

タンザニア国
地方開発セクタープログラム
策定支援調査フェーズ2

ファイナルレポート
要約

平成 21 年 2 月
(2009 年)

独立行政法人
国際協力機構 (JICA)

委託先
財団法人 国際開発センター

タン事
JR
09-002

タンザニア国地方開発セクタープログラム策定支援調査フェーズ2

ファイナルレポート

要 約

目 次

略語表

第1章 序章.....	1
1.1 背景.....	1
1.2 本調査の概要.....	1
1.3 本報告書の目的と構成.....	2
第2章 SWAp ならびに ASDP の概要.....	3
2.1 SWAp の概要.....	3
2.1.1 SWAp の一般的概要.....	3
2.1.2 タンザニアにおける SWAp.....	4
2.2 ASDP の全体的枠組み.....	4
2.3 ASDP のこれまでの主要動向.....	6
2.3.1 ASDS 策定から政府資金のみによる ASDP の一部実施まで (2004年6月まで)	6
2.3.2 ASDP バスケットファンドの設立までの動向 (2006年6月まで)	7
2.3.3 ASDP バスケットファンド設立以降 (2006年7月以降)	8
第3章 本調査で実施した主要な活動.....	11
3.1 合同事前評価ミッションおよび合同実施レビューへの参加.....	11
3.1.1 ASDP 政府プログラム文書に対する合同事前評価ミッションへの参加.....	11
3.1.2 ASDP 合同実施レビューへの参加.....	11
3.2 DADP 策定・実施支援.....	11
3.2.1 DADP ガイドラインの策定.....	12
3.2.2 DADP 策定・実施に関する研修.....	12
3.2.3 DADP バックストップピング (技術的支援) への参加.....	12
3.2.4 DADP 文書の質的評価.....	13
3.2.5 DADP 作業部会の運営支援.....	13
3.2.6 DADP 四半期進捗報告書の統合支援.....	13
3.3 ASDP M&E フレームワークの最終化および運用化支援.....	14
3.3.1 ASLMs の M&E 能力分析調査の実施.....	14
3.3.2 MAFC M&E 作業部会への参加.....	14
3.3.3 ASLMs とドナーの合同 M&E 作業部会の設立.....	14
3.3.4 ASDP M&E フレームワークの最終化.....	14
3.3.5 ショートリスト指標の最終化.....	15
3.3.6 2008年農業サーベイ (サンプルセンサス) の準備.....	15
3.4 ASDP の実施体制に関する調査.....	15
3.4.1 ASDP の国レベル実施体制に関する調査.....	15
3.4.2 技術支援調整メカニズムに関する調査.....	16

3.5	その他.....	16
3.5.1	2006/07年度の農業セクターレビューへの参加	16
3.5.2	ASLMs 研修機関調査.....	16
3.5.3	その他	16
第4章	本調査の成果と ASDP の今後の課題.....	19
第5章	ASDP における活動および支援経験から得た知見.....	21
5.1	ASDP 策定・準備に係る知見.....	21
5.1.1	ASDS/ASDP 文書の策定.....	21
5.1.2	準備時期におけるドナーの参加	22
5.1.3	政府・ドナーによる合同事前評価	23
5.1.4	ASDP バスケットファンド合意書 (MoU) の作成・締結.....	24
5.1.5	ASDP 実施に向けた各種文書の作成	24
5.2	ASDP 実施に係る知見.....	26
5.2.1	ASLMs の ASDP 運営と内部調整.....	26
5.2.2	バスケットファンドへの拠出および年間活動計画・予算の作成.....	27
5.2.3	対話・調整メカニズム	28
5.2.4	メインストリーム化	28
5.2.5	政府・ドナー合同実施レビュー	29
5.2.6	テーマ別作業部会	29
5.2.7	ASLMs による DADP 実施支援活動.....	30
5.2.8	モニタリングと評価 (M&E)	30
第6章	ASDP 支援経験から得た教訓.....	33
6.1	SWAp の特徴を理解する.....	33
6.2	関係者と協調と調整を図る	34
6.3	当該国政府の能力開発に注力する	35
6.4	支援ドナーの組織・制度を拡充する	36
6.5	SWAp 実施・支援に向けた具体的な提言.....	36

略 語 表

ACBG	Agricultural Capacity Building Grant／農業キャパシティビルディング交付金
A-DPG	Agriculture- Development Paterners' Group／（農業 セクター支援ドナーのグループ : A-WG の前身）
AEBG	Agricultural Extension Block Grant／農業普及ブロック交付金
ASDP	Agricultural Sector Development Programme／農業セクター開発プログラム
ASDP	Agricultural Sector Development Strategy／農業セクター開発戦略
ASFT	Agricultural Service Facilitation Team／農業サービスファシリテーションチーム
ASLMs	Agricultural Sector Lead Ministries／農業セクターリード省庁
ASPS	Agricultural Sector Programme Support／農業セクタープログラムサポート
ASSP	Agricultural Service Support Programme／農業サービス支援プログラム
A-WG	Agricultural Sector Working Group／（農業セクター支援ドナーのグループ）
DADG	District Agricultural Development Grant／県農業開発交付金
DADP	District Agricultural Development Plan／県農業開発計画
DALDO	District Agriculture and Livestock Development Officer／県農業・畜産開発担当長
DANIDA	Danish International Development Agency／デンマーク国際開発庁
DASIP	District Agricultural Sector Investment Project／県農業セクター投資プロジェクト
DFT	District Facilitation Team／県ファシリテーションチーム
DDP	District Development Plan／県開発計画
EU	European Union／ヨーロッパ連合
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations／国連食糧農業機関
FEWSNET	Famine Early Warning Systems Network／飢餓早期警告システムネットワーク
FFS	Farmer Field School／農家フィールドスクール
FTC	Farmers Training Center／農民研修センター
GBS	General Budget Support／一般財政支援
ICC	Inter-Ministerial Coordination Committee／省庁間調整委員会
IFAD	International Fund for Agricultural Development／国際農業開発基金
JAST	Joint Assistant Strategy for Tanzania／タンザニア共同援助戦略
KATC	Kilimanjaro Agricultural Training Centre／キリマンジャロ農業技術者訓練センター
LGA	Local Government Authority／地方政府
LGCDG	Local Government Capiatal Development Grant／（下記 LGDG の旧称）
LGDG	Local Government Development Grant／地方政府一括交付金
LGMD	Local Government Monitoring Database／地方政府モニタリングデータベース
LITI	Livestock Industry Training Institute／畜産省研修所
M&E	Monitoring and Evaluation／モニタリング・評価
MAC	Ministry of Agriculture and Cooperatives／農業・協同組合省
MAFC	Ministry of Agriculture, Food Security and Cooperatives／農業・食糧保障・協同組合省
MAFS	Ministry of Agriculture ad Food Security／農業・食糧保障省
MATI	Ministry of Agriculture Training Institute／農業省研修所
MCM	Ministry of Cooperatives and Marketing／協同組合・流通省
MNRT	Ministry of Natural Resources and Tourisim／天然資源・観光省
MLHSD	Ministry of Lands, Housing and Human Settlements Development／土地・住宅・定住省
MITM	Ministry of Industry, Trade and Marketing /産業・貿易・流通省
MTEF	Medium Term Expenditure Framework／中期支出枠組

MLD	Ministry of Livestock Development／畜産開発省
MLFD	Ministry of Livestock Development and Fisheries／畜産開発・水産省
MoU	Memorandum of Understanding／合意書
MWI	Ministry of Water and Irrigation／水・灌漑省
NACTE	National Council for Technical Education／技術教育監督委員会
NAEPII	National Agricultural Extension Project／全国農業普及プロジェクトフェーズ II
NALERP	National Agricultural and Livestock Extension Rehabilitation Project／農業畜産普及リハビリテーションプロジェクト
NALRP	National Agricultural and Livestock Research Project／全国農業畜産研究プロジェクト
NBS	National Bureau of Statistics／国家統計局
NSGRP	National Strategy for Growth and Reduction of Poverty／成長と貧困削減のための国家戦略
O&OD	Opportunities and Obstacles to Development／（タンザニア政府が採用している参加型計画策定手法）
OJT	On-the-job Training／オン・ザ・ジョブ・トレーニング（実務訓練）
PADEP	Participatory Agricultural Development and Empowerment Project／参加型農業開発・エンパワメント事業
PMO-RALG	Prime Minister's Office-Regional Administration and Local Government／首相府地方自治庁
PRS	Poverty Reduction Strategy / 貧困削減戦略
RAA	Regional Agricultural Advisor／州農業アドバイザー
RDS	Rural Development Strategy／地方開発戦略
RLA	Regional Livestock Advisor／州畜産アドバイザー
SP	Strategic Plan／戦略計画（県レベルでは県全体開発計画を意味する）
SWAp	Sector Wide Approach／セクター・ワイド・アプローチ
TARPII	Tanzania Agricultural Research Project II／タンザニア農業研究プロジェクト
TAS	Tanzania Assistant Strategy／タンザニア援助戦略
TIC	Tanzania Investment Centre／タンザニア投資センター
TOR	Terms of Reference／業務規定書
TRA	Tanzania Revenues Authority／タンザニア国税局
USAID	United States Agency for International Development／米国国際開発庁
VADP	Village Agricultural Development Plan／村農業開発計画
VDP	Village Development／村開発計画
VPO	Vice President Office／副大統領府
WARC	Ward Agricultural Resources Centre／郡農業リソースセンター
WDP	Ward Development Plan／郡開発計画
WFP	United Nations World Food Programme／国連世界食糧計画
WFT	Ward Facilitation Team／郡ファシリテーションチーム

**通貨換算率
(2009年1月)**

US\$ 1 = Tsh 1,310.72

US\$ 1 = ¥ 90.44

Tsh 1 = ¥ 0.069

(JICA 月次レート)

第1章 序章

1.1 背景

タンザニアでは1990年代後半より、セクター全体の開発を支援ドナーと協調して進めていくセクター・ワイド・アプローチ（SWAp）の適用が加速し、2000年、農業セクターに対しても導入されることになった。日本はこの動きに積極的に対応することを決定し、タンザニア政府・関係ドナーとの調整を経て、農業セクタープログラムの策定・実施に向けて設立されたタスク・フォース事務局を務めることになった。このため独立行政法人国際協力機構（JICA）は、当調査のフェーズ1（2001年3月～2005年3月）の実施を通じて、①政府・ドナー間調整の事務局であるJICAの業務支援と、②タンザニア農業セクターの課題把握・支援可能な対象分野の抽出などの調査業務を実施することとした。

タンザニア政府は、ドナーの協力により、2001年に農業セクター開発戦略（ASDS）と農村開発戦略（RDS）を策定し、2003年には、これら二戦略を踏まえた農業セクター開発プログラム（ASDP）枠組み・プロセス文書を作成した。政府は同文書に基づき、ASDPの県・現場レベルでの事業コンポーネントである県農業開発計画（DADP）の全県での作成を開始した。

当調査フェーズ1終了前後は、タンザニアがマクロ政策レベルで新たな段階に移行する時期でもあった。政府は2005年7月、貧困削減戦略（PRS）に続く国家開発戦略として、成長と貧困削減のための国家戦略（NSGRP）を策定した。同戦略は、農業セクターに対しては、生産性の向上、収益性の改善、雇用創出、ならびに食料自給向上のために、持続的な成長を求めている。さらに2006年6月には、開発協力の中期的枠組みとしてタンザニア共同援助戦略（JAST）も策定された。同文書は、タンザニア援助戦略（TAS 2002）、援助調和化に関するローマ宣言（2003年）、援助効果に関するパリ宣言（2005年）等に基づくもので、全ての援助国・機関がこれに基づき、とりわけ一般財政支援（GBS）に向けた援助を行うことが期待されている。

このような流れの中、2005年11月に、当調査フェーズ2が開始された。本フェーズの焦点は、ASDPの新たな進展（バスケットファンド設立およびそれに伴うASDPの本格的実施）と相俟って、フェーズ1同様の業務に加え、政府関係者との共同作業によるASDPの円滑な実施、またその業務を通じた関係政府諸機関の能力向上の支援へと拡大した。

1.2 本調査の概要

本調査は、タンザニア政府（農業・食糧保障・協同組合省（MAFC）¹）との合意に基づき、2005年11月から2009年2月まで実施される予定である。

調査の目的と範囲：本調査は、フェーズ1に引き続き、「ASDP関係諸機関と共同してASDPの円滑・効果的な実施を支援すること」を目的としている。具体的には、以下の目的を掲げている。

- 1) ASDP実施体制に関する課題を明らかにした上で、改善方策を策定する。特に地方（県および現場）レベルの農業事業（DADP）と地方政府一括交付金（LGDG²）制度との連携、中央レベルの実施・運営面での課題を抽出し改善に向けて提言する。
- 2) ASDPバスケット資金の設立を支援し、またその後の運営に関する調査を行う。
- 3) ASDP事業のうち、特にDADPの計画策定、実施、およびモニタリング・評価（M&E）を支援する。農業セクターリード省庁（ASLMs³）およびASDP事務局と協調し、ASLMsによる県政

¹ 本調査に係る実施細則（S/W）締結時（2005年8月）には、農業・食糧保障省（Ministry of Agriculture and Food Security：MAFS）であったが、2006年1月のキクウェテ大統領就任に伴う政府機構改革により、農業・食糧保障・協同組合省（Ministry of Agriculture, Food Security and Cooperatives：MAFC）となった。

² 地方分権化政策の下、タンザニア政府は資金使途を限定しないLocal Government Development Grant（LGDG）を県政府に配賦し主体的な開発活動を促進している。2008/09年度に従来のLGDGから改称された。

³ ASLMs：Agricultural Sector Lead Ministriesは現在、農業・食糧保障・協同組合省（MAFC）、畜産開発・水産省

府に対する技術支援、地方レベルの事業実施状況を調査し、課題抽出の上、提言をまとめる。

- 4) 上記 1)～3) の活動を通じて、ASDP 関係政府諸機関の能力向上を支援する。
- 5) 援助協調/セクタープログラムについて、タンザニア農業セクターにおける具体的事例に基づく知見が整理され、タンザニア、日本、国際社会における関係者間で知見が共有される。

基本方針：タンザニアの農業セクターにおいて、日本は主要ドナーとして積極的な役割を果たしている。SWApにおいては、関係者との緊密な連携が重要であることから、本調査の実施に当たっては、タンザニア政府の主体性を重視するとともに関係ドナーの考えにも十分配慮するものとする。

1.3 本報告書の目的と構成

本報告書は、本調査のドラフト・ファイナルレポートであり、以下を目的として作成された。

- 1) 本調査全期間中の ASDP 実施における展開を整理する。
- 2) 同期間中に本調査が実施した活動を報告する。
- 3) 本調査の活動による ASDP 実施への貢献や成果を検討する。
- 4) 本調査フェーズ 1 およびフェーズ 2 (2001 年 3 月～2009 年 2 月) を通じて得られた経験から教訓・知見を導出し、将来のタンザニアおよび他のサブサハラ・アフリカ諸国におけるセクタープログラムのより効果的・効率的な実施に向けて提言する。

本報告書要約は、6 章から構成される⁴。第 2 章では、SWApの一般的概要およびタンザニアにおける導入の経緯を記すとともに、ASDP概要としてASDPの実施体制等の枠組みおよびこれまでの主要動向を説明する。第 3 章において、ASDP策定・実施に係る調査団の活動と貢献を報告し、第 4 章では、本調査の成果および今後のASDP実施に係る課題を検討する。第 5 と 6 章は、上記 4) の目的に準ずる。第 5 章において、支援経験から得た知見を提示するとともに、第 6 章では、知見に基づき、タンザニアおよび他のサブサハラ・アフリカ諸国における今後のSWAp実施に係る教訓と具体的提言を記載する。これらの提言は、将来SWApに関与しうる政府および支援ドナーの参考として提供される。

(MLDF)、水・灌漑省 (MWI)、産業・貿易・流通省 (MITM)、首相府地方自治庁 (PMO-RALG) の 5 省庁である。ASLMs の構成は本調査開始以来、政府の機構再編によりたびたび変更されてきている。2005 年 12 月までは農業・食糧保障省、水・畜産開発省、流通・組合省、大統領府地方自治庁の 4 省庁だったが、2006 年 1 月のキクウエテ大統領就任に伴う機構改革により、農業・食糧保障・協同組合省、畜産開発省、産業・貿易・流通省、首相府地方自治庁となった。その後さらに、2008 年 2 月の機構再編により、現在の 5 省庁の体制となった。

⁴ 報告書本文では、①SWAp と ASDP の概要の説明、②本調査の活動に対する報告、③SWAp 実施・支援に係る知見と教訓の観点より明確に示すため、6 章を 3 編に分けて構成している。

第2章 SWApならびにASDPの概要

本章では、1) セクターワイドアプローチ (SWAp) の一般的概要およびタンザニアにおける導入経緯、2) ASDP の概要、3) これまでの ASDP 策定・実施プロセスにおける主な出来事を述べる。

2.1 SWApの概要⁵

2.1.1 SWApの一般的概要

(1) SWApの背景

1990年代に入って、従来のプロジェクト型援助は、援助国側の都合を優先させている、あるいは全般的なインパクトに欠けるとして、対アフリカ援助を中心に非難され始めた。これに対して、まず世界銀行が、セクター全体の改革プログラムに対する融資を重視する方針を打ち出し、セクター投資プログラム (Sector Investment Program : SIP) を採用した⁶。二国間ドナーでも、デンマーク (DANIDA) が、援助の仕組みをセクター全体に対する支援 (Sector Program Support : SPS) へと抜本的に変更した⁷。他の欧州ドナーがこれに続き、さらに世銀以外の国際機関も追随した。

また、セクター別では、保健や教育などの社会セクターで普及しており、道路／運輸や農業セクターがそれらに続いている。こうした新しい動きの背景には次のような認識があるとされる。今まで、ほぼ全てのドナーは個々のプロジェクト評価を通じて、「自分たちのプロジェクトは成功した」と評価してきたが、実はそれは局地的・限定的な効果であり、被援助国のセクター全体の状況は以前と変わっていないという状況に目をつぶってきたといえる。この状況はしばしば、ドナー主導・管理の「局地効果」 (island effect) と評される。また、援助側の都合を優先するプロジェクト側支援の氾濫は、被援助国の取引費用を増大させ、被援助国側の経常費が不足するなどの問題を引き起こした。

この流れをくむSWAp (Sector-wide Approach) あるいはセクタープログラム (Sector Program) と呼ばれる新しい開発アプローチが、アフリカ諸国を中心に急速に広まりつつある。セクタープログラムに参加しているドナーには、デンマーク、イギリス、ドイツ、イタリア、オランダ、ベルギー、スイス、フィンランド、ノルウェー、日本など二国間ドナーのほか、世銀、アフリカ開発銀行、EUなどの多国間ドナー／融資機関も含まれる⁸。セクター別では、保健や教育などの社会セクターで最も普及しており、道路／運輸や農業セクターがそれらに続いている。

(2) SWApの定義および特徴

SWApは、1) 共有された単一の政策枠組み、2) 共有された単一の中期的な支出枠組み、3) 資金的な裏付け (被援助国政府の独自財源か外国援助かを問わない)、4) モニタリング・評価を、5) 被援助国政府が主導するステークホルダー間調整の下で、特定セクターの全体に対して策定・実施するプロセス、と定義できる⁹。SWApでは、被援助国政府が主導する関係者間調整メカニズムを通じて、このプロセスが進展することが想定されている。他方、援助国はプロセス全体を通じて被援助国政府を支援することが想定されている。

SWApの究極的な目標は、こうしたプロセスの支援を通じて、被援助国政府が自らの力で、政策や予算の策定とその運営ができるようになることである。SWApでは、被援助国政府に主体的に開発プロセスを推進する機会を与えるべく、そのリーダーシップとオーナーシップが重視される。

⁵ この節は、新井文令、江本里子、佐々木亮「すぐわかる！セクタープログラム入門 バージョン 2.1」、財団法人 国際開発センター (IDCJ)、2005年7月に基づいて作成された。

⁶ World Bank, *Education and Health in Sub-Saharan Africa: A Review of Sector-Wide Approaches*, 2001, p. v.

⁷ Ministry of Foreign Affairs/Danida, *The Sector-wide Approach*, Version 2, 2004, p. 6.

⁸ 同上書、p. 26。

⁹ SWA/SPの定義については、European Commission, EuropeAid Office of Cooperation, *Guidelines for European Commission Support to Sector Programmes*, Version 1.0, February 2003, p. 9も参照されたい。

(3) 農業 SWAp の特異性

保健や教育などの社会セクターに比べて、農業セクターではSWApの実施が困難であるとされている。主な理由は以下を含む¹⁰。

- 1) 農業セクターにおける国家の役割は、社会セクター（保健、教育など）よりも小さい。
- 2) 当該国政府とドナーとの間で、農業セクターにおける政府の役割に関する見解が異なる。
- 3) ライン省庁（MAFC など）は他の省庁と連携しなくてはならず、調整が困難である。
- 4) 農業は地域特殊性（location-specificity）が強く、多様な農業生産活動を扱う全国画一的な開発計画よりも、地域やサブセクターを限定した計画を実施する方が現実的である。

2.1.2 タンザニアにおけるSWAp¹¹

(1) ヘレイナ・レポートの影響

タンザニアにおいても、プロジェクト援助からSWApへ、さらに、SWApから一般財政支援（GBS）¹²へという重要なシフトがあった。この動きは、援助疲れ、汚職の拡大、貧困削減の遅れなど援助の有効性に関する議論が活発になった 1990 年代の半ばまで遡る¹³。1995 年 6 月にデンマーク政府の支援により作成された「タンザニアと援助ドナー間の開発協力に関する独立アドバイザーグループ報告書」（通称：ヘレイナ・レポート）¹⁴、および 1997 年 1 月の合意ノートの採用は、新たな関係を構築する過程を始動させた。同レポートは、政府のオーナーシップとパートナーシップのほか、行政改革、財政改革、経済運営、社会セクター戦略、汚職への対応などの課題に関する提言を示した。それらの提言は、対外援助の有効性の向上に向け、政府とドナーとの関係における根本的な変更、すなわちタンザニア政府が開発プロセスを主導する必要性を示唆した。

(2) セクターバスケットから一般財政支援へのシフト

援助政策における著しい変化は、タンザニアの多くの分野でみられた。ドナーはさまざまなプログラムのためのバスケットファンディングへと転換した。それらは、PRS を始めとして、地方自治改革プログラム、保健セクター改革プログラム、公共財政管理改革プログラムなどを含む。

世銀は、次第にバスケットファンディングから財政支援へシフトし、その構造調整プログラムは、プログラム型構造調整貸付および貧困削減支援貸付などの財政支援の形を取った。二国間ドナーでは、DFIDが他ドナーに先行して財政支援を行ってきた。タンザニア政府も、他の援助モダリティよりGBSが好ましいとしている。2006 年 11 月に最終化されたJASTでは、GBSへのさらなるシフトが強調されている¹⁵。

2.2 ASDP の全体的枠組み

タンザニア政府は PRS の下、2001 年 10 月に農業セクター開発戦略（ASDS）を、次いで ASDS の実施手段となる農業セクター開発プログラム（ASDP）を策定した。ASDP の全体的枠組みは以下のとおりである。

(1) 目的（ASDS に準拠）

- 1) 農業の生産性ならびに収益性の向上を可能にする環境を創出する。
- 2) 農業所得の向上により、農村貧困の削減と世帯レベルの食糧安全保障を実現する。

¹⁰ Mick Foster et al., “Sector Programme Approaches: Will They Work in Agriculture?”, Development Policy Review, 2001, 19 (3): 321-338.

¹¹ この節は、Kenji Yamada, “Future Direction of Aid Modalities in Africa”, Discussion Paper, JICA-RADAG, March 2002 に基づいて作成された。

¹² GBS では、援助資金の使途を特定セクターに限定せずに当該国の一般会計予算を支援する。

¹³ United Republic of Tanzania, *Tanzania Assistance Strategy*, January 2002, p. 6.

¹⁴ Gerry K. Heilleiner et al., “Development Cooperation Issue Between Tanzania and its Aid Donors: Report of the Group of Independent Advisers”, June 1995.

¹⁵ United Republic of Tanzania, *Joint Assistance Strategy for Tanzania (JAST)*, November 2006, pp. 16-17.

(2) サブプログラムとコンポーネント

ASDP は大きく 3 つのサブプログラム（県レベル支援、国レベル支援、そしてセクター共通課題）から構成される。地方分権化政策に則って、予算の約 75% が県レベルの支援にあてられる。

表 1 農業セクター開発プログラム (ASDP) のサブプログラムおよびコンポーネント

サブプログラム (予算配分)	コンポーネント	サブコンポーネント (提案)
A. 県・現場レベル支援・事業実施 (約 75%)	A.1 農業投資・事業実施	灌漑・水管理、水管理、畜産、収穫後処理等
	A.2 政策、法規則、組織の枠組みづくり	政策策定、農業普及・サービスの民営化、コミュニティ・エンパワーメント等
	A.3 研究、技術的アドバイス支援、研修	生産者・農業サービス業者研修等
	A.4 民間活性化、市場開発、農村金融	市場開発、農村金融機関・サービスの充実等
	A.5 社会的・セクター共通課題	ジェンダー、HIV/AIDS、環境管理等 (C と同様)
B. 国レベルの支援 (約 20%)	B.1 政策、法規則、組織の枠組みづくり	国家レベルの政策決定、ASDP 運営等、調整/モニタリング・評価等
	B.2 研究、技術的アドバイス支援、研修	顧客重視型研究、県対象技術的支援等
	B.3 民間活性化、市場開発、農村金融	貿易戦略、品質規格整備、農村金融制度整備等
C. 社会的・セクター共通課題 (約 5%)	農村インフラ・エネルギー、公共サービス・地方政府改革、土地法実施、保健 (HIV/AIDS、マラリア)、ジェンダー、教育、環境管理、林業・漁業、給水等	

出所：URT, *ASDP Framework and Process Document Final Draft*, March 2003, pp. 21-22.

(3) 実施体制

国レベルにおける ASDP の実施は、1) 農業・食糧保障・協同組合省 (MAFC)、2) 畜産開発・水産省 (MLDF)、3) 水・灌漑省 (MWI)、ならびに 4) 産業・貿易・流通省 (MITM) が担う。これらの省はまた、地方政府 (LGAs)¹⁶ を所管する 5) 首相府地方自治庁 (PMO-RALG) と連携して、地方レベルの ASDP 実施を監理する。これら 5 省庁は、農業セクターリード省庁 (ASLMs) と呼ばれる。LGAs、特に県政府は、中央政府が示すガイドラインに沿って DADP の策定・実施の任に当たる。

国レベルの ASDP 実施体制は、図 1 に示すとおりである。ASDP に関する最高意思決定機関である省庁間調整委員会 (ICC) は、全体的な政策ガイダンスと調整を行う。ASDP バスケットファンド運営委員会は、バスケットファンドの運営・管理、業務計画・予算案のレビュー、進捗報告に基づく資金拠出に関する決定などを行う。ASLMs 局長委員会は、ASDP 実施の技術的側面に関する調整・監理を行う。ICC の事

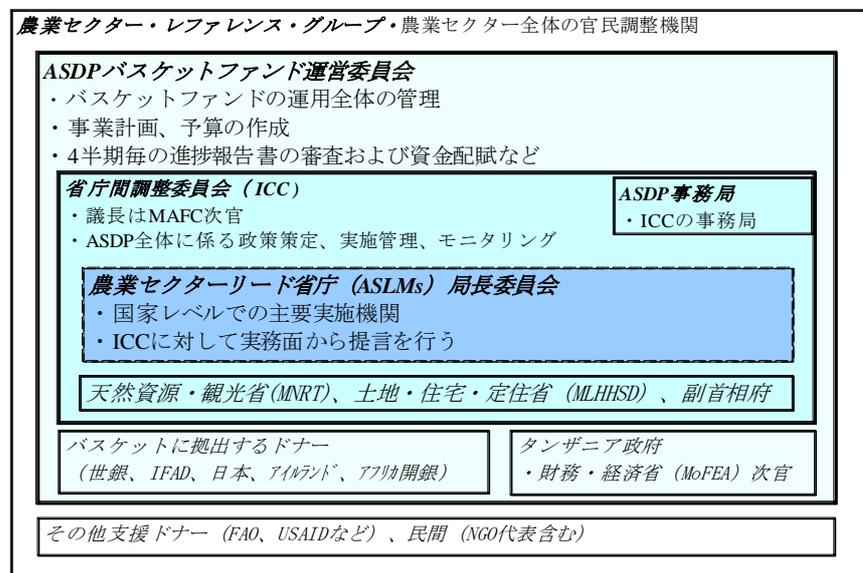


図 1 国レベルの ASDP 実施体制

出所：URT, *ASDP Support through Basket Fund Government Programme Document*, 25 May 2006, p. 28 (同文書の記述に従い若干修正)。

¹⁶ LGAs: Local Government Authorities :タンザニアの行政体系では、地方政府として、県 (District) と町 (Town)、そして県の下に村 (Village) がある。本報告書では、県政府をほぼ地方政府とほぼ同義で用いる。

務局として位置づけられている ASDP 事務局は、当初、ASLM から独立した調整機関であった。しかし、現在は MAFC 政策・計画局の下に位置づけられ、調整機能は同局に移管されつつある。

(4) 資金配賦メカニズム

ASDP の資金配賦メカニズムは図 2 に示すとおりである。国レベルの事業については、農業セクターの動向や公共支出レビューに基づいて、政府・ドナー間で合意された中期支出枠組み（MTEF）に記載された年間支出案が、ASLMs の各省への ASDP バスケット資金配分のベースとなる。地方レベルの事業については、バスケットファンドからの交付金が、地方政府一括交付金（LGDG）システムに則って配賦される。

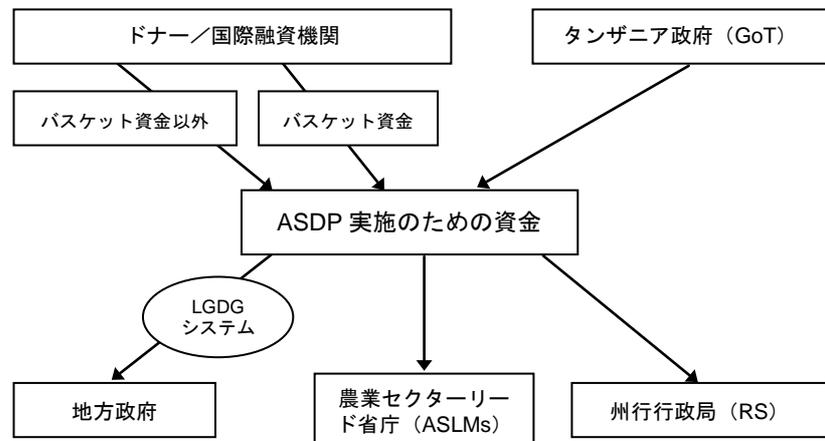


図 2 ASDP 資金メカニズムと資金の流れ

出所：URT, ASDP Framework and Process Document Final Draft, March 2003, p. 45 に基づき、調査団作成。

(5) 期待される効果

現在のところ、期待される効果（インパクト）として以下の指標が適用されている¹⁷。

- 1) 農業セクターの GDP 年間成長率が 2010 年までに 10% となる。
- 2) 農村貧困ライン以下の人口比率（2000 年で 38%）が 2010 年までに 24% となる。

2.3 ASDP のこれまでの主要動向

ASDP 策定・実施の経緯は、以下の 3 つの区分にわけることができる（主要動向は年表として主報告書の添付資料 1 にまとめられている）。

- 1) ASDS 策定から政府資金のみによる ASDP の一部実施まで（2004 年 6 月まで）
- 2) ASDP バスケットファンドの設立までの動向（2006 年 6 月まで）
- 3) ASDP バスケットファンド設立以降（2006 年 7 月から）

2.3.1 ASDS 策定から政府資金のみによる ASDP の一部実施まで（2004 年 6 月まで）

(1) ASDS/ASDP 文書の策定

タンザニア政府は 2000 年 10 月に PRS を完成させた後、農業セクターの開発を SWAp で進めることを構想した。関係ドナーからの支持を確認した上で、同政府は基本文書の策定に取りかかった。SWAp の通常のプロセスに従い、政府は、まず開発戦略の策定を進め、ASDS ならびに RDS をそれぞれ 2001 年 10 月および 2001 年 12 月に完成した。

ASDS の策定に際しては、2000 年 10 月、当時の農業・協同組合省（MAC：当時）の諮問委員会であった「食料・農業セクター作業グループ（Food and Agricultural Sector Working Group：FASWOG）」の下に、「FASWOG タスク・フォース（TF）」が設置され、政府・ドナーが ASDS/ASDP の策定ならびに実施準備作業を具体的に検討・協議する場となった。

2001 年 10 月の ASDS 完成に伴い、政府は ASDP の策定を開始することをドナー側に提案した。

¹⁷ 現在、ASDP M&E フレームワークが策定され、指標も見直されている。本稿で記載している指標についても再検討されており、今後変更される可能性がある。

具体的には、政府作業チームを発足させ、2002年3月までに作成作業を完了するというものであった。その背景には、タンザニアの2001/02年度内にASDPを正式に承認したい政府の政策的意向があった。ドナー側は政府のオーナーシップを尊重し、この提案を受け入れた。しかし、提示された文書案に対し、一部ドナーは、ASDSとの整合性、政府と民間との役割分担などに関し疑問を呈し、同文書案に基づく開発プログラムが資金支援に妥当か判断する必要性を主張した。これにより、政府とドナーは対立することとなり、結局、ドナー側が備上するコンサルタントチームによって、同文書は全面的に書き直されることになった（同文書は2003年3月に完成）。

(2) ASDP実施に向けた準備、その結果政府資金のみによるASDPの一部実施¹⁸

2003年1月、ASDP文書改訂コンサルタントチームの提案に基づき、ASDPを調整する機関としてASDP事務局が、実務を担う組織として4つのタスク・フォース（①DADP実施、②ASDPに係る法制度、③農業技術普及、④セクター横断的な課題）が設置された。

2003年3月、約1年に亘る改訂期間を経て、「ASDP枠組み・プロセス文書」が完成した。一方、ASLMsの指示に基づき、全ての県政府が、2003年5月までにDADPを作成した。ASLMsは、これらのDADPに基づき、総額40億シリング（約4億円）を県政府に配賦した。当時ASDPバスケットファンドがまだ設立されていない。政府が自己資金を拠出しASDPの一部（地方レベル事業）を実施したことになる。

(3) ASDP枠外でのプロジェクト形成の動き

ASDP枠組み・プロセス文書に基づき支援ドナーがバスケットファンド設立に向けて調整を図っている一方、IFADと世銀は2003年の当初より、タンザニア農業セクターの農業技術普及および研究分野への支援を対象とした農業サービス支援プロジェクト（ASSP）形成ミッションを派遣していた。しかし、一部ドナーから、ASDP/DADP主流の枠外で大規模プロジェクトが進行することに懸念が示された。また、地方の農業開発で、ASDPの重要なコンポーネントである投資事業の資金はバスケットから、普及事業資金はプロジェクトから配賦されることになり、相互に連携がない点も指摘された（2003年5月～10月）。このASDP枠外でのプロジェクト形成に関する協議は、タンザニア政府も巻き込み、その後、1年以上続いた。最終的にはASSPをASDPバスケットファンドに取り込む動きにつながった。

2.3.2 ASDPバスケットファンドの設立までの動向（2006年6月まで）

(1) DADP合同プログラム形成調査ならびにバスケットファンド設立に向けた動向

上記経緯を受け、ASSPとDADPを統合したバスケットファンド設立の可能性を検討するために、タンザニア政府とドナー合同で「DADP合同プログラム形成調査（2004年11月～2005年5月）」が実施された。この調査により、統合バスケットファンドの設立が提案され、現在のASDPおよびDADPの実施体制のいくつかの重要な点が決定された（例えば、LGCDG¹⁹システムを通じて地方へ資金配賦すること²⁰、DADP資金として農業開発交付金（DADG）、農業普及ブロック交付金（AEBG）、農業キャパシティビルディング交付金（ACBG）の3種類の交付金を配賦することなどである²¹）。

¹⁸ 政府はバスケットファンドの設立を待たずに、ASDPの地方レベル事業（DADP）を開始した。現在、関係者間では、ASDPは、ASDPのバスケットファンド設立をもって、2006/07年度から実施されたと考える傾向があるが、ASDPバスケットファンドのみによる開発プログラムではないという理解から、この時点からASDPは部分的ではあるが開始されていたといえる。

¹⁹ 現在の名称はLocal Governemnt Development Grant（LGDG）である。

²⁰ DADPが政府資金のみで実施されていた頃には、資金はMAFCから直接各県に配賦されていた。しかし、タンザニア政府が地方政府改革プログラムを全国的に進める中で、地方政府への開発資金の配賦は、基本的に全てこの地方政府一括交付金（Local Government Capital Development Grant、現在の名称は上述のとおりLGDC）の配賦システムを用いて行うこととなった。農業セクターもそれに従うことを決定した。

²¹ 灌漑施設整備など農業投資事業にはDADG、普及事業にはAEBG、能力開発・研修事業にはACBGが適用され

(2) ASDP 政府プログラム文書の策定とそれに対する政府・ドナー合同事前評価

上記 DADP 合同プログラム形成調査の完了に伴い、政府は 2005 年 7 月頃より新たなプログラム文書である「ASDP 政府プログラム文書」の策定に取り掛かった。その後政府・ドナー合同が共同で作成された文書案に対する事前評価を実施した（2006 年 2 月 - 3 月）。ASDP 政府プログラム文書案は、合同評価およびその後の協議を経て 2006 年 5 月に最終化された。

本合同評価は、当時バスケットファンドの約 60%を拠出する世銀が、本部理事会でローン拠出の承認を受けるために、必要な手続きとして実施されたものである。いくつかの課題別チームにより ASDP 政府プログラム文書案が吟味され、プログラム実施におけるリスクが検討された。この結果、同文書案は改訂され、その改訂理由や今後実施までの必要なアクションをまとめたエイド・メモアール（最終報告書）が作成された。

(3) ASDP バスケットファンド合意書 (MoU) の作成・締結

上記政府・ドナー合同事前評価の完了に伴い、両者はバスケットファンド設立の合意書 (MoU) の作成に取り掛かった（2006 年 5 月）。合同事前評価と同様に、MoU 締結も主に世銀のローン承認プロセスにおいて必要とされた手続きの 1 つである。支援ドナーも含めて関係者一同で協議を重ねて、最終化に至った。MoU は、2006 年 6 月に合意・署名され、ASDP バスケットファンドは、2006 年 7 月に正式に設立され、ASDP が本格的に開始された。

(4) ASDP 実施に向けた各種文書の作成

ASDP バスケットファンド設立準備に伴い、実施に係る具体的な手順を示す文書が作成された。それらは、①ASDP ファイナンシャル・メカニズム文書と②ASDP 実施計画である。後者②には、DADP ガイドライン（簡略版）が含まれる²²。

2.3.3 ASDP バスケットファンド設立以降（2006 年 7 月以降）

(1) ASLMs による ASDP 運営

ASDP がバスケットファンドに基づき本格的に開始されたことに伴い、ASDP 実施のための円滑な ASLMs 間内部調整が改めて重要となった。ASLMs は当初、ASDP 枠組み・プロセス文書策定時に設立され、既設の各省庁から独立している ASDP 事務局をそのまま利用して²³ ASDP の実施プロセスを調整する予定であった。しかし現在は、ASDP 事務局が担うべき実質的な調整機能は MAFC 政策・計画局に移管されつつある。現在は、ASLMs 局長委員会とともに MAFC 計画・政策局が実質的な調整機能を果たしている。

(2) バスケットファンドへの拠出および年間活動計画・予算の作成

支援ドナーは、タンザニア国銀行にあるバスケットファンド・ホールディング口座に ASDP の活動資金を拠出する。集約された資金は、国庫に送金され、そこでタンザニア政府側の予算と一元化され、ASDP 活動資金となる。

SWAp 適用に伴いバスケットファンドが設立されたことにより、政府は、毎年定期的に県政府に開発予算を配賦することができるようになった。それまでは、県政府は、開発に対する予算をほとんど持っていなかった。したがって、県レベルの農業開発事業は、ドナーのプロジェクト支援があってはじめて実施が可能となる状態であった。SWAp 導入により、開発資金が中央から定期的

ることになった。

²² これまでの DADP ガイドラインをユーザーフレンドリーにしたもの。合同事前評価等で簡略版の作成の必要性が示されていた。調査団はその作成を支援した（第 3 章参照）。

²³ ASDP 実施体制は、かつて ASDP 枠組み・プロセス文書が作成された時点で、ASLMs から独立した ASDP 事務局を調整機関とし、実施機関としては 4 つのタスク・フォースが設定された経緯がある。タスク・フォースは形骸化し消滅したが、ASDP 事務局はそのまま存続していた。

に配賦されることになり、県政府は、初めて開発活動を長期的な活動として認識することになった。

一方、バスケットファンドの運用に関しては、依然いくつかの制度的課題が残っている。ASDPの本格的な開始に伴い、ドナー側の資金モニタリングの必要性から、ASLMsは、ASDPバスケットファンドに関する年間活動計画とその予算を作成する必要に迫られた。ASLMsは、これらの資料を通常の省庁ごとの年間活動計画および予算とは別に追加的に作成する状況になっている。

また、農業セクターの主要な財政支援機関であるIFADは、バスケットファンドへの拠出が制度的に難しい状況にある。アフリカ開発銀行も最近になってようやくASDPバスケットとは異なる基金を設けた上で拠出可能となった状況である。

(3) 政府・ドナー間の対話・調整メカニズム

ASDPの場合、政府・ドナー間の対話メカニズムとしてASDPバスケットファンド運営委員会が制度化されている。一方、レファレンス・グループ会合と称される協議の場もあり、支援ドナー全体のほか、民間セクター代表等も参加し、セクター全般に関する協議を行う。他方、ドナー間の調整メカニズムについては、農業セクター・ワーキング・グループ(A-WG)が存在する。原則、月に一度会合を開催し、ASDPの進捗やその他の関連事項について協議する。

ドナー側の最近の動向として、1) 2008年までに農業セクターにおける全ての支援活動はASDPにアラインすることになっている、2) 多様な支援モダリティ（特に二国間技術協力）に対して表立った反対意見が出されなくなっている、3) ASDPが中盤を迎え、その具体的な成果を明らかにするよう求める傾向がある、4) 一度バスケットファンド支援から撤退したEUが復帰する気配を見せている、などがあげられる。

(4) 政府・ドナー合同レビュー

ASDPの実施状況は、3種類の年次レビュー（農業セクターレビュー、公共支出レビュー、合同実施レビュー）により把握・検討される。農業セクターレビューと公共支出レビューは、ASDPバスケットに限らず、農業セクター全体の活動状況や経済・財務状況を把握する目的で実施される。これらのレビュー結果は、上位の一般財政支援レビューへの重要なインプットとなっている。合同実施レビューは、政府・ドナー合同でASDPの実施状況を確認・検証するために実施される。これまで3回、合同実施レビューが行われた。

(5) テーマ別作業部会

第1回合同実施レビューの提案を受けて、2007年5月、ASLMs局長委員会のもと、ASDPの実際の運用のためにテーマ別作業部会が設置された。現在、テーマ別作業部会は全部で8つ存在し、それぞれ、①DADP計画・実施、②ASDP M&E、③灌漑、④農業サービス、⑤マーケティング・民間セクター開発、⑥食糧保障、⑦調達、⑧コミュニケーションを扱っている。作業部会の活動状況は、部会間で濃淡がある。DADP計画・実施やASDP M&Eなど、いくつかの作業部会は比較的活発である一方、ほとんど活動していない作業部会も存在する。

第3章 本調査で実施した主要な活動

本章では、調査団がフェーズ2で行った主な ASDP 策定・実施支援活動について報告する。それらは大きく以下5つの分野に分類できる。

- 1) 合同事前評価ミッションおよび合同実施レビューへの参加
- 2) DADP 策定・実施支援
- 3) ASDP M&E フレームワークの最終化および運用化支援
- 4) ASDP 実施体制に関する調査
- 5) その他

3.1 合同事前評価ミッションおよび合同実施レビューへの参加

3.1.1 ASDP 政府プログラム文書に対する合同事前評価ミッションへの参加

2006年2～3月に、ASLMsとドナー合同で、バスケットファンドが適用される「ASDP 政府プログラム文書」の事前評価が実施された。この合同事前評価に関して、調査団は以下の2つの任務を負った。すなわち、1) 県政府が抱える課題に関して、合同評価に総合的な情報を提供すること、2) 評価チームの「地方政府の意思決定・予算・財政パフォーマンス」を担当すること、である。1) については、地方政府に関する総合的な調査（既存調査のレビュー、関係者からの聞き取り調査など）を実施し、その結果を、合同評価の「県政府の意思決定・予算・財政パフォーマンス」分野に提供した。2) については、調査団は DADP 策定・実施の改善に向けたコメントを提示し、それらは ASDP 政府プログラム文書あるいはエイドメモアールに取り込まれた。これら作業を通して、ASDP 実施初期段階における、ASLMs による DADP して試行的・全国研修の実施ならびに DADP ガイドライン策定・改訂の道筋を示した。

3.1.2 ASDP 合同実施レビューへの参加

2006年6月にバスケット資金が設立され、ASDP が正式に開始されて以来、これまで3回の合同実施レビュー（JIR）が行われた。調査団は、第2回 JIR では、「地方計画・実施（DADP 計画・実施）」検討チームに外部コンサルタントとして、また「中央レベル実施・モニタリング」検討チームに中心メンバーとして参加するとともに、レビュー管理チームによるエイドメモアール案作成を支援した。第3回 JIR では、調査団は「地方計画および実施」検討チームにドナーメンバーとして参加し、チーム報告書に対して知見・情報を提供した。これまでの JIR における調査団による主な提言は表2のとおりである。

表2 政府・ドナー合同実施レビューにおける調査団の提言

分野	調査団による提言
中央レベル実施・モニタリング	・ MAFC 政策・計画局の調整体制強化 ・ テーマ別作業部会の運営・連携強化のための全体 ToR の作成 ・ DADP 実施に関わる州行政局の体制強化
地方計画および実施	・ 選定される事業の優先順位付けの必要性

3.2 DADP 策定・実施支援

DADPはASDPバスケットファンド予算の約75%が振り向けられるASDPの主要コンポーネントである。DADPは、村農業開発計画（VADP）に基づき策定され、県のパフォーマンスに応じて交付金が配賦される。それは、タンザニアの貧困層が多く住む農村²⁴における主要な経済開発活動の枠組みとなることから、貧困削減の面において重要な位置づけにある。また、地方の現状に合わ

²⁴ 貧困層の約8割が農村地域に住んでいる（URT, Household Budget Survey 2007 Analytical Report Chapter 7, p. 5）。

せて、県が主体的に農業開発計画を策定することになり、地方分権化の面においても重要なコンポーネントである。

調査団は、本調査の目的および ASDP における DADP の重要性に鑑み、DADP 策定・実施支援を主要活動の 1 つに位置づけた。DADP 作業部会が設置される以前は、調査団は ASLMs 担当職員に対して、DADP ガイドライン改訂や DADP 研修のモニタリング評価など、ASLMs の要請に応じる形で支援を提供してきた。DADP 作業部会が設立された後は、調査団は同作業部会のメンバーとなり、DADP 文書の質的評価や県政府に対する技術支援（バックストップ）などの共同作業を通して技術移転を図ってきた。調査団が実施した支援は、1) DADP ガイドラインの策定、2) DADP 策定・実施のための研修、3) DADP バックストップ、4) DADP 文書の質的評価、5) DADP 計画・実施作業部会（DADP 作業部会）の運営支援、6) DADP 四半期報告書の統合作業への支援、の 6 つに分類される。

3.2.1 DADP ガイドラインの策定

DADP ガイドラインは、ASDP バスケット資金設立に関する政府・ドナー間の合意書（MoU）で必要とされている文書の 1 つである。これまで DADP ガイドラインについては、いくつかのバージョンが作成されてきた。農業投資と農業普及サービス（農民能力強化を含む）を包括的に扱ったガイドラインが 2005 年に策定され、以降も度々改訂されてきた。調査団は 2006 年 3 月に、当時実施された政府・ドナー合同評価による指示に基づき、同ガイドラインの簡略版作成の支援を行った。さらに、2006 年 11 月までの DADP 計画・実施ガイドラインの策定作業にも関わった。これらガイドラインは、現在の DADP ガイドラインの根底を築いた。

3.2.2 DADP 策定・実施に関する研修

2006 年 2 月の ASDP 合同事前評価は、DADP ガイドラインの改訂に加えて、2006/07 年度用 DADP 資金が配賦される前に、その使用方法に関して、全ての県政府に研修を施すよう指示した。同研修は試行的研修と全国研修の 2 段階で実施され、前者は、2006 年 6 月、主に外部コンサルタントと数人の ASLMs のファシリテーターによって、モロゴロとムトワラの 2 州で実施された。その後、2006 年 7 月後半から 9 月中旬にかけて、ASLMs のファシリテーター主導により、残りの全州を対象にした全国研修が実施された。調査団は、研修用教材の準備および中央政府職員（ナショナルファシリテーター）に対する研修の支援、試行的研修の検証およびその後の全国研修に対する提言、全国研修への同行（6 州）、モニタリング・評価報告書の作成などを行った。

結論として、研修は、県政府およびその他関係者に対して、ASDP/DADP の実施体制・メカニズムに対する理解を促進するという点で成功したと考えられる。一方、今後の課題として、既存政府システム/LGCDG（現 LGDG）との連携や民間部門の DADP に対する参加促進などいくつか計画・実施面の課題が判明した。調査団は、研修の成果を補完するためのフォローアップの必要性等を提案した。

3.2.3 DADP バックストップ（技術的支援）への参加

2006 年 9 月の全国研修の後半から、タンザニア政府関係者・支援ドナー間で、2007/08 年度 DADP 作成のために県政府をさらにフォローアップすることの必要性が認識されるようになった。その背景には、DADP 研修によって、今後の行動計画（県ファシリテーションチーム（DFT）による郡ファシリテーションチーム（WFT）を対象にした研修）²⁵が策定されたが、中央政府・州行政局が DFT による WFT 研修を支援する体制がないことがあった。DADP 作業部会は、県政府の DADP 策定作業を技術的に支援する活動（バックストップ）を行うことを決定した。バックストップはこれまでに、3 回実施されている。調査団は全ての支援活動にオブザーバーとして参加し、実施方法に関する助言、モニタリング報告書の作成、改善策の提言などを行った。

²⁵ DADP ガイドラインに基づき、県農業・畜産開発担当長（DALDO）などの研修参加者が県ファシリテーションチーム（DFT）として組織され、DFT が郡レベルのファシリテーションチーム（WFT）の形成を促進し研修することになった。DFT および WFT とともに、村レベルからの農業開発計画策定を促進する機能をもつ。

3.2.4 DADP 文書の質的評価

第1回 JIR（2007年4月）において、DADPの質的向上が今後の課題として指摘され、DADP作業部会が行うべき活動の1つとして、DADPの質を管理するシステムの設計が示唆された。そこで、調査団は、ASLMsとの合意に基づき、DADP文書の質的評価を支援することとし、まず、自ら主導して2007/08年度向けDADPの質的評価を行った。ASLMsによってこの評価の方法と結果が認められたことから、次いで、2008/09年度向けDADPについて、DADP作業部会が中心となって評価が行われ、調査団はその作業を支援した。調査団は、前者の質的評価では、1) 評価を行うためのチェックリストの作成、2) 2007/08年度DADP文書の評価作業、および3) 評価結果のASDP関係者への報告を、また、後者の質的評価では、1) DADP文書の質的評価に係る枠組み作成支援、および2) 2008/09年度DADP文書案の質的評価作業の支援・参加を行った。後者による県別評価シートは速やかに各県に配付され、DADP文書案の改訂に利用された。

DADP文書質的評価枠組みは、その後改訂を重ね、2008年12月現在、表3に示すような概要になっている。この枠組み設定は、同時に行われた評価項目の作成と合わせて、DADPの質的向上に向けた制度設計上極めて重要なステップとなった。

表3 DADP文書質的評価枠組みの概要

目的	a. DADPの質的評価に関し共通の基礎を提供する。 b. 何が質の高いDADPかにつき関係者に明確な情報を与える。
本枠組みの利用者	中央レベル：DADPを評価する評価チーム 州レベル：州行政局でDADPの技術的支援をする職員 県レベル：県のDADP策定に関わるファシリテーションチーム、および県議会のマネジメントチーム（県各部局長メンバー）
評価項目	計画面、活動面、予算面、M&E面などで23の評価項目。 また評価者はコメント・提言を評価シートに書き込む。
個別項目の点数評価	各項目は0（悪い）、1（普通）、2（良い）の得点を得る。 総合得点（46点）に対し、下記の範囲で総合評価を与える。 良い：31-46点、普通：11-30点、悪い：0-10点*

注： *2008/09年度質的評価作業においては、普通：21-30点、悪い：0-20点と変更された。この変更は質的評価フレームワーク文書第4案に反映される。

3.2.5 DADP 作業部会の運営支援

2007年後半より、調査団はDADP作業部会のメンバーとして、DADP計画・実施に関する県政府を技術的に支援する活動に加え、DADP作業部会の全体的運営も支援してきた。2008年2月、MAFC政策・計画局長の指示により、既存のTORならびに年間作業計画を見直すことになったため、調査団は文書でそれらへのコメントを提出した。その要点は、1) これまで作業部会の活動として実施されてきたにもかかわらずTORに明記されていない目的を明記する、2) 作業管理を効果的に行うためにそれら目標に対応する成果の設定、3) DADPに関して県政府を強化するための技術支援の年間活動サイクルの策定、である。

3.2.6 DADP 四半期進捗報告書の統合支援

調査団は、PMO-RALG セクター調整局農業セクターユニットに対するDADP四半期進捗報告書の統合支援を行った。同ユニットは、全県から四半期毎に提出されるDADP進捗報告書をASDP四半期進捗報告書として取りまとめる責務を負っている。その作業はたいへんな時間と労力を要するため、統合報告書の作成は恒常的に遅れがちとなっていた。ASLMsは、作業の一部を州行政局に移管し、同ユニットにかかる負荷を軽減する方針であるが、移管に係る技術支援が必要とされている。調査団は、1) PMO-RALGによる進捗報告書の統合作業に参加して問題点を把握する、2) 統合作業に関する州職員対象の研修に参加して改善策を提言する、などの支援を行った。調査団は、今後の対応として、①統合報告書作成に必要と考えられる、コンピューターの基礎技術のマニュアル作成（例えば、エクセル上での合計算出、ソートなどの手法）、②多くの進捗報告で見られる共通の間違いを摘出し県政府に知らせることを提言した。

3.3 ASDP M&E フレームワークの最終化および運用化支援

ASDP を効果的、効率的に実施し、所期の目的を達成するためには、財務面・事業進捗面から定期的に実施状況のモニタリングを行い、その結果を次の計画サイクルにフィードバックするとともに、成果を測定する指標と数値目標を定めて定期的に測定し、ASDP の総体的なパフォーマンス（当初の数値目標の達成度）を評価する仕組みが必要である。

ASDP は 2006 年 6 月末にバスケットファンド設立に関する MoU が署名されたものの、政府プログラム文書に記載されている M&E フレームワークは実用化されていなかった。ASLMs は支援ドナーから 2007 年 3 月末までに同フレームワークを最終化し、次いでその運用を図ることが求められていた。調査団はその実現に向けて、ASLMs とドナーとの合同 M&E 作業部会の設立を支援し、その結果、2006 年 12 月に合同作業部会が設立された。調査団は同作業部会の事務局を務めるとともに、M&E フレームワーク文書を最終化するための技術支援に着手した。2007 年 3 月、調査団はオーナーシップの醸成を図るため、事務局機能を MAFC M&E ユニットに移管し、以降、同作業部会の中核メンバーとして、同フレームワークの最終化・運用化の支援にあたった。

3.3.1 ASLMs の M&E 能力分析調査の実施

DADP が開始されて以来、財務面・事業進捗面のモニタリングのために、ASLM の職員が毎年各県に派遣されている。調査団は、DADP に係る ASLMs の M&E 能力を検証するため、1) モニタリングの TOR をレビューし、2) 2006 年に 2 つの州で実施された実際のモニタリング活動に参加した。その結果、1) TOR のレビュー・改訂、2) 報告とモニタリング結果のフィードバック機構の確立、3) モニタリングへの州行政局職員の参加などが必要であることを確認した。

3.3.2 MAFC M&E 作業部会への参加

MAFC は 2006 年 8 月、ASDP のデータ収集と M&E システムの改善・強化のための作業部会を設置した。調査団は MAFC からの支援要請に応え、その作業部会にメンバーとして参加した。2006 年 9 月の作業部会会合では、調査団は、MAFC 担当者による ASDP の M&E 枠組み概要説明を支援した。同会合においてはまた、ASDP の M&E システムは、PMO-RALG 等が導入を進めている PlanRep および地方政府モニタリングデータベース (LGMD)²⁶ に依存しているが、それらの仕組みや県レベルの利用実態が明らかではないことが判明した。この状況に対して、調査団は、1) PMO-RALG の担当者によるこれらソフトウェアに係る報告および関係者間の情報共有、2) タンザ州の 3 県を対象にした上記ソフトウェアの使用状況等の実態把握調査を行った。

3.3.3 ASLMs とドナーの合同 M&E 作業部会の設立

MAFC による M&E 作業部会とは別に、2006 年 10 月、ASDP 支援ドナーも、M&E 作業部会を発足させた。これら 2 つの作業部会が並存する状況を受けて、MAFC とドナー側は、M&E フレームワークの最終化・運用化を目的とする合同作業部会を設置することに合意した。また、ASDP の M&E という観点から、MAFC 以外の ASLMs の参加も必要であることが認識され、調査団は合同作業部会設立のために、1) 作業部会の TOR 作成、2) JICA タンザニア事務所との連携のもと、ASLMs ・ドナー間の調整などの活動を行った。その結果、合同作業部会の第 1 回会合が同年 12 月 6 日に開催された。調査団は当初、作業部会の事務局として、各種調整業務を担うとともに、技術支援を行った。しかし、2007 年 3 月末の第 2 年次現地調査の終了にあたって、タンザニア側のオーナーシップの醸成を図るため、事務局機能を MAFC M&E ユニットに移管した。

3.3.4 ASDP M&E フレームワークの最終化

調査団は 2007 年 5 月に第 3 年次の現地調査を開始するとともに、M&E 作業部会の事務局メンバ

²⁶ PlanRep2 は、PMO-RALG が県政府を主たる対象に導入を進めているコンピューターソフトであり、予算作成・執行管理などに用いることを目的としている。他方、LGMD は、貧困モニタリングマスタープラン (PMMP) の年次指標に対するデータの提供を主たる目的とするコンピューターソフトである。

一が中心となり、M&E作業部会の実質的な進行役となる事務局グループへの技術的支援を担うこととなった。そこで、事務局グループの一員として、M&Eフレームワーク最終化にかかる支援（目次案の改訂、ショートリスト指標の選定²⁷、ASDPにおけるデータ収集・報告・M&Eメカニズムの検討、関連機関の役割の同定など）を行った。2007年6月、作業部会はM&Eフレームワーク文書案を関係者に説明し、ASLMsのほか、国家統計局（NBS）、州行政局、県政府、支援ドナーなどからコメントを得た。それらのコメントは改訂案に反映され、MAFC政策・計画局長に提出された。8月末、同案はASLM局長委員会会合で説明され、同委員会によって承認された。

3.3.5 ショートリスト指標の最終化

2007年8月にASDP M&Eフレームワーク文書が承認されたものの、M&E作業部会は時間的制約もあって、実際にM&Eを行う上で情報源となることが期待されているショートリスト指標の有効性を十分に検証していなかった。こうした経緯から、ショートリスト指標を最終化するため、データの収集可能性を検証するフィールドテストと、その後のベースラインデータ収集が計画された。調査団は、作業部会による1) フィールドテスト質問票の作成、同テストの実施および報告書の作成、2) 国・地方レベルのデータ収集（地方ワークショップ開催を含む）、3) ベースライン報告書の作成、4) これらの作業に基づくショートリスト指標の最終化などの作業を支援した。

3.3.6 2008年農業サーベイ（サンプルセンサス）の準備²⁸

タンザニアでは次期農業サーベイが2008/09年度に実施されることになっていたため、2007年末頃から日本政府も同サーベイに対する支援を検討していた。前回のサーベイ（2002/03年度実施）では、NBSはデータの取りまとめと公表に多大な時間を費やし、また、その準備段階においては、主たるユーザーであるASLMsや県政府の関与が不十分であったことから、日本側関係者（日本大使館、JICAおよびNBS配属のJICA専門家）は、次期サーベイのあり方について、政府やその他関係者間の協議を促進していくこととした。調査団も、ASDP M&E作業部会の一員として、この働きかけに参加した。その結果、ASLMsは農業サーベイに関する理解を深めた。また、農業サーベイの実施枠組みを決定するため、ASLMs・NBS職員により技術委員会が設置された。

上述の活動に加え、調査団は、A-WG月例会合に出席し、JICA企画調査員によるASDP M&E作業部会の活動進捗報告を支援した。また、ASDPのモニタリング・評価に関係する様々なワークショップや会合に出席し、必要に応じてプレゼンテーションを行った。なお、ASDP M&E作業部会への支援業務は、2008年3月にJICAが開始した「タンザニア国農業セクタープログラム（ASDP）事業実施監理能力強化計画」チームに引き継がれた。

3.4 ASDPの実施体制に関する調査

3.4.1 ASDPの国レベル実施体制に関する調査

本調査は、ASDPの効果的、効率的な実施に向け、国レベルの調整・管理の改善が焦眉の課題であるという認識に基づき、2007年6月～9月に、1) 国レベルのASDP実施体制の現状と課題を分析し、改善方策を提言すること、2) ASDP実施体制改善のための技術支援ニーズを明らかにし、本調査における今後の協力方向性を検討することを目的として行われた。1) に関しては、MAFC政策・計画局にASDP実施のための調整ユニットを設けることを提案した。また、2) に関しては、専門技術・知識とともに、必要な業務を適切かつ適時に遂行する実務能力の向上を目指す支援を提案した。特に、技術アドバイザーやコンサルタントは、政府職員が行うべき業務を代行するのではなく、共同作業を通じて能力強化を図ることが重要であるとした。本調査の結果は、第2回JIRの「中央レベル実施・モニタリング」検討チームに提供された。

²⁷ 指標選定においては、まず政策面から必要と思われる指標（ロングリスト）を検討し、その中からデータ収集と適用が可能なショートリスト指標を選出した。

²⁸ タンザニア政府はほぼ5年ごとに農業サーベイ（サンプルセンサス）を実施しているが、農業データ定期報告制度（Agricultural Routine Data System）が現在十分機能していない同国において、本サーベイはASDPの進捗や成果を測定するために必要なデータの重要な情報源となっている。

3.4.2 技術支援調整メカニズムに関する調査

ASDP 開始以来、ASDP 実施に係る中央・地方政府の能力強化のために効果的な技術支援 (TA) が必要であるという認識の下、ASDP 支援ドナーは、ASLMs ならびに地方政府に対し、多様な技術支援を行ってきた。各ドナーは TA に限らず様々な支援を実施してきたが、策定、実施のプロセスにおいて政府、ドナー間で十分な協議、情報共有を行ってこなかったこともあり、必ずしも効率的に行われてきたとはいえない状況にあった。このような背景から、調査団は 2008 年 5 月～11 月に、ASDP 枠組みでの TA を中心とするタンザニア政府・ドナー間の調整メカニズムを検討し、関係者の合意形成を図ることを目的とした調査を行った。主な提案として、速やかな実施が求められる事柄として、1) A-WG で能力開発の重要性につき共通の認識を持ち、TA 等能力開発支援の実態を把握するためマッピング作業を実施する、2) 能力開発ニーズを把握する、3) 能力開発を進める実施計画を策定することを、また、将来、検討すべき事柄として、4) ドナー間で TA に関する調整メカニズムの検討をし、それに必要な行動規約あるいはそれに類する文書を策定する、5) TA に関する要請の調整機能を ASDP 関係局長委員会の下に確立する、6) 柔軟な体制・プロセスとしつつ、全ての TA は ASLMs および関連ドナー合同で形成され実施されるようにする、の計 6 点をあげた。

3.5 その他

3.5.1 2006/07 年度の農業セクターレビューへの参加

ASDP のレビューにおいて、JIR とともに、農業セクターレビュー (ASR) が重要な年次活動となっている。その結果は、ほぼ同時に実施される公共支出レビュー (PER) の結果と合わせて、一般財政支援 (GBS) レビューへのインプットとなる。本調査フェーズ 2 の間、3 回の ASR (2006/07 年度、2007/08 年度、2008/09 年度) が実施されたが、調査団は、前回 ASR (2000 年) から 5 年ぶりに実施された 2006/07 年度 ASR において重要な役割を果たした。タンザニアでは 2000 年以降、PRS・NSGRP の策定、作物委員会の改革、国営企業民営化、農畜産物市場改革など、マクロ政策上および農業セクターで多くの改革が実行された。また、2006 年 7 月には、ASDP バスケットファンドも設立された。こうした状況下で、政府・ドナーともに、ASR の必要性を強く認識していた。調査団は、政府・ドナー間の協議に基づき、団員 1 名を 2006 年 7 月～10 月の間 ASR に係る作業に配置し、TOR の作成、データや資料の収集・分析、レビュー報告書の執筆・取りまとめ、ワークショップの開催準備・発表などを行った。調査団は、準備が大幅に遅れていた 2006/07 年度 ASR の円滑な実施を支援したばかりでなく、次年度以降 ASR の基本型の形成にも貢献した。

3.5.2 ASLMs 研修機関調査

ASDS/ASDP の枠組みでは、農業省研修所 (MATI)、畜産省研修所 (LITI)、その他の研修機関が、農民、普及員、その他のサービス提供者の技術・知識の向上を図る役割を担うことになっている。したがって、ASDP が掲げる農業サービス改革実現のためには、これら研修機関が、政府部門のサービスプロバイダーとして、その組織や活動を見直し、需要誘導型、ビジネスセンス醸成など新たな研修ニーズに対応することが求められている。一方、政府は 2007 年に、4 年間で全国の普及員数を 4 倍 (3,000 名から 12,000 名へ) に増やすという大規模な普及員拡充計画 (クラッシュプログラム) を開始した。このような状況に鑑み実態把握の必要性を認識した JICA の要請に応え、調査団は、MAFC および MLD の研究・研修局と協議し、ASLMs 研修機関の改革案を提案するため、共同で調査を実施した (予備的調査: 2007 年 1 月～3 月、本格調査: 2007 年 6 月～8 月)。その結果、ASLMs に対して、研修機関レベルでの組織改革や事業の見直しを進めるには、研修政策および研修体制整備を進める実施プログラムの策定が急務であることを提言した。

3.5.3 その他

調査団は ASDP の効果的な実施のために、その他様々な技術支援を行った。調査団はまた、JICA タンザニア事務所の ASDP 関連業務を側面的に支援した。

(1) DADPとLGCDG²⁹に関する実態調査

調査団は2005年11～12月に、LGCDGシステムを通じたDADP交付金の配賦を迎えて、地方の実態調査を実施した。主な調査結果は、1) 地方政府は手続きの簡素化、資金配賦の迅速化、中央との連絡の緊密化などを期待し、2つの資金の統合を歓迎している、2) 地方政府の職員は、LGCDG審査合格がDADP資金受給の前提条件となる新たな体制下で、一部の部署の不備のために農業部署も資金を受給することができない可能性に懸念を示している、というものであった。その報告書は、A-WGメンバーに配付され、ドナー間の共通認識の向上に資した。

(2) ASDP実施体制に関する他ドナーの調査

フェーズ2の開始にあたって、ASDPを取り巻く新たな環境に鑑み、関係ドナーからASDP実施体制、特にドナー間の協調に関する意見を聴取した。調査団は、当時農業ドナー・グループの事務局を務めていたJICAによるASDPの援助調整の改善に向け、この調査結果をJICAに説明した。JICAは調査団との協議を踏まえて、援助協調を促進すべく、他ドナーへ継続的に働きかけるとともに、JICAによる二国間技術協力の意義についても理解を得るよう努めた。

(3) ASDPバスケット資金ファイナンシャル・メカニズム文書のレビュー

調査団は2006年1月、ASDPバスケット資金の運用を規定するファイナンシャル・メカニズム文書の最終化に向けて、同文書案の内容を検討し、1) 同文書はLGCDGなどの既存政府システムの文書と整合性を保つこと、2) 財務関連以外の事柄は別の文書で扱われるべきである、3) 内容を簡素化し利用者が使いやすいものに改善されるべきである、などのコメントを提示した。

(4) JICAによるDADPに対する技術支援の方向性検討の側面支援

調査団は2008年6月～8月、JICAタンザニア事務所によるDADPに対する技術支援の方向性の検討ならびに関係者との協議を側面的に支援した。その方向性は、MAFC政策・計画局長、DADP作業部会、PMO-RALG農業セクターユニットなどと協議された。それら関係者との間で合意された方向性の原則は、1) JICAは、ASLMsによる地方政府への技術的バックストップとASLMsによるDADP四半期進捗報告書を通じたモニタリングにフォーカスする、2) DADPの策定とモニタリングに係る州行政局の機能は改善されるべきである、3) ASLMsが技術的なバックストップの有効性を認識できるよう、現場レベルの観察（いくつかの地方政府への定期的訪問）を行ってもよい、というものであった。

²⁹ LGCDGはLGDGの旧称である。ここでは調査当時の名称を用いる。

第4章 本調査の成果と ASDP の今後の課題

本調査の活動、成果および今後の課題を、第1章で述べた本調査の目的に照らして振り返ると表4に要約される。

表4 本調査の主な活動、成果および今後の課題

本調査の活動	本調査の成果（他関係者と共同）	ASDP における今後の課題
1. ASDP 実施体制の改善		
<ul style="list-style-type: none"> ASDP 実施体制(国レベルの調整)の改善方策の検討 ASDP の M&E フレームワークの最終化および運用化 ASDP 合同実施レビューへの参加 ASDP 実施能力開発のための技術支援 (TA) 調整メカニズムの検討 	<ul style="list-style-type: none"> ASDP M&E フレームワークが策定された。 ASDP の実働部隊である作業部会が拡大され（2新部会発足）、連携強化も着手された。 州の体制強化に実現された。 	<ul style="list-style-type: none"> M&E フレームワークの運用化 実質的な調整・監督機関となった MAFC 政策・計画局の強化 作業部会間の連携・調整の徹底（全体 TOR に基づいた体制強化） 州の役割の明確化および州支援パッケージの確立 TA/能力開発支援活動を ASDP 政策協議に明示的に取り込み、長期的な能力開発を担保する。そのための調整体制・プロセスを確立する。
2. ASDP バスケット資金の設立・運営支援		
<ul style="list-style-type: none"> バスケット資金ファイナンシャル・メカニズム文書の最終化 ASDP 政府プログラム文書の合同評価ミッションへの参加（ASDP バスケットファンドの設立） ASDP 合同実施レビューへの参加 DADP 進捗報告書の統合支援 	<ul style="list-style-type: none"> バスケットファンドが設立された。 DADP 資金配賦基準が決定され、その後現状に応じて改訂された。 州の体制強化とともに、DADP 資金管理業務の改善が着手された。 	<ul style="list-style-type: none"> 県政府に対する迅速な資金配賦 県に対する DADP 進捗報告書作成強化（データの向上）および州に対する継続的な統合作業研修およびツールの提供 資金の有効活用に対する検証および対応
3. DADP 策定・実施支援		
<ul style="list-style-type: none"> DADP ガイドラインの最終化 DADP 策定・実施に関する研修 DADP バックストップピング DADP 文書の質的評価 DADP 作業部会の運営支援 	<ul style="list-style-type: none"> ガイドラインに基づく DADP 策定・実施体制が整備された。 DADP 質的評価体制が整備された。 DADP 策定時における事業選定作業が導入された。 	<ul style="list-style-type: none"> DADP ガイドラインの継続的更新（実施経験の反映）や質的評価の継続的实施 現場レベルの実施状況の把握 県政府に対する技術支援の統合・調和化（中央機関間の連携）
4. 関係諸機関の能力向上		
<ul style="list-style-type: none"> 上記 2 と 3 の活動における ASLMs との共同作業・技術支援 	<ul style="list-style-type: none"> DADP ガイドライン・M&E フレームワーク文書の改訂と関係者への説明、DADP 質的評価の内部化などアウトプットレベルでの実施能力が向上された。 M&E 作業部会では、組織運営能力の向上も確認される。 	<ul style="list-style-type: none"> 作業部会の機能向上の体制整備（説明責任の導入、メンバーの（他業務とのバランス）等） ドナーによる運用面への支援強化（共同作業・政府に対して説明責任を要請すること） 能力向上支援活動の調整と情報共有
5. 情報・知見の整理・共有		
<ul style="list-style-type: none"> 各種報告書の作成・提供（タンザニア側関係者、日本側関係者、他ドナー等） 国内支援委員会の開催支援・報告 国内セミナーの開催支援・報告 		
6. その他		
<ul style="list-style-type: none"> 農業セクターレビューへの参加 ASLMs 研修機関の改革策の検討 		

注： 5の「情報・知見の整理・共有」と6の「その他」は、成果の判断が難しいので活動紹介のみにとどめる。

ASDP 実施体制の改善については、本調査団の支援に基づき、M&E フレームワークが策定された。これにより、地方政府を含めた関係省庁により ASDP M&E の体制が整えられた。また合同実施レビューに基づき、作業部会の連携や州行政局の体制強化に着されることになった。その一方で、M&E フレームワークの運用化、作業部会を調整・監督する MAFC 政策・計画局の強化、州の役割の明確化とその役割に基づき技術支援方法の確立などが今後の課題として考えられる。

ASDP バスケット資金の設立・運営においては、調査団も参加した合同事前評価により、バスケットファンドが設立されることになった。また合同事前評価やその後の関係者との作業を通して、DADP 資金配賦の条件が整えられて、それら条件は、その後の状況に応じて改善されている³⁰。さらに、地方レベルの予算受給・執行状況等を、より効率的に把握するために、州を強化する方向性が決定された。今後の課題としては、県政府に対する迅速な資金配賦の他、州および県に対する進捗報告書作成能力の強化が挙げられる。また、これまで ASDP 関係者は、中央政府から資金配賦の改善と予算執行状況の把握に努めてきたが、今後は、現場レベルで資金がいかにかに有効に活用されているかという点についても検証し、適宜、対応を図ることが緊要である。

DADP 策定・実施については、政府の DADP ガイドライン改訂および質的評価の内部化により、DADP 策定・実施・評価体制が整った。かねてより調査団が合同実施レビュー等で指摘してきた事業選定方法の導入にも着手されつつある。今後の課題としては、これら活動の継続の実施の他、ASLMs の指示に基づき、県政府が実際にどのように DADP を実施しているのかを、より深く検証し、適宜対応を図ることが望まれる。またガイドラインの改訂、質的評価、バックストップ研修、DADP 進捗報告書作成強化など、それぞれの技術支援が互いに連携し、1 つのメッセージとして県に伝えることが必要である（例えば、質的評価の視点をガイドラインに記述し、その普及を通じて、州や県政府にも情報共有を図る）。

最後に調査団は、主に共同作業の対象であった DADP 作業部会と M&E 作業部会を対象に、彼らの能力強化を図ってきた。彼らは、調査団が支援してきた M&E フレームワークの策定・改訂、DADP ガイドライン、DADP 質的評価などの技術を内部化するなど、アウトプットレベルでの実施能力は向上していると考えられる。また M&E 作業部会については、組織管理業務に係る能力も向上した。今後は、これら 2 つ、そしてあまり活発でない作業部会を含めた全ての作業部会が、より効率的に必要な業務を実施するための体制整備が望まれる（例えば、部会メンバーのコミットメント確保のために期間限定型参加、メンバーへの説明責任の導入など）。また、ドナーによる作業参加、能力開発支援に関する情報共有も、能力開発には欠かせない要素と考える。

³⁰ 現在、ほとんどの県政府が、バスケットファンド設立時に設定された資金受給の条件を満たすため、2008 年 5 月～7 月に改訂作業が実施された。

第5章 ASDPにおける活動および支援経験から得た知見

本章では、本調査フェーズ1とフェーズ2における業務の特徴を要約した上で、調査団がASDP策定・実施を支援する中で経験あるいは観察した知見を掲示する。知見は、主として現調査団が関わったフェーズ2の経験に基づくものであるが、SWApの経験をより広く捉えるためにもフェーズ1のASDPの準備の時期も含めて導き出した。したがって、以下では、大きく「ASDP策定・準備の時期」と「ASDP実施の時期」とに分けて記述する。

フェーズ1とフェーズ2を通じた調査団による業務の特徴は、1) ASDPの動きと関係者の意向に対応した業務実施（ASDPの効果的・効率的な実施のための「公共財」的役割）、2) 情報の収集・分析および関係者への提供、3) 政府のオーナーシップ・能力強化重視と質確保とのバランス、4) JICAとの連携などである。これらはいずれも、政府のオーナーシップおよび政府・ドナー間のパートナーシップが基本となるSWApの技術支援において不可欠の要素であり、調査団はその業務を通じて、1つの有効なSWAp支援形態を示したともいえる。

5.1 ASDP策定・準備に係る知見

ASDPの策定・実施準備プロセスを振り返ると、政府と支援ドナーは、対話と調整に多大な労力と時間をかけ、SWApの基本的文書を策定したことがわかる。その背景には、ASDP関係者の開発概念、政府の役割、成果物の品質等に関する多様な見解と期待があげられる。ASDPの長期にわたる準備プロセスは、関係者間の協議と調整がいかに難しいかを示すものであった。

ASDPの策定・準備時期の後半では、政府・ドナー合同事前評価やMoU締結、実施手順や計画の作成など、ASDPの実施・運用に向けた具体的な作業や出来事が続いた。これらの作業を通して、開発プログラムを効果的に実施するためには、関係者が準備段階から実用性と具体性に富んだ視点を持っていることが重要であると認識された。政府とドナーは、一連のASDPの活動を、「Learning by doing」で実施してきた経緯がある。これらの経験をレビューすることで、将来SWApを実施する上で有益な知見を得ることができたと思われる。

5.1.1 ASDS/ASDP文書の策定

十分な協議、調整の必要性（関係者間における政府の役割に係る見解の違い）

ASDS/ASDP策定初期段階から、関係者間では、政府が果たす役割ならびにタンザニア農業開発における主要課題の理解について、異なる見解が生じていた。見解の違いは、政府とドナー間で最も大きいのが、ドナーの間でも微妙な差が存在する。ASLMs省庁は、補助金の拡大、戦略作物を特定した支援活動など供給側の視点に立つ傾向が強い。一方、ドナーは政府の役割は、セクターを取り巻く外部環境を整えることと考える傾向が強く、規制緩和、税制改革、民間セクターの活性化などを重要視することになる。多数の関係者がプロセスに関わる場合、見解の相違が生じることは避けられない。しかし、それゆえに、基本文書策定のスケジュールを立てる際には、当初から協議にかかる時間を長めに考え余裕を持つておくことが重要となる。

協調と調整の重要性、オーナーシップの尊重と質の確保とのバランス（ASDP枠組み・プロセス文書の再作成の事例から）

ASDP文書の作成プロセスでは、政府とドナー間の意見の対立から一度大きな手戻りがあった。2001年10月のASDSの完成に引き続き、政府はASDPの策定をドナー側に提案した。ドナー側は政府のオーナーシップを尊重しこの提案を受け入れたが、具体的な事前協議がないまま、政府によりASDP文書の第1案が慌しくドナー側に提出された。ドナーは、ASDSとの整合性等に関し疑問を呈し、その結果、政府とドナー間に厳しい対立が生じた。結局は、ドナー雇用のコンサルタントにより同文書を一から書き直すことになった。

ここからいくつかの教訓が導き出されうる。1 つは文書作成プロセスの協調と調和が不十分であった点、もう 1 つは、政府側の計画を実施する能力が十分ではなかったという点である。さらにより暗示的な教訓として、政府のオーナーシップの尊重とその成果物の品質を確保する難しさがあげられる。政府に実施・運営を任せた場合、彼らのオーナーシップは高められるが、ドナーが要求する質・タイミングの条件は満たされない場合が多い。逆に、ドナー主導で進めれば、彼らが望む質・タイミングは担保できるが、政府のオーナーシップは十分発揮されず持続性が失われる可能性がある。ドナー側は政府の実施能力を高めつつ、徐々にその関与を下げ、政府のオーナーシップを活かしていくことが望まれる。

実践的な開発プログラム文書の必要性

ASDP 政府プログラム文書など SWAp における開発プログラム文書は、実用的で、対象地域あるいは対象分野の状況を十分反映して作成される必要がある。しかし、実際は、開発理念を重視し、実用性に対する配慮が欠ける傾向にある。一例は、DADP 交付金の種類と活用方法についてである。交付金は主に 3 種類存在するが、現場レベルでは、多様な開発活動を交付金ごとに分類して計画を立てることはかなり難しい。開発プログラムと現実との間に齟齬が生じた場合、プログラムを修正し、より実効可能な内容にしていくことが原則であろう。しかし、開発プログラム文書のような基本文書は、政府・ドナーの大掛かりな合同評価チームで正式に評価されたものであり、臨機応変の改訂は現実的には不可能に近い。翻っていえば、SWAp の基本文書作成の段階で、いかに実用性のあるプログラムを策定できるかが重要となる。事前に、プログラムの主要事項（農業セクターの場合、地方レベル事業など）に関しては、可能な範囲で、現場で事業実施の効果と効率性を検証することが有効と考える。

5.1.2 準備時期におけるドナーの参加

政府側の取引費用の減少とドナー側の調整費用の増加

SWAp 台頭の背景には、数多くのプロジェクト支援とそれによって生じる多大な取引費用の存在があげられる。確かに、SWAp 導入により、政府が個別にドナーと調整することはなくなり、取引費用は軽減されたように思う。しかし、一方、ASDP の経験に基づく限り、ドナー側には多くの調整作業が発生した。ドナーは、政府に代わり、ドナー同士の調整および自身の支援活動を政府政策やシステムに沿ったものにするように組織内で調整する必要がある。経済的観点からは、SWAp が目指す取引費用の減少も、ドナー側で発生する調整費用との差し引きで議論されるのが妥当と思われる。

実施体制運営に関するオーナーシップの重要性

ASDP 枠組み・プロセス文書を策定した外部コンサルタントにより提案された ASDP 事務局下の TF 体制は、一部 TF が設置後数か月で形骸化する事態にみまわれた。活動が停滞した原因の 1 つは、TF 体制に対する政府のオーナーシップが不十分であったことがあげられる。TF 体制は、外部コンサルタントの提案に基づいたもので、設計時に政府側と十分な協議が持たれなかった。政府側の十分なオーナーシップのない体制設計は効果的に機能しない可能性が高いといえる。

調整と協調が特に重要な時期がある（IFAD/世銀に対するバスケット参加への働きかけに伴うバスケットファンド準備実施中断の事例から）

ASDP 枠組み・プロセス文書が 2003 年 3 月に完成した時点で、政府は、2003/04 年度、自らの資金約 4 億円を DADP 資金として配賦し、地方投資コンポーネントの実施に踏み切った。一方、世銀・IFAD は農業技術普及を支援するため、ASDP/DADP とは別に 1 つのプロジェクト（ASSP）を推進中であった。これに対し一部ドナーから、ASDP/DADP 枠外で大規模なプロジェクトが進行することに懸念が示された。この懸念を受け、「DADP 合同プログラム形成調査（2004 年 11 月～

2005年5月)³¹が実施され、DADPとASSPを統合した「統一バスケットファンドの設立」が提案された。結局、統一バスケットファンド設立準備のために、新たにASDP政府プログラム文書が作成されることになり、ASDPの本格的実施は3年近く遅れた。政府側にはASDPを早く実施したい意向があった一方で、ドナー側は、ASSP実施に係る資金の大きさを考え、世銀とIFADをバスケット支援に取り込むことに注力した。そのために3年間の空白時間が生じる結果となった。SWApの下での、関係者間の合意形成の重要性と困難性を示す結果となった。

SWApからの脱退（EUとDANIDAの事例からの考察）

当初 ASDP への参加を表明していたデンマークが最終段階で参加を見合わせ、また EU は 07/08 年度に ASDP から脱退した。DANIDA は、ASDP バスケットファンドに関する合意書 (MoU) が署名・締結される直前、MoU に署名しないことを表明した。脱退の理由は、選択と集中の観点から、農業セクターではなく他分野に支援を集中するというものである。しかし、MoU 締結の直前、タンザニア政府の大規模な灌漑コンポーネントの要請（元々のプログラムの総資金額の 3.8 倍にもものぼる追加費用が必要）に強い懸念を示していた。一方、EU は、2006/07 年度の後半から、ASDP バスケットファンドからの脱退希望を言及し始め、2007/08 年度以降、ASDP バスケット運営委員会に出席しなくなった。EU の脱退の主な理由は、バスケット支援資金の大きな財源であった STABEX 基金の終了であった。しかし、それ以前の 6 月のバスケットファンド運営委員会で、2007 年 2 月から 5 月までの間（翌 2007/08 年度予算の作成時期の間）、政府側が MoU 規定に反して予算策定プロセスに係る情報開示と協調の機会をドナーに提供しなかったとして、EU は自らの脱退を示唆した経緯がある。ドナーが脱退を決意する理由としては、政府の対応あるいはプログラムの内容が自らの政策に合致しない場合やその抗議の意味があげられる。ドナーは SWAp 支援を決定した以上、SWAp が長期に亘る開発プロセスであることから、出来る限り支援を継続することが原則であるが、どうしても政策や体制面で相容れない場合は、脱退という選択肢を検討する必要があるかもしれない。

「SWApすなわちバスケットファンド」という固定概念の弊害

SWAp は、政府が関係者との協議・調整を経て策定した開発プログラムに対して、支援事業を同調させることが基本で、必ずしもプール資金の設立を意味しない。しかし、SWAp はプール資金と同義として議論されることが多い。ASDP 関係者間においてもこの考えが広まっており、ASDP バスケットファンド運営委員会でも技術支援ドナーは少数派である。その結果、ASDP では、資金のみならず技術支援が必要とされることが多いが、技術支援の議論は必ずしも活発でない。

5.1.3 政府・ドナーによる合同事前評価

合同事前評価は、関係者が重要と考えている課題をSWApに取り込む良い機会

合同事前評価は、関係者が一堂に会して、SWAp で実施される開発プログラムに対する課題と対応を整理する場である。したがって、支援ドナーにとり自身の支援政策を SWAp に融合させるたいへん重要な機会である。

外交スキル、そして当該国や対象セクターの経験を有していることが重要

合同評価ミッションには、SWAp 関係国の担当職員・コンサルタントが参加し、国籍や専門分野の面で多様な構成となる。その中で、政府やドナーがそれぞれに重要と考える課題を対象プログラムに取り入れるためには、参加者が外交的技術・対象セクターでの知見・経験を有していることが不可欠である。

実施後のフォローアップの重要性

合同事前評価については、その大がかりな準備および実施プロセスから、関係者は「実施した」

³¹ 報告書：「DADP 支援プログラム、2005 年 7 月～2012 年 6 月」

という事実に満足しがちな傾向がある。しかし、同評価が指摘した課題そして実施までに必要な対応等を引き続きフォローアップしていくことがより重要である。

5.1.4 ASDP バスケットファンド合意書 (MoU) の作成・締結

MoU改訂に係る調整・実施機関の重要性

MoUはその重要性から、作成段階で協議が幾度となく繰り返された。その間、ドナー側の事務局であった JICA は、協議ごとに合意された事項を適切に MoU 改訂版に反映し、関係者に回覧し、次の協議に備える手筈を整えた。一般的に SWAp では、関係者は議論に注力する一方、実際の作業には及び腰である傾向が強い。MoU などの重要文書作成時には、合意事項を具体化できる調整・実施機関の存在は重要である。

協調と調整が特に重要な時期がある (MoU署名に対する具体的スケジュールの必要性)

ASDP バスケットファンドの MoU 署名時では、1 つの教訓があった。当時の見解では、MoU の発効のためには、少なくとも、3 機関のドナーが署名する必要がある。EU の署名は确实視されていたものの、他にどの機関が署名するかについて明確に確認がとれない状況にあった。幸いにも、署名式直前に世銀および日本大使館が署名できることになり、無事に MoU が発効されることとなった。しかし、この事例は SWAp における共同作業の危険性を示している。MoU などの重要書類においては、具体的な手順とスケジュールを関係者間で確認することが重要である。

実施手順を事前に検討し作成する必要性

タンザニア政府は、現在 MoU を改訂中である。その理由の 1 つは、ASDP 実施段階に入ってから、会計監査方法について、政府とドナー間で見解・対応に違いがあることが判明したためである。この改訂は、MoU 作成において、具体的に政府システムをどのように活用できるかを考慮しなかった結果ともいえる。

5.1.5 ASDP 実施に向けた各種文書の作成

ガイドラインの様々な役割を認識し、記載すべき情報を事前に確認すること

関係者の様々な期待を反映して、DADP ガイドラインはその時々で多様な役割が求められる。例えば、DADP ガイドライン初版を改訂する際には、ASDP/DADP の概念や体制に係る情報の普及が求められた。MoU の準備段階では、計画ステップを具体的に示したガイドラインの策定が求められた。関係者間でガイドラインに記載すべき情報を事前に整理・確認することで、無用な改訂を防ぎ、より実践的なガイドラインの作成が可能となる。

実施初期段階におけるガイドラインの定期的な更新メカニズムの必要性

SWAp 実施に係る文書は、実施段階では、実施の経験を、ガイドラインなどの文書に反映することが求められる。実際のユーザーからのフィードバックを反映し、実務に有益な情報を盛り込むことが重要である。特に、実施初期段階において、そのメカニズムを明確にし、定期的更新を確立することが望まれる。

実践的な開発プログラム文書の必要性 (開発プログラム文書の実施面での曖昧さは、ガイドラインを通して、ユーザーの混乱を招く)

ガイドラインなどプログラムの実施に必要な文書は、開発プログラム文書に基づき作成される。その結果、プログラム文書が曖昧な部分は、ガイドラインでも曖昧に扱われることになってしまう。例えば、プログラム文書の曖昧さのため DADP ガイドラインではキャパシティビルディングに係る交付金 (ACBG) の用途を明確に示しきれていない。その結果、現場のユーザーに混乱をもたらしている。

多数あるガイドラインを体系的に整理する必要性

SWApのもとで実施されるASDPは包括的であり、灌漑、農民グループの強化などの様々な開発事業が存在する。中央レベルではそれぞれの思惑で多くのガイドラインを作成するが、受け取る側である県政府では混乱が生じる可能性が高い。中央レベルでガイドラインを体系的に整備し、一貫性のあるメッセージを県政府に伝えることが大切である。

プログラム準備段階からM&E文書に配慮することの重要性

ASDPのM&Eに係る規定はASDP政府プログラム文書の一部に含まれていた。しかし、実施段階に入って、M&Eに必要な指標の多くが現実的には適用できないことが判明し、現在その改訂作業が進んでいる。途上国の場合、プログラムの実施に係るデータ収集ならびにM&Eが十分に確立されていない場合が多い。準備段階からM&Eの具体的な方法を検討することが必要である。

表5に、ASDPの策定・準備期間の経験あるいは観察から得た知見をまとめた。

表5 ASDP策定・準備に係る知見のまとめ

知見	補足説明
5.1.1 ASDS/ASDP文書の策定	
十分な協議、調整の必要性（関係者間における「政府の役割」に係る見解の違い）	政府とドナー、あるいはドナー同士でも、農業開発における政府の役割について意見が異なる。
協調と調整の重要性、オーナーシップ尊重と質の確保とのバランス	政府とドナー間の事前の対話が不十分であった。政府に文書作成を任せていたが、ドナーが満足する成果が出てこなかった。最終段階でドナーの強い要請により、政府が作ったASDP枠組み・プロセス文書が再作成されることになった。
実践的な開発プログラム文書の必要性	例えば、3種類の交付金に応じて、活動を分けることは難しいことが判明した。
5.1.2 準備段階におけるドナーの参加	
政府側の取引費用の減少とドナー側の調整費用の増加	SWAp導入以前までは、政府が担っていた調整業務が、ドナー側に移転されるため、取引費用は減少するが、ドナーの調整費用（内部調整を含む）が増加する。
実施体制運営に関するオーナーシップの重要性。	外部コンサルタントの提案に基づくTF制度は、事前の政府の関与が少ないこともあり、結局、形骸化した。
協調と調整が特に重要なときがある。	IFAD/世銀をバスケットに取り込むため、ASDPの実施が3年近く遅れた。
SWApからの脱退	ASDPへの参加を直前になり見合わせたDANIDAと途中で脱退したEUの事例に基づく考察。SWAp支援を決定した場合、その支援を継続することが原則であるが、どうしても政策・体制面で相容れない場合は、脱退も選択肢として検討しうる。
「SWApすなわちバスケットファンド」固定観念の弊害	SWApすなわちバスケットという固定観念の結果、ASDPを支援するドナーの数が限られることとなった。
5.1.3 政府とドナーの合同事前評価	
合同事前評価は、関係者が重要と考えている課題をSWApに取り組むよい機会	ドナーの支援政策の課題をSWApに位置づけるよい機会である。ただし自身の立場だけ考慮して提案することはよくない。
外交スキル、当該国・対象セクターの経験が重要	評価ミッションは国籍・専門性の面で多様である。また評価の実施期間は短い。外交スキルと対象国の背景および専門知識が重要である。
実施後のフォローアップの必要性	合同事前評価は大掛かりな作業である。関係者はその実施に満足する可能性がある。
5.1.4 MoU作成・締結	
MoU改訂に係る調整・実施機関の重要性	MoU改訂でJICAが関係者間調整と改訂の実施に大きな役割を担った。
協調と調整が特に重要な時期がある（MoU署名に対する具体的スケジュールの必要性）	ASDPのMoUでは直前まで署名者が決まらなかった。

実施手順を具体的に検討し作成する必要がある	実施段階に入ってから政府・ドナー間で会計監査の条件が異なることが判明した。
5.1.5 ASDP 実施に向けた各種文書の作成	
ガイドラインの役割の認識と記載情報の事前確認の重要性	ガイドラインには、制度情報の普及の他、プログラム実施にかかる技術指導の役割もある。
ガイドラインの定期的更新メカニズムの必要性	プログラムと現場の齟齬は、開発プログラムの実施後判明する。実施初期段階では、実情にあったプログラムに改訂するメカニズムが必要。
実践的な開発プログラム文書の必要性	曖昧な文書は、ガイドラインを通して実施者の混乱を招く
複数のガイドラインを体系的に整理する必要性	活動が多様なセクターでは、多くのガイドラインが作成される。ユーザーの視点にたつて、体系的に整理することが必要。
準備段階から M&E 文書に配慮することの重要性	SWAp 準備段階では、M&E の重要性に注意が及ばない傾向にある。準備段階から M&E を検討する必要がある。

5.2 ASDP 実施に係る知見

バスケットファンドによる ASDP の開始以降、SWAp 導入によるいくつかの効果が確認された。第 1 に、政府オーナーシップの醸成である。政府が自ら開発に臨む体制が整った。いくつかのテーマ別作業部会には、外部からの技術支援を内部化する動きもあり、彼らのオーナーシップの下で移転された技術が持続的に使用される可能性が高い。第 2 に、支出枠組みの一元化があげられる。ASDP 以前のプロジェクトベースの支援では、全県が同様かつ持続的に開発資金を受給することはあり得なかったが、現在は、全ての県政府が定常的に農業開発予算を受給している。第 3 に、SWAp による協調の下、「ASDP の効果的な実施」という 1 つの目的のために、それぞれの関係者が擁する資源（資金・人材等）を、他関係者または全員が利用できる可能性が確認された（資源利用性の拡大の可能性）。不測の事態にも柔軟に対応できる可能性が高まったといえる。最後に、多くの情報が関係者間で共有されるようになった。これにより、情報収集にかかる社会的費用は軽減しているといえる。これらの現象はいずれも SWAp の有効性を示すものである。

他方、ASDP のより効果的な実施に向けて、いくつかの課題が確認された。第 1 は運用面の課題で、ドナーは常に、各活動の実施方法やその効果・効率性を検討し、政府の能力強化に注力する必要があるという点である。SWAp は ASLMs にとって新しい試みであり、ドナーの支援と自らの努力で実施を改善していくことができる。第 2 に、政府およびドナーは、相互のシステムの整合性を確認し、適宜調整していく必要があることが判明した。ASDP では、特に会計監査や JIR で、ドナー側が政府のシステムに合わせることになった。一方、年間活動計画・予算の作成、M&E では政府の既存システムの活用が難しく、新たなシステムで進められている。最後に、実施段階においても、関係者間の対話と協調のプロセスが重要であることが判明した。特に、政府のオーナーシップに関しては、慎重に検討されるべきである。ASDP の策定・実施を通じて繰り返された問いかけは、いかにすれば政府は適切に開発プロセスと成果を所有できるかというものである。

5.2.1 ASLMs の ASDP 運営と内部調整

ASLMs 間の調整の困難と重要性

ASDP では 5 つの省庁が関係しており、ASDP バスケットファンドに係る年間活動計画と予算の作成など、その調整は困難を要する。ASLMs 間の調整は、現在、ASLMs 局長委員会とともに MAFC 政策・計画局が実質的に担っている。最近では、調整に改善も見られるが、情報を共有することの重要性をさらに認識し、調整を積極的に図ることが望まれる。また、ASLMs 各省庁の政策・計画局に ASDP 調整責任者を配置する等の対応も望まれる。一方、ASLMs 間の調整の重要さを示す事例として、ASDP M&E システムの構築への取組みがあげられる。ASLMs 間の調整およびドナーとの対話を通して、現在は、省庁の枠を越えた ASDP M&E 作業部会が活動している。

ASDPの具体的実施面への配慮の必要性

SWApの特徴として先方政府のオーナーシップの尊重と結果重視の監理・評価方法があげられる。実際、ASDPでは成果（OutcomeやOutputレベル）中心でプログラムを議論する傾向がある。一方、ドナー側の人員不足やオーナーシップ尊重の考え方から個別事業の具体的実施は政府に委ねられ、協議の対象とならないことが多い。SWApは政府システムの活性化等多くの利点を有している。しかし、バスケットを通じて政府に資金提供し、政府の主体性に任せておけば、後は、彼らが効果的・効率的に事業を進めると考えるのは現実的ではないと思われる。SWApのより困難な課題はむしろ事業の実施レベルにあると考えられる。

能力開発に配慮することの重要性

この問題は、上記事業実施・運営面への関心の低さと関係している。現在までのところ、ASDPでは、事業の具体的な運営・実施に対して、十分目が向けられていない。そしてその結果、ASDPに関連する能力開発に関しても同様に認識が低い。ASDP資金を有効に活用するため、そして将来の自立発展性を確実にするためにも、中・長期的な能力開発に関する関係者の関心がより一層高まることが期待される。

5.2.2 バスケットファンドへの拠出および年間活動計画・予算の作成

SWApの有効性（支出枠組みの一元化：県に対する定期的な開発予算の配賦が実現された）

SWApの原則である①1つの開発プログラムのもとでの事業実施、②政府・支援ドナー共同による実施、に基づき、支援ドナーは政府の予算配賦システムおよびスケジュールに則った形で資金援助を行う。その結果、ASDPでは、県政府に毎年定期的な開発予算を配賦することができるようになった。県政府にとってみれば、定期的な開発予算の受給により、これまでの細切れの開発活動が初めて長期的・持続的な活動として認識されることとなった。

「SWApすなわちバスケット」の固定観念の弊害（主な財政支援ドナーにとってもバスケットファンドへの拠出は制度的に難しい）

IFAD等一部ドナーは現在もなおバスケットファンドという支援モダリティに関し、その拠出が制度的に難しい現状がある。このように、ドナーの一部に制度上のハードルがある場合、プール資金に過剰にこだわることは得策とは言えない。むしろ、少なくとも短期的には、多様な方法でドナーからの支援を受けつけ、円滑に開発プログラムを実施して行くことがより現実的といえる。

政府既存システムの活用（政府システムにはないバスケットファンド用年間活動計画・予算の作成）

ASLMsは、通常の年次計画・予算とは別にASDP用の活動計画・予算を作成し、またASLMs間でそれらをまとめて1つの活動計画・予算にすることになっている。これは支援ドナーにとり、バスケットファンドに関する活動・予算配分を確認する上で不可欠な資料である。しかしこの作業は、政府既存システムにはない並行的な作業で、ASLMsにとっては追加作業である。いずれにしてもこれはバスケットファンドという支援モダリティでは避けられない課題である。

政府既存システムの活用（政府システムにはないバスケットファンド用会計監査報告書）

MoUにて、支援ドナーは、政府に対してバスケットファンドに係る情報をまとめた会計監査報告書の提出を求めていた。しかし、ASDPの実施段階に入ってから、バスケットファンドの活動にのみ焦点をあてた会計監査報告書を作成することは難しいことが判明した。調整の結果、支援ドナーは、省庁ごとの会計監査報告書をもって、バスケットに対する会計監査とみなすことになった。この経験は、支援ドナーがバスケットファンドへ拠出する場合、その会計監査条件を政府システムに合わせる必要があることを示すものである。

5.2.3 対話・調整メカニズム

SWApの有効性（資源の利用性が拡大する可能性（資金、人材等）

SWAp の原則である関係者の協調により、利用可能な資源（資金あるいは人材）の幅が広がる可能性が確認された。例えば、2006年7月～9月に実施された ASDP 最初の農業セクターレビューでは、政府の調達手続き、予算制約等から予定通りの実施が困難であった。この状況に対し、政府・ドナーは協議し、ドナー側の緊急利用可能資金・人材を投入しほぼ予定通りの実施が可能となった。SWAp では、予想外の資金需要あるいはマンパワー需要に対して、政府・ドナーの相互連携、比較優位により柔軟に対応できる可能性があることが確認された。

SWApの有効性（多くの情報が共有された）

上述の利用可能な資金・マンパワーの増大と同様に、SWAp では情報収集・分析において利点があることが確認された。各ドナーは開発においてそれぞれの問題意識があり、しばしば独自に調査を実施する。SWAp 参加メンバーは全てこの増大した情報共有の恩恵を受けることができる。

ドナー間調整（迅速な情報共有とアップデートが困難である）

ドナー・グループは、基本的に一時的で暫定的な集まりである。各ドナーは、限られた人員でいくつもの業務を並行して実施していることから、会合への出席および現在進行中の問題への理解が不十分となりがちである。

プログラム運用面の課題（課題に迅速に対応する共同作業チームの必要性）

SWAp では、毎年のレビュー、一般的なモニタリングの結果から、プログラムの内容・方法を常に変更していかなければならない。しかし、多くの場合、政府は要請された対応をなかなか迅速に取れない。具体例としては、例えば、ASDP M&E システムの準備で、ドナーは再三その実施促進を要請してきたが、最近こそ進展は見られるものの、その実施は遅れている。この問題を多少とも解決する方法の1つは、政府側と共同で作業するチームを配置することである。これにより、ドナー側は、実施レベルで実際に何が起こっているか把握することができ、実施が遅れがちな場合には、適切な対応を取ることができる。

政府・ドナー間で「オーナーシップ」の範囲に係る見解が異なる

政府・ドナー協議では、政府の「オーナーシップ」の適用範囲について見解が対立する場合があった。1つの事例は、予算作成における政府・ドナー協議である。予算作成過程で十分に協議を行わなかったことに抗議するドナー側に対し、政府の回答は「予算作成は政府の専権事項であって、ドナーと協議する必要はない」というものであった。政府はオーナーシップの範囲を広く取り、ドナー側の要求に対抗する様子が伺えた。政府オーナーシップの範囲は、事前に詳細に規定できるものではないため、協議の中で、政府・ドナーが互いに常に確認していかざるを得ない。

5.2.4 メインストリーム化

「SWApすなわちバスケット」の固定観念の弊害（メインストリーム化の意味の多様性）

メインストリーム化は、大きく2つの意味で使われた。第一は、主に財政支援ドナーの見解に基づくもので、プロジェクト型支援の廃止という意味である。第二は、プロジェクトの活動を ASDP 政府プログラム文書で整理された課題に対応させるということで、JICA を中心に技術支援機関にあった。どちらの解釈も可能であるが、ASDP の場合、前者の考えが優勢を占めた結果、ASDP 開始当初、支援ドナーはバスケットファンド支援者に限定される傾向があった。

援助モダリティのみならず運用面でのメインストリーム化が重要

ASDP 策定段階のメインストリーム化の焦点は援助モダリティにあった。しかし、実施段階に入

ると、運営面でのメインストリーム化が重要になってくる。例えば、県政府に対する予算の配賦である。ASDP 実施の 2 年度目からは、地域限定型プログラムによる財政支援を享受している県に対しては、ASDP/DADP 予算の額を減額あるいは廃止するという処置をとり、県政府間の公平性を保った。これは運用面での調整を図ったもので、メインストリーム化の焦点が援助モダリティのみならず、運用面にも向けられるべきであることを示している。

5.2.5 政府・ドナー合同実施レビュー

プログラム運用面の課題（合同実施レビューに係るいくつかの問題）

ASDP 合同実施レビューは、その運用面（実施体制・方法）に基本的な問題があると思われる。まず、レビューが非常に大人数で実施されることから、全体会合等で議論が一般的な内容で終了する傾向がある。また、関係者間には、最終報告書案の討議が終了した段階であたかもレビューが終了したと見なす傾向がある。レビューは判明した課題に対して対応策が講じられるようになって初めて意味があるのであって、報告書完成は、そのための第 1 歩でしかない。また、「全員の『合同』作業であれば、その結果はそれだけで十分妥当なものである」という見方が関係者の動向に伺える。少数の専門家グループによる焦点を絞ったレビューを補完的に実施すること、また、現実的に議論をするために、全体会合とは別に少人数の直接的関係者による集中的会合を開催することが重要である。

政府既存システムの活用（世銀の中間レビューをASDP合同実施レビューで実施した）

SWAp では、参加ドナーが政府システムに整合することが望まれる。最近の事例として、世銀は自らの組織で規定している ASDP 中間レビューを、ASDP 合同実施レビューで代替して実施することに合意した。ASDP の実施の過程で、このような事例は多く見られる。整合が求められる分野は、財務的手続き、調達、研修など多岐に亘るが、レビュー手続きはその典型的な対象分野である。

5.2.6 テーマ別作業部会

政府既存システム活用（作業部会の制度的に曖昧な位置づけ）

現在の ASDP 作業部会の間では活動のレベルに差がある。その原因の 1 つは、作業部会と各省庁の既存局との不明瞭な役割分担と考えられる。例えば、灌漑や農業サービスなどの作業部会は、省庁に現存する局の機能とほとんど同じである。作業部会は、関係者が一致団結し既存の枠組みを超えて取り組む課題がある場合に有効と思われる。既存部局の役割、作業部会の必要性等を十分に検討して、プログラムの重要課題に対応することが必要である。一方、制度上の曖昧さは、作業部会の機能にも影響している。多くの作業部会の進捗は、必ずしも計画どおりではない。その原因は、メンバー間のコミットメントのバラツキ、責任システムの欠如、そして時間のかかる承認・調整プロセス等にあると考えられる。政府システムとして作業部会を十分に認識・制度化することが重要である。

SWApの有効性（オーナーシップの醸成に対するSWApの効果）

テーマ別作業部会は、制度的問題がある一方で、オーナーシップをもって取り組んでいる例もある。調査団は、当初、ASDP M&E 作業部会の事務局を担っていたが、日々の共同作業を通して、その機能を政府側メンバーに移管した。現在は、政府メンバーが主体となって活動を進めている。また、DADP 作業部会についても、調査団が試行的に実施した DADP の質的評価を、政府による評価システムとして制度化されようとしている。これらは活動に対するオーナーシップの表れといえる。

5.2.7 ASLMs による DADP 実施支援活動

試行的実施の重要性

プロジェクト支援の反省から生まれた SWAp は、一般的に開発活動を全国一斉にして実施しようとする傾向が強い。しかし、ASDP の全国研修のように、試行的実施期間をとり入れ、政府職員間で研修方法・材料の有効性を検証し、より効果的な研修に向けて準備ができるようになる。ASDP 自体、政府にとっては初めての試みであり、実施しながら学習していく「**Learning by doing**」のプロセスになることは否めない。したがって、段階的に実施することで、その実施能力を高めつつ進むことが望ましい。

プログラム運用面の課題（SWApやその下で実施される開発プログラムの制度に係る情報普及のみならず、技術支援も取り入れた研修が必要）

全国研修および DADP ガイドラインは、SWAp や ASDP/DADP の実施体制に係る情報を県政府に伝えるという点で有効であった。しかし、DADP の計画策定や実施方法など技術面での支援については課題を残した。体制に係る情報の普及だけでなく、体制を運用する技術支援の役割を果たす内容も加味されるべきであった。

共同作業における支援ドナーの接し方（「監理者」ではなく、「共同実施者」として）

調査団は、研修方法や材料の有効性についてモニタリングし評価する役割で、全国研修の一連の作業に参加した。その結果、支援プロセスにおいて、政府職員に対して、「ドナーが監督・監理している」という感を与えていたことは否めない。共同実施者として参加するアプローチの方が、より効果的に支援を展開し技術移転を円滑に図ることができると考える。

5.2.8 モニタリングと評価（M&E）

試行的実施の重要性（実用性のある M&E システムの構築に向けて）

一般的に SWAp のもとでは、開発関係者が多く、情報に対するニーズが多岐に亘る。ASDP の M&E においても、当初、適用が望まれた指標の数は百を超える。しかし、その後、データ収集の可能性などを確認する実地検証を行い、現実的な指標を選定した。さらに、より効率的なデータ収集体制を構築するため、一部地域での試行的導入を検討している。実用性のあるシステムの導入のために、時間はかかるが、必要な手続きであるといえる。

政府既存システムの活用（ASDP用の進捗報告書フォーマットの作成）

SWAp に基づく開発プログラムは基本的に政府既存システムを活用して実施される。しかし、現実には既存システムの活用には限界があることも認識されなければならない。ASDP では、財務省指定の進捗報告書のフォーマットでは ASDP 関連の情報ニーズを満たすことができないため、新しいフォーマットを普及させようとしている。その結果、県は2つのフォーマットで進捗報告書を作成しなければならない事態になっている。プロジェクトの廃止により、プロジェクトベースのフォーマットの統一は進むことになるが、県政府の視点から依然重複があることは否めない。実施においては、どの程度政府既存システムが活用できるか事前に検討することが必要である。

地方政府の実施能力を考慮する必要性

SWAp における開発プログラムの M&E は、地方政府が提出するデータに基づき実施されることが多い。しかし、一般的に、地方政府はデータの収集方法を理解していない、あるいは物理的・技術的にもコンピューターの利用が難しい。SWAp 実施においては、地方の現状（技術能力やインフラ状況等）を的確に把握し、実現性のある M&E システムを構築することが肝要である。

表 6 に、ASDP の実施期間の経験あるいは観察から得た知見をまとめた。

表6 ASDP実施に係る知見のまとめ

知見	補足説明
5.2.1 ASLMsによるADSP運営と内部調整	
ASLMs間の調整の困難と重要性	ASDPの実施を担うASLMsは5省庁から編成されている。省庁間の調整が困難である。一方、ASDP M&Eシステムの構築に向けた協調はASDPの効果的な実施に有益だった。
ASDPの具体的実施面への配慮の必要性	関係者の議論は、プログラムの進捗や成果に焦点が当てられていた。ASDPの個別の活動方法や効果に対する配慮がなかった。
能力開発に配慮することの重要性	運用面の課題に配慮することで、能力開発に対する適切な対応が図られる。
5.2.2 バスケットファンドへの拠出および年間活動計画と予算の作成	
SWApの有効性（支出枠組みの一元化：定期的に関係予算が配賦されることになった）。	SWAp導入により援助資金の流れが一元化され、地方政府に定期的に関係予算が流れるようになった。地方政府は開発を長期的・持続的に捉えることができる。
「SWApすなわちバスケット」の固定観念の弊害（主な国際財政支援ドナーでもバスケットへの拠出は難しい）	IFADなど主要財政支援機関にとってみても、バスケットに資金を拠出することは制度的に難しい。バスケット支援以外のモダリティで実施することも検討に値する。
政府既存システムの活用（政府システムにはないバスケットファンド用の年間活動計画・予算の作成）	ドナーが、バスケットファンド支援事業のみ取りまとめた活動計画と予算をASLMsに求めたため、政府は従来の省庁ごとの計画の他、新たに5省庁のバスケットファンド事業の情報をとり集めた報告書を作成している。
政府既存システムの活用（政府システムにはないバスケットファンド用会計監査報告書）	ドナーはバスケットのみ焦点を当てた会計監査報告書を望む。政府の既存システムでは、省庁ごとに報告書を用意するため、齟齬が生じた。
5.2.3 対話・調整メカニズム	
SWApの有効性（資源の利用性が拡大する可能性）	2006年農業セクターレビューにおいて、政府・ドナー協議の上、ドナー側の緊急対応で予定通り実施できた。関係者間の調整を通して、利用できる資源の範囲と数が増大する可能性が確認された。
SWApの有効性（多くの情報が共有される）	関係者間の対話と調整を通して、多くの情報が共有される。その結果、調査事業等において関係者間の情報収集の費用が削減される。
ドナー間調整（迅速な情報共有とアップデートが難しい）	ドナー・グループは、政府と異なり暫定的な集団である。メンバーの関わりも様々であるため活動の継続性・対応力に課題が残る。
プログラム運用面の課題（課題に迅速に対応する共同作業チームの必要性）	対話や調整を通して、実施上の課題が判明しても、政府側だけでは迅速に対応しない場合が多い。本調査団の支援に見られるように、共同作業チームで実施に当たるのが有効。
政府・ドナー間で「オーナーシップ」の範囲に係る理解が異なる	オーナーシップの範囲に関して政府・ドナー間の理解が異なる。政府はオーナーシップの範囲を広くとり、政府で解決する問題としてドナーとの調整に応じないこともある。
5.2.4 メインストリーム化	
「SWApすなわちバスケット」の固定観念の弊害（「メインストリーム化」の意味の多様性）	メインストリーム化の意味に関し、「プロジェクト支援の廃止」と考えるグループと「プログラム文書の課題に対応する支援」と考えるグループの2つが存在した。ASDPでは前者が優勢となり、SWAp参加者が狭くなった経緯あり。
援助モダリティのみならず運営面でのメインストリーム化が重要である	メインストリーム化については援助モダリティの議論のみならず、資金配賦や事業実施ルール面で既存プロジェクトとの整合性をとるべき方法も検討されるべきである。
5.2.5 政府とドナーの合同実施レビュー	
プログラム運用面の課題（合同実施レビューに係るいくつかの問題点）	合同実施レビューも運用面に対する配慮が必要である。全員参加のもとでは、議論は一般的な内容に終始する傾向にある。また合同事前評価と同様に、その実施に満足する様子がある。より効果的な実施方法を検討する必要がある。

政府既存システムの活用（世銀の中間レビューを ASDP 合同実施レビューで実施した）	世銀は、自身のレビュー方法ではなく、政府のシステムに合わせて、ASDP の実施をレビューすることになった。
5.2.6 テーマ別作業部会	
政府既存システムの活用（作業部会の制度的に曖昧な位置づけ）	設立された作業部会のいくつかは省庁の局と役割が被る。制度的に位置づけが曖昧なため、メンバーのコミットメントに差があり、承認や調整に時間がかかる。
SWAp の有効性（オーナーシップの醸成に対する SWAp の効果）	作業部会のなかには、外部からの技術支援を内部化し、自身の事業として取り組んでいるものもある。
5.2.7 ASLMs の DADP 事業実施支援活動	
試行的実施の重要性	試行的段階を経て実施されたことにより、研修方法の確認や担当者の情報共有が図られた。
プログラム運用面の課題（SWAp やその下で実施される開発プログラムの制度に係る情報普及のみならず、技術支援も取り入れた研修が必要）	SWAp 制度に係る情報の普及だけではなく、プログラムを実施するための技術支援も必要だった。
共同作業における支援ドナーの接し方（「監督者」ではなく「共同実施者」として）	ドナー側は政府に対して監理・監督の立場ではなく、共同実施者の立場で支援することが重要かつ効果的である。
5.2.8 モニタリングと評価 (M&E)	
実地検証・試行的実施の重要性	ASDP M&E 作業部会は、現実的に収集可能なデータと適用可能な指標を選定した。実地検証や試行的実施を経て効果的な M&E システムの確立を目指している。
政府既存システムの活用（ASDP 用の進捗報告書フォーマットの作成）	政府の既存システムでは、ASDP のニーズに応えることができないため、ASLMs は、別途モニタリングフォーマットを作成し、普及に務めている。
地方政府の実施能力を考慮する必要性	SWAp で必要とされるデータは地方から収集されることが多い。地方政府の物理的・技術的能力を考慮してシステムを設計することが肝要である。

第6章 ASDP 支援経験から得た教訓

本章では、タンザニア ASDP の支援経験に基づき、将来の SWAp 実施に向けた教訓を導き出す。これらの教訓は基本的に、タンザニアあるいは他のサブサハラ・アフリカ諸国における SWAp のより効果的・効率的な実施に向けた提言である。第5章で示したように、ASDP の策定・実施支援経験から様々な知見を得ることができたが、これらの知見から、SWAp 実施および支援に係る以下の4つの原則を導き出すことができる。

- 1) SWAp の特徴を理解する
- 2) 関係者間の協調と調整を図る
- 3) 当該国政府の能力開発に注力する
- 4) 支援ドナーの組織・制度を整備／拡充する

6.1 SWAp の特徴を理解する

本原則は SWAp 策定・実施において欠かせない要素である。ASDP 支援経験を通じて、SWAp には以下の長所と短所があると考えられる。

(1) SWAp の長所を理解すること

- SWAp の導入により、相手国政府が自らの組織と体制を運用して開発に主体的に取り組むことが可能となる。ASDP では、いくつかの組織で外部支援の技術を内部化・制度化する動きが確認された。
- 支出枠組みが一元化される。ASDP では、県政府に対して開発予算が持続的に配賦され、これにより県政府は開発をより長期的な視点で捉え取り組むことができるようになった。
- 資源の利用性が拡大される可能性がある。ASDP では、1つの組織がもつ資源が、プログラム全体の目的のために活用される可能性が確認された。
- 関係者との協調と調整を通じて、多くの情報が共有され、情報収集に係る費用が軽減される。

(2) SWAp の短所、限界、潜在的なリスクを理解すること

- 本報告書で示してきたとおり、計画策定段階を含めて、SWAp の実施初期段階の調整費用は多大なものと言わざるを得ない。政府側の取引費用は減少しても、ドナー側の調整費用が増えている。
- 政府の実施・運営能力によって効果が制限される。現在の ASDP は運営面で多くの課題を抱えている。SWAp に携わる者は、SWAp 実施における問題は、ハイレベルの協調や調整にあるとともに、運営面に潜在していることを認識するべきである。
- SWAp を農業セクターに適用することには追加的な潜在リスクがある。農業セクターは、まず多様な生産活動を含んでおり、地域性の高い活動である。したがって開発プログラムは包括的であると同時に柔軟性に富んでいるものでなければならない。また生産活動の多様性に伴い、官民含めて関係者もまた様々である。ASDP では政府側だけで5省庁がその実施に関連している。調整・協調により多大な費用がかかっている。

上記短所のうち、農業セクターが抱える特徴については性質的な要素として捉えることになる一方で、他の2点に関しては「関係者と協調と調整を図る」と「当該国政府の能力開発に注力すること」でそのリスクを軽減することができる。またそれにより、農業セクターに対する適用の幅も増えるものと理解する。以下の節では、ASDP の経験に基づき、これら2つの対応につき以下に教訓を示すこととする。

6.2 関係者と協調と調整を図る

SWAp の主な活動として関係者間の協調と調整があげられる。協調と調整がもつ効果、その効果を得るための条件、そしてその限界を知ることは、SWAp を支援していく上で有益な知識である。また協調と調整が特に必要とされる時期を知ることで、より戦略的な対応をとることができる。最後に、協調と調整を図る手段を知ることが、その効果や効率性を高めることになる。以上の見解に基づき、本原則を構成する教訓を以下に示す。

(1) ①協調と調整の効果、②効果を発揮するための条件、③限界、を理解すること

- 効果：協調と調整は当該国政府のオーナーシップを醸成する。バスケットファンド設立以前のASDP一部実施の時期のタスク・フォース実施体制は、政府との協議が十分なかったことから形骸化した。一方、調査団はM&Eフレームワークの策定等に関し作業部会等との対話・調整に多大な時間をかけた結果、作業の内部化が図られた。協調・調整はオーナーシップ醸成に非常に重要である。
- 効果：協調と調整はSWApの進捗を担保する。ASDPでは、かつて事前の対話不足のため、政府作成のASDPプログラム文書案が、最終段階でドナーの強い反対に遭い、その後約1年間を費やし作成し直されることになった。この経験を裏返せば、協調と調整はオーナーシップを高めるとともに、開発プログラムの進捗を担保する効果があることを示している。
- 効果発揮のための条件：関係者間の理解を統一する必要がある。関係者間のSWApや開発プログラムに対する理解や期待が異なることはどうしても避けられない。見解等の違いは、時には激しい議論となり、時には作業の中断・遅延をもたらすことにもなる。理解の統一は協調の効果発現の条件である。
- 効果発揮のための条件：政府オーナーシップと成果の質あるいはタイミングとのバランスを確保する必要がある。一般的に、ドナーは短時間で質の高い成果を求め、政府は、オーナーシップを盾に抵抗する傾向がある。政府オーナーシップと成果の質・タイミングはトレードオフの関係にある。当該国政府の能力開発に注力し、政府側の能力の高まりとともにオーナーシップの範囲を広く認めることが重要である（次節 6.3 参照）。
- 限界：政府の実施能力が限られている場合、協調と調整だけでは事が前に進まない。政府の意欲と実施能力が高まらない限り、協議・調整だけでプログラムを適切に進めていくことは困難である。
- 限界：関係者が少ない場合は、SWApの効果は低下する。ASDPでは一時、「SWAp すなわちバスケットファンドによる開発プログラム」という見解が広まり、ASDPへの支援における多様性、柔軟性が若干損なわれる結果になった。

(2) 協調と調整が特に重要である時期を知ること

- 協調と調整は、開発プログラムの主要文書や合意書を作成するときに特に重要である。ASDPでは、ASDPとは別の開発プロジェクトを推進していた世銀を巻き込むために、バスケットファンド設立の動きが一度中断されたことがあった。これは、協調・調整の不足が、場合によりSWApの進捗に大きな障害を及ぼす可能性があることを示している。
- 特に実施段階において、政府とドナーのシステムに乖離がある場合、協調と調整は、不可欠である。SWApが初めての試みである限り、政府とドナー間で求めるシステムに乖離が生じることは避けられない。そのような場合には、協調と調整による擦り合わせが不可欠である。

(3) 協調と調整を促進する手段を習得すること

- ドナー間調整に係る費用を削減するために、ドナー側に、制度構築支援のコンサルタントまたは調整専門職員を配置すること。そのポジションは、予算の財源にかかわらず、全てのドナーに対して中立的であることが肝要である。業務内容としては、各種議事録の作成、情報

の選別と共有等が考えられる。

- 政府とドナーは協調と調整のためのルールを確立すること。例えば、過去の合意事項を尊重すること、これまでのプロセスを把握して議論に臨むこと、重要な会議を特定してそれに必ず出席することなどである。厳密なルールは不要だが、行動基準として設けるなどの工夫で、協議を円滑に進めることができる。
- 明確な協調と調整メカニズムを確立すること。異なる立場から多様な意見を収集するためにも、関係者に応じた協議の場を確保し、その体制を明確に位置づける必要がある。
- 政府側の SWAp 調整体制は、既存システムの活用が有効。ASDP の歴史を振り返れば、一般的な傾向として、政府の既存システムにない独立した調整機関（例えば ASDP 事務局）よりも、政府システムに根差したシステムで調整を図る方がよい効果的であると思われる。
- 協調と調整に際して、ドナー側は政府の立場をわきまえること。ドナー側の態度は、意図せずして「同僚」ではなく「監督」的な立場になり易い。そのような場合、例え意図的ではないにしても、不必要な誤解や不信任の招くことになる。

6.3 当該国政府の能力開発に注力する

ASDP の支援経験を通して、SWAp の効果を高めるうえで当該国の能力開発は非常に重要な要素であるといえる。この見解に基づき、本原則を掲げるとともに以下にいくつかの教訓を示す。

(1) 政府とドナーが能力開発について協議できる場を作ること

- 政府・ドナーが協力して、実施能力のギャップの確認、それを埋めるための戦略の検討をまず開始することが必要。SWAp は実施段階で政府能力の問題が大きくなる。政府とドナーが、プログラム文書策定過程であるいはその後の場で実施能力の状況・対応等につき率直に意見交換し、効果的対応を図ることが重要である。
- 地方政府の実施能力（物理的な能力も含めて）に注視すること。地方政府は、中央政府に比べて人材やインフラ面で限界があることが多い。ASDP M&E フレームワーク策定の経験が示すように、地方の能力とニーズを具体的に考慮したプログラムの策定が必要である。
- 政府とドナー間でどの程度政府既存システムが活用できるかについて協議すること。ASDP 支援経験の中では、既存システムの活用について多くの事例を見てきた。どの政府システムがどのように SWAp に適用できるのかについて、関係者間で議論を交わすことが必要である。

(2) SWAp の運用面に対して技術支援を行うこと

- 支援ドナーが、政府職員とともにプログラムを運用する共同作業型支援を展開すること。この支援形態により、政府職員は実地研修の機会をもつことができる一方、ドナーは運用面の実態を知ることが可能となる。相互理解が進み、能力開発とともに、両者の対話の促進にもつながる。今後は、共同作業型支援を提供していくことが望まれる。
- 支援ドナーは、政府側に研修やガイドラインの作成等の主要活動に関して説明責任を求めること。ドナーが個別活動についても政府担当者に説明責任を求めることにより、コミットメントの度合いが増し、発表や協議を通して成果の質が向上することが期待される。

(3) SWAp およびその個別事業の段階的实施を検討すること

- SWAp は新しい開発アプローチであり、その適用は、多くの国にとっては初めての試みとなる。ASDP では、いくつかの事業で段階的实施を取り入れてきた。今後 SWAp を適用する国についても、プログラムやその事業に試行的段階を設けて実施することが有益と思われる。

6.4 支援ドナーの組織・制度を拡充する

ASDP は、農業セクターSWAp として政府のみならず、JICA を含むいくつかの支援ドナーにとっても初めての試みであった。以下は、今後、SWAp を支援する可能性があるドナー、特に今まで SWAp を支援した経験がほとんどないドナーに対する教訓である。

(1) 組織レベルで SWAp の知見を蓄積すること

- SWAp が少なくとも多くのアフリカ諸国において、これまでの二国間援助に代わる開発アプローチになることを認識し、その認識を業務に取り入れること。SWAp では、プロジェクト形成、実施、モニタリング・評価など、支援事業の諸側面をドナー側だけや二国間で進めることにはかなり無理がある。SWAp 下でも支援事業が円滑に進むような仕組みが必要である。
- 政府との対話のみならずドナー間の調整にも注力すること。ドナー側の調整は SWAp の新しい特徴といえる。将来的に SWAp を支援するドナーは、ドナー間・対政府の調整プロセスを把握し、支援の効果的展開を図ることが重要である。

(2) SWAp 支援に向けてより効果的な業務形態や体制を検討すること

- SWAp 支援に適切なプロセス支援型スキームの開発を検討すること。運用面で支援を行うためには、本調査のようなプロセス支援が今後も活用されることが望ましい。将来 SWAp を支援するドナーは、自身の既存の支援形態を見直し、必要に応じて、プロセス支援に適したスキームを開発することを検討する必要がある。
- 政策と現場レベルとの連携を強化すること。より効果的な且つ実践的な開発プログラムを策定するためには、支援ドナーは、政府とともに、現場レベルの情報を政策に反映することが重要である。
- 協調と調整プロセスを有効に活用するために、外交手腕かつ当該国、当該セクターに経験のある職員を SWAp 担当ポジションに配置すること。SWAp は関係者との一連の調整プロセスの中で進められていく。自身の支援を効果的に展開するためにも、当該国、当該セクターの事情に詳しく、また外交手腕にも長けている職員の存在が必要不可欠である。

(3) 長期的な視点でアフリカ支援を準備する

- SWAp を支援していく限り、ドナーは、案件形成、資金拠出の時期、調達、M&E 等のシステムを先方政府に合わせる必要がある。アフリカ支援を展開していく上で、この潮流にどう対応するか、長期的な視点をもちつつ、現段階から検討を開始することが肝要である。
- ドナーは多様な協力スキームを有することで、SWAp 支援を効果的に展開することができる。SWAp、特に農業セクターの SWAp は活動が多様であり、灌漑など建設事業、民間セクターや農民が深く関連する市場開発や農村金融、政府・農民の能力開発など数多くのコンポーネントを含んでいる。SWAp ではドナーが資金援助のみに焦点を置きがちであるが、技術支援や民間支援を活用し、多様な支援を必要とする農業セクターの SWAp を支援することは、先方政府や関係者のニーズに包括的に対応することになり、今まで以上に効果的な支援を展開できる可能性を有する。

6.5 SWAp 実施・支援に向けた具体的な提言

上記教訓および可能な対応を示した上で、本報告書は、SWAp 実施・支援に向けた具体的な提言をにて取りまとめた（主報告書の添付資料 2 参照）。提言は、SWAp 支援の実態に沿って、①事前検討段階、②準備段階、③実施段階の各段階に分けて示されている。