

第1章 評価のまとめと提言

1-1 評価のまとめ

(1) 水産無償の概要と基本方針

1960年代後半より、途上国を中心に沿岸各国は自国沿岸の漁業資源を排他的に使う権利の主張を強めてきた。これに対して、無償資金の供与を含めて、沿岸途上国の水産開発プロジェクトに積極的に協力を行うことにより、漁業面における友好関係を維持することが、入漁権の確保、あるいは合弁会社の設立を通じた輸入水産物の確保・水産資源の確保のために有効な戦略であると考えられた。1973年、ODA 予算の中に、「水産無償資金協力」が設立された。これによって、水産協力は、日本の遠洋漁業企業等の支援あるいは国民に対する水産物の確保という視点から、ODA の中で特別な意味を持つことになった。無償資金協力の中で特定の産業分野への支援を目的としたものは水産無償以外にない。このことから水産分野が日本の国際協力において特殊な意味を持っていることが理解される。

1973年に開始された水産無償は2009年度末段階で通算約450件の事業が実施されている。その内容は、港湾設備、流通設備、船等の施設設備に対する無償の支援であるが、援助効果を高めるため、これと併せて、技術協力等により、研修生の受け入れ、専門家の派遣等を実施してきた。水産無償は、対象国の経済や貧困度合いにあわせて、世界の地域にバランスよく贈与されており、地域的な偏りは見当たらない。2008年にJICAにその所轄が移管された以降も、無償資金協力を構成するスキームの1つとして運用がなされている。実績から言うと、2001年までは年平均10件以上、その全体規模も年間90億円台を確保していたが、近年の財政緊縮のあおりを受け、2002年度以降その実施件数を漸減させ、2005年度以降は年間5-7件にまで減少、予算規模も40億円台と隆盛期の半分弱の規模になっている。

開発途上国では漁業は他に生産手段を持たない弱者の産業である。そのような地域では、漁業や養殖に対する援助・技術協力は貧困対策として有力であった。水産無償は長年このような途上国の弱者に焦点を当て彼らを支援してきた、という事実も水産無償の必要性を裏付ける論拠である。

さて開発援助全体についてみると、ローマクラブ(1972)が指摘したように、生産の拡大による経済の発展から、環境と調和した生産技術の開発や技術の提供へと、援助の内容は変わりつつある。日本の水産無償援助も、漁業生産の拡大から、環境を保全しながら水産資源を保全¹、環境を維持するための技術提供へと性格を変えつつある。また、東西のイデオロギー対立が消滅した結果、国際協力に対する政治的な動機付けも少なくなっており、グローバル化した世界の中での水産無償は、地球的規模での食料や環境問題の解決を扱うケースが増加してきた。

例えば自然水域での生産力(漁業生産)のすべてを、水産養殖を含めた陸上の生物生産シ

¹ 漁業振興に併せて漁港の水質汚濁を扱ったもの「カーボヴェルデ国漁港拡張計画(2002)」、漁業資源の管理を通じた持続性のある漁業を目指したもの「セネガル国漁業調査船建造計画(1999)」等、数多くの事業が実施されている。

システム(農業・畜産業)によって代替できないことは自明である。そのような代替生物生産を行った場合にもたらされる大規模な環境破壊を想起すれば、海洋生態系を利用した生物生産(漁業)の持続的な維持発展は、人類の福祉にとって必要なことでもある。そのため、特定地域の漁業振興や養殖産業の育成の視点からではなく、福祉の増大、人間の安全保障、地球的な規模での環境問題や食糧問題との関連で水産分野の協力は議論されるようになっている。

図表 2 水産複合施設の例



出所) アンティグア・バーブーダ「零細漁業復興計画基本設計調査報告書」より
パーナムにおける施設の完成予想図

日本は水産技術に関する先進国として国際的に評価を受けている。それは、日本や世界が直面している重要な問題に対して、有力な解決の手段を持っていることを意味する。水産分野に比べると農業、畜産、森林の分野では、目に見える広報効果を演出しにくく、日本のプレゼンスは示しにくい。IT 分野では技術の寿命が短く、日本独自の主張につながらない。水産無償援助は、単なる技術の提供ではなく、こうした価値観の共有につながる援助を希求している。そのためには、漁業関係者だけではなく、広く一般の人々に日本の水産業が包含している価値観や思想を共有してもらう努力が必要になっている。

(2)「政策の妥当性」の評価

「政策の妥当性」については、評価対象とした過去の事業の大半について、援助実施国の水産分野の開発目標、その上位計画である国家開発計画等、日本の開発政策等に合致する、またはこれらの目標に一部合致すると評価できる。全体的な特徴として、被援助国の漁業・水産開発に資するインフラ構築とともに、技術支援との組み合わせが積極的に実施されている。現地調査でも、水産専門家の長期派遣や水産局スタッフの本邦研修などの技術支援が、水産無償で贈与したインフラの運営能力向上に大きな役割を果たしており、ソフト支援との組み合わせがインフラ活用度を中長期的に高め、目的に対する妥当性を高めていることを確認した。

また現地調査を実施したドミニカ国、アンティグア・バーブーダいずれの国でも、水産局の能力向上、持続可能な海洋資源利用や漁業・水産業の活性化といった産業振興の観点からの援助は、ニーズが高く、他ドナーとの比較優位性として、相手国政府や他ドナーから認知されており、日本のプレゼンス向上に貢献していた。

水産無償資金協力の特徴は、被援助国の水産開発支援を第一義としながら、援助対象国の選定にあたっては、資源の持続可能な利用に対する国際場裡での日本の立場への理解醸成や、入漁権等の特恵的経済関係の樹立など、日本との漁業分野における関係を考慮していることである。すなわち水産無償資金協力の目的は、「被援助国の水産開発支援」と「日本の水産分野での外交政策実現」の2軸から構成される。実際、案件審査は①無償資金協力ガイドライン、国別援助計画等の日本の援助方針にもとづく案件審査と、②外交政策にもとづく案件審査という2つの視点から行われており、これらのバランスをとることが求められている。

(3)「結果の有効性」の評価

これまで実施されてきた水産無償事業の内、事後評価報告書がある23案件の評価を総合すると、水産無償事業が直接解決しようとした様々な課題のなかで、操業・流通の効率化、水産物の衛生的な取り扱い、水産業に関する普及・技術指導については、所期の成果を上げた事業が多い。他方、水産加工については原材料供給量や加工需要の変動などを理由に十分な成果が上がらない事業も存在する(例:「アンティグア・バーブーダ水産センター建設計画」:2003年)。

水産無償事業は、被援助国の水産分野の主な開発目標、すなわち水産業従事者の生計向上、国産水産物の生産流通増加、水産資源管理改善などに貢献している。水産業従事者の生計向上は評価対象事業の過半数で実現しており、操業・流通の効率化などが達成されている。また、過半数の事業で水揚げ増加あるいは水産物廃棄率の削減が国産水産物の生産・流通の増加に結び付いている。さらに、水産資源に関する調査研究や水産複合施設を利用した水産統計の整備、漁民等への普及・研修は、被援助国の水産資源管理改善に寄与している。

被援助国の水産業全体、あるいは社会経済開発全体に対する各事業のインパクトは、経済全体に占める水産業のシェアが小さいことを反映し、ほとんどの事業において限定的である。しかし、水産分野の援助が継続的に実施された国では重要な貢献をもたらしている(例:1993年以降4事業を実施してきたドミニカ国等)。

有効性を高める取組として第一に挙げられるのは、技術協力との連携である。過去の事業評価の結果によると、評価対象23事業中、少なくとも6事業では技術協力との連携が顕著な役割を果たしていることが明らかとなった。開発調査が案件形成に貢献した例、水産無償事業の施設を技プロが活用した例、研修が運営維持管理能力の強化に貢献した例、専門家が事業の発掘形成、計画設計への情報提供、実施および実施後のフォローアップ、技術移転を通じた運用・利用の促進に貢献した例などがある。

次に、水産分野を超えた波及効果が有効性を高めたケースとして、道路やバス停、集会場など水産分野以外の目的にも利用される施設が提供された例などがある(例:「グレナダ国グレンヴィル水産物流通改善計画」:2002年における道路・橋梁の改良等)。

他方、施設の運用維持管理が適切に行われず、事業や施設が需要に応じたサービスを提供できない事業では、有効性の低下が見られる。その背景として以下の4点を指摘することができる。

① 計画段階における予測の難しさ

海洋構造物の設計には自然条件を的確に把握する必要がある。また、特定の施設における操業・流通加工に関する需要は水産資源量、国内外の水産市場、漁獲・加工技術の変化、利用者の施設選好特性、競合する施設の整備状況などに左右され、結果的に過大・過小予測になることがある。また被援助国に十分なデータの蓄積がない場合は、協力準備調査において的確な予測が難しいこともある。

② 事業範囲が過度に絞り込まれた事例

既存施設の利用等を前提に事業範囲に含まれなかったものが、実際には制約となって事業効果の発現を妨げてしまった例、港湾の将来性に配慮しなかったため施設が需要の増加に応えることができなかった例、等が見られる。過剰投資を防ぐことは重要であるが、実際に必要なものを外してまで事業範囲を絞り込むと有効性の低下につながることもある。

③ 利用者の意見を計画設計に具体的に反映するプロセスの欠如

施設や機材が利用者のニーズに合わない、操業・流通の習慣に合わない、使い勝手が悪いなどの理由により十分利用されない事例が見られる。協力準備調査において施設の配置や仕様・デザインなどについて具体案を示したうえで利用者に直接意見を求める機会が乏しいことが、このような課題につながるものと考えられる。

④ 運営維持管理の課題

運営維持管理を行う被援助国側組織の人員、技術力、財源などの不足、あるいは関連機関との調整の遅れなどが施設の適切な稼働の妨げとなった事例が多数見られる。また、現地調査を行ったアンティグア・バーブーダなどでは現地での修理が困難な日本製品が供与された事例も見られた。

(4)「プロセスの適切性」の評価

全体としてみると水産無償事業の大半が適切なプロセスを採用している。すなわち、相手国政府の開発目標達成のための妥当性、有効性の向上を促進するプロセスは機能している。更に、これらの事業は、専門家派遣や草の根無償との事業の組み合わせにより、更に開発効果を促進していることも確認された。今後更なる改善を加えればよりよいプロセスの適切性が実現すると考えられる。主な改善点として、①相手国のニーズをきめ細かに対応するための努力、②日本との価値観の共有を広報に活かし、広く市民に訴えかける努力を払うこと、の2点である。

過去の水産無償案件に関する事業評価の結果を分析した限りでは、例えば2002年度実施のベトナム国ニャチャン海洋養殖開発研究センター建設計画(2007年に事後評価)、同年実施のグレナダ国グレンヴィル水産物流通改善計画(2007年に事後評価)のように適切性の評価

の高い案件がある。また 2003 年度実施のモロッコ国シディハセイン零細漁村開発計画のように日本との友好関係に鑑み、国際会議の場において、海洋資源の持続可能な利用 といった日本の考え方・立場を尊重したいとする相手国政府の謝意につながったものもある。

外交的な波及効果についての評価は、これまでの事後評価報告書による分析だけでは不十分な側面もあった。但し、現地調査を実施したアンティグア・バーブーダ、ドミニカ国では日本の外交政策が十分に説明され、相手国政府も日本の立場を十分に理解していた。また、当該国市民にも日本の貢献が知られており、海洋資源の活用と保全の在り方について日本と共通の価値観の醸成に大きな貢献があったことが確認された。外交的な波及効果に関する評価は未だ試行段階であるため、今後の評価の在り方について後述する提言の部分で示した。

1-2 今後の水産無償資金協力事業への提言

(1) 技術協力との連携による総合的なアプローチ

水産業は海洋資源や自然に直接向き合いつつ、時には変化する国内外の市場に向けて漁獲・流通・加工を行う。その複雑で流動的なコンテキストの中で水産無償事業を効果的に実施するためには、技術協力も含めた「水産分野全体の協力の内容」を検討し、その中に水産無償事業を落とし込むのが最良であると考えられる。すなわち水産無償の実施の前には、広域的なマスタープラン(又は FS)やセクター調査による裏付けや、他の協力スキームとの事業の組合せの検討を実施すべきである。これにより、水産無償を含む効果的な事業の組み合わせを適切なタイミングで展開することができる。事実、評価対象事業の中にも技術協力との連携により有効性が高められた、あるいは確保されたと判断される事例が多い。

技術協力との連携は以下のような利点をもたらす可能性がある。

- ・ 政策アドバイザーや開発調査の協力により、水産分野の政策と開発計画が明確化し、より妥当性の高い施設整備事業を計画できる。
- ・ 過去の技術協力の経験および技術協力を通して実施された情報整備により、水産資源や水産業の実態、施設整備へのニーズ、関連機関の運営維持管理能力など、協力準備調査だけでは得られない豊富な情報が得られる。
- ・ 継続的に現地に滞在する専門家の助言、専門家を通じた被援助国側とのコミュニケーションにより、効率的、効果的に無償事業の計画、実施、フォローアップを行うことができる。
- ・ 専門家の指導や本邦研修により、水産無償の運営維持管理能力を確保できる。
- ・ 水産無償により実現した施設を活用することにより、効率的に技術協力を行うことができる。

具体的には、以下の方法が考えられる。

- ・ 水産無償と技術協力の連携の利点を最大限に発揮するために、JICA は国別・課題別の計画を作成する際に、水産無償事業をなるべく具体的に位置づける。新たに水産無償事業を実施する可能性がある国においては、水産分野の情報と経験を十分確保す

るという観点から、水産無償が初めての水産分野の協力となることを避け、技術協力を先行させる。

- ・ JICA は関連する専門家経験者、コンサルタント、学識経験者のネットワークを構築し、水産分野の技術協力の質を高めるとともに、基本設計や詳細設計の段階で広くコメントを求める体制を作る。そのため、国別・地域別の水産分野における協力の経験の蓄積ならびに有識者の確保に努める。

(2)水産分野に限らない波及効果の追求

水産無償事業で建設される施設の中には、施設へのアプローチ道路や一部の水産複合施設のように、水産業に限らず様々な社会経済活動に利用できるものが含まれる。バス発着場が併設され活況を呈した例、水産複合施設で地元の学校や NGO による環境教育を行った例、シーフード祭りや町の祭りを行ったりした例もある。零細漁業地域に施設を建設するのであれば、被援助国側がそれを最大限活用して地域の活性化を図りたいと考えるのは当然である。

このように、水産分野に限定しない様々な波及効果を追求することは、開発インパクトを増大させるだけでなく、日本の援助のプレゼンスを高め、その外交的な効果の増大にもつながる。具体的には以下の方法が考えられる。

- ・ 水産無償事業は、水産業に直接的に関連する施設を中心としつつも、地元のニーズに応えるその他の施設を含むことができるという共通認識を、JICA、外務省および関連する日本の組織間で確立し、被援助国側にも伝える。
- ・ 協力準備調査において、事業対象地の地方自治体、住民組織等へのヒアリングを行い、有効に活用できる関連施設を事業範囲に含めることを検討する。
- ・ 広報分野では、対象国の人達が日本の環境や資源保護の考え方に共感を持ってくれるよう積極的に働きかける。そのため、贈与した施設を他のスキームの舞台として活用し、水産無償本来のもつ機能との統合した働きかけを行う。具体例として以下をあげる。
 - ✓ 贈与した施設をコミュニティー活動や海洋資源保護の活用として利用したいと申し出た NGO に対して、草の根・人間の安全保障無償を通じて、資源の利活用の取組等に関する書籍やビデオ等を提供し、水産無償で贈与した施設を教育や資源の利活用に関する普及の場として活用する。
 - ✓ 青年海外協力隊や派遣専門家に地域コミュニティーへの貢献活動(学校での教育、屋外での自然保護活動)を奨励し、その際に水産無償で贈与した施設を活動の場として提供する。
 - ✓ 外務省は在外公館や JICA の派遣専門家等を通じて、贈与された施設をイベントの会場や学童教育の場として活用するようプロモーション活動を行う。

(3) 利用者のニーズに応じたきめ細かな計画設計

相手のニーズが十分に把握されていない、という議論は頻繁に登場するものである²。一方で、自然環境の変化や政治体制の変化により、贈与された施設が使われず、これを相手国の状況(ニーズ)の把握不足として見る場合も少なからずある。ニーズが把握されないケースは以下の3つの項目で起こりうる。

- ①基本的なレイアウトや施設配置
- ②機材の調達先や品質
- ③細かな機材の配置や据え付け位置

この場合、段階的な承認が必要となるため、①→③の順で設計変更には多大な手続きと費用が必要となる。すなわち、多少の重複はあるにせよ、①については協力準備調査で対応する部分、②については E/N 締結後の詳細設計で対応する部分、③については詳細設計から建設段階で対応する部分、である。本調査の「4.3 プロセスの適切性」で触れるとおり、①～③のそれぞれを更に相手国のニーズに近づける努力は、概ね以下を通じて実現できる。

①基本的なレイアウトや施設配置

協力準備段階における相手国の承認の段階では、レイアウトや施設配置についてのイメージ(レイアウト図面)からこれの改善点を提言するのは相手国政府にとっても困難な作業である。時としてこれらは建築や設計の専門家の目を通さずに、また実際に施設を使用する人々(草の根の人達がレイアウト図面だけでこれにコメントするのはほぼ不可能である)からの意見を十分に聴取せずに、そのまま承認されるケースが少なくないように見受けられる。この対応としては、上述した専門家経験者、コンサルタント、学識経験者によるネットワークを形成し、JICA の資金協力支援部が積算のチェックを行う約 2 カ月の間に彼らの意見を聞く機会を設けることが望ましい。更に協力準備調査報告書のドラフトに対するコメントの際には、政府当局だけでなく、設計当局、完成後に施設を使う運営団体の責任ある立場の人材からの承認サインの要求を義務化すべきである。

②機材の調達先や品質

後述の「4.3 プロセスの適切性」では、機材の調達先や品質を設計する詳細設計は、その大半の作業を日本国内で実施していることを述べた。日本国内での詳細設計期間が 3-4 ヶ月であるのに対して、相手国での作業に費やされる期間は、2 週間程度の入札図書案の説明・承認期間を含めても 1 カ月程度となっている。交換部品の入手困難な日本製の機材を投入した、あるいは求められるニーズに対してスペックのレベルが高すぎる等、のニーズの不一致は、相手国の担当レベルとの協議の時間を増やすことで改善が期待できる。JICA は、コンサルタントが可能な限り現地に張り付いて、かつ現地の人材を利用しながら実施詳細設計を行うようコンサルタントに指導すべきであり、そのための費用負担についても、どこまで予算の充当が可能か検討すべきである。

² 例えば「一般プロジェクト無償事業の改革提言」:2007.3 (社)海外コンサルティング企業協会等。

③細かな機材の配置や据え付け位置

例えば水産施設では水道の蛇口の高さや荷捌き台の配置などが衛生管理上不適切であるとして、その後の運営の支障となることがある。これらのマイナーな設計変更は、建設段階でも十分対応可能と思われ、そのためには現場の工事のチェックが不可欠である。この点、水産の専門家等が工事の段階で配属されているような場合は、こうしたチェックが十分に機能するものと期待される。費用の負担については別の課題となるが、工事の中間段階で、たとえば先に提案した有識者ネットワークのメンバーがチェックを行うといった機会を設けることも有効である。更に、請負業者の工程管理について、日本のコンサルタントだけでなく、相手国の設計担当機関の承認がないと請負業者の実績の承認を先方政府に請求できない仕組みを明確に説明し、日本側のみに責任を課すことがないよう、相手国政府のオーナーシップと詳細設計や建設時のプロジェクトへの関与の重要性を再認識させるべきである。

(4)「外交上の効果」の考え方

水産無償の援助対象国の選定にあたっては、日本との漁業分野における関係を考慮することが、当該スキームの誕生以来の要件となっており、現在でもこの要件が実際の案件審査プロセスに反映されている。

このような水産無償スキームの効果を評価するためには、開発上の効果のみならず、外交上の効果について把握することが不可欠である。本年度から外務省「ODA評価ガイドライン」に、従来の開発効果の評価に加えて「外交上の評価」が新たに導入されたことも踏まえ、本報告書では、水産無償スキームの外交目標、及び同スキームに関する「外交上の評価」の考え方を整理し、下記の通り3つのステップを提示する。外務省及びJICAはこうした側面を念頭に、将来の水産無償スキームの立案・実施にあたるべきであり、同時に、水産無償案件に付随する外交上の効果についても、可能な限り積極的に国内に説明していくことが求められる。

1) 評価対象とする外交目標

水産無償スキームの外交目標は、①当該スキームに固有の目標と、②対象国・地域に対する一般的な目標(水産・環境分野に関連するもの)の2点に大別できると考えた。双方を厳密に区分することは必ずしも現実的ではないかもしれないが、便宜上、本報告書では下記のとおり整理する。

図表 3 評価対象とする外交目標

<p>1. 水産資源利用に対する共有価値の形成</p> <ul style="list-style-type: none"> 資源保護偏重ではなく、資源の持続的利用に対する理解醸成 入漁権等の特惠的経済関係の樹立 など 	}	水産無償資金協力に固有の外交目標
<p>2. 友好協力関係の維持強化</p> <ul style="list-style-type: none"> 海上輸送の安全、シーレーンの確保 など <p>3. 国際社会の諸課題に対する日本の立場・政策に対する理解・支持促進</p> <ul style="list-style-type: none"> 国際場裡における、海洋資源利用等に関する日本の立場への支持 気候変動問題における日本の立場への理解促進 など 	}	対象国地域に対する外交目標

2) 外交上の効果の評価ステップのあり方

外交上の効果の評価は、ステップ1「日本側が現場まで外交目標を共有しているか」、ステップ2「相手国政府が認知しているか」、ステップ3「相手国政府が行動しているか」の3ステップで評価する。下に示す図表4に評価ステップを示す。

図表 4 外交目標の評価ステップ

評価ステップ	評価指標	評価方法	評価の位置づけ
ステップ1 (日本側が現場まで目標共有しているか)	日本の外交目標に対する、JICAおよび大使館の理解・行動の度合い	JICAおよび対象国地域を管轄する大使館へのインタビュー調査により評価する。	・「外交目標に対するプロセスの適切性」
ステップ2 (相手国政府が、認知しているか)	日本の外交目標に対する、相手国政府の理解度合い	相手国政府へのインタビュー調査により評価する。	・「外交目標に対するスキームの有効性」
ステップ3 (相手国政府が、行動しているか)	日本の外交目標に対する、相手国政府の協力行動	相手国政府の国際場裏での投票行動等のデータ分析により評価する。	

なおステップ1「日本側の外交目標の共有」では、水産無償資金協力の案件組成から実施までのプロセスを5つのチェックポイントで評価する。

チェックポイント①

外交目標と水産無償資金協力の間で、それぞれの目的と手段が適切に整理されているか？

チェックポイント②

開発目標に加えて、外交目標との整合性の観点から案件候補を選定しているか？

チェックポイント③

当該スキームを使う日本の外交上の意図が、外務省とプロジェクト実施主体である JICA との間で共有されているか？またプロジェクト実行に反映されているか？

チェックポイント④

当該スキームを使う外交上の意図が、外務省から現地タスクフォース(大使館等)へ共有され、案件組成に反映されているか？

チェックポイント⑤

当該スキームのプロセス全体を俯瞰する PDCA の仕組みが存在するか？