

独立行政法人国際協力機構
タンザニア連合共和国

タンザニア国
地方開発セクタープログラム
策定支援調査
ファイナルレポート

2005年3月

JICA LIBRARY



1181046(2)

財団法人 国際開発センター

地四

JR

05-01

独立行政法人国際協力機構

タンザニア連合共和国

タンザニア国
地方開発セクタープログラム
策定支援調査

ファイナルレポート

2005年3月

財団法人 国際開発センター

通貨換算レート

Tsh1 = 0.097 円

(2005 年 2 月 27 日交換レート)



1181046【2】

序 文

日本国政府はタンザニア連合共和国政府の要請に基づき、同国の地方開発セクタープログラム策定支援に係る開発調査を行うことを決定し、独立行政法人国際協力機構がこの調査を実施しました。

当機構は 2001 年 3 月から 2005 年 3 月までの間に、財団法人国際開発センターの薮田仁一郎を団長とし、財団法人国際開発センターによって構成される調査団を 8 次にわたり現地に派遣しました。

調査団は、タンザニア政府と協議を行うとともに、調査対象地域における現地調査を実施し、帰国後の国内調査を経て、ここに本報告書完成の運びとなりました。

この報告書が、タンザニアの地方開発セクタープログラムの推進に寄与するとともに、両国の友好・親善の一層の発展に役立つことを願うものです。

最後に、本調査にご協力とご支援を頂いた関係各位に対し、心より感謝申し上げます。

2005 年 3 月

独立行政法人国際協力機構
理事 松岡和久

独立行政法人国際協力機構

理事 松岡和久 殿

伝 達 状

ここにタンザニア国地方開発セクタープログラム策定支援調査のファイナルレポートを提出致します。この報告書は、財団法人国際開発センターが、貴機構との契約に基づいて行った同調査の成果をとりまとめたものです。

本件調査において、私ども調査団は、4年間にわたって援助協調によりタンザニア国の地方開発セクタープログラムの策定と実施を支援する過程に参加しました。プログラムの策定者はタンザニア政府であり、援助協調の主役は日本をはじめとするドナーです。調査団はいわばファシリテーターとして政策分析、援助事務の両面にわたり、JICA タンザニア事務所とともにセクタープログラムの推進を支援しました。その支援業務を通じて得られた経験を、本報告書にとりまとめました。

最貧国の多くは開発財政の大半を援助資金に依存し、しかも援助受け入れ能力が限られています。本件支援調査の開始が準備された2000年当時は、こうした国々でバラバラな援助を続けているかぎり開発は遅々として進まず、援助協調は不可避だというのが国際常識となりつつありました。タンザニアにおける調査団の経験によれば、こうした協調に参加してこそ日本の援助事業への認識も得られ、開発動向の全体像が把握でき、良好な案件の要請も得られると思われれます。

本件を通じたセクタープログラム及び援助協調への日本の積極的貢献はタンザニア政府及び他ドナーから終始歓迎されるものだったと確信しております。とくに、現場経験、段階的な実施や改善の必要性、オーナーシップを尊重する日本の姿勢は、セクタープログラムを策定し実施していく一連の過程の中で、タンザニア政府にとって貴重な存在であり続けたと理解しております。

セクタープログラム支援業務及びそれに伴う政策支援やフィールド調査は、技術協力の新しい分野となっていくと思われれます。経験を組織内部の生きたノウハウにしていくのは日本人の得意とするところであり、当調査団の経験が、今後のタンザニア及びその他多くの国々における同種の活動の一助となれば幸いです。

調査団が任務を果たすことができたのは、ひとえに JICA アフリカ部（本件調査開始当時はアフリカ・中近東・欧州部）、同タンザニア事務所、外務省経済協力局、在タンザニア日本大使館、本件支援委員会の関係各位、在タンザニア派遣専門家並びにコンサルタント各位、その他多数の方々のお陰であり、ここに改めて感謝の意を表する次第です。

最後に、本ファイナルレポートが、タンザニアの地方開発・農業開発、日本・タンザニアの国際協力、そしてアフリカ諸国における日本のセクタープログラム支援及び援助協調の推進に貢献することを念願して止みません。

2005 年 3 月

団長 藪田仁一郎

地方開発セクタープログラム策定支援調査団

財団法人 国際開発センター

タンザニア国
地方開発セクタープログラム策定支援調査

ファイナルレポート

付属資料：

専門調査報告書集（英文）

第1分冊 農業背景調査

第2分冊 地方道路整備支援調査

第3分冊 援助政策調査

第4分冊 ファンディング・モダリティに関する調査

第5分冊 県農業開発計画ガイドライン策定支援

第6分冊 県農業開発計画進捗状況調査

第7分冊 セクタープログラム入門書

詳細報告書集（各年度分の月報集）

タンザニア国地方開発セクタープログラム策定支援調査 関係者一覧

(役職名は、本件開発調査担当時のもの)

【国内支援委員会】

委員長	吉田昌夫	中部大学国際関係学部国際関係学科教授
委員長 (2003 年 1 月以降)	池上甲一	近畿大学農学部国際資源管理学科教授
委員	高橋基樹	神戸大学大学院国際協力研究科教授
委員	峯 陽一	中部大学国際関係学部国際関係学科教授

【国際協力機構 (JICA)】

アフリカ・中近東・欧州部 部長	松浦正三
アフリカ・中近東・欧州部 部長	橋本栄治
アフリカ・中近東・欧州部 部長	小野田勝次
アフリカ部 部長	黒川恒男
アフリカ・中近東・欧州部アフリカ課 課長	鈴木規子
アフリカ・中近東・欧州部アフリカ課 課長	鍋谷史朗
アフリカ部・東部アフリカチーム長	
タンザニア事務所 企画調査員	花谷 厚
アフリカ・中近東・欧州部アフリカ課 課長代理	諸永浩之
アフリカ・中近東・欧州部アフリカ課 課長代理	木藤耕一
アフリカ・中近東・欧州部アフリカ課 課員	枝川充志
アフリカ・中近東・欧州部アフリカ課 課員	成田映太
アフリカ部 調査役	村上 博
タンザニア事務所 所長	青木澄夫
タンザニア事務所 所長	小幡俊弘
タンザニア事務所 次長	古川光明
タンザニア事務所 次長	木野本浩之
タンザニア事務所 企画調査員	笹岡雄一
タンザニア事務所 企画調査員	星 弘文
タンザニア事務所 所員	二見伸一郎

タンザニア事務所 所員
 タンザニア事務所 スタッフ
 タンザニア事務所 スタッフ

松下 香
 木村清義
 Raymond MSOFFE

【 調 査 団 】

団員

総括／モニタリング	藪田仁一郎	IDCJ*
総括補佐／モニタリング	佐々木亮	IDCJ
援助調整／財政計画	山田健二	IDCJ
総括補佐／援助調整／財政計画	大久保信一	IDCJ
農業調査リーダー／普及	江本（渡辺） 里子	IDCJ
総括補佐／農業開発／普及	藍澤淑雄	IDCJ
行政・法整備	川原恵樹	IDCJ
農村金融	鳥海（坂下） 直子	IDCJ
農民組織／組合／流通	吉村浩司	IDCJ
インフラ	寺原譲治	IDCJ
灌漑／水資源開発	井川卓也	IDCJ（日本工営）
モニタリング	林英一郎	IDCJ
モニタリング	細川さわ	IDCJ
インフラ	新井文令	IDCJ
業務調整	中瀬崇文	IDCJ
業務調整	大口修平	IDCJ

支援スタッフ

調査団主要ローカルエキスパート

Exuper, MOSHA; Togorai, DILLIWA; Franks KAMHABWA;
 Caroline SWAI; Aristedes MREMA; Rosemarie STEPHEN.

国内研究調査支援	小松原庸子	IDCJ
調査団事務担当	宇津木絵	IDCJ

*IDCJ・・・（財）国際開発センター

主要略語

AfDB	African Development Bank
ASDP	Agricultural Sector Development Programme
ASDS	Agricultural Sector Development Strategy.
BFC	Basket Financing Committee
BoT	Bank of Tanzania
CBO	Community Based Organization
CD	Council Director (District Executive Director)
CSO	Civil Society Organisation
DADP	District Agricultural Development Programme
DALDO	District Agricultural and Livestock Officer
DANIDA	Danish Agency for Development Assistance
DAP	Director of Administration and Personnel
DAPRO	Director of Animal Production, MWLD
DASAC	District Agricultural Sector Advisory Committee
DDP	District Development Plan
DED	District Executive Director
DFID	Department for International Development, UK
EU	European Union
FASWOG	Food and Agriculture Sector Working Group
GFS	Government Financial Statistics
GOT	Government of Tanzania
ICC	Inter-Ministerial Coordination Committee
IFAD	International Fund of Agricultural Development
IFMS	Integrated Financial Management Systems
LGA	Local Government Authority
LGRP	Local Government Reform Programme
M&E	Monitoring and Evaluation
MAFS	Ministry of Agriculture And Food Security
MCDWC	Ministry of Community Development, Women Affairs And Children

MCM	Ministry of Co-operatives and Marketing
MCT	Ministry of Communication and Transportation
MEM	Ministry of Energy and Minerals
MFI	Micro-Finance Institution
MIT	Ministry of Industries and Trade
MLHS	Ministry of Lands and Human Settlement
MoW	Ministry of Works
MoF	Ministry of Finance
MoH	Ministry of Health
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
MWLD	Ministry of Water and Livestock Development
NAO	National Audit Office
NGO	Non-Governmental Organisation
NSSF	National Social Security Fund
O&OD	Opportunity and Obstacles to Development
OC	Other Charges
PER	Public Expenditure Review
PMO	Prime Minister's Office
PO-P&P	President's Office Planning and Privatisation
PO-RALG	President Office - Regional Administration and Local Government
PRBS	Poverty Reduction Budget Support
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRSC	Poverty Reduction Support Credit
PRS	Poverty Reduction Strategy
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PS	Permanent Secretary
RAS	Regional Administration Secretary
RS	Regional Secretariat
RCC	Regional Consultative Committee
RDS	Rural Development Strategy

RS	Regional Secretariat
SACA	Saving and Credit Association
SACCO	Savings and Credit Cooperative
SUA	Sokoine University of Agriculture
TA	Technical Assistance
TAS	Tanzania Assistance Strategy
TBS	Tanzania Bureau of Standards
TCAL	Tanzania Chamber of Agriculture and Livestock
TCC	Technical Inter-Ministerial Coordination Committee
TCCIA	Tanzania Chamber of Commerce, Industry and Agriculture
TCGA	Tanganyika Coffee Growers Association
TDV	Tanzania Development Vision 2025
TPRI	Tropical Pesticides Research Institute
TT	Telegraphic Transfer
UDSM	University of Dar es Salaam
USD	United States Dollars.
VPO	Vice President's Office

ファイナルレポート

目次

本件支援調査関係者一覧	iii
主要略語	v
要約	ix
第1章 タンザニア地方開発セクタープログラム策定支援業務の詳細	1
1・1 タンザニア地方開発セクタープログラムの主な流れ	
1・2 同セクタープログラムの進捗状況	
1・3 調査団による支援業務の詳細	
第2章 セクタープログラムに関する考察	14
2・1 セクタープログラムの定義と支援業務の定義	
2・2 セクタープログラムとプロジェクト型援助の利点と弱点	
2・3 農業セクタープログラムと他セクターのプログラムの共通点と相違点、支援における留意点	
第3章 セクタープログラムにおける日本の強みと克服すべき課題の考察	22
3・1 日本にとって貴重な経験となった点	
3・2 日本の強み	
3・3 克服すべき課題として残った点	
3・4 残された検討事項	
第4章 セクタープログラム支援に関する10のポイント	26
4・1 ドナー間調整のポイント	
4・2 現地政府支援のポイント	
4・3 日本の主張をセクタープログラムに反映させるためのポイント	
4・4 支援業務に従事するコンサルタントに必要な心構え	
第5章 提言：今後の日本がとるべき道	35

付属 専門調査の概要

39

- 専門調査の概要 1 農業背景調査
- 専門調査の概要 2 地方道路整備支援調査
- 専門調査の概要 3 援助政策調査
- 専門調査の概要 4 ファンディング・モダリティに関する仕組調査
- 専門調査の概要 5 県農業開発計画ガイドライン
- 専門調査の概要 6 県農業開発計画進捗状況調査
- 専門調査の概要 7 セクタープログラム入門書

主要参考文献

81

要 約

1. タンザニア地方開発セクタープログラム策定支援業務の概要

(1) 本セクタープログラムの主な流れ

タンザニアでは、1990年代前半より、教育や保健などの社会セクターにおいて、セクタープログラムが進められてきた。セクタープログラムとは、ドナーや政府関係者などが一堂に会して、基本政策や基本戦略を策定して合意し、実施についても協力して実施することにより、セクター全体の改革の成果を上げるという考え方と手法である。2000年10月にタンザニアにおいて「貧困削減戦略書」(PRSP)が完成したのをきっかけに、貧困削減のためには農業セクターにおいてもセクタープログラムが実施されるべきという機運が高まった。

農業分野で積極的な二国間援助を進めてきた日本は、農業分野におけるセクタープログラムの策定支援を行うドナー側の取りまとめ役を務める意志表示を行い、その支援の一環として本件支援調査が実施された。本件支援調査は、2001年3月から2005年3月まで実施された。

本件調査が実施された4年間の主な動きは次のとおりである。まず1年目に、基本戦略書にあたる「地方開発戦略」(RDS)と「農業セクター開発戦略」(ASDS)が策定されて承認された(2001年12月、および2001年10月)。2年目に、その2つの基本戦略書を踏まえて、実施計画にあたる「農業セクター開発プログラム」(ASDP)の枠組・プロセス文書が策定されて承認された(2002年12月)。

続いて3年目に、ASDPで掲げられた3つのサブプログラムに関する詳細設計が開始された。ASDPに沿って形成された各ドナーのサブプログラムは、金額的には、世銀35億円、アフリカ開発銀行78億円、IFAD53億円という規模になっている¹。同時に、ASDPの内容に基づいて県レベルの計画である「県農業開発計画」(DADP)の策定と資金配分が2003年度から毎年実施されている。

(2) 調査団による支援業務

本件支援調査が実施された4年間に調査団が行った主な支援業務は、(1)援助調整会合の支援、(2)専門調査の実施、(3)専門小委員会への専門家派遣、(4)専門コンサルティング(JICA

¹ 世銀: Agricultural Service Support Programme (ASSP) (co-financed with IFAD); アフリカ開発銀行: District Agricultural Sector Investment Project (DASIP); IFAD: Patrol and Agro-Pastoral Development Programme (PAPLIDEV). \$1=100円換算。

委託調査のフォローアップ等) などである。以下、それぞれを簡単に説明する。

支援業務1：FASWOG 及び各種の援助調整会合の支援

農業分野における援助調整会合に該当する中心的な会合は、大きく2つある。ドナー代表者およびタンザニア政府（農業3省および地方自治庁）の双方が参加する全体会合（FASWOG、FASWOG タスクフォース会合²）と、インフォーマルドナー会合がある。この中で調査団は、以下の支援を行った。

- ・農業開発や地方開発に関する専門家としてのアドバイス及び意見表明
- ・参加者向けの議事録作成（英文）及び日本側関係者向けの議事録作成（和文）
- ・全体会合で発表する公式文書の作成及び作成支援
- ・ドナーと政府との間のインフォーマルな事前調整
- ・必要に応じて、日本代表としての意見表明

支援業務2：専門調査の実施

本件支援調査では、報告書の作成と提出が義務にはなっていないが、JICA 現地事務所およびタンザニア政府からの依頼に基づいて以下の「専門調査」を実施し、調査結果を英文報告書にとりまとめ、ドナー代表者および政府代表者に対して、プレゼンテーションを実施した。

<専門調査>	<政策等への反映度合>
「農業背景調査 I」(英文) タンザニア農業を農業技術、流通、行政、インフラ、金融、政策の観点から包括的に分析してセクタープログラムへの協力のあり方を提言。ドナーを招待してセミナー開催。	→ セクタープログラム文書 (ASDP) で大幅に参照され、筆頭の参考文献にあげられた。なお、参考文献に挙げられたドナー文書は、日本と世銀のもののみ。
「農業背景調査 II」(英文) 土地法・村土地法の実施状況を把握し、土地・人間居住省および農業食糧保障省と協議の上、土地法・村土地法の実施を促進するための方策を検討。	→ タンザニア政府およびドナーに配付したことに加え、本調査が土地法実施計画の策定に関する関係者の認識を高めたことで、策定作業が加速化された。
「農業背景調査 III」(英文) DADP 第一年目の実施状況に関するフィールド調査を行い、調査結果を、地方自治庁、ASDP 事務局、あるいは、ASDP タスクフォースの場で、ドナーおよび政府関係者に報告し情報共有をはかった。	→ 地方自治庁は、本調査分析・提言を第二年目プロセス実施に活用する予定。また、同庁は、フィールド調査報告書を全国の県自治体へ配付する予定。
「地方道路整備体制強化調査」(英文) タンザニア農業開発のボトルネックは地方道路だという確信から調査を実施。ドナーを招待してセミナー開催。	→ この調査結果を見たタンザニア政府から道路分野の開発計画策定のための TOR 策定支援を要請され、団員を派遣した。また報告書はプライスウォーターハウスの道路セクター分析の報告書に利用された。

² FASWOG タスクフォース会合の上位機関として、FASWOG があるが、農業セクタープログラムにおける実質上の援助調整の場であったのが、FASWOG タスクフォース会合であった。

「援助政策調査」(英文) 世銀、デンマーク、ドイツ、スウェーデン、フィンランド、イギリス等の援助担当者等のヒアリングに基づいてセクタープログラムのメリット、デメリットを取り纏めた。	→	対タンザニアの援助協調における日本の基本的考え方のベースとして、関係者の間で参考にされた。
「ファンディングの仕組報告書」(英文) バスケット、プロジェクト型支援、財政支援の3つのモダリティの住み分けや今後の統合の方向について枠組を提案。政府関係者及びドナー間のセミナー開催。	→	3つのモダリティの仕分けについて世銀と日本で内々に協調。他ドナーの個別事情も汲んで内々の交渉の上作成。バスケットの仕組を解説した文書は、政府・ドナー双方に参照されている。
さらに本件調査の延長期間である 2004 年度には次の 2 件の専門調査を実施した。		
「県農業開発計画進捗状況調査」(英文) ①2003 年度から開始された県農業開発計画の進捗状況や課題を調査した。②県政府のインフラ計画の能力と課題を調査した。③農業関連省庁による県のキャパビル支援の能力と課題を調査した。④バスケットファンドの試験的实施地域である 4 州における県政府の能力と既存プロジェクトに関して調査した。	→	政府・ドナー合同で実施された DADP 支援プログラム形成調査の報告書で、参照されて転載された。
「セクタープログラム入門書」の作成調査(英文) 世銀、EU、DANIDA、DFID、OECD などのセクタープログラムに関するガイドラインや報告書をもとに、セクタープログラムの定義・支援項目・利点や課題などをとりまとめた。冒頭に日本語の要約を作成して添付した。	→	まだ配布されていない。ただし、日本としての定義や本件セクタープログラムにおける日本の貢献をとりまとめており、今後各ドナーに配布される見込み。

また、専門調査の実施に際しては、地元の研究機関である ESRF (Economic and Social Research Foundation) や、会計実務の専門機関である Pricewaterhouse Coopers の協力も得て実施した。

支援業務 3：専門小委員会への専門家派遣

現地でアドホックに設置される専門の小委員会に対して、JICA 事務所からの依頼に基づいて調査団員を専門家として派遣した。

- (1) ASDP 資金フローの仕組構築の小委員会への財政管理の専門家派遣
- (2) ASDP モニタリング&評価の小委員会への評価理論の専門家派遣
- (3) 県レベルの計画と投資タスクフォース (ASDP のタスクフォース 1) への専門家派遣
- (4) 政府・ドナー合同 DADP 支援プログラム形成調査団へ団員を派遣 (「ファイナンスの仕組」担当)

その他、農業セクターではない地方道路整備に関する小委員会へも、JICA 事務所の依頼に基づいてインフラ専門家を調査団から派遣した。

支援業務4：専門コンサルティング等（JICA 現地委託調査のフォローアップ）

前述の専門調査には入らないが、FASWOG タスクフォース会合での承認に基づいて、JICA 委託調査で実施した以下の調査のフォローアップを実施し、実質的な作成作業を行った。

<フォローアップ対象の名称>	<政策等への反映度合>
「県農業開発計画策定ガイドライン」（英文） 日本の県の農業開発計画の策定の仕組を参考にして、同ガイドラインの修正を実施。ビジネス戦略の策定で使う SWOT 分析と参加型計画手法の両方をベースにした。	→ FASWOG タスクフォース会合で承認され、タンザニアの県計画策定の参考にされた。ただし実際に各県に配付されたのは、同ガイドラインを簡略化した数ページの「ミニガイドライン」であった。その後、政府の打診を受けて、1年目の経験を踏まえた2年目用の修正版ガイドライン案を調査団で作成し、2003年10月に政府に提出した。さらに、2004年12月に、農業関連4省庁の合同チームによるアップデートが行われた。

2. セクタープログラムに関する考察

セクタープログラムは、『（1）単一で共有された政策枠組の策定と（2）複数年にわたる支出枠組の策定、（3）資金支出（政府自身と援助国による拠出の両方あり得る）、（4）実施監理と評価を、（5）被援助国政府が導く関係者間調整の下で実施するプロセス』であると定義できる。したがって、セクタープログラムを支援するとは、定義を構成する5つの部分をそれぞれ支援するということである。

本件支援調査の一環として行われた各種専門調査を通じて、セクタープログラムとプロジェクト型援助にはそれぞれ利点と弱点があることが分析された。その中で、セクタープログラムの利点は、1）体系的な政策・戦略・実行計画が作成される、2）政策・予算・パフォーマンスのリンクが強まる、3）政府が管理する共通の手続きが普及して政府の能力が高まる、等であると分析された。さらに、セクタープログラムを成功させるための要因として、1）セクター省庁の強力なリーダーシップ、2）経験のある「リードドナー」の存在、3）セクター開発の方向性に関するおおまかな合意（関係省庁とドナーグループ間で）、4）適切な機能分担に基づく多様なモデルの許容等が重要であると分析された。

なお、セクタープログラムを社会セクターではなく農業セクターに適用する際に配慮すべき独特な側面があることも分析された。それは次の2つの側面である。1）農業は生来的に民間活動であり、政府がやるべきことは、民間生産者／業者が活動するための環境（Enabling Environment）を整えることが主な活動になる。さらに、2）農業は地域による特殊性が高く、地域を越えて国全体、あるいはサブセクターを超えてセクター全体で適用できる支出の枠組や活

動の枠組について合意するためには、社会セクターよりも長期かつ詳細な議論（Detailed Formulation）、ならびに内部化（技術的標準化、予算化、政策・制度化）への支援が必要とされる、ということである。

3. セクタープログラムにおける日本の強みと克服すべき課題

本件支援調査を通じて、セクタープログラムを支援したりリードする上での日本の強みとして、1) 現場主義の伝統、2) 緻密な文書作成能力、3) 「国際根回し」の能力が認識された。一方、セクタープログラムをリードする上での課題として、1) プログラム・アプローチという発想の定着、2) 地方分権化の経験の蓄積、3) 複数年度主義による中期的予算執行の経験の蓄積が指摘された。また今後の検討課題として、1) 多様なモダリティの利点と課題の検証、2) セクタープログラム導入により本当に効率性が向上したのかの検証、3) オーナーシップの理解の相違をどのように調整するかを検討が、指摘された。

4. セクタープログラムに関する10のポイント

セクタープログラム支援業務をスムーズに実施するために調査団が学んだポイントを述べる。

まず「援助調整をスムーズに行うためのポイント」としては、1) 会議準備や議事録作成などのロジは進んで引き受ける、2) ドナー・コミュニティに「共通知識」を提供する、3) 他セクターや他国のセクタープログラムの動向について調べて情報を提供する、4) プロジェクト型援助を継続せざるを得ない一部の国際機関やバイのドナーの立場にも十分に配慮してコモンバスケットフアンドー辺倒となることを回避する、の4点が上げられる。次に「現地政府支援のポイント」としては、5) 「政府職員自身による戦略文書の策定」を継続的に主張する、6) 「政府職員自身によるセクタープログラム事務局の運営」を継続的に主張する、の2点が少なくとも上げられる。

そして、「日本の主張をセクタープログラムに反映させるためのポイント」としては、7) 有力ドナーと連絡を密にして連携を図る、8) 相手国政府の関係機関と個別協議を行って日本の影響力を維持する、9) セクタープログラム（またはSWAPs）の思想的裏付けとなる調査を実施して日本の関係者に広報する、の3点が上げられる。さらに、10) 支援業務に携わるコンサルタントの心構えに関するポイントがいくつかあげられた。これらの10のポイントは、極めて実務的な経験から得た知見であり、同種のセクタープログラム支援業務が他国・他セクターで実施される際に参考されることが望まれる。

5. 提言：今後の日本がとるべき道

最後に、4年間にわたる本件支援調査を通じて得られた知見に基づく提言を述べる。

- 1) アフリカで援助実施を検討する時には、セクターワイド・アプローチが執られていることを前提として日本も援助を考えるべき。そしてアフリカでは、セクターワイド・アプローチの存在を否定しがたい大前提と位置づけて、日本の援助のやり方の方を工夫して変えていかねばならない。
- 2) セクタープログラムの支援それ自体をひとつの「事業」と考えていくべき。今までは、インフラ・プロジェクトの建設などが本当の事業で、その前後の調査や評価、さらには運営指導などは付随的な活動だとみなされてきたと言えるが、政策立案、予算策定、事業実施、評価、フィードバックの段階のどれが欠けても適切な開発効果は上がらないわけであり、どの段階を支援しようがそれをひとつの事業として力を入れていくことが必要である。
- 3) 日本は現地政府とドナーのどちらからも信頼を得る立場にあり、時としてシビアになりがちなドナーグループと政府省庁グループの間で、日本が調整役という役割を引き受けて、その立場を最大限に生かしていくべき。
- 4) 日本がセクタープログラムに参加すべきかすべきでないかという議論の段階は終わり、現在は、このアプローチや仕組みを、利用可能な道具のひとつとして、どのように途上国の開発を進めていくべきかという議論の段階に入っていると言える。そこで、タンザニア、ベトナム、バングラデシュなどで日本が関わっているセクタープログラムを横に並べて分析する事例研究（総合分析）を実施するとことを提案する。
- 5) 多様かつ現場で関係者間の意思決定が行われていくセクタープログラムに対応していくために、統一的な政策や対処方針は、組織の本部（JICA本部）で決めるが、その「解釈権」は現地事務所が持つ仕組みとすることを提案する。つまり、環境、教育、保健、そして援助協調などの各分野の基本政策は本部が定めて、現地事務所へ通知する。そしてその政策を現場の状況に即してどのように具体的に「解釈」して活動するかは、現場の管理者の判断に任せるという仕組みである。
- 6) 新しい援助アプローチに関するトライ＆エラーを積極的に認めていくことを提案する。新しい援助の仕組に挑戦する場合、結果は常に成功ばかりということはない。しかし、他のドナーと一緒にトライすることにより、リスク分散が図れるというセクタープログラムのメリットを十分に活用していくべきである。
- 7) ODAの現場で得たセクターワイドな開発の知見を、今後どのように日本国内の改革に反映させていくかを考えることを提案する。地方分権化、複数年度の予算運営、目標志向のプログラム・アプローチなど、ODAの現場で蓄積された知見を日本の行政改革に先行事

例として紹介していくということで、ここにODAの新しい「実用価値」を見出すことができる。

第1章 タンザニア地方開発セクタープログラム策定支援業務の詳細

1-1 タンザニア地方開発セクタープログラムの主な流れ

(1) RDS、ASDS、ASDP、DADP とは？

過去4年間の農業セクターに関わる政府およびドナー間のプロセスには、大きく4つの活動軸が存在してきた。その活動軸とは、地方開発戦略（RDS）の策定、農業セクター開発戦略（ASDS）の策定、農業セクター開発プログラム（ASDP）の策定、および県農業開発計画（DADP）の策定および実施にかかる活動である。農業セクター・プログラムのプロセスで最初の活動となったのが、RDS および ASDS 文書の策定プロセスであり、ASDP および DADP は ASDS がベースとなって開始したものである。

「地方開発戦略」（RDS）は、地方開発を包括的に捉えて、農村レベルのコミュニティー開発に関わるセクター政策および戦略を総合的に実施するための戦略枠組である。RDS の策定プロセスは、PRSP が完成した 2000 年 10 月以降に本格的に開始された。首相府がイニシアティブをとりながら、ドナーをはじめとする関係者の間で協議が重ねられて、2001 年 12 月に RDS 文書は、関係者間で了承された。

「農業セクター開発戦略」（ASDS）は、農業セクター全体を網羅する開発枠組で、「農業生産性および収益性の向上により農業所得の改善を図り、もって農村貧困の削減と世帯レベルの食糧安全保障を実現する」¹ことをめざし、それを可能にする環境を整備することを第一義的な目的とする。ASDS 文書策定プロセスは、RDS の策定プロセスと同じ頃の 2000 年末から本格的に開始され、度重なる農業省を中心とするタンザニア政府およびドナー関係者の協議・検討の結果、2001 年 10 月に公式文書として発表された。

「農業セクター開発プログラム」（ASDP）は、ASDS において特定された戦略領域と優先領域を実施に結びつけるためのもので、これまでに ASDP 枠組文書の策定が完成している。政府とドナーの資金による予算のベースとなるものである。ASDP 枠組・プロセス文書の策定プロセスは、2001 年 12 月より開始され、2002 年 3 月にタンザニア政府によりドラフトが作成された後、タンザニア政府およびドナー関係者の間で協議した上、長期間にわたるドラフトの改善プロセスが行われ、結局公文書として完成したのは 2003 年 3 月であった。そして、現在、詳細計画の作業が続けられている。

¹ United Republic of Tanzania, *Agriculture Sector Development Strategy (ASDS)*, Oct. 2001.

図表 1-1 過去 4 年間の農業セクタープログラムの主な動き

	2000			2001								2002								2003								2004								2005																																																								
	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2																																																			
地方開発戦略 (RDS)																																											RDS文書作成プロセス																																																	
																																											▲RDS文書公式化																																																	
農業セクター 開発戦略 (ASDS)																																											ASDS文書作成プロセス																																																	
																																											▲ASDS文書公式化																																																	
農業セクター 開発プログラム (ASDP)																																											ASDP文書作成プロセス																ASDP実施プロセス (サブプログラム形成及び実施)																																	
																																																											▲ASDP枠組文書公式化																																	
県農業開発計画 (DADP)																																																											DADP作成 プロセス								DADP実施プロセス (1～2年目)																									

2000 年末に開始された RDS プロセスは、タンザニア政府内の RDS のための「政府間技術諮問委員会（ITC）」の下に設置された「政府／ドナー間ワーキンググループ」の中で進められた。「政府／ドナー間ワーキンググループ」では、首相府（PMO）が議長および事務局を務め、JICA がドナー側の事務局を務めた。首相府（PMO）のリーダーシップのもと、RDS 文書作成のためのコンサルタントが雇われ、2001 年 12 月に RDS 文書が公文書化した。

2000 年 10 月から開始された ASDS プロセスは、当時の農業・組合省（MAC）³の諮問委員会である「食糧・農業セクター・ワーキング・グループ（FASWOG）」の下に設置された「FASWOG タス

³ 現在の農業・食糧安全保障省(MAFS)。2000年11月の組織改編により、農業・組合省(MAC)は、農業・食糧保

クフォース」の下で進められた。同タスクフォースは、主管省である MAFS の次官を議長とし、水・畜産開発省 (MWLD)、組合・流通省 (MCM)、世界銀行、EU、DFID、DANIDA、Ireland Aid⁴、FAO および JICA をメンバーとしている。同タスクフォースは、ASDS の策定に向け、ASDS 文書作成のためのコンサルタントの雇用や ASDS 文書案へのコメント等の支援を行い、必要に応じて会合を開催してきた。このプロセスを通じて 2001 年 10 月に ASDS の策定が完了した。

(4) ASDP プロセスの実施体制

ASDP プロセスには、ASDP 文書策定にかかるプロセスと ASDP 実施プロセスの二つの側面が含まれる。「ASDP 文書策定にかかるプロセス」は、ASDS の策定体制をそのまま引き継いだものと言ってよい。すなわち、FASWOG タスクフォースの下、同様の議長、メンバーによりプロセスが進められた。この成果として、2003 年 3 月に ASDS を実施に移すための農業セクター開発プログラム (ASDP) の枠組・プロセス文書が公式化した (ASDP フェーズ 1 の終了)。現在、ASDP の詳細計画の策定が進んでいる (ASDP フェーズ 2 の進捗)。一方、「ASDP 実施プロセス」に関しても、詳細計画の策定を進める中で、実施体制はほぼ整いつつある。上位にある組織体制が重層化していることが関係会合等で度々問題視されており、体制の単純化が必要という関係者の意見もある。下位のタスクフォースに関しては、体制が定着しつつある。実際に、既に ASDP は 4 つのタスクフォースにより実施に移されつつある。

(5) DADP プロセスの実施体制

DADP プロセスには、「DADP ガイドライン策定プロセス」と「DADP 実施プロセス」の二つの段階が含まれる。「DADP ガイドライン策定プロセス」は ASDS 策定体制と同様の体制の中で行われた。FASWOG タスクフォースの中で協議・検討が重ねられた後、2002 年 12 月に DADP ガイドライン (ドラフト) がタスクフォース内で承認された。他方、「DADP 実施プロセス」に関しては、現在は、ASDP の 4 つのタスクフォースの一つの中で扱われることが決まっているものの、第 1 年目のプロセスに関しては、完全に体制が整っていない中で開始された。ただし、FASWOG タスクフォース内で承認された DADP ガイドラインとは別に、タンザニア政府が準備した簡易ガイドラインの方が県自治体に配付され、各県は、それに基づき県農業計画を策定した⁵。その後、DADP で特定された活動の 1 年目の実施のために、総額 400 億シリング (400 万米ドル) が 2003 年度に政府

障省 (MAFS)、水・畜産開発省 (MWLD)、組合・流通省 (MCM) に分割された。

⁴ 現在は、Development Cooperation Ireland (DCI) に名称変更。

⁵ FASWOG タスクフォースで承認された DADP ガイドラインは「Full Guidelines」と呼ばれ、ビジネス戦略の策定方法と参加型の計画策定方法の両方をミックスした内容となっていたが、タンザニア政府が用意した簡便版ガイドラインは「Mini Guidelines」と呼ばれ、そのうち参加型の計画策定方法の解説が中心のガイドラインとなっていた。

予算から配布された。そして、1年目のDADP策定の経験を踏まえて、やはり調査団の支援によってガイドラインの修正作業が実施され、その修正版ガイドラインが2003年10月末に、ASDP事務局に提出されている。さらに、DADPの2年目の実施のために、1年目と同額の400億シリング（400万米ドル）が2004年度政府予算から配布された。2004年12月には、関係4省庁の合同チームによって、DADPガイドラインの見直しを政府自ら実施した。

次表では、4つの活動軸別に、実施体制と主要成果を整理した。

図表 1-2 RDS、ASDS、ASDP、DADP プロセス実施体制

		最終承認機関	承認機関	タスクフォース／ワーキング・グループ(WG)	成果物	成果物の実際の作成者
RDS プロセス		タンザニア政府	ICC 議長: PMO 次官 メンバー: 各省次官 ITC 議長: PMO 次官補 メンバー: 各省シニア・オフィサー	政府・ドナー間ワーキング・グループ 議長: PMO メンバー: 各省庁、ドナー政府事務局: PMO ドナー事務局: JICA	RDS 文書	ESRF (タンザニア系コンサルタント)
ASDS プロセス			FASWOG 議長: MAFS 次官 メンバー: 関係省庁・ドナー事務局: FAO	FASWOG タスクフォース 議長: MAFS 次官 メンバー: 関係省庁、ドナー事務局: JICA	1. ASDS 文書 2. 関連報告書-Study on Streamlining of On-going Agricultural Projects and Programmes in the context of the Agricultural Sector Development Strategy	1. ASDS 文書 ドラフト作成者: BACAS/COWI (JV コンサルタント) ドラフト改善者: OPM (英国系コンサルタント) 2. 関連報告書 ドラフト作成者: ETC-EAST AFRICA (ケニア系コンサルタント)
ASDP プロセス	ASDP 枠組文書策定プロセス		FASWOG (同上)	FASWOG タスクフォース (同上)	ASDP 枠組文書	ドラフト作成者: タンザニア政府(OPM の支援) ドラフト改善者: タンザニア政府(FAO 系コンサルタントの支援)
	ASDP 詳細計画プロセス		Inter-ministerial Coordination Committee (ICC) 開催未定 National Steering Committee 議長: MAFS 次官 メンバー: 関係省庁・ドナー間代表 事務局: ASDP 事務局 FASWOG (同上)	FASWOG タスクフォース (同上) <u>タスクフォース 1(県・フィードレベルにおける計画・投資)+灌漑 WG/県自治体計画実施 WG</u> <u>タスクフォース 2(政策・法整備・体制構築)</u> <u>タスクフォース 3(農業研究・技術サービス)+農業普及 WG/農民組合強化 WG/研究 WG</u> <u>タスクフォース 4(クロスセクター・イシュー)</u>	1. 各ドナーによるサブプログラム文書が作成されて順次公表されている。 2. バスケットによる実施のための調査が実施されている。	1. 政府およびドナー 2. 政府・ドナーの合同チーム
DADP プロセス			FASWOG (同上)	FASWOG タスクフォース (同上)	1. Guidelines for District Agricultural Development Plans (DRAFT) 2. Guidelines for District Agricultural Development Plans (1 年目用) 3. DADP	1. Guidelines ドラフト作成者: Macpherson Consult (南ア系コンサルタント) ドラフト改善者: RADAG (調査団) 2. Guidelines (第 1 年目用) 作成者: タンザニア政府 3. DADP 作成者: 全国自治体 4. 2 年目 Guidelines ドラフト改善者: RADAG (調査団) 5. 3 年目 Guidelines 改善者: 政府チーム

1-2 同セクタープログラムの進捗状況

本件支援調査終了時点（2005年3月末）における本セクタープログラムの進捗状況について以下に述べるが、見込みどおりに進捗した項目と、課題として残っている項目の両方がある。

（1）進捗した部分

まず、見込みどおりに進捗した部分である。

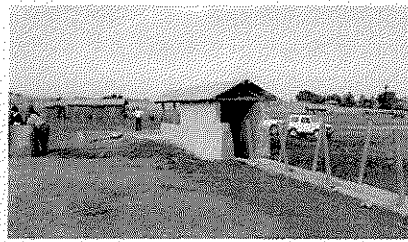
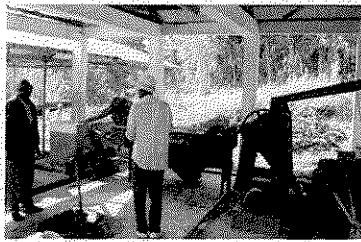
- ① 包括戦略と包括プログラムができた⁶。そしてそれらが、まがりなりにも、関係する複数の省庁と複数のドナーによって、セクター全体を覆うアンブレラとして共有されている。
- ② そのアンブレラのもとで、各ドナーのプログラムやプロジェクトが形成された。それらは、包括戦略や包括プログラムの目標と枠組みに沿った内容と各ドナーによって説明されている。金額的には、世銀 35 億円、アフリカ開発銀行 78 億円、IFAD 53 億円という規模になっている⁷。
- ③ 包括プログラムに沿って、全国 120 県に開発投資のための予算が、毎年配布され始めた。額はわずか 400 億シリング（約 4 億円）だが、実はこの予算が、県政府が農業のために使えるほぼ唯一の開発投資の予算となっている。中央政府から来る農業予算は経常経費だけである。また、県財政の開発投資は教育と保健が最優先されていた状況の中で、県の農業担当局は、初めて自前の開発予算を手にすることになった。調査団が現地調査を実施したすべての県において、DADP 実施 1 年目の県担当職員の期待と盛り上がりは、たいへんなものであった。（次ページの写真を参照）
- ④ 関係 4 省庁と主要ドナーの間で、オープンで定期的な意見交換を行う合同会合が定着した。時にお互いをいたわる言葉が交わされ、時に激しい意見の応酬が行われてきた。なお、合同会合は農業省⁸で行われ、その前後のドナー会合は JICA が主催して JICA 現地事務所の大会議室で行われている。
- ⑤ そして、政府の「自負心」が強まった。これはオーナーシップと英語で言うことが多いが、あえて「自ら背負う心」という意味を込めて「自負心」という日本語を使いたい。包括戦略や包括プログラムだけでなく、各ドナーがファイナンスする個別のプログラムやプロジェクトも、自分たちで内容や実施の可否を決定する自分たちの事業なのだという意識が強まっている。これに関しては、ドナーから皮肉や危機感が語られることもあるほどの状況となっている。

⁶ 包括戦略：Agricultural Sector Development Strategy (ASDS), Aug.2001. 包括プログラム：Agricultural Sector Development Programme (ASDP), Mar.2003.

⁷ 世銀：Agricultural Service Support Programme (ASSP) (co-financed with IFAD); アフリカ開発銀行：District Agricultural Sector Investment Project (DASIP); IFAD：Patrol and Agro-Pastoral Development Programme (PAPLIDEV). \$1=100 円換算。

⁸ 正確には、Ministry of Agriculture and Food Security (MAFS)。

Situation of DADP Projects in Hai District



Central pulper of Isuki
Primary Cooperative
Society, ongoing

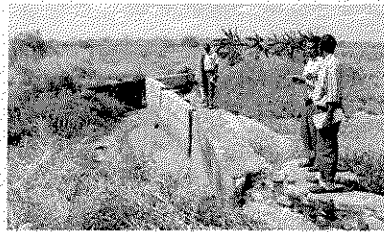


Kwasadala Dip, almost completed

DADP Projects in Mtwara and Masasi Districts



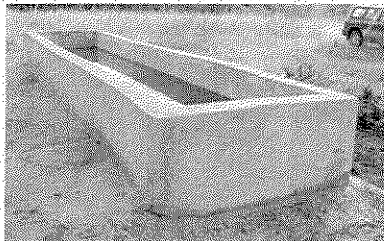
Mpembeli Wier (Mtwara), ongoing



Nangaramo Irrigation (Masasi), ongoing

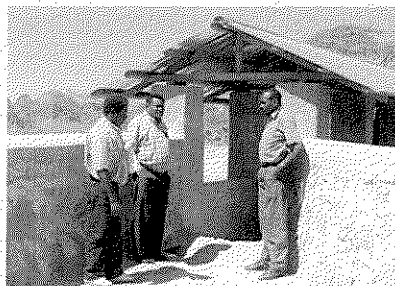


Nangoo Dip (Masasi), completed



Drinking water for Cattle,
Nangoo Dip (Masasi)

Situation of DADP Projects in Nzega District



Ndala Dip, completed



Mwanhala Dip, ongoing

(2) 課題として残っている部分

一方で、課題として残っている部分もある。それらは以下のとおりである。

- ① 本件支援調査の終了時点（2005年3月）において、他のモダリティと並び立つはずのコモン・バスケットはまだ立ち上がっていない。今準備が進んでおり、数ヶ月以内に立ち上がる予定である。ここから各県へ追加の農業開発予算が流れる見込みであるが、当初の見込みより大幅に遅くなっていることは否めない。社会セクターのバスケットと違って、農業セクターに独特の難しさが出ていると理解される。なお、セクタープログラム実施における農業セクターと社会セクターの違いについては、本報告書の2-3で詳述している。
- ② タンザニアの保健や初等教育におけるセクタープログラムの場合と違って、包括戦略や包括プログラムが、農業というセクター全体の改革プログラムには成りきれていない。部分的な改革にとどまっており、農業関係省庁は、かなりの範囲で今までどおりの計画作りや予算作りを続けている。
- ③ 先ほど紹介した各ドナーのプログラムやプロジェクトの内容が、完全に包括戦略及び包括プログラムに沿っているかと言うと疑問なしとしない。例えば、県への資金配布には別勘定を設けることにしている場合があり、県の行政能力強化のために県の既存の勘定を使おうという原則に沿っていない部分が見られる。
- ④ 一連の改革が援助活動や政府活動を超えて、民間や市民組織を巻き込んだ改革には必ずしもなっていないことを認めねばならない。「セクターワイド」の解釈のひとつは、援助機関や政府を超えた幅広い参加者にまたがるということのはずだが、まだそれには至っていない。

しかし現場の状況は日々変化しており、本件支援調査の終了時点でも、包括プログラムに関する全国広報セミナーが企画されたり、県の計画能力向上のための全国ワークショップが計画されたりしていた。したがって、今後も、日本を含むドナーによる継続的なモニタリングや支援が必要だと言える。

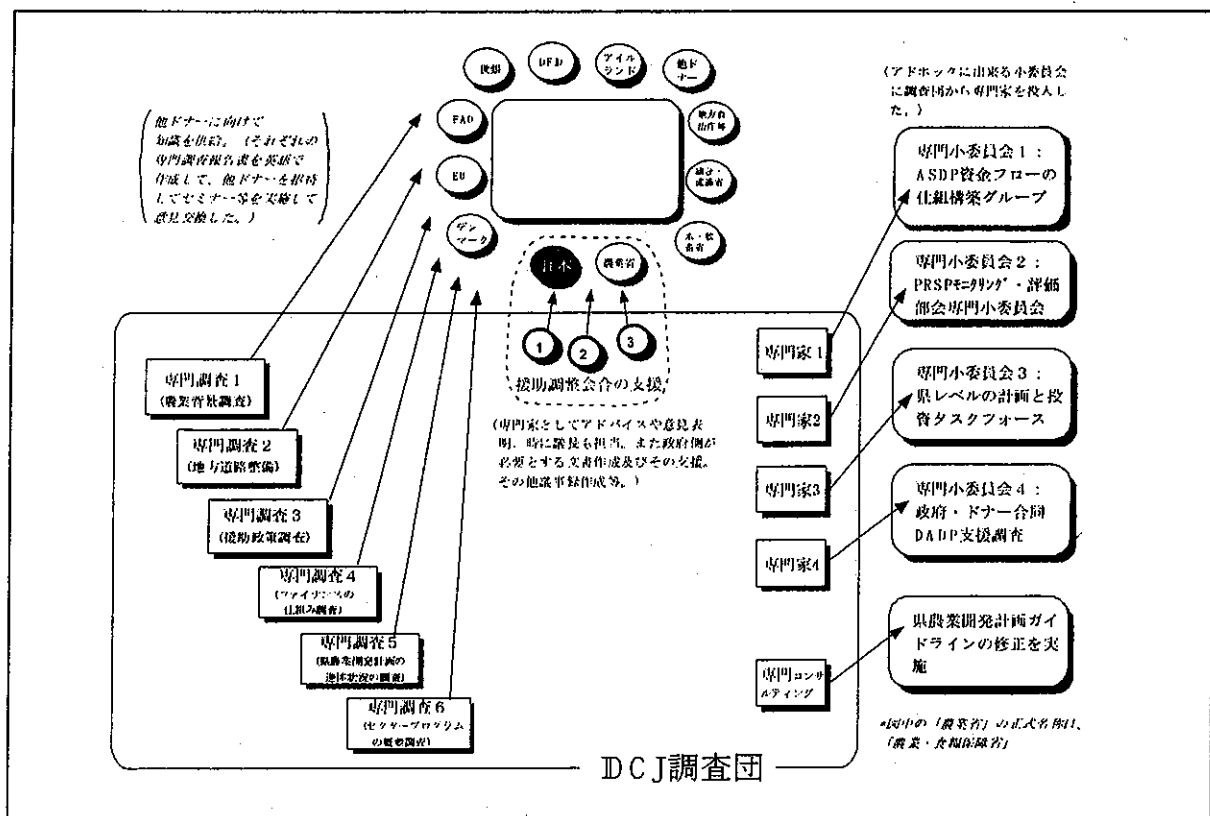
1-3 調査団による支援業務の詳細

本セクタープログラムにおいて、調査団が実施した支援活動は、当初想定された項目にとどまらず多岐にわたったが、大きく分けて4種類あった。それらは、1)援助調整会合の支援、2)専門調査の実施、3)専門小委員会への専門家派遣、4)専門コンサルティング(JICA 現地委託調査のフォローアップ)等である。また報告書の作成が義務づけられていないにも拘わらず、複数の専門調査が実施され、報告書が作成された。もしこれらを別個に JICA 専門家として調達したとすれば、適切な時機に適切な人材を投入することは不可能だったと思われる。

実際の支援活動として、調査団は次に示すように様々な支援活動を行った(下図も参照)。調査団のこれらの個別の活動について、次ページからさらに詳しく述べる。

- ・ 援助調整会合の支援
- ・ 専門調査報告書の作成
- ・ 専門小委員会への専門家派遣
- ・ 専門コンサルティング (JICA 委託調査のフォローアップ等)

図表 1-3 ASDP 支援体制の概略

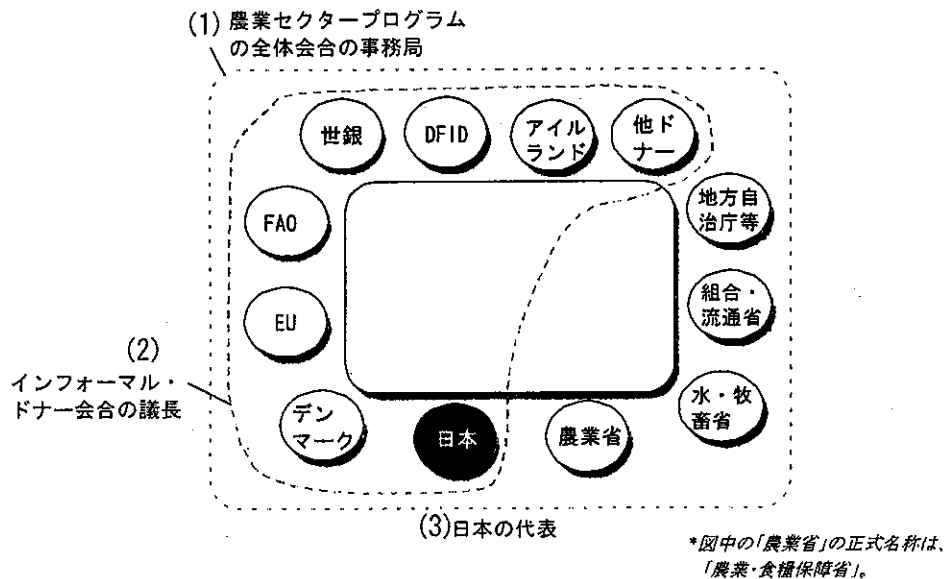


(1) 支援業務1：援助調整会合支援

援助調整会合に該当するものには、ドナー代表者およびタンザニア政府（農業3省+地方自治庁）の双方が参加する全体会合（FASWOG タスクフォース会合）⁹と、インフォーマル・ドナー会合の2種類がある。その中で日本は、次の3種類の立場を負っている。また、図にすると次のような関係にあると言えよう。

- (1) 全体会合においては事務局（農業・食糧保障省との共同）
- (2) インフォーマル・ドナー会合においては議長
- (3) どちらの会合においても日本というドナーとして意見を表明する立場

図表 1-4 タンザニア農業セクターにおける日本の3つの立場



この中で、調査団は、以下の支援を行った。

- (1) 全体会合およびインフォーマル・ドナー会合において、農業開発や地方開発に関する専門家としてのアドバイスおよび意見表明
- (2) 全体会合およびインフォーマル・ドナー会合の議事録作成（英文）
- (3) JICA 担当者が出席できない場合に、インフォーマル・ドナー会合の議長を担当

⁹この上に、さらに多くの関係省庁が正式メンバーとして加わり、タンザニアの農業問題について幅広く意見交換するフォーラムの場として FASWOG 会合が以前からある（事務局は FAO）。

(4) 日本代表としての意見表明（全体会合およびインフォーマル・ドナー会合において、日本が議長や事務局を務めていることにより日本独自の意見を表明できない場合に）

また、日本側関係者向けの支援として、全体会合およびインフォーマル・ドナー会合に関する和文による議事録を作成した。

さらに、タンザニア政府に対して、JICA 事務所の指示により、JICA 事務所と共同であるいは単独で以下の支援も行った。

- (1) 全体会合で発表する公式文書の作成支援および作成自体
- (2) ドナーと政府の間とのインフォーマルな事前調整

(2) 支援業務 2：専門調査の実施

本件調査の公示では、報告書の作成と提出が義務にはなっていなかったが、JICA 現地事務所およびタンザニア政府からの依頼に基づいて以下の「専門調査」を実施した。そして調査結果を英文の報告書にとりまとめた。さらに、JICA 事務所あるいは調査団事務所においてドナー代表者および政府代表者を招待して、プレゼンテーションを実施した。詳細は、本報告書の付属「専門調査の概要」を参照されたい。

<専門調査>		<政策等への反映度合>	
「農業背景調査 I」(英文)	→	セクタープログラム文書 (ASDP) で大幅に参照され、筆頭の参考文献にあげられた。なお、参考文献に挙げられたドナー文書は、日本と世銀のもののみ。	
タンザニア農業を農業技術、流通、行政、インフラ、金融、政策の観点から包括的に分析してセクタープログラムへの協力のあり方を提言。ドナーを招待してセミナー開催。			
「農業背景調査 II」(英文)	→	タンザニア政府およびドナーに配付したことに加え、本調査が土地法実施計画の策定に関する関係者の認識を高めたことで、策定作業が加速化された。	
土地法・村土地法の実施状況を把握し、土地・人間居住省および農業食糧保障省と協議の上、土地法・村土地法の実施を促進するための方策を検討。			
「農業背景調査 III」(英文)	→	地方自治庁は、本調査分析・提言を第 2 年目プロセス実施に活用する予定。また、同庁は、フィールド調査報告書を全国の県自治体へ配付する予定。	
DADP 第 1 年目の実施状況に関するフィールド調査を行い、調査結果を、地方自治庁、ASDP 事務局、あるいは、ASDP タスクフォースの場で、ドナーおよび政府関係者に報告し情報共有をはかった。			

「地方道路整備体制強化調査」(英文) タンザニア農業開発のボトルネックは地方道路だという確信から調査を実施。ドナーを招待してセミナー開催。	→ この調査結果を見たタンザニア政府から道路分野の開発計画策定のための TOR 策定支援を要請され、団員を派遣した。また報告書はプライスウォーターハウスの道路セクター分析の報告書に利用された。
「援助政策調査」(英文) 世銀、デンマーク、ドイツ、スウェーデン、フィンランド、イギリス等の援助担当者等のヒアリングに基づいてセクタープログラムのメリット、デメリットを取り纏めた。	→ 対タンザニアの援助協調における日本の基本的考え方のベースとして、関係者の間で参考にされた。
「ファンディングの仕組報告書」(英文) バスケット、プロジェクト型支援、財政支援の3つのモダリティの住み分けや今後の統合の方向について枠組を提案。ドナーを招待してセミナー開催。	→ 3つのモダリティの仕分けについて世銀と日本で内々に協調。他ドナーの個別事情も汲んで内々の交渉の上作成。日本が決めた仕分けで今後の住み分けと協調が進むことが見込める状況 (2004年3月現在)
さらに本件調査の延長期間である 2004 年度には次の 2 件の専門調査を実施した。	
「県農業開発計画進捗状況調査」(英文) ①2003 年度から開始された県農業開発計画の進捗状況や課題を調査した。②県政府のインフラ計画の能力と課題を調査した。③農業関連省庁による県のキャパビル支援の能力と課題を調査した。④バスケットファンドの試験的实施地域である4州における県政府の能力と既存プロジェクトに関して調査した。	→ 政府・ドナー合同で実施された DADP 支援プログラム形成調査の報告書で、参照されて転載された。
「セクタープログラム入門書」の作成調査 (英文) 世銀、EU、DANIDA、DFID、OECD などのセクタープログラムに関するガイドラインや報告書をもとに、セクタープログラムの定義・支援項目・利点や課題などをとりまとめた。冒頭に日本語の要約を作成して添付した。	→ まだ配布されていない。ただし、日本としての定義や本件セクタープログラムにおける日本の貢献をとりまとめており、今後各ドナーに配布される見込み。

また、専門調査の実施に際しては、地元の研究機関である ESRF (Economic and Social Research Foundation) や、会計実務の専門機関である Pricewaterhouse Coopers の協力も得て実施した。

(3) 支援業務3：専門小委員会への専門家派遣

現地でアドホックに設置される専門の小委員会に対して、JICA 事務所からの依頼に基づいて調査団メンバーを専門家として派遣した。主に以下の3つの小委員会である。

- (1) ASDP 資金フローの仕組構築の小委員会への財政管理の専門家派遣
- (2) ASDP モニタリング&評価の小委員会への評価理論の専門家派遣
- (3) 県レベルの計画と投資タスクフォース (ASDP Detailed Formulation の Taskforce 1) への専門家派遣
- (4) 政府・ドナー合同 DADP 支援プログラム形成調査団へ団員を派遣 (「ファイナンスの仕組」担当)

その他、農業セクターではない地方道路整備に関する小委員会へも、JICA 事務所の依頼に基づいてインフラ専門家を調査団から派遣した。

これら小委員会はアドホックに設置され、仕事が終わればすぐ解散となった。もし、これらの小委員会へ JICA の従来の手続きで専門家を派遣しようとするれば、1 年以上かかることが想定され、時機を逸していたであろう。本調査の場合は、さまざまな専門家で構成された調査団という「人材プール」から小委員会へ派遣できた。

(4) 支援業務 4：専門コンサルティング等 (JICA 現地委託調査のフォローアップ)

前述の専門調査には入らないが、JICA 委託調査で以下の調査のフォローアップを実施し、実質的な作成作業を行った。

<フォローアップ対象の名称>	<政策等への反映度合>
「県農業開発計画策定ガイドライン」 (英文)	→ ドナー会合 (+ タ政府関係者) で承認され、タンザニアの県計画策定の参考にされた。ただし実際に各県に配付されたのは、同ガイドラインを簡略化した数ページの「ミニガイドライン」であった。その後、政府の打診を受けて、1 年目の経験を踏まえた 2 年目用の修正版ガイドライン案を調査団で作成し、2003 年 10 月に政府に提出した。さらに、2004 年 12 月に、農業関連 4 省庁の合同チームによるアップデートが行われた。

日本の県の農業開発計画の策定の仕組を参考にして、同ガイドラインの修正を実施。ビジネス戦略の策定で使う SWOT 分析と参加型計画手法の両方をベースにした。

第2章 セクタープログラムに関する考察

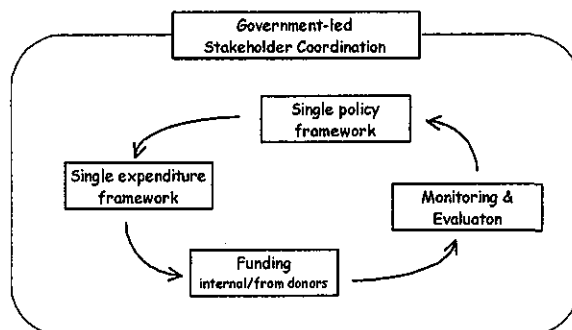
本章では、セクタープログラムの考え方を明確に理解するため、他ドナーで使用されているセクタープログラム援助のマニュアルやガイドライン、およびレビュー報告書を分析して、その定義、支援作業の位置づけを明らかにして、さらに本件タンザニア農業セクタープログラムの実情と比較した。調査の詳細については、本報告書の第2冊第7分冊を参照していただきたい。加えて、プロジェクト型援助との比較を試みるとともに、セクタープログラムが、社会セクターではなく農業セクターで用いられることによる独特の難しさや配慮すべき点についても分析を試みた。

2-1 セクタープログラムの定義と支援業務の定義

(1) セクタープログラムの定義

セクタープログラムとは『(1) 単一で共有された政策枠組の策定と (2) 複数年にわたる支出枠組の策定、(3) 資金支出 (政府自身と援助国による拠出の両方があり得る)、(4) 実施監理と評価を、(5) 被援助国政府が導く関係者間調整の下で実施するプロセス』であると定義できる¹⁰。

図表 2-1 セクタープログラムの定義の概念図



(2) セクタープログラム支援作業の定義とフロー

セクタープログラムを支援するとはどういうことだろうか。それは、定義に含まれるそれぞれの部分の支援を行うということなので、次の連続した作業フローとなる。

作業1：単一で共有された政策枠組の策定の支援
作業2：単一で共有された複数年にわたる支出枠組の策定の支援
作業3：資金支出（政府予算と援助国それぞれ）の実施支援
作業4：実施監理と評価の支援
継続的作業：上記1～4を、被援助国政府が導く関係者間調整の下で実施する。
また、作業1～4は繰り返しの作業となる。

¹⁰ OECD (2004), Good Practice Note on Providing Support to Sector Programmes; EU (2003), World Bank (2001),

なお、各作業で言う「支援」とは、コンサルティング、基礎的調査、関係者間根回し、ロジ支援（会議室・車両・パソコン等の提供）が柱となる。場合によっては、つまり関係者会合のリクエストや JICA 現地事務所の指示に基づいて、作業グループへの参加や、作業自体の実施も含まれてくる。

これを本件調査にあてはめると、第1章で解説したような具体的な支援活動になる。簡単に述べると、各段階で、まず関係者間会合に出席してコメントの発表や提出を行った。同時に、「国際根回し」も JICA 事務所とともに行った。また、必要な基礎調査を実施して調査報告書を作成し、関係者向けのセミナー開催を行った（「共有財産の提供」）。さらに、関係者間会合のリクエストという形を取って、ガイドラインやマニュアルの修正や作成を自ら行って提供した。それに加えて、JICA 現地事務所の依頼に基づいて、関係者間会合が雇用する作業チームにメンバーとして団員を派遣した。

2-2 セクタープログラムとプロジェクト型援助の利点と弱点

（1）セクタープログラムとプロジェクト型援助の利点と弱点の比較

本件支援調査の一環として、従来のプロジェクト型援助と、新しい援助アプローチであるセクタープログラムのそれぞれの利点と弱点を明らかにすることを試みた。専門調査報告書4（援助モダリティに関する調査）と同7（セクタープログラム入門書の作成調査）にそれらの詳細を記載しているが、分析結果を簡単にまとめると次の図表のとおりとなる。

プロジェクト型援助の主な利点は、1）見本効果がある（新技術、新管理方式等）、2）個別具体的なニーズに沿った案件形成と実施ができる（研修、研究等）、3）地域の状況に沿った案件形成と実施ができる、といった点である。対して、セクタープログラムの利点は、1）体系的な政策・戦略・実行計画が作成される、2）政策・予算・パフォーマンスのリンクが強まる、3）政府が管理する共通の手続きが普及して政府の能力が高まる等であると分析された。

一方、プロジェクト型援助の主な弱点として特定されている項目は、次の3点である。第1が、整合性が弱い傾向があるという点で、具体的には、政府の政策との整合性よりもドナー自身の政策や事情を優先する傾向があるということである。2点目が、政府の能力の向上に貢献しない傾向があるということで、これも具体的には、1）ドナー間で案件が重複して無駄が発生する傾向がある、2）独立管理ユニットを作らせて政府組織を使わない傾向がある、3）ドナー本国の基準を持ち込むので案件終了後に持続しない傾向があるといったことが観察されている。3点目が、セクター全体へのインパクトが弱いということで、個別案件は「成功」と評価されるがセクター全体の状況は以前と変わっていないことがある。いわゆるアイランド・エフェクト(Island Effect)

Danida (1998)の定義を統合した定義。それぞれの定義は、IDCJ(2005), *Sector Program: What is it?* に掲載。

と呼ばれるものである。

セクタープログラムはまだ歴史が浅く、十分な検証がなされているわけではないが、現時点で弱点として指摘されるのは次の諸点である。それらは、1) 政策・戦略・実行計画の策定と合意に時間がかかる。2) 一時的に対象セクター全体の計画実施・予算執行が滞る。3) セクター分析、組織能力分析、モニタリング指標の選定が難しい、という点である。そして最大の残された課題が、本当にセクター全体のインパクトを実現するかどうかはまだ確認されていない、ということである。

図 2-2 プロジェクト型援助、セクタープログラムの主な利点と弱点

プロジェクト型援助	セクタープログラム
<利点> ・ 見本効果がある（新技術、新管理方式等）。 ・ 個別具体的なニーズに沿った案件形成と実施ができる（研修、研究等）。 ・ 地域の状況に沿った案件形成と実施ができる。	<利点> ・ 体系的な政策・戦略・実行計画が作成される。 ・ 政策・予算・パフォーマンスのリンクが強まる。 ・ 政府が管理する共通の手続きが普及して政府の能力が高まる。 ・ 予算（政府自己資金、ドナー資金）の総額が増える。
<弱点> ・ 整合性が弱い：政府の政策との整合性よりもドナー自身の政策や事情を優先する傾向がある。 ・ 政府の能力の向上に貢献しない：ドナー間で案件が重複して無駄が発生する傾向がある。独立管理ユニットを作らせて政府組織を使わない傾向がある。ドナー本国の基準を持ち込むので案件終了後に持続しない傾向がある。 ・ セクター全体へのインパクトが弱い：個別案件は「成功」と評価されるがセクター全体の状況は以前と変わっていないことがある（いわゆる Island Effect）。	<弱点> ・ 政策・戦略・実行計画の策定と合意に時間がかかる。 ・ 一時的に対象セクター全体の計画実施・予算執行が滞る。 ・ セクター分析、組織能力分析、モニタリング指標の選定が難しい。 ・ 本当にセクター全体のインパクトを実現するかどうかはまだ確認されていない。

出所) プロジェクト型援助の「利点」: IDCJ / JICA Tanzania Office, "Possible Funding Modalities for ASDP Implementation: A Brief Explanation Note for Discussion", In *Annex B of ASDP Report on proposed financial mechanism*; Pricewaterhouse Coopers, 2004. プロジェクト型援助の「弱点」、セクタープログラムの「利点」、「弱点」: World Bank, *Education and Health in Sub-Saharan Africa: A Review of Sector-Wide Approach*, 2001; セクタープログラムの「弱点」の一部: European Commission, *Guidelines for European Commission for Support for Sector Programmes*, 2003

ただし、この比較図は、ただし、この比較図はセクタープログラムとプロジェクト型援助に関して一般的に言われていることを整理した図であり、対象とする国やセクターの違いによって当然に利点と弱点にも違いが出るが見込まれることに留意する必要がある。

(2) セクタープログラムの成功のための要因

セクタープログラムの成功のための要因として、以下の諸点を一般的に挙げることができる¹⁾。これは日本がリードを取ってセクタープログラムを成功に導くためにも重要な知見であり、その支援業務を担当するコンサルタントとしても大いに参考になる点だと言える。

- 政治的安定及びマクロ経済の安定（中期的な政策や予算を立てるための前提条件）
- セクター省庁の強力なリーダーシップ
- 経験のある「リードドナー」の存在
- セクター開発の方向性に関するおおまかな合意（関係省庁とドナーグループ間で）
- 適切な機能分担に基づく多様なモダリティの許容
- 関係者間の透明度の高い情報共有と関係者の忍耐強さ（それぞれのプロセスにおける合意形成に相応の時間がかかることをあらかじめ認識する必要性）

これらの成功条件がどれだけタンザニアの農業セクターにあてはまっていたかを検証すると、あてはまる部分もあったし、そうでない部分もあったという状況であった。

政治的・マクロ経済的安定は、セクタープログラム実施のかなり前からサブサハラ諸国の中でも際立ったものであった。一方で、農業セクター開発の方向性に関するおおまかな合意があったかという点で最後まで論争を残し、それがセクター省庁たる農業省のリーダーシップの発揮を限定的なものにしていたと言わざるを得ない。具体的には、タンザニアの農業開発では、競争原理をより重視するのか、あるいは平等の実現をより重視するのかという根本的な論争であった。

また、「多様なモダリティ」は日本が主導して関係者に認めさせたが、それが適切な機能分担を導いたのかはまだ分からない。そして、「経験のあるリードドナーの存在」だが、経験はないなりに、当の日本が「リードドナー」の役割を担当した。

また、全般的に情報共有はよく行われたが、政府省庁間の情報共有、ドナー間の情報共有が非常によく行われたが、その2つのグループ間の情報共有についてはお互いが疑心暗鬼になる時も確かにあったことは否めない。最後の条件である関係者の忍耐であるが、これについては、ドナー側、政府省庁側の双方とも、驚異的な忍耐力を今でも示していると言える。以上、タンザニアの事例を通じて検証すれば、これらの成功要因としてあげられた項目は、確かに重要ではあるが、これらがすべて揃うことはまれであり、このうちどの項目の欠落がどのような影響をもたらすかの調査研究がなされることが期待される。本件支援調査はそのために、有効な情報を提供するこ

とができると考えられる。

(3) より良いプロジェクト型援助と認められるための要因

プログラミング (Programming) の本来の意味は、個別のプロジェクト (Projects) や活動 (Activities) を、合意された実施スケジュール及び明確な予算措置にリンクさせて配置するということであるとされる (OECD(2005), p15)。

この見解に立つて、プロジェクト型援助が実施される場合には、次のような一般的なルールを満たすのが良いとされる (OECD(2005), p15)。これらは、セクタープログラムの枠内で、より良いプロジェクトを形成のために重要な知見であり、日本側援助関係者にとっても大いに参考になる点だと言える。

- ・ セクタープログラムの優先順位に沿ったプロジェクトとしなければならない。また政府は、セクタープログラムの外側で実施されるプロジェクトや、セクタープログラムの優先順位と矛盾するプロジェクトは認めることはできないし、ドナーも強要できない。
- ・ プロジェクト文書(アプレイザル)には、なぜ他のモダリティではなくプロジェクト型援助が必要かつ適切なのかの理由付けが明記されねばならない。
- ・ プロジェクトの予算(派遣される専門家やコンサルタントの人件費も含む)は、常に政府の財政基準や財政項目に従ってブレイクダウンされて明示されねばならない。
- ・ 政府の調達手続きが尊重されねばならず、もしドナー独自の調達手続きが行われる場合には、なぜそれが必要で、その結果どのような追加的な手続きがかかっているかが明示されねばならない。
- ・ 複数年にわたる予算額が宣言されねばならない。
- ・ プロジェクト文書(アプレイザル)において、予算報告書と支出報告書がどのようなルートと手続きによって政府に届けられるのかが明記されねばならない。
- ・ プロジェクトのモニタリングや監督には、セクタープログラムで通常実施されている年次合同レビューやその他の定期合同レビューの機会が用いられねばならない。

¹¹ OECD (2004), Good Practice on Providing Support to Sector Programmes, Draft.から抜粋。

2-3 農業セクタープログラムと他セクターのプログラムの共通点と相違点、支援における留意点

農業セクターにおけるセクタープログラムを考えるとときに直面する特有の問題がある。教育や保健など、サービスの提供者が政府やほぼその実施機関であると言える社会セクターでは、容易に事業実施に関する一定の仕組みや手続きが合意されるが、農業セクターはそうはいかないことが本件支援調査を通じて理解された。以下、援助モダリティに関する仕組文書の考察と説明が若干重複するが、農業セクターの特徴と、その結果特に留意すべきことになる諸点について解説する。

(1) 農業セクターの特徴

教育や保健などの社会セクターでは、注射器1本とか教科書10冊というように、一人あたりに必要な行政サービスの種類・量やその単価がほぼ決まっており、それらをもとに全国あるいは各県での政府の活動内容や支出規模が決められる。これに対して、農業セクターは以下の2つの大きな特徴がある。

1) 農業は民間活動である。

農業は、民間生産者（＝農家）と、関連する業者が主要なアクターである。したがって、農業開発とは、こうした民間生産者／業者の活動をいかに活性化するかにかかっている。これに対して政府がやるべきことは限られており、民間生産者／業者が活動するための環境を整えることにより、直接的あるいは間接的に彼らの活動を刺激することにとどまる。なお、こうした環境を現地の議論の中では、「Enabling Environment」と呼んでいた¹²。

2) 農業は地域により特殊性が高い。

農業は、地域の自然条件や農耕的な条件を反映して、地域によって多様である。地域によって育成に適した農産物も違えば、地域市場との関係によって収益性の高い品目も違ってくる。したがって、ある地域で成功したあるアプローチが他の地域でも成功するとは限らない。こうした特徴により、農業セクターでは、セクター・ワイドあるいは国全体の支出の枠組や活動の枠組に合意するためには、社会セクターよりも長期かつ詳細な議論（現地の議論では「Detailed Formulation」と呼んでいた）、ならびに内部化（同「Internalization」）（＝技術的標準化、予算化、政策・制度化）への支援が必要とされることになる。

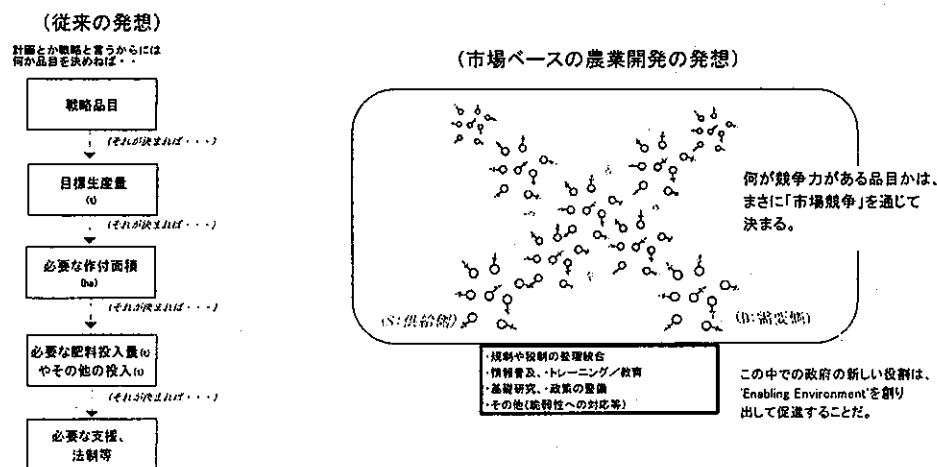
¹² 'The overall objective of the ASDS is to create an *enabling environment* for improving agricultural productivity and profitability, improving farm incomes, reducing rural poverty and ensuring household food security.' Agricultural Sector Development Programme Framework and Process Document, March 2003. p8

(2) 農業セクタープログラムの各文書を支配する基本的な発想

タンザニアの「農業セクター開発戦略書」(ASDS)が2001年末に完成してから現在までの間に、当該戦略書における「戦略品目」は何かという質問が日本の援助関係者の間で非常に頻繁に出された。それは重点的に育成すべき戦略品目ということで、日本が従来支援して作成してきた農業開発計画は、コメ、麦、みかん、じゃがいもなど特定の品目を数種類決めて、それぞれを市場競争力のある商品作物として育成する(あるいは加工度を上げる)ことを試みるという基本的な発想で策定されてきた。戦略品目が決まれば、次に目標生産量が決まり、それに従って必要な作付面積や肥料投入量が算出されていくという流れとなる。

ところが、タンザニアでドナーが支援して作成している現在のセクタープログラムは、これとはかなり違う発想に基づいて策定されているものであることが明らかになっている。何が市場競争力のある品目かは「市場が決める」べきものであり、開発戦略の中で決定する必要はない。そして、市場メカニズムの働きを阻害している規制や税制を取り除く一方で、政府は統一基準を作る、アドバイスをする、農業トレーニングを実施する、流通システムを改善するなどのサービス提供を実施する。するとまさに、「市場競争を通じて、市場競争力がある品目(あるいは加工品)が決まってくる」という基本的な発想が貫かれている。したがって、この発想に基づいて策定されたASDSやASDPにおいても、個別の品目にあたる記述は全く出て来ない。それに代わってASDSやASDPというセクタープログラム文書は、市場を適切に機能させるための方策や、政府の新しい役割についての記述で構成されることになる。

図表 2-3 農業 SP を支配する基本的な発想



(3) 農業セクタープログラムの支援において特に留意すべき点

支援における留意点は大きく分けて2つ特定される。まずは、上記(1)農業セクターの

特徴に関する留意点である。保健や教育といった単位当たりコストが決まりやすいセクターのように、単一の資金ソースで単一の支援プログラムとはいかないのが農業セクターである。したがって、資金ソースや支援プログラムについても、よりきめ細かい内容とすることが考慮されねばならない。

もう一つの留意点は上記（２）に関することで、「市場メカニズムに基づいた（Market-based）開発戦略」を考えるということである。タンザニア政府は日本と発想が近く、品目ごとの育成戦略を考えることが多かったが、これは途上国一般に見られる発想であろう。ところがそれは他ドナーには一般に受け入れられない旧来型の発想と映るらしい。したがって、品目の選定は市場の選別に任せ、市場メカニズムをより機能させるという観点から政府の役割を考えることが必要となる。具体的には以下が含まれる。より詳細な支援策については、専門調査報告書１の農業背景調査を参照されたい。

- １）規制や税制を整理統合して合理化する。
- ２）情報普及（Information Dissemination）、農民・流通業者トレーニング、基礎研究（委託も含む）を実施する¹³。
- ３）民間活動を活発化させるための環境（Enabling Environment）を整備する（政府政策の整備、農業関連情報の整備、モニタリング&評価の実施）
- ４）その他（民間の活動の計画作りの支援等。この場合の民間には農民を含む）

¹³ 経済学でいうところの基礎的なパブリック・セクターの役割にあたる。

第3章 セクタープログラムにおける日本の強みと克服すべき課題の考察

次に本件支援調査を通じて、日本の援助を考える上で貴重な経験となった点、そして、その過程から認識された日本の強み、及び克服すべき課題として残った点を順を追って解説する。

3-1 日本にとって貴重な経験となった点

まず日本の援助を考える上で、貴重な経験となったと言える点を述べる。

- ① 政策について考える経験をした。日本の技術支援としては、ベトナム政府に対する政策支援調査があるが、他ドナーも巻き込んで合意を取り付けた政策策定の支援は初めてだったと言える。この過程で、合理的な政策の策定プロセスとはどういうものかや、川上の政策がいかにより具体的な事業を縛るのかに関する発想の違いや知見を日本側は学んだと言える。
- ② 長期的そして包括的に、一国の農業開発を検討する経験をした。機械化だけ、灌漑だけ、肥料などの農業投入だけ、あるいは農業人材の育成だけ、ということではなく、一国全体の農業開発の戦略や仕組みを考える過程から多くの知見を得た。
- ③ リード役として、関係者の意見をまとめる経験をした。今までのように、ドナー会合に出席しても、資料や情報をもらうだけ、というスタンスから脱して、ドナーグループの意見や利害を調整してまとめ上げる一方、政府とドナーグループの間の仲介を行うという経験から多くの知見を得た。

3-2 日本の強み

次に、その過程を通じて認識された日本の強みと言える点を述べる。

- ① 現場主義の伝統：日本の援助活動の特徴としてよく言及される現場主義は、セクタープログラムでもよく効果を発揮した。驚くべきことであるが、農業のセクタープログラムでありながら、他のドナーはフィールドへ出向いて農村に滞在することはほとんどしていないようである。これに対して、支援調査団は、当然のごとくフィールドに出て調査をして報告書をまとめた。これを政府・ドナー合同会合で発表したところ、非常に重宝がられ、包括プログラム文書で参照されて使用された。それ以来、支援調査団は、ほぼ半年ごとにフィールド調査報告書を作成して発表しているが、その度に、政府文書やドナー合同文書で参照されて転載されている。ひとつ注意すべきことは、「現場主義」と言っても、現場で農民と接することが何より重要だということではなく、現場で得た経験や知見を中央政府の政策へ反映させていくことが肝要だということである。

- ② 緻密な文書作成能力：ドナー会合で他のドナーは一生懸命発言する。自身の主張を理路整然と述べる能力と態度は敬服に値する。しかし、そのあと、議事録にまとめたり、主張を統合してドナー全体の文書にまとめたりすることは、手間もかかるので、一般に得意としていないようである。一方、こうした作業は日本側関係者が比較的得意とするところである。包括戦略や包括プログラムのドラフトに関して、DFID、アイルランド、EU、デンマークなどの代表者からコメントを提出させて、日本側で統合してコメント文書を仕上げていた。また、実は日本人の方が、英語の文法を正確によく知っていることも実感された。
- ③ 国際根回しの能力：援助協調への参加という経験を通じて、ドナーと現地政府の調整役という日本の役割が強く認識された。根回しは日本側関係者が得意とするところで、それを国際的に拡大するわけであるから、簡単に言えば「国際根回し」ということである。

3-3 克服すべき課題として残った点

次に、日本にとって克服すべき課題として残った点を解説する。

- ① 第1に、プログラム・アプローチという発想が、コンサルタントを含めた日本側に普及していない点が課題として残っていると言わざるを得ない。日本には、ある省庁内部やある組織の内部においては、「政策—プロジェクト」という関係は観察されるが、「政策—プログラム—プロジェクト」という発想がなかなか経験されたり定着したりしていない。プログラムは、プロジェクトを寄せ集めればプログラムになるわけではなく、各ドナーの壁を越えて、あるいは各省庁の壁を越えて、そしてさらには、行政・非営利・民間の壁を越えて、ある単一の目的を達成するために、合理的な計画作りをするということである。この概念が日本全体として定着していないために、より多くのドナーや、より多くの民間代表者を巻き込むことの重要性に基づいて、現場で十分に日本がリード役が担えたかどうかは疑問なしとしない。
- ② 第2に、地方分権化の経験が十分ではないために、地方分権化によってどんなメリットがあるのかが日本側に理解されていない点が、課題として上げられる。全国120県が上げて来る県の事業計画と、中央の計画や予算枠がどのように調整されるのかが明確には分からなかった。したがって、他のドナーにもどのようなイメージになるかが説明できないこともしばしばで、現場で十分にリード役が担えたかどうかは疑問なしとしない。
- ③ 第3に、単年度ではない複数年度予算執行の経験がないため、その意義やメリットが日本側に十分には理解されていない。中期予算執行計画（Mid-term expenditure framework）というものがどれだけ効果があり、どれだけ縛りとなるのかが分からず、この面での関与が、調査団を含めて日本側として比較的弱かったことを認めざるを得ない。ドナー資金も国家財政に最初からカウントして、複数年を通じて合理的な財政管理を行う傾向が今後ますます強ま

っていくだろう。こうした傾向に対応するために日本側でも関連する知見を蓄積していく必要がある。

以上が克服すべき課題として残った点である。これらの3点は、簡単に言えば、内部手続き重視から目標志向型管理への転換、中央集権型から地方分権化への移行、そして単年度主義から複数年度主義への移行ということである。タンザニア現地では、JICA 事務所、大使館、支援調査団も含めて日本側全体で、強い危機感として感じられていた点ばかりであるが、3点とも日本国内ではまだまだ進行中の話である。したがって、今の段階で明確に理解されなくとも仕方ないと思われるが、これらについては、別途独立した調査研究が必要であろう。そして何より日本社会全体が自ら経験して初めて、広範に認知される知見となっていくものだと見込まれる。

3-4 残された検討課題

日本の強み、課題として残された点に加えて、4年間の経験を通じて、未だに分からない点を素直に述べたい。

- ① 本件支援調査を通じて、セクタープログラムの実施は、バスケット、プロジェクト、技術協力などを含む「多様なモダリティ」で実施されるべきという主張を日本側が展開して、それが受け入れられた訳だが、それはよかったのかどうか。必ずしもアンブレラに一致しないプログラムやプロジェクトを各ドナーが形成することを手助けすることになったのではないのか。そして、プロジェクトや技術協力など、従来型のモダリティを改善していく動機付けに水を差したのではないのか。そう考えると、果たして日本側の提案はよかったのかどうか、今後十分に検討されるべき課題である。
- ② 全体の効率は上がったと言えるのかどうか。当初言われたように、政府がドナーごとに書類を用意しないといけないう取引費用は下がったのだろうが、かわりに議論の時間が長くなったと言わざるを得ない。つまり、トランザクション・コストは下がって、かわりにディスカッション・コストは上がっているのではないのか。ただし、それは変化のために必要不可欠なコストだという議論もあり、今後検証されるべき課題である。
- ③ 「オーナーシップ」の意味がヨーロッパ・ドナーと日本で違う。途上国政府が自分で作った政策に基づいて、案件の要請を上げてくるのは好ましいことだと日本では一般に考える。ただし、要請によって採択された案件の実施の細部や精算処理については、相手国政府に任せられておいてはいい加減になるので、実質的に100%日本側で管理させてもらいますという話になりがちである。相手を信じているのかいないのか微妙なところだと言えるだろう。ヨーロッパ・ドナーはちょうどこの逆で、最初の政策作りにおいてはうるさいほど口出しをして、

彼ら自身が納得する政策を作らせようとする。そして一旦政策で合意すると、あとの実施は相手国政府の仕組みで実施させ、多少の不備があっても大目に見ようという姿勢を維持することが観察された。日本もヨーロッパ・ドナーも「オーナーシップが重要だ」と主張するが、発想は逆である。どちらがいいのかは明確にはなかったし、どう折り合いをつければいいのかも分からなかった。ただし、最初の原則がおかしければ、正確にその原則を実施しても意味がないという意見には常に考えさせられた。この発想の違いと、それがセクタープログラムの成果に与える影響についても今後、十分に検証・検討されるべき課題である。

さらに、日本がセクタープログラムに対応していくために有益な知見が得られると考えられる今後の研究課題を2つ提示したい。これらは調査団が支援実施期間を通じて、一部の知見を得られたが、未だに最終的な結論に達していないテーマであり、ぜひ「総合分析」「テーマ別研究」などの形で研究が取り組まれることが期待される。

- ・教育、保健等の社会セクターと違い、①民間主体で、②地域によって状況が異なる、と言う特徴を有する農業セクターで、セクタープログラムがどのように機能するのか。
- ・アフリカとアジアにおける政府の能力や自然条件の違いがどのようにセクタープログラムの実施に影響するのか。

第4章 セクタープログラム支援に関する10のポイント

前章までに、タンザニアの農業セクタープログラムの時間的な流れや支援の概要について解説したが、それらを踏まえてこの章では支援調査をスムーズに実施するためのポイントを解説する。ポイントは、(1) ドナー間調整のポイント、(2) 現地政府支援のポイント、(3) 日本の主張をセクタープログラムに反映させるためのポイント、そして(4) 支援に従事するコンサルタントに求められる心構えの4つの視点からまとめた。

4-1 ドナー間調整のポイント

ポイント1：会議準備や議事録作成などのロジは進んで引き受ける

前述のように、日本が主導権を発揮する旨を明らかにした経緯から、セクタープログラム策定における全体会合の事務局を農業・食糧保障省と JICA 事務所が共同で担うこととなった。当初、JICA は ASDP 策定支援を表明した6ドナー間¹⁴の意見の集約を行う調整機能を担う予定であったが、農業・食糧保障省が十分な事務局機能を果たすことができず、そのことが時折ドナーから反発を招く結果となったことから、漸次 JICA 事務所が実質的な事務局機能を担う体制となった。図表 4-1 には事務局として JICA が実施した業務内容と調査団が行った事務局業務を整理した。

図表 4-1 事務局としての農業・食糧保障省、JICA、および調査団の業務

業務	担当	農業食糧保障省	JICA 事務所	調査団	備考
関係メンバーへの会議日時等の情報の提供、事務連絡		○	◎	△	本来は農業・食糧保障省が主体 FAX、E-Mail を活用
各種書類の送付		◎	△		遅れることが多い
会議議事録作成・修正			○	◎	英語にて作成
ドナー側小会議の設定・連絡			◎		
ドナー側意見の取りまとめ			◎	○	ASDP 策定支援ドナーの統一意見を作成

◎：主体として遂行、○時折遂行、△主体を補佐

図表 4-1 から分かるように、事務局機能とは主として「支援プロセス」の取りまとめ役であるが、これらは援助協調を持続的なものとする上で欠かせない触媒的機能とも言える。複数の案件や業務を抱えたドナーの担当者全員が常時 ASDP 策定支援プロセスに参画できるというわけで

¹⁴ アイルランド、イギリス、デンマーク、世界銀行、EU、日本の6ドナー。

もないため、支援プロセスが滞りなく進捗するためには、事務局がプロセス全体を細部に亘って把握しつつ必要作業を継続的に行う必要がある¹⁵。実質的に事務局であった JICA は調査団と共に、時には単独で、また時には調査団への委任を通してすべての会議に参加し、会議開催連絡が関係者に行き渡ったかその確認も行い、また、時に ASDP 策定に関わる各ドナーの個別見解を取りまとめた上で、ASDP 策定支援ドナーの統一意見も作成した。図表 4-1 では書類の送付は農業・食糧保障省の役目となっているが、会議開催前に関係者全員に届くことは稀であり、時折事務局（JICA および調査団）がフォローをする必要があった¹⁶。JICA 事務所は通常業務を遂行する傍らで、事務局としてこれら業務も担っており、調査団も JICA チームの一員として事務局機能の一端を担ってきた。こうした煩雑とも言える事務局機能を JICA および調査団が引き受けたことは、投入できるマンパワーの限られている他ドナーからたびたび感謝された点である。会議準備や議事録作成などのロジを進んで引き受けることは、ドナーから信頼を得てセクタープログラムをリードするための最初の一步として手がつけやすい項目であると言える。

ポイント 2：ドナー・コミュニティに「共通知識」を提供する

ASDP が農業開発の「枠組文書」として承認されたのだから、その中で具体的な活動項目として記載されていない項目を援助することは理論上あり得なくなる。調査団は、ASDP に沿って「今後日本が実施したい案件」または「タンザニアにとって必要な案件」が何かを特定できるように基本的な農業調査の実施が有用であると考えていた。調査団は数カ月という短期間に、農業 6 分野で調査を実施し、ミニ農業セクター調査的な業務を実施した¹⁷。報告書は英語で作成し、農業・食糧保障省および他ドナーへ調査結果を発表する場を設けた。

農業背景調査の結果を ASDP 策定関係者に披露したことは、日本が農業分野において支援する可能性のある方向性について、他ドナーが初めて認識することができた点において重要な貢献を果たしたと考えられる。また本来は日本の今後の援助のために実施したわけであるが、これが結果的に「そもそもタンザニア農業はどういう現状にあるのか」、「どういう特徴があるのか」、「どこにチャンスがありどこに制約や脆弱性があるのか」という基本的な知識をドナー・コミュニティに提供したという点においても意義があった。この報告は他ドナーおよび農業・食糧保障省から支援調査終了時点でも高く評価されている¹⁸。調査団によって実施された同調査は、日本が

¹⁵ 2002 年 11 月以後の ASDP プロセスにおいては農業・食糧保障省の職員が正式な事務局メンバーとして配置されることとなった。

¹⁶ 現実的な問題として、農業・食糧保障省オフィスに電気が来ないために、コピー機、ファックス機、電子メールが使えないことがしばしばある。

¹⁷ 前述の(2)支援業務2:専門調査の実施の「農業背景調査」のことで、ASDP 枠組文書において、筆頭の参考文献としてあげられている。

¹⁸ 我が方の報告に刺激を受けたと見られ、デンマークも後日自らの案件の報告会への関係者参加を促すようにな

ASDP にて実施すべき援助の方向性検討のための 1 つの提案例となっただけでなく、ドナー調整をリードするという観点からも有意義なものであったと言える。

この経験から分かったことは、他ドナーは意外に当該セクターの現状について知らないということである。また、地方調査や現場（サイト）調査にもあまり出向かない傾向があるということである。一方、現場に出向いて現場に即した調査を行うことは日本側関係者にとっては得意なことである。このギャップを利用して現場から得た「共通知識」を取り纏めて分析してドナー・コミュニティに提供することは、ドナー間調整をリードする上でとても効果的だと言える。

ポイント 3：他セクターや他国のセクタープログラムの動向について調べて情報を提供する

タンザニア国内では保健セクターおよび教育セクターのプログラム策定が先行している。セクタープログラム支援にあたっては、これら先行する 2 つのセクタープログラムの概要を把握することが有益と考えられたため、調査団は担当省庁、関係ドナー、JICA 専門家等から情報収集を行い、理解・分析を深めた。また、他のアフリカ諸国の中には、既に農業のセクタープログラム策定が先行して行われている国が多数あり、タンザニアでの ASDP の参考とするためにはそれらの現状把握が重要と考えられたため、隣国ウガンダでの農業セクタープログラムの実態調査の必要性を JICA に提案し、2001 年 11 月に実施され、その結果はドナー間で共有された。他国の状況を取り纏めて分析し、ドナー・コミュニティに提供することは、ドナー間調整をリードする上でとても効果的だと言える。

ポイント 4：コモンバスケットファンド一辺倒となることを回避する

セクタープログラムである ASDP では、ドナー援助を個別プロジェクト方式ではなく、1 つの口座に原資を一旦集約しそこから ASDP にて計画された活動内容に基づき支出する、というコモンバスケットファンド（CBF）方式の採用を検討していた。しかし、日本は、主要な援助形態として無償資金協力および個別プロジェクト方式をとっていることから、CBF 方式への急転換は日本の対タンザニア援助全体の再編成を意味していた。特にアイルランドとデンマークが CBF による ASDP 実施を主張していたが、CBF 方式一辺倒を避けるために、会合毎に反論を示すなど、多様な援助形態存続の必要性を各ドナーが認知するよう JICA 事務所とともに調査団は様々な働きかけをした¹⁹。実際に、この働きかけが効を奏し、農業セクタープログラム全体が CBF 方式に転換するのを回避することができた。その中でも決定的だったのは、ASDP 資金メカニズムを考案

った。援助協調推進の効果の一つと言える。

¹⁹ 大使館においても大臣等高官対象に同様の主張が繰り返し行われており、オールジャパンとしての対応が実践されていた。

する作業グループに調査団メンバーが（JICA 事務所メンバーとして）直接参加した点である²⁰。そして、他のドナーでも CBF 一辺倒ではついて来れないところがある。具体的には、IFAD や FAO などの国際機関である。これらのドナーを排除することなく、ドナー間調整をリードしていくためには、CBF、一般財政支援、プロジェクト援助などを含めた多様なモダリティを容認していくことを推進していくことが重要である²¹。

4-2 現地政府支援のポイント

支援調査の目的は、通常の開発調査のそれとは種類が異なることから、それに応じて求められる成果も異なる。通常の開発調査では、1) 相手国政府へ調査報告書を提出すること、2) 調査の実施過程を通じて特定技術を移転すること、の2点が目的として掲げられている。一方、本件支援調査では、タンザニア政府の行政プロセスの支援を行うことを目的とし、これによりタンザニア政府自身がセクタープログラムを推進し管理できるような能力を身につけることを目指した。調査団は、この目的に沿ってタンザニア政府のオーナーシップ醸成のために様々な行政プロセスを支援してきた。以下にその「支援」について例示し、タンザニア政府がその支援によりどのように変化してきたかを述べる。

ポイント5：「政府職員自身による戦略文書の策定」を継続的に主張する

調査団は、JICA 事務所とともに、公式もしくは非公式の場で、積極的にタンザニア政府のオーナーシップを主張してきている。一貫して主張してきたことは次の通りである。

- ASDP はタンザニア政府が農業開発をより効果的に遂行するための“タンザニア政府のツール”であり、持続性を考えた場合、その策定と実施においてはタンザニア政府がハンドルを握るべきである。
- 被援助国が相当の策定作業を自ら行った国はタンザニアが初めてといっても過言ではない。また他省庁主管セクタープログラムと比べても柔軟性が高い。誇りを持つべきである。

調査団が JICA から受けた指示である「タンザニア政府による ASDP 策定」は、予測されていたタイミングよりも遅延したものの、タンザニア政府によって実現された。当初、ASDP 策定のためのコンサルタントをタンザニア政府が備上する案も検討されたが、調査団は、早い段階から

²⁰ 2002 年 2 月から 4 月にかけて、ASDP Financial Mechanism Advisory Group という専門小委員会が結成されて、ASDP のファイナンスの仕組文書を作成した。メンバーは 4 人（タンザニア財務省職員、保健省職員、Ireland Aid の会計士、JICA 専門家（調査団メンバーの財政専門家））。

²¹ 2002 年 2 月から 3 月にかけて、ASDP の仕組構築の専門の小委員会が設置され、JICA 事務所の指示に基づいて、調査団からも財政専門家を委員として派遣した。

JICA 事務所とともに、公式・非公式の場でタンザニア政府職員が ASDP 文書を作成するべきである点を主張し続けてきた²²。この一貫した主張は、タンザニア政府のオーナーシップ醸成に影響を与えてきた。

ポイント6：「政府職員自身によるセクタープログラム事務局の運営」を継続的に主張する

ASDP の策定プロセスは、JICA チームが全体会合の事務局、およびインフォーマルドナー会合の議長を担うことで進んだ。しかし、そのうち全体会合の事務局は「ASDP 文書完成まで」という関係者間の合意に基づくものであり、ASDP 実施段階では、JICA は事務局から手を引くこととされている。一方で、ASDP 文書の骨格が完成するにつれて、関係者からは、その活動の実施には高い調整・実施能力を有する事務局の設置が示唆されていた。このため、当初、農業・食糧保障省は ASDP 実施のための事務局要員を、タンザニア政府「外」、つまり民間労働市場から募る考えであった²³。これに対して、多くのドナーは、「ASDP は政府の所有物であり、従って政府職員が直接運営するのが道理であり、持続性を持たせるための基本である」という方針を主張した。調査団も「タンザニア政府による ASDP 文書策定」の本質は「タンザニア政府による ASDP 実施」体制を確立することにあると当初から考えていたため、ドナー側の考えの統一や農業・食糧保障省へ働きかけを行ってきた。結果、この働きかけが影響して農業・食糧保障省も政府主導の「ASDP 事務局」(ASDP Secretariat)の設置に意欲を持つようになり、2002 年末に、タンザニア人で構成される同事務局が実際に設置された。

「Put the Recipient in the Driver's Seat」のかけ声の下、ASDP 策定プロセスがどのようなすればタンザニア政府の所有物として持続性あるものとするか、当初から関係ドナーは協議を重ねていた。しかし ASDP 策定開始当初から、常に農業・食糧保障省の ASDP プロセスへのオーナーシップに関し、懐疑的な見方がヨーロッパ系ドナーを中心に存在した。しかし本件支援調査の終了時点(2004 年 3 月)では、ASDP がタンザニア政府の所有物であり続けるための基盤(ASDP 事務局)が立ち上がり、徐々に運営能力を高めていっていることが観察されている。

ASDS や ASDP といったセクタープログラム文書は、その作成の必要性が PRSP にて指摘されただけでなく、重債務国の債務免除(HIPCs イニシアチブ)を受けるための条件となっていた。タンザニア国外の圧力から ASDP 策定が始まったとも言える。また、外圧にともなう国内の圧力もあった。先行する保健および教育セクタープログラム策定から一歩出遅れているという精神的プレ

²² JICA 事務所および調査団の主張が功を奏して、ASDP のファーストドラフトはタンザニア政府職員から成る 12 名のチームが作成した(2002 年 3 月)。ただし、その後 EU をはじめとするいくつかのドナーがそのファーストドラフトを承認せず、国際コンサルタントによる見直し作業を主張して(2002 年 3-4 月)、実際に修正させた(2002 年 5 月-2003 年 2 月)。

²³ 政府系業務を頻繁に受注するコンサルタントだけでなく、その他民間企業一般に従事する人材をも視野に入れた募集を検討していた。

ッシャー、国家予算取得のための省庁・セクター間の競争にもよるものである。

ASDP 策定は当初、農業・食糧保障省がリードするには厳しい環境であったにもかかわらず、ASDP は農業・食糧保障省を始めとする農業関係省庁が ASDP 実施の主体となりつつあり、また各種会合においても強いイニシアチブを発揮するようになってきている。そしてイニシアチブ発揮の背景には、ASDP の重要性の認知、また ASDP 文書策定と実施におけるドナー、特に日本からの強い支持を裏付けとした一種「自信」のようなものが育ち始めたのだと考える。ASDP 策定支援調査を継続する中で、タンザニア政府側がプロセスそのものを所有し、リードする自信をタンザニア政府内に移入することが、この技術協力としての開発調査における大きな成果である点を改めて強調したい。

4-3 日本の主張をセクタープログラムに反映させるためのポイント

セクタープログラムは様々な国、様々なセクターで策定されているが、タンザニアの農業セクターにおいては、JICA および調査団の活動が功を奏して日本の主張をセクタープログラムのいろいろなところに反映させることに成功した。その経験を踏まえて、セクタープログラムにおいて、日本の主張や意見を反映させるためのポイントを解説する。

ポイント7：有力ドナーと連絡を密にして連携を図る

調査団は、JICA 事務所員として、ASDP 策定支援ドナーだけの小ミーティングの多くに参加しコメントを行った。また、会合以外でもドナーはそれぞれが食事会等を企画し、情報交換や意見の確認を行う。日本の援助関係者は一般的に「業務」以外の場面で他ドナーと接触することには慣れておらず、他ドナーから見れば、「ドナーの輪に入らない日本人」という見方をされていた。またセクタープログラムが進むアジアのある国における援助評価調査においては、国際機関関係者から、日本は「恐竜」(Dinosaur)と陰で呼ばれている、と聞かされることもあった²⁴。こうした状況を打破するため、JICA 事務所ではセクタープログラムの策定支援が始まる前から、少しずつ、業務時間外での他ドナーとの接触を試みるようになった。調査団も、会合以外の場でのドナーとの接触時間を作るように試みた。日本が農業セクターへの援助に関し、どのような考えを持っているのか、日本の援助形態がどのような特徴を有しているのか、あらゆる機会を利用し

²⁴ 外務省委託(財)国際開発センター実施「ヴェトナム国別評価」、2001年。その指摘は、量としては大きい、今のままのやり方ではいずれ減るだろうとドナー間で話しているとの指摘であった。そして他の国における日本のそうした態度とは違って、ベトナムにおいては、日本はドナー会合に毎回出席し、議論をリードしていることに高い評価を与えられる、と当該国際機関の代表者は指摘している。

てその流布に努めた²⁵。

その中で、デンマークはプロジェクト型援助を未だ実施中なこともあり、様々な援助モダリティの併存を望んでいることを知り、以降ことあるごとにデンマークと共同論調を張ってドナー会合に望んだ。

また、事務局や議長を務める日本は、後から全体会合やインフォーマルドナー会合に参加してきた IFAD や AfDB に対して、「基本枠組」に位置づけられる ASDP の枠外での援助活動は控えて欲しいと強硬に主張したが、その際には、EU、DfID、アイルランドと共同歩調を取っている。しかし、その枠内で利用できるモダリティという話になると、IFAD や AfDB の後ろ盾となっている FAO と共同歩調を取って、様々なモダリティを主張した。この経験から分かることは、ドナー間調整の中で自身の意見を反映させていくための前提条件として、各参加者と密に連絡を取り合うことが重要だということが、支援調査を実施する中で得られた教訓であると言える。

ポイント8：相手国政府の関係機関と個別協議を行って日本の影響力を維持する

農業・食糧保障省と JICA はセクタープログラムの進め方に関して、頻繁に個別協議を行っている。本来ならば、セクタープログラムは援助協調を基底としているため個別交渉は避けるべき行為である。現実には、策定プロセス開始初期の頃には一部ドナーが個別対応を頻繁に行ったことに対して他ドナーが非難している。しかし、日本は JICA 事務所が事務局を担当している立場を活用して、農業・食糧保障省と相対で ASDP 策定に関する議論を交わす機会を幾度も設けている。調査団も、JICA 事務所了解の下、農業・食糧保障省に赴いて1対1で意見交換を行うこともしばしばあった。これら JICA 事務所支援業務は、セクタープログラムが、現実を無視して急進的な動きをすることを防ぐ上で一定効果を上げた。例えば、後述の通り、援助モダリティの議論が持ち上がった時に、保健、教育セクターに見られるようなコモンバスケット一辺倒になることを避け、「多様なモダリティで実施する」ことで関係者が合意するに至ったことがあげられる。そして、それは日本側も望むところであった。

ポイント9：セクタープログラム（または SWAPs）の思想的裏付けとなる調査を実施して、日本の関係者に広報する

各ドナーが互いに協調関係を維持しつつ被援助国政府を支援することは、ヨーロッパの一部のドナーの間ではかなり以前から積極的に行われてきている。しかし、多数のドナーが一つの援

²⁵ 具体的には、日本の援助が要請主義であること、開発調査、専門家、無償資金協力等多くの援助の形態が人や物を送るという In-Kind な方式であることの説明を指す。

助目標に向かい、協調関係を維持するのは易しいことではない。ましてやアフリカとの関係が相対的・歴史的に「浅く」また地理的に「遠い」日本が、旧宗主国であり、かつ援助資源をアフリカに集中しているヨーロッパドナーを ASDP の策定プロセスに参加・協力をさせ続けるには、相応の援助協調にかかる「思想的裏付け」および「開発トレンドへの理解」が必要となる。このため、調査団は主に以下の作業を行った。

他ドナーは自らの対タンザニア援助政策の基礎となる調査研究や、セクタープログラム策定支援に関わる研究、セクターワイド・アプローチ (SWAPs) に関する議論を積み重ねている。他方、日本は外務省対タンザニア国別援助計画および JICA 対タンザニア国別援助実施計画等が作成されているものの、急速に展開されるセクタープログラム型支援、財政支援、援助協調等の動きの概括および分析作業はまだあまりない。このような状況を解消すべく、調査団が文献レビューおよびセクタープログラム支援に関わるドナーへの聴き取り調査を行い、アフリカ援助における援助形態の考え方や今後の方向性を分析したペーパーを作成した²⁶。

既述のように、調査団は、先方政府への報告書提出義務がないが、JICA へは従来の開発調査と同様に、インセプションレポート、プログレスレポートを提出することになっている。内容はセクタープログラムに関わる調査団の活動経過をとりまとめたものである。特に援助協調の実践、またプロセス支援というこれまでにない業務のあり方から抽出できる様々な経験も簡潔に取りまとめている。タンザニアにおける本件業務に関わる出来事は、日本の援助関係者の中でも殆ど経験がないことばかりであったため詳細な記録に残すことになった。仮に他国にて援助協調を主体とした業務に日本の援助関係者が関わることになった場合にも参考資料として活用されることを意識して作成した。

現地で実感したことは、ドナー間調整をリードするためには、足元の日本側関係者の間で統一方針が共有されていなければうまくいかないということである。「日本側の調整はちょっと待ってほしいが、ドナー間協調はこの方針で進めましょう」と言っても誰もついて来ないことは十分に予想される。調査団がアフリカ援助における援助形態の考え方や今後の方向性を分析したペーパーを作成して日本側関係者に広報したことは、日本側の統一方針の策定作業にある程度貢献したと考えられるが、実際に統一方針と言えるものが策定されるまでにはまだ時間が必要なようである。

²⁶ 本報告書 第2冊第4分冊「Aid Modalities in Africa: Issues and Prospects」

4-4 支援業務に従事するコンサルタントに必要な心構え

ポイント10：セクタープログラム支援に従事するコンサルタントに必要な心構え

最後に、セクタープログラム支援を受託して実施するコンサルタントに必要な心構えについていくつかの提案をしたい。従来型のコンサルタント業務とは若干違う心構えが必要なことが、本件支援調査を通じて理解されたので、それをご紹介します。

- ・ 援助国代表者の会合だからと言って恐れない。高速の英語も恐れる必要はないし、批判されても動じないで、堂々と自分の意見を述べる。一番疎まれるのは、出席しながら一言も発言しないで、情報だけ持って帰ることである。
- ・ 日本が得意な根回しの技術や、現場主義の伝統を最大限に利用する。つまり、「国際根回し」の実施と、フィールド調査の報告による「共有財産の提供」を頻繁に行って、この面を突破口にする。
- ・ 大使館、JICA 事務所、JICA 専門家、コンサルタントと言った区分けや責任の所在といったことにあまりこだわらない。目標達成のために柔軟に考えて、相互に補完しあうことを意識する。
- ・ 日本の利益よりも、グループ全体の利益に貢献するということを常に考える。逆に、日本の常識の殻に閉じこもらない、あるいは自分の会社の殻に逃げ込んだりしない。
- ・ 真に効果的な方法や仕組みは何かという観点から常に考え、新しい仕組みの提案を恐れない。例えば、バスケットファンドは単なる投資信託の応用に過ぎなかったもので、よく研究することが大事。
- ・ 農業、教育、保健といった途上国の当該セクターの開発促進や改善を実現する、という目標を、お題目ではなく、真面目に自分の行動規範にして活動する。

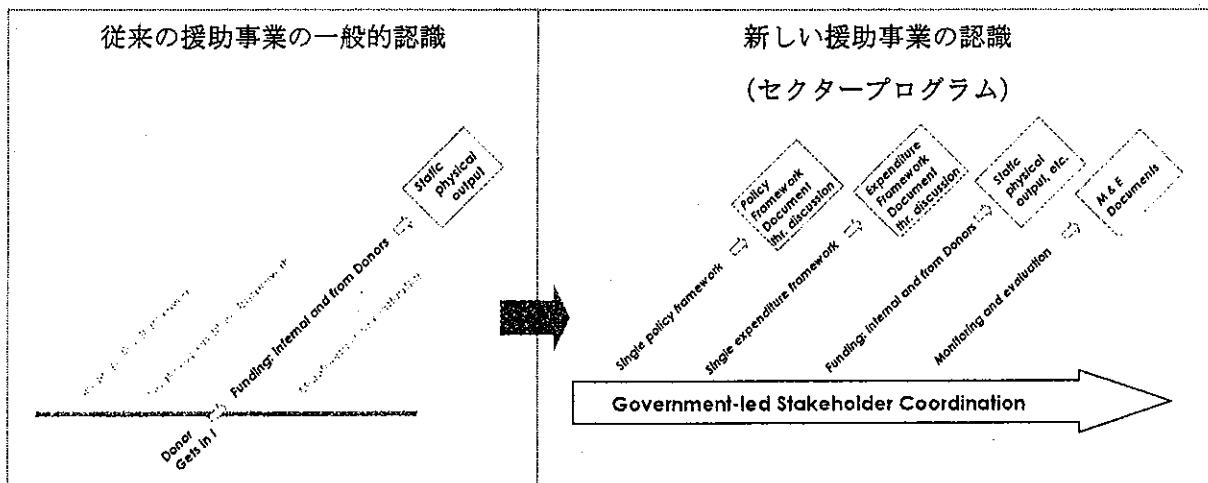
第5章 提言：今後の日本がとるべき道

本報告書の最後に、セクタープログラムに関して、日本が取るべき道について若干の提言を述べたい。

- ① アフリカで援助実施を検討する時には、セクターワイド・アプローチが行われていることを前提として、日本も援助を考える必要がある。この点は、アジアで援助するときとは違うとはっきり言い切っているのではないかと考える。つまり、政府の能力のレベルが、アジアとアフリカではかなり違うはずであり、必ずしも同一の援助アプローチが適用できるわけではないということである。政府がかなりの程度、自分自身でセクター全体の動きを仕切れるアジア諸国では、従来の援助の仕方を変える緊急性は感じられないかも知れない。ただし、その感覚をアフリカまで広げて当てはめることは無理だと言わざるを得ない。セクターワイド・アプローチに全世界で参加するべきかしないべきか、という二者択一の問いはもう意味がないと言わざるを得ず、アフリカでは、セクターワイド・アプローチの存在を否定しがたい大前提と位置づけて、日本の援助のやり方の方を工夫して変えていかねばならないと言える。
- ② セクタープログラムの支援それ自体をひとつの「事業」と考えていくことを提案する。今までは、インフラ・プロジェクトの建設などが本当の事業で、その前後の調査や評価、さらには運営指導などは付随的な活動だとみなされてきたと言える。ところが実際は、政策立案、予算策定、事業実施、評価、フィードバックの段階のどれが欠けても適切な開発効果は上がらないわけである。従って、どの段階を支援しようが、それをひとつの事業として力を入れていくことが必要である。逆に言えば、現地政府が合理的な政策を作っているはずだ、現地政府が他ドナーとの調整を完全にやっているはずだ、そして現地政府がNGOや市民団体との交渉も処理しているはずだ、さらには現地政府が完成後の運営を完璧に行っているはずだ、という前提と言うか虚構をやめるということである。さらには、それらをやれないのなら全て相手国政府に責任があるのだという考え方もやめて、そうした部分を支援していくこともひとつの「事業」として考えていこうという提案である。アジア諸国と違い、アフリカの多くの国では政府が弱体で、これらの前提を立てることがさらに困難なのが実情であるから、その弱体な部分も「事業」として支援していこうということである。アフリカで援助に携わる日本側関係者は皆、薄々気づいているように、現地政府にそれほどの能力はまだ備わっていない。したがって、その能力を強化すべく、関係者で協力して支援していこうという中で、それがセクタープログラムの真髄なのである。また、よく指摘されるアジアのセクタープログラムとアフリカのセクタープログラムを分けて考えた方がいいという主張の根拠もここ

で説明した政府能力のレベルの違いにあると言える。

図表 5-1 新しい援助の認識：全ての段階を支援する



ただし、当面は支援して一緒に各段階を実施していくが、時間はかかってもゆくゆくは相手国政府が自分自身で実施できるようになる、という信念を持って支援することがセクタープログラムの大前提となっていることに留意する必要がある。

- ③ ややもするとシビアになりがちなドナーグループと省庁グループの間で、日本が調整役という役割を最大限に生かしていくことを提案する。ヨーロッパのドナー代表者から激しく言われてしゅんとなった政府の役人が、あとで日本の代表者に愚痴をこぼすというのは、現地で普段から見られる風景であった。日本は現地政府とドナーのどちらからも信頼を得る立場にある。また、日本も自身の立場を謙虚に自覚すべきで、多くの国では未だにトップドナーかもしれないが、一方で、数年前にやっと世銀の融資を返し終わった「新しい世銀卒業国」に過ぎないのである。その中間的な立場を開発促進という究極の目標のために、利用するという提案である。
- ④ セクタープログラムの是非に関する議論を次の段階に発展させることを提案する。当たり前のことであるが、SWAp あるいはセクタープログラムには、予想通り進捗している面と進捗していない面、あるいは効果を発揮した面と発揮できていない面がある。それはタンザニア農業だけではなく、世界のあらゆるセクタープログラムで見られることである。しかし、日本がセクタープログラムに参加すべきかすべきでないかという議論の段階はすでに終わったと言えるのではないだろうか。現在の世界的な議論の潮流は、このアプローチや仕組みを、利用可能な手段、あるいは利用可能な道具のひとつとして、どのように途上国の開発を進め

ていくべきかという議論の段階に入っていると言える。したがって、日本もこうした段階の議論に移行することを提案する。なお、タンザニア、エチオピア、ベトナム、バングラデシュなどの日本が関わっているセクタープログラムを横に並べて分析する事例研究（総合分析）を実施すると、日本にとって有益な知見が得られると考えられる。

- ⑤ 政策や方針の「解釈権」を現場に付与することを提案する。援助現場の状況は多種多様である。その多種多様で特殊な状況を言葉で本部へ理解させるのは、ほぼ不可能な場合がある。日本が一度も経験したことのない極めて新しい状況の場合にはなおさらである。しかし、従来のように本部が決定権限を握っている場合には、現場管理者は、なかば無理とは知りつつ莫大なエネルギーを費やして、その現場の特殊な状況を言葉で説明する文書をつけて現場で行いたい意思決定の稟議書をあげて来ざるを得なかった。しかし本部では、極めて長い稟議の末に、やはり理解できず、意思決定案の精神は理解するが具体的な対応案はもう一度考え直されよ、という結論となる。これを一度経験すると、現場管理者は、新しい状況に対応すること自体をあきらめるようになりがちであると思われる。

これを打破するには、本部が統一的な政策を各現場へ伝達したあとは、現場管理者は、政策を、現場の状況に即して適宜「解釈」して活動する。これにより、現場管理者は現地での援助国代表者会合に出ていって、その流動的な雰囲気の中で、他の援助国代表者と同様に、その場で意思決定して表明することが可能となる。そのかわり起きた結果には、本部が行なう自分の人事評価をかけて全責任を負うわけであるが、現場の言葉にできない雰囲気を踏まえて意思決定するわけなので、通常は適切な意思決定であることが多く、それによって起きる結果も、望ましい結果である場合が多いであろうと予想される²⁷。

またそれを進めると、雇用する開発コンサルタントとの契約についても同様のことが考えられる。つまり、開発調査の実施計画においても、目的で合意し、それを測定する基準で合意しあとは現場で現地事務所との緊密な協議によって実施内容を決定していくという仕組みである。本件調査は、まさにそうした発想に基づいた運用が行われたと言えるし、その結果、当初設定された目標をかなりの程度実現し、成果をあげることができたと言える。今後こうした発想と運用がより用いられていくことが望まれる。なお、この考え方はすでに解説した「成果を基準とした管理」と同様のことであり、他ドナー（ヨーロッパドナー、国際機関、USAIDを問わず）では、すでに一般的に受け入れられ運用されている管理原則なのである。

²⁷ 1990年代中期から現在に至るまで、世銀とアジア開発銀行（ADB）の間で、どちらがより「現場へ分権化」するかに関して激しく競争していることが観察されているが、その本質は上記で説明したことを内容としていた。また、北欧諸国などもこの競争に加わり、現場管理者が政策の「解釈権」を持ち、現場管理者が現場の状況に即して重大な意思決定を行なっている。

結論をもう一度繰り返すと、統一的な政策や対処方針は、組織の本部（JICA 本部）で決めるが、その「解釈権」は現地事務所が持つ仕組みとする。つまり、環境、教育、保健、そして援助協調などの各分野の基本政策は本部が定めて、現地事務所へ通知する。そしてその政策を現場の状況に即してどのように具体的に「解釈」して活動するかは、現場の管理者の判断に任せるという仕組みである。

- ⑥ 新しい援助アプローチに関するトライ＆エラーを積極的に認めていくことを提案する。新しい援助の仕組に挑戦する場合、結果は常に成功ばかりということはありません。今のアフリカ援助は、ある意味で実験段階あるいは試行期間にあるとも言えるので、失敗してもそこから学ぶことに主眼を置き、失敗を恐れずトライしていくことが重要であると考えられる。おの提案に関しては、アジアと違い、アフリカでは援助資金の総量が少ないため、トライ＆エラーをすることが難しいという意見もある。しかし見方を変えれば、日本だけが単独でトライする必要はなく、他のドナーと一緒にになってリスク分散してトライできる素地があるのがアフリカであるとも考えることができる。
- ⑦ 最後に、ODAの現場で得たセクターワイドな開発の知見を、今後どのように日本国内の改革に反映させていくかを考えることを提案する。地方分権化、複数年度の予算運営、目標志向のプログラム・アプローチなどの知見がODAの現場で蓄積されている。これを日本の行政改革に先行事例として紹介し、日本国内に知見を供給するのである。最近さまざまな批判も聞かれるODAの新たな「実用価値」が、ここに見出せると考えられるからである。

付属 専門調査による貢献

付属：専門調査による貢献 1 農業背景調査

農業背景調査パート1：タンザニア農業開発の課題および ASDP における我が国協力の方向性に関する調査

1. 調査の目的

本調査は、我が国援助関係者、特に「タンザニア国地方開発セクタープログラム策定支援調査」において援助調整に携わる者がタンザニアの農業・農村開発の現状や課題を把握し、それによりASDPの策定・実施支援業務ならびに援助調整をより効果的に行うことを目的として実施された。本調査の具体的な目的は、以下の4つである。

- 1) ASDS に沿ってタンザニアの農業・農村開発の課題を明らかにする。
- 2) タンザニア本土におけるゾーン毎の農業の特徴を把握する。
- 3) ASDP における我が国協力の優先課題、分野、プロジェクト、プログラム等を提示する。
- 4) ASDP の実施体制整備に対する我が国協力の選択肢を提示する。

2. 調査団の構成

氏 名	担当業務／分野	所 属
江本 里子	リーダー／農業開発／普及1	(財)国際開発センター(IDCJ)主任研究員
藍澤 淑雄	農業開発／普及2	(財)国際開発センター(IDCJ)主任研究員
川原 恵樹	行政・法整備	(財)国際開発センター(IDCJ)主任研究員
鳥海 直子	農村金融	(財)国際開発センター(IDCJ)主任研究員
吉村 浩司	農民組織／組合／流通	(財)国際開発センター(IDCJ)主任研究員
寺原 譲治	インフラ	(財)国際開発センター(IDCJ)主任研究員
井川 卓也	灌漑／水資源開発	日本工営(株)コンサルタント国際事業本部開発計画部マネージメントリーダー

3. 調査の工程

作業項目	2001 年				2002 年						
	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7
(1) 事前国内調査：関連資料レビュー、調査計画策定	□										
(2) 我が国の対タンザニア協力関係者、タンザニア政府関係機関、他ドナー等からの聞き取り		■									
(3) 州・県行政関係者からの聞き取りおよび現地踏査(開発事業サイト、農村、農民組織等の訪問)			■	■	■	■					
(4) 報告書(ディスカッションペーパー)の作成および JICA 事務所への報告				■			■				
(5) 総括報告書(和文・英文)の作成・編集								□			■
(6) 日本側関係者への総括報告書の説明・協議										■	
(7) タンザニア政府関係者および他ドナーへの発表											■

□：国内作業、■：現地調査

4. 主な調査結果

(1) ASDS に沿ったタンザニア農業開発の課題

1) 生産性と収益性の改善

ASDS の目的は、「農業生産性および収益性の向上により農業所得の改善を図り、もって農村貧困の削減と世帯レベルの食糧安全保障を実現する」ことである。従来は農業生産の量的拡大が注目されがちだったが、ASDS では生産性、収益性の向上を重視することを全面に打ち出したのが新しい点である。そして、長期的には農業生産性の向上も必要であるが、5 年を計画期間とする ASDP では、低迷する農業所得と農村部の貧困に対する短期的な解決策として、現状でも早急に改善できる余地が比較的大きい収益性の改善にフォーカスすべきである。収益性の改善には、1) 流通コストの低減、2) 販売先や販売時期の多角化、3) 生産コスト(金融コストを含む)の低減、4) 高価値作物の導入、5) 共同購入・販売グループの育成による農民の価格交渉力の向上などの方策があるが、第3〜第5の方策は短期的には実施可能性が低い。その理由はそれぞれ、生産コストを減じようにも多くの小農が購入した投入財をほとんど使わずに生産をしている、高価値作物／作物の導入には多大な初期投資(研究開発、試験、資機材購入等)と市場の開拓・確保が必要である、農民は統制経済期の経験から組織化への不信感が強いことである。短期的に実現可能な方策は、流通コストの低減と販売先・時期の多角化を図ることである。

2) 農村インフラの整備

流通コストの低減と販売先・時期の多角化を図るための最も有効な方法は、農村インフラ、特に農村道路の整備である。物理的な流通コストの代表例は輸送費であるが、タンザニアの農村部では、道路の未整備が生産物の販売や投入財の調達における高い取引コストの原因になっており、とりわけ輸送費に大きな影響を与えている。市場やサービスセンターへの道路が整備されていない地域では、高い輸送費が高い投入財価格と低い農家受取価格につながっている。本調査は、以下の理由から農村道路の整備に高い優先度をつける。

- ①市場アクセスを拡大し、流通コストを縮小する可能性が高い(収益性の改善に寄与)。
- ②タンザニアの政府関係機関、ステークホルダー、ドナー等から反対意見が出される可能性が小さく、したがってコモンバスケットファンディングの実施可能性・妥当性が高い。
- ③農村人口が広範に裨益する。
- ④計画、建設、維持管理に係る作業が複雑過ぎず、地方自治体や農民組織も実施可能である。
- ⑤計画や事業実施を通じて、地方政府のキャパシティビルディングを促進できる。
- ⑥市場統合を加速することにより、国レベルの食糧安全保障に貢献する(地域によっては、食糧不足は主に効率的な流通網の欠如によって生じている)。

3) 地方自治体の能力向上

ASDP の効果的・効率的な実施には、地方レベルでの制度的整備が不可欠である。ASDS の「革新的な特徴」は、農業生産性・収益性のフォーカスと並んで、民間活力の導入および県農業開発計画 (DADPs) を通じた実施である。各県が策定した DADP に基づいて中央政府から予算が配分される一方、各県は自らも財源を確保しなければならない。したがって、DADPs の成否は、県政府の実施能力に大きくかかっている。状況は県によって異なるであろうが、中央政府が 110 以上の県全てに対して技術的な支援やアドバイスをすることは不可能であるから、過渡期的に中央政府の出先機関である州行政局の役割を拡大して、県(選挙で選ばれる議員によって政策や事業が決定される自治体)に対する支援体制の整備・強化も検討すべきである。地方自治体に対する実施能力向上の支援および技術的アドバイスのために、中央政府の職員を州行政局に派遣／異動するのも一方策である。

(2) 主要サブセクターごとの ASDP に対する示唆、提案および課題

1) 農業普及
①国家農業普及事業フェーズ II (NAEP II) からの教訓を活用する
②ウガンダ農業近代化計画の経験を活用する
③「KATC モデル」をゾーン研究開発所に適用する
④「タンザニアにおける農業普及改革」に基づくアクションプランを策定する
2) 行政組織・制度
①村レベルでの会計システムの導入
②県レベル計画と財政管理の透明度を高めるシステムの導入
③村と県の連携を強化
④県レベルの開発計画ガイドラインづくり
3) 農村金融
①政府は Micro Finance Institutions (MFIs) 設立に向けた環境整備を行い、「直接的な MFIs 育成業務」には従事しない
②MFIs の実務的な育成は民間部門が担当する
③バイアブルな農家を中心に demand-driven 型 Savings and Credit Cooperative Societies (SACCOs) を形成する
4) 農民組織／組合／流通
①小農の市場参加のためのキャパシティビルディングを実施する
②Commodity Board の役割を見直す→規制から支援へ
③政府機関のサービスを市場対応型に変える→市場支援に向け政府職員の能力向上と意識改革
④効率的な市場流通の障害となっている制度・手続き(ルール)を見直す
⑤インフラ整備と有効利用による取引費用削減を目指す<短期的課題>
⑥市場の拡大への支援を続ける: 競争力確保への将来へ向けての投資<長期的課題>
5) インフラと国土開発
①幹線道路整備: 市場取引促進と食糧保障の 2 大目的のために、 ・2010 年までに、首都ダルエスサラームと地方の主要都市を幹線道路で放射状に結ぶ「スター・ネットワーク」を完成させる ・2015 年までに、全ての地方の主要都市(州都)が互いに幹線道路と地方道路で連結される
②地方道路整備: 県開発計画 (DDP) の重要な柱として位置づけ、 ・県レベルでの計画策定に資するキャパシティビルディングを実施する
③電力および市場情報システム: ラジオによる農業情報の提供のために、 ・農業情報を提供する番組を拡大する
6) 灌漑／水資源開発
①灌漑事業実施手続の共通化を進める ・事業採択基準の統一 ・計画・設計基準の標準化 ・参加型調査による政府・農民間の合意プロセスの改善 ・建設工事入札手続の整備

- ・事業モニタリング・評価システムの統一
- ②政府職員および農民の能力向上をはかる
- ・能力向上プログラムの作成
- ・参加型調査手法に関する能力向上
- ・農民組合設立支援強化への取り組み
- ・水管理・施設維持管理能力の強化
- ・ジェンダー配慮に関する研修

(3) ASDP における我が国協力の方向性に関する提言

1) ASDP に照らした協力目的

ASDP は、ASDS において特定された戦略領域の優先施策を実施するために農業セクターに配分されるタンザニア政府およびドナーの資金の根拠となるものである。したがって、タンザニアの農業セクター全般における我が国の今後の協力は、このような ASDP の趣旨に沿ったものでなければならない。我が国協力の方向性とそれを推進するための戦略の目的は、①貧困削減、②生産性と収益性の向上、③小農の市場経済への対応力の向上である。

①貧困削減

- ・貧困削減のための農業セクターの成長（農業所得の増大）をめざす。
- ・食糧増産自体、外貨獲得自体を援助目的としない。
- ・日本の援助は全般的には ASDS/ASDP のめざす方向できたが、プロジェクトによっては「貧困削減」を第一目的としないものもあり、援助の全体像が不明瞭となる傾向があった。
- ・貧困削減重視の方針をドナーコミュニティに対して明確に打ち出す。

②生産性と収益性の向上

- ・ASDP は生産性と収益性の向上を重視する。貧困削減には、特に後者が緊急の課題である。
- ・日本も同じ考えできたが、生産性重視の傾向。今後は日本も収益性の向上をより重視する。
- ・収益性の改善のために、「農民の相対的取り分を増やす」ような協力を行う。

③小農の市場経済への対応力の向上

- ・ASDP は、自給的農業から商業的農業への転換を可能にする環境の整備をめざす。
- ・例えば、政府介入・規制の撤廃により農民や民間企業の活力を引き出す。
- ・日本の援助も「行政主導による農業振興」から発想の転換が必要である。
- ・競争力強化のための環境整備と小農の市場経済への対応力を高める支援を行う。
- ・ASDP のいう「政府しかできないこと」に日本も対応していく必要がある。

2) 協力の二大方向性―「システムの策定・定着」と「インフラ整備」―の推進戦略

①技術協力の充実

- ・ファシリテーターとなるコンサルタントや専門家を派遣し、システム作り・定着を支援。
- ・実態調査、統計、地図など政策策定に必要な基礎情報の整備を支援する。
- ・ODA 制度を活用した我が国産業界からの専門家の派遣も検討する。

- ・資金協力を支援する技術協力(現地の入札支援、ニーズ調査、モニタリング等)を行う。

②継続的な援助協調

- ・他ドナーとの継続的な援助調整は、この二大方向性推進に不可欠である。
- ・事務局として、我が国の利益のみを優先させてはならないし、受け身の対応も避ける。
- ・積極的に我が国の協力に関する情報を提供し、ドナー間の相互理解を深めるよう努める。
- ・バスケットファンディングの有効利用の推進とそのための具体策の提案を行う。

③ASDP に対応し難い継続事業や実施済み事業の転換ないし改良

- ・食糧増産援助は、より柔軟な無償援助に転換する(例:セクター無償の中に位置付ける)。
- ・大規模灌漑開発はせず、これまで蓄積した灌漑稲作技術を他の地域へ普及する活動を行う。
- ・農業・農村開発関連の研究・技術協力は、ASDP に沿ってテーマ、協力方法等を改良する。

④持続性／自立発展性のさらなる重視と他ドナーに対するアピール

⑤政策重点対象層の明確化

- ・「小農」(smallholder farmers)
- ・具体的なターゲットグループは、援助額、事業分野、対象地域、C/P の技術・財政能力、協力の時期・段階により異なる。

⑥日本側の体制改善

- ・現地における援助調整チャネルの簡素化、できれば一元化する。
- ・JICA 事務所のイニシアティブを強化し、情報共有のプラットフォームとして機能させる。
- ・コンサルタントの積極活用:ローカルコンサルタント、欧州コンサルタント、NGOs、日本人コンサルタント(現地ニーズと国内リソースのマッチング)など

3) 想定される重点的協力分野

我が国の協力は、「システムの策定・定着」と「インフラの整備」という二大方向性のもとに、支援対象機関の点から中央政府と地方自治体、さらに支援期間の点から長期的な支援(10ー15 年)と短期的な支援(3ー5 年)とに分けて検討することができる。二大方向性が互いに関連性・補完性を有するべきであるのと同様に、短期的な支援と長期的な支援とは整合性を持つべきであり、地方自治体への支援は現行の地方分権化政策を補完／補強すべきものである。以上の調査結果に基づき、次ページに、我が国が重点的に支援すべきと思われる分野を示す。

5. ASDP 策定・実施への貢献

6 つのディスカッションペーパーにイントロダクションを加え、Background Study for Japan's Cooperation in Agricultural Sector Development Programme (ASDP) of The United Republic of Tanzaniaとして取り纏められた本調査の報告書は、農業食糧安全保障省次官をはじめとするタンザニア政府関係者や他ドナーから高い評価を得て、「ASDP フレームワークおよびプロセス文書」の筆頭参考文献となった。

a. 中央政府に対する支援

カテゴリー	短期支援(3～5年)	長期支援(10～15年)
システムの策定と定着	①LGRP への人材投入 ・地方政府への日本の協力を円滑に行っていくために LGRP の動きを常に把握 ・LGRP バスケットへの資金投入の可能性の検討 ②ASDP への継続的な人材の投入 ・農業セクターでの他ドナーの動きを把握 ・DADP ガイドラインの普及支援 ・ASDP における新規ローリングプランの策定支援 ③「タンザニアにおける農業普及改革」に基づくアクションプランの策定支援 ・ASDP で実施すべき優先事項の選択 ・実施可能なアクションプランの策定 ・ASDP における実施支援(ウガンダ農業近代化計画の経験も活用) ④全国道路 M/P 調査の実施可能性の検討および幹線道路-地方道路-農村道路とのリンクにかかる支援 ・タンザニア政府による道路セクターにおける他関心ドナーとの調整支援 ・既存道路計画のレビュー支援 ⑤灌漑事業実施手続の共通化支援 ・事業採択基準の統一 ・計画・設計基準の標準化 ・参加型調査による政府・農民間の合意プロセスの改善 ・建設工事入札手続の整備 ・事業モニタリング・評価システムの統一	①民間の役割拡大への支援 ・民間の介入を促進する物理的、制度的環境作りへの支援 ②地方分権化支援 ・中央政府支援から地方政府支援への転換 ③マルチセクター・アプローチの促進支援 ・農業セクター支援からマルチセクター支援への転換 ・農村レベルにおける農業セクター中心の支援から包括的支援への転換
インフラの整備		①全国道路 M/P に基づく道路建設支援

b. 地方自治体に対する支援

カテゴリー	短期支援(3～5年)	長期支援(10～15年)
システムの策定と定着	①DADP 策定支援 ・ポテンシャル(行政能力、市場へのアクセシビリティ、自然資源等)の大きいと思われるモデル県を選定 ・県によるステークホルダー(ドナー、政府組織、農民、農民組織、アグリビジネス、民間金融機関等)との調整を支援 ・DADP 実施・監理を支援 ②地方自治体への人材投入 ・DADP の策定を支援する県を対象 ・DDP 策定、実施、および監理支援(農業セクターと他セクターとのリンクを強化するための支援) ③「タンザニアにおける農業普及改革」に基づくアクションプランの実施支援 ・ポテンシャル(行政能力、普及ニーズ等)の大きいと思われるモデル県を選定 ・マッチングファンディングの試験的導入 ・民間プロバイダーの試験的導入	①政府職員および農民の能力向上支援 ・能力向上プログラムの作成 ・参加型調査手法に関する能力向上 ・農民組織設立支援強化への取り組み ・水管理・施設維持管理能力の強化 ・ジェンダー配慮に関する研修
インフラの整備	①農村道路整備に対する支援	①農村道路整備に対する支援

農業背景調査パート2：DADPの策定過程および実施状況に関する調査

1. 調査の目的

本調査は、タンザニアの2003年2月に開始されたDADPの策定過程ならびに実施状況を把握し、タンザニア政府に対して効果的・効率的なDADP実施のための支援策を提案するとともに、ASDPの枠組みで地方自治体が行う農業開発に対する今後の我が国協力の方向性を検討することを目的として実施された。

2. 調査対象地域

調査団は2003年2月～3月と同年9月～10月に以下の州・県を訪問し、前期にはDADPガイドラインの説明および政府の実施支援策に関する協議、後期にはDADP策定過程およびDADP予算によって実施が予定されている事業・活動の現況に関する調査を行った。

州	県
Mtwara	Mtwara Town, Mtwara Rural, Masasi, Newala, Tandahimba
Kigoma	Kigoma, Kasulu
Tabora	Tabora, Igunga, Nzega, Urambo, Uyui, Sikonge
Mwanza	Missungwi, Magu, Kwimba, Mwanza City
Kilimanjaro	Moshi Municipality, Moshi Rural, Hai, Rombo, Mwanga, Same

3. 調査団の構成

氏名	担当業務／分野	所属
江本 里子	リーダー／農業開発／普及1	(財)国際開発センター(IDCJ)主任研究員
藍澤 淑雄	農業開発／普及2	(財)国際開発センター(IDCJ)主任研究員

4. 調査の工程

作業項目	2003 年							
	2 月		3 月	9 月			10 月	
(1) 州・県の関係者への DADP ガイドラインの説明 および各県のフォーカス分野に関する協議								
(2) JIC 事務所およびタンザニア政府関係者への報告								
(3) DADP 策定過程のレビュー								
(4) 各県における DADP の準備・実施状況の把握 (州・県関係者からの聴き取り・視察)								
(5) 政府による具体的支援策の検討								
(6) 地方自治体による農業開発に対する今後の我が国協力の方向性の検討								
(7) JIC 事務所およびタンザニア政府関係者への報告								

5. 主な調査結果

(1) DADP策定および承認プロセスの概要

- 1) 2003 年2月 21 日、DADP ガイドラインを説明するセンシタイゼーション・ワークショップが全国6カ所で開催された。そこでの説明に基づき、各県は、地方自治庁への提出期限であった3月31日をめざし、計画の準備に取りかかった。しかし、期限までに提出できない県が続出したため、提出期限は4月14日に延期された。
- 2) 全県から DADP が提出された後の4月24日から5月4日までの間、キバハにおいて、各州の農業アドバイザー、農業3省および地方自治庁による「審査会合 (Scrutinization Meeting)」が開催された。同会合では、当初財務省が想定していた110億シリングのシーリング内に納めるために、各県の DADP 事業(予算要求総額は約500億シリング)のスクリーニングが行われた。審査会合により各県の予算シーリングが決定した後、各県は、MTEF フォーマットに合わせて DADP を修正し、5月24日までに地方自治庁へ提出した。
- 3) 6月末に中央政府最終予算が決定したが、DADP 予算は当初の110億シリングから40億シリングに削減された。これを受けて、7月18日、農業3省と ASDP 事務局は、配分が決まっていたはずの県への予算総額をさらに40億シリングまで削減するために「予算再配分会合」を開き、小規模灌漑施設改修、コーヒー皮剥機購入、チャルコダム改修、家畜用薬浴槽改修、貯蓄信用組合強化の5分野に対する予算配分を決定した。9月末になってようやく、中央政府から選定された事業と予算配分の最終決定が各県に通知された。

(2) DADP 策定・選定に関する県および州行政局のコメント

- ・センシタイゼーション・ワークショップは短く、情報やトレーニングが不十分であった。
- ・計画策定期間が短く、参加型策定の時間が取れなかった上、予算も与えられなかった。
- ・審査会合後の予算のシーリングおよび MTEF に合わせた改訂作業は、資源の浪費である。
- ・110億から40億シリングへの予算削減に関する通知は何も受けていない。
- ・5月末の地方自治庁への DADP 修正版の提出後、中央政府からは何の連絡も受けていない。
- ・40億シリングへの減額後の中央政府の予算再配分はトップダウンかつ恣意的であった。
- ・早急に資金のディスバースをしてほしい(建設作業は雨期に入ると困難／不可能になる)。
- ・中央政府の調整は大きく改善される必要がある。

(3) DADP 実施のための中央政府からの支援に関する県および州行政局の要望

- ・技術的支援(特に、灌漑、家畜衛生およびプランニングに関して)
- ・資機材(車両、通信機器、コンピューター等)
- ・参加型計画手法に関する技術向上のための研修
- ・専門技術研修(例: 世銀支援の NAEP II で実施された研修)
- ・迅速で適切なコミュニケーション
- ・迅速な資金ディスバース
- ・中央政府の関係機関(地方自治庁と農業3省)間の調整の改善

(4)タンザニア政府に対する調査団の提言(2003年10月)

1)本年度のDADP実施を適正化するために緊急に取り組むべきこと

- ・中央政府から州行政局および地方自治体へ予算ディスバースの日程を伝える。
- ・州行政局と地方自治体に対し、地方自治庁と農業3省のDADP実施の役割分担を説明する。
- ・州行政局および地方自治体に対し、予算配分される事業を選定した基準を明示する。
- ・州行政局および地方自治体の裁量により、配分予算を枠内で適正流用することを認める。
- ・地方自治体のために、進捗／完了報告の日程と書式を準備する。

2)来年度のDADP実施に向け緊急に取り組むべきこと

まず、来年度も継続実施すべきかを検討する。継続する場合は、以下の取組みが必要である。

- ・1年目の経験を反映してDADPガイドラインを修正・承認する。
- ・DADP実施日程を明確にする。
- ・州行政局および地方自治体に対し、速やかにDADP実施日程を通知する。
- ・県のファシリテーションチームに対する研修を即座に開始する。

3)DADPの効率的・効果的实施のために中長期的に取り組むべきこと

- ・中央政府(特に地方自治庁と技術省庁)の役割分担を確立する。
- ・中央政府による事業選定と予算配分における透明性を高める。
- ・地方自治体に対し明確かつ一貫性のある指示を出す。
- ・事業選定・予算配分過程で、地方自治体に選定案件の妥当性について相談する。
- ・地方自治体によるDADP実施を監督する州の機能を強化する。

(5)地方自治体の農業開発に対する今後の我が国協力の方向性に関する提案

1)協力の基本的アプローチ

- ・小農の収益性重視型農業への適応力強化
- ・県政府の収益性重視型農業を支援するための能力強化
- ・能力強化を通じた内部化(タンザニア技術的標準化、制度化、国家予算化)の推進
- ・地方自治体の能力強化に向けた経常経費支援
- ・マルチセクター支援(農業のみならず農村でニーズの高い他のセクターも包含)の推進

2)協力の可能性

①バスケットを通じた支援

- ・タンザニア政府主導の資金管理による効率的な予算配分を支援
- ・「オーナーシップの醸成」を重視する日本の協力方針の具現

②プロジェクト型支援

- ・内部化を目標とするパイロット事業／モデル的事业への協力
- ・開発予算のみならず経常予算(活動費、活動に必要な財・サービス等の購入費等)も支援

- ・対象県の選定基準の例は、地方自治体としての組織や機能が整っている、分権化・民間支援の精神的準備をもつ、一定の農業ポテンシャルがある、他ドナーが支援していないなど

③専門家(アドバイザー)の派遣

- ・地方自治庁への農業アドバイザー派遣:DADP の実施に関する調整業務の改善、バスケット資金運用のモニタリング、県政府および州行政局の能力強化、DADP の実施状況に関する調査・情報共有、DDP における DADP の位置付け(調和化)等への支援
- ・農業・食糧保障省への政策アドバイザー派遣:地方自治庁と農業 3 省による調整を側面支援

6. ASDP 策定・実施への貢献

(1)DADP ガイドライン説明・協議のためのフィールド調査の報告(2003 年 3 月)

調査団は、フィールド調査結果報告書を持参して地方自治庁州調整局長と面談し、DADP ガイドラインの説明のために訪問した各州・県での対応状況を報告した。同局長は、関係省庁間の調整不足のために、ASDP 事務局が中心となって作成したガイドライン要約版が必ずしも地方自治庁の意図に即したものではなかったこと、センシタイゼーション・ワークショップの開催がショートノータイスであったこと、またその時間や内容が不十分であったことなどを認め、調査団の報告と提案を今後の改善策を検討する上での参考とする旨、調査団に表明した。また、調査団に対して、引き続き DADP 実施への技術的な支援を要請した。

(2)DADP 進捗状況に関するフィールド調査の報告(2003 年 10 月)

調査団は、他ドナーを含む ASDP 関係者全体と結果を共有する前提で調査を開始したが、本年度の DADP 予算執行を適正化するために、フィールド調査結果を早急にタンザニア政府に報告すべきであるとする現地事務所担当者の指示に基づき、2003 年 10 月に同国政府の関係者に報告した。ASDP 事務局は、本調査団の提言を真摯に受け止め、緊急に対策を講じる必要性を認識したが、他ドナーに報告するのは時期尚早と判断(過剰に反応することを危惧)し、情報共有は当面タンザニア政府内部にとどめることになった。同事務局は、10 月末に開催された農業関係省庁(地方自治庁を含む)の局長レベル会合において、調査団作成の資料を用いて本調査の結果および提言を報告し、今年度および来年度に向けた DADP 実施の改善策を協議した。

(3)タスクフォースの作成文書に対するコメント(2003 年 11 月～12 月)

これまでの農業背景調査で得られた情報や知見に基づき、国内において、タスクフォース 1(県・フィールドレベルでの投資と実施)の報告書(Study Findings on Improvement of LGAs Planning and Implementation for Agricultural Investments)ならびにタスクフォース3(農業研究、助言、技術サービス)の提案書(Agricultural Services Support Programme: Draft Concept Note)に対しコメント・質問文書を作成した。

農業背景調査パート3：土地法の実施計画に関する調査

1. 調査の目的

タンザニア政府は、世銀から貧困削減財政支援／貧困削減支援クレジット(PRBS/PRSC)を受ける条件(Performance Assessment Framework Actions)の1つとして、2004年4月までに、1999年制定の土地法・村土地法の実施計画(a prioritized strategic plan and a corresponding program)を策定することが求められている。日本(JICA)が農村開発分野のPAFアクションをコーディネートしていることから、本調査団(江本里子:「農業開発／普及1」)はそれを支援するため、2003年6月～7月に、タンザニア政府による同実施計画の策定状況を把握し、土地・人間居住開発省(以下土地省と略す)および農業食糧安全保障省と協議の上、どのような支援が必要かつ可能であるかを検討した。

2. 調査の工程

作業項目	2003年					
	6月			7月		
(1) 1999年土地法・村土地法およびその実施状況のレビュー						
(2) 村土地法実施状況の把握(フィールド調査): ムベヤ州ムボジ県の事例						
(3) 土地法・村土地法の実施を促進するための方策の検討						
(4) 報告書の作成						

3. 主な調査結果

- 土地省は2003年3月、省内に土地法実施計画を策定するための技術的・財政的能力がないことから、財務省に対し、関係ドナーに同計画策定への支援を求めるよう要請した。これを受けて、財務省は5月、土地省が作成した予備的TORおよび見積り書(総額14億シリング)に基づき、ノルウェー、スウェーデン、デンマークの3か国に対して財政援助を要請した。これら北欧3国の代表としてノルウェーから出された回答は、「我々はすでに貧困削減戦略実施のために多額の財政支援をしている。土地法の実施がタンザニア政府としての優先課題であるなら、その中から予算を措置すべきである」というものであった。このため、2003年6月末現在、土地省による同計画策定の見通しは立っていないかった。
- 土地省が1999年の土地法制定直後に計画した24の活動(戦略計画策定、土地法のスワヒリ語版作成、村人用の土地法解説パンフレットの作成・配布、メディア等を通じた土地法の普及、測量・マッピング、中央から村レベルまでの土地関連行政職員の訓練、県土地登記所および土地裁判所の設置、地価評価、土地市場の規制確立などを含む)があるが、そのほとんどが予算や技術力の不足から、計画どおりには進捗していない。
- 村土地法の実施状況を把握するため、本調査団は6月末から7月初めにかけて、土地省が2000-

2002 年にムベヤ州ムボジ県で実施した測量および地図作成のパイロット事業の対象地域を訪問した。現地では、州行政局(局長、農業アドバイザー、土地登記官)、ムボジ県政府(行政局長、計画オフィサー、農業畜産開発オフィサー、土地オフィサー)、事業対象地域(郡・村)、ムベヤ・ルーラル県政府(作物オフィサー、灌漑オフィサー)などを訪問し、土地法関連の調査を行った。

4) ムベヤ県におけるフィールド調査を通じて明らかになった課題は以下のとおり。

- ・土地法に関する宣伝や教育(測量や土地登記の意義についての質問が続出)
- ・土地法に関する県や村のオフィサーのトレーニング
- ・土地法を知らしめる県や村レベルのワークショップ開催に対する予算措置
- ・県／村レベルにおける土地法の実施に必要な施設や資機材の整備

5) 結論として、1999 年に作成された行動計画は、戦略的に計画されているとはいえず、またそれを実施するために必要な政府内の調整もうまく行われていない。タンザニア政府は早急に土地法実施計画を策定して、優先分野、実施時期、実施方法、予算などを明確にする必要がある。さらに、土地法の効果的・効率的実施には、土地問題にかかる行政能力(村、県および中央政府)の強化が不可欠である。土地法の実施は、ASDP の目的にも適うものであり、ドナーからより多くの支援が期待される。

4. ASDP 策定・実施への貢献

タンザニア政府および関係ドナーに報告書を配布したことに加え、本調査が土地法実施計画の策定に関する関係者の認識を高めたことで、策定作業が加速された。具体的には、世界銀行が 2003 年 7 月初めに、同実施計画の TOR ならびに見積の作成を支援するため、同ウガンダ事務所からケニア人の土地政策専門家を派遣した。作成された TOR 案と見積(合計 45.8 万ドル)に基づき、EU が実施計画の策定に対して、合計 32.5 万ユーロ(内訳:コンサルタント雇用費 20 万ユーロ、諸経費 12.5 万ユーロ)の資金援助をすることを表明した。

付属：専門調査の概要 2 道路整備支援調査

1. 調査の目的

農業開発ならびに貧困削減のために地方・農村道路(District/Feeder)¹の整備が重要であることは、これまでも多くの調査・報告書の中で指摘されてきている²。また、ある研究では、農村道路の整備は農業生産高の拡大に直接7%の影響があることが示されている³。このような農村道路整備の重要性に対応し、タンザニア農業セクター開発計画(ASDP)においても、その整備が、クロス・セクトラル・イシューの一つとして取り上げられ、重点課題の一つとして認識されている。一方、ドナー・世銀が貧困削減戦略を支援するために設定したPRBS/PRSC⁴において、その支援継続の条件がPAF⁵としてまとめられているが、その条件の一つとして地方・農村道路の整備体制強化のための政策策定が義務づけられている。このように、地方・農村道路の整備は、タンザニア農業開発における主要な課題の一つとしてその推進が期待されているものである。

以上のような背景の中、タンザニア国地方開発セクター計画策定支援調査の一環として本道路整備支援調査は、以下の目的を持って実施された。

目的1: 農業開発に大きな影響がある地方・農村道路の整備に関して、その現状・課題を把握・抽出し、今後の整備体制の強化にどのような政策が必要か、そして我が国の支援としてどのようなものが有効であるかを調査する。

目的2: PRBS/PRSCの支援継続条件であるPAFの一つとして「Strengthening the institutional arrangement for district road maintenance and rehabilitation」が規定されており、タンザニア政府にはそのための政策策定調査が要請されている。本調査は、この政府調査活動の開始・スムーズな展開を支援する。

2. 調査活動の概要

¹ タンザニアでは、道路区分は以下の4通り(幹線[Trunk]、域内[Regional]、地方[District]、農村[Feeder]各道路)で、本調査が対象としたのは、下位2種の道路である。これらの道路は、全国113の県(District)の管轄となっている。

² 例えば、*Poverty Reduction Paper (PRSP)*, (October 2000) by the Government of Tanzania では、62の参加型地方集会の内、44の集会で道路整備への要求が表明された。また、タンザニア農業の現状・将来をまとめた世銀報告書 *Agriculture in Tanzania Since 1986, Follower of Leader of Growth?*, (June 2000)では、生産地(Morogoro)から消費地(Dar es Salaam)までの物流費用の60%が輸送費用と見積もられている。

³ Binswanger, Hans P. and Shahidur R. Khandker, "How infrastructure and financial institutions affect agricultural output and investment in India", (1993) *Journal of Development Economics*, 41, pp. 337-366, ここでは、道路規模は1平方km当たりの総道路延長(つまり道路密度)で評価されている。

⁴ PRBS: Poverty Reduction Budget Support, PRSC: Poverty Reduction Support Credit

⁵ PAF: Performance Assessment Framework

作業項目	2003年												2004年		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3
(1) 関係組織を訪問し、現状及び今後の方針を聴取	■														
(2) 諸県を訪問し県レベルの道路整備事業の実態を調査	■	■					■	■		■					
(3) 政府の地方道路調査の活動支援											■		■		
(4) 報告書の作成		■									■			■	

調査は、2003年1月から始まり、同年1-2月、7-8月、10-11月、そして2004年1-2月、延べ6.5ヶ月にわたって実施された。その間、調査は以下の3分野に焦点を当てて実施された。

- (1) 関係組織を訪問し、現状および今後の方針を聴取。

対象機関例：公共事業省、地方自治庁、運輸通信省、道路基金など。

- (2) 諸県を訪問し県レベルの道路整備事業の実態を調査。

訪問県：Dodoma, Mpwapwa, Manyoni, Muheza, Magu, Iringa, Njombe, Kibaha, Mkranga, Kisarawe。

- (3) 政府の地方道路調査の活動支援。

地方自治庁、公共事業省など関係省に適時連絡をとり、政府の調査活動立上げを支援するとともに、調査のための Task Force が設置された後は Observer として議論に参加。

3. 調査の成果

調査成果を目的別に以下に記述する。

<タンザニアにおける地方・農村道路の課題と日本の支援>

現在、タンザニアの全国の道路総延長は85,000kmと想定されおり、この内、地方・農村道路と区別されるのは50,000kmで約60%である。道路の管轄は、幹線および域内道路については公共事業省が、地方・農村道路(含都市内道路)は、各県および地方自治庁が担当するものとなっている。タンザニアの道路セクターは1990年代前半から改革の動きが始まり、1990年代末に、幹線・域内道路の維持管理を担う独立の道路整備公社(TANROADS)の設立、そしてガソリン税などを道路整備に直接回す道路基金(Road Fund)の創設が実現した。しかし、地方・農村道路の整備は、以下に述べる通り、まだ多くの課題を抱えており、今後一層の政策的支援が必要である。

まず、地方・農村道路の整備は、各県にその実施が任されていることから、そしてドナーの多くが直接県を支援していることから、整備活動の全体像が把握されていない。全体像が不明なもう一つの理由は、地方・農村道路の所管が県および地方自治庁にあるのか、あるいは公共事業省にあるのか、この責任区分が必ずしも明確でないことにもある。法律上、地方・農村道路の整備は直接的に県の任務とされているが、一方、公共事業省は全国の(全ての)道路の政策策定に責任を持つことになっており、地方・農村道路整備に関与する余地はなお大きい。いずれにしても、今後、整備を推進するための基礎となる

現在の事業実態の把握は急務である。

上記の状況から当然ながら、現在、地方・農村道路整備の長期計画が存在していない。幹線・域内道路に関しては整備 10 年計画が近年策定され、現在それに従って事業が展開されている。農業の開発、農村の活性化に大きな影響を持つ地方・農村道路を、限られた財源の下で効果的に整備するためには適切な長期整備計画が不可欠である。また、整備計画策定のためには各県からの情報を総合する立場にある地方自治庁の体制強化も急がねばならない。近年道路基金が設立された結果、各県に配付される道路財源は(絶対量としては、なおかなり不足しているもの)大きく安定した。しかし、配付遅延の問題(年度末に全体の 30%が支給)、雨期・乾期に伴う資金需要変化への対応など、年間配付パターンにはなお改善の余地がある。

一方、より直接的な課題として、整備工事を計画し実施する県政府の能力(計画・技術・契約・会計・業務管理などの面で)が現在大きく不足している。具体的には、技師・テクニシャンの人材不足、知識・技能不足、低い意欲、さらに車両・事務器具など必要な機材の絶対的不足があげられる。また、タンザニア国内、特に地方・農村道路整備の舞台である地方での建設産業の未発達も問題である。地方建設業者は、建設技術だけでなく、施工監理・財務管理・契約管理など工事に関わる一連の活動全てにおいて経験が少なく、また責任負担能力に乏しい。

以上の課題に対して、本調査では以下のような提案を行ない、また、日本の支援として有効と考えられるいくつかの分野を指摘した。

まず組織面での強化として、地方・農村道路整備に関して公共事業省と地方自治庁との間の所掌範囲を明確にするとともに、県との情報交換・情報総合を一層効果的にするために地方自治庁の該当部署の人的・財源的強化を提案した。さらに、地方・農村道路整備に関わる関係者(中央省庁、県、ドナー、など)が情報交換する場(Forum)の設置を提案した。このような場で、従来各々別個に実施されてきた農村道路整備の経験・計画が共有され、全体的な取り組みが初めて可能となる。

以上のような組織的準備と平行して、長期整備計画の策定が進められる必要がある。タンザニアの経済発展は、活力ある農業に大きく依存するとすれば、その農業の活性化を促す一つの大きな要素として地方・農村道路整備が考えられる必要がある。限られた原資の有効活用からも現実的な計画を策定し、長期にわたる地道な投資を継続する必要がある。同じく原資の有効活用の観点から、現在の道路基金の年間配布パターンも一層工夫される必要がある。

実際の工事実施を担う県政府の能力向上も進められる必要がある。具体的には、道路整備計画と農業開発計画(DADP)との緊密な関係、県単位での長期整備計画の策定、契約手続の簡素化、さらにLBT⁶の利用促進、などが挙げられる。特に、LBTの利用は、単に道路整備の観点からだけでなく、その

⁶ LBT: Labor Based Technology...途上国、特に農村地域では、余剰人口が多く雇用機会が大きく不足している。このような状況下で公共工事を実施するに当たり、従来型の機械中心の工法に代わり、工事地区周辺の農民などを適切に利用し、機械の利用を減らし、それにより農民への現金収入機会の提供、スキル獲得のきっかけの提供、

雇用機会・経済的波及効果などから農村開発の観点からも大いに推進されるべき対策である。最後に、民間建設業界の速やかな育成が非常に重要である。とりわけ、中小建設業者への簡易融資制度の整備、レンタル機械市場の育成などが促進されるべきである。

以上のような諸政策が必要と考えられる中、日本の支援として有効と考えられるのは、中央あるいは県レベルの組織・体制強化支援である。中央では、上記 Forum の立上げ・継続を支援し、そこでの議論に基づく長期整備計画策定を支援することが最も有効と思われる。一方県レベルでは、特定県に焦点を当てた体制・能力強化支援プログラムが考えられる。そこでは、DADP との連携を十分考慮したプロジェクト優先順位付けシステムの確立、それによる長期整備計画の策定、LBT 推進支援などが含まれる。

<タンザニア政府調査活動への支援>

PRBS/PRSC の PAF 条件に従い政府に求められていた地方道路整備のための体制整備政策の策定に関しては、以下のような活動を行い、政府を積極的に支援した。

まず、PAF 条件の日程から 2003 年 11 月までに体制整備のための政策提言がまとめられる必要があったため、2003 年 7-8 月の調査期間に、JICA タンザニア事務所と連携して、関係者（特に地方自治庁および公共事業省）に状況を説明し、早期に活動を開始するように要請した。これに対し地方自治庁から、政府の調査活動の基礎となるタスク・フォース ToR の作成に協力して欲しい旨依頼があったため、7 月の後半に地方自治庁と 1 週間集中的に協議を重ね、調査の主な内容・全体工程・予算を検討し、ToR Draft を作成した。

その後、この ToR に基づき、政府がタスク・フォースを立上げるべく、再び関係者間の連絡を積極的に担い ToR の合意形成を目指した。タスク・フォースは、予定していた 8 月下旬には設立に至らなかったが、最終的には 11 月初旬に当初の ToR にほとんど沿う形で発足し、その後現在まで調査は順調に進んでいる。このタスク・フォースでは、関係資料の収集・インタビューなどを通じ、現状・課題を検討し 3 月までに最終報告書をまとめることになっている。筆者は、このタスク・フォースにオブザーバーとして参加し、議論の活性化に貢献するとともに、本道路整備調査で得られた知見を、タスク・フォースの会合で発表し、関係者との情報共有を図った。

以上の支援活動は、タンザニア政府側において大きく評価されており、政府調査メンバーからは現在も頻繁に相談が寄せられている。特に、本調査の知見のタスク・フォース会合での発表においては、メンバーから「調査の全体像を把握するために重要な情報が与えられた」、「調査で焦点を当てるべきポイントが明確になった」、「政府調査の議論の活性化に有効だ」などのコメントが出され、高く評価された。

4. 調査による貢献

本調査は一連の活動を通じて以下のような点で有効な貢献ができたと思われる。

農民参加による意識改革、外貨流出の低減などを狙った工事方法のこと。

まず、日本は現在リード・ドナーとしてタンザニア農業セクター開発計画の取りまとめを支援しているが、この開発計画の中の重要課題の一つである地方・農村道路整備に関して、日本が積極的にコミットし、かつ政府側の活動を支援しつつまた情報共有をしながら調査を進めたことで、リード・ドナーである日本の協調的支援に対する意欲と能力を明確に示すことができた。この点は、農業セクターでの援助協調の体制が徐々に形成されつつある現在、非常に重要な貢献であったと考えられる。

次に、今回の調査を通じて、日本がタンザニア農業セクターへの支援の一環として今後地方・農村道路整備の支援を行う際に必要となる同分野の課題・支援すべき点がすでに抽出された。これらの情報は、本セクター計画策定支援調査で別途実施された農業背景調査の情報とともに、今後のタンザニア農業セクターへの支援に際しての貴重な情報になると思われる。

一方、本道路整備調査は、タンザニア政府に対しても重要な貢献ができたと思量される。直接的にはもちろん、タンザニア政府の PAF 条件クリアのための大きな推進役となりえたが、それに留まらず、タスク・フォースの立上げの過程で、地方・農村道路の整備の重要性を、農業セクターとの関連においてまた道路セクターでなお残された課題として政府内に注意を喚起することができた。さらに本調査は、政策策定のために関係諸組織がまとまるための媒体となることができた。タスク・フォースの設立の結果、地方自治庁・公共事業省および道路基金など政府関係者だけでなく、ドナーの一部にも地方・農村道路への関心を呼び起こしたものと思われる。

さらに、本道路調査は、他ドナーに対しても貢献することができた。本調査を通じて、我が国は、タンザニアの農業セクターの開発に積極的かつ協調的に取り組む姿勢を示し、協調的支援を望む他ドナーの連携を容易にした。また従来、道路セクターの支援は幹線道路に集中する傾向があったが、我が国が、地方・農村道路の重要性およびその課題を率先して調査し情報共有することで、他ドナーの本課題へのアクセスを容易にした。さらに、今後の支援の進むべき方向を提示することで、政府・ドナー間の政策議論の活性化にも貢献したと思われる。

5. 今後の展開

現在の状況を見ると、タンザニアにおける地方・農村道路整備は今後徐々に注目を集める傾向が伺える。その理由は、まず貧困削減戦略の中で地方道路整備の重要性が取り上げられており、政府も今後政策を次第に策定していくものと思われるためである。道路整備の重要性については政府もすでに明確に認識しており、現在もすでに、幹線道路整備に関しては年間約 20 億円の特別予算が組まれている。しかし幹線道路に関しては、TANROADS の設立など改革が一段落しており、今後は地方・農村道路に焦点はシフトするものと考えられる。これに対応するように、一部道路関係主要ドナー（EU、世銀、NORAD など）は地方道路整備に関心を持ち始めている。

以上の状況から今後の我が国の地方・農村道路整備への関わり方を考えると、大きく二方向があると思量される。我が国支援の項で既述の通り、支援の対象として中央レベルと県レベルとが考えられる。中央レベルの支援は、基本的には農業開発と農村活性化に焦点を当てた地方・農村道路整備の政策

の策定支援を指向するものと考えられるが、この政策策定に対しては幹線道路関係のドナーも関心を示していることから道路セクター支援と位置づけられる可能性もある。一方、県レベルの支援は農業セクター支援の一環として位置づけることができ、県の DADP との関連で道路整備事業を効果的かつ効率的に実施するための体制強化支援を実施することが期待される。しかし、いずれの場合も焦点は体制・能力強化に置くべきであり、物理的な設備整備は時期尚早と思われる。

付属：専門調査の概要 3 援助政策調査

1. 調査の目的

本調査の目的は、対タンザニアの援助協調における日本の基本的考え方のベースをとりまとめることである。このために、対アフリカ援助の変遷、セクターワイドアプローチを中心とする援助モダリティに関する文献の整理・分析、農業関係ドナーの関係者、現地政府関係者、現地学識者に対する意見交換をおこなった。主な、協議相手には、農業・食糧保障省、ドナー（世銀、デンマーク、ドイツ、スウェーデン、フィンランド、DFID 等の援助担当者）、および研究機関（ESRF 等）が含まれる。

2. 調査者

山田健二（財）国際開発センター（IDCJ）主任主幹

3. 調査の工程

作業項目	2001 年			2002 年		
	10	11	12	1	2	3
(1) 事前国内調査：関連資料レビュー、調査計画策定	☐					
(2) 主要文献調査および分析		■				
(3) 我が国の対タンザニア協力関係者、他ドナー等からの聞き取りおよびディスカッション			■		■	
(4) タンザニア政府関係者より聞き取り					■	
(5) 報告書（ディスカッションペーパー）のドラフトの作成					■	
(6) 報告書最終化						☐

□：国内作業、■：現地調査

4. 主な調査結果

調査の結果「Aid Modalities in Africa: Issues and Prospects ~ Discussion Paper」を取りまとめた。主な要点は次の通りである。

1) セクターワイドアプローチや財政支援は、プロジェクト援助の様々な弱点を克服する手段を提供する。

2) プロジェクト援助の効果を高めるためにも、セクターワイドアプローチや財政支援は、国によって必要になる。

3) 各々の援助アプローチには、それぞれ長所と短所があり、どの方法を使うかではなく、国の状況に合わせていかに組み合わせて全体の効果を上げていくかが、重要である。

4) セクターワイドアプローチや財政支援の強みは被援助国の政策変化や組織制度改革を促すことができることであり、そこに被援助国のオーナーシップとの緊張関係が生じる。

5) 援助調整では、以下のことに留意する必要がある。

①被援助国政府の改革へのコミットメントの見極め

ドナーは、タンザニア政府の PRSP および改革プロセスへのコミットメントを再確認する必要がある。ドナーの政府への過剰な期待と政府のオーナーシップとの間に生じる緊張関係は、政府の改革へのコミットメントがあってもはじめて緩和されるからである。

②改革に対する被援助国側のペースとオーナーシップの尊重

ドナーは、タンザニア政府とより緊密な協議を行う必要がある。緊密な協議なしでドナーのペースで一方向的にプログラムを展開するようでは、貧困削減レジームの原則である政府のオーナーシップは醸成されないからである。オーナーシップの下では、開発プログラムにかかる計画に対して政府が全責任を負うということを肝に命じなければならない。

③タンザニア政府による責任

ドナーによるオーナーシップの尊重のみならず、タンザニア政府も、改革の成果に関して全責任を負う覚悟を決めなければならない。失敗してもドナーは責任を負わない。

④被援助国内の様々な利害関係者からの広範な支持の取り付け

タンザニア政府は、改革に対して様々な利害関係者の支持を得るべきである。実際に、タンザニア市民の中で改革の変化を認識しているものは少ない。タンザニア政府は今後さらなる利害関係者の巻き込みを図っていく必要がある。

⑤利害関係者の政府改革への参画促進による改革の内実化

利害関係者の政府改革への参画は、広く改革に対する支持を得るためのみならず、タンザニア国内の状況に調和した改革を進める上で必要不可欠である。

⑥理想型を基準にするのではなく、サブオプティマルなアプローチの選択

ドナーおよびタンザニア政府は、理想形とされる財政支援や手続きの調和化に固執するのではなく、まずはセクター戦略の枠組外で行われているプログラムをできるだけ内部に引き込むことが肝要である。各々の援助アプローチには、それぞれ長所と短所があり、どのモダリティーで援助を行うかではなく、国の状況に合わせていかに組み合わせて全体の効果を上げていくかが、重要である。

⑦特定地域支援アプローチの再考

セクタープログラム内で特定地域支援アプローチをとることは考慮に値する。関係者の間で取決めがなされた後、ドナーがそれぞれの関心地域あるいは担当地域を支援することは、地方分権の流れに調和しているのみならず、実施段階におけるドナー協調にかかる困難やトランSACTIONコストを軽減することができる。それぞれに比較優位があるドナーが地域支援を行うことにより得た成果は、地域発展に貢献するのみならず、関係者にベストプラクティスとして認識されて、セクタープログラム枠内でのドナー間競争を活発にする。

⑧段階的な援助削減

タンザニア政府とドナーは、段階的な援助削減計画を早々に策定すべきである。現在、タンザニア政府資金の多くがドナー資金で占められており、特に、財政支援型援助が増えている現状では、タンザニア政府とドナーの健全な関係は維持するのは困難である。タンザニア政府のドナー資金への依存は、政府の自立発展を促さないだけでなく、タンザニア政府にとっても、ドナーの一方的な都合による財政支援の大幅削減というリスクを負っていることを考えるべきである。

付属：専門調査の概要 4 援助モダリティに関する仕組文書

1. 調査の目的

本調査の目的は、1)ASDP のファイナンスの仕組みを検討して提案することと、2)ASDP の実施におけるバスケット・ファンドとプロジェクト型支援の仕分けを検討して提案することの2点であった。

1)は 2001 年度の ASDP 文書の作成作業の一部として実施され、2003 年度に修正作業を行い、「ASDP のファイナンスの仕組文書」(ASDP Financial Mechanism Document)として完成させた。また、日本向けの和文の概要報告書において、日本の対応に関する提言を書いている。

2)は 2003 年度に実施され、既存文書や研究書のレビュー、ドナーとの協議、タンザニア政府との協議を行い、検討結果を、「ASDP 実施のための適用可能なファンディング・モダリティ」(Possible Funding Modalities for ASDP Implementation)として取りまとめた。今後(2004 年度以降)、これらの文書をもとに関係者間で実際のファイナンスの関する協議が勧められる予定である。

それと平行して、1)で作成した「ASDP ファイナンシャル・メカニズム」の修正作業が調査団委託により、当地のプライスウォーターハウス・クーパーズによって進められ、2004 年2月に完成した。

2. 調査団の構成

1)「ASDP のファイナンスの仕組文書」(ASDP Financial Mechanism Document)

2001 年度版については、ASDP 作成チームの一小委員会として、以下の4名から成る The Financial Advisory Group が結成されて英文文書を作成した。また日本側への説明文書を調査団側で独自に作成した。

また2003年度の修正作業については、本件調査団メンバーのほか、プライスウォーターハウス・クーパーズ(タンザニア支店)の協力も得て実施した。

2)「ASDP 実施のために適用可能なファンディング・モダリティ」(Possible Funding Modalities for ASDP Implementation)

上記文書の内容を踏まえて、本件調査団で独自に作成した。また、JICA タンザニア事務所の花谷厚・企画調査員(当時)の指導と協力をいただいた。

3. 調査の工程

作業項目	2001 年度			2003 年度								
	1	2	3	9	10	11	12	1	2	3		
(1)「ASDP のファイナンスの仕組文書」												
・チーム内レビューとドラフト作成												
・ドナー・政府からのコメント拝受と修正作業												
(2)「ASDP 実施のための適用可能なファンディング・モダリティ」												
・文書レビューと当初ドラフトの作成												
・ドナー・政府からのコメント拝受と修正作業												

4. 主な調査結果

1)「ASDP のファイナンスの仕組文書」(ASDP Financial Mechanism Document)の要旨

(ASDP のファイナンスの仕組みの概要)

- ASDP では、「バスケット・ファンディング、財政支援、政府の自己資金、プロジェクト型援助、その他の適切なモダリティによって ASDP は実施される」という表現で、多様なモダリティによる実施が明記されている。このうちプロジェクト型援助や、主に技術協力を指すと理解される「その他の適切なモダリティ」については、既存の援助実施形態を引き続き適用すればよく多くを解説する必要はないと思われる。したがって、財務メカニズム文書もそれらのモダリティについての記述はあまりない。したがって、「ASDP のファイナンスの仕組文書」では、特にバスケット・ファンドの仕組みについて解説し、必要に応じてその他のモダリティについても解説されている。
- ASDP 予算の 75%は県レベルの事業実施に使用されるという基準が ASDP 本文書で示されていることから、「ASDP のファイナンスの仕組文書」では、まず県政府による予算見積りから説明を始め、いかんにして中央で取りまとめられてバスケット・ファンドから資金手当がなされるかについて説明する。その後、必要に応じて中央政府の予算見積りや資金手当の仕組みについて解説する。
- 県政府、中央政府とも年度末には、(1)財務報告書、(2)内部監査報告書、(3)外部監査報告書の3点を提出してドナーに承認される必要があると明記されており、これにより明確に資金使途が確認されるとともに、証憑書類の合法性が担保される仕組みになっている。なお、ASDP 財務メカニズム文書では Basket Financing Committee と記載されている小委員会が、ASDP 本文書では、ASDP Financing Committee を記載されていることに留意されたい。ただし、両者の実質的な役割は、両文書とも変わっていない。

(日本向け和文報告書のなかで調査団が示した日本側関係者への提言)

- ASDP は、日本の主張に基づいて、さまざまなモダリティで実施されることが明記された。その一方で、ASDP 財務メカニズム文書の策定に日本が代表者を出して参加した経験から明らかになったことは、バスケット・ファンドが通常想像されているようなあいまいな方法ではないということである。

5. すでに説明したところではあるが、以下の仕組みによってプロジェクト型援助と変わらない程の明りょうな使途説明がなされることになる。また、入札によって選定された外部監査法人により外部監査が実施されて監査報告書が提出され、複数のドナーが共同でそのレビューをすることになっているなどの点からすると、むしろプロジェクト型援助よりも明りょうな使途説明がなされると言っても過言ではない。
- (1) セクタープログラム無償要請書においては、対象事業名および対象県名が明記されて、それらに基づいて要請金額が積算されるほか、詳細見積書およびその他必要書類が添付されることが見込まれている。
 - (2) 資金移動や資金支出を確認するために6種類の文書がドナーに提出されることになっている。それらは、バスケット入金証明書、財務省による資金受領通知書、6ヶ月資金繰予定表、地方行政庁報告書など各省報告書、財務省報告書、そして内部監査報告書(四半期毎)、外部監査報告書(毎会計年度末)である。
 - (3) イヤーマークが可能であり、事業別イヤーマークやエリア別イヤーマークが可能と見込まれている。また仮に、開発事業はあくまでプロジェクト型援助で実施する方針に変更がない場合でも、経常経費支出分にイヤーマークすることが可能であり、逆にそれはタンザニア政府および他ドナーからたいへんに歓迎される方法であると考えられる。
6. 日本は、プロジェクト型援助かバスケット・ファンドかという二者択一ではなく、当地で日本が主張して受け入れてもらったように、多様なモダリティで ASDP を実施していくことを、自らが実践すべきであると思われる。特定の事業タイプに限るイヤーマークを付した上でのバスケットへの拠出が現実的だと思われるが、上記(3)のように経常経費へのイヤーマークもあり得るだろう。「ベスト・ミックス論」を掲げるからには、プロジェクト型援助かバスケットかという選択ではなく、適切な目的に適切な方法を適用するという多様なモダリティを自ら用いるべきである。

2)「ASDP 実施のために適用可能なファンディング・モダリティ」(Possible Funding Modalities for ASDP Implementation)の要旨

1. はじめに

セクタープログラム(あるいは SWAp)は、自動的にバスケット・ファンド(以下、セクター財政支援も含む)を意味するものではなく、政府とドナーが合意したある一定の仕組みや手続きのもとで支出を行うことを含意する。実際には、セクタープログラムは、合意された政策枠組みのもと、その枠組みで定められた各種活動を実施するために一般財政支援からプロジェクト型援助までの幅広いファンディング・モダリティが用いられている。

さて農業セクターにおけるセクタープログラムを考えるとときに直面する特有の問題がある。教育や保健など、教科書や予防注射キットなどユニット・コストが全国的に一定で、さらにサービスの提供者が政府やほぼその実施機関であると言える社会セクターでは、容易に事業実施に関する一定の仕組みや手続きが合意されるが、農業セクターはそうはいかない。

2. 農業セクターの特徴

上記の問題を考えるために、教育や保健といった社会セクターとの比較により、農業セクターの特徴を検討してみる。上記のとおり、教育や保健などの社会セクターでは、一人あたりに必要な行政サービ

スの種類や量、そしてそれに関する単価がほぼ決まっており、それらをもとに全国あるいは各県での政府の活動内容や支出規模が決められる。これに対して、農業セクターは以下の2つの大きな特徴がある。

(1) 農業は民間活動である。(Agriculture is private in nature)

農業は、民間生産者(=農家)と関連する民間業者が主要なアクターである。したがって、農業開発とは、こうした民間生産者／業者の活動をいかに活性化するかにかかっている。

これに対して政府がやるべきことは限られており、民間生産者／業者が活動するための環境を整えることにより、直接的あるいは間接的に彼らの活動を刺激することにとどまる。

(2) 農業は地域による特殊性が高い。(Agriculture is location specific)

農業は、地域の自然条件や農耕的な条件を反映して、地域によって多様である。ある地域で成功したあるアプローチが他の地域でも成功するとは限らない。

こうした特徴により、農業セクターでは、セクター・ワイドあるいは国全体の支出枠組を合意するのは困難である。

3. セクタープログラムにおけるモダリティとそれぞれの特徴

一般的に、開発行為のファイナンスの仕方はいくつかのオプションがある。

(1) 独立したプロジェクト: ドナーは、独立したプロジェクト専用口座に入金して、ドナーが許可した省や実施機関だけそれにアクセスできる。

(2) セクタープログラム:

(a) プロジェクト型援助: セクター政策枠組の中で、ドナーが特定の活動について資金拠出する。

(b) イヤーマーク・ファンド: セクター政策枠組の中で、ドナーが資金使途等のコンディショナリティやパフォーマンス合意に基づいて専用の口座に資金拠出する。

(c) バスケット・ファンド: セクター政策枠組の中で、他のドナーと資金を合体させて、政府の財政メカニズムを利用することを前提として、専用の口座に資金拠出する。

(3) 一般財政支援: ドナーは、特定のセクタープログラムにリンクさせずに、政府財政を支援する。普通はその見返りに、特定のセクターではなく国家財政全体に関する協議を要求する。

4. 農業セクター開発プログラム(ASDP)に関する考察

ASDP は、次の3つのサブ・プログラムで構成されている。

(1) サブ・プログラム A: 県およびフィールドレベルの農業セクター支援と実施。全体の 75%の予算を配分。

(2) サブ・プログラム B: 政策・規制枠組と、中央政府によるリサーチ・アドバイス・研修の実施。全体の 20%を配分。

(3) サブ・プログラム C: 国全体のクロス・カッティング・イシュー。全体の 5%を配分。

なお ASDP においては、すでに実施中のプロジェクトや活動についてはそれを許容するが、今後のプロジェクトについては、ASDP の枠組みに沿って形成されねばならないとされている。

5. ASDP のファンディング・モダリティ

上記の検討を踏まえて、ASDP で特定された活動のうち、プロジェクト型援助に適するものは以下のものである。なお、プロジェクト型援助は、容易にパラレル・ストラクチャーに陥る危険性があり、それは政府の事務的負担を増加させる可能性が高いことに留意する必要がある。

- (1) 地域限定の事業
- (2) 一般化されないワン・ショット(一回限り)の事業
- (3) 新しい技術を試すパイロット的な事業

これに対して、技術的な実施可能性や望ましさから見て、バスケット・ファンドでファイナンスするのに適するものは以下のとおりである。これらは計画と実施において、統一的な仕組みが適用されるべきである。

- (1) 県レベルの技術サービス(とくに穀物や畜産に関するエクステンション・サービス)
- (2) 県農業開発計画(DADP)による申請に基づく県レベルの投資活動
- (3) 全国的なキャパビルに関する活動

また全国を対象とした政策調査(Policy studies)も個別(つまりプロジェクト型)で支援されるべきで、さらに調査機関や研修所も個別に支援することができる。

なお、今後実施する追加的な活動もバスケット・ファンドのファイナンス対象とするのか、あるいは既存の経常経費部分もその対象とするかはさらに議論されねばならない。

6. 残された課題

長期的には、プロジェクト型援助は次第に減少する一方で、バスケット・ファンドが増加することが予想される。そしてさらにその先には、こうした外部からの支援が、国内的なリソースにとって代わられていくように仕向け、見守ることが必要である。

付属：専門調査の概要 5 県農業開発計画ガイドライン

1. 支援業務の目的

ASDS,ASDP の内容を踏まえて、タンザニアの全県がそれぞれ農業開発計画を策定することが想定されている。ASDP 文書の中では、総資金のうち 75%を県に配分し、クロスカッティング・イシューへの対応分を含む 25%を中央省庁(農業3省+地方行政庁)が使うことをおおまかな配分比率として規定しており、中央省庁を含む関係者がその比率で合意している。そして県レベルの農業開発計画を策定するために使用されるガイドラインが、「県農業開発計画ガイドライン」(以下、DADP ガイドラインと呼称)である。

DADP ガイドラインの策定作業は、ASDP 文書の見直し作業と平行して、2002 年7月から開始された。同ガイドラインの策定作業はJICA がファイナンスすることになり、コンサルタント選定の結果、ジンバブエのコンサルタント(Macpherson Consulting)が選定された。2002 年 10 月に DADP ガイドラインの提出があったが、参加型の手法のみの解説にとどまり、ASDS/ASDP の趣旨や内容を踏まえていない等の点に関して、政府およびドナーから抜本的な書き直しを迫る厳しいコメントが出された。これに対して 2002 年 11 月頃までには、当該コンサルタントが対応できないことが明らかになった。JICA および調査団が対応策を協議した結果、調査団がコンサルタントから作業を引き継いで、抜本的な修正作業を行うことになった。

調査団は、市場メカニズムに基づく計画策定の手順を提示することを念頭に置いてガイドラインを作り直した。そして、2002 年 12 月の FASWOG タスクフォース会合(ドナー+政府関係者)でその修正版が議論され無事承認された。それを踏まえて、ASDP 事務局によりガイドライン簡略版が併せて作成され、2003 年度の予算配分に向けて全県(策定当時 114 県)で使用され、若干の提出の遅れがあったものの、結果的に全ての県から県農業開発計画(DADP)が提出された。その後、再び若干の紆余曲折はあったものの、初年度分として 2003 年 6-8 月頃に総額 40 億シリングが配布された。

資金の配布と平行して、初年度の経験を踏まえたガイドラインの修正作業が実施された。これについても JICA の指示のもと、調査団が、現地調査と修正作業を担当した。本件調査の終了時点(2004 年 3 月)では、政府による承認作業が続けられているとされ、承認があり次第、次年度の DADP 策定に使用されるものと予想されている。

2. 支援業務従事者

(1)DADP ガイドラインの修正作業の従事者	
佐々木 亮	(財)国際開発センター(IDCJ) 主任研究員
林 英一郎	(財)国際開発センター(IDCJ) 研究員
(2)DADP の策定過程および実施状況に関する調査実施者	
江本(渡辺)里子	(財)国際開発センター(IDCJ) 主任研究員

3. 支援業務の工程

作業項目	2002年												2003年												2004年		
	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9
(1) コンサルタント雇用のためのTOR案の策定	■	■																									
(2) 当初ドラフトに対するコメント作成			■	■																							
(3) ドナーと政府のコメントのとりまとめ				■	■																						
(4) ドラフトの引き取りとドラフトの修正作業				■	■	■																					
(5) 関係者からのコメント聴取と修正					■	■																					
・全体会合で承認						■																					
・1年目のDADP作成と承認、資金配布								■	■																		
(6) DADPの策定過程および実施状況に関する調査								■	■							■	■										
(7) 調査の結果を踏まえて2年目ガイドラインの修正作業													■	■	■												
(8) 完成とASDPのタスクフォース1への提出																■											
・2年目のDADP作成作業(予想)																											■

■: 現地調査、-: 全体会合、タンザニア政府の動き

4. 主な支援業務内容

(1) DADP に用いられるべき基本的な発想の明確化

コンサルタント(Macpherson Consultant)が作成した当初ドラフトに関する政府関係者およびドナーの意見を聴取した。ASDS、ASDP の作成過程についても、当初版が否定され修正版が作成されるというプロセスを経ていたため、その理由を分析した。明らかになったことは以下のとおりであった。

ASDS、ASDP、DADP に到る一連の議論の構図

	当初ドラフトの発想	承認された修正版の発想
ASDS の議論	「サブセクターごとの個別プロジェクトの積み上げ」	「市場メカニズムにおける政府の新しい役割と民間セクターの活性化の方策」
ASDP の議論	「サブセクターごとの個別プロジェクトの積み上げ」	「市場メカニズムにおける政府の新しい役割と民間セクターの活性化の方策」
DADP ガイドラインの議論	「村ごとの個別プロジェクトの積み上げ」	したがって取るべき修正の方向→ 「市場メカニズムにおける県政府の新しい役割と民間セクターの活性化の方策」

つまり、市場メカニズムに基づく農業開発における政府の新しい役割というラインの議論でなければ関係者から受け入れられないということである。

(2) DADP ガイドラインの修正作業: 市場メカニズムの利用と参加型アプローチの併用

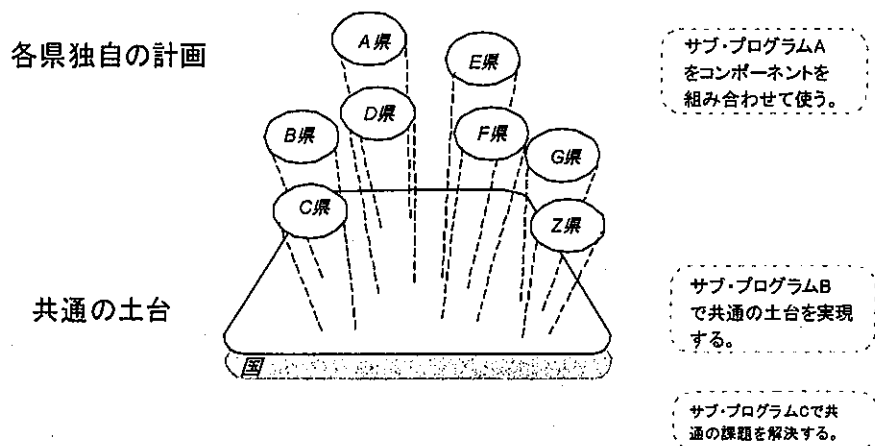
上記分析を踏まえて、DADP ガイドラインの基本的な考え方として以下を基本とした。

ASDPでは、提案されたサブ・プログラムの実施のかかなりの部分（最終的に ASDP 全体予算の 75%）に関して県が主体となって実施することを謳っている。一方、国（農業関係省庁）の役割は、実施主体ではなく政策立案・更新、規制の実施、技術サービス、研究開発、民間部門の育成支援などが上げられている。これは同国で進んでいる地方分権化改革プログラムに従ったものであり、保健セクター、教育セクターなど他分野でも採用されている分担である。

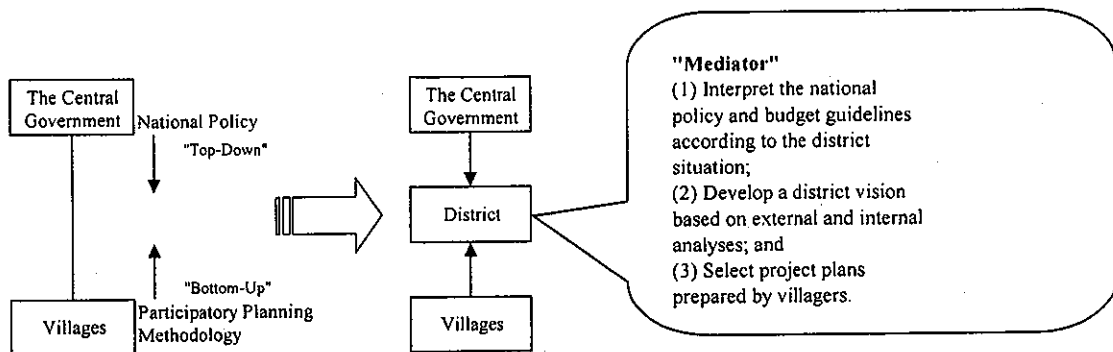
そして、県は、ASDP であげられたサブ・プログラムのメニューを参考にしながら県独自の「県農業開発計画」(DADP: District Agricultural Development Plan)を作成して実施することが謳われている。DADP ガイドラインではまず次の2つを特定することを規定している。

- 「県自身の強み」(農業生産、流通、加工等のポテンシャル)
- 「マーケット機会」(国内、近隣諸国、海外等)

こうして県の独自の「戦略的に狙うべき市場セグメント」、「戦略的な流通地位・加工地位」、「戦略的な地理関係の利用」(国境貿易の促進)などを特定し奨励することが見込まれている。そしてそれを実現するための具体的計画を参加型手法により立案することが求められている。さらに、その実現は、ASDP のサブ・プログラム・メニューを使って組み立てていくことが奨励されている(県独自のサブ・プログラムとの組み合わせも排除しないとしている)。以上の国と県との関係を示すと次の図のようになる。

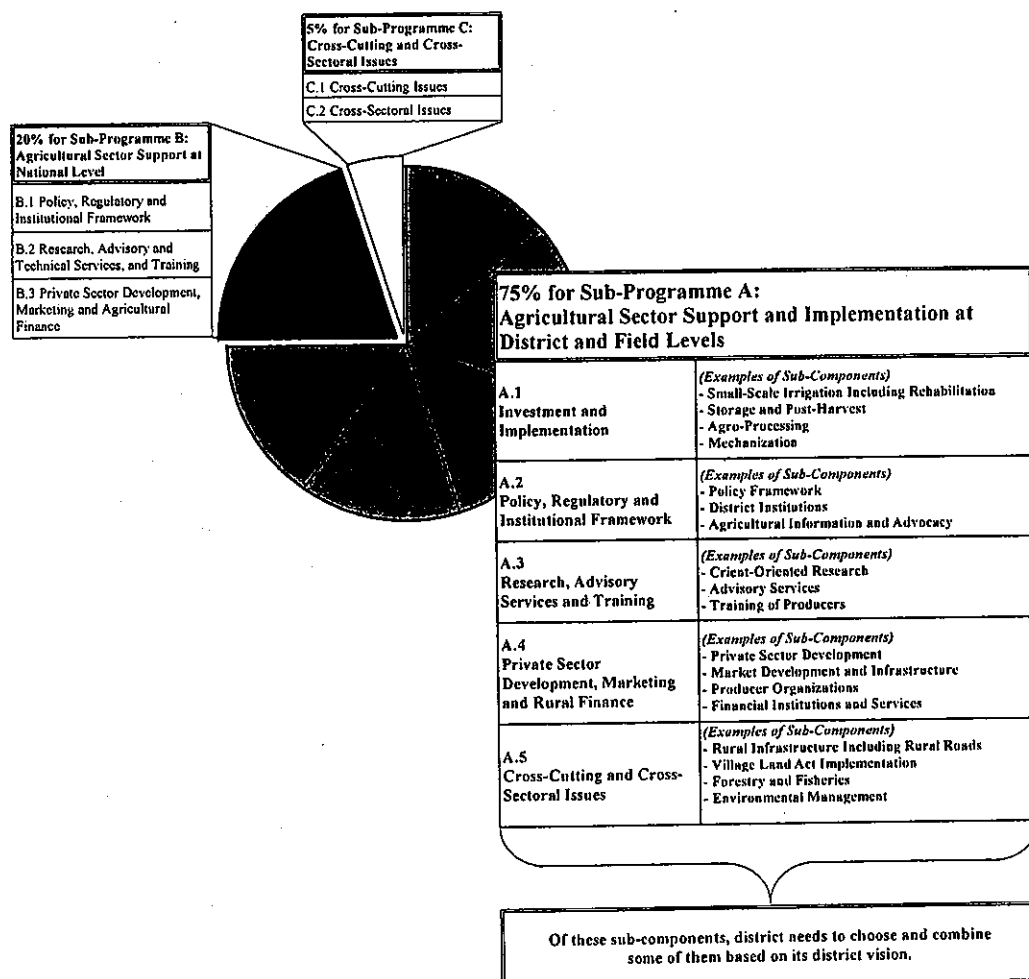


さらに、「県」の下に位置する「村」(Village)は、県の示した戦略的方針に従って村単位の計画を作って県に上げてくることが想定される。したがって、県は村と国の間の仲介役となって、村に適切な方向を示す役割が期待されている。この国、県、村の関係を示すと次ページの図のようになる。



なお、「国」と「県」の間の位置する行政単位である「州」(Region)は、国の手足(Arm)となって事務処理や県のアドバイザーを担うこととされている。

さて、ASDP で示唆されている活動と資金の配分比率は以下のとおりである。県政府はこれらを組み合わせて、民間生産者／業者が市場メカニズムに基づいた活動ができるような環境を創出することを目指すことになる。



(3) 県関係者からのコメントと DADP 策定1年目の経験に基づくガイドラインの修正

DADP 策定の1年目の経験により明らかになった以下の改善点を踏まえて、DADP ガイドラインを修正した。

- ・ガイドラインのボリューム(ページ数)をなるべく減らす。
- ・県政府の役割をより明確に説明する。
- ・ASDS,ASDP の基本的な枠組を図で示す。
- ・パブリックとプライベートのパートナーシップを強調する。
- ・予算記入フォームは、MTEF 指定フォーマットに差替える。
- ・作成のタイムテーブルを10月スタートで4月提出とする。

(4) DADP の策定過程および実施過程に関する調査の実施

上記の DADP ガイドラインの修正作業と平行して、DADP の1年目の状況をレビューし、タンザニア政府に対してその策定過程および実施過程の改善を提言する目的で実施された。調査結果は、2003 年 11～12 月に政府および ASDP 事務局に対して報告がなされた。また、2004 年 3 月には、ASDP 詳細設計を行う3つのタスクフォースのうちのタスクフォース1(県およびフィールドレベルの計画と実施)で報告がなされた。(詳細は、本報告書の「4-1 農業背景調査 パート2:DADP の策定過程および実施状況に関する調査」を参照)

付属：専門調査の概要 6 県農業開発計画進捗状況調査

パート1：タンザニア県農業開発計画のレビュー調査

1. 調査の目的

本件調査の目的は、DADP 1 年目の実施過程を体系的に分析して、今後の実施に向けた提言を得ることである。

- (1) 文書をレビューして、DADP 実施に関する課題をまとめる。(ガイドラン、ワークショップ、DADP 作成過程、資金配布、事業の実施状況)
- (2) 中央、州、県レベルの DADP の課題を抽出する。
- (3) DADP 改善のためのアプローチを分析する。
- (4) DADP の枠組みに対する提言を策定する。

2. 調査団の構成

氏 名	担当業務／分野	所 属
江本 里子	農業調査リーダー／普及	(財)国際開発センター(IDCJ)主任研究員
新井 文令	インフラ	(財)国際開発センター(IDCJ)主任研究員
Herbert Gondwe	Principal Planning Officer	Department of Regional Coordination, PO-RALG
Mr. Patroba Mafuru	Senior Agricultural Economist	Department of Policy and Planning, MAFS

3. 調査の工程

作業項目	2004 年		
	6	7	8
(1) 事前調査:関連資料レビュー、調査計画策定	■		
(2) フィールド調査(4州:ムワンザ、キリマンジャロ、タボラ、ムトワラ)		■	
(3) 総括報告書(和文・英文)の作成・編集			■
(4) タスクフォース1での説明・協議			■

4. 主な調査結果

4.1 2003/2004 年度 DADP 策定・実施プロセスの概要

- 2003 年 2 月: ASLMs、センシタイゼーション・ワークショップを全国 6 カ所で開催
- 2003 年 3-4 月: 各県、DADP を策定(第1版)
- 2003 年 4-5 月: ASLMs によるアプレイザルと予算配分(予算総額:110 億シリング)
- 2003 年 5 月: 各県、予算枠と MTEF フォームに基づき DADP を改訂(第2版)
- 2003 年 7 月: 農業関連3省による予算再配分(予算総額:40 億シリング)
- 2003 年 9 月: MAFS、選定事業と予算配分の最終決定を各県に通知

2003 年 10 月ー: MAFS、各県の NMB 支店に DADP 用口座開設、引き出し人署名承認

2003 年 12 月ー: 各県による事業実施

2004 年 2ー3 月: MAFS、県レベルでの第1回モニタリングを実施

2004 年 6ー7 月: MAFS、県レベルでの第2回モニタリングを実施

4.2 DADP の実施に係る課題

2003/2004 年度の DADP 策定・実施プロセスのレビューから明らかになった課題を、3つのレベルに分けて取りまとめた。それらは、前掲目次の第5ー7章に示されるように、1)県およびコミュニティレベルの課題、2)中央政府と県政府との関係に関する課題、および3)農業セクターリード省(ASLMs)間の調整に関する課題である。

4.2.1 県およびコミュニティレベルの課題

(1) 策的背景の理解に関しては、ASDS のフォーカス(特に収益性向上と官民のパートナーシップ)が十分認識されていない。

(2) プランニングと優先順位付けに関しては、以下のような課題が見出された。

- ・ 全ての県職員が O&OD に精通しているわけではない。
- ・ DADP 策定に必要な訓練が不十分である。
- ・ プロジェクトの優先順位付けに関する中央政府のガイダンスが不十分である。
- ・ DADP 策定プロセスは、県開発計画や他セクターの開発計画に比べて変則的であった。

(3) 実施に関しては、以下のような課題が見出された。

- ・ 行動計画を作らずに実施した県もある。
- ・ 県レベルからコミュニティレベルへの分権化が不十分である。
- ・ 中央政府による資金使途の限定のため、必要以上の資金を得た事業もあった。
- ・ 中央政府の指示不足もあって、県政府は十分な M&E や報告を実施していない。

4.2.2 中央政府と県政府との関係に関する課題

(1) コミュニケーションに関しては、チャネルが不明確(通常は PO-RALG/州行政局経由)であった上、不整合な通達が出されるなどの問題があった。

(2) 中央政府による計画策定・実施・M&E に関するガイダンスも不十分であった。

(3) 県政府には、予算枠やプロジェクトの選定基準が知らされていなかった。

(4) 予算配分・送金の手続きや日程が不明確であった。

(5) DADP の効果的・効率的実施には、州行政局の技術的・資金的能力を一層強化する必要がある。

4.2.3 農業セクターリード省(ASLMs)間の調整に関する課題

(1) ASDS/ASDP では、PO-RALG が中央における DADP 実施の調整を担当することが明記されている。

地方分権化政策の下でも、中央政府が予算措置をして県が実施する事業に関しては、PO-RALG が連絡・調整役にあたることになっている。

(2) 2003/2004 年度は予算(当初の 110 億シリングから 40 億シリングに削減)が MAFS についたことが

ら、MAFS が事実上調整を担当した。しかし、MAFS には県政府に対して銀行口座開設の指示を出す権限がなかったことなどから、特別口座開設や引き出し人の承認(県職員の署名確認)などに時間を費やし、事業の実施は大幅に遅れた。また、指示や通達も PO-RALG/州行政局を経由せずに行われるなどの問題が生じた。



Usagara Dip (Misungwi, Mwanza)



Isuli Primary Cooperative Society (Haji, Kilimanjaro)



Ndala Dip (Nzega, Tabora)



Mwambala Dip (Nzega, Tabora)



Mipembeli Wier/Kibere Irrigation Scheme (Mtwara)



Nangarano Irrigation Scheme (Masasi, Mtwara)

4.3 調査団の提言

調査団としての提言を、3つのレベルに分けて取りまとめた。それらは、前掲目次の第8章に示されるように、1)2004/2005 年度(第2年次)DADP の実施のために緊急に取るべき行動、2)2005/2006 年度(第3年次)DADP の実施のために緊急に取るべき行動、および3)DADP の実施を改善するために必要な長期的行動である。

4.3.1 2004/2005 年度 DADP の実施のために緊急に取るべき行動

- (1)DADP 実施に関する ASLMs (MAFS、MCM、MWLD、PO-RALG)の所掌範囲を明確にする。
- (2)州行政局と県政府に、第2年次の送金に係る手続きとスケジュールを周知する。
- (3)州行政局と県政府に、報告書フォームを配布し、報告スケジュールを周知する。

4.3.2 2005/2006 年度 DADP の実施のために緊急に取るべき行動

- (1)ASLMs 間で、DADP 実施の手続きを合意し確定する。

- (2) 第1年次、第2年次の経験を踏まえて、DADP ガイドラインを改訂する。
- (3) 実行可能で包括的な第3年次の実施スケジュールを検討する。
- (4) 州行政局と県政府に、第3年次の実施スケジュールを周知する。
- (5) (DADP 策定をリードする) 県のファシリテーションチームの訓練の準備を開始する。

4.3.3 DADP の実施を改善するために必要な長期的行動

- (1) DADP 実施に関する ASLMs (MAFS、MCM、MWLD、PO-RALG) の所掌範囲を確定し、連携を促進する。
- (2) 州行政局を通じて県に明確かつ整合的な指示を与える。
- (3) プロジェクトの選定と予算配布額は県政府との協議を通じて決定する。
- (4) DADP の DDP への統合を推進する。
- (5) 県に DADP 実施(計画・実施・報告)のための技術的支援を行う。
- (6) DADP の実施を支援するための州行政局の能力を強化する。
- (7) プロセス全体の透明性を向上させる。

パート2：DADPにおけるキャパシティ・ビルディングの調査

1. 調査の目的

2004年7～8月に実施したDADPレビュー調査において、地方自治体やコミュニティのDADP策定・実施に必要な能力が不十分であることが明らかになった。そこで、本調査は、ASDPの枠組みで、地方自治体職員がDADPの策定・実施・評価をより効果的・効率的に行なうために必要とされる能力を強化するための方策を検討する。調査の範囲は以下のとおり。

- 1) 農業セクターにおける既存および計画中のDADP策定・実施能力強化策のレビュー
- 2) 保健および教育セクターにおける同様の目的をもつ能力強化プログラムの調査
- 3) 全国的DADP策定・実施能力強化プログラムの枠組みの提示
- 4) 上記3)の枠組みを実施するためのドナー支援の必要性やあり方の検討

2. 調査団の構成

氏名	担当業務／分野	所属
江本 里子	農業調査リーダー／普及	(財)国際開発センター(IDCJ)主任研究員

3. 調査の工程

Task	October – December 2004					
0) 調査準備	■					
1) 既存及び計画中のキャパビルの方法のレビュー		■	■			
2) 他のプログラムにおける類似目的のキャパビル・コンポーネントのレビュー	■	■				
3) PO-RALGによるDDPの策定・実施に関するキャパビルのレビュー				■		
4) DADPのためのキャパビルに資することが可能な枠組みの検討					■	
5) ドナーによる支援のニーズ分析					■	
6) レポート作成						■

4. 主な調査活動

インタビュー・文献調査(2004年10月25日～11月14日)

- ①保健省政策計画局、②保健省人材開発局、③DANIDA/HSPS コーディネーター、④教育文化省政策計画局、⑤PADEP プロジェクトコーディネーションユニット、⑥DANIDA/ASPS アドバイザー、⑦地方自治庁 PEDP(初等教育開発プログラム)担当、⑧地方自治庁州調整局、⑨地方自治庁組織開発局、⑩地方政府改革プログラム(LGRP)アウトカムマネジャー・人材開発局、⑪農業・食料安全保障省研修局、⑫JICA 事務所

地方調査(2004年11月15日～11月21日)

11月15・16日	移動(DSM => Rukwa)
11月17日	現地ヒアリング(Rukwa RAS, Sumbawanga District and Town Council)
11月18日	現地ヒアリング(Nkasi District Council and Sumbawanga Town Council)
11月19日	現地ヒアリング(DANIDA/ASPS II in Mbeya Region and MATI Uyole)
11月20日	移動(Mbeya => DSM)
補足インタビューおよび調査報告書作成(2004年11月22日～12月4日)	

5. 主な調査結果

保健 SP 関係者を対象とした一連のヒアリングを通じて得た知見の一部を以下に紹介する。

- ・技術支援プロジェクトでは、地方レベルでの活動も含まれるため、実施にあたって PO-RALG と協力するが、主たるカウンターパート(合意文書の署名者)は保健省である。保健セクター改革プログラムの事務局長によれば、PO-RALG が署名しても、同省は全てのセクターに関与していることから、実施機関として活動するキャパシティはない。
- ・保健セクターで各県が策定する計画(Comprehensive Council Health Plan)に関する研修は、保健省の人的資源開発局が全国 6 つのゾーンにある研修センターを使い、約 4 年間(1999～2003 年)を費やして行なった。
- ・保健セクタープログラムに鑑みると、DADP 策定・実施能力強化プログラムも、ASDP の枠組みで既存の政府組織を実施機関として行なうべきである。また、ドナーの関与の仕方は、タンザニア側が主体となつて行なう活動を支援する形(ファシリテーション)が望ましい。この点に関しては、農業・食料安全保障省研究局長も同じ意見である。

一連のヒアリングで得られた情報、及び現地調査で得られた情報を踏まえて、調査報告書では、次の県農業職員研修プログラムを提案した。

Possible Framework of a Capacity Building Program for DADPs

Geographical coverage	The entire country (may be preceded by pilot implementation in some districts)
Location	Zonal training institutions (including MATIs and LITIs)
Time to be implemented	July 2005 – June 2008
Objectives	The overall objective is to provide DMTs with knowledge and skills necessary for effective and efficient implementation of DADPs.
Institutions Responsible for Implementation	PO-RALG in collaboration with MAFS, MWLD and MCM (Departments of Training of the respective sector ministries)
Coordination	A coordination team to be formed by relevant staff of ASLMs
Tasks to be carried out	1. Formulation/Preparation (1 – 1.5 years) 1) Assessment of training needs (e.g. rapid appraisal) 2) Discussion and determination of contents of training through workshops 3) Preparation of training modules and a facilitator's guide based on the DADP Guidelines 4) Pretest of the training modules in two or three districts 5) Finalization of the training modules and facilitator's guide 6) Training of national trainers 7) Training of zonal trainers 2. Implementation (1.5 – 2 years; may be phased) 1) Training of DMTs (including DED, DPLO, DALDO, Extension Officer, Crop Officer, Livestock Officer, Cooperative Officer, Irrigation Engineer, DCDO, etc.) and Regional Advisers (Planning, Agriculture, Livestock, etc.) at zonal training institutions. 2) <Optional> Training of Ward/Village Executive Officers and Ward/ Village Agricultural Extension Officers by DMTs at district headquarters
Expected Contents of the Program	1) Policy Background: ASDS and ASDP Framework (3 items) what 2) Promotion of Public/Private Sector Partnerships (5 items) 3) Planning and Implementation of District Agricultural Development (6 items) 4) Management of Resources (6 items)
Expected effects	1) DMT will be able to formulate a DADP that is based on communities' needs and at the same time consistent with the national policy, i.e., ASDS, and would contribute toward achieving the district agricultural development goals and strategic objectives. 2) DMT will be able to implement the DADP effectively and efficiently according to an action plan. 3) DMT will be able to monitor and evaluate the DADP implementation by using participatory methods and write progress and final reports. 4) Throughout the DADP process, DMT will be able to involve the private sector effectively and promote public/private sector partnerships.

パート3：小規模農村インフラ調査

1. 調査の目的

昨年度および今年度の DADP の経験から、限られた DADP 資金の有効活用および資金利用の透明性のためにも、プロジェクトの計画・選定手続きの確立が求められているところである。これらの要請に対して、県における計画策定の現状を把握し改善点を明らかにすることを目的として、本件調査を実施した。

2. 調査団の構成

氏 名	担当業務／分野	所 属
新井 文令	インフラ	(財)国際開発センター(IDCJ)主任研究員
Patroba Mafuru	Senior Agricultural Economist	Department of Policy and Planning, MAFS

3. 調査の工程

作業項目	2004 年		
	10	11	12
(1) 事前調査:関連資料レビュー、調査計画策定	■		
(2) フィールド調査(4州:ムベヤ、ルブマ、キリマンジャロ、ドドマ)		■	
(3) 総括報告書(和文・英文)の作成・編集		■	
(4) プレゼンテーション			■

4. 主な調査結果

4.1 現状

- (1) 個別プロジェクトにつき、基礎的設計・費用見積は実施。
- (2) 詳細設計はゾーン灌漑事務所に依頼依頼。
- (3) 分野の異なる多数のプロジェクトを相互に比較し、県農業全体の計画を作成するための経験・技能は不足。
- (4) 県農業の方向性を具体的に定め、個別農家・村落の希望と整合的な計画を策定するための技能不足。

4.2 提案

- (1) 複数プロジェクトから全体計画を作成するためのガイドラインの作成。
- (2) 来年の DADP 作成時から、各県に基礎計画書(基礎データ収集、潜在プロジェクトの予備検討、優先度評価基準の作成、等)の作成を義務づけ
- (3) 県に対してより頻繁に説明会を開催。
- (4) O-J-T による積極的なキャンペーン・ビルディングの実施。

付属：専門調査の概要 7 セクタープログラム入門書

1. 調査の目的

他ドナーで使用されているセクタープログラム援助のマニュアルやガイドライン、およびレビュー報告書を分析して、以下の項目に関して、セクタープログラムの考え方を明確化する。

- (1) セクタープログラムの定義
- (2) セクタープログラムの代表的な構成要素
- (3) セクタープログラムの実施過程
- (4) モダリティの考察：プロジェクト型援助とセクタープログラムの利点と弱点
- (5) セクタープログラムにおけるモニタリング・評価
- (6) 被援助国および日本への提言

さらに、上記の分析結果を、本件タンザニア農業セクタープログラムの実情と比較する。加えて、セクタープログラムが、社会セクターではなく農業セクターで用いられることによる独特の難しさや配慮すべき点についても分析を行う。

2. 調査団の構成

氏 名	担当業務／分野	所 属
佐々木 亮	モニタリング	(財)国際開発センター(IDCJ) 主任研究員

3. 調査の工程

作業項目	2004 年		2005 年	
	11	12	1	2
(1) 既存資料の収集・分析				
(2) ヒアリング				
(3) 分析と報告書の作成その1(初期ドラフト)				
(4) 分析と報告書の作成その2(ファイナルドラフト)				

4. 主な調査結果

4.1 セクタープログラムの定義

セクタープログラムは、『(1) 単一で共有された政策枠組の策定と(2) 複数年にわたる支出枠組の策定、(3) 資金支出(政府自身と援助国による拠出の両方があり得る)、(4) 実施監理と評価を、(5) 被援助国政府が導く関係者間調整の下で実施するプロセス』であると定義することができる。

今まで援助国は、政策や財政計画の策定、実施監理や評価、関係者間の調整等は、被援助国

政府の責任であると同時に適切に実行されているはずだという前提で、(無償や有償などの)財政的な支援だけを行うケースが多かった。セクタープログラムが導入された目的は、こうした非現実的な前提をやめて、政策や財政計画の策定、実施監理や評価、関係者間の調整まで支援の対象を広げようということである。ただし、あくまで被援助国政府が主導することを必須の条件として、将来的には被援助国自身によってそれらが実施可能となることを目指すことを長期的な目標とする。

4.2 セクタープログラムの代表的な構成要素と実施過程

セクタープログラムは「プロセス」とであると定義されたが、そのプロセスにはいくつかの段階がある。それらは、1) 政策・戦略を策定する段階、2) それをもとに具体的な施策を策定する段階、3) それをもとに支出計画を策定する段階、4) 実施する段階、5) 実施監理と評価を実施する段階、6) 次のプロセス開始に向けて改善する段階である。これらの段階すべてが、セクタープログラムの一部分であり、4) だけを財政的に支援していた従来の援助のあり方とは根本的に違うことがわかる。

4.3 モダリティの考察

セクタープログラムの支援には、多様なモダリティ(支援様式)が許容されており、それは他ドナーによっても認められている。ただし、このことは今まで慣れ親しんだ単一のモダリティに固執していいということではない。それぞれのモダリティには長所と短所があるわけで、各援助国・機関は、まさに多様なモダリティを用意して、適切な機会に適切なモダリティを適用していくことが求められている。

4.4 提言

日本への提言としては、開発調査(評価実施を含む)、技術協力、無償・有償資金協力などさまざまなモダリティを用いてきた利点を踏まえ、支援範囲を広げて考えるセクタープログラムを最初から最後まで効果的に支援できるように、それら既存のモダリティを一つのパッケージ(名づけて‘Sector Program Assistance Package’(SPAP))として提供することが勧められる。

主要参考文献*

* 第2冊 専門調査報告書集 No. 1～7については、それぞれの報告書のなかで別途参考文献リストを添付している。

President's Office, Regional Administration and Local Government, United Republic of Tanzania, *Brief on "Opportunities and Obstacles to Development" Planning – O & OD Planning*, 2001, Dodoma

United Republic of Tanzania (nd):: *Tanzania Development Vision 2025*, Planning Commission, Dar es Salaam

United Republic of Tanzania, *Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)*, 2000, Dar es Salaam

United Republic of Tanzania, *Tanzania Agriculture; Performance and Strategies for Sustainable Growth*, 2000, Dar es Salaam

United Republic of Tanzania and World Bank, *Public Expenditure Review FY00 – 03*, 2001, Dar es Salaam

United Republic of Tanzania, *Poverty Reduction Strategy Paper*, 2001, Dar es Salaam

United Republic of Tanzania, *Rural Development Strategy*, 2001, Dar es Salaam

United Republic of Tanzania, *The Division of Responsibilities of the Roles and Functions of the Agricultural Sector among, Ministry of Agriculture and Food Security, Ministry of Cooperatives and Marketing, Ministry of Water and Livestock Development and President's Office – Regional Administration and Local Government*, 2001, Dar es Salaam

United Republic of Tanzania, *Study Streamlining of On-going Agricultural Projects and Programmes in the context of the Agricultural Sector Development Strategy*.

Report by ETC, East Africa. 2001, Dar es Salaam

United Republic of Tanzania, *Mid Term Expenditure Frameworks (MTEF) for
2002/2003 – 2004/2005 for MAFS, MWLD and MCM, 2002, Dar es Salaam.*

