

3-3. 3月の進捗

3-3-1. 活動概要

調査団は3月24日までに全団員が本邦に向け出国し、第三次現地調査を終了した。

3月13日、ASDPの一つの章を構成するファイナンシャル・メカニズムが完成した。2日後の3月15日、ASDP Framework Documentのドラフトが完成し、関係者に配布された。調査団は1、2月に続き、各種支援業務を実施しつつ、特に両書類の検証とコメント作成にも従事した。調査団の3月の活動概要は図表5のとおりである。

図表5 3月の活動の経過一覧

Date	Day	Activities		
		ASDP	Background Study	Aid Policy Paper
1-March	Fri		Field research regarding marketing and cooperatives in Dodoma, Iringa, Mbeya, and Songea (Continuation from February)	
2-March	Sat			
3-March	Sun			
4-March	Mon	The 14th Financial Advisory Group Meeting		* Interview and discussion on aid modality with Ministry of Finance * Interview and discussion on aid modality with Ireland Aid
5-March	Tue	The 15th Financial Advisory Group Meeting		
6-March	Wed	Informal Donor Meeting (at JICA)		
7-March	Thu	The 16th Financial Advisory Group Meeting	Field research regarding irrigation in Morogoro (Sokoleo Univ.)	
8-March	Fri	The 17th Financial Advisory Group Meeting		
9-March	Sat			
10-March	Sun			
11-March	Mon			
12-March	Tue	The 18th Financial Advisory Group Meeting		
13-March	Wed	Distribution of Final Draft of Financial Mechanism	Field research regarding irrigation in Morogoro (KATC)	
14-March	Thu			
15-March	Fri	Distribution of First Draft of ASDP Framework Document		
16-March	Sat			
17-March	Sun			
18-March	Mon			
19-March	Tue	Distribution of First Draft of Sub-Programme Document		
20-March	Wed			
21-March	Thu	FASWOG Taskforce (42nd): Discussion on financial system experts; circulation of the draft MOR		
22-March	Fri			
23-March	Sat			
24-March	Sun	Departure of the last RADAG member		
25-March	Mon			
26-March	Tue			
27-March	Wed			
28-March	Thu			
29-March	Fri			
30-March	Sat			
31-March	Sun			

☐: Saturdays, Sundays and public holidays

(出所: 調査団)

3-3-2. 3月の活動の注力

調査団が3月に注力した業務は以下の4点である。

- ASDP 策定支援の一環としてのFAG への人的投入及びコメント素案の作成
- ASDP ドラフトに対するコメント素案の作成
- 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
- 農業背景調査（農民組織／組合／流通、灌漑／水資源開発）の実施

3-3-3. ASDP に関わる動き

(1) 進捗概要

3月13日、ASDP の一つの章を構成するファイナンシャル・メカニズムが完成した。第二ドラフトが出た2月末時点では、遅くとも3月8日までには完成する心つもりにてFAGはいた。しかし既述のように、2月26日の第41回Taskforce では十分なドナーのコメント反映がなされず、3月6日のInformal Donor Meeting にてドナーのコメントが再度提出され、とりまとめられる事となった。ところが3月6日、デンマークはコメントを用意しておらず、その結果3月8日までのとりまとめが不可能となった⁵⁶。結局3月11日にデンマークからFAG に対しコメントがE-Mail にて送信され、コメントの取り込みを行い、3月13日の完成に至った（資金の流れを日本語に取りまとめたものは資料17として添付した）^{57 58}。

ファイナンシャル・メカニズム完成の2日後の3月15日、ASDP Framework Document のドラフトが完成し、関係者に配布された。当初予定の3月1日における第一ドラフト提出と比べ2週間の遅れとなったが、「何らかの形で3月15日までにASDP を提出するように」というMoF のMAFS に対する要請にはどうにか応えたと言えよう。なお、3月15日に関係者に配布されたものはASDP を構成する二つの書類のうちの一つである「Framework Document」だけであり、具体的なプロジェクトと実施費用等を記載する予定の「Sub-Programme Document」は3月19日に配布された。

3月21日にTaskforce 会合が予定されており、そこではASDP 政府作業チームより報告がなされる予定である（資料18参照）。各書類に対するコメント等はJICA 事務所及び調査団として作成中であり、報告会の当日にも述べる予定である（調査団作成のコメント素案は資料19として、JICA 事務所と調査団の打ち合わせ後にとりまとめた発言要領案は資料20として添付した）。

既述のように、政府チームは4月12日までに最終ドラフトを完成する予定としている。我が方としてもそれまで、各書類の内容を精査し、これまでのSWAps のプロセスを踏まえた上

⁵⁶ デンマークは当日の会議の主旨を理解していなかったようであった。

⁵⁷ 表中の番号が、ASDP Framework Document と相違があるので注意されたい。

⁵⁸ 資料8に議事録（英文）を添付した。

で日本のコメントを確立するだけでなく、他ドナーとも協調した合同コメントを出すなど、粘り強い作業が暫くは求められるであろう⁵⁹。

(2) ハイライト

1) 予定通り完了した FAG の活動

①作業の流れ

(i) 全体の流れ

2月11日に第1回会合を開催した FAG は、3月15日の ASDP ドラフトの提出までに合計18回の会合を行なった。そのうち、3月は第14回～第18回の5回の開催であった。この作業工程を通じて完成したファイナンシャル・メカニズムの説明文書は、3月15日に公表・配付された ASDP 文書に統合されている。

(ii) インフォーマル・ドナー会合

2月中に提出された JICA、EU、タンザニア政府チームのそれぞれのコメントを踏まえた修正箇所を手書きした Version 1.0 (2月に策定した第一ドラフト、第二ドラフトに続く「第三ドラフト」にあたる) が配付された。これをもとに、まだコメントを提出していないドナーがコメントを出すためのインフォーマル・ドナー会合が、3月6日に開催された。参加したドナーは、EU、デンマーク大使館、アイルランド大使館、世銀、FAO、WFP、日本(大使館、JICA)の7つである。主なコメントは以下のとおりである。

- ・県が予算策定、モニタリング、決算報告、内部監査などを実施することになっているが、一般に県のキャパシティは非常に限られている(複数のドナー)。
- ・中央から県へファンドを流したり、決算報告をとりまとめたりする PO-RALG とその出先機関である Regional Secretary の存在が、予算執行の遅延を引き起こしたりしないか (EU、FAO)。

FAG は、第1のコメントには同意すると回答。第2のコメントには、PO-RALG を介在させることによって、県レベルの実施を PO-RALG に監督させ責任を持たせることができる、と回答した。

なお、県のキャパシティに限られているという話に関してアイルランド大使館から、「一度皆で、どこかの県事務所を訪ねて実態を見てみようではないか。」との提案がなされた。この提案

⁵⁹本報告書は主として3月19日までに入手した情報を基に作成している。

は受入れられ、アイルランド大使館が、訪問先のアレンジをすることになった（資料 2 1）⁶⁰。

(iii)書面でのコメント受領

3月11日にデンマーク大使館から書面でコメントの提出があった。主なコメントは、以下のとおり。

- ・県のキャパシティは限られており、提案されている作業を行なうには、新たな人員配置やキャパシティ・ビルディングが大切である。
- ・PO-RALG とその出先機関である *Regional Secretary* のキャパシティも限られており、提案された作業を行なうには、県と同様に、新たな人員配置やキャパシティ・ビルディングが大切である。

(iv)最終版の ASDP ドラフトへの統合

3月13日に、Version1.1 を、各ドナーに配付した。それぞれのコメントに対応してどう書き直したか分かるよう、手書きで修正箇所を明記した Version1.0 も併せて配付した。

②特筆に値する点

<全ドナーのコメントの反映>

EU、デンマーク、JICA から書面でコメントの提出があったほか、インフォーマル・ドナー会合を通じて世銀、アイルランド大使館、FAO、WFP から口頭でコメントを聴取した。また、Ms.Bitegeko 率いる ASDP 政府作業チームと FAG が合同ミーティングを開催して、政府チーム 12 人全員が参加して口頭及び書面でコメント提出を受けた。このように Taskforce メンバー全員からコメントを聴取することに成功した訳だが、これは Taskforce 始まって以来の初めての事である点を強調したい⁶¹。

成功の要因としては、

- a.FAG が作業開始直後の一週間という短期間にて第一次ドラフトを完成させえた事、
- b.コメント聴取に特化したインフォーマル・ドナー会合を素早く提案、開催した事、
- c.調査団員による FAG の事務面でのサポートを適宜施した事⁶²、

⁶⁰ 3月18日、19日実施予定の同訪問は、延期となった。

⁶¹ 正確には首相府からのコメントが無い。実質的に参画している、という視点からは全員からコメントを得られた、という理解である。

⁶² ドラフトの配達、コメント提出の催促等。

等が挙げられる。また、調査団から FAG に参加しているメンバーの提案により、各ドナーが出したコメントにどう対応したかを逐一説明した紙を作成して、全ドナーに配付したことも、繰り返し同じコメントが提出される事態を未然に防ぐことにつながったと言える。

<日本側の主張の反映>

BF や財政支援だけでなく、二国間プロジェクトなど様々なモダリティを用いて ASDP が実行されるべき、という日本の主張に対して他ドナーから特に異論は出されず、ASDP 文書の中の図などにその旨が反映されることになった。この要因には、

- a. 作成過程の早い段階で日本の主張を積極的に繰り返しつつ、主張が盛り込まれた図を作成し⁶³、適宜ドラフトに挿入する事で既成事実化していった事、
- b. 他ドナーでも二国間プロジェクトを今後とも実施していかねばならないところがあり、それらドナーとの協調コメントとして、日本の主張を出していった事、

等があげられよう。

2) ASDP 第一ドラフト概要と日本側コメント素案

3 月 15 日に提出された ASDP Framework Document ドラフトは 100 頁以上の力作である。また 3 月 19 日には Sub-Programme Document ドラフトが各ドナーに配布されており、数百頁に亘る大作となっている。

Framework Document は総括的な書類としては比較的良くまとまっている、というのが調査団の最初の印象である。報告書としては読み易く、例えば誰が、何を実施していくのか、という点が明瞭になってきている点も評価できよう。但し、調査団は以下の点を ASDP Framework Document を正式書類として完成させて行く上での検討課題として挙げた。

●BF の導入や手続きの共通化に逸る表現が何ヶ所かで見られる

3 月 21 日には Framework Document を中心に政府作業チームによる報告会が予定されており、上記の点も含めて調査団は JICA 事務所と共に日本のコメント案作成を行った。

Sub-Programme Document はそもそも Framework Document と共に提出される事が予定されていたが結局 4 日程遅れてドナーに配布された⁶⁴。遅れの原因は、「1.4 THE NON-PE⁶⁵ FINANCIAL COST OF THE PROGRAMME (人件費以外のプログラム費用)」の詰めに時間がかかったものと推測する。

⁶³ 資料 2 の 70、76 頁の図等。

⁶⁴ また配布方法も電子メールではなく、ハードコピーだった。直前まで作業をしていた様子が想像されよう。

⁶⁵ Personnel Emoluments : 人件費

後述するように、2002～2006 年度に亘り、ASDP 実施に必要となる人件費以外の費用（事業費と維持・運営費等）として総計約 2.5 億ドル（約 325 億円）、1 年平均で約 0.5 億ドル（約 65 億円）が 23 の Sub Programme の実施に必要であると見積もられている。同書類では、過去 3 年間の夕政府農業予算が事業予算と人件費を合わせて平均 23 億円（事業費だけだと約 3 億円）である事も示されている。このように夕政府予算規模を遥かに超えた Sub-Programme 案に対し、

●夕政府が予算的にも人材的にも実施・運営・維持可能な範囲をかなり超えた提案内容

という印象を調査団は持った。ASDP を実施する場合、

- ①ドナーが全面支援したとしても 2 3 全ての Sub-Programme の同時の実施は不可能であろう
- ②ドナーの支援を呼ぶには、2 3 の Sub-programme 個々の再検証と共に、夕政府としての優先順位付けが必要であろう

と言ったコメントをする必要があるという認識を調査団は持った。

以下に Framework Document 概要、日本のコメント案、Sub-Programme Document 概要をとりまとめた⁶⁹。

①Framework Document 概要

本文は 5 章で構成されている。以下に記載した目次からも分かるように、当該書類は、ASDP の全体像と実施に必要な体制や関係者の紹介等を簡潔に記載したものとなっている。以下に目次及び各章の概要をまとめた。

⁶⁹ Framework Document は全文を資料 2 として、Sub-Programme Document はその一部を資料 3 3 として添付した。

Framework Document 目次

1.	INTRODUCTION	4.4	Planning and Budgeting Reporting Format
1.1	Background		
1.2	Objectives	5	FINANCING AND ACCOUNTING MECHANISMS
1.3	Methodology	5.1	Introduction
1.4	The Structure of the Framework Document	5.1.1	Objective
2.	THE POLICY FRAMEWORK	5.1.2	Purpose
2.1	The Genesis of the Agricultural Sector Development Programme	5.1.3	Responsibilities for the Financial Procedures Relating to ASDP Funds
2.1.1	Policy Evolution	5.1.4	Disciplinary Procedures
2.1.2	Macro-economic changes	5.2	Institutional Structure and Responsibilities
2.2	The Agricultural Sector Development Strategy	5.2.1	The ASDP Inter-Ministerial Coordinating Committee
2.2.1	Major Issues	5.2.2	FASWOG
2.2.2	Objectives	5.2.3	Basket Financing Committee
2.2.3	Innovative Features	5.2.4	Bank of Tanzania
2.2.4	Strategic Intervention Areas	5.2.5	Accountant General
2.2.5	Criteria for Prioritising Interventions	5.2.6	President's Office - Regional Administration and Local Government
2.2.6	On-going Projects and Programmes	5.2.7	MAFS, MWLD and MCM
ANNEX 2A: Responsibilities and Prioritisation		5.2.8	Chief Accountants of PO-RALG, MAFS, MWLD and MCM
3.	INSTITUTIONAL FRAMEWORK	5.2.9	Chief Internal Auditors of PO-RALG, MAFS, MWLD and MCM.
3.1	The Major Actors, their Roles and Responsibilities.	5.2.10	Regional Secretariat.
3.1.1	Public Sector Organizations	5.2.11	Local Government Authorities
3.1.2	Private Sector Organizations	5.3	Sources and Disbursement of ASDP Funds
3.1.3	Financial Institutions	5.3.1	Funding ASDP Activities at the National Level
3.1.3.1	SACCOs and SACAs	5.3.2	Funding at LGA Level for District Agriculture Development Programmes
3.1.3.2	Cooperative and Community Banks	5.3.3	Disbursement of ASDP Funds
3.1.3.3	Agriculture Investment Bank	5.3.4	Operation of the ASDP Holding Account
3.1.3.4	Bank of Tanzania	5.3.5	Transfers to Ministries/Departments
3.1.4	Civil Society Organizations	5.3.6	Transfers to District Councils
3.1.5	The Media	5.4	Accounting Systems and Policies
3.1.6	Legal Services Providers	5.4.1	Programme Accounting Policies
3.1.7	Development Partners	5.4.2	Accounting Systems and Procedures
3.2	The Coordination of ASDP Activities	5.5	Internal and External Auditing at Central and LGA Levels
3.2.1	Coordination at the National Level	5.5.1	Objective of the Audits
3.2.1.1	Inter-Ministerial Co-ordination Committee	5.5.2	Audit Arrangements
3.2.1.2	Food and Agriculture Working Group	5.5.3	Relationship with the National Audit
3.2.1.3	Technical Inter-Ministerial Coordination Committee		
3.2.1.4	Annual Conference of Stakeholders.		
3.2.2	Sub-Sector Level		
3.2.2.1	Sub-sector Programme Coordinators		
3.2.2.2	Heads of Department Meetings		
3.2.2.3	Heads of Technical Departments		
3.2.3	Local Government Authority Level		

3.2.3.1	District Agricultural Development Plans	Office
3.2.4	Regional Secretariats	5.5.4 Reporting Arrangements
3.3	Monitoring and Evaluation (M & E) System	5.5.5 Profile of the Auditors
3.3.1	The ASDP Monitoring Framework	5.5.6 Performance Audit
3.3.2	Data/Information Needs	5.5.7 Outputs
3.3.3	Reports and Dissemination	5.6 Financial Reporting Format
3.3.4	ASDP Monitoring Indicators	5.6.1 Management Information Reports
4.	PLANNING AND BUDGETING PROCEDURES	5.6.2 Audit Reporting Arrangements
4.1	Objective	5.7 Procurement Procedures
4.2	Planning and Budgeting at the Sub-sector Level	5.7.1 Procurement Policies and Guidelines
4.3	Planning and Budgeting Procedures at LGAs Level	5.7.2 Procurement Functional Levels
		5.7.3 Procurement Procedures and Methods at Central Level by PO-RALG, MAFS, MCM and MWLD
		5.7.4 Procurement Procedures and Methods at District Council Level

以下が各章の概要である⁶⁷。

1章 : Introduction (6 頁)

ASDP 文書作成の背景、目的、作成手順、内容構成を概説している。以下に背景と目的の中で特徴的な箇所を紹介する。

●背景

...The ASDP forms the basis on which resources from Government and Development Partners will be allocated to the sector to implement the priority interventions identified during ASDP preparation as being required in these key areas. The ASDP preparation also involved identifying activities within the prioritised interventions, developing a costed and budgeted programme with targets and indicators, and identifying clear responsibilities for implementation.

予算、指標、責任体制というように開発が実施されるのに最低限必要な事項を ASDP には含まれている事が最初の 1 頁目に記載されている。

⁶⁷ 第一ドラフトであり、今後何度も修正が想定される。

●目的

All significant public funding for the sector will support this programme.

The opportunity to adopt a common financing approach across the sector with the aim of increasingly relying on Government procedures to disburse and account for all funds.

BF の導入を強く意識している表現ぶりが 2 頁目には見られる。決して「直ぐに BF を導入しよう」という主張にはなっていないが、BF の導入が ASDP 導入の目的と受け取られかねない記載になっていたため、日本側から訂正すべきというコメントを出す事につき JICA 事務所及び調査団の間で検討がされた。

2 章 : The Policy Framework (25 頁)

内容の殆どが ASDS に書かれたものである。但し最終頁 (17 頁) にはこれまでの Taskforce 会合等での議論と合致していない、以下の記述があり、日本側から訂正すべきというコメントを出す事につき JICA 事務所及び調査団の間で検討された。

To achieve these aims, the Government will negotiate with development partners to allow for the on-going projects and programmes to operate in parallel with the ASDP for the first two years. After the mid-term review it is expected that all projects and programmes will be part of the ASDP.

3 章 : Institutional Framework (18 頁)

ASDP を実施する場合に関係する組織とその役割と責任を記している。記載されている組織を、政府系とその他の組織に分け下表にまとめた。

ASDP 関連機関一覧

<p><政府系></p> <p>Prime Minister's Office (PMO) Ministry of Finance (MoF) Ministry of Works (MoW) Ministry of Communication and Transportation (MCT) Ministry of Lands and Human Settlements (MLHS) Ministry of Community Development Women Affairs and Children (MCDWC) President's Office Planning and Privatisation (PO-P&P) Vice President's Office (VPO) Ministry of Health (MoH) Ministry of Labour, Youth and Sports (MLYS)</p> <p>The Regional Secretariats Local Government Authority</p> <p>Academic and Research Institutions: Sokoine University of Agriculture, University of Dar es Salaam, Economic and Social Research Foundation.</p> <p>Parastatal Organizations: Tanzania Official Seed Certification Agency (TOSCA), Tropical Pesticides Research Institute (TPRI), the National Pharmacy Board (NPB) and others like the National Environmental Management Commission (NEMC), Tanzania Food and Nutrition Corporation (TFNC), Tanzania Bureau of Standards (TBS)</p>	<p>Commodity Boards: Eight agricultural Commodity Boards established by Acts of Parliament, for cashew, coffee, cotton, pyrethrum, sisal, sugar, tea and tobacco.</p> <p><民間、その他></p> <p>Farmers and Livestock Keepers Farmers' Organizations: The Tanzania Chamber of Agriculture and Livestock (TCAL) and the Tanzania Chamber of Commerce, Industry and Agriculture (TCCIA) Agribusiness Community: importers, wholesale distributors and retail suppliers of agricultural inputs; farm produce buyers; transporters; processors; and exporters of agricultural produce. Financial Institutions: commercial banks, micro finance institutions (MFIs) such as: Savings and Credit Associations (SACAs); non-bank financial institutions; National Social Security Fund (NSSF). Also Cooperative and Community Banks, Agriculture Investment Bank and Bank of Tanzania.</p> <p>Civil Society Organizations: CBOs and NGOs. The Media Legal Services Providers Development Partners</p>
---	---

4章 : Planning and Budgetary Procedures (15頁)

夕国政府の開発予算書の一部という位置付けとなる ASDP では、毎年度農業関連省の予算編成サイクルを踏まえつつ、次年度の詳細予算計画が策定される予定となっており、この章ではそのサイクルの全体像を記している。また 10 頁に亘り、策定作業の際に使用する予定の各種書類の雛形も掲載されている。以下に ASDP の修正・策定等に関わる中央省庁及び地方政府 (LGAs) における予算作成サイクル案を図表として記した。

中央省庁において ASDP に関連する予算・計画策定サイクル・案

July	<ul style="list-style-type: none"> • Start implementing the work programme for the current year. • Prepare the 4th quarter's progress report for the last year for submission to TCC for technical scrutiny and submit to ICC for review and approval and to MOF.
August	<ul style="list-style-type: none"> • Prepare last year's performance report. The report will be submitted to TCC for technical review and consolidation to ICC for review and scrutiny and to MOF. The report will also be tabled to the annual conference of stakeholders. The annual performance report comments by stakeholders will be an input in the preparation of the next year's plan and budget.
September	<ul style="list-style-type: none"> • Prepare 1st quarter progress report for submission to TCC and ICC. • Prepare Terms of Reference for preparation of Public Expenditure Review – (PER) for the sector. PER will provide an update on sector performance, assessment of the resource available and analysis of the annual plan and budget of the current year. PER is crucial in analysis of the MTEF and predicting the needs of the future budgets for the sector as an initiative of supporting government budget preparations. Furthermore PER provides an input into budget guidelines. • Organize annual conference for stakeholders to review previous year performance.
October	<ul style="list-style-type: none"> • Preparation of PER • Submission of 1st quarter progress report to MOF
November	<ul style="list-style-type: none"> • Preparation of PER • Start preparation of preliminary/indicative budget
December	<ul style="list-style-type: none"> • Submit PER report to TCC for technical review and consolidation, to ICC for approval and to MOF. PER report will be useful in the preparation of budget guidelines and ceilings • Finalise preparation of preliminary/indicative budget for submission to TCC for technical scrutiny, to ICC for approval then to MOF • Prepare second quarter progress report and submit to TCC and ICC
January	<ul style="list-style-type: none"> • Submit second quarter progress report to MOF • Receive budget guidelines and ceilings from MOF • Issue ministerial budget guidelines to technical departments • Start preparation of fully costed and ceiling budgets
February	<ul style="list-style-type: none"> • Finalize preparation of fully costed and ceiling budgets and submit to TCC for technical scrutiny and harmonization and submit to ICC for approval before submitting to MOF
March	<ul style="list-style-type: none"> • Submit annual plan and budget to MOF • Participate in negotiations with Treasury on budget allocation for the next year • Prepare third quarter progress report and submit to the ICC
April	<ul style="list-style-type: none"> • Submit third quarter progress report to MOF • Adjust annual plan and budget in the light of negotiations with Treasury • Prepare budget memorandum • Prepare budget speech
May	<ul style="list-style-type: none"> • Submit budget memorandum to the parliamentary sector budget committee
June	<ul style="list-style-type: none"> • Submit budget proposal to Parliament
	<ul style="list-style-type: none"> • Prepare and submit to MOF consolidated action plan (work programme) for the next year

地方政府において ASDP に関連する予算・計画策定サイクル・案

	Activity	Responsibility for Action	Timing
1	Information about planning process passed to all level- councils	PO-RALG	Annually - May
2	Preparation of DADP/Plan of Action and Budget (PoAB)	Councils	July
3	DADP discussed at council Level	CD	September
4	DADP reviewed at Regional level	RS	September
5	Councils prepare budget based on approved DADP	CD	October
6	Budgets reviewed at Regional level	RS	October
7	Council budgets approved by the Council	CD	November
8	Council budgets reviewed reconciled with national budget guidelines through PO-RALG	PO-RALG	Early December
9	DADP (plans and budgets) submitted to ICC	ICC	Mid December
10	Plans and budgets presented to BFC	MAFS, MWLD, MCM & PO-RALG	Late December

5章：Financing and Accounting Mechanisms (41 頁)

ASDP が実施される際の資金投入に関わる仕組み及び必要関連書類案を掲載している。

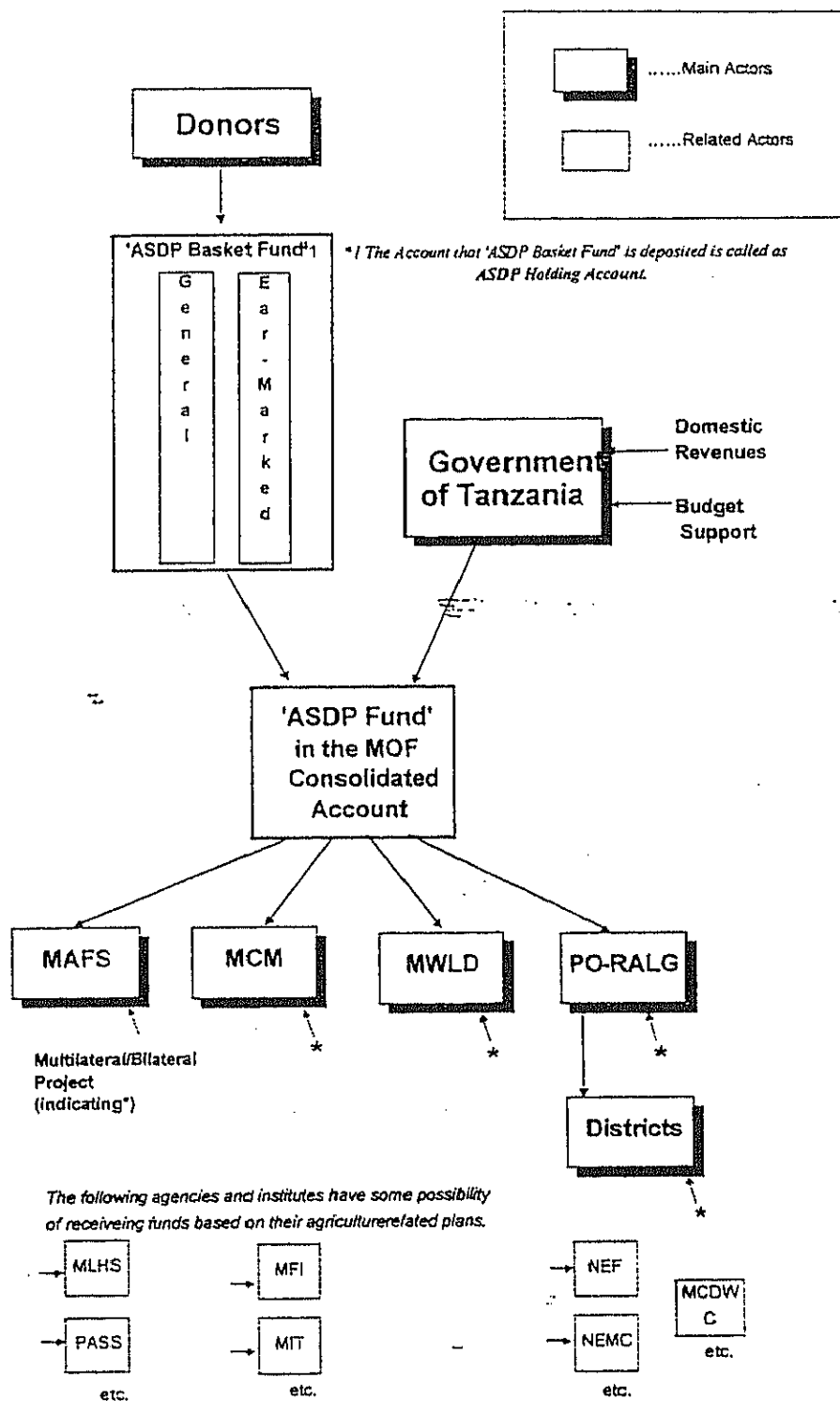
資金投入に関わる仕組みにおいては、ASDP の一部を BF にて実施する事を前提とした場合の関係者による資金投入、調達、管理、監査に至るまで概説している。

参考まで BF を活用した場合の資金投入の流れの図表⁰⁸及び Framework Document 目次を以下に記した。

⁰⁸ 更に細かな流れについては資料 17 を参照されたい。

BF を活用した場合の資金投入の流れ⁶⁹

Figure 2. Funds Flow and Budgeting at MAFS, MWLD, MCM and other actors for ASDP



⁶⁹ 資料2の本文では figure2

なお既述のように、この5章はFAGが作成したものを政府作業チームが活用、Framework Documentの一部として取り込んでいる。

②Framework Document に対する日本のコメント案

3月18日までに作成したFramework Documentに対する調査団のコメント（日本コメントの素案）は資料19、20として添付した。当該調査団コメントの中で最も強調したい部分を以下に抜粋した。

2. First, Main purpose of ASDP is to share an understanding on the objectives and strategies for the agriculture sector among various stakeholders including government and development partners. On this understanding, ASDP should be designed so as for it to prioritise and coordinate planning, financing, managing and monitoring the projects being relevant to ASDS, with different modalities, including project-specific funding, basket funding and general budget allocation.

In short, this draft has not clearly stated the flexibility of modalities which is essential to encourage many stakeholders and development partners to participate in the implementation of ASDP. If the ASDP does not allow flexibility of modalities, some development partners including Japan might be inclined to seek opportunities for the participation in their own way in projects outside the ASDP. This situation should be avoided.

③Sub-Programme Document 概要

Sub-Programme Document の特徴として2点挙げたい

1点目：Sub-Programme Document は、先述のFramework Document にて記載された、23のSub-Programme それぞれに関する具体的な、

必要費用、目指す成果、効果を計る指標

を概説したものをとりまとめた書類である。

以下にFramework Document に記載された23あるSub-Programme の表及びSub-Programme Document 目次を記載した。なお原文の目次をそのまま再現はしていない。23あるSub-Programme の最初である「7.1 INSTITUTIONAL SUPPORT SUB-PROGRAMME 1.1」の下に記載されている五つの項目は、残る22のSub-Programme においてもほぼ踏襲されており、繰り返しの過ぎないので割愛した⁷⁰。なお資料33としてSub-Programme Document 一例を添付した。

⁷⁰ 23あるSub-Programme 総べてにおいて同じ書式では書かれておらず、作業時間が不足していた状況が想像される。今後の修正作業では可能な範囲での書式の統一が望まれる。

23 の Sub-Programme 一覧

S/NO	SUB-PROGRAMMES
1.0	STRENGTHENING THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK
1.1	Institutional Support
2.0	CREATING A FAVOURABLE ENVIRONMENT FOR COMMERCIAL ACTIVITIES
2.1	Commercial sector support
2.2	Cooperative Promotion
3.0	PUBLIC AND PRIVATE ROLES IN IMPROVING SUPPORTING SERVICES
3.1	Agro - Mechanization
3.2	Agro - Processing
3.3	Agricultural Extension
3.4	Crop protection
3.5	Agricultural research
3.6	Agricultural training
3.7	Soil Conservation and soil fertility
3.8	Irrigation and water management
3.9	Agricultural information
3.10	Post -Harvest management
3.11	Range Development and Management
3.12	Animal Health
3.13	Rural Financing
3.14	Cooperative Inspectorate
4.0	STRENGTHENING MARKETING EFFICIENCY FOR INPUT AND OUTPUT
4.1	Agricultural inputs
4.2	Marketing Infrastructure
4.3	Contract farming
4.4	Marketing Research and Promotion
5.0	MAINSREAMING PLANNING FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT IN OTHER SECTORS
5.1	Rural Infrastructure
5.2	Other crosscutting issues

Sub-Programme の目次 (一部)

1.1 BACKGROUND	5.0 DETAILED IMPLEMENTATION SCHEDULE
1.2 METHODOLOGY	6.0 RESOURCE REQUIREMENT AND SOURCES OF FUNDS
1.3 THE STRUCTURE OF THE SUB-PROGRAMME METHOD	7.1 INSTITUTIONAL SUPPORT SUB-PROGRAMME 1.1
1.4 THE NON-PE FINANCIAL COST OF THE PROGRAMME	7.1.1 Key Issues
2.0 BRIEF REVIEW OF SECTOR PERFORMANCE	7.1.2 Immediate Objectives
3.0 MAIN THEMES OF THE ASDP	7.1.3 Priority
4.0 DETAILED OUTPUTS	7.1.4 Output
	7.1.5 Programme Intervention, Activities and Costing

2 点目：既述のように、5 年間の総費用の見積もりを計上している (1.4 章)。また、各 Sub-Programme における 5 年間の費用の内訳概要も記載している (7.1 章以降)。

「1.4 THE NON-PE FINANCIAL COST OF THE PROGRAMME (人件費以外のプログラム費用)」では 2002~2006 年度に亘り、ASDP 実施に必要なとなる人件費以外の費用 (事業費と維持・運営費等) として総計約 2.5 億ドル (約 325 億円)、1 年平均で約 0.5 億ドル (約 65 億円) が 23 の Sub Programme の実施に必要であるを見積もられている。同書類では、過去 3 年間のタ政府農業予算が事業予算と人件費を合わせて平均 23 億円 (事業費だけだと約 3 億円) である事も示されている。

最も高い割合で費用計上されているのが Institutional Support であり、5 年の間の費用総額の 17% 以上を占めている。用途としては中央省庁職員、地方政府職員、農民組織関係者に対する研修等が中心となっている。また二番目に多いのは Animal Health であり、総額の約 16% である。計上された費用の要約表は資料 34 として添付した。

(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、Task Force 会合等への出席、及び Financial Manual に対するコメント作成がある。

日本側の投入に限ってみると、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、また 3 月 6 日実施のインフォーマル・ドナー会合の場所の提供及び会議の司会進行である。その他は、先月に引き続き以下の貢献をした。

1)FAG へのメンバー派遣

引き続き調査団から 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 (ASDP 4. Financial Issues にあたる部分) 作成に参画した。チームは 2 月の計 13 回 (60 時間以上) に及ぶ作業に続き、3 月も計 5 回 (30 時間以上) の作業を行い、ドラフト (Version1、

Version1.1) を完成させた。

2) オフィス・スペースの供与

先月から調査団が提供している調査団事務所内の会議室を、グループ専用の作業スペースとして引き続き貸与した⁷¹⁾。

3) コンピューター、プリンター等の供与

先月から調査団が貸与しているコンピューターおよびプリンターを FAG は、引き続き使用した。

4) 各ドナーとの連絡調整と、ドラフトの配達

メンバーとして FAG にて活躍した調査団員は、グループの対外的な窓口の役割を引き続き務めた。他ドナーへのコメント催促、メールによる提出、関係者への配付を行なったほか、今後の作成スケジュールの見通しなどの根回しを行なった⁷²⁾。また完成したドラフト (Version1 と Version1.1) を、調査団事務所で、必要部数コピーをとって、事務所のローカル・スタッフが、各ドナー及び政府省庁 (MAFS 等) に配達するなど、事務的なサポートという面では調査団の機能が十分に活用されたと言えよう。

3-3-4 農業背景調査進捗概況

本現地調査では農民組織/組合/流通及び灌漑・水資源開発に関する現地調査を実施した。図表5に記載したように地方での調査を2月に続けて行った後、ドラフトレポートをとりまとめた。次フェーズではこれら二つの調査結果と前現地調査にてとりまとめた四つの農業背景調査結果を合わせ、農業開発におけるポテンシャルや制約条件、協力シナリオ代替案の検討という観点も踏まえつつ、総合的取りまとめを実施する予定である。

以下に農業背景調査全6編の調査概要を記す。協力シナリオ代替案の検討に資するべく抽出された ASDP への示唆や提案及び課題を整理した。また調査目的及び現状分析等も続けて概述した。詳細に関しては添付資料を参照されたい⁷³⁾。

⁷¹⁾ その間、Ms.Bitegekoのもと、政府チームを実質的に取りまとめている Ms.Kaduma (MAFS) が、同会議室を訪問して打合せに使用し、調査団、つまり日本の貢献の大きさを再認識した模様である。

⁷²⁾ FAG の中心メンバーであったアイルランド大使館の Ms.English が3月より休暇に入ったため、当調査団から参画していた団員の役割はますます重要となったと言えよう。

⁷³⁾ 前フェーズで調査を行った農業普及、行政組織・制度、農村金融及びインフラのペーパーの改訂版を資料22、23、24、25として、また本フェーズにて作成した農民組織/組合/流通及び灌漑・水資源開発のペーパーは26、27として添付する。

農業普及経

1. ASDP に対する示唆や提案及び課題の整理

- ① 国家農業普及事業フェーズ II (NAEP II) からの教訓を活用する
- ② ウガンダ農業近代化計画の経験を活用する
- ③ 「KATC モデル」をゾーン研究開発所に適用する
- ④ 「タンザニアにおける農業普及改革」に基づくアクションプランを策定する

① 国家農業普及事業フェーズ II (NAEP II) からの教訓の活用：NAEP II の教訓に基づき、ポスト NAEP II 普及事業実施のフレームワークを作ることが望ましい。このためには、先ず、既存の「資源」と「財産」を活用して普及システムを改善していくことが必要となろう。

例えば初期段階では、農業ポテンシャルが大きく且つ比較的普及サービスを行うための調整能力に長けていると思われる県へ集中的な普及活動の実施が行われるように配慮する。さらに、地方政府 (LGAs) への普及にかかる予算配分比率が多くなされ、地方政府が普及活動の担い手を選択する余地が拡大される方向に導く事も有効となろう。

② ウガンダ農業近代化計画の経験の活用：ウガンダの「農業近代化計画 (PMA)」で「国家農業アドバイザーサービス (NAADS)」が行う普及事業 (民間プロバイダーを中心とする普及への転換) から、ドナーのコモン・バスケットによるファンディングと各レベル (受益農民を含む) でのマッチング・ファンディング¹⁴⁾のしくみを学び、タンザニアの普及システムへの適用可能性を検討することが有効であろう¹⁵⁾。

NAADS による普及の完全民営化をそのままタンザニアに導入することは、両国の諸条件が異なることから困難である。例えば、ウガンダは、国土面積がタンザニアの約 4 分の 1 で、各地域に生産者センターが整備され、道路インフラがより発達していることから、相対的生産コストが低く抑えられる点でタンザニアの状況とは異なる。しかし、研究-普及-農民間の連携が脆弱であること、参加型の普及サービスが定着していないこと、普及サービスの供給が官僚的であること、普及サービスが十分に農民のニーズを反映していないこと、普及サービスの財政および実績にかかる説明責任が欠如していることは、タンザニアと共通の問題である。この意味で、NAADS による民間プロバイダーを中心とする普及事業を先事例として参考にすることは有効であると思われる。

¹⁴⁾ 「マッチング・ファンディング」とは、コモンファンド資金の直接受益者である地方政府等が、必要資金の一定比率を負担することを条件とするファンディング方式を言う。

¹⁵⁾ 2001 年 11 月頃、役務コンサルタントにより PMA の概要調査が行われた。

③「KATC モデル」の研究－普及－農民間の連携強化への適用：研究－普及－農民連携の強化のためには、「KATC モデル」（集合研修－フォローアップ－出張研修）を、普及員及び農民への普及方法の一モデルとして検討すべきである。具体的には、ゾーン研究開発所（zonal R&D institutes）で適用することが考えられる。ゾーン研究開発所における「KATC モデル」の適用は、「研究」と「普及」の両方にメリットがあるものでもある。

ゾーン研究開発所は、研修施設を有するとともに、そこに在籍する技術専門家が「農民ニーズに基づいた研究（Client-oriented Research）」を行っている。ゾーン研究開発所で KATC が実施しているような集合研修、出張研修を実施することは、開発所にとって農民のニーズを把握する機会が拡大する意味で「農民ニーズに基づいた研究」が促進されることにもなる。

研修の実施に際しては、開発所の研究職員（研修側）と普及員／参加農民（受益側）の間でコスト・シェアリングを行うことが望ましい。これにより研究職員の研修にかかる資金源を確保する、あるいは資金不足を軽減することができる。

④「タンザニアにおける農業普及改革」に基づくアクションプランの策定：「タンザニアにおける農業普及改革－2010 年までのビジョンと戦略アウトライン」に基づき、ASDP で実施すべき、より具体的な優先事項を明らかにし、それに関する具体的かつ実施可能なアクションプランを ASDP に取り込むことが望ましい。

特に、1) 地方分権化された普及サービスのための財政メカニズムの確立、2) コスト・シェアリングに適したサービスの特定とそのためのメカニズムの構築、3) 民営化に相応しいサービスとサービス供給者の特定、4) ゾーン研究開発所を活用した研究－普及－農民連携の強化、5) モニタリングおよび評価体制の構築、について、タンザニア側でさらに具体的内容の詰めがなされることが望まれる⁷⁶。

2. 調査の目的

効果的な普及サービスの提供は、タンザニア国農業セクター開発戦略（ASDS）における主要課題の1つである。地方分権化政策の下で、普及事業は県（ディストリクト）を中心とする地方自治体が発行することになり、受益農民のコスト負担とともに、民間部門が補完的な役割

⁷⁶このうち 1)、2)、3)及び5)の観点は、本ペーパー作成後の 2002 年 3 月 20 日頃に MAFS から提出された ASDP のドラフト（Sub-programme 版）に含まれている。これは、MAFS が ASDP のドラフトを作成するにあたり、「タンザニアにおける農業普及改革：2010 年までのビジョンと戦略アウトライン」を参考にしていたためではないかと考えられる。なお、調査団が 2002 年 3 月末に世界銀行タンザニア事務所入手した情報によれば、世銀は NAEP II の終了（2002 年 12 月）後に、研究と普及を含む農業サービスの拡充に対する支援を検討中とのことである。次フェーズでは、世銀の支援計画を確認した上で、普及分野における我が国の具体的な協力可能性を検討したい。

を果たすことが期待されている。しかし、予算不足、研究―普及―農民連携の欠如、技術および管理能力の不足、インフラストラクチャーの未整備、低農産物価格などの問題が残る中で、地方自治体が、ASDSの目的である小農の生産性と所得の向上に資するような普及事業を展開していくことは容易ではない。本調査は、タンザニア国における普及サービスの現状を把握し、農業開発セクタープログラム（ASDP）においてより効果的・効率的な普及事業を実施するための体制や行動計画を提案することを目的に実施した。

3. 主な調査結果（現状分析）

1) タンザニアの普及事業は独立以降幾度かの変遷を経て、1989年に世銀とアフリカ開発銀行の支援により、国家農牧業普及復興プロジェクト（NALERP）が開始された。同プロジェクトは1996年に、ほぼ同様のシステムでNAEP IIに引き継がれ、現在に至っている。NAEP IIは、NALERPと同じくT&V（訓練された普及員が農民を訪問）モデルを用いて、小農の生産性と所得向上を図るべく普及サービスを改善するとともに、ニーズ適合性、持続性およびコスト有効性を高めることを目的とする。制度強化、教育・訓練、情報管理の分権化に対する支援およびパイロット事業実施の4つのコンポーネントを含む。NAEP IIは当初、本土16州において実施されていたが、1999年12月に、それまでIFADが行ってきた南部ハイランド普及・農村金融サービスプロジェクト（SHERFSP）下の4州を組み入れるとともに、ザンジバルを追加したことにより、全国を網羅することになった。普及は、各国ドナーの援助プロジェクトの中でも付随的に行われてはいるものの、実態としてはNAEP IIが公共部門による普及事業のほぼすべての運営コストを負担している（世銀IDAの貸付額は5年間で3,100万米ドル）。

2) NAEP IIの実施は、1997年に始まった地方政府改革プログラムによって、大きな変更を余儀なくされた。中央においては、農業・協同組合省（2000年に農業・食糧安全保障省に改組）が主たる担当機関となり、関係省庁からなるスティアリング・コミッティーが設けられているが、普及事業の実施が県政府に移管されたことから、県普及スティアリング・コミッティーが各県における事業計画・予算を承認するとともに、必要なローカル資金を確保し活動を調整するようになった。普及は各県農業オフィサーの監督の下に、中央政府から県政府に移籍された普及員によって行われる。

3) NAEP IIの成果は、1999年12月に実施された中間評価では「残念なもの」であった。その主な要因は、地方分権化に伴い農業省⁷⁷と地方自治省との共同実施になった、地方自治省と県議会の能力が低い、戦略フレームワークがない、優先県を絞らず全県における実施を図ったことなど、その多くが地方分権化に起因するものである。さらに、1997年のエルニーニョ、投入財価格の上昇、食用作物商品化における障害、農業信用の欠如、農民ニーズに合わない普及方法なども、期待された成果が上がらなかった要因である。農業省普及課モニタリング・評価担当官によれば、中間評価以降のパフォーマンスは改善されたとのことであるが、地方自治体における予算および管理能力の不足、普及員の技術力の低さなど、基本的な問題は解決され

⁷⁷ 農業普及調査における農業省とはMAFS、MCM、MWLDの前身であるMACを基本的には指す。

ていない。加えて、近年の農産物価格の低迷および投入財価格の上昇により、多くの小農にとって改良品種・技術の導入はより困難になっており、普及サービスが効果を発揮しにくい状況にある。

4) 普及事業に充て得る国家予算が少ないことも、サービスを改善する上で大きな障害である。NAEP II では、農業省本部の歳出が 1999 年 6 月までに、プロジェクト運営コストの 40% にも達することが中間報告で明らかになった。調査団の地方州の聞き取りでも、NAEP II の「影」は行政の末端に行くほど薄い。州行政レベルでは NAEP が供与する研修や資機材について情報収集できるが、村レベルでは近年研修を受けたという研修員に出会うことが少ない。しかし、これは、NAEP だけでなく、他の援助事業でも、1990 年代半ば以降農業関連予算が大幅に削減されたために生じていると見られる。

5) このような状況の中で、タンザニア政府は農業普及の新たな方向を模索している。その一つが、農業普及サービスの提供を民間部門や NGO に委ねるという、新たなサービス提供メカニズムの導入である。1990 年代後半には、FAO、世銀 (NAEP II)、SG2000 などの協力により、コミュニティベースや農民参加型の普及パイロットプロジェクトが実施されるようになった。NGO の普及は、活動地域に限られる傾向にはあるものの、信用や投入財と普及サービスとの組合せ、女性や貧困層へのフォーカス、組織的・運営的な柔軟性などの長所をもち、今後各県政府が提供する普及サービスを補完することが期待されている。農業省でも 2000 年以後、地方分権の下で農業技術開発・普及が効果的になされるためには、農業省の普及ユニット、農業研究システムおよび県政府のパートナーシップが不可欠であるとする評価調査を行ったほか、普及サービスを NGO や民間企業へ委託する方法などを検討している。

6) 1994 年に JICA の技術協力によって設立されたキリマンジャロ農業トレーニングセンター (KATC) は、ユニークな研修・普及活動を展開している。KATC は、キリマンジャロ州ローワーモシ地域において、1980 年代半ば以降日本の協力によって培われた水稻栽培技術を全国に普及することを目的に、普及員と中核農民を組み合わせ、かつ訓練所における集合研修だけでなく、ポテンシャルのある地域に教官が出張して中核農民に対して普及(「出前研修」)を行っている。1994-2001 年のフェーズ 1 を経て、2001 年 10 月からフェーズ 2 に入っている(2006 年 9 月に完了の予定)。フェーズ 1 では、普及員と農民を合わせて 2,000 人の参加があり、農民-普及員連携の強化、参加型普及の実施、生産性の向上などの効果が得られたが、参加者のコスト負担の困難や KATC の組織的・経営的自立発展性の弱さが問題として残った。フェーズ 2 では、多大な投資にもかかわらず期待された成果をあげていない灌漑スキームに焦点をあて、より多くの灌漑稲作地域(40 サイト、200 地区)に出前研修を実施する計画である。現在、5 人の日本人専門家(リーダー、コーディネーター、普及・農民研修、稲作・営農、灌漑管理)が派遣されている。

7) 隣国のウガンダでは、貧困撲滅行動計画 (PEAP) の枠組みの中で、2000 年 8 月に「農業近代化計画」(PMA)を立ち上げた。PMA は、農業を 1) 生産・流通コストを低減させた競争力のある、2) 技術的に向上させた農業活動による、3) 農業生産物の高付加価値化および高需要化をはかった、4) 輸出指向でありながら同時に食糧安保も可能にする、5) 土地生産性および労働生産性の向上が可能で、セクターに転換していくために策定された。これを可能にする

ために PMA は、特に、研究・技術開発、普及、農業教育、農村金融、農産加工、流通、持続可能な資源開発、インフラ整備に優先性を置いている。「国家農業アドバイザーサービス (NAADS)」は、PMA を構成する優先領域の一つであり、いわば「分権化された、農民による、民間プロバイダーを中心とする普及への転換」をはかるものである。ウガンダは、タンザニアと地理的、経済的、物理的条件が異なるものの、農業サービスの構造的制約、即ち 1) 研究－普及－農民間連携の脆弱性、2) 参加型の普及サービスが未定着、3) 官僚的な普及サービスの供給、4) 不十分な普及サービスへの農民ニーズの反映、5) 普及サービスの財政および実績にかかる説明責任の欠如、を軽減しようとしている意味で、タンザニアとは共通の方向性にある。

8) 農業省は、NAEP II の中間評価に基づき、2000 年 12 月までに、「タンザニアにおける農業普及改革：2010 年までのビジョンと戦略アウトライン」を取りまとめた。これは、同国における農業普及が、政府やドナーの努力にもかかわらず、農村貧困層の生活水準の向上に大きく寄与しなかったことを反省点とし、普及サービスを 2010 年までに、「参加型、需要ドライブ型、十分に的を絞り、コスト効果的およびジェンダー配慮的であり、かつ種々のステークホルダー間の協調・調整によって提供され、これにより、所得および生活水準の向上のために、農牧民がより効果的・持続的に資源を活用できるようになる」ことを目指している。このビジョンに基づいて、政府が支援すべき分野の明確化、農民のエンパワーメント、キャパシティー・ビルディングなどの戦略が提案された。普及改善のためにこうした戦略が策定されたことは大いに評価すべきであるが、そこに並ぶキーワードは、同戦略が批判する「西洋的思考・開発モデルに強く影響された」ものである。タンザニア農村・農民の実態に基づいて戦略の的を絞り、より具体的かつ実施可能なアクションプランを作ることが急務の課題である。

行政組織・制度

1. ASDP に対する示唆や提案及び課題の整理

- ①村レベルでの会計システムの導入
- ②県レベル計画と財政管理の透明度を高めるシステムの導入
- ③村と県の連携を強化
- ④県レベルの開発計画ガイドラインづくり

現在進捗しつつある地方分権政策の流れを受け、県レベル以下の地方行政組織が ASDP を実施する体制づくりの基本となる。その一方で、県レベル以下の政策立案・実施能力は、制度、人材、自己財源のいずれの面から見ても非常に弱い。さらに、県と村の間には税の徴収と予算分配をめぐる相互に根強い不信感があり、地方レベルの連携の基礎となる信頼関係が弱い。

このような根本的な課題が山積する地方行政組織問題を短期的に強化することは難しい。したがって、地方行政改革について包括的な制度作りを目指す地方行政プログラム（Local Government Reform Programme : LGRP）を中長期的に着実に実施することが地方行政強化の基本となる。

そのうえで、当面とりくむべき優先課題は、地方の開発計画作りと財政管理の透明度を高め、県とそれ以下の行政の信頼関係を作るためのキャパシティ・ビルディングと制度作りである。ASDP に含まれることとなる BF 等の援助資金を活用した地方レベル事業は、その実施を通じて LGRP の目指す地方強化を実践するいわばパイロット事業として活用することができよう⁷⁸。

- ①村レベルでの会計システムの導入：村レベルについては、計画作りとワンセットになった簡素でかつ分かりやすい会計システムの導入が必要。また、出納の記録を確保するために、地方の金融機関での口座の開設を義務づけることも必要。
- ②県レベル計画と財政管理の透明度を高めるシステムの導入：県の計画づくりと財政管理の透明度を高め、納税者に対する財政支出内容の説明責任を果たしうるようにシステムを改善・強化する。県ならびに村レベルの予算書、収支報告、事業実施結果の評価を分かりやすく取りまとめることは、県と村の意思疎通ならびに地域住民に対する説明の基礎として不可欠（LGRP に含まれているが実施が遅れている）。
- ③村と県の連携を強化：村と県の連携を強化するうえでは Ward Executive Officer (WEO) がキーポジションと考えられる。WEO は県議会の指名で Ward Development Committee（「開発連絡協議会（仮訳）」）、当該 Ward 選出の県議が議長、当該 Village Chairpersons

⁷⁸ 例えば県や WARD レベルの道路作りがある。

が会員参加)の事務局役を担う⁷⁹。

- ④県レベルの開発計画ガイドラインづくり：県レベル開発計画・行動実施計画・評価をワンセットでとりまとめていくためのガイドラインづくりを早急に進める必要が有る。LGRPにそのコンポーネントがあるが実施が大幅に遅れている。ASDPの県レベルにあたるDADPは県レベルの開発計画の中核となるべきもの。LGRPによればガイドラインについてはRegionが普及役、県計画が実施されたらモニタリングの役割を担うことになっている。

2. 調査目的

「行政組織・制度」に関する背景調査は、以下のような観点から実施した。

- タンザニアでは地方分権政策が進みつつある。その目指すところは、行政サービス機能について国レベルが直接分担するものを大幅に縮小する一方で、県(District)レベルに対して大幅に権限を委譲し、国に代わってサービス供給を担うという体制である。
- LGRPによれば、農業普及や農村開発事業についても、県ならびに村が自らの計画と財源によって行うこととされている。この流れを受けて、ASDS/ASDPにおいても実際の事業の実施は、そのほとんどがLocal Government Authorities (LGAs)が担うものと想定されている。
- 以上をふまえて「行政組織・制度」調査の目的は、ASDPを実施する体制づくりの基本となるLGRPの実施状況をレビューし、ASDPを実施するという観点から見た地方行政の重点課題を明らかにすることにある。

3. 主な調査果(現状分析)

1) 地方分権にともなう体制の変化

- 従来は、Nation、Region、District、Ward、Villageという行政単位がピラミッド状にトップダウンで繋がっていた。
- 現在(目指すところ)は、選挙で選出された議会(District/Village Council)と政治的リーダー(District/Village Chairperson)が存在する県と村にて自治権を持つ行政単位(LGAs)として分権型に再編成。議会を持たないRegionとWardは、それぞれ国と県の下にある行政事務的な単位となる。
- 財政的にも、国から地方への財政分配は中央の省庁を経ることなく、財務省から直

⁷⁹ WEOに対するキャパシティ・ビルディングはJICAによる研修事業として開始されており、その一層の推進が望まれる。

接県に配分される。県以下についても財政管理についての透明性と説明責任を負うこととなる。公的な開発資金の8割を援助資金に頼っていることから、県レベルがドナーに対して説明する能力を要求されることとなる。

2) 地方分権に伴う問題点

- 地方財源が農業分野に集中：地方分権と付加価値税導入にともなう税制改革によって、中央政府が農産品に対して直接課税するのは、輸出用商品作物のみとなった。これに対して、地方（県・村）の税収は、農業分野に大きく依存する。地方の税収は輸出作物、家畜、食料作物の全般に対してかけられている。長期的な課題として、農産品課税以外に徐々に課税ベースを「薄く広く」拡大する必要がある。
- 農業に対する課税方法には改善の余地が大きい：地方の農産品に対する課税は、食料作物については商品としてフォーマルに流通したものが課税対象（余剰生産意欲を抑える効果）、多くが従量課税で従価税ではない（作物価格が低いときほど重税、価格の安いものを作る小農に対して逆進性がある）。したがって現行の仕組みのまま地方税収を増やそうとすると農業にとってはマイナス。
- 県と村の協調・協力関係が弱い：地方分権は県が中心となって成り立つ。そのためには、県と村が協調・協力する必要があるが、現状ではそれが弱い。その最大の原因は、財政管理についての相互不信。村と県の財政関係は、県に代わって開発税や商品税を徴収し、その3割が村の自主財源として戻されるという制度になっている。村としては、県が集めた税にみあった公共事業を行っていない、県の計画や税システムについての必要な情報が開示されていないという不満が高く、県税については村ぐるみで節税しようという傾向がある。県は、村レベルは村の計画作りや財務的な管理能力がなく着服や横領が多くて信頼できないと見ている。

農村金融

1. ASDP に対する示唆や提案及び課題の整理

- ①政府は Micro finance Institutions 設立に向けた環境整備を行い、「直接的な MFIs 育成業務」には従事しない
- ②MFIs の実務的な育成は民間部門が担当する
- ③Viable な農家を中心に demand driven 型 Savings and Credit Cooperative Societies (SACCOs) を形成する

ASDS では農村金融のあり方に対し以下のような方向性を打ち出している。

農村の人々の金融サービスへのアクセス改善のためには、人々とフォーマルあるいはインフォーマルな金融機関を結び付ける様々なタイプのマイクロファイナンス機関(MFIs)を漸次、設立していくことが不可欠である。LGA (Local Government Authority) はMCM(Ministry of Cooperative and Marketing)や BOT (The Bank of Tanzania : 中央銀行)、民間部門と協力して様々な受益者の需要に即した MFIs (Micro finance Institutions)設立を促進する。

上記方向性の実現に向けて以下の提案を行う。

- ①政府は Micro finance Institutions 設立に向けた環境整備を行い、「直接的な MFIs 育成業務」には従事しない

i) 様々な形態の MFIs に関する情報を提供する

Village councils などを通じて各地の村落で見られる様々な貯蓄&貸付の動き (Sungung⁸⁰ など) についての経験を広め、農村部で弱い「貯蓄活動」を奨励する。また、NGO やドナーによる貯蓄・貸付活動に関する「情報」を農業普及員や cooperative officers を通じて村落住民に伝達する。

ii) MFIs に関する法律・規則・監督面での統一的な枠組を作成する

現在 MFIs に関しては、その監督官庁が複数で、法的な位置付け及び規制、監督基準も千差万別である。その解決のため統一的な枠組を作成する。BOT が 2002 年度中に策定予定の MFIs の法律・規則・監督面に関する包括的ガイドライン(A Comprehensive Guideline of a Legal, Regulatory and Supervisory Framework of Micro finance Institutions”)においては、預金量、預金者が一定規模以上に達した機関は「金融機関」として BOT 管轄とし、監督できる体制を作ることが望ましいとされている。また、商業銀行が農村金融市場に参入する上で、農村部の貯蓄が都市部へ過度に流れることなく農村の経済活性化に用いられるよう、金融機関の行動基準についても明確に定める方向性も提示されている。

⁸⁰村落内で集めた各種罰金を、村の開発資金に活用する動き。

iii) 長期的に MFIs のデータベースを作成し、多重債務者問題の予防措置を講ずる

iv) National Social Security Fund (NSSF) 業務の農村部への拡大促進により、農村住民の不即時の資金需要への対応方法の多様化を図る

② MFIs の実務的な育成は民間部門が担当する

i) LGA の委託を受けた民間商業銀行のマイクロファイナンス担当者や NGO が、MFIs 設立に必要な実務教育を農村住民に対して行う。具体的には貯蓄奨励、メンバーの事情に配慮した MFIs の規約づくり、内部モニタリング、金融機関とのローン契約締結に伴う義務と権利、平易な簿記、市場戦略、会計監査等。

ii) フォーマルな金融機関と MFIs の連携の中に、インフォーマル金融に組み込まれているような返済不履行未然防止システムを作る。

③ Viable な農家を中心に demand driven 型 Savings and Credit Cooperative Societies (SACCOs) を形成する

i) 目的別に融資を行う：農業収入あるいは農林収入による返済原資のある農家を対象に、基本的に生産・経済活動を目的とした融資を行う。教育費、医療費、冠婚葬祭など非生産的な消費目的の資金需要は別な資金で対応することとする。

ii) SACCOs メンバーの Capacity Building：メンバーの事情に即した貯蓄条件、貸付条件等を設定する重要性を人々が理解し、それを実践、試行錯誤する中で最適な条件を定められるようになるための教育を行い、外部から指定された貯蓄・貸付条件の下に失敗した過去の supply-led finance system の轍を踏まないようにする。

iii) グラントで貯蓄・貸付組合の seed money は出さない：返済義務のないグラント資金は、受けてのモラル低下につながる。活動拡大のための資金はメンバーによるコスト・シェアリングとあわせて、返済義務を課す。

2. 調査の目的

タンザニアでは 1991 年の金融自由化以降、それまでの政府保証に基づく農業投入財購入資金等、各種優遇措置が撤廃され、農村住民の金融サービス（借入、預金）へのアクセスが困難となっている。農村では、消費（教育費、食費、医療費、冠婚葬祭等）、経済活動（多くの場合、農業生産）を目的とする「借入れ」、ならびに収穫後の農産物販売代金の「預金」といった金融サービスへのニーズは高い。しかし、担保不足、低い返済能力、道路、通信設備等のインフラ未整備等により住民にとっても金融機関にとっても取引費用は高く、農村部での民間商業銀行の活動はほとんど見られない。また、可能な者は高金利であってもインフォーマル金融からの

借入れを行っている。

商業銀行自体の預金量は増加傾向にあり、融資原資は蓄積されつつある。しかし、与信先不足により預金で集めた資金のほとんどを政府証券・債券で運用し、預金が十分に融資に回っていない状況である。その一方、多くの銀行は将来のリテール戦略の一貫として、農村部への金融サービス供給を重視しており、そのための先行投資（マイクロファイナンス業務職員の育成）を行っている。

このような金融サービスの需要と供給のミスマッチがタンザニア農村金融の最大の問題であり、両者をいかに結び付けるかが農村金融の最大の課題である。本調査は、金融機関、借手双方にとっての取引費用を下げ、農村部への金融サービス供給を可能とする方法として ASDS が提案する「金融機関と農村住人をつなげる媒体としての Micro finance Institutions(MFIs)設立」について検討することを目的とする。

3. 主な調査結果（現状分析）

①現状

i) 金融自由化と農村部への影響

1991年の民間経済の活性化を目的として金融部門は自由化され、National Micro finance Bankを除くすべての国営銀行は民営化された。その結果、多くの銀行は地方の支店を閉鎖、都市部を中心に業務を行うようになったため、フォーマルな金融機関へのアクセス数は総人口の20%以下となった。

主に農業に従事する農村住民の資金需要は播種～収穫の間にピークに達するが、担保不足、物理的に銀行までの距離が遠いこと、供与される金融サービスがニーズにあわないこと（融資金額が少な・多すぎる、返済期間が短すぎる、高金利等）等により、商業銀行等フォーマルな金融機関から借入れを行うことはほとんどない。多くの農村住人は資金が必要な場合、金貸業者、商人の掛け売り、あるいは手持ちの家畜や農作物（自家消費用の穀物も含む）の販売等により賄っている。

ii) Supply-led 金融プロジェクトの失敗

独立後、ドナーを初めとする外部からの「グラント」を原資とした多くの農村金融プロジェクトが実施された。しかし、供与された原資が「返さなくてもよい資金」と受け止められたこともあり、返済率も低くうまく行かなくなった事例が多い。また、生産目的でなく Basic Human Needs (BHN) 充足を目的としたプロジェクトの場合も、返済原資を生むことができず、持続しない場合が多く見られる。

iii) 農村部の低い貯蓄率

タンザニアの都市住人の間では、一定額を定期的に仲間内で集め、順番にその資金を使う Rotational Savings and Credit System (インフォーマルな貯蓄貸付システム) が見られる。しかし、定期収入がなく、また、安全な資金の保管場所もない農村部ではほとんど見られない。外部資金に依存した農村金融プロジェクトの持続性の低さに鑑み、政府も農村部での貯蓄ならびにそれを原資とした貸付を奨励している。

iv) 様々なタイプの農村貯蓄貸付グループの萌芽

金融へのアクセス手段を失った農村住人の中に、自発的、あるいは NGO 等、外部者の支援の下に、規模・形態は様々な貯蓄 and/or 貸付グループ設立の草の根の動きが見られる (Savings and Credit Cooperative Association (SACCOs), Savings and Credit Association (SACAs), Village Banks, Sungusungu 等)。その中でも SACCOs はもっとも登録基準が厳しく、将来的に農村住民とフォーマルあるいはインフォーマルな金融機関とを連携させる媒体としての期待が高く、National Micro finance Policy においても、MFIs の鍵となる組織と位置付けられている。

v) 商業銀行の農村部への高い関心

多くの商業銀行、ノンバンクは農村地域における金融サービス供給に関するサーベイを実施し、一部、パイロット事業も実施中である。農村金融を実施するにあたっての供与対象、資金使途、供与方法等について模索中である。最大の課題は高い取引費用の削減とリスク軽減にある。

② MFIs を育成する上での問題

将来的に農村住人とフォーマル、あるいはインフォーマルな金融機関を連携させる媒体となる MFIs を育成する上で、下記の問題への留意が必要である。

i) 誕生しつつある様々な MFIs は組織的にも財務的にも弱い

入会金と出資金から構成される自己資金はかぎられ、また、メンバーからの預金も限られている現状、通年でメンバーの資金需要に応えることが難しい。また、多くの場合、組織の代表者、会計担当者は無給であり (給与を支払えるほどの財務基盤がない)、組織としての継続性を危うくしている。さらに、日々の入出金の記帳、決算書作成、ならびにその定期的な検査、監査も、人材不足、資金不足から十分に行われていない場合が多い。メンバーの従事する経済活動が似通っている (同じ農産物を生産するなど) 点も、自然災害等、不即時に弱いポートフォ

リオとなりリスク分散が難しい。このままの状態では金融機関の関心を引き付けることは困難である。

ii) 農村住民の MFIs へのネガティブな感情

かつて農村部に存在した多目的な primary society savings and credit schemes において、経営陣による預金の持ち逃げ等の不正行為があり、住民の MFIs に対するネガティブな感情が存在する。農業補助金を配付する機能としてトップダウンで設立されたそれらの schemes と、現在、各地で誕生しつつある「住民が所有・運営する」組織は異なるという認識を広めるには地道な啓蒙活動と時間が必要である。

iii) MFIs に関する単一の監督機関の不在

現在、様々な形態の MFIs が農村部で誕生しつつあるが、活動内容に応じて監督官庁が決まり、統一した規制、モニタリング、監督の枠組みが存在しない。そのため、一部には高金利融資により住民が被害を受ける事例も発生している。また、SACCOs に関しては現在、Cooperative として MCM が登録、検査、監査の業務を担当している一方、BOT も預金者保護の観点から、預金を集める農村金融機関に関する National Micro finance Policy を制定し、二重の規制を受けている。現在はほとんどの SACCOs の運営規模は小さく、預金者保護の観点から BOT が関与すべき段階ではないという意見が体勢を占めるが、将来的な農村部への業務拡大を念頭におく民間商業銀行からは、管轄をはっきりさせてほしいとの意見があがっており、何らかの対処が必要である。

iv) 不十分な SACCOs の検査、監査体制

現在、MCM 職員である district level の cooperative officers が定期的な検査を行い、regional level の cooperative officers が年1回の監査を行うことに決まっている。しかし、実際には規定通りに帳簿をつけている SACCOs は少なく、また、資金不足から国営監査法人 Cooperative Audit and Supervision Corporation (COASCO) や民間の監査企業に監査を依頼する SACCOs も少ない。そのため監査を数年間、全くうけていない SACCOs も多く、フォーマル、あるいはインフォーマルな金融機関が農村へ金融サービスを拡大するに際して信頼を勝ち取る体制となっていない。Cooperative officers もまた、日々の活動予算不足から、直接訪問して SACCOs を検査することができず、事務所に送付された帳簿のチェックに終わっているケースが多い。

v) マイクロファイナンスに関する Cooperative officers の知識不足

SACCOs の登録、検査、監査、ならびに簿記を教えている cooperative officers は 1991 年

以降、新規雇用がなく、高齢化している。そのうえ、モシの cooperative college で受けた教育は cooperative 全般に関する知識であり、SACCOs に関してはオプション科目であり十分な教育とは言い難い。さらに政府予算削減とともに、モシの cooperative college での受講者数も減少している。このような状況において cooperative officers が、有望な MFIs の1つと考えられている SACCOs の育成に従事することは、質的、量的な面から難しい。新しく新人をマイクロファイナンス専門家として育成している民間商業銀行の人材を活用することが効果的である。

インフラ（と国土開発）

1. ASDP に対する示唆や提案及び課題の整理

①幹線道路整備：市場取引促進と食糧保障の2大目的のために、

●2010年まで：首都ダルエスサラームと地方の主要都市を幹線道路で放射状に結ぶ「スター・ネットワーク」を完成させる

●2015年まで：全ての地方の主要都市（Regional Centres）が互いに幹線道路と地方道路で連結される

②地方道路整備：県開発計画（DDP）の重要な柱として位置づけ、

●県レベルでの計画策定に資するキャパシティ・ビルディングを実施する

③電力および市場情報システム：ラジオによる農業情報の提供のために、

●農業情報を提供する番組を拡大する

①幹線道路整備：市場取引促進と食糧保障の二大目的のために

タンザニアでは、隣国との国境沿いに主要都市が発達している。例えば、北部のアルーシャノモシ（ケニアとの国境沿い）、南部のムトワラ（モザンビーク国境沿い）、西部のキゴマ（コンゴとの国境沿い）、南東部のムベヤ（ザンビア国境沿い）、北西部のムワンザ（ヴィクトリア湖沿い）などである。現在の幹線道路ネットワークは、これら5箇所の主要都市と首都ダルエスサラームを効果的に連結できておらず、それぞれの都市が独自の経済圏を形成している。

有効に機能していると言えるのは、ダルエス〜ムベヤ間（TANZAN 回廊）とダルエス〜アルーシャ間だけである。国家としての経済開発のためには、首都ダルエスサラームとこれら5つの主要都市を連結する幹線道路の整備が急務である。この幹線道路網が完成すると以下の問題が克服できる。

1) 農産物の流通が活発化するとともに、流通コストが下がる。結果的に、農民の収入を増加させる。また、農産物の流通活発化は、農民に市場情報を提供する役割も果たす。
→農産物のさらなる市場取引を可能にする。

2) タンザニアでは、降雨パターンが地域によって異なるため、地域間で農産物の収穫時期が異なる。したがって、本来は地域間で農産物の需給の調整が可能はずだが、幹線道路が未整備なため、農産物を国内で輸送できないで来た。幹線道路の整備により、この問題が克服される。

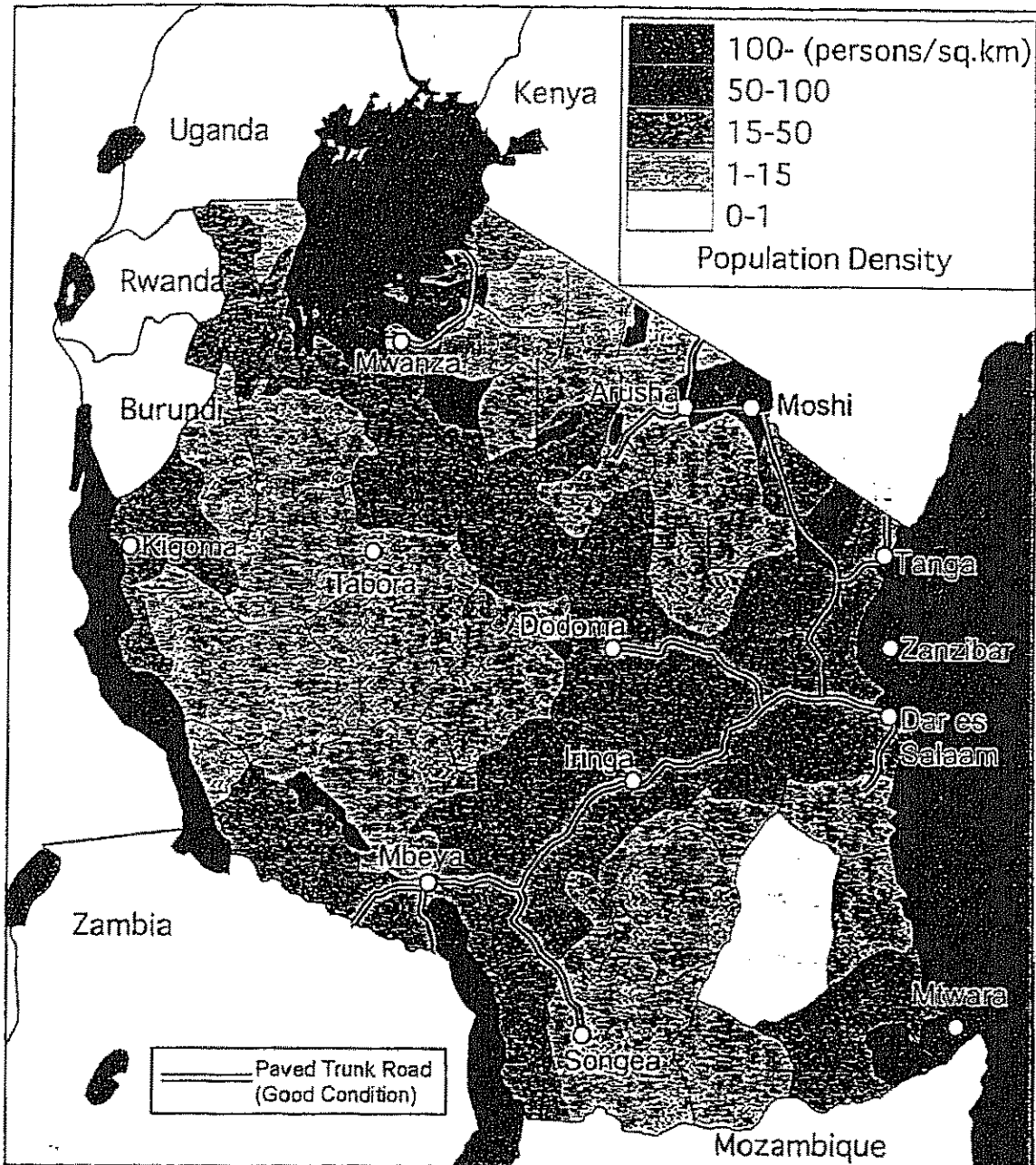
→食糧安全保障の実現を可能にする。

上記2つの目的を実現するため、調査団としては、タンザニア政府に以下のスケジュールで幹線道路を整備することを提案する。

2010年まで：首都ダルエスサラームと地方の主要都市を幹線道路で放射状に結ぶ「スター・ネットワーク」を完成させる。

2015年まで：全ての地方の主要都市（Regional Centres）が互いに幹線道路と地方道路で連結される。

図表6：幹線道路ネットワークと人口の集積状況



②地方道路整備：県開発計画（DDP）の重要な柱として位置づける

遠隔地域にとっては、域内の地方道路の整備が非常に重要な課題である。以下の3つの理由

により、県レベルの開発計画（DDP）の一部として計画され整備されるのが妥当である。

- 1) 農業投入財と農産物の輸送が容易となる。同時に市場情報も提供される。
- 2) 地方道路の整備のために、住民参加による労働力と、地元にある材料を活用することが可能となる。
- 3) 県開発計画（DDP）の策定において、道路に関する住民ニーズを取り込むことができるし、取り込まねばならない。この過程を通じて、県行政及び住民のキャパシティ・ビルディングが図られることになる。

調査団としては、タンザニア政府に対し、政府独自予算及びドナーのリソースを最大限に活用して、県レベルでの計画策定に資するキャパシティ・ビルディングを実施することを提案する。

③電力および市場情報システム：ラジオによる農業情報の提供

電力および通信セクターは民営化が進みつつあり、農村部に新規にサービスを提供することは非常に困難となっている。通信、インターネットによらずとも、市況を伝えることは可能である。国土の広さ等を考えると、短波放送による農業情報の提供が現時点で実現可能なオプションである⁸¹。タンザニアの国土面積から考えて、短波ラジオ局を一箇所建設すれば、タンザニア全域をカバーできると言える。さらに、既存の短波ラジオ放送（例えば、ラジオ・タンザニア）を活用した、農業情報提供番組の検討も有用である。

2. 調査の目的

「国土開発とインフラ」に関する調査は、以下の問題意識のもとに実施した。

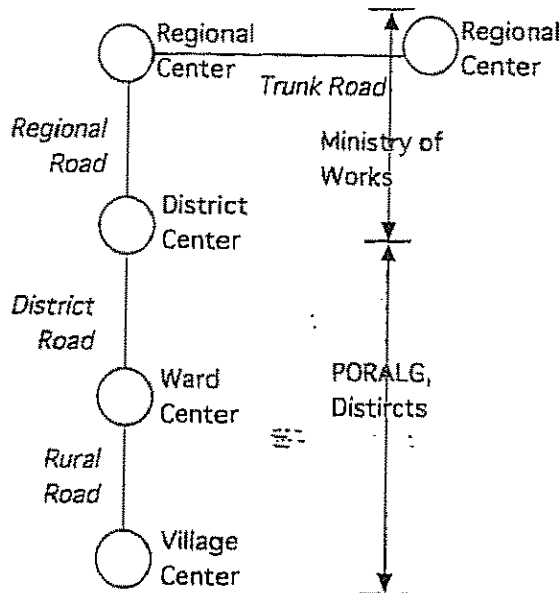
- 「道路セクター」はこれまで農業とは異なるセクターとして、扱われてきているが、農業との戦略的な連携が必要とされる。
- 農業振興の観点から、地方インフラの役割と機能を明らかにする。
- 国土面積が広く経済活動の拠点が周縁部に分散している一方で、国土を結ぶ道路ネットワークが未完成である現状を明らかにし、今後の整備の方向性を示す。
- 幹線道路、地方道路、県道路などの管理義務はどこが有していて、どのような財源及び体制で維持管理及び新規整備が行われているのかを明らかにする。

⁸¹AM及びFMを活用した農業流通関連情報の伝達手段については、資料16でも触れている。ただし、中波及びFM波はいずれも基本的に地表波であり、到達範囲が限定され、農村部に十分に情報を伝達することは困難である。

3. 主な調査結果 (現状分析)

道路の維持管理体制は図表7のようになっていることが明らかになった。公共事業省 (Ministry of Works) が、幹線道路 (Trunk Road) と地方道路 (Regional Road) を管轄し、県及び地方自治庁が、県内道路 (District Road) と Ward 内道路 (Rural Road) を管轄している。

図表7 道路の管理権限

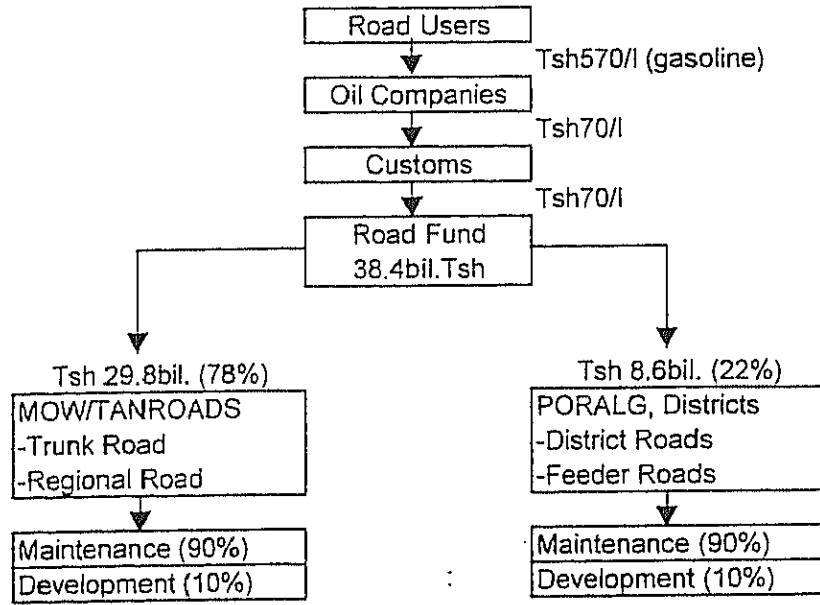


維持管理及び新規整備のためのタンザニア政府の財源は図3のように徴収及び配分されている。図表8は、世銀・公共事業省の総合道路プログラム (Integrated Road Project/IRPI-II) によって、ガソリン税の道路維持への目的税化が確立され、道路基金 (Road Fund) が設けられたことを示している。しかし、その総額は維持費用全てを賄うほどの額は集まっていない。この道路基金から、78%が公共事業省及びその傘下の TANROADS に配分されている。残りの22%が県及び地方自治庁に配分されている。維持管理と新規整備の比率でみると、90%対10%となっている。

調査団が認識している現在の道路整備の問題点は以下の3点である。

- 幹線道路 (Trunk Road) の維持については、どうにか改革が進んだが、整備については完全にドナー任せになっている。
- 地域道路 (Regional Road) については、まだ着手できる状況にない。
- それ以下の地方道については、道路基金から維持のための配分はあるものの、不十分。

図表8 道路基金の徴収と分配



(出所 : Ministry of Works, 2001.)

1. ASDP に対する示唆や提案及び課題の整理

- ①小農の市場参加のためのキャパシティ・ビルディングを実施する
- ②Commodity Board の役割を見直す→規制から支援へ
- ③政府機関のサービスを市場対応型に変える→市場支援に向けて政府職員の能力向上と意識改革
- ④効率的な市場流通の障害となっている制度・手続き（ルール）を見直す
- ⑤インフラ整備と有効利用による取引費用削減を目指す<短期的課題>
- ⑥市場の拡大への支援を続ける：競争力確保への将来へ向けての投資<長期的課題>

タンザニア農業セクターは、豊かで保全された自然資源、高い生産・輸出潜在力、周囲の国との経済圏形成可能性、民間セクターの急速成長など、市場の効率化により大きく発展する可能性があり、同時に、小農主体の小さい所得格差、コミュニティ意識や相互互助（社会資本）、先進的な組合の存在など、人々が参加し格差の拡大を防ぎながらバランスの良い発展をする可能性がある。

しかし市場の効率化には制約もあり主な問題としては：

- 1) 人々が自由化に充分対応できていない。農民は市場には疎く、流通を担った組合と連合会（ユニオン）は政府への依存体質や非効率的な経営で後退。組合は投入材供給も担っていたため投入材供給も停滞。また、条件が整う前の自由化は農村内の格差拡大、外部依存の高投入農業による持続性の低下、農村コミュニティの崩壊などなどの社会資本のリスクもある。
- 2) ルールが市場に自由化に対応できていない。効率的な市場に対する以下障害が大きい。
 - ・ 国境貿易の通関コストや税金・課徴金など流通の障害となり取引費用をあげるもの。
 - ・ 秤や市場情報の未整備など公正な取引の妨げになるもの
 - ・ 市場参入の障害など十分な競争の障害になるもの
- 3) 輸出作物の市場の公正取引監視機能を担う Commodity Board は規制・管理意識が強く、民間支援意識が弱い。時代にマッチしない輸出業者への許可制度、コーヒーのオークション制度で輸出業者（=買付け業者）間の競争を妨げている。
- 4) 政府は行政改革により市場のプレイヤーでなくなり当事者意識が低下、行政改革により行政能力低下。この結果、農民への普及、市場情報、研究開発などの支援機能が低下。
- 5) インフラの未整備による取引コストが高い

- ・道路：特に市場と国境へのアクセス
- ・メイズの生産地市場や食料作物の消費地市場

ASDS では政府の役割として、

民間に対する(1)レギュレーター：政策とルールの策定、(2)サポーター：公共財とセイフティ・ネットの提供。流通において政府の規制、支援の方向性は、(1)農民の市場参加の条件整備と緩衝材提供（自由化に伴うリスクの低減）、(2)市場の効率化、(3)市場の拡大（競争力強化）

としている。前述の問題点も踏まえつつ、具体的な支援の方向とイシューとして以下を記した。

①小農の市場参加のためのキャパシティ・ビルディング

- ・単位組合（Primary Society）を重視：経営者育成、組合経営改善の研修（Cooperative College 活用）：Good practice の経験の共有研修、農協経営者の市場情報研修、Pilot Project とレビューによる展開
- ・連合会（Cooperative Union）の経営改善：経営者の意識改革、経営者選定、経営者セミナー、競争できる価格戦略、倉庫、加工施設などの施設の有効活用

②Commodity Board の役割の見直し：規制から支援へ

- ・輸出作物市場内の競争確保（市場参入障壁の削減）：輸出作物の貿易許可の取得コストの削減、許可制限の撤廃、コーヒーオークションの見直し
- ・輸出作物の生産から販売までの、品質と価格を結びつけるインセンティブ・メカニズムの確保

③政府機関のサービスを市場対応に：市場支援に向けて政府職員の能力向上と意識改革

- ・政府職員を現場指向に：(Demand-driven サービスと地方分権化に対応) District レベルの能力向上、グラスルーツでの活動を重視、Sokoine University (SUA)の職員の活用による共同 Pilot Project、政府に大量に人材供給している SUA で現場指向の人を長期的に養成
- ・インセンティブ・メカニズム（農民／グループによる支払い）：普及員の村に常駐してのサービス。
- ・情報サービス：民間による情報提供の奨励（価格だけでなくプラクティスや産物などの情報の提供の奨励：農業新聞などのメディア）、政府普及員による市場情報提供、市場情報システムの再建（MCM の Marketing Development Centre プロポーザルのうちの事業部分の支援）、統計情報整備（統計の現状調査とオーガナイズされた情報整備）、IFAD プロジ

エクトの情報コンポーネント

- ・低投入農業の研究開発：トライアルとモニター；外部投入材依存だけでなく、持続的農業の道も；投入材を外部依存による持続性リスクを回避

④効率的な市場流通の障害となっている制度・手続き（ルール）の見直し

- ・公正取引の確保：情報ギャップの低減（価格情報提供）、取引の標準化と透明化（秤の導入）、法的側面の整備（独占禁止法の整備）
- ・国境貿易円滑化(手続きの迅速化・簡素化):ケニア国境で花卉・園芸の輸出/投資促進、投入材輸入円滑化；ザンビア国境で穀物輸出の合法化とタンザニア側の取引支援サービス（貯蔵、加工）の発展
- ・適正な課税、課徴金
- ・制度変更の順次化と国民への周知と参加：プロジェクトもパイロットをやってから全国に展開
- ・IFAD プロジェクトの政策コンポーネントの検討

⑤インフラ整備と有効利用による取引費用削減：〈短期的〉

- ・道路：市場へのアクセス道路、国境へのアクセス道路整備
- ・生産地メイヅ市場（生産者価格変動の低減、農家価格の向上、トレーダーの集荷費用低減のため：Mini Kibaigwa Market）短期：パイロットとして Iringa 州 Kilolo の無償の倉庫の有効活用；長期：成果を見て District レベルでの生産者市場の配置
- ・ダルエスの消費地の食料市場（Tandale 市場）の環境整備：アクセス道路改善、廃棄物処理改善

⑥市場の拡大への支援：競争力確保への将来へ向けての投資：〈長期的〉

- ・ニューマーケットへの参入支援：有機コーヒー、公正貿易
- ・周辺国との経済圏の形成

2. 調査目的

農作物と投入材の流通は 1994/95 年までに自由化され、流通効率の向上、民間部門の成長が見られたが、作物価格の停滞、投入材価格の上昇などにより農民の利益が期待されたほどではない。ASDS では農業の商業化と農家所得の向上のために、農産物と投入材の市場流通の効率化が必要と指摘されている。

本調査の目的は、流通自由化後の流通と組合に関する現状を把握したうえで、ASDP の実施に向けての流通と組合における課題、及び協力の方向性を示すことである。

調査対象作物はケースとして、コーヒー及び綿花（輸出作物）、メイズ及び米（食料作物）、野菜を取り上げた。調査は総合/流通に関する文献レビュー、協力案件情報整理分析に基づき、フィールド調査にて出来るだけ多くの現場の関係者へのインタビューを通じ、実際の抱えている問題や考えをなど一次情報の把握に努め、かつ意見交換を行った。調査地域はキリマンジャロ、アリューシャ、ムワンザ州（2/4～2/13）、モロゴロ州（2/15）、ドドマ、イリング、ムベヤ、ルブマ州（2/19～3/2）。関係者は Region / District 政府、農民組合、組合連合会、生産者、仲外人、広域商人、市場、ドナー、NGO など。

3. 主な調査結果（現状分析）

食料作物流通：1992 年までに流通を自由化し戦略穀物備蓄以外は民間で扱う。市場は殆どが国内市場。メイズは周辺国に輸出。国内大市場はダルエスで Tandale 市場がメイズの大市場だったが、1996 年頃からバイパスし周囲にできたミルで直接取引。Tandale Market へのアクセス道路は泥道で廃棄物の山。

メイズの生産地市場は Kibaigwa (Dodoma) にあるのみ。ここの価格の季節変動は他の地域に比べ小さく、流通業者も一度に必要な量を集められ生産者も高値で販売。また、荷揚げや警備など流通を支援する機能も育つ。他では流通業者が各農家を訪問して購入しコストが大きい。メイズ、米ともに売買に秤を使用せず、流通業者の持っているバッグやバケツを用いる。業者は税金を少なくするために大きめのバッグを用いており、価格が不明瞭で生産者に不利。

輸出作物流通：1994/95 年までに自由化され民間参入、公社民営化。Commodity Board が市場の監督。殆どの組合が作物の買付から撤退し、コーヒー、綿花の場合、全体量の 10%ほどでその率は低下傾向。市場は 90%以上が輸出市場で国際市場に左右され、価格は供給過剰により低下傾向。

コーヒー、綿花とも品質により輸出価格は異なり双方とも品質が低下傾向。コーヒーの品質低下原因は、業者が質にこだわらず量のみでの買付けをし、生産者が分別をしない、第 1 次加工での処理方法による。綿花の場合は、量のみでの買付けと広域買付けで各地の種子の混入による病気の広まりによる。

政府介入は Commodity Board が市場コントロール機能。コーヒーは Tanzania Coffee Board (TCB) がオークションと輸出業者に対する許可により監理。輸出するものは全て Moshi のオークションで許可のある業者の間で売買。オークションは 1900 年代前半に開始し、現在はバイヤーが農家から買付けたものをオークションで輸出業者として自分の商品を買付ける。また、組合で買付けをする輸出先を開拓しても、オークションの縛りで輸出できない。綿花では Tanzanian Cotton Lint and Seed Board (TCLSB) が輸出業者の許可発行で管理。規制意識が強く育成意識は弱い。

農業投入材流通：1993/94 年までに流通自由化した結果、輸出・食料作物とも連合会（ユニオン）が撤退し民間流通。投入材価格が上昇し作物価格に見合わず農家は投入材使用を控える。支援システムもあり、コーヒーでは 1997/98 から買付け業者からお金をとりバウチャーシス

テムを導入、綿花でも Tanzania Cotton Association (TCA)が売り上げの3%を徴収し、Cotton Development Fund (CDF)として農薬(殺虫剤)輸入と販売の補助金、研究開発、種子の分記に使用。コーヒー、綿花とも民間の買付け業者が投入材のサービスを行い始めている例もある。

組合で先進的な取組みの例あり。Iringa 州 Lurenzi ではメイズ、トマト、キャベツなどをかかって共同でダルエスに出荷し、現在は農民グループからプロポーザルを募り投入材をクレジット。さらに、農村金融や近隣の Kilolo 村の日本無償による倉庫(機能してない)で定期的な市場をもつ計画もある。Ruvuma 州 Wino では流通組合がメイズ、コーヒーを買付ける。地元の NGO として Wino Development Association (WIDA)、SACCOS も設立。WIDA で村の問題を話し合い、優先分野を特定。SACCOS を設立して資金を集め、作物流通に加え、教育、健康、女性、若者などの分野で開発事業を実施。District 普及員が常駐し WIDA でバイク、事務所、追加 Allowance を支払う。以上のケースには NGO の支援があった。

ケニア国境では、野菜、花卉の輸出のポテンシャルあり、花卉をケニア経由でヨーロッパに輸出。通関手続きの時間と費用が高く投資・輸出が抑制。国境へのアクセス道路は良い。ケニア側の通関は 30 分で済むが、ケニアからの肥料輸入に 1 日かかる。ザンビア国境ではザンビア、ジンバブエ、DC コンゴへメイズを輸出。通関コストを回避するためバイパスし非合法取引。ザンビア側の村に倉庫群や加工施設が発達し、ザンビアのバイヤーが集まりタンザニアのエージェントを雇い、Mbeya、Iringa、Dodoma からメイズを買い付け。アクセス道路が穴だらけで悪条件。

市場情報サービス:MDB(Marketing Development Bureau)が FAO の支援で、各種市場レビューを出していた。3つの省に分かれ FAO も 1995 年に撤退し停滞した。ラジオで週 3 回市場価格情報を放送。ダルエスの Kariako 市場で毎週独自にラジオ価格情報を放送。統計ユニットも農業省が分拆され各省の活動のオーガナイズに問題。MCM で Marketing Development Centre のプロポーザルを作成しドナーを探す⁸²。

関連プロジェクト:IFADの“Agricultural Marketing System Development Project”が2002年7月頃から開始予定。総額は 42.3millionUSD。コンポーネントは 1)マーケティング政策 2.93mUS、2)生産者のエンパワーメントと市場のリンク 13.29mUS、3)市場サポートサービスへのファイナンス 1.74milUS、4)農村市場インフラ開発 19.96milUS、5)プログラム実施とコーディネーション 4.39milUS。このうちマーケティング政策のコンポーネントに対し日本の資金援助を希望。

Morogoro 州 Dakawa で地球緑化の会が、非耕起、非灌漑、無農薬、無化学肥料で米作試験し、従来の耕法の 4 倍の収量をあげる。周囲の農家にも普及し、収量の増加した分の一部を普及料として払ってもらっており持続的で Market-oriented な普及といえる。Sokoine University of Agriculture (SUA)の JICA のプロ技ではグラスルーツレベルのプロジェクトを通じ、大学の若手教員・大学院生に現場重視の教育を行い、研究室に向きがちな彼らに足元の現状を重視する人材の養成を行っている。

⁸²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、資料16でも触れている。

1. ASPD に対する示唆や提案及び課題の整理

- ①灌漑事業実施手続の共通化を進める
 - 事業採択基準の統一
 - 計画・設計基準の標準化
 - 参加型調査による政府・農民間の合意プロセスの改善
 - 建設工事入札手続の整備
 - 事業モニタリング・評価システムの統一
- ②政府職員及び農民の能力向上をはかる
 - 能力向上プログラムの作成
 - 参加型調査手法に関する能力向上
 - 農民組合設立支援強化への取り組み
 - 水管理・施設維持管理^{モニ}能力の強化
 - ジェンダー配慮に関する研修

灌漑事業実施手続の共通化、及び、政府職員及び農民の能力向上の2点について、灌漑事業改善の方策を提示する。

①灌漑事業実施手続の共通化

灌漑事業の実施手続は各ドナーが独自に作成・運用しており、タンザニア国として統一化されていない。以下の点に着目し、可能な限り事業実施手続の共通化を図ることが重要。

事業採択基準の統一：現在、灌漑事業実施にかかる申請手続き及び事業採択基準は NIDP に示されたものを基本にして、各ドナーが独自に設定している。現在 ASPD ではガイドラインを整備中であるが、それを基本として、全国レベルの統一基準を作成することが重要である。

計画・設計基準の標準化：灌漑事業の計画・設計基準は各ドナーが独自作成・適用しており、施設の整備水準も一様でない。また、過去の事例・経験より得られた教訓も整理されていない。従って、過去の基準のレビューを行い、適切な施設整備水準を設定したうえで、計画・設計基準を標準化することが求められている。

参加型調査による政府・農民間の合意プロセスの改善：各ドナーとも参加型調査手法を用いて事業の計画・設計に農民の意向を最大限に反映する試みを行っている。しかし、行政と農民との責任分担（特に農民の費用負担分）が政府サイドより明確に提示されていないため、農民

との協議は単に農民の要望の聴き取りにとどまり、合意形成に向けての議論がまとまらず、時間のみが経過してしまうのが現状である。従って、政府及びドナーは、事業実施による農民の収入増加、概算工事費、農民の支払い能力などを事前に検討した後に、農民に対して事業実施における責任を明確に提示するなど、適切なファシリテーションを行うよう合意プロセスを改善する必要がある。

建設工事入札手続の整備：現在 DANIDA の Agricultural Sector Programme Support (ASPS) で建設工事入札及び入札評価のためのガイドラインを作成中であり、これを基本にして統一基準を整備することが急務である。

事業モニタリング・評価システムの統一：農業・食糧安全保障省は全国の灌漑事業の工事進捗・運営状況を統一された指標でモニタリング・評価するためのシステムを構築する必要がある。

②政府職員及び農民の能力向上

能力向上プログラムの作成：中央・地方技術者を対象にし、(1)能力及びニーズの把握、(2)適正な到達目標の設定、及び、(3)具体的な研修プログラムの作成を早急に行う必要がある。

参加型調査手法に関する能力向上：地方職員にとって参加型調査手法は理念としては理解されているが、経験の不足より結果として従来通りのトップダウンの意志決定がなされているという指摘がある。従って、タンザニアにおける参加型調査手法の確立・実践を行っているソコイネ大学と連携し、地方職員の参加型調査手法に関する能力向上に資することは検討に値する。

農民組合設立支援強化への取り組み：日本の無償資金協力で実施されたムウェガ農業開発事業では、県職員が JICA の支援により、水利組合準備委員会の設立、土地利用図の作成、組合加入促進キャンペーン、協同組合としての登録、組合役員選出などを行った。本プロセスを整理することにより、組合設立のためのプロセスの標準化が期待され、これは職員の能力向上のツールとして活用可能である。

水管理・施設維持管理能力の強化：ムウェガ農業開発事業では、平易な施設維持管理マニュアルを作成し、施設引き渡し前に、組合役員に対して取水堰ゲート操作、幹線水路分水工操作、保守・管理などの訓練を実施している。また、キリマンジャロ農業研修センター (KATC) では、普及員、中核農民に対して、水管理・施設維持管理の訓練を実施している。今後同センターでは、センターでの集中研修に加えて、各灌漑スキームにおける実地研修及びフォローアップを予定しており、この取り組みは能力向上に非常に有効である。

ジェンダー配慮に関する研修：Traditional Irrigation Improvement Program で開発された研修モジュールを用いて、ジェンダー配慮にかかる研修を普及する。

2. 調査の背景・目的

タンザニア国の灌漑開発の目標として(1)生産量の安定による食糧安全保障、(2)小農の生産性・所得の向上、及び(3)野菜等の換合作物の生産などがあげられている。

上記の目標を達成するため、政府は 1994 年に国家灌漑開発計画 (NIDP) を策定し灌漑事業を推進してきたが、当初の目標を達成しているとは言い難い。

「灌漑」調査の目的は、タンザニア国の灌漑事業実施状況をレビューし、灌漑行政の重点課題を明らかにすることにある。

3. 主な調査結果 (現状分析)

以下に灌漑開発に関わる現状と問題点をまとめた。

- タンザニア国では 1000 万 ha の農地の内、灌漑可能な農地は 100 万 ha とされ、現在約 16 万 ha が灌漑されている、主要作物は、米、野菜、さとうきび、コーヒーなどである。
- 灌漑事業は (1)Traditional Smallholder Irrigation、(2)Modern small-scale smallholder Irrigation、及び(3)Large-scale irrigation に大別される。(1)は農民により建設・運営されるのもので、取水施設と水路は簡便なものである。(2)は政府・地方政府の資金・技術支援で(1)を改修したものであり、その運営管理は農民が行っている。(3)は国営/企業による経営のものである。
- 国家灌漑開発計画 (NIDP) の基本戦略は、(1) Traditional Smallholder Irrigation Scheme の改修・改良、(2)水資源ポテンシャルが低い地域におけるウォーター・ハーベスティング事業の展開、及び、(3) New Smallholder Irrigation Scheme の建設の 3 点である。Smallholder Irrigation Scheme の強化に重点を置いていることが特徴である。これらの事業は調査・設計・工事管理を政府が担当し、工事完成後、事業の運営管理は農民組合に移管される。
- 灌漑事業は、農業・食糧安全保障省の灌漑セクション、Zonal Irrigation Office、県事務所 (District Office) が担当する。
- 現在実施中の主な灌漑事業：(1) Agricultural Sector Programme Support(ASPS) (DANIDA)、(2) Participatory Irrigation Development Project(PIDP) (IFAD)、(3) River Basin Management and Smallholder Irrigation Improvement Project (RBMSIIP) (IDA)、(4) Mweza Agricultural Development Project (Japan)。(1)-(3)の事業は、中央政府は調整業務のみ行い、調査・設計・工事監理・農民組合支援の業務は全て県職員が直接実施する。各ドナーは県事務所に対し、施設・機材・教育訓練などの組織・能力強化プログラムを実施している。
- 施設の問題点：施設の老朽化、不適切な計画・設計・工事監理などが原因である灌漑施設の機能低下

- 運営・管理面の問題点：不公平な水配分、運営資金の不足、農民の組織運営能力の不足、不活発な施設維持管理活動
- 組織・制度面の問題：不明確な中央省庁・地方政府・受益者間の責任範囲、政府・地方政府組織への予算配分の不足、職員の能力・経験不足、不十分な農民への技術指導、農民組合設立・支援業務の不徹底、不明瞭な受益者負担制度
- その他：環境、流域管理、水利権、土地所有、ジェンダーなどへの配慮の不足

(以上農業背景調査要旨)

3-3-5 援助政策ペーパー進捗概況

援助政策調査では、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、現地学識者との意見交換を行っている。

3月中に完成した第一ドラフトは資料28として添付した。以下その日本語の要約である。

援助政策ペーパー「アフリカにおける援助モダリティの今後の方向性」の要旨

援助政策ペーパーの目的は、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。近年、タンザニアではプロジェクト援助からセクターワイドアプローチ (SWAps)、SWAps から財政支援へと移行する動きが顕著である。同ペーパーでは、批判されているプロジェクト援助の再評価を行い、過大評価されている SWAps と財政支援への過度の移行に対する危険性を指摘した上で、タ政府とドナー双方にとってプラスとなるような今後の方向性を提言する試みを行った。ペーパーの要旨は以下の通り。

SWAps と財政支援は、従来主流を占めていたプロジェクト援助とプログラム援助に対する高まる不満から台頭してきた。両アプローチは、特に現地政府のオーナーシップを高めることができること、援助調整の効果的なメカニズムを提供できること、現地政府の政策変更や制度改革を促すことができること等の理由で、援助の有望なモダリティとして、現在、脚光を浴びている。特に世銀、DFID、フィンランドなどの北欧諸国、それに現地政府の指導者が強力に支持している。タンザニアの援助依存率が高いことと、債務返済の問題を抱えていることを考えると、当面はこの流れは仕方がないことのように思われる。なぜなら、プロジェクト援助だけでは、断片的でドナー主導となりやすいことやセクター全体へのインパクトが弱い等、その弱みがいまにも表面化し、援助の効果の面でマイナスに働き、地元のニーズに合いにくい傾向になるからである。

しかし、タンザニアにおけるこの援助の流れが大きな危険性を孕んでいることは、援助関係

者にあまり知られていない。第一に、政策環境や制度環境の整備がタンザニア政府との十分な協議のもとに進められているとは言えず、PRSPのプロセス全体がドナー主導となっている。第二に、タンザニア国内における協議が不足しており、少数の関係者が関わっているだけである。従って、指導者が交代しても現在のプロセスを支持する広範な国内のグループが育っていない。第三に、財政支援への重点移行によって被援助国の全体の開発計画や実施に対するドナーの影響力は最も強くなる。特に、ドナーの国内状況の変化や、被援助国の政治問題の悪影響（内乱や特定事件を契機としたドナーの撤退等）が大きすぎる。第四に、SWAps や財政支援とセットになっている政策支援や制度改革支援は、現地政府のオーナーシップとの間で緊張関係を発生させる。コンディショナリティの付加はオーナーシップを損なう傾向があるし、またコンディショナリティをまもらなくても援助は継続する傾向にあるために、この方法は機能しない場合が多い（構造調整の教訓）。その場合は、現地政府は痛みの伴う改革を断行するインセンティブがなくなる。第五に、外来の制度を受容し、タンザニアの社会に合わせるかたちで適用する配慮がなされていない。導入されている制度改革の多くの措置はドナーから輸入されたものであるが、ドナーは自らのアイデアを現地の特長状況に合わせる事が不得手であり、このような実験は失敗する場合が多い。ドナーには、自国の価値観、政策、制度の普遍性への幻想があるし、アイデアの選別や適用の際にタンザニア人が十分に参加していないことも問題である。

以上の結果、PRSP プロセスに対する真のオーナーシップは育ちにくく、持続性の面で大きな問題がある。そうならないためには、ドナーはタ政府が真に改革を進めようとしているのか定期的に見極める必要があるし、タ政府との協議をより密にして、改革の結果に責任を取らなければならないタ政府の見解を尊重する必要がある。タ政府は PRSP のプロセスに様々なレベルで現地利害関係者の参加を促し、改革を進める上で不可欠な広範な現地支援グループを育成し、外来の措置が現地社会にフィットするように翻訳的適用を促す必要がある。また、ドナーとタ政府双方にとって重要なことは、種々の援助モダリティを組み合わせることでリスクを最小化し、援助の効果を最大化することである。その際には地域拠点アプローチの適用が考慮されて良い。さらに、財政支援はドナーとタ政府の間で好ましくない関係を生じさせる危険が高いため、ドナーとタ政府の双方が支援の段階的撤退に関する計画をつくる必要がある。

（以上援助政策ペーパー要旨）

3-3-6 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

ASDP における日本の援助の位置付けを検討するにあたり、タンザニアにおける我が国農業協力の方向性について検討を開始している。農業背景調査、ブレインストーミング・ペーパー、昨年 Ireland Aid の費用負担により実施された Project/Program Stream Lining Study⁸³、そ

⁸³ 当該資料を基に把握に成功したプロジェクト等の一覧表を作成した。資料 29 を参照されたい。

の他既存資料等を基に素案を作成中である。

(2) 資金導入メカニズムの検討

先月に続き、BF に対する資金投入の流れ及び会計報告の仕組みについて分析を続け、ASDP ファイナンシャル・メカニズムにおける BF 資金の流れとタイミング（資料 17）を参考に、資料 30 を作成、JICA 事務所との意見交換また日本大使館への説明を行った。

なお、前フェーズより現地コンサルタントを通して実施していた「農業関係省庁における予算策定・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」に関する調査も終了した（資料 31 に報告書目次を掲載した）。

4. ASDP 策定の経過及び進捗のまとめ

以下、昨年 12 月 15 日に開始された以後の①ASDP 策定及び重要関連事項の経過、②成果物、③今後の予定、をそれぞれにまとめた。

①経過

- 2001 年 12 月 15 日に ASDP 策定作業が、政府作業チームにより開始
- 2002 年 1 月 17 日に IC/R が報告される
- 2002 年 2 月 11 日より、ASDP の一部を構成するファイナンシャル・メカニズム策定が開始される
- 2002 年 3 月 13 日、ファイナンシャル・メカニズムが完成
- 2002 年 3 月 15 日、ASDP Framework Document ドラフトが完成
- 2002 年 3 月 19 日、ASDP Sub-Programme Document ドラフトが完成、配布される

②成果物

ASDP Framework Document 第一ドラフト

及び

ASDP Sub-Programme Document 第一ドラフト

③今後の予定

- 3 月 21 日に ASDP のプレゼンテーション
- 3 月 28 日にステークホルダー・ワークショップ (30-40 名の出席を予定)
- 4 月 12 日までに Final Draft を完成

5. ASDP 策定における関係者投入実績

本フェーズにおける関係者による特筆すべき新たな投入は、ASDP 策定にかかる費用負担及び ASDP の一部を構成するファイナンシャル・メカニズムを作成した FAG への人員投入による貢献である。

それぞれにおいて我が国も大きく貢献をしており、前者に関しては ASDP 政府作業チームのファシリテーションを担当する International Consultant の備上費用負担、後者に関しては調査団の直接投入である。

以下、投入実績の全体概要を示す。

Contributions	MAFS	Japan	Other Donors
Financial	—	<ul style="list-style-type: none"> - Covered cost for international consultant fee for ASDP formulation. 	<ul style="list-style-type: none"> - EU paid for hiring of a consultant to support formulation of ASDP IC/R (Sponsored by DFID). - Denmark and Ireland covered cost for ASDP formulation excluding international consultant fee.
Logistical	<ul style="list-style-type: none"> - Offered meeting spaces. 	<ul style="list-style-type: none"> - Secretariat (Preparing minutes, setting up meeting times and circulating information among donors) - Provided meeting space at JICA office (March 6): Informal donor meeting. - Provided working space, a computer and a printer for FAG. 	—
Manpower	<ul style="list-style-type: none"> - PS of MAFS as a chairperson and two more personnel attended meetings, and dealt with other administrative matters. 	<ul style="list-style-type: none"> - Four personnel: Two from JICA Tanzania Office and two from RADAG attends meeting and other occasion. Sometimes one from the Japanese Embassy attends as well. 	<ul style="list-style-type: none"> - Basically one to two personnel from each donor. - In terms of commenting on draft ASDP TOR, headquarters staff seemed to be involved.

		<p>attends as well.</p> <p>- In terms of commenting on draft ASDP TOR, most of RADAG members were involved, too.</p>	
Others	—	—	- Ireland arranged a project observation tour (but postponed).

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）

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てきた。

ASDPドラフトが3月15日、Taskforceメンバーに提出されており、上述の本現地調査における目標は達成されたと考える。しかしASDPに関連する一連の支援業務は、これで終わったのではなく、寧ろ「始まったばかり」と言った方が適当だと認識している。

次章にて概説するように、ASDPドラフトの完成により、今後調査団が関わる事になる業務の範囲は拡大する可能性があると考えている。しかし日本側が実施可能な支援業務の範囲には限界はある。従って、日本側のリソース及び本件を通しJICAが達成を意図する目標に沿った支援業務のあり方を検討する必要がある。

各月の進捗報告にも記載したように支援業務は多岐に亘っているが、その中でも「事務局機能」は支援業務においても主軸である事は記載の通りである。後述のように今後「事務局機能」の重要性は高まる筈であり、日本としても引き続き事務局支援をする方向で検討がなされるであろう事は想像を難くない。

以下、その検討の一助として、本フェーズまたこれまでの1年間の支援業務経験を通じ、特にJICAが「事務局を担ってきた」事の意義につき、“タンザニアを援助する役割”そして“プロセスをリードする役割”の二つの視点から考察をまとめた。

6-1. タンザニアを援助する役割

(1) 援助国としての意義と日本への期待

事務局をJICAが今後も担い続ける事の意義はなんであろう。この1年間の調査団が担当した支援業務を踏まえて振り返った場合、

- ①MAFSの企画的機能、戦略機能の向上に資する事ができる
- ②MAFSの考えや悩みにドナーとしては常に接する事ができる

などの点が挙げられる。これらが事務局機能を日本が負う事の意義である事は、前フェーズのプログレスレポートにて考察した通りである。しかし、特に本フェーズを完了するにあたっては更に、

- ③MAFSのオーナーシップ醸成に貢献できる

という点も、重要な意義として挙げられると分析する。

昨年の ASDS 策定支援開始以来、JICA タンザニア事務所は調査団を活用しつつ、Taskforce 事務局として ASDS そして ASDP の立ち上げと策定に大きな貢献を続けた。日本の継続的且つ積極的な貢献に対してはタ政府に限らず、他ドナーも歓迎している。後述のように ASDP 支援に関する業務範囲が今後広がるとすれば、事務局機能は更に重要になるという見通しがたち、日本が引き続き事務局機能を果たす事へのタ政府及びドナーの期待は今後ますます大きくなるものと見られる。

(2) 事務局支援を継続する上での課題と展望

ASDS 策定支援 では JICA タンザニア事務所が事務局機能の中核を担い、調査団はその業務の一つとして議事録作成、コメント案の作成や情報収集・提供を含めたドナーとの面談等を通じ事務局活動を支援してきた。このように JICA は事務局役割を果たしてきた訳だが他方で、

「本来的には事務局は MAFS が行うべきで、ドナーは最小限の補助（サポート）」

という立場に徹するべき、という声も JICA 事務所からはあった。つまり、日本が事務局機能を負担し過ぎる事で、MAFS の本プロセスに対するオーナーシップ醸成の阻害をしている、という指摘である。JICA 事務所は、以前からこの点に配慮し、あまり前面に出過ぎないように、配慮されていたと理解している。しかし、オーナーシップを尊重するがあまり、つまり MAFS 側に全面的に任せた結果、会議が開かれず、開かれても関係者全員に案内が行っておらず、議論や重要事項の決定が行なえない、といった事態を幾度か経験している。関係ドナーはそのような状態に耐えきれない様相を呈した時期もあり、その結果、かなりの事務局機能を JICA 事務所が負う事になっていった⁸⁴。ASDS 策定プロセスは、当初予想よりもかなりの遅延が見られたが、仮にオーナーシップ尊重の名の下、日本が事務局としての役割に、消極的になっていった場合、また早期に事務局から身を退いた場合、ASDS 完成が更に遅延した可能性は大いにあったであろう。

昨年 10 月中旬、MAFS の大臣より、「ASDP において引き続き日本による事務局機能の支援を続けて欲しい」、という依頼があった訳だが、もし日本が辞退していたとすれば、果たして 3 月 15 日までに ASDP ドラフトが完成したかどうか、分からない。更に言えば、日本が事務局機能を引き続き負う事で、つまり日本の背後からの支援が続く事が確認された事を一つの拠り所として、MAFS は ASDP 策定に踏み切った側面もある、といえよう。今回の ASDP の策定では行政官「のみ」で策定を取行する、というようにオーナーシップが大きく高まる場面があったのも、このように日本が事務局機能を負った事が大きく作用したものと見ている⁸⁵。

⁸⁴ ASDS 策定時は、MAFS 側も Taskforce の召集における連絡等を行っていたものの、JICA タンザニア事務所が（常に）フォローの連絡を入れるなど、MAFS が完全に責任をもって事務局機能を果たしていたとは言い難い状況もあった。

⁸⁵ 昨年 10 月上旬、ASDP 策定体制として関係省庁職員主体の形態を提案したのは JICA 事務所／調査団であった。

MAFS 側の人材不足もしくは非・適材適所という組織問題の埋め合わせを日本が事務局を負う事で補った、という点も確認したい。今回 ASDP 策定に関わった農業関係省の職員は、基本的にはそれぞれの計画局に属する人材である。FASWOG Taskforce に出席する事も多く、仮に MAFS が事務局機能を全面的に負っていたとしたら、その事務局としての実務を担当する事になったと見込まれる人材ばかりである。つまり、日本が事務局機能を負った事により、本来ならば各省計画局職員が行うべき ASDS 及び ASDP 会議の案内や議事録作成、といった事務・連絡作業から彼等を解放し、より内容面や調整面で活躍可能（例えば ASDP 政府作業チームへの参加）とするきっかけを作った、という見方もできよう。これまでは、

「途上国政府は実効性のある計画を限られた時間で作る力は無い。だから外部コンサルタントを備上する。しかし自分が作成したものでないので途上国政府は当該計画書にオーナーシップを感じない」

という構図があったと言えよう。なかなかオーナーシップが醸成されない環境があった、という事にもなるが、今回の ASDP は、農業関係省職員が自ら作成した、という観点からすれば、上記のような状況からの離脱は可能である、ともいえよう。もしそうであれば MAFS 等の農業関係省職は今回策定した ASDP の実施、モニタリング、評価、修正と言った業務をこなしつつ、事務局としての業務もこなしていく、という事も今後には可能になるものと言えよう。換言すれば、

「本来当該省庁職員が担うべき事務局機能を、彼等に戻しても ASDP の策定と実施は進む」

という見通しが立ちつつある、という判断も可能と見る。

(3) 今後の事務局支援のあり方

ASDP が実施に移されていく場合、主たる事務局の他、例えば Sub-Programme 毎の事務局の必要性も出てくる可能性がある。しかし 23 の Sub-Programme 全ての事務局を日本が支援する事はできない⁸⁶。従ってもし Sub-Programme の事務局が必要になった場合は、日本としては全体をとりまとめるのに必要な事務局及び Sub-Programme 事務局一つを担当するのが一案となる。また、ASDP Framework Document 第一ドラフトに掲載されているファイナンス・メカニズムにもある Basket Financing Committee (BFC) においても事務局として貢献できるであろう⁸⁷。

今後の ASDP 策定及び実施プロセスにおいて、複数の事務局機能が今後必要になった場合には、既述のように日本への事務局機能負担に対する期待は大きくなるであろう。しかしその場

⁸⁶ 資料 2 の 31 頁を参照されたい。23 の Sub-Programme が提案されている事が確認される。

⁸⁷ このように今後複数の事務局が必要となった場合、他ドナーも MAFS より事務局機能の負担を要請されるかもしれない。しかし事務局を担うには相応のコスト負担、具体的には資金的そして人的負担の発生を覚悟する必要がある、全てのドナーが対応可能とは思われない。結局のところ、ASDS から本プロセスに関わってきた日本の他、デンマーク、アイルランド（そして最近になり積極化している DFID）あたりが事務局の有力候補と言えよう。

合、隙なく負担の範囲及び期間を延ばることなく、日本が負える事務局機能面での限界（他の支援業務に資源を投入する必要もあろう）、また前述のようなタ政府のオーナーシップの更なる醸成という観点から、ポイントを絞った事務局支援とし、基本的な事務局機能を、MAFS 等農業関係省がかなり負っていけるよう、根回し等の準備が必須となろう。

6-2. プロセスをリードする立場

前項ではタ政府のオーナーシップ醸成という側面に関わる、事務局支援を行う事の意義を議論した。しかし、事務局機能の一端を担う事による意義は他にもあり、本プロセスそのものをリードする立場への“足掛かり”としても大変有効であった事を付言したい。具体的には、

①他ドナーの本プロセスへの継続的な参加状態の保持

②ASDP プロセスの長期的展望の提示

と言った面に関し、事務局の機能を積極的に活用する事により、ASDP プロセスをリードしてきたものと言えよう。

①は、前項及び各月の進捗においても随所で触れているようなコメントの収集と取りまとめ、会議開催の提案、召集の案内等である。これらの実施を通じ、比較的予定通り進んだ事は既述の通りだが、その背景には事務局が存在し、その事務局機能の一端を日本が担う事があると言えよう。もし事務局がなかったとすれば、またあったとしても十分に機能していなかったとすれば、それら小さな事務的業務の幾つかが処理されなかった可能性があり、前項での議論と同様に Taskforce メンバーであるドナーが継続的に本プロセスに参加できず、ASDP 策定の完了も遅延していたであろう⁸⁸。つまり「他ドナーの本プロセスへの継続的参加」を事務局として保持する事により、ASDP プロセスをリードしてきた、とも言えよう。

②に関しては ASDP の成果物イメージ及び策定後の展望のドナー間での共有、SWAps の理念を示したという役割があった。本年 1 月 17 日の ASDP・IC/R が出されるまでは、「ASDP とは何か」その具体的なイメージの共有は関係機関間ではあまりされていなかった⁸⁹。調査団は事務局の一端として、機会のある毎に 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

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だというのが ASDP の位置付けではないか、というイメージと展望を示す発言を行ってきた。

3 月 15 日及び 19 日に提出された ASDP を見る限り、調査団の示していたイメージにかなり

⁸⁸ 教育セクター・プログラムでは事務局は存在しないという。DfID 職員が中心的役割を果たしているものの、日本のような事務局は存在しないという。

⁸⁹ これは日本の関係者の間でも同様であった。

近い形となっている事が分かる。また、今後 5 年計画である ASDP の初年度計画分を毎年改訂する事など、本プロセスが一過性の業務ではなく、夕政府の開発計画の一部として生き続ける等の点が ASDP の文章中に示されている。このように ASDP プロセスの長期的展望についても調査団の考えが関係者の間で浸透しているともいえるが、その実現には事務局の一端であった事が大きく作用していたと考える。

SWAps の理念の提示、に関しては「全てのドナーに開かれた ASDP」という考えを日本が辛抱強く推してきた点を挙げたい。詳細は各月の進捗を拝見されたいが、例えば「ASDP=BF」が強調される場面が何度かあり、その度に日本からは修正コメントが出されている。コメントは主として「BF が ASDP の中心的存在になる事が、“広く関係者を巻き込む”という SWAps の理念に反し、また多くの農業関係ドナーが ASDP に参加できない可能性もある」といった現実的な観点からであった。Ireland Aid 及びデンマークは、一応の理解は示し、日本の主張に反対はしないものの、長期的には BF に移行すべし、という考えは根強くある。しかし日本が事務局機能を担いつつ、懸命に ASDP プロセスが止まらぬようにリードしよう、という姿勢を見ていた事も、日本の意見に賛同を示す事になった一要因と考えられよう。

ところで、

「事務局機能を担わなくとも、ASDP 策定プロセスをリードする事は可能ではないか」

という意見もあろう。実際に、昨年の ASDP 策定の時から本プロセス推進の原動力は日本の他は主に Ireland Aid、デンマークであり、既述のように、様々な貢献をする事で本プロセスの維持を日本と共に進めてきた。確かに彼等は、事務局機能を担っていないにも関わらず、会議等における発言はおおいにしている。またその他の Taskforce メンバーである DFID、EU、WB に関しては、側面的な貢献は行ってきたものの、プロセスへの貢献は限定的であった。それにも拘わらず、出席をした各種会議では存在感は示している。

近い将来、日本も事務局機能を担わずとも、ASDP 策定プロセスをリードする事は可能になるであろう。そうなるためには、どのような準備が日本としては必要なのか、今後のフェーズでの支援業務を実施した後、分析と議論は深めたいが、1 点だけであるが現時点でも確認できる点を挙げたい。日本以外のドナーは、1990 年代初めから既に SWAps の考えを取り入れ、実施に向け努力やドナー間の議論を積み重ねてきた経緯がある。日本が本格的にセクター・プログラム策定に参画し始めたのはこの数年の事である。つまり日本はセクター・プログラムに関して新参者であり、特に BF に関しては全く参加の実績も無い事から、発言をするにあたって他ドナーと比べ、会議等で日本の意見に賛同と理解を得るには不利な立場にあると言える。この不利を補っているものの一つが「事務局機能を担っている点」と考えられる⁹⁰。今後どれだけの期間事務局機能を担い続けるべきか、それは前項の夕政府オーナーシップの議論とも関係する事になり見通しを立てる事は難しい。しかし、事務局機能の一端を担う事が本プロセスそのものをリードする立場への“足掛かり”としても大変有効であった点を踏まえた上での後

⁹⁰ 「援助額の大きさ」も挙げられよう。

証が今後必要である事を再度強調したい⁹¹。

このように、次フェーズ以後の事務局機能における日本としての貢献のあり方に関しては再考が必要と考える。但し、突然事務局機能の全てから撤退する、という方法が現実的でない事はいうまでもない。寧ろ緩やかな事務局機能からの撤退、そして新たに事務局機能を必要とするところへの新たな参加の仕方等、弾力的な方策を立てる事が必要となろう⁹²。

⁹¹ 現地での支援業務を通し、プロセスをリードするドナーが①人、②金、③ビジョン／理念を備える事の重要性を強く認識した。踏み込んだ考察は次フェーズにて行いたい、現時点での解釈例は次の通り。①人を備える：調整役つまり事務局機能を担える人材及び専門的見地からコメントができる人材を有する事。②金を備える：プロセス途上、当初予定しなかった会議、セミナー、ワークショップの開催に必要な経費負担力を指す。③ビジョン／理念を備える：何のためにプロセスがあるのか、プロセスの行き着く所は何か、長期的な展望を指す。特にプロセスが頓挫しないため、新たなドナーの参加意欲を掻き立てるため、ドナーの中で担当者が交代しても継続的にプロセスが実施可能せしめる上、などで必須と考える。

⁹² 検討のための案としては以下を挙げてみた。

-ASDP全体をとりまとめる主たる事務局機能に関しては、事務面はMAFSの責任とする。ただしアドバイザーとして、関わりは残す（JICA事務所及び調査団のローカルスタッフにて対応が可能）。

-Sub-Programme毎の事務局のうち一つにつき、立ち上げ期に関しては全面的に負い、漸次関係機関に委譲する（本現地調査中、FAGに調査団から1名が参加し、内容面での貢献だけでなく、事務局的功能を果たすなど、多面的な働きをした事は2月の進捗にて説明の通りだが、Sub-Programmeにおける事務局機能に関しても同様な役割が必要になるものと想像する。）。

-BFCには議事録係り等の事務面に特化した人材を投入する事で一部機能を負担する（FAGを支援した時と同様にアドバイザーとして投入する手法も一案であろう）。

7. 第四次現地調査（次フェーズ）における業務概要（案）

既述のように、調査団は本現地調査における当初目標をほぼ完遂した。

他方、次の第四次現地調査にて実施すべき業務の目標が、多岐に亘るであろう事も判明している。本レポートを取りまとめている現時点において、日本が対応すべき業務としては、おおよそ以下のようなものがある（時系列にて整理したものを資料31に添付した）。

- ASDP の4月中旬迄の完成⁹³
- ASDP MoU の検討⁹⁴
- Basket Financing Committee (BFC) の立ち上げ⁹⁵
- ASDP Sub-Programme Document における案件の内容的な掘り下げ
- 日本の援助対象候補案件に関する内容、実施方法の検討⁹⁶
- 2003年の会計年度の活用を前提とした ASDP の修正作業⁹⁷
- 県政府による DADP 作成に関わる支援方法の検討⁹⁸

この他にも Sub-Programme の実施及び関連調査の実施、BF の稼働、ワークショップ開催等も想定され、第四次現地調査以後において対応すべき業務の範囲は、これまでの現地調査のそれと比較し、格段に拡がる事が予想される。他方で、ASDP が実務的な文書として夕政府内に定着するよう、日本がリーディング・ドナーとして今後も ASDP の実施と修正作業に関わるのであれば、対応が必要な業務ばかりである事を強調したい。

第四次現地調査以後は、これまでの全現地調査での経験及び考察等を踏まえ、多面的且つ柔軟な対応が必要になるものと強く考える。調査団においてもこの点を考慮しつつ、第四次現地調査における調査団業務のあり方について検討がこれから必要である。現段階で考えられる主要支援業務案としては、以下の3点がある。この他にも2003年度に向けた ASDP 改訂作業の支援、という業務も考えられるが、先ずは ASDP の実質的な稼働に必要な課題の克服、という

⁹³ 4月12日に完成させたい、というのが2月26日時点での政府作業チームの説明であった。

⁹⁴ MoU を結ぶ、という事は関係会合等で正式に打ち出されている訳ではないが、教育セクタープログラム、貧困モニタリングの例から、MoU の締結は必至と見るべきであり、早い段階からその準備を進める必要がある。

⁹⁵ ASDP にて実施が期待される一部の案件に対応した BF 立ち上げの可能性はある。

⁹⁶ 日本が支援したい、という案件に対し、他ドナーも支援意志を表明した場合は、その調整も必要となる。

⁹⁷ ASDP IC/R では「Implementation part of the Sub-Programme Document for 2002.7~2003.6」と呼ばれている部分を指す。

⁹⁸ マニュアルの作成や県職員に対するワークショップ等が考えられる。なお、保健セクタープログラムにおいても県レベルの計画策定マニュアルが作られているが、マニュアル自体の作成には1年近くかかったという。

観点から記載したという旨も付言したい。

- BFC 立ち上げ
- 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

以下に、各支援業務案の概略を示す。

(1) BFC 立ち上げ

- ①ファイナンシャル・メカニズム内容の再検討
- ②BFC 事務局への参加による立ち上げ及び運営の支援

(2) 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

- ①保健セクター・プログラム策定時に行われた、「地方保健計画作成のための地方政府支援のための諸策（ガイドライン作成やセミナーの開催）」の検証
- ②上記「①」における提案事項の主管省庁及び他ドナーへの実施方法の提案及び実施の支援
- ③多くのドナーが説明しているところの県政府以下のレベルでの、計画・予算管理・モニタリングに関する組織・人材強化方策の検討⁹⁹

(3) ASDP Sub-Programme における日本の案件の位置付けの検討

- ①我が国援助関係者への農業背景調査ペーパーの配布及び／もしくはプレゼンテーション。
- ②農業分野の JICA プロジェクト関係者への ASDP 進捗状況の説明と今後の行方の説明。
- ③上記①、②を踏まえた Sub-Programme における日本の案件の位置付け素案の作成。
- ④「③」の我が国援助関係者への配布、ディスカッションの実施やコメントの依頼。

なお、上記における農業分野の JICA プロジェクト関係者としては

- KATC フェーズ 2
- モロゴロ州ムエガ地区小規模灌漑開発計画
- コースト州貧困農家小規模園芸開発計画調査

⁹⁹ RDS の重点項目でもある。

●全国福祉マスター・プラン調査

を指すが、情報を共有すべき専門家やプロジェクト従事者の範囲は更に広がるであろう、例えば地方分権に関わる個別専門家や教育セクター担当及び貧困モニタリング担当の企画調査員等も該当すると考えている。

資料 1

ASDP IC/R

THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA
MINISTRY OF AGRICULTURE AND FOOD SECURITY



TABLE OF CONTENTS	i
ACRONYMS AND ABBREVIATIONS	iii
1.0 INTRODUCTION	1
2.0 BACKGROUND AND CURRENT STATUS OF AGRICULTURAL SECTOR DEVELOPMENT STRATEGY	3
2.1 Strategy context of the ASDS	3
2.2 The importance of the ASDS for Agriculture development	3
2.3 The policy Direction of ASDS	4
2.4 The current status of the ASDS	5
3.0 OBJECTIVES AND EXPECTED OUTPUTS OF THE STUDY	5
3.1 Objectives	5
3.2 Expected outputs	6
3.2.1 The Framework documents	6
3.2.1.2 Institutional Issues	6
3.2.1.3 Financing Issues	7
3.2.2 Sub-Programme document	8
3.2.1.1 Introduction	8
3.2.1.2 Outputs	8
3.2.1.3 Implementation	8
3.2.2.4 Resource Requirement and sources of funds	8
4.0 APPROACH FOR THE PREPARATION OF ASDP	9
4.1 Analytical phases	10
4.1.1 Phase I	10
4.1.2 Phase II	12
4.1.3 Phase III	13
5.0 ROLE OF TEAM MEMBERS	14
6.0 SCHEDULE OF ACTIVITIES	15
7.0 ANNEXES	16
ANNEX 1 Broad Terms of Reference for the preparation of ASDP	16
ANNEX 2a Sub-sector priorities	
ANNEX 2b Sub-programmes	

AGRICULTURAL SECTOR DEVELOPMENT PROGRAMME
INCEPTION REPORT

January, 2002

ACRONYMS AND ABBREVIATIONS

ASDS	Agricultural Sector Development Strategy
ASDP	Agricultural Sector Development Programme
DADPs	District Agricultural Development Plans
GDP	Gross Domestic Product
ICC	Inter-ministerial Coordinating Committee
LGAs	Local Government Authorities
LGRPL	Local Government Reform Programme
MAFS	Ministry of Agriculture and Food Security
MCM	Ministry of Cooperatives and Marketing
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
MWLD	Ministry of Water and Livestock Development
PO-RALG	President's Office – Regional Administration and Local Government
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSAC-1	Programmatic Structural Adjustment Credit
RDS	Rural Development Strategy
RS	Regional Secretariat
TCC	Technical Coordinating Committee
TDV 2025	Tanzania Development Vision 2025

AGRICULTURAL SECTOR DEVELOPMENT PROGRAMME INCEPTION REPORT

1.0 INTRODUCTION

The Government of Tanzania recently approved the Agricultural Sector Development Strategy (ASDS) arising from the Agricultural and Livestock Policy, 1997 and the Cooperatives Development Policy of 1997; and in response to the requirements of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP). Preparations are under way for the Agricultural Sector Development Programme (ASDP) to implement the identified strategic interventions and priority areas. The ASDP forms the basis on which resources from Government and Donors will be allocated to the Sector.

There are three major reasons why the ASDP is of considerable importance. First, it will target improvements in farm incomes on which the majority of the rural population depend. This is a pre-condition to the reduction of rural poverty. Second, it targets availability and access to food (i.e. food security). Third, agricultural development is at present key to overall economic development in the country.

The strategic areas identified under the ASDS are:

- Strengthening of the institutional framework;
- Creating a favourable environment for commercial activities;
- Public and private roles in improving supporting services;
- Strengthening marketing efficiency for inputs and outputs; and
- Mainstreaming planning for agricultural development in other sectors.

The ASDP preparation will involve setting priorities in these areas. It also involves identifying activities within the prioritized interventions, developing a costed and budgeted programme with targets and indicators, and identifying clear responsibilities for implementation. In order to have a comprehensive ASDP, the desirability and possibility of developing a common financing mechanism across the sector, based on Government procedures for disbursing and accounting for the funds, will have to be examined.

The agricultural sector is wide, diverse and has many actors – the government (both central and local levels); the private sector (i.e. farmers, agri-business, etc); the civil society, and; development partners. The

sector also interfaces with the implementation of other strategies, which focus on tackling poverty (i.e. PRSP, Rural Development Strategy (RDS) and Tanzania Development Vision (TDV) 2025. Thus, the ASDP will involve designing an effective coordination mechanism. In this respect, capacity-building activities will be included in the ASDP in order to increase the effectiveness of various stakeholders in implementing the agricultural sector policy.

The Government intends to learn from and use available experiences in developing a sector-wide approach to the agricultural sector, while taking into account the changed roles and responsibilities between Central and Local Government Authorities (LGAs). It is also committed to retaining ownership of the process of developing a robust ASDP, and seeks the support and understanding of development partners in developing its capacity in this field. In the light of the changed relations and roles between the Central Government and LGAs, the preparation of the ASDP will take a process approach, evolving as experience is gained. First, the process will entail preparation of the national ASDP based on the ASDS Logical Framework. This work, now underway, involves the Ministry of Agriculture and Food Security (MAFS), Ministry of Cooperatives and Marketing (MCM), Ministry of Water and Livestock Development (MWLD) and the President's Office - Regional Administration and Local Government (PO-RALG). Second, it will involve preparation of the District Agricultural Development Programmes (DADPs), under the framework and guidance of the overall programme. This will involve Local Government Authorities (LGAs), the Regional Secretariats (RS), and PO-RALG, with active support of MAFS, MCM and MWLD.

The objective of this Inception Report, therefore, is to highlight, the issues and activities necessary in the preparation of the five-year programme designed to implement the ASDS. Presentation of the Report is made under six sections together with annexes at the end. The sections are:-

- I. Introduction
- II. Background and Current Status of ASDS
- III. Objectives and Expected Outcome of the Study
- IV. Approach for the Preparation of the ASDP
- V. Role of Team Members
- VI. Schedule of Activities

2.0 BACKGROUND AND CURRENT DEVELOPMENT STATUS OF THE AGRICULTURAL SECTOR DEVELOPMENT STRATEGY

2.1 Strategic Context of the ASDS

The ASDS is an integral component of the ongoing macroeconomic adjustment and structural reforms that are supported by Tanzania's development partners. The medium term objectives are determined by the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) and the long-term goals by the Tanzania Development Vision 2025. Agriculture is important to Tanzania's immediate and long-term economic and social development goals for three reasons. First, widespread improvements in farm incomes are a precondition to the reduction of rural poverty. Second, any strategy for addressing food security must involve actions to improve agricultural and livestock production and farm incomes. Third, agriculture, as the single major contributor to national GDP, is of key importance to the country's overall economic development now and in the near future. Its potential in this regard is substantial.

The ASDS, which is the result of a participatory consultative process among a wide range of sector stakeholders, provides a basis for action by both the public and private sectors to support Tanzania's effort to stimulate agricultural growth and to reduce rural poverty.

2.2 The importance of the ASDS for Agriculture Development

The need for an ASDS derives from three considerations. First, it is an integral component of on going macroeconomic and structural reforms that are being supported by Tanzania's multilateral and bilateral partners. Some of these reforms, including those being supported under the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF), Programmatic Structural Adjustment Credit (PSAC-1) and PRSP, are expected to have a significant impact on the welfare of the rural poor in general and small crop and livestock producers in particular. Accordingly, Government has chosen, as detailed in the strategy, 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.

Second, the strategy is viewed as an instrument for guiding public and private sector efforts towards broadly shared sector objectives and specific inputs and outputs. Implementation of the Local Government Reform Programme (LGRP), aimed at transferring responsibility for

formulating, implementing and monitoring of agricultural development programmes and projects to districts and grassroots communities has started, but it will take time to complete. The ASDS will, therefore, need to be implemented flexibly to accommodate local development needs and opportunities within the framework of the envisaged District Agricultural Development Programme (DADPs). Thus, the ASDS will provide 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 district levels.

Third, and most importantly, the ASDS is critical to rural poverty reduction. Government strongly believes that 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.

2.3 The policy direction of ASDS

The development of a strategy involves a choice of longer-term objectives for the agricultural sector and an exploration of means of their achievement. The ASDS has accomplished this task and has set out clear goals and, broadly identified as the main means whereby the goals can be pursued.

The ASDS starts with two important premises. First, subsistence-dominated farming must be transformed into commercial, profitable agricultural production systems. Second, the linchpin of the strategy is improving agricultural productivity among smallholder farmers, combined with an increased degree of commercialization of farm production.

The ASDS opts for a gradual transformation of farming into commercial agriculture, whereby in the short and medium term food security must be ensured by increased production and income. The primary objective of the strategy is to create an environment that is conducive to the improvement of agricultural productivity, in order to improve farm incomes and reduce rural poverty and to attract private investment to the sector.

2.4 The current status of the ASDS

The process of preparing ASDS began in the year 1998 after the finalization of the Agricultural and Livestock Policy and Cooperative

Policy of 1997. Between 1998 and 2000 the Government conducted various studies, engaged stakeholders in participatory and intensive consultations at national and grass root level for the purpose of collecting ideas on how to jump start the Agricultural sector growth through strategic interventions.

After a long process of consultation at various levels with strong involvement of development partners, the first draft was completed in July 2000 and the final draft was completed in June 2001. The ASDS document was approved by the Government in August 2001. Following the approval of the ASDS Document, the Government Technical Team was formed to work on the ASDP which will operationalise the ASDS.

3.0 OBJECTIVES AND EXPECTED OUTPUTS OF THE STUDY

3.1 Objectives

According to the Terms of Reference (Annex 1) and based on the ASDS document, the objective of the assignment is to formulate an Agricultural Sector Development Programme (ASDP), which will establish a clear set of priorities for the government in terms of areas of support and investment. The ASDP will form the basis for Government budget allocations to the agricultural sector as well as for negotiations with international donors who will be invited to pledge additional funds for the execution of the programme.

3.2 Expected outputs

Based on the study objectives, the expected output of the assignment will be a clear and concise ASDP, which will be presented in two separate documents namely:- the Framework document that contain the policy, institutional and financing framework and a Sub-programme document, which will consist of a detailed costed set of activities to be implemented over the ensuing five years. The Framework document will be a more permanent document while the Sub-programme document will be annually updated in the light of experience and progress in achieving the agricultural sector's targets and objectives.

3.2.1 The Framework document

The Framework document will contain the policy, institutional and financing issues. It will, *inter alia*, set out the ground rules of the Programme to minimize the possibility of misunderstandings between Government and development partners.

3.2.1.4 Policy issues. This will include:-

- a) A general statement of policy direction
This will be derived from the ASDS
- b) Criteria for the prioritisation of activities
These are discussed in Section 4.1 below.

3.2.1.5 Institutional issues. This will include:-

- a) Roles and responsibilities of main actors
There will be many actors involved in the implementation of ASDS and they will require a harmonized and coordinated framework for effective and efficiency management of activities and resources. The roles and responsibilities of various actors/ stakeholders in the planning and implementation of ASDP will be worked out and elaborated in the document, including the formation and functions of an Inter-ministerial Coordinating Committee (ICC) and Technical Coordinating Committee (TCC).
- b) Indicators, monitoring and evaluation, and reporting systems
The document will define reporting procedures, format, monitoring and evaluation arrangements, and specify monitoring indicators for the ASDP. The ASDP itself operates as a sectoral component of the RDS, which has its own monitoring and evaluation framework. The work of the ICC and TCC will therefore have to be coordinated with that of the RDS.
- c) Use of log-frame as management device
Log frames containing purpose, results, activities, indicators, means of verification, assumptions and specific performance criteria will be developed and used for monitoring and evaluation purposes.

3.2.1.6 Financing issues. This will include

- 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.

(b) *Link to Medium Term Expenditure Framework (MTEF) and budget process of the government*
PRSP identifies agriculture as one of the priority sectors and specifies its role. The ASDS sets out the means by which national goals will be achieved and also provides the basis for reformulating MTEF for the agricultural sector. The ASDP will be implemented within this reformulated MTEF. Thus, in future, public sector investment in the agricultural sector will contribute to the PRSP goal of poverty reduction.

c) Financial reporting requirements.

Modalities for accounting and reporting procedures will have to be determined that ensure high standards of accountability and provide all stakeholders with a transparent, up-to-date account of the disbursement and effective use of funds allocated to ASDP.

3.2.2 The Sub-programme Document

The document will contain the following sections:-

3.2.2.1 Introduction

The introduction which will be a brief explanation of the role of the ASDP process in the policy framework

3.2.2.2 Outputs

- (a) The document will review previous year's activities based on targets, actual achievements, problems, and future alternative
- (b) The main themes of the next five years, major changes in approach, targets, etc. will be outlined.
- (c) There will be a log frame with detailed outputs for year one, and indicative outputs for years 2-5.

3.2.2.3 Implementation

The implementation part of the document will contain the following elements:

- (a) Review of previous year's performance
- (b) Major proposed changes in roles, responsibilities and functions will be part and parcel of the document
- (c) Detailed implementation schedules at each level of responsibility for Year 1 and indicative schedules for Years 2-5.

3.2.2.4

Resource requirements and sources of funds.

The document will indicate the resources required, mechanism for funding and source of funds that will be required to implement the ASDP.

4.0 APPROACH TO THE PREPARATION OF THE ASDP.

The Government approval of ASDS is a major step towards formulation of an Agricultural Sector Development Programme (ASDP) which will define priority activities and investments for the sector for the coming five years.

The Government is committed to an immediate preparation and implementation of ASDP commencing financial year 2002/2003 as this has a major bearing to the implementation of the Poverty Reduction Strategy.

Additional benefits likely to accrue from adopting a sector-wide programme include:

- All significant public funding for the sector will support this strategy
- The opportunity to adopt a common financing approach across the sector with the aim of increasingly relying on Government procedures to disburse and account for all funds
- The development of a costed and budgeted work programme to implement the policy (strategy) with targets, indicators and responsibilities clearly identified
- The development of a consistent approach to the roles of central government, local government, civil society and the private sector in the provision of support services to the agricultural sector
- The development of feasible solutions to the nature and forms of decentralisation of responsibilities from central government to local government and local communities
- Recognition of the synergies between agricultural sector programmes and wider rural sector programmes in tackling poverty and the presence of effective coordination mechanisms to ensure the benefits of these synergies are achieved
- Capacity building amongst the various stakeholders to increase their effectiveness in implementing the agricultural sector policy.

Cognizant of the above, the lead Ministries in the agricultural sector have decided to prepare the Agricultural Sector Development Programme through a Government Technical Team with assistance from

consultants when the need arises. The Government Team is comprised of members from MAFS, MCM, MWLD and PO-RALG.

The major rationale behind this move is the fact that the responsibility for developing and managing a sector programme must lie with the government. This is more than an issue of principle; the government should control its own development and be accountable to the public for its performance. Furthermore, this approach will enhance ownership of the programme by the lead Ministries and will facilitate capacity building.

The ASDP to be formulated will be a five-year programme but will be implemented within the MTEF. The Sub-programme document will be revised and updated each year in order to reflect realistic targets and to avoid being overambitious in terms of demands on manpower or resources.

4.1 Analytical Phases

4.1.1 Phase I

The ASDS Log-frame present a long list of interventions to be undertaken in order to create an enabling and conducive environment for improving the productivity and profitability of the sector and to increase farm incomes in order to reduce poverty and ensure households food security. The list is not final. Some potential activities may have been omitted and some that are noted are of higher priority than others. In addition to the above, given the resources likely to be available both in terms of financial and human capacity, it is not feasible to start implementation of all interventions during the first year. In view of the above, the first step of analytical work will be prioritization of the interventions. The prioritisation exercise has already been completed and sub-sector priorities and sub-programmes identified and are presented in Annex 2a and 2b.

The prioritisation process was carried out through several stages as follows:-

The first stage in prioritization was to screen potential interventions according to three tests to ensure that there is a justification for government involvement. These tests are:-

- **Market failure.** Is there a market failure which government can in practice address effectively?
- **Improving social opportunity.** Market-based solutions may not solve all poverty and social problems. Some government interventions may be justified in terms of assistance to the poorest, safety nets for the most vulnerable to shocks, human rights, gender inequalities etc. Is the intervention the most cost-effective means of achieving one of the above objectives?
- **Institutional development.** There are situations in which government can usefully intervene as a catalyst – hopefully on temporary basis – to stimulate the development of institutions; will government intervention in this area effectively help to meet overall development objectives?

Most of the interventions passed one or more of the above tests.

The next step was to prioritise taking the following criteria into account:-

- **Poverty/growth impact** – Does the intervention contribute to overall agricultural GDP, percentage of rural population likely to be affected etc. Interventions contributing to poverty reduction were given higher ranking.
- **Implementability** – Is the intervention easily implemented? Issues considered included capacity, human resources, is it an on-going activity, does it require complex coordination, etc.
- **Cost** – Low cost interventions were given a higher ranking.
- **Geographical coverage** – High ranking was given to interventions with wider geographical coverage.
- **Public / Private role** - Interventions which were identified as public functions were given a higher ranking.
- **Time of implementation** – Higher ranking was given to interventions which can be speedily implemented so as to produce results quickly.
- **Availability of resources** – Interventions which have available resources for implementation were given higher ranking.

Those interventions which complied with most of the parameters were ranked high and earmarked for implementation in the early years of ASDP with middle ranking interventions to be considered in subsequent years. The ranking process was a participatory one involving all heads of technical departments and sections of the lead Ministries. On this basis, an initial list of prioritisation was prepared.

Further discussions were carried out with the lead Ministries management including Ministers and Permanent Secretaries to agree on a final list of sub-sector priorities and sub-programmes.

The process adopted was very important for consensus building and enhancing ownership of the programme by the Lead Ministries.

4.1.2 Phase II

After completion of the prioritisation exercise, the next analytical phase will involve further elaboration of the framework document.

The analysis will include:-

- Analysis and elaboration of the policy issues which underlie the ASDP.
- Analysis of roles and responsibilities of the various institutions.
- Development of a monitoring and evaluation system.
- Study and recommendation of financing and accounting mechanisms. Various financing options will be looked at including common basket procedures and pooled systems of financing.

The expected outcome of the second phase will be a Framework document.

4.1.3 Phase III

Phase three analytical work will focus on the preparation of detailed activities, targets, responsibilities, indicators, costing and implementation arrangement.

Specifically, the team will:-

- Prioritize sub-programme components and assign an order of magnitude of investment.
- Elaborate the activities and specify broad types of investments required by each sub-programme.
- Identify the actors responsible for implementing specific activities and assist them in developing work programmes to ensure their effective implementation.
- Design feasible and effective indicators and targets for monitoring and evaluation.
- Use the ETC East Africa Consultants report recommendations to scrutinize ongoing projects and programmes and modify/amalgamate or retain them in full, according to the assessment of their merit within the new programming context.
- Identify linkages with investments in other sectors.
- Estimate the impact of the sub-programme investments in terms of overall sector objectives and cross-cutting development objectives.
- Aggregate the sub-programmes, specify the resource requirement for each year and sources of funding.

A draft ASDP document will be produced by 1st March, 2002 and presented to a stakeholders' workshop tentatively planned to take place during the 11th week of the assignment.

5.0 ROLE OF TEAM MEMBERS

The Team Members comprise the Team Leader (Mrs J.F. Bitegeko, Director of Policy and Planning, MAFS), 3 members from each of the Ministries of Agriculture and Food Security (Mrs S. Kaduna, Mr J.S. Mawalla, Mr S.S. Mpaki), Cooperatives and Marketing (Mr K.Kagaruki, Mr A.S. Mapunda, Mr S. Ngoda), Water and Livestock Development (Mr I. Kaduna, Mr S.R. Mwinjaka, Mr D.A. Rwezaula) and 2 members from the President's Office – Regional Administration and Local Government (Mr J.F. Kanyasi, Mr M. Lemnge).

The Team is facilitated by a consultant from Oxford Policy Management Ltd (OPM) (Professor L.D. Smith)

In addition, a Financing Systems Specialist will support the team to identify appropriate options for financing and accounting procedures.

The main task of the team is to prepare ASDP as stipulated in the Terms of Reference (Annex 1). Specifically the team members will do the following:-

The Team Leader will be responsible for coordination and supervision of the team and, in collaboration with the facilitator, will compile and fine-tune ASDP documents.

Two team members (Mrs S. Kaduma, Mr S. Ngoda) will prepare the Framework document.

The remaining nine members of the team will assist Lead Ministry staff in the preparation of detailed sub-programmes as indicated in Annex 3.

The team has identified a need for a Financing Systems Specialist to prepare options for financing and accounting procedures for ASDP. The TOR for the Specialist is attached as Annex 4.

6.0 SCHEDULE OF ACTIVITIES

15 th December, 2001	Commencement of the assignment: Team Mobilized in Dar es Salaam.
17 th December, 2001 – 6 th January, 2002	Sub-sectors prioritization exercise.
7 th January, 2002 – 15 th January, 2002	Identification of sub-sector programmes.
7 th January, 2002 – 16 th January, 2002	Inception Report Preparation.
17 th January, 2002 –	Meeting with FASWOG Task Force to discuss Inception Report and prioritized sub-programmes.
<u>26th February, 2002</u>	<u>Meeting with FASWOG to discuss financing options and accounting procedures for ASDP.</u>
<u>1st March, 2002</u>	<u>First draft Framework document.</u>
	<u>First draft sub-programmes document.</u>
7 th March, 2002	Presentation of a draft ASDP at a stakeholders' workshop.
15 th March, 2002	Submission of final draft ASDP to Lead Ministries.

ANNEX 1: 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 and 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.

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.

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.

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.
- © 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.
- (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

8. TIME FRAME

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

ANNEX 2A: SUB SECTOR PRIORITIES.

A. CROP SUB -SECTOR

1.0 STRENGTHENING THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK

Interventions	YEARS				
	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
1.6.1. Provide favourable legal and administrative framework for agricultural development.	V				

2.0 CREATING A FAVOURABLE ENVIRONMENT FOR COMMERCIAL ACTIVITIES

Interventions	YEARS				
	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
2.1.2 Harmonize and rationalize taxes, levies and fees as an incentive to farmers and investors in agriculture	V				
2.2.3 Review and harmonize crop sub-sector and collaborative sectors legislation.	V				
2.8.1 Undertake land demarcation and surveys for potential investment zones and grazing land for pastoralists and agro-pastoralists	V				

資料 1-3-1

3.0 PUBLIC AND PRIVATE ROLES IN IMPROVING SUPPORTING SERVICES

Interventions	YEARS				
	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
2.2.2. Establish and implement a sustainable system for funding extension system	V				
2.2.4. Review the existing participatory extension methodologies and upscale the use of the more effective ones (formation of farmer groups).	V				
2.2.4 (a) .Develop and implement a programme on alternative export crops.	V				
3.1.3 Devise and implement a mechanism for collaborative research and cost sharing between central government, LGAs, Commodity Boards and private sector.	V				
3.1.3 (a). Develop and implement a research programme <ul style="list-style-type: none"> • Food crop research • Research and development of alternative export crops • Special programme (Soil, Agro-forest etc.) 	V				
3.5.6. Develop and institutionalize (at all levels) monitoring and early warning system and related disaster preparedness plans for crops pest and disease outbreak	V				

資料 1-3-2

3.7.3 Develop and implement a comprehensive programme for Integrated soil conservation and water management	V				
3.7.3 (a) Develop national irrigation master plan and implementation plan					
3.7.2 Develop and implement programmes that improve and maintain soil fertility.	V				
3.7.4(a) Develop and implement post-harvest management services programme.	V				
3.8.1. Develop and implement a comprehensive programme for agro-mechanisation.	V				
3.8.2. Develop and implement a comprehensive programme for agro-processing.	V				
3.9.1. Strengthen agriculture data base system at MAFS to collect process and disseminate agricultural data for crop production <ul style="list-style-type: none"> Prepare user guidelines for data collection, processing, storage, retrieval and dissemination 	V				

资料 1-3-3

4.0 ~~STRENGTHENING MARKETING EFFICIENCY FOR INPUTS AND OUTPUTS~~

Interventions	YEARS				
	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
4.3.1. Devise and Implement appropriate mechanisms for increased access of agricultural inputs in rural areas. <ul style="list-style-type: none"> Devise and put in place a mechanism for provision of seed. Devise and put in place mechanisms for provision of fertilizers and agro-chemicals. 	V				
4.7.2. Develop and implement an incentive mechanism for promotion of investment in agricultural production and processing.	V				

资料 1-3-4

B. LIVESTOCK SUB-SECTOR

Item No	INTERVENTIONS/Activity	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
1.0	STRENGTHENING THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK					
1.1	Review and formulate livestock policy and implementation	V				
1.2	Formulate food security policy and issue guidelines		V			
1.3	Provision of necessary tool for proper monitoring, standards and regulations		V			
1.4	Supervision and monitoring for enforcement of standards and regulations	V				
1.5	Strengthening the capacity of Livestock sector departments (Veterinary services, Animal production & Research & Training)	V				
1.6	Strengthening the capacity of Livestock Research Centre & Training Institutes (LITIs)	V				
1.7	Strengthening the capacity of Veterinary Investigation centre (VICs) and Animal disease Research Institute (ADRI) to carry out surveillance, research and diagnosis	V				
1.8	Strengthening the livestock inputs quality (chemicals, drugs, equipment, semen, pasture seeds, animal feeds).		V			
1.9	Strengthen participatory planning		V			

资料 1-3-5

1.10	Capacity building for the livestock sector management.	V				
2.0	CREATING A FAVOURABLE ENVIRONMENT FOR COMMERCIAL ACTIVITIES					
2.1	Review, prepare and harmonize relevant acts/legislation and regulation		V			
2.2	Training of staff in policy formulation, analysis and strategic planning and management	V				
2.3	Strengthen contract formulation and management for private sector in delivering services in livestock industry.			V		
2.4	Establish/ restructure Dairy, Beef, Tanzania Veterinary Board to function as self regulatory and development bodies		V			
2.5	Promote establishment and strengthen of livestock keepers associations	V				
2.6	Harmonize and rationalize taxes, levies and fees as an incentives to livestock keepers and investors in livestock industry.		V			
2.7	Remove all barriers to cross border trade for livestock and livestock products		V			
2.8	Introduce cost sharing mechanisms and promote establishment of Livestock development funds (LDFs)		V			
2.9	Prepare strategies to revive and strengthen livestock industries and markets		V			

资料 1-3-6

2.10	Support training in financial management, entrepreneurial skills and in contract management.					✓	
2.11	To facilitate/maintaining liaison between MoWLD and the media on livestock-sub sector development issues.	✓					
3.0	PUBLIC AND PRIVATE ROLES IN IMPROVING SUPPORTING SERVICES						
3.1	Rangeland development and management for livestock (Pasture and Water).	✓					
3.2	To control and monitor the outbreak of trans boundary diseases(TaDs)	✓					
3.3	Establish and maintain the livestock information system	✓					
3.4	Identify/ assess different types of livestock production system	✓					
3.5	To promote and facilitate effective and efficient livestock extension services (animal production and veterinary services delivery)	✓					
3.6	To improve productivity of the livestock through research.	✓					
3.7	Surveillance of endemic diseases and control of zoonotic diseases	✓					
3.8	Control of vector and vector-borne diseases	✓					
3.9	To strengthen demand driven livestock training	✓					
3.10	To promote the production of quality livestock and animal products to meet market demands.		✓				

資料 1-3-7

3.11	Develop an Institutionalise monitoring and early warning system for diseases and droughts	✓					
3.12	To equip the zoonotary Inspectorate with necessary facilities to perform its role effectively		✓				
3.13	To develop appropriate diagnostic tests, immunization and therapeutic packages for livestock diseases.		✓				
3.14	Conservation and management of of livestock genetic resources.	✓					
3.15	Develop plans for settling pastoralists		✓				
3.16	Strengthening livestock diseases infrastructure.	✓					
3.17	Facilitate land ownership to livestock keepers.		✓				
3.18	Promote the uses of CAWHs and equip them with necessary equipment and facilities.		✓				
3.19	To facilitate/promote the establishment of milk collection centres.	✓					
3.20	Establish and maintain the livestock disease free zones (LDFZs)			✓			
3.21	Establishment a national Extension fund.		✓				
3.22	To facilitate a mechanism for collaborative research and cost sharing between central Government LGAs and Private sector.		✓				
3.23	To establish and work out strategies to operationalize contract scheme and on livestock product .				✓		
3.24	To strengthen the committee on livestock research under COSTECH to coordinate research nation wide and set research policy		✓				

資料 1-3-8

	and agenda.					
4.0	MAINSTREAMING PLANNING FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT IN OTHER SECTOR					
4.1	In collaboration with relevant ministry prepare and implement National Land Utilization master Plan.		✓			
4.2	To sensitive stakeholder on the new land act and regulatory of land ownership for different activity		✓			
4.3	Support the development mechanism for environmental rapid assesment and monitoring of degradatlon due to drought and flood disasters.	✓				
4.4	To promote gender issues in different activities within Livestock sector	✓				
4.5	Establish a mechanism to support farming communities and Intesify public awareness of the most affected with HIV/AIDS	✓				

資料 1-3-9

C. COOPERATIVES & MARKETING SUB - SECTOR¹

Interventions	YEARS				
	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
1.0. STRENGTHENING THE INSTITUTIONAL FRAMEWORK					
1.2.1 Train lead ministry staff in policy formulation and analysis, strategic Planning and Management	✓				
1.2.2 Review employment conditions, promotion prospects and salary scales With the aim of recruiting and retaining high calibre staff				✓	
1.2.3 Deploy additional field staff for supervision and monitoring of Standards and regulations	✓				
1.2.4 Provide the necessary facilities and equipment for proper policy Formulation, analysis, planning and monitoring of standards and regulations	✓				
1.5.1 Develop guidelines for the formulation and registration of farmers, and Other stakeholders associations, and streamline registration procedures	✓				
1.5.2 Promote establishment of farmers-owned cooperatives and other organisations	✓				
1.5.3 Support registration of eligible farmers organisation	✓				

Interventions	YEARS				
	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
1.5.4 Provide Cooperative education to members and management so as to Promote transparency and efficiency of cooperatives and other Stakeholders organization.	✓				
1.5.5 Training on agribusiness management and marketing skills, contract Management, lobbying and advocacy		✓			

¹ Year 1 & 2 : High Priority interventions start to be implemented
Year 3 & 4 : Medium Priority interventions start to be implemented
Year 5: Low Priority interventions start to be implemented
Please Note: This is has been officially endorsed by the Ministry's Management.

資料 1-3-10

1.5.6	Participation in processes of policy formulation, programme planning And implementation				V	
1.5.7	Introduce cost sharing mechanism as basic for sustainable management And empowerment of farmer owned organisation				V	
1.6.1	Provide favourable legal and administrative framework		V			
1.6.2	Support training in financial management and entrepreneurial skills, as Well as in contract management		V			
1.6.3	Involve agribusiness in dialogue with Government on policy Formulation, taxation and programming for the sector			V		
1.7.1	Covered under 1.6.2					V
1.7.2	Covered under 1.6.3				V	
1.7.3	Promote/strengthen CSO umbrella organizations					
1.8.1	Sector ministries, LGAs, agricultural trade associations and NGOs, Encouraged to delegate the task of maintaining liaison with the media to A relevant staff member			V		

Interventions		YEARS				
		2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
2.0	CREATING A FAVOURABLE ENVIRONMENT FOR COMMERCIAL ACTIVITIES.					
2.2.1	Review the Cooperative Societies Act of 1991	V				
2.2.4	Update and enforce legislation regarding input and output marketing	V				
2.3.1	Review, harmonize and publicize legislations that have a bearing in the implementation of the ASDS eg. <ul style="list-style-type: none"> • Cooperative Coolect Act • COASCO Act (1982) 	V				
2.4.1	Restructure the Commodity Boards to functions as self-regulatory bodies managed by stakeholders		V			

資料 1-3-11

2.5.1	Remove all barriers to cross-border trade in food crops	V				
2.5.2	Promote exports, especially of food commodities to neighbouring Countries.		V			
3.0	PUBLIC AND PRIVATE ROLES IN IMPROVING SUPPORTING SERVICES					
3.3.1	Review and update all curricula for cooperative training to be responsive to client needs		V			
3.3.2	Develop and introduce modules for demand driven courses for Farmers and other stakeholders.		V			
3.3.3	Update the knowledge and skills of trainers at Cooperative training Institutes (college and Field Education Centres) through short and Long term courses to match the needs of the Cooperative Sector (including research and extension services)		V			
Interventions		YEARS				
		2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
3.3.4	Rehabilitate and equip training institutions to facilitate cooperative Education and training for member empowerment		V			
3.4.1	Upgrde field staff in regulatory services on quality performance Through technical training at all levels	V				
3.4.3	Support stakeholders Associations to prepare their own regulatory Skills upgrading programs			V		
3.4.4	Establish a mechanism for coordinating the implementation of Regulatory services		V			
3.4.6	Covered under 1.5.4					
3.9.1	Establish data base units at MCM to collect, process and disseminate Agricultural marketing data	V				
3.9.2	Develop mechanism for networking Ministerial databases, for collating and disseminating information to LGAs		V			
3.9.4	Develop LGA's capacity for collecting, processing and disseminating Agricultural marketing information to various stakeholders		V			
3.9.5	Prepare user guidelines for data collection, processing, storage.		V			

資料 1-3-12

Retrieval and dissemination	V				
3.10.1 Promote and support establishment of demand-driven grassroots Micro- finance institutions e.g. SACCOS, SACAS, or special groups	V				
3.10.2 Promote and support establishment of community banks			V		
3.10.3 Establish formal linkage between MFIs and formal financial institutions through promoting linkage banking				V	
Interventions	YEARS				
	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
3.10.4 Support MFIs to act as conduits for provision of other services such as Savings mobilization, input supply and market information				V	
3.11.1 Establish a mechanism for obtaining seed capital for either creating An investment banking department within existing commercial banks or establishing a new investment Bank.		V			
3.11.2 Explore possibility of using non-bank financial institutions resources For financing agriculture		V			
4.0 STRENGTHENING MARKETING EFFICIENCY FOR INPUTS AND OUTPUTS.					
4.1.1 Establish organisational structures, operating policies and procedures for PASS	V				
4.3.1 Examine input stockist schemes in neighbouring countries			V		
4.3.2 Develop pilot schemes to test suitability in Tanzania conditions				V	
4.3.3 Encourage development partners, NGOs, private sector to finance their Adoption					V
4.4.1 Establishment and facilitate market research and promotion sections in MCM.	V				
4.4.2 Establish a database on internal and external markets within MCM and LGAs.	V				
4.4.3 Collate and disseminate information from databases	V				

Interventions	YEARS				
----------------------	--------------	--	--	--	--

資料 1-3-13

	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
4.5.3 Rehabilitate and improve crop markets and storage facilities			V		
4.6.1 Promote and support private sector initiatives in establishing out grower And contract farming schemes among crop and livestock farmers/agribusiness				V	
4.6.2 Promote and support established farmer organisations to become Immediate organs for stabling the partnerships				V	

資料 1-3-14

D. PO-RALG – (LGAs’)

Interventions	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
Strategic Objectives					
• <u>To create an enabling and favourable environment for improving productivity and profitability of the agriculture sectors.</u>					
• <u>To increase farm incomes in order to reduce rural poverty and ensure household food security.</u>					
Output 1.1: ASDS Coordination Framework	v				
Interventions 1.1.4 Prepare Guidelines for LGAs to prepare DADPs	v	v			
1.1.6 Educate actors on their roles and responsibilities	v	v	v	v	
1.1.9 Regional Secretariats Monitor DADPs	v		v	v	
1.1.11 Sensitization and Enforcement of Implementation of the Agriculture Calendar					

資料 1-3-15

Interventions	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
Output 1.2: Capacity of Lead Ministries Strengthened					
Interventions: 1.2.1: Train lead Ministry staff in policy formulation and analysis strategic planning and management	v	v			
1.2.2 Review employment conditions, promotion prospects and salary scales with the aim of recruiting and retaining high calibre staff	v	v			
1.2.3 Deploy additional field staff for supervision and Monitoring for the enforcement of standards and regulations	v	v			
1.2.4 Provide the necessary facilities and equipment for proper Monitoring of standards and regulations.	v	v			
Output 1.3: Capacity of Regional Secretariats Strengthened					
Interventions: 1.3.1 Deploy additional technical staff and provide necessary logistical support.	v	v			
1.3.1 Review employment conditions, promotion prospects and salary scales with the aim of recruiting and retaining high calibre staff.	v	v			
Output 1.4: LGAs Capacity Strengthened					
Interventions 1.4.1: Strengthen Strategic financial planning and Management	v	v			

資料 1-3-16

Interventions	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
1.4.2 Strengthen participatory planning	V	V			
1.4.3 Strengthen contract formulation and Management	V				
1.4.4 Strengthen Multi-Sectoral planning and Coordination	V				
1.4.5 Build capacity of LGAs to undertake land use and resource management planning	V	V	V		
1.4.6 Recruit and retrain field extension cadre	V	V	V	V	V
1.4.7 Provide legal empowerment to LGAs to enforce regulations and standards	V	V	V	V	V
<u>Output 2.1 Sustaining Macro-Economic Stability</u>		V			
Intervention 2.1.2: Harmonize and rationalize taxes levies and fees as an incentive in agriculture and Livestock production.	V				
<u>Output 2.3: Legislations of collaborations Sectors Reviewed, Harmonized and Publicized.</u>	V				
Intervention 2.3.1 Review and harmonize and publicize legislations that have a bearing in implementation of the ASDS (Agriculture sector have with Local Government Laws)					
<u>Output 3.6: Management of Range Lands improved</u>					
Intervention 3.6.1 Develop and implement sensitization and Education programmes of Land Act No. 4 of 1999 and Village Land Act No. 5 of 1999.	V	V	V		

資料 1-3-17

Interventions	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
3.6.2 Demarcate and allocate land for permanent grazing land for pastoralists and agro-pastoralists.	V	V	V		
<u>Output 5.1: Rural Infrastructure Improved (under RDS)</u>					
Intervention : 5.1.1 Support a study to establish rural transport needs for agriculture development	V	V			
5.1.2 Develop a mechanism for incorporating demand driven rural infrastructure component in DDPs	V	V			
5.1.3 Develop incentive mechanisms to attract private investment in rural infrastructure	V	V			
<u>Output 5.3: Spread and Impact of HIV/AIDS and Malaria Minimised:</u>					
Intervention 5.3.1: Conduct a study to identify most HIV/AIDS vulnerable farming communities	V	V			
5.3.2 Devise and Implement a mechanism for supporting farming communities most affected by HIV/AIDS	V	V			
5.3.3 Intensify public health education on HIV/AIDS to increase public awareness on its effect on the community	V	V			
Output 2.1: Sustaining Macro-Economic Stability	V		V	V	V
Intervention: 2.8.1 Undertake land demarcation and surveys for potential investment zones and grazing land for pastoralists and agro-pastoralists.			V	V	

資料 1-3-18

Interventions	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
2.8.2 Develop plans for settling pastoralists and establishing DFZs			v	v	
<u>Output 3.7: The Management and Utilization of Land and Water Resources Improved</u>					
Intervention 3.7.1: Prepare comprehensive district land use maps			v	v	
3.7.5: Adopt holistic approaches when designing community water supply schemes to take account of different needs for domestic irrigation and livestock use (at LGA Level)			v	v	
<u>Output 3.8: Agricultural Mechanization Strengthened</u>					
Interventions 3.8.1 Promote utilization of labour saving technologies at household level			v	v	
3.8.2 Promote conservation village in drought prone areas			v	v	
3.8.3 Promote Oxenization of cultivation where appropriate	v	v			
3.8.4 Promote the establishment of machinery hire services	v	v			
<u>Output 3.9: Comprehensive Agriculture Information systems in Place</u>					
Interventions: 3.9.3 Promote establishment of data bases at					

資料 1-3-19

LGAs to facilitate preparation and monitoring of DADPS					
3.9.4 Develop LGAs capacity for collecting, processing, and disseminating agricultural information to various stakeholders.					

資料 1-3-20

Interventions	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
3.9.5 Prepare user guidelines for data collection, processing, storage, retrieval and dissemination.	V	V			
<u>Output 5.2: Rural Electrification and Communication Improved</u>				V	V
Interventions 5.2.1 Develop a guide to facilitate the process of incorporating agricultural requirements in electrification and communication development plans in respective ministries and institutions.				V	V
<u>Output 5.5: Youth Empowered</u>				V	V
Interventions 5.5.1 Develop appropriate mechanisms to reduce youth migration and increase their deployment in agriculture.					
5.5.2 Promote and support private sector to develop rural agro-industries and other enterprises for alternative employment to the youth.					