

第3章 水産無償資金協力の概要

新 JICA 設立(2008 年 10 月)以前の無償資金協力事業は、日本政府(外務省)が実施し JICA が事業の実施促進を行っていた。2008 年 10 月以降の新体制下で、JICA は無償資金協力事業の実施主体として、「事前の調査」の実施から支払い業務などの「実施監理」、そして「事後監理」まで一貫したオペレーションを担っている。

無償資金協力の援助形態は、開発途上国が経済社会開発のために必要な資機材、設備およびサービスを購入するために必要な資金を贈与するものである(現物供与は行わない)。また、無償資金協力は、「開発途上地域の中でも比較的所得水準の低い諸国・地域を中心として実施」(外務省ホームページ)されている。

無償資金協力の中での水産無償資金協力は、水産開発を目指す開発途上国からの要請に応じ、対象国の水産業の現状を把握した上で水産業の持続的な発展に寄与する案件に資金供与を行うものである。後述するとおり、水産無償資金協力には創設段階から他の無償資金協力とは異なる経緯もあり、日本側への裨益を強く考慮した側面がある。

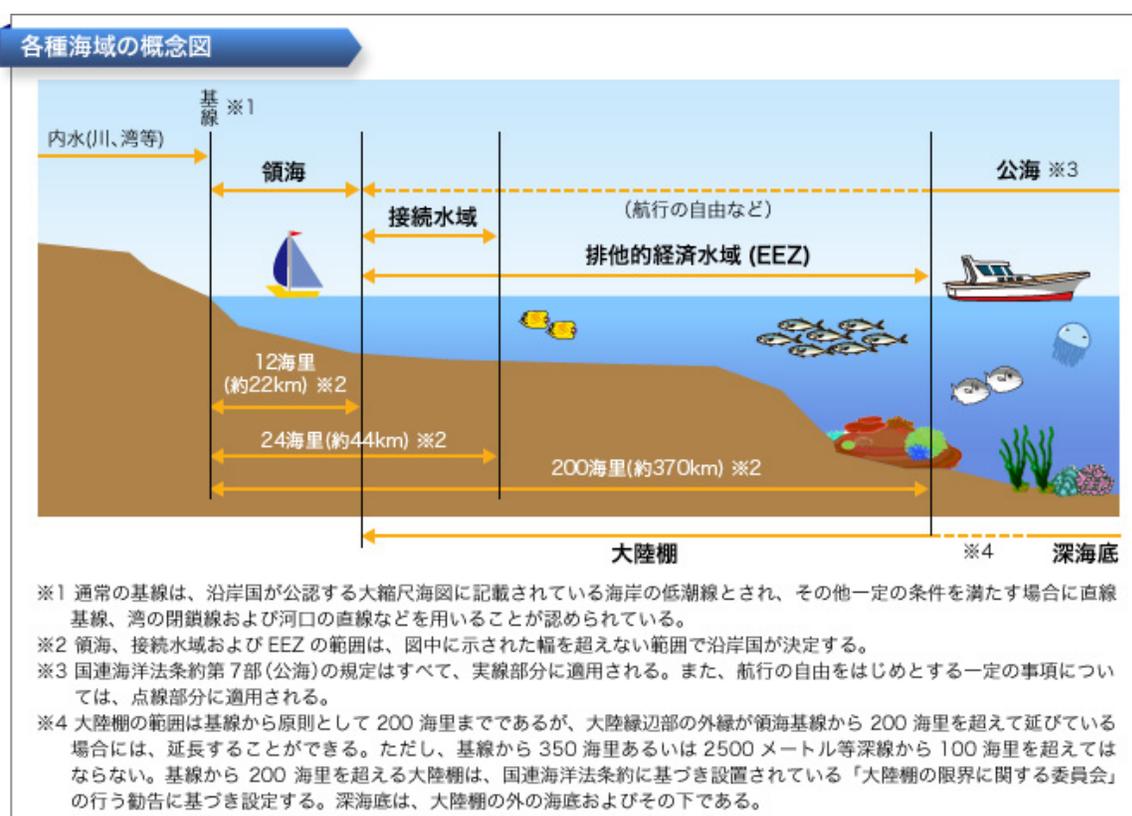
図表 7 JICA が実施する無償資金協力の種類

スキーム名	概要
一般プロジェクト無償	基礎生活分野、教育分野等において実施するプロジェクト(病院や学校、道路の施設建設、公共輸送用車両などの資機材調達など)への支援
コミュニティー開発支援無償	人命や安全な生活への脅威に直面するコミュニティーの総合的能力開発の支援
ノン・プロジェクト無償 ^(注) (紛争予防・平和構築無償)	紛争終結国等において、必要な経済・社会基盤復旧のための支援等
防災・災害復興支援無償	防災対策や災害後の復興支援
環境・気候変動対策無償 ^(注)	温暖化対策等に関する政策・計画策定及びプロジェクトへの支援
貧困削減戦略支援無償	貧困削減戦略を実施している開発途上国への財政支援
人材育成研究支援無償	開発途上国の若手行政官の育成に対する支援
水産無償	開発途上国の水産振興を図るための事業に対する支援
一般文化無償	文化の振興等に必要な機材の調達や施設整備の支援
貧困農民支援	食料自給のための自助努力支援を目的とした、農業機械、肥料等の購入に必要な支援
テロ対策等治安無償	テロ・海賊対策等治安対策強化のための支援

(注)一部を外務省が実施。
出所)外務省

日本の外務省も、行政刷新会議ワーキングチーム「事業仕分け」第2ワーキング・グループ（平成21年11月24日）で、日本としては伝統的に、MDGs（ミレニアム開発目標）の充足に加えて、漁業分野の権益の確保や国際場裡での日本の立場への支持を期待するために水産無償を実施している、と言明している。すなわち水産無償の実施に際しては、農林水産省、とりわけ水産庁や日本の漁業界の意向についても考慮されていると捉えるのが自然であろう。

特に1994年に国連海洋法条約⁷が発効されると、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るようになり、日本にとって遠海の漁場が利用不可能となった。結果として日本は、必要な水産物を確保するために当事国と直接交渉する必要が生じ、かかる入漁交渉を進めるために水産無償資金協力が活用されてきた経緯がある。



出所)外務省

例えば、多くの島嶼諸国⁸からなる太平洋中西部は、現在でも日本にとって有数のカツオ・マグロ漁場である⁹。これら諸国も1960年代から漁業資源に対する権利の主張を始め、1994年

⁷ 1994年の改定国連海洋法条約発効以前は、各国の領海は基線から3海里（約5.6km）で、それ以遠は公海となり、自由利用が認められていた。1994年以降は、領海12海里に加え排他的経済水域として基線から200海里（370.4km）までの主権的権利を沿岸国に委ねることとなった。すなわち、排他的経済水域内での漁獲は沿岸国の許可なくして行えないこととなった。

⁸ PNG、フィジー、サモア、ソロモン諸島、ヴァヌアツ、トンガ、ナウル、キリバス、ツバル、ミクロネシア連邦、マーシャル諸島、パラオ、クック諸島、ニウエ

⁹ 戦前から日本の漁業基地が置かれるなど関係をもっていたが、第2次世界大戦での敗戦により、その関係は一時途絶えてし

以降は 200 海里の排他的経済水域を設定し、外国籍漁船の入漁を排除してきた。他方、これら諸国は、その経済規模・漁業産業の規模から、自国で水産資源を利用し収益をあげることが困難であった。そのため、国連海洋法の規定を利用して遠洋漁業国との間で入漁交渉を行い、その対価として入漁料を受け取ってきた経緯がある。こうした経済的、自然的¹⁰な脆弱国が自国の水産資源から利益を得て国家運営や成長を図っていくためには日本の協力が有益で、これらの国々は今日でも日本の水産無償資金協力の主要な供与対象国となっている。

3-1 水産無償資金協力の取組の経緯

1960 年代後半から、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。水産無償資金協力は、これら開発途上国による要請に応じ、漁業面における日本との友好協力関係を維持・発展させる観点から 1973 年度に創設された¹¹。

その後の水産無償資金協力は、1980 年代、1990 年代を通じてやや特異な経緯をたどってきた。設立当時は、農林水産省が主導する水産協力の一環として、漁船や機材等の支援を中心に実施され、その後、予算の増加とともにインフラ整備を中心とした支援に重点が置かれ、日本の漁業界の活動支援のために国外漁場を確保することを主目的として実施されていた¹²。他方、当時の漁業協力には一般に分かりにくい構造があり、例えば、外務省および JICA が水産無償援助を通して水産開発支援を行う一方で、海外進出を図る日本の水産系民間企業には、(財)海外漁業協力財団(農林水産省の外郭団体)が融資を行う等、「二本立て」の協力となっていた。すなわち、一事業当たり 1-10 億円程度の水産無償は、漁港岸壁や漁港施設としてのドック、製氷・冷蔵・冷凍施設などの他、漁業調査船、訓練船、漁業機関、漁業教育施設、養殖施設、水産物加工、流通施設等に供与されてきた。一方、(財)海外漁業協力財団の事業では、合併事業への低利資金の貸付のほか、資源開発のための研究調査、沿岸漁業開発振興プロジェクト、高度機能施設の修理・修復と技術移転プロジェクト、研修生受け入れ、現地漁業訓練、機材供与、要人招請、専門家派遣などを包含していた。

下表は、水産無償援助が創設されてから国際海洋法条約が発効されて 3 年後にあたる 1997 年まで 25 年間に亘って日本が実施してきた水産協力に係る案件をまとめたものである。この期間に実施された JICA の技術協力と(財)海外漁業協力財団の融資事業には、少なからず重複していた部分もあったと思われる。

まった。その後、再び漁業活動が自由に行なえるようになってからは、マグロ漁業の基地として発展し、日本の缶詰事業の原料供給先となった。

¹⁰ これらの諸国は台風やハリケーン等の自然災害で国土がダメージを受けやすい。

¹¹ 水産無償資金協力の設立の背景には、1973 年を基点にした日本漁業の外延的拡大による漁業生産の転換があった。その転換要因として、第一は国際的な海洋利用規制の強化、第二はオイル・ショックによる経営費の急騰の中で世界の漁業産業間の比較優位が崩れたことがあげられる。日本も海外漁業の縮小再編の中で国際漁業協力の問題や流通・輸出入問題に対処しなければならなくなったのである。

¹² 1989 年当時の水産庁の漁業問題研究会報告書には、途上国の「漁業の振興に資するとともに、日本の漁業者の操業の場を確保し、寄与することを目的とする」(水産庁 1989:63)と記載されている。

図表 8 水産無償援助・地域別案件別実績累計(1973-1997 年度)

		案件数	金額(100万円)
地域別	大洋州	84	32,525
	アジア	60	36,481
	アフリカ	121	71,005
	中南米	68	42,998
案件別	調査研究	30	22,486
	零細漁民振興	106	39,330
	技術訓練	57	31,367
	漁港関連建設	76	51,435
	流通加工施設	45	25,657
	増養殖施設	19	12,734
	合計	333	183,009
出所: 佐藤幸男「マグロのポリティックス」			
国立民族博物館研究報告別冊21号pp299			

水産無償資金協力が開始された 1973 年以降を振り返ると、日本の漁業は「獲る漁業」「合併による漁業」から、いわゆる「買う漁業」への変化を余儀なくされてきた。少なからぬ事業の重複はあったにせよ、この過渡期において日本の生活者の魚の消費が水産無償資金協力、あるいは(財)海外漁業協力財団の融資事業等によって支えられてきたことは確かである。逆に言えば、水産協力は入漁関係のある国に対して優先的に実施され、入漁交渉等を有利にすすめるためのツールとして活用されてきた側面がある¹³。

Box: 日本と南太平洋の島嶼国家との入漁料交渉

日本と南太平洋の島嶼国家との入漁料交渉は 1978 年から始まっている。1988 年以降の日本と南太平洋島嶼諸国間交渉では、米国の入漁料が漁獲量から算定すると約 10%の水準にあったことから、当時約 4%の水準であった日本の入漁料の引き上げと一括払込みが要求された。しかしながら、日本は、入漁料は民間漁業者が負担すべきという基本的立場から米国と同程度の引き上げ要求には応じなかった。

この結果、日本は米国のように入漁料支援などの直接支払を行わない代わりに、これら島嶼諸国に対する水産無償協力を実施し、間接的な裨益を求めてきた側面がある。今日までの交渉の経緯を概観すると次のような特徴を導きだすことができる。

- ①交渉初期の段階では「一括払い込み方式」が採用され、入漁国が沿岸国に決められた金額を入漁料(機材供与を含んで)として一括して支払うことで沿岸国はそれを経常予算に組み込むことができるというメリットがあった。
- ②交渉経過を重ねた結果、入漁国・沿岸国相方が学習過程を経たことで、より現実的な入漁料の支払いを求めるようになった。

¹³例えば、『我が国の政府開発援助』(94 年版を紐解くと、日本の対南太平洋島嶼国向け援助は ODA 全体の約 1.2 パーセントにすぎないが、無償援助比率では 3.3 パーセントと高く、その大半が漁業関係であった。

③沿岸国が入漁による収入の増大を強く要求するようになったため、個別船入漁料方式の採用と多国間交渉の道を模索するようになった。

④個別船入漁料方式をさらにすすめた変動入漁料システムの導入¹⁴が進められた。

このように入漁料交渉の歩みの中で、それぞれの時代を特徴づける入漁システムが存在した。そのため島嶼国家の側も 200 海里排他的経済水域 (EEZ) をもつ各諸島間で利益配分拡大要求や競争を激化させながら今日に至っている。

一方、この時代における水産無償資金協力の取組には、その実施プロセスにおいての問題があった。すなわち、入漁交渉の多くは単年度や短期間の契約であるために、(財)海外漁業協力財団の援助案件もおのずと短期的な観点で実施される傾向が強かった。対照的に、JICA を通じた援助は、中・長期的な観点から水産協力案件を発掘し、水産分野の経済インフラや社会インフラの整備といった開発プロジェクトに重点がおかれてきた。そのため、被援助国政府の側にとっては、二重・三重の類似した案件(部分的には事業内容が重なる案件も多かった)が日本から持ち込まれ、更に、それぞれが異なるプロセスで実施されることから、少なからず混乱や混同が生じたことは否めない。

なお、海外漁業協力財団が現在でも実施している水産関連施設の修理等については(これも毎年の入漁料交渉に向けた取組の一環と見られるが)、現在事業重複等の問題は、特段生じていないようである。

このように、入漁料交渉は時代とともに変化してきたが、水産無償援助には、新たな政策観点が求められている。その観点とは、従来のような被援助国側の開発目標の充足、あるいは日本の入漁料交渉の促進に加え、例えば、国際場裡での日本への協力、気候変動問題における日本の立場への理解促進、国際交通・輸送への安全確保、希少資源の確保といった、より広い意味を含んだものである。

¹⁴—航海ごとの漁獲量を過去3カ年の実績でもとめて1年間固定し、日本における水揚げの平均漁価を乗じた値に一定の比率を掛けあわせたものをその月の入漁料とする方式で、問題がないかぎり自動延長する。

3-2 水産無償資金協力の運用と手続き

3-2-1 運用と手続きの概要

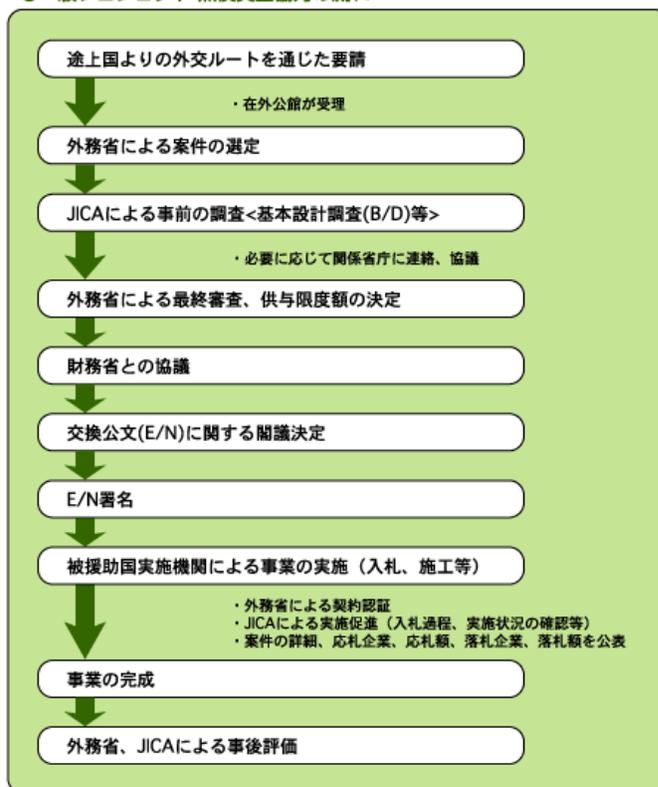
一般的に、無償資金協力は、収益性が低く、開発途上国が自己資金あるいは借入れ資金により投資することが困難なプロジェクト等に必要な資金を供与するもので、返済義務を課さない形で実施される。これらの協力を効果的かつ効率的に実施するために、JICAは協力準備調査¹⁵等を行っている。事業の内容は沿岸漁業者のための漁港等の漁業生産基盤整備、国内消費の効率化を目的とした流通施設の整備・建設が大きな割合を占める¹⁶。

水産無償資金協力の審査・決定プロセスや決定後の案件実施の仕組みについては、基本的に一般プロジェクト無償資金協力と同様である。

3-2-2 実施プロセス

水産無償資金協力の実施プロセスは、一般プロジェクト無償と同様、概ね以下の流れによる。

●一般プロジェクト 無償資金協力の流れ



なお、詳細な説明は、「4-3 プロセスの適切性」の項で行う。

①案件形成

外務省は、在外公館を通じた被援助国からの要請により、援助の意義、事業の実施可能性を総合的に勘案した上で、協力準備調査実施の可否を判断する。その上で、JICAが外務省と協議しつつ、協力準備調査により事業に必要な設計、積算、環境社会影響評価等、基本設計段階までの調査を行う。

②審査

協力準備調査を終了し、案件実施の妥当性、事業の実施可能性等が認められた案件について、財務省と協議を行い、必要な手続きを

経て、最終的に閣議によりその協力の実施を決定する。

¹⁵ 近年までは「基本設計調査」と呼ばれていた。

¹⁶ 具体的には、零細漁業振興のための機材（漁具をはじめ、簡易冷蔵庫、製氷機、冷凍トラックなど）、漁業研究用機材、船外機、小型漁船、漁業訓練船、漁業調査船などの供与や零細漁業者を対象とした漁港および付帯施設、漁業訓練大学、魚市場、水産試験場など。

③交換公文と贈与契約

閣議決定後、被援助国政府と、その国に駐在する日本国大使との間で、今回の協力の目的や内容についてまとめられた文書(交換公文)に署名が行われる。これを受けて、JICAは被援助国政府との間で「贈与契約」を締結する。

④プロジェクトの実施

交換公文署名、贈与契約締結後のプロジェクト実施主体は、被援助国政府(機関)であり、JICAはプロジェクトが円滑に実施されるよう指導・監理を行う。施設の建設や資機材の調達、適正に滞りなく行われるように、契約から建設の完了、資機材の引渡しまでの一連の過程で、被援助国政府や、コンサルタントに対して、助言や連絡、実施指導を行う。

⑤評価、フォローアップ

プロジェクトが終了し一定の期間を経た後、その効果をチェックするためにJICAによる「評価」が行われる。審査時と完了時の状況を比較・検証し、協力の効果を分析することで、今後の協力の計画づくりや実施方法に反映させる。協力終了後は、相手国政府によりプロジェクトが維持管理されるが、機材の故障や費用の不足など、当初予想されなかった問題が生じてプロジェクトの運営に支障をきたすこともある。そこでJICAでは、必要に応じてフォローアップ協力をを行い、協力の効果が持続されるよう支援する。フォローアップ協力の種類には、フォローアップのための調査、資機材の調達、修理班の派遣、応急対策工事などがある。

なお、前述した(財)海外漁業協力財団による無償資金協力事業のフォローアップ事業については、当然のことながらJICAのフォローアップ実績が考慮され、対象国が選定されているものと考えられる。

3-2-3 スキーム改善の取組

(1) 契約の競争性・透明性の向上に向けた取組状況

外務省及びJICAが、契約の競争性・透明性の向上に向けて近年取り組んでいる事項を時系列にまとめると次表のとおりである。

図表 9 契約の競争性・透明性の向上に向けた近年の取組

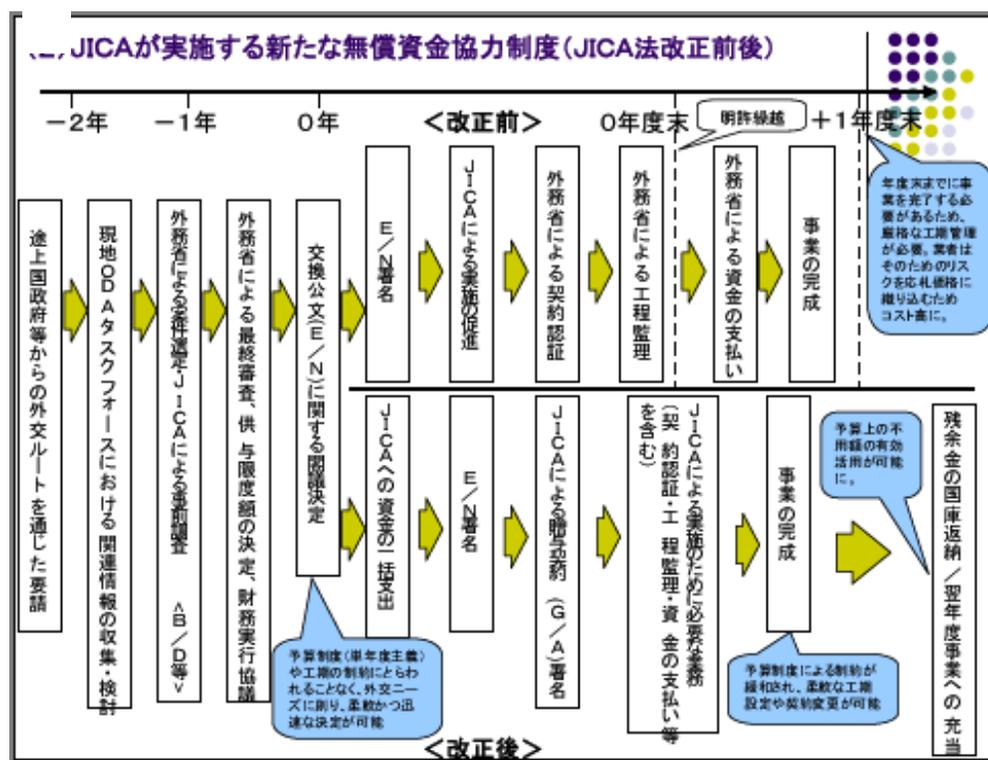
実施時期	内 容
2003年4月	予定価格の事後公表, 資機材の調達等の案件における契約の細分化
2003年5月	入札準備期間の延長(30日→45日)
2005年2月	入札関連情報の提供
2006年7月	入札事前資格審査の見直し
2006年9月	入札公告の和文掲載
2008年1月	企業説明会の開催(建設関係, 土木関係, 新規参入企業)
2008年10月	新 JICA 設立に合わせて無償資金協力事業に係る実施に必要な業務を外務省から JICA に移転
2009年3月	無償資金協力調達ガイドライン等の整備
2010年6月	「開かれた国益の増進」による ODA の国益主義の明確化

出所)各種資料より評価チーム作成

この中で 2008 年に実施された無償資金協力事業(水産無償資金協力を含む)に係る実施に必要な業務の JICA への移管については以下の効果が期待された。

- 様々なスキームの有機的な連携を確保しつつ, 柔軟なタイムフレームによる案件形成や迅速な実施の決定を行うことが可能となる。
- 残余金を翌年度事業の財源に充てることにより, 無償資金協力予算を効率的に活用することが可能となる。

図表 10 無償資金協力事業の JICA への移管(2008 年度)



出所)外務省

(2)無償資金協力実施適正会議の開催

外務省では、2002年12月以降、「無償資金協力実施適正会議」(金融、開発経済、法律、会計の専門家等から構成)の開催を通じて、無償資金協力の適正な実施の観点から、閣議請議案件の説明、個別の案件の入札状況や進捗状況、事後の評価等を議論してきた。

なお、同会議は2008年7月に終会した。その後2010年6月発表の「ODAのあり方に関する検討 最終とりまとめ」における検討結果を踏まえて、円借款や技術協力も対象とする意見交換の場として、「開発協力適正会議」に改組されている。

(3) ホームページを活用した情報の公表

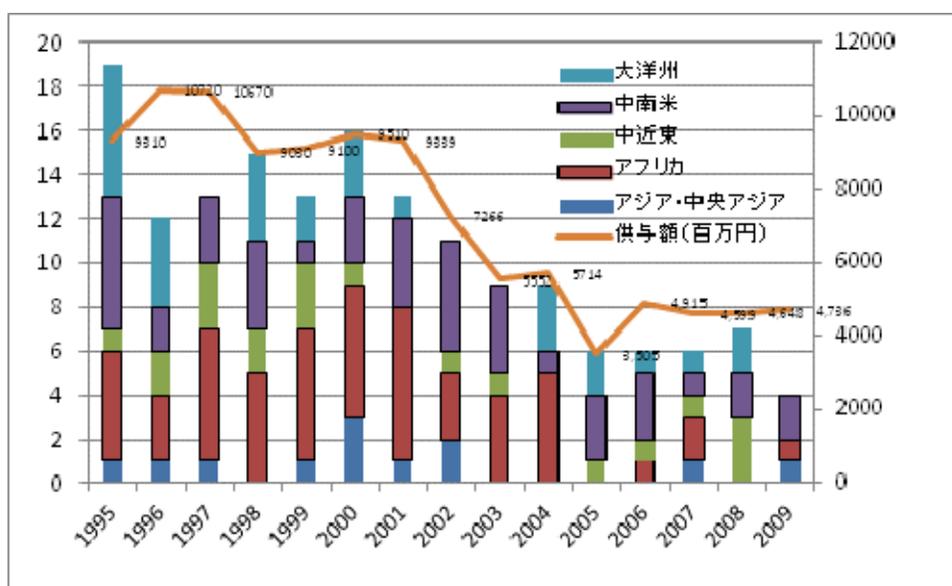
外務省は、ODAホームページを開設して広く一般に情報を公表している。個別の水産無償案件の贈与の限度額等の援助の概要は、日本政府と被援助国政府との間で交換公文が締結され次第、即日公表されている。また、過去の無償資金協力実施適正会議の議事録や、最近の開発協力適正会議の議事録も公表されている。

JICAでは、水産無償事業の現地調査の予定、基本設計調査に係るコンサルタントの選定結果等をホームページで公表している。

3-3 水産無償資金協力の近年の実績と動向

日本の水産無償資金協力の実績¹⁷は、2001年までは年平均10件以上、その規模も90億円台を確保していた。しかしながら近年の財政緊縮の煽りをうけ、2002年以降その実施件数を漸減させ、2005年以降は年間5-7件にまで減少、予算規模も40億円台へと下降してきている(下のグラフ参照)。更に無償資金協力の事業スキームに新たにテロ対策等治安無償、紛争予防・平和構築無償、環境・気候変動対策無償等が加わったこともあり、水産無償資金協力は、無償資金協力の1分野として「希釈」された感があり、国民の目から見ると、その特性や貢献が一層見えにくいものとなっているのが現状である。

図表 11 1995年度以降の水産無償資金協力の地域別実施件数(左軸)と供与額(右軸)



出所)外務省資料より作成

次に水産無償資金協力の供与先を地域別に見ると、日本の ODA 対象地域にほぼ万遍なく支援を行っていることがわかる。もちろん、国際的な ODA の潮流を汲んで全体数としてはアフリカへの贈与が多いことは特筆される。また、中南米・アフリカといった日本からの距離も遠く、互いの情報が流通しにくい国々に対しても日本はバランス良く水産無償を提供している。

¹⁷前述の図表 8 を加味すると、水産無償が開始した 1973 年から 2009 年度までの通算の事業実施数は、448 件となる。

図表 12 1995-2009 年の地域別水産無償資金協力事業の提供件数

地域	アジア	アフリカ	中東	中南米	大洋州	合計
件数	12	54	20	44	29	160
%	8%	34%	13%	28%	18%	100%

出所)外務省資料より作成

2010 年度 ODA 白書によると、2007 年度～2009 年度の水産無償の実績として、i)施設建設、ii)施設+機材に限定されていることが分かる。以前に比べると額自体も少ないが、JICA による研修事業、専門家派遣、(財)海外漁業協力財団による技術普及事業、人材育成事業、日本の漁業者の現地進出の際の貸し付け事業等も実施されていることから、日本の水産協力は、全体として幅広く、細やかに実施されていると言えよう。

図表 13 一般プロジェクト無償および水産無償の形態別実績

実績 分野	2007年度			2008年度			2009年度		
	一般	水産	計	一般	水産	計	一般	水産	計
施設建設	254.76 (38.20%)	4.48 (9.74%)	259.24 (36.36%)	238.57 (40.60%)	13.6 (29.26%)	252.17 (39.77%)	191.22 (31.23%)	0 (0.00%)	191.22 (29.05%)
機材供与	161.76 (24.25%)	0 (0.00%)	161.76 (22.69%)	151.07 (25.71%)	0 (0.00%)	151.07 (23.87%)	135.87 (22.19%)	0 (0.00%)	135.87 (20.64%)
施設・機材	240.18 (36.01%)	41.51 (90.26%)	281.69 (39.51%)	186.04 (31.66%)	32.88 (70.74%)	218.92 (34.53%)	274.7 (44.86%)	45.91 (100.00%)	320.61 (48.70%)
詳細設計	10.25 (1.54%)	0 (0.00%)	10.25 (1.44%)	11.88 (2.02%)	0 (0.00%)	11.88 (1.87%)	10.31 (1.68%)	0 (0.00%)	10.31 (1.57%)
その他	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0 (0.00%)	0.27 (0.04%)	0 (0.00%)	0.27 (0.04%)
合計	666.95 (100.00%)	45.99 (100.00%)	587.56 (100.00%)	587.56 (100.00%)	46.47 (100.00%)	634.04 (100.00%)	612.37 (100.00%)	45.91 (100.00%)	658.28 (100.00%)

出所)ODA 白書(2010 年)

水産無償資金協力の供与先には、小さな島嶼国や有償資金協力や技術協力の対象国には含まれない国々が名を連ねている。

次にその受注企業をみると、水産無償は一般的に施設や土木工事が多いため、その受注企業は建設会社が多く、商社が導入機材の調達を行うため受注会社に名を連ねるケースもある¹⁸。請負業者となるゼネコンについては、最近、中小規模の業者の参入が増えているが、その背景には受注の利益が少ないという事情、その結果、大手企業が興味を示さない、という課題がある。この点については、「4.3 プロセスの適切性」の評価でふれる。

なお、水産無償資金協力に関する会計検査院の近年の指摘事項は以下のとおりである。ここでは供与機材が十分に活用されていないケースが報告されているが、他にも、i) 提供された施設の規模が需要に比べて過小評価されたケース、ii) 基本設計段階の不手際で、適切な試験研究施設が提供されなかったケース、iii) 日本製機材にこだわりすぎたため、現地で交換部品や消耗品が入手できないケースなど、様々な要因によってもたらされた課題が指摘され

¹⁸表 15 に 2005-2009 年度における水産無償資金協力の実績と受注企業を示している。

ている。その一部については、本件評価で現地調査を行ったアンティグア・バーブーダ及びドミニカ国の案件にも通じており、この点については第5章及び6章のケーススタディで述べる。

図表 14 援助の効果が十分に発現していない案件

国名	案件名等	案件の内容	支払額 (千円)	援助の効果が十分に発現していない事態及び相手国事業実施機関等から聴取した原因	左に係る支払額 (千円)
インドネシア	漁業支援事業のうちのコンテナタイプアイスプラント及び保冷库整備事業	クルエンラヤ港等4か所に移動可能なコンテナタイプアイスプラント1台及び保冷库1台のセットをそれぞれ1セットずつ整備したもの	62,645	4セットのうち、クルエンラヤ港等3か所に整備した3セットは、平成21年に一度も稼働していなかった。これは、地震の影響で潮流が変わり、港に砂がたい積して、中型以上の漁船が入港できなくなったため、氷の需要が減少したことによることである。	45,757
モルディブ	漁業関連設備整備計画	ター環礁ガディフシ島行政事務所等7か所に85フィート漁船をそれぞれ1隻ずつ建造して整備したもの	216,048	7隻のうち、21年4月にター環礁ガディフシ島行政事務所に引き渡された1隻は、同年6月から12月までは使用されていたものの、22年1月以降は港に係留されたままで本院の現地調査実施時(22年4月)においても使用されていなかった。これは、同事務所と漁船の賃貸借契約を締結していたフェリー会社が漁船の賃借料(8か月分)を支払わなかったため、同事務所が契約を解除したことによることである。	28,239
スリランカ	小中学校再建計画	被災したセントレサ小中学校等13校を再建するなどしたものの	1,415,717	13校のうち、セントレサ小中学校及びアンバー小学校は、計画収容児童数に対する22年4月の収容児童数の割合がそれぞれ40.5%及び48.1%と低調となっていた。これは、被災した近隣校との統合による児童数の増加を見込んだものの、被災の影響で生徒が見込みどおりに集まらないことなどによることである。	149,981
スリランカ	漁業用資機材購入計画	ジャフナ港等11か所に漁業用保冷库計12台を整備したもの	109,681	12台のうち、ジャフナ港等8か所に整備した保冷库計8台は、21年の月平均稼働日数が7日から15日にすぎず、稼働率が23.3%から50.0%と低調となっていた。これは、民族紛争によって夜間の出漁禁止措置が執られたことから漁獲高が減少して施設の利用が少なくなったことなどによることである。	73,120
	計		388,374		147,116

出所)平成21年度会計検査指摘事項

上に示す会計検査院の指摘事項を見ると、インドネシアのケースは自然災害による施設の利用不能、モルディブのケースは運営会社の契約不履行による利用の停滞、スリランカのケースは民族紛争の影響による低利用、といった国の自然や統治の脆弱性に起因した援助効果の不十分な発現が問題とされている。脆弱国には、世界で起こった一瞬の自然災害や政治/経済環境の変化が増幅されて影響することが多く¹⁹、特に草の根レベルの漁民や魚の小売業者への危機の影響は、最も深刻なものとなっている。

上述したとおり、政治・経済的な動機付けに代わって、途上国援助や国際協力の必要性の根拠となっているものは、グローバル化した世界の中での、地球的な規模での問題の解決である。そのような問題には、たとえば、地球温暖化のようなグローバルな環境問題や、テロや国際紛争の発生原因としての貧困問題、食料安全保障などがある。これは、水産分野における援助や国際協力も例外ではない。水産無償のスキーム自体、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²⁰との関連でその妥当性を検討することが必要となっている。

¹⁹先進国を中心に多くの国々で、水産業はマイナーな産業であるということも十分に意識しておく必要があると思われる。水産業は政治的な発言権が弱く、それだけ政治的に見捨てられやすく、時には政治的なパフォーマンスの犠牲にもなりやすい。

²⁰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り、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。

図表 15 水産無償:過去5カ年の供与実績と受注業者(2005-2009)

国名	案件名	供与額 (百万円)	業者名	年度
(アジア地域)				
インドネシア	持続的沿岸漁業振興計画	1,070	システム科学コンサルタンツ、若菜建設	2007
カンボジア	海洋養殖開発センター建設計画	931	OAFIC、関東建設工業、三朋インターナショナル	2009
(中近東・アフリカ地域)				
アルジェリア	漁業養殖技術学院訓練機材整備計画	106	OAFIC	2005
アルジェリア	漁業養殖技術学院訓練機材整備計画(第2期)	488	OAFIC	2006
モロッコ	国立漁業研究所中央研究所建設計画	968	システム科学コンサルタンツ、鴻池組、三菱商事	2007
カーボベルデ	ミンデロ漁港施設拡張計画	306	水産エンジニアリング、東亜建設工業	2007
ガボン	リーブルビル零細漁業支援センター建設計画	1,162	エコー、岩田地崎建設	2009
ギニア	ブルビネ零細漁港拡張計画(1/2)	450	ICONS国際協力	2006
ギニア	ブルビネ零細漁港拡張計画(1/2)	448	ICONS国際協力	2007
ギニア	ブルビネ零細漁港拡張計画(2/2)	321	ICONS国際協力、徳倉建設	2008
ガンビア	ブリマカ魚市場建設計画	630	OAFIC、岩田地崎建設	2008
(中南米地域)				
アンティグアバーブーダ	バーブーダ島零細漁業施設整備計画	1,473	システム科学コンサルタンツ、岩田地崎建設	2009
セント・クリストファー・ネイビス	零細漁業復興計画	617	ICONS国際協力、東亜建設工業	2005
ペルー	タララ港湾拡張近代化計画(1/2)	298	OAFIC、五洋建設	2005
ペルー	タララ港湾拡張近代化計画	298	OAFIC	2006
ペルー	タララ港湾拡張近代化計画(第2期)	1,022	OAFIC、五洋建設	2006
ニカラグア	サン・ファン・デル・スル漁業施設整備計画	1,196	エコー、若菜建設	2005
セントビンセント	オウイア水産センター整備計画(1/2)	555	エコー、東亜建設工業	2006
セントビンセント	オウイア水産センター整備計画(2/2)	875	エコー、東亜建設工業	2007
スリナム	パラマリボ小規模漁業地域基盤改善計画	817	OAFIC	2006
グレナダ	ゴープ伝統的漁業地域基盤改善計画	1,170	エコー	2009
ドミニカ	ポーツマス水産センター整備計画	744	水産エンジニアリング	2008
セントルシア	アンス・ラ・レイ漁業施設整備計画	536	エコー、徳倉建設	2008
(太平洋地域)				
キリバス	南タラワ水産関連道路整備計画	1,285	建設企画コンサルタント	2006
パラオ	ペリリュー州北港整備計画	581	エコー、五洋建設	2005
サモア	アビカ漁業改善計画	707	エコー、五洋建設	2005
ツバル	フナフチ港改善計画	932	水産エンジニアリング、大日本土木	2007
パプアニューギニア	ウエワク市場及び栈橋建設計画	503	OAFIC	2008
マーシャル	マジュロ環礁魚市場建設計画	825	水産エンジニアリング	2008

出所) ODA・プラント輸出便覧(2011年版)より抜粋

3-4 開発目標/外交目標からみた水産無償資金協力

3-4-1 開発目標からみた水産無償資金協力

前述のように、国連海洋法条約²¹により、沿岸国及び島嶼国には、EEZにおける水産資源の主権的利用の権利が付与された。当初、こうした国々には水産開発計画や投資計画が存在せず、当時の日本の水産無償資金協力は人材の育成から開始した、というのが実態であった。

国連海洋法が発効してから約20年を迎えた現在、日本が支援してきた大半の被援助国は漁業開発計画が策定され、水産局または漁業海洋資源部などの担当機関を持つまでに成長した。現在、こうした機関がドナー国の支援受け入れの窓口となり、日本政府のカウンターパートとして国際交渉を直接担当している場合が少なくない。また、漁業開発を重点課題とし、水産業の育成を国家開発の中核と期待しているような国においては、当然ながら水産部門への技術開発と投資が優先度の高い課題となっている。この点、日本は、漁業や水産資源の持続可能な利用において国際的な優位性を有し、水産業を重んじる途上国に対して、漁業振興への技術的・経済的な支援要請に十分対応していくことが可能であると思われる。すなわち水産分野における日本の貢献は他のドナーに比べても比較優位がある。また日本としてもこの貢献を、自国に裨益する水産資源が有効利用されるという観点から、重要度の高いものと位置付けるべきであろう。

日本が多くを支援してきたアジア各国の経済は発展し、動物性タンパク質の供給源あるいは養殖エビ²²などの輸出産業として水産業の重要性は大きくなった。その一方で、資源の枯渇に対する懸念が世界的に表面化してきた。そのため日本政府はFAOと協力して1995年、「食料安全保障のための漁業の持続的貢献に関する国際会議(京都会議)」を開催した。この会議で採択された「宣言および行動計画」では、環境と共存した漁業の持続的発展とその世界食料安全保障に対する貢献が確認され、「行動規範」に基づく責任ある漁業の実施が必要であることが明確にされた。すなわち、漁業資源を長期間持続的に最適利用することの重要性が認識されたことによって途上国への資源管理・利用に関する技術協力は、国益の範囲を超えた地球的な課題であると認識されるようになったのである。

一般的に、島嶼国には、国連海洋法条約によって広大なEEZが認められたものの、現地調査を行ったアンティグア・バーブーダやドミニカ国のように、国家規模が小さく、人口が10万人以下の国々も少なくない。こうした島嶼国は、ハリケーン、サイクロン、台風や津波、地震などの自然災害から被災する頻度が高く、更に一度被災すると復興に時間がかかる場合が多く、伝統的な脆弱性を抱えている。国土面積や人口が小さく、他の産業が発展していない国にとっては、世界経済に影響されやすい観光だけが唯一外貨獲得の手段であることも多く、観光客

²¹ 1967年の第二次国連海洋法会議でマルタ共和国の国連大使パルドー博士が提唱し、1982年のジャマイカのモンテゴ・ベイの第3次国際連合海洋法会議で作成され国連総会で採択された条約で、1994年に発効した。日本は1983年に署名し1996年に94番目の批准国となった(平成8年7月12日条約第6号)。

²² タンパク質供給源としての水産物の重要性が増す中で、環境保護団体の中には、反漁業的な主張をする団体が現れた。この主張の中では、養殖の可能性が強調されるが、タンパク効率を考えると、漁獲される水産物のタンパク質の総量を養殖物によって置き換えることは理論的にできないとする意見もある。

の低迷は国家経済を急落させる大きな要因となる。このように瞬間的な経済指標は高くても²³、自然災害や経済状況の変化に国家経済が大きく影響されるという脆弱性を持っているのが、水産無償資金協力対象国の特徴である。

そこに、水産分野の振興プロジェクトに対しての日本と被援助国双方の利害が一致する領域がある。このような国では水産資源のポテンシャルは大きくとも、国家経済そのものが脆弱であり、それを継続的に開発できないのである。

21 世紀に向けた人口増加と食糧危機を回避していくには、国際的な協力による水産資源の有効活用が最も効果的であり、海外漁業協力の大きな意義となっている。すなわち昨今の水産無償資金協力の開発目標への貢献は、脆弱性をもつ国家(必ずしもLLDCではない)への支援を通じて、世界の自然環境を保全し、食料危機を回避する、といったグローバルな開発目標に基づいて実施されている、と理解すべきであろう。

JICA はこのようなグローバルな開発目標を達成するための協力量針を地域別に立案しており、2010 年 6 月に水産分野における地域別協力量針(水産無償には限定されていない)を発表した。協力量針として「活力ある漁村の振興」「安定した食糧供給」「水産資源の保全管理」といった地域経済面だけでなく、グローバルな視点からの重点分野に優先度が置かれている。特に「水産資源の保全管理」に代表される地球的な重点分野については、すべての地域でこれを協力量針としていくことが示されている(図表 16 参照)。

²³本件調査で現地調査を行ったカリブ海諸国は国民 1 人当たり GNI がかなり高い(以下外務省 WEB より抜粋:アンティグア・バーブーダ:US\$10,590/人、ドミニカ国:US\$4,900/人)。

図表 16 JICA の水産分野における地域別協力方針

地域	サブ地域	協力方針	活力ある漁村の振興	安定した食糧供給	水産資源の保全管理
アジア	東南アジア	協力の重点分野は、辺境、島嶼域等、都市部との格差が大きい地域での粗放的内水面養殖を中心とした「『漁村開発』を通じた貧困削減」とする。特にラオス、カンボジア等低所得国において、低コストの粗放的内水面養殖を核とした総合的な漁村振興を推進する。	◎		●
	南西アジア	協力の重点分野は、資源管理に配慮した持続的沿岸漁業、粗放的淡水養殖を中心とした「『漁村開発』を通じた貧困削減」とする。尚、協力においては、社会的状況への配慮を十分におこなう。	◎		●
	東洋・大洋	協力の重点分野は、資源管理に配慮した持続的沿岸漁業、水産資源を活用した観光振興を含んだ「『漁村開発』を通じた貧困削減」とする。小島嶼国は予算・人材等が限られ、ローカルコスト負担も見込めない場合が多く、協力の効率性の観点から、テーマによっては地域国際機関とも連携した広域協力の形成を図る。	◎		●
中近東	アラビア半島及びペルシャ湾岸	水産資源の保全管理が重要な課題であるが、協力方針は示されていない。		○	◎
	黒海及び地中海沿岸	チュニジアのガベス湾におけるアマモ場が地中海における魚類等の重要な産卵場・育成場の役割を果たしており、近年のアマモ場の消失が地中海全体に及ぶことが懸念されているが協力方針については示されていない。		○	◎
	北アフリカ	協力の重点分野は、我が国が技術的な優位性を有する「水産資源の保全管理」（水産資源評価、漁業管理、漁場環境保全）や、「水産資源の有効利用」（水産食品の品質管理、水産加工・流通の改善等）に関する協力を、テーマを絞り込んで実施すると共に、北アフリカにおいてはサブサハラアフリカを対象に第三国研修を中心とする南南協力を拡大していく。		○	◎
	米・中南米	中米・カリブ地域への協力を優先する。南米地域においては、経済レベルの高い国（アルゼンチン、チリ等）への協力を控え、ペルー、エクアドル、コロンビア等の貧困度合いの高い地域の漁村開発を重視する。	◎	○	●
	中米・カリブ	協力の重点分野は、住民参加型の資源管理を組み合わせた持続可能な沿岸漁業、食料供給のための内水面養殖、水産資源の活用による観光振興等、「『漁村開発』を通じた貧困削減」とする。 当地域については、特にカリブ海の島嶼諸国に対し水産無償資金協力が数多く実施されているので、水産無償を取り込んだ漁村開発を目指す。カリブ海諸国は、海洋資源への依存度が高いこともあり、水産資源の有効利用を地域一体となって図るため、カリブ共同体（CARICOM）傘下のカリブ漁業機構（CRFM）という地域国際機関（加盟国14カ国1地域）を受け皿とする。			
	南米	協力の重点分野は、アジア地域等と比較しても貧困度合いが高い地域を対象に、資源管理に配慮した持続的沿岸漁業を中心とした「『漁村開発』を通じた貧困削減」とする。			
アフリカ		協力の重点分野は、資源管理に配慮した持続的沿岸漁業、零細漁民を対象とした干物、燻製等の水産加工を中心とした「『漁村開発』を通じた貧困削減」及び「水産資源の有効利用」（水産食品の品質管理、水産加工・流通の改善等）とする。 エリトリア及びソマリアについては、JICAの協力が本格的に開始された時点で、復興支援の枠内での「『漁村開発』を通じた貧困削減」を主体とした協力を重点分野とする。	◎	○	◎
出所) JICA課題別指針「水産」(2010年6月)			◎: 重点分野(優先度:高)		
			○: 重点分野(優先度:中)		
			●: 他の重点分野を主とした協力の中に取り込む		

3-4-2 外交目標からみた水産無償資金協力

既述してきたように、水産無償資金協力には、日本側への裨益を考慮してきた面があり、その意味では「戦略的」なODAとして実施されてきたと言える。入漁権確保による水産品(特にカツオ・マグロ)の安定供給という外交戦略は、現在においても変わっていない。

無償資金援助には、現在、一般プロジェクト無償等のスキームがあるが、特定の産業分野での資金協力を目的とした援助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。日本には水産技術に関する国際的優位性がある。その技術は日本古来の資源の利活用や保全に関する価値観に根差したものである。世界の国々への水産無償についても、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行うべきであり、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が含んでいる価値観や思想を共有してもらう努力が重要である。

もちろん水産無償資金協力は、元来が無償資金協力の一部であるため、その実施に際しては、MDGsに基づく人道主義的な支援、すなわち途上国の開発目標の達成こそが最大の政策目標となる。しかしながら、昨今の日本政府が強く意識しているとおり、ODAは外交のツールである。そのため水産無償資金協力においても、開発目標に加えて「外交目標」が付随するのは当然のことである。

この点、評価チームは、水産無償資金協力の外交目標あるいは外交的な波及効果について検討を重ねてきたが、机上評価に用いた23件の事後評価報告書には、外交面への貢献を伺わせる記述が少なく、これを評価する意識には至っていなかった。そこで、本報告書では、将来的にこうした項目を評価する際の考え方やその方法論を新たに提唱することとし、具体的には前出の図表4の評価ステップを提言の部分に示した。

そもそも水産無償資金協りに付随する「外交目標」について考える際には、①水産無償資金協りに固有の「外交目標」と、②対象国・地域に対する一般的な「外交目標」の二つを視野に入れる必要があると思われる。外務省やJICAへのインタビューを含む本件評価調査の結果、たとえば①については「水産資源利用における共有価値の形成」(例:水産資源の持続可能な利用、入漁権といった特恵的経済関係の樹立等)、②に関しては「友好協力関係の維持強化」(例:二国間関係・対地域外交の維持強化、シーレーンの確保等)、あるいは「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・支持の促進」(例:気候変動問題への取組等)といった「外交目標」が想定されていると判断した。

こうした外交目標は、水産無償スキームのみならず、その他諸々の外交手段を通じて追求されるものであろうし、そもそも国際交渉等にも係る政府の外交業務を本件調査で評価することは容易ではない。

ただし、図表4に示したステップ3(相手国政府が行動しているか)の評価方法に基づけば、たとえば首脳会談や多国間会議の席上で相手国政府から水産無償案件への謝意とあわせて日本の水産分野の取組や考えについて理解が示されたり(本件現地調査時にも先方政府高官から同趣旨の発言があった)、あるいは、国連における核軍縮決議や安保理改革等に向けた日本の取組や国際機関中枢ポストにおける日本の立候補への支持といった各国の行動を見

ることによって、水産無償資金協力を通じた外交目標の貢献を一定程度「推測」することはできよう。今日の限られた財源の中からODAを実施するには、こうした観点を可能な限り考慮していくことが求められている²⁴。

なお、図表4のステップ1および2に基づく評価については、第4章に後述する。

²⁴例えばグローバル環境下での資源利活用に関する争点は、日本のタンパク質供給の多くは漁業資源に依存しており、自然観も欧米先進国とは大きく異なっていることから起因したものが多い。その意味で日本は、資源の利活用の対立軸において、途上国側と同じ立場に立って先進国に理解を求めるといった姿勢を取っている。この視点に立って、仲間作りをし、中間的な態度の国々や対立者に対して、個々の案件を離れたところでも、深い意味での理解を共有できるように努める。例えばこれが外交目標の1つであろう。