

タンザニア連合共和国  
よりよい県農業開発計画作りと  
事業実施体制作り支援プロジェクト  
事前調査報告書

平成21年1月  
(2009年)

独立行政法人国際協力機構  
農村開発部

農 村
J R
09-93

タンザニア連合共和国  
よりよい県農業開発計画作りと  
事業実施体制作り支援プロジェクト  
事前調査報告書

平成21年1月  
(2009年)

独立行政法人国際協力機構  
農村開発部

## 序 文

タンザニア連合共和国の農業セクターにおいては、2001年以降、より効率的効果的な開発効果をめざし、タンザニア政府主導のもと、開発パートナーが一体となって農業セクター開発計画の策定と実施を推進してきました。当該セクターにおいて、稲作協力を代表される協力を長年実施してきた独立行政法人国際協力機構は、セクター開発計画の策定段階からプロセスに参画し、タンザニア連合共和国政府の主体的なセクター運営を支援しており、中央政府レベルでの開発計画の策定、及び計画実施枠組み確立に大きな貢献をして参りました。

タンザニア連合共和国政府はわが国の貢献を評価し、引き続き農業開発計画の地方レベルでの実施促進を目的とする「よりよい県農業開発計画作りと事業実施体制作り支援プロジェクト」の実施を日本政府に対し要請しました。

本要請を受け、国際協力機構は本プロジェクトの準備に向けて、2008年9月に事前調査団を派遣し、その調査結果を本報告書に取りまとめました。調査結果に基づき、より効率的な協力実施運営を行い、他のわが国協力とも連携し、より高い開発効果の達成に向けて尽力する所存です。

最後に本調査の実施にあたり、ご協力頂いたタンザニア連合共和国政府関係機関及びわが国関係各位に対し、心より感謝の意を表します。

平成 21 年 1 月

独立行政法人国際協力機構  
農村開発部部長 小原 基文

# 目 次

序 文

プロジェクトの位置図

写 真

略語表

事業事前評価表

第1章 調査の概要.....	1
1. 調査の背景.....	1
2. 現地調査の概要.....	1
第2章 案件をめぐる状況.....	3
1. タンザニア農業開発の現状と問題点.....	3
2. 県農業開発計画作成・実施の現状と問題点.....	10
3. 県農業開発計画作成・実施報告プロセスの具体事例.....	14
第3章 案件の概要.....	18
1. 協力内容.....	18
2. 評価・モニタリングの方法.....	19
第4章 評価の結果.....	21
1. 妥当性.....	21
2. 有効性.....	21
3. 効率性.....	22
4. インパクト.....	23
5. 自立発展性.....	23
6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮.....	24
7. 過去の類似案件からの教訓の活用.....	24
第5章 実施にあたっての留意点.....	26
1. 本案件の位置づけと実施上の配慮.....	26
2. 他の日本側協力と関連性.....	26
付属資料	
1. 協議議事録（Minutes of Meetings）.....	33
2. 討議議事録（Record of Discussions）.....	47
3. Aide Memoire.....	59
4. Function and Organisation Structure of Regional Secretariats.....	64
5. Terms of Reference of DADP Planning and Implementation TWG.....	87

6. PMO-RALG Organisation Chart.....	93
7. DADP（県農業開発計画）と JICA の協力について.....	94
8. 関係技術協力の現状と課題 .....	97

## 図表目次

図 2-1 ASDP 実施体制 .....	6
図 5-1 DADP と JICA の協力の関係.....	28
図 5-2 DADP ガイドラインの構成 .....	29
表 2-1 ASDP のサブプログラム概要.....	4
表 2-2 タンザニアにおける開発予算及び農業セクターの割合.....	5
表 2-3 ASDP バスケットへの拠出状況.....	5
表 3-1 プロジェクト基本計画.....	18
表 5-1 DADP プロセスと日本の土地改良事業の対応.....	27



## 写 真



ミニッツへの署名風景



県農業開発交付金で建設された小規模灌漑施設

## 略 語 表

略語	英語	日本語
AfDB	African Development Bank	アフリカ開発銀行
ASDP	Agricultural Sector Development Programme	農業セクター開発プログラム
ASDS	Agricultural Sector Development Strategy	農業セクター開発戦略
ASFT	Agricultural Services 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	農業セクター関連省庁
BFSC	Basket Fund Steering Committee	バスケットファンド運営委員会
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
DADP P&I TWG	DADP Planning and Implementation Thematic Working Group	DADP計画・実施作業部会
DFT	District Facilitation Team	県ファシリテーションチーム
DIDF	District Irrigation Development Fund	県灌漑開発基金
DP(s)	Development Partner(s)	開発パートナー
EU	European Union	ヨーロッパ連合
FAO	Food and Agriculture Organization	国際連合食糧農業機関
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
IEC	Information, Education and Communication	情報・教育・伝達
IFAD	International Fund for Agricultural Development	国際農業開発基金
JIR	Joint Implementation Review	合同実施レビュー
KATC	Kilimanjaro Agricultural Training Center	キリマンジャロ農業技術者訓練センター
LGA	Local Government Authority	地方自治体
LGMD	Local Government Monitoring Database	地方自治体モニタリングデータベース
LGRP	Local Government Reform Programme	地方行政改革プログラム
M&E	Monitoring and Evaluation	モニタリング・評価
MAFC	Ministry of Agriculture, Food Security and Cooperatives	農業・食糧保障・協同組合省
MITM	Ministry of Industry, Trade and Marketing	産業・貿易・マーケティング省
MLDF	Ministry of Livestock Development and Fisheries	畜産開発・水産省
MoU	Memorandum of Understanding	覚書
MWI	Ministry of Water and Irrigation	水・灌漑省
NFT	National Facilitation Team	ナショナルファシリテーションチーム
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	開発に向けた機会と障害
PMO-RALG	Prime Minister's Office-Regional Administration and Local Government	首相府地方自治庁
RS	Regional Secretariat	州行政府
VADP	Village Agricultural Development Plan	村農業開発計画
WB	World Bank	世界銀行
WDC	Ward Development Committee	郡開発委員会
WFT	Ward Facilitators Team	郡ファシリテーターチーム
ZARDI	Zonal Agriculture Research and Development Institute	ゾーン農業技術研究開発機関

## 事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

<p><b>1. 案件名</b> よりよい県農業開発計画作りと事業実施体制作り支援プロジェクト</p>
<p><b>2. 協力概要</b></p> <p>(1) プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述 タンザニア農業セクター開発プログラム（Agricultural Sector Development Programme : ASDP）では、政府の地方分権化政策に沿い、予算の75%を県農業開発計画（District Agricultural Development Plan : DADP）の実施に充てるなど地方での事業実施を重視している。本協力では、地方自治体（県）によるDADP計画・実施体制を強化することを目指し、中央政府関係者による地方自治体のDADP策定、実施モニタリングに関する支援活動の拡充をめざす。</p> <p>(2) 協力期間：2009年3月から3年間</p> <p>(3) 協力総額（日本側）：2.3億円</p> <p>(4) 協力相手先機関： ア. 実施主管機関：農業・食糧保障・協同組合省 イ. 実施調整機関：首相府地方自治庁 ウ. 実施支援機関：畜産開発・水産省、水・灌漑省、産業・貿易・マーケティング省</p> <p>(5) 裨益対象者及び規模： ア. 直接裨益者：県農業開発計画（DADP）計画・実施作業部会 14名 首相府地方自治庁セクター調整局農業セクター係職員 3名 州農業局職員 84名（21州） 県農業局職員 毎年4県程度 のべ120名程度 イ. 間接裨益者：全国県農業局職員 1,320名</p>
<p><b>3. 協力の必要性・位置付け</b></p> <p>(1) 現状及び問題点 タンザニア連合共和国（以下「タンザニア」と記す）の国家開発において、GDPの4割以上を占め、かつ人口の3分の2の生計を支えている農業の発展は大変重要である。タンザニア政府と開発パートナーは、2001年に策定された農業開発戦略に基づいて、農業セクターの生産性及び収益性の向上に向けた環境整備、農家収入の向上による農村地域の貧困削減及び世帯レベルの食糧安全保障の強化を具現化するための枠組みとして、タンザニア政府と開発パートナー共同のプログラム「農業セクター開発プログラム（ASDP）」を策定し、資金バスケットを創設したうえで2006年7月より実施段階に移行している。ASDPでは、政府が推進している地方分権化政策に沿い、予算の75%を地方自治体に配布するなど、自治体の裁量権を確保した枠組みとなっていることが特徴である。</p> <p>地方自治体（県）において、ASDP資金を執行するためには、県農業開発計画（DADP）の策定が義務付けられており、DADPをベースに、事業計画、予算要求、執行調整、及び進捗監視がなされることが期待されている。かかる目的にDADPを用いるためには、各個別案件</p>

計画の内容や予算計画の良否のみならず、それら案件と ASDP など上位政策及び下位行政レベルの計画との戦略的整合性が確保される必要がある。しかしながら、現在各地方自治体が策定する計画は戦略性のみならず、記載漏れや事業選定理由の説明が不足している等、文書としても質の低いものであり、中央政府の要求を満たすレベルには至っていない。ASDP 実施枠組みにおいて DADP の質向上に取り組むことを目的として、省横断的に DADP 計画・実施作業部会（DADP Planning and Implementation Thematic Working Group : DADP P&I TWG）が立ち上げられており、DADP 策定ガイドラインの制定、地方自治体への技術支援などの活動を開始している。DADP P&I TWG が中心となり、DADP 作成時期の前に、県農業局職員を対象として、DADP 作成に関する研修を実施しているが、実際に提出された DADP から良い例、改善が必要な例等を抽出して研修に組み込む等、実践的で分かりやすい研修とする必要がある。持続的に農業開発予算が確保されるためには、DADP の文書としての質と戦略性の向上が強く求められている。

また、各県は、DADP で計画された事業の進捗を「DADP 事業進捗報告書」により四半期毎に報告する義務を負っている。DADP 事業進捗報告書は、予算の執行状況をモニタリングし、事業の進捗を記すものであり、各県から州をとおして首相府地方自治庁セクター調整局へ提出され、首相府地方自治庁セクター調整局により取りまとめられる。現状では、その内容が不十分であり、提出も遅れがちであることが指摘されているが、それをフォローする役割を持つ首相府地方自治庁においては組織基盤の弱さ、人員の不足という問題に直面している。中央政府及びバスケット資金の出資者である開発パートナーへの説明責任を担保することは重要であり、DADP 事業進捗報告書の質的向上が求められている。

しかしながら、中央政府機関が全国 132 ある地方自治体を直接技術的に支援することは現実的ではなく、国と県の間位置する州が地方自治体を技術支援していくことが期待されている。その一方で、州が地方自治体の DADP 策定や DADP 事業進捗報告書作成に関する支援を行うための制度は政策的には合意されているものの、具体的な枠組みとはなっておらず、技術面、資金面も不足していることから、州の機能の明確化と強化が強く望まれている。また、各県から提出される DADP 事業進捗報告は首相府地方自治庁セクター調整局により取りまとめられているが、地方自治体の開発計画策定・事業進捗報告作成支援というプロセスがタンザニア政府にとり初めての経験であることに加えて、特に首相府地方自治庁においては組織基盤の弱さ、人員の不足という問題に直面している。首相府地方自治庁セクター調整局と DADP P&I TWG は、将来的に県に対する技術的支援権能を州に移管する方針を出しているが、州においても経験不足・人員不足などの問題を有しているため、短・中期的には三者の協働体制により地方自治体を支援する体制を構築することが現実的である。

## (2) 相手国政府国家政策上の位置付け

タンザニアの国家開発戦略である「成長及び貧困削減のための国家戦略（National Strategy for Growth and Reduction of Poverty : NSGRP）」では、農業開発は成長の牽引役として位置づけられており、その実施枠組は ASDP とされている。前述のとおり、ASDP 資金の 75% が DADP 実施に充てられるため、DADP の計画・実施・モニタリングを支援し、効率的・効果的な ASDP 実施に寄与することをめざす本案件は、タンザニアの開発戦略と整合している。また、ASDP の年間レビューや、財務省の作成する予算ガイドライン（2008/09 年）において

も DADP の質の向上は重要なイシューとして取り上げられており、数ある政策課題の中でも特に重要なものとして政府内で捉えられている。

(3) わが国援助政策との関連、JICA 国別事業実施計画上の位置付け（プログラムにおける位置付け）

わが国の対タンザニア国別援助計画は、経済成長及び貧困削減の両者を目的とする農業・農村開発を重点分野と定めると同時に、セクター別開発戦略を効果的且つ持続的に実施するための行財政能力強化も重点分野として規定しており、本案件はこれら 2 重点分野の方針に沿うものである。JICA は、「地方開発セクタープログラム策定支援調査フェーズ 1 及び 2(2001 年 3 月～2005 年 3 月、2005 年 11 月～2009 年 1 月)」を通じて主に中央政府を対象として ASDP の策定及び実施体制強化を支援してきたが、ASDP プロセスが進捗するに伴い、今後は ASDP の事業進捗を監理するための支援（ASDP 事業実施監理能力強化計画：2008 年 3 月～2011 年 3 月）と地方自治体レベルでの DADP の計画・実施・モニタリングのプロセス強化に協力の焦点を移すこととし、本案件はそこに位置付けられる。わが国政府は貧困削減戦略支援無償資金協力により ASDP のバスケット資金に資金を投入しており、ASDP バスケット資金の 75% が配分される県農業開発計画の策定から実施、進捗管理等の全般を対象として、政策的な重要性、下位行政レベルのニーズに照らし合わせつつ、戦略的に案件の選別を行い、計画文書に落とし込んでいくとともに、実施の進捗管理と報告が的確に成される体制を整備することをとおして、無償資金協力の効果を高めることも期待される。

その他に、農民間普及を用いて灌漑稲作技術をタンザニア全土に普及することをめざした「灌漑農業技術普及支援体制強化計画（2007 年 6 月～2012 年 6 月）」、県レベルにおける灌漑事業計画・実施・運営管理能力の向上を目的とした「県農業開発プログラム（DADP）灌漑事業ガイドライン策定・訓練計画（2007 年 2 月～2010 年 1 月）」を実施している。前者は普及に伴う研修予算を、対象となる灌漑地区を有する県が DADP 予算にて支弁することを想定し、後者は各県が DADP に灌漑施設の整備や改修を盛り込む際に活用されるガイドラインを整備することを目的としており、共に DADP の円滑な計画策定と実施に密接に関係している。

#### 4. 協力の枠組み

地方自治体（県）における DADP の質及び実施モニタリング体制を改善すべく、県に対する技術支援を行う体制を中央政府レベル（農業関係省庁、州）において確立することを目的として本協力を実施する。DADP の年間スケジュールでは、1～3 月に各県において DADP が作成され、審査の過程で DADP の質的評価がなされ、それを加味して 4～5 月に ASDP 予算承認を受け、7 月の新年度から予算が執行される（予算が実際に県へ配賦されるのは 9 月頃とされている）。そして、各県は四半期毎に DADP で計画された事業の進捗状況を報告することとなっている。本協力では、2009 年の DADP の質的評価プロセスから協力することにより、協力前のベースラインを定め、その後の協力方針及び活動計画をより具体的なものにする。これまで DADP P&I TWG と首相府地方自治庁が中心となり県農業局職員に対して DADP 策定期の前のに行っていた研修内容を改善したうえで、このプロジェクトでは州農業局職員に対して研修指導者研修を実施することにより、県農業局職員の DADP 策定にかかる知識を向上し、DADP 策定にか

かる中央政府（州政府含む）の支援体制を強化する。また、DADP 事業進捗報告書の書式と取りまとめプロセスを改善し、DADP 事業進捗報告書の内容を充実させるとともに、取りまとめプロセスにおいて的確な分析を加えることにより、DADP の実施モニタリング向上をめざす。協力の中で決定される基準に基づいていくつかの州・県を選定し、上記活動にかかる州農業局の地方自治体に対する支援活動に関して支援（OJT）を行い、その結果をフィードバックして、DADP 策定・モニタリングプロセスの改善をめざす。

本協力は、DADP の質向上及び実施モニタリング体制の改善とともに、これら支援を通じて ASDP の実施体制強化（ASDP のプロセス支援）に貢献することが期待され、加えて本協力の成果が ASDP の枠組みの中で制度化され、全土に適用されることが期待される。

#### 〔主な項目〕

##### (1) 協力の目標（アウトカム）

###### ア. 協力終了時の達成目標（プロジェクト目標）

DADP 計画・実施作業部会、首相府地方自治庁、及び州政府が地方自治体を支援することを通じて、DADP の計画策定と実施モニタリングが改善される。

###### <指標>

- ・ DADP の質的評価において、低い評価（Poor）となる地方自治体の数が減少する。
- ・ 質の高い DADP 進捗報告書が作成され、提出される。

###### イ. 協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）

地方自治体が、効果的に DADP を策定し、実施する。

###### <指標>

- ・ ASDP 合同評価において政府及び ASDP を支援する開発パートナーが DADP の質の改善を認識する。
- ・ ASDP において、DADP 関連指標が改善する。

##### (2) 成果（アウトプット）と活動

成果 1：DADP の計画策定に関する支援活動が強化される。

###### <指標>

地方自治体が DADP 策定に関する適切な支援を中央政府機関から受ける。

###### <活動>

- 1.1. DADP P&I TWG の業務内容・権限と活動計画を見直す。
- 1.2. DADP 策定ガイドラインを見直し、必要があれば改訂する。
- 1.3. 県農業局職員等を対象とした、DADP 作成に関する研修教材及びマニュアルを改訂する。
- 1.4. 州農業局職員等を対象とした、TOT（Training of Trainers）を実施する。
- 1.5. 州農業局職員が地方自治体の DADP 策定に関して、能力強化活動を支援する。
- 1.6. 州農業局職員等が実施する DADP 質的評価を支援する。
- 1.7. 選定された州・地方自治体に対して、DADP 策定プロセスをモニタリングする。
- 1.8. 上記モニタリング結果に基づき、DADP 策定能力の強化、策定プロセス改善に必要な

な作業を行う。

成果 2 : DADP の実施モニタリングに関する支援活動が強化される。

<指標>

州において DADP 事業進捗報告が適時に取りまとめられる。

<活動>

- 2.1. DADP 事業進捗報告書式の改善案を提案する。
- 2.2. DADP 事業進捗報告書の取りまとめプロセスを見直し、必要な改善を行う。
- 2.3. DADP 事業進捗報告書からの教訓を地方自治体へフィードバックする方法を改善する。
- 2.4. 選定された州・地方自治体において DADP の実施プロセスをモニタリングする。
- 2.5. 上記モニタリング結果に基づき、DADP 実施モニタリング改善に必要な作業を行う。

### (3) 投入（インプット）

ア. 日本側（総額 2.3 億円）

1) 専門家派遣（合計 61.5M/M 程度）

チーフアドバイザー／農村開発計画、業務調整、計画・モニタリング

2) 機材供与：プロジェクト活動に必要な機材（研修用機材、事務機器等）

3) 研修員受入れ：本邦研修

4) 在外事業強化費

5) 調査団派遣：中間評価調査、終了時評価調査

イ. タンザニア側

1) カウンターパートの配置、事務スペースの提供

2) カウンターパートの活動経費

### (4) 外部要因（満たされるべき外部条件）

ア. 成果達成に必要な外部条件

州の機能強化に関する政策に変更が加えられず、地方自治体へ技術支援を行うために必要な人的・資金的・物的資源が確保される

イ. 上位目標達成に必要な外部条件

DADP 実施に必要な資金が確保される

## 5. 評価 5 項目による評価結果

### (1) 妥当性

次の理由により本協力の妥当性は高い。

タンザニアの国家開発戦略である「成長及び貧困削減のための国家戦略」において、農業

セクターは経済成長のけん引役とされており、農業セクターの開発戦略を実施する枠組みとして ASDP が位置づけられている。ASDP においては、その資金の 75% が DADP 実施に配分されることから、DADP の計画立案及びその実施・進捗モニタリングを支援する本協力はタンザニアの国家開発戦略と高い整合性を有している。

わが国は ASDP に対して、その立ち上げ時点より積極的支援を表明しており、対タンザニア援助方針とも整合している。

また、タンザニアにおいて進められている地方分権化政策では各地方自治体に対し開発機会の公平性を確保する方針であり、セミナー・研修などの能力強化活動を、全国を対象として実施する本協力のアプローチは適切な手段と判断できる。

## (2) 有効性

次の理由により、本協力の有効性は高く、プロジェクト目標を達成する見込みである。

DADP の質的向上に関し、132 ある地方自治体に対して中央政府機関が直接支援を継続することは現実的でないため、現行政策方針に沿って州が地方自治体への支援を実施するべく能力を強化することを目標としている。3 年の協力期間において、計画－実施－報告のサイクルは 3 回施行されることから、順次中央政府の権能を州に移管することが期待できる。また、プロジェクト目標指標のモニタリングは、ASDP の既存のモニタリングやレビュープロセスで毎年採集される指標を通して行うことができ、必要に応じて活動計画を修正することが可能である。

## (3) 効率性

次の理由により、本協力では効率性の高い投入計画となることが期待できる。

本技術協力では、行政の中央から地方への知識・技術の伝播を促すものとなっている。JICA 専門家は、DADP P&I TWG が DADP のガイドライン、トレーニング教材、マニュアルを改善するうえでの支援に注力し、改善された教材を用いて、DADP P&I TWG の監督下にあるナショナルファシリテーターが州政府の職員にトレーナー研修を行い、同職員が県に対して研修・アドバイス機能を果たせるようにするカスケード方式を採用する。そのため、日本側投入を協力効果の高い部分に集中的に投入することができる。さらに、DADP 策定期間である 2009 年 2 月から本協力を開始することにより、3 月までに行われる DADP の質的評価を通して本案件のベースラインを見極めることができ、その後の活動計画を効率的に進めることが期待される。

本案件は案件設計時点から、タンザニア政府のみならず、他の援助機関と議論しながら計画しており、他の援助機関の投入と重複することはなく、むしろ、ASDP バスケット資金の効果的・効率的な執行に資するものとして期待されている。

## (4) インパクト

次の理由により、上位目標が達成される見込みである。

中央政府機関が地方自治体に対して適切な技術支援を実施する（プロジェクト目標）ことにより、ASDP バスケット資金が十分に確保されれば、地方自治体の DADP の計画立案・実施能力が向上することが期待される。現時点では、わが国を含めて 5 つの援助機関が ASDP 現

フェーズ（2013年まで）への支援継続を表明しているため、上位目標は達成されるものと期待できる。

上位目標の達成以外に想定されるインパクトは次のとおりである。

- ・ 農業開発の進展により貧困が削減され、農民の生活が向上する。
- ・ 農業政策が DADP に反映されることにより、公共及び民間の農業サービスを提供する組織の能力が強化される。

#### (5) 自立発展性

次の理由により本協力の自立発展性は中程度と判断される。

ASDP の中期的目標は国家開発計画である NSGRP と整合しており、政策的な自立発展性は高いものと考えられる。他方、財政的自立発展性は ASDP バスケット資金が確保されるかに拠るが、現行 ASDP が継続される間は資金が枯渇する可能性は低いと推測される。他方、DADP の質を継続的に向上させるためには、それに対するインセンティブシステムがタンザニアの行政システムに組み込まれる必要がある。タンザニア政府内でかかるインセンティブシステムに関して議論されているものの、他のセクターの地方交付金システムとの調整等、多くの省庁との調整が必要になることから、かかる制度が短・中期的に導入されるとは考えにくく、地方自治体職員に DADP の質の向上に対してどのように意識付けを行うかが今後の課題となる。

### 6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

本協力は、貧困・ジェンダー・環境に対して負の影響を与えることは想定されない。

### 7. 過去の類似案件からの教訓の活用

「タンザニア連合共和国地方セクター開発プログラム策定支援調査フェーズ 1 及び 2（2001年 3 月～2005 年 3 月、2005 年 11 月～2009 年 1 月）」から得られた以下の教訓を本協力で活用する。

上記案件では、ASDP の立ち上げ支援から実施枠組み整備支援までを行ってきた。セクターワイドアプローチを採る ASDP では、タンザニア政府、他ドナー等の多様なステークホルダーが協議を行いつつタンザニアの状況に合わせて枠組みを形成・修正するプロセスが常に存在している。上記案件では、その形成・修正をタンザニア側が具現化する際に必要とされる支援を行うことにより能力強化を図ってきた。本案件についても、州の地方自治体に対する技術支援体制を整備するという方針の下で支援を行うが、常に ASDP 実施枠組みにかかる政策や関連省庁及び関連ドナーの動向を見据えつつ、必要に応じて柔軟に州の能力強化にかかる活動計画を見直していくことにより、効果的な協力を行うことをめざす。

### 8. 今後の評価計画

中間評価：2010 年 10 月頃

終了時評価：2011 年 10 月頃

事後評価：2015 年度

# 第1章 調査の概要

## 1. 調査の背景

GDP の 25.8%<sup>1</sup>を占め、かつ総人口の 70%程度が従事している農業の開発は、国家開発計画である NSGRP の実現を図るうえで重要である。タンザニア連合共和国政府（以下、「タンザニア」と記す）と開発パートナーは農業開発計画（ASDP）を策定し、実施に向けて尽力してきた。ASDP の実施においては、その予算の 75%が支弁される県農業開発計画（DADP）の策定及び実施に関する地方自治体の能力強化が重視されるようになっている。

DADP の実施にあたっては、政府が円滑な計画策定と効果的な実施のためガイドラインの整備、県農業担当者に対する研修の実施が行ってきた。

中央政府による県への技術的支援は、セクター関係 5 省庁（農業・食糧保障・協同組合省、畜産開発・水産省、水・灌漑省、産業・貿易・マーケティング省、首相府地方自治庁）関係者とドナーから成る「DADP 計画・実施作業部会」によるガイドラインの整備・改訂並びに研修実施、PMO-RALG の「農業セクターユニット」における各県で策定した DADP 及び実施状況報告書の取りまとめとこれらに対する県への技術的支援がある。さらに 2008/09 年度より、政府は新たに現在中央政府が行っている県への支援機能を「州」に対して移譲の方針を決めている。

しかしながら、「DADP 計画・実施作業部会」、「農業セクターユニット」及び「州」の 3 機関間の分業などの調整は進んでいないため、県への支援を担うことが期待されている州への具体的な委譲内容の明確化や、その実施能力・体制の整備も十分とは言えないため、結果として県の DADP の策定と実施に関する能力が強化されていないのが現状である。

かかる背景のもと、タンザニア政府は、「よりよい県農業開発計画作りと事業実施体制作り支援プロジェクト」にかかる技術協力を日本政府に要請し、今般事前評価調査団の派遣に至った。

## 2. 現地調査の概要

### 2-1 現地調査派遣の目的

- ・案件の立ち上げをめざして、現地関連機関との調整及び情報収集を行うと共に、協力の構想について先方と確認する。
- ・本協力の要請の背景及び上位計画との整合性を確認すると共に、開発協調に留意しつつ、協力実施体制について関係者と協議し、合意のうえ、基本計画を策定する。
- ・プロジェクト実施の妥当性を検討するため、プロジェクトの事前評価を行うための基本情報を収集する。

### 2-2 現地調査期間

2008 年 8 月 31 日（日）～9 月 9 日（火） [現地滞在]

<sup>1</sup> 出典：Ministry of Finance and Economic affair, "The Economic Survey 2007" ただし、1990 年の価格基準では 40%以上となる。

### 2-3 現地調査スケジュール

	日程	曜日	活 動
1	8月31日	日	ダルエスサラーム到着
2	9月1日	月	8:00 JICA タンザニア事務所 9:00~12:00 打合せ 14:00 農業・食糧保障・協同組合省（リモ次官、アチャヨ政策計画局長） 14:30~DADP 計画実施作業部会
3	9月2日	火	8:30 水・灌漑省（フタカンバ灌漑技術サービス局長）
			14:00 畜産開発・水産省（ジョセフ政策計画局長） 17:00 産業・貿易・マーケティング省
4	9月3日	水	打合せ
5	9月4日	木	→ ドドマ、キリマンジャロ
			首相府地方自治庁 ドドマ州
6	9月5日	金	キリマンジャロ農業技術者訓練センター キリマンジャロ州 モシ県庁
			チャムイロ県庁 コングワ県庁
7	9月6日	土	→ ダルエスサラーム
8	9月7日	日	
9	9月8日	月	10:00 タンザニア政府関係機関、開発パートナーとの会議
			14:30 日本大使館
10	9月9日	火	10:00 農業食糧保障協同組合省、地方自治庁とのミニッツへの署名 JICA タンザニア事務所 ダルエスサラーム出発

### 2-4 調査団の構成

担 当	氏 名	所 属
団長/総括	星 弘文	JICA 農村開発部乾燥畑作地帯第一課長
農業行政	柏原 学	農林水産省農村振興局整備部設計課海外土地改良技術室課長補佐
農業セクタープログラム	天目石 慎二郎	JICA タンザニア事務所企画調査員
評価分析	森 真一	有限会社アイエムジー
協力企画	小林 知樹	JICA 評価室準備室事業評価第一課

### 2-5 調査の結果

事前調査を通じて、DADP の計画・実施進捗に関する現状・課題を把握した（第2章）うえで、協力内容（案）を相手国政府関係機関と合意した（第3章）。また、協力内容（案）に基づき、事前評価を行い（第4章）、その結果として実施における留意点（第5章）を導き出した。

## 第2章 案件をめぐる状況

### 1. タンザニア農業開発の現状と問題点

#### 1-1 タンザニア農業の現状

タンザニア農業は約7割の国民が従事する基幹産業であり、現在も地方を中心に多くの貧困層が農業を営んでいる。タンザニアの農業形態は、粗放的な自給自足型農業（Subsistence Agriculture）が中心であり、地域により降水量、気温、土壌条件等農業環境が大きく異なり、各地で多様な作物が生産されている。タンザニアでは、国土の約半分（約44万km<sup>2</sup>）が耕作適地とされているものの、農地は小雨期が1.5万km<sup>2</sup>、大雨期が5.7万km<sup>2</sup>にとどまり、近年は農地の拡大は見られない。主要穀物は、トウモロコシ、米、ソルガム、ミレット、小麦、豆類であり、その他キャッサバ、バナナの生産も多い。しかし、灌漑の未整備、農業機械の導入の遅れ、農薬、肥料、優良種子等の農業資材の限定的な投入等から現在も農業生産性は極めて低く、食糧作物の生産性は1.79/ha（コメは1.89t/ha）に留まっている。特に灌漑面積は全農地の3%程度にとどまり、灌漑地の多くでは雨期の補給灌漑を行っているに過ぎず、多くの農民は現在も天水依存型の農業を営んでいる。

また、広い国土を有し1農家当たりの土地所有面積は比較的大きい（1.61ha）こともあり、国全体として食糧自給率は100%を超えている（2005年度:103%、2006年度:109%）が、天水依存型農業ゆえに天候の影響に対して鋭敏に反応し、年ごとの農業生産量の変動や、地域間の生産量の格差が大きい。さらに、輸送インフラや市場の未整備などが重なり、タンザニアの国平均として食糧自給を達成した年でも食糧不足の地域が発生している。

タンザニア政府が開発パートナー（Development Partners：DPs）の支援を受けて実施している「成長と貧困削減のための国家戦略」（NSGRP）では、経済成長と所得貧困の削減、さらには生活の質の向上をめざし、そのためには農業セクターの発展が不可欠と位置づけ、NSGRPでは農業成長率を2010年に10%に上げることを目標としている。しかし、2006年の農業セクターの年平均成長率は4.1%、2007年は4.4%にとどまっており、NSGRPの目標達成のめどは立っていない。近年タンザニアの経済成長率は年平均7%前後で推移していることから、GDPに占める農業の比率は低下傾向にある。これを受け、一部政府関係者では、農業成長率目標を7%に下方修正すべきとの議論もなされるなど悲観論も生じつつある。

#### 1-2 タンザニア農業セクターへの支援

##### 1-2-1 農業セクター開発戦略（ASDS<sup>3</sup>）と農業セクター開発プログラム（ASDP<sup>4</sup>）

タンザニアは最も開発協調が進んだ国の1つであり、農業セクターにおいてもセクタープログラムが導入され、政府及びDPsが1つの計画のもと、調和的に開発介入を実践していくことが望ましい姿<sup>5</sup>とされている。タンザニア政府は、2001年にDPsの支援を受けて農業セクター開発戦略（Agricultural Sector Development Strategy：ASDS）を策定した。ASDSでは、農業セクターの成長と農村地域の貧困削減を掲げており、具体的には、a) 農業セクターの生

<sup>2</sup> 出典：National Bureau of Statistics “Tanzania in Figure 2006”

<sup>3</sup> 詳細は、<http://www.tzonline.org/pdf/agriculturalsectordevelopmentstrategy.pdf>などを参照。

<sup>4</sup> 詳細は、<http://www.asdp.go.tz/>などを参照。

<sup>5</sup> タンザニアにおける開発協調のあり方については、<http://www.mof.go.tz/mofdocs/news/jast.pdf>などに詳しい。

産性及び収益性向上に向けた環境づくり、b) 農家収入の向上による農村地域の貧困削減及び世帯レベルの食糧安全保障の強化、をめざしている。また、2025年時における農業の近代化 (Modernization)、商業化 (Commercialization)、高生産性及び収益性 (High Productivity and Profitability)、持続的な自然資源の活用 (Utilization of Natural Resources in Sustainable Manner) を掲げている。加えて、自給自足的農業 (Subsistence) からマーケット重視の農業 (Profit-making, Commercial-based) への転換を進めるため、農業開発における民間の活用 (民間セクター開発) を推進している。

ASDS を具現化するための実施枠組みとして、2003年にタンザニア政府はDPsの支援を受けて「農業セクター開発プログラム (ASDP)」を策定した。その後、2006年6月にタンザニア農業セクターリード省庁 (Agricultural Sector Lead Ministries : ASLMs) 及びDPsとの間でASDPバスケットにかかる覚書 (Memorandum of Understanding : MoU) が作成・署名され、2006年7月よりASDPは実施段階に移行した。ASDPは本来15年間にわたる開発計画であるが、現在実施しているのは初期7年間のプログラムである。ASDPでは、政府が推進している地方分権化の流れに沿い、予算の75%を地方レベルに配賦するなど地方での事業実施に重点を置いているのが特徴である。また、かつて<sup>6</sup>タンザニア政府は、ドナーごとに地域 (州) を割り振り、協力を進めていく戦略を取ってきたが (日本はキリマンジャロ州を支援)、州による援助量の違い及び地域間格差の助長が問題となったこともあり、ASDPでは本土全てを対象<sup>7</sup>としている。

ASDPは、農業セクターの生産性・収益性向上及び食糧安全保障の強化をめざし、a) 県または現場レベルの農業セクター支援・事業実施、b) 国家レベルにける農業セクター支援、c) 分野横断的課題、の3つのサブプログラムにより構成されている。各サブプログラムの詳細は以下のとおりである。

表 2-1 ASDP のサブプログラム概要

サブプログラム	主要なコンポーネント
a) 県及び現場レベルの農業セクター支援・実施 (県農業開発計画/県開発計画を通じて) <b>ASDP 予算の 75% を占める</b>	<u>投資及び事業実施農業生産及び農産加工</u> (灌漑、畜産開発、作物生産保護、農業機械化、収穫後処理、農産加工) <b>*サブプログラム A の 70~80% を占める</b>
	政策、法規、組織の枠組み形成 (政策・法規策定、県組織の強化、コミュニティエンパワーメント、他)
	研究、農業サービス、研修 (顧客重視の研究、農業サービス、農民研修、研修者向け研修)
	<u>民間セクター開発、マーケティング、農村金融</u> (民間セクター開発、マーケット開発・インフラ整備、生産者組織、農村金融、農産加工)
	<u>分野横断的課題 (農業と他セクターとの連携)</u> (HIV/AIDS、ジェンダー、環境、他)

<sup>6</sup> 1970年代に開始された本政策は、1980年代後半以降明示されなくなったが、各DPSが担当地域の支援を(例えば、Area-Based Programme などを通じて)継続する傾向があったため、開発資源の地域間格差を生む原因となったと考えられている。

<sup>7</sup> すなわち、ザンジバル (ウングジャ、ペンバ) は対象としていない。

b) 国家レベルの農業セクター支援 <b>ASDP 予算の 20%</b>	政策、法規、組織の枠組み形成 (政策・法規策定、商業サブセクター開発、ASDP 運営管理)
	研究、農業サービス、研修 (研究、家畜繁殖・種子増殖、普及/農業サービス、研修・普及)
	民間セクター開発、マーケティング、農村金融 (マーケティング、農村金融、民間セクター開発、農産加工)
c) 分野横断的課題 <b>ASDP 予算の 5%</b>	(農村インフラ、エネルギー、サービス、地方行政改革、保健、ジェンダー、教育、環境、水)

なお、タンザニアにおける開発予算及び ASDP のバスケットが運用開始後の ASDP バスケットへの拠出状況は次のとおりである。

表 2-2 タンザニアにおける開発予算及び農業セクターの割合

(単位 : billion Tanzania Shillings)

	2005/2006	2006/2007	2007/2008
開発予算 (全体)	1152.8	1624.3	1811.0
開発予算 (農業セクター)	14.5	60.5	108.0

表 2-3 ASDP バスケットへの拠出状況

(単位 : US 百万ドル)

	2006/2007	2007/2008	2008/2009 (予定)
世界銀行	8.05	26.69	18.11
国際農業開発基金 (IFAD)	-	13.90	7.24
アイルランド	1.53	3.96	6.00
日本	0.75	0.78	3.03
アフリカ開発銀行 (AfDB)	-	12.01	20.87
ヨーロッパ連合 (EU)	9.38	N/A	N/A
合計	19.71	57.34	55.25

#### 1-2-2 ASDP 実施に関する中央政府レベルの関係者

ASDP の実施体制は以下のとおりである。

##### ○タンザニア政府

タンザニア政府側で ASDP の実施・運営に携わるのは、以下の 5 省庁により構成される ASLMs である。

- ・農業・食糧安全保障・協同組合省 (Ministry of Agriculture, Food Security and Cooperatives : MAFC)
- ・畜産開発・水産省 (Ministry of Livestock Development and Fisheries : MLDF)

\*旧畜産開発省。2008年2月の省庁再編で水産省との合併により設立。

- ・産業・貿易・マーケティング省（Ministry of Industry, Trade and Marketing : MITM）
- ・水・灌漑省（Ministry of Water and Irrigation : MWI）
- ・首相府地方自治庁（Prime Minister's Office-Regional Administration and Local Government : PMO-RALG）

○開発パートナー（DPs）

現在 ASDP バスケットに拠出している DPs は、世界銀行（World Bank : WB）、国際農業開発基金（International Fund for Agricultural Development : IFAD）、Irish Aid 及び日本（政府）の4機関<sup>8</sup>である。また、AfDB は、MoU に署名していないという意味で ASDP DPs ではないものの ASDP 向け融資を実施しており、事実上 ASDP バスケット DPs に近い位置づけにある。バスケット DPs 以外の ASDP DPs は、資金協カスキームを有さない技術協カの実施機関である JICA と国際連合食糧農業機関（Food and Agriculture Organization : FAO）の2機関である。

現在 ASDP を支援する DPs の中には、ASDP に沿わない協カ（地域限定型プロジェクト協カ）を実施している DPs もあるが、政府は DPs 側に対して2008年までにすべての支援を ASDP に整合（Alignment）させることを求めている。

1-2-3 ASDP の中央政府レベルの実施体制<sup>9</sup>

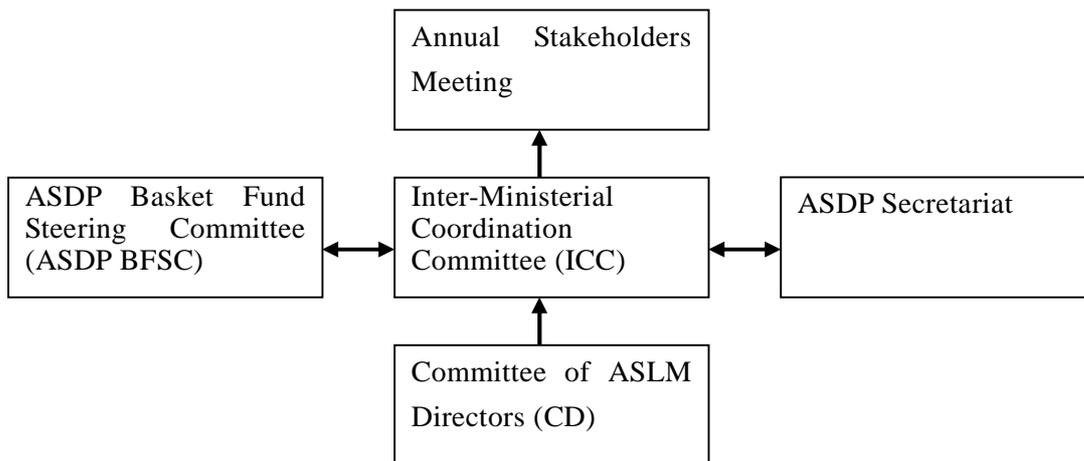


図 2-1 ASDP 実施体制

ASDP の実施体制は、プログラム策定後から年次レビューや、ASDP バスケットファンド運営委員会での議論を経て、変遷している。

現時点での公式な枠組みは、2006年5月25日付け政府計画文書<sup>10</sup>に記載されている体制であり、年次関係者会合（Annual Stakeholders Meeting）を頂点として、中心となる5つの組織が記載されている（図 2-1 参照）。

<sup>8</sup> 当初 EU も拠出していたが、一般財政支援への移行を理由に2007年に ASDP バスケットから脱退した。

<sup>9</sup> “Support Program on Rural and Agricultural Sector Development Phase 2 in the United Republic of Tanzania Progress Report III”, International Development Center of Japan からの引用抜粋

<sup>10</sup> ASDP Government Programme Document 25/05/06

年次関係者会合を除く 4 つの組織の構成、機能は次のとおりである。

組織名	議長	構成	機能・権能
省庁間調整委員会 (ICC)	MAFC 次官	他の ASLM の各次官、並びに天然資源観光省、土地・住宅・定住推進省、及び副大統領府の各次官	ASDP における最高意思決定機関であり、全権を担う。局長委員会との会合を四半期に 1 度持つ。
ASDP バスケットファンド運営委員会 (BFSC)	MAFC 次官	ICC の構成員、財務省及び計画・経済・能力開発省の次官、バスケットファンドへ拠出している DPs	ASDP バスケットファンドの管理監督、四半期ごとの資金支出に関する意思決定、ASDP 実施のモニタリング 等
局長委員会 (CD)	MAFC 政策計画局長	ASLM の各局局长	ASDP 実施の技術的側面を推進・調整・監督する。
ASDP 事務局 (Secretariat)		コーディネーター、モニタリング評価 (M&E) 担当者、IEC 担当者	ICC の事務局機能を担う。各局との調整、M&E、IEC

#### 1-2-4 ASDP 作業部会について

2007 年 4 月に実施された合同実施レビュー (Joint Implementation Review : JIR) において、ASDP における優先度の高い活動について国レベルでの調整能力、実施体制について強化するべく提言がなされた。これを受け、ASDP 活動の推進を目的に、以下の 6 つの作業部会が設置されている。いずれの作業部会もメンバーは ASLMs を中心に構成されているが、各作業部会には DPs 側も代表を決めて支援を行っている。各作業部会の詳細は以下のとおりである。

作業部会	主な目的	メンバー	支援 DPs
a) 農業サービス (普及・研究)	ZARDI や LGA への農業サービス、品質管理のガイダンス	ASFT、MAFC 研究研修局、MLDF 研究・研修普及局等	Irish Aid、WB、IFAD
b) 県農業開発計画 (DADP) 計画・実施	DADP の質の向上	ASLMs 各省より構成	JICA (RADAG <sup>11</sup> )、WB、IFAD
c) 灌漑	灌漑開発の推進	MWI 灌漑・技術サービス局中心	FAO、JICA、WB
d) モニタリング・評価 (M&E)	ASDP M&E フレームワークの最終化及びその運用	ASLMs 各省の M&E 担当セクション	JICA (RADAG)、FAO、Irish Aid、WB
e) マーケティング・民間セクター開発	マーケティングと民間セクター開発のガイダンス	MITM 産品流通局中心	USAID、DFID、EU、FAO、IFAD、DANIDA
f) 食糧安全保障	食糧安全保障の強化・推進	MAFC 食糧安全保障局中心	WFP、FAO、FEWSNET

<sup>11</sup> RADAG : Rural and Agriculture Development Advisory Group は、2001 年来、JICA がセクター開発調査スキームを活用し、雇用したコンサルタントチームである。

日本がDPs代表として支援しているのは、b) DADP計画・実施作業部会、d) モニタリング・評価作業部会の2つである。両作業部会とも他のDPsも名を連ねているものの実際の支援は形骸化しており、実質的な支援を行っているのはJICAのみである。

#### 1-2-5 中央地方関係<sup>12</sup>

タンザニアにおいて、行政区分は、国レベルから、州(Region)、県(District)、Division、郡(Ward)、村(Village)/Mtaa、Kitongojiへと細分化される。中央政府の機関は、国、州、県、Divisionの4レベルに存在するほか、省庁の出先機関が国と州の中間に位置するゾーンレベルに設置されているセクターもある。他方、地方自治体は県、郡、村/Mtaa、Kitongojiの4レベルに設置され、県レベルと村レベルには地方議会が併せて設置されている。都市部において村と同じレベルに設置されているMtaaには、行政官の配置もなされているが、Kitongojiと並んで住民自治組織としての性格が強い組織である。

以前は住民に対する行政サービスの重要な役割を担っていた州行政府(Regional Secretariat:RS)は、2000年に地方行政改革プログラム(Local Government Reform Programme:LGRP)が開始された以降、その役割は大幅に縮小され、地方自治体である県が行政サービス運営を行う際の技術支援や、モニタリング、開発計画へのコメント・調整、などに、その権限が限定されている。また、この業務を有効に行うための十分な人員が配置されておらず、専門家が不足し、ポストの欠員も多いのが現状である。

県レベルには、中央政府の出先機関としての県事務所(District Secretariat)と、地方自治体である県議会(District Council)とそれに付随する役所が並存している。県事務所には技術職も配置されていないため行政サービスへの影響力は極度に限定されており、地方自治体が県レベルより下位の行政について主導的な役割を担っている。県議会の事務局として、地方自治体の行政機構が規定されており、その長である議会事務局長は同時に地方自治体行政の長でもあり、この下に、各セクター担当部署(局)が設置されている。事務局長は大統領による任命、局長クラスは地方自治庁による任命、その他は地方議会のもとに設立される雇用委員会(Employment Board)による任命である。

県の下位行政区にあたる郡には、議会はなく、行政的役割を果たす郡開発委員会(WDC)が設置されている。郡開発委員会(Ward Development Committee:WDC)は、参加型の開発計画作成をとりまとめたり、郡内の村の活動・計画を調整したりする役割を果たしている。郡から選出された地方議員、域内の各村長などから構成されるほか、農業普及、教育、保健などの分野で技官が配置されており、WDCにおいて技術知見に基づく調整を図るとともに、日常的な監理・指導業務を担っている。

村も、県と並んで、議会のある行政区である。タンザニアにおいては、ウジャマー村政策の時代に農村開発の中心として行政村が整備・機能強化された経緯があるので、自然村と行政村(Village)の認識の差はあまりない。村レベルにおいては技官の配置はきわめて限定的である。KitongojiはVillageを補助する行政単位であるが、行政官の配置はなされておらず、住民自治体としてとらえるほうが理解しやすい。

タンザニアにおいては1990年代後半以降現在の地方分権化<sup>13</sup>の潮流が起こっており、政策

<sup>12</sup> 本節の記載は多くを、「アフリカにおける地方分権化とサービスデリバリー」国際協力総合研修所(2007)から引用・抜粋した。

<sup>13</sup> 独立以降3度目の地方分権化潮流といわれている。

上は住民・コミュニティレベルまで行財政にかかる分権（Decentralisation by Devolution : D by D）をめざしているが、他方、各レベルのキャパシティ、意識改革、意思統一、組織改革の速度が理想には追いつかず、そのため、中央と地方の関係は毎年修正が加えられつつ変化している状況にある。

村レベルにまで権限を委譲する方策として、開発に向けた機会と障害（Opportunities and Obstacles to Development : O&OD）などの住民参加型開発計画策定手法の採用により、コミュニティの意思を行政に反映させる枠組みを構築しようとしているが、行政の担い手である技術者が末端まで配置できずに県へ権限委譲することが現時点での大きな目標となっている。その流れにおいて、それまで地方行政に多大な影響力を行使していた RS の権限を廃止し、中央政府と県が直接交渉する枠組みを構築しようとしたが、130 以上の県を中央政府が直接監理するのは現実的ではないことから、RS に地方自治体への助言・支援機能を構築すべきであるという認識が共有されるようになってきている。州が地方自治体に対して強制力を有しているわけではなく、助言・支援に留まるところが、従前の体制とは異なる点である。

現在の制度では、DADP や DADP 進捗報告書を含む、県が作成する予算・行動計画、実施報告書はすべて、州における査読、品質管理を経たうえで、州レベルの計画・報告書として取りまとめられ、地方自治庁等中央政府に提出されることになっている。しかしながら、地方自治体にとってみると RS からの助言・支援をわざわざ得るメリットはない<sup>14</sup>と認識されており、本制度の実効性が問われている段階である。

行政の分権化については、前述のとおり、中央の出先機関であった RS から地方自治体である県へ、多くの機能権能が順次委譲されており、農業技術の普及は地方自治体の機能となっている。具体的には郡及び村レベルに普及員が配置され、県及び村の農業開発計画に基づいて普及、農業振興事業を実施していくことになる。地方分権が始まる以前には、農業普及員は中央政府の職員として地方に派遣されていたのが、以後は地方自治体の職員に身分が変わった。以前は農産物販売協同組合などが準政府系団体であり、協力関係をつくりやすかったものが、経済自由化のもとで多くの協同組合が壊滅的な組織弱体に陥り、農業普及の分野でも民間組織とどのような協力関係を結ぶか、ということが問題になってきているのである。これが農業普及の分野のあり方を複雑化している。

財政については、県における予算計画は県議会において審議されるが、自己歳入に乏しいため、多くを中央政府からの交付金に依存している。従来は交付金の使途が限定的であったため、地方自治体の独自性を制限していたという反省から、現在では各地方自治体の大きさ、人口、その他の指標からシーリングを計算・設定（Formula Based Approach）し、その範囲であれば使途の決定権限を地方自治体に委ねるという方式が採用されている。使途の自由度は、交付金を管理する省により異なり、財務省、地方自治庁が管理する LGCDG のように地方自治体のいずれの開発事業にも活用できるものもあれば、ASDP に基づく県農業開発交付金（District Agricultural Development Grant : DADG）のように特定のセクターの開発事業に限定して活用できるものもある。

一般交付金のほかに、県が農業開発予算として活用できる交付金は、農業普及及び畜産開発のための経常交付金、及び農業開発資金である。農業普及及び畜産開発のための経常交付

<sup>14</sup> 保健セクターのように Referral System が継続していたセクターでは、比較的州と県の連絡調整体制が保持されている傾向がある。

金は、食糧保障と農業生産性向上に資する普及・開発活動を県が実施することを目的として、その原資の 8 割を各県内の村の数に、1 割を各県の農村人口に、残り 1 割を各県の降水量指数にそれぞれ比例して配分される。県は、受け取った資金の 8 割以上を、農民研修や畜産開発支援に手当とする。残りの 2 割未満は、地方自治体の農業畜産開発局の管理費として使用することができる。また、地方自治体の地勢、農業形態などの特殊事情により算定式による交付金以上に資金を必要とする場合は、予算プロセス前にあらかじめ地方自治庁に申請して、承認が得られれば追加的予算配分を受けることができる。農業開発資金は、ASDP のための特別会計（バスケットファンド）から支出される資金であり、県が作成する DADP の活動実施にあてられる資金である。ASDP は地方自治体レベルで、① District における農業開発、②普及、③農業に関する能力強化の 3 要素に対して資金手当をしている。DADG、基本交付金部分と成果達成に対するインセンティブとして支給される追加交付金から成り立っている。① 県農業開発交付金（DADG）は、農業に関する公共投資、例えば環境への投資、農道を含むインフラストラクチャー整備、小規模灌漑スキーム整備などに使用される資金である。どの地方自治体も最低年間 3,000 万シリング程度を受け取ることができるが、DADP の作成・実施の質に関する特定の条件を満たした地方自治体は年間 1 億 4,000 万～2 億 8,000 万シリングの資金を享受することができる。また、成果達成度合いに応じて、交付金額に -25 ～+25 % の補正が行われる。また、特に大規模な灌漑施設整備を推進するために、県灌漑開発基金（District Irrigation Development Fund: DIDF）が設けられており、DADG を補完している。②農業普及のための基金の用途は、農民がより強い決定権を持っている。農民がそのニーズに基づいて、公的普及機関や民間普及機関のサービスを受けるための資金である。③農業に関する能力強化に関する交付金は、地方自治体が農業行政を実施するうえで必要な能力、すなわち、農業開発計画作成や、農業投資プロジェクトの評価・レビュー、資源動員の方法などに関する能力を強化・育成するための費用である。②と③は、経常経費的な性格を強く持つことから、配分公式は DADG のそれではなく、前述経常交付金のものと同じものを使っている。

## 2. 県農業開発計画作成・実施の現状と問題点

### 2-1 DADP 計画・実施作業部会について

ASDP では、農業セクターの生産性及び収益性向上による農村地域の貧困削減及び食糧安全保障の強化をめざしているが、県レベルの事業実施の羅針盤となる DADP の質的向上なくして現場レベルの成果の発現は期待できない。しかしながら、現在各県が作成する DADP は戦略性に乏しく、必ずしも質を伴っていないのが実状である。DADP の質の向上は、現在 ASDP が直面している最も重要な課題の 1 つとされており、これまで政府、DPs 間の会合でも度々取り上げられてきた。

ASDP において DADP の質の向上に取り組んでいるのが DADP 計画・実施作業部会である。同作業部会は ASDP 傘下にある 6 つの作業部会の 1 つであり、2007 年 4 月に設立された。DADP 計画・実施作業部会の目的<sup>15</sup>は以下のとおりである。

- ・質の高い DADP の作成及び実施

<sup>15</sup> DADP 計画・実施作業部会 TOR を引用

- ・ DADP 作成における一貫性を担保するため他の作業部会との調整・連携
  - ・ DADP 計画、実施のプロセスに農業開発イニシアティブを反映させるための技術的支援
- 現在の DADP 計画・実施作業部会のメンバー構成は以下のとおりである。

	役 職	氏 名	所 属
1	議長	Dr. S. Bisanda	WB/PADEP
2	副議長	Ms. A. Ngoo	MAFC
3	事務局	Mr. S. Mpaki	MAFC
4	事務局	Ms. M. Silim	MAFC
5	メンバー（政府）	Mr. C. Walwa	WB/PADEP
6	〃	Mr. D. Biswalo	MAFC
7	〃	Mr. J. Ngwira	MAFC
8	〃	Ms. Msengi	MITM
9	〃	Ms. A. Mumba	PMO-RALG
10	〃	未定	PMO-RALG
11	〃	未定	MWI
12	〃	Mr. L.S. Murungu	MLDF
13	メンバー（DPs）	JICA/RADAG（2名）	JICA
14	〃	Dr. Z. Semgalawe	WB

JICA は、開発調査「タンザニア地方開発セクタープログラム策定支援調査フェーズ 2」の調査団員 2 名が作業部会に加わり、「JICA/RADAG」として活動の推進に向けて精力的に支援を行っている。他方 WB は、自らのプロジェクトから 2 名のメンバーを出しているものの、DPs の立場からは 1 名がメンバーとして加わり不定期に会合に参加しているに過ぎず、実質的な参画はほとんど行っていない。なお、2008/09 年度より国際農業開発基金（IFAD）が DADP 計画・実施作業部会への支援に加わることとなったが、現在のところまだ具体的な支援は行っていない。

DADP 計画・実施作業部会では、定例会合を毎月 1 回行い進捗報告及び今後の活動計画につき議論することとなっている。また、必要に応じその都度会合を開催している。その他、随時メールベースのやり取りを頻繁に行っている。今年度（2008/09 年度）DADP 計画・実施作業部会では以下の活動の実施を計画している。

- ・ 州の能力強化のためのニーズ調査
- ・ DADP ガイドラインの改訂
- ・ DADP 作成にかかる研修教材の作成
- ・ DADP の作成・実施にかかるナショナルファシリテーター<sup>16</sup>（National Facilitation Team : NFT）への研修
- ・ 州・県の新規スタッフへの研修
- ・ 県ファシリテーションチーム（District Facilitation Team : DFT）、郡ファシリテーターチー

<sup>16</sup> ナショナルファシリテーターチームは、ASLMs により必要に応じ結成されるもので、DADP の作成・実施のみならず、実施モニタリングをも担うこともある。メンバーは固定されておらず人数も毎回異なり非効率であるため、最近ではメンバーを固定化すべきであるとの議論が起こっている。

- ム（Ward Facilitators Team：WFT）への技術支援
- ・州による DADP 質的評価の支援<sup>17</sup>

## 2-2 現在の問題点

DADP に関する現在の主要な問題点は以下のとおりである。

### 2-2-1 DADP 自体に起因する問題点

- ・DADP の質について

DADP の作成に先立ち、まず村レベルにおいて村民参加による O&OD<sup>18</sup>プロセスを経て村農業開発計画（Village Agricultural Development Plan：VADP）が作成され、その後郡レベルで統合した後 DADP の策定へと進む。しかし、村及び郡レベルの活動を支援する郡レベルの WFT、県レベルの DFT による技術支援体制が脆弱であることもあり、VADP の質は必ずしも高くない。

DADP は、本来は郡レベルの計画を更に統合し、中央レベルの方向性を加味した上で戦略的な計画を作成することとされている。現在 DADP 計画・実施作業部会では、全県を対象に DADP 文書の質的評価（計画策定能力、文書作成能力、予算計画等につき評価）を実施しているが、全般的に DADP 文書には戦略性が欠けているだけでなく県による質の乖離が大きいのが実状である。DADP 計画・実施作業部会では、質的評価の結果を各県にフィードバックすることにより DADP の質の向上を図っているが、DADP の一層の質の向上が喫緊の課題とされている。

- ・地方における DADP の浸透の遅れ

特に郡、村レベルにおいて DADP の必要性への理解が進んでいない。これは、DADP 予算の制約（約 2,000～3,000 万円/県）により、郡及び村レベルにおいて計画を策定しても予算配分を受けられない（DADP に反映されない）ケースが多いことによるものと考えられる。また、DADP が予算配分の根拠となるという制度自体がまだ十分知られておらず、一層の浸透が今後も課題とされている。

- ・実施モニタリングについて（レポートの質）

各県ではモニタリングの一環として定期的<sup>19</sup>に DADP の実施状況をレポート形式で報告することとなっているが、レポートの質が低くレポートの内容にもばらつきが大きい。また、事業進捗管理ツールである地方自治体モニタリングデータベース（Local Government Monitoring Database: LGMD<sup>20</sup>）や PlanRep<sup>21</sup>を活用したデータ収集やレポートが弱い。さらに、各県のレポートを PMO-RALG が取りまとめ統合報告書を作成することとなっているものの、必ずしも質が高くなく、フォーマット自体の見直しを含めて改善が必要な状

<sup>17</sup> 2007/08 年度 DADP 計画・実施作業部会は、各県が作成した DADP 文書の質的評価（数値評価及びコメント）を行った。2008/09 年度以降は当該業務を州に移管する計画。

<sup>18</sup> タンザニア政府が主導する参加型コミュニティ開発計画策定の手法。PRA ツールを援用しつつ、タンザニア国家政策や予算をベースにした機会（資源）分析を行う点、下位行政レベル開発計画を取りまとめて、上位行政レベルの開発計画を積み上げている点の特徴。成果品である全セクターにまたがる開発計画であるから、農業・教育・保健などの、セクター別開発計画を抽出することで、各現業省庁が求めるセクター計画に対応することが理想的であるとされている。

<sup>19</sup> 現行の制度では、四半期に 1 度

<sup>20</sup> 地方自治庁が導入した、県毎の開発状況をモニタリングするシステム。県レベルで基本的な行政データ（例えば、人口、就学人口、食糧生産量など）を収集すると、州や国レベルでデータが取りまとめられる。

<sup>21</sup> 財務省主導で導入された交付金の対象となった県の開発行為の計画及びその実施進捗をモニタリングするツール。活動と予算のそれぞれに計画と実績を入力し、中央政府に報告できる。

況にある。

- ・計画・実施に際して分野横断的課題への対応が弱い。

計画作成にあたっては、個別の事業に対するニーズを反映しがちであり、環境やジェンダーといった分野横断的課題への取り組みが弱い傾向が見られる。

## 2-2-2 DADP にかかる実施体制上の問題点

- ・DADP 計画・実施作業部会メンバーによる業務遂行体制

各メンバーはいずれも他に本来業務を有しており、DADP 計画・実施作業部会の業務は「兼任」の扱いとなっている。この結果、業務多忙を理由に欠席するメンバーも見受けられる。また、本来業務とは関係なく政府が突然 ASDP 関係者を召集し一定期間拘束するケースもあり（NF メンバーとしての召集、業務指示としてのワークショップ・研修への参加等）、その間 DADP 計画・実施作業部会の活動が完全に止まる事態も度々発生している。現状では、各作業部会メンバーが DADP 計画・実施作業部会の業務に必ずしも集中できる環境にないことから、今後の円滑な活動の遂行には現行体制の見直し・改善が必要と考えられる。

- ・DADP の計画策定・モニタリングにかかる関係機関間の役割の整理

DADP の計画策定・モニタリングにかかる関係機関間の役割には十分整理されていない点が見受けられる。例えば、DADP 計画・実施作業部会とは別に不定期に NF が形成されるが、NF は DADP 計画・実施作業部会と重複・類似する業務も一部行っているものの、NF の業務内容（TOR）は定められておらず、双方の役割分担がはっきりしていない。現在 NF の TOR を固める動きがあることから、その際に DADP 計画・実施作業部会との間で双方の役割を整理する必要がある。

また、進捗報告書のあり方について、今後 DADP 計画・実施作業部会とモニタリング・評価作業部会の間で十分整理する必要がある。

本件に関して、日本側より政府側に対して関係機関の間の役割の整理の必要性につき伝えたものの、政府側は整理済みとしてその必要性につき理解が得られなかった。

- ・DADP の質の向上における州の役割範囲（州の脆弱な体制）

現在タンザニア政府は、地方分権化の流れから州の役割を実施から監督・調整・支援に変更した。しかし、一度実施権限を廃止され弱体化した州の体制及び機能の再強化は、地方分権の逆行への警戒感からも進んでおらず、農業セクターにおいては州が求められるように十分に機能しているとはいえない状況にある。実際に、DADP 進捗報告書については州を経由せず県と PMO-RALG の間で直接やり取りが行われている。

DADP 計画・実施作業部会は、今後州に一定の役割を担わせることが期待されている。具体的には、現在は DADP 計画・実施作業部会が実施している DADP の質的評価や DADP 作成にかかる県への技術支援等の実施を、今後州に移管したい意向である。しかしながら、人員配置及び能力の面で十分ではない現在の州の状況を考えると、州がこれら業務を遂行できるのが懸念されている。DADP 及び進捗報告書の質を担保するうえで必要な作業を、今後どの機関が担っていくのかという点について注視する必要がある。

- ・郡、県レベルの脆弱な体制

DADP の作成にあたっては、郡ファシリテーターチーム（WFT）及び県ファシリテータ

一チーム（DFT）が形成され、村、郡レベルにおける技術支援を行うこととされている。しかし、実際には人材・予算ともに不足していることから必ずしも十分機能していないのが実状であり、今後一層の強化が必要である。

### 3. 県農業開発計画作成・実施報告プロセスの具体事例

前述の国レベルの政策論議、制度が地方自治体でどのように実施に移されているのかを確認するために、調査団はキリマンジャロ州及びドドマ州の農業開発現場を現地踏査した。以下はその記録である。

#### 3-1 キリマンジャロ州における DADP 策定と進捗報告

##### 3-1-1 概況

キリマンジャロ州は、モシ（都市部）、モシ（農村部）、ロンボ、サメ、ムワンガ、ハイ、シハの7県を管轄しており、調査団はモシ（農村部）を訪問した。

モシ（農村部）県は、31郡、145村を擁し、人口は44万9,000人（2007年）で、その88%が農業人口と考えられている。総面積1,713km<sup>2</sup>のうち、耕地が1,242km<sup>2</sup>、森林面積が248km<sup>2</sup>を占めており、一戸あたりの農地面積は0.4~1.0haである。

農業生態学的には、山岳地帯（標高：1,830m以上、降雨量：1,200mm以上、農業活動：なし）、高地（標高：1,525-1,830m、降雨量：900-1,200mm、農業活動：コーヒー、バナナ、メイズ、野菜、果実）、中高地（標高：915-1,525m、降雨量及び農業活動は高地に同じ）、低地（標高：762-914m、降雨量：900mm以下、農業活動：水稲、メイズ、豆、綿花、ソルガム、キャッサバ、落花生、野菜、果実、サトウキビ）の4つに分類される。

日本は1970年代から農業開発に関する技術協力を実施してきており、ローアモシ（Lower Moshi）灌漑地区とキリマンジャロ農業技術者訓練センター（Kilimanjaro Agricultural Training Center：KATC）における水稲を中心とする稲作農業に関する技術研修に対する評価は高い。現在では、ASDP体制の整備に伴い、KATCにおける研修プログラムがDADP活動の一環として実施できるように取り組みを行っており、政策への支援と技術協力の相乗効果が期待される。

##### 3-1-2 DADP 策定・報告の実際と課題

モシ（農村）県におけるDADPは、DADP作成が制度化された2003/04年以降、2006/07年までに91村がO&ODプロセスによりVADPを作成し、2007/08年には残る54村のVADPも作成した。これらVADPを元に、DADPの目的を、1) 農家と農業普及員の研修による農業普及事業の改善、2) 土壌保全施設とウォーターハーベスティング技術による土壌保全、3) 灌漑施設、家畜診療所の改修、4) 病虫害の根絶などとしている。

農民研修についてはDADPの能力開発予算として、2007/08年度に8,900万シリングを確保、2008/09年度に9,100万シリングを要求中である。今年度の予算配分があり次第、ローアモシの農家を含む24名の農家の研修をKATCで実施する予定である。県としては灌漑地区28,956haのうち2011年までに1,400haを改修したいという要望がある。特に、ローアモシ灌漑地区の施設リハビリについては、現在4,000万シリングが予算措置され、上流拡大部の灌漑施設の改修及び既存頭首工のゲート補修等を実施する予定である。今年度、ローアモシ灌

概施設リハビリ費用 10 億シリングを含む 16 億シリングを DIDF で要求している。

DADP 策定に関して、県が認識する課題は次のとおりである。

DADP 策定にあたり、DFT、WFT の O&OD 及び各種計画の整理統合にかかる指導及び実施能力が求められるが、人材不足、研修不足、適正な日数確保ができないなどの理由により、良い計画づくりができていない。また、2003/04 年度以降 1,160 事業を計画し、DADP に盛り込んだが予算不足により 43 事業しか承認されていないなど、計画を策定することへのインセンティブを持ちにくいことも問題である。また、実施予算の 75% が灌漑セクターに配分されるなど、灌漑水路改修の要望が大変多いが設計等にかかる人材不足、事業実施にかかる優先順位付け（戦略化）への理論付けに課題があり、必ずしも本当に優先度が高く、効率性のある事業に投資されているのかの判断がなされていない。また、農民に対する農業普及活動が弱いことから農業普及員（Extension Officer）の人材を増やすとともに能力を高め、県、群、村レベルで良い計画づくり、実施のための支援を行う必要がある。しかしながら、公務員の雇用抑制の影響から、中堅職員の不足が生じている。さらに 3～4 年以内に定年退職者のピークを迎えることから、DFT や WFT を務めることのできる知識・経験のある普及員農業普及員、灌漑技術者が失われることを懸念しており、これら技術者の育成が急務である。

DADP 進捗報告書は、各村、各郡がそれぞれ活動の進捗をレポートする形はとっておらず、DFT が各郡、各村を回りその結果を取りまとめている。また、県は、進捗報告書は、質的に十分なレポートを作成するまでにはいたっておらず、DFT メンバーの能力強化が必要であると考えている。

### 3-2 ドドマ州における DADP 策定と進捗報告

#### 3-2-1 ドドマ州の概況

ドドマ州行政（RS）には、他州と同様に 83 名の職員<sup>22</sup>がおり、農業アドバイザー、家畜・漁業アドバイザー、協同組合アドバイザー、マーケティングアドバイザー、計画・調整アドバイザーなどが配置されて、中央政府と州内の 6 県との間の調整役を果たしている。DADP の実施においては、提出された DADP を精査してアドバイスを提供するとともに、DADP 進捗報告書を統合させる役割を担うこととされているが、実際には、作成された DADP 文書や進捗報告書を PMO-RALG にそのまま転送するに留まっている<sup>23</sup>。

DADP P&I TWG が National Facilitators を通じて、州及び県に対して DADP の計画・実施にかかるワークショップを行っており、2007/08 年には 7 日間のワークショップが 3 回行われた。州職員によれば、トレーニングの内容・教材が州・県の職員の区別なく同じであったことが、県職員が州職員に対して DADP の内容についてアドバイスを受ける必要性を感じていない（つまり知識の優位性を認めていない）主たる理由となっている、とのことである。また、州職員は県に出張するうえでの時間的制約は特段ないものの、州に配分される DADP 計画・実施調整のための予算が年間 410 万シリング程度しかなく、しかもその半分は上記ワークショップの開催のために使われてしまうことから、車両費や日当を捻出できず、州職員が

<sup>22</sup> 現状では中央政府により RS の定員・構成が標準化されており、秘書・ドライバー等も含む職員の定員が RS あたり 83 名である。

<sup>23</sup> 2007/08 年に初めて州レベルで進捗報告書を統合して中央政府に提出した、とのことである。

県に出張して DADP に関するアドバイスを行うことはほとんどない<sup>24</sup>。

上記インタビューの結果にかんがみて、今後、州に対して、DADP 策定・実施に関する県職員への研修・アドバイス業務を担わせていくためには、以下の点を考慮すべきであろう。

- 州職員が県職員を対象とした DADP の研修を自ら行うための教材を作成し、州職員をトレーナーとして育成するための研修を実施すべきである。
- トレーナーとして育成された州職員が県に出張するための費用（車両費・日当等）を、ASDP のバスケット予算を用いて手当すべきである。

なお、農業省や PMO-RALG は、現在の州職員の人員配置では DADP の計画・実施で必要とされる専門分野や地域をカバーできないとして、州レベルにおける人員拡大が必須と主張しているが、事前調査団の観察では、限られた予算を人員拡大に充てるほど州での人員不足が喫緊の課題であるとは考えられず、この点に関してはタンザニア側とは考え方に乖離がある。

### 3-2-2 Chamwino 県の現状

ドドマ州中心部に隣接している Chamwino 県は、28 郡 72 村から構成されている。DADP ガイドラインにあるように、DFT が WFT を指導し、WFT が村を指導して VADP を作らせて、それが県に提出されている、とのことである。県の職員は、通常の業務である農業普及活動やインフラ建設等を通じて村レベルの状況（家畜死亡率、灌漑のニーズ等）をおおむね把握しており、提出された VADP に示されているプロジェクトに対して毎年 15~20 村程度を対象とした補足調査を行うことによって<sup>25</sup>、プロジェクトにプライオリティ付けをして DADP を作成している。また、郡・村レベルでの DADP に対する理解促進のため、DADP ガイドラインを独自に簡素化したマニュアル（スワヒリ語）を作成して、教材として使用している<sup>26</sup>。なお、Chamwino 県庁舎は、州庁舎に徒歩でいける距離であることから、DADP を最終化する前に州の農業アドバイザー等からアドバイスをもらっている、とのことである。

Chamwino 県の自らの DADP の質に関しては、PMO-RALG から「qualified」の連絡を受けていることから「何ら問題はない」と感じており、DADP のガイドラインや受講した研修の内容にも何ら問題は感じていない。実際のところ、DADP として提出したものが「qualified」とされて、あらかじめ決められた予算の上限どおりの予算が計上されていることから、DADP のプロセスや内容に何ら疑問を抱かないのはむしろ当然と考えられる。

### 3-2-3 Kongwa 県の現状

ドドマ州東部に位置してモロゴロ州に隣接している Kongwa 県は 14 郡 67 村から構成され

<sup>24</sup> 加えて、県開発計画（DDP）は本来 DADP の内容と整合する必要があるが、DDP の作成以前に DADP の提出を迫られており、参加型で DADP を作成したり、全体を調整したりといった作業が極めて困難になっている、という発言も州からあった。

<sup>25</sup> DADP 予算の 15% 程度をファシリテーション業務に使用している。

<sup>26</sup> その他、適宜作物ごとにパンフレットを作成し、普及の教材として使っている、とのことである。

ている。同県では、各郡の WFT からそれぞれ 4～5 名を 2 ヶ所に集めて、O&OD の方法や問題分析、目的分析を含めた DADP 作成のためのワークショップを年 1 回行っている。その後、必要に応じて、村から提出された実際の村落開発計画（Village Development Plan : VDP）を持参して村を訪問し、プロジェクトの内容を確認するとともに補足情報を収集して、DADP を完成させている。一人の普及員が 3 村を担当している状況であり、日常的に現場を訪問したりする予算はないものの、Chamwino 県と同様に、村でのインフラ状況やニーズについてはおおむね把握しており、日常的に集められている情報をもとに、村から提案されたプロジェクトの実施可能性などを判断している。本県も、州の農業アドバイザー等からアドバイスをもらっているが、内容は州としての優先課題の聴取であり、DADP 文書や進捗報告書への直接のアドバイスはほとんど受けていない。

Chamwino 県同様に、Kongwa 県では DADP ガイドラインを簡素化したマニュアルを作成・利用しているが、やはり自らの DADP の質、DADP のガイドラインや受講した研修の内容について、何ら問題は感じていない。

#### 3-2-4 総括

上記 2 県におけるインタビューの結果にかんがみて、今後、県の DADP の質の向上のためには、以下の点を考慮すべきであろう。

- 県にとって、よりよい農業開発計画を作ろうというインセンティブが必ずしもないことが、現状のガイドライン、マニュアルや研修方法に問題を感じていない理由となっている。質の高い DADP を提出した場合に、県の翌年の DADP 予算のシーリングを引き上げる、といった仕組みを設けることにより、県として初めてよりよい DADP を作ろうという気運が生まれてくるものと思われる。
- よい DADP 文書を作るためには、よい VADP ないし、よい WADP を作るべき、という議論もありうる。しかしながら、県より下のレベルの能力開発を行うには時間と費用がかかりすぎることに、また、県職員は県内の村レベルにおけるニーズについてはおおむね把握していることから、技術支援の対象としてはあくまでも県レベルの職員の DADP 作成にかかる能力開発を行うことにより、限られた期間・投入で最大の効果を上げることができると考えられる。ボトムアップのアプローチについては、あくまでも DADP のガイドラインないしはマニュアルを充実させることを通じて、県職員が村レベルのニーズをよりよく把握できるようにするべきである。

### 第3章 案件の概要

#### 1. 協力内容

調査団は、DADP 策定・進捗報告の現状調査及び MAFC をはじめとする ASLM 関係者との協議を通じて、協力内容（案）について合意した（付属資料1．参照）。以下はその内容である。

##### 1-1 プロジェクト基本計画案

農業食糧保障協同組合省と合意したプロジェクト基本計画は表3-1のとおりであり、3年の協力実施とする。特に地方自治体が作成する DADP の質的評価が毎年1～3月に実施されるため、本協力の効率的な投入を図るためにも、またベースラインを計る意味でも、2009年2月頃からの開始を実現させることが重要である。

表3-1 プロジェクト基本計画

<b>上位目標：</b>	
地方自治体が、効果的に県農業開発計画（DADP）を作成し、実施する	
<b>プロジェクト目標：</b>	
DADP 計画実施作業部会、首相府地方自治庁（PMO-RALG）及び州政府が地方自治体を支援することを通じて、DADP の計画策定と実施モニタリングが改善される	
<b>成果</b>	
1	DADP の計画策定に関する支援活動が強化される
2	DADP の実施モニタリングに関する支援活動が強化される
<b>活動</b>	
1-1	DADP 計画実施作業部会の責任所掌と活動計画を見直す
1-2	DADP 策定ガイドラインを見直し、必要があれば改訂する
1-3	トレーニングのモジュール・マテリアルを改善する
1-4	州政府に対して TOT（Training of Trainers）を行う
1-5	州政府が実施する地方自治体の能力強化を支援する
1-6	州政府が実施する DADP 質的評価を支援する
1-7	いくつかの州・地方自治体に対して、DADP 策定プロセスをモニタリングする
1-8	DADP 策定能力の強化、プロセスの改善に必要な作業を行う
2-1	改善された DADP 事業進捗報告書式を提案する
2-2	DADP 事業進捗報告書の取りまとめプロセスを見直し、必要な改善を行う
2-3	DADP 事業進捗報告書からの教訓を地方自治体との共有方法を改善する
2-4	州・地方自治体における DADP 実施プロセスを現地モニタリングする
2-5	DADP 実施モニタリング改善に必要な作業を行う

当初は、地方自治体が実施する DADP の作成・進捗報告への支援体制に関する、各政府機関の役割の見直し及び精緻化を成果の1つとして明確化することを日本側から提案していたが、協議を通じて PDM の記載としては削除することとなった。しかしながら、DADP の作成・進捗報告の支援体制を改善していく作業の中で役割の明確化は必ず必要な作業であり、活動1-1、1-8、2-5 の中で実質的には案件の中には組み込まれるため、活動としては取り組むが、成果モ

モニタリングの対象とはしないという整理とした。

## 1-2 協力の戦略

### 1-2-1 ASDP の制度的枠組みへの整合性の確保

政府及び開発パートナーが協働し、推進する枠組みである ASDP の枠組みに則り、本技術協力プロジェクトを実施する。すなわち、本技術協力により派遣される専門家は、農業食糧保障協同組合省政策計画局の監理の下、DADP 計画実施作業部会（DADP P&I TWG）をメンバーとして活動を実施する。また、技術協力の進捗は、DADP P&I TWG の活動の一部として、上位枠組みである ASDP バスケット運営委員会に対して報告される。

また、本枠組みを採用することにより、本技術協力のために合同調整委員会（JCC）を設立することはせず、ASDP バスケット運営委員会により技術協力の方向性に関する意思決定がなされる。

### 1-2-2 州政府の能力強化方針との整合性の確保

タンザニア政府は、地方自治体による DADP 計画・実施に対する支援機能を、中央政府から州政府に移管する方針を打ち出している。すなわち、現在ナショナルファシリテーションチーム（NFT）が実施している支援活動を、将来的に州政府の職員が担うことをめざしている。本方針に従い、本技術協力においては州の能力強化を図る。

### 1-2-3 州及び地方自治体レベルにおける支援活動の効果確認

現在 DADP P&I TWG や PMO-RALG により DADP プロセスに関する支援活動が全国で実施されている。他方、これら支援活動が効果的に実施されているかを確認することが重要であるので、技術協力においていくつかの州・地方自治体に対して定期訪問を行い、効果測定及びより効果的な支援方法を模索する。訪問調査を行う州・地方自治体は、技術協力を実施する中で選定する。

## 1-3 日本側投入

本技術協力において日本側投入として想定しているものは次のとおり。

- 長期専門家 2 名（地方開発計画、計画及びモニタリング）
- 短期専門家（必要に応じて）
- 活動に必要な機材（コンピューターなどの事務用品）
- 在外事業強化経費
- 研修員受入れ

## 1-4 タンザニア側投入

- 専門家の執務スペース
- 農業関連省庁職員（C/P）の配置
- 本技術協力プロジェクトに関する政府職員の活動経費

## 2. 評価・モニタリングの方法

本技術協力においては、前述のとおり ASDP の枠組みの中に整合性を確保しつつ実施していく

ことが合意されている。したがって、評価及び技術協力の進捗モニタリングも可能な限り ASDP に沿って実施することが望ましい。この考え方に基づいて、成果指標として DADP の質的評価の結果や、合同実施レビュー（JIR）結果など、ASDP 枠組みにおいて実施されている評価、レビューを最大限活用して、本技術協力の評価モニタリングを行う計画である。

DADP の質的評価は DADP P&I TWG の活動として実施されているため、技術協力を通じてその実施や評価項目を確認することができる。他方、合同実施レビューはより上位の組織である ASDP バスケット運営委員会が実施するため、JIR の実施枠組みが議論される段階において、JICA タンザニア事務所において本技術協力の実施モニタリングに足る枠組み内容となっているか確認していく必要がある。

成果 1 においては「地方自治体が、国家レベルの組織から、DADP 策定にかかる適切な支援を受ける」ことを指標としており、JIR において実施される州・地方自治体への訪問調査（Physical Verification）において当該事項が確認できるよう働きかける必要がある。また、DADP 計画策定に関する支援活動を担う組織の機能強化の測定指標については、本支援活動に関する機能分担が明確になっていないため、今次調査においてはあえて設定しなかった。今後、技術協力を実施する中で機能・役割分担が規定された時点で、改めて追加的に組織機能の強化に関する指標を設定することが望ましい。

他方、成果 2 においては、DADP 進捗報告書取りまとめを担当している地方自治庁が、州レベルの報告書取りまとめ作業の州への移管をより強く打ち出しているため、州での報告書が取りまとめられ、その内容が報告書の受け手である地方自治庁をはじめとする農業関連省庁の要望に応えるものとなることが指標となっている。

プロジェクト目標の指標は、DADP の計画としての質の改善を DADP 質的評価報告書から、実施進捗報告書の質の改善を DADP 統合進捗報告書から読み取ることとなる。ただし、質的評価の判断基準が改定される可能性もあるため、ベースラインとなる 2009 年の質的評価に用いられた判断基準で評価することが重要である。

指標のベースラインは、技術協力開始後、最初の評価やレビューにおいて調査し、その後適切な目標設定を行うことが望まれる。

## 第4章 評価の結果

本技術協力の実施については、以下の5項目の評価の観点より、適切であると判断される。

### 1. 妥当性

本技術協力は、以下の理由により妥当性が高い。

タンザニアにおいて2005/06から2009/10にかけて実施されている「成長及び貧困削減のための国家戦略」(NSGRP)は、2000年から2003年にかけて実施された「貧困削減戦略ペーパー」の後継戦略であり、かつ、「タンザニア開発ビジョン2025」で強調されている成長路線を達成することが目標とされている。本戦略では個々のセクターの開発戦略及びプログラムの役割が示されているが、貧困削減のための経済成長の牽引役を担うことが期待されている農業セクターの発展のための戦略・プログラムとして、農業セクター開発戦略(ASDS)及びその実施のためのフレームワークである農業セクター開発プログラム(ASDP)が位置づけられている。ASDP資金の75%がDADPの実施のために地方に配分されることから、DADPの計画立案及びその実施を支援することは、タンザニアの国家開発戦略と整合している。

これまでDADPの文書の改善のために、関係機関による努力が多くなされてきたものの、現在のDADPの文書の質と、タンザニア政府及びドナーがDADPに求めるものとの間にはいまだに大きな乖離があり、DADPの文書を参照してもASDPの目標達成との関係を知ることができない、というのが現状となっている。どのようにすれば適切なDADPを作成することができるのかという指針は、現在のDADPのガイドラインやマニュアルには示されておらず、また、DADP P&I TWGによって行われている研修・アドバイス機能も不完全であることが、現在のDADPの質が低い原因となっている。DADPのガイドライン及びマニュアルを改善し、DADP P&I TWG、PMO-RALG及びRSの能力が増し調整機能が強化されれば、県レベルにおけるDADPの理解度が増し、DADPの文書の質が総合的に向上することが見込まれる。DADPの文書の質が向上すれば、DADPの効果的なモニタリングが可能となり、ひいてはASDPで示されている開発目標を効果的に達成できることとなるのである。

また、タンザニアにおいて進められる地方分権化政策においては、各地方自治体に対し、開発への機会が公平に確保されることが重要であるとの認識であり、そのために特定の州・県に対して直接的な介入を行うよりも、予算配分、セミナー・研修などの能力強化活動を、全国を対象として実施することが望ましいとされている。本観点から、全国を対象とする本案件のアプローチは地方分権化政策の理念に合致している。

成長及び貧困削減の両者を達成できる農業開発は、日本政府の対タンザニア政府に対する支援の重点分野である。日本政府とJICAは、ASDPの支援に対してコミットしており、バスケットファンドに対して継続的な支援を行っていることから、本技術協力は日本の援助戦略とも整合している。

### 2. 有効性

本技術協力は以下の理由により、その目標を有効に達成できることが期待される。

DADP P&I TWG はこれまで、DADP への研修・アドバイス機能を一義的に担ってきた。しかしながら、DADP P&I TWG はまだ本格的に始動してから 1 年も経っておらず、その組織能力は未発達の状態である。さらに、中央政府組織が国家全体で 132<sup>27</sup>ある県の事務所に対して直接サービスを提供し続ける、というのは現実的でない。そこで、研修・アドバイス機能を再構成し、最終的に州政府 (RS) が県に対する本サービスを提供できるようにする、という決定が政府によってなされた。本技術協力は、DADP P&I TWG、PMO-RALG 及び RS といった関係機関の研修・アドバイス機能を強化することを通じて、上記の新しいメカニズムが動き始められるように、デザインされている。

本技術協力は、DADP の計画文書及び進捗報告書の質を継続的にチェックし、その結果を作業にフィードバックするような、総合的なアプローチをとっている。すなわち、各県において作成された DADP の質は評価されて点数化されることになるが、質的評価の結果は本技術協力の効果を測定するための指標となり、同時に評価結果は県へとフィードバックされる。さらに、いくつかの州・県において、トレーニング教材の有効性についてサンプル調査が行われることとなり、結果が教材の改善に活用されることとなる。

3 年間の協力期間において、計画－実施－報告のサイクルが 3 回施行される。そのため、州への機能委譲を漸次的に実施できる。また、前述の DADP や進捗報告書の質的評価を JIR などの ASDP の既存のモニタリングやレビュープロセスで毎年採集される指標を通して実施できるので、成果指標を常にモニタリングできることが担保されており、結果として目的達成をコントロールしやすい。

### 3. 効率性

本技術協力は、以下の理由によりその目標を効率的に達成できることが見込まれる。

本技術協力では、行政の中央から地方への知識・技術の伝播を促すものとなっている。JICA の長期・短期の専門家は、DADP P&I TWG が DADP のガイドラインやトレーニング教材やマニュアルを改善するうえでの支援に注力し、改善されたガイドライン等を用いて、DADP P&I TWG の監理下にあるナショナル・ファシリテータが州政府の職員にトレーナー育成研修を行い、同職員が県に対して研修・アドバイス機能を果たせるようにする、という手順がとられることとなる。このように、日本側の投入を最も協力の効果の高い部分に集中的に投入することにより、効率性が確保されることとなる。

しかしながら、上記の地方分権化の政策が実際にどの程度実施に移されるのかについては、不確定要素がある。中央政府は、州政府が自らの責任を果たすうえでは職員数を増やすことが不可欠と考えているが、JICA の事前調査団の観察では、州政府に旅費やガソリン代といった運営予算がほとんどないこと、また職員の事務的・技術的能力が十分でないことのほうがより喫緊の課題である、といった認識のずれがある。州への業務移管が有効に行われることが、本技術協力がその目的を達成するうえでの前提条件となりうることから、業務移管の進捗状況をよくモニタリングして、州政府の機能強化に対する制約が確認された場合には即座に、本技術協力の監督機関である ASDP バスケットファンド・ステアリング・コミッティーにおいて、とるべき対策について

<sup>27</sup> 2008 年 9 月現在タンザニアの地方自治体の数は 133 であるが、うち 1 つ (Dar es Salaam City Council) は広域自治体であるため、DADP の作成・実施主体としては 132 となる。

議論するべきである。

世界銀行、欧州連合、アイルランド政府開発プログラム (Irish Aid)、国際農業開発基金 (IFAD) 及び日本は、ASDP バスケットファンドに対して拠出をしており、本技術協力は、これらのドナーによって行われている ASDP に対する支援を補完するものとなっている。すなわち、バスケットファンドに拠出された金額が ASDP の目標を達成するために効果的・効率的に利用されるように、5つのワーキンググループの1つが本技術協力で支援されることとなるのである。

加えて、JICA による DADP に対する支援が、現在進行している「タンザニア国地方セクター開発プログラム 2」の完了後に途切れなく行われるように、本技術協力の開始時期が 2009 年 2 月から 3 月に予定されている。その頃は DADP が県レベルで準備されている重要な時期であり、その時期を逸しないことにより、効率性が確保されることとなる。

#### 4. インパクト

本技術協力により、以下のインパクトが見込まれる。

県による DADP の計画立案・実施能力が向上することにより、DADP の文書及び進捗報告書の質が向上することが見込まれている。しかしながら、こうしたインパクトが達成されるためには、DADP の質の改善が県に何らかのインセンティブをもたらすように、県における DADP の質と県に配分される予算がリンクされることが必要となってくる。これはプロジェクトのインパクトが達成されるための外部条件であるともいえる。DADP P&I TWG は、これまで DADP の文書の質の評価を行ってきており、また、その結果が県にフィードバックされているが、実際には、PMO-RALG に提出された DADP は質の高低にかかわらずすべて受け入れられてきたことから、県からすれば、DADP の文書の質を向上させる特段のインセンティブがないのが現状である。タンザニア政府によれば、DADP のパフォーマンスを測定するシステムを現在導入しつつある、ということであるが、この新しいシステムは県レベルの職員にはまだ知られていない。この新しいシステムが期待された効果を発揮するためには、今後、実際にどのような形でこれが導入され DADP の質にどのような影響を及ぼすのか、本技術協力の実施期間中によく観察・分析し、必要に応じてシステムの改善を求めていくことが必要となるであろう。

公共及び民間の農業サービスを提供する組織の能力を強化するとともに、これらの組織と農民をリンクさせ、農民が適切なサービスを受けられるようにすることが、ASDP の主たる目標の 1 つとされている。DADP の質の向上を通じて、ASDP の政策が具体的に実現可能となって、農民が農産物の生産及びマーケティングの問題を解決できるようになり、ひいては農民の生活向上、そして農村地域の貧困削減へとつながることが期待されている。

#### 5. 自立発展性

技術協力の自立発展性は以下により中程度確保されると考えられる。

DADP の統合文書である ASDP は、農業セクター開発戦略の実施のためのプログラムであり、

同戦略の中期的目標は NSGRP と整合しており、長期的目標はタンザニア開発ビジョン 2025 と整合している。よって、タンザニアの政策の持続性は確保されているといえる。

現在は中央レベルが DADP の研修・アドバイス機能を担っているが、現体制のままでは 133 の県に対してタイムリーに適切なアドバイスを提供し、またモニタリングを実施するうえで効率的でなく、持続性があるとはいえない。しかも、DADP P&I TWG 及びその傘下で実際のトレーニング活動を行うナショナルファシリテータは、永続的な組織ではない。一方において、州政府が現在 DADP に関して果たしている役割は消極的なものであり、DADP の作成及び実施についてほとんど責任を負っていない。地方分権化政策の一環として、タンザニア政府は DADP の研修・アドバイス機能を DADP P&I TWG から州政府に移管する意図をもっている。州政府は、現地のニーズを理解し、県職員に対してアドバイスをタイムリーに、かつ低コストで提供することが可能であることから、この政策の方向性は DADP の計画・実施支援の持続性を確保するうえで非常に有効である。本技術協力は、州政府の能力強化のために必要な支援を行うことを予定しており、これにより、州政府は中央政府から移管された責任を果たしていけるようになる。

地方政府の職員の DADP 作成能力が向上し、質の高い DADP を作成するためのインセンティブのメカニズムが確立すれば、その後、DADP の質は継続的に向上していくことが期待される。DADP は県開発計画 (District Development Plan : DDP) の一部であることから、将来ドナーの ASDP バスケットファンドに対する拠出が完了した場合でも、強化された能力が DDP の作成にそのまま生かされることとなる。ただし、本技術協力の協力期間内に 21 の州すべてにおける、州職員の能力向上が終了することは困難と考えられることから、協力期間後も、少なくとも州政府が自ら研修・トレーニングを行っていけるようになるまで、DADP P&I TWG から州へのトレーナー研修を行っていくべきである。

JICA の「DADP 灌漑事業ガイドライン策定・研修計画支援計画」の枠組みの中で、灌漑施設の計画策定のための技術ガイドラインの作成及び研修が行われている。これに加えて、州や県のレベルにおける農業担当の職員の能力強化のための支援が、多くのドナーによって行われている。これらにより、地方政府の職員がよりよいプロジェクトを立案する能力が強化されることとなり、DADP によって申請される個々のプロジェクトの持続可能性も高まっていくことが期待できる。

## 6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

本技術協力によって作られる予定である、新しい DADP ガイドライン及び研修教材が使われることにより、DADP に記載される農業プロジェクトのインパクトがこれまでよりも明確に示されることとなる。その結果、貧困、ジェンダー、環境といった 이슈についても明確に認識され、それらへの対応が配慮されていくことが期待される。

## 7. 過去の類似案件からの教訓の活用

本技術協力は、「タンザニア連合共和国地方セクター開発プログラムフェーズ 2」の後継案件である。2005 年 11 月より同案件を実施している「農村・農業開発アドバイザリーグループ」(Rural and Agricultural Development Advisory Group : RADAG) の活動を通じて得られた様々な教訓が、

本技術協力の立案に生かされている。特に、以下の2点が極めて重要であると認識されている。

- (1) DADP の研修・アドバイス機能を担っていく組織、中でも州政府の実施能力が、その担うべき責任に比べて著しく劣っているため、技術協力はこの点に特に注力していくこととなる。
- (2) DADP P&I TWG は、これまで DADP ガイドライン及び研修教材を作ってきたが、それらは県のニーズに合致しておらず、これらの改善なしに DADP の質の向上は期待できない。さらに、これまでの DADP の研修は、DADP P&I TWG の監理のもと、ナショナル・ファシリテータによってアドホックに行われてきた。本技術協力においては、研修教材を含め、研修・アドバイス機能全般を見直し、改善が行われることとなる。

## 第5章 実施にあたっての留意点

### 1. 本案件の位置づけと実施上の配慮

本協力の根幹を成すのは、2001年以來2フェーズにわたって行われてきたセクター開発調査「地方開発セクタープログラム策定支援調査」を通じた農業開発プログラム（ASDP）の枠組み形成と実施プロセスの支援である。とくに、2006年のASDPバスケットの立ち上げ以降支援の中心となった県農業開発計画（DADP）の策定、実施、実施状況報告にかかわる支援を開発調査終了後に技術協力プロジェクトとして引き継ぐのが本案件である。

県農業開発計画（DADP）の策定、実施、実施状況報告については、ASDPの資源のうち75%が配分されているものの、これらに関する県の能力が十分ではないこともあり、円滑に行われてこなかった。政府ならびにJICAをはじめとしたセクターを支援するドナーも、このような状況を改善するためにさまざまな介入策、そのひとつがTWGやNFTを通じた県（DFT）への研修であり、現地でバックストップと呼ばれる各種支援であった。一方、十数人に過ぎないNFTのメンバーに130を超える県への直接的、継続的な支援は困難であり、このため、中央政府は州に県への技術的支援機能の移譲を行う方向性を打ち出している。しかしながら、現段階では、WG、NFT、州がそれぞれどのような役割を担うのか詳細な役割分担が定まっていない状況にあり、今回調査団からこの点を明確にする必要があることを言及してきたが、政府側は、この点はすでに明確になっているという点を崩さなかった。このため、当初想定していた上記の点にかかわる成果を削除することとなったが、本案件の実施にあたっては、今後DADPガイドラインの改訂などの作業を行う段階で、調査団が課題として認識している内容について、現状を十分に確認しつつ、実質的に詳細な役割分担を決めていく作業に関与すべきものとする。

本案件の直接的な支援対象となるのは、MAFCのDPPをコアとするWG及びNFTに加え、PMO-RALGのセクター調整局の農業ユニットである。この部局の支援は、県、州を通じて集められた、DADPや四半期毎の進捗報告、さらには年次報告が他のASLMsやバスケットの運営委員会に上げられる際に、PMO-RALGが隘路とならないようにすることを目的としている。少数のスタッフで運営されているこのユニットが、円滑に機能するためには、州レベルで県からの計画や報告書が一定のレベルまで取りまとめられている必要があり、この点からも州の機能強化がきわめて重要であるといえる。

### 2. 他の日本側協力と関連性

本案件はタンザニア政府が推進するASDPの実施体制を強化するいわば政策及び行政プロセス<sup>28</sup>に関する協力であり、それ単体では農業開発に対する効果はきわめて限定的である。農業開発に対する効果向上を図るためには、本協力により強化された体制に基づいて、実際の農業開発に関する技術的な介入（例えば、直接的な農業技術支援）が実施されることが必須である。また、一般的に組織能力の低いタンザニアにおいては、農業技術に関する開発介入にとっては、農業行政が強化されることで初めて開発効果の持続性を高めることができるため、政策プロセスの強化と技術への支援が両立されないことには、効果的・効率的な開発を望むことは難しい。

JICAのタンザニア支援においては、本案件に代表される政策支援と農業技術支援を実施してい

<sup>28</sup> ガバナンスといいかえることもできるが、その後の持つ多義的な意味合いに配慮し、あえて「政策及び行政プロセス」の語を使う。

るため、これら案件がそれぞれ何をめざし、それらの目標や活動がどのように連携しているのか、を日本の農業行政プロセスになぞらえて次のとおり説明することで、タンザニアにおける日本の農業支援の全体像を把握する一助としたい。

### 2-1 DADP を軸として連携する協力

現在タンザニアの農業分野において、実施中の JICA の案件は次のとおりである（詳細は付属資料 7 参照）。

①開発調査：「地方開発セクタープログラム策定支援調査フェーズ 2

DADP の計画・実施・モニタリングに関する制度作りを含む ASDP プロセスを推進

②技術協力プロジェクト：県農業開発計画（DADP）灌漑事業ガイドライン策定・研修計画

DADP に位置づけられている小規模灌漑整備事業の調査・計画・設計・管理及び事業申請に関するガイドラインの作成と人材育成を支援

③技術協力プロジェクト：灌漑農業技術普及支援体制強化計画（タンライス）

DADP に位置づけられている灌漑稲作技術研修に、KATC の他 3 つの農業研修所が実施する灌漑稲作技術研修を利用することを促進

このように、DADP の枠組みを作る開発調査①及び今次協力、DADP の枠組みを活用し、技術的側面から DADP の実施を促進する技術協力プロジェクト②及び③という構図が浮かび上がる。各協力と DADP の計画・実施・モニタリングに関するタンザニア側政府組織の関係性を示したものを図 5-1 に示す。

これらの協力の中心となる DADP プロセスとは、日本の土地改良事業を事例とすると、県営事業の事業実施手順に相当するものであり、その対応は下表のようになる。

表 5-1 DADP プロセスと日本の土地改良事業の対応

タンザニア政府機関	日本政府機関	申請手続段階	事業実施段階
県庁農業畜産開発局	県	計画書、申請書作成	工事実施
		↓（補助事業申請）	↑（事業採択通知）
州行政府（RS）	地方農政局	審査、局取りまとめ	事業進捗・予算管理
		↓（補助事業予算申請）	↑（事業採択通知）
ASLMs	農林水産省	審査、全国取りまとめ	事業進捗・予算管理
		↓（予算申請）	↑
財務省		予算割当審査	予算割当

# DADP（県農業開発計画）と技プロ等の関係図

予定：2009年1月～2012年

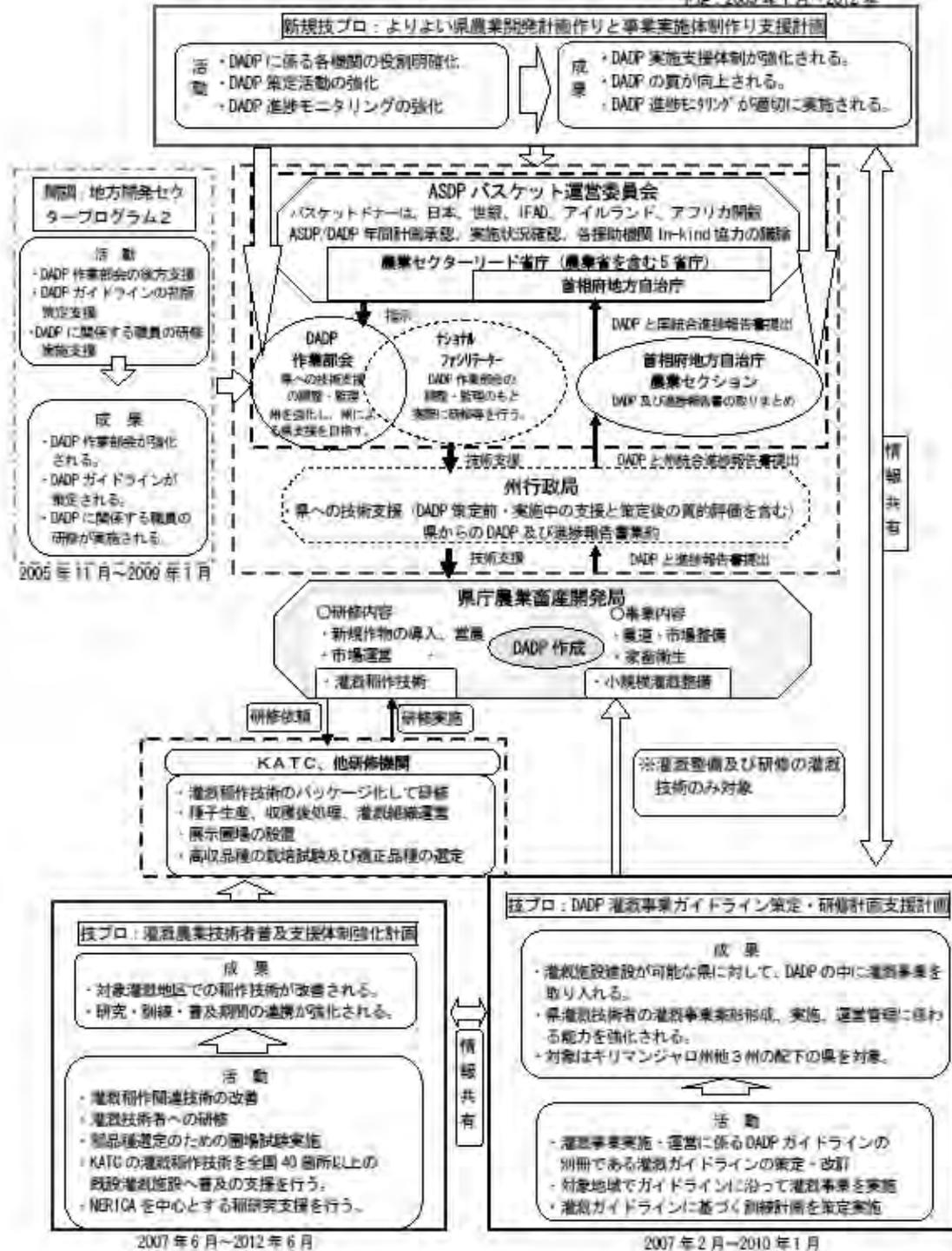


図 5-1 DADP と JICA の協力の関係

2-2 DADP ガイドラインと日本の制度の比較

これらDADP事業実施手続きで必要となる事業計画書作成や申請書類の作成の基本となるものが「DADP ガイドライン」であり、その構成は次の図5-2のとおりである。

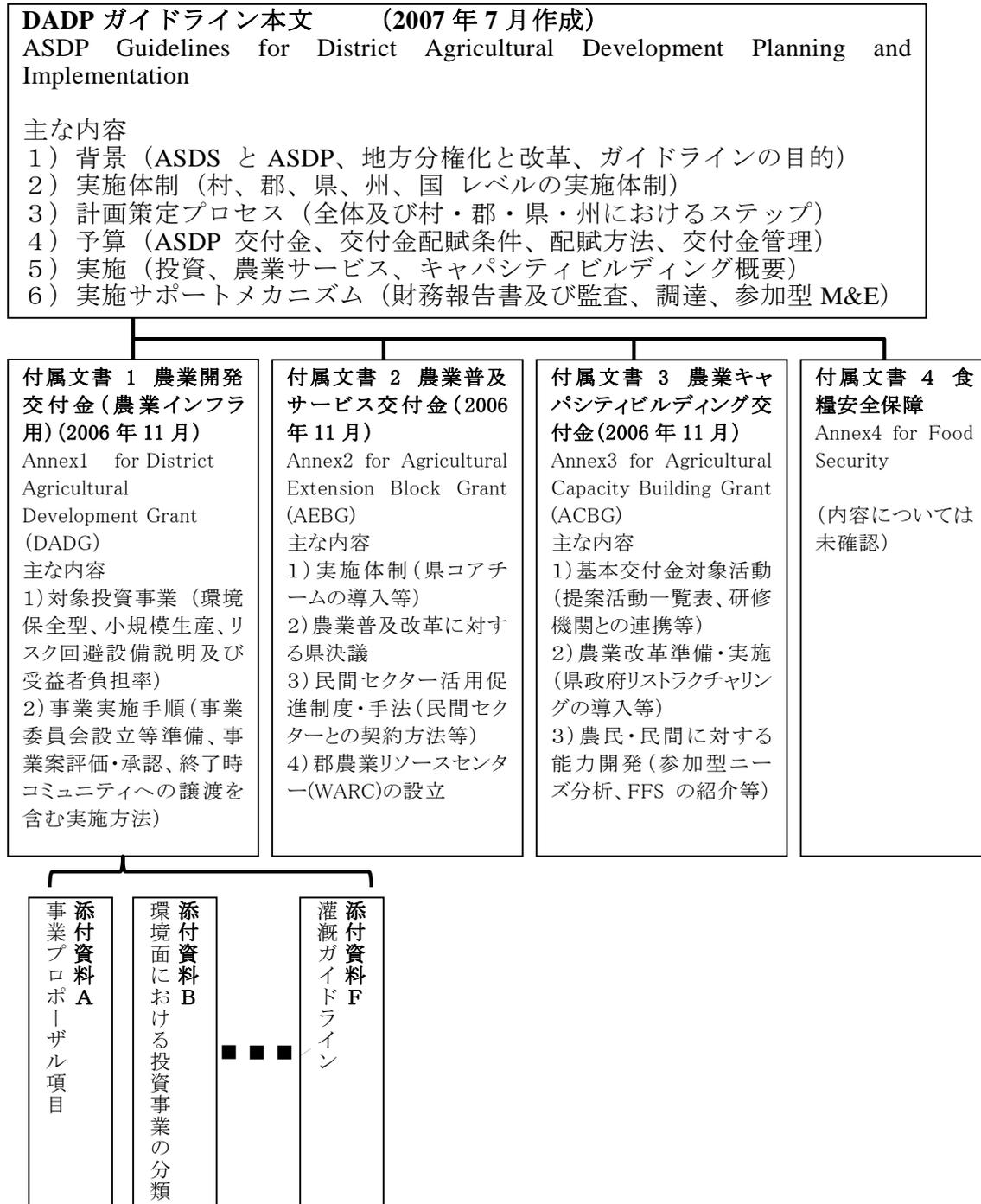


図 5-2 DADP ガイドラインの構成

この DADP ガイドラインを日本の土地改良事業になぞらえると次の通りの対応となる。

<b>DADP</b>	→	<b>土地改良事業</b>
・ DADP ガイドライン本文		・ 事業実施要項
・ 付属文書（農業開発交付金）		・ 事業実施要領
・ 添付資料（灌漑ガイドライン）		・ 調査・設計・積算・施工・管理基準

### 2-3 今後の課題

2-2 で行った日本の制度との比較から見えてくる DADP の課題は次のとおりである。

- ① 一定のガイドラインが定められても、DADP（県農業開発計画）に位置づけられている事業を技術面から適切に策定するための技術者能力がなければ、単に様式を埋めるだけのものになりかねない。ガイドラインの改訂（質の向上）を図るうえにも、県技術者の経験に基づく技術能力の向上が図られる必要がある。
- ② DADP の申請・審査・採択手続体制について、ゲートとなる組織、関係部会が多く、複雑化している。タンザニアにおいて未成熟な状況は十分理解できるが、審査機関、支援機関の役割をさらに明確化する必要がある。
- ③ 県、州、関係省庁の審査、支援機関に灌漑等の専門分野の技術者が適切に育成、配置される必要がある。

また、関係協力における今後の課題は次のとおりである。

- ① 技プロ「DADP 灌漑事業ガイドライン策定・研修計画」については、今後灌漑事業の実施を通じた事業実施・運営ガイドライン策定作業を行うこととなるが、県、州レベルの技術者の不足が叫ばれていることからこれに対してどのように対応していくかが課題であり、今後若手の灌漑技術者の育成について検討する必要があると思われる。
- ② 技プロ「灌漑農業技術普及支援体制強化計画」については、研修圃場の整備や研修予算について、年間の研修計画に DADP 予算を見込んだものとした場合、予算の手当が遅れると研修の実施が遅れることも想定されることから、JICA をはじめとした ASDP 関係者でフォローする必要があると思われる。

## 付 属 資 料

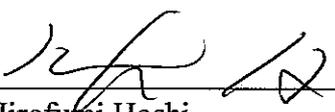
1. 協議議事録 (Minutes of Meetings)
2. 討議議事録 (Record of Discussions)
3. Aide Memoire
4. Function and Organisation Structure of Regional Secretariats
5. Terms of Reference of DADP Planning and Implementation TWG
6. PMO-RALG Organisation Chart
7. DADP (県農業開発計画) と JICA の協力について
8. 関係技術協力の現状と課題

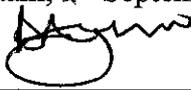
**MINUTES OF MEETING**  
**ON**  
**TECHNICAL COOPERATION IN STRENGTHENING**  
**THE BACKSTOPPING CAPACITIES FOR**  
**THE DADP PLANNING AND IMPLEMENTATION**  
**AGREED UPON BETWEEN**  
**AUTHORITIES CONCERNED OF THE GOVERNMENT OF**  
**THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA**  
**AND**  
**THE JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY**

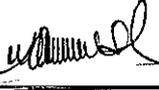
In response to a request from the Government of the United Republic of Tanzania (hereinafter referred to as "GOT"), the Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as "JICA") dispatched a preparatory mission on the Technical Cooperation captioned above (hereinafter referred to as "the TC") headed by Mr. Hirofumi Hoshi from 31<sup>st</sup> August to 9<sup>th</sup> September, 2008.

The Preparatory Mission held a series of discussions in relation to the scope of the technical cooperation with representatives of the Agricultural Sector Lead Ministries (hereinafter referred to as "ASLMs"), Regional Secretariats, Local Government officials and Development Partners (hereinafter referred to as "DPs"). As a result, Tanzanian officials and the Preparatory Mission reached common understandings described as the documents attached hereto.

Dar es Salaam, 9<sup>th</sup> September, 2008

  
\_\_\_\_\_  
Mr. Hirofumi Hoshi  
Director  
Eastern and Southern Africa Division  
Rural Development Department  
JICA Headquarters  
(Leader of the Preparatory Mission)

  
\_\_\_\_\_  
Mr. Peniel M. Lyimo  
Permanent Secretary  
Ministry of Agriculture, Food Security  
and Cooperatives

  
\_\_\_\_\_  
Ms. Tarishi M. K.  
Permanent Secretary  
Prime Minister's Office-Regional  
Administration and Local Government

## THE ATTACHED DOCUMENT

### I. ACRONYMS AND ABBREVIATIONS

For the purpose of this Attached Document, the following acronyms and abbreviations are used:

ASDP	Agricultural Sector Development Programme
ASLMs	Agricultural Sector Lead Ministries
DADP	District Agriculture Development Plan
DADP P&I TWG	DADP Planning and Implementation Thematic Working Group
DPs	Development Partners
DPP	Director of Policy and Planning
GOT	Government of the United Republic of Tanzania
GOJ	Government of Japan
ICC	Inter-Ministerial Coordinating Committee
JICA	Japan International Cooperation Agency
LGAs	Local Government Authorities
MAFC	Ministry of Agriculture, Food Security and Cooperatives
M&E TWG	Monitoring and Evaluation Thematic Working Group
MoFE	Ministry of Finance and Economic Affairs
MLDF	Ministry of Livestock Development and Fisheries
MITM	Ministry of Industry, Trade and Marketing
MWI	Ministry of Water and Irrigation
PMO-RALG	Prime Minister's Office-Regional Administration and Local Government
PO	Plan of Operation
RSs	Regional Secretariats
TC	Technical Cooperation in Strengthening the Backstopping Capacities for the DADP Planning and Implementation

### II. BACKGROUND

The Government of Tanzania (GOT) and Development Partners (DPs) have been consolidating efforts for the implementation of the Agricultural Sector Development Program (ASDP). The ASDP is operationalizing the Agricultural Sector Development Strategy (ASDS) that is a key element of the National Strategy for Growth and Reduction of Poverty (NSGRP). In implementing and further facilitating the ASDP, it is important to enhance capacities of Local Government Authorities (LGAs) for planning and implementing District Agricultural Development Plans (DADPs).

There is an immediate need in LGAs' capacity enhancement in DADPs planning and implementation. While three quarters of the resource from ASDP Basket Fund are allocated

to LGAs for implementing DADPs, DADPs implementation is still a challenge due to lack of analogous experience for LGAs; effective measures need to be taken in order to achieve the ASDP objectives. The Agricultural Sector Lead Ministries (ASLMs) have put up some measures of improving planning and implementation of DADPs. The measures taken include: 1) formation of DADP Planning and Implementation Thematic Working Group (DADP P&I TWG), whose roles are to revise DADPs Guidelines and to capacitate District Facilitation Teams on DADP planning and implementation, 2) Agriculture Sector Unit under the Director of Sector Coordination of Prime Minister's Office - Regional Administration and Local Government (PMO-RALG) has been given mandate to facilitate consolidation of progress reports and action plans submitted by LGAs, 3) the government has decided to take initiative of backstopping LGAs and DADP planning and implementation through Regional Secretariat.

The World Bank, the International Fund for Agriculture Development (IFAD), Irish Aid, African Development Bank and the Japan International Cooperation Agency (JICA) have been supporting DADP P&I TWG, which is the driving force of providing the technical backstopping to LGAs to improve the quality of DADP at district level. JICA's contribution to the DADP P&I TWG has been amplified by the deployment of the Rural and Agricultural Development Advisory Group (RADAG), which is JICA's in-kind contribution to the ASDP process from the inception. The primary objective of RADAG has been set to serve for the common goal of the ASDP process. However the contract of RADAG with JICA will be completed in January 2009. In order to ensure continuous support to DADP planning and implementation, the Ministry of Agriculture, Food Security and Cooperative (MAFC) and PMO-RALG representing ASLMs, and JICA seek possibility for the extension of technical cooperation.

### **III. TITLE OF THE TECHNICAL COOPERATION**

The title of the TC will be "Technical Cooperation in Strengthening in the Backstopping Capacity for the DADP Planning and Implementation."

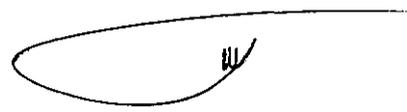
### **IV. STRATEGIES OF THE TECHNICAL COOPERATION**

#### **1. Aligning with the institutional framework of the ASDP**

This technical cooperation is implemented as JICA's in-kind contribution to the ASDP Basket Fund. In order to align the technical cooperation with the institutional framework of the ASDP, the DADP P&I TWG is the core unit to manage the activities of the TC under the oversight of the DPP of MAFC. The progress and achievements of the TC will be reported to the ASDP Basket Fund Steering Committee whenever necessary to ensure the adaptive management of the activities.

#### **2. Activities to Verify Effectiveness of Backstopping at the Regional and LGA levels.**

Backstopping activities are being conducted extensively throughout the country; it is important to verify their effectiveness through continuous observation. For this purpose,



sample regions and districts will be selected and regularly visited by the backstopping team. The selection criteria will be proposed in the course of the TC.

3. Aligning with policy to strengthen Capacity of Regional Secretariats.

GoT has a policy to transfer most of the DADP backstopping functions from central to regional level. Backstopping activities currently conducted by the National Facilitation Team will be gradually taken over by the officials of Regional Secretariats, while the capacity of the latter will be strengthened through the TC.

**V. FRAMEWORK OF THE TECHNICAL COOPERATION**

Both parties agreed with the framework of the TC shown as the tentative narrative summary in Annex I hereof, the tentative logical framework shown in Annex II hereof and the tentative Plan of Operation shown in Annex III hereof. The framework of the TC will be further reviewed by the time when the Record of Discussion (R/D) is signed.

**VI. MANAGERIAL ROLES OF RESPONSIBLE MINISTRIES AND ORGANIZATIONS IN GOT**

1. ASLMs (MAFC, MLDF, MWI, MITM, and PMO-RALG)

Among ASLMs which are responsible for all aspects of the technical implementation of the ASDP at the national level, the MAFC will continue to play a leading role in the overall process of the TC.

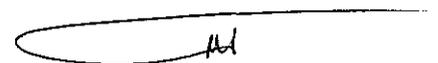
2. PMO-RALG

Two departments of the PMO-RALG are particularly involved in the TC. The Department of Regional Coordination and Department of Sector Coordination will coordinate between the ASLMs and LGAs.

3. The ASDP Basket Fund Steering Committee

The ASDP Basket Fund Steering Committee oversees the ASDP Basket Fund and reviews workplans and budgets. In addition, it discusses the general progress of activities and performance of the implementing entities as well as major constraints encountered, and issues guidance on the basket's operation.

In light of alignment with ASDP implementation framework, GOT and JICA agree to avoid setting up an independent Joint Steering Committee and to share and report progress of joint activities of DADP P&I TWG and JICA experts to the ASDP Basket Fund Steering Committee as a routine report and discussion of TWGs.



## **VII. ROLES OF KEY ACTORS IN BACKSTOPPING THE DADP PLANNING AND IMPLEMENTATION**

The TC includes the activity of reviewing the existing framework of backstopping mechanisms. The preparatory mission and officials of ASLMs confirmed the role and mandate of key actors in backstopping the DADP planning and implementation.

### **1. MAFC**

MAFC as a coordinating ministry is overseeing the progress of ASDP as a whole.

### **2. PMO-RALG**

The Agriculture Sector Unit under the Director of Sector Coordination of Prime Minister's Office - Regional Administration and Local Government (PMO-RALG) has been given mandate to facilitate consolidation of progress reports and action plans submitted by LGAs,

### **3. Regional Secretariat**

RSs are expected to backstop LGAs to plan, implement, and report progress of DADPs, although capacity in human resource and infrastructure is still limited.

### **4. DADP P&I TWG**

DADP P&I TWG is mandated to take measures to operationalise DADP planning and implementation framework. Its activities include revising DADP Guidelines and capacitating District Facilitation Teams on DADP planning and implementation.

### **5. National Facilitation Team (NFT)**

As an implementing arm of DADP P&I TWG, NFT, whose membership is intended to be fixed, is expected to train District and Regional Facilitation Team in short- and mid-term. In long-term, the role is expected to be shifted to RSs.

## **VIII. INPUTS FROM THE GOVERNMENT OF JAPAN THROUGH JICA**

### **1. Japanese experts**

JICA will assign Japanese experts to the TC as listed in Annex III hereof.

### **2. Training in Japan and/or in third countries**

JICA will receive Tanzanian government officials involved in the TC for technical training in Japan and/or in third countries.

### **3. Equipment**

JICA will provide such machinery, equipment and other materials necessary for the implementation of the TC as listed in Annex IV hereof.



4. Local Cost

In principle, the costs for implementing the activities under the TC should be born by the budget from the ASDP Basket Fund allocated for DADP planning, implementation and progress monitoring of the ASDP. However, JICA may bear those expenses which cannot be covered by that budget upon a mutual agreement between the GOT and JICA.

**IX. INPUTS FROM THE GOT**

1. Tanzanian government officials involved in the TC

The government officials listed respectively in Annex VI hereof will be involved in the implementation of the TC. In particular, Officials from DPP (MAFC), DSC (PMO-RALG), DADP P&I TWG members will be in charge of day-to-day operations of the activities of the TC together with Japanese experts.

2. Working spaces and facilities for Japanese experts to deliver their duties

The Tanzanian side agreed to provide the Expert Team with suitable working spaces and necessary facilities in Department of Policy and Planning of the MAFC and PMO-RALG (Annex VI).

3. Costs for implementing the activities of the TC

The GOT will cover the costs of the TC including travel expenditure and fuel costs of the government officials involved in the TC. Therefore, the ASLMs will be responsible for allocating necessary budget from the ASDP Basket Fund for the TC.

**X. JOINT EVALUTATION OF THIS TECHNICAL COOPERATION**

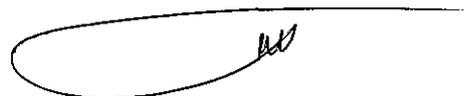
Evaluation of the TC will be conducted jointly by JICA and the Tanzanian government concerned during the last six months of the cooperation period in order to examine the level of achievement.



<ANNEX>

- I Tentative Narrative Summary
- II Tentative Logical Framework
- III List of Japanese experts
- IV List of the Equipment
- V List of Tanzanian Government Officials involved in the TC
- VI List of Buildings and facilities

2



## ANNEX I

### TENTATIVE NARRATIVE SUMMARY

#### 1. Super Goal

ASDP brings positive impact on food security and poverty reduction in Tanzania

#### 2. Overall Goal

LGAs effectively plan and implement their DADPs

#### 3. Purpose

DADP planning and monitoring are improved with strengthened operation of the DADP Planning and Implementation (P&I) TWG, the Agricultural Sector Unit of PMO-RALG and Regional Secretariats (RSs) for backstopping LGAs.

#### 4. Outputs

- 1) Backstopping activities for the planning DADPs are strengthened.
- 2) Monitoring activities for the progress of DADPs are strengthened.

#### 5. Activities of the Project

1-1 To revise the P&I TWG's ToR and Work plan

1-2 To update DADP Guidelines

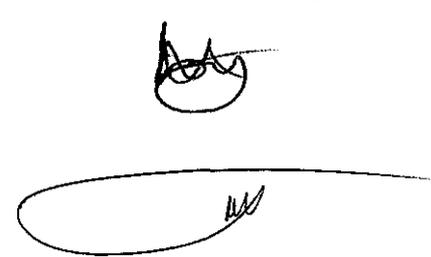
1-3 To update module and manuals for training

1-4 To conduct training of trainers for RSs

1-5 To support capacity building of LGAs by RSs

1-6 To support DADP Quality Assessment by RSs

1-7 To select sample Regions and LGAs and conduct field monitoring of DADP planning process.

Handwritten signature and scribble at the bottom right of the page.Handwritten mark at the bottom left of the page.

1-8 To strengthen DADP planning

2-1 To propose revised DADP Progress Report format

2-2 To improve the consolidation process of DADP progress reports

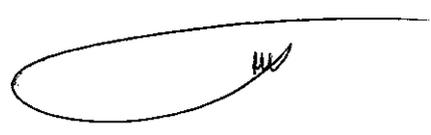
2-3 To improve the feedback of the finding of progress reports to LGAs

2-4 To conduct field monitoring of DADP implementation process at Regions and LGAs.

2-5 To facilitate improvement of DADP monitoring

Note: In cases where the Summary of the TC needs to be modified due to unforeseen changes of the circumstances or progress of the TC activities, the modifications shall be determined and agreed by the GOT and JICA.

68



Annex II Tentative Logical Framework (9th Sep, 2008)

Title: Technical Cooperation in Strengthening Backstopping Capacities for DADP Planning and Implementation

Target Groups: Agricultural officials of the Agricultural Sector Lead Ministries (ASLMs) and Regional Secretariats (RSS)  
 Period: March 2009- February 2012 (3.0 years)

Narrative Summary		Objectively Verifiable Indicators	Means of Verification	Important Assumptions
<p><b>Overall Goal</b> LGAs effectively plan and implement their DADPs</p>		<p>1) ASDP partners recognise quality improvement of DADP                      2) DADP related indicators are achieved or not</p>	<p>1) JIR Aide Memoir                      2) M&amp;E's Progress Report</p>	
<p><b>Purpose</b> DADP planning and monitoring are improved with strengthened operation of the DADP Planning and Implementation (P&amp;I) TWG, the Agricultural Sector Unit of PMO-RALG and Regional Secretariats (RSS) for backstopping LGAs.</p>		<p>Performer in DADP quality assessment is decreased                      Quality DADP progress reports are prepared and consolidated</p>	<p>1) Quality Assessment Report                      2) DADP Consolidated Progress Report</p>	
<p><b>Outputs</b></p>				
1	Backstopping activities for the planning DADPs are strengthened.	<p>LGAs have received adequate backstopping from JIR key actors at national level.                      DADP progress reports are compiled at Regional level by RSS, on-time</p>	<p>Regional DADP progress reports</p>	
2	Monitoring activities for the progress of DADPs are strengthened.			
<p><b>Activities</b></p>				
1-1	To revise the P&I TWG's ToR and Work plan	<p><b>Inputs from Japanese Side</b>                      Experts                      Provision of Equipment                      Activity cost for Japanese Experts</p>	<p><b>Inputs from Tanzanian Side</b>                      Officials from MAFC, PMO-RALG, and other ASLMs                      Office space for Japanese Experts                      Activity cost for GoT Officials</p>	<p>RSS are capacitated to conduct the required roles and responsibility through retooling and adequate budget allocation                      The clarified T/R of key actors is authorised by the high-level of the GoT</p>
1-2	To update DADP Guidelines			
1-3	To update module and manuals for training			
1-4	To conduct training of trainers for RSS			
1-5	To support capacity building of LGAs by RSS			
1-6	To support DADP Quality Assessment by RSS			
1-7	To select sample Regions and LGAs and conduct field monitoring of DADP planning process.			
1-8	To strengthen DADP planning			
2-1	To propose revised DADP Progress Report format			
2-2	To improve the consolidation process of DADP progress reports			
2-3	To improve the feedback of the finding of progress reports to LGAs			
2-4	To conduct field monitoring of DADP implementation process at Regions and LGAs.			
2-5	To facilitate improvement of DADP monitoring			

13

## ANNEX III

### LIST OF JAPANESE EXPERTS

#### 1. Long-term Experts

The long-term experts with the following assignment titles will be assigned to the TC. Any assignment title may be held concurrently by one expert.

- Rural Development Planning
- Planning and Monitoring

#### 2. Short-term Experts

Japanese short-term experts may be assigned provided that the GOT and JICA agree they are necessary.



**ANNEX IV**

**LIST OF THE EQUIPMENT**

The equipment shown in the table below for the implementation of the TC will be provided upon necessity.

	<b>Name</b>	<b>Quantity</b>	<b>Specification</b>
(1)	Office equipment	1 lot	PCs, printers

Additional equipment may be provided when the GOT and JICA agree that it is needed.



## **ANNEX V**

### **LIST OF TANZANIAN GOVERNMENT OFFICIALS INVOLVED IN THE TC**

#### **1. Overall in charge of the TC:**

- Permanent Secretary of the MAFC
- Permanent Secretary of the PMO-RALG

#### **2. Committee of the ASLMs Directors:**

##### **2-1. Committee members**

- Director of Policy and Planning of the MAFC (Chair)
- Director of Policy and Planning of the PMO-RALG
- Director of Sector Coordination of the PMO-RALG
- Director of Policy and Planning of the MLDF
- Director of Policy and Planning of the MWI
- Director of Policy and Planning of the MITM
- Director of Commodity Marketing of the MITM

##### **2-2. Directors co-opted onto the TC**

- Director of Regional Coordination of the PMO-RALG
- Director of Local Government of the PMO-RALG

#### **3. DADP P&I TWG**

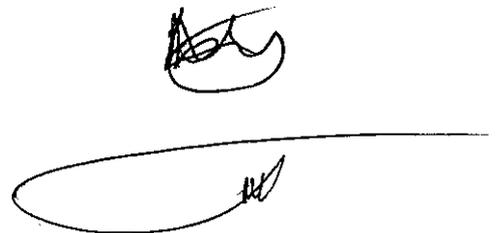
Representatives from ASLMs

Representatives from DPs

#### **4. National Facilitators Team**

#### **Note:**

The list of government officials involved in the TC and their activities and roles may be reviewed and modified upon necessity under an agreement between the GOT and JICA.



**ANNEX VI**

**LIST OF BUILDINGS AND FACILITIES**

1. Land, buildings and facilities necessary for implementation of the TC in the MAFC.
2. Rooms and space necessary for installation and storage of equipment the MAFC.
3. Office spaces and necessary facilities for the Japanese experts and related staff in the DPP of the MAFC, PMO-RALG

Other facilities will be mutually agreed upon as necessary.

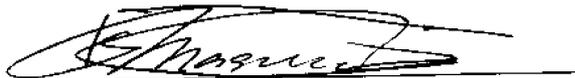


**RECORD OF DISCUSSIONS  
BETWEEN  
JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY  
AND  
AUTHORITIES CONCERNED OF THE GOVERNMENT OF  
THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA  
ON  
JAPANESE TECHNICAL COOPERATION  
FOR THE TECHNICAL COOPERATION IN STRENGTHENING  
THE BACKSTOPPING CAPACITIES FOR  
THE DADP PLANNING AND IMPLEMENTATION**

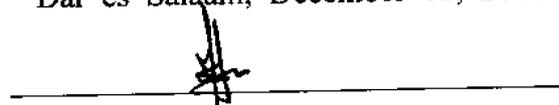
With regard to the Minutes of Meetings between the preparatory mission and the United Republic of Tanzania dated on 9th September, 2008, Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as "JICA") had a series of discussions with the Tanzanian authorities concerned with regard to desirable measures to be taken by JICA and the Government of the United Republic of Tanzania (hereinafter referred to as "GOT") for the successful implementation of the Technical Cooperation in Strengthening the Backstopping Capacities for the District Agricultural Development Plan Planning and Implementation.

As a result of the discussions, and in accordance with the provisions of the Agreement on Technical Cooperation between the Government of Japan and GOT, signed in Dar es Salaam on 2nd November, 2004 (hereinafter referred to as "the Agreement"), JICA and the Tanzanian authorities concerned agreed on the matters referred to in the document attached hereto.

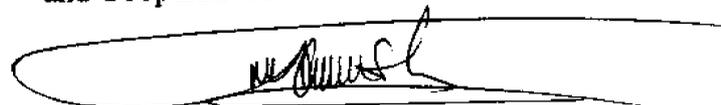
Dar es Salaam, December 10, 2008



Mr. Kiyoshi Masumoto  
Chief Representative  
JICA Tanzania Office



Mr. Mohamed Muya  
Permanent Secretary  
Ministry of Agriculture, Food Security  
and Cooperatives



Ms. Tarishi M. K.  
Permanent Secretary  
Prime Minister's Office-Regional  
Administration and Local Government

## THE ATTACHED DOCUMENT

### I. ACRONYMS AND ABBREVIATIONS

For the purpose of this Attached Document, the following acronyms and abbreviations are used:

ASDP	Agricultural Sector Development Programme
ASLMs	Agricultural Sector Lead Ministries
DADP	District Agricultural Development Plan
DADP P&I TWG	DADP Planning and Implementation Thematic Working Group
DPs	Development Partners
GOT	Government of the United Republic of Tanzania
GOJ	Government of Japan
JICA	Japan International Cooperation Agency
LGAs	Local Government Authorities
MAFC	Ministry of Agriculture, Food Security and Cooperatives
MLDF	Ministry of Livestock Development and Fisheries
MITM	Ministry of Industry, Trade and Marketing
MWI	Ministry of Water and Irrigation
PMO-RALG	Prime Minister's Office-Regional Administration and Local Government
PO	Plan of Operation
RSs	Regional Secretariats
TC	Technical Cooperation in Strengthening the Backstopping Capacities for the DADP Planning and Implementation

### II. COOPERATION BETWEEN JICA AND THE GOVERNMENT OF THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA

1. GOT will implement the TC in cooperation with JICA.
2. The TC will be implemented in accordance with the summary of the TC given in Annex I.

### III. MEASURES TO BE TAKEN BY JICA

In accordance with the laws and regulations in force in Japan and the provisions of

Article III of the Agreement, JICA, as the executing agency for Technical Cooperation by the Government of Japan (hereinafter referred to as "GOJ"), will take, at its own expense, the following measures according to the normal procedures of its technical cooperation scheme.

#### 1. DISPATCH OF EXPERTS

JICA will provide the services of the experts as listed in Annex II. The provision of Article VIII of the Agreement will be applied to the above-mentioned experts.

#### 2. PROVISION OF MACHINERY AND EQUIPMENT

JICA will provide such machinery, equipment and other materials (hereinafter referred to as "the Equipment") necessary for the implementation of the TC as listed in Annex III. The provision of Article VII-1 of the Agreement will be applied to the Equipment.

#### 3. TRAINING OF TANZANIAN PERSONNEL IN JAPAN AND/OR IN THIRD COUNTRIES

JICA will provide training for the Tanzanian personnel connected with the TC in Japan and/or in third countries.

### IV. MEASURES TO BE TAKEN BY THE GOVERNMENT OF THE UNITED REPUBLIC OF TANZANIA

1. The GOT will take necessary measures to ensure that the self-reliant operation of the TC will be sustained during and after the period of Japanese technical cooperation, through full and active involvement in the TC by all related authorities, beneficiary groups and institutions.
2. The GOT will ensure that the technologies and knowledge acquired by the Tanzanian nationals as a result of Japanese technical cooperation will contribute to the economic and social development of the United Republic of Tanzania.
3. In accordance with the provisions of Article V of the Agreement, the GOT will grant in the United Republic of Tanzania privileges, exemptions and benefits to the experts referred to in II-1 above and their families, which are no less favorable than those granted to experts of third countries or international organizations performing similar missions.



4. In accordance with the provisions of Article IV and VII of the Agreement, the GOT will take the measures necessary to receive and use the Equipment provided by JICA under II-2 above and equipment, machinery and materials carried in by the experts referred to in II-1 above.
5. The GOT will take necessary measures to ensure that the knowledge and experience acquired by the Tanzanian personnel from technical training in Japan and/or in third countries will be utilized effectively in the implementation of the TC.
6. In accordance with the provisions of Article V of the Agreement, the GOT will provide the services of Tanzanian counterpart personnel and administrative personnel as listed in Annex IV.
7. In accordance with the provisions of Article V of the Agreement, the GOT will provide the buildings and facilities as listed in Annex V.
8. In accordance with the laws and regulations in force in the United Republic of Tanzania, the GOT will take necessary measures to supply or replace at its own expense machinery, equipment, instruments, vehicles, tools, spare parts and any other materials necessary for the implementation of the TC other than the Equipment provided by JICA.
9. In accordance with the laws and regulations in force in the United Republic of Tanzania, the GOT will take necessary measures to meet the running expenses necessary for the implementation of the TC.

## V. ADMINISTRATION OF THE TC

### 1. ASLMs (MAFC, MLDE, MWI, MITM, and PMO-RALG)

Among ASLMs which are responsible for all aspects of the technical implementation of the ASDP at the national level, the MAFC will play a leading role in the overall process of the Technical Cooperation.

### 2. PMO-RALG

The Department of Sector Coordination of the PMO-RALG is particularly involved in the Technical Cooperation. The Department will coordinate with other relevant departments

in PMO-RALG and between the ASLMs, Regional Secretariats and LGAs as well.

### 3. The ASDP Basket Fund Steering Committee

The ASDP Basket Fund Steering Committee oversees the ASDP Basket Fund and reviews workplans and budgets. In addition, it discusses the general progress of activities and performance of the implementing entities as well as major constraints encountered, and issues policy directions on the basket's operation.

In light of alignment with the institutional framework of the ASDP, GOT and JICA agree that the ASDP Basket Fund Steering Committee oversee the progress of improvement of DADP planning and implementation as well as of the progress reports from LGAs, while major issues pertaining to the Technical Cooperation are discussed.

### 4. DADP P&I TWG

DADP P&I TWG will be in charge of day-to-day operations of the activities of the TC. Hence, the government members of the DADP P&I TWG will be the key members of the TC. In addition, the Japanese experts of the TC will also join the DADP P&I TWG to assist promoting the activities.

## VI. EVALUATION

Evaluation of the TC will be conducted at the middle and during the last six months of the cooperation term in order to examine the level of achievement.

## VII. CLAIMS AGAINST JAPANESE EXPERTS

In accordance with the provision of Article VI of the Agreement, the GOT undertakes to bear claims, if any arises, against the Japanese experts engaged in technical cooperation for the TC resulting from, occurring in the course of, or otherwise connected with the discharge of their official functions in the United Republic of Tanzania except for those arising from the willful misconduct or gross negligence of the Japanese experts.

## VIII. MUTUAL CONSULTATION

There will be mutual consultation between JICA and GOT on any major issues arising from, or in connection with this Attached Document.

A large, stylized handwritten flourish or signature, possibly reading 'M/J', is written in black ink at the bottom of the page.

## IX. MEASURES TO PROMOTE UNDERSTANDING OF AND SUPPORT FOR THE TC

For the purpose of promoting support for the TC among the people of Tanzania, the GOT will take appropriate measures to make the TC widely known to the Tanzanian people.

## X. TERM OF COOPERATION

The duration of the technical cooperation for the TC under this Attached Document will be three (3) years from the date of the first Japanese expert's arrival in the United Republic of Tanzania.

ANNEX I	SUMMARY OF THE TC
ANNEX II	LIST OF EXPERTS
ANNEX III	LIST OF MACHINERY AND EQUIPMENT
ANNEX IV	LIST OF TANZANIAN GOVERNMENT OFFICIALS INVOLVED IN THE TC
ANNEX V	LIST OF BUILDINGS AND FACILITIES



## **ANNEX I SUMMARY OF THE TC**

### **1. Super Goal**

ASDP brings positive impact on food security and poverty reduction in Tanzania

### **2. Overall Goal**

LGAs effectively plan and implement their DADPs

### **3. Purpose**

DADP planning and monitoring are improved with strengthened operation of the DADP Planning and Implementation (P&I) TWG, the Agricultural Sector Unit of PMO-RALG and Regional Secretariats (RSs) for backstopping LGAs.

### **4. Outputs**

- 1) Backstopping activities for the planning DADPs are strengthened.
- 2) Monitoring activities for the progress of DADPs are strengthened.

### **5. Activities of the Project**

1-1 To revise the P&I TWG's ToR and Work plan

1-2 To update DADP Guidelines

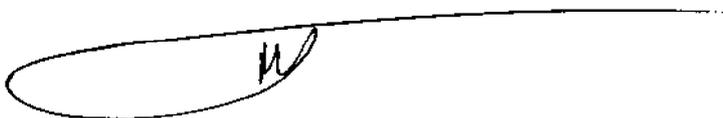
1-3 To update module and manuals for training

1-4 To conduct training of trainers for RSs

1-5 To support capacity building of LGAs by RSs

1-6 To support DADP Quality Assessment by RSs

1-7 To select sample Regions and LGAs and conduct field monitoring of DADP planning process.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop followed by a smaller, more intricate flourish.

1-8 To strengthen DADP planning

2-1 To propose revised DADP Progress Report format

2-2 To improve the consolidation process of DADP progress reports

2-3 To improve the feedback of the finding of progress reports to LGAs

2-4 To conduct field monitoring of DADP implementation process at Regions and LGAs.

2-5 To facilitate improvement of DADP monitoring

Note: In cases where the Summary of the TC needs to be modified due to unforeseen changes of the circumstances or progress of the TC activities, the modifications shall be determined and agreed by the GOT and JICA.



## **ANNEX II LIST OF JAPANESE EXPERTS**

### **1. Long-term Experts**

The long-term experts with the following assignment titles will be assigned to the TC. Any assignment title may be held concurrently by one expert.

- Rural Development Planning
- Planning and Monitoring

### **2. Short-term Experts**

Japanese short-term experts may be assigned provided that the GOT and JICA agree they are necessary.

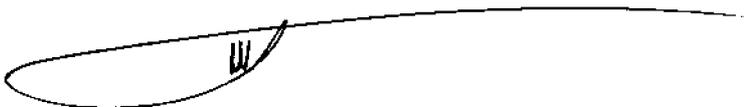


## **ANNEX III LIST OF MACHINERY AND EQUIPMENT**

Part of machinery and equipment necessary for the effective implementation of the TC will be provided by the Japanese side in consideration of the progress of the TC and budgets.

### **1. Office equipment**

Additional equipment may be provided when the GOT and JICA agree that it is needed



## **ANNEX IV LIST OF TANZANIAN GOVERNMENT OFFICIALS INVOLVED IN THE TC**

### **1. Overall in charge of the TC:**

- Permanent Secretary of the MAFC
- Permanent Secretary of the PMO-RALG

### **2. Committee of the ASLMs Directors:**

- Director of Policy and Planning of the MAFC (Chair)
- Director of Policy and Planning of the PMO-RALG
- Director of Sector Coordination of the PMO-RALG
- Director of Policy and Planning of the MLDF
- Director of Policy and Planning of the MWI
- Director of Policy and Planning of the MITM
- Director of Commodity Marketing of the MITM

### **3. DADP P&I TWG**

Staff of ASLMs

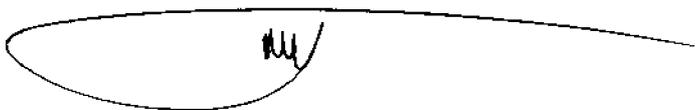
Representatives from DPs

### **4. National Facilitation Team**

Staff of ASLMs

#### **Note:**

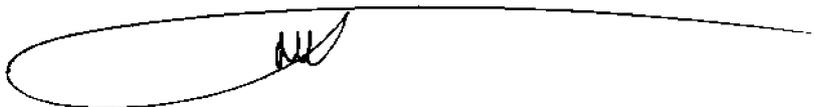
The list of government officials involved in the TC and their activities and roles may be reviewed and modified upon necessity under an agreement between the GOT and JICA.



## **ANNEX V LIST OF BUILDINGS AND FACILITIES**

1. Land, buildings and facilities necessary for implementation of the TC in the MAFC.
2. Rooms and space necessary for installation and storage of equipment the MAFC.
3. Office spaces and necessary facilities for the Japanese experts and related staff in the DPP of the MAFC and PMO-RALG

Other facilities will be mutually agreed upon as necessary.

A handwritten signature in black ink, consisting of a long horizontal stroke with a small loop at the end and a few vertical strokes on the left side.

**The Preparatory Mission for the Technical Cooperation in  
Strengthening the Backstopping Capacities for  
the DADP Planning and Implementation  
Aide Memoire**

**1. BACKGROUND**

The Government of Tanzania (GOT) and Development Partners (DPs) have been consolidating efforts for the implementation of the Agricultural Sector Development Program (ASDP). The ASDP is operationalising the Agricultural Sector Development Strategy (ASDS) that is a key element of the National Strategy for Growth and Reduction of Poverty (NSGRP).

In implementing and further facilitating the ASDP, it is important to enhance capacities of Local Government Authorities (LGAs) for planning and implementing District Agricultural Development Plans (DADPs). While three quarters of the resource from ASDP Basket Fund are allocated to LGAs for implementing DADPs, DADPs implementation is still a challenge due to lack of analogous experience for LGAs; effective measures need to be taken in order to achieve the ASDP objectives. The Agricultural Sector Lead Ministries (ASLMs) have put up some measures of improving planning and implementation of DADPs. The measures taken include: 1) formation of DADP Planning and Implementation Thematic Working Group (DADP P&I TWG), whose roles are to revise DADPs Guidelines and to capacitate District Facilitation Teams on DADP planning and implementation, 2) Agriculture Sector Unit under the Director of Sector Coordination of Prime Minister's Office - Regional Administration and Local Government (PMO-RALG) has been given mandate to facilitate consolidation of progress reports and action plans submitted by LGAs, 3) the government has decided to take initiative of backstopping LGAs and DADP planning and implementation through Regional Secretariat. In spite of the backstopping activities being conducted by DADP P&I TWG, however, the quality of DADP documents prepared by districts mostly remains poor. It is quite difficult to verify the alignment of current DADPs to ASDP; in other words, it is nearly impossible to evaluate the extent to which DADPs are contributing to the achievement of national development goals described in ASDP. It is, therefore, indispensable to improve the quality of DADP documents so that they can function as a tool to substantiate investments to be oriented to empower farmers and improve their livelihoods.

The World Bank, the International Fund for Agriculture Development (IFAD) and the Japan International Cooperation Agency (JICA), as representing DPs, have been supporting DADP P&I TWG, which is the driving force of providing the technical backstopping to LGAs to improve the quality of DADP at district level. JICA's contribution to the DADP P&I TWG has been amplified by

the deployment of the Rural and Agricultural Development Advisory Group (RADAG), which is JICA's in-kind contribution to the ASDP process from the inception. The primary objective of RADAG has been set to serve for the common goal of the ASDP process. However with regard to in-kind support of JICA through RADAG, bi-lateral agreement between the Government of Tanzania and the Government of Japan will be terminated in the end of January 2009. In order to ensure continuous support to DADP planning and implementation, the Ministry of Agriculture, Food Security and Cooperative (MAFC) and PMO-RALG representing ASLMs, and JICA seek possibility for the extension of technical cooperation.

## **2. Scope of the Mission**

Based on the request from GoT for technical cooperation in backstopping capacity of DADP Planning and Implementation, JICA Headquarters dispatched a preparatory mission from 31<sup>st</sup> August to 9<sup>th</sup> September, 2008 for the following purposes:

- Examine the current situation of the DADP planning and progress reporting processes which are in operation from communities via LGAs to the central level,
- Based on the fact-finding mentioned above, formulate the strategies and framework of the technical cooperation; and
- Prepare an Aide Memoire based on the results of the mission.

## **3. Findings of the Mission**

The Mission examined the documents which had been made and shared with DADP P&I TWG, DPP-MAFC and PMO-RALG, discussed with key officials in the ASLMs and Dodoma and Kilimanjaro regions. The following are the major findings of the Preparatory Mission.

3.1 Current DADP guidelines are meant to inform relevant actors at regional, district, ward and village levels of the overall planning and implementation framework of DADP, not including practical instructions about how to write DADP documents. Although backstopping activities should be designed to complement the guidelines, current backstopping modules and manuals are prepared rather in ad hoc manner, thus are not effective in filling the gap. In order to increase efficiency and effectiveness of the backstopping activities, standard modules and manuals should be prepared and trainers be trained.

3.2 The backstopping functions of DADP are retained at central level, which makes it difficult to efficiently give advice/instructions to 132 districts and conduct

monitoring. On the other hand, the current roles of Regional Secretariats are rather passive, practically not assuming any responsibilities in DADP preparation and implementation. Backstopping functions should be gradually transferred from central to regional level, while each actor's roles should be clearly defined and their capacities be strengthened accordingly. Once the backstopping functions are transferred to the regions, necessary financial resources should be also allocated in order to enable them to properly assume their responsibilities.

3.3 Every one of DADP documents submitted by 132 districts has been accepted by the PMO-RALG regardless of their quality. Although quality assessment of DADP documents has been conducted by DADP P&I TWG and feedback is given to districts, districts do not have any incentive to improve the quality of the documents. There is a concern that even DADP guidelines are improved and manuals are prepared through the proposed Technical Cooperation, quality of DADP documents will remain poor without a proper incentive system. Introduction of an incentive or penalty system, such as a linkage between the quality (score) of DADP documents and the budget ceiling of the following year, should be considered.

3.4 The format of the Mid-Term Expenditure Framework (MTEF) of the Ministry of Finance is used as a format of the DADP's progress report. Although this format enables the monitoring of financial and physical status of the projects, it is not designed to monitor the outcomes and impact of the projects. A new format of progress reports, which includes both financial and performance data, should be created. The new format should also be in conformity with the format to be adopted in improved DADP documents.

## **4. Programme Proposal**

### **4.1 Justification**

Based on the findings of the mission, though the DADP P&I TWG and PMORALG have continued their effort to improve quality of DADPs and their progress reports, the DADP planning and progress monitoring process has still room for improvement. The central government officials have been dissatisfied with the quality of DADPs and their progress reports, the LGAs do not share their concern. Although the regional secretariats are expected to play a key role in backstopping LGAs, they still have limited capacity in financial, technical and staffing levels.

## **4.2 Objective**

The technical cooperation aims at developing capacity both at national and regional levels to backstop LGAs in terms of planning and progress reporting of DADPs.

## **4.3 Interventions and expected outputs**

### **4.3.1 National Level**

Interventions at national level are implemented through DADP P&I TWG and PMO-RALG. Advisors provided by JICA also join the TWG as members. The following outputs are expected through the actions at the national level:

- updating DADP guidelines.
- updating training materials for DADP planning.
- proposing a revised DADP progress report format

### **4.3.2 Regional Level**

Interventions at regional level are implemented through DADP P&I TWG, National Facilitation Team and PMO-RALG. Advisors provided by JICA also join the TWG as members. The following output is expected through the actions at the regional level:

- capacitating Regional Secretariats to backstop LGAs in DADP planning and reporting

## **4.4 Institutional Arrangement**

### **1. ASLMs (MAFC, MLDF, MWI, MITM, and PMO-RALG)**

Among ASLMs which are responsible for all aspects of the technical implementation of the ASDP at the national level, the MAFC will play a leading role in the overall process of the Technical Cooperation.

### **2. PMO-RALG**

The Department of Sector Coordination of the PMO-RALG is particularly involved in the Technical Cooperation. The Department will coordinate with other relevant departments in PMO-RALG and between the ASLMs, Regional Secretariats and LGAs as well.

### **3. The ASDP Basket Fund Steering Committee**

The ASDP Basket Fund Steering Committee oversees the ASDP Basket Fund and reviews workplans and budgets. In addition, it discusses the general

progress of activities and performance of the implementing entities as well as major constraints encountered, and issues policy directions on the basket's operation.

In light of alignment with the institutional framework of the ASDP, GOT and JICA agree that the ASDP Basket Fund Steering Committee oversee the progress of improvement of DADP planning and implementation as well as of the progress reports from LGAs, while major issues pertaining to the Technical Cooperation are discussed.

#### **4.5 Reporting and Sharing of the Achievement of the Technical Cooperation**

Progress and achievements of activities are regularly shared with the DADP P&I TWG, and reported to the ASDP Basket Fund Steering Committee and other relevant organisations.

#### **5. Remarks**

The technical cooperation shall be carried out with maximum attention to consistency with the existing government mechanisms including MTEF, PlanRep2, as well as harmonisation with the ASDP institutional setup including the M&E framework for ASDP.