

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

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
09-001

## 序 文

日本国政府は、タンザニア国政府の要請に基づき、地方開発セクタープログラム策定支援調査フェーズ2を実施することを決定し、独立行政法人国際協力機構がこの調査を実施いたしました。

当機構は、平成17年11月から平成21年2月まで、(財)国際開発センター主任研究員江本里子氏を団長とする調査団を現地に派遣いたしました。

調査団は、タンザニア国政府関係者と協議を行うとともに、計画対象地域における現地調査を実施し、帰国後の国内作業を経て、ここに本報告書完成の運びとなりました。

この報告書が、本計画の推進に寄与するとともに、両国の友好・親善の一層の発展に役立つことを願うものです。

終わりに、調査にご協力とご支援を戴いた関係各位に対し、心より感謝申し上げます。

平成21年2月

独立行政法人国際協力機構  
理事 橋本 栄治

独立行政法人 国際協力機構

理事 橋本 栄治 殿

## 伝 達 状

この度、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に係る業務が終了しましたので、ここに最終報告書を提出いたします。本報告書は、貴機構との契約に基づき、2005年11月より2009年2月までの40ヵ月間にわたり実施された開発調査の結果を取りまとめたものです。

タンザニア共和国では2000年の貧困削減戦略策定以降、セクタープログラム（またはセクター・ワイド・アプローチ（SWAp））の適用が進められてきました。貧困削減のためには、同国の基幹産業である農業セクターにおいてもセクタープログラムが実施されるべきという機運が高まり、当時、同セクターのリードドナーであった貴機構は開発調査のスキームを用い、農業セクター開発プログラム（ASDP）の策定・実施を支援することになりました。2001年3月から2005年3月まで実施された本調査フェーズ1では、政府・ドナーとの協議において、調査団は貴機構を補佐する立場で参加し、タンザニア農業の実態調査、我が国農業支援の方向性に係る調査等を行いました。

本調査フェーズ2では、調査団はフェーズ1に引き続き、JICAのタンザニア国政府に対する政策的支援を補佐すると同時に、ASDPの実施体制改善支援、バスケットファンド運用のモニタリング、県政府による県農業開発計画策定・実施支援、および関係者の能力強化などを行いました。また、関係者に対する情報共有・提供の一環として、フェーズ1を含めて過去8年間のASDP支援経験から得られた知見と教訓を取りまとめました。本報告書では、調査団の活動内容の報告とともに、将来の類似のセクタープログラムにおける一層効果的な実施・支援に向けた提言を示しております。

本調査を終えるにあたり、貴機構関係者の皆様に心より感謝申し上げますとともに、タンザニア共和国の関係諸機関から賜ったご支援とご協力に深く感謝の意を表します。また、本報告書が活用され、同国の自立的な発展と持続的な開発へ繋がることを切に祈念申し上げます。

2009年2月10日

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

総括 江本 里子

# 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

### 目 次

#### 略語表

#### 第1編 背景および概要

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.....	5
2.1 SWAp の概要.....	5
2.1.1 SWAp の一般的概要.....	5
2.1.2 タンザニアにおける SWAp.....	7
2.2 ASDP の全体的枠組み.....	9
2.3 ASDP のこれまでの主要動向.....	12
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) ...	12
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) .....	14
2.3.3 ASDP バスケットファンド設立以降 (2006年7月以降) .....	16

#### 第2編 ASDP 策定・実施支援活動に関する報告

第3章 本調査で実施した主要な活動.....	21
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.....	21
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.....	21
3.1.2 ASDP 合同実施レビューへの参加.....	23
3.1.3 調査団による貢献.....	24
3.2 DADP 策定・実施支援.....	25
3.2.1 DADP ガイドラインの策定.....	25
3.2.2 DADP 策定・実施に関する研修.....	28
3.2.3 DADP バックストップピング (技術的支援) への参加.....	30
3.2.4 DADP 文書の質的評価.....	34
3.2.5 DADP 作業部会の運営支援.....	37
3.2.6 DADP 四半期進捗報告書の統合支援.....	38
3.2.7 調査団による貢献.....	39
3.3 ASDP M&E フレームワークの最終化および運用化支援.....	40
3.3.1 ASLMs の M&E 能力分析調査の実施.....	40
3.3.2 MAFC M&E 作業部会への参加.....	40
3.3.3 ASLMs とドナーの合同 M&E 作業部会の設立.....	41
3.3.4 ASDP M&E フレームワークの最終化.....	41
3.3.5 ショートリスト指標の最終化.....	42

3.3.6	2008年農業サーベイ（サンプルセンサス）の準備	43
3.3.7	調査団による貢献	44
3.4	ASDPの実施体制に関する調査	45
3.4.1	ASDPの国レベル実施体制に関する調査	45
3.4.2	技術支援調整メカニズムに関する調査	46
3.4.3	調査団による貢献	47
3.5	その他	47
3.5.1	2006/07年度の農業セクターレビューへの参加	47
3.5.2	ASLMs研修機関調査	49
3.5.3	その他	51
3.5.4	調査団による貢献	53
第4章	本調査の成果とASDPの今後の課題	55
4.1	ASDP実施支援体制の改善に対する成果と今後の課題	55
4.2	ASDPバスケットファンドの設立・運営に対する成果と今後の課題	56
4.3	DADP策定・実施に対する成果と今後の課題	57
4.4	関係諸機関の能力向上に対する成果と今後の課題	58
<b>第3編 ASDP策定・実施経験から得た知見と教訓</b>		
第5章	ASDPにおける活動および支援経験から得た知見	59
5.1	ASDP策定・準備に係る知見	60
5.1.1	ASDS/ASDP文書の策定	60
5.1.2	準備時期におけるドナーの参加	62
5.1.3	政府・ドナーによる合同事前評価	65
5.1.4	ASDPバスケットファンド合意書（MoU）の作成・締結	66
5.1.5	ASDP実施に向けた各種文書の作成	67
5.1.6	ASDP準備に係る知見のまとめ	68
5.2	ASDP実施に係る知見	70
5.2.1	ASLMsのASDP運営と内部調整	70
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	71
5.2.3	対話・調整メカニズム	73
5.2.4	メインストリーム化	75
5.2.5	政府・ドナー合同実施レビュー	76
5.2.6	テーマ別作業部会	76
5.2.7	ASLMsによるDADP実施支援活動	77
5.2.8	モニタリングと評価（M&E）	78
5.2.9	ASDP実施に係る知見のまとめ	79
第6章	ASDP支援経験から得た教訓	83
6.1	SWApの特徴を理解する	83
6.2	関係者と協調と調整を図る	84
6.3	当該国政府の能力開発に注力する	87
6.4	支援ドナーの組織・制度を拡充する	88
6.5	SWAp実施・支援に向けた具体的な提言	90

## 添付資料

添付資料 1	ASDP の策定・実施に係る主要活動.....	添付 1-1
添付資料 2	SWAp 実施・支援に関する実務者向け備忘録 .....	添付 2-1

## 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 編

背景および概要

# 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）の適用が加速した。SWApは当初、保健、教育など社会セクターを中心に適用されていたが、農業セクターに対しても導入されることになった。タンザニアの農業セクターは、当時（2000年）、同国経済GDPの約半分を占め雇用でも8割以上を占める最重要セクターであった（2007年時点でもなおGDPの26.5%<sup>1</sup>、雇用の7割以上を支える<sup>2</sup>）。特に2000年から開始された貧困削減戦略（PRS）においては、農業セクターの開発は貧困削減および経済発展のための重点分野の1つとして位置づけられていた。

日本はこの動きに積極的に対応することを決定し、政府・関係ドナーとの調整を経て、農業セクターSWApの事務局を務めることになった。これは、日本にとって援助協調による開発という未知の領域に踏み込む大きな挑戦であったと同時に、アフリカで広がりつつある新しい援助潮流に参加する起点となった。

農業セクターSWApのまとめ役という重要な任務を負うこととなった独立行政法人国際協力機構（JICA）は、政府・ドナー間の調整を含め、農業セクターSWApの円滑な実施を図るため、当調査フェーズ1の開始を決定した。フェーズ1調査の主要目的は、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調査業務を実施することであった。フェーズ1調査は2001年3月に開始され2005年3月に終了した。

タンザニア政府は、支援ドナーによる協力の下、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。その後、政府は、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。2005年7月、政府は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。同戦略は貧困削減とともに経済成長も考慮したより広範な戦略で、農業セクターに対しては、生産性の向上、利益率の改善、農村地域の雇用創出、ならびに食料自給の向上のために、持続的な成長率の達成を求めている。さらに2006年6月には、政府・ドナー間の開発協力を規定する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・機関がこのJASTに基づき、とりわけ一般財政支援（GBS）に向けて援助活動を行うことが期待されている。

このような流れの中、当調査フェーズ2は、2005年11月から開始された。フェーズ2における活動の焦点は、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）とも相俟って、フェーズ1当時の業務に加え、政府関係者との共同作業によるASDPの円滑な実施、またそれに付随する先方への技術協力の側面に拡大してきた。

## 1.2 本調査の概要

本調査（フェーズ2）は、タンザニア政府（農業・食糧保障・協同組合省（MAFC）<sup>3</sup>）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。

<sup>1</sup> Bank of Tanzania, Economic Survey, 2007

<sup>2</sup> 例えば、Labour Force Survey, 2006

<sup>3</sup> 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。

**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。特に県・現場レベルのASDP事業（DADP）と地方政府一括交付金（LGDG<sup>4</sup>）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 バスケットファンドの設立を支援し、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（ASLMs<sup>5</sup>）と協調し、ASLMsによる県政府に対する技術支援、地方レベルの事業実施状況等を調査し、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。ASLMs ならびに地方政府の ASDP/DADP 策定・実施に関して、共同調査・ワークショップ開催などにより能力強化を図る。
- 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) 本調査フェーズ 1 およびフェーズ 2 実施期間における ASDP の動向を整理する。
- 2) 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。

本報告書は、次ページの表 1.1 に示すとおり、大きく 3 編から構成される。

第 1 編は、本章および第 2 章「SWAp ならびに ASDP の概要」において、本報告書全般にかかる基本情報を提供する。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 の概要として 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 2 編は本調査の活動報告である。第 3 章においては、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。

<sup>4</sup> 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地方政府一括交付金（LGDG）を県政府に配賦し主体的な開発活動を促進している。ASDP バスケットファンドから拠出される県・現場レベルの事業（DADP）の資金も、この LGDG システムを使って配賦されることになった。これまで LGCDG と呼ばれてきたが、2008/09 年度に改称された。

<sup>5</sup> 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（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 月のキクウェ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。

第3編は上記4)の目的に準じる。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な提言を記載する。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。

表 1.1 本報告書の構成

編	章	概要
第1編 背景および概要	第1章	本報告書の目的および構成
	第2章	SWApの概要およびタンザニアにおける導入経緯 ASDPの枠組みと主要動向
第2編 ASDP策定・実施支援 活動に関する報告	第3章	ASDP策定および実施に係る調査団の活動と貢献
	第4章	本調査の成果およびASDPの今後の課題に係る検討
第3編 ASDP策定・実施支援 で得た知見と教訓	第5章	調査団が支援活動で得た知見
	第6章	SWAp実施に向けた具体的な提言



## 第2章 SWApならびにASDPの概要

本章では、農業開発セクタープログラム（ASDP）に係る一般的な背景および情報を記述する。まず、①セクター・ワイド・アプローチ（SWAp）について一般的概要およびタンザニアにおける導入経緯を説明する。次に、②ASDPの概要として、その制度的枠組みを紹介するとともに、これまでのASDP策定・実施プロセスにおける主な出来事を記述する。

### 2.1 SWApの概要<sup>6</sup>

#### 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非難され始めた。このような批判は、アフリカでの援助の経験をもとに広がりを見せた。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（Sector Investment Program : SIP）を採用した。それは、プロジェクトアプローチの弱点を克服して、開発援助により大きなインパクトを及ぼすことをめざすものであった<sup>7</sup>。同時期に、二国間ドナーでも同様の問題意識を表明するところが出てきた。例えば、デンマーク（DANIDA）は、評価を通じてプロジェクト型援助の限界を率直に認め、その後、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<sup>8</sup>。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。

この新しいアプローチ（Sector-wide Approach: SWAp、あるいはSector Program）は、現在、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<sup>9</sup>。世銀が行ったセクタープログラムに関する事例調査によれば、例えば、エチオピアの教育セクターでは15ドナーが最終準備ミッションに参加した<sup>10</sup>。彼らの意図は、プロジェクトの氾濫を抑え、「小さな島」を超えて「海洋全体」に変革を及ぼすことであった。

SWApが急速に普及した時期におけるもう1つの注目すべき動きとして、PRSの策定と、それに基づく債務削減がある。PRSは、当該国のマクロ経済、構造調整・社会政策、成長と貧困削減を推進するプログラム、ならびにそれらの実施に必要な援助資金について記述した文書であり、市民社会やドナー等の関与による参加型プロセスを通じて策定される。世銀・IMFが、PRSが一定の水準に達していると判断すれば、当該国は債務削減・追加融資を得ることができる。必ずしも融資条件ではなかったものの、世銀やその他ドナーが、債務削減によって確保される政府資金は、

<sup>6</sup> 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。

<sup>7</sup> World Bank, *Education and Health in Sub-Saharan Africa: A Review of Sector-Wide Approaches*, 2001, p. v.

<sup>8</sup> Ministry of Foreign Affairs/Danida, *The Sector-wide Approach*, Version 2, 2004, p. 6.

<sup>9</sup> 同上書、p. 26。

<sup>10</sup> World Bank、前掲書、p. 97。

セクター全体の開発、特に社会セクターの開発に向けられるべきであると示唆したことが、SWAp /セクタープログラムの進展を後押しした。

## (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<sup>11</sup>。この定義は、SWApが「プロセス（過程）」であることを示唆している。つまり、SWApでは、支援ドナーがセクター全体の開発の過程、すなわちセクター戦略・政策の策定から、支出枠組の策定、資金運用、モニタリング・評価までを支援することを想定している。

プロジェクト型援助の下では、ドナーは、「被援助国政府が、全ての関係者のニーズを把握し、それを踏まえて最も合理的な政策と予算を策定しているはずだ」、また「被援助国政府が、様々なステークホルダー間の調整も行っているはずだ」と仮定する。しかし、多くの場合、現実はそうになってはいない。したがって、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の確立が推奨されている。この調整メカニズムを通じて、ドナーを含む関係者と政府との間で合意・共有された単一の政策や支出枠組みが形成されること、さらに、モニタリング・評価も合同で行うことが想定されている。つまり、プロセス全体において、この調整メカニズムが用いられ、そしてそれが有効に機能することが予想されている。

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を実現することである。SWApでは被援助国政府の主導・オーナーシップが重要視される。それは、プロジェクトの氾濫の中で個別ドナーに振り回されていた被援助国政府に、開発プロセスを主体的に把握し実行する機会を与えようという目的を持っている。SWApを進める中で、政府が自らの組織・体制を実際に運用して改善を図っていくことが期待されているのである。

なお、セクタープログラムはその適用が拡大する中で、成果重視マネジメントの影響を受けた。特にプログラムのモニタリング・評価において、個別の事業実施レベルよりもセクター全体レベルでの成果に着目することが多い。プログラム実施段階での政府・ドナー協議は、その焦点を資金の支出・進捗報告・会計報告など投入・成果レベルにおき、具体的事業実施は政府に任せる傾向が強い。

## (3) 農業 SWAp の特異性

SWApが最も多く導入されているのは保健や教育などの社会セクターで、2001年現在、保健の28、教育の28に対して、農業では13（全てアフリカ）に過ぎない<sup>12</sup>。この数字は、農業セクターではSWApがうまく機能しない、少なくとも、開発途上国の政府やその開発努力を支援する立場にあるドナーの多くがそのように考えていることを物語っているといえる。農業においてSWApの実施が困難である主な理由として、以下の6点が指摘されている<sup>13</sup>。

- 1) 農業は経済セクターであり、その活動は主に民間セクターによってなされるものである。
- 2) 農業セクターにおける国家やライン省庁の役割は、社会セクター（保健、教育、道路、給水など）よりも小さい。
- 3) 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。
- 4) また、ドナー間にも各国の国内事情や農業政策を反映した見解の相違がある。
- 5) 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。

<sup>11</sup> 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。

<sup>12</sup> Mick Foster et al., “Sector Programme Approaches: Will They Work in Agriculture?”, *Development Policy Review*, 2001, 19 (3): 321-338.

<sup>13</sup> 同上書。



6) SWAp 実施の基礎となる農業改革に対し、高レベルの政治的支持を得にくい。

また、「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」という指摘もある。実際、保健や教育において提供されるサービスは官民のものを問わず比較的同じような内容であるが、農業では自然条件、作物 (作目) などにより異なったサービスやインフラが必要とされるため、SWAp で何をどう支援するのが問題になる。

しかし、上述の困難は、農業セクターでは SWAp を採用すべきではないということの意味しない。SWAp が本来めざしているものは、政府・ドナー間の協議を通じて、各ドナーが SWAp 内の何らかの分野や事業を選択して援助することにより、援助の重複を避け、より効果的、効率的に開発事業の実施を支援することである。SWAp がさらに進展すれば、被援助国政府とドナーが共同で一元的に管理するバスケットファンドを、その国で制度化されている共通手続きによって活用することで、途上国側の取引費用を大幅に引き下げることができる。政策的・制度的環境が整っておらず人的および財政基盤も弱い途上国で、単発のプロジェクトを数多く実施しても自立発展性がない。SWAp はドナーが一丸となって政策・制度改革や財政を支援する方策でもある。

## 2.1.2 タンザニアにおけるSWAp<sup>14</sup>

### (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)<sup>15</sup> 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<sup>16</sup>。これはまた、タンザニア政府のドナーとの関係が、主に税収確保の低下と汚職のために緊張した時期でもあった。1994 年半ばに、デンマーク政府は、タンザニア政府・ドナー間の開発協力に関する問題を検討するため、独立アドバイザーのグループを編成した。このグループによって 1995 年 6 月に提出された「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)<sup>17</sup>、および 1997 年 1 月の合意ノート (Agreed Notes) の採用は、新たな関係を構築する過程を始動させた。

ヘレイナ・レポートは、タンザニア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、以下のような政府とドナーとの関係における根本的な変更を示唆した。

- タンザニア政府がすべての政策文書の最初の草稿を準備する必要性
- ドナーが、タンザニア政府のオーナーシップに必要な条件が満たされるまで、援助を差し控える、または遅らせる必要性
- プロジェクトが調整されないまま増加するという現状から、合理化的・集中的なプログラムに移行する必要性
- セクターフォーカスを採用する必要性
- タンザニア自身によるプロジェクトの優先順位づけに国別プログラムを調和させる重要性
- 長期開発のためのビジョンを設定し、それを支持する戦略と投資計画を作成する必要性
- 適切な予算計画のために、援助資金の完全な開示の必要性
- タンザニアに対する外国援助の漸減を計画する必要性

1999 年 3 月の合意ノート (Agreed Notes) の実施に関する独立レビューは、全提言のほとんどに

<sup>14</sup> 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。

<sup>15</sup> 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。

<sup>16</sup> United Republic of Tanzania, *Tanzania Assistance Strategy*, January 2002, p. 6.

<sup>17</sup> Gerry K. Heilleiner et al., “Development Cooperation Issue Between Tanzania and its Aid Donors: Report of the Group of Independent Advisers”, June 1995.

関して重要な進捗が見られたことを報告した。すなわち、マクロ経済運営、援助調整（例えば、SWAp、PER<sup>18</sup>/MTEF<sup>19</sup>、四半期セクター協議、貧困削減戦略支援（PRBS）<sup>20</sup>など）、民主主義・ガバナンス（例えば、複数政党制、2025年タンザニア開発ビジョン、国家貧困削減戦略、国家反汚職戦略）などである。しかし、レビューはまた、一層の改善を必要とする分野も示した。それらの分野は、1) プロジェクトの調達、人材採用、報酬、会計、報告書式、モニタリングおよび運営に関するパラレルな手続き（政府の手続と異なるもの）、2) 相互に調整されず単独で実施されている調整されていないプロジェクト支援、3) 政府システム外における資金の管理・支出、4) 技術支援/コンサルタントへの過度な依存、5) 調和化されていない国別援戦略、6) 政府の不十分な能力などである。

## (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、教育セクター開発プログラム、農村開発戦略、農業セクター開発戦略/プログラム、公共サービス改革プログラム、公共財政管理改革プログラム、司法セクター改革プログラム、水セクター開発プログラムなどを含む。

世銀は、この傾向を支持し、次第にセクター/プログラムごとのバスケットファンディングから財政支援へしつある。世銀のほとんどの構造調整プログラムは、プログラム型構造調整貸付（Programmatic Structural Adjustment Credit）および貧困削減支援貸付などの財政支援の形を取って行われた。DFIDは他ドナーに先行して財政支援を行ってきており、対タンザニア援助の約90%が財政支援である<sup>21</sup>。このほか、デンマーク、アイルランド、スウェーデン、オランダ、スイスなど13ドナーが貧困削減財政支援（PRBS）を行っている。

タンザニア政府、特に財務・経済省は、他の援助モダリティより一般財政支援（GBS）が好ましいとしている。これは、2002年タンザニア援助戦略（TAS）におけるドナー側への要請によって示唆されている。すなわち、1) 政府のキャパシティを向上させるため、共同行動アプローチと政府システムに調和したルール・手続きを取り入れる、2) 援助を非タイド化し、能力開発のための技術支援を行う、3) 援助資金の予見性を高めるため、MTEFを採用する、4) 援助の有効性を向上させるアプローチを支持する、5) 政府との協議の迅速化と深化のために、意志決定を現地事務所に分権化する、といったものである。

タンザニア政府は2005年7月、PRSに続き、成長と貧困削減のための国家開発戦略（NSGRP）を策定した。次いで2006年11月には、NSGRPの目標を達成するために、タンザニア政府とドナーとの開発協力を管理するための新しい国家中期枠組みとしてタンザニア共同援助戦略（JAST）を最終化した。JASTは、TAS（2002年）、開発資金のためのモントレイ合意（2002年）、援助協調に関するローマ宣言（2003年）、成果を出す運営に関するマラケシュ覚書（2004年）、援助効果に関するパリ宣言（2005年）などの国内的・国際的なコミットメントを踏まえたものである。JASTはまた、全てのドナーがそれに基づいて対タンザニア援助を決定することを期待するとともに、GBSへのさらなるシフトを強調している<sup>22</sup>。

<sup>18</sup> PER : Public Expenditure Review、公共支出レビュー。セクター・ワイド・アプローチあるいは一般財政支援の中で、政府・ドナー共同で実施する公共支出に関するレビュー。支出内容、分野別配分、支出サイクル、支出メカニズム等、多様な内容を検討する。

<sup>19</sup> MTEF : Mid Term Expenditure Review、中期支出枠組み。3年から5年（国により異なる）のサイクルで公共支出の大枠（金額、支出年度および大まかな分野別配分）を示す支出計画。

<sup>20</sup> PRBS : Poverty Reduction Budget Support、貧困削減財政支援。貧困削減戦略実施の目的で設定された財政支援（一般財政支援の先駆け）

<sup>21</sup> In 2007-08, DFID provided £120 million, £105 million of which was as PRBS, to GoT (<http://www.dfid.gov.uk/countries/africa/tanzania-facts.asp>).

<sup>22</sup> United Republic of Tanzania, *Joint Assistance Strategy for Tanzania (JAST)*, November 2006, pp. 16-17.

## 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 2003 年 3 月に ASDS の実施手段となる農業セクター開発プログラム (ASDP) の枠組みを策定した。その後、資金管理・配賦の一元化に向けた政府・ドナー間の調整・協議 (その詳細は第 3 章を参照) を経て、2006 年 6 月にバスケットファンドの設立に関する合意書 (MoU) が政府とドナー (EU、IFAD、アイルランド、日本、世界銀行) とによって署名され、2006/07 タンザニア会計年度からようやくバスケットファンドによる ASDP の実施が始まった。本節では、ASDP の目的、コンポーネント、実施体制などについて概説する。

### (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。

### (2) ASDS の革新的な特徴

ASDS の特徴は、以下のような一連の革新的・実践的な行動を包含することである。

- 1) 農業生産性・収益性に対する焦点
- 2) 官民ならびに加工業者・契約栽培者間のパートナーシップの促進
- 3) 県農業開発計画 (DADP) による参加型・地方分権的实施

### (3) サブプログラムとコンポーネント

ASDP は、上述のような ASDS の目的達成を可能とするような環境を創出するための政府による施策や介入であり、1) 制度的枠組みの強化、2) 商業活動を醸成する政策環境の創出、3) 支援サービスの向上のための官民の役割の明確化、4) 投入材および生産物のマーケティング、および 5) 他セクターにおける農業開発のためのプランニング<sup>23</sup>の 5 つを介入の優先的な戦略領域 (Strategic Area) としている。ASDS における目的と戦略領域の関係は、図 2.1 のように理解される。これら 5 つの戦略領域は、表 2.1 に示すような ASDP のサブプログラム、コンポーネント、サブコンポーネントを策定する際の出発点となっている。ASDP は、1) 県・現場レベル (DADP)、2) 国レベル、および 3) 社会的・セクター共通課題の 3 つのレベルで実施され、それぞれがサブプログラム A、B、C となっている。地方分権化政策に従い、県・現場レベルの実施に重点が置かれており、予算総額の 75% がサブプログラム A に配分される計画とされている。

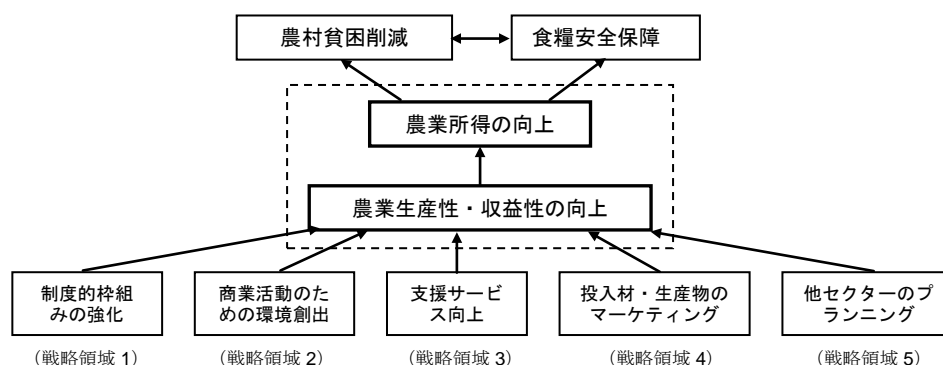


図 2.1 農業セクター開発戦略 (ASDS) の枠組み

出所：United Republic of Tanzania (URT), Agricultural Sector Development Strategy, October 2001 に基づき、調査団作成。

<sup>23</sup> 農村インフラ整備、ジェンダー、HIV/AIDS 対策も農業開発の一環として取り入れるという考え。

表 2.1 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.

#### (4) 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) 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<sup>24</sup>、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。LGAsはまた、ASDPの効果的な実施に向けて、様々なステークホルダー (コミュニティ、農民組織、民間セクターなど) の活動を促進・調整・モニターする。

国レベルの ASDP 実施体制は、図 2.2 に示すとおりである (同図に記載された各組織のメンバー

構成や役割の詳細は表 2.2 のとおり)。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。ICC、財務・経済省と ASDP 支援ドナーとで構成される 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。MAFC 政策・計画局長を議長とし、ASLMs の全関係局長をメンバーとする ASLMs 関係局長委員会は、ASDP 実施の技術的側面に関する調整・監理を行う。ICC の事

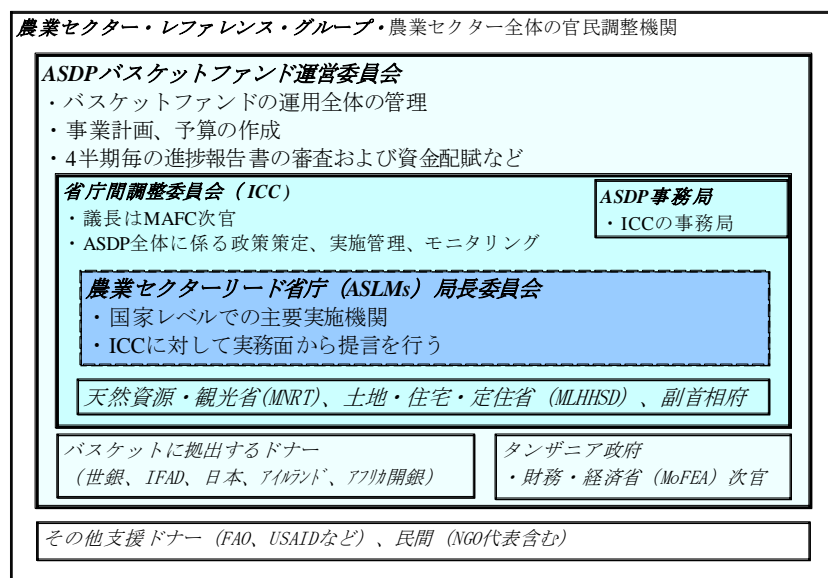


図 2.2 国レベルの ASDP 実施体制

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)。

注：現在、ASDP 事務局は MAFC DPP 直轄に位置づけられ、同事務局が担っていた調整機能は MAFC 政策・計画局に移管されつつある。

<sup>24</sup> 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 各省庁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。

表 2.2 ASDP の実施に係る主要組織の構成と役割

組織	構成	主な役割
省庁間調整委員会 (ICC)	議長：MAFC 次官 メンバー：他の ASLMs、天然資源観光省、土地住宅定住省、副大統領府の次官	<ul style="list-style-type: none"> <li>ASDP に係る最高意思決定機関。</li> <li>ASDP の目的達成に必要な政策立案、省庁間の調整、実施の監督、パフォーマンスのモニタリング。</li> <li>四半期ごとに会合を開催する。</li> </ul>
ASDP バスケットファンド運営委員会	議長：MAFC 次官 メンバー：ICC メンバー、財務経済省の次官、ASDP バスケットファンド支援ドナー	<ul style="list-style-type: none"> <li>ASDP バスケットファンドの運用・管理。</li> <li>事業計画および予算、物理的財務的四半期進捗報告書に基づくホールディング口座からの資金転送。</li> <li>活動の全体的進捗と実施機関のパフォーマンスに関する討議。</li> <li>バスケットの全体運営に係る政策の変更 (例えば、MoU など)。</li> <li>MAFC 政策・計画局長が事務局。</li> </ul>
ASLMs 関係局長委員会	議長：MAFC 政策・計画局長 メンバー：ASLMs の全関係局長	<ul style="list-style-type: none"> <li>技術的側面に関する中心的推進・調整・監理機関として、ICC とともに、国レベルの実施調整にあたる。</li> <li>提案事業の政策・戦略との整合性、業務計画・予算・報告、BF-SC へ提案する資金額に関する ICC への提言。</li> <li>事務局は局長委員会により選定。</li> </ul>
ASDP 事務局 (調整機能を MAFC 政策・計画局に移管中)	コーディネーター 1 名 専門職 2 名 (M&E と情報広報、各 1 名)	<ul style="list-style-type: none"> <li>ICC の事務局 (進捗報告を含む)。</li> <li>調整、ファシリテーション、M&amp;E (ASLMs の M&amp;E システムとの連携によるセクター全体のパフォーマンスの評価)、広報。</li> </ul>

出所：ASDP Support through Basket Fund Government Programme Document, 25 May 2006, pp. 28-30 に基づき、調査団作成。

### (5) 資金配賦メカニズム

バスケットファンドは、ASDP の国レベルおよび地方レベルのコンポーネントの実施に充てられる (図 2.3)。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 (PER) 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 バスケットファンド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、すなわち、1) 県農業開発交付金 (DADG)、2) 農業キャパシティビルディング交付金 (ACBG) ならびに 3) 農業普及ブロック交付金 (AEBG) が、タンザニア政府が 2005/06 年度から進めている地方政府一括交付金 (LGDG) システムに則って配賦される。したがって、各県への資金配分額は、LGDG システムで毎年実施される交付金受領資格審査ならびに交付金額決定審査に基づいて決定される<sup>25</sup>。

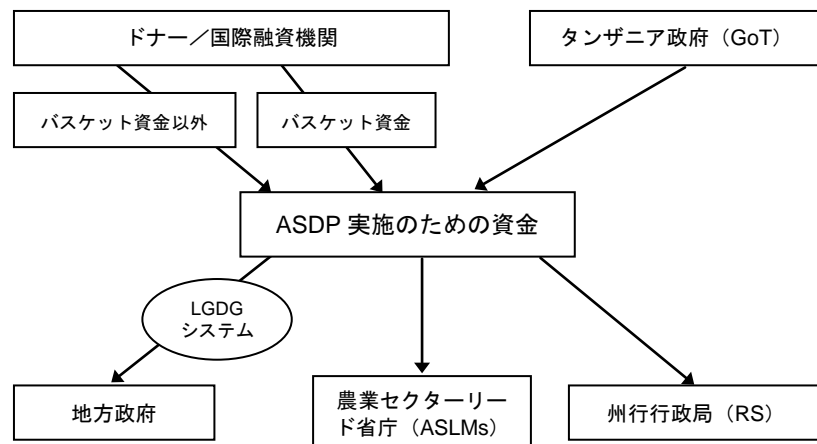


図 2.3 ASDP 資金メカニズムと資金の流れ

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

<sup>25</sup>LGDG の受領に当たっては、まず交付金の受領額が、県政府のパフォーマンスに応じて決定される。これは、資金を有効に活用するために導入されたインセンティブ・メカニズムである。

## (6) 期待される効果

現在のところ期待されうる効果（インパクト）として、以下の指標が適用されている<sup>26</sup>。

- 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

本節では、本調査フェーズ 1 およびフェーズ 2 の実施期間を対象に ASDP の主要動向を記述する（これら主要動向は年表として添付資料 1 にまとめられている）。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。

- 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、農業開発戦略（Agricultural Sector Development Strategy : ASDS）ならびに農村開発戦略（Rural Development Strategy : 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。同 TF は主管省である農業・食糧保障省（MAFS：当時）<sup>27</sup>の次官を議長とし、水・畜産開発省（MWLD：当時）、組合・流通省（MCM：当時）のほか、主要な農業セクター支援ドナー（世銀、EU、英国 DFID、デンマーク、アイルランド、FAO、日本など）が参加しており、JICA はこの TF の事務局を担っていた。

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。具体的には、政府作業チームを発足させ、以後、4 ヶ月の期間をかけ 2002 年 3 月までに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 会計年度内に 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、文書の第 1 案は 3 月末にドナー側に提示された。しかし、提示された文書案に対し、一部ドナーからは、ASDS との整合性、サブプログラム間での資金配分の適切性、政府と民間との役割分担などに関し疑問が呈され、同文書案に基づく開発プログラムが資金支援に妥当かどうか判断するための評価の実施を主張した。このことから、政府とドナーは対立することとなり、ハイレベル関係者による協議の後、文書のレビュー、およびその改訂が合意された。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）。

<sup>26</sup>現在、ASDP の 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。

<sup>27</sup> 2000 年 11 月の省庁再編により、農業・協同組合省（MAC）は、農業・食糧保障省（MAFS）、水・畜産開発省（MWLD）、協同組合・流通省（MCM）に分割された。

## (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<sup>28</sup>

ASDP 文書改訂コンサルタントチームは、改訂作業が終了に近づいた時期（2003年1月、ASDP 実施体制につき提案を行った。提案は、ASDP 全体の調整を担う機関として ASDP 事務局を ASLMs の外に設置し、その下に ASDP の主要コンポーネントの実施を担うタスク・フォース（TF）を置くというものである。そこで、ASDP 枠組み・プロセス文書承認後、ASDP 事務局と4つのTFが設置された。これらTFはASDP実施のために発足したもので、政府・ドナー協議を目的とした上記 FASWOG-TF とは別の機能をもつ。TFはASDPの主要課題ごとに設立され、TF1は地方の投資事業（DADPの実施）、TF2はASDPに係る法制度、TF3は農業技術普及、TF4はセクター横断的な課題を扱うこととなった。ドナーは、それぞれ希望するTFにメンバーとして参加した。

約1年に亘る改訂期間を経て、「ASDP 枠組み・プロセス文書」が2003年3月に完成した。一方、政府はこの間、ASDP 実施を見据えて、DADP ガイドラインの策定を進めていた。ガイドライン案が2002年12月に完成したことを受け、政府はただちに県対象のワークショップを2003年2月に開催した。政府はASDPを2003/04年度（翌年度）に開始することを想定し、県政府に、ワークショップ終了後、速やかに2003/04年度用のDADPを作成し、3月末までに提出するよう指令した。一方、中央政府は、提出されたDADPに従って各県に配賦されるよう、2003/04年度の農業開発資金（DADP 資金）を予算化した。

ASLMs の指示に基づき、全ての県政府（当時114県）が、2003年5月までにDADPを提出した。これらのDADPに基づき、中央政府は総額40億シリング（約4億円）の農業開発資金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かったことから、この資金は、全額政府の自己資金であった。ドナー間では、バスケットファンド設置に向けた準備が続けられるなか、バスケットファンドなしでASDPの一部（地方レベル事業）が実施されたことになる。

ASDPの実施体制として設定された各タスクフォース（TF）はASDPの技術コンポーネントに従い任務が与えられていたが<sup>29</sup>、TF1（DADP）およびTF2（農業技術普及）以外のTFは実施のための議論を継続するばかりで、具体的な活動を開始するにはなかなか至らない状況が続いた。この要因として、TFが外部コンサルタントチームの提案に基づき、急きょ設置されたものであり、政府側との十分な調整・理解統一がなかったことが考えられる。

## (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。地方の農業開発では、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、投資と技術普及の相互に連携がないまま別々に実施される可能性も指摘された。ミッションに対しては厳しいコメントが提出され、ASDP 枠内への取り込みが要請された（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。

<sup>28</sup> 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。

<sup>29</sup> 表2.1に示されるとおり、ASDPは「A. 県およびフィールドレベルの農業支援・実施」、「B. 中央レベルでの農業支援」、「C. セクター横断的課題」の三つのコンポーネントから成る。しかし、コンポーネントAとBはそれぞれの中に、それを縦断するような意味で、農業のより技術的なコンポーネントが含まれる。つまり「投資事業」、「農業技術普及・研究事業」、「民間部門育成事業」、「法律・規制関係」等である。2003/04年当時のDADPは、コンポーネントAの投資事業に該当するものであった。また、当時提案されたASDP実施体制であるタスク・フォース（TF）の担当は、ASDPコンポーネントと農業の技術的コンポーネントの折衷的なものとなっていた。つまり、TF1は、DADP（つまり地方レベルでの投資事業）、TF2は、法律・規制関係、TF3は農業技術普及・研究事業、TF4は、セクター横断的な課題、ということになっていた。

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

ASDP の DADP 部分については政府資金により実施が続けられたが、ASDP 実施体制（ASDP 事務局とタスク・フォースのシステム）についてはその機能性に関し徐々に疑問がもたれるようになった。これらの状況を踏まえ、ASDP プロセスレビューが実施された（2004年9月～12月）。

上記レビューを実施する一方、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。同形成調査は2つのフェーズに分けて実施され、完了までに約6ヵ月間を要し、最終報告書<sup>30</sup>は2005年5月に提出された。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、地方自治庁（PMO-RALG）が県政府に開発資金を供与するメカニズムとして既に機能しているLGCDG<sup>31</sup>システムを通じて地方へ資金配賦すること<sup>32</sup>、DADP資金としてDADG、AEBG、ACBGの3種類の交付金を配賦することなどである）。

#### (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最終報告書の完了に伴い、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。政府プログラム文書案（第 1 案）は同年 9 月に完成し、その後政府・ドナー合同が共同で同文書案に対するに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事前評価およびその後の世銀と政府ローン交渉での協議を経て 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。合同評価調査団は、灌漑、農業研究、地方政府分野などのいくつかの課題別チームにより構成された。それぞれの課題別チームに対して、政府は担当職員を配置し、ドナー側も自身の政策面で重要と思われる分野に対して、職員またはコンサルタントを派遣した。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。その検討に基づき、政府プログラムの内容は改訂され、また実施段階に入るまでに必要なアクションが提案された。これらの提案を基に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・メモリアル（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に必要な合意書（Memorandum of Understanding : 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。そのこともあって、政府と世銀が主導する形で、MoU 案は作成された。その後、その他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 の概要は表 2.3 のとおりである。

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た。これに伴い、ドナー資金をバスケットファンドとして利用する本格的な ASDP が同月より開始された。

<sup>30</sup> 最終報告書：District Agricultural Development Plans Support Programme July 2005 – June 2012

<sup>31</sup> 現在の名称は Local Government Development Grant (LGDG)である。

<sup>32</sup> 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 Local Government Development Grant (LGDG)）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。



表 2.3 バスケットファンド設立に関する政府・ドナー間の合意書 (MoU) の概要

主要条項	主な記載内容
適用範囲	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 本 MoU の記載事項に対して法的義務は生じない。また他の二国条約を侵害するものではない。</li> <li>- 本 MoU は、ASDS や ASDP 政府プログラムに基づき作成されたものである。</li> <li>- 本 MoU の目的は、政府とドナーによるバスケットファンドへの拠出に関して基本ルールと責任を示すことである。</li> </ul>
発効条件	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 政府および少なくとも 2 ドナーの署名によって発効となる。</li> <li>- 本 MoU は実施経験やレビューを通じて改訂されうる。</li> </ul>
脱退条件	本 MoU から脱退する場合、ドナーは 遅くとも脱退の 3 ヶ月前までに書面で通知する。
和解方法	問題が生じた場合は、関係者の対話と協調を通じて和解する。
実施体制	(ASDP の実施体制について説明。MAFC 政策・計画局長、バスケットファンド運営委員会の役割や責任について明記。)
バスケットへの拠出	支援ドナーは、タンザニア中央銀行のホールディング口座 (米ドル) に四半期ごとに資金を拠出する。初回の拠出は、年間活動計画や予算が承認された時点で、二期分まとめた額で行うことになるだろう。その後、上記口座にプールされた資金は、四半期ごとの計画と予算に基づき、予算として関係者に配付されることになる。
予算配賦	予算は、四半期ごとの活動計画に対する予算支出計画、および前期分の中間財務報告書の承認に基づき配賦される。ASLMs の政策・計画局長が ASDP バスケットファンド運営委員会に諮り、予算配賦の承認を得る。
調達	基本的には、タンザニア政府の法律 (Public Procurement Act no. 21 of 2004 等) に基づく。国際入札による調達、世界銀行の調達ガイドラインに従うことになる。
会計および報告書	(政府会計政策や体制について説明) 四半期ごとの中間財務報告書および活動進捗報告書が作成される。
会計監査	Public Finance Regulations 2001 に基づき、ASDP バスケットファンド運営委員会と協調のもと国際会計監査が実施される。 Public Finance Act of 2001 に基づき、ASDP およびバスケットファンドに対して、会計監査庁による年間外部監査 が実施される。

出所：A Memorandum of Understanding for the Establishment of the Agricultural Sector Development Programme Basket Fund Between The Government of the United Republic of Tanzania and Development Partners

#### (4) ASDP 実施に向けた各種文書の作成

「ASDP 政府プログラム文書」の作成、合同事前評価の実施と並行して、実施に係る具体的な手順を示す文書が作成される。それらは、ASDP ファイナンシャル・メカニズム文書と ASDP 実施計画であり、政府プログラム文書と合わせて、MoU の一部分を構成する文書である。

##### 1) ASDP ファイナンシャル・メカニズム文書

本文書は、バスケットファンドへの拠出およびASLMsや県政府に対する資金配賦の一連の流れ・必要手続きを示したものである。その他、会計監査の方法や報告書の提出手順等も言及している。作成においては、SWApの特徴である政府既存システムの活用という面を重視し、タンザニア政府が当時既に導入していたLGCDG<sup>33</sup>システムとの整合性等に注意が払われている。同文書は 2006 年 1 月に最終化された。

##### 2) ASDP 実施計画

本計画には、①ASDP バスケットファンド政府プログラム文書に記載されているコンポーネントごとに、概要と実施スケジュールをまとめたプログラム実施計画と、②中央・地方の各コンポーネントに係る実施手順を示したガイドラインが含まれる。地方コンポーネントに対しては、DADP ガイドライン (簡略版) が準備された。

<sup>33</sup> 現在は、Local Government Development Grant (LGDG) という名称になっている。

### 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。ASDP の運営にあたっては ASLMs 局長委員会が実質的な調整役となる。同委員会は、①ASDP と上位政策・戦略との整合性、②ASDP の年間活動計画と予算、③ASDP バスケット運営委員会に対し要請する資金額などについて ASDP の最上位機関である省庁間調整委員会（Inter-Ministerial Coordinating Committee : ICC）に対して、提言する役目を担っている。

ASLMsは当初、既設の各省庁から独立したASDP事務局をそのまま利用して<sup>34</sup>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政策・計画局が実質的な調整機能を果たしている。同局の積極的な調整活動により、今般ASDPの諸活動は比較的、規則正しく実施されることが多くなった。

#### (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。ドナー間で集約された資金は、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（図 2.4 参照）。

一元化された活動資金は、ASDP バスケットファンド運営委員会承認のもと、ASDP の実施者である ASLMs、県政府、州行政局に配賦されることになる。現時点で把握できている支援ドナーの拠出額を表 2.4 にまとめる。

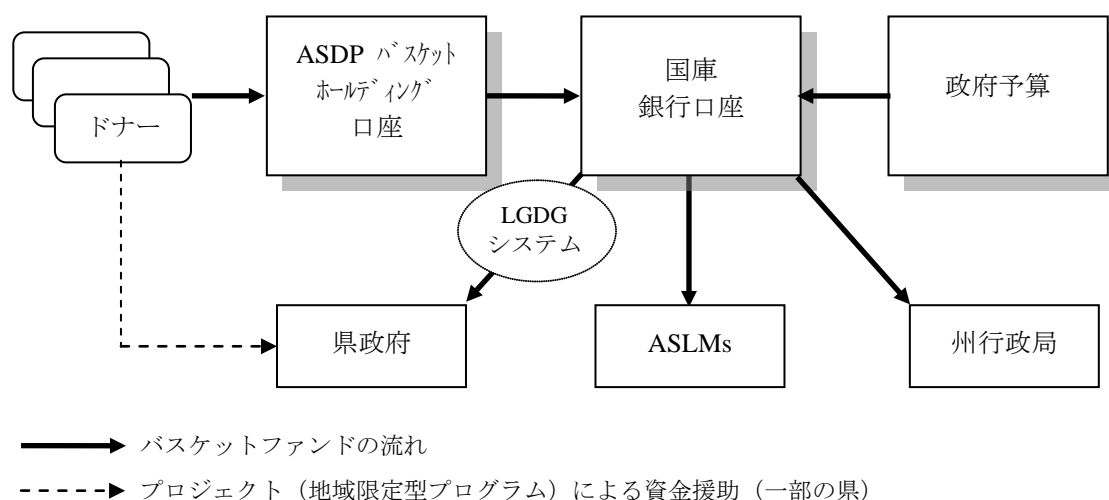


図 2.4 バスケットファンドの流れ

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、タンザニア政府は、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。バスケットファンド設立以前は、タンザニア政府は、自身の財源から編成する予算の多くを、政府職員の給与を含む経常予算としてあてがうだけであり、開発に対する予算はほとんど持ち合わせていなかった。したがって、県レベルの農業開発事業（例えば、灌漑や家畜の薬液槽の建設）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。つまり、バスケットファンドの設立に伴い、開発

<sup>34</sup> 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。

資金が中央から毎年定期的に配賦されることになり、県政府は、これまでの細切れの開発活動を初めて長期的持続的な活動として認識することになった。

表 2.4 バスケットファンド拠出額一覧（百万ドル）

	2006/07 年度	2007/08 年度	2008/09 年度 (予測)	2009/10 年度 (予測)
世銀 1)	8.05	26.69	18.11	19.16
アイルランド	1.53	3.96	6.00	未定
EU 2)	9.38	N/A	N/A	N/A
IFAD 1) 3)	0	13.90	7.24	7.66
アフリカ開発銀行 1)	-	12.01	20.87	未定
日本	0.75	0.78	3.00	未定
<b>合計</b>	<b>19.71</b>	<b>57.34</b>	<b>55.22</b>	<b>26.82</b>

出所：JICA タンザニア事務所。データの根拠は 2006/07 年度 ASDP バスケットファンド調整委員会報告書、ASDP 事務局データ他。

注： 1) 世銀、IFAD、アフリカ開発銀行の拠出はローン。アフリカ開発銀行は 2007/08 年度より ASDP バスケットとは別に基金を設けた上で拠出を開始。

2) EU は 2007/08 年度より一般財政支援へ移行し、選択と集中およびドナー間役割分担により、本セクターより撤退。

3) IFAD は 08/09 より 5 年間で計約 55 百万ドルの追加融資を行う計画あり。

一方、政府・ドナー双方には、まだ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。前者は、バスケットファンドで支援される活動のみを対象に、各省庁の通常の活動計画から該当するものだけを取り出したものである。同じく後者は、各省庁の年間予算から、バスケットファンドによる活動の予算のみを抜き出したものである。これらは、ASDPバスケットファンド運営委員会に提出され、ドナーとの協議<sup>35</sup>に供されるが、ASLMsは、これらの資料を通常の年次資料（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、かつて ASDP 策定段階では、支援ドナーからの援助資金がプールされるバスケットファンドは、すべてのシステムを動かすための原動力になると認識されていた。しかし現状では、アフリカ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。また、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が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。同委員会は、四半期ごとに開催され、議長である MAFC 次官のもと、ドナーによるバスケットへの拠出、ASDP の進捗等の確認から、MoU の改訂などその都度調整が必要になった議題について協議される。参加者は原則、ASLMs の他、バスケット支援ドナーに限られる。一方、技術支援ドナーを含めて、より幅広く関係者を募った会合も存在する。その会合は、レファレンス・グループ会合と称され、支援ドナー全体のほか、民間セクター代表が参加し、農業セクターレビューの結果など、農業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。A-WG は自らの TOR を作成し、グループの目的、メンバー構成、運営方針等を規定しており、それら規定に則って活動している。メンバー間で議長および事務局を任命し、ローテーション制度

<sup>35</sup> ドナー側は、ASDP バスケット運営委員会等で政府提出される同資料の内容（活動の種類および割り当てられた予算）が ASDP のそれと比較して妥当であるかどうか毎年検証する。作業はドナー間で分担して行われ、最終的には当該年度の活動・予算の適切性につきドナー全体として政府側にコメントを提出している。

で順番にリードをとっている。A-WGには、バスケット支援ドナー（世銀、IFAD、Irish Aid、アフリカ開発銀行、日本政府）、技術支援ドナー（JICA、FAO など）、食糧安全保障支援ドナー（WFP、FEWSNET など）および民間支援ドナー（USAID、スウェーデンなど）が参加している。

なお、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。両者は別の目的をもったレビューであるが、まとめて実施されることが多い<sup>36</sup>。そ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、ASDPの実施状況の確認・検証を目的に毎年実施される政府・ドナー合同作業で、ASDPの実施において最も重要な活動の1つである。同レビューはASDPの当初計画では年2回実施することとなっていたが、必要な時間と人員の規模から政府とドナーは2008/09年度から年1回の実施とすることで合意した。バスケットファンド設立以降、これまで3回のレビューが行われた。

- 第1回合同実施レビュー：2007年4月
- 第2回合同実施レビュー：2007年10月から11月
- 第3回合同実施レビュー：2008年9月から10月

合同事前評価の場合と同様に、政府とドナーが形成する監理チームが中心となり、その下にASDPの主要項目をレビューする作業チームを配置する体制で実施される。主要項目やチームメンバーは、テーマ別作業部会の構成に基づくことが多く、例えば、地方レベルの計画・実施（DADP）、農業技術普及、灌漑などが含まれる。作業チームは現地調査を行い、チームごとにレビュー報告書を作成し、監理チームに提出する。監理チームはこれらの報告書をもとに、レビュー全体の成果品となるエイド・メモアールを作成する。

調査団は、これらチームにメンバーとしてあるいは技術的支援を提供する外部コンサルタントとしてレビュー作業に従事した。

#### (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、実働部隊としてテーマ別作業部会（Thematic Working Group: TWG）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の課題を扱っている（図2.5）。作業部会は、ASLMsからの職員と支援ドナーからのメンバーで構成されている。すべての作業部会はTORを作成して、それに基づき、年間活動計画および予算計画を策定し、ASLMs局長委員会の承認を経て活動を行うことになっている。

現在、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。その理由の1つとして、作業部会と各省庁の既存の局（灌漑あるいは農業サービス作業部会など）との役割分担が明確になっていないことが考えられる。

<sup>36</sup> 農業セクターレビューは民間を含めたセクター全体の動向を把握するものである。一方、公共支出レビューは、政府の農業セクターに対する支出状況を把握・検討するものである。

作業部会の役割および各作業部会が扱う課題の現状を表 2.5 にまとめた。作業部会は、ASDP 実施が進展するにつれ対応が必要と考えられる分野・課題に対し、その都度、設置されてきたものである。現在、8 部会存在するが、今後も、ASDP 実施過程で新たに生じる課題に関して作業部会が設置される可能性がある。

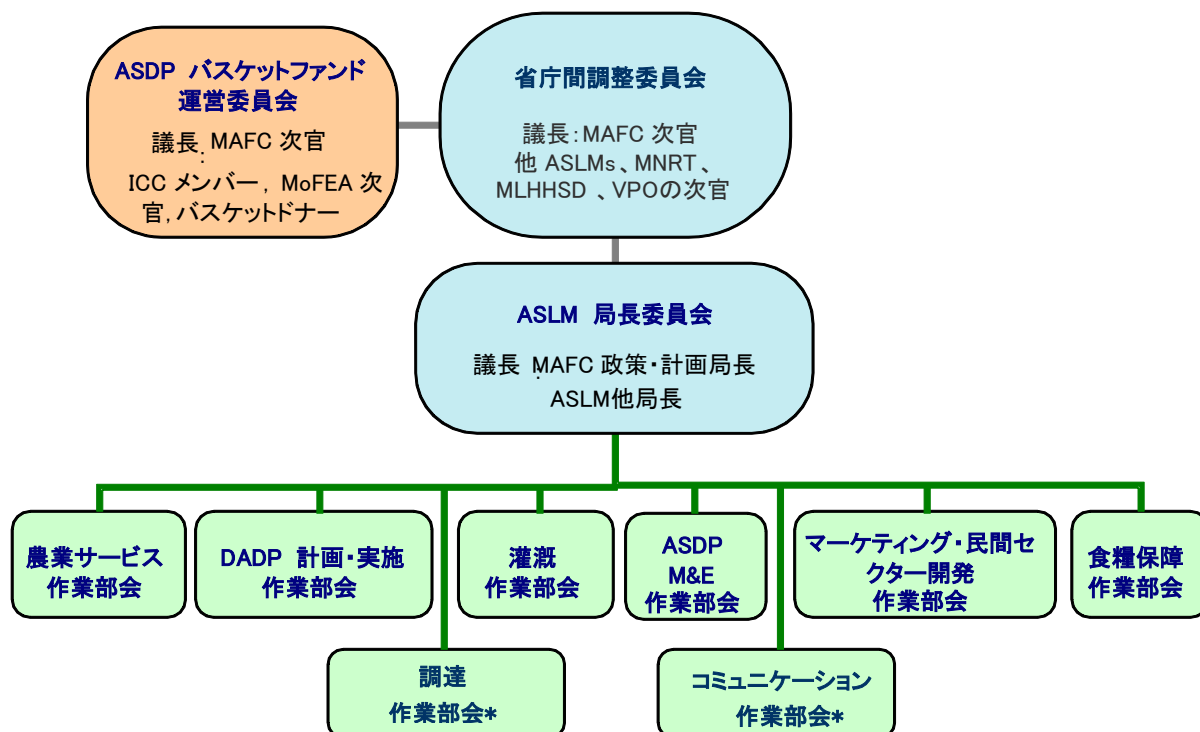


図 2.5 テーマ別作業部会の位置づけ

注: \* 2008 年 11 月に新たに設置された。

表 2.5 テーマ別作業部会の役割と各課題の現状

作業部会	期待される役割	各作業部会が扱う課題の現状
農業サービス	ゾーン農業研究開発所および県政府に対する農業サービスの品質確保および監督方法に係るガイダンス	普及員不足が深刻である。顧客指向型研究を推進しているものの、農民-研究-普及間の連携や民間セクターの参画が限定的である。農民グループ・NGO などの共同研究の拡大が必要である。農地での実地研究の強化が必要である。
DADP 計画・実施	県政府が策定する DADP の質を向上させること	DADP のさらなる質の向上が必要（全 133 県の DADP のうち、質が高いと評価されたのは 20%である）。策定プロセスにおいて、実施可能性や持続性の観点から選定がされていない。技術・財務面での評価の導入が必要である。コミュニティの事業に対するオーナーシップが不十分である。
灌漑	MWI 灌漑局による ASDP の灌漑サブコンポーネントの実施支援	灌漑面積は増加しつつあるものの（2008 年 28.9 万 ha）、政府の目標（100 万 ha）には遠く及ばない。灌漑開発/リハビリに係る資金が大幅に不足している。ゾーン、県、農民レベルで技術能力の強化が必要。補修維持管理への取り組み強化が必要である。
ASDP M&E	ASDP M&E フレームワークの最終化と運用化	M&E フレームワークが策定されたものの、その運用化には至っていない。
マーケティング・民間セクター開発	マーケティング・民間セクター開発についてのガイダンス	特に地方において、民間セクターの ASDP/DADP 策定・実施プロセスへの参加が不十分である。この分野については、活動範囲と内容を再検討する必要がある。

食糧保障	食糧保障サブコンポーネントの実施促進	ASDP/DADP 実施において、気候変動の農業生産に対する影響が十分に検討されていない。
調達	ASDP 実施に係る調達全般の課題抽出、対応策の検討、実施	ASDP の実施に係る調達手続きが遅延気味。 また手続き面で、ASLMs 間で十分な連携がとられていない。 コミュニティの調達能力の強化 調達マニュアルの作成・配布
コミュニケーション	タンザニア国内における ASDP の知名度・理解がまだ十分でないことから、ASDP に関する宣伝、啓蒙を推進する。	ASDP に関し、特に地方・村落などでの知名度が低い。 また、地方議会議員・国会議員など政治家の間で知名度が低い。政治家を対象にしたセミナー・ワークショップを開催する必要がある。 知名度が低だけでなく、他の開発プロジェクトとの混乱もある。 パンフレット・ラジオ/テレビ放送など活用した ASDP の宣伝 農業祭などを活用した ASDP の啓蒙事業の実施

注：各課題の現状は、第3回合同実施レビューの結果（United Republic of Tanzania, Agricultural Sector Development Programme (ASDP), Aide Memoire for the Third Joint Implementation Review, 18/09/2008 – 21/10/2008）を中心に記載している。

## 第2編

ASDP 策定・実施支援活動に関する報告

### 第3章 本調査で実施した主要な活動

本章では、調査団（フェーズ2）が ASDP 策定・実施支援のために行った主要活動について報告する。調査団による ASDP 策定・実施支援活動は主に以下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

上記のうち、1) の合同事前評価および合同実施レビューは、政府・支援ドナーが ASDP の円滑な実施を確保するために共同で行う活動である。それら活動には、全てのドナーに積極的な参加が求められ、調査団は JICA の一部として参加した。一方、1) 以外の活動は、主に、先方政府のニーズに応えるため、または JICA による ASDP 支援を補完するために、調査団がより積極的に実施したものである。多くのドナーが資金協力に重点を置き、成果重視のアプローチを取る中で、調査団は、政府職員との共同作業や独自の調査を通して、プロセス重視の技術支援を提供した。

#### 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

調査団は、ASLMs とドナーが合同で実施した活動に参加した。そのうち、主要なものが、①ASDP バスケットファンドの設立に向けて実施された合同事前評価、および②ASDP 実施において毎年行われる合同実施レビューである。

##### 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

第2章（2.3.2）で概述したように、バスケットファンド設立のためには、その資金が適用される政府の開発プログラムの妥当性・現実性等を評価することが必要とされた。このため開発プログラムを記述する「ASDP 政府プログラム文書」が、ASLMs とドナー合同で実施された。その概要は表 3.1 のとおりである。

表 3.1 政府・ドナー合同事前評価ミッションの概要

日程	2006年2月14日～2006年3月1日
目的	①ASDP 実施に向けて ASDP の技術・制度・経済・財政・環境・社会面を評価する。 ②実施準備状況(Implementation Readiness)を評価する。
成果	①ASDP 政府プログラム文書に書かれている内容を精査し、必要に応じて改訂する。 ②JAM 調査結果、同意事項、今後の課題を記したエイド・メモアールを作成する。
構成	メンバー：タンザニア政府職員とドナー側職員/コンサルタント 総括：農業・食糧安全保障・組合省（MAFC）次官 副総括：MAFC 政策・計画局長（タンザニア政府側）、世銀本部職員（ドナー側） 構成分野：①灌漑、②農業研究、③民間開発/農業市場開発、④農業普及/エンパワーメント、⑤地方政府の意思決定・予算・財政パフォーマンス、⑥政策/公的資金、⑦組織/制度、⑧財政管理、⑨調達、⑩費用/経済分析、⑪環境/社会
手法	グループ別作業、現地調査、全体会議での協議・合意

この合同事前評価に参加するに際し、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合同評価に総合的な情報を提供すること、2) 評価ミッションの「地方政府の意思決定・予算・財政パフォーマンス」チームに参加すること、である。

- 1) 県政府が直面する課題に関し合同事前評価ミッションに総合的な情報を提供すること

合同評価実施に先立ち、ドナーからは、地方政府に関して多数の調査がすでにあり、それらを有



効利用し重複は避けることが重要であると指摘された。この指摘に基づき、調査団は地方政府に関する総合的な調査を実施した。同調査はその前に実施された県政府関連の調査の知見を取りまとめ、合同評価に主要課題を提供することをねらったものである。同調査の知見は合同評価の「県政府の意思決定・予算・財政パフォーマンス」チームに提供された（詳細は英文報告書付属資料1を参照）。同総合調査は、以下の3点を主要課題として指摘した。

- 資金配賦の遅延: 遅延により、計画の実施に本来予定されていた期間が短くなり、その結果、県政府のパフォーマンスの低下につながっている。この問題に最も影響を受けているのは、季節性の高い農業セクターである。
- 情報伝達の遅延あるいは欠落: この問題は中央と県政府および県政府間で解決されるべきものである。この問題により、県政府は、評価が実施される予定や予算の大枠（シーリング）を知ることができず、評価の準備ができず、また年間計画のやり直しをせざるを得ない状況となっている。
- 県政府の不十分な能力: ここでいう能力とは、単に管理能力や財務能力のことだけではなく、農業関連の技術能力さらに参加型計画能力なども含む。この問題は、県政府の農業関係職員の役割に関する認識も含む。例えば、農業職員は、民間セクターとの連携を自らの役割とほとんど認識していない。

## 2) 「県政府の意思決定・予算・財政パフォーマンス」チームへの参加（2006年2月～3月）

JICAの要請に基づき、本調査団は「県政府の意思決定・予算・財政パフォーマンス」担当として団員1名を提供した。同団員は、評価の準備段階から最終報告書の作成時まで評価ミッションの他メンバーと緊密に連携し作業した。調査団は以下のような支援を行った。

- モロゴロ州で実施された現場調査に参加した。バスケットファンドの設立に伴い、DADP交付金がLGCDG<sup>37</sup>システムを使って配賦されることになる。現地調査では、LGCDGシステムで適用されるDADP交付金受領資格審査と交付金額決定審査（パフォーマンス評価）<sup>38</sup>の案を県政府職員とともに検討した。
- 評価過程の全ての会合に出席した。LGCDG実施担当者との会合では、現地調査を通して適用可能と判明したDADP交付金受給資格条件とパフォーマンス評価条件案について検討し、合意を得た。
- 県政府のパフォーマンスに関する知見に基づきASDP政府プログラム文書を改訂した。
- 最終評価報告書（エイド・メモアール）に対し、その実用性、今後の課題などにつきコメントした。

以下は、調査団から提出したコメントで、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ものである。

- ASDPでは、県政府のDADP計画・実施に係る能力不足のリスクを軽減することが重要な課題である。能力不足により、県から提出される開発事業計画の多くは、戦略的検討がなく、単なる希望の一覧である。
- 同リスクの軽減のために、特にASDPの開始当初に県政府に対し技術支援を行う必要がある。
- 具体的には、ASDPの実施計画には以下を含む必要がある。1) 内容が複雑なため現在まだ実際に使用されるに至っていないDADPガイドラインの改訂／簡略化をまず行うこと、2) 改訂されたDADPガイドラインに基づき試行的研修を実施する、3) より効果的な研修モジュール（教材およびカリキュラム）を準備するために試行的研修をモニターする、4) 試行的

<sup>37</sup> LGCDG : Local Government Capital Development Grant : 地方政府一括交付金。地方分権化に伴い、タンザニア政府は、地方政府一括交付金を県政府に配賦し自主的な開発活動を促進している。なお、LGCDGは2008/09年度から、Local Government Development Grant (LGDG) と称されている。

<sup>38</sup> 当時のLGCDGでは、その配賦において、ある最低金額は無条件で配賦されるが、追加資金に関しては、①ある最低条件を満たした場合に配賦され、また②その追加配賦金額は前年のパフォーマンスの良し悪しにより金額が上下する制度となっていた（現在のLGDGシステムでは、①の最低条件を満たしていない場合でも、一定の追加交付金が支給される）。農業セクターの配賦資金であるDADP資金もこれに従って配賦条件を設計した。

研修とそのモニタリング結果を基に DADP ガイドラインおよび研修内容を最終化する、5) 最終化された DADP ガイドラインおよび研修内容で全国研修を実施する。

### 3.1.2 ASDP 合同実施レビューへの参加

第 2 章 (2.3.3) に示したとおり、ASDP の進捗を政府とドナーが共同で確認するために、合同実施レビューが行われた。調査団は、最近の 2 回のレビューに参加した。

#### (1) 第 2 回 ASDP 合同実施レビュー (2007 年 10 月～11 月)

第 2 回合同実施レビューにおいて、本調査団は以下に従事した。

- 1) 「地方計画および実施」検討チームに外部コンサルタント<sup>39</sup>として (団員 1 名配置)
- 2) 「中央レベル実施・モニタリング」検討チームにグループメンバー<sup>40</sup>として (同上)
- 3) レビュー管理チームのエイド・メモアール (最終成果品) の作成支援 (上記 1) 担当団員)

##### 1) 「地方計画および実施」検討チームへの支援

本検討チームのレビューの目的は、DADP 策定・実施の実態把握とその検証である。参加した調査団員は、同チームとは独立のコンサルタントではあったが、チームと作業の開始時から終了時まで緊密に共同作業し、以下の面においてチーム活動を支援した。

- ① 地方実態調査の調査計画準備
- ② キリマンジャロ州とアルーシャ州で行われた実態調査も含め、レビューの全てのプロセスの協議・報告書作成への参加
- ③ 外部コンサルタントとしてチーム報告書とは別のレビュー報告書の作成・提出

検討チームに参加することで、調査団は同チームの報告書を改善し、検証の質を高めることに貢献した。また、別報告書を作成したことで、レビューに対し第三者的意見を提供し、レビューの内容を深めることに貢献した。

##### 2) 「中央レベル実施・モニタリング」検討チームへの支援

本検討チームにおいては、調査団はチームにドナーの立場から参加し、積極的に働きかけを行った。主な支援内容は以下のとおりである。

- レビューの期間中の全てのグループ討議に参加した。
- ダルエスサラームで実施された実態調査に参加した。
- チームのレビュー報告書作成に主導的役割を担った (コメント・助言提示、執筆)。

本検討チームの任務は、中央レベルでの ASDP の実施およびモニタリングの進展をレビューすることであった。調査団の参加により、多くの重要な課題が指摘され、チームの最終報告書に取り込まれた。そのうちの主要課題は、①ASDP 事務局を完全に包摂するとともに、追加人員を投入して MAFC 政策・計画局の調整能力を強化する、②テーマ別作業部会の全てを対象とする TOR を策定し、作業部会の全般的目的、設置するための条件、作業計画、メンバー要件等を明確にする、③ASDP M&E フレームワークに記載されているとおり、定期的データ収集システムが強化される必要がある、などである。

##### 3) レビュー管理チームのエイド・メモアール作成支援

調査団は上述の業務に加え、レビュー管理チームへの支援も行い、成果品であるエイド・メモアールの作成に貢献した。主な支援は以下のとおりである。

<sup>39</sup> 主要検討チームには、チームメンバーである政府職員・ドナー関係者に加えて、技術的専門家としてチームと独立した立場でコンサルタントが参加した。コンサルタントがチームとは別の専門家報告書を作成することでレビューの内容を深めることが狙われた。

<sup>40</sup> 検討チームメンバーは、上述のとおり、政府職員およびドナー関係者からなり、調査団団員も JICA 代表として参加した。

- 他のチームメンバーとともにエイド・メモアールの草案作成
- 他のサブグループからのコメントに基づく草案の修正
- 草案作成の会合への参加、意見・コメントの提供

調査団の参加により、管理チームは作業の迅速化を図ることができ最終報告書を期限内に最終化した。

## (2) 第3回 ASDP 合同実施レビュー (2008年9月～10月)

第3回合同実施レビューにおいて、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た。

本検討チームのレビューの目的は、第2回レビューと同様、DADP 策定・実施の実態把握とその検証である。調査団員は、同チームとともに地方実態調査(タボラ州およびキゴマ州)に参加し、調査中ほぼ毎日行われた調査検討協議に参加した。また、チーム報告書の作成において知見・提言を書面で提供して情報共有するとともに、報告書執筆にも協力した。

### 3.1.3 調査団による貢献

#### (1) ASDP 合同事前評価に参加することで果たした貢献

合同事前評価は、ASDP バスケットファンド設立ならびにそれによる ASDP の本格的開始のために非常に重要な活動であった。この活動に参加することで調査団は以下の貢献を果たした。

- 評価ミッションの他メンバーとの共同作業を通して、LGCDG(当時)システムにおける DADP 交付金の受給資格審査および受給額決定審査の項目等を決定した。
- ASDP の実施において、地方政府の不十分な実施能力がリスクとして認識された。
- 上記に関連し、ASDP の実施内容をより具体的・効果的なものに変更した。具体的には、ASDP 実施初期段階における、ASLMs による DADP 試行的・全国研修の実施ならびに DADP ガイドライン最終化の道筋を示した。

#### (2) ASDP 合同実施レビューに参加することで果たした貢献

同レビューに積極的に参加することで、調査団は以下の貢献をした。

- 同レビューの成果品であるレビュー報告書に表 3.2 に示すような提言を盛り込み、ASLMs のその後の対応を促進した。
- また、他メンバーとともに、バスケットファンドからの資金配賦の遅滞を解消すべく、中央と地方の情報連携強化の方法を検討し、報告書に記載した。その他、ASDP に係る広報活動強化の必要性などの提言を報告書で示した。
- 検討チームのレビュー作業ならびにレビュー管理チームの円滑な業務執行に貢献した。
- ASDP の主要合同活動に調査団が参加することで、JICA の ASDP に対するコミットメントを明確にした。
- レビューの準備およびロジスティクス面で貢献した。

表 3.2 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	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ MAFC 政策・計画局の調整体制強化</li> <li>・ 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</li> <li>・ DADP 実施に関わる州行政局の体制強化</li> </ul>
地方計画および実施	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 選定される事業の優先順位付けの必要性</li> </ul>

## 3.2 DADP 策定・実施支援

### 支援の背景

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<sup>41</sup>における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。

上述のとおり、MoU準備段階において、ASLMsは調査団支援のもと、2005年3月にDADPガイドライン簡略版を策定した。しかし、その後、実施面においてDADP交付金<sup>42</sup>をどのように使用するべきかを示す必要性が政府・ドナー関係者間で確認され、政府は、実施面を考慮したDADPガイドライン案を作成した。その後、県職員を対象に、ガイドライン案を説明するための研修を二段階に分けて実施した（試行的および全国研修）。全国研修終了後、2006年11月、ガイドライン本文は最終化され、付属文書は最終案として公表された<sup>43</sup>。全国研修の後半からは、実際のDADP策定に際し、県政府を技術的に支援するフォローアップ（以下、バックストップング）<sup>44</sup>の必要性が認識されるようになった。第1回バックストップングは2006年12月から翌年3月にかけて実施され、それ以降、毎年継続的に行われている。一方、第1回合同実施レビューでは、DADPの質的向上が今後の課題として取り上げられた。本課題に対応するため、2007/08年度DADPより、その質的評価が試行的に実施され、その後2008/09年度DADPに対する本格的な質的評価が実施された（2008年3月）。

DADPの策定・実施支援は、DADP作業部会が中心となり実施される一方、その進捗モニタリングはPMO-RALGセクター調整局農業セクションによってなされている<sup>45</sup>。同セクションは、全国133県から提出されるDADP進捗報告書を取りまとめ、ASDPバスケットファンド運営委員会に提出している。この統合作業に必要な業務量は膨大であり、現在PMO-RALGはDADP進捗報告書の統合作業の一部を州行政局に移管しつつある。

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（バックストップング）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大きく6つに分類される。

- 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バックストップング（技術的支援）
- 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

### 3.2.1 DADPガイドラインの策定

DADPガイドラインは、ASDPバスケットファンド設立に関する政府・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

<sup>41</sup> 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）。

<sup>42</sup> ASDPバスケットファンドが提供するDADP資金は主に3種類ある。それらは、県農業開発交付金（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）である。

<sup>43</sup> DADPガイドライン本文は現在でも、実施の経験を踏まえて時折改訂されている。

<sup>44</sup> タンザニア政府は、研修後のフォローアップのことを「バックストップング：Backstopping」と呼んでいる。

<sup>45</sup> DADPは県政府の開発計画のため、県政府を管轄する地方自治庁（PMO-RALG）が、DADP進捗モニタリングの取りまとめの任務を負っている。

ーシ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。調査団の支援は、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ことから始まった。その後も、2006年11月までのDADP計画・実施ガイドラインの策定作業においても、調査団はその作業に深く関わった。以下は、これら2つのガイドライン策定時において実施した支援の概要である。

### (1) 2006年3月におけるDADPガイドライン簡略版の策定

包括的なDADPガイドラインがまず2005年11月に策定された。しかし、同ガイドラインは包括的ではあるが複雑で利用者にとって扱いやすいものとなっていなかった。そのため、政府・ドナー合同評価が、今後の活動として、ガイドラインの改訂あるいは簡略版策定を行い、県政府でも使いやすいものとするよう指示していた。この指示に対応すべく、調査団は以下の支援をASLMsに提供し、同ガイドライン簡略版の策定を促した。

#### 1) 作業チーム設立の支援

DADPガイドライン簡略版策定を検討し始めた当時、ASLMsでは2つのガイドライン策定の流れがあった。1つは、農業サービスファシリテーションチーム（ASFT）<sup>46</sup>が旧ASSPの対象分野である普及・研究に関して実施していたガイドライン策定作業である。もう1つは、ASDP事務局が想定していた、簡単ではあるが使いやすく、また県政府の多様な活動を包括するような全体的なガイドライン策定の構想である。調査団は、JICAを通じてMAFC政策・計画局長と協議し、その結果、ASDP事務局、ASFTおよびドナー（JICA）を含む作業チームの設立が合意された。

#### 2) DADPガイドライン簡略版策定支援

DADPガイドライン改訂案策定を支援するにあたり、当調査団は、県政府による既存のDADPガイドラインの利用実態を調査した。調査団は、いくつかの県を実際に訪問し、県によりガイドラインの理解に違いがあることなどいくつかの課題を把握した。これらの知見はチームの他メンバーとも共有され、簡略版策定にあたり以下の原則に基づくことをチームで確認した。

- 主要な情報を要約する図・表をできるだけ利用すること。そうすることにより、DADPに関する知識が十分でない県職員でもガイドラインを理解できるようになる。
- DADPの計画の実際の作業を想定し、その作業をステップごとに説明する。そうすることにより、県政府が「いつ、何をやるべきか」を理解できる。
- 内容を簡略化しつつも、ガイドラインは、県政府がDADP実施に有効な情報にアクセスできるよう支援することも必要である。したがって、関連する資料を明示することが重要である。

以上を念頭に置き、作業チームはDADPガイドライン簡略版を2006年3月末に策定した（英文報告書付属資料2を参照）。同簡略版は現在もDADPガイドラインの基礎となっている。

### (2) 2006年11月までのDADP計画・実施ガイドラインの策定作業

DADPガイドライン簡略版策定後、政府・ドナー間の協議（主に政府と世銀とのバスケット支援に係るローン交渉）において、DADP資金をいかに適切に使用するかについて記載する必要性が確認された。この状況を受け、タンザニア政府は2006年5月に、ガイドライン作成のための政府作業部会を設置した。調査団は、DADPガイドラインの改訂を支援した経緯もあり、タンザニア政府より同作業部会に対する技術支援を要請された。同作業部会および調査団の主な活動は以下のとおりである。

#### 1) DADPガイドラインの全体的構成の検討

政府作業部会は、実践的であり、使いやすく、かつ内容が包括的であるガイドラインを作成する

<sup>46</sup> ASDPバスケットファンドの設立においては、それまでのDADPを対象としてバスケットと世銀・IFADの支援プロジェクトであるASSP資金を統合したバスケットファンドを想定していた。この経緯から、ガイドライン策定においても2つの流れが並列していた。ASFTはもともと、ASSP実施のために設立されたものである。

ために、まずガイドラインの全体的な構成を検討した。調査団は、DADP実施全体像を示した「本文」と、個別にDADP交付金(DADG、AEBG、ACBG)の使用法を詳細に説明した付属文書(Annex)<sup>47</sup>にからなるその「構成案」を作業部会に提案し、その検討を促進した。

## 2) DADP ガイドラインの作成

DADPガイドラインを包括的な内容にするために、政府作業部会および調査団は、過去のDADPガイドライン、ならびに他の地域限定型プログラム(PADEP<sup>48</sup>、DASIP<sup>49</sup>等)のガイドラインの内容をレビューし、整理・検討を行った。その作業を経て、作業部会は2006年6月、調査団支援のもと、DADPガイドライン案を策定した。

## 3) DADP ガイドライン案の有効性の確認と最終化作業

政府・ドナー合同評価の指示に従い、タンザニア政府は、DADPガイドライン案を作成後、その有効性を県政府とともに検証するために、DADPの試行的研修および全国研修を実施した(次項3.2.2を参照)。これらの研修を通じて得られた地方政府職員からのコメント等(例えば、県におけるDADPの承認プロセス、村レベルの体制・責任分担、既存の県システムにもっと沿ったものとするなど)を反映して、作業部会の主要メンバーがガイドライン最終化作業を行った。2006年11月、DADPガイドライン本文は最終化・配布された。なお、改訂作業は現在に至るも時々行われている。付属文書は「ファイナル・ドラフト」として策定された。付属文書は、文書相互の整合性およびDADPガイドラインがどのように他の技術的ガイドラインと関係しているかの点で最終チェックを必要とされた<sup>50</sup>(現在まで、この確認作業は実施されておらず、付属文書は依然「ファイナル・ドラフト」のままである)。DADPガイドラインの概要は表3.3のとおりである。また、DADPガイドライン本文最終版は、英文報告書付属資料3のとおりである。

表 3.3 DADP ガイドライン案の構成と主な内容

構成要素	対象項目	ガイドラインの主な内容(目次)
本文 (最終版)	全体	背景(ASDSとASDP、地方分権化と改革、ガイドラインの目的・構成) 実施体制(村、郡、県、州、国家レベルの実施体制) 計画策定プロセス(全体および村・郡・県・州における各ステップ) 予算(ASDP交付金、交付金配賦条件、配賦方法、交付金管理方法) 実施(投資、農業サービス、キャパシティビルディング概要) 実施サポートメカニズム(財務報告書および監査、調達、参加型M&E)
付属文書1 (最終案)	農業投資	背景(県農業開発交付金(DADG)の概要説明等) 対象投資(環境保全型、公共事業、小規模生産、リスク回避設備の概要説明および受益者とのコストシェアリング比率) 事業実施手順(事業委員会設立等の準備、事業案評価・承認、終了時コミュニティへの譲渡を含む実施方法) 添付資料(事業プロポーザル項目、交付金使用に係る同意書雛形、灌漑計画策定ガイドライン <sup>51</sup> の紹介等)

<sup>47</sup> 元々、1)財務管理、2)モニタリング・評価(M&E)を内容とする付属文書も想定されていた。しかし、前者はASDPファイナンシャル文書とほぼ同様の内容であり、また後者は、既存の県政府のシステムを踏襲するという観点から、これら文書は不要と決定された。

<sup>48</sup> Participatory Agricultural Development and Empowerment Project、世銀支援による地域限定型プログラム。

<sup>49</sup> District Agricultural Sector Investment Project、アフリカ開発銀行支援による地域限定型プログラム。

<sup>50</sup> 例えば、灌漑事業策定・実施ガイドラインのような技術的に焦点を当てたガイドラインをDADPガイドラインのなかでどのように位置づけるかなどの確認が必要である。

<sup>51</sup> 全国灌漑マスタープラン調査で作成されたDADPのための灌漑計画策定ガイドラインのことである。同ガイドラインは、現在JICA支援のもと、実施面を含めた形で改訂されていることから、ここでは、ガイドライン案として紹介されている。同ガイドラインを始め、専門的なガイドラインをどのように県に配付されるか(DADPガイドライン印刷文書の一部分として配付されるか、別途配付されるか)については、ASDP事務局と関連部局との調整が進んでおらず、決定していない。

付属文書 2 (最終案)	農業サービス	背景（農業サービス概要） 実施体制（県コアチームの導入等） 詳細ガイドライン（主要項目は以下のとおり） 農業普及改革に対する県決議 民間活用促進制度・手法（民間セクターとの契約方法等） 郡農業リソースセンター(WARC)の設立
付属文書 3 (最終案)	農業キャパシテ ィビルディング および 改革	背景（農業キャパシティビルディング交付金(ACBG)の概要説明等） 実施体制 詳細ガイドライン（主要項目は以下のとおり） 基本交付金対象活動（提案活動一覧表、研修機関との連携等） 農業改革準備・実施（県政府リストラクチャリングの導入等） 農民・民間に対する能力開発（参加型ニーズ分析、FFSの紹介等）

出所：United Republic of Tanzania, *Guidelines for District Agricultural Development Planning and Implementation* November 2006 and their Annexes (Final Draft)

注：現在の DADP ガイドラインでは付属文書 4 として「食糧保障」が示されているが、その文書の存在は確認できていない。

### 3.2.2 DADP 策定・実施に関する研修

2006年2月に実施された ASDP 合同評価は、DADP ガイドラインの改訂に加えて、2006/07 年度用 DADP 資金（DADG、AEBG、ACBG）が配賦される前に、その使用方法に関し全ての県政府に研修を実施することを提案していた。調査団は、この活動をモニタリング・評価する立場で研修に参加した。

同研修は、試行的研修と全国研修の2段階で実施された。試行的研修は、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。試行的研修後、ASLM 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。この全国研修はファシリテーター4グループ（各グループ4～5人）で2006年7月後半から9月中旬にかけて実施された。表 3.4 に研修の概要をまとめた。

表 3.4 DADP 計画・実施に関する研修の概要（2006年6月～9月）

目的	1. DADP ガイドライン（案）に基づき、県政府に DADP の計画および資金の利用について説明すること。 2. DADP ガイドライン（案）の有効性を県政府とともに検証すること。
主要参加者	県政府: 県農業・畜産開発担当官（DALDO）、計画官、組合担当官、コミュニティ開発官、作物・畜産・灌漑等の個別分野担当官 州政府: 州農業アドバイザー、州畜産アドバイザー、州計画官等 ゾーン事務所: ゾーン研究普及官、ゾーン灌漑ユニット、ゾーン研修機関
主な内容	1. 研修の目的 2. 適切な実施に必要なスキル 3. ASDP の概要 4. ASDP の財務メカニズム 5. 県農業開発交付金（DADG） 6. 農業キャパシティビルディング交付金（ACBG） 7. 農業普及ブロック交付金（AEBG） 8. 開発計画（計画サイクルと参加型計画） 9. DADP の計画枠組みと国家あるいはセクター政策との関係 10. 政府公式参加型手法（O&OD）を利用した村落開発計画（VDP）と郡開発計画（WDP）の作成およびその作成における農業分野に対する留意点 <sup>1)</sup> 11. PMO-RALG の計画策定に則った DADP 策定手法 12. 県開発計画（DDP）の一部として DADP の位置付け 13. DADP の構成 14. 中期支出枠組み（MTEF） <sup>2)</sup> による予算作成 15. 参加型モニタリング・評価 16. 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）研修計画 <sup>3)</sup>

実施時期	試行的研修: 6月19-24日 (モロゴロ、ムワラ)
	全国研修:
	フェーズ1 7月24-29日 (ルバマ、アルシャ、ムベヤ、キマンジヤロ、イソガ、マニヤ、ルワ)
	フェーズ2 8月14-25日 (シヤンガ、ムンサ、タボラ、カゲラ、マラ、キゴマ)
	フェーズ3 8月28-9月2日 (トドマ、シンギダ)
フェーズ4 9月11-15日 (ダレスサラム、リンディ、コースト、タンガ)	

注: 1) DADPは、タンザニア政府が公式に採用している参加型手法 O&OD で把握された村レベルのニーズをまとめた村農業開発計画 (VADP) を、郡レベルで統合し郡農業開発計画として、さらに県レベルで 国の農業セクター開発戦略・プログラム (ASDS/ASDP) に整合するように、統合・優先付けして策定される。  
2) DADP は年度ごと作成される 3 年間のローリングプランである。県政府は MTEF 制度に則って、今後 3 年間の予算を作成することになる。  
3) 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。

DADP 策定・実施研修に関して、調査団が行った主な支援は以下のとおりである。

### (1) 研修の準備支援

研修の準備段階で、調査団は、ASLMs のファシリテーターの研修 (トレーナー研修: ToT) の実施、および研修資料 (教材) の改善支援を実施した。トレーナー研修では、他の DADP ガイドライン作業部会のメンバーとともに、研修を実際に行う ASLM ファシリテーターに対して DADP ガイドラインの内容を発表し、彼らの理解を促進し、議論の活性化に貢献した<sup>52</sup>。研修資料については、ASLM ファシリテーターにより作成された資料に技術的な視点からコメントするとともに、資料準備作業のスケジュール作成等を支援した。

### (2) 試行的研修および全国研修のモニタリング・評価

トレーナー研修およびその他の準備作業の後、調査団は研修のモニタリング・評価 (M&E) 担当として試行的研修・全国研修に参加した。研修の間、調査団は同研修の方法・内容の有効性を検討し、その結果を協議・報告書作成を通じて、適宜、ファシリテーター、ASDP 事務局、MAFC 政策・計画局長に報告した。モニタリング・評価による主要な知見は表 3.5 にまとめた (詳細は、英文報告書付属資料 4 を参照)。

表 3.5 DADP 研修の検証で得られた主要な知見および提言

視点	項目	説明
成果・達成事項	ファシリテーション	ファシリテーター間で非常に良い連携があり、ほとんどのチームは業務終了後毎日会合を持ち、その日の研修内容・翌日の課題・計画について協議した。参加者に対して非常に積極的かつ参加を促進する形で対応した。
	多様な分野を含む研修	研修は県政府の複数の部局 (農業、組合、計画局等) の職員が対象。これにより包括的な計画作成が期待される。
	政府の既存システムの利用	研修は、O&OD ハンドブック・PMO-RALG 計画ガイドライン等既存の政府プロセスに則って行われた。このため県政府は、ASDP が政府システムによる県レベル農業事業であって、新たな外部プロジェクトではないと理解することができた。
	州政府およびゾーン体制との連携	州政府およびゾーン事務所の職員の参加は県と各組織との連絡の醸成に有効であった。
	全国を対象にした研修実施	3 ヶ月の間に、また 2007/08 年度計画作成作業の開始前の 10 月に全国の全ての県が研修を受けることができた。
今後の課題	LGCDG システムとの連携	M&E の実施や車輛の購入への資金の適用など、LGCDG システムとの整合性について、不明瞭な部分が存在する。

<sup>52</sup> 厳密には、ASLM ファシリテーターは、DADP ガイドライン作業部会のメンバー (7 名) を含む 20 名弱から構成される。トレーナー研修は、ガイドライン作業部会のメンバーが、新規のメンバーに対して、これまでの作業経験で得た知識を共有する形で行われた。



	資金の利用	ACBG および AEBG の利用について不明瞭な点がある。
	民間部門の取り込み	各県で民間部門の情報を収集し、また DADP 実施において有効に参加を促すために、県政府はさらに詳細・具体的な説明を必要としている。
提言	ファシリテーション活動を十分な時間間隔を置いて実施すること	今回の研修で、ASLMs のファシリテーターは、実際の研修で得た教訓を十分理解し、他のメンバーとも情報共有するための時間が十分なかった。
	DADP ガイドラインの最終化	ガイドラインを最終化しスワヒリ語に翻訳する必要がある。
	フォローアップ	研修の成果を確認・補完するためにも、研修に参加したファシリテーションチームを基にして、それに他のメンバー（PMO-RALG 等）を加えてフォローアップチームが構成されるべきである。

注： LGCDG は 2008/09 年度以降 Local Government Development Grant (LGDG) と呼ばれる。

結論として、DADP 策定・実施に係る研修は、県政府農業関連職員および州行政局・ゾーン関係者に対して、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（当時）との連携（既存の政府システムに則って事業の M&E をどのように行うか等）や民間部門の ASDP/DADP に対する参加促進（具体的にどのように ASDP/DADP に巻き込んでいくか等）など、いくつか計画・実施面の課題が判明した。調査団は、①今後同様の研修を行う場合の改善策として、ファシリテーター間の調整を促進するための学習期間を設けた段階的な実施等を提言し、また②DADP 策定を推進するための今後の方途として、DADP ガイドラインの最終化・スワヒリ語版の作成、および研修の成果を確認・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 バックストップピング（技術的支援）への参加

2006 年 9 月の全国研修の後半からは、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、県政府職員が質の高い DADP を策定するために今後の行動計画（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）<sup>53</sup>を策定できるようになったが、中央政府および州行政局がその DFT による WFT 研修を支援する体制がないことに気がついたためである。したがって、DADP 作業部会は、中央政府が県政府の DADP 策定作業を技術的に支援（バックストップピング）する活動を行うことを決定した。この支援のために、中央レベルで ASLMs 職員からなるナショナルファシリテーションチームが結成された。バックストップピングは、2006 年 11 月から 2009 年 12 月までに 3 回実施された。調査団は過去 3 回のバックストップピング全てに参加した。

#### (1) 2006/07 年度 DADP バックストップピング（技術的支援）への参加

第 1 回のバックストップピングでは、2006 年 11 月当時、ASDP バスケットファンドが利用可能でない状況を受けて、ASDP 事務局は、他の地域限定プログラム（PADEP、DASIP 等）から資金協力を得てバックストップピングを実施することを決定した。バックストップピングは 2006 年 11 月～12 月のフェーズ 1 と 2007 年 1 月～3 月のフェーズ 2 の 2 段階で実施された。バックストップピングの主な活動内容は表 3.6 のとおりである。

表 3.6 DADP バックストップピングの概要（2006 年 11 月～2007 年 3 月）

目的	県政府が、改善された DADP 策定方法に基づき、2007/08 年度用に「より質の高い」DADP を策定することを確実にする。 また、2006/07 年度 DADP の実施状況を確認する。
----	----------------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>53</sup> DADP ガイドラインに基づき、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。

主な内容	1. 06/07DADP の実施および 2007/08 年度 DADP 策定プロセスに関する協議 2. WFT 研修内容・材料に関する協議 3. WFT 研修を支援 4. 2007/08 年度 DADP を最終化するまでの行動計画の確認
------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### 調査団が実施した主な支援

調査団はバックストップの具体的実施方法について ASDP 事務局と協議を重ねた。調査団からは、バックストップの基本目的として、DFT による WFT 研修の実施促進を強調したほか、DADP 策定準備状況の把握（DFT の構成状態、WFT の存在など）の重要性を指摘した。調査団はフェーズ 1 で対象となった地域の 1 つ（マラ州）のバックストップにオブザーバーとして参加し、その実施方法の検証・支援方法の検討を行った。観察の結果、バックストップ自体は県政府に DADP 策定を促進させる有効な作業である一方、例えば、県政府に対する技術指導を行う役目をもつ州行政局の巻き込みが少ないことや、DFT メンバーへの事前連絡がないこと（県によっては DFT がまだ存在しないこともあり事前確認が必要）などいくつかの改善点が確認された。

フェーズ 1 の後、ASDP 事務局と ASLM ファシリテーターは数回の会合を持ち、フェーズ 1 での経験と観察を共有するとともに更なる改善方策を検討した。調査団はこれらの会合に参加し、ファシリテーションを実際に行う際に参考資料としての活動内容チェックリスト、ファシリテーターの報告書作成時の参考としての報告書目次案を提案した。その後、調査団は、2007 年 2 月初旬から 3 月中旬にかけて 3 州におけるバックストップ活動に参加した。支援実施後、これらの活動を通して得られた知見、将来に向けての改善点などを報告書としてまとめた。表 3.7 はその概要である（詳細は、英文報告書付属資料 5 を参照）。

表 3.7 2006/07 年度 DADP バックストップ支援で得られた主な知見・提言

全体的結論	バックストップは、県政府が期限どおりに DADP を作成するよう促す点で効果的であった。県政府に対し、不明瞭な点を明らかにし、DADP 作成が重要かつ緊急な業務であることを改めて知らせることができた。
DADP 計画作業に関し観察された主要な問題点	2006/07 年度 DADP 実施および 2007/08 年度計画作成で最大の障害は、資金の配賦遅延であった。このため、県政府は予定されていた諸作業を開始できないままであった。
主な提言	<u>DADP の計画・実施の改善に向けて</u> - 資金配布の時期を早める（遅延なく計画とおりに実施する）。 - 県政府と中央との間に定期的・信頼できる情報ネットワークを構築する。 - MAFC および MLD（現 MLDF）の職員を PMO-RALG の農業セクションに出向させる。これによりライン省庁（MAFC 等）と県政府との情報の流れが改善されると期待される。 <u>ファシリテーションの改善のために</u> - ファシリテーションをもっと早期（例えば 11 月～12 月頃）に実施する。 - 当年度に実施したファシリテーション（バックストップも含め）を総括する会合を開催し、総括報告書を作成する。会合（および報告書）では、当年度の活動の成果・今後の課題、次年度の活動計画等を協議・決定する。 - ファシリテーションのための資料を準備する。資料としては、①ファシリテーション・セッションの議題、②ファシリテーション・セッションの予定表、③「良い DADP」の参考例、などが考えられる。 - ファシリテーションの費用の削減を検討する。例えば、①ファシリテーターの人数の検討、②DFT 代表あるいは DADP コーディネーターなどを指名し、連絡の密度を上げる等。

### (2) 2007/08 年度 DADP バックストップ（技術的支援）への参加

2007 年 11 月、DADP 作業部会は、第 2 回合同実施レビューによる提言（実行されるべき活動）に従い、2008/09 年度用 DADP 策定に係るバックストップの準備を開始した。作業部会は、今回のバックストップの目的を、DADP 策定に係る「How-to（具体的手順・方法）」の部分に焦点を当て、県職員の能力がさらに改善されること（ブラッシュアップ）と設定した。また、

州行政局が県政府の DADP 策定を支援できるように、彼らの能力強化を図ることももう 1 つの目的として掲げられた。さらに、2008/09 年度 DADP 文書を 12 月末までに PMO-RALG に提出するという大統領の指示を県政府に周知することも目的に含まれた。表 3.8 にバックストップの概要を示す。

表 3.8 DADP バックストップ支援の概要 (2007 年 11 月)

目的	a. 県政府が実際に DADP をどのように策定するか、その具体的手順を説明する。 b. 州行政局が県の DADP 策定を支援できるように、彼らの能力強化も考慮する。 c. DADP の提出期限が 2007 年 12 月末であることを知らせる。
主要研修項目	a. O&OD によるプロジェクト形成・村レベルのファシリテーション・スキル b. DADP 概念、目的および質の高い DADP を策定する方法 c. MTEF および 3 年間のローリングプランの概念 d. DADP に対する交付金 e. DADP 実施方法 f. DADP 策定方法実習と発表

### 調査団が実施した主な支援

#### 1) バックストップ準備支援

DADP 作業部会は、第 2 回合同実施レビュー直後から県政府に対するバックストップの準備を開始した。調査団は、この準備に際し、DADP 作業部会と一連の協議を持ち、2007/08 年度 DADP 文書質的評価の結果を県政府にフィードバックすることを提案し、承認された (DADP 文書の質的評価については 3.2.4 項参照)。提案するに際し、調査団は、このようなフィードバックを行うことで、県政府が DADP のどのような部分を改善しどのように改善すべきか理解できるようになる点を説明した。これに従い、バックストップを実施する ASLMs 職員ファシリテーターに評価基準等の関連資料を提供した。

#### 2) バックストップへの参加

調査団は、ムベヤ州とモロゴロ州で実施された実際のバックストップ活動に、研修実施者ではなく、オブザーバーとして参加した<sup>54</sup>。現場では、質的評価の結果につき説明した。このような評価結果の説明は、県政府に対して、自分たちの計画が他県と比較してどの程度にあり、また質の高い DADP とはどのようなものか具体的に知る良い契機となった。調査団の発表に対し、多くの参加者からは、評価方法の改善の提案など好意的な反応を得た。

#### 3) バックストップ・モニタリング報告書の作成

調査団は、バックストップから戻った後、その観察結果 (バックストップ実施方法に係るモニタリングおよび DADP 策定・実施能力強化に係るモニタリング) を報告書にまとめた。その概要は表 3.9 のとおりである (詳細は、英文報告書付属資料 6 参照)。

表 3.9 2007/08 年度 DADP バックストップ支援で得られた主な知見・提言

全体的結論	- 今回のバックストップでは、当初の目的をある程度達成することができた。特に、村農業開発計画 (VADPs) に基礎を置いて DADP を作成すること、MTEF に基づく 3 カ年計画の概念、食糧保障や貧困削減への重視などの知識が共有された。 - しかし、以下に示すように種々の問題・改善点はある。
実施方法に係る観察と主要課題	- 今回のバックストップのワークショップ後半では、参加者である DFT メンバーが実際に VADPs から自分たちの 2008/09 年度 DADP の一部を仮作成する実習が行われた。DADP の発表会では活発な意見交換があり、DADP 作成に係る理解が深まった。

<sup>54</sup> 調査団は、DADP 作業部会のメンバーであるが、ナショナルファシリテーションチームのメンバーでないため、バックストップでは具体的な研修を行う立場にない。しかし、DADP 質的評価 (後述) など調査団が行った作業の説明などに関し、求めに応じて具体的な説明を行った。

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 今年のバックストップピングの最も重大な問題は時間的余裕がなかったことである。</li> <li>- バックストップピング対象者をより限定した方が効果・効率のだったと思われる。</li> <li>- ASLMs ファシリテーターは、ファシリテーション技術は概ね良好であったが、ファシリテーションで重点を置く内容の選択で問題が見られた。ファシリテーターが、DFTの実務に沿った具体的な策定手順についての知見が十分であったならばさらに効果的だったと思われる。またファシリテーターが質の高いDADPおよび効果的なファシリテーションについて全員共通の理解・知識を有しているか疑問が残る。</li> <li>- 州行政局の支援能力強化という目的は、部分的にであったが、達成された。</li> </ul>
バックストップピングの効果に係る観察と主要課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>- フィードバックされたDADPの質の評価の結果およびその評価基準は、県政府および州行政局が質の高いDADPを策定するのに有効なツールということが判明した。</li> <li>- 県職員の能力を高めるためにDADPガイドラインは、具体的なノウハウの部分の改善することが重要。</li> </ul>

### (3) 2008/09年度DADPバックストップピング（技術的支援）への参加

2008/09年度のバックストップピングは2008年12月に2週間かけて実施された。同活動の概要を表3.10にまとめる。今回のバックストップピングの主要目的は、開発事業の費用便益分析、活動概要表（プロジェクトプロファイル）の作成などを含む開発事業の事業評価の作業について、県職員に研修することである（表3.10参照）。この点に関しては、ASLMsおよびドナーともに、DADPの多くの事業が単なる希望の一覧表のようになりがちで、真に経済的妥当性の観点から選択されているのかどうか懸念を持っていたことから、その重要性が、最近、指摘されてきたところである。これを踏まえ、今回のバックストップピングでは県政府に必要な技術を伝え、村落コミュニティからあげられる多数の事業からより良い事業を適切に選択するよう支援するものである。

表 3.10 DADPバックストップピング支援の概要（2008年12月）

目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 開発事業（プロジェクト）の形成および評価に関し地方政府（県および郡）を研修する。</li> <li>- DADP策定を支援する技術に関し州行政局の能力を強化する。</li> </ul>
主要研修項目	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O&amp;OD 拡張版の説明</li> <li>- ロジカルフレームワークの説明およびそのプロジェクト形成時での適用</li> <li>- 費用便益分析の説明</li> <li>- 事業予算の作成の方法および事業実施計画に関する研修</li> <li>- プロジェクトプロファイルの作成に関する研修</li> </ul>

#### 調査団が実施した主な支援

##### 1) バックストップピング準備支援

調査団は、バックストップピング開始に先立ち、DADP作業部会の準備作業に参加し、バックストップピングで用いられる資料に対するコメント、追加的資料の提供などを行った。特に、支援内容がかなり技術的なことから、用いられる資料ができるだけ簡易で分かりやすものとなるようにという観点から準備を支援した。

##### 2) バックストップピングへの参加

実際のバックストップピング活動では、キリマンジャロ州およびタンガ州のバックストップピング全工程に、またモロゴロ州での活動の一部に参加した。前者2州での活動では、調査団はナショナルファシリテーションチームの支援活動を側面的に支援し、また、活動後の報告書の執筆も支援した。モロゴロ州では、支援活動に参加観察し、参加者のコメント・質問等から支援の効果を探った。

##### 3) バックストップピング・モニタリング報告書の作成

支援においては、調査団独自の報告書を作成せず、バックストップピング活動全体の報告書の基礎となる各ファシリテーションチームの個別報告書の作成を支援した（英文報告書付属資料7参照）。報告書に記載された主な知見・課題は以下のとおりである。

- 研修を通じてプロジェクト評価の知識はある程度普及できたが、調達手続き、民間部門の参加促進などについては今後さらに研修を行なう必要がある。
- 研修は州単位で実施され、各ワークショップともたいへん大人数（100～120名）となった。今後は、より小規模な設定にすることが効率性・効果の点から適当と考えられる。
- 研修教材に関し、今後、一層の改善が必要。スワヒリ語版の作成も重要。
- 研修では、プロジェクトの論理構造を明確にするべくログフレームの説明が行われた。その導入自体は適切と思われるが、今回の研修のみでは研修者がログフレームの使用方法を十分に理解するには不十分であると思われる。

### 3.2.4 DADP 文書の質的評価

2007年4月の第1回 ASDP 合同実施レビューにおいて、DADP の質的向上が今後の課題として指摘され、同レビューは DADP 作業部会がとるべき活動として、DADP の質を管理する有効なシステムを設計することも含めいくつかの行動を提案していた。しかし、具体的に DADP のどのような面が質として考慮されるべきか、関係者間で十分な議論を持つには至らなかった。この状況に鑑み、調査団は、ASLMs との協議および合意に基づき、DADP 文書の質的評価を実施することとした。なお、これまで DADP の質的評価は2回実施されている。1回目の評価は、ASLMs との協議に基づき、2007/08 年度 DADP 文書を対象に、調査団が試行的に実施したものである。その後、試行的評価の有効性が MAFC 政策・計画局長や DADP 作業部会など関係者に認識され、2008/09 年度 DADP 文書に対しては、調査団支援のもと DADP 作業部会が中心となり評価を行うことになった。これら2回の DADP 質的評価について、調査団が実施した主な活動は以下のとおりである。

#### (1) 2007/08 年度向け DADP 文書の質的評価

##### 1) 質的評価を行うためのチェックリストの作成

ASDP 開始以降、DADP 文書の質を網羅的に評価することは初めての試みであった。そのため、調査団は評価手法の検討から開始した。その結果、調査団はまず、一連の評価項目および視点 (viewpoints) からなるチェックリストを作成した。実際、DADP 策定・実施においては、県を支援するナショナルファシリテーター、州行政局職員、また DADP を実際に策定する県政府 (DFT) など多数の関係者が関わることになる。本チェックリストの作成は、それら関係者の DADP 文書の質に対する理解の統一化 (質の高い DADP とは具体的にどのようなものか) をねらったものである。表 3.11 にチェックリストの概要を示す (詳細は、英文報告書付属資料 8 を参照)。

表 3.11 2007/08 年度 DADP 文書質的評価のためのチェックリスト概要

評価項目	評価の視点 (Viewpoints) 概要
文書構成	TC-1: ASLMs が提案する目次に沿った内容か。
計画策定能力	QP-1: 計画のミッション・目的が ASDS/ASDP の方針に沿った内容か。 QP-2: 上記ミッション・目的を達成する上で県が抱えている問題が明記されているか。 QP-3: 上記ミッション・目的、問題に対する全体的戦略が明記されているか。 QP-4: 過去の計画達成度が把握されているか。 QP-5: 村農業開発計画 (VADP) からの統合プロセス (手順・基準) が明記されているか。
文書作成能力	DW-1: 計画策定においてデータや SWOT 分析の結果などを利用しているか。 DW-2: 包括的内容か (特に DADP 交付金決定に係る年間審査項目が反映されているか)。 DW-3: 矛盾や不明確な内容になっていないか。
個別案件計画策定能力	TI-1: 受益者数・対象地域・実施機関など基本的情報が記載されているか。 TI-2: 案件の活動内容が具体的に計画されているか。 TI-3: 経済的妥当性に配慮されているか。 TI-4: 社会・環境面への影響が配慮されているか。 TI-5 持続性 (例: 受益者に対する施設オーナーシップの譲渡) が配慮されているか。
予算計画 <sup>*3</sup>	B-1: どの ASDP バスケットファンド交付金 (DADG, AEBG, ACBG) <sup>*1</sup> を使うか明記されているか。 B-2: 各交付金の予算額は、PMO-RALG が発表する予算上限額と合致しているか <sup>*2</sup> 。 B-3: 予算計画は PMO-RALG が指示するフォーマットに基づいて策定されているか。

注：\*1 ASDP バスケットファンドから各県に配賦される交付金は主に3種類ある。それらは、県農業開発交付金（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）である。各交付金には、基本交付金と追加交付金があり、前者は無条件に各県に配賦されるが、追加交付金の配賦は、受給資格審査に合格することが条件となり、その上で年間受給額決定審査により、交付額が決定される。\*2 理論上は、DADP の予算は、年間受給額決定審査に基づき PMO-RALG が発表する各交付金の予算上限額に一致するように見積もられる必要がある。\*3 「予算計画」には、他の評価項目として、1) 使途は交付金の目的にあったものか、2) DADG 使用におけるルール（受益者との費用分担、投資サービスコスト、コミュニティへの配賦率）が守られているか、3) 農業普及における民間委託率が記載されているか。記載されている場合、どの程度か（DADP 交付金額決定に係る年間受給額決定審査項目の1つである）が含まれているが、これらは実際の評価作業では対象から外された。その理由は、これら項目は、ガイドライン等の指示の解釈に不確実性があるためである。

## 2) DADP 文書の質的評価作業

本評価作業において、調査団は2段階のアプローチを取った。すなわち、まず38県のDADPに対して、DADP資金の使途など予算内容までを含む詳細な評価を行い、次に同38県も含む全132県のDADPに対して主に文書の記述面を検証する全般的な評価を実施した（それぞれ英文報告書付属資料8と9を参照）。これら2つの評価結果の概要は表3.12に示すとおりである。全体的な特徴として、多くの県政府はDADP作成を通じて、自然・社会状況等の現状分析を行っているが、目的の設定・戦略の策定・それに基づく適切な開発事業の計画立案・選定に係る技術は不十分であることが確認された。これまでASLMsが県政府に提供してきたガイドライン・研修はASDP/DADPの制度・手続き面の情報を主に扱ってきた。しかし調査団は、今後、その制度に則った農業開発事業の具体的な計画・実施方法について技術的支援を行う必要があると結論づけた。

表 3.12 2007/08 年度 DADP 文書の質的評価報告書の概要

目的	a. 2007/08 年度 DADP 文書の特徴の把握 b. DADP 文書の質に問題ある場合その原因の推定 c. DADP 策定・実施に関し ASLMs が県政府をどう支援するかに関する提言
範囲と方法	評価作業は基本的にデスクワークで行う（現場検証はせず）。全国132県からのDADPを対象とし、チェックリストに基づき数値評価を行う。
分析結果	a. 約半数の県が目次を概ねフォローしている。中央からの指示が十分守られていない。 b. DADP の目的や現状の問題を記載している県が多いが、戦略、過去の計画達成度、VADP からの統合プロセスなどの記載は少ない。戦略的思考の弱さを示している。 c. 多くの DADP 文書は統計データや SWOT を用いているが、適用は現状分析に留まる。DADP 交付金受領額決定に係る年間審査項目について触れている県はほとんどない。また予算について計算間違いをしている県が多い。 d. 受益者数・対象地域など基礎的情報を欠いた内容が多い。社会面・環境面への配慮・経済的妥当性を考慮した案件はほとんどない。 e. 個々の交付金を示している DADP 文書はかなり少ない。ほぼ全ての県において、計上されている予算は PMO-RALG が最終的に示した予算額（シーリング）と異なる。予算執行の規則が十分理解されていない。 f. 予算の適用に関し、DADG は比較的規則どおりであるが、AEBG と ACBG に関しては規則に必ずしも即していない場合が多い。MTEF の予算フォーマットでどのように DADP 交付金を適用かについても不明確で整合性が取れていないところがある。
提言	a. 県政府によるプロジェクトシートの作成。その作成をもって受益者数、対象地域、実施期間、実施方法などの情報を提供してもらう。 b. 毎年定期的を実施する評価システムの構築。それにより、DADP の現状の把握、問題点の抽出、県への改善指示が可能となる。 c. DADP ガイドラインの改善。評価の結果、問題点の一部はガイドラインの不十分なところに原因があることが判明した。県の実務に即したガイダンスを入れるべきである。 d. DADP 実態調査の実施。今回の評価は文書上のものであったので、現場で実際どのように DADP が執行されているか確認することが重要である。 e. ASDP/DADP システムと MTEF システムとの整合性の確認。整合性が不十分な点から、県政府に混乱をもたらしている。 f. DADP ガイドラインの年次改訂（知見の蓄積・共有） g. 州を巻き込んだ評価システムの構築。州行政局は県政府支援を担う機関であることから、上述の評価システムは、将来的には州レベルで構築されるべきである。

### 3) 質的評価結果の ASDP 関係者への報告

質的評価作業終了後、調査団は、評価結果を ASDP/DADP の枠組みの中に位置づけるため、MAFC 政策・計画局長、ASLMs のその他の局長、DADP 作業部会、支援ドナーと協議を持ち、情報共有・意見交換に努めた。それら関係者からは質的評価の実施方法等につき様々なコメントが出されたが、基本的には、調査団の提言を DADP 作業部会で引き続き検討していくことが合意された。その 1 つは、作業部会自らが質的評価を実施することであった。

## (2) 2008/09 年度 DADP 文書案の質的評価

### 1) DADP 文書質的評価に係る枠組み作成支援

DADP の評価を制度化するために、調査団は DADP 作業部会が質的評価のためのフレームワーク文書を作成することを支援した。そのような文書は、県政府、州行政局、ASLMs が質的評価を実施する際の実際的なガイドとなると想定された。調査団が 2007/08 年度に考案したチェックリストの「視点：viewpoint」を基に、フレームワークでは DADP の「特徴：characteristics」という評価項目が設定された<sup>55</sup>。「特徴」には、DADP に含まれる開発事業の実施計画や M&E 計画の有無、ASDP フレームワークのパフォーマンス評価の項目が新たに加味されている。また、各評価項目に対して点数づけをする際の基準も作成された。さらに、評価者が、評価点を基に自身の観察や県に対する提言を書き入れられ、その結果、県政府に対して具体的なガイドができるための「評価シート」も作成された。

このような改訂を踏み、2008 年 12 月現在で、質的評価フレームワーク文書は現在第 3 案として利用されている。その概要は表 3.13 のとおりである。また、表 3.14 は、DADP の質が評価される「特徴」がまとめられている（フレームワーク文書案は、英文報告書付属資料 10 を参照）。

表 3.13 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）
利用方法	a. 州職員と県職員による DADP 合同審査 b. 中央の評価チームによる評価作業 c. DADP 評価チームによる州行政局、県政府へのフィードバック
評価項目	23 の評価項目（次表参照）。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。

表 3.14 2008/09 年度質的評価の評価項目

評価面	評価項目
DADP の構成	1.1 ASLMs が指示した目次に沿っているか。
計画要素	2.1 ミッション（期待される任務）／目的は ASDS/ASDP に沿っているか。
	2.2 主要な問題が明記されているか。

<sup>55</sup> 調査団が 2007/08 年度 DADP 文書質的評価用のチェックリストを考案した際に採用したチェック項目を「視点：viewpoint」と呼ぶ。DADP 文書の内容の良否を確認するための主要項目である。（表 3.11 に示した「視点」のことを指す。例えば、「計画の目的は適切か」、「直面する課題は明確に記述してあるか」など）。Viewpoint は、2008/09 年度評価では、評価項目の追加などの修正を踏まえて、「特徴：characteristics」と呼ばれることになった。

	2.3 戦略は当該県の主要問題に対処すべく策定されているか。 2.4 過去の実績およびうまく行かなかった事柄の原因が明記されているか。 2.5 キャパビル、農業サービスに関しニーズアセスメントを行ったか。 2.6 DADP 策定プロセス（村落レベルの計画から抽出）は適切か。 2.7.1 優先順位付けの規準が明記されているか。 2.7.2 優先順位付けはされているか。 2.8 MTEF の3ヵ年計画の概念が理解されているか。 2.9 活動は選定された目標（Target）に関連付けられているか。
年間受給額決定審査への配慮	3.1 県の農業ポテンシャルの分析、開発のための機会と障害を示しているか。 3.2 計画に対する実績（具体的活動および予算上の）を評価しているか。 3.3 農民協議会（Farmers' Fora）を持つ郡の数を示しているか。 3.4 民間の農業サービスに使われた資金の予算内比率（%）を示しているか。 3.5 ゾーン農業研究開発機関との連携を記述しているか。 3.6 投資活動に関し、収益性・経済的妥当性を説明しているか <sup>*1</sup> 。 3.7 投資活動に関し、持続性が考慮されているか <sup>*1</sup> 。 3.8 投資活動に関し、環境への配慮が記述されているか <sup>*1</sup> 。
開発活動	4.1 DADP 資金の分類に即して資金が使われているか（DADG、ACBG、AEBG、それぞれ基礎分と追加分） 4.2 選択された目標（Target）は実行可能か。
予算	5.1 MTEF のガイドラインフォーマット、PlanRep2 が使われているか。 5.2 費用見積りは妥当か。 5.3 費用見積りの計算は正しいか。
実施計画	6.1 実施計画は妥当か。
M&E	7.1 M&E 計画を含んでいるか。

注： <sup>\*1</sup>これら評価項目は現状では評価困難であるが将来的には評価する項目。

## 2) 2008/09 年度 DADP 文書案の質的評価作業への参加

DADP 作業部会は、そのコアメンバーと他 ASLMs 職員（PMO-RALG 職員）からなる評価チームを形成し、2008 年 3 月に、2008/09 年度 DADP 文書案の質的評価を実施した。評価作業を集中的に行うため、作業はモロゴロ市で実施された。調査団は評価メンバーに対して、まずオリエンテーションとして、点数づけの方法・評価シートの活用方法等を説明した。また、実際の評価作業にも参加し、133 県中 33 県の DADP 文書案の評価を担当し、その業務完了に貢献した。モロゴロ市での作業を経て、評価チームは、各県別に評価結果および改善策を評価シートにとりまとめた。また、県別評価の点数を集計・分析し、DADP 文書の質を全体的に網羅し、DADP 改善に向けた今後の対応を提言するため総合報告書を作成した。県別評価シートは PMO-RALG から各州を経て県に配付された。全体的な分析の結果を含んだ総合報告書は、ASLMs 局長委員会に成果として提出された（英文報告書付属資料 11 を参照）。

### 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、その活動のみならず、全体的運営も支援してきた。

MAFC 政策・計画局長の指示により 2008 年 2 月に、既存の TOR ならびに年間作業計画が実態にそぐわない状況となっていることからその見直しを行うことが決められた。調査団は、既存 TOR および年間作業計画に関し文書でコメントを提出した。調査団が指摘した主な点は、1) これまで作業部会の活動として実施されてきたにも拘らず 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。調査団の提案は、表 3.15 と図 3.1 にまとめられている。

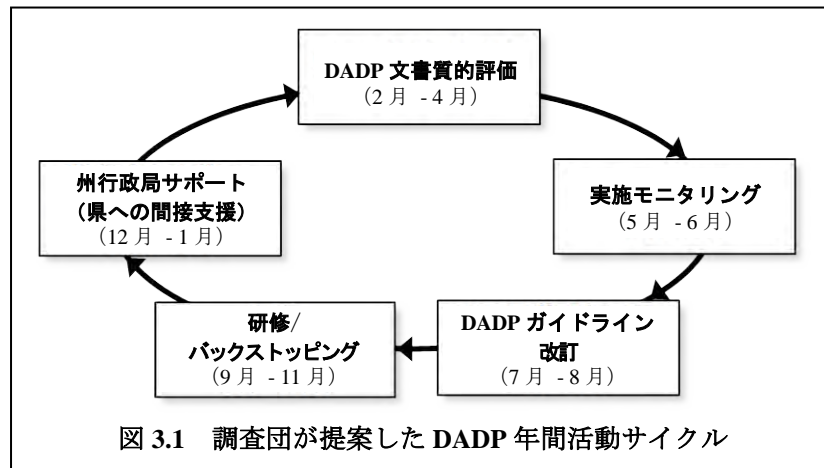


表 3.15 調査団が提案した主な活動目標と成果

	活動目標	成果	備考
1	ガイドラインの定期的改訂	包括的ガイドライン	毎年
2	毎年の DADP の質的評価*	評価報告書	毎年
3	DADP 策定・実施研修の教材準備のための調整	改訂された研修教材	毎年
4	ASLMs ファシリテーターへの技術支援、研修	議事録、研修方法	毎年
5	DADP の策定・実施に関する研修の調整・促進	研修バックストップ報告書	毎年
6	県への技術支援をする州行政局へのガイド・支援	州行政局の TOR、研修	TOR は 2008/09 年度。研修報告は毎年。
7	他の作業部会、特に M&E 作業部会との協調	議事録、改訂版作業部会 TOR	2008/09 年度
8	DADP と県全体開発計画や MTEF との整合性の確保、そのための PMO-RALG との協調**	議事録、改訂版 PlanRep2	20087/09 年度
9	DADP 実施モニタリング**	モニタリング報告書	毎年

注： \* 世銀から特に含めるべく指摘され、調査団は了承。

\*\* 調査団により特に含めたもの。



### 3.2.6 DADP 四半期進捗報告書の統合支援

調査団は、DADP 作業部会に対する技術支援を続ける一方、PMO-RALG セクター調整局農業セクションに対する DADP 四半期進捗報告書の統合支援を行った。同セクションは、全国の県から四半期毎に提出される 133 の 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任を負っている。作業はたいへんな時間と労力を要するもので、その結果、全体を取りまとめた統合報告書は遅れがちとなっていた。この状況に鑑み、ASLMs としては、作業の一部を州行政局に移管し、同セクションにかかる負荷を軽減しようという方針である。しかし、移管作業はまだ具体的に進展しておらず、統合作業を同セクションから州行政局にどう移管するかについて技術的支援が必要とされている。以下は、調査団がこのプロセスの中で行った主な支援活動である。

#### 1) 進捗報告書の統合作業への参加

PMO-RALG 農業セクションからの要請に応え、調査団は 2008 年 7 月と 10 月に同セクションの統合作業に参加し、統合作業の実態把握を行った。主な知見は以下のとおりである。

- PMO-RALG の意向では、州行政局は県政府が作成した DADP プロGRESS レポートを統合する（県政府の PROGRESS レポートの内容を吟味し、その後州レベルの活動実績一覧表を作る）ことになっているが、実際には、州行政局は統合作業をほとんど行っていない。
- 四半期進捗報告書の質は、作成する県政府およびそれを取りまとめる州行政局によりかなりばらつきがある。これらの理由は、レポートを作成するために使用するエクセルを適切に使えない、レポートフォーマットを正しく理解していない等であると考えられるが、いずれにし

でも最終的に取りまとめを行う農業セクションに対して大変な負担を強いている。

- 県政府により提出されるプログレスレポートの質が低い一方、各レポートの内容を統合して分析（活動の分類、活動数などの抽出）する PMO-RALG の「分析」作業（例えば、建設された灌漑施設の数の把握）についても、分析の基礎になる活動区分システムが不適切な部分がある。また、活動の詳細情報を手作業で収集するなどの状況のため十分深い分析ができていない。さらに、報告書のフォーマットの不備も一因である。

以上の知見については、すでに農業セクションも合意するところであり、同セクションは 2008 年 11 月に州職員を対象に、DADP 進捗報告書の統合作業に関する研修ワークショップを実施することを決定した。

## 2) DADP 四半期報告書の統合作業に関する州職員対象の研修への参加

DADP 進捗報告書の統合作業に実際に関わった経験を基に、調査団は、PMO-RALG 農業セクションが実施する州職員対象の研修ワークショップを支援した。ワークショップは 2008 年 11 月中旬にモロゴロ市で実施された。調査団の主な支援活動は以下のとおりである。

- 進捗報告書を取りまとめるための簡単なガイドライン、これまでの実例から拾った良い報告書と悪い報告書、などを研修教材として提供した。
- コード分類あるいはソートなどのコンピューター技術を使った統合作業のデモ・モデルなど、プレゼン資料の準備・提供。
- ワークショップでの議論あるいは実際の練習時間に、特にコンピューター技術を必要とする報告書作成部分の支援。

研修に実際に参加した後、調査団は観察報告書を作成し、PMO-RALG 農業セクションに提出した（英文報告書付属資料 12 を参照）。そこでの提言は以下を含む。

- ワークショップの実習を通して、四半期進捗報告書取りまとめ作業において多くの州職員が同様に躓く箇所が確認された。四半期進捗報告書取りまとめに必要なコンピューター操作マニュアルを作成し配布することが必要である。
- 州が取りまとめる報告書は県政府が作成する四半期進捗報告書に基づき作成される。県政府がその作成において、犯しやすい間違いを取りまとめ、州を通して県に情報共有を図ることで、未然に間違いを防ぐことができる。
- 県レベルの進捗報告書をみる限り、県職員の多くはコンピューターの基本的操作方法を熟知していない（コンピューターの技術力が想定よりも低かった）。ASDP ではキャパシティビルディング交付金（ACBG）を県政府に配賦していることから、同交付金を使用したコンピューター研修の活用が推奨される。
- 四半期進捗報告書の質を確保するために、将来的には、DADP 文書の質的評価と同様に、DADP 進捗報告書の質を審査するチェックリストを作成し適用することが望まれる。

### 3.2.7 調査団による貢献

これまで調査団は、DADP 計画・実施に関し、多様な技術的支援を行ってきた。時には、DADP 作業部会の内部コンサルタントとして、また、他の場合は、同作業部会あるいは PMO-RALG 農業セクションなどの ASLMs の関連部署に対して外部支援のような形態で支援を行った。この一連の活動を通じて、調査団は以下の貢献を果たした。

- 調査団が支援した DADP ガイドライン簡略版および 2006 年 11 月版の作成支援を通して、現在の DADP ガイドラインの基礎を構築した。
- DADP 作業部会は、調査団が試行的に実施した DADP 文書質的評価を内部化し政府の活動として実施するようになった。
- 調査団との共同作業を通して、PMO-RALG 農業セクションは、DADP 進捗報告書の統合作業を州へ移管している。

### 3.3 ASDP M&E フレームワークの最終化および運用化支援

#### 支援の背景

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 では 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モニタリング・評価（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（指標の見直しを含む）し、次いでその運用を図ることが求められていた。その実現に向けて、調査団は ASLMs とドナーとの合同 M&E 作業部会の設立を支援した。2006 年 12 月、合同 M&E 作業部会が設立され、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、調査団は事務局機能を MAFC M&E ユニットに移管し、タンザニア政府側のオーナーシップの醸成に努めた。以降、同作業部会の中核メンバーとして、M&E フレームワークの最終化ならびに運用化の支援にあたったが、本調査第 4 年次中に、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」（以下、M&E 技プロ）チームに本支援業務を全面的に引き継いだ。

M&E フレームワークの最終化・運用化に関して、2006 年 5 月～2008 年 9 月の間、調査団が実施した支援は大きく 6 つに分類される。

- 1) ASLMs の M&E 能力分析調査の実施
- 2) MAFC M&E 作業部会への参加
- 3) ASLMs とドナーの合同 M&E 作業部会の設立
- 4) ASDP M&E フレームワークの最終化
- 5) ショートリスト指標の最終化
- 6) 2008 年農業サーベイ（サンプルセンサス）の準備

#### 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、以下の点で改善が望まれることを確認した（詳細は英文報告書付属資料 13 参照）。

- ToR のレビュー・改訂（具体的な確認項目・報告内容の追記、DADP ガイドラインに沿った業務内容等）
- 報告とモニタリング結果のその後の活動へのフィードバック機構の確立
- DADP モニタリングへの州行政局職員の参加

#### 3.3.2 MAFC M&E 作業部会への参加

2006 年 8 月に MAFC は、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。その目的の 1 つは、ASDP/DADP の実施を効果的にモニターし、その成果・効果（アウトカム／インパクト）を評価することであった。MAFC からの要請に応え、調査団は技術支援を行うため、作業部会のメンバーとして参加した。2006 年 9 月の作業部会では、他の地域限定型プログラムが採用している M&E 枠組みおよびその報告書のフォーマットにつき議論が交わされた。調査団はその会合に参加し、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、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 LGMD<sup>56</sup> というコンピューターソフトに大きく依存しているが、それらの仕組みや県における利

<sup>56</sup> PlanRep2 は、PMO-RALG および財務省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

用の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、調査団は以下の対応を図った。その結果、県レベルでのコンピューターソフトの利用状況、データ収集、報告メカニズムなどの実情に関し、作業部会メンバーの理解が促進されたと考える。

- PMO-RALG のコンピューターシステム担当者による上記ソフトウェアに係る報告および関係者間の情報共有
- タンガ州の 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の実施（調査結果は英文報告書付属資料 14 参照）

### 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 作業部会設置とは別に、2006 年 10 月、セクター支援ドナー側も、ASDP の M&E の現状把握を目的に、作業部会を発足させた。メンバーは、FAO、アイルランド、JICA、ならびに後日参加した世界銀行から成る。これら 2 つの作業部会が並行して存在する状況を受けて、MAFC とドナー側は、2 つの作業部会を統合し、合同作業部会を設置することを合意した。また ASDP の M&E という観点から、ASLMs の他省庁（MLD、MITM、PMO-RALG）の参加も必要であるということが認識され、調査団は合同作業部会設立のために、①作業部会の TOR を作成し、②JICA タンザニア事務所との連携のもと、ASLMs やドナー側と協議を重ね調整を図る等の活動を行った。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。

合同作業部会の目的は以下のとおりである。

- ASDP のための M&E フレームワークの最終化
- 同フレームワークの実際の運用のための詳細ステップを記した青写真の作成

調査団は当初、合同 M&E 作業部会の事務局として、同作業部会が行う文献レビュー、既存指標の検討、フィールド調査の準備・実施、作業会開催等について調整業務を担うとともに、作業部会に対して技術支援を行った。しかし、調査団は 2007 年 3 月末の第 2 年次現地調査の終了にあたって、ASDP M&E フレームワークの最終化に係るタンザニア側のオーナーシップの醸成に資するため、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ーが中心となり、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を行った。具体的な支援内容は以下を含む。

- M&E フレームワーク文書の目次案の改訂
- 実際に ASDP M&E に使用可能と思われる指標（ショートリスト指標）の選定<sup>57</sup>
- ASDP におけるデータ収集、報告、M&E メカニズムの構築
- 関連機関の役割の同定

これらの活動は、まず調査団を含む作業部会の事務局グループにより実施された。その成果は、他メンバーに共有され、議論を経て合意されるというプロセスをとった。2007 年 6 月 19 日、ASDP

---

り、予算作成・執行管理、プロジェクトの進捗管理などに用いることを目的としている。2006/07 年度より MTEF の提出は PlanRep2 を用いることが義務付けられたが、予算執行・進捗管理における使用は限定的である。他方、LGMD は、貧困モニタリングマスタープラン（PMMP）の年次指標に対してデータを提供すること、および県政府の計画策定に必要となるデータを提供することを主たる目的としている。指標は農業、教育、ガバナンス、保健、土地、貧困、道路、水・衛生の 8 分野において設定されており、これらのデータは村、郡、県の各レベルで集計される。PlanRep2 では、県の掲げるそれぞれの目標について指標を設けてその達成度合いを計るが、この指標を LGMD の中から選ぶことができるようになってきている。いずれのソフトウェアも、県レベルでは完全に使いこなせる職員が少ないこと、データを中央政府へ提出するための電子メールへのアクセスが不十分なこと、県レベルでの行政データ収集・管理システムが未整備であることなどから、本格的な普及は今後の課題となっている。

<sup>57</sup> 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（本節掲載の「表 3.16 ASDP M&E ショートリスト指標」参照）。

M&E 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、同案は同年 6 月末、MAFC 政策・計画局長に提出された。同年 8 月末、同案は ASLM 局長委員会会合で説明され、若干の修正が求められたものの、同委員会によって承認された (英文報告書付属資料 15 参照)。

### 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。この経緯から、フレームワーク策定後の作業部会の活動として、ショートリスト指標について、本当にデータの収集が可能かどうかを検証するフィールドテストの実施、およびそれを経た上でのベースラインデータの収集が計画された。

フィールドテストは、2007 年 11 月、4 州 8 県を対象に実施された。M&E 作業部会は質問票を作成し、各ショートリスト指標に係るデータの情報源、データ入手の方法、データの信頼性を検証した。その結果、いくつかの指標は削除あるいは改訂された。それと並行して、ショートリスト指標の国レベルでのデータ収集も行った。これは NBS、タンザニア投資センター (TIC)、タンザニア国税局 (TRA) 等の機関の協力を得て行われた。

これらの活動の結果、最終的に 21 の ASDP M&E に適用されるショートリスト指標が選定された (表 3.16 参照)。最終化された指標のうち、6 つの指標については、県政府からのデータ収集が必要であった。M&E 作業部会は 2007 年 12 月に、これら 6 つの指標に対して質問票を作成した。作業部会は国庫からの実施資金のディスバースを待たねばならなかったが、2008 年 3 月によりやく全国 10 ヶ所 (各地に 2~3 州から県政府農業職員ならびに州農業・畜産アドバイザーを招聘) でワークショップを開催し、各県に質問票を配付した。このワークショップでは合わせて、ASDP M&E フレームワークの概要ならびに各ショートリスト指標について出席者へ説明した。

調査団は 2008 年 5 月に第 4 年次 (最終年次) の現地調査を開始した後、M&E 技プロチームと協力して、M&E 作業部会によるベースライン報告書の作成を支援した。具体的な支援業務は以下のとおりである。

#### 1) 6 つのショートリスト指標について県政府から提出されたデータの入力

各県から提出された 6 つのショートリスト指標に係るデータを、M&E 作業部会で事前に合意した入力用フォーマットに基づき、同作業部会メンバーと共同で入力した。なお、その他のショートリスト指標に係るデータは、フィールドテストの過程で、ASLMs、NBS、TRA、TIC などから収集しており、入力済みであった。

#### 2) ショートリスト指標の変更

アウトカム指標 2 「地方における平均消費支出額」を「農作物・畜産物の生産量・生産性」を変更した (表 3.16 参照)。これは、国家パネルサーベイ農業モジュール<sup>58</sup>の実施が確定的となり、2008/09 年度以降、農作物・畜産物の生産量・生産性に関する国レベル年次推計値を取得できる可能性が高まったことから、MAFC 政策・計画局長からこの指標を加えてはどうかという提案があったことによる。

#### 3) 3 つのショートリスト指標について農業センサスからのデータ収集

3 つのショートリスト指標<sup>59</sup>のベースラインデータは、2002/03 年度農業センサスの結果を用いる

<sup>58</sup> タンザニアでは農業センサスが 2002/03 年以降実施されておらず、農業データ定期報告制度も確立していないため、信頼できる農業 GDP を年次で得ることができていない。そこで、世界銀行やゲイツ財団の支援を受け、貧困モニタリングを主たる目的として 2008 年から 3 年間の予定で実施される国家パネルサーベイに農業モジュールを追加し、全国レベルの推計値を得ることとなった。

<sup>59</sup> 1) アウトカム指標 2: 主要農作物・畜産物の生産量・単収、2) アウトカム指標 3: 新しい、あるいは改善された農業生産技術を利用している農民の割合、3) アウトカム指標 4: 農器具を用いている農民の割合。

ことになっている。国レベルの報告書は 2006 年に発行されたものの、2008 年半ば現在、全ての州レベル報告書は発行されていなかった。NBS内でのデータ集計は完了していたことから、NBS からそれらの指標に関するデータを入手した。

#### 4) 目標値の設定

ベースライン報告書作成にあたっては、ASDP が当初の予定通り進捗しているかどうかを検証するための目安となる目標値の設定が必要である。各指標の目標値の設定方法につき、M&E 作業部会内で協議し、以下の対応をとることとなった。

国レベル： 他の文書（成長と貧困削減のための国家戦略（MKUKUTA）モニタリングなど）で目標値が設定されている指標については、それを採用する。そうでない指標については、関係省庁の各担当部局に指標の設定を依頼する。

州レベル： 中央政府の出先である州行政局は自治体ではないので、目標値は設定しない。

県レベル： 県政府が提出した質問票の回答に目標値が記入されている場合は、その数値を採用する。未記入の県については、時間的制約から各県に問い合わせるのは困難であるため空欄とし、次年度以降に情報を更新する際に目標値の設定を依頼する<sup>60</sup>。

#### 5) ベースライン報告書案の作成

以上の作業を踏まえて、M&E 作業部会によるベースライン報告書の作成を支援した。同作業部会メンバーが他の業務にアサインされることが多く、予定より遅れたものの、同報告書（各指標について、国レベル・地方レベルのデータとその分析を含む）は 2008 年 9 月に完成した。

表 3.16 は、ベースライン報告書の完成をもって 2008 年 9 月に最終化されたショートリスト指標である。また、これら指標の定義、データソース、目標値などを含む ASDP M&E フレームワーク文書の最終版は、英文報告書付属資料 15 を参照されたい。

本調査団は JICA タンザニア事務所とともにショートリスト指標の最終化を支援した。その貢献は以下のようにまとめられる。

- フィールドテスト質問票の最終化、同テストへの参加ならびに報告書の作成
- 国・地方レベルのデータ収集（地方でのワークショップ開催を含む）
- ベースライン報告書の作成
- これらの作業に基づくショートリスト指標の最終化

### 3.3.6 2008 年農業サーベイ（サンプルセンサス）の準備<sup>61</sup>

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。主要実施者である NBS は、2002/03 年に実施した大規模農業サーベイと同様のものを改めて実施したい意向であった。しかし、前回のサーベイではデータの取りまとめと公表に多大な時間を要し、また、その準備段階においては、主たるユーザーである ASLMs や県政府の関与は不十分であった。このような状況に鑑み、JICA、NBS 配属の JICA 専門家、および日本大使館は、次期農業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。本調査団は、ASDP M&E 作業部会の代表として、この働きかけに参加した。

日本関係者はまず、サーベイの規模・実施方法・実施頻度の面から複数の案を検討し、それぞれの概要、長所・短所を示した。その後、本調査団は JICA 専門家とともに、ASLMs と協議をもち、どの選択肢が望ましいか検討することを提案した。その決定プロセスにおいて、NBS と ASLMs との会話を促進し、ASLMs の参加意識の醸成に努めた。その結果、MAFC、MLDF および MITM 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、

<sup>60</sup> ASDP の進捗を測定するため、ショートリスト指標のデータは毎年収集・更新される必要がある。

<sup>61</sup> 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。

ASLMs・NBS 職員により技術委員会が設置された。他方、日本政府は 2008/09 年度になって、タンザニアにおける日本側関係者による同国政府との協議や働きかけを踏まえ、本サーベイに対し 1.55 億円を拠出した。

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への出席、プレゼンテーションなどを行った。

表 3.16 ASDP M&E ショートリスト指標

	指標	収集頻度	データのレベル			データ入手先
			県	州	中央	
インパクト	1. 実質 GDP 年間成長率（農業セクター、畜産セクター）[MKUKUTA]	年次			√	NBS
	2. 農村地域の貧困ライン以下の人口比率 [MKUKUTA]	周期		√	√	NBS
	3. 農産物の輸出額	年次			√	TRA
アウトカム	1. 食料自給率 [MKUKUTA]	年次		√	√	MAFC
	2. 農作物・畜産物の生産量・生産性	周期		√	√	NBS
	3. 新しい、あるいは改善された農業生産技術を利用している農民の割合	周期	√	√	√	NBS
	4. 農業セクターにおける民間投資額	年次		√	√	TIC
	5. 農器具を用いている農民の割合	周期	√	√	√	NBS
	6. 全農産物輸出に占める農産加工品の割合	年次			√	TRA
	7. 契約栽培に従事している小規模農民の割合 [MKUKUTA]	年次	√	√	√	県
	8. LGCDG 追加的資金審査に合格した県政府の割合	年次			√	PMO-RALG
	9. LGCDG ボーナス資金審査に合格した県政府の割合	年次			√	PMO-RALG
アウトプット	1. 建設あるいは改修された農業生産インフラの数	年次	√	√	√	県
	2. 建設あるいは改修された農業マーケティングインフラの数	年次	√	√	√	県
	3. 新技術の研修を受けた農業普及員の数	年次	√	√	√	県
	4. 農民向けに融資する農村金融機関の数	年次	√	√	√	県
	5. 農業マーケティングに関する規定および法律の数	年次			√	MITM (MAFC, MLDF)
	6. 農作物の卸売・小売価格情報を収集する市場の数	年次			√	MITM
	7. 省庁間調整委員会会合の開催回数	年次			√	ASDP 事務局
	8. 期限内に提出された四半期農業進捗報告書の割合	年次	√	√	√	州行政局、ASLMs
	9. 県政府計画・財政委員に占める女性の割合	年次	√	√	√	県

出所：ASDP Monitoring and Evaluation Framework Document Final Draft, September 2008.

注： [MKUKUTA]：貧困モニタリングマスタープランからの指標。

### 3.3.7 調査団による貢献

調査団の ASDP M&E システム構築に係る貢献は以下のとおりである。

- 作業部会メンバーによる M&E に係る基本的知識の習得。共同作業を通して、指標の設定方法（インパクト、アウトカムやアウトプット・レベルの指標設定）、選定方法（SMART 基準の提供）などにつき技術移転を図った。
- 上記政府職員の能力強化および彼らとの共同作業を通じて、ASDP M&E フレームワークを策定した。同フレームワークをもとに、現在、ASDP M&E システムが確立されつつある。
- 合同作業部会の設立および運営（ASLMs 全ての担当者およびドナーによる合同会合・活動の実施）。テーマ別作業部会が設置される以前から、JICA 事務所とともに、MAFC を中心に ASLMs 全省庁に、政府およびドナー合同作業部会の発足を働きかけた。その結果、ASLMs およびドナーの合同作業部会が発足した。タンザニアでは同じ省に属する局の間の調整さえ不十分である場合が多い。こうした中、複数の省に属する職員が集まり、省庁横断的な活動を進める M&E 作業部会の設立は画期的であった。現在でも、M&E 作業部会は各 ASLMs の参加を得て運営されている。
- 作業部会会合開催に係る能力強化（議題作成、時間管理、協議議事録の作成等）。調査団は当初、作業部会の事務局を担当していたが、その機能を政府メンバーに移管した。現在は、政府メンバー自身により、会合が実施され、決められた活動を実施するなど、作業部会は持続的に運営されつつある。

### 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

##### 背景と目的

2007 年 4 月にタンザニア政府と支援ドナーによる第 1 回合同実施レビューが行われ、国レベルにおける管理・調整の改善が最重要課題として指摘された。地方コンポーネント（DADPs）の実施に関して指摘された問題の改善も、中央政府の管理・調整能力に負うところが大きい。この問題については、2003/04 年度にタンザニア政府の資金で ASDP が開始されて以来、支援ドナーの間で繰り返し指摘され改善策が勧告されてきたが、抜本的な改善をみないままであった。

本調査は、ASDP の効果的、効率的な実施に向け、国レベルの実施体制の改善が焦点の課題であるという認識に基づき、以下を目的として行われた。

- 1) 国レベルに焦点を絞って ASDP 実施体制の現状と課題を分析し、改善方策を提言する。
- 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。

##### 方法

主としてデスクワークおよび関係会議出席を通じて以下の作業を行い、報告書を作成した。

- 1) ASDP 政府プログラム文書の改訂過程と内容のレビュー
- 2) ASDP 政府プログラム文書最終化（バスケット設立）以降の概況の把握
- 3) ASDP テーマ別作業部会に関する検証
- 4) 以上の結果に基づく ASDP 実施体制の改善方策および今後の協力方向性の検討

##### 調査結果の要約（詳細は、英文報告書付属資料 16 参照）

- 1) ASDP 政府プログラム文書の改訂過程と内容のレビュー

国レベルの ASDP 実施体制の変遷において最も大きな変更が見られるのは、ASDP 事務局の位置づけと役割である。ASDP 事務局は 2003 年初めに、ASDP の実施に係る中心的調整機関として設置された。同事務局は現在も調整・ファシリテーションを担う組織として存続しているが、2006 年 6 月のバスケットファンド設立を前に最終化された ASDP 政府プログラム文書では、ASLM 関係局長委員会が技術的側面に関する中心的推進・調整・監理機関として位置づけられた。そして、實際上、同委員会の議長である MAFC 政策・計画局長および同局が当初 ASDP 事務局に期待された役割を担うことになった。



## 2) ASDP 政府プログラム文書最終化（バスケット設立）以降の概況

ASDP の実施に係る中心的調整機関が ASDP 事務局から MAFC 政策・計画局に変更されたものの、状況が抜本的に改善したとはいえない。2007 年 6 月に開催された ASDP バスケットファンド運営委員会会合では、バスケットファンド設立に関する合意書（MoU）で合意された事項（特に予算案に関する事前協議と進捗報告）が履行されていないとして、ドナー側は不満を表明した。2007 年 4 月の第 1 回合同実施レビューでは、国レベルにおける制度的キャパシティと調整の改善が最重要課題として指摘された。2007 年 2 月～6 月に EU の支援によって行われた「タンザニアにおける ASDP 実施のための能力強化に関する診断調査」の結論も、国レベルにおける計画策定、財務管理、調整、実施、M&E、報告書作成などに関する能力が不十分であるというものであった。

## 3) ASDP テーマ別作業部会に関する検証

上述の合同実施レビューの結果、テーマ別作業部会が実施プロセスの全体的な運営管理・調整機関として、ASLM 関係局長委員会の配下に位置づけられることになった。作業部会の設置・稼働が ASDP の効果的・効率的な実施に貢献するものと期待されているが、実施体制の改善を図る上で必ずしも有効な仕組みであるとは言えない。その理由として、①各作業部会の業務を統合・調整する機関がない、②各作業部会の必要性、業務内容、構成員などに関する検討が不十分である、③外部からの運営面、技術面での支援なしには有効な作業結果を得るのは困難である、④ASLM 関係局長や支援ドナーの実質的な関与がないことがあげられる。

## 4) ASDP 実施体制の改善方策および今後の協力方向性

ASDP 実施体制の改善方策として、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する。その調整ユニットには、計画策定や M&E に関してより高度な専門知識と業務経験を有する人材を配置する。同局内に適任者がいない場合は、ASDP バスケットファンドを活用して外部から専門家を期間限定で雇用し、正規職員と協働させる。それらの専門家は、MAFC 政策・計画局に不足している専門的技術を補うのみならず、オン・ザ・ジョブ・トレーニング（OJT）を通じて同局の正規職員、特に中堅・ジュニアクラスの職員の能力強化を図る。

ASDP 実施体制改善に向けた今後の協力の方向性としては、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した支援を提案する。調査団員は、政府職員が行うべき業務を代行するのではなく、ファシリテーター（またはトレーナー）として業務を遂行し、共同作業を通じてそれら職員の能力強化を図る。支援の条件として、ASLMs に対して、当該業務にフルタイムで従事でき、かつ「学ぼうとする意志・意欲」のある職員の配置を求める。

### 3.4.2 技術支援調整メカニズムに関する調査

#### 背景と目的

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（Technical Assistance : TA）が必要であると認識され続けている。増大する能力開発の重要性に鑑み、ASDP 支援ドナーは従来、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。しかし、各ドナーは TA に限らず様々な支援を実施してきたが、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る。

以上の背景から、調査団は、ASDP 枠組みでの TA を中心とするタンザニア政府・ドナー間の支援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うこととした。調査は、2008 年 5 月から 11 月にかけて実施された。この間、比較のために、保健、水、地方行政、公共財政など他セクターの関係者から情報収集した。主要な知見を表 3.17 にまとめた（詳細は、英文報告書付属資料 17 参照）。

#### 調査の結果とその共有

調査結果は、2009 年 1 月の A-WG 会合で関係ドナーに共有され、TA など二国間協力の ASDP 枠組み内で扱いの重要性に関し議論を喚起した。また、同調査の結果は、MAFC 政策・計画局にも提出され、TA に関する調整の重要性を提案した。

表 3.17 技術支援調整メカニズムの概要

<p>主要な知見</p>	<p>1) ASDP のさらに効果的な実施のために、能力開発の重要性が高まっている。                  2) TA は政府の能力開発を促進するための重要な手段である。                  3) 現在、TA およびその他の能力開発支援の実施に関する政策協議が十分でない。                  4) 効果的な TA の調整は、ASDP の能力開発支援を効率化させる。                  5) SWAp で開発を進める他のセクターは、TA を協議するための何らかの手続きを有している。  <u>公共財政管理改革プログラム</u>：政府はGBSをより歓迎するものの、プログラムと整合・調和していれば、パイのTAは受け入れられる。MoUはバスケットの運営管理のみならず、プログラム全体の調整・実施体制について触れており、ノンバスケットドナーも署名できる。  <u>地方自治改革プログラム</u>：Programmatic Approachは段階的に廃止し、バスケットを経てGBSに一本化するというのが政府の方針であり、パイのTAは移行期の支援手段である。フェーズ2のMoUには、ノンバスケット支援に係る条項も含まれる見込みである。  <u>保健SWAp</u>：混合援助モダリティで実施されており、パイのプロジェクトもセクターの共通計画と調和して実施されれば問題ない。TAの調整は、Code of ConductやTechnical CommitteeのTORによって規定されており、政府およびドナーはそれに従って行動しなくてはならない。  <u>水セクター開発プログラム</u>：混合援助モダリティで実施されており、パイのTAも全体的枠組みに従えば受け入れられる。TAの調整は、政府・ドナー間で合意した対話・調整メカニズム（セクター作業部会とその下部にあるテーマ別作業部会）によって行われている。  <u>国家TA政策</u>：政府とドナーの合同で策定されており、完成は2008年12月の予定。詳細な内容は未定だが、TAの形成・実施に関する全般的なガイダンスを与えるものとなる。</p>
<p>提案</p>	<p>【早々に実施すべき事柄】                  1) 農業支援ドナー間会合（A-WG）で、CDの重要性につき共通の認識を持つ。TA等能力開発支援の実態を把握する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。                  【将来検討すべき事柄（1つの可能性として）】                  4) ASDPを支援するためのTAプロセスに関し、可能な調整メカニズムを検討する。ドナー間で行動規約（Code of Conduct）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、また要請に応えるドナーとの連絡としてTA調整担当機能を、ASDP関係局長委員会の下に確立する。実際の運用上は、多様なTA活動に対応できるように、柔軟な体制を構築する。                  6) TA形成の典型的プロセスを提示する。TAの要請に関し、支援するドナーはそのプロセスを促すことはできるが、まずその必要を認める部署ないし組織から申し込まれることが望まれる。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べきである。</p>

### 3.4.3 調査団による貢献

ASDPの国レベル実施体制に係る調査の結果は、2007年10～11月に実施された第2回ASDP合同実施レビューの「中央レベル実施・モニタリング」サブグループ内で共有された。同グループがまとめた提言には、本調査が示唆した点、特に、1) MAFC政策・計画局への専門家の投入によりASDP実施にかかる調整を改善すること、2) テーマ別作業部会のTOR、構成員、作業計画等を明確にするとともにそれらの業務を調整すること、が含まれた。

技術支援調整メカニズム調査の結果を関係ドナーおよび政府側に提示したことにより、TAあるいはその目的である能力開発の重要性、そのための政府側との政策協議・支援活動の調整の重要性が再確認された。

## 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

#### 調査団の任務

ASDPのレビュー活動において、合同実施レビューとともに、農業セクターレビューが、非常に重要な年次レビューとなっている。ほぼ同時に実施される（農業セクター対象の）公共支出レビュー（Public Expenditure Review: PER）とともに、そのレビュー結果は、上位の一般財政支援（General

Budget Support : GBS) レビューへの重要なインプットとなっている。調査団の活動期間中 3 回 (2006/07 年度、2007/08 年度、2008/09 年度) の農業セクターレビューが実施された。調査団は第 1 回の 2006/07 年度レビューにおいて大きな役割を果たした。同レビューは、前回レビューが 2000 年であったことから 5 年ぶりのレビューであった。前回のセクターレビュー以降、農業セクター内部で、あるいはセクター横断的分野で多くの改革が実行されてきた。例えば、作物委員会の改革、農業関連国営会社の民営化、農作物・畜産分野の市場改革などである<sup>62</sup>。高い政策レベルでは、PRS およびその第 2 版である「成長と開発のための国家戦略 (NSGRP、スワヒリ語で MKUKUTA)」が策定された。また、ASDP バスケットファンドも 2006 年 7 月に設立されたところである。これらの改革の進展を受け、政府・ドナーともに、当時 (2006 年 7 月) 農業セクターのこれまでの変化と今後の展開を検証するセクターレビューの必要性を強く認識していた。

当時、セクターレビューに対する準備が遅延しており、その対応が模索される中で、調査団は当初から、レビュー全期間にわたり団員 1 名を「副従事者」としてその業務に配属し、政府・ドナー共同で取り組むセクターレビューを支援する旨、関係者に表明していた。ASLMs およびドナー間の協議の中で、調査団メンバーの参加が合意され、団員 1 名が 7 月初旬から 10 月上旬の 3 ヶ月間セクターレビューの作業に参加した。

### 調査団の関わり

以下に示すとおり、調査団はセクターレビューに対して十分な質を確保しそれを確実に終了すべく、その準備・実施に深く関与した。

#### 1) レビューの準備

- レビューのために 1 名の国際コンサルタントを雇用する必要があったことから、調査団は雇用のための ToR の作成、選定手続きの側面支援を行った。

#### 2) レビューの実施

- 選定されたコンサルタントおよび政府レビューチームとともに必要な情報収集・分析・報告書執筆を行った。政府チームが提供する情報に基づき、調査団員と国際コンサルタントがデータ分析の作業を行い、報告書を取りまとめた。またレビュー業務と並行して、レビュー開始時は、インセプションワークショップ、そして最終段階では、関係者全体ワークショップ (レファランス・グループ会合) の開催準備、発表準備、発表、質疑応答を行った。

#### 3) ロジスティックス面での支援

- 国際コンサルタントに対し業務スペースを提供した。

### 農業セクターレビューの主要な結論

農業セクターレビューで報告された主要な結論は表 3.18 のようにまとめられる。

表 3.18 2006 年農業セクターレビューの概要

主要な結論	<p>1) 農業セクターは年平均実質成長率 4.8% を達成した (経済全体の同期間平均成長率は 6%)。1990 年代の成長率 (約 3.5%) と比較するとかなり改善され、また成長は加速傾向にあることが伺える。成長の源泉は、生産の多様化と考えられる。特に、従来あまり重要視されてこなかった野菜、果物、油糧作物等高付加価値作物の生産増大がその主要因と考えられる。輸出においても、非伝統的作物 (野菜、果物、花卉、等) の輸出が拡大している。従来、農作物輸出は戦略輸出 8 品目 (コーヒー、綿、茶、カシュー、タバコ、サトウキビ、サイザル、除虫菊) のみと想定されてきたが、近年、非伝統的農産物輸出は総農産物輸出額の約 30% を占めるまでに至っている。</p>
-------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>62</sup> 例えば、作物委員会は、タンザニアが社会主義政権時代にコーヒー・タバコ・綿花等を輸出戦略作物と指定し、政府主導の生産・輸出振興を目的として設置された組織で、肥料等投入財の提供から作物の買取り (価格設定を含む) まで一元管理していた。市場自由化の中で、政府はこれら組織の権限を大きく削減し、現在は、基本的に品質管理、買取り時の不正行為の是正等を主な任務とするものとなっている。農業関連国営会社の民営化としては、例えば、メイズの買取り、投入財供給等を担っていた国営製粉工場、大規模国営灌漑施設などが民間に払い下げられたことが挙げられる。

	<ul style="list-style-type: none"> <li>2) 2000～2004 年の農業セクターの平均年輸出増加率は、5.8%であった。伝統的輸出農産物は1990年代後半は停滞が著しかったが、近年は若干の回復傾向にある。</li> <li>3) 農業セクターの（農民に対する）価格インセンティブは非常に不満足な状態にある。</li> <li>4) 最近数年間を見る限り、農業セクターの成長要因として、作付面積の拡大は実質的でない。低付加価値の作物から高付加価値の作物（特に油脂種子）の転換が起こっており、これが成長の原因である。</li> <li>5) 食用作物および換金作物のいずれでも、かなり大規模な作物転換が発生しているようである。その結果、作付け作物の多様化がかなり進展している。</li> <li>6) 生産性の伸びは、穀類、輸出作物のいずれの作物でも低迷している。</li> <li>7) 灌漑は高生産性、旱魃被害の削減、ひいては食糧安全保障のために重要と考えられている。</li> <li>8) 農業セクターにおける民間部門投資は、公共投資を補填する意味でも、あるいはそれ自体でも極めて重要であるが、近年は拡大傾向にある。</li> <li>9) 農業セクターへの公共投資は重要であるが、現在までの投資は極めて不十分なレベルにある。</li> </ul>
主要な課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) 生産者に対する価格インセンティブ（軒先価格）の改善</li> <li>2) 成長の新たな源泉の創出・支援</li> <li>3) 生産性の向上</li> <li>4) 農業流通・市場構造の改善</li> <li>5) 農村貧困層による成長プロセスへのさらなる参加</li> <li>6) 農業投資環境の改善</li> <li>7) 農業セクター公共支出の改善</li> </ul>

### 3.5.2 ASLMs 研修機関調査

#### 背景と目的

ASDS/ASDP の枠組みの中では、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・知識の改善において重要な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、新たなニーズに適切に対応することが求められている。需要誘導型の研修、ビジネスセンスを醸成する研修など、新たな研修ニーズがある中、農業関連の研修機関の見直しの必要である。一方、政府は最近、「緊急普及員拡充計画（クラッシュプログラム）」と呼称される大規模な計画を開始した。それは、現状の普及員の数（3,000名ほど）とあるべき普及員の数（各村1普及員の想定から全国で12,000名ほど）とのギャップを4年間で埋めようとする計画である。

以上の状況に鑑み、JICA は農業研修機関の実態調査を行うのが時期的にも適当と判断し、調査団にその調査を要請した。これに応え、調査団は、MAFC および MLD の研究・研修局と協議し、カウンターパートを得て、共同で調査を実施した。調査の全般的目的は、ASDP の実施に伴い発生する新たな研修需要に ASLMs の研修機関が効果的に対応するために必要かつ実施可能な改革内容を提案することである。調査は2段階に分かれ、予備的調査が2007年1月～3月、本格調査が2007年6月～8月に実施された。

#### (1) 予備的調査

予備的調査は、現地コンサルタント2名を雇用して2007年1月～3月に実施された。予備的調査として、その目的を、①MAFC、MLD、MITM 傘下の研修機関の実態把握、②実態把握に基づき、ASDP で農業サービスを改善するために必要な研修機関の改革の方向性の検討、とした。表 3.19 にその主な知見を取りまとめた（詳細は、英文報告書付属資料 18 を参照）。

表 3.19 農業研修機関に関する予備調査知見の概要

主要な結論	<p>現行、各研修機関は、資金・人員・機材のあらゆる点で不足が見られ、期待されているサービスを提供するには程遠い状況である。不足は、中央からの配賦資金の不足によりさらに悪化している。研修カリキュラムも、ASDP で期待されている商業的農業を実践するためには不適当な内容である。</p>
-------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

主要な課題	1) 主要な制約要因は、応募者の不足、生徒/先生の高い比率、教員の専門性の偏り、施設の老朽化・不足、車両・資機材の不足、図書施設の老朽化 2) 研修カリキュラムは農業ビジネス、付加価値増大のための農産物加工分野を取り込むべき。さらにグループ形成スキル、そのマネジメントも含めるべき。 3) 教員の学位レベルを高めるべき。 4) 中央政府は各研修機関に権限委譲をさらに進めるべき。
-------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## (2) 本格調査

調査団および MAFC および MLDF 研究・研修局職員が 2007 年 6 月～8 月にかけて、本格調査を実施した。本格調査の目的は以下のように設定された。

- 1) 農業セクターの最近の動向、特に求められる人材の検討
- 2) 進展する農業セクターで求められる研修サービスの内容検討
- 3) 主要な研修対象（農民、普及員、あるいは民間プロバイダー）の同定
- 4) 研修内容の検討

調査チームは、関連情報の収集・分析に引き続き、2007 年 7 月 1 日から 2 週間の地方調査を実施した。地方調査では、表 3.20 に示すような研修関連機関を訪問し、関係者へのインタビュー・資料集を行い、研修の現状・課題の抽出に努めた。

表 3.20 訪問した農業研修関連機関

MAFC 関係研修機関	ウヨレ（ムベヤ州）、イロンガ（モロゴロ州）、KATC*（キリマンジャロ州）、ムリンガノ（タンガ州）
MLDF 関係研修機関	テンゲル（アルーシャ州）、モロゴロ（モロゴロ州）、ムプワプワ（ドドマ州）、プフリ（タンガ州）
MITEM 関係機関	ビジネス教育専門学校、小企業開発機構、タンザニア標準局、貿易委員会
県政府	アルメル県、モロゴロ県
職業訓練学校	タンガ訓練校、ムベヤ訓練校
ゾーン農業研究所	ムベヤ・ゾーン農業研究所
大学	農業組合大学（アルーシャ）、ソコイネ農業大学（モロゴロ州）
その他	アフリカ野菜研究所（アルーシャ州）、子牛配布プログラム事務局（アルーシャ州）、タンガ・フレッシュ会社（牛乳製造販売）

注: \*キリマンジャロ農業技術者訓練センター

以上の諸機関への訪問の後、資料分析を実施し、報告書を 2007 年 8 月上旬に作成した（調査の概要は表 3.21 のとおり。詳細は、英文報告書付属資料 19 を参照）。

表 3.21 農業研修機関に関する本格調査知見の概要

研修機関の過去と現在の状況	政府は、普及員数の急速な拡充を目指してクラッシュプログラムを開始し、各研修機関も予算が増加され、事業の拡充・施設の整備が進められている。しかし従来、農業の研修部門への（政府あるいはドナーからの）支援は非常に限定的なものであった。研修部門は農業サービスの分野（研究・普及・研修）の一翼をなすが、1980 年代末以来、世銀の 4 プロジェクト <sup>63</sup> が研究・普及分野に継続的支援を行ってきたのに対し、研修部門は、直接的に何らかの支援の対象となったことは一度もない。また、1994/95 年度から 1999/00 年度の間、政府が新規職員（普及員も含む）の採用を凍結したため、研修機関への入学生は激減した。その結果、各研修機関の施設・設備・人材等いずれも甚だしく老朽化した。政府からの支援は 2000 年から再開されたが、支援の規模は非常に限定的である。最近のクラッシュプログラムは、施設の改修等一時的な改善は予想されるが、長期的な視点に立った抜本的な改革はまだ考えられていないのが現状である。
---------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>63</sup> 4 大プロジェクトとは、普及部門では NALERP (1989-99) および NAEP II (1996/97-2003)、研究部門では NALRP (1989-99) および TARP II (1998-2004) をさす。

主要な課題	早急な対応が必要な課題	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 主要な制約要因は、応募者の不足、生徒/先生の高い比率、教員の専門性の偏り、施設の老朽化・不足、車両・資機材の不足、図書施設の老朽化</li> <li>2) 研修カリキュラムは農業ビジネス、付加価値増大のための農産物加工分野を取り込むべき。さらにグループ形成スキル、そのマネジメントも含めるべき。</li> <li>3) 教員の学位レベルを高めるべき。</li> <li>4) 中央政府は各研修機関に権限委譲をさらに進めるべき。</li> </ol>
	中央レベルでの制度的課題	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 研修政策の不備（政策が存在していない）。</li> <li>2) 現在、研修機関の一部は特定分野（例えば灌漑、農業機械等）に特化しているものがあるが、むしろ全ての研修所で基本的な一般コースを提供することとし、その上で各地の特性に添った特徴的コースを開発させるべき。</li> <li>3) 現在の研修コースの内容が妥当かどうか。ムリンガノ研修所では現在もなお大規模機械化農業のための農業機械の研修を続けている（現在のタンザニアの農業はほとんど零細農民による）。</li> <li>4) MAFC 内では、研修局以外で研修活動が実施されており、重複が多い。統合が必要である。</li> <li>5) MAFC、MLD、MITM 間の連携不足</li> <li>6) 研修・研究・普及間の連携不足</li> <li>7) 民間の普及員（組織）の育成</li> </ol>
	個別研修機関での制度的課題	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 教育機関としての「承認（accreditation）」獲得</li> <li>2) 地方政府（県など）との連携不足</li> <li>3) 研修・研究・普及間での連携不足</li> <li>4) その他の研修・教育機関との連携不足</li> </ol>
	研修内容・方法に関する課題（長期研修）	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 地域の特色あるコースを考慮しつつ研修コースを標準化すること。</li> <li>2) 研修の内容が農業技術に偏重しすぎている。</li> <li>3) 民間企業との共同研修の可能性</li> </ol>
	研修内容・方法に関する課題（短期研修）	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 短期間コースは農民研修に大きなポテンシャルを持っていることから、質・量的に増加させる。</li> <li>2) 研修の内容を農民にとって、よりもっと魅力的なものとする。例えば、収入増加に直結する活動、簡単な道具キットなどを同時配布する、など。</li> <li>3) 農民とともに普及員もグループに入れて研修する。</li> <li>4) 民間企業と共同で研修する。それによりコストシェアが可能となる。</li> </ol>
提言	中央レベル	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) 研修政策の策定（農業セクターでどのような研修体制をどう実現するのか）および研修体制整備を進める実施プログラムの策定</li> <li>2) MAFC、MLD、MITM 間の調整メカニズムの構築</li> <li>3) （特に MAFC で）研修事業の管理の一本化</li> <li>4) 研修、普及、研究の3部門間での連携強化</li> </ol>
	個別研修機関レベル（MATIs および LITIs）	<ol style="list-style-type: none"> <li>5) 技術教育監督委員会の教育機関として「承認」を得ること</li> <li>6) 研修事業実施のための理事会の設置および特別作業グループの利用</li> <li>7) 経営の独立性強化のために、独自収入源の確保・強化</li> <li>8) 商業的農業の育成・強化のための効果的カリキュラムの検討・導入</li> <li>9) 県政府との連携強化</li> </ol>

### 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。以下では、調査団による上述以外の活動を報告する。

#### (1) DADPとLGCDG<sup>64</sup>に関する実態調査

調査団は 2005 年 11～12 月に、DADP と ASSP が統合された統合 ASDP 計画で、DADP 資金がタンザニアの 2006/07 会計年度から LGCDG システムを通じて配賦されることになっていたことから、LGCDG の実態調査を実施した。その報告書は、地方レベルにおける DADP と LGCDG の実態に関する参考として、A-WG メンバーに配布された。調査結果の概要は以下のとおりである（詳

<sup>64</sup> LGDG の旧称。

細は、英文報告書付属資料 20 参照)。

- 1) 地方政府は以下の理由により、2つの資金の統合を歓迎している。
  - 中央との指示・報告系統が地方自治庁に統一され、事務手続きが簡素化される。
  - 単一の省が管理するので、資金配賦がより迅速に行われる。
  - 中央との連絡が簡素化されるので、中央との連携がより緊密になる。
  - 単一の予算サイクルとなるため、計画策定がより効果的、戦略的となる。
- 2) 他方、地方政府の職員は、新たな体制に関して以下のような懸念を示した。
  - 県政府内での情報共有が少ない場合、職員の一部は知らないという状況が発生する。
  - DADP 資金の受給は LGCDG 審査に合格することが前提条件となるため、県政府内部で部署間に能力の差違がある場合、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がある。

## (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。それらは以下のとおり要約される。

「SWAp に加えて、JAST の策定によって一層援助協調への方向性が強まる中で、ドナーの多くが二国間協力プロジェクトから撤退しつつある。特に、農業セクターでは、SWAp を支持しつつ二国間技術協力を継続することは徐々に困難となってきた。ASDP の効果的、効率的な実施のためには、ASDP 事務局の機能強化や地方政府の能力向上に向けた技術支援が不可欠であることは、他ドナーも意見の一致するところである。その中で JICA は今後どのように技術協力を行っていくのが焦眉の課題となっている。」

調査団は、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、ドナー側事務局とし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よう努めた。

## (3) ASDP バスケットファンド・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 バスケットファンド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、以下のようなコメントを提示した(詳細は、英文報告書付属資料 21 参照)。

- 同文書は①MoU に規定されている ASDP 関連文書(特に ASDP 政府プログラム文書)および② LGCDG (当時) 運用規則と整合性を保つことが必要である。
- 同文書には財務関連以外の事柄(組織体制など)が含まれているが、これらは別の文書で扱われるべき内容である。
- 同文書は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。また、中央レベル用と地方レベル用に分割することが望ましい。

## (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 農業セクションなどと協議された。それら関係者との間で合意された方向性の原則は以下のとおりである。

- DADP 策定・実施支援に関しては、州行政局、DADP 作業部会、PMO-RALG の農業セクションなど、様々な関係者がいる。JICA の支援は 2つの側面にフォーカスすることができる。すなわち、1) ASLMs による地方政府への技術的なバックストップ、2) ASLMs による DADP 四半期進捗報告書を通じたモニタリングである。その場合、JICA 支援の主たる対象は、DADP 作業部会と PMO-RALG の農業セクションである。但し、必要に応じて、他の組織、例えば、モニタリングに関しては ASDP M&E 作業部会と連携する。

- 州行政局には地方政府を直接バックストップする役割があることから、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。
- 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。その定期的訪問においては、DADP の策定・実施が十分にできていない地方政府をフォーカスしてもよい。

#### 3.5.4 調査団による貢献

上記業務を通じた調査団の貢献は以下のとおりである。

- 2006/07 年度を迎えるにあたり、関係者の間では農業セクターレビューの重要性が強く認識されていた。しかし事務手続き上の問題等からその準備作業は大幅に遅れていたため、ASLMs は、緊急に同レビューを実施する必要性に迫られていた。このような状況に鑑み、調査団は必要な人員を配置するとともに、技術支援を提供し、ASDP の円滑な実施を側面支援した。本セクターレビューの構成・内容はその後のセクターレビューの基本を形作ることとなった。
- DADP と LGCDG に関する調査結果は、支援ドナーにも共有され、ドナー間の共通認識の向上に資した。





## 第4章 本調査の成果と ASDP の今後の課題

本調査は表 4.1 に要約されるとおり、ASDP の効果的、効率的な実施に向けて様々な活動を展開した。それら活動は、第 1 章で述べた本調査の目的に照らして、1) ASDP の実施体制の改善、2) ASDP バスケットファンドの設立・運営支援、3) DADP の策定・実施支援、4) ASDP 関係諸機関の能力向上、5) 情報・知見の整理・共有、6) その他に分類される。

表 4.1 本調査の活動

支援対象（活動）分野	本調査の活動
1. ASDP 実施体制の改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ASDP 実施体制（国レベルの調整）の改善方策の検討</li> <li>・ ASDP の M&amp;E フレームワークの最終化および運用化</li> <li>・ ASDP 合同実施レビューへの参加</li> <li>・ ASDP 実施能力開発のための技術支援調整メカニズムの検討</li> <li>・ ASDP 実施体制に関する他ドナーの意向調査ならびに JICA への提言</li> <li>・ ASLMs・ドナー政策対話メカニズム（農業セクター協議グループ）の提案</li> </ul>
2. ASDP バスケットファンドの設立・運営支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ バスケットファンド・ファイナンシャル・メカニズム文書の最終化</li> <li>・ 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）</li> <li>・ ASDP 合同実施レビューへの参加</li> <li>・ DADP 四半期進捗報告書の統合支援</li> </ul>
3. DADP 策定・実施支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ DADP ガイドラインの最終化</li> <li>・ DADP 策定・実施に関する研修</li> <li>・ DADP バックストップ（技術的支援）</li> <li>・ DADP 文書の質的評価</li> <li>・ DADP 作業部会の運営支援</li> </ul>
4. 関係諸機関の能力向上	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 上記 2 と 3 の活動における ASLMs との共同作業・技術支援</li> </ul>
5. 情報・知見の整理・共有	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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）</li> <li>・ 国内支援委員会の開催支援・報告</li> <li>・ 国内セミナーの開催支援・報告</li> </ul>
6. その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農業セクターレビューへの参加</li> <li>・ ASLMs 研修機関の改革策の検討</li> </ul>

上記活動の結果もたらされた成果ならびに今後の課題を、支援対象分野ごとに以下のようにまとめる（具体的な成果の判断が難しい情報・知見の整理・共有は除く）。なお、以下に記す成果は、本調査団の活動によってのみならず、タンザニア政府やその他関係者との共同作業の結果、達成されたものである。

### 4.1 ASDP 実施支援体制の改善に対する成果と今後の課題

#### 成果

- 第 2 回合同実施レビューチームは、調査団の ASDP の国レベル実施体制に関する調査結果をインプットとして活用し、MAFC 政策・計画局の強化が必要として、MAFC 政策・計画局の人員補充（調整専門職の補充）を提案した。また同様に、テーマ別作業部会間の調整を重要視し、全ての作業部会を対象にした全体 TOR の作成を ASLMs に提案した。このうち、後者について、現在 ASLMs は全体 TOR 案を作成し、作業部会間の調整を行うことに務めている。実施体制の一部が改善されつつある。
- 調査団の支援により、ASDP M&E 体制の構築に向けて実用性のあるフレームワークが形成された。これにより、地方政府を含めた関係省庁による M&E 実施体制が整えられた。現在、ASDP M&E 作業部会は、JICA M&E 技プロチームの支援を受けつつ、同フレームワークに基づく M&E 体制の運用化に務めている。
- 県議会議員等地方レベルでの政策決定者の間で ASDP がまだ十分広く知られていない等の認識から、調査団は第 2 回合同実施レビューに参加しその強化を促した。これに対し、2008 年

11 月に至り、ASDP の広報担当の新たなテーマ別作業部会が設立され活動を開始した。

- また、県政府に対する DADP 関連の技術的支援ならびに進捗報告書の取りまとめ等において重要な役割を担う州行政局に関して、調査団は同じく合同実施レビューでその体制強化の必要性を指摘した。この点に関しても、今年度（2008/09 年度）から州行政局の人員および予算の拡充が実施されることとなった。

### 今後の課題

- 現在、MAFC の政策・計画局長がテーマ別作業部会間の調整を担当しているものの、その調整能力には依然課題が残っている。合同実施レビューで提言されているとおり、MAFC の政策・計画局は、調整専従スタッフを追加配置するなどの対応が必要である。また、代替案としては、ASDP 実施機関の要である局長委員会メンバーをテーマ別作業部会の議長に任命し、実務レベルに直接的な関わりをもたせて局長レベルの調整強化を図ることなども検討されるべきである。
- テーマ別作業部会間の調整については改善策がとられているものの、引き続きその効果実現に注力していく必要がある。作業部会全体に対する ToR を周知徹底させ、必要な調整業務を実施することがその第一歩となる。
- ASDP M&E の今後の課題としては、村から中央に至る「農業データ定期報告制度」の整備、地方政府が M&E を適切に実施するためのガイドラインの作成・普及等があげられる。これらの課題は、M&E 技プロチームとの連携のもと、適切な対応が図られる予定である。
- 州行政局による県政府支援体制が強化されている一方で、州の具体的な役割を明確にし、その業務を遂行するための能力開発を行うべきである。これまでの研修やガイドラインは県政府を対象にしているものが多かった。それゆえに、州の役割は曖昧な部分があった。今後は、州行政局の能力開発に直接資する支援パッケージを確立し、適用することが望まれる。
- TA および能力開発に係る支援活動の重要性、またその調整の重要性は提示されたが、今後は、TA/能力開発支援活動を ASDP 実施の改善のための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必要がある。また、そのための支援活動の調整体制・プロセスを確立にすることが望まれる。

## 4.2 ASDP バスケットファンドの設立・運営に対する成果と今後の課題

### 成果

- 調査団が参加した合同事前評価は、ASDP の実施内容を検討・改訂した。改訂を踏まえて評価した結果、バスケットファンドが設立されることとなった。
- 調査団は、合同事前評価に参加して DADP 資金受給資格および受給金額決定の基準<sup>65</sup>の設定に関わるとともに、その後の改訂作業にも参加した。DADP 資金の受給基準設定ならびにその後の状況に応じた改善により、県政府の DADP 資金の一層効果的な利用が担保された。
- 調査団は、合同実施レビューにも参加し、県政府の資金受給時期の確認や、予算執行率状況の把握を行い、地方レベルの予算配賦状況の改善に資する方策を提言した。県政府担当者が予算配賦の情報を把握できていない状況から、情報共有情報伝達経路が見直され改善されることになる<sup>66</sup>。
- また、DADP 資金の運営管理支援の一環として、調査団は DADP 四半期進捗管理報告書の統合支援を行った。調査団との共同作業を通して、PMO-RALG 農業セクションは、DADP 進捗報告書の統合作業を州へ移管している。これにより、効率的・効果的な統合報告書作成プロセスが実現されうる。

<sup>65</sup> DADP 交付金は、LGDG の資金配賦システムに則って地方政府に配賦される。LGDG は資金の有効利用を確保するために受給資格と受給金額決定に関して一定の基準を適用している。つまり、県政府のパフォーマンスに応じて金額が決定する仕組みである。DADP でも類似の仕組みを設定しており、地方政府の受給可・不可および金額の増減を決定している。

<sup>66</sup> 県政府に対する予算配賦情報は、県知事や計画担当官には通達されるものの、DALDO など DADP 担当者には直接届かない場合が多かった。今後は、DADP 担当者にも情報が共有される形で、情報が伝達されることとなった。

## 今後の課題

- バスケットファンドの運営に係る今後の課題として、県政府に対するより迅速な資金配賦が最重要課題としてあげられる。現在、ASLMs とドナーともに同課題の改善に取り組んでおり、資金配賦を承認する ASDP バスケットファンド運営委員会の早期開催や、大統領許可 (President Warrant) 適用による国会承認なしの配賦などの対応が図られる予定である。
- 地方レベルの資金管理状況を的確に把握するためには、DADP 四半期進捗報告書の質を上げることが重要である。PMO-RALG は、県政府に ACBG を活用したコンピューター技術に関する研修を奨励するとともに、報告書作成方法を記したマニュアルや、州や県が進捗報告書の質を確保するためのチェックリストの作成・普及に取り組むべきである。また、進捗報告書のフォーマットと PlanRep2 など政府既存システムとの整合性確保も、今後検討されるべきである。
- また資金配賦と予算執行状況把握について改善を図る一方で、資金の有効活用についても注視する必要がある。これまで ASDP 関係者は、いかに予算を配賦するか、いかに執行状況を把握するかについて議論を重ね、対策をとってきた。今後は、中央・地方レベルの事業の費用対効果についても調査し必要な対応を図ることが望まれる。

## 4.3 DADP 策定・実施に対する成果と今後の課題

### 成果

- 調査団は主に DADP 作業部会への支援を通して、DADP ガイドラインの策定・改訂を支援した。これにより、全県政府が政府既存システムに則った一定の枠組みで DADP を策定し実施している。また DADP 作業部会は、調査団が試行的に実施した DADP 文書質的評価を内部化し、政府の活動として実施するようになった。これにより、DADP 文書の評価基準が ASLMs と県政府で共有されることになり、実施者の間で具体的にどのような DADP が求められているか明確になった。ガイドライン支援と質的評価支援の結果、DADP 策定・実施体制ならびに評価体制が整備されたことになる。
- 調査団は、DADP 作業部会との協議あるいは合同実施レビューを通して、県政府が村レベルの開発計画から DADP を策定する際に、投資効果等を勘案して事業を選定する重要性を指摘してきた。同作業部会は現在、DADP 策定段階におけるプロジェクト評価手法の導入を県政府に働きかけている。これにより、一層効果的な DADP 事業の選定が促進される。

### 今後の課題

- 今後の課題として、技術面では、DADP 文書の策定・実施方法を具体的に示した DADP ガイドラインの作成・改訂、DADP 質的評価の継続的実施があげられる。これらは、DADP 作業部会が実施する予定があった、または実施する予定がある活動である。後述する体制面での強化を図るとともに、タンザニア政府および支援ドナーによる作業部会の運営面に対する注力が望まれる。
- また県より下の郡・村レベルでの事業実施状況を把握し、事業実施方法の改善を図るとともに、ASDP 全体の視点から遅れている分野 (民間セクターの活用や圃場試験の実施など) の原因を追究し対応を図ることが必要である。これまでは、ガイドラインやバックストップ、質的評価などを通して中央政府からの指示の充実を図ってきたが、今後はその指示を受けて現場がどのように動いているかを把握することが肝要である。
- 体制面では、ASLMsの県政府に対する技術的支援を統合することがあげられる。DADP作業部会は、バックストップやDADP質的評価など、県に対して多様な技術支援を行ってきた。しかし、それらの支援の間に連携が認められない。多様な努力は相互に連携してさらに効果が発揮される (例えば、質的評価の方法や知見がDADPガイドラインに反映されるなど)。また、中央レベルでのDADP支援組織・グループ (MAFC政策・計画局<sup>67</sup>、DADP作業部会、PMO-RALG農業セクション) においても、互いに連携することが肝要である。例えば、DADP

<sup>67</sup> MAFC 政策・計画局は、現場レベルの DADP 実施モニタリングを実施することがある。

四半期進捗報告書作成のためのガイドはDADPガイドラインの一部に取り込まれ、またバックストップの内容の1つとして含まれるべきである。従来、これら組織・グループはそれぞれ独自に活動を展開してきた。しかし、互いに連携を図ることで、これまで断片的だった県への技術支援がより系統的になり、相乗効果が生まれるものとする。

#### 4.4 関係諸機関の能力向上に対する成果と今後の課題

##### 成果

- 調査団が当初、重点的に支援したDADPガイドラインの改訂作業は、現在、DADP作業部会によってなされている。また同作業部会は、調査団が試行的に実施したDADPの質的評価を政府の活動として取り組み内部化するなど、支援活動のアウトプット・レベルで、彼らのDADP策定・実施能力向上に一定の成果が見られる。
- 他方、ASDP M&E作業部会の政府メンバーは、M&Eに係る専門的知識をある程度習得するとともに、組織（作業部会）運営能力を向上させたとする。例えば、現在、政府メンバーが合同実施レビューなどの主要会議でASDP M&Eフレームワークについて発表し、質疑応答に応じている。政府・ドナー関係者との意見交換を通じて、より効果的・効率的なシステムの運用に向けて活動している。また同作業部会は政府メンバーの主導によって、会合が開催され、活動予定・方法が検討されている。依然、主に技術面でJICA M&E技プロチームの支援を必要としつつも、組織運営を自身で行う姿勢は持続的な効果であると判断する。

##### 今後の課題

- 今後は、テーマ別作業部会の機能をより活性化することが重要である。多くの作業部会は、年間活動計画と予算を含め、自らのTORを作成するのに多大な時間と労力を傾注した。しかし実際には、メンバーの作業部会活動に対するコミットメントの欠如やその他関係者との連携不足等の理由から、それらが必ずしも守られず作業の進捗は遅れがちである。今後、メンバーの責任を明確にする制度づくり、メンバーが抱える他業務との調整（例えば、ある時期にはフルタイムで作業部会活動に専念すること）などの対応が図られることが必要である。
- また政府のみならず、ドナーによる運営面支援の強化も検討されるべきである。例えば、ドナーは、単にコミットメントを示すだけでなく、政府と共同で能力開発を促進するために、テーマ別作業部会のメンバーとしての立場をもっと活用すべきである。そうした関与によって、ドナーは能力開発の課題（例えば、特定の技能／知識、あるいはASDPが実施される方法、組織的な課題など）を把握することができる。また、それらの課題のために行動を取る必要性について、タンザニア政府により説得力のある提言を行うことができる。またドナーは特定の課題について、タンザニア政府により高いアカウンタビリティを求めるべきである。例えば、DADP作業部会は、地方政府に対してバックストップを行っているが、ドナーは同作業部会に、その活動の内容、達成事項、インパクトなどに関する報告書を提出するよう要請すべきである。そのような要請は、同作業部会のアサインメントに対するより真剣なコミットメント、仕事の品質向上および能力開発に貢献する。
- 最後に、政府とドナー間で支援活動の調整・情報共有が必要である。今後、ASDPの効果をより高めていくためにも中央・地方政府の能力向上に資する支援（技術支援、新規ツールの導入など）が重要となる。政府と支援ドナーがそれぞれにできることを明確にし、互いの調整・補完を図ることで、比較優位が活かされ、より効果的なASDPの実施が実現される。

## 第3編

ASDP 策定・実施経験から得た知見と教訓

## 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における業務の概要と特徴をまとめた上で、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、知見は、大きく「ASDPの策定・準備の時期」と「ASDP実施の時期」とに分けて記述する。

調査団がフェーズ1とフェーズ2において行った支援業務の概要は、表5.1のとおりである。

表 5.1 調査団による支援業務の概要

フェーズ	支援対象	調査団が行った主な業務
フェーズ1 (2001年3月～2005年3月)	1. RDSの策定 2. ASDSの策定 3. ASDPの策定・実施 4. DADPの策定・実施	1. ドナー事務局であるJICAの側面支援として、政府・ドナー調整会合への出席（専門的見地からのコメント提示と議事録作成） 2. 政策・戦略・プログラム策定のための基礎的調査の実施（セクターの現状調査、対象地域の現状分析、政府関係省庁の政策分析、統計資料の整理、調査結果報告セミナーの開催等） 3. ガイドラインやマニュアルの作成（地方自治体がDADPを策定する際のガイドライン、バスケット資金投入に係るマニュアルの作成等） 4. 県・村落レベルのフィールド調査（タンザニア政府のモニタリングを補完する外部モニタリング）の実施とその結果に基づく改善策の提言 5. ステークホルダー（タンザニア政府、地方自治体、ドナー等）への情報提供・共有
フェーズ2 (2005年11月～2009年2月)	1. ASDPの策定・実施 2. DADPの策定・実施	1. ASDP実施体制の改善支援（改善方策の検討、ASDP M&Eフレームワークの最終化・運用化、合同実施レビューへの参加など） 2. ASDPバスケットファンドの設立・運営支援（バスケットファンド・ファイナンシャル・メカニズム文書の最終化支援、ASDP政府プログラム文書の合同評価ミッションへの参加など） 3. DADP策定・実施支援（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など） 4. 関係諸機関の能力向上（ASLMsとの共同作業・技術支援） 5. 情報・知見の整理およびタンザニア側関係者、日本側関係者、他ドナー等との共有

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以下のようにまとめられる。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。

- 1) **ASDPの動きと関係者の意向に対応した業務実施**: 本調査は、タンザニア政府が主導するASDPの動きに対応して行うプロセス支援的要素の強い業務である。関係者と緊密に協議・連携しつつ、ASDP実施の過程で生じてくる課題に対して迅速、柔軟かつ的確に対応できることが肝要である。実際、調査団は8年間にわたって、ASDPの効果的・効率的な実施のための「公共財」として支援業務を遂行するよう努め、それに対して関係者から高い評価を得た。
- 2) **情報の収集・分析および関係者との共有**: 「公共財」としてのもう1つの役割は、関係者が共通して求めるような情報の収集・分析とその共有である。調査団は、一義的に日本政府/JICA向けに行った調査や分析の結果も含めて、報告書の配付や関係会合でのプレゼンテーションを通じて政府や他ドナーへ提供した。特に、ASLMsによる情報収集・分析およびモニタリング・報告書作成の体制が整っていなかったASDP実施の初期段階では、当時ドナー側事務局を務めていたJICAを通じて調査団が提供する情報は、その後の政策・実施方針を決定する上で重要な役割を果たした。

- 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：当該国政府が調整・実施を主導するセクタープログラムでは、通常の技術協力以上にオーナーシップの重視が求められる。本調査でも調査団は極力、ASLMs職員の行う作業のファシリテーター役に徹するよう努めた。ASDP策定過程でコンサルタントによって作成された文書の多くが、期待どおりにタンザニア政府によって活用されなかった実態が示すように、政府職員が行うべき業務を調査団が代行して成果品を完成しても、先方に「所有」されない可能性が高い。しかし、先方に作業を完全に委ねると、その成果は質的に不十分なものとなり、多くの場合、他の支援ドナーに受容されない。したがって、質の確保を図りつつ、オン・ザ・ジョブ・トレーニング（OJT）を通じてASLMs職員の能力強化を図り、先方のオーナーシップを醸成するよう作業を進めた。オーナーシップの醸成や能力強化は短時日で成果が得られるものではないため、相手の経験や考え方を尊重し、忍耐強く取り組むよう心がけた。
- 4) JICAとの連携：政策・制度面におけるプロセス支援は、日本政府/JICAの政策的立場が明確であり、実際に相手国政府や他ドナーへの日常的な働きかけや説明・説得があってはじめて効果をあげうる。また、日本政府/JICAの政策的提言が説得力を持ち、かつ相手国政府に実際に活かしてもらうためには、具体的な業務の内容や日程を提案し、その実施を支援できるコンサルタントの投入が極めて重要である。本調査においても、調査団がJICA事務所と緊密に連携して行った技術支援およびそれに対する関係者の評価が、タンザニア政府や他ドナーに対するJICAの調整力やプレゼンスを高めたと思われる。

## 5.1 ASDP 策定・準備に係る知見

### 5.1.1 ASDS/ASDP 文書の策定

第2章(2.3)で既述のとおり、農業セクターの開発をSWApを進めることを構想してから、ASDPが正式に開始されるまで約6年の期間を要した(表5.2参照)。この長い準備期間は、関係者間の調整がいかに重要で困難であったかを示すものである。

表 5.2 ASDS/ASDP 基本文書策定プロセス概要

基本文書	作成期間	内容
ASDS	01年10月完成 (約1年)	タンザニア農業セクターの開発に対する開発課題と取り組み方法(戦略)等
ASDP 枠組み・プロセス文書	01年10月-03年3月 (16ヵ月)	ASDP 事業の全体的構成、予算比率、実施体制大枠等
ASDP 政府プログラム文書	05年7月-06年5月 (11ヵ月)	ASDP の実施体制の詳細、ASDP バスケットファンドに係る事業内容詳細・費用・予算配賦比率、資金配賦の方法・内容等

ASDP の基本文書の策定に関して、調査団は、作成された文書案にコメントや修正案を提供するなどの支援を行った。調査団が支援経験を通して得た知見は、以下のとおりである。

#### 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の仕方について、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。ドナーの間でも微妙な差が存在する。

見解の差が最も顕著に現れたのは、開発に対する政府の役割についてであった。MAFCならびにその他のASLMs省庁は、政府の責任は、農民をはじめとし、農業に関わる全ての国民を支援することにあると考えがちである。その結果、補助金の拡大、戦略作物あるいは戦略地域を特定した支援活動、あるいは政府主導の大規模投資活動(灌漑あるいは家畜用薬液槽の建設など)など、供給側の視点に立った開発事業を重視する傾向となる。一方、ドナーは農業セクターの動向は市場メカニズムに基づくものと考え、農民を独立した企業家のような存在として捉える。政府の役割は、農民が自らの社会的・経済的な意志決定に基づき生産活動ができるように、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い。したがって、ドナーは、農業セクターに関わる規制緩和、税制改革、金融制度改革、さらに民間セクターの活性化などを重要視して政府に活動を迫ることになる。

開発プログラムの具体的な活動を検討する際にも見解の相違は問題となる。例えば、肥料に対する補助金の適用について、通常、政府側はその有効性を主張するのに対し、ドナーはその効果に疑問を付す場合が多い。また、農業投資についても、ドナー側には、灌漑事業など収益が見込まれる投資事業に対しては、収益がある限り民間事業者（あるいは農民グループ）が実施するべきという意見が多い。政府の見解と違い、公的資金は使われるべきでないと主張するドナーもいる。同様に、農業の機械化に関しても意見の違いがある。大型機械の導入が最重要課題と考える意見もあれば、小規模アグリビジネスに適した加工機械を導入することが必要という見方もある。その他、農業の機械化は政府の役割ではないという主張も見受けられた。

これらの見解の差は ASDS/ASDP 策定の全プロセスを通じて、さらに DADP ガイドラインの策定においても、常に存在し、継続して議論されてきた問題である。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。調査団の経験上、関係者全員が合意に達するのに要する時間は往々にして予想より長いものとなった。

### 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）

第 2 章 (2.3.1) で記載したとおり、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。ドナー側の対応は基本的に「政府に任せる」という姿勢であった。一方、予算の不足等から政府側は改訂作業に着手することはなかった。政府とドナーとの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 3 月末に慌しくドナー側に提出された。その結果、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。関係大臣やドナー国大使まで巻き込むハイレベル関係者による協議の後、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。

上記の出来事は、ASDS/ASDP の準備段階において、政府とドナー間の関係を悪化させる結果となった。この経験に基づき、いくつかの明示的または暗示的な教訓が導き出されうる。明示的な教訓として、事前の協調と調和のプロセスが不十分であった点があげられる。関係者は、政府チームによる策定作業期間を通じて、文書案の内容を緊密に協議し改善に向けた調整を行う必要があった。もう 1 つの明示的な教訓は、政府側の計画運用能力に関係する。政府は、策定作業に係る費用負担をドナー側に要求しつつ、その一方で策定作業を自らのチーム単独かつ短期間で完了しようと計画した。しかし、実際にはその計画を実施することができず、結果的には政府側の実施能力が問われる結果となった。

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。一般的に、ドナー側は、無条件に政府を支援することはできず、政府が出す成果の品質を高く望む傾向にある。特に SWAp 開始当初において、政府に実施・運営を任せられた場合、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、それ以前に策定されている戦略や政策を具体的に実行することを目的に作成される。その意味でも、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、作成すべき文書に対して、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。ASDP の経験でも、実際にプログラム文書にある内容を実行に移す時、いくつかの混乱が生じた。1 つの例は、DADP 交付金の種類と活用方法についてである。第 2 章 (2.2) で説明したとおり、ASDP バスケットファンドから拠出される DADP 実施に対する交付金は主に 3 種類存在する。農業投資用の DADG、能力開発用の ACBG、それから農業普及サービス用の AEBG である。DADP ガイドライン等に基づき、県政府はそれぞれの交付金の目的に従って活動を実施することになっている。しかし、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。例えば、新品種の導入研修事業は、農民の視点に立てば、能力開発事業であるが、県職員から見ると技術普及サービスの一環である。また、農業開発事業の多くは、投資や実施者の能力開発、普及サービス、全ての要素を含む形で計画される。同様に、新品種導入目的のデモンストレーション栽培の場合、倉庫など関連施設の建設、研修、新品種の種子配賦、その後のフォローアップなど多くの要素が 1 つの事業に包含されている。

原則論としては、開発プログラムと現実との間に齟齬が生じた場合、それが確認された時点で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必要であろう。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、またバスケットファンドなど資金支援の合意の基礎となっている場合が多いため、改訂にはそれなりの時間と労力が必要となる。そのため現実的には、臨機応変の改訂は不可能に近い。

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かといえる。一般的に SWAp の基本文書は中央政府レベルで作成される場合が多く、文書が開発の理念や長期のビジョンに基づいて策定される傾向は避けられない。また、多くの場合、策定期間が限られており、慌しく作業を進める中で、現場での実用性に配慮している余裕はあまりない。しかし、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、その後の効果的な実施を確保する上で有効と考える。

### 5.1.2 準備時期におけるドナーの参加

第 2 章 (2.3.1) で記載したとおり ASDP 準備期間における政府・ドナー間協議の基本体制は、FASWOG-TF である。また、ASDP 枠組み・プロセス文書承認後、ASDP を実施することを目的に、ASDP 事務局と 4 つの実施 TF が設置され、ドナーは希望に応じていずれかの TF に参加した。また、2004 年以降は、A-DPG<sup>68</sup> がドナー間の調整の場として設置された。ドナー側は、ドナー・グループ会合を頻繁に開催し、情報共有とともに、意見調整・理解の統一を図った。

JICA は FASWOG-TF そして A-DPG の事務局を担い、ASDP の策定・実施プロセスで中心的な役割を果たしていた。当時、調査団フェーズ 1 の活動の多くは、JICA のこの立場を支援するものであり、その結果として、ASDP の円滑な実施に貢献していたということになる。

調査団は、ほとんど全ての FASWOG-TF 会合、あるいはドナー間会合に出席し、議論に参加するとともに公式・非公式な議事録を作成した。また、JICA がドナー側の事務局を務めていることもあり、関係者間の調整業務に従事した。協議が難航している場合は、特定ドナーあるいは政府を個別に訪問し、互いの妥協点を探るなどの活動を行った。

ASDP 事務局設置後は、同事務局と緊密に連携し必要に応じて政府・ドナー間の会合調整などの支援を行った。また調査団フェーズ 1 は、政府の ASDP の早期実施の意向を受けて、ASDP 事務局下の TF 活動に対する支援も展開した (JICA が TF1 (DADP 事業) のメンバーであったことから、TF1 を中心に技術支援を提供した)。その他、IFAD/世銀が ASDP とは別の枠組みで ASSP を形成しようとしていた時は、他の二国間援助機関と協調し、IFAD/世銀に対して ASDP の枠内で事業を実施するべく働きかけ行うなど、協調と調整業務全般を支援した。

<sup>68</sup> 2004 年に、ハイレベル会合でタンザニアの支援ドナーが開発パートナー・グループ (Development Partners' Group : DPG) を発足させたことを受けて、農業支援ドナーもその傘下のグループとして農業 DPG (Agricultural DPG : A-DPG) を形成した。

調査団が支援経験を通して得た知見は、以下のとおりである。

### **政府側の取引費用の減少とドナー側の調整費用の増加**

第2章(2.1)でも述べたとおり、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。ドナーが個別に政府にアプローチし、他ドナーと調整しないまま単独で開発事業(プロジェクト)を実施する場合、政府はそれら個別プロジェクトを自らの政策に位置づける作業を自分たちで実施することになる。また、個別プロジェクトの要請に応じて、それぞれ別の報告書、会計手続きなどを行わなければならない。しかし、もしドナー側で調整が行われ、その結果、各プロジェクトが政府の政策やシステム(手続き、フォーマットなど)に沿ったものになれば、政府は自らのシステムに基づき単一のプロセスで対応できるため、従来費やされていた多大な取引費用(手続きにかかる費用)が軽減される。

しかし、ASDPの経験に基づく限り、上記議論は実態の一面を述べているに過ぎないといえる。実際には、ドナー側には多くの調整作業(ドナー間および組織内部調整)が発生する。SWApによる開発では、ドナーが政府に代わり自ら協調・調整して、支援活動が政府の政策に沿ったものにする必要がある。また、自らの手続きを、政府のシステムに整合するように、あるいは政府システムで代用するように調整する必要がある。そのために、ドナー間では頻繁に会合を開催し、情報共有や見解の統一を図る一方、政府側システムに沿うよう本部と掛け合うなど自らの制度的な努力を強いられることになる。SWApの下、ドナー側に新たに調整費用が発生する視点はこれまであまり言及されていない。しかし、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事務局下のTF体制は、ASDP枠組み・プロセス文書を策定した外部コンサルタントが提案したものである。各TFのメンバーは政府職員、民間、学会などから広く集められた。しかし、TF2とTF4は、設置後数か月で形骸化することとなった。活動が停滞した原因はいくつか考えられる。1つには、ドナーの積極的な参加の有無である。TF1とTF3は比較的活発に活動が継続したが、前者にはJICAとDANIDAが、後者には世銀が積極的に関わっていた。もう1つの理由として、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あったわけではない。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。

### **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、ASDPはすでに実施に向けての準備が整っていた。実際、政府は、2003/04年度に自らの資金約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。当時、バスケットファンドはまだ設立されていなかったが、関係者の一般的合意は、ASDPの地方投資コンポーネント(DADP事業)を支援するドナーでまずバスケットファンドを立ち上げ、その他のドナー、特に当時農業技術普及を支援するため、(ASDP/DADPの主流とは別にASSPプロジェクトを推進中であった世銀・IFADは、彼らのバスケットファンド参加の手続きが終了次第、順次参加すればよいというものであった。

しかし、一部ドナーから、ASDP/DADP主流の枠外で並行的に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。地方の農業開発では、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、投資と技術普及の相互に連携がないまま別々に実施される可能性も指摘された。この指摘を受け、「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、その調査結果をまとめた報告書<sup>69</sup>は、政府とドナーはDADPとASSPを統合した「統一バスケットファンドの設立」を提案するものであった。この提案に基づき、政府は新たなプログラム文書である「ASDP政府プログラム文書」

<sup>69</sup> 報告書:「DADP支援プログラム、2005年7月-2012年6月」

の策定に取り掛かった。ASDP政府プログラム文書案は合同事前評価を経て最終化され、2006年6月にASDPバスケットファンドが設立され現在に至る。

上記経緯からもわかるように、統一バスケットファンド設立準備のために、ドナーのASDP支援は結果的に3年近く遅れたことになる。政府は、自身の資金で2003/04年度からASDPの一部（地方レベル事業）を開始した。政府の意図はASDPを一刻も早く開始することであり、ドナー資金の準備を待っていることはできなかった。しかし一方、ドナー側では、世銀/IFADプロジェクトをバスケットに取り込むことに新たな努力が向けられていた。同プロジェクト実施に係る資金の大きさを考えると、それをバスケットに取り込むことに注力したことは理解できる。しかし、そのために3年間の空白時間が生じたことを考えると、その判断は果たして妥当であったのか疑問の余地が残る。SWApの下で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）

ASDPに対しては、当初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年より脱退した。

デンマークの援助組織である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。それまで、DANIDAは農業セクターの活発な支援ドナーの1つであったが、この時点で、DANIDAはASDPに参加しないだけでなく、農業セクターのすべての支援から脱退することを表明した。脱退の理由は、デンマーク政府は、タンザニア支援において、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、もう1つの可能性が考えられる。MoU締結の直前に、タンザニア政府は支援ドナーに対して事前に調整を図ることなく、ASDP政府プログラム文書に大規模な灌漑コンポーネントを取り入れた。同文書は、2006年2月-3月に政府・ドナー合同事前評価で検討され、その後5月に最終的に関係者で承認されていたものである。しかし、それにも拘らず、政府は、ASDPバスケットファンドの運用開始直前になり、灌漑コンポーネントならびにその実施費用として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を追加してきたのである。ドナーがその連絡を受けた時、DANIDAは大きな懸念を表明し、ただちにそれ以降のプロセスに参加することを中断した。その後しばらくして、DANIDAは、政府にASDPならびに全ての農業セクターからの脱退を通知してきたのである。

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る。EUは、バスケットファンドに対する資金投入を、時期を早めて、完了させ、2007/08年度以降、ASDPバスケット運営委員会にも出席しなくなった。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<sup>70</sup>がまもなく終了し、追加資金の可能性がないこと、それに伴い別セクターの支援に注力することなどがあげられている。しかし、その他の原因として考えられるのは、2007年2月から5月までの政府・ドナー間協調の不調である。同期間は、翌2007/08年度予算の作成時期にあたり、ドナーは、MoUに従い、政府側に、予算策定プロセスに関する十分な情報開示と協調を求めていた。しかし、結局、十分な協議がなく、当時ドナー代表を務めていたEUは、6月のバスケット運営委員会で、政府に厳しく改善を要求し、自らの脱退を示唆したことがある。その後、政府は関係改善に努め、現在、予算作成プロセスにおいてドナーと協調することが常となっている。

上記事例は、ドナーがSWApから脱退することを選択肢の1つとして検討する必要性を示している。脱退を決意する理由としては、ドナーの視点から、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。SWApの下では、ドナーは政府のオーナーシップを尊重することになる。しかし、それは政府の方針を全面肯定するという意味ではない。実際、先方政府のいかなる計画や行動に対しても支援を継続するということは、ドナー

<sup>70</sup> 輸出所得安定システム基金。対EUの輸出において、タンザニアなどの途上国の輸出シェアが低下するなか、その輸出競争力を高める目的でEUが設置した支援基金。タンザニアでは、コーヒー、茶、綿等の輸出換金作物の生産・輸出等を支援対象にすることが多い。

のもつ比較優位や関係者間の調整費用等の面から考えても有効ではない。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。しかし、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ことが必要かもしれない。

### 「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の下では、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、ドナーは支援事業（プロジェクト）を同調させることになる。それは必ずしも、プール資金あるいはセクターバスケットファンドに資金を投入するという意味ではない。プール資金はSWApの中で結果的に設立されるかもしれないが、SWApのために必ず必要なものではない。しかし現実的には、その点を厳密に検討されることなく、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浸み込んでいる。その結果、例えば、ASDPのMoUはASDPバスケットファンド設立のために締結されたもので、署名者はバスケットファンドに資金提供しているドナーのみとなった。他のセクターでは、MoUの範囲がより広く、当該セクターの支援に関心のあるドナーであれば、資金支援と技術支援の違いなく、参加できるようになっているものもある<sup>71</sup>。現在、ASDP実施体制において、政府・ドナー協議の場としてASDPバスケット運営委員会が存在する。現在、FAO（技術支援機関）も同委員会の会合に出席しているが、むしろ特例である<sup>72</sup>。農業セクターでは、資金のみならずキャパシティビルディングなど技術支援が有効な側面が多いが、政府との協議の場にそのような支援ドナーが十分含まれていないことから技術支援の議論は必ずしも活発でない。なお、現在、JASTの下で国家技術支援政策が策定されており、完成の暁には、農業セクターでも同政策に従って技術支援が調整されることになる。

#### 5.1.3 政府・ドナーによる合同事前評価

第3章（3.1.1）で示したとおり、本調査団はASDP政府プログラム文書に対する合同事前評価に参加した。調査団が支援経験を通して得た知見は、以下のとおりである。

#### 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

合同事前評価では、関係者が一堂に会して、SWApのもと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ことになる。それぞれの関係者が知見に基づき重要と思われる開発課題を議題に上げ、政府・ドナー関係者との議論を通してプログラムの課題として位置づけることになる。このプロセスを経た開発課題は、その後、SWApのもと関係者全員で取り組むことになるため、特に支援ドナーにとっては、自身の支援政策をSWApに融合させたいへん重要な機会といえる。ただし、自身が関与するドナーの立場のみを考えた提案は望ましくない。あくまでの開発プログラム全体の利益を踏まえて、開発課題およびその対応を提案することが重要である。

#### 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。そのなかで、各メンバーがそれぞれ重要と思う課題を、開発プログラムに取り組むためには、外交的技術が必要となる。特にドナーが政策的融合を視野にいれて配置する職員・コンサルタントの資質には欠かせない要素といえる。また合同事前評価は、数週間程度の短期間で実施されることが多い。当該国、特に対象セクターでの知見・経験は、評価業務を迅速かつ効果的に進めていく上で非常に重要な資質といえる。

<sup>71</sup> 例えば、タンザニア財務・経済問題省による公共財政管理改革プログラムフェーズ2。

<sup>72</sup> 第1回バスケットファンド運営委員会において、一部ドナーから、参加者はバスケット支援ドナーに限るべきではないかという疑問が呈されたが、協議の結果、認められることになった。一方、ノン・バスケット支援ドナーが参加する協議の場としてレファレンス・グループがある。しかし、それは毎年実施される農業セクターレビューの関連で、毎年7、8月に開催されるだけで、それ以外の時期の開催はまれである。また、最近のバスケット運営委員会にはアフリカ開発銀行も出席している。アフリカ開発銀行は制度上バスケットへの拠出が困難であることから、新たに基金を設けた上で07/08年度後半よりASDPへの資金拠出を開始した。

## 実施後のフォローアップの重要性

合同事前評価は、関係者間の理解および政策を統一する上で貴重な機会といえる。一方、ASDP では、その大がかりな準備および実施プロセスから、関係者が「合同事前評価を実施した」という事実に満足しがちな傾向が見受けられた。しかし、合同事前評価の重要性もさることながら、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ことがより重要なことであると思われる。ASDP の場合、評価ミッションが提言したアクションに対するフォローアップがどのようになされたのか、明確な情報共有が関係者間になかったことが教訓として指摘される。

### **5.1.4 ASDP バスケットファンド合意書 (MoU) の作成・締結**

MoU は、ASDP バスケットファンドプログラムに係る最も重要な文書の 1 つである。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 つであることから、政府・世銀の主導で作成が進められ、その後その他支援ドナーも含めて協議を重ねて最終化に至った。MoU 作成プロセスで観察された知見を以下のとおりである。

#### MoU改訂に係る調整・実施機関の重要性

MoU 作成においてはその重要性から、幾度となく協議が重ねられることになる。ASDP の場合、支援ドナーのバスケットファンドに対する資金供与の条件、ASDP 実施において必要となる調達方法の規則・管理、そして支援ドナーに対する報告書の準備等の面で集中的に議論が重ねられてきた。幾度となく重ねられた改訂作業において、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 では関係者の調整・協議が頻繁に行われ、皆が議論することに注力する一方、実際に作業に取り組む関係者は少ないという状況もある。しかし、特に MoU などの重要文書においては、合意事項を具体化できる調整・実施機関の存在は必要である。

#### 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)

MoU は、2006 年 6 月 27 日に署名される運びとなったが、その過程に大きな教訓を残すことになった。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った。署名準備段階において、EU による署名は確実視されていたが、残りの署名枠については明確な確認がとれなかった。どの機関とも MoU 署名にあたっては、本部からの承認が必要であり、その承認を待っている状況だった。幸いにも、署名式直前に、世銀が本部から、日本大使館が本邦から承認を取り付けることができ、その結果 3 機関の署名が成立し、無事に MoU が発効されることとなった。しかし、これら一連のプロセスからは、SWAp において実施される共同作業の危険性がうかがえる。すなわち、極端な言い方をすれば、自分が実施しなくとも誰かが事を運ぶという考えが発生する危険性である。ASDP でのこの出来事は、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必要性を改めて示した経験といえる。

#### 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 つに、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が異なっていたことがわかり、対応方法にも違いが生じることが判明したことである。具体的には、ドナーはバスケットファンドに対する会計監査を要請したにもかかわらず、政府の既存システムでは、省庁ごとに会計監査を行うことになっており、バスケットファンドのみに関する監査結果を掲示することは難しいということである(詳細は、項 3.3.8 参照)。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。求めるモノがどのように作成されるかという視点を準備段階から持つ必要がある。

### 5.1.5 ASDP 実施に向けた各種文書の作成

調査団は、ASDP 実施に向けた文書のうち、特に DADP ガイドラインの作成および改訂に技術支援を提供してきた。調査団が支援経験を通して得た知見は、以下のとおりである。

#### 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

DADP ガイドラインの一連の改訂作業は、関係者のガイドラインに対する様々な期待を示している。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、ASDP 関係者は、地方の実施者の視点を意識して、計画ステップを具体的に示したガイドラインの策定を求めた（簡易版ガイドライン）。その後、政府と世銀のローン交渉において、計画策定面のみならず、実施面において交付金をどのように使用するべきかを具体的に示すことが要求された。以降、現段階においても、改訂の必要性は確認されている。ASDP/DADP 体制での経験に基づき、具体的に質の高い DADP をどのように作成し実施するべきかなど、より技術面に焦点を当てた内容を加味する必要性が出てきたからである。

ASDP の場合、大まかな傾向として、ガイドラインの役割を制度的情報の普及に視る傾向があった（つまり、体制に係る情報が普及されれば、県政府は効果的な DADP を策定し実施するという想定があった）。しかし、近年、ガイドラインの機能として、開発活動をどのように計画し実施していくか、技術面での示唆も求められている。SWAp の導入に伴い、開発の実施体制が変化することに応じて、ガイドラインは様々な役割を期待される。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 実施に係る文書は準備段階で作成されるが、その時点で実施段階に必要な情報がすべて網羅されていることが望ましい。しかし、現実には、実施の経験を経て、ガイドラインの改訂が図られることが多い。

ASLMs は、ASDP 実施開始後、DADP の質的評価を新たなシステムとして導入することになった。この評価では、DADP の質に対する一連の指標を示したチェックリストを活用する。しかし、現行のガイドラインにはそのような情報がなく、今後の改訂作業でそれらシステムの知見を共有することが求められている。実施に係る文書は、実施段階に入ってからその有効性が示されることになる。中央と地方のコミュニケーションの有効手段であるガイドラインについては、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などの改訂や更新が必要となる。特に、実施初期段階においては、そのメカニズムを明確にし、定期的に更新することで、混乱を避けることが望まれる。

#### 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）

ガイドラインなど実施に必要な補足文書は、開発プログラム文書に基づき作成されることになる。当然、プログラム文書の内容が曖昧な部分は、ガイドラインでも曖昧に扱われることになり、その結果、ユーザー（例えば県政府）にとって大きな混乱を招くことになる<sup>73</sup>。例えば、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）の用途を明確に示きれていない。その原因は、少なくとも部分的に、プログラム文書の内容の曖昧さにある。同文書では、その交付金の追加交付金部分<sup>74</sup>を、県政府が農業サービス改革を実施するための資金として位置づけている<sup>75</sup>。他方、農家と民間セクターの能力強化も開発方針として掲げられており、DADP

<sup>73</sup> ガイドライン作成担当チームがプログラム文書の内容を改定する対応をとる必要があるが、そのような対応は現実的に難しい

<sup>74</sup> DADP 交付金には基本交付金と県政府のパフォーマンスに応じて支払われる追加交付金が存在する。

<sup>75</sup> 例えば、普及サービス民営化のための実施計画策定などの費用として使われる（URT, ASDP Support through Basket Fund Government Programme Document, 25 May 2006, P58）

ガイドラインでは後者をACBGの用途として記されている。その結果、農民に対するキャパシティビルディング活動と普及サービスの分別が難しくなり、農業普及ブロック交付金（AEBG）と混乱して使われることになった。

### 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、灌漑などの施設建設や、農民グループの強化、家畜管理、マーケティングなどの様々な開発事業が存在する。ASLMsは、実務部隊や作業部会（後述項3.2.6参照）や省庁の各局を通して、様々なガイドラインを作成してきた。中央レベルでそれぞれの思惑で多くのガイドラインを作成し普及する一方、それらを受け取る側である県政府では混乱を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では、M&Eの実施方法に関する文書は、「ASDP Results Framework」と呼ばれ、ASDPバスケツトファンド政府プログラム文書の付属資料として準備されていた。しかし、実施段階に入って、同付属文書にある多くの指標が現実的に適用できないことが判明した。この事態を受けて、ASLMsはドナーとともに、合同作業部会を立ち上げ、その改訂作業に取り組んだ。現在ASDP M&Eフレームワーク文書が策定され、その運用に向けての努力が続けられている。SWApの準備段階においては、関係者間の注意が、いかにプログラムを実施できるかという点に重きを置きがちである。途上国、特に農業セクターの場合、プログラムをある程度実施できたとしても、その実施に係る正確なデータを収集し、それに基づきモニタリングおよび評価する方法が十分に確立されていない場合が多い。このASDPのM&Eの経験は、準備段階からM&Eの具体的な方法を検討する必要性を緊要な教訓として示している。

#### 5.1.6 ASDP準備に係る知見のまとめ

ASDPの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、ASDS、ASDP 枠組み・プロセス文書、政府プログラム文書を含む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、優先課題の選定、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。関係者間の見解の相違は、時には激しい議論となり、時には、ASDP 枠組み・プロセス文書の再作成の例にみられるように、開発プログラムの進捗を大きく妨げる結果となった。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重要で難しいかを示す一連のプロセスであったといえる。

ASDPの準備段階の後半では、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・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ことが認識された。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を実施する上で役に立つ知見を得ることができた。

ASDPの準備期間に経験あるいは観察された知見は、表5.3のようにまとめることができる。



表 5.3 ASDP 策定・準備に係る知見のまとめ

知見	補足説明
<b>5.1.1 ASDS/ASDP 文書の策定</b>	
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。
<b>5.1.2 準備段階におけるドナーの参加</b>	
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。
<b>5.1.3 政府とドナーの合同事前評価</b>	
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。
<b>5.1.4 MoU 作成・締結</b>	
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。
<b>5.1.5 ASDP 実施に向けた各種文書の作成</b>	
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	曖昧なプログラム文書は、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って、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

### 5.2.1 ASLMs の ASDP 運営と内部調整

ASLMs の内部調整は ASLMs 局長委員会 (Committee of Directors) が担っている。一方、ASDP の具体的活動の推進は、局長委員会の下に設置されている作業部会が担当している。調査団が ASLMs の機能と調整につき得た知見は以下のとおりである。

#### ASLMs間の調整の困難と重要性

第2章(2.1.1)で触れたように、複数省庁による SWAp 実施は、農業セクターによくみられる特徴の1つであり、農業において SWAp の実施が困難である理由の1つとしてあげられている。

ASDP においても5つの省庁が関係しており、事実、5省庁間の調整はたいへん困難を要する。例えば、ASDP バスケットファンドに係る年間活動計画と予算を作成するためには、各省庁がそれぞれ該当業務を抽出しそれに応じて予算も取りまとめる必要がある。さらに、PMO-RALG は、全国133県それぞれの ASDP 計画(つまり DADP)を統合しなければならない。それらを期限どおりに1冊の計画書・予算書として提出することは極めて労力のいる作業となる。

ASLMs間の調整に関しては、ASLMs局長委員会とともにMAFC政策・計画局が実質的な調整機能を担っている。最近は、同局の積極的な調整活動により、ASDPの諸活動は比較的、規則正しく実施されることが多くなった。しかし、依然、改善の余地は残っている。例えば、ASLMs間で情報を共有することの重要性を認識し、電子メールなどのツールを活用して積極的に調整を図ることが望まれる。合わせて、各省のASDPに対するさらなるコミットメントも重要である。また、ASDP合同実施レビューでも指摘されたように<sup>76</sup>、ASLMs各省庁の政策・計画局にASDP調整のための責任者を配置する等などの対応も必要である。

一方で、ASLMs間の調整がいかに重要かを示す事例として、ASDP M&E システムの構築への取組みがあげられる。システムの構築は MAFC が先陣を切ったが、当時(2006年8月、MAFC は、自省のみを対象にしたシステムの構築を想定しており、ASDAP 全体を対象にしたシステムは想定していなかった。しかし、その後、ドナーとの対話および他の ASLMs との協調を通して、省庁の枠を越えた ASDP M&E システムの構築に取りかかることになった。その結果、現在、地方から中央まで包括的な枠組みで ASDP の成果をモニタリングし評価する仕組みができつつある。当時の ASLMs 間の調整がなければ、SWAp の実施はより困難になっていたであろう。

#### ASDPの具体的実施面への配慮の必要性

第2章で述べたように、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、プログラムの評価を成果(Outcome や Output レベル)中心で議論する傾向がある。オーナーシップ尊重の考え方およびドナー側の人員不足等もあり、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。結果的に活動の実態はあまり報告されず、ASLMs も、特に実施方法や手段を検討することなく、これまで実施してきた活動を延長する形で事業を進めることが多い。

例えば、県政府の DADP 計画・実施を改善するために ASLMs は、多大な努力を続けているが、これまでの活動を見る限り、主要な活動は、ガイドラインの策定、その説明・研修、ワークショップの開催などに留まっている。これらはある程度効果的であるが、県とのより双方向的な情報交換、つまり県の提出物に対する中央からの具体的なフィードバックおよびそれに対する県の対応などの視点が抜け落ちている。本調査団が DADP 文書の質を検討し、県政府に対するワークショップでその結果をフィードバックした時には、県からかなり前向きな反応が見られた。つまり評価フレームワークが中央と県で共有されることで、具体的にどのような DADP が求められているかが明確にされたわけである。中央でも、この効果を認めて、DADP 作業部会が自ら DADP の質的評価を実施するようになった。

<sup>76</sup> 第3章 3.1.2 および 3.1.3 参照。

なお、ASDP の運営上の問題にあまり注意を向けないのは政府側だけでなく、ドナー側も同様である。実際の作業に関与しない分だけ、ドナー側の問題の方がさらに大きいともいえる。

SWAp は政府システムの活性化等多くの利点を有している。また、政府のオーナーシップの尊重は、政府にやる気を起こす意味でたいへん重要である。しかし、バスケットを通じて政府に資金提供し、後は政府の主体性に任せておけば、彼らが効果的・効率的に事業を進めるであろうと考えるのはおそらく単純すぎると思われる。SWAp のより困難な課題はむしろ事業の実施レベルにあるのではないだろうか。

### 能力開発に配慮することの重要性

この問題は、上記の事業実施・運営上の課題への関心の低さと関係している。現在までのところ、ASDP 関係ドナーは主に、年間計画、予算、資金配賦などの事業実施の入り口的課題と進捗報告書などの出口的課題に注意を払っている。現在、整備が進められている ASDP M&E システムも基本的に ASDP の成果（Outputs ならびに Outcomes）に焦点を当てたものである。つまり、事業の具体的な運営・実施に対しては、現在、非常に限定的な関心しか寄せられていない。そしてその結果として、ASDP に関連する能力開発に関しても同様に低い認識しか持たれていないように思われる。

事業実施と能力開発との関係を示す例として、ASDP の農業普及事業がある。同事業は ASDP では重要な柱となっており、民間の普及事業者の活用を拡大して普及事業の改革を進めることになっている。しかし、この事業の実際の運営を見ると、普及員が実際どのような業務を行っているか、普及員を育成する研修機関がどう普及員を育てているか、など具体的な検証が少ない。また、民間部門に対しても実際どの程度の民間普及員が活用できかのといった情報は少ない。これらはいずれも、効果的な事業実施に必要な情報であるとともに、能力開発を進めるための基本情報でもあるが、このような情報があまり収集されていないように思われる。その結果、能力開発への具体的なアクションも少なくなっているのではないだろうか。同様のことは DADP に関してもいえる。県政府職員が実際どのように DADP 計画・実施を行っているか、期待される業務をこなす能力があるのか、もしなければどのような研修が必要なのか、などの情報が少ない。このような情報があれば、事業実施の効果・効率性改善のための方策も立てられ、また必要な能力開発も図られると思われる。

現在の ASDP では、関係者の運用面に対する配慮が十分でないため、能力開発に対する重要性も見落とされがちである。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（戦略的プランニング、運営管理、財務報告、情報収集・分析など）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**

ASDP 支援ドナーは、タンザニア国銀行のバスケットファンド・ホールディング口座に支援資金を投入し ASDP 開発資金として政府に提供している。投入資金は、ASDP バスケットファンド運営委員会承認のもと、政府の予算サイクルの中で ASLMs、県政府、州行政局に配賦されている。

本調査団は、バスケットファンドへの拠出自体に直接携わっていないものの、合同実施レビューなどの活動を通して、資金配賦の実態（県政府に適切に配賦されているかなど）や県レベルの執行状況について調査してきた。また、その他、ASDP バスケットファンド運営委員会や IFAD 追加融資に係る関係者ワークショップに参加し、バスケットファンド効果的な運営のため協議に参加してきた。さらに調査団は、政府側が提出したバスケットファンドに係る年間活動の検証作業を行い、概要をまとめコメントとともにドナー側取りまとめ役に提出した。調査団が支援経験を通して得た知見は、以下のとおりである。

### 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 の原則として、①1 つの開発プログラムのもとでの事業実施、そして②政府・支援ドナー共同による実施があげられる。これらの原則に基づいて、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することを合意し、バスケットファンドが設立されることになる。バスケットファンド設立以前は、タンザニア政府が自身の予算サイクルでは、配賦できたのは政府職員の給与を含む経常予算がほとんどであった。一方、開発に対する予算はほとんど支援ドナーからの資金に依存していたことから、県レベルの開発事業は、ドナープロジェクトがあってはじめて可能という状態であった。言いかえれば、開発は、ドナー側の思惑に大きく依存していたことになる。またプロジェクト支援ということもあり、開発は短期的な要素をもち、それは結果として、成果の持続性にはつながらない場合が多々あった。

しかし、バスケットファンドの設立で、タンザニア政府は、県政府に毎年定期的の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。現在、県政府は、バスケットファンドから拠出された開発予算を使って、村レベルから開発ニーズを掘りあげ DADP を策定し実施している。

### 「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）

一方、バスケットファンドという支援モダリティに関し、制度的な問題を抱えているドナーも存在している。国際的にも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現状にあり、現地事務所は拠出について自身のもつ理事会で承認を得るのに時間を要した。またアフリカ開発銀行は、制度上バスケットへの資金拠出が困難であることから、新たに基金を設けた上で 2007/08 年度後半より ASDP への資金拠出を開始したが、それに至るまでの内部調整に多大な時間と労力を要した。

このように、主要国際財政支援機関がバスケットへ拠出することが難しい場合、プール制度に過剰にこだわること自体、得策とは言えない。むしろ、少なくとも短期的には、支援の目的や資金の使い方が ASDP に即している限り、支援ドナーから多様なモダリティによる資金拠出を受けつけ、円滑に開発プログラムを実施してい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 にとり、年間活動計画とその予算を作成することは、毎年のこととは言えかなりの時間と労力を要する作業である。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・予算にすることは、政府にとってみれば政府既存システムにはない並行的な作業をしていることになる。ASLMs にとり、この資料は追加的資料であるが、ASDP ドナーとしては、その資金に関する活動・予算配分を確認する目的上不可欠な資料である。

ASDP バスケットファンド発足以降、ASLMs はこの作業にかなり手間取ったが、経験を積む中で、徐々に進捗・質ともに改善しつつある。しかし、これらの作業は政府の通常の計画・予算プロセスと並行した作業である点は変わりなく、ASDP がセクターバスケットを資金源とする限り継続する問題である。この解決のためには、資金支援モダリティを一般財政支援に切り替えるしかない。タンザニア政府は、以前よりドナーに一般財政支援への移行を働きかけているが、ドナー側としては、一般財政支援への投入は、資金の使途・その効果の確認など、追跡がさらに困難になることから慎重な意見も根強い。いずれにせよ、バスケットファンドという支援モダリティを採用している限り、その年間活動計画と予算の作成は不可欠である。

### 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、政府が、自身のシステムを使って作成しうる報告書は、各省ごとの情報に基づき作成され、バスケットファンドによる活動のみに焦点をあて、且つ ASLMs の 5 省庁からその部分だけを取り出し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。つまり、政府の既存システムで作成される報告書で MoU の条件が満たされることとした。その見解に基づき、現在、政府・ドナーは共同で MoU の改訂を進めている。この経験は、支援ドナーがバスケットファンドへ抛出する場合、その会計監査条件を政府システムに合わせる必要性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

ASDP の現在の対話・調整メカニズムとしては、政府・ドナーとドナー間の調整メカニズムが存在する。政府・ドナー間では ASDP バスケットファンド運営委員会があり、四半期ごとに開催されている。ドナーのバスケット抛出、ASDP の進捗の確認、また ASDP 実施上の諸問題が状況に応じて協議されている。参加者 ASLMs 職員バスケット支援ドナーである。一方、ノン・バスケット支援ドナー、民間セクター等より幅広く関係者を含むレファレンス・グループ会合があり、農業セクター全般に関する協議を行っている。これらの対話メカニズム、特に前者については、近年比較的定着されつつあり、会合も定期的に行われるようになった。

ドナー間の調整は、農業セクター・ワーキング・グループ (A-WG) で行われている。A-WG のメンバーはバスケット支援ドナー (世銀、IFAD、Irish Aid、アフリカ開発銀行、日本政府) およびノン・バスケット支援ドナー (JICA、FAO など) である。後者には、USAID など民間支援を展開しているドナーも含まれる。A-WG は月例会合に加えて、特別会合を開催し、緊急課題に対してドナーの意見をまとめ、Email を活用し非公式に情報共有を行っている。

政府・ドナー協調メカニズムに対する調査団の主な支援は、ASDP バスケット運営委員会、ASDP レファレンス・グループ会合、A-WG 会合等への参加、発言、また必要に応じての資料提供等である。特に A-WG 会合では、JICA が ASDP M&E 作業部会の主要参加ドナーであったことから、同作業の進捗状況に関し適宜発表した。また JICA タンザニア事務所に対して、各会合の協議議事録を作成し提供した。調査団が支援経験を通して得た知見は、以下のとおりである。

#### 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 の原則として、関係者の密接な協議が必要であるが、関係者がその調整過程に建設的に参加する場合、利用可能な資源 (資金あるいは人材) の幅が広がるメリットがある。1 つの良い例は、2006 年 7 月～9 月に実施された ASDP 初めての農業セクターレビューである。当時は、バスケットファンドが立ち上がり、ASDP が本格的に開始したばかりの時期であった。政府・ドナーともに、ASDP のベースラインを確認するために当時の農業セクターの実態を明らかにしておくことは非常に重要な点であった。しかし、レビューのためのコンサルタント調達作業は遅れていたにもかかわらず、7 月～9 月の実施時期が政府予算国会承認直後であるため資金の確保が難しく、バスケットにもまだ資金が抛出されていなかったことから、レビュー作業に着手できない状況であった。政府・ドナーは対策を協議し、リード・コンサルタントは DANIDA の資金を用いて緊急調達する一方、JICA も当調査団メンバーを 1 名配置することを提案した。関係者から承認されたことから、レビュー作業はほぼ予定通り実施され、所期の目的を達成することができた。

もし、これが単一のドナーによる支援であった場合には、そのドナーの追加資金によって実施自体は可能になったかもしれないが、追加資金獲得やコンサルタント調達などに時間がかかり、当初予定通りの実施は困難であった可能性が高い。関係者の連携が効果的に進んでいる場合には、予想外の資金需要あるいはマンパワー需要に対して、関係者一同で対応することができる。政府・ドナーの相互連携、比較優位による臨機応変の支援は SWAp の大きな利点といえる。

#### 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 では情報に関してもその収集・分析において大きな利点がある。SWAp における共通の目的とは別に、各ドナーは開発においてそれぞれ固有の問題意識があり、その問題に対応するためしばしば独自に調査を実施する。

ASDS/ASDP が開始されて以来、関係ドナー間では情報の共有が活発である。共有された情報の種類は広く、作物生産、農業技術、肥料補助金、食料安全保障、さらに農業以外の分野として貿易、税制、環境劣化問題、公共財政などがある。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。調査団もこの精神を尊重し、実施した調査は全て基本的に関係ドナー・政府と共有することを前提としてきた。

### 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。当調査団のこれまでの経験の中でも、ドナーの一部にはプロセスへの関与が不十分で、会合への出席が不定期となるメンバーも存在した。その中には、それまでの協議の経緯を無視して、個人（あるいは所属機関）の必要とする条件を主張して、譲らないという者もいた。

### 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）

ASDP を実施する中で、新たな課題、問題は常に発生してくる。また、毎年行われる合同レビュー、セクターレビューあるいはより一般的なモニタリングの結果を踏まえて、プログラムはその内容・方法を変更していかねばならない。実際そのようなレビューの後、バスケットファンド運営委員会等で、ドナー側から ASLMs に対して対応が必要な課題が指摘されることが多い。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 システムの準備があげられる。ASDP の成果を早く確認したい、そのために M&E システムを早急に確立する必要があるというのは、政府・ドナー共通の認識である。政府の努力により、これまで M&E 枠組み文書およびベースライン報告書は策定されているが、M&E システムはまだ完成といえる状態ではない。ASDP が始まって既に 2 年半が過ぎようとしており、ドナー側からは早期の確立が繰り返し要請されているが、政府の対応はまだ十分ではない。同じような問題は、農業普及分野でも見られる。例えば、ASDP では、農民等研究成果を実際に利用する立場のものから研究活動を主導する、いわゆる「利用者重視型の研究開発監理アプローチ（Client Oriented Research and Development Management Approach : CORDEMA）」が計画されている。ドナーは再三その実施促進を要請し、最近になり進展は見られるものの、その実施は遅れている。

上記事例を通して、政府のオーナーシップの尊重と、期待される成果の質あるいは適切な実施時期のとのバランスを確保することは難しいことがわかる。政府のオーナーシップを尊重する一方で作業の遅れ・質の低下にかかる政府・ドナー間の問題を多少とも減少させる方法の 1 つは、当調査団のような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き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。このような共同作業チームの設置につき、SWAp に参加するドナー間でさらに真剣に検討されることが望まれる。

### 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る。1 つの事例は、2007 年 2 月 - 5 月の来年度予算作成における政府・ドナー協議である。MoU の規定にも拘らず、同時期、政府はドナーと十分に協議を行わなかった。これに抗議したドナー側に対し、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。

もし政府がオーナーシップの範囲を広く取り続ければ、ドナーの理解を失い、結局は、政府・ドナーの協議に立脚する SWAp は成立しなくなる。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。ドナーは政府に「真摯」な対応を求めるが、その一方、ドナー側にもある程度の自重が求められる。

る。当該国の開発は、最終的にはその政府の責任であり、また自ら実施することで政府の制度も強化される。ドナー側にも、支援の成果の担保と先方政府の自主性を尊重することとのバランスが常に求められる。

#### 5.2.4 メインストリーム化

「メインストリーム化 (Mainstreaming)」とは、一般的に、プロジェクト (地域限定型プログラムを含む) の活動やシステムを、ASDP のシステムにあわせるために調整あるいは終了することを意味する。これは ASDP 実施において、重要な活動として考えられている。特に ASDP 策定段階では、関係者間では、「ASDP = バスケットファンドによる開発プログラム」という思考パターンが確立し、合同事前評価が実施されたころには、2008/09 年度までに、ASDP の枠外で実施されている全てのプロジェクトを廃止するという結論に至った。その方針に則って、現在、主な地域限定型プログラムは終了しつつある。

調査団は、ASDP 策定から今日までの実施段階において、合同評価や合同実施レビューに参加してきた。これら政府・ドナーの共同活動において、関係者は ASDP 全体に取り組む課題を整理することになるが、その課題整理に貢献する過程で、自らの活動経路を切り開いてきた経緯がある。全国研修への支援や DADP の質的評価の実施は、まさしく自身の活動をメインストリーム化した結果といえる。一方で、調査団は、JICA の他の技術協力プロジェクトチームに対して、ASDP/DADP に係る情報・知見を積極的に提供し、それらの活動をメインストリーム化することに貢献してきた。例えば、JICA 支援のもと KATC が提供する研修パッケージをどのように DADP の制度に取り入れるかについて議論を交わしそのプロセスを支援してきたことがあげられる。調査団が支援経験を通して得た知見は、以下のとおりである。

#### 「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、援助モダリティの議論が盛んだところよく使われた言葉であるが、当時、大きく 2 つの意味で使われていた。第一は、プロジェクト支援の廃止という意味である。主に財政支援ドナーがこの見解でメインストリーム化について議論をしていた。2 つ目は、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ある。これにより、ASDP の一部とみなされるという理解が、特に JICA を中心に技術支援機関にあった。前者は、SWAp すなわちバスケットと見なす傾向が強く、SWAp への参加者を狭く考えがちである。どちらの解釈も可能であるが、第 5 章 (5.1.2) でも既述したとおり、タンザニア農業セクターの場合前者の考えが優勢を占めた結果、ASDP の開始当初、支援ドナーをバスケットファンド支援者に限定した支援ドナーの数が限られた経緯がある。

#### 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

上述のとおり、ASDP 策定段階では、メインストリーム化の焦点は援助モダリティの扱いだった。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。地域限定型プログラムの対象でもあった県は、ASDP バスケットファンドの開始とともに、そのプログラムからの資金援助のみならず、ASDP からの予算配賦を受け取ることになる。その結果、国レベルで不公平感が生じた。その状況を受け、ASLMs は二年度目から、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する ASDP/DADP 予算の額を減額あるいは廃止するという処置をとった。遅ればせながら、運用面での調整を図ったものである。

その他の例としては、事業実施のルールの違いがある。DADP 実施において、農業投資事業の実施に対しては、受益者の費用負担が定められている。他の地域限定型プログラムも同様に受益者負担を規定しているが、その負担率は DADP 事業に比べて低い。その結果、DADP の実施を進めるうえで、住民の理解がなかなか得られない状況があった。事業実施ルールも運用面の 1 つと考えればこれらの事例は、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。SWAp 準備段階では、実施中のプロジェクトの扱いにつ



いて話し合わせ、何かしらの決定がなされるだろう。しかし、より重要なことは、その決定が SWAp のプログラムの運用面にどのような影響を与えるかを考えることである。

### 5.2.5 政府・ドナー合同実施レビュー

ASDP 政府・ドナー合同実施レビューは、ASDP の実施状況を確認・検証するためにたいへん重要な活動である。これまで3回の合同実施レビューが実施された。レビューでは、ASDP の状況に関し様々な角度から検証が行われ、進捗した事柄、課題等が報告される。最終報告書には、毎回、次のレビューまでに実施すべき活動が明記され、次のレビューではその進捗が確認されることになっている。

調査団は、第2回、第3回のレビューに参加した(第3章(3.1.2)参照)。調査団が支援経験を通して得た知見は、以下のとおりである。

#### 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)

政府・ドナーともに経験を積み重ねることで、合同実施レビューは徐々に効率的に行われるようになってきた。しかし、依然、その運用面(実施体制・方法)に関して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、全体会で十分な時間が取れず、議論が一般的なもので終了してしまう傾向である。さらに、これもレビューの規模の影響であるが、関係者の間で、全体会合などで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のあることである。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、現在のエイド・メモアールは、次のレビューまでに実施する活動が一覧表としてまとめられており、また次のレビューでも必ずそれらの進捗程度が確認されるようになっている。しかし、これらの「実施すべき活動」が ASDP にとり、確実に必要なものかどうかの検証は必ずしも十分でない。

支援経験からは、「関係者が全員参加して実施すれば、つまり全員の『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。しかし、全員が参加したことが必ずしも質の高いレビューの実施を意味するわけではない。上記運営面における課題を検討し、例えば、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などの対応がとられることが望まれる。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、全体会合と並行して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、参加ドナーが自らのシステムを政府システムに整合することが望まれる。最近の事例の1つは、世銀が行うプロジェクト中間レビューである。世銀が支援するプロジェクトは基本的に全て中間レビューを実施することになっている。従来、世銀はこのレビューを自らの予定、調査メンバー、調査内容で実施するのが通例であった。しかし ASDP に対しては、既に定期的に実施されている合同実施レビューで代替してその一部を実施することに合意した。外部メンバーを投入し、また特に関心のある分野(財務監理、調達、環境保護)に集中する調査を行ったが、レビューの日程を共有し、最終報告書も合同レビューのエイド・メモアールに含まれた。

これは、ドナー側が政府システムに歩み寄った一例である。ASDP の実施の過程で、このような事例は多く見られる。そのような歩み寄り・擦り合わせが実際上有効かどうかは別として、SWAp に参加する限りこのような歩み寄りの必要性は常に存在する。その分野は、財務的手続き、調達、研修など多岐に亘る。開発プログラムのレビュー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

第2章(2.3.3)で示したとおり、ASDP の実働部隊としてテーマ別作業部会が存在する。

第3章(3.2と3.3)で示したとおり、調査団は、①DADP 計画・実施、および②ASDP M&E の2



つの作業部会のメンバーとなり、その活動・組織運営について技術支援を提供してきた。DADP 計画・実施作業部会に対しては、DADP ガイドラインの作成・改訂、DADP 研修支援、バックストップ補助、質的評価の技術移転等の支援を行ってきた。ASDP M&E 作業部会に対する支援には、DADP に対する M&E 能力調査、ASDP M&E フレームワーク最終化およびショートリスト指標の選定支援、2008 年度農業センサス実施支援が含まれる。調査団が支援経験を通して得た知見は、以下のとおりである。

### 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）

かつて ASDP 枠組み・プロセス文書で設定されたタスク・フォースの場合と同様に、作業部会の間では活動のレベルに差がある。DADP 計画・実施や ASDP M&E など、一部の作業部会は比較的活発であるが、活動が停滞している作業部会も存在する。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。特に、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り、メンバーも既存のシステムのなかで必要業務に従事している可能性が高い（通常業務が、作業部会と明確に区別できないという職員のコメントもある）。これまでの ASDP の歴史を振り返ってみると、政府やドナーは多分に作業部会やタスク・フォースの体制を立ち上げ、プログラムを実施しようという動きが見受けられる。しかし、それらの試みは必ずしもすべて有効とは言えない。テーマ別作業部会の動向をみる限り、SWAp において、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（例えば、DADP 実施や ASDP M&E など省庁横断的な課題）に、作業部会という制度の確立が有効な手段と思われる。いずれにせよ、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（例えば、農村金融、コミュニティ開発）にもれなく対応することが必要である。

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、年間活動計画に照らし合わせても、予定どおりに進んでいない。また年度中の実施の段階で、必要と思われた活動に対する対応も速やかではない。その原因としては、メンバー間のコミットメントのバラツキ、その責任を問うシステムの欠如、そして時間のかかる承認・調整プロセス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・制度化していないため、従来の業務管理の方法では対応できない部分もある制度環境を整え強化することで作業部会の機能を促進することが望まれる。

### SWApの有効性（オーナーシップの醸成に対するSWApの効果）

上記制度的問題がある一方で、テーマ別作業部会がオーナーシップをもって事業に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会合を開催し、活動方針を決め、決められた業務に取り組んでいる。また、同作業部会は、調査団から部分的に技術支援を受けつつもそれを内部化し、特に省庁間の調整、政策決定等の面でリードをとる形で ASDP M&E フレームワークを策定した。現在はその運用化に取り組んでいる。一方、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する試みを始めている。調査団など外部からの支援を積極的に政府システムとして取り入れることは、開発に対する政府の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**

ASDP では、バスケットファンドの運用初期段階で、ASDP/DADP 実施に係る試行的研修およびその後全国研修が実施された。現在は主に計画策定面で県政府に対する技術支援（バックストップ）を実施し、評価面では DADP の質的評価を実施している。

調査団は上記いずれの活動にも技術支援を提供してきた（第 3 章（3.2）参照）。調査団が支援経験を通して得た知見は、以下のとおりである。

## 試行的実施の重要性

一般的に、プロジェクト支援の反省から生まれた SWAp のもとで実施される ASDP の開発活動は、全国一斉を対象にして実施される傾向が強い。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ることで、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ことが判明した。また、それにより実際に研修を行う職員が互いにコミュニケーションを図る機会も生じてくる。一方、DADP 質的評価の導入も、試行的実施を経ている。試行的実施での有効性を確認したのち、政府システムとして実施されることになった。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。だからこそ、全国一斉展開や政府システムでの活動ではなく、段階的实施で、その実施能力を高めていくことが望ましいと考える。特に SWAp の実施初期段階では、政府の実施能力は弱く、段階的实施、試行的実施の有効性を検討するべきである。

## 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）

全体的に、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対して伝えるという点で有効であった。一方、DADP の計画策定や実施方法など技術面での支援に対して課題を残す結果となった。県政府職員は、ASDP バスケットファンドから配賦される交付金の種類や受給条件について理解を示したものの、では具体的にどのように DADP を策定すればいいのかなど実務面での理解は不十分だったといえる。その証拠に、全国研修後、実施された合同実施レビュー（後述参照）では、県政府が策定した DADP の質が低いと指摘している。DADP ガイドラインの場合と同様に、体制に係る情報の普及だけではなく、体制を運用する技術支援の役割を果たす研修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、政府が実施する全国研修の一連の作業に参加した。支援プロセスにおいて、ASLMs 職員や担当局長と緊密な連携を取りつつも、M&E という業務内容で行う支援を通じて、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。バックストップや DADP 質的評価への参加のように、調査団が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たかもしれない。

### 5.2.8 モニタリングと評価（M&E）

SWAp のもとで実施される開発プログラムは、一般的に全国対象となるか、同等程度の大規模になりやすい。そのような大規模開発プログラムに対する M&E システムは、プログラムと同様に包括的で体系的に整理されたものである必要がある。ASDP では、プログラムの成果に対する M&E システムを構築する一方で、ASDP 全体そして各コンポーネントの進捗に対するモニタリングが実施されている。

調査団は上記 2 つの M&E に対して、技術支援を展開してきた。まず、ASDP M&E 作業部会のメンバーとして、ASDP M&E フレームワーク文書の最終化（ショートリスト指標の選定も含む）を支援してきた。一方、進捗モニタリングに関しては、PMO-RALG を対象に、彼らが州に指導を行う際に使用できる進捗報告書取りまとめ方法を示したマニュアルや、州を対象にしたワークショップの実施支援を行ってきた（詳細は第 3 章（3.3）参照）。調査団が支援経験を通して得た知見は、以下のとおりである。

## 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）

現在、タンザニア政府および支援ドナーは、ASDP M&E システムの構築および運用化を最重要課題として位置づけ取り組んでいるが、その背景には、第 3 章（3.3）でも述べたように、ASDP 策定段階では、M&E の実用性について検討されなかった経緯がある。ASDP M&E 作業部会は、計

画段階での枠組みと指標を見直すことになった。

一般的に SWAp のもとでは、開発関係者が多くなる。その結果、情報に対するニーズが多岐に亘ることが多い。ASDP の M&E においても同様のことがいえた。当初、政策やプログラム面の関連で適用が望まれた指標の数は、百を超える。しかし、その後、「SMARTU」基準 (Simple, Measurable, Accessible, Realistic, Timely, Useful) を用いて見直すとともに、実際に現場でデータが収集できるかなどを確認する実地検証を行い、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。さらに、より効率的なデータ収集体制を構築するため、モニタリングフォーマット等の改善を行い、そのシステムの一部の妥当性を検証すべく、ドドマ州とモロゴロ州での試行的導入を検討している。これら ASDP M&E 作業部会の活動は、関係者からその進捗状況が問題視されているが、実用性のあるシステムの導入のために、実地研修や試行的実施の重要性を示しているといえる。

### 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 の理念では、基本的に、開発プログラムは政府の既存システムを活用して実施されることになる。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。上述のとおり、タンザニアでは、財務省が指定した進捗報告書のフォーマットでは、ASDP 関係者の情報ニーズを満たすことができないことが判明した。ASLMs は、現在新しいフォーマットを普及させつつある。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。確かに、プロジェクトの廃止により、農業セクターにおいて進捗報告書フォーマットの統一が進むことになるが、県政府の視点から依然、重複があることは否めない。政府既存システムの活用についてはその適用性について十分検討される必要がある。

### 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、地方政府から提出されるデータは整理されておらず、また正確性にも欠いている。その原因としては、地方政府がデータの収集方法 (例えばフォーマットの使用方法) を理解していないことや、また例え理解していても、物理的にも技術的にもコンピューターを使って情報をまとめたりすることができないことが考えられる。一般的に SWAp のもとでは、開発関係者が多くなる。その結果、情報に対するニーズが多岐に亘ることが多い。しかし、データが現場レベルで集められることを考慮し、現実的な対応をとることが必要である。現在、ASLMs は県政府を直接支援する役割をもつ州を研修するなどの努力をしているが、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。

### **5.2.9 ASDP 実施に係る知見のまとめ**

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、開発に対する政府オーナーシップの醸成である。政府が自らの組織で開発に臨む体制が整った。ま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もと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、全国の県が同じようにまた持続的に開発資金を受けるということはあり得なかった。しかし、現在、すべての県政府が定常的に開発予算を受給している。第3に、SWAp による協調のもと、「ASDP の効果的な実施」という1つ目的のために、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ことになった。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。これら現象はいずれも SWAp の有効性を示すものといえる。

一方、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。まず、関係者は運用面の課題により配慮する必要があることが認識された。各活動の実施方法、そしてその効果・効率性を検討し、適宜政府の能力強化に注力することが必要である。SWAp は ASLMs にとってみ

て新しい試みである。ドナーの支援と自らの経験の積み重ねで改善していくことができる。また、実施段階にはいって、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、実施レビューの面でドナー側が政府のシステムに合わせるようになった。一方、年間活動計画と予算、M&E の面では政府の既存システムの活用が難しく、新たなシステムで実施が進められている。最後に、実施段階においても、依然、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する必要がある。ASDP の経験を通じて繰り返し現れた問いかけは、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。

ASDP の実施期間に経験あるいは観察された知見を表 5.4 にまとめた。

表 5.4 ASDP 実施に係る知見のまとめ

知見	補足説明
<b>5.2.1 ASLMs による ADSP 運営と内部調整</b>	
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。
<b>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</b>	
SWAp の有効性（支出枠組みの一元化：定期的に開発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開発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。
<b>5.2.3 対話・調整メカニズム</b>	
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）	対話や調整メカニズムを通して、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。
<b>5.2.4 メインストリーム化</b>	
「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の中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。
<b>5.2.5 政府とドナーの合同実施レビュー</b>	
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。また合同事前評価も同様に、その実施に満足してしまう様子がある。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。
<b>5.2.6 テーマ別作業部会</b>	
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。
<b>5.2.7 ASLMs の DADP 事業実施支援活動</b>	
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。
<b>5.2.8 モニタリングと評価 (M&amp;E)</b>	
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。基本的に、本稿で述べられる教訓は、将来、タンザニアあるいは他のサブサハラ・アフリカ諸国において、SWAp を実施・支援する際の提言として述べられる。第5章で述べたように、ASDP の策定および実施支援経験からは実に様々な知見を得ることができた。これらの知見からは、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 実施において欠かせない要素である。ASDP の支援経験を通して、SWAp にはいくつもの長所と短所があると考えられる。その分析に基づき、導き出された教訓は以下の2つである。

#### (1) SWAp の長所を理解すること

実際に観察された SWAp の長所として以下があげられる。

#### 相手国政府が自らの組織・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

SWAp が導入される以前、各ドナーはプロジェクトを別々に提案し政府はそれに参加するという傾向が一般的で、政府は政策の一貫性を維持できず、組織としても一体性を確保できない状態であった。SWAp の導入により、政府は初めて自らの組織・体制を用いて開発に関わることができるようになる。ASDP の例では、政府各省庁間の調整のために局長委員会が発足し、ある程度効果的に機能していることが確認された。また、プログラム実施においても、DADP 計画・実施作業部会や ASDP M&E 作業部会の例に見られるように、ドナーによる技術支援を主体的に取り入れ、制度化する動きもある。このように、SWAp には、政府組織を活性化させる効果がある。SWAp が政府のオーナーシップを重視するのもこのためである。SWAp は、政府を政府足らしめようとする支援アプローチである。

#### 1つの支出枠組みでの支援が可能（地方政府に対する持続的かつ定期的な開発予算の配賦）

タンザニアでは、SWAp (ASDP) の実施に伴い、バスケットファンドが設立された結果、資金を政府のチャネルを通じて県政府に配賦できるようになった。以前はプロジェクトに依存した開発予算が、これにより持続的かつ定期的に地方に流れるようになった。これに伴い、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

SWAp という協調体制のもとでは、関係者の資源は、基本的に1つの開発プログラムに向けて方向付けられることになる。例えば、予期しない事業が必要となり資源が必要とされた場合でも、関係者のもつ資源（資金）が、合意された目的に向けて組織や国の枠を超えて適用されることも可能となる。すなわち、資金確保が困難という理由で、必要な活動が実施されないという事態はさけられることになる。同様のことが人材や知識という資源についてもいえる。



## 多くの情報が共有される

SWApにより関係者間の情報共有が促進され、調査や情報収集に係る費用が軽減する。すなわち情報収集を必要とする事業の対費用効果が向上する。

## (2) SWApの短所・限界・潜在的なリスクを理解すること

### SWAp初期段階では、協調と調整に時間、費用、労力がかかる

本報告書のこれまでの記述で示したとおり、ASDPの経験の多くが協調と調整に係るものである。その経験からいって、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。現在までのところ、政府側の取引費用は、SWAp導入以前と比較してドナーとの個別調整が減少した分軽減されつつある。しかし、一方でドナー側の調整業務（ドナー間および組織内部調整、当該国の制度への調和化などに要する時間や労力）が増え、全体的な費用は減少していないように思われる。

### 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べきである。今後、SWApの理論と実践において、実際の事業運営の効果および効率性にもっと焦点が当てられる必要がある。関係者が開発プログラムの内容や資金提供の方法について合意したら、すべて事がうまく運ぶという考えは非現実的である。

### SWApを農業セクターに適用することには潜在的リスクがある

本報告書第2章で論じたように、またASDP全体の経験が暗示しているように、農業セクターに対するSWAp適用には社会的セクターと比較していくつかの追加的リスクがある。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。一方、SWApは全国一律に適用可能な活動を面的に拡大する上で有効な手段であると思われるが、農業セクターのように地域特性、多様な活動を包含するセクターでは、さらなる努力・工夫が必要とされる<sup>77</sup>。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。関係者が多い分、認識や意見、そしてその機能を調整することは難しい。調整・協調により多大な費用がかかることになる。

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、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。

<sup>77</sup> 例えば、プログラムの枠組みやスケジュールをかなり大まかなレベルで決定し、詳細は地域の事情を反映して実施することなど（プロジェクト支援もありうる）。具体的な活動は県の自主性に任せることになっているDADPの基本構想は、そのようなアプローチの一例である。



(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 実施体制においてタスク・フォースの半分が活動することなく形骸化された。その原因の 1 つは、事前の政府との対話不足であったと考えられる。逆に、ASDP M&E 作業部会によるフレームワーク文書の作成や DADP 質的評価の導入において、調査団は対話と調整に多大な時間と労力を払った。作業の停滞、関係者の理解不足等課題は時にあったが、長期的な対話と調整を通して、それらの文書や作業は政府に内部化され、政府自身の手で運用・実施されつつある。これらの経験は、政府オーナーシップの醸成に対する対話と調整の大きな効果を示すものである。

#### 効果：協調と調整はSWApの進捗を担保する

ASDP の主要な出来事の 1 つとして、ASDP フレームワークとプロセス文書の再策定がある。事前の対話不足の結果、最終段階で作成し直すことになり、それから約 1 年間の月日を費やすことになった。協調と調整の重要性を示すこの経験は、翻れば、その効果を示しているともいえる。すなわち、十分な協調と調整は、開発プログラムの進捗を担保するという効果である。

#### 効果発揮の条件：関係者間の理解を統一する必要がある

SWAp 体制では多くの関係者が存在する（農業セクターであればその傾向はさらに強い）。そしてそれら関係者間において（政府・ドナー間およびドナー間）、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。多少時間をかけても関係者間の理解を統一することが、協調と調整の効果を発揮する条件である。

#### 効果発揮の条件：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

一般的に、ドナーは短時間で質の高い成果を求める傾向にある。政府はそのような要請に対しては往々にしてオーナーシップを盾に抵抗する。一方、ドナー側も短期課題処理を優先して、ギャップ・フィリング的な支援（代替業務的な支援）を適用する場合がある。しかしこれはほとんどの場合政府のオーナーシップの醸成にはつながらない。つまり、政府オーナーシップの尊重と成果の質はトレード・オフの関係になることがある。そのトレード・オフを解消するためにも、当該国政府の組織的なプランニング、運営管理、分析などに係る能力開発に注力する必要がある。政府側の能力（その達成度合いは、業務に関するアカウンタビリティのレベルによって測りうる）の高まりとともに、オーナーシップの範囲を広げることが重要である（次節 6.3 参照）。

#### 協調・調整の限界：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

関係者間の協調と調整を通して課題が明らかになったとしても、政府の実施能力が不十分なために対応が図られないことがよくある。SWAp では、協調と調整の重要性は一般的によく認識されていて、月次や四半期ごとの定例会合の開催という形で体制化される。しかし、そのような場で課題が指摘されても、政府の運営実施能力に限界がある場合、適時・適切な対応が図られない。極端な場合には課題は対応されず放置される場合もある。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。

この政府実施能力の向上は SWAp の効果をより高めるためにもたいへん重要な課題であるが、協調・調整の場で常に重要視されるわけではない。一般に、関係者の議論は資金援助の方法や進捗状況の確認などプログラムの高いレベルの課題に偏る傾向があり、実際の活動成果や効率性に対する議論はあまりなされない。協調・調整のための議論も、政府実施能力の現状を見ない限りは、その改善を遅らせ、結果的にプログラムの進捗を遅らせる要因となる。

## 協調・調整の限界：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、協調や調整に参加するドナーの範囲が狭く考えられた時があった。その結果、政府への助言等においても、例えば技術支援面の課題が十分取り上げられないなど、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と思われる。SWAp は、関係者が集まって形成される開発アプローチである。多面的な思考・対策にこそその意義がある。

### (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、2003～2005 年にかけて、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。そこには、支助力のあるドナーの参加を待ちたい意向と、実施を予定どおり進めたい意向のトレード・オフが存在する。その他、最初の ASDP プログラム文書が最終段階で再作成となった経験、そして MoU 締結最終段階で署名国がなかなか決まらなかった事例は、いずれも協調・調整の不足が、場合により ASDP 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。とりわけ開発プログラムの準備段階ではその節目となる時期において協調と調整に特に配慮する必要がある。

#### 協調と調整は、政府とドナーのシステムに乖離がある場合不可欠である

これは特に実施段階にて留意すべき教訓である。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。ASDP では、世銀と IFAD の会計監査報告書と政府が用意できる報告書が合致しなかったことがある。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

上述のとおり、SWAp 初期段階での取引費用、特にドナー側での費用は多大なものがあると考えられる。SWAp における調整は本来当該国政府がなすべきものであるが、政府による調整が可能になるまでの間、調整費用を少しでも軽減する手段として、制度構築支援や調整専門の職員をドナー・グループに配置することが考えられる。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、必要最低限の調整会議スケジュールの作成等が考えられる。ASDP では、ドナー・グループの事務局であった JICA や FAO がそのような人材を配置し、協調と調整に係る作業を円滑に進めた（当然、人材配置には費用がかかるため、対費用効果は検討されるべきである）。

#### 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

SWAp では、協調と調整のための会合を避けることはできない。しかし、協議のなかにルールを設けることで、そのプロセスを円滑にすることができる。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（ノン・バスケット支援ドナーを含む）

SWAp の関係者は多様である。バスケット支援ドナーもいればノン・バスケット支援ドナーも存在する。後者には、直接政府に関わらず民間支援を重視するドナーも含まれる可能性がある。既述のとおり、ASDP では、過去に、参加ドナーの種類が限られた時期があった。異なる立場から多様な意見を収集するためにも、ノン・バスケット支援ドナーも参加しうる協議の場を確保し、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 実施体制において、当初、調整機関として設立された ASDP 事務局は、現在ほとんど形骸化している。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を設立しても効果的に機能しない場合が多い。むしろ、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。既存システムの有効利用の可能性は、作業部会についても言えるかも知れない。

例えば、ASDP では、実施レビュー等で作業部会間の調整が不十分であると再三指摘されている。調整改善の 1 つの方策は、ASLMs の局長級の人物を作業部会の議長とすることと思われる。局長は ASDP 局長委員会のメンバーであるため、作業部会の進捗に関し、同委員会は容易に報告を求められることができる。一方、局長級の人物が議長になることで、作業部会も決定権限が明確になり活動が改善される可能性がある。結果的に、作業部会間の調整と活動の促進がともに図られると期待される。また、現在、MAFC の政策・計画局長がテーマ別作業部会間の調整を担当しているものの、その役割は明確にされていない。この調整方法が制度化されたものであるなら、MAFC 政策・計画局長は、数名の調整専従スタッフを追加配置するなど、より強化されるべきである。

## 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

最後の教訓は、政府とドナーとの関係についてである。SWAp のもとでは、どうしても政府と多数のドナーという構図になりがちである。そのような二分割の環境のなかで、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。政府との共同実施者という立場で接することが必要である。

### 6.3 当該国政府の能力開発に注力する

SWAp は、当該国政府のオーナーシップのもと関係者が協力して開発プログラムを実施するものである。既に指摘したとおり、オーナーシップと活動の質は、トレード・オフの関係になることが多い。それは結果的に、SWAp の効果を限定することになる。ASDP の経験に照らしても、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 の第一歩として、開発プログラムが策定される。その段階で関係者は、開発の理想像を求めてプログラムを検討する傾向が強い。しかし、実施段階に入れば、政府が、果たして活動を計画どおりに実施できるかという問題が浮上することが多い。政府とドナーが開発プログラムを効果的に実施するために、プログラム文書策定過程であるいはその後の協議の中で能力開発について協議する場が必要である。そのような場を通じて、まず能力ギャップの状況・対応等につき率直に意見交換し、効果的戦略を作成す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

一般に政府の実施能力と言った場合には、中央政府を想定して議論されることが多い。しかし、より重要なのは、多くのプログラムで活動実施者となる地方政府の実施能力のレベルである。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り、結果的に活動実施上で多くの障害を抱えている場合がほとんどである。関係者は当該国政府の能力開発を議論する場合、地方の現状も考慮に入れるべきである。それにより、より実現性の高いプログラムが策定されうる。ASDP の場合、M&E フレームワークはまさしくそのような検討を踏まえて構築された。一方、DADP

ガイドラインや研修においては、当初 SWAp (ASDP/DADP) の内容・体制の紹介に焦点が当てられていたため、技術的な面での支援が手薄になった。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

本編第 5 章では ASDP 支援経験の中で既存システムの活用について多くの事例を見てきた。政府と支援ドナーの会計監査方法の違いや、DADP 進捗モニタリングにおけるフォーマットの事例などは、政府既存システムを活用するという SWAp の原則が、開始直後から必ずしもそのまま適用できるとは限らないことを示している。どのシステムがどのよう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。SWAp では、政府システムの利用が前提だが、必要に応じては、そのシステムの改善の可能性も協議に含めるべきである。

### (2) SWAp の運用面に対して技術支援を行うこと

SWAp の効果を最大限発揮するためには、運用面に対する支援が必要不可欠である。以下のそのいくつかの手段を提言する。

### 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

ドナーは、バスケットファンドへの財政支援のみならず、運用面で共に課題に取り組むような支援を展開することが必要である。そのような支援形態により、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。ASDP では、各作業部会にドナーがメンバーとして参加しており、運用面での支援も可能な環境となっている。しかし、ドナー側の人員不足等の理由もあり、当調査団による支援以外は、共同作業が実現していないのが現状である。今後は、バスケットファンドの活用も視野に入れつつ、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、彼らには報告書作成やプレゼン資料を準備する必要性が生じる。その結果、コミットメントの度合いが増すとともに、また発表や協議することでやがては成果の質が向上することも期待される。ドナー側も適宜、政府の活動の成果や効果について検討できる機会をもつことになり、現場の状況等を的確に把握し、より実情に即した助言を提供できるようになる。

### (3) SWAp およびその個別事業の段階的实施を検討すること

本原則にかかる最後の教訓として、SWAp の段階的实施の検討を提言する。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。政府は、実施しながら学ぶ (Learning by doing) という方針のもと、経験と教訓を蓄積し実施を進めることになる。本編で示したように、SWAp の実施は運用面での課題を抱えることが多い。政府の能力開発やシステムの調整など、その初期段階では取り組むべき課題が同時に多発することになる。ASDP では、いくつかの主要個別事業で、段階的实施を取り入れてきた。DADP の全国研修や M&E フレームワーク指標の現場検証やその後の適用計画 (ドドマ州とモロゴロ州にパイロット県を設置して実施する計画) がまさしくその事例である。今後 SWAp を適用する国についても、試行的段階を設けてプログラムを実施する可能性を検討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。本編第 5 章で述べてきたように、支援ドナーは自身の制度的枠組み

と政府既存システムと調和を図りつつ、支援を展開してきたところもあり、その経験から学ぶべきことは多い。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**

### **まずは、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**

ASDPに対するこれまでの支援経験を通して、SWApの環境下では、これまでの支援方法を継続することが難しいことが判明した。SWApはセクター全体を対象にした、政府主導の開発協調で実施される新しい開発アプローチである。これまで二国間援助を中心に支援を実施してきたドナーにとっては二国間援助とは違う対応が求められる。例えば、今までは二国間ということで、ドナーが先方政府のニーズに応じてプロジェクト案を検討し提案するという案件形成の方法もあったが、SWApのもとでは、ニーズの把握の段階から政府や他支援ドナーと話し合い、確認を得る必要がある。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や二国間で進めることにはかなり無理がある。従来の二国間援助のプロセスを拡大して、SWAp下でも支援事業が円滑に進むよう仕組みに柔軟性を持たせる必要がある。

### **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**

本編の多くの場面で述べてきたように、SWApのもとではドナーが一体となって支援することが要請される。ドナー側の調整はSWApの新しい特徴といえ、その分、支援業務において新しい負担と捉えることも可能である。しかし、逆にいえば、調整の過程で、自らの支援政策を主張し、政府やその他関係者と調和を図ることができる新たな機会とも考えられる。ASDPの経験では、合同事前評価や合同実施レビューなどが調和を図るいい機会だった。ドナーは、将来的にSWApを支援する場合、SWApでの調整プロセスを把握し、このような機会を適切に捉えて、自身の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**

上述したとおり、SWApの効果をより高めるためにはプログラムの運用面での支援が重要である。本調査はJICAの開発調査のスキームで実施された。従来、JICAの開発調査は協力の成果としてマスタープランや類似の開発計画を提言する報告書があり、またその報告書を作成する過程で技術移転が行われる。本調査の成果や技術移転のプロセスは、これら開発調査の基本設定と異なるものの、幸い実施上では柔軟性があり、種々の調査業務や政府職員との共同作業を通してASDPの実施に貢献することができた。またその過程で、JICAを含め関係者の緊密な連携を醸成し個別事業の進捗状況や現場レベルの問題点を関係者に共有することも可能であった。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**

SWApはセクター全体を包括的に支援するアプローチである。その性質から、関係者は開発プログラムの活動内容や実施方法を中央レベルで検討することになり、無意識のうちに現場の実情やニーズを見落としがちになる。しかし、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。現在、JICAタンザニア事務所は政策レベルでの支援と現場レベルでの支援との連携強化を図っている。例えば、日本が比較優位をもつコメ生産技術は現場レベルの農業開発にとって有効な手段となりうることから、本調査では、DADP作業部会と連携して、JICAが支援しているキリマンジ

ャロ農業研修センター(KATC)の灌漑稲作技術研修を、DADP事業に取り入れる支援を行った<sup>78</sup>。今後SWAp支援を展開する上で、支援ドナー(JICAも含む)は、自身の擁する様々な支援の知見を政策レベルの支援に反映することが望まれる。具体的な連携の図り方として、例えば、開発プログラム文書のような基本文書作成時に、現場レベルで得た知見をSWAp関係者に発信することである。これにより、基本文書の実用性の向上に貢献するとともに、支援ドナーも現場レベルの支援を適切にSWApの枠組みに生かすことができる。

### 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。そのようなプロセスを効果的に活用する上で留意すべき点は、上記6.2で述べた。それらのポイントを具体的に実施するために、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

現在の援助動向として、SWApに携わる限り種々の業務で政府システムへの融合がより強く求められることになる。特に、長期的には、技術支援がプール資金を用いて実施されることになる可能性もあり、その変化は支援ドナー(特に技術協力機関)にも大きな影響を与えることになると予想される。今後、アフリカ支援を展開していく上で、それら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。

### 多様な協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、適正技術を要する農業普及、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など数多くのコンポーネントを含んでいる。またそれら業務に携わる政府の能力開発も重要な要素である。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。その実現のためには、包括的支援の検討段階からSWApの精神に則り、政府・ドナーを交えた関係者との調整・協議を積極的に進めることが重要である。

## 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、本編は最後にSWAp実施・支援に向けた具体的な提言を添付資料2にて取りまとめた。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。

<sup>78</sup> 例えば、調査団は、JICA 灌漑農業技術普及支援体制強化計画チームに DADP の概要、交付金の使途について説明を行った。また既存の DADP をレビューし、灌漑技術に興味をもっている県をリストにまとめ、同チームに提供した。また、同チームおよび KATC が、研修パッケージを県政府に紹介するために開催したワークショップに、DADP 作業部会メンバーが参加しファシリテーションするように、同作業部会に働きかけた。

## 添付資料 1

### ASDP の策定・実施に係る主要活動

西暦年	2001						2002						2003						2004						2005						2006								
タンザニア年度	2000/01			2001/02			2002/03			2003/04			2004/05			2005/06			2006																				
月	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3
ASDP実施状況																																							
ASDP実施体制																																							
ASDS策定																																							
RDS策定																																							
ASDP(政府版)策定																																							
ASDP(見直し版)F&P策定																																							
ASDPファイナンシャル文書作成																																							
ASDP BF 設立準備																																							
DADPガイドライン(元)																																							
DADP統合実施計画書作成																																							
ASDP政府プログラム文書作成																																							
ASDP BF MOU作成																																							
ASDPレビュー																																							
DADPガイドライン(新)																																							
DADP研修・バックストップ(技術支援)																																							
M&E支援																																							
ASDPに影響した政府・ドナーなどの主要な動き・出来事																																							
地方開発セクタープログラム策定支援調査実施主要活動																																							

添付資料1 ASDP 策定・実施に係る主要活動 (1/2) 2001年1月～2006年3月



西暦年	2005			2006			2007			2008			2009											
タンザニア年度	2004/05			2005/06			2006/07			2007/08			2008/09											
月	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3
ASDP実施状況	政府資金のみによるDADP実施			政府資金のみによるDADP実施			ASDP BFによるASDP実施			ASDP BFによるASDP実施			ASDP BFによるASDP実施											
ASDP実施体制	政府資金のみによるDADP実			政府資金のみによるDADP実			ASDP BFによるASDP実施			ASDP BFによるASDP実施			ASDP BFによるASDP実施											
ASDS策定				ASDP BFSC 会合			ASDP BFSC 会合			ASDP BFSC 会合			ASDP BFSC 会合											
RDS策定				ASDP BFSC 会合			ASDP BFSC 会合			ASDP BFSC 会合			ASDP BFSC 会合											
ASDP(政府版)策定																								
ASDP(見直し版)F&P策定																								
ASDPファイナンス文書作成	ASDPファイナンス文書作成			ASDPファイナンス文書作成			ASDPファイナンス文書作成			ASDPファイナンス文書作成			ASDPファイナンス文書作成											
ASDP BF 設立準備	ASDP BF 設立準備			ASDP BF 設立準備			ASDP BF 設立準備			ASDP BF 設立準備			ASDP BF 設立準備											
DADPガイドライン(元)計画書作成	DADP統合実施計画書完成			DADP統合実施計画書完成			DADP統合実施計画書完成			DADP統合実施計画書完成			DADP統合実施計画書完成											
ASDP政府プログラム文書作成	ASDP政府プログラム文書作成			ASDP政府プログラム文書作成			ASDP政府プログラム文書作成			ASDP政府プログラム文書作成			ASDP政府プログラム文書作成											
ASDP BF MOU作成	ASDP BF MOU作成			ASDP BF MOU作成			ASDP BF MOU作成			ASDP BF MOU作成			ASDP BF MOU作成											
ASDPレビュー	ASDPレビュー			ASDPレビュー			ASDPレビュー			ASDPレビュー			ASDPレビュー											
DADPガイドライン(新)作成	DADPガイドライン(新)作成			DADPガイドライン(新)作成			DADPガイドライン(新)作成			DADPガイドライン(新)作成			DADPガイドライン(新)作成											
DADP研修・バックストップ(技術支援)	DADP研修・バックストップ			DADP研修・バックストップ			DADP研修・バックストップ			DADP研修・バックストップ			DADP研修・バックストップ											
M&E支援	M&E支援			M&E支援			M&E支援			M&E支援			M&E支援											
ASDPに影響した政府・ドナーなどの主要な動き・出来事	IFAD/世銀ASSPをBFで実施するためのアプレーザル			DANIDA, MOU署名直前、脱退			MAFC M&E作業部会			政府・ドナー合同M&E作業部会			ASDP M&E作業部会											
地方開発セクタープログラム策定支援調査実施主要活動	【フェーズ2 第1年次】(05.11-06.03) -ASDP実施体制支援 (ドナー協議支援、MOU策定支援) (M&E策定支援) -DADP策定・実施支援 (研修、バックストップ) -農業セクターレビュー支援 -フィールド調査			【フェーズ2 第2年次】(2006.05-07.03) -ASDP実施体制支援 (ドナー協議支援、MOU策定支援) (M&E策定支援) -DADP策定・実施支援 (研修、バックストップ) -農業セクターレビュー支援			【フェーズ2 第3年次】(2007.05-08.03) -ASDP実施体制支援 (ドナー協議支援、合同レビュー参加) (M&E策定支援) (ASDP研修機関調査) -DADP策定・実施支援 (質的評価、バックストップ) (進捗報告書統合支援) -ASDP M&E策定支援 -農業セクターレビュー公共支出レビュー支援			【フェーズ2 第4年次】(2008.05-09.02) -ASDP実施体制支援 (ドナー協議支援、合同レビュー参加) (ASDP技術支援メカニズム調査) -DADP策定・実施支援 (質的評価、バックストップ) (進捗報告書統合支援) -ASDP M&E策定支援 -農業セクターレビュー公共支出レビュー支援			【フェーズ2 第4年次】(2008.05-09.02) -ASDP実施体制支援 (ドナー協議支援、合同レビュー参加) (ASDP技術支援メカニズム調査) -DADP策定・実施支援 (質的評価、バックストップ) (進捗報告書統合支援) -ASDP M&E策定支援 -農業セクターレビュー公共支出レビュー支援											

添付資料 1 ASDP 策定・実施に係る主要活動 (2/2) 2005年4月～2009年3月

## 添付資料 2

### SWAp 実施・支援に関する実務者向け備忘録

## 添付資料 2 SWAp 支援に関する実務者向け備忘録

### 1. SWAp 参加の前（事前検討段階）

関連局面：1.1 SWAp による開発に参加するかどうかの決定
<p>SWAp による開発の長所・短所の検討</p> <p>長 所：</p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ 政府は、自らの組織・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。外部からの技術支援を主体的に内部化・制度化する。ドナーにとってみれば、支援の有効性が関係者に認められた場合、その支援が当該国制度に根付きやすい環境にある。支援の波及性・持続性が期待できうる。</li><li>➤ 開発に利用できる資源（資金、マンパワー）の範囲が拡大する。SWAp 参加ドナー間での流用の可能性があり、対応の柔軟性が増す。</li><li>➤ 利用可能な情報量が増大する。</li><li>➤ 多様な支援スキーム（有償資金援助、無償資金援助、技術支援等）を有している支援機関にとっては、それらスキームを組み合わせた適切な支援パッケージを提案するなどにより、効果的な支援が実現されうる。</li></ul> <p>短 所：</p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ 少なくとも SWAp 初期段階では、ドナー間協調、政府・ドナー間協調が重要となり、その分、業務量、責任の範囲（対政府、対ドナー）が拡大する。追加人員投入が必要になる可能性もあり。</li><li>➤ 支援ドナーは、政府のシステム（会計、調達、M&amp;E など）に同調する必要がある。同調する準備と可能性があるか検討する必要がある。</li><li>➤ 支援ドナーは、事業のモニタリング・評価を間接的にしか行えない。自国の納税者への説明責任をどのように確保する検討する必要がある。</li><li>➤ 上記と類似。支援ドナーは開発活動・事業に直接的に関わるのが困難となる。政府の実施能力を検討する必要がある。ドナー側が、政府と共同作業を行う支援を提供することで、直接的関与が可能となり、当該政府の能力開発に資することになる。</li><li>➤ 実際に支援事業を開始するまでに、準備（戦略および開発プログラム策定）に長期間かかる可能性あり。</li></ul>

### 2. SWAp 準備段階

関連局面：2.1 基本文書（戦略および開発プログラム文書）の策定
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ 戦略あるいは開発プログラムの目標設定において、関係者間で、多様な意見・見解があることを理解すること。特に政府の果たす役割については、政府・ドナー間で考えがかなり異なる可能性がある。したがって、調整と合意形成に長時間かかることを想定しておく必要がある。</li><li>➤ 作成する文書、特に開発プログラム文書はできるだけ具体的かつ現場の状況に合ったものにしておくこと。できれば、実際に現場業務に携わる政府職員を文書作成チームに含めることが望ましい。さらに、時間が許せば、プログラムを実際に試行して、現実性を確認するのが良い。</li></ul>
関連局面：2.2 文書策定過程における関係者間の協調および調整
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ SWAp で最初にすることは、機能的なドナー間、政府・ドナー間の協議・調整体制、メカニズムを確立すること。</li><li>➤ 基本文書作成等に関し、関係者間で作業工程・計画、費用につき事前に合意しておくことが重要。特に政府が主要作業を担当する場合には、国家レベルの開発プログラムの策定に時間がかかることもあり、十分な時間的余裕を見ておくこと。</li><li>➤ 政府のオーナーシップ尊重と最終成果品（基本文書等）の質、あるいは作業の時間的配分について慎重に検討すること。つまり、政府に任せる分が大きければ大きいほど、彼らの主体性は高まるが、ドナーが要求する質またはタイミングの条件に合わない場合が考えられる。初期段階では、政府・ドナーによる共同作業を行うなど、政府の能力を高めつつ、ドナーは徐々に関与を下げ、政府の主体性を促進することが望まれる。</li><li>➤ しかし、文書策定の主導権（オーナーシップ）は基本的に政府に託すこと。オーナーシップを十分醸成しなければ、策定した文書は、結局は使われないことになる。</li><li>➤ 政府のオーナーシップを尊重しつつ、ドナー側の求める質・時間的制約を満たすためには、できれば政府・ドナーの合同策定チームを構成するのが効果的である。</li><li>➤ 文書作成過程では、ドナー全体として政府と緊密に連絡・意見調整すること。関係ドナーには全て情報共有し、プロセスの後になり、一部のドナーから不満・不賛成などが出ないようにしておくこと。これが十</li></ul>

<p>分でない場合には、後になり政府・ドナー間の関係が悪化する可能性あり。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 文書策定作業に関し、政府が作業にかかる費用の負担をドナーに求めることがある。通常、政策・戦略策定は政府の業務であるが、資金に乏しい政府は、政府職員をかなりの期間その作業に投入せざるを得ないことを理由に、ドナーに作業資金を要請することがある。そのような場合どう対応するかある程度事前にドナー間で協議しておくことが有益である。</li> </ul>
<p><b>関連局面：2.3 政府・ドナー合同事前評価（SWAp プログラム文書の評価。ドナーが正式にそのプログラムの支援を決定するための手続き）</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ ドナーにとっては、この合同事前評価は、開発プログラムの内容や実施方法と自身の支援政策との融合・調整を図る良い機会である。</li> <li>➤ この機会を十分活用するために、ドナーは自分たちを代表する人物（職員あるいはコンサルタント）を評価チームに送るべきである。</li> <li>➤ 評価チームは政府・ドナーからの混成チームなので、参加する人物は技術面だけでなく、当該国の事情に詳しく、また関係者との折衝ができる外交的スキルも持った人物であることが望ましい（ただし、自身の組織の利益だけのことを考えず、プログラム全体の利益を考慮して評価活動に従事すること）。</li> <li>➤ 評価され最終的に承認されるプログラム文書はできるだけ現実的であることが望ましい。特に、地方政府などの実施者の視点から、実用性の高いプログラム内容となっているかを検討する必要がある。</li> <li>➤ 評価の後も、評価ミッションの提言に従い、プログラムの実際の運用などに関し十分フォローすること。多くの場合、関係者は評価が終了した時点で作業が完了したと考えがちである。</li> </ul>
<p><b>関連局面：2.4 ファイナンシャル・メカニズム文書の作成（バスケットファンドによる支援モダリティの場合）</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 資金の拠出時期（当該政府の財政サイクルとの関係）、資金の会計報告フォーマット・手続きなどに関し、関係者間で十分合意できる内容であること。</li> <li>➤ 政府の会計システムを十分調べておくこと。もし会計処理等で先方政府とドナー間で齟齬が発生した場合には、先方政府のシステムが優先される可能性が高い。</li> <li>➤ 予算配賦や会計監査等について、政府が現実的に実施できる内容になっているかを確認する必要がある。</li> </ul>
<p><b>関連局面：2.5 MoU（Memorandum of Understanding：関係者合意書）の作成・承認・署名</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 作成に先立ち関係者間で作業工程につき合意しておくことが有益である。特にドナーは本部からの承認プロセスにかかる時間を十分に考慮すること。</li> <li>➤ ドナーは、文書の法的側面を慎重に検討すること。特に、その法的拘束力に関し、政府と明確に合意しておくこと。</li> <li>➤ MoU 署名者は、バスケットファンドへの資金提供者だけとすることもできるし、当該 SWAp に支援を表明する全てのドナーとすることもできる。</li> <li>➤ 署名者の範囲は、関係者の議論で最終決定される問題だが、一般的に、署名者を広くしておいた方が当該 SWAp にとっては有益と思われる。なぜなら、多様な参加者がいることで支援活動に幅ができ、またドナー間の比較優位が生かせる可能性があるためである。</li> </ul>
<p><b>関連局面：2.6 プログラムの実施で必要となる各種文書（ガイドラインなど）の作成</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 必要な文書作成に先立ち、各文書の目的、使用者、使用状況（事務所内あるいはフィールドでの使用、研修用教材といっても研修実施者向けなのか、研修参加者用の資料なのか）を明確にすること。</li> <li>➤ プログラム文書と整合的なものとする。もしプログラム文書の方が現実的でない場合には、できるだけ現実に従うこと。そして機会を見つけてプログラム文書の改訂を試みる。ガイドラインのユーザーからのフィードバックを受け付ける体制を整備しておくのみよい。</li> <li>➤ 作成された文書の改訂プロセス（だれが、どのようなサイクルで）を明確にし、確実な実施を担保すること（特に実施初期段階では、改訂作業が多く発生するため、定期的更新メカニズムの確立等を検討する）。</li> <li>➤ プログラム内では多くの文書が作成されるが、作成チーム間の連携を十分取ること。連携が不十分な場合、重複した資料、相互に矛盾した資料が作成され可能性がある。調整機関が体系的な視点をもつことが必要。</li> <li>➤ M&amp;E 関連の文書の適用性にも配慮すること。プログラム準備段階では、関係者の議論はいかに実施するかだけに焦点が当てられやすい。しかし、準備段階で、プログラムがどのようにモニタリングされ評価されるのかを考慮することが肝要である。支援ドナーは、政府が M&amp;E 関連資料を早急に策定するよう早めに働きかけることが重要である。</li> </ul>

### 3. SWAp 実施段階

<b>関連局面：3.1 政府・ドナー間の協調・協議</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ SWAp 実施時期の政府との協議では、予算・資金配賦・進捗報告などセクターレベルの大きな問題に議論が集中しやすい。しかし、個別事業の実施レベルにも非常に大きな課題があることに十分留意し、政府に働きかける必要がある。</li><li>➤ 政府・ドナー間で課題が確認されたとしても、実際に率先してその対応を図る関係者は少ない。また、一般的に、ドナーが問題を指摘することが多いが、政府側が迅速に対応を図れない場合もある。</li><li>➤ 準備段階と同様、政府のオーナーシップと実施に係る成果の質・タイミングとのバランスを慎重に検討すること。政府に任せれば、彼らのオーナーシップを高められるが、ドナーが要求する質・タイミングは損なわれる傾向にある。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が損なわれ持続性が失われる可能性がある。適宜、政府・ドナーによる共同作業を行うなど、政府の能力を高めつつ、ドナーは徐々に関与を下げ、政府の主体性を促進することが望まれる。</li><li>➤ 必ずしも常に表面化するわけではないが、政府とドナー間では、オーナーシップの適用範囲に対して認識の差があることに留意する。政府は、「政府の検討事項」としてドナーに調整を図らないで事を進めることもありうる。できれば、協議事項やそのための資料の内容について、両方で事前に確認することが望ましい。</li><li>➤ 政府主導に基づく開発を推進する SWAp では、政府のプログラム実施能力の開発が重要である。能力開発は、その必要性を政府自身をはじめて認識して、実現可能となる。ドナーは政府のオーナーシップを尊重し、慎重に議論および対応を図る必要がある。政府・ドナーの共同作業を通じて、相互理解を深めることが望ましい。</li></ul>
<b>関連局面：3.2 他ドナーとの協調・協議</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ ドナー・グループの議長・事務局任務は持ち回りで担当するのが良い。</li><li>➤ 事務局任務は負担が大きく、資金的・人力的に追加投入が必要となる。したがって、ドナー間で利用できる資源は、相互に流用する等、可能な限り相互支援することが望ましい。</li><li>➤ 一部ドナーのコミットメントが弱い（会合への出席が悪い、情報共有が不十分など）場合があるかもしれない。そのような場合は、他ドナーと協議して、ドナー全体として早い時期に改善を申し入れることが必要。</li></ul>
<b>関連局面：3.3 政府による関係者間の調整</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ 政府側で事務局機能を担う組織・部署は非常に重要な立場である。どのような体制が選ばれるにしても、政府側のオーナーシップが十分確保され、自ら実行可能と明確に認識していることが最も重要である。</li><li>➤ 事務局にはプログラム専属のスタッフを数名配置することが望ましい。他業務との兼務では円滑な実施に支障をきたす恐れがある。極端な場合には、活動停止となる場合もある。</li><li>➤ 事務局の重要な職務として、適切な議事録をタイムリーに準備・回覧する任務がある。議事録を共有することで関係者間の情報共有が始めて可能となる。</li></ul>
<b>関連局面：3.4 ドナー間の調整</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ 多くのドナーは少数のスタッフで多様な業務を担っているため全員たいへん忙しい。</li><li>➤ SWAp のもとでは、政府に対してドナー間で足並みを揃えるため、ドナー間の調整に多大な時間と労力を要する。ドナー間および対政府調整専門のスタッフを配置することも検討すること。そのポジションは中立である必要がある。業務内容は、連絡、資料回覧、議事録作成、会議設定を含む。政府との調整面や対費用効果を考えると、経験上、現地の若い人材を活用することが有効的。</li><li>➤ 関係者間の調整を円滑にするために、予定されている事柄等はできるだけ早めに通知・回覧すること（事前に資料を配付することなど）。</li><li>➤ 政府の調整と同様、適切な議事録のタイムリーな回覧が重要。</li></ul>
<b>関連局面：3.5 プログラムの具体的実施作業に関して (1) 年間活動計画および予算</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>➤ もしセクターバスケットが資金提供のモダリティとして採用された場合には、バスケットファンドの運用をモニターするために、バスケット事業に絞った年間活動計画・予算の作成が必要となる。</li><li>➤ もし対象とするセクターが農業のように活動範囲が広い場合には、この年間活動計画・予算の策定は政府にとって（少なくとも当初は）困難な業務である可能性がある。ドナーは漸次的な改善を期待すべきである。</li></ul>
<b>関連局面：3.6 プログラムの具体的実施作業に関して (2)</b>

<b>進捗報告書</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ この業務に関する問題点は、上記の年間活動計画・予算の策定と類似である。</li> <li>➤ しかし、進捗報告書に関しては、県政府が作成する報告書の質は不十分である場合が多い。また県レベルの報告書のデータを全国レベルで取り纏める作業は困難を擁する。</li> <li>➤ したがって、報告書作成等に関する能力開発が非常に重要である。担当職員は、コンピューター操作に優れている必要がある。</li> <li>➤ ここでも、年間活動計画・予算と同様、ドナーは漸次的な改善を期待すべきである。</li> </ul>
<b>関連局面：3.7 プログラムの具体的実施作業に関して (3)</b>
<b>実施体制</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 政府・ドナー協議が、予算・資金配賦・決算等大きな問題に集中しがちなため、SWAp の実施レベルの問題は見落とされがちである。</li> <li>➤ しかし SWAp の効果的実施のためには、実施レベルの体制・方法などの点が非常に重要である。</li> <li>➤ 実施体制に関しては、基本的に2つのパターンが考えられる。1) 実施組織（作業グループなど）を既存政府組織の外部に設置する、2) 既存政府組織を実施組織として活用する。これらは相互背反的ではなく共存も可能である。経験上、複数省庁にまたがる作業が必要な場合は前者の体制を、それ以外は政府既存システムを活用することが望ましい。また調整機能も、政府既存の省庁の局レベルで担当することが望ましい。</li> <li>➤ どのような体制をとるにしても、政府側が十分納得して、オーナーシップを発揮できる（責任を持って運用する）状況であることが重要である。</li> <li>➤ また、どのような体制であっても、各実施組織が相互に十分な連携を持って作業を進めていくことが重要である。連携が弱ければ無駄と矛盾が発生する。</li> </ul>
<b>関連局面：3.8 プログラムの具体的実施作業に関して (4)</b>
<b>研修および啓蒙・宣伝</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ SWAp において、それが新たなアプローチであるため、関係者（特に地方政府職員等）に向けた研修・啓蒙・宣伝活動はほぼ必ず必要とされる。</li> <li>➤ これらの活動を十分効果のあるものとするために、まず研修を提供する側の能力開発が必要である。トレーナーズ研修や全国的実施の前に試行的研修を行うことが重要である。</li> <li>➤ 政府とドナーの共同作業が効果的である。共同作業においては、ドナーは監督的立場でなく、同僚として参加することが望ましい。</li> <li>➤ これらの活動が終了した時点で、ドナーは報告書の提出を要求し、質・効果、あるいはその改善を担保することが重要である。（報告書の提出義務がない場合、やりっぱなしとなる可能性が高い。）</li> </ul>
<b>関連局面：3.9 プログラムの具体的実施作業に関して (5)</b>
<b>実施で利用される各種文書（ガイドライン、マニュアルなど）の改訂</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ プログラムの持続性のためには、実施上利用される各種文書・ツールを定期的に改訂するシステムを確立することが非常に重要である。</li> <li>➤ 改訂プロセスは（だれが、どのようなサイクルで）、実施組織の規約（TOR）などに明記すること。</li> <li>➤ 予定された改訂活動がきちんと実施されるようドナー側からも確認することが必要。</li> <li>➤ 関係省庁が多い場合、それぞれの部局や作業部会でガイドラインを作成することにもなりうる。その場合、多くのガイドラインを受け取る地方政府の視点にたつて、ガイドラインを体系的な整理が必要である。</li> </ul>
<b>関連局面：3.10 モニタリング・評価（M&amp;E）</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 理想的に言えば、適切な M&amp;E システムが事前に確立していることがプログラム開始の条件である。</li> <li>➤ しかし現実的には、プログラム開始後に M&amp;E システムの確立に着手することが多い。</li> <li>➤ 構想される M&amp;E システムは、多くの場合政府全体に関係するため、その作業は実際、非常に手間のかかるものとなる可能性がある。</li> <li>➤ 必要な作業を完成させるためには、能力開発の要素を含んだ技術支援が必要である。</li> <li>➤ M&amp;E の重要性、またその一方その作業の難しさを考え、実際のプログラム実施上は、できるだけ現実的なアプローチを取ることが適切と思われる。例えば、M&amp;E システムが未確立の場合でも、もし単独プロジェクトで何らかの統計事業（サンプル調査等）があれば、その内容に当該 M&amp;E の内容をある程度反映してもらおうよう要請し、そのデータが将来的に利用可能なものとする事ができる。さらに、それらの要請で必要となる追加経費を、当該 M&amp;E 業務の方で負担することも考慮するべきである。</li> </ul>



### 関連局面：3.11 合同プログラム実施レビュー

- SWAp では、プログラムの進捗等を検証するのに、政府・ドナー合同で実施するプログラムレビューが重要な役割を果たす。
- プログラム支援の決定のために実施された合同事前評価と同様、この合同レビューはドナーにとり、課題を指摘し、プログラムの改善を政府に要請するために重要な機会である。
- ドナーはこのレビューに適当な人材を必ず当てるべきである。人材は（合同評価と同様）技術的および外交的スキルを十分有し、また地域の状況に詳しいものであることが望ましい。
- レビュー終了後も、そこで指摘された事柄が実際に対応されているかなどフォローアップをきちんとすること。
- 合同レビューにはいくつか難点があるので、その点に十分配慮すること。1つは、レビューが大掛かりで多数が参加するため、批判的な意見・コメントが、より穏やかで一般的な意見で薄められ、結果的に受け入れられなくなる可能性が高いこと。二番目は、多人数の参加で協議が時間的に制約されることから、表面的な議論だけで終了してしまう傾向が強いことである。
- 以上の問題を克服するために、1) 小グループによる詳細かつ具体的な議論ができる会合を、全体協議とは別に開催すること、2) 合同レビューを補完するために専門家による焦点を絞ったいくつかの専門調査を実施することを検討するべきである。これらの専門調査はできればレビューの前に実施されることが望ましい。その結果を含めてレビューで議論することができるためである。

### 関連局面：3.12 セクターレビュー

- これに関する注意点は、上記「合同プログラム実施レビュー」と基本的に類似である。以下は追加の注意点である。
- セクターレビューはセクター全体の状態・動向を検証する作業であるため、その結果は一般的な事柄となる傾向が強い。しかしその結果、実施されているプログラムとの関係が弱くなりがちである。したがって、TOR 等でレビュー実施チームにプログラムとの関連に十分配慮するよう指示することが重要である。

### 関連局面：3.13 （セクターレベルでの）公共支出レビュー

- 基本的に上記2つの活動と同じである。
- 追加点は、レビュー実施チームに、現場レベルの情報を収集するよう要請すること。公共資金の運用は、中央レベルでも問題は多いが、それ以上に多くの問題を抱えているのが地方政府であることが多い。いくつかの地方政府をサンプル調査して、地方政府での公共資金の使用状況を検証することが非常に重要である。

### 関連局面：3.14 バスケットファンドの運営管理

- いくつかの国際援助機関はまだプールファンドへの拠出が難しい状況である。したがって、SWApにおいても、バスケットのみでなく多様な支援モダリティを認めておくことが現実的でありまた有益と思われる。
- バスケットに参加した場合、その会計報告等で、政府のシステムに合わせなければならなくなる可能性が高い。この可能性につき事前に想定しておくことが必要。
- ドナーの資金拠出時期は、政府の財政サイクルを考慮してできるだけ同調することが望ましい。サイクルに合わない場合は、その支援効果はかなり削減される可能性がある。

### 関連局面：3.15 合意書（MoU）の改訂

- MoUの改訂は、実際、たびたび発生する。例えば、参加ドナーの一部が撤退を表明した時には、撤退手続きを明確にする必要性が発生する。
- このような状況を想定して、普段から関係者間の緊密な連携を確保し、また MoU の柔軟な解釈を合意しておくことが重要である。
- 既に準備段階でも述べたが、MoUの法律的性質、特に署名後の責任などに関し慎重に検討しておく必要がある。
- 本件については法律専門家に依頼することが無難である。

### 関連局面：3.16 SWAp への参加、離脱

- SWAp への参加は、支援を表明する関係者に広く開かれていることが望ましい。
- 参加者を資金的支援者に限定することは、利用可能な資源（資金、マンパワー、情報）の意味からも SWAp にとり有益でない。
- もし資金的支援者に限定する場合には、協議の場を2つ（資金提供者の協議の場と資金提供はしないが支援する組織も含めた広い協議の場）持つような工夫が必要。
- SWAp では、参加ドナーの中途離脱は十分あり得ることである。したがって、離脱にかかる手続きを MoU

等に明記しておくことが重要である。

- 政府側は、離脱を防ぐべく比較的厳しいルールを求められるかもしれないが、参加者を募る意味から、ルールは緩い方が有益と思われる。

#### 関連局面：3.17 SWAp 外のプロジェクトの SWAp への取り込み

- SWAp であっても、並行して実施されるプロジェクトを、ある程度（少なくとも SWAp 開始当初）認めることは現実的であり、また有益であると考えられる。
- しかし、ドナー側は、できるだけ SWAp に沿うべくプロジェクトの内容あるいはプロジェクト形成手続きを調整する努力は必要である。特に資金配賦や事業実施ルール（例：受益者負担率）などの面で Swap の開発プログラムに整合させる必要がある。
- これらの問題に関し、政府とドナー間ならびにドナー間の緊密な協議・調整が最も重要である。SWAp の環境で、政府・関係ドナーへの事前説明なくプロジェクト形成を図ることはたいへん困難である。
- 現在、外部でプロジェクトを実施しているドナーはまず第 1 歩として政府・ドナー間協議の場にオブザーバー出席して、状況の理解を進めることが得策である。

#### 関連局面：3.18 能力開発（キャパシティ・デベロップメント）

- これは SWAp の効果を担保する意味でも最も根本的な課題である。
- しかし同時に、これは、政府の日常業務の遂行（体制、規律、組織文化）に深く関わる問題であるため、対政府との協議において非常に慎重に扱わねばならない課題である。
- この問題を協議するためには、まず政府・ドナー間協議の場で、率直で建設的な議論をする雰囲気を整っていることが重要である。
- 能力開発に関しては、技術支援（TA）が非常に重要な手段である。特に持続性を確保するためには、共同作業による技術移転が望ましい。
- SWAp における TA では、到達や財務管理などの業務監視スキルの技術移転を図るとともに、組織レベルの調整・運営能力の向上を支援することが必要である。
- 特定業務をコンサルタントに全面委託する、いわゆる Gap-filling の TA は、短期的・緊急な対応としては有効だが、長期的な能力開発的效果は少ない。

#### 関連局面：3.19 政府システムへの同調

- SWAp に参加するドナーには、基本的に政府システムに合わせることを求められる。
- しかし、政府・ドナーともに政府の既存システムを SWAp に適用することが可能かを検討し、必要に応じて改善策を検討することが必要である。
- システムの調和には政府との緊密な協議が不可欠である。また、各ドナーは本部との連携も必要となる場合が多い。いずれにしても長期に亘る交渉を予想しておくことが必要である。