

資料 1 9 農業背景調查：農業金融編

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (JICA)
**Rural and Agricultural Development Advisory Group of JICA Tanzania Office
 (RADAG)**

**Discussion Paper on Rural Finance in Tanzania
 in the Context of Agricultural Sector Development Programme (ASDP)
 (Draft)**

December 2001
 Naoko Toriumi, Rural Finance

Table of Contents

1.	Introduction	2
2.	Present Situation of Rural Finance	2
2.1	Brief History of Rural Finance in Tanzania	2
2.2	Government Policy on Microfinance Development	3
2.3	Financial Institutions' Expansion to Rural Areas.....	3
2.3.1	CRDB Bank	4
2.3.2	National Microfinance Bank (NMB)	4
2.3.3	Kilimanjaro Cooperative Bank (KCB).....	5
2.3.4	National Social Security Fund (NSSF).....	5
2.4	Emerging Rural Microfinancial Institutions: Case Studies	5
2.4.1	Voluntarily Formed Organizations	6
2.4.2	Village Banks Established with Support from NGOs	8
2.4.3	Independent Credit Institution of A Primary Cooperative Society	9
2.4.4	Commercial Bank Initiated SACCO	10
2.4.5	Need for Different Actions for Various MFIs	11
3.	Problems.....	12
4.	Strategy and Action Plans	15
4.1	Strategy for Developing Demand Driven Rural Financial Schemes.	15
4.2	Action Plans.....	16
5.	References	20
6.	Persons Interviewed (specifically related to rural finance).....	22

1. Introduction

The Financial sector has been liberalized since 1991, aiming at vitalizing private economic activities. Government owned banks were privatized and their financial services provided to rural people decreased. At present, less than twenty per cent of total population can benefit from formal financial services and majority of rural people have no means of accessing. Rural people in general solve their financial problems by using their informal means of savings both monetary (hoarding) and non-monetary (harvested crops and livestock), or by using informal lending such as borrowings from relatives and friends, or private money-lenders including shop keepers.

A lack of appropriate financial systems in rural areas prevents rural people from increasing their income. High interest rates charged by money-lenders or traders reduce their net income. Widely conducted suppliers credit forces farmers to sell their produce at the lowest prices during the harvest that deprives an opportunity to sell at higher prices after the harvest. Rural people face with getting money for dairy expenses such as school fees, medical cares, food, and emergency expenses such as funerals, especially before harvest. These problems could be solved if they could access to formal financial institutions, which can provide credit for the whole year. Therefore, rural finance needs to be developed in order to meet with rural people s financial demand.

In particular, Tanzanian financial institutions show a tendency that total deposits exceed total lending due to less qualified borrowers. They have mainly invested in government bonds / securities or large companies, instead of lending to individuals. Recognising that commercial banks are now expanding their lending to selected rural areas through rural microfinance institutions (MFIs) such as Savings and Credit Cooperative Society (SACCO). Therefore, there is a chance for rural people to access to financial institutions through such MFIs.

This paper discusses how to improve rural people s access to financial services through MFIs. There are some movements in rural areas that people are establishing savings and credit society in order to solve their financial problems. Of course, these institutions are still young and operation scales quite differ, but they have potentials to provide financial services to rural people according to their needs. This discussion paper focuses on development of such MFIs for production purpose, with special emphasis on savings and credit cooperative societies (SACCO). We recognize the importance of money used for dairy consumption, but it is quite difficult for financial institutions to lend for such purposes. Besides, once people earn enough income, they can use the income.

2. Present Situation of Rural Finance

2.1 Brief History of Rural Finance in Tanzania

Before independence, some rural people established cooperatives using own money and solved the financial constraints. They were members and as well as owners and managers of the cooperatives and interests of members and cooperatives were close¹. Therefore, there existed incentives for members to operate and manage cooperatives well.

After the independence, cooperatives were encouraged by the government to provide credit facilities for the development of agriculture. The chain created by the loan distributive system through several intermediaries such as cooperative unions, marketing board, district

¹ Ally M. Kimarilo, Marketing Cooperatives in Tanzania: Problems and Prospects, Dar es Salaam Iniversity Press, 1992, p.100

authorities, and primary societies made the system complex and inefficient². In most case, qualified staff members for management of loans were inadequate because they were not originally trained as credit officers. In addition, the characteristics of cooperatives for marketing sometimes contradicted credit institutions. Moreover, the system that seed money came from the top made people think it as granted, which led to low repayment rates. As a result, the credit system faced with a growing bureaucratic tendency and corruption. The government introduced several credit schemes and abolished within a short period of time, without adequate consultation with rural people and related organizations. In 1993/94, the government requested the banks for writing off non-performing assets equivalent to Tsh. 35 billion.

Present financial situation could be described as follows:

- Most financial institutions show a tendency that deposits exceeds lending. In other words, even though they have adequate sources for lending, finding good borrowers is difficult due to the asymmetry of information, high transaction costs and lack of collaterals. Hence, they invests in government securities and bond and seldom lend money to rural people, either individuals or group;
- Existing financial institutions financial services hardly meet with present rural people s demand. Rural people demand for credit either for a) long-term and a lump sum money for production purposes such as land preparation, input purchase, hiring labours and machinery, or for b) short-term consumer or emergency type small amount of money, both of which are not provided by financial institutions; and
- Rotational savings and credit system widely observed especially in urban areas of Tanzania is not commonly taking place in rural areas.

2.2 Government Policy on Microfinance Development

Policy related to development of MFIs as an intermediary between rural people and FFI is National Microfinance Policy, made by Bank of Tanzania (BOT) in an attempt to show overall guideline related to MFIs development. It is a comprehensive guideline and further detailed plans are to be prepared according to this policy. BOT is to start formulation of Legal, Regulatory and Supervisory Framework of Microfinance Institutions in 2002 in collaboration with other related organizations including the Ministry of Cooperative and Marketing (MCM), with funding from the World Bank. This framework is going to clarify supervision issue of SACCO, as it is now supervised by MCM as they are registered as cooperative, while it can also be considered as financial institution taking into account of its deposits taking activities from members.

2.3 Financial Institutions Expansion to Rural Areas

Some banks started to provide financial services to rural individual people, under the strategy to be a retail bank in Tanzania. CRDB is an example. It started a pilot project of extending financial services to rural people through an existing SACCO since 2000. National Microfinance Bank., as the name implies, has also started a pilot project that extends small credit to individuals for the purpose of expanding clients base.

Some of the attempts are introduced based on our field study.

² Gaudens P. Mpangala, Major Issues in Tanzanian Economic History II, Institute of Kiswahili Research, 2000, p.71

2.3.1 CRDB Bank

CRDB Bank (hereinafter CRDB) has a strategy to expand their business into rural areas. It studied more than 2,600 areas in a countries seeking for appropriate intermediaries from 1999 to 2000 and found SACCO would be the one through which CRDB could extend financial services to rural people. It is now conducting a Microfinance Pilot Project in Iringa, Mbeya, Dodoma and Morogoro, where deposit taking and lending services are provided to selected SACCO. Please also refer to 2.4.4 below.

Selection criteria of SACCO are: 1) already established; 2) having a premises with a full time worker; and 3) having own constitution. After signing Memorandum of Understanding (MOU), CRDB provides practical trainings to SACCO permanent staff (chairman, accountant and secretary), committee members and all the members, respectively. It also provides equipment such as safe, cabinet, accounting books and so on. All the cost is born by CRDB as an initial investment at present. Total number of people who were trained was 2,000 from 43 SACCO in 2000.

Although it is still in an initial stage, the project is implemented well so far. Average repayment rate of SACCO is 100 per cent whereas that of normal lending is about 85 per cent. Total loan outstanding amount to SACCO is Tsh 15 million, which is negligible compared with CRDB's total assets of Tsh. 190.5 billion. Therefore, it has an intension to increase the loan outstanding to SACCO up to five percent of total assets in the future.

2.3.2 National Microfinance Bank (NMB)

NMB is a government owned bank in charge of micro credit. It started lending activities in August 2000 and now has about Tsh 850 million outstanding for 2,700 customers. Having large branch network, NMB has a strategy to expand micro credit through out the country. It is providing micro credit between Tsh. 50,000 to 750,000 for those who are engaged in small business in urban areas at 17 branches out of total 102 now. The lending period is six months with interest rate of 2.5 per cent per month. The repayment rate is 100 per cent without any arrears so far.

After the completion of one-year pilot stage in August 2001, it is now expanding the micro credit business to rural areas. In 2002, it will increase the number of branches providing the micro credit by 16 including rural districts. At each newly opened branch, a loan officer is to be engaged in micro credit. It plans to increase total lending amount of micro credit up to Tsh 6 billion in 2006.

In order to expand the micro credit business, training of loan officers is crucial. It provides 90 days training, consisting of one month classroom training and 2 months on the job training, to new loan officers every year. Average age is between 23 to 24, as it prefers young staff members who can easily absorb what they are trained. Training costs is expensive but it considers the costs as initial investment inevitable for future expansion of the business.

NMB considers on-lending to SACCO in the future. What NMB makes reluctant to on-lend money to SACCO is lack of accountability. Some SACCO do not audit their financial statements (F/S) for more than three years, which is out of question as a financial institute. NMB has criteria of selecting of SACCO as follows: 1) clear leadership; 2) no government influence; and 3) accountability / regular audit. It is high time for SACCO to hire a good accountant and audit F/S not only by COASCO, but also by private auditing firms, in order to get credit from banks.

2.3.3 Kilimanjaro Cooperative Bank (KCB)

KCB is a regional bank that was established by small farmers through their cooperative societies in 1995. KCB was owned by 170 societies, out of which SACCO account for 1/3. These SACCO are located in rural areas and act as a kind of branch office of KCB. SACCO officials make credit screening of loan applications from member, follow up and supervision of projects during implementation, and repayment evaluation. KCB has easy withdrawal system of membership, which has imposed a discipline on the leaders and makes them consider members opinions. This element of people's ownership is crucial in the success of the KCB-SACCO model of a rural financial institution³.

However, there are some constraints of this scheme.

- In nature of agriculture, profitability of member SACCO is easily affected by climatic changes and price fluctuations. It is difficult to diversify portfolio of KCB operating in areas where most people are engaged in coffee production. These producers are vulnerable to price fluctuations of coffee.
- While SACCO have played important role since KCB's outset, there is inadequate inspection system of them. Many SACCO are ruined due to mismanagement and uninformed membership, which affect KCB's operation.

2.3.4 National Social Security Fund (NSSF)

Being a parastatal social safety fund, NSSF has mainly provided social safety services to employees who can earn at least Tsh 30,000 a month. The services as wide as retired pension, maternity leave, school fees, funeral grants, medical cares and so on. Both employers and employees have to pay ten per cent of total monthly salary to NSSF, respectively. Those who have stable and regular income can be registered and benefited from the social safety services and no agriculture producers and organizations are registered so far, except for private food processing companies such as tea estate and sugarcane.

However, it has an intension to extend their services to rural people taking an advantage of using its nationwide branch network⁴ in the future. A study on extending social safety to informal sector and agriculture sector is now conducted by NSSF with own budgets. The study result will come out after finishing a comparative study in the Philippines, Sri Lanka and Tunisia. Formal decision is to be made after screening the study result, but NSSF considers the following possibilities at present.

- NSSF does not provide services to individual farmers, but it could be possible to use an organization such as agricultural and marketing cooperatives that can collect money from members regularly either monthly or even in a lump sum basis at the harvest season on behalf of each member farmer.
- The level of income and cash flow is enough for regular and stable contribution to NSSF.
- Income sources are reliable enough to contribute to NSSF.

2.4 Emerging Rural Microfinancial Institutions: Case Studies

The past experiences of failed top down type savings and credit-schemes imply a necessity of creating schemes that are simple and based on people's initiatives. We found this

³ Andrew E. Temu, The Kilimanjaro co-operative bank: a potentially sustainable rural financial institution model for Sub-Saharan Africa, African Review of Money and Banking, 1999, p.p. 49-74.

⁴ At present, there are 23 regional branches and some branches at district level. Total employees are 1,300.

principle being utilized now in the process of formulating village based savings and credit entities and work well when it comes to implementation. People learned from the past experience that supply-led microfinance system hardly works well, where members just follow a lending condition set by seed money suppliers (government and NGO). As a result, members themselves decide lending conditions based upon their needs and can even borrow money for longer period, reflecting their repayment ability based on agriculture production.

This respecting people's initiative approach becomes popular and many rural microfinance institutions make their constitution by themselves. As an NGO staff member implies that it is important for people to have a chance to think, implement, fail, and rethink by themselves. It takes some time to pursue for this approach, however, it is highly likely that people operate and manage the system in the long run even after aid withdraws. In this sense, it is noteworthy that many attempts are being made in order to find / build a mechanism suitable for Tanzanian condition, instead of just replicating a successful model implemented in Asian countries such as Bangladesh.

Followings are such examples obtained from the field study.

2.4.1 Voluntarily Formed Organizations

Case 1 Iholwansimba SACCO, Tabora Region

This SACCO was established in a tobacco primary cooperative society engaged in sales of tobacco. Mobilization for the formation of this SACCO started in 1993/94 by a present chairman who used to work at the Tobacco Board. Presently, it has 118 members from 5 villages within a radius of 6 km, the majority (110) live in a same village. Members increased from 25 to 118 after May 2001, when some members attended a workshop on raising awareness of people about formulating a savings and credit cooperative organized by SCCUIT,⁵ by paying a participation fee of Tsh 15,000 plus fares by themselves. 102 members have already bought 5 shares at Tsh 50,000, which is necessary for official membership.

The starting point was contribution done through deduction of TShs: 10/= per each kilogramme of tobacco sold by the farmers through their primary cooperative society. About TShs: 635,000/= were collected by WETCU Ltd. (West Tobacco Growers Cooperative Union) and was refunded back to farmers in 1997 after several years of suits.

Main activity is to provide loans for local preparation such as hiring labour and purchase of fertilizer. Fertilizer is sold to members with a small percentage of profit margin⁶. They have their own formula of interest charged on loans, but no interest rate is charged in case a loan is taken for family problems.

SACCO does not require any collateral at present, instead, it makes credit screening of loan applicants at the credit committee. Normally it takes 2 to 3 days for approving loan applications and another 3 days for an account to go to a commercial bank in Tabora, which is 40 to 50 km from the SACCO office. Loan applicants pay the cost of return tickets from the village to Tabora equivalent to Tsh 2,000. So far, it does not take any deposits from members, but has an intension to do it.

Both chairman and accountant are working as volunteers as the SACCO cannot afford to pay the salaries at present. The FTC (full technical certificate) holding accountant has worked since 1994 receives members every day at his house and keeps records each and every transaction. He goes to Tabora district cooperative office for regular inspection, but

⁵ 1992 SCULTT was formed as an umbrella organization of SACCO and has 373 members out of the 883 mainly in the urban areas and very few in the rural. SCULTT has strategic plans of assisting the SACCO in providing them with loans for different development activities. Sensitization of people through SACCO by the NBC and CRDB was mentioned to protect the interest of the banks. MCM is studying the whole issue on how farmers can benefit from this.

⁶ SACCO buys 1 bag of fertilizer from Tanzanian fertilizer Company (TFC) at 11,500 and sells it to members at 13,000 including transportation costs and administration fees.

only Tsh 3,000 a day is paid to him from SACCO for food and accommodation.
Following problems are found from the field study.

- Being an agricultural SACCO, their bank account is mainly empty during the months of November to February, even though funds are needed for preparation of fields and purchase of agricultural inputs that are lent to farmers. Farmers normally repay their loans from May to August. Shop-keepers lend money to members during the time, upon request. This prevents SACCO from expanding activities, and it is now applying for a credit at SCCLUT in Dar es Salaam.
- Fertilizer sale to members is one of the important activities of SACCO. However, this year, fertilizer allocated to the region was purchased by tobacco companies and SACCO are told to pay higher prices than TFC (Tanzanian Fertilizer Company) s normal selling price.
- All members except for two shop-keepers are engaged in tobacco production. Therefore, members have same demand for credit at the same time, which makes SACCO difficult to meet members demand all the time. At the same time, it is highly likely that SACCO is affected by climatic conditions.
- Being a member of primary society, SACCO cannot be engaged in tobacco sales activity, which prevents it from expanding their activities for raising their income.

Followings lessons are learned.

- Strong leadership with business experiences in SACCO major economic activity is a driving force to establish people-initiated SACCO and to expand its activities. It is very important to train leaders of SACCO.
- Knowledgeable accountant who makes financial situation transparent is crucial in order for members to trust SACCO.
- Raising awareness of people regarding a formulation of SACCO has strong impact on increasing number of members.
- The fact that members know each well enables SACCO lend money without collaterals.

Case 2 Mwangala Village, Mwanza Region

In Mwangala village, people created credit schemes by themselves in order to solve dairy financial problems without any external interventions. There are two types of such credit schemes: one is *sungusungu* that is a wise utilization of money collected by village self guard (*sungusungu*) as fines for various local offences; and the other is *Ifogong'ho* that is private lending groups started by village individuals who used own money earned outside of the village as a seed capital.

Regarding *sungusungu*, fines are used for development activities such as construction of a school building. Village people decide usage of money. As for *Ifogong'ho* three lending groups are currently in operation. One is in charge of both savings and credit activities, the other two are regarded as a rotational saving system, where saved money is used by people in need and if rests, members purchase necessary consumer goods allocated among themselves. They are women s group (ten members) and fruit and vegetable growers group (twelve members). The savings and credit group (six members) has a bank account at a commercial bank in the nearest district capital and save deposits. It lends money to anybody in need at high interest rates and by taking collateral such as bicycles, radio and cows. However, members have decreased due to the high interest rates of thirty per cent per month.

What made village people to start these credit schemes was existence of seed money. A village chairman started to accumulate fines in a proper way, which was not implemented

before him. In the case of *Ifogong'ho*, there were some people who earned a lump sum money outside of the village and thought to use it as seed money for lending, instead of just consume all.

This case have many implications to Tanzanian policy makers as neither seed money nor technical cooperation was injected for creation of the credit schemes.

2.4.2 Village Banks Established with Support from NGOs

Case 3 CARE International, Mwanza region

Project was implemented from 1998 to 2000 under Phase 1. During the period, total beneficiaries became 5,000 household in five wards in Magu district. Total estimated money that was lent to people during Phase 1 was about four to six million. Repayment rate is 100 % and the repaid money was used for training of people. From January 2001, phase 2 has started and planned to be continued till 2005. In this phase, the number of beneficiary households is planned to increase to 15,000 in fifteen wards out of twenty seven in the district.

Main activities; 1) technology transfer to ensure increased or adequate use of agricultural inputs; 2) Economic development to train people who can be engaged in on and off farming activities; and 3) capacity building in order to facilitate activities 1) and 2).

Basically, project aimed at selecting the vulnerable people whose food is unsecured. Degrees of vulnerability differ among people, so the project used the following selection criteria for showing the vulnerability.

- Person who owns land with less than 20 acre.
- Person who eats less than three meals, mainly food crops such as maize, casaba, sweet potatoes and sorghum.

CARE makes project officers station in targeted villages, promote community based organizations consisting of 5 to 15, consider ways to solve problems in consultation with other organization such as research institutions, other NGO and farmers. Then, it encourages savings in order to implement the necessary activities to solve their problems. Necessary training was provided for starting income generating activities such as retail shops, selling clothes and so on. It also provides a training course about book keeping and marketing on a cost-sharing basis.

In order to start project activities, fifty per cent of total costs are lent by CARE, whereas the rest fifty per cent must be owned by beneficiaries (CBO members). Maximum amount of money lent to a group (CBO) was Tsh. 400,000. Lending period was 1 year with interest of 25% per annum. Both CBO members and CARE decided numbers of installments

Quantitative survey results are not prepared yet, but there are some indications that project activities contributed to improve people s livelihoods such as: school entrance of children; renovation of houses; increased income from horticulture production; and encouragement of women s participation in decision making process.

There is a problem of project sustainability after 2005. CARE considers either the government, or community resource person could lead this role. In addition, vulnerable people sometimes cannot meet the condition of paying fifty per cent of project cost. Finally, capacity building is time-consuming process and needs money, which limited outreach of the project.

Case 4 TAKARE, Kigoma region

The Jane Gooddall Institute started Environment and Community Development Project in 1994 for the purpose of seeking ways to arrest the rapid degradation of natural resources, especially in the remaining indigenous forest in Kigoma region with funding from the EU, UNICEF, and other donors. The community development has a component of village bank

that provides short-term credit for micro enterprises since 1998. Presently, seven village banks are in operation and another three are expected in 2002.

Before starting the project, a staff member visited and studied other microfinance projects conducted or studied in Iringa (IFAD), Mbeya (A Zonal Bank), Morogoro (Sokoine University of Agriculture) and Singida (Christian Aid) in order to learn lessons from the experiences. Then, a method, which is based on a Bangladesh's Grameen Bank system, was developed according to specific village needs after a pilot village test. The NGO has clear strategies in its implementation: 1) credit must be used for existing business, not for dairy expense; 2) credit should be provided to people those who can save first, and 3) village people should make their own constitution of credit scheme by trial and error⁷.

The NGO supports village people, especially women taking into account their responsible for providing the basic requirements for their children. Activities are conducted in the following fields in collaboration with government cooperative officers: 1) making awareness of people in terms of savings and credit; 2) constitution building and book keeping; 3) formation of organizational structure for implementation, and 4) lending seed money that is twice as much as total savings amount by the village bank with interest rate of twelve per cent per annum and lending period of eighteen month including six months grace period.

In order to make the credit system sustainable, strong emphasis has been put on village institutional building and savings mobilization. To build a sustainable institution, it is necessary for people in the villages to feel that they own the institution and are responsible for any failure or success⁸. People are expected to have knowledge about making decisions on how to run the scheme after they attend training.

Condition that was formulated by village people reflecting real borrowers needs and repayment ability⁹, loan repayment rate by village banks¹⁰ to the NGO is as high as between eighty-five to hundred percent.

2.4.3 Independent Credit Institution of A Primary Cooperative Society

Case 5 CHAWAMPU Savings and Credit Association (CSCA), Kilimanjaro Region

CHAWAMPU Savings and Credit Association (CSCA) is a savings and credit association (SACAs) established in 1999 by its sister society CHAWAMPU rice primary cooperative society. The rice primary cooperative is located in Moshi, Kilimangaro region where the Japanese government has cooperated for irrigation since 1981. Main purpose of establishing CSCA was to provide sufficient credit to members for purchasing fertilizer and hiring tractors. Total members of CSCA are thirty, out of 2,000 rice producers in the project area.

Presently, member producers use CSCA mainly as safe even though they do not receive interest on the deposits. Lending activity has been in operation since January 2001 and members have a right to borrow money from CSCA twice as much as a summation of

⁷ A village bank first set interest rate of twenty per cent per three months, but later members decided to decrease it. General committee reviews lending conditions every six months.

⁸ TAKARE Annual Report 2000.

⁹ For instance, there is a tendency that repayment period of credit for agriculture is longer than that for fisheries. This is because fisheries can generate income almost dairy basis, whereas agriculture requires a longer maturity before generating income at harvest season.

¹⁰ Village banks repay the loan to the NGO on behalf of all groups consisting the banks. Each group repays loan from the village bank according to the constitution. A group says that they do not include relatives in a same group in order not to send the relative to a court if he or she fails to repay the loan. As this case implies, repayment record is monitored closely and strictly by group members

entrance fees and shares. It is still in its initial stage and a few credit is provided only for purchasing of fertilizer now. However, potential demand for safe deposit and timely credit are high in the villages where no informal rotational credit and savings system exist, and CSCA is now publicizing their activities of raising awareness of people in the area.

One of the reason membership of CSCA is limited seems to lie in a past robbery conducted in its sister organization CHAWAMPU. Because of the robbery public confidence in CHAWAMPU was lost and people have been reluctant to join in such societies. Under such a circumstance, a Tanzanian accountant is now building a transparent saving and credit system in collaboration with a Japanese cooperative expert in order to fill the gap between demand of and supply for financial services that can be provided by CSCA. He publishes a brochure regularly including financial statements of CSCA. It is noteworthy not only the reliable operational activity of the accountant who studied cooperative accounting at Cooperative College at Moshi for three years, but also the thorough collaboration of the Japanese expert contributes to a gradual increase in the membership of CSCA.

2.4.4 Commercial Bank Initiated SACCO

Case 6 KIFISSACOS Ltd. , Dodoma region

As previously mentioned, CRDB has started to provide financial services to rural people through SACCO in Southern four regions for the purpose of expanding their business into rural areas. Some of these SACCO were formulated with support given by CRDB loan officers visited them for raising awareness in terms of savings and credit. During the selection process, CRDB put high priority in SACCO independence from external agents, based on a belief that financial institution should have own values, mission and leadership. KIFISSACOS Ltd is one of the example.

KIFISSACOS Ltd. (Kibaigwa Financial Service Savings and Credit Cooperative Society Ltd.) is a rural agricultural SACCO located in Dodoma region. It consists of 493 individuals and 23 groups (5 to 10 per each group) from six villages within a radius of 20 kilometers. It was registered in September 2000, four months after CRDB loan officer's first visit. It has increased number of members rapidly from 110 in June 2000 to 493 in November 2001. Four reasons are considered for the rapid increase. First and foremost, before SACCO was established, village people suffered from the extremely high interest rates as high as 300 per cent¹¹ for three to six months charged by traders. Secondly, SACCO has a premise at the open market for cereal located along a paved road between Dodoma and Dar es Salaam, which attracts village people. Most village people have chance to come at least during the harvest season by themselves, therefore, they can feel convenient to use the financial services offered by the SACCO. The premise is facilitated with counter, safe, and cabinet. It is opened five days a week from 7:30 to 15:00. Third, initially, a person from each village was trained to be a promoter of SACCO and he/she encourages other village people to join in. Fourth, various types of loans are provided to meet with different demand for credit. There are three types of loans: 1) agriculture production loan with five per cent per month for eight to nine months of repayment period; 2) business loans with interest rate of five per cent per month for three months; and 3) social loans at five per cent per month for one month. Business loans accounts for 77 per cent of total loans, whereas agriculture 15 per cent and social eight per cent¹². Social loan has

¹¹ Before they were to borrow from businessmen around the village who were charging them high interest rates, such 1 bag of maize for 3 bags and TShs. 100,000/= for TShs. 300,000/=.

¹² This is partially because of the maximum lending amount of Tsh. 3 million allowed for business loans, while

benefited many members of the Kibaigwa SACCO who utilize money for school uniforms, hospital services and purchase of food when insecure.

CRDB started lending to SACCO in August 2001, after it confirmed SACCO regular saving record for about a year. Now CRDB lends money at 14.5 per cent p.a., which is far below CRDB's normal lending rates between 19 to 25 per cent p.a.. Then SACCO on-lends the money to members at five per cent per month, which enables SACCO to retain some interest receivables.

2.4.5 Need for Different Actions for Various MFIs

Table 1 describes activities of selected MFIs introduced in the previous section. These case studies have some implications for development of MFIs in rural areas.

- SACCO supported by CRDB (Case 6, column 5 of Table 1) can provide various types of loans according to members' needs, whereas others cannot. This is because CRDB provides a year term loan to SACCO, which enables it to provide loans for different purposes through out the year. This implies most microfinance institutions have weak financial bases that constrains their activities, unless they can borrow from financial institutions.
- SACCO, which does not have a formal linkage with financial institutions, faces with financial constraints as the membership increases. For instance, SACCO (Case 1, column 4 of Table 1) takes a prudent attitude to lending by setting the maximum lending equivalent to each member's share capital. This is in the most conservative credit policy the team observed during the field study. This implies that need for money becomes greater than own savings and deposits, especially during a period between planting and harvesting. It is difficult for the SACCO to meet all requests due to limited deposits and savings.
- Compared with SACCO, operational scales of village banks (Case 3&4, column 2 of Table 1) are small to attract financial institutions. It could play different roles in rural finance. Main purpose of establishing such village banks would be to have financial means among villagers for small credit.
- Relationship between SACCO/SACAs (Savings and Credit Association) and primary cooperative societies varies according to societies (Case 1&5, column 3&4). Constitution defining major activities and lending conditions are made reflecting power balance between the two parties. It is important to design the most effective mechanism defining roles of both parties in terms of sales and purchases, when they launch on financial activities.
- Informal voluntarily formed organization (Case 2, column 1 of Table 1) has a great potential to use existing village resources effectively. It is worth considering the way how to disseminate such experiences of using fines for development purposes, or encouraging savings among people, just like urban people's rotational savings and credit systems.

As we observed above, rural microfinancial institutions quite vary in terms of membership, geographical coverage, total saving amount, average lending size and the purposes of using money, lending conditions and so on. Therefore, individual approach should be considered in order to develop these different microfinance institutions in rural areas.

those of agriculture and social are Tsh. 1.5 million and Tsh. 30,000, respectively.

Table 1 Comparison of Different Microfinance Institutions

	1	2	3	4	5
Types of MFI	Informal MFI	A Village Bank	SACAs, a part of primary society	SACCOs, a member of primary society	SACCOs
Establishment	---	2001	1999	1995	2000
No. of members	3,980	35	30	118	493(23 groups)
Borrowers	---	people already engaged in business	rice producers	tabacco producers	crop producers (maize)
Geographical coverage(km)	1 village (7,640ha, 3980 persons)	1 village	4 villages	5 villages within a radius of 6 km (110 come from a 1 village)	6 villages within a radius of 20 km
Entrance Fees(Tsh)	---	2,000	2,000	2,000	
Mini. share (Tsh)for membership	---	5,000	5,000	50,000	30,000
Obligatory savings	---	1,000/month	no	no	no
Total savings and shares (Tsh.)	230,000(fines)	220,000	1,465,000	2,000,000	12,819,500
Average lending amount p.p. (Tsh)	---	10,000-15,000	Max 2 times of (entrance fees + shares)	Max.50,000	1)Agriculture(max.1.5 mil) 2)Business(max. 3 mil) 3) Social(max 30,000)
Usage of money	building 2 class rooms	petty trade	fertilizer purchase	1) Purchase of fertilizer 2)Dairy expenses	1)Agriculture(15%) 2)Business(77%) 3) Social(8%)
Lending period(months)	---	2 months	1 crop season	1) Production: up to 12 months 2)Others: 3-6months	1)Agriculture(8-9 months) 2)Business(3 months) 3) Social(1 month)
Interest rate(%)	---	3 % per 2 months	2% per month	$P(1+t)^r/200$ (note)	5 % per month
Penalty of arrears	---		no	no	5%→10%
Differentiation of interest rates for good and bad customers	---	---	---	---	---
Collaterals	---	group guarantee (5 members)	n.a.	No collaterals	(to CRDB) 1)deposits & shares 2) guarantors 3) mobile assets
Repayment rates	---	none (just started)	2 persons failed to repay on time (lending started in Jan. 2001)	1person failed to repay and disappeared	100% (afraid of being charged as twice as high as normal interest rate)

Source: Field study results

Note: P = Principal, t = time in months, r = interest rate ranging between 0.6 ~ 1.0 set by SCULTT.

1. Informal MFIs : sungusungu at Mwangala village
2. Village Bank: TAKARE village bank project (Mkongoro village, Kigoma region)
3. Credit arm of primary society: CHAWAMPU
4. SACCO (tabacco): Ilolwansimba SACCO, Tabora rural district., Tabora region
5. SACCO (maize): Kibaigwa Financial Service Savings and Credit cooperative Society Ltd.

3. Problems

The followings are critical for further development of rural financial system in Tanzania.

- (1) Rural people cannot be creditworthy between planting and harvest, when they need money. Some people dare even to use cereal stored for self-consumption for emergency purposes. It causes food shortage problem, which forces them to borrow

money/food from money-lenders/traders at high interest rates. Therefore, it is the most serious problem for rural people not to have adequate access to credit especially before the harvest.

- (2) No single supervisory and monitoring system of microfinance activities prevents the sector from sound development. Presently, different administrative bodies supervise microfinance institutions (MFIs) based on their activities. They are the Ministry of Cooperative and Marketing (MCM) in the case of SACCO, Ministry of Home Affairs and Prime Minister's Office in the case of poverty reduction related activities. However, no standard regulatory, monitoring and supervisory framework for MFIs exists. As a result, rural people were easily affected by activities of MFIs when it caused problems such as high interest rates. It further loses people's trust in microfinance activities.
- (3) Quality and quantity of cooperative officers are inadequate for developing rural microfinance institutions. There has been a retrenchment in numbers of cooperative officers since 1991 and existing officers are aging. On average, there is a regional cooperative advisor at regional office, and about two to three cooperative officers including cooperative inspectors at district level according to district council decision¹³. According to MCM, there is shortage of 300 cooperative officers so as for 1 to serve at least 7 primary cooperative societies.
- Regarding quality, most cooperative officers were trained at Cooperative College in Moshi in management, accountancy and supervision of cooperatives in general, while savings and credit cooperatives (SACCO) issues were taken as optional and not all officers studied the issue. Therefore, many existing cooperative officers need be retrained especially on SACCO, but it is also difficult due to the budget constraints.
- Moreover, in order to develop rural microfinance institutions, new knowledge and skills are crucial. Commercial banks, which have strategy to expand into microfinance business, have invested significant amount in training of loan officers. Banks have regular contact with foreign microfinance consultants such as K-rep, Finelines DIA and RABO Bank. A commercial bank expends about US\$ 5,000 per person for 90 days training course and about 30 loan officers as young as 23 to 24 are trained per year. The reason behind training young people is the absorptive capacity to learn new knowledge and skills. Because demand for such trained loan officers is high, hunting of such well trained officers occurs between commercial banks. There is also a case that a young cooperative officer moves to a commercial bank to work for microfinance business. These cases show that it is difficult for existing cooperative officers who cannot even receive up to date trainings to work in practical fields of microfinance business.
- (4) Number of cooperative inspectors is very few and they cannot inspect satisfactory due to lack of funds.
- (5) Externally financed MFIs sustainability after withdraw of donors is uncertain. Externally financed MFIs heavily depend upon the funds for loan and operational costs. In those villages, people show a tendency to extremely depend on project support, expecting to be provided with many of their needs with no contribution on their part.

¹³ For instance, in Tabora region, Igunga district has 10 cooperative officers whereas other district has two to four, reflecting district council decision.

- (6) The idea of using SACCO as an intermediary between rural people and financial institutions proposed in ASDS, includes following problems.

Small size and vulnerability

At present, number of people who joins in SACCO is very limited. According to MCM, total number of SACCO members is 133,634 as of May 2000, which is far less than total agricultural population. There are almost 883 SACCO, of which 745 are active and 383 are in the rural. Most SACCO cannot afford even to pay the management team such as chairman, accountant and secretariat, which threaten sustainability of operation in the long run.

Unwillingness of rural people to join SACCO

In many parts of Tanzania, rural people have a negative image about savings and credit society due to the past experiences of losing their money saved at such cooperatives especially from 1976 to 1991. Experience of theft of money or discontent regarding leaders accountability discourages them to join in SACCO. At the same time, it takes time for people to understand merits of joining in SACCO even after receiving external trainings.

Inadequate inspection and Audit System of SACCO

It is important for SACCO to have transparency in order for people to have confidence in the society. In this sense, proper inspection and auditing of SACCO is very important. However, inspection of SACCO is not properly done by cooperative inspectors due to lack of money. According to a law, each SACCO has obligation to submit their accounting records quarterly and audited financial statements annually to a district cooperative officer. The cooperative officer is to visit the SACCO in a village for inspection. However, in reality, cooperative officers are not given adequate means of transportation to visit each SACCO located in dispersed areas regularly. In addition, number of cooperative officers who are in charge of monitoring and supervisory has decreased since 1994. Therefore, they asked SACCO to bring the documents to a district cooperative office instead. Inspecting only documents at office is totally different from visiting and asking managers about their activities. Moreover, many SACCO do not even send such documents, nor can they afford to pay for annual audit. As a result, there are many SACCO which are not properly inspected and audited for a long time¹⁴. Low salary paid to cooperative officers not only discourages their motivation to work, but also threatens fair inspection. Also, no standard inspection methods of SACCO exist for cooperative inspectors.

Limited Portfolio Diversification

In nature of agriculture, it is difficult for rural SACCO to diversify its portfolio, which makes it vulnerable to price fluctuations of major crops.

Supervision of SACCO needs to be reconsidered

At present, all registered SACCO are supervised by MCM. However, taking into account of its nature of deposit taking, SACCO will not be regarded only as a cooperative, but

¹⁴ According to COASCO, numbers of SACCO that are audited by COASCO has decreased rapidly from 420 in 1995/96 to 104 in 1999/2000. Most of them are urban based SACCO. The government has a policy that each SACCO should pay for audit with its own budget, instead of using government budget. The role of COASCO itself is to be replaced by private auditing companies.

also as a financial institution that is to be supervised by the Bank of Tanzania (BOT), in order to protect depositors. This issue is now under review and BOT is to finalize a regulatory, supervisory and monitoring framework for rural microfinance institutions in 2002.

4. Strategy and Action Plans

In Tanzania, it is less feasible for commercial banks to extend financial services directly to rural areas, due to high transaction costs derived from bad condition of link-roads, low population density, small demand for credit, and lack of collateral. It is therefore, practical and feasible to lend to rural people through emerging rural microfinance institutions formed on a grass root basis, as proposed in ASDS. It is important to start from feasible areas, then proceed to next steps in the long run.

4.1 Strategy for Developing Demand Driven Rural Financial Schemes.

(1) Focusing on Viable Farmers.

In order for rural microfinancial institutions to be sustainable, loans should be repaid. Such institutions can be realised where members are viable enough to repay loans.

(2) Facilitators for MFIs.

In order to develop and strengthen rural microfinance institutions, it is crucial to dispatch facilitators to villages in order to raise awareness of having savings and credit cooperative societies and to provide necessary information and technology upon request in the process of implementation. MCM suggests that cooperative officers should play the role. However, considering present cooperative officers quality and quantity as well as allocated operating costs, it is rather difficult for them to meet with village people's demand timely, under a condition that regular follow up is very important for developing such financial institution.

Therefore, we propose to entrust the role to practitioners such as NGO staff members as well as microfinance loan officers of commercial banks, taking into account that private sectors are now entering into the sector. Of course, commercial banks pursue for their profits, it is necessary for the government to consider a necessary regulatory framework, including protection of rural people's deposits to be siphoned only to urban areas, as happened in the past. The role of cooperative officers should be limited in registration. Monitoring, inspection and audits need to be done by private firms in the long run.

(3) Supervision by Bank of Tanzania

For sound development of the financial sector, Bank of Tanzania should supervise SACCO whose operation scale exceeds certain levels. Possible criteria of transformation of supervision will be total deposits, total assets, total lending, and number of depositors.

4.2 Action Plans

(1) Cost Sharing Professional Consultation (short term)

See attached sheet.

(2) MFI Network Development (long term)

a) Purpose

To prevent an increase in defaulters who borrow from a MFIs to repay to another MFIs.

b) Implementation Agencies

Bank of Tanzania, in collaboration with Ministry of Cooperative and Marketing, Ministry of Home Affairs, Prime Minister's Office, district governments and existing NGO-MFIs.

c) Implementation Period

2005 ~

d) Activities

- To make a database of MFIs-customers with outstanding lending amount at a newly created MFIs organization. Probably at least 1 at each region.
- To promote usage of the database in order not to lend too much money beyond the person's repayment ability.

e) Funding

All MFIs and common basket fund.

(3) Social Security for Rural Areas

a) Purpose

To provide social security services to rural people who can earn at least Tsh. 30,000 per month.

b) Implementation Agencies

NSSF, in collaboration with SACCO

c) Implementation Period

To be determined according to NSSF's survey result.

d) Activities

- SACCO that can generate stable income consults with NSSF about possibility of receiving NSSF's services, especially emergency insurance such as medical care and funeral.
- NSSF and SACCO agreed on MOU reflecting rural people's payment ability such as admitting a lump sum payment instead of monthly payment as normal NSSF's customers.
- SACCO can provide social safety services to members.

e) Funding

NSSF and SACCO

(4) Sungusungu (short term)

a) Purpose

To disseminate ideas of using fines for village development.

b) Implementation Agencies

Village chairman, ward committee, and district government

c) Implementation Period

2002~

d) Activities

- District government encourages village chairman to save finds correctly.
- District government provides safe to village chairman.
- Village chairman collects fines and save them at safe.
- Village council decides the usage of accumulated fines.

e) Funding

District government

Cost Sharing Professional Consultation

Location	Selected villages
Time to be implemented	2002 -
Institutions Responsible for Implementation	Bank of Tanzania in collaboration with commercial banks (CRDB, National Microfinance Bank, National Bank of Commerce, Kilimanjaro cooperative Bank and so on), district governments, district cooperative officers, village extension officers.
Objectives	To assist rural people with professional consultation so that they can develop their microfinancial institution in a village which has a formal linkage with a bank.
Contents of Projects / Concrete Actions to be Taken	<p>(1) BOT selects candidate districts where commercial banks have experiences or an intension to expand financial services to rural areas. BOT then announces the selected district governments about professional consultation and requests them to prepare a proposal for receiving the programme, if they are interested.</p> <p>(2) District governments prepare proposals together with district cooperative officers, who provide information about candidate villages where potentials exist for starting or enhancing microfinance institution among village people. Most provably they are viable farmers who have no access to formal financial institutions and borrow from traders/money-lenders at high interest rates.</p> <p>(3) Important selection criteria will be 1) viability of people who can repay loans and 2) district government s strong commitment expressed in proposed budget allocation for staff members salary and allowances. BOT, in consultation with commercial banks, selects few districts, hopefully from different agroecological zones as pilot cases.</p> <p>(4) BOT entrusts a bank to provide professional consultation according to terms of references (TOR) both parties agree upon. Final goal of providing professional consultation is to establish SACCO that has a formal linkage with the bank.</p> <p>(5) Donor community provides funds to the selected district governments from common basket fund.</p> <p>(6) The district government makes provision for its staff members salaries and allowance necessary for facilitation of consultation.</p> <p>(7) The district government, together with a district cooperative officer(s), facilitates the professional consultation conducted in the selected village(s).</p> <p>(8) The commercial bank provides professional consultation after listening to needs of village people. Basically, it will cover the following issues: 1) importance of organization of SACCO based on savings mobilization;</p>

	<p>2) constitution building including lending conditions based on village people s seasonal ability to repay; 3) internal monitoring; 4) rights and obligation of village people and the bank when making a loan agreement; 5) simple book-keeping; 6) marketing strategy; and 7) importance of auditing financial statements to have transparency and accountability not only for banks, but also for members.</p> <p>(9) If the village has enough storage facilities, entrance fees and shares to be a member of SACCO could be paid in a form of crops that are to be sold at the highest price later.</p> <p>(10) A district cooperative officer teaches government regulation on establishment, registration and inspection of SACCO. Necessary transportation costs and lecturing fees of a cooperative officer are born by the project.</p> <p>(11) Regular consultation by bankers will continue for certain period according to the agreed TOR. If SACCO is not established within a predetermined period, either the bank should bear the extra costs to provide consultation, or pay repay the technical fees back to BOT.</p> <p>(Remark)</p> <ul style="list-style-type: none"> • This action plan does not provide seed money to rural people, instead, pays fees to professional services that strengthen rural people s capacity to formulate professional financial intermediaries. Basic principle underlined in this approach is <u>The God helps those who help themselves</u> . • Existing baseline survey results conducted by these commercial banks could be used for selecting pilot sites. • NSSF might be included as a financial institution in the future, according to their rural expansion policy.
<p>Expected Effects</p>	<ul style="list-style-type: none"> • The number of SACCO that have formal linkages with commercial banks increases. • Village people can save money by reducing high interests paid to traders and money-lenders.

5. References

- Ally M. Kimario, *Marketing Cooperatives in Tanzania: Problems and Prospects*, Dar es Salaam University Press, 1992
- Andrew E. Temu, *Experiences with Microfinance: Changes and Lessons from Field Methods in Central Tanzania*, in P. Anandajayasekeram J.Dixon et al, *Micro-finance Experiences of FARMESA Member Countries in East and Southern Africa*, Farnesa/SIDA, 2001
- Andrew E. Temu, *The Business Environment in Tanzania After Reforming banks, Parastatals, Taxation and the civil Services*, *The Journal of Modern African Studies*, 38.4(2000), p.p.683-712, Cambridge University Press
- Andrew E. Temu, *Some Lessons from Informal Financial Practices in Rural Tanzania*, in *African Review of Money Finance and Banking*, Cariplo, Italy, 1994
- A.K. Kashuliza, *Synthesis of Tanzania s Experiences with Micro-finance and Implecations for FAMESA Activities*, in P. Anandajayasekeram J.Dixon et al, *Micro-finance Experiences of FARMESA Member Countries in East and Southern Africa*, Farnesa/SIDA, 2001
- Bank of Tanzania Governor, *Monetary Policy Statement*, January 2001
- Bank of Tanzania, *Study on Demand for Rural/ Micro Financial Services*, n.a.
- Bank of Tanzania and K-Rep, *Promotion of Rural and Micro-Financial Services in Tanzania, Draft report on Legalization, Regulation and Supervision of Rural and Micro Finance Institutions*, July 1997
- Bank of Tanzania and K-Rep, *Survey and Analysis of Rural / Micro Financial Institutions in Tanzania*, Nairobi, August 1997
- Bank of Tanzania and K-Rep, *Demand for Rural Financial Services in Tanzania*, Nairobi, September 1997
- Claude Mung ong o, *Local Government Reform, Cooperative Development Policy and civil Society Organizations*, Rural Food Security Group, Institute of Development Studies, Dar es Salaam University, may 2000
- Gaudens P. Mpangala, *Major Issues in Tanzanian Economic History II*, Institute of Kiswahili Research, 2000
- George Strunden, *TAKARE Project Annual Report 2000*, Kigoma, 2000
- I. M. Kaduma et.al., *An Approach to Development of Cooperative banking System Through*

- Savings and Cooperative Societies in Tanzania, part II; SACCOs Profile*, Dar es Salaam, December 1994
- Marjorie Mbilinyi, ed., *gender patterns in Micro and Small Enterprises of Tanzania*, Ministry of Community Development, Women's Affairs and Children Tanzania, March 1999
- Microfinance Forum Apex Subcommittee on Rural Finance, *Expanding the Outreach of Sustainable Microfinance in Uganda*, draft, Kampala, October 2001.
- MicroSave-Africa and Florence Maximambali *et al.*, *Client Exits (Dropouts) from Tanzanian Micro-Finance Institutions*, Dar es Salaam, 1999
- Ministry of Agriculture and Cooperatives and World Bank. *Tanzania Agriculture: Performance and Strategies for Sustainable Growth*. Dar es Salaam, February 2000.
- Ministry of Agriculture and Cooperatives and World Bank. *Tanzania Agriculture: Performance and Strategies for Sustainable Growth*. Dar es Salaam, February 2000.
- Ministry of Finance, *National Microfinance Policy*, May 2000
- P. Anandajayasekeram J. Dixon *et al.*, *Micro-finance Experiences of FARMESA Member Countries in East and Southern Africa*, FARMESA/SIDA, 2001
- Prime Minister's Office, *Rural Financial Services Programme (RFSP): Programme Implementation manual (PIM) Volume one, The Programme Implementation Guide*, Dar es Salaam, July 2001.
- Silvia S. Temu, *Microfinancing Institutions and Poverty Alleviation in Tanzania: A Review of Current Practices*, paper presented at the 1st IFMASA workshop, November 2000.
- Tsujimura, Hideyuki, *Agricultural Cooperatives in Southern African Countries*, Nihon Keizai Hyoronsha, 1999 (in Japanese)
- United Republic of Tanzania. *Cooperative Development Policy*, 1997, Dar es Salaam, 1997
- United Republic of Tanzania. *Cooperative Reforms: Facts and Findings*, Dar es Salaam, February 1994
- United Republic of Tanzania. *Cooperative Societies Act 1991*, Dar es Salaam, 1991
- United Republic of Tanzania. *The Cooperative Rules, 1991*, Dar es Salaam, 1991
- United Republic of Tanzania. *Agricultural Sector Development Strategy*. Dar es Salaam, October 2001.
- Vice President's Office and UNDP, *Optimal Modalities Towards Increasing the Access of the Poor to Micro-Credit Facilities*, Dar es Salaam, June 2000
- World Bank, Project Appraisal Document on Proposed Credit in the Amount of SDR 1.5 million to the United Republic of Tanzania for A Rural and Microfinance Services Project, August 1999

World Bank and International Food Policy Research Institute. *Agriculture in Tanzania Since 1986: Follower or Leader of Growth*. Washington D.C.: World Bank, June 2000.

6. **Persons Interviewed (specifically related to rural finance)**

- 1) Poverty eradication Initiatives Programme, Vice President Office
Mr. Paschal B. Assey, National Programme coordinator
- 2) Sokoine University of Agriculture (SUA)
Dr. Andrew E. temu, Associate Dear, Faculty of Agriculture
- 3) CRDB Bank Ltd.
Dr. Charles Kimei, Managing Director
- 4) University of Dar es Salaam, Institute of Development Studies
Professor Marjorie J. Mbilinyi
- 5) Bank of Tanzania
Ms. Grace C. Rubambey, Director Microfinance
Mr. Harry J. Ndambala, Acting Deputy Director
Mr. Yahya A. Mchujuko, Ag. Deputy director
- 6) CRDB Bank Ltd., Mwanza Branch
Mr. M.R Sweya, Department Manager
- 7) National Microfinance Bank, Mwanza branch
Mr. Jim M. Mundakega, Branch Manager
Mr. Geoffrey Mchangila, Loan officer
- 8) Mwanza Regional Administrative Secretariat
Mr. Clemence Rutaihwa, Regional Administrative Secretary
Mr. N. S. Kulwijila, Regional Agriculture Advisor
Mr. Leo Kifangi, Cooperative Advisor
- 9) Lake Zone Agricultural Research and Development Institute (LZARDI)
Mr. Peter Kapingu, Zonal Director
Mr. G. B. Tungu, Social and Economic Research Officer
Mr. Mongi, Social and Economic Research Officer
- 10) Misungwi District Council, Mwanza Region
Mr. Kachima, Acting District Executive Director/District Agriculture and Livestock Development Officer
- 11) Mwagala Village, Misungwi District, Mwanza Region
Mr. Peter Majo, Village Chairman
Mr. F. Mhala, Village Executive Officer
- 12) CARE Tanzania s Magu District Livelihood Security Project, Mwanza Region
Ms. Appia P. Mkoba, Technology Transfer Officer

- Ms. Pili Ndaki, Capacity Development Officer
Mr. Godfrey Paul Mkelemi, Economic Development Officer
Ms. Joyce J. Kulwah, Field Officer
Mr. Ntarishwa Niasita, Field Officer
Mr. Gissels F. Banyenda, Field Officer
Mr. Angelus P. Tungaraza, Field Officer
- 13) Magu District Council, Mwanza Region
Mr. E. K. Maarugu, District Commissioner
- 14) FINCA
Ms. Winnie Terry, Financial Service Senior Supervisor
- 15) Bank of Tanzania, Mwanza Branch
Mr. D.D. Thewa, Deputy Director Economics
Mr. K.W.Msemo, Assistant Manager Accounts
Mr. Leonard A. Temba, Economist
- 16) Kilimanjaro Regional Administrative Secretariat
Mr. P.O. Chikira, Regional Administrative Secretary
Regional Agricultural Advisor
- 17) Kilimanjaro Agricultural Development Project
Mr. Kenji Tamura
- 18) Kilimanjaro Cooperative Bank
Mr. Alois Kittau, Chairman, Managing Committee
Mr. John Kullayar, General Manager
- 19) CHAWAMPU Savings and Credit Association
Mr. Emmanuel S. Moshi, accountant
- 20) Chekereni Consumers Cooperative Association
Mr. Chonjo, Vice chairman
Mr. Daniel S. Moshi, shop Keeper
- 21) Kigoma Regional Administrative Secretariat
Mr. Adamu Ahmad Kyama, Acting Regional Administrative Secretary/Principal
Administrative and Personnel Officer
Mr. Daniel F. Mhalu, Regional Agricultural Advisor
Mr. A. K. Msafiri, Regional Cooperative Advisor
Mr. J. E. Chiligati, Regional Agricultural Statistician
- 22) The Jane Goodall Institute, Tanzania, TACARE Project
Mr. George Strunden, Executive Director
Ms. Mary Mavanza, Project Co-Manager
Mr. Amani Kingu, Project Agriculturist
- 23) Kasulu District, Kigoma Region
Mr. John Lukenolo, Acting District Executive Director/District Land Development

- Officer
Mr. F. J. Lyaruu, District Agriculture and Livestock Development Officer
Mr. Alex B. Paulo, District Agricultural Extension Officer
Mr. Hewa Al, District Crop Officer
- 24) Kalela Village, Kasulu District, Kigoma Region
- 25) Munzeze Village, Kasulu District, Kigoma Region
Mr. Omary S. Kambi, Divisional Secretary, Buyonga
Mr. Yudas E. Bakaza, Ward Executive Officer
Village Chairman
- 26) Rusesa Village, Kasulu District, Kigoma Region
Mr. S. M. Rulakuze, Village Extension Officer
- 27) Nyumbigma Village, Kasulu District, Kigoma Region
Mr. Japhet Ndabaha, Village Executive Officer
- 28) Titye Village, Kasulu District, Kigoma Region
Mr. Eustachius H. Burushi, Village Extension Officer
- 23) Anglican Church of Tanzania, Kasulu
Rt. Rev. G. Mpango DD, Diocesan Bishop
Mr. H. Ndalizhako, Agronomist
- 24) Tabora Regional Office
Mr. Costa T.N. Muzanye, Cooperative Officer
Mr. E. Buname, Regional Agriculture Advisor
- 25) Nzega District Agricultural Office
Mr. E.A. Mwakalenge, DALDO
Mr. E.L. Rahona
- 26) Ilolwansimba SACCO
Mr. Edward Mabula
Mr. Joseph Paul
Mr. Ramadhani Kahigi
Mr. Rsshidi Mugetto
Mr. Richard Mabula
Mr. Jumanne Nguno
- 27) Ministry Of Cooperatives and Marketing
Mr. Eliakim B Chacha, Director
Mr. David Mpuya, Agricultural Assistant Director, Financial Services
- 28) Dodoma Regional Office
Mr. George Semzaba, Regional Cooperative Advisor
- 29) COASCO
Ms. Ester J.M. Chianha, Director of Finance

- 30) CRDB Dodoma Branch
Mr. Samdon K. Keenja
- 31) Kibaigwa Financial Service Savings and Credit Cooperative Society
Mr. Rnehard V,Nualika, Chairman
Mr. Willson C. Msanjila. Secretary
- 32) Majengo Sokoni SACCOs
Ms. Shifaa Ibrahim, chairman

資料 2 0 農業背景調査：インフラ編

JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY (JICA)

Rural and Agricultural Development Advisory Group of JICA Tanzania Office
(RADAG)

Discussion Paper for
Agricultural Sector Development Programme (ASDP) of Tanzania

National Land Development and Infrastructure

December 2001

George Terahara / Rural Infrastructure

Table of Contents

1.	Current Situation of National Land Development	2
1.1	Geographical Outlook and Rainfall Pattern	2
1.2	Distribution of Population	2
1.3	Farming System	2
1.4	National and International Transportation Network	3
1.5	Institutional Reform of Road Sector	5
2.	Implications and Issues of Infrastructure Development for Agriculture.....	7
2.1	Trunk Road Network for Market Activities and Food Security	7
2.2	Rural Roads for and by District-level Planning and Development	7
2.3	Electricity and Market Information System	8

National Land Development and Infrastructure

1. Current Situation of National Land Development

1.1 Geographical Outlook and Rainfall Pattern

Tanzania holds area of 939,361 square km, which is the 13th largest in the African Countries.

The topography is determined by the Great Rift Valley, which runs the middle of the country from the north to south. The terrain of mainland Tanzania is mostly flat with exceptional areas of Mt. Kilimanjaro, Livingstone Mountains and Rubeho Mountains. Livingstone-Rubeho Mountains act on seasonal rainfall pattern. In January, the north wind brings rain in on the south of mountains. Contrary, the south wind brings rain in the north of mountains in June.

Inland lakes delineate western border of Tanzania. Although Tanzania is surrounded by inland water, the water shortage has been a common problem. Drainage basin is also complicated and the rivers run outwards from central semi-arid region.

1.2 Distribution of Population

The average population density is 36 persons per square km. This is average level in Africa. Population is concentrated around several economic centers and fertile rural area. Three major economic centers with population agglomeration are as follows:

- Dar es Salaam
- Arusha - Moshi
- Mwanza
- Mbeya

The Figure 1 shows the population density at district level. The population density and fertile areas has close relation. The northern area of Livingstone-Rubeho Mountains consists an important fertile agricultural corridor, TANZAM Corridor. Contrary, the districts with population density less than 15 persons per square km are mostly sparse and less fertile areas.

1.3 Farming System

(To be examined in the next phase)

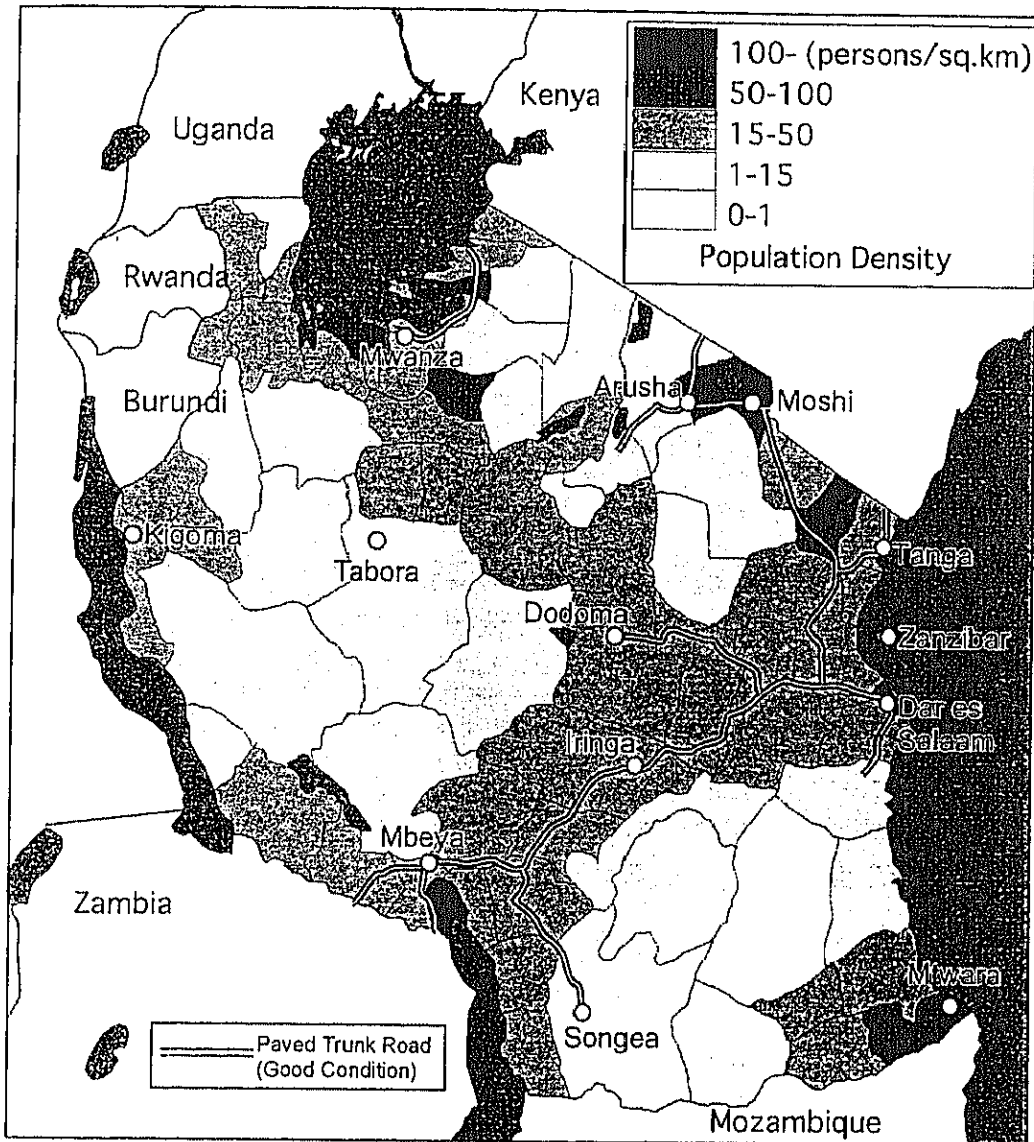


Figure 1 Population Density and Paved Trunk Road Network

1.4 National and International Transportation Network

The road transportation is the most important mode in Tanzania. The GDP share of road transport is about 5%, while the share of transport equipment in gross fixed capital information is about 37%. The road sector carries 70% of internal traffic freight traffic and 64% of the transit cargo. Because Tanzania has many urban centers in border region such as Mwanza, Mtwara, Mbeya and Arusha, smooth connection among such centers is strategically important for national integration of economy.

The Tanzania Development Vision 2025 prioritizes the development of road network as "absolutely essential for promoting rural development." PRSP also emphasizes the road development.

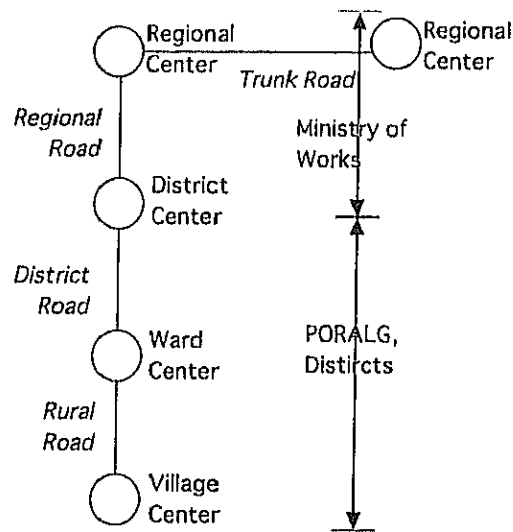


Figure 2 Classification of Roads

In principle, the roads are classified as follows. Trunk roads connect regional centers. Regional roads connect regional centers and district centers. District roads are within each district. Feeder roads are smaller than district roads. Figure 2 illustrates this classification.

Table 1 outlines the road conditions and category. Except some section of trunk roads, almost all roads are not paved and not in good condition.

Table 1 Road Classification and Condition

	Unit Km			Total
	Good	Fair	Poor	
Trunk Roads				
Paved	2,400	1,100	404	3,904
Unpaved	900	2,800	2,441	6,141
Total Trunk Roads	3,300	3,900	2,845	10,045
Regional Roads				
Paved	25	175	45	245
Unpaved	3,700	7,300	7,220	18,220
Total Regional Roads	3,725	7,475	7,265	18,465
District Roads				50,000

Source: MOW. 2001.

Currently, the Ministry of Works prioritizes the existing corridors in the following order.

1. TANZAM Corridor	1,328 km
2. Central Corridor	1,584 km
3. Lake Circuit Corridor	1,019 km
4. North-East Corridor	950 km
5. Great North Corridor	1,019 km
6. Southern Corridor	1,326 km
7. Western Corridor	1,286 km
8. Southern Coastal Corridor	508 km
9. Mid-West Corridor	1,201 km

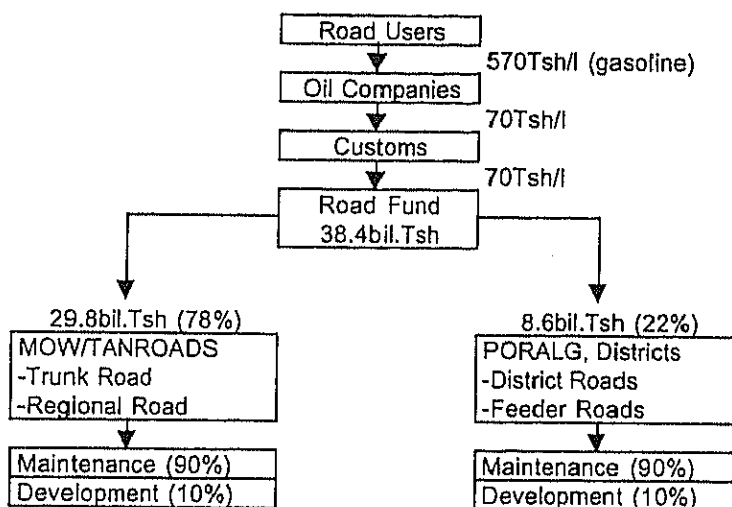
Most part of TANZAM and North-East Corridors are in good condition. The Central Corridor, which connects between Dar es Salaam and Mwanza, has some sections in bad condition. Other corridors are largely in bad condition.

Trunk roads are connecting regional centers. Even on trunk roads, the traffic volume is not so high.

Figure 1 expresses the paved trunk road network and population density. Clearly, the trunk roads serve the densely populated areas only. In addition, the section between Dodoma and Mwanza is under construction.

1.5 Institutional Reform of Road Sector

As well as trunk road development, the institutional reform in the roads sector has been a significant issue.



Source. MOW 2001.

Figure 3 Collection and Distribution of Road Fund

Figure 3 expresses the collection and distribution of Road Fund based on the actual allocation of FY1999. The collected amount, 38.4 billion Tsh, is much lower than the original budget guideline estimates of 58.2 billion Tsh.

Currently, the 70% Road Fund is to be distributed to TANROADS and the remaining 30% goes to Districts directly. Up to 10% of each can be used for development purpose. The allocated maintenance fund for TANROADS is not enough to cover the all existing trunk and regional road network. For example, the 26.9 billion Tsh is enough only for maintenance of 3,246 km¹. This implies the current system narrowly finances the maintenance the paved trunk roads.

Development side is also not promising. The fund allocation from the Road Fund is so limited as above, most development operation depends on foreign aid. By IRP-II, the CODAP (Coordination Office for Donor Assisted Projects) under MOW coordinates donor assisted projects in light of road sector policies.

¹ 29.8 billion Tsh / 900 Tsh/US\$ / US\$10,200/km = 3,246 km. The maintenance cost of \$10,200 /km includes the routine and periodic maintenance for paved trunk roads.

2. Implications and Issues of Infrastructure Development for Agriculture

2.1 Trunk Road Network for Market Activities and Food Security

Current trunk road network structure is so segmented that it does not integrate the national land. It represents an incomplete star network as shown in Figure 1. The existing corridor is limited only to TANZAN corridor and Dar es Salaam -Arusha Corridor.

Transportation corridors are essential for national economic development. For agricultural sector, reduction in transportation cost will reduce all cost of agricultural input and increase the producer's price. Moreover, the physical road network will sensitize farmers towards more market-oriented behavior. Thus, it will eventually increase farm income.

At the same time, the road development will secure food provision within Tanzania. As the cropping patterns differ by region and seasons, the developed road network will enable food transportation from abundant areas to necessary areas. Not only domestic trade, it will also improve aid import of food.

This paper proposes the Tanzanian Government to develop the road network by the following target years.

-By 2010, Tanzania will complete a star network from Dar es Salaam. This means that 20 regional capitals are connected by paved trunk roads in good condition.

-By 2015, Tanzania will complete a national web network: All regional centers are connected by trunk roads with adjacent regional centers. In addition, the regional roads are developed in good condition.

2.2 Rural Roads for and by District-level Planning and Development

Not only trunk roads and regional roads, but the district and feeder roads are also locally significant for rural areas. Although each district should take care of these roads in principle, villagers are also encouraged in development and maintenance activities.

This paper considers that the rural road development and maintenance are suitable planning practice for district level planning by the following reasons:

Firstly, the rural roads, as public goods, influence all areas of economic activity. They will greatly improve the agricultural inputs and outputs, as well as market information.

Secondary, the participatory process is possible in planning and implementation because the rural roads are not paved and thus consist of mostly local materials. Village people can maintain the roads by their labor force.

Thirdly, it is necessary to coordinate local priority and district plans. District Development Plan (DDP) should incorporate national plans and programs of each sector. Through the planning process of rural roads, the interaction between DDP and village necessity is significant. This will lead to build the capacity of both district and rural people.

Although current availability of foreign aid resources is limited to the trunk and regional roads, donors should encourage this capacity building process through rural road planning and development at district level. This paper proposes to allocate agricultural sector assistance

to such effort that it will increase overall farm income.

2.3 Electricity and Market Information System

As the road development progresses, the electricity and telecommunications system will penetrate all over the country. The both services follow after the road development. Because TANESCO (Tanzania Electricity Supply Company) and TTCL (Tanzania Telecommunications Company Limited) are currently under dynamic transition for privatization, it is unlikely to expand their services to rural area immediately. The Rural Telecommunications Fund will not function because of its nature of cross-subsidies.

Contrary, the both sectors adopted the service expansion strategy by more market-oriented policy. Then, the service provision will be decided on commercial base. In other words, supply price should be reduced by technology innovation such as mobile phone system or satellite telecommunications system. On demand side, affordability of such services should be increased.

To orientate farmers towards market, provision of agricultural information is important. Especially, the market information is most essential for farmers. Appropriate information on market will prevent middlemen to beat the off-farm price of produce and increase farm income. At the same time, market information will work to optimize cropping by farmer's ownership.

Market information system is not limited to telecommunications or computer-based data communications system. In current Tanzania, broadcasting system is the most effective way to provide market information to all rural area. Surface-wave broadcasting system² reaches too short to provide its services all area. Additionally, satellite television broadcasting is too expensive for rural area.

This paper proposes to provide agricultural market information by shortwave radio transmission. One shortwave radio station is enough to cover all area. For rural listeners, the hand winding radios are useful because batteries are not affordable.

Specifically, some existing short-wave programs of Radio Tanzania should be reorganized to provide agricultural market information. The program contents include daily or weekly market information at major cities. International prices of cash crops, such as coffee or cotton, are also appropriate. The program can be fifteen or thirty minutes per day during night.

² VHF and UHF television system and MW radio system.

References

- Joseph Mmband et.al. 2000. *Atlas ya Maarifa ya Jamii kwa Shule za Msingi Tanzania*. Dar es Salaam: Ben and Company Limited.
- Ministry of Communications and Transport (MCT). July 2001. *National Transportation Policy* (Final Draft).
- Ministry of Works. 2001. *Medium Term Expenditure Framework for the Road Sector*.
- Planning Commission. June 2001. *The Economic Survey 2000*.
- Tanzania Telecommunications Company Limited (TTCL). June 1998. Review of Telecommunications Development Projects.

References

Ministry of Agriculture and Cooperatives and World Bank. *Tanzania Agriculture: Performance and Strategies for Sustainable Growth*. Dar es Salaam, February 2000.

United Republic of Tanzania. *Agricultural Sector Development Strategy*. Dar es Salaam, October 2001.

資料 2 1 保健省面談メモ

2001.10.7 作成

面談メモ

1005 保健省(MOH)ヒアリング・メモ

日時：2001年10月5日(金) 12:30～14:00

場所：保健省

出席者：Hingora Ahmed, Dr., Head of Sector Reform Secretariate,

Edward P.Ngowi, Project Quantity Surveyer, First Health Rehabilitation Project

大久保信一、佐々木亮(以上、JICA/RADAG)

ヒアリングのポイント：

セクター・ワイド・アプローチを導入した結果、以下の仕組みとなった。

・中央省庁(この場合、保健省)は、出先機関などを使いながら自らがサービス提供者となることをやめた。かわりに、①大枠の政策を作成する、②(県向けの)ガイドラインを作成する、③予算を配分する、④モニタリングする、という役割を担うことになった。

・保健省のかわりに県がサービス提供者になることになった。そして、大枠の政策に沿って県独自の計画と予算案を作り、予算を受け取って執行して、サービスを提供する。自ら計画して自ら実行して、自ら責任も取るということである。

(これは、よく言われる「計画と執行の分離」、この場合、中央が計画して、地方が実行する、ということではない。地方が自ら計画して実行して責任も取る、ということである。中央は、大枠の政策に各県の計画が合っているかどうかをチェックするだけ)

・保健セクターの予算(資金源)は、通常予算とコモン・バスケットの2本立て。ただし、それぞれが、中央省庁として自ら使う分と、地方に配分される分の2つの部分から成り立っている。中央が何に予算を使うかという、計画と執行を任される県や州の職員のトレーニングなど。

・中央省庁と、県のあいだに挟まれる州は役割が変化した。以前は自らサービス提供を行っていたが、現在は、国の出先機関として県が作る計画のコンサルティングや県の活動のモニタリングを行なうことになった。言わば'Eyes On, Hands Off'。

(保健省が作成した、「県保健計画ガイドライン」(p160)と「バスケット・ファンド利用に関するプランニング・ガイド」(p70)を入手。農業分野において、MAFSが中央省庁として作成して県に示すべき書類の雛形として使える可能性あり)

1. 保健セクターにおけるセクター・プログラムの現状把握

●セクター・プログラムが導入されて、中央省庁、州、県の関係と役割はどうか変わったか？

<中央省庁（保健省）の役割>

①大枠の政策を示す、②最低限の基準（Minimum Standards）を決める、③省庁分のブロック・グラントを配分する、④トレーニングを実施する、④県に対するチェック機能、等という役割となった。

<県（District）の役割>

・セクター・アプローチになって、各県で Comprehensive な計画を作って、それに沿った予算案も作って出すことになった（現在、82 県で実施）。保険省が決めた大枠の政策に沿って、県が計画を作る。なお、以前は、いわゆる「前年度主義」（前年度の予算に若干上乘せして出してくるだけ）だった。

・県の計画は、保健省と PO-RALG（大統領府地方行政庁、地方政府改革プログラム（LGRP）の元縮め）が共同で作った以下のガイドラインに沿った作成を要求される。（ただし、保険省単独の名前で発行）

①'National District Health Planning Guidelines' (1995) 160p.

②'Planning Guide for Local Authorities Regarding Utilization of the Health Basket Grant' (2000), 70p.
（最後に添付した「目次」を参照。①はたいへんに詳細なプランニングのマニュアル。②はバスケット・ファンドの分配要求と利用に関する非常に厳しいガイドラインを解説。）

<州（Region）の役割>

・（州。国—州—県ということで、国と県との間に挟まれて役割があいまいになっているが？との問いに対し、）州はその役割を大きく変えた。州は、以前は、サービス供給者（Service Provider）だったが、もうその役割はない。そのかわり、国の出先機関として、管轄内の県の活動をモニターしたり指導したりすることが役割となった。つまり、州は、中央政府の目と耳になる、ということ。'Eyes On and Hand Off' ということだ。

・ウガンダでは、セクター・プログラム実施に際して、一気に州を廃止したが、あまりうまく行かなかった。その経験を踏まえて、州を残した。ただし、個人的には、もし県が十分に強くなれば、州は廃止されるべき、と思っている。

（関連コメント）

・これに伴い規模を縮小した。例えば、Dodoma では、382 人から 82 人へと 300 人減らした。減らされた人々は、県の職員になっていった。

・ただし、例外として州病院（'Region Hospital'）がある。しかし、経営は、Independent の Hospital Board が行なっている。

●とは言っても、県がいきなり計画や予算作成を出来たのか？

- ・実際、県の能力にばらつきがあり、いい計画を出してくる県もあればそうでない県も多数ある。かなりの県が未だに多くの問題を抱えている。ただし、去年はひどかったが、2年目(?)の今年は全体的にかなりよくなった。
- ・全国で 100 以上ある県が、何の吟味もせずに、いきなり一斉に中央省庁に計画を提出したとしたら、全く機能しない。これを避けるため重要な役割を果たすのが州だ。全国には7つの州がある。例えばアルーシャ州には10の県がある。まず県は、州に計画を提出する。州には、管轄内の複数の県から計画が提出されるので、州の担当者は、それぞれを比較して吟味して、書き直しのアドバイスをする。こうして一回州レベルで吟味されて、他県と出来不出来のレベルが調整された上で、国に提出されてくる。
- ・言うまでもなく、州は自ら書き直したりはしない。アドバイスと承認をするだけで、県が直接、中央省庁に出すのだ。
- ・District には、District Planning Team が結成され、そこが District Health Plan を作っている。Team のヘッドは、District Medical Officer (DMO, 医師)。メンバーは、District の職員、病院の職員、Health Post の職員など。
- ・県に計画策定を任せると時に何が起きたか。一年目はなんでもかんでも入れ込んだ壮大な計画と予算案を作ってきた。しかし実際に配分されてみるととても使えない。そこで、「野心的にならずに少しずつ増やしていけ、同時に実施能力も高めていかないと」とアドバイスした。なお、一年目は失敗しても仕方ないと思っていたし、今もそう思っている。

●中央のバスケット・ファンドに入金された資金が、地方に配分されるまでの流れについて

＜中央省庁の予算が7月スタートで6月エンドなのに対し、県の予算が1月スタートで12月エンドとなっていると聞いており、半年ずれているが、おかしくないか。＞

- ・それは意図されたことだ。県の予算の90%は、中央省庁からのブロック・グラント(用途を限定しない補助金)だ。したがって、中央省庁が政策と予算を決める(11月頃)。→県が中央省庁の政策に沿った計画と予算を決めて出してくる(12月頃)。→県の計画が中央省庁の政策に沿っていることを確認する。→予算を配分する。このプロセスを経るので、この程度の時間のずれが必要なのだ。両方同時だったら、機能しない。(ただし、これは予算一般の話か、コモン・バスケットも含んだ話かは明確ではなかった。)

＜バスケット・ファンドから各県が受け取る金額を決める基準は何か。＞

- ・すでに説明したブロック・グラントのほか、住民一人あたり US\$0.5 がバスケットから支出される。したがって、県がバスケットから受け取るお金は、US\$0.5 x 州民の数、となる。

2001.10.7 作成

- ・バスケット・ファンドから支出されたお金は、リカレント・コストにのみ使われる。(ここで言うリカレントとは、県職員の給料のことではなく、医薬品や消耗品のこと)
- ・バスケット・ファンド・マニュアルでは、県が配分された予算の使い道を、県病院 35%、診療所 5%、保健所 15%、コミュニティへ 5%、医療訓練 10%、ガソリン代 15%以下、等と詳細に決めている。(なお、ガソリン代を 15%以下と決めているのは、そうしないとほとんどの予算をドライブするのに使われてしまう恐れがあるからだ(笑))。

<予算の適切な執行はどうやって担保されているか。>

- ・初年度の 1st quarter、2nd quarter はほぼ無条件に配分せざるを得ないが、3rd quarter の配分からは、前々期の決算書類(1st quarter の書類)の提出とその承認を条件とした。もし適切な決算書類が提出されなければ何も配分されない。すると 1st quarter から真面目に領収書の収集や決算書類を作成せねばならないことになる。
- ・なお、コンピューター・ベースの予算執行システムの IFMS (通称、Platinum) は 2 レベルある。本当にコンピューター・ベースのものと、同じ内容ながら紙ベースのもの。だから、コンピューターなども備品がなくてもできるのだ。なお、IFMS を導入しているのは、全国で約 50 県。

<関連の質問：中央省庁の年次予算はどんな構成になっているのか。>

- ・中央省庁が使う分と、県に配分する分の 2 本立てで構成される。
- ・中央省庁が使う分を使って、1 年目に県職員向けに大規模なトレーニングを行なった。

2. 他セクターのセクター・プログラムに関する意見交換

●セクター・ワイド・アプローチが、保健分野では順調に進んでいて、教育分野ではあまり進んでいない(Stuck)ように見えるが、理由は何か。

- ・保健分野では、「保健サービスの供給は県がやることである」と決めた。これに伴い計画立案、予算作成、予算執行も県で行なうことにしたし、職員も全員県職員というステータスにした。つまり、計画する所&サービスを提供する所&お金を払う所が、責任も取るということだ。これに対して、教育分野では、教員を県所属の公務員にするか、従来どおりの国家公務員とするか議論があってまだ決定されていない。その状況では、県が独自の計画を作って実行することなど不可能だろう。

●ASDS についてどう見ているか。

- ・新しい Vertical Program を始めようとしているように見える。過去にどんなプログラムをしたのかよく見極めるべきだ。

2001.10.7 作成

・中央省庁が自ら Implementation をするのではなく、県の実行チームをすることが役割だ。

最後に、さらにヒアリングしたいなら、以下の2名が適当だろうとの紹介あり。

Maximillion Mapunda - Head of Basket Fund

E.W.M Manumba - Director of Planning and Policy

(収集資料の目次)

収集資料 1 : National District Health Planning Guidelines

Part1: District Health Planning, Plan Preparation

- A. Background Information
- B. Health Planning Conceptual Framework
- C. Implementation of the Planning Process
- D. Essential Context of a District Health Plan
- E. Evaluation of the Health Plan Implementation

Part2: Tools, Techniques and other Information for Planning

- G. Demography for Planning
- H. Useful Tools and Techniques for Planning
- J. Glossary of Planning Terms

収集資料 2 : Planning Guide for Local Authorities Regarding Utilization of the Health Basket Grant

- 1.0 Introduction
- 2.0 Objectives
- 3.0 The Planning Process
- 4.0 Planning for Essential Health Services in the Local Authority
- 5.0 Financial Procedure for Health Basket Grant
- 6.0 Annual Outputs / Quarterly Achievements and Targets to be attained by Local Authority

以上

資料 2 2 MAFS 作成 ASDP-TOR 第 4 ドラフト

**BROAD TERMS OF REFERENCE FOR
THE PREPARATION OF ASDP**

1. BACKGROUND

As part of implementation of the Agricultural and Livestock policy and Cooperative Policy of 1997; and the Poverty Reduction Strategy, the government through the Agricultural Sector Ministries had just concluded the preparation of Agricultural Sector Development Strategy.

The need for an ASDS has been derived from three considerations.

- (i) As an integral part of the ongoing macro-economic and structural reforms —accordingly the government has chosen, to complement the interventions of these reforms with sector specific actions to enhance the impact on farm incomes and poverty reduction in the rural areas.
- (ii) As an instrument for guiding public and private efforts towards broadly shared objectives and specific inputs and outputs by providing a basis for action by both the public and private sectors to meet agreed or specified inputs and outputs in the agricultural sector at national and local levels.
- (iii) As critical to rural poverty reduction because a strengthened agricultural sector, if properly assisted will have strong forward and backward linkages and a positive impact on farm incomes and rural poverty reduction.

The Agricultural Development Strategy have been prepared through a participatory consultative process with sector stakeholders and was closely coordinated among the various key Government ministries and development partners through a joint Food and Agricultural Sector Working Group (FASWOG) Task Force.

The Agricultural Sector Development Strategy contains a set of innovative and practical actions including a focus on agricultural productivity and profitability, the promotion of private sector and participatory implementation of the strategy through District Agricultural Development Plans. The major strategic areas for intervention include strengthening the institutional framework for managing agricultural development in the country; creating of a favorable climate for commercial activities; clarifying (ac) strengthening public and private roles in improving support services, strengthening marketing efficiency for inputs and outputs and mainstreaming planning for agricultural development in other areas.

and

There are many actors which will be involved in the implementation of ASDS. These will require a harmonized and coordinated framework for effective and efficient management of activities and resources. The ASDS spells out the coordination mechanism to be as follows:-

- An inter-ministerial coordination committee (ICC) to be constituted. The ICC will be composed of Permanent Secretaries of the lead and collaborating Ministries and representatives of the private sector. ICC will be responsible for coordinating the planning of the ASDS at national level and monitoring its implementation to ensure that the goals of the ASDS are being achieved.
 - The three lead Ministries, together with PO-RALG, will establish a Technical Inter-ministerial Committee (TIC) to act as the Secretariat for the ICC. The Terms of Reference of the technical committee will include preparing the technical guidelines for LGAs, to prepare District Agricultural Development Programme (DADPs), formulating a rolling agricultural investment programme to implement the ASDS at national level, covering the mandate, roles and functions of the lead ministries, monitoring the implementation of ASDS and acting as a coordinating mechanism between the lead ministries and the cooperating ministries or agencies.
- Handwritten notes:
- (TIC)
 - Is ICC being constituted?
 - Is TIC the same as SP Term?

The ASDS document deals with the broad actions/interventions to be taken. In order to make it operational it is necessary to prepare detailed implementation modalities, costing of activities and indicate arrangements for financing, if possible. In cognizant of the above, the lead ministries in the agricultural sector have decided to prepare the Agricultural Sector Development Programme (ASDP). For fast compilation of ASDP, the Ministries will outsource this task to a Government technical team (experts) and consultants. The draft of ASDP shall be thoroughly refined into the final draft through the process of taskforce consultation as it was done during the ASDS preparation. After authorization by Inter-ministerial Coordination Committee, ASDP will become an official Government document to be combined with the budgets of the Agricultural Ministries in the end. The ASDP should be a 3 years rolling programme that will be revised and updated annually.

Handwritten notes:

- Support
- と書くハコ?

2. OBJECTIVE:

Based on the ASDS, the objective of the assignment is to formulate Agricultural Sector Development Programme (ASDP), which will establish a clear set of priorities for the Government in terms of areas of support and investment.

3. SCOPE OF WORK

- (a) Within each Strategic component of ASDS determine priorities for each sub-sector.
- (b) Determine /prepare a schedule of implementation including management responsibilities and resource schedules based on priorities and where possible outlining quick wins and impact.
- (c) Prepare within each of the strategic components areas of ASDS the specific interventions following the logical framework approach which spell out purpose, results, activities, indicators, means of verification, assumptions and detailed budgets.
- (d) Define the institutional and financial implementation framework for national interventions and DADPs. omit
- (e) Define reporting, monitoring and evaluation arrangements (including monitoring and evaluation). Develop monitoring indicators for ASDP.

4. EXPECTED OUTPUT

A clear and concise ASDP document which includes a prioritized three years rolling plan and a detailed costed plan for the first year of implementation and indicative budgets for year two and three. The document will outline areas, which are readily implementable using support from existing programmes, as well as areas where further studies are required to determine levels of investments and implementation modalities.

5. METHODOLOGY:

- Desk review of existing documents including ASDS document, Rural Development Strategy, Study report on streamlining of on-going Agricultural Projects and Programs in the context of the Agricultural Sector Development Strategy; Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP), Agricultural Sector Policy (1997), Cooperative Policy (1997) and Documents related to Local Government Reform Programme,
- Establish priorities within each strategic areas. The members of the technical team from each ministry with assistance of a facilitator will establish priority areas for implementation within the prerogative of a particular ministry. Once priorities are established these will be allocated among task force members (say 2 or 3) from each ministry for further analysis in terms of implementation arrangements, possible costing and financing. Upon conclusion of this exercise and following

consolidation of the findings by each ministry external consultants will be recruited to fill eventual gaps and assist further in refining implementation arrangements and costs.

- Indicate areas within each of the strategic components where further studies are required in order to propose detailed interventions,
- Consult stakeholders,
- Conduct field visit to selected LGAs if necessary (field visit would only be conducted if needed after production of the first output),
- Conduct two workshops with stakeholders (to discuss draft and final report).

6. TEAM COMPOSITION

The team will comprise of a Government Team and external consultants. The Government Team will be composed of 2 or 3 members from the ministries of Agriculture and Food Security, Ministry of Water and Livestock Development, Ministry of Cooperatives and Marketing and the President's Office—Regional Administration and Local Government. The Government Team will be supported by a facilitator (consultant) and resource consultants to be identified in areas where the expertise of Government is lacking.

7. REPORTING

The Government team will work closely under the supervision of ICC and will present reports and key findings to the ICC and the FASWOG.

Reporting requirements:-

- Inception report. This report will be provided after 30 days. Elements to be included in the Inception Report will include a prioritized listing of priority areas to be implemented as suggested by each ministry (based on a prioritization criteria) and a tentative outline of implementation arrangements. The Inception Report will also include an allocation of tasks among the technical team members within each ministry for the future work and brief task descriptions covering the remaining of part of the assignment. Finally the Inception Report shall contain Terms of Reference for the additional assistance required by external consultants to complete the task.
- 1st Draft report after 75 days
- Final Draft report after 90 days

o
revisic
TOP
in the initial
stage

It seems
Everything which
could not solve
settle was moved
to I/R

8 TIME FRAME

15th December, 2001 —15th March, 2002.

↑
possible? - -

BUDGET ESTIMATES FOR PREPARATION OF ASDP

No	Item	Unit	Quantity	Unit Cost	Total (USD)
1.0	Support to Government Team				
1.1	Special Assignment	mm	33	1,200	39,600
1.2	Drivers Fees	mm	6	268	1,608
1.3	Accountant to manage joint funds (extra duty allowance)	days	30	5.52	166
	Sub-Total				41,374
2.0	External Consultant				
2.1	International Consultants	mm	10	15,000	150,000
	Sub-Total				150,000
3.0	Reimbursable Costs				
3.1	International Travel (Air-tickets and related costs)	each	5	3,000	15,000
3.2	DSA in DSM for International Consultants	days	180	129	23,220
3.3	DSA - Up country for International Consultants	days	150	100	15,000
3.4	DSA Up Country for Govt. Team	each	12	880	10,560
3.5	DSA for Staff from Dodoma	each	8	4,000	32,000
3.6	Travel for both Local and International Consultants in DSM	Lump sum			9,440
3.7	Tickets or fuel for field travel	Lump sum			5,000
3.8	Stakeholders workshops	each	2	25,000	50,000
	Sub-Total				160,220
*4.0	Secretarial Services	Various			4,500
5.0	Printing and Binding	each	300	30	9,000
7.0	Contingency (2.5%)				9,127.35
	TOTAL				374,221.35

6.0

This item includes the cost of hiring one Secretary, photocopying papers, toner cartridge (photocopy & printer), diskettes, writing pads, note books, flipcharts, marker pens, office communication and coordination costs.

500 ?

資料 2 3 ASDP-TOR に対する調査団コメント
(その 2)

Comments on Revised TOR

Overall Comments

The TOR has improved from the one distributed on Nov. 22, but little more improvement is necessary in order to make it workable for the ASDP preparation.

1. A gant chart to explain the work schedule and responsible entities could help clarifying the TOR to be workable.

(Example): Schedule by Working Item

Items	1 st - 4 th Week	5 th - 8 th Week	9 th to 12 th Week	Responsible entities					MM
				Special Assignment Team (SAT)				External Consultant Team (Support to SAT)	
				M A F S	M W L D	M C M	P O R A L G		
Preparation of IC/R				<input type="radio"/>					
Review of identifying priority actions				<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		
Preparation of costing of identified priority				<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		
Assessment of resources availability				<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		
Analysis and preparation of implementation schedule				<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Development of performance indicators				<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Compiling output of each team				<input type="radio"/>				<input type="radio"/>	
Submission to the Taskforce			◆	<input type="radio"/>					
Revision of the draft				<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Submission to the Taskforce				◆	<input type="radio"/>				

▲ IC/R ▲ 1st Draft ▲ F/R

2. There is no explicit statement explaining the person / team in charge of compiling the works done by the 4 teams (MAFS, MWLD, MCM, PORALG). Although all specific TORs include compilation of sub-sector programme as an item to be covered, it is not clear who is to compile the entire portion. Suppose that MAFS would be responsible for compilation to shape the entire draft, some statement could be included in the specific TOR of the MAFS Team.
3. It seems that the lists of areas included in the Specific TOR of the MAFS team, the MWLD team, and the MCM team are relating to ongoing activities that are planning to be included in the costed action plan for budget request for the next FY. Since the development resources are so limited, there must be criteria to decide the priorities within the items listed. Without criteria, priorities may be arbitrary and hard to be justified later on.

Criteria can be included in the Inception Report. For example, prioritization of the 1st year plan may be decided with the criteria of:

- 1) Ongoing interventions
- 2) Quick win interventions
- 3) Interventions that are not quick win but indispensable for agricultural development in Tanzania

4. According to 4. SCOPE OF WORK of "Broad TOR", there are 4 items to be covered (the item (a), (b), (c), and (d)). Comparing these 4 items with the specific TORs, there are not sufficient foci on the item (3) and (4). In particular, defining institutional and financial implementation frameworks of DADPs (the item 3) is important since the LGAs will be the main entities to implement the ASDP. Which team is going to be responsible to define such frameworks? PORALG? If so, it should be clearly included in the specific TOR of the PO-RALG team.

Other Comments

4. EXPECTED OUTPUT (p3)

"Detailed and a costed action plan for the first year of implementation" should be consistent with the one that is to be created by MAFS in December for budget request for the next fiscal year. Explanation as such should be included.

6. TEAM COMPOSITION (p4)

Specific TOR for the external consultants should also be a part of the TOR for the preparation of the ASDP.

7. REPORTING (p4)

“Costing and action plan for the first year by the end of December, 2001” should not be a part of this TOR since this process is separated process that MAFS routinely does every year from the preparation process of the ASDP.

資料 2.4 ASDP 予算案に対するドナー総合コメント

**Comments on the TOR and Budget for the ASDP
(Compiled Comment of Donors)**

NOV. 28, 2001

1. Additional Comments on the TOR

As discussed at the FASWOG Task meetings the TOR are broadly comprehensive and cover the major areas. However there is need to prepare the specific TOR for each ministry team member. In addition the ministry should obtain the official letter for leave without pay from the PS-Civil Service Department. Also it should be clearly stated in the methodology that the work is principally a desk study. Field visit would only be conducted if needed after production of the first output.

2. Comments on the budget

Overall Comments on the budget

In all cases no lumpsum budgeting should be used. The budget notes for each item need to be provided.

Specific comments on the budget

1.0 Support to the Government Team

1.1 The ground of "12" persons has to be provided in a budget note. (Is this because some staff members are coming from Dodoma?)

1.2, 1.4, 1.5, 1.6

The following items should be removed:

Tickets and related costs, transport in Dar es Salaam, training of the Ministry accountant and driver allowances

The accountant should be paid for extra duties for up to 30 days for the entire period using the prevailing GOT rates. Also the driver should be paid extra duty allowance as per GOT regulations and rates.

2.0 External consultants Fees

Include only one item as (10 man months @15,000=150,000 USD), the specific expertise will be identified later.

3.0 Reimbursable costs

This section should be in two parts;

(1) International consultants and

(2) Government Team costs (DSA, tickets, transport in DSM)

3.2, 3.3 The ground of "Quantity" has to be provided in a budget note.

6.0 Stakeholder workshop

The stakeholder workshops should budgeted similar to the ASDS and RDS which is estimated at USD 25-30,000?

フェーズ2（その2）の詳細報告

（2002年1月～2002年3月）

目 次

1. 第三次現地調査（フェーズ2・その2）におけるハイライト	1
1-1. はじめに	1
1-2. 前回現地調査（フェーズ2・その1）での主な出来事	1
1-3. 本現地調査での業務実施目的及びハイライト	1
1-4. 次の現地調査（2002年4月以後）の業務について	6
2. 本件業務実施体制	9
2-1. 調査団員構成	9
2-2. 調査団とJICAタンザニア事務所の関係	10
3. 業務進捗全体概要	11
3-1. 1月の進捗	11
3-2. 2月の進捗	21
3-3. 3月の進捗	37
4. ASDP策定の経過及び進捗のまとめ	85
5. ASDP策定における関係者投入実績	87
6. 本フェーズの経験にもとづく考察：我が国が「事務局」の一端を担い続ける事の 意義（二つの視点から）	89
6-1. タンザニアを援助する役割	89
6-2. プロセスをリードする立場	92
7. 第四次現地調査（次フェーズ）における業務概要（案）	95

添 付 資 料 編

資料	1	ASDP IC/R
資料	2	ASDP Framework Document 第一ドラフト
資料	3	Joint Funding Mechanism MoR
資料	4	FASWOG Taskforce 議事録（第 39～41 回分、英文）
資料	5	貧困モニタリングマスタープランからの抜粋
資料	6	ASDP IC/R に対するドナー統合コメント
資料	7	ドナー統合コメントに対する MAFS の回答
資料	8	3月6日インフォーマルドナー会合議事録（英文）
資料	9	ASDP 策定にかかる費用積算表（当初のもの）
資料	10	援助政策ペーパー資料1
資料	11	援助政策ペーパー資料2
資料	12	ESRF 中間報告時の資料
資料	13	ファイナンシャル・メカニズム案に対する日本のコメント
資料	14	JICA 専門家会議使用資料
資料	15	ブレーン・ストーミングペーパー資料
資料	16	情報収集ペーパー
資料	17	BF における資金及び事業・会計報告の流れ
資料	18	42回 Faswog Taskforce の案内
資料	19	ASDP 第一ドラフトへの JICA コメント第一案（調査団作成素案）
資料	20	ASDP 第一ドラフトへの JICA コメント第二案（調査団作成素案）
資料	21	Ireland Aid プロジェクト・ツアー案内
資料	22	農業背景調査：農業普及編
資料	23	農業背景調査：行政・法整備編
資料	24	農業背景調査：農業金融編

資料	2 5	農業背景調査：インフラ編
資料	2 6	農業背景調査：組織／組合／流通
資料	2 7	農業背景調査：灌漑／水資源開発
資料	2 8	援助政策ペーパー（ドラフト）
資料	2 9	農業プロジェクト・プログラム要約表（案）
資料	3 0	ファイナンシャル・メカニズム説明ペーパー
資料	3 1	ESRF 報告書目次
資料	3 2	今後の ASDP 関連業務表
資料	3 3	ASDP Sub-Programme Document の一例
資料	3 4	ASDP Sub-Programme Document 費用要約表

略 語

ASDS	: Agricultural Sector Development Strategy
ASDP	: Agricultural Sector Development Program
ASMP	: Agricultural Sector Management Programme
ASP	: Agricultural Sector Program
ASPS	: Agricultural Sector Program Support
BACAS	: Bureau of Agricultural Consultancy and Advisory Service of the Sokine University of Agriculture
BF	: Basket Fund(ing) or Basket Financing
BFC	: Basket Financing Committee
BHN	: Basic Human Needs
BOT	: Bank of Tanzania
CAS	: Country Assistance Strategy
CD	: Council Director (District Executive Director)
CDF	: Cotton Development Fund
COASCO	: Cooperative Audit and Supervision Corporation
COWI	: Consulting Engineers and Planners LTD
DADP	: District Agricultural development Programme
DANIDA	: Danish Agency for Development Assistance
DFID	: Department for International Development
ESRF	: The Economic and Social Research Foundation
EU	: European Union
FAG	: Financial Advisory Group
FAO	: Food and Agriculture Organization
FASWOG	: Food and Agriculture Sector Working Group
GOT	: Government of Tanzania
HIPC	: Highly Indebted Poor Country
IDCJ	: International Development Center of Japan
IC/R	: Inception Report
ICC	: Inter-Ministerial Coordination Committee
IRP	: Integrated Road Project
ISC	: Inter Sectoral Committee
IMF	: International Monetary Fund
ITC	: Inter-ministerial Technical Committee
JICA	: Japan International Cooperation Agency
JTC	: Joint Technical Committee
KATC	: Kilimanjaro Agriculture Training Center
LGRP	: Local Government Reform Program
MAC	: Ministry of Agriculture and Cooperative
MAFS	: Ministry of Agriculture and Food Security
MCM	: Ministry of Cooperatives and Marketing
MDB	: Marketing Development Bureau
MFIs	: Micro finance Institutions
MOF	: Ministry of Finance
MOH	: Ministry of Health
MoR	: Memorandum of Reference
MoU	: Memorandum of Understanding

MTEF	: Medium Term Expenditure Framework
MWLD	: Ministry of Water and Livestock Development
NAADS	: National Agricultural Advisory Services
NAEP	: National Agricultural Extension Project
NALERP	: National Agricultural and Livestock Extension Rehabilitation Project
NGOs	: Non-Governmental Organizations
NIDP	: National Irrigation Development Plan
NRDC	: National Rural Development Council
ODA	: Official Development Assistance
OPM	: Oxford Policy Management
PC	: Planning Committee
PE	: Personnel Emoluments
PEAP	: Poverty Eradication Action Plan
PER	: Public Expenditure Review
PIDP	: Participatory Irrigation Development Project
PMA	: Plan for Modernization of Agriculture
PMO	: Prime Minister's Office
PMU	: Program Management Unit
PORALG	: President Office Regional Administration and Local Government
PRSP	: Poverty Reduction Strategy Paper
PS	: Permanent Secretary
RADAG	: Rural and Agricultural Development Advisory Group
RBMSIIP	: River Basin Management and Smallholder Irrigation Improvement Project
RDP	: Rural Development Policy
RDS	: Rural Development Strategy
RS	: Regional Secretariat
SACAs	: Savings and Credit Associations
SACCOs	: Savings and Credit Cooperative Societies
SG	: Sasagawa Global
SP	: Sector Program
SPFS	: Special Program for Food Security
SUA	: Sokoine University
SWAps	: Sector Wide Approaches
TAS	: Tanzania Assistance Strategy
TCA	: Tanzania Cotton Association
TCB	: Tanzania Coffee Board
TCC	: Technical Inter-Ministerial Coordination Committee
TCLSB	: Tanzanian Cotton Lint and Seed Board
TOR	: Terms of Reference
UNDP	: United Nations Development Programme
WB	: World Bank
WIDA	: Wino Development Association
WEO	: Ward Executive Officer
WFP	: World Food Program

1. 第三次現地調査（フェーズ2・その2）におけるハイライト

1-1. はじめに

本プロGRESSレポートは、国際協力事業団（JICA）とタンザニア国農業・食糧安全保障省（MAFS）及び首相府（PMO）との間で2000年12月1日に締結された「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」の実施細則（Scope of Work）に基づき、2002年1月14日より同年3月26までの間実施した第三次現地調査（フェーズ2・その2）の結果を示すものである。

1-2. 前回現地調査（フェーズ2・その1）での主な出来事

前回の第二次現地調査（フェーズ2・その1）は、2001年9月4日より同年12月22日の間実施されたが、主要業務は、

Agricultural Sector Development Program（ASDP）¹策定体制の立ち上げ支援であった。

フェーズ2・その1終了時点では、MAFS職員を中心としたASDP政府作業チームが策定にとりかかっていた。また策定にかかる費用負担のドナー間調整も随時進められるなど、ASDP策定支援業務は順調に行われた。

1-3. 本現地調査での業務実施目的及びハイライト

本現地調査では、

3月中旬までにASDPが策定される

事を目的に必要な支援業務を行った。

主として下記の5業務に対し支援を行った²。

- ASDP策定にかかる費用のドナー間での負担割合及び負担方法決定
- インセプションレポート（IC/R）に対するドナー統合コメントのとりまとめ
- ASDPの中のファイナンシャル・メカニズムの章の作成

¹ Scope of Work では Agricultural Sector Program（ASP）と称されていたが本年6月頃よりMAFSはASDPを使用するようになり、現在ではASPという呼び方は使われていない。

² 本プロGRESSレポートは、2002年3月18日現在まで得られた情報に基づいて作成している。

●我が国による ASDP バスケット・ファンドへの参加方法の検討

●我が国農業開発協力の方向性に関わる検討

IC/R が提出された 1 月中旬の時点では、3 月 1 日に ASDP ドラフトが提出される事になっていた。結局、2 週間程遅れたものの、3 月 15 日には ASDP ドラフト³が Taskforce メンバーに提出された⁴。

このように「3 月中旬までに ASDP が策定されるべく」必要な支援を行うという、本現地調査における目標は達成されたと考える。

以下、ASDP ドラフト提出に至るまでの支援活動経緯とハイライトを概述した⁵。

1-3-1. ASDP 策定負担のドナー間負担割合及び負担方法

ASDS 策定時と同様の Joint Funding Mechanism 方式⁶にて ASDP 策定の費用負担が実施された。また費用負担をしたドナーの顔ぶれも前回と同様、Ireland Aid、デンマーク、JICA であり、MoR にもドナーとしてはこの 3 者が署名している⁷。ところで、実際の資金振り込みが可能となったのは 2 月下旬以後であり、ASDP 策定作業が今年の 12 月から既に開始されていた事実からすれば、かなり遅延したと言えよう。実際、実施に至るまでの過程では、様々な障害がある事も観察された。JICA 本部及び JICA 事務所においては、当該方式実施に際しては、その事務手続き面では並々ならぬ苦勞があると関係者からは聞いている。しかし Joint Funding Mechanism を通した先方政府支援の方法は、セクター・プログラム策定支援のようなプロセス支援型援助においては大変有効な方法であると強く認識する。従って今後も同手法の活用は多いに続けるべきだと考える。

ところで遅延の原因には現場で起こった問題も関係していると見る。考えられる事例を二つ紹介したい。一つは、

「一旦は合意された費用負担方法が EU により突然変更を迫られた」

という点である。

Ireland Aid、デンマーク、JICA が ASDS の時と同様の方法で ASDP 策定を支援する旨は前フェーズ後半にあたる今年の 12 月の段階では Taskforce においても合意されていたにも関わらず、本年 1 月 17 日に開催された Taskforce にて突然 MAFS から

³ 正確には、ASDP を構成する二つの書類のうち「Framework Document」と呼ばれるものだけを、3 月 15 日の時点では JICA 事務所は入手している。「Sub-Programme Document」は 3 月 19 日の夕刻ハードコピーにて JICA は入手した。

⁴ IC/R、ASDP Framework Document はそれぞれ資料 1、2 として添付した。

⁵ 詳細は後述する各月毎の進捗を参照されたい。

⁶ 昨年 MAFS が策定した農業セクター開発戦略書(ASDS)をデンマーク大使館、Ireland Aid 及び JICA が費用面での支援をした際、活用された共同費用負担メカニズムを指す。

⁷ MoR は資料 3 として添付した。

「EU による部分的な費用負担の要請案」

が新たに出された。EU に負担を求めた部分は実は JICA が負担する事が決まっており、事前連絡の無いまま話が進んだ事に関し、JICA は抗議をする事となった。結果的には、当初合意の通りの費用分担内容に戻ったが、この事件が Joint Funding Mechanism 方式に関わる必要書類の作成と署名のプロセスを遅らせた事は否めない。

二つ目には、ドナー間の費用負担に割合に関する、若干の理解の相違である。

前述事件の有無に関わらず、Joint Funding Mechanism 方式の実施に必要な書類の準備は漸次進められていた。特に Memorandum of Reference (MoR) への署名が可能となるよう、各ドナー (Ireland Aid、デンマーク、JICA) によるその内容確認が重要な作業であった。何故ならば MoR への署名をもってして、ASDP 策定に必要な費用に対する実際の資金注入 (銀行口座への送金) が可能となるからである^{*}。ところが、JICA が費用を負担すべき範囲につき、Ireland Aid 及びデンマークの 2 ドナーと理解の相違が 1 月下旬の時点で判明した。具体的には、

「JICA が負担する事となった “External Consultant Fee” は人件費及び技術料のみか、それとも航空運賃、日当等の実費精算部分も含めるのか」

という費用負担の理解における微妙な範囲の違いがあったようである。

結果的に、External Consultant にかかる費用は JICA が全て負担する事なり、問題は解消され、2 月 19 日に MoR への関係者全員の署名が完了した。

以上のように、Joint Funding Mechanism の実施及び MoR 署名のプロセスを遅延させた原因には幾つもの側面があり、今後の課題として十分な検証と対処方針の確立が望まれよう。

1-3-2. 日本による、インセプションレポート (IC/R) に対する、ドナーコメントのとりまとめ

1 月 17 日に ASDP の IC/R が提出・報告された。

3 月中旬までの ASDP 策定プロセス及び予定される内容構成について説明するための文書であった、という観点からはまずまずの内容であった、というのがドナーの全体的な感想である。但し幾つかのコメント及び修正案が出されたが、その中で日本として特に強調したのは、

「資金供与と会計報告システムの共通化を検討したい」

という箇所である。IC/R にて周辺箇所もあわせて読むと、3 月中旬に出される ASDP が共通した資金メカニズム、つまり財政支援やバスケット・ファンディング (BF) がかなり強調さ

^{*} 詳細については 1 月及び 2 月の進捗の箇所を参照されたい。また最終的な負担内容、MoR については資料 3 を参照されたい。

れた文章になる事を懸念せざるを得ない事が分かる。

このような懸念を払拭すべく、日本からは

「急激な資金供与と会計報告システムの共通化は始まったばかりの ASDP には適当ではない。また BF は ASDP 実施のための道具の一つに過ぎず目的そのものではない」

というコメントをインフォーマル・ドナー会合に提出した。特に異義もなく、寧ろ USAID 等日本と類似した課題を抱えるドナーの事情も考慮すべき、というドナーの意見もあり、結局ドナー総合コメントの一部として ASDP 政府作業チームに提出された。コメントは文面としてはそのまま受け入れられなかったが、当方の主旨を組み入れた内容への変更とあいなった。

1-3-3. ファイナンシャル・メカニズムの章の作成への In-Kind 型支援

本件調査で先方政府のオーナーシップを尊重する、という気運が昨年の ASDS 策定支援の頃より少しずつドナー間にて醸成されてきた。このような気運を MAFS も捉えており、その結果 ASDP 策定を行政職員のみで作成する事にもなった⁹。

ところで ASDP における費用負担方式を説明する章（ファイナンシャル・メカニズム）に関しては、更に別の作業チームが結成された。メンバーは夕政府の財務省、保健省の職員が 1 名ずつ、アイルランド大使館員 1 名、そして調査団（つまり JICA）から 1 名の計 4 名。1 ヶ月弱という期間内で作業が進められ、3 月 13 日には ASDP 政府作業チームに提出され、任務を終了している¹⁰。

昨年来の支援プロセスを通し、初めて「直接レポート作成作業に加わった」事になったと言えよう。また資金を出さず、人間や機材を投入するという In-Kind による支援の前例を作った事になり、特筆に値しよう。

基本的な作成作業は財務省及び保健省の職員が行っており、調査団から参加した者は、Facilitator として作業が円滑に進むべく助言をする事に徹し、また事務所と機材の貸与を行うというように側面支援に徹しており、決して外国人（コンサルタント）が引っ張る形で作成した、という状況にはなかった事を付言したい。

なお、調査団つまり JICA から 1 名を作業グループに参加させた事の日本としてのメリットには以下の点が挙げられよう。

- 作業内容の常時把握が可能となり、検討中の BF 実施の議論が突出しないように内容面での操作を行う事が可能となった。

後述のように ASDP の策定作業は継続し、今後更に詳細且つ実務的な計画作成作業等が増え

⁹ 経緯はプログレスレポート 2 を参照されたい。

¹⁰ 財務省及び保健省の職員は、ASDP 作成作業チームにおける農業関係省職員と同様休職の上、コンサルタントとして技術料を得る事となっている。

るものと見る。その場合、全ての作業に日本として関わる事は不可能と考えられるので、的を絞った形で人的投入を行うかたちでの支援業務の実施も有益と考えられ、そうした場合においても今回の経験は多いに参考になると思われる。但し、あくまでも先方政府が作成するものを支援する、という立場にて関わり続ける事が、高揚しつつあるオーナーシップの継続、また他ドナーとのパートナーシップの維持という点から大切と考える。

1-3-4. 我が国による ASDP バスケット・ファンドへの参加方法の検討

前述の ASDP ファイナンシャル・メカニズムの作成と共に、ASDP 実施における BF の立ち上げは現実的なものとなってきた。現在のところ、「ASDP の全てを BF にて実施する」という事になってはいないが、将来的に、より多くのプロジェクトやプログラムが BF を通して実施される可能性は否めない。また昨年の ASDS 実施支援の頃より、日本に対する BF への参加要請は一部のヨーロッパドナーから強く示されており、ASDS 及び ASDP それぞれの策定事務局を務めてきたリーディングドナーである日本としては「いろいろあって、まだまだ参加できません」と簡単に言う訳にはいかないであろう。

前述のファイナンシャル・メカニズムにおいては「イアマークをした上での BF への資金投入も認められる」という内容となっている。つまり、特定の費目または特定のプロジェクトにのみ用途が許される方式での BF への参加が可能となっている、と言えよう。また、解釈によっては「イアマーク」の範囲を極限にまで狭める事で、今回 ASDP 策定支援を他ドナーと共同で実施している JICA による Joint Funding 方式が今後も可能、という事となる。つまり、BF 推進等、手続きの共通化を強調する一部ヨーロッパドナーから、日本は相応の譲歩を現時点では得ているものと理解できる。しかし、他のセクター・プログラムの動向を見ている限り、このような寛容性をヨーロッパドナーがいつまでも持ち続けるとは言えないであろう。従って漸次、日本としても用途を限定しない「ノン・イアマーク」タイプの BF への資金投入が可能となるべく、準備を進める必要があると考える。

1-3-5. ASDP 策定プロセスへの長期的・側面的貢献

前回現地調査より、農業普及、農業金融、行政・法整備、インフラ、ASDS 及び RDS において今後も改革や整備が必要と指摘された分野に対応する団員を増強し、農業背景調査を実施している。本現地調査では、更に農業組織／組合／流通及び灌漑／水資源開発の団員を加える事で、地方・農業開発課題の提示という長期的視野にたった調査業務を ASDP 策定プロセスに沿って進めることが可能な体制を更に強化した。

ASDP の基礎を成す ASDS 及び RDS には、タンザニアの地方開発、農業開発に必須の項目が盛り込まれている。しかし、比較的短期間で策定された事などのために、各項目に関し十分

に掘り下げられた議論がなされていない、というのが関係者の共通した見方である¹¹。

ASDP はローリングプランであり、毎年の見直しが必要になる。同様に ASDS についても、そこで提示されている重要項目個々について補足調査を行う、また欠落していたと思われる重要項目があればその検討を行う、など順次追加的作業を実施する必要が発生するものと想定される。

本件業務の一翼をなす農業背景調査は、これから始まろうとする ASDP 策定プロセスだけでなく、その見直しプロセスに対する貢献をも視野に置きつつ実施した。なおその成果は日本の援助方針の検討に資するだけでなく、MAFS 等タンザニア政府諸機関、地方・農業開発支援を実施する他ドナーとも共有化していく事で、ASDP プロセスの今後の展開に有益な情報となりうるものと調査団は考える。また、このような支援方策は、援助協調を推進する上でも大切な意義を有すると確信している。

農業背景調査の成果をまとめるにあたっては、我が国が実施中の地方開発・農業開発案件の検証作業¹²も、その基礎の一部となっている。従って、ASDP に長期的に寄与可能な成果物を形成する過程には、今後の我が国の地方・農業開発分野における方向性の検討も伴う事となる。

なお、今回の現地調査では、これら農業背景調査の結果（途中一部完成）とその他既存資料を踏まえ、今後の我が国の地方・農業開発分野における方向性の検討を開始している。

1-4. 次の現地調査（2002年4月以後）の業務について

ASDS 及び RDS の策定プロセスが遅延するなど、ASDP 策定の前提となる二つの戦略書の完遂そのものが危ぶまれた時期もあり、我が国としては初めての試みとなったセクター・プログラム策定支援業務の行方にも不透明な面が多々あった。しかし、調査団は JICA タンザニア事務所及び在タンザニア日本大使館と一丸となって、つまりオールジャパンとして支援活動を進めた結果、ASDP 策定に関しては、遅延もなく、その初版提出に大きく貢献する事となった。

他方で、ASDP 第一ドラフトの提出をもって、本支援業務はますます重要な課題に直面する事となったと考える。

天国農業セクターにおいては有史以来の試みであった ASDP 作成が、実務的な観点から十分な内容を有するに至ったか、という意味ではまだまだ課題が残っていると言える。ASDP の位置付けが、

「農業関係省庁開発計画と予算」の一部を構成する書類

¹¹ 調査団としても同様の見解を有している。関係資料はプログレスレポート2を参照されたい。

¹² ここでいう「検証」とは評価や査定と言ったものではなく、我が国の地方・農業開発援助の経験を理解しよう、という事を企図している。これは、他ドナーと経験を共有する前に、先ず我が国援助関係者の中で十分なタンザニア地方・農業開発における経験の共有化が必要、といった調査団の問題意識を基本としている。

であり、特に農業関係省庁が現実的且つ効果的開発を実施するために必要な国内予算及びドナーの支援を得るための重要なツールという位置付けは今後ますます明確になるであろう。

オーナーシップの発現自体が ASDP 策定を支援した結果の重要な成果と言え、行政官が自ら策定したという事実がその裏付けである。但しこのオーナーシップが定着するには、ASDP が農業関係省庁にとって「無くてはならない文書」となる必要があり、我が国を含めた各ドナーは、この点を踏まえつつ、ASDP の実施、モニタリング、ローリングプランとしての修正に対し、ますます積極的且つ辛抱強い支援を行う事が大切となる。

ドナー間パートナーシップ強化、つまり「援助調整」も本支援業務の重要な成果であるが、これに関し、日本としては今後ますますの努力が必要となる。ドナー間のパートナーシップ強化と言っても、これは「属人的」な要素、例えばドナー担当官の間の信頼関係に負うところが多い。ドナーの担当官代わった事で、それまで築き上げてきた関係が即座に崩壊する事も十分にあり得る。しかし本来的には組織としての対応 (institutional memory) の確立が必要であり、担当官が交代となっても、それまで築き上げてきたパートナーシップが維持される体制がなければならない。我が方で言えば、JICA 事務所及び日本大使館においてそのような仕組みは必須であろう。この点においては、JICA 事務所における ASDP 策定支援担当官の交代は極めてスムーズに実行されてきたと推察され、相手国政府及び他ドナーからも高く評価されているものと思われる。

以上のように、次の現地調査 (2002 年 4 月以後) にて実施すべき支援業務にはこれまでより更に重要且つ複雑な課題が求められるものと推測される。概略は 7 章に譲る事とするが、基本業務としては次ぎの 3 点が挙げられよう。

- BFC 立ち上げ支援
- 県政府の DADP などの計画の作成、予算化、実施、監理に関する能力向上に資する支援
- Sub-Programme の内容の検証及び日本の案件の位置付けの検討支援

2. 本件業務実施体制

2-1. 調査団員構成

フェーズ1が終了した頃、ASDPの本格的な策定は2001年10月頃から開始されるものと想定されていた¹³。従ってフェーズ2・その1及びその2ではASDP策定が円滑に進むべく、農業開発・地方開発分野を専門とする団員を多く配置した。図表1に、フェーズ2（その2）における団員と現地業務の実施期間を示す。

図表1 フェーズ2（その2）団員構成

Title	Name	Phase2-2		
		2002		
		January	February	March
1. Project Manager	YABUTA Jinichiro			3/9-3/26 ■
2. Monitoring	SASAKI,Ryo		2/6-3/22 ■	
3. Deputy PM/Aid Coordination/Finance	YAMADA, Kenji		1/23-3/8 ■	
4. Aid Coordination/Finance	OKUBO, Shinichi	1/14-2/7 ■		2/26-3/22 ■
5. Agricultural Development	■			
6. Agricultural Extension	AIZAWA, Yoshio	1/14-2/28 ■		
7. Administration / Institution	■			
8. Rural Credit	■			
9. Agricultural Cooperatives and Marketing	YOSHIMURA, Koji		1/29-3/14 ■	
10. Infrastructures	■			
11. Irrigation and Water Resource Development	IGAWA, Takuya		2/9-3/25 ■	
12. Administrative Support	■			

■ : Work in Tanzania

¹³本調査業務の原指示書が作成され、Scope of Workが締結された頃は2001年8月と想定されていた。

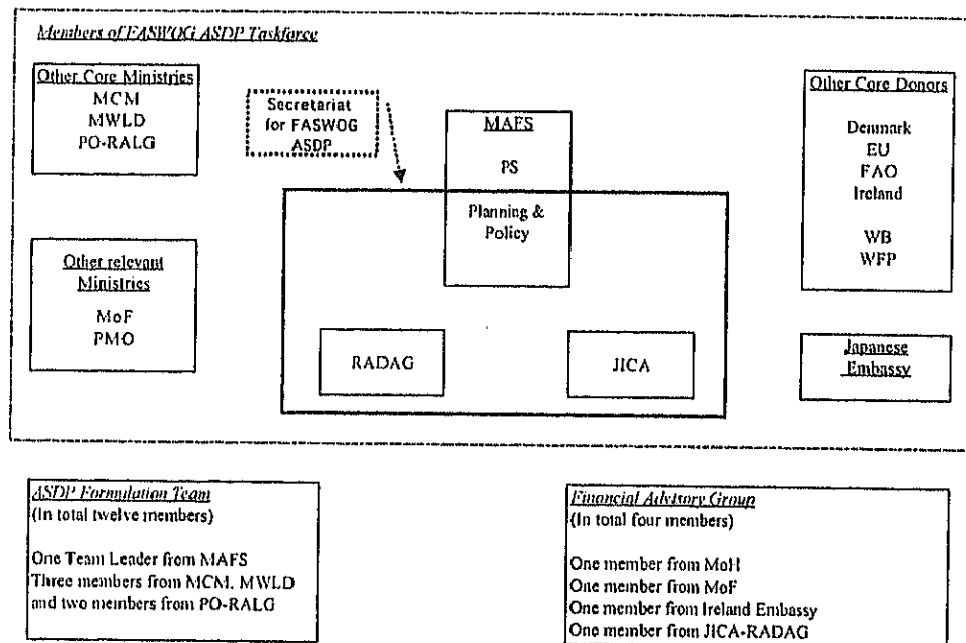
2-2. 調査団と JICA タンザニア事務所の関係

フェーズ1、フェーズ2（その1）に引き続き、調査団は JICA タンザニア事務所と連携しつつ、各種会議の設定・参加、各種文書に対する分析・コメント作成を実施した。図表2には、ASDP 策定に眼目をおいた FASWOG Taskforce の体制及び関連する我が国の体制の概略を示す。なお、前フェーズと大きく違う点は、

- FAO 及び WFP が主要ドナーとして関係会合に常時出席する事となった¹⁴。
- ASDP を実際に作成する政府作業チーム（ASDP Formulation Team）が設置された¹⁵。
- ASDP 実施における資金投入の仕組みを提案する政府・ドナー混合チーム（Financial Advisory Group:FAG）が設置された^{16 17}。

であった。特に新たに設置された二つのチームの活動概況については、後述する各月毎の業務進捗を参照されたい。

図表2 FASWOG Taskforce



(出所：調査団)

¹⁴ 昨年(2007)の11月22日のFASWOG会議にて、ASDP策定開始計画がMAFSより報告された。その会議にて、それまでTaskforceメンバーではなかったドナーに対し、Taskforceへの参加が呼びかけられており、その結果、FAOが1月よりWFPが2月より、Taskforce及びASDP関係会合に出席するようになった。

¹⁵ MAFSによれば12月15日から作業は開始している。

¹⁶ 1月中旬の時点ではFinancial System Specialists Teamという呼称であった。

¹⁷ 作業期間は2月上旬より3週間と期間限定であった。

3. 業務進捗全体概要

以下、本調査フェーズ2（その2）従事期間である、平成14年1月～3月における業務実施模様を各月に分けて記載する¹⁸。なお、全期間において作成されたASDP関係会議の英語の議事録のほぼ全てを資料4として添付した¹⁹。

3-1. 1月の進捗

3-1-1. 活動概要

1月17日、農業セクタープログラム（ASDP）策定作業のインセプションレポート（IC/R）が発表された。昨年12月15日より開始されたASDP策定作業の中間報告であり、3月中旬までに完成予定のASDPがどのように実施され、どのような内容をもった成果品となるのか、概要説明がなされた。この中間報告を皮切りに、ASDP策定作業の費用面でのドナー間の負担割合の調整、契約書内容の詰めなどの打ち合わせや交渉が随時行われた。調査団の活動の概要は図表3のとおりである。

¹⁸ 1月及び2月分の記載内容はJICAタンザニア事務所に提出済みの月報の内容を基にしている。

¹⁹ 第39～41回FASWOG Taskforceの分。

図表3 1月の活動の経過一覧

Date	Day	Activities		
		ASDP	Background Study	Aid Policy Paper
1-January	Tue			
2-January	Wed			
3-January	Thur			
4-January	Fri			
5-January	Sat			
6-January	Sun			
7-January	Mon			
8-January	Tue			
9-January	Wed			
10-January	Thur			
11-January	Fri			
12-January	Sat			
13-January	Sun			
14-January	Mon			
15-January	Tue	★ Arrival of RADAG member		
16-January	Wed			
17-January	Thur	ASDS Taskforce(39th): Presentation of ASDP Inception Report		
18-January	Fri	Meeting with JICA regarding Funding for External Consultant		
19-January	Sat			
20-January	Sun			
21-January	Mon	Informal donor meeting: Discussion on funding arrangement and comments on the Inception Report for ASDP formulation.		
22-January	Tue	Meeting with Ms.Enoki (JICA) on Poverty Monitoring Master Plan and its funding mechanism.		
23-January	Wed	Presentation by ESRF on Budget Process Review of Agricultural Ministries		
24-January	Thur			
25-January	Fri			
26-January	Sat			
27-January	Sun			
28-January	Mon	Attending Progress Report presentation of National Irrigation Master Plan Study		
29-January	Tue	Informal MAFS and Donor Meeting		
30-January	Wed			Meeting at Danish Embassy on Technical Assistance Issues
31-January	Thur	Meeting at the Embassy of Japan regarding the future direction of ASDP		Meeting at German Embassy on Technical Assistance Issues

Saturdays, Sundays and public holidays

(出所：調査団)

3-1-2. 1月の活動の注力点

調査団が1月に注力した業務は以下の3点である。

- ASDPのIC/Rに対するコメント作成
- ASDP策定にかかる費用負担のドナー間調整及びJoint Funding Mechanism²⁰署名に関わるMoR案等の資料作成及び打ち合わせへの参加

²⁰ 昨年MAFSが策定した農業セクター開発戦略書(ASDS)をデンマーク大使館、Ireland Aid及びJICAが費用面での支援をした際、活用された共同費用負担メカニズムを指す。

●援助政策ペーパーに関する基礎情報収集

3-1-3. ASDP 策定に関わる動き

(1) 進捗概要

1月17日、ASDPのIC/Rが農業食糧保障省(MAFS)より提出され、Taskforce会合にて発表された²¹。

昨年12月15日より開始されたASDP策定作業の中間報告が行われ、3月中旬完成予定のASDP策定が「誰によって、どのように実施され、どのような内容をもった成果品となるのか」、概要説明がなされている。

ASDP策定においては4省庁(MAFSと他の農業関係2省及び大統領府地方自治庁)職員12名が休職の上コンサルタントとして作業している(以後、政府作業チーム)。政府作業チームに支払うべき費用(コンサルタント技術料)、政府作業チームを支援する外部コンサルタントの備上費用及び完成したASDPを関係者に報告するためのワークショップ等の費用は、Ireland Aid、デンマーク大使館そしてJICAの3ドナーが負担する事が、今年のTaskforce会議にて関係者間にて既に同意されている²²。ところが、1月末の時点では、これら3ドナーが負担すべき費目が最終決定しておらず、そのため作業中のコンサルタントに対する技術料の支払いが一切できていない状態にあった。

Taskforceに参加するドナーとして、1月17日の会合よりFood and Agriculture Organization (FAO)が新たに加わった。FAOはTaskforceの上位会合であるFood and Agriculture Sector Working Group (FASWOG)の事務局を務めている関係から、JICA及び調査団としてはTaskforceへの巻き込みにつき、昨年来働きかけを続けていた²³。

(2) ハイライト

1) ASDP IC/Rの構成と注目点

以下がIC/Rの目次である。本文は14頁、Annexが25頁で計40頁程度(全文資料1として添付した²⁴)。本文の構成は、2.0にてASDSを概説している他は、ASDPを3月迄に策定

²¹ 計画局長のMs.Bitegekoがパワーポイントを使い説明したが、大変要領のよい、分かり易い説明であった。

²² JICAは外部コンサルタントの技術料だけを支払う。残りの費用はデンマークとIreland Aidが負担する予定であり、MAFSが必要とする費用相当の資金を一つの口座に入れる、というバスケットファイナンス(BF)方式を採る事になった。但しこの時点ではまだ詳細を詰めている最中であった。

²³ 具体的には、昨年9月末に開催されたASDS最終セミナーでは、参加したFAOの職員に対し、強くASDP策定以後のTaskforceへの参画を薦め、第一次現地調査ではFAOのプロジェクトを視察するなど、接点を増やす努力をしてきた。

²⁴ 数字の付け方等が不自然な箇所もあるが、原データをそのまま使用している。

するための方法論について述べている。

1.0	INTRODUCTION	3.2.2.4	Resource Requirement and sources of funds
2.0	BACKGROUND AND CURRENT STATUS OF ASDS	4.0	APPROACH FOR THE PREPARATION OF ASDP
2.1	Strategy context of the ASDS	4.1	Analytical phases
2.2	The importance of the ASDS for Agriculture development	4.1.1	Phase I
2.3	The policy Direction of ASDS	4.1.2	Phase II
2.4	The current status of the ASDS	4.1.3	Phase III
3.0	OBJECTIVES AND EXPECTED OUTPUTS OF THE STUDY	5.0	ROLE OF TEAM MEMBERS
3.1	Objectives	6.0	SCHEDULE OF ACTIVITIES
3.2	Expected outputs	7.0	ANNEXES
3.2.1	The Framework documents	ANNEX 1	Broad Terms of Reference for the preparation of ASDP
3.2.1.5	Institutional Issues	ANNEX 2a	Sub-sector priorities
3.2.1.6	Financing Issues	ANNEX 2b	Sub-programmes
3.2.2	Sub-Programme documents	ANNEX 3	Assignment of ASDP Team Members
3.2.2.1	Introduction	ANNEX 4	Terms of Reference for Financial Specialist
3.2.2.2	Outputs		
3.2.2.3	Implementation		

今回提出された IC/R に盛り込まれていた特筆すべき点は以下の 3 点である。

- ①計画期間を 3 年ではなく、5 年としたい
- ②資金供与と会計報告システムの共通化を検討したい
- ③「②」の具体的検討のため、財務省等の公務員を数名、コンサルタントとして備上したい

①計画期間の 3 年から 5 年への変更

昨年最後の Taskforce 会合まで、ASDP は 3 年計画、という事で合意されていた。その理由は、次の通り。

- Mid-Term Expenditure Framework (MTEF) は 3 年であり、それとの整合をとるため

●5年計画では長過ぎ、実践的ではなく、また計画する側の負担が大きい²⁵

結局 MAFS からは、ASDS が 5 年なので、ASDP も 5 年とするのが妥当、という事で 5 年間の計画策定をしたい旨が示された²⁶。

②資金供与と会計報告システムの共通化の検討

本文 6 頁の a) Funding Mechanism では、以下のような文面がある。

a) Funding mechanisms

It will be desirable to develop a common accounting and financing mechanism across the sector based on government procedures for disbursing and accounting for the funds. The chosen mechanism(s) will be described in the Framework document.

ASDP がセクターワイドアプローチ (SWAps) の考えの下で策定され、実施されるとすれば、その資金供与の方法において手続きの共通化更にはバスケット・ファンド (BF) の検討と導入が唱われるのは避けられない。昨年 JICA がデンマーク及び Ireland Aid と共同で策定支援をした ASDS でも “Joint Funding Mechanism” という名称にて疑似 BF 的なアプローチが採られている。従って ASDP において BF が登場する事は特段驚くべき事ではないと考える。

文面上 “desirable to” という表現が使われており、BF に参加できない日本を相応に意識した書き振りになっているとも推測される。つまり、「ASDP=100%BF という事に既に決まってしまう」とか「絶対に BF を入れるのだ」、という共通理解が定着している訳では無い。他方で、教育セクタープログラム及び貧困モニタリングマスタープランのように日本が深く関わる分野における費用負担の方式として BF が存在感を増している事実も無視できない^{27 28}。従って、ASDP でも、BF が絶対的なファンディング方式である、という理解が一人歩きしないよう、JICA 事務所から以下のコメントを提出している (ドナーの総合コメントとして MAFS には提出したが、実際の発言は JICA によるもの。その他コメントと合わせて資料 6 を参照されたい)。

²⁵ 昨年 9 月 27 日開催の ASDS ワークショップにて、英国コンサルタントが指摘。また保健省のセクタープログラムも計画期間は 3 年。

²⁶ 1 月 17 日の Taskforce 会合後、英国人コンサルタントに「3 年が適当と言ったのは貴方だ。それなのに何故 3 年から 5 年に変わったのか」と聞いたところ、“MAFS 大臣が強く 5 年にするよう指示した”、との事。また 2 月 1 日の日本大使館での大使館-JICA-調査団の打ち合わせでは、「5 年計画とする事で、次期政権に縛りをかける、という点から 5 年計画にしたいのでは」という見解も示された。

²⁷ 初等教育セクタープログラムでは、BF の立ち上げが決定し、現在 Memorandum of Understanding (MoU) の準備が進んでいるという (日本は不参加)。また貧困モニタリングマスタープランでは、BF 以外の形態、具体的にはイアマークしたプロジェクト方式も可能、となった (貧困モニタリングマスタープランの最終レポートにて該当する箇所を資料 5 として添付した)。

²⁸ Quarterly CG 会合で、Tanzania Assistance Strategy 最新版ドラフトが提出されたが、直接財政支援や BF 導入を肯定する記載が数カ所に見られる。

Including the following into the "Objective" of the final document shall clarify the goal and principal of this whole exercise: Since the formulation of this program is based on the principal of the SWaps concept, trying to adopt common accounting and financing mechanism is crucial for this exercise. However, from the experience of the formulation process of other sector programs, it is understood that rushing into an immediate establishment and adoption of "a common accounting and financing mechanism" may not be a wise idea for a newly born ASDP. In another word, it should be noted that "a common accounting and financing mechanism" is a tool to implement ASDP but not the objective. Therefore, the team shall take time to examine the most appropriate accounting and financing framework for ASDP.

上記に対する MAFS からの回答は資料 7 の通りだが、BF に関わる部分は以下に抜粋した。

Item 3

We fully appreciate that it may take a long time to achieve a common financing and accounting mechanism. However we feel that it is important that discussion on the way forward commence immediately and that a draft Framework Document is produced as rapid as possible because some donors may be reluctant to ledge funds until the financing and accounting issues are clarified.

We see no reason to modify Section 3.1 of the Inception Report that discusses the objectives of the study. However, on reflection we think it would be advisable to modify Section 3.2 that deals with output. Specifically we suggest modifying Section 3.2.1.3a) to read

3.2.1.3 Financing issues.

a) Funding mechanisms

It will be desirable to develop eventually a common accounting and financing mechanism across the sector based on government procedures for disbursing and accounting for the funds. The approaches being considered, the progress made to date, and an outline of the next steps in developing an appropriate mechanism(s) will be described in the Framework document. This section of the Framework document will be modified as and when significant progress is made in agreeing on appropriate financing and accounting mechanism.

上記の文面からも読みとれるように、1 月 17 日に提出された IC/R と比べ、BF 以外の援助形態が排除されない文面に改訂される事が決まった。

③資金供与と会計報告システムの共通化の具体的検討のための財務省等の公務員のコンサルタントとしての備上

BF の ASDP での活用方法の検討を、別途コンサルタント (Financial System Expert) を備上する事で対応したい、という希望が政府作業チームから出された。

具体的な要望内容は、

「BF の構築、運営に経験のある財務省、教育省、保健省の公務員を 1、2 名備上したい」

というものだった。

ドナーは「更に数名の公務員を休職させる方式」に対し、当初はかなりの難色を示したが、その後の MAFS とドナー間の協議の結果、2 月 1 日から一ヶ月間の契約で、財務省及び保健省から公務員を 1 名ずつ備上する事が決定し、その費用はデンマークと Ireland Aid が負担する事になった。

上記費用負担とは別に、Ireland Aid は自らの職員を 1 名、サポートとして提供する事を提案、同意されている²⁹。このような Ireland Aid の対応は JICA 事務所内で検討され、JICA からもサポートとして 1 名提供したい旨を MAFS 及び他ドナーに提案する事が、JICA 事務所内では決定された (2 月 4 日に実施)。

2) Facilitator としての英国人コンサルタントの活躍

昨年 12 月 15 日の ASDP 策定作業開始以後、1 月 17 日の IC/R 発表の日まで、策定作業を進める 4 省庁の政府作業チームのサポート役として、英国人コンサルタントが 1 名、EU の費用負担により備上されていた³⁰ ³¹ ³²。同コンサルタントは、

「一寸アドバイスを与えればタンザニア人だけでかなりの作業が出来てしまう。MAFS 職員の働き振りと能力の高さには驚嘆させられた」

と発言するなど、ASDP 策定作業が MAFS を中心としたタンザニア政府公務員だけで完遂が可能である事を最も推していた 1 人であった³³。

ASDP 策定作業は農業関係省庁自らの手で行いたい、というようなオーナーシップの高まりは、他セクターや他国のセクタープログラムではあまり見られないユニークな現象の一つと言え、facilitator として活躍しているこの英国人コンサルタントの貢献もかなり大きいものと推

²⁹ 資料 6 にある Financial System Expert (FAG の原案時の呼称) に対するドナーによる詳細 ToR 改善案は、Ireland Aid が作成したものである。但し、その内容が MAFS に全面的に受け入れられた訳ではない。

³⁰ EU 費用負担の資金源は DFID である。

³¹ 昨年 8 ～ 9 月にかけて ASDS の仕上げ作業を行った Oxford Policy Management の Prof. Lawrence Smith が担当。

³² 同コンサルタントは農業セクターの Public Expenditure Review (PER) 対応のコンサルタントとしても既に活動している。ASDP の IC/R までのサポートの費用は PER の費用から捻出されていた、という推測もたつ。

³³ Financial System Expert に他省庁の公務員を充てる事を推したのも同氏であると推測される。

測される。MAFS 側としても、このような同コンサルタントの姿勢を高く評価している様子が伺え、IC/R 以降の作業においても引き続き備上したい旨ドナーに対し申し伝えられた。

なお、当該コンサルタントを引き続き備上した場合の技術料については、年初めより EU が単独で MAFS と調整を進めていたために、EU が負担する状況に一時はなったが、結局は JICA が負担を引き受ける事となった。次項にて経緯を概説する。

3) ドナー間での費用負担の交渉

昨年の Taskforce 会合にて、MAFS は ASDP 策定費用を約 37 万ドルと算定した (資料 9³¹)。その中の「2.0 External Consultant」を JICA が負担する事が合意されており、金額的には 15 万ドルが上限とされた。前述の Facilitator はこの External Consultant に当たる事から、本来は JICA が負担を担当する費目である、という理解が JICA 及び調査団にはあった。しかし他ドナーとの事前打ち合わせの無いまま、EU は MAFS に直接 Facilitator 費用の負担を提案し、MAFS もそのまま受け入れた。JICA はこのプロセスに対し不透明感・危機感を覚え、事実関係の明確化・局面の打開を目的に緊急のインフォーマル・ドナー会議の開催を提案し、1 月 21 日にデンマーク大使館にて実施された。

1 月 21 日のインフォーマル・ドナー会議では JICA から以下の発言がなされ、EU から若干の抵抗はあったものの、当該 Facilitator 費用の負担は JICA が行う事が合意された。

(EU) JICA が External Consultant 費用を負担したいのならば、OPM 以外にもきつとコンサルタントが必要な面もあるだろうから、それらを負担したらどうか？

(JICA) 昨年からの会議で External Consultant を MAFS が必要とした場合、その費用負担は JICA がする、という事になっていた筈。そしてそれは SWAps の理念に基づき、ここにいる皆で話しあってきた事が基本にある事を再確認したい。今回 MAFS が後 30 日分のコンサルタントを備上して欲しいと要望し、Taskforce としてそれを受け入れる、という事になっている。他方、MAFS は先日の Taskforce にて、OPM のコンサルタントの他には Financial Expert 以外にはコンサルタントは不要と言っている。よって External Consultant は OPM と Financial Expert だけであろう。そして OPM コンサルタント費用の負担は JICA が行う事としたい。

(3) 関係者の投入実績

タンザニア政府、日本、他ドナーの投入としては、図表 3 に示されている FASWOG-Taskforce 会合等への出席、及び IC/R に対するコメント作成がある (資料 6)。ただし、日本側の投入に限ってはこれまでと同様に、各会合開催連絡の確認、議事録作成及びドナーコ

³¹ 昨年 11 月末時点のもの。最終的なものは、資料 3 の MoR を参照されたい。

メントの取りまとめ作業が発生している。なお、1月21日のインフォーマル・ドナー会合では、デンマークがその会場として同大使館会議室を提供している。

3-1-4. 農業背景調査進捗概況

農業背景調査は、タンザニアの農業開発の現状と課題を明らかにして、ASDS 及び ASDP における我が国協力の方向性を JICA に対して提案することを目的として行っている。本現地調査では特に農民組織/組合/流通及び灌漑・水資源開発に関する調査を実施した。

国内作業： ●第二次現地調査中に実施した調査の原稿の修正加筆を実施した。

現地作業： ●農民組織/組合/流通担当団員が到着し、2月中に実施する地方調査の準備を開始した。

調査業務は2月に本格化した。概要は2月の進捗を参照されたい。

3-1-5. 援助政策ペーパー進捗概況

九つのドナーに対し、技術協力の実態に関するヒアリングを開始した。1月の作業に関連する事項は資料10として添付した。また全体計画を資料11に示す。

3-1-6. その他

(1) 資金導入メカニズムの検討の概況

ASDP で BF が現実化し、日本が BF に資金を投入すると仮定とした場合の資金メカニズムのあり方を検証する材料集めの一貫として、BF 化が先行する貧困モニタリングマスタープランに関する情報を JICA 事務所内担当企画調査員より収集後、分析を開始した。またセクター・プログラムに関する先進省庁である保健省及び教育文化省における BF の具体的な仕組みの検証も再開した。

ASDP における BF のあり方を検討する際に有用となる MAFS における予算策定・執行の流れや仕組み及び県政府以下における予算策定・執行の流れや仕組みに関する調査も、現地コンサルタントを通して実施中である。なおその中間結果のプレゼンテーションは、1月23日 JICA 事務所にて行った（プレゼンテーション骨子は資料12）。

(2) 農業協力分野の方向性に関する分析概況

タンザニアでは現在、全国灌漑マスタープラン調査、キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画（KATC）フェーズ2等が進行中であり、適宜情報交換の場を設ける方向で JICA

事務所と検討中である。なお、1月28日には全国灌漑マスタープラン調査のプログレスレポート1の報告会が実施され、調査団からも出席した。

(3) ホームページの検討

過去の月報及びプログレスレポートにて報告済みだが、タンザニアにて農業開発に関するホームページの立ち上げに関しては、電話回線の普及状況、農民のコンピューターへの微々たるアクセスチャンスに鑑みれば、タンザニアでは未だ有力な情報伝達手段とは言えない。

他方で、中央で作成される ASDP の内容の地方への伝達、また県政府による農業開発計画策定時の村やコミュニティーの巻き込みを考えた場合、より現実的な情報伝達の方法についての検討は必要と思われる。調査団ではホームページを含め、農業関係省庁及び他ドナーが実施中の「情報伝達プロジェクト」を二、三取り上げその概要の取りまとめを、現地コンサルタントを活用しつつ、実施した。

3-2. 2月の進捗

3-2-1. 活動概要

2月11日より、ファイナンシャル・アドバイザー・グループ (Financial Advisory Group 以後 FAG) による ASDP 本文の一章を構成する、ファイナンシャル・メカニズムの作成を目的とした作業が開始された。なお1月から Taskforce に参加した FAO に続き、WFP が 41 回 Taskforce より参加している³⁵。その他の活動を含めた2月の調査団の活動概要は図表4のとおりである。

³⁵ WFP が参加を決定した理由には次の2点があるという。1点目は、類似国際機関である FAO の参加に刺激されたため。もう1点は WFP 代表が日本大使表敬の際に参加を勧められたため。

図表 4 活動の経過一覧

Date	Day	Activities		
		ASDP	Background Study	Aid Policy Paper
1-February	Fri			
2-February	Sat			
3-February	Sun			
4-February	Mon	Meeting with Ireland AHD regarding FAG.		
5-February	Tue	FASWOG Taskforce (40th): Discussion on financial systems experts: circulation of the draft MOR		
6-February	Wed			
7-February	Thu			Interview and discussion on TA with Swedish Embassy
8-February	Fri	JICA Expert meeting	Presentation regarding the ASDS/ASDP progress at the JICA's Expert Meeting held in JICA	
9-February	Sat			
10-February	Sun			
11-February	Mon	The 1st Financial Advisory Group Meeting		
12-February	Tue	The 2nd Financial Advisory Group Meeting	Field Research regarding marketing and cooperatives in Kilimajaro, Arusha, and Morogoro	
13-February	Wed	The 3rd Financial Advisory Group Meeting		Interview and discussion on TA with the World Bank
14-February	Thu	The 4th Financial Advisory Group Meeting		
15-February	Fri	The 5th Financial Advisory Group Meeting	Field research regarding marketing and cooperatives in Morogoro	
16-February	Sat			
17-February	Sun			
18-February	Mon	• Meeting with JICA to explain an report how far the activities of the RADAG reached for this phase (2-3) • The 7th Financial Advisory Group Meeting		
19-February	Tue	The 8th Financial Advisory Group Meeting		
20-February	Wed	• The 9th Financial Advisory Group Meeting • Meeting with MAFS(Mr. Eltepeko) to discuss about the 41st FASWOG Taskforce Meeting	Field research regarding marketing and cooperatives in Dodoma, Iringa, Mbeya, and Songea	• Interview and discussion on aid modality with MAFS
21-February	Thu	The 10th Financial Advisory Group Meeting		Interview and discussion on aid modality with Finish Embassy Interview and discussion on aid modality with DFID
22-February	Fri	• Meeting with JICA to discuss and brainstorm a direction of Japanese cooperation in Tanzania • Meeting by Special Assignment Team and Financial Expert Team • The 11th Financial Advisory Group Meeting		• Interview and discussion on aid modality with Royal Danish Embassy
23-February	Sat			
24-February	Sun			
25-February	Mon	The 12th Financial Advisory Group Meeting	Field research regarding irrigation in Kifera, Morogoro	
26-February	Tue	FASWOG Taskforce(41st): discussion on the financial component of the ASDP		Interview and discussion on aid modality with ESRF
27-February	Wed			
28-February	Thu			

Saturdays, Sundays and public holidays

(出所：調査団)

3-2-2. 2月の活動の注力点

調査団が2月に注力した業務は以下の5点である。

- ASDP 策定支援の一環としての FAG への人的投入とその活動
- 農業背景調査（農民組織／組合／流通、灌漑／水資源開発）の実施
- 援助政策ペーパーのための情報収集・分析およびペーパー作成

- 日本の援助の方向性検討のためのブレインストーミング・ペーパーの作成
- ASDS/ASDPの進捗にかかる基礎情報の取りまとめと専門家会議への情報提供

3-2-3. ASDPに関わる動き

(1) 進捗概要

2月のASDP策定に関わる作業としては大きく二つある。

昨年12月より開始された政府作業チームによる農業セクタープログラム(ASDP)の策定作業及び2月11日より開始されたFAGによるASDP本文の一章を構成する、ファイナンシャル・メカニズムの作成作業である。

政府作業チームによるASDPの策定作業に関しては、当初は3月1日のドラフト提出を目標に作業が進められていたが、2月26日に開かれた第41回Taskforce会合にて、3月15日までの提出遅延の申し入れがなされている。従って2月において、ASDPの内容に関わる調査団の活動としては、特筆すべき事は無かった。

FAGによるファイナンシャル・メカニズムの作成作業は、2月4日のJICAとアイルランド大使館の間での調整を経た後、2月5日の第40回Taskforce会合にて承認を受けた。2月11日の第1回のFAG会合を皮きりに2月26日まで合計13回実施されている³⁶。なお、当該作業の第1回目はアイルランド大使館内の一室で行われたが、後述するように、作業スペースの不足が判明したため、調査団のオフィスにて以後作業が行われる事となった。

なお、ASDP政府作業チーム、政府作業チームのファシリテーターとして備上が予定されていた英国人コンサルタント、及びFAG(内2名の休職行政官)への技術料の支払いの前提となるMoRの締結に関しては当初の予想よりも時間がかかり、2月19日に署名がなされている。

(2) ハイライト

1) ASDP策定作業完了の遅延

1月21日に報告されたASDPのIC/Rにて示された目次案に沿い、政府作業チームはASDPを作成中という報告は、40回のTaskforce会合及びその他会合にて当該政府作業チームのリーダーであるMs.Bitegeko³⁷より報告されていた。

ところが2月26日の41回Taskforceでは、ASDPに盛り込まれる各種プロジェクト費用を積算する「詳細支出計画(Detailed Costing Plan)」についてはもう少し時間が必要であるとし、3月1日のドラフト完成を遅らせ以下のスケジュールで進めたいと申し入れがあった。

³⁶ その後3月にも5回実施されている。状況は3月の進捗にて概説する。

³⁷ MAFS 計画局長

3月15日	第一ドラフト提出
3月21日	Taskforce における第1ドラフトのプレゼンテーション
3月28日	ステークホルダー・ワークショップ (30-40名の出席を予定)
4月12日	ステークホルダー・ワークショップのコメントを踏まえ、Final Draft を完成させる

会議中、ASDP 作業の遅延がタ政府全体の予算策定プロセスに及ぼす可能性に関する問題指摘がされたが、MAFS は「少なくとも 3 月 15 日にドラフトが提出されれば問題は無い」とのコメントを出した³⁸。

2) FAG による効率的活動

2 月 4 日、JICA とアイルランドは先方大使館内にて、FAG への日本からの人員投入の用意がある旨を打診し、合意を得ている³⁹。これを受け、翌日 (2 月 5 日) の第 40 回 Taskforce では関係者からの承認を受けている。その場にて MAFS から、1) チームとして保健省、財務省から公務員を 1 名ずつ備上し、Ireland 及び JICA からサポートが 1 名ずつ入る、2) Ireland 及び JICA のサポートにかかる費用負担は MoR 上には載せない、という点が説明された。

以下、実際の作業の様相を概述した。

①作業の流れ

2 月 11 日、FAG は第 1 回会合を開催した。場所はアイルランド大使館。メンバーは以下のとおり⁴⁰。

Fiona English, Irish Embassy (アイルランド)⁴¹
 Jerome J. Bretta, Ministry of Finance (財務省)⁴²
 Richard Shanrango, Ministry of Health (保健省)⁴³

³⁸ 3 月 15 日の提出期限は財務省が設定したものである。

³⁹ 1 月 29 日、MAFS、デンマーク、Ireland Aid、JICA が集まり、ASDP 費用負担につき打ち合わせが行われた。その中で、Financial System Expert の検討もされ、保健省と財務省から 1 名ずつ、Ireland Aid から 1 名の計 3 名のチームにて進める事が確認された。その後 JICA 内では当方からも 1 名をサポートして導入する方向で再調整をする事が決定し、その根回しの一環として今回の訪問となった。なお、打ち合わせを通し、Ireland Aid が投入する Ms. Fiona が当地での業務経験がまだ数カ月のみという情報も得ていた事から、同氏の経験・経歴についても確認する事も訪問の目的にあった。

⁴⁰ 現役行政官を退職させた場合、本来業務はどうするのか、という議論は ASDP 政府作業チームを承認する際に問題として指摘されている。この点を 2 名に聞いたところ、本来業務はアフター 3:30、つまり FAG 業務終了にやった、という説明をした。

⁴¹ Development Attache. 会計士。昨年教育セクタープログラム用のバスケットファンドマニュアル作成の主力メンバーであった。

⁴² 財務省 Senior Finance Management Officer. External Finance Department 所属。当該部署には 20 年以上在籍。

Ryo Sasaki, JICA-RADAG (日本)⁴⁴

2月15日、ファイナンシャル・メカニズム (ASDP Framework Document の5章にあたる部分) の第一ドラフトを Taskforce メンバーへ配付し、コメントを求めた。コメントの締め切りは2月20日だったが、期日通りに提出したのは JICA のみであった (資料13)。

2月22日には FAG と政府チームの合同会合が開催され、それぞれの進捗説明が行われている。

2月25日時点でのコメントは、先述の JICA からのコメントの他には政府作業チームからのものだけであった⁴⁵。これら JICA と政府作業チームのコメントのみを反映させた第二ドラフトを2月25日に完成させ、再び関係者へ配付した。

2月26日の第41回 Taskforce では、第二ドラフトをベースに FAG がプレゼンテーション⁴⁶を行い、ドナー側、政府作業チーム側から以下のようなコメントが寄せられた。

第二ドラフトに対する主たるコメントと FAG の回答 (一部のみ)

- ファイナンシャル・メカニズム (第1稿) 中における資金の流れ・管理についての記述は、そのほとんどがバスケット・ファンドに限定されるものであるため、そうと分かるように記述する必要がある。また、ASDP の実現には二国間プロジェクトも用いられる、という点を明記する必要がある。
(日本)
←第2稿では、全体の資金フローに関する部分と、バスケット・ファンドに関する部分を明確化した。また、さらに、第2稿では、第一ページ目の冒頭に、バスケット・ファンド、財政支援、マルチ及び二国間プロジェクト、その他のモダリティを含む全ての資金モダリティを用いて ASDP が実行されることを記載した。ただし、バスケット・ファンドに関して言えば、例えば全ドナーがイヤマークをした場合に誰も資金を供与しない部分が出てくるというリスクがあることも否めない。
(FAG)
- セクター毎のファイナンシャルメカニズムに従って、県レベルでは個々のセクターで別々にレポーティグの対応をすることになる可能性がある。県にとって荷が重すぎるのではないか。(EU)
- PO-RALG の役割が不明確である。(PORALG)
- 県のキャパシティーを考えたマニュアル作りが必要である。(世銀)
- バスケットファンドは、經常予算と開発予算の両方をカバーするのか。文中の「キャピテーション・グラント」の部分には「經常予算のみ」という表現が含まれている一方で、別のところでは「經常予算と開発予算にグラントが使われる」という表現が含まれている (日本)。
- キャピテーションとは何か分かりにくい。説明して欲しい (MAFS 次官)
- ドラフトを未だ十分に読んでいないので後でまとめて詳細なコメントをするが、プレゼンテーションを見る限りいい仕事をしたと思う (デンマーク)。

⁴³ 保健省 Senior Accountant. 40才。

⁴⁴ 本件調査の団員。

⁴⁵ 口頭でなされ、JICA のものと重複する内容であった。

⁴⁶ 財務省からのチームメンバーが発表を行った。

第二ドラフトに未だ十分に目を通していない Taskforce メンバーが殆どであったため、3月6日の週に、コメントがある Taskforce メンバーと FAG とが会合をもち、その場で直接それぞれがコメントを説明し、ディスカッションする、ということが決まった。

②特筆すべき点

<In-Kind な協力方法>

FAG へのドナー人材の直接投入は、これまでは In-Kind による支援方法として避けられてきた方法である。BF や直接財政支援への移行に熱心なヨーロッパのドナーにとっては特に今後避けるべき援助方法の一つである事は周知の通りであり、そのような考え方が Taskforce でも主流を占めてきた経緯があり、これまでは各種会合でもあまり口にされる事はなかった。被援助国政府に対し、政策面や計画面にて影響力を持ちたいと思うドナーにとっては、魅力的な援助方法であり、実際アイルランドと日本の動きを見、デンマークも参入したい旨を一時周囲のドナーに漏らしていたようだ。FAG の活動はかなり効率良く運ばれ、また実際の作業は夕政府職員が進めた事もあり、今後も同様な In-Kind による支援の方法は、必要に応じて採られるものと想像される。多様な援助モダリティの実現に関し、ASDP を通して推進したい日本としては、有用な前例が出来たのだと言えよう。

<フィナンシャル・メカニズムの策定作業の円滑な実施>

フィナンシャル・メカニズムの策定作業は3週間で完了する事を目標に2月11日より開始された。作業開始後1週間で最初の原稿が完成し、翌週には殆どの関係者からコメントを得るなど、策定作業はかなり円滑に進んだと言えよう⁴⁷。

作業が円滑に進んだ最大の理由は、フィナンシャル・メカニズムの骨子が教育文化省の作成した「Primary Education Development Programme Financial Management and Accounting Manual」を基に、ASDP に沿うように修正する形で作業を進めたためである。特に、Ireland Embassy の Ms. Fiona English 自身が、教育セクターのマニュアル作成の主要メンバーであり、その時の電子データを本作業に直接活用できた点が大きい。なお後述するように、日本が物理的に「作業環境（調査団オフィスの一部を作業部屋として開放、調査団費用に

⁴⁷実際には FAG 内では様々な議論があった。例えば説明責任に関しては次のような議論があった。外部監査(External Audit)を委託する先として、Ireland Aid は民間の監査法人 (Commercial Auditors) に限るべきだと主張した。これに対し、タンザニア側メンバーは、独立行政法人である監査法人にも門戸を開放すべきだと主張。更にタンザニア側メンバーは「俺たちの Ownership はどうなる??(What about our ownership?)」と発言し、Ireland Aid は、「こっち(ドナー)にだって本国への説明責任がある! (We also have an accountability to home country)」という白熱した議論があった。結局調査団メンバーが、「入札方式となるのだから、国際的に認知されたスタンダードで監査業務が可能なところ、という文言にしよう。(Internationally recognized standard)」という結論となった。

てコンピューター、プリンター、コピー機を購入)」を提供していることも円滑な作業の進捗に大きく貢献している点を強調したい。

<フィナンシャル・メカニズム（第一ドラフト）に対し遅延した他ドナーからのコメント>

2月15日の第一ドラフト提出後、2月22日までに関係ドナーに対しコメントを求めたものの、日本以外からのコメントが提出されなかった。以下のような幾つかの理由が推測される。

- デンマークおよび EU：担当者が、20日頃まで不在であったこと。またデンマークはコメントを出しても、本省への確認および決裁等で時間がかかる模様である。
- FAO：「ドラフトが届いていない」と Taskforce 会合中に発言があった（事実関係は未確認）。
- 世銀：ASDS 策定完了以降、あまり積極的に ASDP には参画していない。昨年11月の TOR 作成時や1月の IC/R 完成時にはコメントを提出しておらず、FASWOG タスクフォースにも出席してない。本当の理由は不明であるが、考えられるのは、世銀の担当者（Mr. Chengla）は、i) タンザニアを HIPC の Completion Point（CP）⁴⁸に到達させることを目指していた、また、ii) その要件の一つである ASDS は「進捗が遅い」と言われていたためその完成を促進させたかった、という理由でこれまで Taskforce に積極的に参加していたが、昨年12月に HIPC の CP に到達してしまうと ASDP 策定プロセスに参画する必要性を感じなくなった、という事があると推測される⁴⁹。
- Ireland AID：Ms. English がファイナンシャル・アドバイザー・グループのメンバーに入っていたため、コメントする必要性を感じなかったのかもしれない。
- DFID：理由は推測不能。

<2月15日のフィナンシャル・メカニズム（第一ドラフト）への日本からの主たるコメント>

既述のように、2月15日のフィナンシャル・メカニズム（第一ドラフト）へは、ドナー側からは日本のみがコメントを提出した。この第一ドラフトは「ASDP=バスケット・ファンド」という印象を与えるものであったため、「他のモダリティーによる援助も可能」ということを含める点を強調し、以下のようなコメントを出している。

⁴⁸ 債務削減を受ける上で通過が必要なプロセスの一つ。

⁴⁹ 他方で、タンザニアでのセクター・プログラムや直接財政支援推進の先頭に立つと言われる世銀の Dr. Ndulu によれば「世銀は ASDP の "Last Resort"。各ドナーが ASDP の優良案件を持っていき、残ったマイナーな案件を世銀が面倒を見る」のだと言う。このような考えも、世銀の参加の仕方が他ドナーと違ったとしても不思議ではなかろう。

日本のコメント

The following sentences should be added as 'Background'.
'ASDP is an implementation program of Agriculture Sector Development Strategy (ASDS). The door of ASDP is open to any donors, as well as any governmental ministries / agencies, any NGOs and other related actors. They are encouraged to join the implementation process using various modalities that they can apply including basket fund, budget support, multi / bilateral project and other appropriate modalities.

上記の日本のコメントを受け、第二ドラフトでは、冒頭に以下の一文を挿入することになった。

1. OBJECTIVE AND PURPOSE OF THIS CHAPTER

ASDP is an implementation program of ASDS. It is open to all stakeholders who are encouraged to engage with the ASDP process. The ASDP will be implemented by various modalities, including ASDP basket funding, budget GOT own revenues, multilateral/ bilateral projects and other appropriate modalities suitable to the relevant stakeholders.

FAG ではこのように ASDP はバスケット・ファンド、タンザニア政府独自予算、財政支援、国際機関及び二国間プロジェクトを含む様々なモダリティで実施される、ということが明確に、第二ドラフトにて記載される事となった。

3) MoR 締結までの経緯と遅延による影響

2月19日、正式に Memorandum of Reference (MoR) の締結が完了した (MoR は資料 3)。ASDP の策定と実施が確認された昨年の 10 月頃、ASDP 策定のための関係ドナー間 MoR の締結は、遅くとも 12 月中が理想、という見方が大方の関係者の見方であった。従って予想していたタイミングと比べると相当程度遅延した、といえよう。実際 ASDP 策定のために 12 名のタ政府行政職員は 12 月半ばから休職をしており、彼等は実質無給状態で作業にかかっていた状態に鑑み、早い時期に署名がなされるべきであったであった。遅延の背景には様々な要素があった筈であるが、特に日本が関わった点には既述の、

「2月5日の Taskforce 会議前に、JICA が EU からクレームを受けたこと」

が挙げられるであろう。1月の業務進捗にて簡単に触れているが、2月上旬の出来事も含め、以下にポイントを再考した。

- ①EU は OPM の Prof. Lawrence を Facilitator として備上し、これに対して BF 外で資金供与したいと思っていた。他ドナーとの事前打ち合わせの無いまま、EU は MAFS に直接

Facilitator 費用の負担を提案し、MAFS もそのまま受け入れた。

- ②JICA はこのプロセスに対し不透明感・危機感を覚え、事実関係の明確化・局面の打開を目的に緊急のインフォーマル・ドナー会議の開催を提案し、1月21日にデンマーク大使館にて実施された。
- ③インフォーマル・ドナー会議では JICA はそもそも日本が外部コンサルタントに資金を出すことで昨年合意しているのだから、OPM 部分は JICA が出すべきだと主張した。結局、EU から若干の抵抗はあったものの、当該 Facilitator 費用の負担は JICA が行う事で合意された。
- ④JICA は、「技術料以外の部分に関して、証憑類の確保ができなかった場合には年度末締め の精算に困難をきたす」ことを懸念し、OPM 支出分については技術料だけしか払えない と判断した。OPM 経費の技術料以外の支出を他ドナーに相談することになった。
- ⑤これに対する EU のクレームは次の通りである。

JICA は OPM の技術料しか払わないそうではないか。そんな“いい加減”な考えで EU を押し退けたのか？不愉快だ。JICA が外部コンサルタントの費用負担は全て見る、という事だったから EU は退いた。デンマークに技術料以外は負担してくれ*、と相談したそうだが、何故 EU にも打診しない。そんな不透明な事では、Collaborate しながら事を進める、SWAps の理念に反する」

*JICA 事務所は「デンマークに負担して欲しいという正式な要望は未だ出していない」という理解である。

- ⑥1月の時点では、JICA は外部コンサルタントの技術料だけを支払い、残りの費用はデンマークと Ireland Aid に負担してもらうことでとり進めるつもりであった。これはファシリテーションがずれ込み、JICA が負担すべき費用の発生が3月を超える⁵⁰事、必要な証憑類が揃わない事、などのリスクを警戒しての事と推測される。しかし、JICA は、他ドナーとの関係を考え、そのようなリスクはあるものの OPM に技術料以外の証憑類を必ず確保するよう努めることで、OPM 分経費を全て負担することにした。
- ⑦2月15日、MoR の原案がジョイント・ファンディング・ドナーの間で了承され、翌週の2月19日までに MoR への署名が行われた⁵¹。これに伴い、OPM との契約も締結され、MAFS が OPM のファシリテーションを受けることができるようになった。
- ⑧MoR 成立を受け、それまで技術料等の支払いが一切されない状態であった政府作業チームに支払うべき費用（コンサルタント技術料）についても、MAFS によるジョイント・ファ

⁵⁰ つまり日本の会計年度を超える事。

⁵¹ 添付資料3からも分かるように、MAFS 次官による署名は2月13日に既に行われており、6日後の2月19日におけるデンマーク大使の署名によって完了している。

ンディングの銀行口座が開設されれば、支払いが可能という状態となった。

以上のように、当初の予想と比べて時間がかかったものの⁵²、MoR は成立した。

ところで 2 月 26 日の第 41 回 Taskforce にて政府チームリーダーである MAFS の Ms. Bitegeko から以下の申し入れが関係ドナーに対しなされた。

「2 月 19 日に MoR が締結されたが、口座を開けるのに若干の時間を要するので、政府チームへの技術料の支払いが直ぐにできそうにない。ASDS 策定のための口座にアイルランドの資金が未だ残っており、これを ASDP 銀行口座が開設されるまでの繋ぎ資金として ASDP 作成政府チーム技術料支払いの建て替えに充当できないか⁵³」

タ政府側の口座開設に時間がかかる、という事実は、ASDS 及び RDS における資金投入のための口座開設時の経験から予測されていた事でもある。現在検討中の ASDP 実施のためのバスケット・ファンドが実現した場合にも同様の事が起こると考えられるため、そのようなタ政府側の手続きの実情を織り込んだ上で、支援業務も続けられるべきであろう。

(3) 関係者の投入実績

タンザニア政府、日本、他ドナーの投入としては、図表 4 に示されている FASWOG Task Force 会合等への出席、ファイナンシャル・メカニズム作成プロセスへの参加とコメント作成がある。

日本側の投入に限ってはこれまでと同様に、各会合開催連絡の確認、議事録作成及びコメントの取りまとめ作業等があるが、これ以外に 2 月は特に以下の貢献をした。

① ファイナンシャル・アドバイザー・グループへのメンバー派遣

FAG (計 4 人で構成) には、調査団から 1 名がメンバーとして加わり、ファイナンシャル・メカニズム作成に参画した。FAG は 2 月 26 日の ASDP タスクフォースまでに計 13 回、合計 60 時間以上に及ぶ作業を行い、第一および第二ドラフトを完成させた。

② オフィス・スペースの供与

同チームは、第一回会合をアイルランド大使館で行なったが、独立した作業スペースの確保

⁵² 遅延の要因の一つとして、当該 MoR 及びその署名によって実施が有効となる Joint Funding Mechanism の是非における JICA 内の判断に時間がかかった事もあると聞く。後述する ASDP では今度は MoU の締結を求められる可能性がある。よって早い段階から MoU 締結に関し、JICA そして外務省において署名するか否か、署名しない場合の対処方針等を検討するべきであろう。

⁵³ このような打診は以前からなされていたが、資金を出したアイルランドは常に拒否の姿勢を変えてこなかった。寧ろ ASDS の支出結果に対する外部監査実施を訴え続けていた。

は困難なことが明らかとなった⁵¹。MAFS 内にも必要なスペースはなかったため、JICA から調査団の事務所内の会議室を作業スペースとして提供することを申し出て受入れられた。以降、朝 10 時から夕方 5 時まで FAG は同会議室を利用して作業することが可能となった。

③ FAG へのコンピューター、プリンター等の供与

FAG の作業場は（調査団内に）確保されたものの、更に FAG では専用的に使えるコンピューター、プリンターの必要性が指摘された。MAFS が供与できないことも明白であったため、調査団ではコンピューターおよびプリンターを一台ずつ貸与し、作業期間中、FAG メンバーに供することにした。

④FAG と各ドナーとの連絡調整

FAG のメンバーとして作業に参加した調査団員は、FAG の事務局的作用も務めた。例えばファイナンシャルメカニズム（第一ドラフト）へのドナーからコメント提出のとりまとめ窓口が果たした機能の一つである。

3-2-4 農業背景調査進捗概況

●農民組織／組合／流通担当団員

本調査の目的は、農民組織／組合／流通に関する課題および協力案件の情報を整理し、協力の方向性を示すことである。2 月は文献をレビューしたうえで、実際の現場の抱えている問題や考えを把握するため関係者へのインタビューを中心にフィールド調査を行った。

フィールド調査は 2 月 4 日～2 月 13 日（キリマンジャロ、アリューシャ、ムワンザ州）、2 月 15 日（モロゴロ州）、2 月 19 日～3 月 2 日（ドドマ、イリンガ、ムベヤ、ソングア州）の 3 回に亘って行い、対象農産物としては、輸出作物としてコーヒーおよび綿花、食料作物としてメイズおよび米、さらに野菜をケースとして取り上げ、Region 政府関係者、District 政府関係者、農民組合、組合連合、生産者、middle person、広域商人、市場関係者、援助関係者、NGO などの関係者にインタビュー調査を行った。

●灌漑／水資源開発担当団員

灌漑／水資源開発にかかる調査についても、先ず文献レビューを行ったうえで、フィールド調査および関係者へのインタビューを行った。

フィールド調査は、2 月 22 日から 24 日まで、モロゴロ州キロサ県にて、ムウェガ農業開発事業の灌漑施設整備状況、農民組合設立プロセス、施設維持管理について情報収集するため行った。また、過去の灌漑事業、灌漑事業実施手順、課題等の整理のため、農業安全保障省、DANIDA の ASPS-Irrigation Component 担当者等へのインタビューを行った。

⁵¹ 四畳半程の広さでは 4 人が同時に作業する事は難しいという認識であった。またコンピュータも FAG 専属のものではなく、プリンターも別な部屋にあるなど、作業環境としては適当ではなかった。

3-2-5 援助政策ペーパー進捗概況

今回の援助政策調査の目的は、対タンザニアの援助協調に関する日本側の基本的考え方をたたき台として英文にとりまとめることである。そのために、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・分析及びドナー関係者、現地政府関係者、現地学識者に対する意見交換を行っている。

2月時点でのペーパーの内容は以下でもって、3月中に第一ドラフトを完成する予定としていた。

骨子

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
 - 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
 - ③ドナー間、ドナーと被援助国政府間の信頼関係の構築
 - ④多くのドナーが参入できるように、オープンな体制の構築
 - ⑤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
 - ⑥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
 - ⑦その他

目次案 (2月時点のもの)

Discussion Paper: Future Direction of Aid Modalities in Africa

Outline

1. Evolution of aid modalities in Africa
 - ① Evolution of aid policy after the Second World War
 - ② Rise and fall of project aid
 - ③ Rise and fall of program aid
2. Rise of Sector-wide Approaches
 - ① Dissatisfactions with project and program aid
 - ② Major characteristics
 - ③ Preconditions
 - ④ Experiences of Sector-wide Approaches in Africa

3. Strengths and weaknesses of SWAps

- ① Aid modalities
- ② Strengths of SWAps
- ③ Weaknesses of SWAps
 - i) Limited number of countries suitable for its application
 - ii) Limited number of donors that are able to participate
 - iii) Risk of discontinuity
 - iv) Different view on the role of government
 - v) Inability to deal with multi-sectoral issues
 - vi) Do they really enhance local ownership?
 - Ownership at the project and macro level
 - Risk of penetration of donors' interests
 - Risk of sustainability
- ④ Rethinking of project aid
 - i) Maintenance of local ownership at the macro level
 - ii) Direct control of donors' fund by donors
 - iii) Merits of technical cooperation (technology transfer)
 - iv) Bigger scope of the manoeuvre of recipient governments
- ⑤ Needs for change in the way of project aid delivery

4. Future direction of aid modalities in Tanzania

- ① Impact of Helleiner Report
- ② Move toward Budget Support (TAS)
- ③ Risks of ownership
- ④ Recommendations
 - i) Making SWAps to open to many donors
 - ii) Starting with sub-optimal strategies and moving toward ideal type as situations permit
 - iii) Local ownership is all
 - iv) Need for broad based support
 - v) Need for building trust among major stakeholders
 - vi) Need for mechanisms to monitor activities and to replicate the best practices
 - vii) etc.

3-2-6 その他活動の概況

(1) 農業協力分野の方向性に関する分析

1) 日本の援助の方向性検討のためのブレインストーミング・ペーパーの作成

今後、日本の農業・地方開発分野での援助関係者が ASDP 策定・実施・修正の各プロセスにおいて、コメント作成への参加する事が期待されている。これを実現するにあたっては、近い将来どのように援助環境が変化していくかをある程度頭に描き、関係者間で共有する事が必要であるとの認識のもと、ブレインストーミング・ペーパーを作成した。

2月22日に JICA タンザニア事務所にも配付し、ディスカッションを行った。今後は、これを

叩き台として日本の農業協力・援助の方向性の検討についてさらに議論を深めていくための一つの材料と想定する。

以下が当該ペーパー目次部分であるが、本文等は資料14として添付した。

<p>農業セクターにおける援助の方向性の検討（目次） （ブレインストーミング・ペーパー）</p> <p>1. 3つのシナリオの想定・検討 1) 手続きの完全共通化 2) 援助モダリティー多様性共存型 3) 中央政府プログラムの手続き共通化/地方のドナー別拠点開発型</p> <p>2. 当面の日本の課題 1) ASDS/ASDPにおけるプロジェクトの扱い 2) プロジェクト型援助のプログラム化</p> <p>参考資料1. 財政メカニズム（日本およびタンザニア（中央政府のみ）） 参考資料2. 説明責任の果たし方にかかる基本的考え方 参考資料3. HSBFのファンディングおよびレポーティング・メカニズム</p>

2) ASDS/ASDPの進捗にかかる基礎情報の専門家会議への提供～

日本の協力の中で JICA 専門家の活動は大きな役割を果たしてきたため、日本の農業協力の方向性を検討していく上で専門家の活動状況・経験を把握することは大変重要と考えた。実際、農業背景調査では、調査団員が実際に専門家達の活躍するフィールドへ行き踏査・情報収集を行っている。他方で専門家の側は、ASDS および ASDP の流れをよく把握していないのが現状であり、自らの活動がこの中に位置付けられていくことを実感できない、という意見も得ていた。

こうした状況を踏まえ、2月8日に行われた JICA 専門家会議では、日本の ASDP への関わりについて、ASDS/ASDP の進捗状況について基礎資料を作成し説明を行った。以下が当該基礎資料目次部分であるが、本文等は資料15として添付した。

安全連絡協議会（専門家会議）用資料
「地方開発セクター・プログラム策定支援調査」 ～ASDP の進捗状況～（案）

1. 調査概要
 2. ASDS（農業セクター開発戦略）、ASDP（農業セクター開発プログラム）とは
 3. 貧困削減ペーパー（PRSP）と RDS、ASDS、ASDP の関係
 4. ASDS、RDS、ASDP 策定支援体制における JICA の位置づけ
 - (1) ASDS/RDS 策定支援体制
 - (2) ASDP 策定支援体制（現在、ASDP 策定チームの構成に関しては、未だ変更の可能性あり）
 5. ASDP の進捗状況
- 添付資料1 セクター・プログラムとは
添付資料2 ASDS の構成
添付資料3 ASDS 要約（EXECUTIVE SUMMARY）部分（和文）
添付資料4 ASDS で提案されている戦略
添付資料5 ASDP 策定のための IC/R の構成

この 2 月 8 日における説明で少なくとも会議に参加した専門家の間では、基礎情報の共有がされたものと思われる。今後の ASDS/ASDP にかかる FASWOG Taskforce 進捗については、JICA 事務所から主要な節目毎に適宜情報を提供することとなった。

（2）資金導入メカニズムの検討

ASDP は、3 年間の計画の枠組書（Framework Document）および詳細支出計画（Sub-Programme）からなり、前者の一部として財政会計システムにかかる部分に含まれる。また BF の導入も確実化している。他方で第二ドラフトまでを見る限り、他の援助モダリティーが容認される方向に向かっている事も明らかとなっている。従って、全ての案件実施が BF による、という事にはならないものの、ASDP におけるリーディングドナーとしては、日本も BF に資金投入をどのように入れたらよいのか、また入れた場合の説明責任をどのようにするか、ASDP における資金導入メカニズムの検討を行っていく必要性は以前から浮上しており、漸次作業は進めてきた。資金導入メカニズムの検討について 2 月は以下の活動をおこなった。

<国内>

- 国内では、セクター・プログラム無償等の仕組みにつき、関係課にヒヤリングを行った。

<現地>

以下を作成の上、JICA 事務所と意見交換を行った。

- 日本、タンザニアの財政システムの図式化（資料 1 4 の参考資料 1）

- コモンバスケットの説明責任の果たし方にかかる検討（資料14の参考資料2）
- HRBF（保健セクター・バスケット・ファンド）の情報整理、図式化（資料14の参考資料3）
- MAFSにおける予算策定・執行の流れや仕組み及び県政府以下における予算策定・執行の流れや仕組みに関する調査も現地コンサルタントを通して継続した。

（3）ホームページの検討

既述のように、タンザニアにて農業開発に絡めたホームページの立ち上げに関しては、電話回線の普及状況、農民のコンピューターへの微々たるアクセスチャンスに鑑みれば、タンザニアでは未だ有力な情報伝達手段とは言えない。他方で、中央で作成されるASDPの内容の地方への伝達、また県政府による農業開発計画策定時の村やコミュニティの巻き込みを考えた場合、より現実的な情報伝達の方法についての検討は必要と思われる。

調査団ではホームページを含め、農業関係省庁及び他ドナーが実施中の情報伝達に係るプログラムを2、3事例として取り上げその概要の取りまとめを、現地コンサルタントを活用しつつ、実施した。資料16にそのレポートを添付した⁵⁵。

⁵⁵ 資料16とりまとめているラジオを活用した農業流通関連情報の伝達手段については、農業背景調査のインフラ編及び流通組合編でも触れている。