

第2章 評価の実施方針

2-1 平成23年度 ODA 評価「水産無償資金協力に関する評価」の背景と目的

1960年代後半より、多くの開発途上国が自国沿岸海域の漁業資源を排他的に利用する権利の主張を強めてきた。日本は、1973年度に「水産無償資金協力」を創設し、開発途上国の要請に応じて、無償資金協力を実施してきた。具体的には、漁港等の漁業生産基盤、水産物流通・加工施設、水産分野の研究・研修施設の整備・建設、漁村の振興等に必要な資金を供与してきている。1973年度から2010年度までの水産無償資金協力実施件数は約450件に達する。

近年では、開発途上国の人口増加と食料供給の問題が懸念されるようになっている。1994年に国連海洋法条約が発効し、多くの開発途上国で水産資源の有効利用の重要性が一層強く認識されている。水産無償は、関係国との安定した二国間関係を築くことによって、開発途上国の開発目標の充足に加えて、日本の国益にも資するものと認識されてきた。

本件水産無償の評価は、過去に実施してきた水産無償のスキームを評価し、水産無償をこれまで以上に戦略的に活用し、より効果的・効率的な案件形成・実施を図るための有益な提言や教訓を得ることを目的とする。

なお、評価結果については一般公表し、国民への説明責任を果たすとともに、水産無償を実施してきた途上国へも結果を報告し、日本のODA政策の広報、理解促進等を図る。

2-2 本評価業務の対象

通例外務省のスキーム評価は評価の対象期間を3-5年としている³。但し水産無償の場合にはアジア、大洋州、中南米、アフリカ、中近東といった多くの地域をカバーしてきたため、対象期間に固執するとこのような地域性を犠牲にする恐れがでてきた。また、時間的な制約から期間を3-5年に限定した情報を網羅的に把握するのは困難であったため、2010年11月の段階で、外務省、JICAが実施した事後評価が終了している水産無償全23案件を机上評価の対象としてそれらの横並び評価を行った。その地域的な内訳は以下のとおりである。

番号	プロジェクト名 (E/N 署名年/完工年)	主要投入施設 (供与限度額)
1	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 (2002/2004)	養殖開発研究センター整備及び機材(8.73億円)
2	ソロモン共和国国内かつお・まぐろ類漁業基盤修復計画 (2004/2006)	カツオ竿釣漁船2隻、関連機材(9.73億円)
3	ガーナ共和国セコンディ漁港建設計画(1997/1999)	防波堤、製氷・冷蔵施設、荷捌場、管理棟、 関連インフラ(16.92億円)
4	カーボヴェルデ国プライア漁港拡張計画(第2期) (2002/2004)	防波堤、魚市場、製氷・冷蔵施設(5.13億円)

³ 「ODA評価ガイドライン」第6版、2011年4月

5	ギニア国コナクリ市ケニアン魚市場建設計画(2002/2004)	卸売/小売市場, 燻製倉庫, 製氷・冷蔵施設, 関連インフラ(8.1 億円)
6	セネガル国漁業調査船建造計画(1999/2000)	漁業調査船, 海洋調査機器, 関連機材(10.12 億円)
7	タンザニア国ムワンザ市キルンバ魚市場建設計画(2003/2005)	魚市場, 陸揚げ施設, 食堂。関連インフラ(6.24 億円)
8	モーリシャス国零細漁業管理訓練施設改善計画(2002/2004)	漁業訓練施設, 船舶接岸施設, 研修用機材, 製氷機・冷凍庫(7.79 億円)
9	モザンビーク国マプト漁港改修計画(第2期)(1999/2001)	岸壁・護岸の改修, 製氷・冷蔵施設, 給油施設等(11.33 億円)
10	アンティグア・バーブーダ水産センター建設計画(2004/2006)	岸壁・護岸の改修, ポートエンジン修理場の整備, 水産加工場, 衛生検査ラボ(9.17 億円)
11	カメルーン国零細漁業センター整備計画(2005/2006)	護岸改修, 荷捌き・卸売場, 漁業管理施設, 製氷・貯蔵施設(4.00 億円)
12	セネガル国ロンプル水産センター建設計画(2004/2006)	水揚施設, 製氷・保蔵設備, 加工機材, 管理施設(6.51 億円)
13	ベナン国コトヌ零細漁港開発計画(2003/2005)	陸揚岸壁, 荷捌場, 製氷・冷凍施設(10.49 億円)
14	モロッコ国シディハセイン零細漁村開発計画(第1期, 第2期)(2003/2004)	第1期: 防波堤・水揚岸壁, 魚市場(5.15 億円) 第2期: 機材(工具, 船揚げ施設)(2.19 億円)
15	モロッコ国水産物開発技術センター建設計画(2001/2003)	技術センター建物・設備, 機材(品質検査・分析, 研修機材)(11.21 億円)
16	モロッコ国漁業調査船建造計画(1999/2001)	海洋調査船, 漁具, 海洋観測機器, 無線機器(11.14 億円)
17	グレナダ国グレンヴィル水産物流通改善計画(2002/2004)	水揚棧橋, 魚市場, 製氷・冷凍施設, 周辺アクセス道路(14.01 億円)
18	セントビンセント国キングスタウン魚市場改修計画(2003/2005)	魚市場, 製氷・冷凍・冷蔵施設, 食品・細菌検査施設(7.55 億円)
19	セントルシア国沿岸漁業振興計画(2001/2003)	2か所の地区に対して: 棧橋, 鮮魚販売所, 製氷・冷凍施設, 漁船等(13.18 億円)
20	セントルシア国ビューフォート水産複合施設建設計画(1998/2000)	漁港施設(防波堤, 棧橋), 荷捌・小売り施設, 製氷・冷蔵施設(10.08 億円)
21	ドミニカ国マリゴット漁港整備計画(1998/2000)	防波堤・水揚施設, 加工・荷捌場・小売市場(10.08 億円)
22	ドミニカ国沿岸漁業開発拡充計画(第2期)(2001/2002)	防波堤復旧, 製氷機, 凍結・冷蔵施設(11.14 億円)
23	パナマ国小規模漁業開発計画(2002/2004)	水揚施設, 漁民活動施設(荷捌場, 管理棟, 漁業訓練指導船), アクセス道路(4.49 億円)

出所) 評価チーム作成

図表 5 スキーム評価を実施した対象 23 事業⁵の出自

地域名	件数	実施年 (E/N締結年)	件数
アジア・大洋州	2	1997	1
アフリカ	10	1998	1
中南米	8	1999	3
中近東	4	2001	3
		2002	8
		2003	5
		2004	2

出所) 外務省, JICA による水産無償事業事後評価報告書

更に現地調査として中南米地区のアンティグア・バーブーダ, ドミニカ国の 2 カ国を訪問し, 両国で実施された総計 9 件の水産無償事業について現地調査を実施し, これらも評価対象とした(ケーススタディとして本調査報告書 第 5 章, 第 6 章で掲載)。

(1) アンティグア・バーブーダ

実施年度	案件名	供与限度額 (億円)	案件概要
1997	セント・ジョンズ水揚・流通施設建設計画	12.80	首都圏の水産物安定供給・流通改善を目的とする水揚岸壁・魚市場・バスターミナルの整備
2000~2001	零細漁業復興計画(1/2)	8.93	ハリケーンによる漁船被害軽減を目的とする水揚・流通施設整備(パーナム地区)
2002	零細漁業復興計画(2/2)	7.62	同上(アーリング地区)
2003	水産センター建設計画(1/2)	1.68	ポイントワーフ地区での水産行政施設, HACCP 対応型加工・衛生検査施設, 漁業基本施設の整備
2004	水産センター建設計画(2/2)	7.53	同上
2009	バーブーダ島零細漁業施設整備計画	14.73	バーブーダ島における水揚・流通施設, 漁船の修繕施設, 会議・研修関連施設の整備

(2) ドミニカ国

実施年度	案件名	供与限度額 (億円)	案件概要
1993	沿岸漁業開発計画(1/3)	6.17	ロゾー水産センター(水揚岸壁, 斜路, 漁具ロッカー, 魚市場, 製氷冷蔵施設等)の建設
1994	沿岸漁業開発計画(2/3)	5.59	
1995	沿岸漁業開発計画(3/3)	5.70	建設工事中にハリケーンで被災したロゾー水産センターの水揚岸壁等の修復
1998	ロゾー水産施設改修計画	5.10	ハリケーンで被災したロゾー水産センタ

⁵事業数は 24 であったが, モロッコ国シディハセイン零細漁村開発計画については同一プロジェクトを第 1 期, 第 2 期別々に評価していたため, これらを 1 つの事業としてカウントした。従って全体では 23 事業である。

			一の水揚岸壁の修復及び、漁具ロッカー、ワークショップ等の建設
2000	沿岸漁業開発拡充計画(1/2)	5.94	ハリケーンで被災したロゾー水産センターの水揚岸壁の修復及び、製氷・冷蔵・凍結設備等の再設置
2001	沿岸漁業開発拡充計画(2/2)	11.14	
2002	マリゴット漁港整備計画(1/2)	4.63	マリゴット水産センター(防波堤、水揚岸壁、斜路、漁具ロッカー、冷蔵庫等)の建設
2003	マリゴット漁港整備計画(2/2)	12.00	
2009	ポーツマス水産センター整備計画	7.44	ポーツマス水産センター(防波堤、水揚岸壁、斜路、漁具ロッカー、冷蔵庫等)の建設

2-3 評価の枠組み

評価の枠組みの概要は以下のとおりである。

図表 6 評価の枠組み概略

評価視点	評価項目	評価内容
I. 政策の妥当性	日本の上位政策、援助方針との整合性	✓ 日本の無償資金協力の方針(「ODA 白書における水産無償事業の定義」, 「政府開発援助大綱」, 「政府開発援助に関する中期政策」, 「無償資金協力審査ガイドライン」)および「無償資金協力業務実施要綱」との整合性を評価する。
	相手国の開発計画との整合性	✓ 現地調査対象国を中心に、開発計画(国家開発計画、水産局の開発計画等)と、日本の援助スキーム・実施プロジェクトの整合性を評価する。
	日本の援助の特徴、他ドナーとの連携等	✓ 現地調査対象国において、日本が被援助国で実施した水産無償の特徴、日本の援助のプレゼンス、他ドナー援助との連携有無を評価する。
II. 結果の有効性	中間目標の達成状況	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 基本設計調査報告書に基づき、各事業について、以下のどの中間目標が該当するかを判別する。(中間目標: 施設・機材を運用した時に得られる便益または効果。水産無償事業が直接解決しようとした課題) <ul style="list-style-type: none"> ・ 漁業の操業・流通が効率化される。 ・ 水産物の衛生的な取り扱いが増加する。 ・ 水産加工が増加・効率化する。 ・ 漁民への普及・技術指導が増加する。 ・ 水産業の調査・研究・開発がすすむ。 ✓ 事後評価報告書に記載された情報から、各事業の内容に応じた適切な指標を用いて施設・機材の稼働と利用の程度を把握し、基本設計調査報告書などに示された計画と比較することにより、各事業が該当する中間目標の達成状況を判断する。 ✓ 横断的な分析により中間目標毎の達成状況、達成の促進要因、阻害要因を分析し、課題を整理する。
	水産分野の開発目標の達成状況	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 各事業が以下の水産分野の開発目標のどれに貢献できると期待されるかを、事業内容および該当する中間目標から判別する。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 水産業従事者の生計向上 ・ 国産水産物の生産流通増加 ・ 国産水産物の高価値化 ✓ 水産資源管理改善各事業に期待された貢献がどの程度実現したか、ま

		た各事業が被援助国全体でそれぞれの開発目標どの程度貢献したかを、中間目標の達成状況、事後評価報告書における有効性・インパクトの記述、および被援助国の水産業における事業の位置づけ・相対的な規模を根拠に分析する。
	開発の上位目標への貢献	✓ 開発の上位目標「自国水産資源の持続可能な開発が社会経済開発に貢献する」について、水産無償事業の貢献度を、各国における水産分野の位置づけ、各事業の中間目標および水産分野の開発目標の達成状況に基づいて分析する。
Ⅲ. プロセスの適切性・効率性	政策立案・事業実施における国内外での分業体制	✓ 日本国内での分業体制 ✓ 日本-被援助国での分業体制
	案件の発掘・選定とその運用手続き	✓ 現地政府との協議・連携の状況 <ul style="list-style-type: none"> ・ 供与国選定のプロセス ・ 非援助国の状況に応じた実施要領・ガイドライン ・ 案件形成のプロセス ・ 案件形成段階における政策レベルと実施機関(外務省-JICA 間, JICA 本部-現地事務所など)の連絡連携体制・協議実績 ✓ 国政の進展・変化への対応
	民間企業等との連携	✓ 案件形成の際の民間、NGO・市民社会との連携 <ul style="list-style-type: none"> ・ 連携のプロセスと具体的な事例の検証
	案件実施とモニタリング・フィードバック	✓ 実施・管理の対応状況 <ul style="list-style-type: none"> ・ 入札プロセスと透明性の確保 ・ 案件管理とモニタリング
	「見える化」への配慮	✓ 国民目線に立った広報 <ul style="list-style-type: none"> ・ 水産無償に係る広報の内容
	外交目標認知の度合い	✓ 水産無償に関わる人材の外交目標認知のレベル ✓ 当該国側の日本の援助政策に対する理解の例

出所)評価チーム作成

2-4 評価調査の実施方法

本評価調査では、外務省の「ODA 評価ガイドライン」(第6版, 2011年4月改定)に基づき、主に「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の観点から総合的な分析を実施した。前述したとおり、評価対象は、1997年～2004年の間に実施した水産無償事業の内、事後評価が終了している23件⁶と、現地調査を実施した2カ国で1993年～2009年に実施した8件である。

評価は、「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の3つの視点から分析した。まず日本の援助方針と相手国側のニーズの整合性を「政策の妥当性」の視点から評価した。「結果の有効性」については、水産無償事業のアウトプットやアウトカムの内容を整理することによって、当初予定された開発目標が達成されているかを検証した。また「プロセスの適

⁶ 23件の事後評価終了案件の内には、現地調査を実施した案件(=9)の内の3つ(「アンティグア・バーブーダ水産センター開発計画(2004年)」、「ドミニカ国マリゴット漁港整備計画(1998年)」及び「ドミニカ国沿岸漁業開発拡充計画(2001年)」)が含まれているため、本評価が対象とした案件数は総計29事業である。

切性」については、政策やプログラムの妥当性や有効性が確保されるためのプロセスが取られていたかを検証した。また、「外交上の評価」に関しては、外交目標認知の度合いを「プロセスの適切性」で分析し、「提言」の項にその必要性和評価手法案を提示した。関連する作業として、特に現地調査を実施したアンティグア・バーブーダ、ドミニカ両国で実施された水産無償事業の内容や相手側の評価が読み手側にも伝わるように、なるべく多くの図表や写真を使用した。尚、本調査で実施した国内でのインタビュー、現地でのインタビュー調査・データ収集については、以下の内容で実施した。

(1) 国内調査

過去に実施した 23 案件の事後評価報告書の整理・分析を実施するとともに、外務省、JICA、開発コンサルタント会社、民間企業の水産無償担当部署へのヒアリングを実施した（面談先：巻末の別添資料参照）。

(2) 現地でのインタビュー調査・データ収集

現地調査を 2011 年 10 月 3 日から 10 月 17 日にかけて実施し、アンティグア・バーブーダ、ドミニカ両国における政府機関、贈与された施設の管理・運営主体、漁業関係者、環境問題専門家、JICA 専門家、他ドナー国・機関(中国、キューバ、FAO 等)、NGO 等にインタビュー調査を行った(現地調査の日程と面談先は巻末の別添資料参照)。また、案件調査のため、アンティグア・バーブーダで 4 件、ドミニカ国で 5 件の代表的なプロジェクトを視察した。現地調査には、評価チームから佐藤評価主任、黒倉アドバイザー、高野、藺田、木原(コンサルタント)が参加した他、外務省大臣官房ODA評価室の若枝事務官がオブザーバーとして同行した。

2-5 評価実施体制

- ・ 評価主任
佐藤 仁 東京大学東洋文化研究所准教授
- ・ アドバイザー
黒倉 寿 東京大学大学院農学生命研究科教授
- ・ コンサルタント
高野 正志 株式会社野村総合研究所 上席コンサルタント
藺田 元 株式会社グローバル・グループ 21 ジャパン
木原 裕子 株式会社野村総合研究所 主任コンサルタント