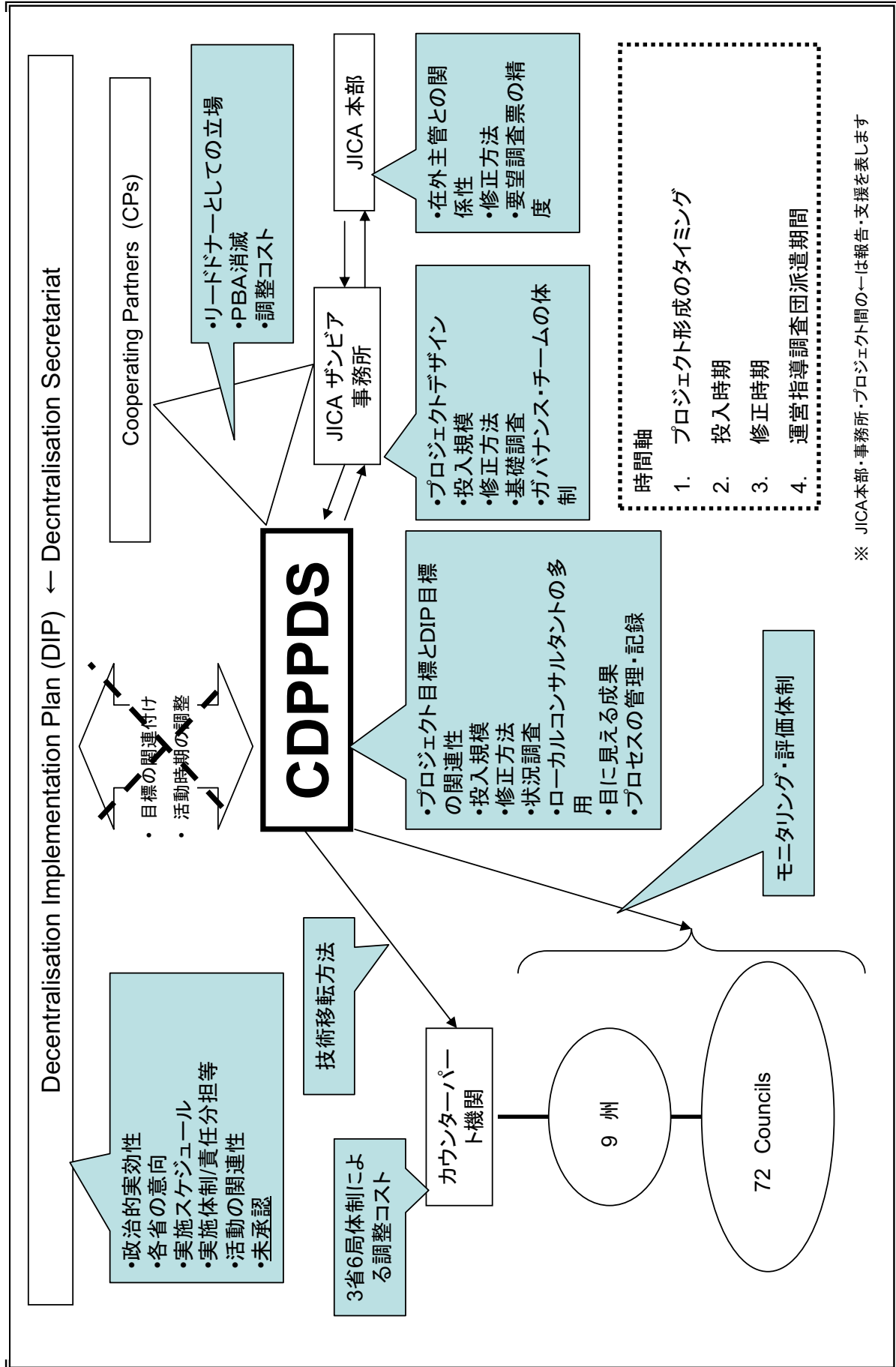
4-1	<p>ザンビア及びその近隣諸国における地方行政システム並びに地方分権化プロセスに関する基礎情報の整理、分析</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● もともと政府側から挙がってきた要請ではなかったせいか、人員を当該活動に割けないという理由で、当該活動は実施されないことになった。ただし、その他の活動を通して、既存の資料の整理の必要性は各実施機関に痛感されている。 ● 一方、地方自治体の能力強化プログラム策定に資するため、地方行政システム内の各層の現行キャパシティとキャパシティ・ディベロップメント・ニーズを同定するベースライン・サーベイの準備が進んでおり、当該サーベイを通してザンビアの地方行政システムに関する程度のある程度の情報が取りまとめられることが期待されている(プロジェクト活動外だが専門家はサーベイの準備に関与。)
4-2	<p>MLGH 及び PLGOs の地方自治体に対するモニタリング・監督システムの強化</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● DLGA、インフラ局、及び DS から一人ずつ職員を出し、Monitoring System 改善のための Task Force(TF)を形成することになった(2007年2月 DLGA が PS に承認要請、許可された。)。その後、地方自治体の Monitoring Sheet 作成のため、PS MLGH から各局の Director に各局がモニタリングすべき地方自治体の指標を DLGA に提出するよう指示が出たが(2007年4月)、TF からの再三の督促にも関わらずインフラ局以外からは返答が得られなかった。 ● TF の一員で、一番熱心に準備を進めていた DS の職員が DS を退職。TF の機能が停止。 ● DLGA から SNV からの支援も当該活動に対して得たという希望があり⁶、実質上、MLGH と SNV との協力協定締結の支援に専門家の時間と労力が割かれることになった。ただし、MLGH 側の作業が遅れた結果、SNV との契約が切れる2008年12月末までに SNV との活動は具体化しそうにない。 ● 来年3月までに、少なくとも各局から指標、並びに既存の Reporting Format を収集し、必要最小限の指標は何かを同定するためにローカルコンサルタントを備え、準備を DLGA と進めている。 ● 本来、当該活動は IFA の業績別交付金給付体制に資するべく、IFA の構想で必要とされたデータを MLGH が集める体制を築くべくプロジェクト内に活動として盛り込まれたようである。しかし、IFA がストップし、MLGH 内で交付金の分配方法について異なる意見がある現在、モニタリング体制の改善の緊急性が薄れ、Momentum に欠ける状態に陥っている。

⁶ MDD の元 Director が SNV のアドバイザーをしており、活動の性格上、当該アドバイザーの政府の組織改編に関する知見を得るべきという DLGA の Director の判断があった。

6. プロジェクト実施年表

年	月	政府政策等	プロジェクトの動き	ドナー等の動き
2004		地方分権政策政府承認 (2006～2010年)	「PRSPモニタリング制度構築のための地方行政能力向上プログラム」開始(～2006年)	
2005	4	第5次国家開発計画(2006～2010年)策定作業開始、		
	8		本プロジェクト案件形成(要望調査)	
2006	2			DIP案作成終了(DIPの承認に関しては6月承認の見込み)
				日本リード・ドナーとして立候補
	4		4月18日 ザンビア事務所からの事前評価表コメント依頼	
			4月25日 企画調整部からのコメント返信、4月26日 社会開発部からのコメント返信、4月28日 アフリカ部からのコメント返信	
	5		5月31日 ザンビア事務所から修正版事前評価表の送信	
	6		6月1日 ザンビア事務所から上述の修正版事前評価表に係る補足説明の送信	JAZS署名(ドナー間競争)
				日本リード・ドナー参画決定
	8		本プロジェクト開始(MM締結)(2009年3月 2年8ヶ月)	
	9		松原専門家要請研修員研修開始(2007年6月1日まで)	
10			DIP支援体制作り(PBA)開始	
2007	1	第5次国家開発計画(2006～2010年)施行	専門家赴任、企画調査員交代	
	3		専門家赴任、企画調査員交代	
	4		前任企画調査員帰国報告会	
	6		前任企画調査員最終業務報告書の中で、PDMの変更示唆	DIP支援体制作り(PBA)終了、世銀アプライザル調査団派遣見送り
	9	DIP案内閣未承認判明		世銀DIP準備状況確認調査
	11		運営指導調査・プロジェクトデザイン変更	
2008	5	政府側プロジェクトデザイン変更承認(修正MM締結)		
	11		終了時評価実施	
2009	3		プロジェクト終了予定	

7. プロジェクト課題構造図



**MINUTES OF MEETINGS
BETWEEN
THE JAPANESE TERMINAL EVALUATION TEAM
AND
THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF ZAMBIA
ON THE JAPANESE TECHNICAL COOPERATION
FOR
THE CAPACITY DEVELOPMENT PROGRAMME FOR PROVISION OF
DECENTRALISED SERVICES**

The Japanese Terminal Evaluation Team (hereinafter referred to as “the Team”) was organised by the Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as “JICA”), from the 25th of November to the 16th of December, 2008. The purpose of the Team was to evaluate the implementation and the achievements of the Capacity Development Programme for Provision of Decentralised Services (hereinafter referred to as “the Project”) and the lessons learnt during its implementation period.


During the stated period, both the Team and the authorities concerned of the Republic of Zambia (hereinafter referred to as “both sides”) had a series of discussions and exchanged views on the Project. Both sides jointly monitored the activities and evaluated the achievements.

As a result of the discussions, both sides agreed upon the matters referred to in the document attached hereto.

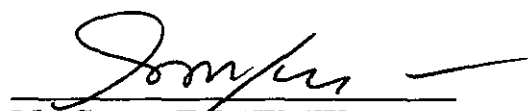
Lusaka, 19th December, 2008



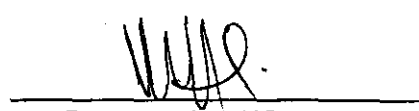
Mr. Shiro NABEYA
Team Leader
The Japanese Terminal Evaluation Team
Japan International Cooperation Agency



Mr. Joel NGO
Permanent Secretary
Ministry of Local Government and
Housing



Mr. George T. KAWATU
Permanent Secretary
Management Development Division
Cabinet Office



Dr. James MULUNGUSHI
Permanent Secretary
Planning and Economic Management
Division
Ministry of Finance and National
Planning

1. The Terminal Evaluation Report

The both sides agreed on the result of the report as Appendix.

2. Future cooperation between JICA and the Government of the Republic of Zambia after the termination of the Project

Based on the recommendations of the Joint Evaluation Report, both sides agreed on the following items:

- (1) Both sides understood and agreed that the technical cooperation project, namely "Project for Capacity Development of District Councils and Ministries (CADECOM)", which was requested by GRZ in August, 2007 will not be implemented as the content of originally requested proposal was based on the Decentralisation Implementation Plan (DIP).
- (2) In view of the above, needs for capacity development should be carefully examined and identified in line with the envisaged decentralisation reform under the new administration. Both sides agreed to the necessity of continuous support from JICA, through a dispatch of an expert, to support developing roadmaps for capacity development of the councils and other necessary issues for decentralisation reform and to formulate further cooperation.

Appendix: Joint Terminal Evaluation Report on Capacity Development Programme for Provision of Decentralised Services

(16)

Jan

W

Jan

Joint Terminal Evaluation Report
on
Capacity Development Programme for Provision of
Decentralised Services

16 December 2008

Joint Evaluation Team

CONTENTS

Abbreviation

1. Introduction

- 1.1. Background and Objectives of the Evaluation
- 1.2. Joint Evaluation Team
- 1.3. Evaluation Schedule
- 1.4. Methodology of Evaluation

2. Achievements and Implementation Process

- 2.1. Implementing Agencies
- 2.2. Inputs
- 2.3. Implementation Process
- 2.4. Outputs

3. Evaluation by Five Criteria

- 3.1. Relevance
- 3.2. Effectiveness
- 3.3. Efficiency
- 3.4. Impact
- 3.5. Sustainability
- 3.6. Contributing and hindering factors

4. Conclusions

5. Lessons learned

6. Recommendations

ANNEXES

Annex 1. Schedule of Evaluation Mission

Annex 2. The list of interviewees

Annex 3. Project Design Matrix (August 2006)

Annex 4. Project Design Matrix (revised as at May 2008)

Annex 5. List of Japanese Inputs

Annex 6. List of Zambian Inputs

Annex 7. List of Organized Workshop/Training

Annex 8. List of Reports

Annex 9. Results of Achievement of the Project

Annex 10. Results of the Five Evaluation Criteria

Annex 11. Main Comments in the Stakeholder Workshop for CDPPDS on Terminal
Evaluation

Abbreviations

ABB	Activity Based Budgeting
ADCs	Area Development Committees
CDPPDS	Capacity Development Programme for Provision of Decentralised Services
CO	Cabinet Office
DDCC	District Development Coordinating Committee
DIP	Decentralisation Implementation Plan
DLGA	Department of Local Government Administration
DPIC	Decentralisation Policy Implementation Committee
DPPH	Department of Physical Planning and Housing
DS	Decentralisation Secretariat
FNDP	Fifth National Development Plan
GDC	German Development Cooperation
GIS	Geographical Information System
GTZ	German Technical Cooperation
IFA	Intergovernmental Fiscal Architecture
IFMIS	Integrated Financial Management Information System
JICA	Japan International Cooperation Agency
LGAZ	Local Government Association of Zambia
MDD	Management Development Division
M&E	Monitoring and Evaluation
MLGH	Ministry of Local Government and Housing
MoFNP	Ministry of Finance and National Planning
MTEF	Mid-Term Expenditure Framework
NDCC	National Development Coordinating Committee
NGOs	Non governmental Organisations
OAG	Office of the Auditor General
PDCC	Provincial Development Coordinating Committee
PEMD	Planning and Economic Management Division
PEMFA	Public Expenditure Management and Financial Accountability
PLGO	Provincial Local Government Officer
PPO	Provincial Planning Officer
PPU	Provincial Planning Unit
PSM	Public Service Management
PSRP	Public Sector Reform Programme

TWG

Technical Working Group

UNDP

United Nations Development Programme

ZAMSIF

Zambia Social Investment Fund

1. Introduction

1.1 Background and Objectives of the Project

To strengthen local government to facilitate more effective citizen participation in governance and accountable delivery of public services as the basis for decentralisation, the Government of the Republic of Zambia (GRZ) launched the National Decentralisation Policy in 2004 as one of the three pillars of the Public Sector Reform Programme (PSRP).

Then National Decentralisation Policy (NDP) has recommended a wide array of functions to be devolved for implementation by Local Government. These include functions such as provision of primary health, basic education, agriculture extension services and community police and prisons service. In their current status, Councils lack the human, financial and managerial capacity to undertake these functions in addition to their already existing functions. Therefore, the need for restructuring of Councils and developing their capacities were considered cardinal so that the organization structures, planning and management systems, personnel, financial systems and general operations are appropriate to facilitate the fulfillment of their revised mandates.

Based on the above needs, MLGH with MoFNP and Cabinet Office submitted the request for the Technical Cooperation Project, namely “Capacity Development Programme for Provision of Decentralised Services (CDPPDS, hereinafter called “the Project”)", which was evaluated as eligible by Japanese Government and launched in August 2006.

The purpose of the Project is to strengthen human resource and institutional capacity of all the seventy-two (72) Councils in the country, comprising of four (4) City Councils, fourteen (14) Municipal Councils and fifty-four (54) District Councils for better management of their management cycle (planning/budgeting, implementation and coordination, monitoring/evaluation, and feed back to their plans/budget and policy).

Originally, the Project was envisaged to be implemented as an integrated project in line with the Program Based Approach (PBA) framework to be established based on the draft Decentralisation Implementation Plan (DIP) which was elaborated by the Decentralisation Secretariat with support from Cooperating Partners (CPs) in the Decentralisation Sector, including JICA. There was anticipation that DIP would be approved and implemented soon by GRZ, and the Decentralisation Programme under PSRP will be enhanced.

However, it was clarified in September 2007, that GRZ considers that capacity development of the Councils is the precursor to other issues of Decentralisation reform, together with further sensitisation of the public on the concept of the decentralisation reform, to any other essential components stated in NDP and that GRZ would take a cautious and gradual

approach rather than rushing to address at once diverse, therefore, complex components entailed to enhance the decentralisation process.

In order to effectively implement the Project, the need of re-alignment of the Project components to the current status and short-term perspective of the Decentralisation Programme was recognised by GRZ and JICA, and the revised Project components were agreed by the both parties through signing the Minutes of Meeting on May 7th, 2008.

1.2 Objective and Methodology of Evaluation

The Project is expected to be terminated in March 2009, and the Terminal Evaluation is to be implemented to assess whether the Project is properly producing effects as planned. The objective of the terminal evaluation is to determine the achievement of the Project as regards the Project Purpose, Outputs, and other emerging issues and to map out its direction in the remaining Project period as well as towards the achievement of the Overall Goal after the Project period comes to an end. The specific objectives of the evaluation were as follows:

- 1) To determine the progress of the project (Inputs, Activities, Outputs, Project Purpose and Overall Goal) based on the revised Project Design Matrix (PDM), adopted on 7th May 2008. (The original PDM is shown in Annex 3 and the revised PDM is shown in Annex 4)
- 2) To evaluate the achievement level of the Project using the five criteria of evaluation (Relevance, Effectiveness, Efficiency, Impact, and Sustainability) ¹. Detail of the criteria is explained in Table 1.

Table 1: Five Evaluation Criteria

Relevance	The extent to which the objectives of a development intervention are consistent with beneficiaries' requirements, country needs global priorities and cooperating partners' policies.
Effectiveness	The extent to which the development intervention's objectives were achieved, or are expected to be achieved, taking into account their relative importance.
Efficiency	A measure of how economically resources/inputs (funds, expertise, time, etc.) are converted to results.

¹ Development Assistance Committee (DAC) of OECD. "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management." www.oecd.org

Impact	Positive and negative, primary and secondary long-term effects produced by a development intervention, directly or indirectly, intended or unintended.
Sustainability	The continuation of benefits from a development intervention after major development assistance has been completed. The probability of continued long-term benefits. The resilience to risk of the net benefit flows over time.

- 3) To identify contributing and hindering factors through analysis of collected information.
- 4) To make recommendations in order to improve implementation of the Project for the remaining period and achievement of the Overall Goal.

Data collection methods used by the evaluation team were as follows:

- Review of project documents such as the Record of Discussions, PDM, progress reports and minutes of meetings in order to examine the progress and achievements of the Project.
- Review of data collected by the Joint Evaluation Team.
- Questionnaire survey and interviews of key Zambian and Japanese members of the Project as well as concerned Provincial officers, Councillors and Council staff to confirm the findings from the document review and obtain their insights about the achievements and challenges of the Project and issues in the implementation process. (The list of interviewees is shown in Annex 2)

1.3 Joint Evaluation Team

This evaluation was jointly conducted by following Zambian and Japanese members.

<Zambian side>

Name	Position, Organisation
Ms. Zeles Zulu	Director, Department of Local Government Administration, MLGH
Ms. Patricia Munyoro	Acting Specialist (ODS), Management Development Division, Cabinet Office
Mr. Rodgers Kapila	M&E Officer, M&E Department, Planning, & Economic Management Division, MoFNP
Ms. Winza Mwafuluka	Principal Planner, National Development Planning Department, Planning & Economic Management Division, MoFNP

<Japanese side>

Name	Role	Position, Organisation
Mr. Shiro Nabeya	Leader	Resident Representative, JICA Zambia
Mr. Hirofumi Kawakita	Decentralisation / Local Government	Senior Advisor, JICA

Name	Role	Position, Organisation
Mr. Harumi Iida	Evaluation Analysis	Consultant, Global Link Management
Ms. Yuki Shibuya	Evaluation Planning	Assistant Resident Representative, JICA Zambia

1.4 Evaluation Schedule

The evaluation took place based on the schedule. (The schedule of Evaluation mission is shown in Annex 1)

2. Inputs and Implementation Process

2.1 Inputs to the Activities

2-2-1 Inputs from the Japanese side

Inputs from the Japanese side are as follows: (List of Japanese inputs is shown in Annex 5)

1) Long-term experts

1 (one) person (Totally 24 MM)

2) Short-term experts (Researcher)

1 (one) person (Totally 2 MM)

3) Counterpart training in Japan

None of counterpart training in Japan was conducted.

4) Provision of Equipment

Equipment such as Land Survey and GPS were provided to DPPH in MLGH. The sets of equipment as well as software for GPS and Printers were provided to PPO offices in all provinces. Also, five (5) cars were provided to PLGOs of North-Western, Eastern, Copper-belt, Northern and Western provinces.

5) Local expenditure

Local expenditure for the activities, hiring of local consultants and procurement of equipments has been spent 40,412,937 Yen for JFY 2006, and 47,093,500 Yen for JFY 2007. For JFY 2008, 27,201,000 Yen is projected. (see Table 2-1 Local expenditure of Japanese side)

Table 2-1 Local expenditure of Japanese side

Year (JFY)	Expenditure in Japanese Yen	In USD
2006	40,412,937	344,294
2007	47,093,500	474,297
2008 (projection)	27,201,000	285,227
Total (projection)	114,707,437	1,103,818

2-2-2 Inputs from the Zambian side

Inputs from the Zambian side are as follows: (List of Zambian inputs is shown in Annex 6)

1) Counterpart Personnel necessary for the Project

During project implantation, counterparts were allocated from the Department of Local Government Administration (DLGA), Department of Physical Planning and Housing (DPPH), Decentralisation Secretariat (DS) of MLGH, Management Development Division (MDD) of Cabinet Office, Planning and Economic Management Division (PEMD) and Budget Office of MoFNP, and LGAZ, respectively. Total number of counterparts was 36 staff.

2) Necessary budget for the operation of the Project

Total amount of local expenditure for implementing the activities by Zambian side has been spent K 3,591,374,082 by December 2008. (See Table 2-2 Local expenditure of Zambian side)

Table 2-2 Operational expenditure from Zambian side (in Kwacha.)

Year	Amount of expenditure
2006	898,879,800
2007	916,942,766
2008	1,775,551,516
Total	3,591,374,082

3) Land, Facilities and Equipment

In MLGH, an office space has been offered for Japanese expert.

2.3. Implementation Process

2.3.1 Implementing Agencies

Regards the issue of capacity development of Councils, six (6) departments from three (3) ministries have been implementing agencies as counterparts to the Japanese side. These are the DLGA, DPPH, DS of MLGH, MDD of Cabinet Office, and PEMD and Budget Office of MoFNP.

2.3.2 Implementation Process

The Japanese expert facilitated and coordinated Zambian counterparts and other stakeholders in the activities implemented under the project auspices. Staff and Councillors of all 72 Councils were participated in the Workshops and Trainings. Activities conducted and progress achieved at district level was been reported by PLGOs in all the nine provinces to MLGH, moreover, reports were compiled by local consultants hired to implement several activities, and were shared among the stakeholders of the Project. (List of organized

Workshop/Training is shown in Annex 7 and list of Reports is shown in Annex8)

At the central level, a Steering Committee was constituted comprising of Japanese and Zambian members. This committee was met 11 times, to confirm progress on activities and share information. Furthermore, information on the activities of the Project were shared with CPs through the donor meeting for decentralization, this was aimed at avoiding overlaps or duplication of functions through hamonisation among CPs.

Advisory mission in order to modify the project design due to following the absence of DIP was dispatched in November 2007. Consultation process with counterpart agencies concerning the content of the modification of PDM was progressed. The confirmation and approval of such modification by GRZ was done at May 2008.

2.4. Achievement of Outputs (Result of Achievement of the Project is shown in Annex 9)

The followings are the achievement of the Project confirmed by Joint Evaluation Team.

2.4.1 Output 1

New structure with staffing levels and staff's job description are adapted by the Councils as part of the preparation of the forthcoming restructuring of the Councils in the course of the Decentralisation Reform process.

The status of Indebtedness for the Councils was verified. Memorandum of "Verification of Retrenchment cost and Indebtedness of Councils" was submitted to Permanent Secretary of MLGH. According to the result, the debt for the retirees was cleared in phases mentioned below;

- 1st phase- Debt to retirees in 54 District Councils was cleared up to December 2005 in 2007.
- 2nd phase- Debt to retirees in 14 Municipal Councils and 1 City Council paid in 2008.

MDD of Cabinet Office spearheaded the development of Organization Structures for all 72 Councils. Decentralising and Strengthening of Local Government falls under component three of Public Service Reform Programme which is managed the Division. To this end, representatives from all the 72 Councils were invited to the Organisation Structure Workshops by November 2008, there were a total of 197 participants. All the Councils have produced the new Organisation Structure, which will be approved by Councils.

Further, the Councillors' Orientation Workshops were held for all the 72 Councils by April, 2007. A total of 1,438 Councillors and Council staff participated. The "Councillors Orientation Workshop Report" from all the nine provinces has been submitted.

2.4.2 Output 2

The capacity of the Councils in development planning/budgeting as well as in monitoring and evaluation is strengthened to prepare themselves for devolution of more functions to them in the course of the Decentralisation Reform process.

The report titled as "A Review of the FNDP, PDP and DDP Development Process", which analysed planning process of FNDP, was published and distributed to the stakeholders in April, 2008.

The training in the use of GIS for provinces was conducted in June 2007, 17 participants from all provinces and other stakeholders were trained. In addition, a supplementary training and ESRI certificate training were conducted in November 2007. However, DPPH has not obtained enough information of utilizing GIS equipment at the provincial level. The DPPH headquarters has scanned some maps and shared the soft copy with PPOs.

In order to encourage the PPOs to better utilise GIS in their daily work, a sensitisation workshop will be held between December 2008 and February 2009.

2.4.3 Output 3

Financial management and audit capacity of the Councils is strengthened.

The training on the use of the Finance Manual and the Audit Manual for Councils has been going on since September 2008. As of 10th of December, 2008, 65 Councils were trained. And, 500 copies of each Manual were also re-produced and distributed to Councils during the training.

Councillors and Council Staff of 21 Councils were trained in the application of the Finance and Audit Manuals by the end of October, 2008. Therefore, 13 Councils would be expected to submit the Receipt and Payment Accounts of October 2008 by the end of March 2009. In addition, Lusaka City Councils have submitted their Action Taken Reports as response to the External Audit report, by the end of November 2008. Ndola and Kitwe City Council has not submitted yet.

2.4.4. Output 4

Capacity of the central government to train, monitor and supervise the Councils is strengthened.

MLGH had intended to integrate and standardise the monitoring indicators for Councils to be applied by all the departments in the ministry. TOR has been done by MLGH to hire a local consultant who will compile possible indicators for the Monitoring of Councils.

2.5 Achievement of Project purpose

Human and institutional capacity of District Councils in management cycle is strengthened.

The Project, articulated in the PDM aims at insuring direct benefit by interventions accrue to beneficially. This section comprises achievements with regards the project purpose:

For further development of capacity of Councils, new organization structures were developed and these will provide the basis for building capacity in Councils after devolution. All Councils have produced the draft new organization structures, which will should be adopted and approved by their Councils. To right sizing of human resources in the Councils, the data of indebtedness status were verified and the debt on the retirees is being cleared for all Councils in phases starting from 2007.

According to interviewees, as a result of the Councillors Orientation Workshops held in 2007, councillors have recognized and appreciate their role and responsibilities which lead to a sense of discipline and accountability to communities in Councillors.

The installation of GIS equipment and trained provincial staff of DPPH, will assist Councils in the use of geographical information in district plans such as IDP. To sustainably monitor the Councils, MLGH had intended to integrate and standardize monitoring indicators for Councils which should be applied by different departments of the ministry.

The trainings for the dissemination of the Finance Manual and the Audit Manual for Councils will clearly strengthen the financial capacity of all Councils. The use of external auditors for the three City Councils has contributed to the Councils transparency and accountability in the financial management.

3. Evaluation by Five Criteria

3.1. Relevance

GRZ recognized the needs of capacity development of Councils, as mentioned in Fifth National Development Plan (FNDP) as well as National Decentralisation Policy (NDP). On the other hand, Councils recognized the challenges and express willingness to strengthen their own capacity, which were recognized from the Councilors Orientation Workshops. The size of the target groups was adequate and in line with the GRZ policy such as NDP. Pilot approach or area based approach were avoided in order to offer equal opportunities of capacity development to all Councils.

Japanese ODA policy and JICA assistant plan for Zambia focus on “Human resource development and institutions building for aiming self reliant development”. Local government is the key player of public service delivery to the community, and can play crucial in promoting

development at local level. Therefore, development of capacity of Councils will contribute to efficient public service management in sustainable development of Zambia.

Based on the above, CDPPDS is relevant and hence its implementation.

3.2. Effectiveness

CDPPDS contributed to improvement of the Councils' management cycle, especially financial management. With the purpose of strengthening the financial status of Councils, data on the status of indebtedness of all the Councils were collected and based on the data, arrears in retirement packages have been paid with support from the central government. The training for dissemination of the Finance Manual and the Audit Manual for Councils has clearly strengthened the financial capacity of all Councils. The use of external auditors for three City Councils has been effective to assist these Councils in the financial management.

However, the Project has still room for improvement since the project initial design based on DIP was too ambitious. Nonetheless, the Project has contributed to forming the basis for decentralisation through building capacity in Councils, even though project purpose will not be fully achieved by the end of project term, March 2009.

3.3. Efficiency

On the Japanese input, the number and expertise of a long term expert was considered to be appropriate. In addition, the types, quantity and timing of the equipment for provinces such as GIS sets and vehicles provided were appropriate. On the Zambian inputs, the head count, placement, and expertise of the counterpart personnel were appropriate. However, coordination of six implementing agencies spreading over three ministries was not easy and time consuming.

Most activities were appropriate by liked to the Outputs. However, In the middle of the project implementation period some activities were removed and modified while others added to streamline the project contents. Some activities were not be implemented in the project period, because the project design was considered over-ambitious.

Therefore, even though inputs from both sides were fully utilized, the activities were too many to be implemented efficiently. In addition, lack of road map for the activities and timely funds hampered timely implementation of the Project.

3.4. Impact

Some positive impacts are found as outlined below;

- 1) Communication and coordination among six implementing departments was improved
- 2) CDPPDS offered the opportunity for a common framework for collaboration.
- 3) CDPPDS could offer DLGA to accumulate the experience of project management.

- 4) Since the Programme Based Approach to support the Decentralisation and Local Government Sector did not take place, CDPPDS was a platform for collaboration among CPs in supporting some activities.

On the other hand, no negative impact was found. However, for the long term impact, however, to reach the Overall goal as improvement of service delivery of Councils, continuous support and monitoring for development of Councils are necessary by GRZ within long term process.

3.5. Sustainability

MLGH has recognized that CDPPDS follows the process of decentralisation policy, and it has strong political will for continuously developing councils' capacities. Besides, most of the GRZ stakeholders recognise that there is political will and framework for continuous capacity development of Councils, given the increased inputs and activities allocated for the purpose.

However, it is recognized that there more remain to be done, if the Councils should fulfill their duties for the people. The capacities at all the levels (national / provincial / district) for strengthening local government system are still not fully attained. MLGH further intends to integrate and standardize monitoring indicators of Councils to be applied by different departments in the ministry.

4. Conclusions

4.1 Summarizing the evaluation result

The team evaluated the Project in line with the five criteria for evaluation based on the findings obtained through interviews, questionnaire survey and discussions for target groups, implementing agencies and other concerned organizations and reviews of documents related to the project activities. The team evaluated the five criteria for evaluation of the Project as follows.

- 1) Relevance of the Project is high in long-term perspective.
- 2) Effectiveness and efficiency of the Project have room for improvement due to a lack of concrete and foreseeable road map in the sector of decentralisation. In addition, the project initial design was too ambitious.
- 3) Regarding Impact, the Project has contributed to improvement of coordination and communication of all stakeholders in local government system
- 4) Sustainability of the Project is assured by the willingness of GRZ, which needs to be backed up by the systematic and consolidated implementation.

4.2 Findings from the Evaluation Result

Important findings from the evaluation of the Project are as follows;

1) Nationwide trainings create the foundation for a building the Councils' capacity

MLGH & JICA successfully implemented three workshops i.e. Organization structure workshop, the Councillors Orientation Workshops and Finance / Audit workshop to all 72 councils. It was considered valuable opportunity for GRZ and Councils to hold effective and practical workshops in 72 councils at the same time and with same contents. These workshops were very crucial for both MLGH & other stakeholders as trigger to demonstrate national initiatives in this field.

2) Basic financial capacity of councils is identified through joint financial survey

Financial capacity is the most crucial and fundamental element to manage organizations and implement a project / program in any country or any sector. Through the indebtedness verification survey, MLGH and other government organizations realized the current financial status of all councils. GRZ and Councils can consider appropriate plans and strategies to strengthen councils' financial capacity based on the current status.

3) Project activities facilitate internal communication in councils and communication among councils, provincial offices and MLGH.

Through implementation and monitoring of project activities, communication frequency among all of the stakeholders increased and their dialogue facilitated. Hence, strengthening mutual understanding among all stakeholders.

4) Concrete and stable policies facilitate more favorable environment to implement the programme and projects in local government system.

For the further improvement of local government system in Zambia, it is undoubted that a decent policy, which can indicate clear sequence, schedule or roadmap of measures to be taken, roles and responsibilities of key organizations in the policy and priorities of necessary activities in the local government system, is necessary. It would collect more support and commitment from all stakeholders in Zambia.

5) Develop simpler planning mechanism at district level to facilitate more cooperation and outputs in local government system.

Simplification and Synchronization of planning mechanism would help to identify clear targets and objectives in policies and programmes. Moreover, it would contribute to maximize effectiveness and efficiency of activities. For example, the current three plan, i.e. Strategic Plan,

District Development Plan and Integrated Development Plan (IDP), which have each revised cycle and some overlapping contents. This improvement would be imperative for all stakeholders to support capacity development at District level.

4.3 Concluding remarks

The team concluded that the Project contributed the preparation of local government reform and strengthened coordination mechanism within GRZ as well as CPs in the decentralisation and local government sector. However, based on this evaluation, it is confirmed that further improvement of the local government system, strong leadership of GRZ and continues supports from CPs are must.

5. Lessons learned

5.1 Comprehensive status survey of Councils

Considering the positive impact and effectiveness of the indebtedness verification survey, the Project should have planned and implemented a comprehensive status survey of Councils at the beginning of the project. The survey at District level included the contents such as situation of sector service delivery, basic finance status verification, reporting and monitoring system and human resource capacity etc. The findings of the survey would have contributed to create more outputs and achievements for the planned project.

5.2 Traceable monitoring mechanism

To assess and capture effects and impact of the trainings at the training target level timely and periodically, the traceable and systemized monitoring mechanism should have been in place before the start of trainings. By doing so, the understanding level and practicability of the training will be verified, and thereby more realistic and appropriate follow-ups will be developed based on the monitoring data or indicators collected.

6. Recommendations

6.1 Way forward

In order to ensure for sustainability of the project effect in long term, following actions are recommended to GRZ and Councils.

- 1) Formulating a strategy for Councils to clear their debts based on the verified data of indebtedness of all the 72 Councils, since it is imperative for Councils to have sound financial status for better service delivery.
- 2) Developing the job description of key staff before the implementation of new Organisation Structure.

- 3) Developing a comprehensive training programme for Councillors and Council staff which can be implemented every five years.
- 4) Ensuring that all the Councils submit their draft organisation structures to the full Council for adoption and approval.
- 5) Implementing the findings and recommendation of the FNDP making process review report into the planning process when developing comprehensive development plan at the district level.
- 6) Drawing an action plan and outline required institutional arrangements to roll out MTEF/ABB to the Councils.
- 7) Developing a strategy to better utilise GIS at the Provincial Offices of DPPH in order to enhance Councils' use of geographical images in their development plans.
- 8) Developing and implementing a strategy of follow-ups to the training in the use of the Finance and Audit Manuals to all the Councils in order to make sure that Councillors and officers in the Councils discharge their duties in line with both Manuals (including the response process to the external audit report).
- 9) Developing a library facility where all relevant documents for the Decentralisation and Local Government sector can be archived and where any public officers can access such documents.
- 10) Establishing a more effective and efficient Monitoring System of Councils which can enhance interaction and communication among Councils, PLGOs and MLGH staff.

Activities to be implemented by the end of the Implementation Period

6.2 Activities to be implementing in the Project period

Several activities to reach Outputs are still remained to be implemented by the end of the Project period. These activities are necessary to confirm and to consolidate existing achievement of Outputs. Those are stated as follows. (see the revised PDM in Annex 4 to realize those Activity)

- 1) Prepare and implement a GIS sensitisation workshop with PPs and the trained Provincial staff by the end of February, 2009. (Activity 2.3.3)
- 2) Analyse the reports of the Training in the use of the Local Government Finance and Audit Manuals submitted by PLGOs to formulate a follow-up action plan for DLGA, PLGOs and LGTI by the end of February, 2009.(Activity 3.2.4)
- 3) Consolidate the indicators which will be applied in the Monitoring of Councils by MLGH by the end of March, 2009. (Activity 4.2.1)

SCHEDULE OF EVALUATION MISSION

DATE		JET	JICA Zambia	Consultant	Senior Advisor	
Mon	24 Nov			Depart Tokyo		
Tue	25 Nov			Arrive Lusaka		
			1600 Internal discussion in JICA			
Wed	26 Nov	9:00	JET Meeting in JICA			
		15:00	Hearing from DLGA			
Thu	27 Nov	9:00	Hearing from DPPH			
		11:00	Hearing from DS			
		16:00	Hearing from Budget Office			
Fri	28 Nov	9:00	Hearing from GDC & WB			
		11:00	Hearing from PEMD			
		15:00	Hearing from MDD			
Sat	29 Nov		Internal Analysis			
Sun	30 Nov		Internal Analysis			
Mon	1 Dec	8:30	Hearing from Chibombo District Council			
		11:00	Hearing from Central PLGO			
		15:00	Hearing from Kabwe Municipal Council			
Tue	2 Dec	12:00	Hearing from Copperbelt PP			
		15:00	Hearing from Ndola City Council			
Wed	3 Dec	9:00	Hearing from Luanshya Municipal Council	Depart Tokyo		
		11:00	Hearing from Mpongwe District Council			
Thu	4 Dec	8:00	Hearing from Copperbelt PLGO	Arrive Lilongwe		
		10:00	Hearing from Chalimbana Local Government Training Institute			
		15:00	Hearing from Lusaka PP			
Fri	5 Dec	9:00	CP meeting (Decentralisation)	Malawii		
		15:00	Hearing from LGAZ			
Sat	6 Dec		Internal Analysis	Malawii		
Sun	7 Dec		Internal Analysis	Depart Lilongwe Arrive Lusaka		
Mon	8 Dec	<ul style="list-style-type: none"> ● Analysis of results of hearings and the submitted questionnaire ● Preparation of the Terminal Evaluation Workshop ● Preparation of the draft Terminal Evaluation Report and the draft Minutes of Meeting (MoM) 				
Tue	9 Dec	15:00	Countesy Call to EoJ			
Wed	10 Dec	9:00	JET Meeting in MLGH			
		14:00	Preparation of the Terminal Evaluation Workshop			
Thu	11 Dec	9:00 to 13:00	GRZ-JICA Joint Evaluation Workshop			
		Reflection of comments by workshop. Compiling Terminal Evaluation Report.				
Fri	12 Dec	Finalising Terminal Evaluation Report				
Mon	15 Dec	9:30	Briefing to Project Director on results of the CDPDPS Terminal Evaluation			
		15:00	Briefing to PS MDD on results of the CDPDPS Terminal Evaluation			
Tue	16 Dec	8:45	Briefing to Director NPD of MoFNP on results of the CDPDPS Terminal Evaluation			
		10:00	Report to EoJ			
		PM	Internal Discussion			
Wed	17 Dec				Depart Lusaka	
Thu	18 Dec				Arrive Tokyo	

The list of interviewees

Ministry of Local Government and Housing

No.	Name	Position
1	Mr. Joel Ngo	Permanent Secretary
2	Ms. Zeles Zulu	Director, DLGA
3	Mr. Thomson Banda	Assistant Director, DLGA
4	Mr. Chalrston Hamulyata	Principal Local Government Officer, DLGA
5	Ms. Hiroko Yashiki	Local Government Advisor CDPDPS, DLGA
6	Mr. Alfred Sakwiya	Director, DS
7	Mr. Mahau Wina	Acting Director, DPPH
8	Mr. Spriano Banda	Senior Analyst, DPPH
9	Mr. John Chatama	Provincial Local Government Officer, Central
10	Ms. Mwaka Kasitu	Provincial Planner, Copperbelt
11	Mr. Isaac S. Zozie	Principal, Chalimbana Local Government Training Institute (LGTI)
12	Mr. Chemale Chilangwe	Head of Dept. Accountancy and Business Studies, LGTI
13	Mr. Frank Kunda	Head of Dept. Administration and Management Studies, LGTI
14	Mr. Andrew Mwinga	Senior Trainer, Accountancy and Business Studies, LGTI

Cabinet Office

No.	Name	Position
1	Mr. George Kawatu	Permanent Secretary, MDD

Ministry of Finance and National Planning

No.	Name	Position
1	Mr. Mpundu Mwansa	Director NPD, PEMD
2	Mr. Danies Chisenda	Director, Budget Office

No.	Name	Position
3	Mr. Lukwesa Kaemba	Chief Budget Analyst, Budget Office
4	Mr. Percy Musona	Senior Budget Analyst, Budget Office
5	Mr. Rodgers Kapila	M&E Officer, Monitoring and Evaluation Department, PEMD

Chibombo District Council

No.	Name	Position
1	Mr. David M. Kabanda	Council Secretary
2	Mr. Mapopa Nirenda	District Planning Officer
3	Ms. Miriam M. Moono	Acting Council Treasurer

Kabwe Municipal Council

No.	Name	Position
1	Ms. V. C. Chikoti	Town Clerk
2	Mr. Rayford Kandela	Acting Director of Finance
3	Mr. Daniel Mapulanga	Acting Director of Administration
4	Mr. Joseph Kayombo	Acting Deputy Director of Public Health and Social Services
5	Mr. Andrew Bwali	Acting Chief Committee Clerk
6	Mr. Ableman J. Foloshi	Chief Security Officer
7	Ms. Victoria K. Mwanaumo	Acting Deputy Director Administration
8	Mr. Rodgers Kakunta	Acting Deputy Director Engineering
9	Mr. Clement Zulu	Chief Fire Officer

Ndola City Council

No.	Name	Position
1	Mr. Moses Mwelwa	Acting Town Clerk (Director of Legal Services)
2	Mr. Victor L. Mazimba	Acting Director of Finance
3	Ms. Judith C. Sinkala	Acting Director Development Planning

No.	Name	Position
4	Ms. Lombe Bangili Mwakanandi	Acting Deputy Director Development Planning
5	Mr. Phillimon M. Nyirenda	Acting Deputy Director Administration
6	Mr. Davies Bwalya	Deputy Director Community and Housing Services
7	Ms. Mulenga Chikopyo	Town Planner
8	Mr. Roy Kuseka	Public Relations Manager

Luanshya Municipal Council

No.	Name	Position
1	Mr. Andrew Mwanakulanga	Town Clerk
2	Mr. Maybin Mulenga	Director Environment and Social Services
3	Mr. Moldai Mwakanandi	Director Engineering
4	Mr. Moses Simpokolwe	Deputy Director of Administration
5	Mr. Zachaeus Chewe	Deputy Director of Finance
6	Mr. Kayomde Mutakela	Director Planning

Mpongwe District Council

No.	Name	Position
1	Mr. Moses Kamocha	Council Secretary

Cooperating Partners

No.	Name	Position
1	Mr. Peter Dineiger	Program Leader, GTZ
2	Ms. Patricia Palale	Public Sector Management Specialist, World Bank

Local Government Association of Zambia

No.	Name	Position
1	Mr. Maurice Mbolela	Executive Secretary
2	Mr. Dan Longwe	Programme Officer
3	Ms. Mpatanji Nanunba	Information Officer

No.	Name	Position
4	Dr. Gerald Hines	Advisor (DED)
5	Mr. Martin Bohatschek	Junior Advisor (DED)

Embassy of Japan

No.	Name	Position
1	Mr. Hideto Mitamura	Ambassador
2	Mr. Kaoru Tsurita	First Secretary
3	Mr. Hitoshi Suzuki	Second Secretary
4	Mr Ryoichiro Mochizuki	Economic Attache

JICA Zambia Office

No.	Name	Position
1	Dr. Masako Sasaki	Project Formulation Advisor

Drafted Date : 2006/7/17

Project Name : Capacity Development Programme for Provision of Decentralized Services**Time Frame:** 2006/8/1 - 2009/3/31**Project Site :** Lusaka, 9 provinces and 72 districts**Targeted Area :** 72 Districts in 9 Provinces**Targeted Group :** Local officers and councilors of 72 Councils, and MLGH Officers (including Provincial Officers)

Narrative Summary	Objectively Verifiable Indicators	Means of Verification	Important Assumptions
<p>Overall Goal Quality of planning/budgeting/implementation by district councils and accountability of those to communities are improved¹.</p>	<p>1) Percentage of projects implemented / planned by district councils. 2) The number of projects/ programs which show the contribution to outcome targets of district plans. 3) The number of district councils whose communities are well informed of their development policies and programs.</p>	<p>1) Reports by districts 2) M&E Report by districts 3) Reports by districts</p>	<p>1) There will not be big changes on Decentralization Policy. 2) Fiscal decentralization system (Intergovernmental Fiscal Architecture, IFA) is fixed in 2006 and grants to districts (Restructuring Grant, Recurrent Grant, and Capital Grant) are allocated according to IFA.</p>
<p>Project Purpose Human and institutional capacity of district councils in policy management cycle (planning / budgeting, implementation and coordination, monitoring / evaluation, and feed back to their plans / budget and policy) is strengthened.</p>	<p>1) 60% (43) of target districts develop the HR system.(organizational structures & optimum staff levels, job descriptions & performance management systems for core senior management²) to facilitate the implementation and delivery of devolved functions. 2) 70%(50) of target districts produce improved monitoring reports and reflect the results in their next annual planning/ budgeting. 3) 60% (43) of target districts produce internal audit reports and financial reports are properly checked by councilors committee, which will be reflected in their next annual planning/budgeting</p>	<p>1) Developed HR system 2) M&E report, Annual meeting minutes 3) Internal audit reports, councilors committee meeting minutes</p>	<p>1) There will not be big changes on Decentralization Policy. 2) General elections including councilors elections are implemented safely. 3) There will not be big changes on planned activities of PSM (for HR) & PEMFA (for ABB/MTEF roll out to districts, M&E trainings).</p>

1 Since the monitoring indicators for decentralization are being developed by GRZ, the indicators of the Overall Goal will be reviewed after the indicators of GRZ be fixed.

2 "Core senior management" is defined as to the levels of deputy managers of departments of councils after devolution.

Narrative Summary	Objectively Verifiable Indicators	Means of Verification	Important Assumptions
<p>Outputs</p> <p>1. Human Resource Management Systems are developed by District councils.</p>	<p>1-1 80% of target districts (to be decided based on the current situation) review their restructuring plan of core staff before devolution.</p> <p>1-2 Number of district officers who undergo the trainings on developing the organizational structures & optimum staff levels after devolution (90% of the target staff)</p> <p>1-3 Number of district officers who undergo the trainings on developing job description, and performance management systems (90% of the target staff).</p> <p>1-4 Number of councilors and council staff who undergo trainings on HR/team building (80% of target councilors and council staff.)</p> <p>1-5 Behavioral / attitude change of council staff and councilors after trainings</p>	<p>1-1 Revised restructuring plans</p> <p>1-2 Trainings reports</p> <p>1-3 Trainings reports</p> <p>1-4 Trainings reports</p> <p>1-5 Trainings / Follow-up reports</p>	<p>1) Vacancies of MLGH/Provincial Administration to work for decentralization are filled.</p> <p>2) The necessary budgets for monitoring / follow-up by MLGH/ Provincial administration are allocated. (including counter part fund of GRZ for this program)</p> <p>3) There will not be big changes on planned activities of PSM (for HR) & PEMFA (for ABB / MTEF roll out to districts, M&E trainings).</p>
<p>2. The capacity of Councils in development planning / budgeting, monitoring / evaluation, and feedback to policy is strengthened.</p>	<p>2-1 Revised development planning/ budgeting manuals.</p> <p>2-2-1 80% (58) of target districts adopt MTEF / ABB in their annual budgeting</p> <p>2-2-2 80%(58) of target districts do collect the data, analysis, and submit monitoring / evaluation report with analysis as trained</p> <p>2-3 70% (50) of target districts councils (Planning and Financial Committee) review and approve M&E report for submission to PDCC as trained.</p> <p>2-4 MLGH (DPPH) is equipped with GIS and DPPH/provincial/district planners are trained to assist the districts to develop physical plans which will be incorporated into their Integrated District Development Plans.</p>	<p>2-1 Revised manuals</p> <p>2-2-1 Annual budgets</p> <p>2-2-2 M&E reports</p> <p>2-3 Councilors committee reports</p> <p>2-4 Training reports</p>	
<p>3. Internal Audit and Oversight Functions of Councils are strengthened.</p>	<p>3-1 Revised internal audit guideline</p> <p>3-2 Number of target officers trained in internal audits (80% of target officers)</p> <p>3-3 Number of target councilors trained on financial oversight (80% of target councilors)</p>	<p>3-1 Revised internal audit guideline</p> <p>3-2 Training reports</p> <p>3-3 Training reports</p>	
<p>4. System and plans (including budget allocations) by MLGH and provincial administration to monitor and supervise councils are developed and capacity of the government institutions which train, monitor and supervise district councils is strengthened.</p>	<p>4-1 Developed monitoring / supervising system/plans by MLGH/Provincial administration</p> <p>4-2 More than 80% of provinces do follow the activities in output 1, 2, & 3 according to trainings.</p> <p>4-3 80% of trainees score the 80% satisfactory rate in the trainings.</p>	<p>4-1 Monitoring / supervising system/plans</p> <p>4-2 Reports by provincial officers</p> <p>4-3 Trainings reports</p>	

Narrative Summary	Objectively Verifiable Indicators		Means of Verification
Activities			Pre-Conditions
1-1 Review the current restructuring plans of core staff before devolution.	<u>Input</u> GRZ side	Japanese side	1) GRZ will not change the attitude toward this project, even after the election.
1-2 Assist PSM in developing prototypes structures for councils.	1) Assignments of personnel	1) Short-term consultants (HR, budgeting/M&E, management)	2) GRZ (MLGH/ Cabinet Office/ MoFNP) will cooperate and work well to implement the action plan.
1-3 Assist Districts in adopting organizational structures and optimal staff level after devolution based on the above 1-1 & 1-2.	2) Space and facility necessary for the Project(Office space and facility for a long term expert)	2) Local activity expenses such as for trainings and follow-ups by experts	
1-4 Assist PSM in developing prototype job descriptions for city, municipal, and district councils and their adoptions by councils.	3) Local cost necessary for the Project (Operational cost such as salary, business trip expenses, and monitoring and follow up expenses by GRZ officers)	3) Trainings in Japan (HR, physical planning, financial management)	
1-5 Develop performance management system for councils.		4) Equipment (Vehicles, office supply equipment, GIS equipment)	
1-6 Conduct trainings to council officers and assist them to adopt the job descriptions and performance management system for their core senior management based on the above 1-4 & 1-5.			
1-7 Conduct trainings to councilors and council staff for HR systems and team building including clarification of their responsibilities.			
2-1 Review and revise district development planning / budgeting manual and procedures that conform to the DIP.			
2-2 Trainings on annual investment planning / budgeting, monitoring/evaluation and follow-up			
2-3 Train district councilors (planning and finance committees) with district officers on policy management cycle (planning / budgeting, implementation and coordination, monitoring / evaluation, and feed back to their plans / budget and policy)			
2-4 Conduct trainings for physical planning and assist their implementation to be incorporated in Integrated Development Plan.			
3-1 Update Internal Audit Guidelines			
3-2 Train internal auditors / accountants of districts			
3-3 Train district councilors (planning and finance committees) on financial oversight			
3-4 Follow-up			
4-1 Develop the monitoring /supervising system and plans			
4-2 Train MLGH/Provincial administration/institutions through the above activities for outputs of 1 & 2 & 3			
Responsibility required in advance			
1)	GRZ will officially approve the plan of operation (PO) to be implemented.		
2)	GRZ will officially approve and establish the steering committee to monitor the implementation status by all the participating ministries.		

Project Period: Aug. 2006 to March 2009 (May extend to Phase 2)

Project Title: Capacity Development for the Provision of Decentralised Services
Target Group: Staff of District Councils / Administration and Decision Makers
Provincial officers / MLGH staff

Overall Goal: Provision of public services to communities is improved.
Project Purpose: The human and institutional capacity of local government to plan, implement, coordinate, manage, monitor and evaluate development programmes is strengthened

OUTPUTS	ACTIVITIES	Major implementing institution	Inputs	AMOUNT (US \$)			TOTAL	Sub Total	Remarks
				2006	2007	2008 US \$			
(Specific objectives necessary for the realization of the project 1. District councils develop and adopt optimum staff level, job description, and performance management systems.	1.1 Review the current restructuring plans of core staff to prepare for fiscal decentralization and devolution 1.1.1 Review and revise the restructuring guideline 1.1.2 Hold TOT Workshop 1.1.3 Assist districts to revise the restructuring plan	DLGA/DS	(Consultants, Training, Workshops, Expert, Follow-up, Equipment) Consultant who assists DLGA/DS Consultant, transportation, meeting expenses Consultants who assist provincial officers transportation, meeting expenses	3,750 15,000 66,000 20,000		3,750 15,000 165,000 50,000		Will work with SNV advisers in Western, Northwestern, & Northern Provinces.	
	1.2 Develop prototype structures for District Councils (DCs) Local Authorities (LAs) 1.2.1 Define functions to be devolved 1.2.2 Develop prototype structures for DCs and LAs 1.2.3 Hold workshops to adapt the prototype structures to DCs - LAs' specific staffing needs	MDD/DS/DLGA	Workshops Consultant (Organization Development Expert) Consultant (Organization Development Expert) transportation, meeting	PSM PSM/DS PSM PSM 25,000		25,000	99,000 30,000		
	1.3 Assist districts in adapting organizational structures and optimal staff level after devolution based on the above 1.1 & 1.2	MDD/DS/DLGA	Consultant (Organization Development Expert) transportation, meeting	99,000 30,000		129,000			
	1.4 Develop and disseminate prototype job descriptions of City, Municipal, & district councils. 1.4.1 Develop prototype job descriptions of city, municipal, & district councils. 1.4.2 Disseminate prototype job descriptions to DCs-LAs	MDD/DS/DLGA	Consultant (Organization Development Expert)	PSM PSM PSM 2,500		2,500	7,500		
	1.5 Develop Performance Management System for DCs-LAs	DLGA/DS	Short term expert / Consultant	7,500		7,500			
	1.6 Conduct trainings to DCs - LAs to adapt the job descriptions & performance management system for their core senior management 1.6.1 5 days TOT workshop in Lusaka for provincial officers and trainers 1.6.2 Trainings for District Officers (Cluster, 24 provincial trainings) 1.6.3 Follow up the trainings	DLGA	Consultant, transportation, meeting expenses Consultant Provincial meetings, Advises to Districts Short Term Expert from Japan to assist 1.3 to 1.6	20,000 19,800 10,000 132,000 50,000 50,000 20,000	19,800 10,000 132,000	20,000 39,600 20,000 132,000 50,000 50,000 40,000			

OUTPUTS	ACTIVITIES	Major implementing institution	Inputs	AMOUNT (US \$)			TOTAL	Sub Total	Remarks
				2006	2007	2008 US \$			
(Specific objectives necessary for the realization of the project)	(Daily activities which the project team conducts and with corresponds to the outputs, left)		(Consultants, Training, Workshops, Expert, Follow-up, Equipment)	Details					
2. District councils strengthen the capacity in development planning / budgeting, implementation, monitoring / evaluation, auditing, and feedback to policy.	1.7 Conduct trainings to DCS - LAs including councilors for their responsibilities 1.7.1 Revise the training manuals for HR for councilors 1.7.2 TOT workshop in Lusaka for provincial officers and trainers 1.6.3 Trainings for Councilors & District Officers (Cluster, DLGA 24 provincial trainings)	DLGA	Consultant Consultant, transportation, meeting expenses Consultant transportation, meeting	250 x 10 days, x15days 2 days, 3days Consultant, USD330 x 2 x 45days (3 days per cluster + move), including DSA	2,500 10,000 6,600 5,000	3,750 15,000 29,700 20,000	6,250 25,000 59,400 40,000	980,000	
	2-1 Review and revise district development planning budgeting manual	PEMD/DS/DPPH/ Budget Office	Consultant workshop	USD250 x 40 days Three days in Lusaka, meeting expenses	10,000 15,000	10,000 15,000	30,000 45,000		Will work with LDP, SNV, and GTZ.
	2-2 Trainings on annual investment planning / budgeting monitoring / evaluation and follow-up 2.2.1 Trainings on ABB/ITEF (TOT) 2.2.2 Assist Districts in annual planning based on DDP and adopting ABB/ITEF.	PEMD/ Budget Office/ DLGA Budget Office DLGA/ DPPH/ Budget Office	Provincial trainings Provincial meetings, Advises to Districts	PEMFA Consultant (USD330 x 2 x 100 days, including DSA) transportation, meeting advance	50,000 20,000	66,000 40,000	182,000 100,000		
	2.2.3 Review M/E Framework and revise training 2.2.4 Trainings on M/E for FNDD 2.2.5 Follow-up of M/E Trainings (Continue from on-going project)	PEMD/DS PEMD DLGA/ PEMD	Consultant Provincial meetings, District meetings & follow-up	USD250 x 20 days Consultants USD330 x 2 x 100 days, including DSA transportation, meeting	5,000 16,500 5,000	JICA on-going progr JICA on-going program 66,000 40,000	5,000 148,500 85,000	5,000 148,500 595,500	
	2-3 Train district councilors (planning and finance committees) on policy management cycle 2.3.1 Revise the training manuals for councilors 2.3.2 3 days TOT workshop in Lusaka for provincial officers and trainers 2.3.3 Trainings for Councilors (Cluster) 2.3.4 Follow-ups	DLGA DLGA DLGA	Trainings for Councilors (Cluster) Consultant Consultant, transportation, meeting expenses Consultant transportation, meeting advance Provincial meetings, Advises to Districts	Consultants/trainers, Transportation, meeting 250 x 15 days USD330 x 2 x 45 days (3 days per cluster + move), including transportation, meeting advance	3,750 10,000 29,700 20,000 59,400 20,000	3,750 10,000 29,700 20,000 59,400 20,000	0 3,750 10,000 29,700 20,000 118,800 40,000	0 3,750 10,000 29,700 20,000 118,800 222,250	
	2-4 Conduct trainings for physical planning 2.4.1 Conduct trainings for physical planning Trainings on GIS at HQ (TOT) Training of GIS for provincial & District Officers	DPPH DPPH	Long Term Expert from Japan to assist 2-1, 2-2, 2-3 Expert (GIS) Equipment Meeting expenses, Expert (GIS) Meeting expenses,	Expert (GIS) Equipment Meeting expenses, Expert (GIS) Meeting expenses,	5,000 25,000 10,000 5,000 7,500	5,000 25,000 10,000 5,000 7,500	5,000 25,000 10,000 10,000 15,000		

OUTPUTS	ACTIVITIES	Major implementing institution	Inputs	AMOUNT (US \$)			TOTAL	Sub Total	Remarks
				2006	2007	2008 US \$			
(Specific objectives necessary for the realization of the project)	(Daily activities which the project team conducts and with corresponds to the outputs, left)		(Consultants, Training, Workshops, Expert, Follow-up, Equipment)						
	2.4.2 Follow-ups of the trainings in their implementation for Integrated District Development Plan	DPPH	Meeting expenses, JICA Volunteer Trainings in Japan (physical planning)		50,000 10,000 20,000	10,000 20,000	50,000 20,000 40,000	175,000	Budgeted in other scheme of JICA, not in this program
3 Strengthen Audit and Oversight Functions of Councils	3-1 Update Internal Audit Guidelines	DS/DLGA / Audit General Office	USD250 x 20 days	5,000			5,000		
	3-2 Train internal auditors / accountants and follow-up	DS/DLGA / Audit General Office					0		
	3.2.1 4 days workshop in Lusaka for provincial officers	DLGA	Consultant, transportation, meeting expenses	15,000			15,000		
	3.2.2 Trainings for Internal auditors/accountants of districts (Cluster)	DLGA	Consultant	39,600			39,600		
	3.3.3 Follow-ups	DLGA	transportation, meeting Provincial meetings, Advises to Districts	15,000	85,800		15,000 171,600		
	3-3 Train district councilors (planning and financial committees) on Financial Oversight (will be done with 2-3)	DLGA	Consultants/trainers				0		
	3.3.1 Revise the training manuals for councilors	DLGA	Transportation, meeting	3,750			3,750		
	3.3.2 3 days TOT workshop in Lusaka for provincial officers and trainers	DLGA	Consultant, transportation, meeting expenses	10,000			10,000		
	3.3.3 Trainings for Councilors (Cluster)	DLGA	Consultant		52,140		52,140		
	3.3.4 Follow-ups	DLGA	transportation, meeting Provincial meetings, Advises to Districts		20,000 66,000	66,000	20,000 132,000		
4 Capacity of the government institutions which train, monitor and supervise district councils is strengthened.	4.1 Develop monitoring system and plans of councils by MLGH/ Provinces	DLGA/DPPH/DS	Consultant	5,000	5,000		15,000		
	4.2 Train government staff and training institutions through the above activities including TOT and support their	DLGA/PPH	Workshop	15,000	15,000		45,000		
Other project costs	Vehicles	JICA	Covered by the above activities					160,000	
	Long Term Expert from Japan (for overall management, and assistance for output 2.1 to 2.3, 4)		Equipment (PCs, printers, accounting softwares)		50,000		100,000		
			USD2,500 x 7		10,000	7,500	17,500		
GRAND TOTAL				432,450	1,578,440	1,283,450	3,294,340	3,294,340	
				47,569,500	173,628,400	141,179,500	362,377,400	362,377,400	

Expert from Japan (Long term, two years or more) One for overall management and planning/budgeting/M&E
Expert from Japan (Short term) One for HR, One for Audit/Financial management

Total
JPN Yen

3,294,340
362,377,400

New Program – Budget for 2006

Project Title: Capacity Development for the Provision of Decentralised Services
Target Group: Staff of District Councils / Administration and Decision Makers
Provincial officers / MLGH staff

Project Period: Aug. 2006 to March 2009 (May extend to Phase 2)

As of 14 August, 2006

Overall Goal: Provision of public services to communities is improved.

Project Purpose: The human and institutional capacity of local government to plan, implement, coordinate, manage, monitor and evaluate development programmes is strengthened

OUTPUTS	ACTIVITIES	Major implementing institution	JICA Staff in charge	Inputs	Budget	Remarks
(Specific objectives necessary for the realization of the project 1. District councils develop and adopt optimum staff level, job description, and performance management systems.	(Daily activities which the project team conducts and with corresponds to the outputs, left) 1.1 Review the current restructuring plans of core staff to prepare for fiscal decentralization and devolution 1.1.1 Review and revise the restructuring guideline 1.1.2 Hold TOT Workshop 1.1.3 Assist districts to revise the restructuring plan	DLGA/DS DLGA/DS DLGA/DS DLGA/DS	Chaponda	(Consultants, Training, Workshops, Expert, Follow-up, Equipment) Consultant who assists DLGA/DS Consulting, transportation, meeting expenses Consultants who assist provincial officers transportation, meeting	2006 3,750 15,000 66,000 20,000	Need to refer to IFA's proposal on the strategic planning (restructuring planning).
	1.2 Develop prototype structures for District Councils (DCs) - Local Authorities (LAs) 1.2.1 Define functions to be devolved 1.2.2 Develop prototype structures for DCs and LAs 1.2.3 Hold workshops to adapt the prototype structures to DCs - LAs' specific staffing needs	MDD/DS/DLGA MDD/DS/DLGA MDD/DS/DLGA MDD/DS/DLGA		Workshops Consultant (Organization Development Expert)	PSM PSM/DS PSM PSM 25,000	Expert will be attached to MDD after devolution workshops. TOR will be prepared by MDD with consultation with DS and DLGA.
	1.7 Conduct trainings to DCs - LAs including councilors for HR system and team building including clarification of their responsibilities 1.7.1 Revise the training manuals for HR for councilors 1.7.2 TOT workshop in Lusaka for provincial officers and trainers 1.6.3 Trainings for Councilors & District Officers (Cluster, 24 provincial trainings)	DLGA DLGA DLGA DLGA		Consultant Consultant, transportation, meeting expenses Consultant transportation, meeting	2,500 10,000 6,600 5,000	Need to check the orientation manual being revised by LGAZ. LGAZ agrees to conduct trainings with MLGH.
2. District councils strengthen the capacity in development, planning / budgeting, implementation, monitoring / evaluation, auditing, and feedback to policy.	2-1 Review and revise district development planning / budgeting manual 2-2 Trainings on annual investment planning / budgeting, monitoring/evaluation and follow-up 2.2.1 Trainings on ABBIMTEF (TOT) 2.2.2 Assist Districts in annual planning based on DDP and adopting ABBIMTEF. 2.2.3 Review M/E Framework and revise training 2.2.4 Trainings on M/E for FNDDP 2.2.5 Follow-up of M/E Trainings (Continue from on-going project)	PEMD/DS/DPPH/ Budget Office PEMD/Budget Office/ DLGA Budget Office DLGA/ DPPH/ Budget Office PEMD/DS PEMD DLGA/PEMD	Awano (Matsubara)	Consultant workshop Provincial trainings Provincial meetings, Advises to Districts Consultant Provincial meetings, District meetings & follow-up	10,000 15,000 PEMFA 50,000 20,000 PEMFA + JICA on-going program 16,500 5,000	Propose to use this budget for JICA Study on NDP/PDP/DDP to assist a Japanese Researcher. Budget Office will prepare the workshop on manual and trainings (target 3 provinces) with MLGH. Since only three provinces are targeted, the budget may decrease. Wait for the finalization of FNDDP M&E Framework.

New Program – Budget for 2006

OUTPUTS	ACTIVITIES	Major implementing institution	JICA Staff in charge	Inputs	Details	Budget	Remarks
(Specific objectives necessary for the realization of the project)				(Consultants, Training, Workshops, Expert, Follow-up, Equipment)	Details	2006	
	2-3 Train district councilors (planning and finance committees) on policy management cycle 2.3.1 Revise the training manuals for councilors 2.3.2 3 days TOT workshop in Lusaka for provincial officers and trainers 2.3.3 Trainings for Councilors (Cluster)	DLGA		Trainers for Councilors (Cluster) Consultant Consultant, transportation, meeting expenses Consultant transportation, meeting	Consultants/trainers, Transportation, meeting expenses 250 x 15 days USD330 x 2 x 45 days (3 days per cluster + move), including DSA	3,750 10,000	Need to check the orientation manual being revised by LGAZ. LGAZ agrees to conduct trainings with MLGH.
	2-4 Conduct trainings for physical planning 2.4.1 Conduct trainings for physical planning Trainings on GIS at HQ (TOT)	DPPH DPPH		Expert (GIS) Equipment Meeting expenses,		5,000 25,000 10,000	DPPH is required to prepare the TOR for trainings and list of equipment.
3 Strengthen Audit and Oversight Functions of Councils	3-1 Update Internal Audit Guidelines	DS/ DLGA / Audit General Office	Chaponda			5,000	Need to confirm that the audit manual being revised would include internal audit.
	3-2 Train internal auditors / accountants and follow-up 3.2.1 4 days workshop in Lusaka for provincial officers 3.2.2 Trainings for internal auditors/accountants of districts (Cluster)	DS/ DLGA / Audit General Office DLGA DLGA		Consultant, transportation, meeting expenses Consultant transportation, meeting Trainings for Councilors (Cluster)	USD330 x 2 x 60 days (4 days per cluster + move), including DSA	15,000 39,600 15,000	Depend on the above manual revision. Manual / guideline should be ready by Oct. 2006.
	3-3 Train district councilors (planning and finance committees) on Financial Oversight (will be done with 2-3) 3.3.1 Revise the training manuals for councilors 3.3.2 3 days TOT workshop in Lusaka for provincial officers and trainers 3.3.3 Trainings for Councilors (Cluster)	DLGA DLGA DLGA DLGA	Chaponda	transportation, meeting Trainings for Councilors (Cluster) Consultant Consultant, transportation, meeting expenses Consultant transportation, meeting	Consultants/trainers, Transportation, meeting expenses 250 x 15 days USD330 x 2 x 70 days (5 days per cluster + move), including DSA	3,750 10,000	Need to check the orientation manual being revised by LGAZ. LGAZ agrees to conduct trainings with MLGH.
4 Capacity of the government institutions which train, monitor and supervise district councils is strengthened.	4.1 Develop monitoring system and plans of councils by MLGH/Provinces	DLGA/DPPH/DS	Awano (Satch)	Consultant	USD 250 x 20days	5,000	TOR is being prepared by MLGH (DLGA) consulting with DS.
	4.2 Train government staff and training institutions through the above activities including TOT and support their activities	DLGA/PPH	Awano (Matsuyama)	Workshop	Three days in Lusaka with provincial officers Covered by the above activities Equipment (PCs, printers, accounting softwares)	15,000	
Other project costs	Vehicles Long Term Expert from Japan (for overall management, and assistance for output 2.1 to 2.3.4)	JICA	Awano (Matsuyama)		USD2,500 x 7		
GRAND TOTAL						432,450	
							47,969,500
			Awano (Matsuyama)				
	Overall Management, monitoring, and supervision						

Annex 4 PDM (May, 2008)

GRZ-JICA CDPDPS

Revised on : 22nd April, 2008

PDM (Project Design Matrix)

Project Name : Capacity Development Programme for Provision of Decentralised Services (CDPPDS)

Time Frame: 1st August, 2006 – 31st March, 2009

Project Site : Lusaka

Targeted Area : All the 72 Districts

Targeted Group : Council Staff and Councillors of the 72 Councils as well as Provincial Local Government Officers, Provincial Local Government Auditors and Provincial Planners of the nine provinces.

Annex 4 PDM (May, 2008)

GRZ-JICA CDPDPS

PDM (Project Design Matrix)

Narrative Summary	Objectively Verifiable Indicators	Means of Verification	Important Assumptions
<p>Overall Goal Quality of planning/budgeting/implementation by district councils and accountability of those to communities are improved.</p>	<p>1) The number of the Councils with an increase in the percentage of implemented projects among those planned in its annual plan is increased. 2) The number of the Councils which have improved means and/or frequency of interaction with their communities is increased.</p>	<p>1)&2) Reports from the Councils to MLGH</p>	<p>1. Existing channels for interaction between communities and Council are maintained or improved at the district level. 2. There will be willingness of communities and other stakeholders at the district level (NGOs, Private Sector, etc.) to participate in the decision-making, implementation and monitoring process of development projects, when performance of the Councils is improved.</p>
<p>Project Purpose Human and institutional capacity of district councils in management cycle (planning/budgeting, implementation and coordination, monitoring/evaluation, and feed back to their plans/budget and policy) is strengthened.</p>	<p>1) 90% of the 72 Councils (65 Councils) will come up with the plan of their new structure with staffing levels by the end of March, 2008 and all the 72 Councils will adapt job descriptions for key administrative Council staff by January, 2009. 2) 60% of the 72 Councils (43 Councils) successfully apply MTEF/ABB in their budgeting for the year 2009. 3) 60% of the 72 Councils (43 Councils) submit the payment accounts of the month of October 2008, which complies with both the Finance and the Audit Manuals, by the end of March, 2009. 4) 100% of the external audit of Councils conducted by GRZ auditors from September to December, 2008, and 70% of the internal audit of Councils conducted in the same period above are complied with the Audit Manual. 5) All the nine Provincial Local Government Offices submit to MLGH by the end of March, 2009, all the reports to be submitted at the end of the year 2008.</p>	<p>1) Final report submitted to JICA by local consultant and Council Meeting Minutes submitted to DLGA by Councils 2) Analysis by DLGA on the 2009 budget submitted by the 72 Councils 3) Receipt and Payment accounts of October, 2008 submitted by Councils to MLGH 4) External and internal audit reports submitted to MLGH by the end of January, 2009 5) Specific Reports from the Provincial Local Government Offices with the reports from the Councils within their jurisdiction.</p>	<p>1. There will be continuously supportive political will at all the levels to improve the management cycle of the Councils. 2. Administrative staff of the Councils are willing to improve their performance. 3. Resources (revenue and the number of technical staff) of each Council for service delivery will not be reduced, if not increased.</p>

Annex 4 PDM (May, 2008)

GRZ-JICA CDPDPS

PDM (Project Design Matrix)

Narrative Summary	Objectively Verifiable Indicators	Means of Verification	Important Assumptions
<p>Outputs</p> <p>1. New structure with staffing levels and staffs' job description are adapted by the Councils as part of the preparation of the forthcoming restructuring of the Councils in the course of the Decentralisation Reform process.</p>	<p>1-1 Data on the indebtedness status for the 72 Councils are compiled by DLGA by the end of March, 2008.</p> <p>1-2 90% of the 72 Councils (65 Councils) will come up with the plan of their new structure by the end of March, 2008.</p> <p>1-3 All the 72 Councils are communicated by MGLH on prototype job descriptions developed for key administrative Council staff by November, 2008.</p> <p>1-4 Orientation workshops are held in all the 72 Councils by the end of April, 2007.</p>	<p>1-1 Report compiled by DLGA with data collected by local consultant and by DLGA staff.</p> <p>1-2 Final report submitted by local consultant</p> <p>1-3 Circular issued by MLGH to all the nine Provincial Local Government Offices and the 72 Councils</p> <p>1-4 Report submitted by all the nine Provincial Local Government Offices.</p>	<p>1. There will be continuously supportive political will for the implementation of the National Decentralisation Policy.</p> <p>2. There will be other donors who are willing to support GRZ to establish and implement the sector plan by harmonising their assistance.</p> <p>3. The system of Grants to the Councils is established and functional.</p> <p>4. Councillors and the Council staff are willing to improve their performance by applying knowledge and skills acquired through training opportunities, including those under the Project.</p>
<p>2. The capacity of the Councils in development planning/budgeting as well as in monitoring and evaluation is strengthened to prepare themselves for devolution of more functions to them in the course of the Decentralisation Reform process.</p>	<p>2-1-1. The report of the planning process review (English version) is shared among MLGH, MoFNP and Cabinet Office by the end of March, 2008.</p> <p>2-1-2. Measures to address some of the needs of Provincial Planning Units (PPUs) of the National Planning Department (NPD), which will be identified through a Needs Assessment, are properly planned and budgeted in the 2009 PPU's and NPD's work plan and budget.</p> <p>2-2. 60% of the 72 Councils (43 Councils) successfully apply MTEF/ABB in their budgeting for the year 2009.</p> <p>2-3. All the nine Provincial Offices of Department of Physical Planning and Housing can produce maps for IDP by the end of December, 2008</p>	<p>2-1-1. The distribution list of the report.</p> <p>2-1-2. The 2009 PPU's and NPD's work plan and budget.</p> <p>2-2 Analysis by DLGA on the 2009 budget submitted by the 72 Councils.</p> <p>2-3 Maps submitted from all the Provincial Offices to the headquarters.</p>	
<p>3. Financial management and audit capacity of the Councils is strengthened.</p>	<p>3-1. Revised Manual is distributed to all the nine Provincial Local Government Offices and the 72 Councils by the end of October, 2007.</p> <p>3-2. 60% of the 72 Councils (43 Councils) submit the Receipt and Payment Accounts of the month of October 2008, which complies with both the Finance and the Audit Manuals, by the end of March, 2009.</p> <p>3-3. 100% of the external audit of Councils exercised by GRZ auditors from September to December, 2008, and 70% of the internal audit of Councils conducted in the same period above are complied with the Audit Manual.</p>	<p>3-1 Distribution list of the Manual.</p> <p>3-2 Receipt and Payment accounts of October 2008 submitted by Councils to MLGH</p> <p>3-3 External and internal audit reports submitted to DLGA by the end of January 2009</p> <p>3-4 Action Taken Reports from the three City Councils to MLGH.</p>	

Annex 4 PDM (May, 2008)
GRZ-JICA CDPDPS

PDM (Project Design Matrix)

Narrative Summary	Objectively Verifiable Indicators	Means of Verification	Important Assumptions
<p>4. Capacity of the central government to train, monitor and supervise the Councils is strengthened.</p>	<p>3-4. The three City Councils take necessary measures to improve their financial management by March, 2008 based on the management letter attached to the External Audit Reports.</p> <p>4-1. 80% of the information on the Local Government System and Decentralisation in Zambia to be collected by the implementing institutions is available by the end of December, 2008</p> <p>4-2. Analysis of the current MLGH/PLGOs' monitoring and supervision system is available by the end of March, 2008.</p> <p>4-3. A modified system is designed and officially put in place by the end of August, 2008.</p> <p>4-4. All the nine Provincial Local Government Offices submit to MLGH by the end of March, 2009, all the reports to be submitted at the end of the year 2008 in accordance with the modified monitoring and supervision system.</p>	<p>4-1 List of the available information.</p> <p>4-2 Review report for MLGH and PLGO staff of the reviewed monitoring and supervision system</p> <p>4-4 Specific Reports from the Provincial Local Government Offices with the reports from the Councils within their jurisdiction.</p>	
<p>Activities</p> <p>1-1 Verify retrenchment costs and indebtedness of the Councils.</p> <p>1-2 Develop a prototype structure and the job descriptions of staff for the Councils.</p> <p>1-3 Conduct trainings to Council staff and Councillors on the local government management.</p> <p>2-1 Review the planning process for the</p>	<p>-</p> <p>1.2.1 Define functions to be devolved to the Councils from the 13 sector ministries.</p> <p>1.2.2 Develop a prototype structure of the Councils with devolved functions.</p> <p>1.2.3 Hold Workshops for the Councils to adjust the prototype structure to their circumstances.</p> <p>1.2.4 Develop prototype job descriptions for key administrative staff of the Councils.</p> <p>1.3.1 Revise the orientation material for Councillors.</p> <p>1.3.2 Hold a TOT in Lusaka with provincial officers and other trainers.</p> <p>1.3.3 Hold Orientation Workshops for the 72 districts in collaboration with other donors.</p> <p>1.3.4 Design follow-up activities to the Orientations.</p> <p>2.1.1 Study the process of FNDDP/PDP/DDP making.</p>	<p>Input</p> <p><u>GRZ side</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Assignments of counterpart personnel and facility necessary for the implementation of the Project (Office space and long term expert) 2. Local costs for the implementation of the <p><u>Japanese side</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Short-term and long-term experts, consultants (HR, planning/budgeting/M&E, GIS, audit/financial management) 2. Local activity expenses such as costs of trainings and 	<p>For Output 1</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. The new structure for the Councils will not be turned down by Cabinet. <p>For Output 2.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. All the 72 Councils' relevant staff and/or Councillors attend provincial workshops on MTEF/ABB. 2. Even the restructuring of the planning authorities in the country to integrate the socio-economic planning with the physical planning happens, officers trained on GIS and its equipments are utilised continuously. <p>For Output 3</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. All the 72 Councils' relevant staff and/or Councillors attend trainings on the Finance and the Audit Manuals. <p>For Output 4</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. There will not be any significant changes in the

Annex 4 PDM (May, 2008)

GRZ-JICA CDPDPS

PDM (Project Design Matrix)

Activities	Input	MLGH structure and mandates of all the MLGH departments against the Councils.
<p>Councils.</p> <p>2-1 Study the process of FNDP/PDP/DDP making.</p> <p>2-1.1 Identify and address needs of the Provincial Planning Units of the National Planning Department.</p> <p>2-1.2 Conduct Provincial Workshops.</p> <p>2-1.3 Assist the Councils apply MTEF/ABB</p>	<p>Project activities (Operational cost such as salary, allowances, business trip expenses, and monitoring and follow up expenses by GRZ officers)</p> <p>3. follow-ups by experts</p> <p>3. Trainings in Japan (HR, physical planning, financial management)</p> <p>4. Equipment (Vehicles, Office supply equipment, GIS equipment)</p>	<p>MLGH structure and mandates of all the MLGH departments against the Councils.</p> <p>Pre-Conditions</p> <p>General</p> <p>1. GRZ will not change the direction and the pace of the decentralisation process, even after the election.</p> <p>2. GRZ implementing institutions (DLGA, DS, and DPPH from MLGH / MDD from Cabinet Office / PEMD and Budget Office from MoFNP) will continue to coordinate and collaborate amongst themselves.</p> <p>3. Wherever relevant, other donors collaborate on the project activities to maximise the effect and the impact of the project.</p> <p>4. Vacancies of the implementing institutions are filled.</p> <p>5. Competent local consultants are willing to carry out the assignments which GRZ out-sources to implement the project activities.</p> <p>Specific</p> <p>1. Regarding the Activity 1-1, all the 72 Councils have kept proper records and evidences which allow study teams to verify the status of indebtedness.</p> <p>2. Regarding the Activity 2-1-2, at least five out of the nine Provincial Planning Units of the National</p>
<p>2-2 Roll out MTEF/ABB to the Councils.</p>		
<p>2-3 Conduct trainings on GIS to DPPH staff</p>	<p>2.3.1 Hold training at the DPPH headquarters.</p> <p>2.3.2 Hold trainings at the provincial level.</p> <p>2.3.3 Provide the DPPH headquarters and its nine provincial offices with GIS equipments.</p>	
<p>3-1 Review the Audit Manual for the Councils</p>	<p>3.1.1 Review and revise the Audit Manual for the Councils</p> <p>3.1.2 Obtain the approval of the revised Manual by MLGH</p> <p>3.1.3 Print the approved Manual for the Councils and other stakeholders</p>	
<p>3-2 Train the Council staff and Councillors on the Finance and the Audit Manuals.</p>	<p>3.2.1 Develop training materials for different target groups on the Manuals.</p> <p>3.2.2 Hold a TOT with provincial local government officers, auditors and advisors.</p>	

Annex 4 PDM (May, 2008)

GRZ-JICA CDPPDS

PDM (Project Design Matrix)

Activities	Input	
3-3 Support the external audit exercises in Lusaka, Kitwe and Ndola City Councils. 3-2.3 Train Council staff and Councillors (provincial workshops) 3.2.4 Give follow-up activities at the district level - -		Planning Department, Ministry of Finance and National Planning should be re-established with human resource by the end of July, 2008. 3. Regarding the Activity 2-2, GRZ makes sure that a MTEF/ABB Manual for the Councils will be prepared by the end of March 2008 and that Provincial Workshops will be started within April 2008.
4-1 Re-organise and analyse basic information around the Local Government System and the decentralisation process in Zambia and its neighbouring countries 4-2 Strengthen the Council monitoring/supervision system of MLGH/PLGOs. 4.2.1 Review & revise the current system. 4.2.2 Give follow-ups to MLGH/PLGOs 4.2.3 Provide some PLGOs with a vehicle for monitoring.		4. Regarding the Activity 3-3, Lusaka, Kitwe and Ndola City Councils will have or prepare relevant financial documents for 2001 – 2005 prior to the External Audit Exercise.

*The activities in the shaded cells were implemented by GRZ with or without support from other donors, except JICA. To clarify the sequences and linkages among the activities, they are included in this PDM.

Annex 4 PDM (May, 2008)
GRZ-JICA CDPDPS

PDM (Project Design Matrix)

NOTE:

1. Background of the review of PDM and PO

This PDM shows the revised contents of the GRZ – JICA Capacity Development Programme for Provision of Decentralized Services (CDPPDS). The revision was made by GRZ and JICA from October 2007 to January 2008, due to absence of an approved Decentralisation Implementation Plan (DIP) as well as the slow pace of the Decentralisation Reform.

A DIP was elaborated to implement the National Decentralisation Policy by covering different aspects to implement the Decentralisation reform in Zambia. It was assumed that DIP would serve as the base for the Programme Based Approach (PBA) for the Decentralisation Sector, which to be implemented by GRZ with support from donors through different aid modalities. CDPDPS was originally formulated by selecting from DIP some activities related to capacity development of the Councils, which are to be implemented by GRZ with technical cooperation from JICA. To realise the main concept of PBA, division of labour, to wherever relevant, supplementary supports from other donors for preparatory works for CDPDPS activities or for its very activities were also anticipated. Nonetheless, due to the current status of DIP, it is unlikely that PBA will be in place as planned before the end of CDPDPS.

To adjust the contents of CDPDPS to the current status and the pace of the Decentralisation Reform in Zambia, the following modifications were given to through the revision mentioned above.

2. Modified Activities

The table below shows the activities modified through the revision mentioned above, and they will be implemented under CDPDPS.

Table 1: List of the modified activities

Activity No.	Original PDM		Revised PDM		Reasons for modifications
	Narrative Summary	Activity No.	Narrative Summary		
1-2	Assist PSM in developing prototypes structures for councils.	1.2.2	Develop a prototype structure of the Councils with devolved functions.		CDPPDS has not supported PSM, although maintains good relationship with it by exchanging information. MDD, one of the CDPDPS implementing institutions developed a prototype structure for the Councils before the project started. To clarify the sequence and linkages among activities, this activity was added to PDM.
1-3	Assist Districts in adopting organizational structures and optimal staff level after devolution based on the above 1-1 & 1-2.	1.2.3	Hold Workshops for the Councils to adjust the prototype structure to their circumstances.		Only the activity no. and expression of the narrative summary were modified but not the content.

Annex 4 PDM (May, 2008)

GRZ-JICA CDPPDS

PDM (Project Design Matrix)

Activity No.	Original PDM		Revised PDM		Reasons for modifications
	Narrative Summary	Activity No.	Narrative Summary		
1-4	Assist PSM in developing prototype job descriptions for city, municipal, and district councils and their adoptions by councils.	1-2-4	Develop prototype job descriptions for key administrative staff of the Councils.		Due to absence of approval of DIP, it has become unclear when and how fiscal decentralisation and sector devolution happen. Thus, job descriptions to be developed are limited to those for key administrative staff of the Councils. This activity will be undertaken by MDD and CDPPDS will not directly support PSM.
1-7	Conduct trainings to council officers and assist them to adopt the job descriptions and performance management system for their core senior management based on the above 1-4 & 1-5.	1-3	Conduct trainings to Council staff and Councilors on the local government management.		The part of the original activity: the initial orientations to Council staff and Councilors remains in CDPPDS, as a performance management system will not be developed any more under CDPPDS as stated above.

Annex 4 PDM (May, 2008)

GRZ-JICA CDPDPS

PDM (Project Design Matrix)

Original PDM		Revised PDM		Reasons for modifications
Activity No.	Narrative Summary	Activity No.	Narrative Summary	
2-1	Review and revise district development planning/budgeting manuals and procedures that conform to the DIP	2-1-2	Identify and address needs of the Provincial Planning Units of the National Planning Department.	<p>Under the current status of the decentralisation process, it is not clear when and how necessary measures to address those issues affecting the planning process at the district and the sub-district levels (such as sector devolution, establishment of Area Development Committees, clear distribution of power between District Commissioners and Councils, etc.) will be taken. Thus, it is impossible to make a manual for Councils with clear instructions for the planning process.</p> <p>Meanwhile, the Planning and Economic Management Department of the Ministry of Finance and National Planning was upgraded to a Division (PEMD) to ensure the effective planning, implementation, monitoring and evaluation of the (Fifth) National Development Plan and this upgrading entails development of a new structure for the Division and the restructuring process has been on-going since 2007.</p> <p>As part of the new structure, in 2008, the Provincial Planning Unit (PPU) will be re-established in each of the nine provinces under the National Planning Development (NPD), which will be one of the five departments to be established under the new Division. Social and economic planners will be employed and assigned to these nine Units.</p> <p>It is envisaged that these provincial planners will provide technical back-stopping to the district level institutions, including Councils, in socio-economic planning, implementation as well as monitoring and evaluation of development plans. In order to assure the quality and frequency of such technical inputs, it is primordial to develop PPU's capacity enough to fulfil their mandates.</p> <p>PEMD is going to conduct a Needs Assessment of PPU's to address identified needs by reflecting assessment results into the 2009 NPD and PPU's work plan and budget.</p>
2-2	Training on annual investment planning/budgeting, monitoring/evaluation and follow-up.	2.2.1 2.2.2	Conduct Provincial Workshops (on MTEF/ABB) Assist the Councils apply MTEF/ABB	<p>Provincial Workshops will be undertaken with support from PEMFA and it was agreed between the Budget Office and JICA that JICA would not support them in order to make use of the limited resources at maximum.</p> <p>Due to absence of sector devolution, most likely the Councils should budget by applying MTEF/ABB based on their Strategic Plan. The activity has been postponed until 2008. Due to the time constraints of CDPDPS, if Provincial Workshops are not started by the end of April 2008, JICA can not provide support for this activity.</p>

Annex 4 PDM (May, 2008)

GRZ-JICA CDPPDS

PDM (Project Design Matrix)

Original PDM		Revised PDM		Reasons for modifications
		Activity No.	Narrative Summary	
2.4	Conduct trainings for physical planning and assist their implementation to be incorporated in Integrated Development Plan.	2.3	Conduct trainings on GIS to DPPH staff	In order to make sure geographical information is included into not only IDP but also in any relevant plans at the local level, DPPH staff at the central and the provincial levels have been under a series of trainings on GIS. The DPPH headquarters and provincial offices were equipped with the basic GIS equipments.
3.1	Update Internal Audit Guidelines	3.1.1	Review and revise the Audit Manual for the Councils.	The Audit Manual for both external and internal audit was reviewed and approved by MLGH for the use of any audit exercises for the Councils.
3-2	Train internal auditors/accountants of districts (on the Audit Manual).	3-2	Train the Council staff and Councilors on the Finance and the Audit Manuals.	It had been acknowledged by DLGA, that, without improvement in Financial Management, any audit exercises cannot be undertaken. In addition, it was also acknowledged that not only auditors and accountants but also PLGOs, Councilors and executive staff of Councils should be trained equally to see improvements in both Financial Management and Audit. Hence, the targets and the scope of the activity (both the Finance and the Audit Manuals for the Councils) were extended.
4-1	Develop the monitoring/supervising system and plans.	4.2.1	Review & revise the current system	A new performance-based grant transfer system was prepared and according to its design, a performance assessment system would have to be incorporated into the MLGH monitoring system. Now that it seems that the system will not be in place soon, CDPPDS will review and revise the current Council monitoring/supervision system to make it more effective.
4-2	Train government staff and training institutions through the above (Develop monitoring/supervising system and plans of councils by MLGH/Provinces).	4.2.2	Give follow-ups to MLGH/PLGOs	The target of this activity should be MLGH and PLGO staff, as practitioners, but not staff of training institutions.

Annex 4 PDM (May, 2008)
GRZ-JICA CDPDPS

PDM (Project Design Matrix)

3. Added Activities

The table below shows the activities added to CDPDPS through the revision mentioned above. They will be implemented under CDPDPS.

Table 2: List of the newly added activities

Activity No. of the revised PDM	Narrative summary	Reasons for addition
1-1	Verify retrenchment costs and indebtedness of the Councils	The central government started in 2004 to support councils to clear their indebtedness by transferring a specific Grant. It was supposed that the amount of this grant would be increased by establishment of the sector common basket as part of PBA, and it was urgent to verify the situation of indebtedness of each Council. The study was already undertaken in 2007, and the results were utilised to distribute the 2007 GRZ grant, despite no establishment of the common basket due to absence of approval by the Cabinet on the scaled-up Grants system: IFA.
1.2.1	Define functions to be devolved to the Councils from the 13 sector ministries.	This activity is on-going by MDD and DS with support from UNDP and without any support from JICA. To clarify the sequence and linkages among activities, this activity was added to PDM.
2.1.1	Study the process of FNDP/PDP/DDDP making.	This activity was done by utilising the JICA visiting researcher scheme upon a request from PEMD & DS, and results of the study will be fed into the scenarios of the planning process at the district level.
3.1.2	Obtain the approval of the revised Manual by MLGH	These activities were added by breaking down the review of the Audit Manual, and they were already undertaken to start trainings on the Finance and the Audit Manuals.
3.1.3	Print the approved Manual for the Councils and other stakeholders	
3.2.1	Develop Training Materials for different target groups on the Manuals.	As preparation for the subsequent trainings, training materials for both the Finance and the Audit Manuals are being developed. The materials will be also utilised in the trainings in the Local Government Training Institute, Chalimbana, and to develop self-learning material. Both activities will be supported by GDC.
3-3	Support the external audit exercises in Lusaka, Kitwe and Ndola City Councils	These external audit exercises were carried over from the prior project: Capacity Building for Provincial Administration and Local Government Program, and finalised with the CDPDPS budget. The results showed challenges in General and Finance Management in these Councils.
4-1	Collect and analyse basic information around the Local Government System and the decentralisation process in Zambia and its neighbouring countries	The absence of approval on DIP created opportunities for GRZ institutions to rethink its decentralisation process. This activity is expected to serve not only to revise the current Council monitoring/supervision system but also to identify and elaborate the most appropriate arrangements to improve service delivery at the local level in Zambia to contribute to its Decentralisation Reform.
4.2.3	4.2.3 Provide some PLGOs with a vehicle for monitoring.	Five PLGOs (Northern, Copperbelt, North-Western, Western and Eastern) were already equipped with a vehicle each.

Annex 4 PDM (May, 2008)
GRZ-JICA CDPDPS

PDM (Project Design Matrix)

4. Removed Activities

The table below shows the activities removed from CDPDPS through the revision mentioned above.

Table 3: List of the removed activities

Activity No. of the original PDM	Narrative Summary	Reasons for removal
1-1	Review the current restructuring plans of core staff to prepare for fiscal decentralization and devolution	Due to absence of a DIP it has become unclear when fiscal decentralisation and sector devolution will happen. In addition, the contents and modalities for these two crucial aspects of decentralisation may be revised when they are put in place. This can not be the best timing to carry out this activity.
1-5	Develop Performance Management System for councils.	A performance management system was to be established to manage human resources in the Councils after sector devolution. The implementation of sector devolution is on-hold while each concerned sector ministry keeps developing their devolution plan (Details of the devolution process for each ministry are under development and continuously changing.) Although it is possible to establish a system based on the current functions attached to the Councils, sector devolution may happen before the system takes root in each of the Councils. Thus, it is better to wait to develop the system until a clearer picture of sector devolution is developed and announced.
1-6	Conduct trainings to council officers and assist them to adopt the job descriptions and performance management system for their core senior management based on the above 1-4 & 1-5.	There are too many uncertain aspects in the planning process at the district level to conduct trainings. On the other hand, with other activities under CDPDPS, Council staff as well as Councillors will be trained on main aspects of the management cycle: the general local government management, MTEF/ABB, Financial Management and Audit. Thus, this activity will be removed.
2-3	Train district councillors (planning and finance committees) with district officers on policy management cycle (planning/budgeting, implementation and coordination, monitoring/evaluation, and feed back to their plans/budget and policy).	These activities are merged into the activity 3-2: Train the Council staff and Councillors on the Finance and the Audit Manuals.
3.3	Train district councillors (planning and finance committees) on financial oversight.	
3.4	Follow-up (of the trainings of internal auditors, accountants and councillors)	

Annex 4 PDM (May, 2008)
GRZ-JICA CDPDPS

PDM (Project Design Matrix)

5. Logical consistency in PDM

Although the structure of the project is streamlined through the revision, some logical inconsistency remains in PDM. In the table below, those activities and indicators do not directly contribute to achievement of the respective Outputs and reasons behind for that are explained.

Table 4: Reasons for logical inconsistency seen in PDM

Output	Indicators	Corresponding activities	Reasons
Output 1	1-1 Data on the indebtedness status for the 72 Councils are compiled by DLGA by the end of March, 2008 1-4 Orientation workshops are held in all the 72 Councils by the end of April, 2007	1-1 Verify retrenchment costs and indebtedness of the Councils 1-3 Conduct trainings to Council staff and Councillors on the local government management.	Although this activity does not directly contribute to achievement of the Output 1, the results of the study assisted MLGH to determine how to distribute the GRZ Grant to the Councils. It remains in PDM with its indicator so as to be taken into account as one of the achievements of CDPDPS in the GRZ-JICA joint evaluation of the project, which will be held in the last quarter of 2008. This activity cannot directly contribute to achievement of the Output 1, the Orientations were carried out in all the 72 Districts in collaboration with other donors, and recommendation on the future trainings and follow-ups will be made under CDPDPS. It remains in PDM with its indicator so as to be taken into account as one of the achievements of CDPDPS in the GRZ-JICA joint evaluation of the project, which will be held in the last quarter of 2008.
Output 2	2-1-1 The report of the FNDP making process review (English version) is shared among MLGH, MoFNP and Cabinet Office by the end of March, 2008 2-1-2 Measures to address some of the needs of Provincial Planning Units (PPUs) of the National Planning Department (NPD), which will be identified through a Needs Assessment, are properly planned and budgeted in the 2009 PPUs' and NPD's work plan and budget.	2.1.1 Study the process of FNDP/PDP/DDP making. 2.1.2 Identify and address needs of the Provincial Planning Units of the National Planning Department to make sure the Unit staff can contribute to strengthen the planning capacity of the Councils.	Although the review study itself does not directly contribute to attainment of the Output 2, the results of this study will be crucial inputs to the following scenario making process, and therefore, it remains with its corresponding indicators in PDM. The re-establishment of PPUs will bring about a new institutional arrangement for planning, implementation, monitoring and evaluation at the provincial and district levels, as PPUs will be a cardinal institution in all the areas mentioned. The Needs Assessment of PPUs will be conducted to contribute to capacity development of PPUs, hence it indirectly contributes to development of capacity in the mentioned areas of the district level institutions, including the Councils.

List of Japanese Inputs

1. Dispatch of Expert

(1) Dispatch of Expert

No.	Name	Position	Duration
1	Ms. Hiroko YASHIKI	Local Government Administration Advisor	13/03/2007- 12/03/2009

(2) Short-term Expert

No.	Name	Position	Duration
1	Mr. Takafumi Nakase	Resercher	15/11/2006- 02/01/2007

2. Provision of Equipment

1) Japanese Fiscal Year 2006

No	Description (Quantity)	Specification	Amount (USD)	Location
1	Land Survey Equipment (1 Set)	Leica TC 1205, TPC 1200 Accessory Set, GST20 Wooden heavy duty tripod, GMP111 mini prism	15,861.00	DPPH, MLGH
2	GPS Equipment (1 Set)	Calcom Drawing Digitizer with manual tilt stand A size (Model 3648), GTCO Calcom Scanplus V36-600 HS 36, HP Designjet 1050C Plus Printer, GARMIN GPSMAP 76CSX, HP DC 7700 Desktop PC, ArcView 9.2 Concurrent Primary 1 unit/ ArcView 9.2 Concurrent Secondary 2 unit	49,951.00	DPPH, MLGH
3	Car (1)	4x4 Ford Ranger 2500tdi Double Cab	20,000.00	North-Western PLGO Office
4	Car (1)	4x4 Ford Ranger 2500tdi Double Cab	20,000.00	Eastern PLGO Office
Total: 105,812 USD				

2) Japanese Fiscal Year 2007

No	Description (Quantity)	Specification	Amount (USD)	Location
1	GPS Software (9)	ArcView 9.2 Single Use	17,130.00	PPO offices in 9 Provinces
2	Printer (9)	HP Designjet 130gp Printer	21,267.00	PPO offices in 9 Provinces
3	GPS (9)	GARMIN GPSMAP 76CSX	5,011.53	PPO offices in 9 Provinces
4	Car (3)	Mitsubishi L200 Pick-up 2500cc Diesel Double Cab	61,500	Copperbelt, Northern and Western PLGO Offices
				Total: 104,908.53 USD

3. Local Cost Expenditure

Japanese Fiscal Year	Expenditure in Japanese Yen (USD)
2006	40,412,937 (344,294)
2007	47,093,500 (474,297)
2008 (Projection)	27,201,000 (285,227)
Total (Projection)	114,707,437 (1,103,818)

4. List of major local consultants and partnership agreement supported by CDPPDS

(1) Japanese Fiscal Year 2006

No.	Description of Task	Consultant	Amount	Duration
1	Verification of Retrenchment Cost and the Extent of Indebtedness in Councils (Phase 1)	Grand Thorton Associates, Limited	88,832,661 (ZMK)	19/03/07- 26/03/07
2	The Development of Appropriate Organisation Structures to Facilitate Service Delivery by Councils in response to the Decentralisation Policy	Mr. Paul Chikuba	26,700,000 (ZMK)	12/02/07- 26/03/07
3	Associate of the Research on the Planning Process of FNDP/PDP/DDP	Dr. Albert Malama	29,705 (USD)	23/10/06- 23/03/07

No.	Description of Task	Consultant	Amount	Duration
4	Consulting Service for the Development of Monitoring System and Plans of Councils by MLGH/Provinces	Nzelu Consultancy Limited	42,049.48 (USD)	06/10/06- 23/03/07
5	Development of Joint Assistance Framework for Decentralisation	Premier Consultant	28,140 (USD)	01/11/06- 28/02/07

(2) Japanese Fiscal Year 2007

No.	Description of Task	Consultant	Amount	Duration
1	Verification of Retrenchment Cost and the Extent of Indebtedness in Councils (Phase 2)	Grand Thorton Associates, Limited	799,493,944 (ZMK)	02/04/07- 24/08/07
2	The Development of Appropriate Organisation Structures to Facilitate Service Delivery by Councils in response to the Decentralisation Policy (Phase 2)	Mr. Paul Chikuba	88,980,000 (ZMK)	02/04/07- 10/01/08
3	The follow up activities on Councillors' Orientation (Partnership agreement)	SNV Netherlands Development Organisation	42,568,554.5 (ZMK)	08/08/07- 07/03/08
4	Consulting Service for the Training of GIS Operation for staff in the Department of Physical Planning and Housing, MLGH	Behrmann Planning Group	14,540 (USD)	20/04/07- 29/06/07
5	The Development of Training Manual for the Local Government Audit Manual	Newton Lungu and Associates	59,150,000 (ZMK)	07/11/07- 22/02/08
6	Consultancy for Training of Trainers to Deliver the Local Government Finance Manual and Local Government Audit Manual (Phase 1)	In-Service Training Trust	18,021,000 (ZMK)	13/03/08- 20/03/08
7	Statutory Audits of City Councils of Lusaka, Ndola and Kitwe	CYMA	241,032,000 (ZMK)	02/04/07- 31/08/07

(3) Japanese Fiscal Year 2008

No.	Description of Task	Consultant	Amount	Duration
1	Consultancy for Training of Trainers to Deliver the Local Government Finance Manual and Local Government Audit Manual (Phase 2)	In-Service Training Trust	43,299,000 (ZMK)	25/04/08- 06/06/08

No.	Description of Task	Consultant	Amount	Duration
2	The Development of Appropriate Organisation Structures to Facilitate Service Delivery by Councils in response to the Decentralisation Policy (Phase 3)	Mr. Paul Chikuba	59,320,000 (ZMK)	22/08/08- 16/01/09

List of Zambian Inputs

(1) Appointment of Counterpart Personnel

No.	Name	Position	Duration in the Project
Ministry of Local Government and Housing			
1	Mr. Maswabi Maimbolwa	PS	08/2006-9/2007
2	Mr. Joel Ngo	PS	11/2007– to date
3	Ms. Zeles Zulu	Director DLGA	08/2006- to date
4	Mr. Thompson Banda	Assistant Director DLGA	08/2006- to date
5	Mr. Milimo Munansangu	Assistant Director, DLGA	05/2007– to date
6	Mr. Charlston Hamulyata	PLGO DLGA	08/2006- to date
7	Mr. Jimmy Chulu	PLGA DLGA	October, 2006- to date
8	Mr. Alfred Sakwiya	Director DS	08/2006- to date
9	Mr. Newton Samakayi	Assistant Director DS	08/2006- to date
10	Ms. Elizabeth Choseni	Assistant Director DS	08/2006- 02/2008
11	Ms. Coreen Madondo	Assistant Director DS	08/2006- to date
12	Mr. Fred Shandavu	Assistant Director DS	08/2006 – to date
13	Ms. Matilda Okpara	Director DPPH	08/2006-09/2007
14	Mr. Mahau Wina	Acting Director DPPH	08/2006 – to date
15	Mr. Benson Choongo	Principal Planner (DC) DPPH	08/2006 – to date
16	Mr. Spriano Banda	Senior Analyst DPPH	08/2006 – to date
17	Mr. Howard Chitengi	Principal Planner (FP) DPPH	08/2006 – to date
18	Ms. Towera Kazunga	Principal Planner (RP) DPPH	06/2007 – to date
19	Ms. Meembo N. Changula	Senior Planner DPPH	08/2006- 09/2007
Cabinet Office			
20	Mr. George Kawatu	PS, MDD	08/2006- to date
21	Mr. Vincent Chakulya	Organisation Development Specialist MDD	08/2006- 12/2007
22	Mr. Owen S. Kanyata	Organisation Development Specialist MDD	01/2008 – to date
23	Ms. Patricia M. Munyoro	Organisation Development Specialist MDD	09/2007 – to date
Ministry of Finance and National Planning			
24	Dr. James Mulungushi	PS, PEMD	08/2006- to date
25	Ms. Agnes Musunga	Director M&E, PEMD	08/2006-03/2008

No.	Name	Position	Duration in the Project
26	Mr. Mpundu Mwansa	Director NPD, PEMD	04/2008 – to date
27	Mr. Danies Chisenda	Director Budget Office	08/2006 - to date
28	Mr. Lukwesa Kaemba	Chief Budget Analyst Budget Office	08/2006- to date
29	Mr. Percy Musona	Senior Budget Analyst Budget Office	08/2006 – to date
30	Mr. Shadreck Sichone	Deputy Director (Regional Planning Unit) NDP, PEMD	08/2006- to date
31	Mr. Rodgers Kapila	M&E Officer M&E, PEMD	08/2006- to date
32	Mr. Mainga Luwabelwa	Chief Planner NDP, PEMD	04/2008 – to date
33	Ms. F. Chongola	Chief Economist EMD, PEMD	08/2006 – 02/2008
34	Mr. Edward Simukoko	M&E Specialist M&E, PEMD	08/2006 – 02/2008
Local Government Association of Zambia			
35	Mr. Maurice Mbolela	Executive Secretary	08/2006 – 04/2007
36	Mr. Dan Longwe	Programme Officer	08/2006 – 04/2007

(2) Provision of Office Spaces and Facilities

Office spaces and in Ministry of Local Government and Housing and its utility costs for the expert have been provided to the Project along with the following office facilities.

No.	Description of the equipment
1	1 desk top computer
2	1 printer
3	1 UPS
4	1 Air Conditioner
5	2 Desks
6	3 Chairs
7	1 Three-sitter sofa
8	1 Single sofa
9	1 Fan
10	1 Water dispenser
11	1 Small refrigerator
12	1 Drawers

(3) Local Cost Expenditure (Unit: ZMK as of 25th of November, 2008)

Activity No.	Description	Implementing institution	2006	2007	2008	Total from 2006 to 2008
1-1	Verify retrenchment costs and indebtedness of the 25 Councils.	DLGA	160,000,000			160,000,000
1-2	Conduct Organisation Structure Workshops	MDD	598,879,800	572,241,309 ¹	541,746,051	1,775,207,160
		MDD	0	17,700,000	44,640,000	
		DS	N.A.	N.A.	N.A.	0
1-3	Conduct and Monitor TOT for Councillors Orientation	DLGA	80,000,000			80,000,000
	Conduct and Monitor Councillors Orientation in all the 72 Councils	DLGA	0	102,000,000		102,000,000
2-3	Establish and equip the GIS Laboratory in MLGH	DPPH	0	56,399,775	0	56,399,775
	Conduct TOT in GIS in MLGH Headquarters	DPPH	0	38,255,000	0	38,255,000
	Conduct supplementary training of TOT in GIS in MLGH Headquarters	DPPH	0	6,705,000	0	6,705,000
	Conduct ESRI Certificate Training in MLGH Headquarters	DPPH	0	26,335,000	0	26,335,000

¹ The information was provided in US 283,066.84 dollars. To unify the currency unit, this amount was obtained from by deducting the annual disbursements of PSM and MDD from the total expenditure during the three years, i.e. ZMK 1,775,207,160.

Activity No.	Description	Implementing institution	2006	2007	2008	Total from 2006 to 2008
	Provide 27 Computers, 9 Plotter stands and memory (RAM) upgrade to all the nine DPPH Provincial Offices	DPPH	0	97,306,682	133,800,000	231,106,682
	Delivery and Monitor the GIS use in all the nine DPPH Provincial Offices	DPPH	0	0	36,265,465	36,265,465
	Conduct a study tour to PCGIS	DPPH	0	0	9,100,000	9,100,000
3-1	Launch the Audit Manual	DLGA	60,000,000	0		60,000,000
3-2	Conduct TOT in the use of the Local Government Finance and Audit Manuals	DLGA	0	0	24,000,000	24,000,000
	Conduct the training programme in the use of the Local Government Finance and Audit Manuals to all the 72 Councils	DLGA	0	0	986,000,000	986,000,000
	TOTAL		898,879,800	916,942,766	1775,551,516	3,591,374,082

List of Reports Produced under the Support from CDPPDS

No.	TITLE OF THE REPORTS	DATE OF PRODUCTION
-----	----------------------	--------------------

OUTPUT 1

1	Councillors' Orientation Reference Manual	December, 2006
2	Verification of Retrenchment Cost and Extent of Indebtedness for 47 selected Councils	October, 2007
3	Report on the Development and Adaptation of Appropriate Organisation Structures to Facilitate Service Delivery by City Councils in Response to the Decentralisation Policy	June, 2007
4	Report on the Development and Adaptation of Appropriate Organisation Structures to Facilitate Service Delivery by Municipal Councils in Response to the Decentralisation Policy	August, 2007
5	Report on the Development and Adaptation of Appropriate Organisation Structures to Facilitate Service Delivery by District Councils for Eastern Province in Response to the Decentralisation Policy	October, 2007
6	Report on the Development and Adaptation of Appropriate Organisation Structures to Facilitate Service Delivery by District Councils for Western Province in Response to the Decentralisation Policy	November, 2007
7	Report on the Development and Adaptation of Appropriate Organisation Structures to Facilitate Service Delivery by District Councils for Lusaka Province in Response to the Decentralisation Policy	September, 2008
8	Report on the Development and Adaptation of Appropriate Organisation Structures to Facilitate Service Delivery by District Councils for Copperbelt Province in Response to the Decentralisation Policy	October, 2008
9	Report on the Development and Adaptation of Appropriate Organisation Structures to Facilitate Service Delivery by District Councils for Luapula Province in Response to the Decentralisation Policy	October, 2008

OUTPUT 2

1	A Review of the FNDP, PDP and DDP Development Processes.	March, 2007
2	Report on the Training in Geographic Information Systems (GIS) Operation for Ministry of Local Government and Housing.	June, 2007
3	Report on the Complementary GIS Training for the Department of Physical Planning and Housing	November, 2007

OUTPUT 3

1	Lusaka City Council Management Report for the year ended 31st December 2001 to 31st December 2005	August, 2007
2	Ndola City Council Management Report for the year ended 31st December 2001 to 31st December 2005	August, 2007
3	Kitwe City Council Management Report for the year ended 31st December 2001 to 31st December 2005	August, 2007
4	Lusaka City Council Report and Financial Statements for the year ended 31st December 2001 to 31st December 2005	August, 2007
5	Ndola City Council Report and Financial Statements for the year ended 31st December 2001 to 31st December 2005	August, 2007
6	Kitwe City Council Report and Financial Statements for the year ended 31st December 2001 to 31st December 2005	August, 2007
7	Training Materials for Local Government Finance Manual-Local Government Accounting Format	February, 2008

No.	TITLE OF THE REPORTS	DATE OF PRODUCTION
8	Training Materials for Local Government Audit -Awareness Level	February, 2008
9	Training Materials for Local Government Audit -Knowledge Level	February, 2008
10	Training Materials for Local Government Audit -Skills Level	February, 2008
11	Training Materials for Local Government Finance Manual-Awareness Level	February, 2008
12	Training Materials for Local Government Finance Manual-Knowledge Level	February, 2008
13	Training Materials for Local Government Finance Manual-Skills Level	February, 2008
14	Process Report on the Cosultancy to Develop Training Material for Local Government Finance and Audit Manuals-Awareness,Knowledge & Skills	March, 2008
15	Report on Training of Trainers in the Application of the Local Government Finance and Audit Manuals-5th-16th May, 2008	June, 2008

OUTPUT4

1	Vol.1 Development of Monitoring Systems of Councils by Ministry of Local Government and Housing/Provinces	April, 2007
2	Vol.2 Development of Monitoring Systems of Councils by Ministry of Local Government and Housing/Provinces	April, 2007
3	Vol.3 Development of Monitoring Systems of Councils by Ministry of Local Government and Housing/Provinces	April, 2007
4	Vol.4 Development of Monitoring Systems of Councils by Ministry of Local Government and Housing/Provinces	April, 2007

OTHERS

1	Joint Financing and Support of the Decentralisation Implementation Plan-Proposed Mechanisms and Management Structures.	February, 2007
---	--	----------------

List of Workshop and Training in CDPPDS

	Description of trainings/workshops	Target	Cost sharing
1	Organisation Structure Adaptation Workshop for 72 Councils (May 2007- November 2008)	197 participants from 72 Councils	(1) JICA Hiring of consultants 175,000,000 ZMK (2) DS N/A (3) MDD (inclusive of support from PSM) 1,775,207,160 ZMK
2	Training of Trainers on Councillors' Orientation (06/11/06-17/11/06)	44 Trainees from 9PLGOs, 9PPOs, LGAZ and Councils	(1) JICA: DSA for participants and drivers, Accommodation for drivers and Monitoring/ Follow up 126,800,000 ZMK (2) GTZ and RDE: Accommodation and board, Transport, Service provider for training 184,255,000 ZMK (3) DLGA 80,000,000 ZMK
3	Councillors' Orientation following tripartite elections in Zambia 2006 (26/12/06-20/03/07)	1,438 Councillors of the all 72 Councils	(1) JICA DSA/Facilitation Allowances/Fuel for PFT, DSA for drivers, DSA/Fuel for MT for 9 Provinces, Stationery and Printing Manuals 616,236,345 ZMK (2) DLGA 102,000,000 ZMK (3) Irish Aid Expenses for orientation in Kitwe, Ndola, Mpika, Mbala and Luwingu. N/A (4) MS Zambia Facilitation allowance for PFT in Kafue, Luangwa and Samfya. DSA and Facilitation allowance for Petauke, Mambwe and Itezhi Itezhi. N/A (5) GTZ The expense for 2 facilitators in Southern Province N/A PFT: Provincial Facilitator Team MT: Monitoring Team
4	Training of Trainers on Geographic Information Systems (GIS) Operation (21/05/07-09/06/07)	20 Trainees from 9 PPOs, DPPH, Chalimbana LGTI and DISS and etc.	(1) JICA: provision of trainers (See above 1(2)) 14,540 USD (2) DPPH: 38,255,000 ZMK

	Description of trainings/workshops	Target	Cost sharing
5	ArcView 9.2 Usage Training for GIS Working Group members (13/11/07-15/11/07)	12 Trainees from 9 PPOs, DPPH, Chalimbana LGTI and DISS.	(1)JICA: accommodation 11,002,000 ZMK (2)DPPH: per diem, refreshments, lunch and other training logistics 26,355,000 ZMK
6	Study trip to Provincial Center for GIS (PCGIS) in the Southern Province (25/02/08-27/02/08)	10 members from 5 PPOs, DPPH and Chalimbana LGTI.	(1) JICA: Accommodation, lunch and fuel for participants 11,949,700 ZMK (2) DPPH: OPA for participants 9,100,000 ZMK
7	Training of Trainers for Local Government Finance and Audit Manuals (05/05/08-15/05/08)	53 Trainees from DLGA, AGO, LGTI, 9 PLGOs, Councils and etc.	(1) JICA: Provision of trainers (See above 1(3)) 43,299,000 ZMK Venue, accommodation, bus hire and manual printing 155,125,053.9 ZMK (2) DLGA: 24,000,000 ZMK (3) UNDP: DSA for drivers of the participants and Out of Pocket Allowance for the participants N/A
8	Trainings for the use of Local Government Finance and Audit Manuals to all the 72 Councils (08/09/08-31/12/08)	Councils Staff (Senior management staff and staff of the Finance Department) and Councillors of all the 72 Councils (On-going. As of 10th of December, 2008, 65 Councils were trained.)	(1) JICA (projection): Stationery, DSA for PFT (preparatory meeting only) and MT in Copperbelt/ Northern/ North-Western/ Eastern Province, Fuel for PFT and MT for 9 Provinces 161,238,962 ZMK (2) DLGA: Facilitation Allowance for 9 PFTs, subsidy for 54 DCs, DSA for PFT and MT in Luapula Province 986,000,000 ZMK (3) UNDP: DSA for the PFT (trainings) in Copperbelt /Northern/ North-Western/Eastern Provinces 301,000,000 ZMK (4) GTZ: DSA for PFT and MT in Lusaka /Southern /Western/Central Provinces 268,910,000 ZMK MT: Monitoring Team PFT: Provincial Facilitator Team

Result of Evaluation Grid for the Terminal Evaluation of Capacity Development Programme for Provision of Decentralized Services (CDPPDS)

A. Result of Achievement of the Project

Evaluation Criteria	Evaluation Questions		Information/Indicators	Evaluation results	
	Questions	Sub-questions			
1. Project Achievement	1-1 Achievement of Overall Goal (expected) Will the Overall Goal be achieved as "Quality of planning/budgeting/implementation by district councils and accountability of those to communities are improved"?	1-1-1 Do you see the tendency of the number of implemented projects among those planned in its annual plan, being increased?	The number of the Councils with an increase in the percentage of implemented projects among those planned in its annual plan.	Continuous support and monitoring for capacity development of Councils are necessary by GRZ in long term process.	
		1-1-2 Do you see the tendency of the number of the Councils, which improved means and/or frequency of interaction with their communities, being increased?	The number of the Councils which have improved means and/or frequency of interaction with their communities is increased.		Continuous support and monitoring for development of Councils are necessary by GRZ in long term process.
	1-2 Achievement of Project Purpose (expected) Is the Project purpose achievable as "Human and institutional capacity of district councils in management cycle (planning/budgeting, implementation and coordination, monitoring/evaluation, and feed back to their plans/budget and policy) is strengthened"?	1-2-1 Have those target councils improved their capacity such as preparation of the plan of their new structure with staffing levels ?	90% of the 72 Councils (65 Councils) will come up with the plan of their new structure with staffing levels by the end of March, 2008 and all the 72 Councils will adapt job descriptions for key administrative Council staff by January, 2010.	For further development of capacity of Councils, new organization structures were developed and these will provide the basis for building capacity in Councils after devolution. All Councils have produced the draft new organization structures, which will be adopted and approved by their Councils.	To strengthen the financial status of Councils, the data of indebtedness status were collected and the debt on the retirees is being cleared for all Councils in phases starting from 2007. According to interviewees, as a result of the Councilors Orientation Workshops held in 2007, councilors have recognized and appreciate their role and responsibilities which lead to a sense of discipline and accountability to communities in Councilors. The installation of GIS equipment and trained provincial staff of DPPH, will assist Councils in the use of geographical information in district plans such as IDP. To sustainably monitor the Councils, MLGH had intended to integrate and standardize monitoring indicators for Councils which should be applied by different departments of the ministry. The trainings for the dissemination of the Finance Manual and the Audit Manual for Councils will clearly strengthen the financial capacity of all Councils. The use of external auditors for the three City Councils has contributed to the Councils transparency and accountability in the financial management.
		1-2-2 Have those target councils successfully applied MTEF/ABB in their budgeting ?	60% of the 72 Councils (43 Councils) successfully apply MTEF/ABB in their budgeting for the year 2009.		
		1-2-3 Have those target councils submitted the payment accounts of the month of October 2008?	60% of the 72 Councils (43 Councils) submit the payment accounts of the month of October 2008, which complies with both the Finance and the Audit Manuals, by the end of March, 2009.		
1-2-4 Have the external audit of Councils by GRZ auditors and the internal audit of Councils been conducted ?	100% of the external audit of Councils conducted by GRZ auditors from September to December, 2008, and 71% of the internal audit of Councils conducted in the same period above are complied with the Audit Manual.				
1-2-5 Have Provincial Local Government Offices submitted the all reports to MLGH ?	All the nine Provincial Local Government Offices submitted the reports by the end of March, 2009, all the reports to be submitted at the end of the year 2008.				

Achievement1

Evaluation Criteria	Evaluation Questions		Information/indicators	Evaluation results
	Questions	Sub-questions		
1-3 Achievement of Outputs What are the degree of production on each Outputs?	1-3-1 Output 1 Has the Output1 been produced as "New structure with staffing levels and staff's job description are adapted by the Councils as part of the preparation of the forthcoming restructuring of the Councils in the course of the decentralisation Reform process."?	1-3-2 Output 2 Has the Output2 been produced as "The capacity of the Councils in development planning/budgeting as well as in monitoring and evaluation is strengthened to prepare themselves for devolution of more functions to them in the course of the decentralisation Reform process."?	1) Data on the indebtedness status for the 72 Councils are compiled by DLGA by the end of March, 2008.	The status of Indebtedness for the Councils was verified. Memorandum of "Verification of Refinancing cost and Indebtedness of Councils" was submitted to Permanent Secretary. According to the result, the debt for the retirees was cleared in phases mentioned below: - 1st phase- Debt to retirees in 54 District Councils was cleared up to December 2005 in 2007. - 2nd phase- Debt to retirees in 14 Municipal Councils and 1 City Council paid in 2008.
			2) 90% of the 72 Councils (65 Councils) will come up with the plan of their new structure by the end of March, 2008.	Representatives from all the 72 Councils were invited to the Organisation Structure Workshops by November 2008, number of participants were 197. All the Councils have produced the new Organisation Structure, which will be approved by Councils.
			3) All the 72 Councils are communicated by MGLH on prototype job descriptions developed for key administrative Council staff by November, 2008.	On the other hand, the development of Job Description for key administrative Council staff has not been done since the work can take place only after the Organization Structure Plan of Councils is approved by the Cabinet.
			4) Orientation workshops are held in all the 72 Councils by the end of April, 2007.	The Councils' Orientation Workshops were held to all the 72 Councils by April, 2007. A total of 1,438 people (Councilors and Council staff) participated. The "Councilors Orientation Workshop Report" from all the nine provinces has been submitted.
			1) The report of the planning process review (English version) is shared among MLGH, MoFNP and Cabinet Office by the end of March, 2008.	The report titled as "A Review of the FNDF, PDP and DDP Development Process", which analysed planning process of FNDF, was published and distributed to the stakeholders in April, 2008. PEMD has intended to utilize the report to the preparation of Six National Development Plan, as a reference.
			2) Measures to address some of the needs of Provincial Planning Units (PPUs) of the National Planning Department (NPD), which will be identified through a Needs Assessment, are properly planned and budgeted in the 2009 PPUs' and NPD's work plan and budget.	PPU was not established for more than five provinces with human resources by the end July 2008, which was Pre-condition of this activity.
			3) 60% of the 72 Councils (43 Councils) successfully apply MTEF/ABB in their budgeting for the year 2009.	Provincial workshops for MTEF/ABB manuals for Councils were not started by the end of April 2008, which was Pre-condition of this activity. Instead, this activity has been taken over by GTZ.
			4) All the nine Provincial Offices of Department of Physical Planning and Housing can produce maps for IDP by the end of December, 2008	The training of utilizing GIS for provinces was conducted in June 2007, 17 participants from all provinces and other stakeholders were trained. In addition, a supplementary training and ESRI certificate training were conducted in November 2007. However, DPPH has not obtained enough information of utilizing GIS equipment at the provincial level. The DPPH headquarters has scanned some maps and shared the soft copy with PPOs. In order to encourage the Provincial Offices to better utilize GIS in their daily work, a sensitization workshop will be held between December 2008 and February 2009.
	1-3-3 Output 3 Has the Output3 been produced as "Financial management and audit capacity of the Councils is strengthened." ?		1) Revised Manual is distributed to all the nine Provincial Local Government Offices and the 72 Councils by the end of October, 2007.	The training for dissemination on the utilisation of the Finance Manual and the Audit Manual for Councils has been going on since September 2008. As of 10th of December, 2008, 65 Councils were trained. And, 500 copies of each Manual were also re-produced and distributed to Councils during the training.
			2) 60% of the 72 Councils (43 Councils) submit the Receipt and Payment Accounts of the month of October 2008, which complies with both the Finance and the Audit Manuals, by the end of March, 2009.	Councilors and Council Staff of 21 Councils were trained in the application of the Finance and Audit Manuals by the end of October, 2008. Therefore, 13 Councils would be expected to submit the Receipt and Payment Accounts of October 2008 by the end of March, 2009.
			3) 100% of the external audit of Councils exercised by GRZ auditors from September to December, 2008, and 70% of the internal audit of Councils conducted in the same period above are complied with the Audit Manual.	External audit exercise was delayed, since all the country has been busy for the funeral of the late President and the Election since August 2008 to date (Oct. 2008). Data of internal audit exercise by the Councils will be collected by PLGO in nine provincial offices.
			4) The three City Councils take necessary measures to improve their financial management by March, 2008 based on the management letter attached to the External Audit Reports.	Lusaka City Councils have submitted their Action Taken Reports as response to the External Audit report, by the end of November 2008. Ndola and Kitwe City Council has not submitted yet.

Evaluation Criteria	Evaluation Questions		Information/indicators	Evaluation results
	Questions	Sub-questions		
2. Project Implementation Process	1-4 Actual Inputs	1-3-4 Output 4 Has the Output4 been produced as "Capacity of the central government to train, monitor and supervise the Councils is strengthened."?	<p>1) 80% of the information on the Local Government System and decentralisation in Zambia to be collected by the implementing institutions is available by the end of December, 2008</p> <p>2) Analysis of the current MLGH/PLGOs' monitoring and supervision system is available by the end of March, 2008.</p> <p>3) A modified system is designed and officially put in place by the end of August, 2008.</p> <p>4) All the nine Provincial Local Government Offices submit to MLGH by the end of March, 2009, all the reports to be submitted at the end of the year 2008 in accordance with the modified monitoring and supervision system.</p>	<p>This activity will not take place due to human resource constraints of the implementing agencies. Instead, the forthcoming baseline survey supported by UNDP will provide stakeholders in GRZ, information on the existing capacity and capacity development needs of entities within the Local Government System of Zambia.</p> <p>For sustainable monitoring of Councils, MLGH had intended to integrate and standardise the monitoring indicators for Councils to be applied by all the departments in the ministry. TOR has been done by MLGH to hire a local consultant who will compile possible indicators for the Monitoring of Councils.</p> <p>Activities for this will not take place, because of time constraints.</p>
		1-4-1 Japanese Inputs	<p>① Long and short term experts</p> <p>② Local expenditure</p> <p>③ Equipment & facilities</p> <p>④ Training course in Japan</p>	<p>Long term expert has been dispatched since March, 2007 for managing and coordinating the Project. The researcher for conducting the study for the process of FNDP making was dispatched October 2006 and February 2007.</p> <p>Local expenditure for the activities has been spent 40,412,937 Yen for JFY 2006, and 47,093,500 Yen for JFY 2007. For JFY 2008, 27,201,000 Yen is projected.</p> <p>Land Survey and GIS equipment were provided to DPPH in MLGH. And, the sets of equipment and software for GIS and Printers were provided to PPO offices in all province. Also, five (5) cars were provided to North-Western, Eastern, Cooperbert, Northern and Western PLGOs.</p> <p>None of training course was conducted in Japan.</p>
2. Project Implementation Process	2-1 Appropriateness of the implementation process	1-4-2 Zambian Inputs	<p>① Allocation of Counterparts and staffs</p> <p>② Amount of local expenditure</p> <p>③ Facilities and other equipments</p>	<p>Counterparts are allocated from MLGH, Cabinet Office, MoFNP and LGAZ, respectively. Total number of counterparts are 36. (2 counterpart from LGAZ was removed May 2008)</p> <p>Total amount of local expenditure for implementing the activities by GRZ has been approximately K 3,591,374,082 by December 2008.</p> <p>An office space has been offered for Japanese expert in MLGH.</p>
		2-1-1 Appropriateness of activities of Japanese experts	<p>Points and remarks concerned from planning to implementation</p>	<p>Originally, the Project was intended to be implemented with in the framework of Decentralisation Implementation Plan (DIP). Due to non approval of DIP, PDM was revised May 2008. (See the note of revised PDM.)</p>
2. Project Implementation Process	2-1-2 Degree of involvement of Counterparts and related institution into the Project	2-1-2 Appropriateness of activities of Japanese experts	Progress of capacity of Zambian Counterparts	Japanese expert facilitated and coordinated Zambian counterparts and other stakeholders in the activities.
		2-1-3 Degree of participation and intension of the target group or related institution	Degree of participation and intension of the target group or related institution	Staff and Councilors of all 72 district councils were given opportunities to join workshops and trainings.

Evaluation Criteria	Evaluation Questions		Information/indicators	Evaluation results
	Questions	Sub-questions		
2-2 Project Management	2-2-1 Function of Monitoring system of the Project 2-2-2 Communication between Japanese experts and Counterparts regarding project activities 2-2-3 Communication among Zambian Implementing Agencies regarding project activities 2-2-4 Decision making and its process regarding project management 2-2-5 Cooperation between other organizations (Donors, NGOs)	2-2-1 Function of Monitoring system of the Project	Monitoring plan and results (to show that monitoring and evaluation system are established and functioned)	Activities and progress at district levels have been reported by PLGO in nine provinces to MLGH. And, the reports compiled by local consultants, who were hired to implement several activities were shared among the stakeholders of the Project. Steering Committee have been monitored the progress of the Project.
		2-2-2 Communication between Japanese experts and Counterparts regarding project activities	Frequency of communication between Japanese experts and Counterparts	Frequency of communication between Japanese experts and Counterparts have been kept very high. Also, frequency of communication among Implementing Agencies have been kept very high.
		2-2-3 Communication among Zambian Implementing Agencies regarding project activities	Frequency of communication among Zambian Implementing Agencies	
		2-2-4 Decision making and its process regarding project management	Number of organized Steering Committees Actual process of decision making	Steering Committees were organized 11 times, to confirm the progress of activities and share the information. And, important issues were discussed for efficient implementation of the Project.
		2-2-5 Cooperation between other organizations (Donors, NGOs)	Effect of such cooperation to the project activities and Outputs	The progress and up-date of topics of the Project were shared with Cooperating Partners (CP) through the donor meeting for decentralisation. Some of activities under the Project were implemented by the harmonized approach with other CPs.
2-3 Project Modification Process	2-3-1 Appropriateness of the timing of modification initiated by the project advisory mission in November 2007 2-3-2 Appropriateness of consultation process with counterpart agencies concerning the content of the modification 2-3-3 Appropriateness of the content of modification in the light of following points. - needs and readiness (capacity) of GRZ - remaining period of the Project - backing information	2-3-1 Appropriateness of the timing of modification initiated by the project advisory mission in November 2007	Surrounding political situation concerning decentralisation at the time of modification. Perception of Zambian Counterparts and Japanese expert.	Timing of the project advisory mission in November 2007 was appropriate for modification of the project design due to following the absence of DIP. Consultation process with counterpart agencies concerning the content of the modification of PDM was progressed by then. The confirmation and approval of such modification by GRZ was done in May 2008.
		2-3-2 Appropriateness of consultation process with counterpart agencies concerning the content of the modification	Frequency of communication between Japanese expert and Zambian Counterparts. Degree of involvement of implementing agencies in the consultation process.	
		2-3-3 Appropriateness of the content of modification in the light of following points. - needs and readiness (capacity) of GRZ - remaining period of the Project - backing information	The status of achievement in the affected activities. Perception of Zambian Counterparts and Japanese expert.	Appropriateness of the content of modification in the light of following points such as needs and readiness (capacity) of GRZ, remaining period of the Project, backing information were considered. However, several activities were not enough to create all Outputs.
2-3 Others	2-3-1 Other issues and problems which affect project activities	Important assumption and/or any unexpected factor which affect the Project activities	The Project was originally designed in the framework of DIP. Therefore, synergy effect which could have been brought about if DIP had been approved and implemented has not emerged.	

Result of Evaluation Grid for the Terminal Evaluation of Capacity Development Programme for Provision of Decentralized Services (CDPPDS)

B. Result of Five Evaluation Criteria

Evaluation Criteria	Evaluation Questions		Information/Indicators	Evaluation results
	Questions	Sub-questions		
3. Relevance	3-1 Is the effect that the project is aiming for in line with the national policy of Zambia?	3-1-1 Did the central government recognise challenges concerning capacities of councils and have willingness to strengthen human and institutional capacity of councils in preparation for forthcoming Decentralisation 3-1-2 Did the local government recognise challenges concerning capacities of councils and have willingness to strengthen human and institutional capacity of councils in preparation for forthcoming Decentralisation 3-2-1 Is the size of the target group adequate considering the duration of project? 3-2-2 Is the number and composition of implementing agencies adequate?	Consistency with related government policy for development and decentralisation in Zambia Consistency with local needs in targeted districts in Zambia (1) Comments of officers of implementing agencies (2) Comments of Japanese Expert	GRZ recognized the needs of capacity development of Councils, as mentioned in Fifth National Development Plan (FNDP) as well as National Decentralisation Policy (NDP). On the other hand, Councils recognized the challenges and their willingness to strengthen their own capacity, from the process of development of Poverty Reduction Indicators. The size of the target groups was adequate and in line with the GRZ policy such as NDP. Pilot approach or area based approach were avoided in order to offer equal opportunities of capacity development to all Councils. Considering the diversity of issues to be dealt with by the Project, capacity development issues, six departments/divisions from three ministries were selected as the implementing agencies of the Project. Those are Department of Local Government Administration (DLGA), Department of Physical Planning and Housing (DPPH), Decentralization Secretariat of Ministry of Local Government and Housing, Management Development Division (MMD) of Cabinet Office, and Planning and Economic Management Division, Budget Office of Ministry of Finance and National Planning.
	3-2 Was the selection of the target group (Council staff and Councillors of the 72 Councils, PLGOs, PPOs and Provincial Local Government Auditors) adequate?			
	3-3 Appropriateness as Japanese ODA	3-3-1 Is the Project appropriate as Japanese ODA and JICA technical assistance? 3-3-2 Is Technical advantage of Japan in this field enough?	Consistency with Japanese ODA policy and JICA country assistant plan Comparison with other donor projects/programs	Japanese ODA policy and JICA assistant plan for Zambia focus on "Human resource development and institutions building for aiming self-reliant development". Local government is the key player of public service delivery to the community. Therefore, development of capacity of Councils will contribute to efficient public service management in sustainable development of Zambia. JICA has supported the capacity development of local government in several countries including Sub-Saharan African nations. Therefore, the experience of JICA in such countries can be utilized.
	3-4 Relevance of project design and timing	3-4-1 Considering the fact that DIP had not been approved when the Project was launched, was the timing of the Project launch appropriate? 3-4-2 Was the selection of activities appropriate in terms of priority, sequence and combination in order to achieve the project outputs and objective?	(1) Comments of officers of implementing agencies (2) Comments of Japanese Expert (3) Comments of other CPs (4) Performance Table <i>See Project Achievement</i>	The Project was originally designed in align with the framework of DIP with special focus on capacity development activities for Councils. Capacity Development of Councils, together with sensitisation of the people, was set as pre-cursor for other arrangements for the Decentralisation Reform in Zambia, although GRZ decided to hold on the approval of DIP as it was. Thus, only a few activities of the Project were directly affected by non-approval of DIP. However, synergy effect which could have been brought about on Councils' capacity if DIP had been approved and implemented has not emerged.
4. Effectiveness (expected) (See the Project Achievement table for the details)	4-1 Degree of achievement of Project Purpose	4-1-1 Is achievement of project purpose expected as originally planned?		CDPPDS contributed to improvement of the Councils' management cycle, especially financial management. With the purpose of strengthening the financial status of Councils, the data of indebtedness status of all the Councils were collected and based on the data, arrears in retirement packages have been paid with the support from the central government. The training for dissemination of the Finance Manual and the Audit Manual for Councils has clearly strengthened the financial capacity of all Councils. Also, use of external auditor for these City Councils has been effective to assist these Councils in the financial management. However, the Project has still room for improvement as the initial project design based on DIP was too ambitious. Nonetheless, the Project has contributed to forming the basis for decentralisation through building capacity in Councils, even though project purpose will not be fully achieved by the end of project term. March 2009.
	4-2 Are the outputs of the project contributing to the achievement of the project objective?	4-1-2 Are there any inhibiting or facilitating factors to achieve project purpose? 4-2-1 Was the project objective realistic in terms of the content of the project and project duration period?	<i>See Project Achievement</i> <i>See Project Achievement</i>	National mourning period and the preparation of Presidential election influenced the activities at provincial level and Organisation Structure Workshops and the training in the use of the Local Government Finance and Audit Manuals to some Councils were delayed. Human and institutional capacity of Councils in the management cycle is complex by its nature and circumstances and a number of stakeholders can be involved. Therefore, the project duration would not be enough to attain the project purpose.

Evaluation Criteria	Evaluation Questions		Information/Indicators	Evaluation results
	Questions	Sub-questions		
5. Efficiency (See the Project Achievement table for the italics)	4-3 Were the important assumption satisfied to reach the Project purpose?	4-3-1 Is important assumption still available and/or satisfied in the future?	Change of external condition for the project, etc	Most of important assumptions are still valid, but it seems that some assumptions will not be materialized within the project implementation period, such as: establishment of a rule-based distribution system of Grant to Councils. In addition, absence of DIP forced to revise and modify some activities under the Project in the middle of the implementation period (The revision process took place from October 2007 to May 2007).
	5-1 Degree of achievement of Outputs	5-1-1 Are producing of Outputs as originally planned?	See Project Achievement	Not all Outputs were fully achieved as originally planned.
		5-1-2 Are there any inhibiting factors to produce Outputs?	See Project Achievement	The fact that some pre-conditions were not met and the capacity of the Project implementing institutions (there are too many duties for the number of staff) negatively influenced the achievement of Outputs.
	5-2 Efficiency of Activities	5-2-1 Are Activities appropriate to produce Outputs?	See Project Achievement	Most of activities were appropriate to produce Outputs. In the middle of the project implementation period some activities were removed and modified while others added to streamline the project contents, however, some activities were not and will not be implemented in the project implementation period. The project design was over-ambitious.
		5-3 Appropriateness of inputs in relation to the produced Output (Seen from the degree of achievement of the expected outputs, were the quality, quantity, and timing of the GRZ and JICA inputs appropriate?)	5-3-1 Was the number, expertise of and timing of dispatch of the expert and the researcher dispatched by JICA appropriate? 5-3-2 Were the types, quantity and timing of the equipment provided by JICA appropriate? 5-3-3 Were the quality and quantity, and timing of consultancy works (see the appendix 1) appropriate? 5-3-4 Were the number and position of trainees, as well as the method, period, quality and timing of trainings (see the appendix 1) appropriate? 5-3-5 Were the amount and timing of disbursement of JICA budget allocated to the CDPDPS activities appropriate? 5-3-6 Were the head count, placement, and expertise of the counterpart personnel appropriate?	(1) Comments of officers of implementing agencies (2) Facts on the actual dispatch of the expert and the researcher (1) Facts on equipment actually provided (2) Equipment usage (3) Comments of officers DPPH, DLGA, PLGO, and PPO (1) Facts on the actual consultancy (2) Comments of officers MDD, DLGA and DS. (1) Facts on the actual implementation (2) Comments of officers DLGA, DPPH, PLGO, PPO, Council staff and Councillors (3) Comments of Japanese Expert (4) Comments of other CPs Expenses for local cost such as conducting training course, seminar, workshop, and etc. (1) Placement of Counterpart personnel (2) Comments of officers of implementing agencies (3) Comments of Japanese Expert (1) Facts on the actual GRZ budget allocation and releases (2) Comments of officers of implementing agencies (3) Comments of Japanese Expert (1) Facts in terms of types, quantity, and timing on equipment actually provided (2) Equipment usage (3) Comments of officers DPPH, DLGA, PLGO, and PPO
				The number and expertise of a long term expert was considered to be appropriate, but dispatch of the expert delayed to March 2006. None of short term Japanese experts was dispatched, due to difficulty in recruitment. The researcher was dispatched on time. The types, quantity and timing of the equipment provided by JICA were considered to be appropriate. The quality and quantity, and timing of consultancy works were considered to be appropriate. The number and position of trainees, as well as the method, period, quality and timing of trainings were considered to be appropriate. However, the total duration of the trainings to all the Councils was recognized too long more than expectation. The amount and timing of disbursement of JICA budget allocated to activities were appropriate and effective. The head count, placement, and expertise of the counterpart personnel were appropriate. However, coordination of six implementing agencies spreading over three ministries was not easy and time consuming. The amount and timing of disbursement of GRZ budget allocated to the activities were appropriate and effective.
				The office space for the Japanese expert was effective to organize activities. Also, equipments such as computers, which were provided to provincial offices contribute to effective management of the project activities.
				The inputs were fully utilized in the activities, and those were realistic in light of available resources.

Evaluation Criteria	Evaluation Questions		Information/Indicators	Evaluation results
	Questions	Sub-questions		
6. Impact (See the Project Achievement table for the italics)	6-1 Impacts of the Project for the long term, and other fields	5-3-4 Is the project management efficient?	See <i>Project Achievement</i>	Frequency of communication between Japanese experts and Counterparts has been kept very high as well as that among Implementing Agencies, although it has been time consuming. However, monitoring of Councils for progress in their capacity was not done systematically.
		6-1-1 Will Overall Goal be estimated to be achieved? Any inhibited factor arise?	See <i>Project Achievement</i>	Continuous support and monitoring for development of Councils are necessary by GRZ in long term process.
		6-1-2 Has the project made any impact on the degree of communication and coordination among 6 implementing departments? Has the project made any impact on the ways of management of department activities, such as planning activities, hiring local consultants or implementation of trainings, etc.?	Before/After Comparison	Some positive impacts are found as outlined below: 1) the degree of communication and coordination among six implementing departments was improved 2) CDPDPS offered the opportunity for a common framework for collaboration. 3) CDPDPS could offer DLCA to accumulate the experience of project management. 4) Since the Programme Based Approach to support the Decentralisation and Local Government Sector did not take place, CDPDPS was a platform for collaboration among CPs in supporting some activities.
		6-1-3 Are there any unintended positive situation produced by the project?	Unintended positive impact, if any.	
7. Sustainability (expected)	7-1 How the project effects are sustained in the future?	6-1-4 Are there any unintended negative situation produced by the project?	Unintended negative impact, if any.	No negative impact were found by the Project.
		7-1-1 Is there political will and framework within the government for continuously developing councils' capacities?	(1) Comments of officers of implementing agencies (2) Comments of other CPs	MLGH has recognized that CDPDPS follows the process of decentralisation policy, and it has strong political will for continuously developing councils' capacities.
		7-1-2 Is there adequate institutional arrangement within the government for continuously developing councils' capacities?	(1) Comments of officers of implementing agencies (2) Comments of other CPs	most of the GRZ stakeholders recognise that there is political will and framework for continuous capacity development of Councils, since they have seen more inputs or activities for the purpose. However, it is recognised that there is still more to be done, if we expect to see the Councils fulfill their duties for the people.
		7-1-3 Is there adequate financial backing within the government for continuously developing councils' capacities?	(1) Comments of officers of implementing agencies (2) Comments of other CPs	MLGH has intended to integrate and standardize monitoring indicators of Councils which applied by different departments in the ministry. TOR has been written up by MLGH to hire a local consultant who will undertake the work by March 2008.
		7-1-4 Has capacity which developed by the Project at all the levels (national / provincial / district) been maintained?	(1) Comments of officers of implementing agencies (2) Comments of Japanese Expert (3) <i>Project Achievement</i>	The capacity at all the levels (national / provincial / district) for strengthening local government system are still not fully attained.

Main Comments in the Stakeholder Workshop for CDPPDS Terminal Evaluation

1 The representative from Kabwe Municipal Council commented that debt to retirees was cleared up to December 2004 but not 2005. Director DLGA responded that the instruction from the Department to Councils was to clear the debt to retirees up to 2005. Kabwe needs to consult with DLGA through Central PLGO as it will be the responsibility of Kabwe to clear the remaining debt for 2005.

2 The representative from GTZ commented that MoFNP should be involved in the process of integrating and standardising the monitoring indicators for Councils to be done by MLGH so that some of the indicators which are already in place, such as PAF indicators or indicators developed under IFA could be applied and utilised.

3 The representative from Lusaka PPO commented that they faced budget constraint when they tried to utilise GIS equipment as they lacked budget plans specifically for GIS. Therefore, Lusaka PPO included the budget line for GIS to collect necessary data in the 2009 budget plan. He further commented that DPPH should guide other PPOs to include the budget line for GIS in their plan for 2009. The representative from DPPH responded that even though the budget preparation for 2009 is almost to the end, DPPH will consider what they can do for this matter.

4 The representative from SNV questioned how the report titled as “A Review of the FNDDP, PDP and DDP Development Process” was utilised. JET member from MoFNP responded that the report will be one of the reference materials when the government prepares the Sixth National Development and also the report had been submitted to the consultant team for the mid-term review of FNDDP.