

第4章 水産無償の評価

4-1 政策の妥当性

政策の妥当性の評価は、過去に外務省や JICA によって実施された 23 事業の事後評価報告書、現地調査で実施した 2 カ国での情報収集をベースに、まず日本の ODA を取り巻く上位計画の基本方針や開発政策ガイドラインの視点を把握し、水産無償資金協力の「日本の開発政策における位置づけ」を明らかにした。続いて、日本の開発政策が援助対象国の開発計画と合致していたか、他のドナーとの事業の棲み分けや連携がなされていたか等を分析し、その課題を抽出した。

4-1-1 日本の開発政策における位置付け

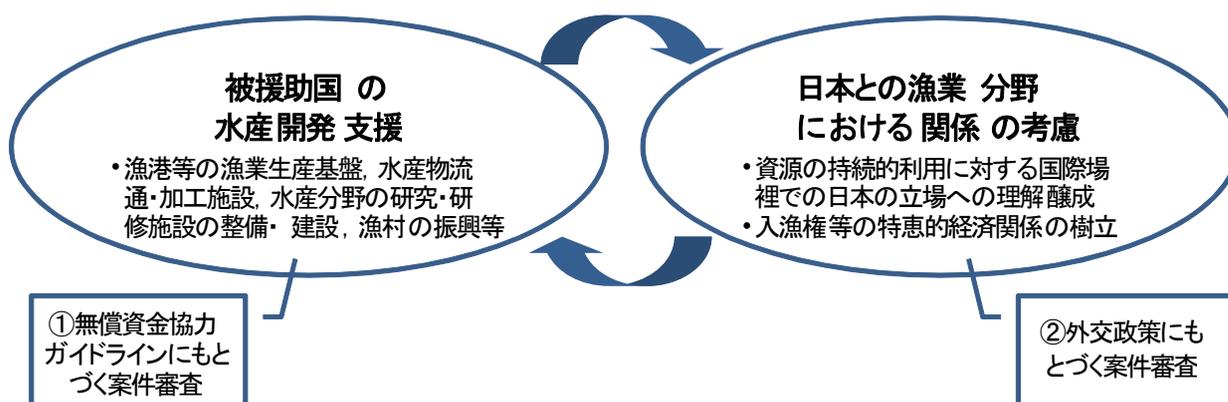
妥当性の評価に先だって、まず日本の開発政策における水産無償資金協力の位置づけを整理する。位置付けの確認にあたっては、「ODA 白書における水産無償事業の定義」、「政府開発援助大綱」、「政府開発援助に関する中期政策」、「無償資金協力審査ガイドライン」および「無償資金協力業務実施要綱」を参照する。

ODA 白書における水産無償資金協力の定義は以下のとおりである。

- 水産無償資金協力の目的
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ことを踏まえ、これらの開発途上国による要請に応じ、水産関係のプロジェクトに対して無償資金協力を行うことにより、漁業面における日本との友好協力関係を維持・発展させること。
- 水産無償資金協力の事業の仕組み
水産開発を目指す開発途上国からの要請に応じ、当該国の水産業に寄与する案件に資金供与を行う。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の供与を行っている。また案件審査プロセスは、基本的に一般無償資金協力と同様であるが、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している。

したがって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おり、「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 軸の目標から構成されるスキームであることが伺える。

図表 17 水産無償資金協力の目標



出所)評価チーム

上記特徴を踏まえて、次に「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」との関係进行分析する。

日本の開発政策の基本方針である「政府開発援助大綱」では、ODAの目的として「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて日本の安全と繁栄の確保に資する」ことを掲げている。そしてODAの積極活用により、各国との友好関係や人の交流の増進、国際場裡における日本の立場の強化など、日本の国益へも資することを目指していると理解できる。また ODA 実施の基本方針として、

- (1) 開発途上国の自助努力支援
- (2) 人間の安全保障の視点
- (3) 公平性の確保
- (4) 日本の経験と知見の活用
- (5) 国際社会における協調と連携

をあげている。このなかで、(4) 日本の経験と知見の活用では、ODA 実施にあたって日本の重要な政策との連携を図り、政策全般の整合性を確保することが方針に挙げられている。

さらに「政府開発援助大綱」にもとづく「政府開発援助に関する中期政策」では、効率的・効果的な援助の実施に向けた方策として、国別援助計画に被援助国の開発ニーズや国際的な開発目標との整合性を考慮しながら、外交的視点も入れつつ、向こう 5 年間程度の日本の援助の方向性や重点分野・項目を示している。

よって水産無償資金協力と「政府開発援助大綱」、「政府開発援助に関する中期政策」との関係についてみると、水産無償資金協力は、被援助国の開発ニーズおよび国際的な開発目標に加えて、日本の国益となる外交的要素を踏まえたスキームとして位置づけられ、ODA の目的および実施方針に対して整合性が取れていると言えよう。

水産無償資金協力に際しては、「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」が適用されるが、同ガイドラインの案件審査の視点は、一般的に次の4点である。

1. 政府開発援助大綱, 国別援助計画等, 上位計画等との整合性確保
2. 被援助国の援助需要(国家開発計画等)との整合性重視
3. 各種無償スキームの活用, 他の援助スキームとの連携によるプログラム形成
4. 在外公館・現地 ODA タスクフォース, 案件形成に係る調査等を通じた十分なニーズ把握, 候補案件のスクリーニング強化

また, 案件形成に際しては, 次の6点が重視される。同時に, 特定企業に利することのないよう案件目的を明確化することも留意される。

1. 現地でのニーズ把握
2. 先方の能力や環境・社会問題へ配慮すること
3. 他援助スキーム・他ドナーとの連携
4. 技術協力などのソフト支援との組み合わせ
5. 有償資金協力との連携
6. 維持管理フェーズに関する過去教訓のフィードバック

次に「無償資金協力業務実施要綱」では, 案件の妥当性の検証および成果目標の設定のための事前評価を行うことが定められている。

水産無償資金協力と「無償資金協力ガイドライン」および「無償資金協力業務実施要綱」との関係についてみると, 「援助対象国の選定において, 日本との漁業分野における関係を考慮する」という水産無償資金協力の性質から, ①無償資金協力ガイドラインにもとづく案件審査, ②外交政策にもとづく案件審査という2軸での審査視点のバランスをとることが求められている。

4-1-2 評価結果

「政策の妥当性」の評価では, 上述 23 の水産無償事業と現地調査を実施した2か国で得られた情報をもとに, (1)援助実施国の各水産分野の開発目標, (2)開発の上位目標である国家開発計画等に対する妥当性, (3)日本の開発政策, 当該国地域への開発援助計画に対する妥当性を分析した。これらを総合して「政策の妥当性」の評価を試みた。結果は図表 18 のとおりである²⁶。

²⁶23 事業の事後評価にもとづいて, 全体的評価および外部有識者による二次評価の両方が「A-以上/妥当性は高い」のものを「事業内容が開発目標に合致」, 全体的評価および外部有識者による二次評価のいずれかが「B-以上/妥当性は中程度」のものを「事業内容が開発目標に一部合致」, 全体的評価(および外部有識者による二次評価)の両方がそれ以下を「事業内容が開発目標と合致しない」と評価した。

図表 18 開発目標に対する 23 事業の妥当性の評価結果

	アジア	アフリカ	大洋州	中南米	全地域
開発目標に合致する	1	10	0	7	18
開発目標に一部合致する	0	3	1	1	5
開発目標に合致しない	0	0	0	0	0

出所) 基本設計調査および事後評価報告書に基づく評価チームの判断

全体の 23 事業の内、19 事業が開発目標に合致していたが、「開発目標に一部合致する」という評価結果の事業事例についてみると、例えば、以下のような具体的課題が存在している。

課題例1: アフリカにおける魚市場建設計画

水産物の卸売機能、小売機能、衛生検査体制の改善のための施設・機材整備を目的とする案件では、冷凍魚の卸売市場としては十分機能しているが、生鮮魚や燻製魚の卸売機能、小売機能、衛生検査体制の強化が実現できておらず、当初目的の設定が不適切であった可能性がある。

課題例2: 大洋州におけるカツオ・マグロ類漁業基盤修復計画

事業公社にマグロ・カツオ漁船を投入し、漁獲量の増加、付加価値製品の増産、公社の持続的な安定経営を目的とする案件では、案件計画時には援助対象国の開発政策や日本の援助政策と合致した内容であったものの、案件実施後に、援助対象である漁業公社の事業方針の大幅な変更があり(漁獲事業から撤退し、缶詰加工事業へ集中)、当初の事業目的が不整合となった。

現地調査を行ったドミニカ国の例では、漁業効率性のさらなる向上および漁業従事者の所得拡大、衛生的な国内水産物市場の拡大が重要な開発課題である。したがって、港湾整備や魚市場の改善などによる漁業の近代化と国内市場拡大が水産局のニーズであった。これに対して日本の水産無償資金協力は、地形制約を克服する港湾整備(マリゴット)、衛生的な市場の形成(ロゾー)、漁協の形成などによる漁業効率の向上(ポーツマス)という各地域の課題を解決する援助内容になっており、水産局のニーズと合致していた。アンティグア・バーブーダの例でも、日本政府が提供したマーケットワーフ、パーハム、アーリングス、ポイントワーフの漁業コンプレックスが同国の漁業インフラ整備に貢献したことが水産局の開発計画に記載されており、漁業インフラのツーリズムへの活用、バーブーダ島の漁業コンプレックス整備が次のステップとされるなど、開発計画に合致した水産無償資金協力が実施されてきた。

次に調査対象国における日本の援助のプレゼンス、他ドナー援助と比較した日本の水産無償の特徴や他ドナー援助との連携有無を確認した。

ドミニカ国、アンティグア・バーブーダいずれの国でも、漁業・水産業振興は日本の援助の特徴として、相手国の政府機関および水産局、FAO や他国大使館など他ドナーから認知されて

いた。日本の水産無償プロジェクトに関しては、他ドナーとの連携はみられず、日本の強みを生かした援助としてすみ分けられていた。水産分野では、海洋資源保護・保全という観点からの他ドナー援助はあるものの、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日本の比較優位であり、被援助国のニーズも高いものであった。

一方で、現在のアンティグア・バーブーダ水産局の開発計画(Fisheries Division Business Plan2012 ドラフト)では、EU 圏カリブ市場への海産物輸出がインフラ整備の最終ゴールであるため、例えばポイントワーフ水産開発センター建設では、EU衛生基準である HACCP を満たすインフラ整備が日本の水産無償資金協力を求められていた。しかし、ポイントワーフ水産開発センターは、同国で初めて導入された水産物の検査施設であったが、衛生検査に係る人材不足、衛生検査設備のスペックが HACCP 対応に合致しないなどの理由から、結果的に水産局の最終的な目的に向けて十分な支援を実施するまでには至っていなかった。

アンティグア・バーブーダのプロジェクトサイト(日本の援助で提供された施設)

栈橋(接岸施設)



水産加工施設



ドミニカ国のプロジェクトサイト

栈橋(接岸施設)



造船台



4-2 「結果の有効性」の評価

「結果の有効性」の評価では、外務省あるいはJICAがこれまでに事後評価を実施した23の水産無償事業と2か国の現地調査で得られた情報をもとに、(1)各中間目標の達成状況ならびに(2)各水産分野の開発目標、(3)開発の上位目標への貢献を分析した。

(1)中間目標の達成状況は、施設・機材の稼働と利用の二点に基づいて判断した。(2)水産分野の開発目標への貢献については、中間目標の達成状況、被援助国の水産業における事業の位置づけ(役割、相対的な規模等)および事後評価報告書のインパクトに関する評価結果を根拠に判断した。以上を総合して(3)開発の上位目標への貢献を記述した。

さらに、有効性に影響を与える共通要因を拾い出し、有効性の観点から水産無償の課題を整理した。

4-2-1 水産無償事業の目標体系図

評価対象とした水産無償事業23案件に基づく水産無償スキームの目標体系図を図表19に示す。以下に、目標体系図の各部分について説明する。

(1) 水産無償による施設・機材の供与

水産無償事業のアウトプットの多くは施設・機材などのハードウェアである。一部の事業には主に施設・機材の運営維持管理について技術指導を行うソフトコンポーネントが含まれる。水産無償事業のほとんどは図表19に列挙した各種施設・機材の組み合わせで、代表的な組み合わせは、港湾施設、流通加工施設、行政管理施設を組み合わせた「水産複合施設」および魚市場、貯蔵・加工施設を中心とした「水産流通施設」である。評価対象事業のうち水産複合施設型の事業は13案件、水産流通施設型の事業は3案件にのぼる。その他の事業は水産資源の調査や養殖・水産加工技術開発のための事業(4案件)、漁民研修施設(1案件)、カツオ竿釣漁船(1案件)、港湾・水揚げ施設のための事業(1案件)である。

(2) 関連する水産分野の協力

水産無償事業には含まれないが、密接に関係する日本の水産分野による各種のハード・ソフトの協力が行われている。特にJICAによる技術協力の中には、長期専門家の派遣等、水産無償事業と密接に連携して実施され、事業目標の達成に重要な役割を果たすものが少なくない。これらは水産無償事業の範囲には含まれないが、その密接な関連性を考慮して目標体系図に付け加えた。長期専門家が水産無償事業の準備あるいは有効活用に直接関与しているものが、確認できただけでも9案件ある。また開発調査に基づいて形成された水産無償事業が2案件ある。その他、青年海外協力隊やシニア海外ボランティア、水産分野の研修などが広く行われている。民間による援助としては海外漁業協力財団により技術支援を受けた事業が1件確認された。

図表 19 水産無償事業の目標体系図

開発の上位目標

水産分野の開発目標

中間目標

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。

- 水産業従事者の生計が向上する。
- 国産水産物の生産と流通が増加する。
- 国産水産物の高価値化が進む。
- 水産資源管理が改善される。

- 施設・機材の活用による直接の便益
- 漁業の操業・流通が効率化される
 - 水産物の衛生的な取扱が増加する
 - 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・開発が進む

- 水産無償による施設・機材
- 水揚げ施設
 - 漁民支援施設(漁具庫・修理場など)
 - 荷捌き施設
 - 流通施設
 - 販売施設
 - 製氷・貯蔵施設
 - 衛生検査施設
 - 水産加工施設
 - 普及研修施設
 - 行政管理施設
 - ソフトコンポーネント
- 関連するその他の水産分野の協力*
- JICA 専門家・開発調査・研修等
 - 民間による漁業協力等

出所) 評価チーム

(3) 中間目標

表 19 に示した中間目標は、水産無償による施設・機材を運用した時に得られる直接の便益または効果であり、水産無償事業が直接解決しようとした課題である。これらの課題を以下の 5 点に集約した。

- ・ 操業流通の効率化： 出漁準備，水揚げ，荷捌きと販売の効率化。氷の利用等による操業時間延長・鮮度保持，貯蔵施設整備による出荷調整など。
- ・ 水産物の衛生的な取扱い： 流通施設の衛生環境改善，要求される衛生基準の確保など。
- ・ 水産加工： 加工（鱗落とし，ワタぬきなどの簡単な加工以外）の増加・効率化による水産物の付加価値化。
- ・ 普及・技術指導： 漁法，資源管理，加工技術などについての水産業従事者に対する研修。（水産複合施設の管理棟の会議室を活用する場合もある）
- ・ 調査・研究・開発： 資源管理や水産加工に関する調査・研究開発の推進。

施設・機材が適切に運用維持管理され稼働状態にあり，かつそれを利用する需要が存在するときにこれらの課題が克服され便益が得られる。すなわち，中間目標が達成されるための条件は施設・機材の稼働と利用（需要の存在）の二点である。

(4) 水産分野の開発目標および開発の上位目標

水産分野の開発目標は以下の 4 点に集約される。水産無償事業は，それぞれの中間目標を達成することで，各国個別の開発目標の達成に貢献することができる。ただし，その貢献の度合いは当該国の水産業における水産無償事業毎の相対的な規模に左右されるため，事業内容によって大きく異なる。

- ・ 水産業従事者の生計向上： 漁民・加工流通従事者などの生計向上。
- ・ 国産水産物の生産と流通の増加： 漁獲・国内外の市場への国産水産物の流通の増加。
- ・ 国産水産物の高価値化： 高級水産物への移行，水産加工や高度の衛生基準達成による国産水産物の高価値化。
- ・ 水産資源管理の改善： 資源評価，漁業の多様化，漁業規制の強化などを通して資源管理型漁業への移行を進める。

開発の上位目標は「水産資源の持続可能な開発が社会経済開発に貢献する」と定義できる。

4-2-2 中間目標の達成状況

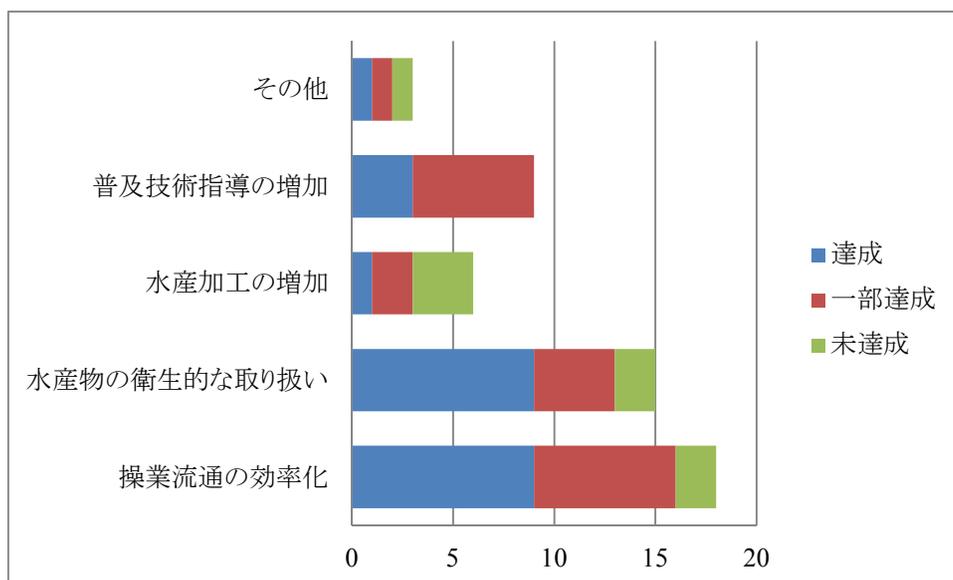
本報告書が評価対象とした水産無償事業 23 件のうち、各中間目標に関連する事業数および達成度別の事業数を図表 20 及び図表 21 に示す（複数の中間目標に関与する事業を含む）。

図表 20 中間目標の達成状況(23 事業中)

中間目標	関連目的のある事業数			達成度別の事業数		
	主目的	副目的	合計	達成	一部達成	未達成
(1) 操業流通の効率化	17	1	18	9	7	2
(2) 水産物の衛生的な取り扱い	3	12	15	9	4	2
(3) 水産加工の増加	3	3	6	1	2	3
(4) 普及技術指導の増加	4	5	9	3	6	0
その他(水産資源評価, 海水魚養殖の増加等)	3	-	3	1	1	1

(注) 事後評価報告書(一部事業は現地調査)から得られた施設の稼働・利用に関する情報に基づき、計画の概ね 8 割以上達成できたと見なせる事業を「達成」、5~8 割程度のものを「一部達成」、それ以下を「未達成」と判断した。
出所) 基本設計調査および過去の評価分析結果を踏まえた評価チームの判断

図表 21 中間目標の達成状況(23 事業中)



出所) 評価チーム

(1) 操業・流通の効率化

23 事業中 18 事業が操業と流通の効率化を目的に含んでいる。その多くは水産複合施設あるいは水産流通施設を整備することで以下の効果を目指している。

- ・ 出漁準備作業, 水揚げ作業, 荷捌きと流通加工作業の効率化
- ・ 荒天時などの操船・停泊の安全性増加
- ・ 船舶の大型化, 出漁時の氷利用による漁の長期化・効率化(漁獲努力の増加)
- ・ 氷の利用による水揚げ後の鮮度保持(水産物廃棄率の低減)
- ・ 貯蔵施設整備による出荷調整(水産物廃棄率の低減)

この中間目標の達成状況は比較的に良く、「達成」と判断されたものがほぼ半数、「一部達成」がほぼ 4 割に達する。「未達成」と判断されたものは 2 事業、該当事業の 1 割である。

施設の稼働状況は概ね良好である。ただし、一部の事業で堆砂による港湾機能への障害、製氷機の維持管理に関する問題が見られる。多くの事業で操業・流通の効率化が実現し、中には、漁船数の増加・大型化などにより計画を大きく上回る水揚げ・流通量が達成された事業もある。例えば、タンザニアの「ムワンザ市キルンバ魚市場建設計画」では流通施設の整備により市場取扱量は計画の 3 倍に、10%であった漁獲後損失がほぼゼロになった。他にも、本邦研修と専門家の指導により施設が適切に運営され、操業効率が計画以上に改善されたことで利用漁船数が飛躍的に増加し、また漁獲後の損失が 9 割減少した例もある(ペナン国コトヌ零細漁港開発計画)。この中間目標が「未達成」と判断されたのは以下の 2 事業であった。

- ・ ソロモン「国内カツオ・マグロ類漁業基盤修復計画」
想定した漁法と異なる漁法が民間で広く普及したため、漁業公社に提供されたカツオ竿釣漁船の比較優位が失われ、2 年間稼働しただけで利用されなくなった。
- ・ モザンビーク「マプト漁港改修計画」
事業範囲外の栈橋・冷凍施設の老朽化、堆砂、突堤施設の他目的への利用などにより大型船が利用できなくなり、水揚げが計画の 3 分の 1 に留まった。

その他、操業・流通の効率化の達成を妨げる要因には以下が見られた。

- ・ 実施体制の調整(料金徴収等)不調に起因する一部施設の未利用
- ・ 堆砂による漁船の操業障害
- ・ 様々な理由による利用漁船数あるいは水揚げの減少あるいは目標未達成
- ・ 予想を超えた漁船数の増加、大型化による過密と非効率化

(2) 水産物の衛生的な取り扱い

水産物の衛生的な取り扱いは、適切な水揚げ、荷捌き、流通加工環境の整備と氷の利用を通して実現される。これを目的に含むものは23事業中15事業である。その中で、国内衛生基準あるいはHACCP(危害分析重要管理)²⁷など輸出に関する衛生基準を満たすことを目的とするものが3事業ある。これら3事業では事業範囲に衛生検査施設が含まれている。

この中間目標の達成度は、関連する各種施設の稼働と利用状況により判断した。その結果、15事業のうちこの中間目標を「達成」したと判断されるのは9事業、「一部達成」が4事業、「未達成」が2事業であった。

衛生検査室を整備した3事業のうち、要求される衛生基準を達成できたのは1事業(セントビンセント国「キングスタウン魚市場改修計画」)であった。残る2事業は以下の理由で「未達成」と判断された。

- ・ ギニア共和国「コナクリ市ケニアン魚市場建設計画」
国内市場では氷の利用が一般化していない。衛生検査施設は予算不足によりほとんど利用されていない。
- ・ アンティグア・バーブーダ「水産センター建設計画」
HACCPのために必要な一部の検査機器が事業内容に含まれなかった。常勤検査技師がおらず衛生検査施設は本格稼働していない²⁸。

その他の事業では、水産物の非衛生的な取り扱いが問題であるとの認識のもとに事業内容が計画されているものの、事後評価では達成すべき衛生基準および衛生に関連する事業効果については特に触れられていない。

(3) 水産加工の増加

水産加工の増加あるいは品質向上を達成するための施設・機材を提供した事業は6件あり、うち3件はこれを主要事業目的のひとつとして明示している。また、水産加工技術の開発と普及を目的とし、水産加工の増加に間接的に貢献するための事業が1件ある(モロッコ「水産物開発技術センター建設計画」)。

この中間目標の達成度は低く、該当する事業のうち半数は「未達成」と判断された。6事業のうち、関連施設がそれなりに稼働・利用されている2事業は、「達成」あるいは「一部達成」と判断した。

²⁷ 1960年代に米国で宇宙食の安全性を確保するために開発された食品の衛生管理の方式。原料の入荷から製造・出荷までのすべての工程において、あらかじめ危害を予測し、その危害を防止(予防、消滅、許容レベルまでの減少)するための重要管理点(CCP)を特定して、そのポイントを継続的に監視・記録(モニタリング)し、異常が認められたらすぐに対策を取り解決するので、不良製品の出荷を未然に防ぐことができるシステム。

²⁸ 2010年12月に実施された事後評価報告書による。その後、2011年12月以降、常勤検査技師が配置された。

技術協力事業と連携することで加工技術の開発普及を図ったモロッコ「水産物開発技術センター建設計画」は、技術開発と普及を通じて水産加工の増加に間接的に貢献する事業であること、技術協力を通じた加工製品の開発に計画以上の時間がかかったことを考慮し、達成度は「一部達成」とした。それ以外の 3 事業では、下記のように、いずれも原材料または加工需要の減少が主要因となり、中間目標は「未達成」とした。

- ・ アンティグア・バーブーダ「水産センター建設計画」
水揚げが少なく鮮魚として売れてしまうので加工への需要が少ない。
- ・ セネガル「ロンブル水産センター建設計画」
施水率向上により鮮魚の価値が高くなり、加工への需要が減った。原料となる魚種の水揚げが想定通り増加しない。
- ・ セントビンセント「キングスタウン魚市場改修計画」
国内需要増加により輸出用の加工への需要がなくなったため、輸出用の加工施設が利用されていない。

(4) 普及・技術指導の増加

23 事業の中には養殖技術の開発普及(ベトナム)、零細漁業管理訓練施設の建設(モーリシャス)、水産物加工技術の開発普及(モロッコ)、訓練船の供与(パナマ)などにより水産業に関連した普及・技術指導を主な目的に含む 4 事業がある。また、水産複合施設などに含まれる集会施設・研修施設を活用して普及・技術指導活動が行われたものが 5 事業確認された。

普及・技術指導の増加に関する中間目標の達成状況は比較的良く、9 事業のうち「達成」が 4 事業、「一部達成」が 4 事業、「未達成」が 1 事業であった。普及・技術指導の増加を主目的として「達成」したと判断されたのはベトナム「ニャチャン海洋養殖開発研究センター建設計画」である。同事業では海水魚養殖のための稚魚の大量生産技術の開発が進み、施設建設数年で一部魚種について実用化が始まり、養殖技術者、学生、漁民への研修が行われた。同事業に関する事業評価では、目標達成にはベトナム側の適切な運営に加え、完成とほぼ同時に派遣された専門家の果たした役割が非常に大きいと指摘されている。

他に、漁民に対する全国的な普及と研修の拠点として水産無償施設が活用されている事業(アンティグア・バーブーダ「水産センター建設計画」、セントビンセント「キングスタウン魚市場改修計画」、ドミニカ国「沿岸漁業開発拡充計画」)、水産統計の作成や漁民への技術普及の拠点となった事業(ドミニカ国「マリゴット漁港整備計画」)がある。これらの研修・普及には、いずれも JICA 専門家が関与している。

普及・技術指導の増加を目的としながら十分達成できなかった事業については、研修ニーズの一部が他の施設に奪われた(モーリシャス「零細漁業管理訓練施設改善

計画)], 技術開発の遅れ(モロッコ「水産物開発技術センター建設計画」), 被援助国側の訓練能力不足・漁民の無関心(パナマ「小規模漁業開発計画」)等の要因が事後評価から分析されている。

(5) その他

その他の中間目標として「水産資源評価」「養殖技術開発」がある。

水産資源調査

水産資源調査を主な目的に漁業調査船を供与したものが2事業あるが(セネガル, モロッコ), 目標達成状況はあまり良くない。セネガル「漁業調査船建造計画」では運航経費不足で調査船の年間航海数が計画を下回り, 部分的な達成にとどまった。モロッコ「漁業調査船建造計画」は調査機材の選択は適切だったものの, モロッコ側に音響調査機器を使いこなせる能力がないという事実を事前に十分把握できていなかったため, 関連する専門家の派遣が遅れ, 事後評価時点では資源調査能力の向上が見られなかった。

養殖技術開発

ベトナムでは海水魚養殖の増加を目的に「ニャチャン海洋養殖開発研究センター建設計画」に合わせて技術協力事業が実施された。将来の養殖魚の増加につながると期待される稚魚の大量生産技術が実用化されつつある。

4-2-3 水産分野の開発目標への貢献

ここでは, 各事業が目標体系図に示した水産分野の4つの開発目標のどれに貢献することが期待されるかを, 事業内容および該当する中間目標から判別した。これらの貢献度は各事業のインパクトに概ね該当している。

さらに, 各事業に期待されたインパクト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に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した。その結果を図表22～図表24に示す。

図表 22 水産分野の開発目標への貢献(23事業中の該当事業数)

水産分野の開発目標	貢献が期待される事業数	関連インパクトの実現状況			被援助国水産業への貢献程度		
		ほぼ実現	一部実現	未実現	高	中	低
(1)水産業従事者の生計が向上する	19	6	8	5	0	5	14

(2)国産水産物の生産と流通が増加する	19	6	6	7	0	7	12
(3)国産水産物の高価値化が進む	7	0	4	3	0	1	6
(4)水産資源管理が改善される	9	5	1	3	1	3	5

(注)判断基準は概ね以下の通り:

計画された貢献の実現状況…ほぼ達成(8割以上), 一部達成(5~8割), 未実現(5割以下)

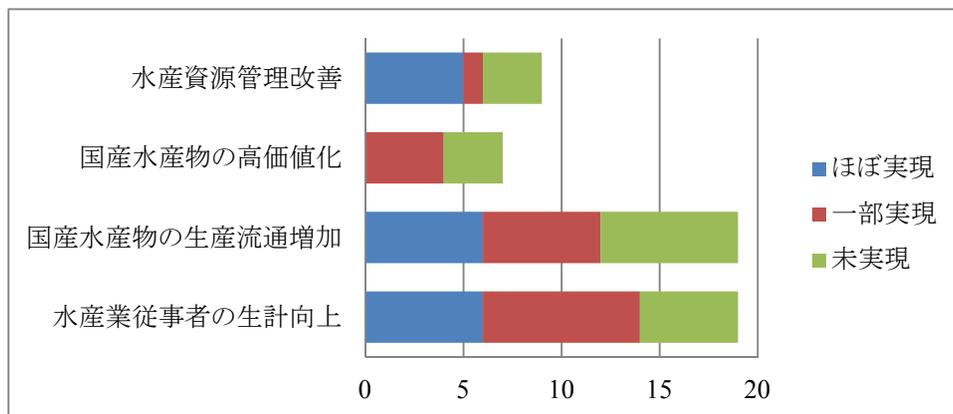
被援助国水産業への貢献程度 …高:水産業全体にインパクトを与える貢献

中:水産業の一部にインパクトを与える貢献

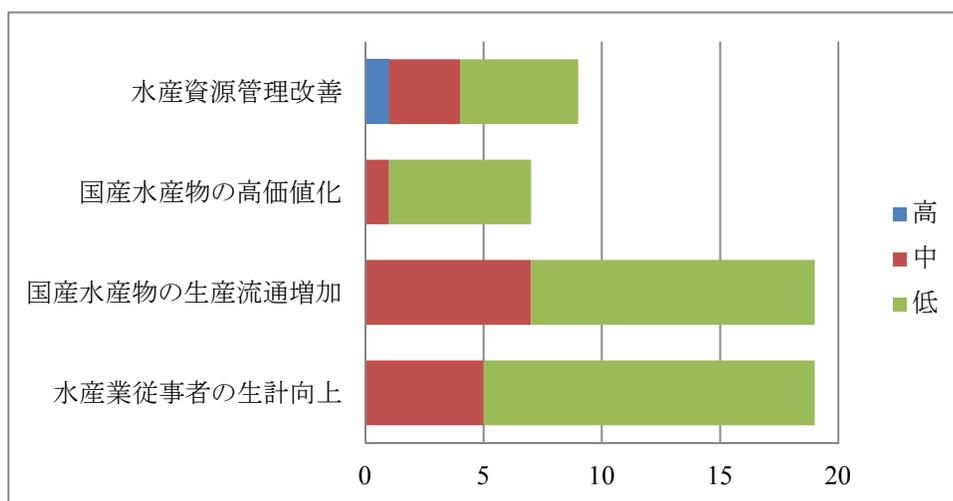
低:水産業の一部に限定的なインパクトを与える貢献

出所)基本設計調査および事後評価報告書に基づく評価チームの判断

図表 23 水産分野の開発目標:関連インパクトの実現状況 (n=23)



図表 24 水産分野の開発目標:被援助国水産業への貢献 (n=23)



出所)2つのグラフ共, 基本設計調査および事後評価報告書に基づく評価チームの判断

(1) 水産業従事者の生活が向上する

23事業中19事業で水産業従事者(漁民, 流通加工業者など)の生活向上が期待されていた。その実現状況を過去の事業評価結果におけるインパクトの分析や中間目標達成状況から推測すると、「ほぼ実現」が6事業, 「一部実現」が8事業, 「未実現」が5事業と判断される。

水産業従事者全体の中での各事業の貢献は, 「中程度」が5事業, 「低程度」が14事業であった。「中程度」と分類された比較的成功している案件では, 操業・流通効率化をはじめとする中間目標が一定程度達成されており, 同時に, 被援助国の水産業全体において, 事業自体が大きなシェアを持つことがその要因となっている。例えばグレナダやセントルシア, カーボヴェルデなどの小規模な国家における案件, 受益者数が数千人に達するペナン, タンザニアでの漁港・魚市場案件等が「中程度」の貢献をもたらしている。逆に, ガーナやモロッコなど水産業の規模が大きな国では, たとえ事業が成功裏に実施され中間目標を達成していても, 国全体から見れば, インパクトの度合いは低減している。

各事業の受益者数と生活向上インパクトの実現程度を考慮すると, 19事業で生活が向上した水産業従業者の総数はおよそ2万人程度と推測される。ただし, その半数はタンザニアのビクトリア湖にある魚市場施設整備事業により生活向上が期待される受益者(漁民, 流通業者)である。これを除く18事業については, 何らかの生活向上インパクトがあった水産業従事者数は1事業あたり500人程度と推測される。

(2) 国産水産物の生産と流通が増加する

23事業中19事業で国産水産物の生産と流通の増加が期待された。その実現状況は, 「ほぼ実現」が6事業, 「一部実現」が6事業, 「未実現」が7事業であった。被援助国全体への貢献程度は, 「中程度」の事業が7事業, 残り12事業は「低程度」と判断された。国産水産物の生産と流通の増加には, 水揚げの増加と水産物廃棄率の削減の二つの手段がある。

水揚げの増加は操業の効率化, 漁船の大型化や漁船数の増加などにより実現するが, 周辺漁村の水揚げを集約する事業の場合, 当該漁港での水揚げ増加には見かけの増加が含まれる。さらに, 水揚げ統計そのものが十分整備されていないことも考えられ, 正確な判断は難しい。19事業のなかで水揚げの増加に結び付いたと明らかに判断された事業は5事業であった。なお, 水産無償事業の中には必ずしも水揚げの増加を目標とせず, 既存の漁船数・漁民数を前提に操業の効率化を図る事業があるが, 実際には漁船の大型化や漁船数の増加により水揚げの増加につながるケースもある。

水産物廃棄率の削減は氷の利用による鮮度保持, 冷凍・貯蔵施設を利用した出荷調整, 衛生的で効率の良い市場施設・加工施設の整備などにより実現可能である。

19事業の中では水産物廃棄率の削減に貢献したと明らかに認められるものが5事業あり、その手段は氷の利用(5事業)、冷凍・貯蔵施設の利用(4事業)、市場・加工施設の整備(1事業)であった。

(3) 国産水産物の高価値化が進む

国産水産物の高価値化は、水産加工あるいは漁獲対象の高級魚への移行により実現できる。このようなインパクトが期待された事業は7事業であったが、うち3事業を「未実現」と分類した。残る4事業は「一部実現」と判断した。被援助国の水産業に対してある程度の貢献をもたらしたものは1事業(モロッコ「水産物開発技術センター建設計画」)にとどまった(「中程度」の貢献)。



写真:カジキマグロの水揚げ(ドミニカ国)



写真:ロブスターの水揚げ(アンティグア・バーブーダ)

水産加工による高価値化は6事業で目的とされたが、中間目標「水産加工の増加」で述べた理由により、その達成状況は十分でない。カリブ地域の2事業では主に輸出を念頭に入れた水産加工が目指されたが、いずれも十分な成果を上げていない。アフリカ地域の2事業では鮮魚として流通する価値がないものを加工することで価値を維持することが目的とされた。ただし、ドミニカ国「マリゴット漁港整備計画」では、港湾施設整備によりマグロなどの高級魚水揚げが可能となり、専門家による漁法指導も奏功し、高級魚の水揚げが増加したことが確認された。

(4) 水産資源管理が改善される

水産資源管理の改善は、水産資源調査・水産統計の整備、漁民への普及・研修、違法漁業監視の強化や水産養殖の推進により実現される。水産複合施設においては水産当局が漁獲量を記録して水産統計整備に結び付けたり、集会室で漁民等への普及研修を行ったりすることで水産資源管理に貢献することが期待される。

水産資源管理への貢献が期待されるのは9事業で、その内訳は、調査船を供与するものが2事業、水産統計整備および普及・研修を行うものが6事業、水産養殖技術

開発により間接的に資源保全に貢献するものが1事業である。インパクトの実現状況は、「ほぼ実現」が5事業、「一部実現」が1事業、「未実現」が3事業と判断された。

被援助国の水産資源管理に比較的大きなインパクトを与えている事業はモーリシャス「零細漁業管理訓練施設改善計画」のみである。同事業では同国の漁民に効率的な研修が行われ、供与された機材を活用して漁業監視が強化されたことにより、資源枯渇に結び付く恐れの多いラグーン内漁業からラグーン外漁業への移行が着実にすすんでいる。全国漁民への研修拠点となった水産複合施設(アンティグア・バーブーダ「水産センター建設施設」、ドミニカ国「沿岸漁業開発拡充計画」)、漁業調査船を供与した事業(セネガル)の3事業は、被援助国の水産資源管理に中程度の貢献があったと認められた。

4-2-4 開発の上位目標への貢献

水産無償事業の基本設計調査においては、水産業の重要性として国民の食糧・蛋白源、輸出による外貨獲得、雇用機会の提供などが強調されることが多い。水産無償事業の開発の上位目標は「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」ことであり、これは、中間目標の達成および水産分野の開発目標への貢献を通じて実現される。

23事業が実施された19か国の中で、いずれかの水産分野の開発目標に対して中程度以上の貢献があったと判断されたのは図表25の11か国である。これらの国では、被援助国の社会経済開発に対して水産業を通じたある程度の貢献があったと見なすことができる。

図表 25 開発の上位目標への貢献

	水産分野の開発目標への貢献程度(中程度以上のみ記載)			
	水産業従事者の生計が向上する	国産水産物の生産と流通が増加する	国産水産物の高付加価値化が進む	水産資源管理が改善される
カーボヴェルデ	中	中		
ギニア		中		
セネガル				中
タンザニア	中	中		
モーリシャス				高
アンティグア・バーブーダ				中
ベナン	中	中		
モロッコ(4事業)			中	
グレナダ	中	中		
セントルシア(2事業)	中	中		
ドミニカ(2事業)		中		中

出所)基本設計調査および事後評価報告書に基づく評価チームの判断

ただし、対象国のほとんどで水産業の GDP に占める割合は 1～3%と小さい。例えば水産業の比重が最も多いカーボヴェルデでも 7～8%であり、被援助国の社会経済全体に対するインパクトとしては決して大きくない。したがって、水産無償事業が被援助国の水産業にある程度貢献したとしても、国全体の社会経済開発への貢献は限定的なものとならざるを得ない。ただし、多くの水産無償事業が対象とする沿岸零細漁業は、一般的に低所得者層が従事していることから、国全体では限定的なインパクトでも、貧困緩和においては重要な意味を持つ場合があることに留意すべきである。

以上の分析は、机上評価に用いた 23 事業についてのみ行ったものであるが、水産無償事業は 1970 年代から行われており、国によっては今回の分析対象に入らない複数の水産無償事業が継続的に実施されてきた。個々の事業の貢献が小さくても、複数の事業の効果が蓄積することにより、被援助国の水産業に十分意味のある貢献ができる可能性もある。例えば、ケース・スタディーで取り上げたアンティグア・バーブーダでは水産無償で建設された 4 か所の水産複合施設が同国の水揚げのほぼ半分を担っている。上記の分析はそのようなケースまで取り扱っていないことに注意する必要がある。

なお、水産複合施設に通じる幹線道路を整備して地域開発に貢献した例、利用者の多い流通施設の周辺地区で商業開発が進み地域開発に貢献した例など、水産分野の範囲を超えた社会経済開発インパクトが報告された事業もある。

4-2-5 有効性の影響要因

(1) 有効性の低下をもたらす課題

中間目標の達成を出発点とする水産無償事業の有効性は、施設・設備が稼働して計画通りの性能を発揮できるかどうか、需要に見合ったサービスを提供し十分利用されるかどうかの二点にかかっている。机上評価の対象とした 23 事業及び現地調査を実施した 2 カ国で共通して見られた施設・設備の稼働と利用に関する課題は以下の通りである。

図表 26 水産無償事業の稼働と利用に係る共通課題

【稼働に係る課題(運用維持管理上の問題)】

- ① 運用維持管理にかかる人材、資金、技術などの能力不足(7)
- ② 運用体制の調整、行政手続きの遅れ(4)
- ③ 製氷機をはじめとした日本製品の維持管理上の問題(3)
- ④ 港湾施設の堆砂等による制約(3)

【利用に係る課題(需要に応じたサービスを提供できるかどうかの問題)】

- ⑤ 港湾・加工施設の規模についての需要予測が過大,あるいは実際の需要が予測に達しないため施設が十分利用されない。(5)
- ⑥ 操業・流通の形態や習慣が旧態依然のまま変化しないため(相対取引の継続,氷の不利用など),施設・設備が計画通り利用されない。(4)
- ⑦ 港湾施設・設備の規模についての需要予測が過小,あるいは将来の需要の拡大を考慮しない計画のため,実際の需要に応えきれない。または過密となり効率低下を招く。(3)
- ⑧ 必要な施設・機材が事業範囲から除外され利用できない(3)
- ⑨ 仕様や使い勝手が悪いいため十分利用されない(3)

(注) 3事業以上に共通する課題のみ。カッコ内は該当事業数。

これらの背景として以下の点を指摘することができる。

① 計画設計における予測の難しさ

堆砂やハリケーン被害などにより有効性が低下する事業があるが,海洋構造物の設計には海底地形や潮流の変動,気象条件等を的確に予測する必要がある。また,特定の施設における操業・流通加工に対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(水産業従事者)の施設選好特性,競合する施設の整備状況などに複雑に左右され,結果的に過大・過小予測になったケースが多くみられる。被援助国に十分なデータの蓄積がない場合など,基本設計調査において的確な予測が難しいこともあると考えられる。

② 事業範囲が過度に絞り込まれた事例

製氷機や岸壁施設等について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ケース,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ケースが見られる。過剰投資を防ぐことは重要であるが,実際に必要とされるものを外してまで事業範囲を絞り込むことは有効性の低下につながるため,十分な注意が必要である。

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。基本設計調査においては施設・機材の種類や規模を検討するために関係者からの意見は聴取されているが,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直接の利用者に意見を求める機会が乏しいこと,あるいは予算やスケジュール等の事情,全ての利

用者の意見を幅広く聴取した上で計画することは困難であるといった事情も、このような課題の要因になっていると考えられる。

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、現地での修理が困難な日本製品が供与された事例も見られる。これらの問題は、本来、事業形成時あるいは計画時に把握され、被援助国側が実際に運営維持管理可能な範囲で事業が実施されるべきである。被援助国の運用能力が不十分な場合はタイミングよく適切な能力を持った専門家を派遣することが重要である。

(2) **有効性の増大につながる取組**

机上評価の対象 23 事業と現地調査を実施した 2 カ国の経験を総合すると、水産無償事業の有効性の増大につながる取組として、以下の2点を挙げることができる。

① 計画・稼働・利用に関する技術支援との連携

多くの事業で、JICA が実施する技術協力(専門家、技プロ、開発調査、研修、協力隊)などとの連携が大きな効果を挙げている。技術協力は、事後評価報告書で確認されただけでも 6 事業で顕著な役割を果たした。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。

② 水産分野に限らない波及効果の追求

波及効果があれば水産分野、社会開発全般へのインパクトが拡大し、有効性は高まる。資源管理や技術開発など水産分野の上流への援助、道路や集会場など水産分野以外の目的にも利用される施設の提供などの例がある。

4-3 プロセスの適切性

プロセスの適切性の評価では国内における聞き取り調査、既に事後評価報告書が存在する23事業、現地調査を実施した2カ国の情報をベースに、まず水産無償の要請～評価・フォローアップに至る「全体のプロセス」の流れを把握した。更に、(1)事業コンポーネント、(2)事業の組合せ、(3)個別案件からの教訓や提言の活用、(4)外交的な波及効果、に焦点を当てて、「プロセスの適切性の評価」を行い、政策の妥当性や結果の有効性に影響を及ぼす「プロセスの適切性に関する課題」を抽出した。

4-3-1 水産無償資金協力の全体プロセス

水産無償資金協力の実施プロセスは後述する図表 28 に示すとおりで、一般プロジェクト無償資金協力と原則一緒である²⁹。

図表 27 各種ガイドライン等の設定状況³⁰

分類	ガイドラインの名称	作成者
一般プロジェクト無償	無償資金協力ガイドライン(日本の一般プロジェクト無償資金協力及び水産無償資金協力にかかるガイドライン)	JICA
テロ対策等治安無償 防災・災害復興支援無償	無償資金協力ガイドライン(日本の一般プロジェクト無償資金協力及び水産無償資金協力にかかるガイドライン)を準用	
水産無償	無償資金協力ガイドライン(日本の一般プロジェクト無償資金協力及び水産無償資金協力にかかるガイドライン)	JICA
文化無償のうち 一般文化無償	(中小規模機材)一般文化無償資金協力に係る調達手続実施要領 (施設及び大規模機材)無償資金協力ガイドライン (日本の一般プロジェクト無償資金協力及び水産無償資金協力にかかるガイドライン)を準用	外務省
イラク復興支援	イラク復興支援のための二国間無償資金協力に関する実施要領	外務省
食料援助	食料援助(KR)調達ガイドライン	JICA
食料増産援助(～15年度)	食料増産援助(2KR)調達管理ガイドライン	JICA
食料増産援助(16年度)/ 貧困農民支援	食料増産援助にかかる調達ガイドライン 「貧困農民支援」に係る調達ガイドライン	JICA
出所) ODA白書(2010年度)		

実施プロセスの主要なステークホルダーとしては、相手国政府、日本国政府(外務省、水産庁)、JICA、コンサルタント、コントラクター(ゼネコン、商社等)、その他(銀行等)があげられる。当該図に示されるとおり、水産無償資金協力の実施プロセスも、①要請→②協力準備調査→③評価及び承認→④事業→⑤評価・フォローアップが大

²⁹無償資金協力は平成16年無償資金協力業務実施要綱によって運用が定められている。

<http://association.joureikun.jp/jica/act/frame/frame11000096.htm>

³⁰水産無償及び一般無償とならんで無償資金協力の他のスキームに比べればガイドラインは整備されている。それについての外務省の考え方は以下のとおり。

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/keitai/musho/pdfs/iken_gaiyo.pdf

きな流れとなっている(図表 28 参照)。それぞれのプロセスには、外務省あるいは JICA によって整備されたガイドラインが存在し、透明性の確保が意識されている。例えば外務省は案件審査に関するガイドラインを、水産無償の実施主体である JICA は、協力準備調査に係る様々な種類のガイドラインを整備している。

以下、水産無償資金協力の個別事業の事後評価報告書をもとにした 23 事業の内容に基づいて上記①～⑤の5つのプロセスの評価を行う。

(1)要請のプロセス

案件要請は当該国の要請機関から日本の外務省あて行われる。相手国政府に日本の無償資金協力事業の内容や実施手順を理解させるために、外務省や JICA は Web サイトや各種出版物を準備している³¹。現地調査で訪問したアンティグア・バーブーダ、ドミニカ国両国では、両国を管轄する在トリニダード・トバコ日本国大使館が、日本の外交目的を踏まえた水産無償の内容を丁寧に説明し、十分な理解が得られていることを確認した。

(2)JICA による協力準備調査プロセス

サブプロセスとしては、JICA による事前調査から最終報告書の作成に至る協力準備調査の実施に関連するものである。このプロセスでは JICA がコンサルタントを選定し、協力準備調査で相手国のニーズの把握、事業の必要性と協力内容を明確化する。選定されたコンサルタントは、無償資金協力案件の概略設計、機材の選定、施工・維持管理計画、付帯させるソフト・コンポーネント³²等を概定する。

協力準備調査は通例 4-7 カ月程度の期間で現地調査を実施し、現場の状況と相手国ニーズを把握した上で、基本設計を行うための国内作業を実施する。国内作業が完了した時点で相手国を訪問し、報告書案(設計の考え方、事業費の大まかな内訳等)を説明する³³。

³¹ 例えば要請書のひな形として以下がある。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/keitai/musho/guideline3.html>

³² ソフトコンポーネントは、提供された施設やその利用を発展、拡大するためのソフトウェアではなく、あくまで施設の維持管理に関するトレーニングや研修を意図するものである。

³³水産無償の協力準備調査報告書案説明は、JICA ミッションが同行し、その場で議事録を残すが、その際の主要な内容は、先方負担事項の合意事項(土地収用等)である。制度上、ドラフト説明時に協力準備調査に係るすべてのコメントを聴取することとなっているが、「水産無償は基本的に贈与なので、ドラフト説明後に技術的なコメントがつくことはまずない(コンサルタント会社)」という声も聞かれる。

図表 28 水産無償資金協力の流れと手順（出所：JICA）

ステージ	業務の流れ	対象国	日本政府	JICA	コンサルタント会社	請負業者	その他
要請	<p>(T/R：仕様書)</p> <p>要請 → 案件のスクリーニング → T/Rの評価 → 案件形成調査*</p>						
案件形成及び準備調査	<p>事前審査* → 現地調査/国内作業/報告書作成 → *必要に応じて実施</p> <p>概略計画 → 公示によるコンサルタントの選定 → 現地調査/国内作業/報告書作成</p> <p>報告書案説明 → 最終報告書</p>						
評価及び承認	<p>プロジェクトの審査 → 関係省内の会議 → 交換公文案の説明 → 閣議決定</p>						
実施（詳細設計&工事）	<p>E/N 及び G/A (E/N: 交換公文) (G/A: 贈与契約) (A/P: 支払授權書)</p> <p>銀行契約 → 承認 → A/Pの発行</p> <p>コンサルタント契約 → 承認 → A/Pの発行</p> <p>詳細設計及び入札書類の作成 → 相手国政府の承認 → 入札準備</p> <p>入札及び入札評価 → 相手国政府の承認 → A/P</p> <p>調達/建設に関する契約 → 相手国政府の承認 → A/P</p> <p>建設 → 相手国政府による完工証明 → A/P</p> <p>運営 → 瑕疵検査</p>						
評価/フォローアップ	<p>事後評価 → フォローアップ</p>						

この段階では詳細な施設配置や内装等の設計は完了していないため、相手国政府から当該部分に関する技術的なコメントを受けることは少ないのが実情である³⁴。

JICA 側の体制として、資金協力支援部が案件の資金管理等の実施監理業務を行っている。水産無償で調達できる資機材は無償スキームの性格上、日本製、あるいは先方国製品を使用対象とするのが原則である。ただし、公平性があり価格も安い場合については、第3国製品の調達となる場合がある。この公平性条項は、例えば、日本製の場合、製造企業が1社しか存在せず、結果的に入札の競争性を確保できない場合に適用されている³⁵。

(3) 評価及び承認のプロセス

このステージは行政的なプロセスで、財務省との実行協議、閣議決定のサブプロセスからなる。基本設計調査を終了し、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は、財務省との実行協議を行い、調査を通じて算定した供与額及び案件実施について了解を得る。その後、閣議での無償資金協力としての実施及び交換公文(E/N)締結が決定される。

(4) 実施のプロセス

閣議決定された案件は、交換公文(E/N)が取り交わされ、事業の契約(G/A)が締結される。E/N 締結後は、相手国政府が事業実施主体となり、JICA が実施監理業務で当該事業がE/N, G/A の締結内容通りに行われているかをチェックする。JICA はコンサルタントから提出される報告書³⁷でその進捗状況や課題をチェックする。

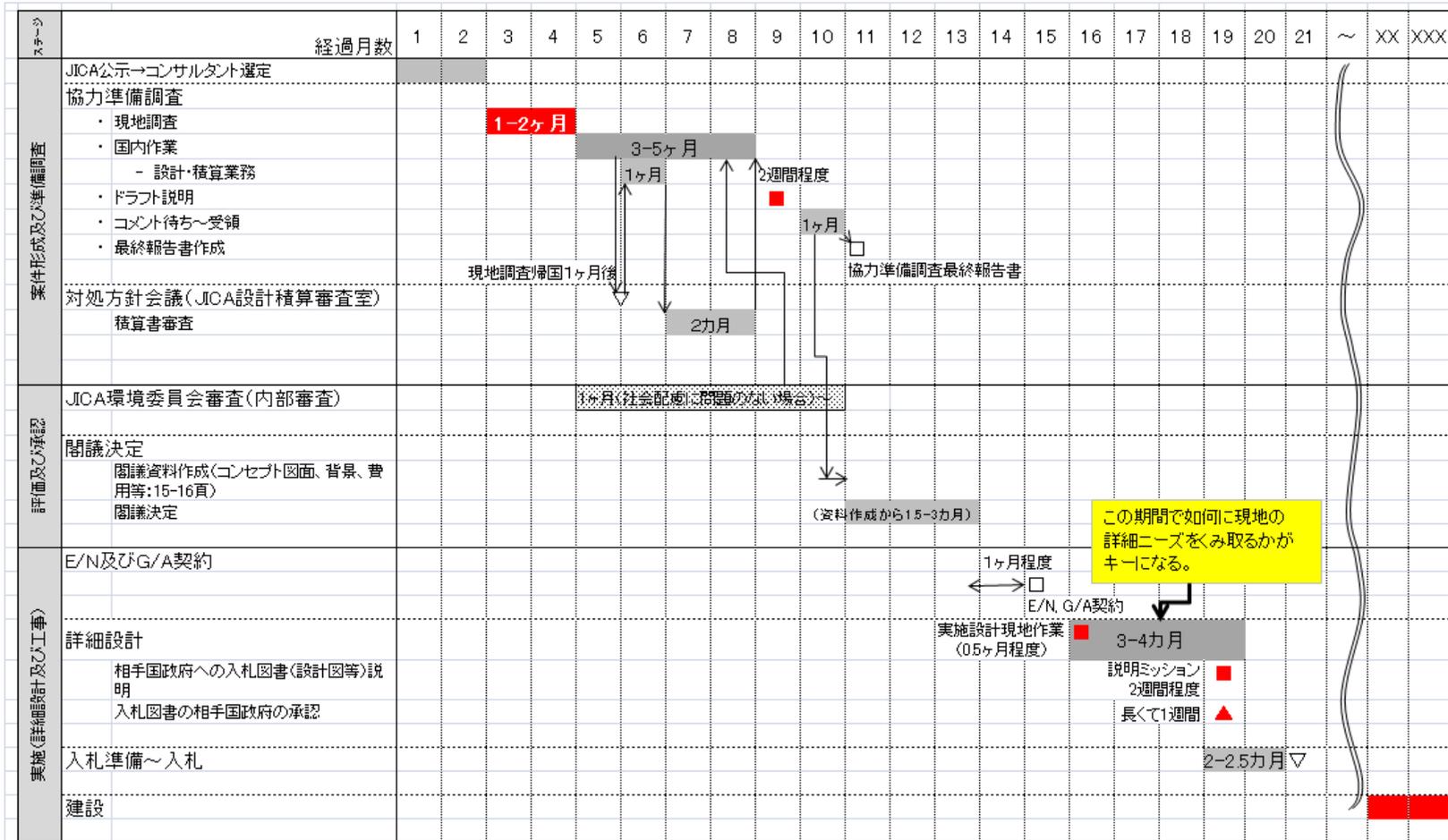
施工業者の入札については、相手国政府の担当者を主催者として日本に招聘した上で、コンサルタント、JICA 立会のもとで、透明性を確保しながら実施されている。

³⁴相手国が水産無償資金協力の事業の詳細をチェックできる機会は数少ない(後述)。その内の1回がコンサルタント会社が作成した協力準備調査報告書案の相手国政府への説明～相手国政府からのコメント受領までの約1ヶ月の期間で、この期間を経た後で概略設計の内容はほぼ確定するとみて良い。本件現地調査(アンティグア・バーブーダ、ドミニカ国)で視察した完成したばかりの水産無償資金協力では、水産振興のために派遣されている日本人専門家がその運営支援を行っており、当人が協力準備調査から施設建設後の引き渡しに至るまで相手国側政府の立場で適切な助言を行っていた。そのため協力準備調査報告書案に示されたいくつかの不具合をコンサルタント側にコメントすることができた。これは稀有なケースで通例は専門知識のない相手国政府が協力準備調査報告書案をレビューし、適切なコメントを出せないケースが多いものと思料される。

³⁵ その場合コンサルタントは第3国製品の調達を検討する。従って基本的には、①日本で3社程度の見積もりを取ることを条件に日本製、そして②当該国製品、の2つの調達オプションがある、というのが原則である。

³⁷ 基本設計報告書を始めとして設計変更承認結果報告書、進捗状況報告書等がこれに該当する。

図表 29 水産無償資金協力におけるコンサルティング業務の流れ



注/ 赤で塗りつぶされたところ、及び■、▲で示される期間が現地ニーズを設計や資機材調達に取り込む機会がある期間である。

出所)コンサルティング会社聞き取り調査

入札に関しては、基本的にその門戸は十分開かれている。JICA によると、水産無償の一般的なプロセスでは入札参加資格制限付一般競争入札により入札が行われているものの、より競争性を確保するために、入札参加資格の申告制の導入等を行う等、手続きを整備している。ただし、それにも係わらず、水産無償案件には、入札参加業者が偏っているとの問題指摘が少なくない。この点について本件評価調査では、請負実績のある企業に聞き取りを実施した。その際、問題の背景として、(1)近年の水産無償スキーム予算の減少と案件数の低下により、過去に請負実績がなく当該案件に知見を有さない企業にとっては、事業の継続性も期待できず、参加するメリットが殆どないという状況が生まれていること、(2)為替リスクの増大等で請負業者の採算性が確保できない状況が増えてきたこと、したがって(3)資金的に耐えうる一部企業でなければ参加が難しくなっていること、等が挙げられた。

(5) 評価・フィードバックのプロセス

水産無償資金協力の事後評価は通例の一般プロジェクト無償と同様、事業終了後3-5年後に実施されることになっているが、2009年度段階で事後評価が終了しているのは、1973年以降の全水産無償案件数448件の内の約5%である23件である。無償資金協力事業の事後評価については2007年までは外務省が、2008年以降についてはJICAが実施している。

4-3-2 「プロセスの適切性」の評価

冒頭述べたとおり、水産無償のPDCAサイクルに関するプロセスは明確に手順化されており、それぞれのプロセスにおけるマニュアルやガイドラインも充実している。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では、案件形成時、事業実施時における外務省-現地大使館-JICAの連携も十分に取れていた。但し、両国とも日本の大使館が存在しないため、JICAから派遣されている水産開発の専門家がその繋ぎ役として重要な機能を果たしていた。同人は、両国の水産関連の行政機関のアドバイザーとして現地で高い信頼を得ており、水産無償資金協力の妥当性、有効性の発展促進の大きな力となっていた。

次に他国で実施された水産無償資金協力事業の内、JICAの事後評価が終了している23件の事業についての案件の実施プロセスの評価のため、これらの横断的分析を試みた。

(1) 事業コンポーネント

最初に投入コンポーネント(施設/機材)の適切性を図表30に取りまとめた。これは贈与施設が適正な規模で適時的に投入され、計画どおりに利用されているかどうかを分析したものである。

図表 30 投入施設/機材の適切性

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)	事後評価における適切性評価	備考
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)	高	良好に管理, 適切に利用されている。適切な施設・機材が選定された。
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)	低**	漁業公社の竿釣漁からの撤退により漁船は使われなくなった。
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)	中	計画以上に利用されているが, 完成後2年間は土地問題が勃発し, 利用されなかった。
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)	中	排水溝は維持管理に問題があったため政府がセメントで埋め立てた。
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)	中	製氷・貯氷施設, 衛生検査室, 小売市場, 燻製漁倉庫の利用率が低い ³⁸ 。
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)	中	搭載機器に日本メーカー製が多くスペアパーツ調達に苦慮。
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)	高	施設は十分活用され, 妥当性, 有効性の発現に寄与している。
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)	高	施設は適切に管理されている。設計や導入機材も妥当。一般国民への啓蒙については不足。サイクロンにより施設が損傷。
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)	中(低**)	岸壁については原因不明の陥没。製氷施設・給油施設は基本設計段階でニーズの把握が不十分。棧橋は係争沙汰となり使用されていない。
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)	中**	ラボは殆ど使われていなかったが2011年12月以降, 農業省所属の獣医が派遣されている。
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)	中***~低**	基本設計段階で漁獲量目標が提示されていなかったため, 計画に合わせた施設が導入されなかった。但し, 日本側は専門家や JOCV の派遣で適切性向上の努力を行った。機材については全て活用されている。
セネガル国ロンブ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)	中**	JICA の実施した開発調査で全体の開発シナリオは示されていたが基本設計段階で漁獲量目標が提示されていなかったため, 導入コンポーネントの適切性については不明。日本側は専門家派遣を通じて妥当性・有効性の向上に努めた。
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)	高**	適正な事業コンポーネントであった。日本側は専門家派遣とのシナジーで妥当性, 有効性の向上を図った。
モロッコ国シディハセイン零細漁村開発計画(第1期)(2003/2004)	防波堤・水揚岸壁, 魚市場(5.15 億円)	中~高	十分な利用がなされており, 投入した事業コンポーネントは適切である。若干の細かい施設や機材についてニーズの把握, 使用法の説明が不十分と評価されている。
モロッコ国シディハセイン零細漁村開発計画(第2期)(2003/2004)	機材(工具, 船揚げ施設)(2.19 億円)		

³⁸事業の有効性に直接影響する施設が利用されていないこともあり, 実際の評価は「低」が妥当であったと思われる。

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)	中～高**	対象国の技術レベルに合せた適切な 事業コンポーネントが選定された。日 本側は専門家派遣を通じて妥当性・有 効性の向上に努めた。
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)	中	機材の選択・投入については適切。但 し、レベルが高すぎ、未だ十分なパフ ォーマンスをあげていない機材もあ る。日本側は専門家派遣を通じて妥 当性・有効性の向上に努めたが、専門 家投入時期がもう少し早ければ貢献 度合いは更に高いものであった。
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)	高	適切な投入であったと評価されてい る。従来廃棄されていた魚を冷凍でき るようになったため、事業コンポーネ ントの妥当性・有効性への貢献は大き い。
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)	中	国内需要の増加とのトレードオフでの 加工施設の利用減が顕在化。但し、 需要減への対応はなされている。
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)	高(中**)	販売を予定していた漁船の販売パフ ォーマンスは 50%程度。湾内の滞砂に よる棧橋利用率の低下がみられる。メ ンテスタッフが現場に配置されておら ず将来に不安を残す。メンテ体制を確 保するための指導者育成支援がなさ れていない。
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)	高	能力的・性能的に未だ余裕があり、概 ね適切と評価されている。JICA 研修 が施設の維持管理に貢献しており、事 業の妥当性・有効性を高めている。
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)	高	施設・機材の投入は適切かつ効果的 であった。専門家の投入は未利用資 源の利用を促進し、事業の妥当性・有 効性を促進した。
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)	高	贈与施設の災害普及を図ったもので、 専門家派遣とのシナジーが発揮され ており、事業の妥当性・有効性の促進 に貢献している。
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)	中	贈与施設、機材は概ね適切であると 評価されている。施設については利用 頻度は若干低めでも、漁民の活動に は必要不可欠なものが提供された、と 評価している。但し滞砂による水揚施 設の利用減がみられる。草の根無償 により製氷機が供与され、事業の有効 性に貢献した。

注/ **については本件評価者の参考評価である。参考評価については評価報告書内容をベースに上記の 23 案
件全体の総体的評価として実施した。

出所)外務省、JICA 事後評価報告書より評価チーム作成

投入コンポーネントの質、量、タイミングについても概ね良好と認められたが、同時
に以下の課題が抽出される。

- ・ 相手国政府の事情(自然災害、政策変更等)により贈与した機材が利用され
ない、低利用となっているケース(ソロモン共和国国内カツオ・マグロ類漁業基
盤修復計画 等)

- ・ 日本の実施した基本設計段階で相手国ニーズの把握が不十分であったケース(モザンビーク国マプト漁港改修計画 等)
- ・ 提供した機材のレベルが高度すぎて十分に性能を発揮しきれていないケース(モロッコ国漁業調査船建造計画 等)

投入された施設や機材についても概ね中～高の評価となっている。特筆すべきは、贈与された施設がイベント開催時や緊急時に他の機能を発揮し、それが結果として日本に対する信頼感の醸成や日本との価値観の共有に繋がっているケースがあることである。これらの事例から見ると、事業で贈与された施設が本来ターゲットとしていなかった人々にも働きかけを行い日本の理解と支持への推進力として機能したという点が指摘できる。例えば以下の事例があげられる。

A) グレナダ「グレンヴィル水産物流通改善計画」(2002 年)

大形台風の際に水産施設に敷設された冷蔵庫や製氷機が食糧貯蔵基地として機能したことが日本の支援への賞賛へと繋がった。

B) モロッコ「水産物開発技術センター建設計画」(2001 年)

国際的なイベントが開催され来訪者への広報が反響を呼んだこともあり、日本との関係強化に貢献した。

C) セネガル「漁業調査船建造計画」(1999 年)

JICA のプレスツアーを実施しているため、他国のドナーを始め多くの援助関係者に日本の ODA の指針が伝達された。

D) セネガル「ロンブル水産センター建設計画」(2004 年)

他の無償資金協力事業で養成された人材を緊急時に活用することができ、日本のプロジェクトで育成された人材が日本のプロジェクトに貢献した。

なお、図表 31 のとおり、過去案件の贈与費目をみると、製氷施設、水揚げ・荷引き施設・造船台、防波堤・岸壁・棧橋(接岸施設)、魚市場(小売、卸)の建設などが主な援助内容となっている。

図表 31 過去案件における援助内容の特徴

評価対象 23 事業の援助内容		合計
インフラ	製氷施設	12
	造船台, 水揚げ・荷引き施設	11
	防波堤, 岸壁, 棧橋(接岸施設)	10
	魚市場(小売, 卸)	9
	冷凍・冷蔵設備	8
	水産加工施設	6
	その他施設(倉庫, 管理施設, 食堂等)	5
	漁具ロッカー	3
	修理施設	3
	衛生検査施設	2
	カツオ・マグロ釣船, 漁船	2
	漁業訓練船・施設, 研修機材	2
	水産物開発技術センター, 養殖開発研究センター, 実験機材	2
	漁業調査船	2
	給水施設	1
技術支援(JICA 専門家派遣, 本邦研修等)		16

出所)基本設計調査および事後評価報告書に基づく評価チームの判断

現地調査を行ったアンティグア・バーブータ、ドミニカ国の例でも、製氷設備、造船台、接岸施設、魚市場、水産加工場、漁具ロッカーなどが整備されており、なかでも製氷設備に対するニーズは最も強い。同時に、水産専門家の長期派遣や水産局スタッフの本邦研修が行われており、これらの技術支援が水産無償資金協力によるインフラ運営能力の向上に大きな役割を果たしていた。

(2) 事業の組み合わせ

次に水産無償資金協力をフォローするために実施された事業の組み合わせについて検討した(図表 32)。

従来のハード中心の援助に加え、特に JICA が水産無償資金協力の実施監理を担当するようになった 2008 年以降、水産無償資金協りに合わせた専門家派遣や本邦研修が付加的に実施されるようになり効果をあげている。とくに水産開発や組織運営の専門家の派遣による支援との連携は効果をあげているケースが多く、セネガル国漁業調査船建造計画完成後に実施された開発調査で提供した漁業調査の実践などは、人材トレーニングを通じて、事業の適切性や有効性の発現に貢献した。

前述したとおり、協力準備調査で検討される「ソフトウェアコンポーネント」とは、「成果の持続性の確保」及び「相手国側プロジェクトの円滑な立ち上がりの促進」を目的

とする技術指導についての内容と費用を検討するものである。

当該 23 事業の事後評価でも明らかとなっており、水産無償資金協力に専門家派遣や技術協力等、他のプロジェクトを組合せた場合、有効性の高いプロジェクトになる。この考え方は、協力準備段階で頭出ししておくことで、将来の案件形成が効率的に行く可能性が高まると思われる。協力準備調査段階では相手国のニーズの確認、便益の検証を行うが故、初期段階で支援プログラムの検討を行っておくことは有意義である。

(3) 個別案件からの教訓や提言の活用

事後評価の内容は JICA のホームページ上に掲載されている。JICA への聞き取り調査によると、新たな案件形成時には、過去の教訓や提言を参照するのは日常的な作業として身につけているとのことで、水産無償資金協力の準備調査内容の充実や実施の効率化に役立っていると思われる。フィードバックについては次節に示す広報の分野を除けば、効果的なプロセスが踏襲されていると思われる。

図表 32 事業の組合せによる事業の妥当性, 有効性への貢献(対象 23 案件)

プロジェクト名	事業への貢献			事業の組合せ	備考
	妥当性	有効性	適切性		
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	✓	✓	✓	専門家派遣	専門家の果たしてきた役割は極めて大きい。
ソロモン共和国国内かつお・まぐろ類漁業基盤修復計画			✓	海外漁業協力財団の技術指導	漁船の維持管理の技術的能力向上
ガーナ共和国セコンディ漁港建設計画				記載なし	広報効果を持続させる方策を検討する必要がある。
カーボベルデ国プライア漁港拡張計画				記載なし	ソフトコンポーネントの実施で立ち上げた運営委員会が施設内の衛生管理に貢献している。
ギニア国コナクリ市ケニアン魚市場建設計画				専門家派遣	施設の利用度が低く, 専門家投入の効率性は低かったものと思料される。
セネガル国漁業調査船建造計画	✓			開発調査	操業手法の技術移転(漁業調査の実践)
タンザニア国ムワンザ市キルンバ魚市場建設計画				記載なし	記載なし
モーリシャス国零細漁業管理訓練施設改善計画	✓		✓	無償資金協力	先だって実施された無償資金協力を土台に実施。
モザンビーク国マプト漁港改修計画				専門家派遣	記載なし
アンティグア・バーブーダ水産センター建設計画			✓	専門家派遣 研修	専門家が持続性を高める努力を実施中。
カメルーン国零細漁業センター整備計画		✓	✓	青年海外協力隊 専門家派遣 研修	専門家は施設の経営改善に貢献。青年海外協力隊は漁民の組織化や衛生改善に貢献。
セネガル国ロンブル水産センター建設計画			✓	専門家派遣 技プロ	妥当性, 有効性向上のため, 無償資金協力の計画段階での検討を提案している。
ベナン国コトヌ零細漁港開発計画		✓		専門家派遣 研修	長期専門家が運営維持管理に貢献しているが, 残りの効果は不明。
モロッコ国シディハセイン零細漁村開発計画(第1期)					記載なし
モロッコ国シディハセイン零細漁村開発計画(第2期)					
モロッコ国水産物開発技術センター建設計画			✓	短期専門家 技術協力	技術協力プロジェクトは自立発展性に貢献。評価者は技術協力の連携の必要性を訴求。
モロッコ国漁業調査船建造計画	✓			専門家派遣 研修	短期専門家は調査船実用化の道筋を示した。一方で長期専門家の専門性がニーズと不一致であった。
グレナダ国グレンヴィル水産物流通改善計画				専門家派遣	記載なし
セントビンセント国キングスタウン魚市場改修計画				専門家派遣	記載なし
セントルシア国沿岸漁業振興計画				専門家派遣	「オーナーシップ」を養成するための専門家派遣や研修の必要性を提言している。
セントルシア国ビューフォート水産複合施設建設計画				技術協力 専門家派遣 研修	施設の維持管理には日本の研修が貢献。発展系として日本の「食育」の技術移転を提案している。
ドミニカ国マリゴット漁港整備計画		✓		専門家派遣	日本人専門家が新たな漁法を提案し, 漁獲量増加に貢献。
ドミニカ国沿岸漁業開発拡充計画		✓	✓	専門家派遣	漁業開発, 鮮度保持についての教育が人材育成・意識改革をもたらした。
パナマ国小規模漁業開発計画		✓		草の根無償	製氷機の導入で氷の低価格化と安定供給がもたらされた。

出所) 外務省, JICA 事後評価報告書より評価チーム作成

(4) 外交的な波及効果

本節では、プロセスの適切性に関し、図表 4 の外交目標の評価ステップ1および2に基づき評価する。

まず、ステップ1(日本側が現場まで目的共有しているか)に関しては、波及効果測定的前提となる外交の目標について、水産無償資金協力に関わる日本側関係者(外務省、水産庁、JICA 等)の間で、適宜認識が共有されていることを確認した。

また、ステップ2(相手国政府が認知しているか)については、水産無償資金協力の全案件についてそれを把握することは困難であるが、少なくとも調査チームが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、両国を兼轄する在トリニダード・トバゴ日本国大使館の大使を始めとする日本の担当者が、相手国政府に日本の外交方針を説明し、理解を求めていることが聞き取り調査から明らかになった。さらに、現地調査時に実施した相手国政府へのインタビュー等でも、日本の外交方針や目標について一定程度の理解が得られていることも確認することができた。

以上に鑑みれば、少なくとも上記二か国に関し、外交的な波及効果の観点から水産無償を捉えれば、そのプロセスは適切であると評価することが出来よう。

4-3-3 プロセスの適切性に関する課題

以下に示す事項はプロセスの適切性の課題として抽出される部分である。

(1) 案件形成(基本設計、協力準備調査)の課題

外務省や JICA では案件採択の基準やガイドラインを整備しているが、それでも事業のミスマッチや相手国ニーズに合致しない機材の提供等が起こりうる。例えば 2004 年度にソロモンで実施した「カツオ・マグロ類漁業基盤修復計画」に関しては、基本設計段階での分析が十分でなかったこと、コンサルタントが実施した基本設計に問題があったことなどが 2009 年の事後評価で分析されている。ここでは協力準備調査のプロセスにおける「相手のニーズ把握が不十分である」という指摘事項についての考察を試みる。

この課題の背景として、①設計段階で想定された施設や機材の規模や配置位置が事後評価の段階で現状に適合していない、②設計段階で想定された施設や機材の調達先や品質が事後評価の段階で維持管理に適合していない、の 2 点があげられる。以下それぞれについての考え方を示す。

①提供された施設や機材の規模や配置位置に関する課題

本件の現地調査を行ったドミニカ国のマリゴットの水産無償では、当初計画の施設規模が現在の利用からすると過小であり、当初もっと大きな規模で計画する必要があったのではないかという印象を受けた。23 件の事後評価の中

には、計画段階における規模と評価段階での規模については、前者が過大であったという評価(例:、カメルーン「零細漁業センター整備計画」2005年)と同様に、過小であったという評価(例:ガーナ「セコンディ漁港建設計画」1997年)がある³⁹。

②提供された施設や機材の調達先や品質に関する課題

更に施設や機材の調達先や品質に関しても日本製品を採用した結果として、施設供与後ほんの小さな機材の故障でも交換部品が入手できず、贈与された機材が使われていないケースがあった。これらは事業費の大半を占める土木工事に係るものではなく、事業費全体の数パーセントにも満たない管理棟のエアコン設備や研究施設の試薬(検査室⁴¹)であるケースもあり、本件現地調査では小型の会議室に日本製エアコンの特注品が採用されていたケースも確認された。

以上は、コンサルタントが相手国ニーズをどのような機会に事業の設計に反映できるかという点で一つの教訓となろう。相手国ニーズを贈与する施設や機材に反映させるためには、コンサルタントと相手国政府との十分なコミュニケーションが不可欠である。前述の水産無償協力の実施フローをみると、相手国政府とコンサルタントのコミュニケーションの機会は以下の5時点となる。

- 協力準備調査の現地調査の段階
- 協力準備調査の報告書案説明の段階
- E/N, G/A 締結後の「詳細設計」の段階
- 日本で実施される入札会参加の段階
- 建設の段階

協力準備調査の現地調査の段階ではまだ概略設計のレベルであるため、相手国政府と施設や機材の詳細を議論するには限界がある。先に示したとおり、協力準備調査の報告書案説明の段階では、相手国政府に詳細な設計の内容まで伝達するこ

³⁹ これらの理由として、不可抗力的に資源量が予測できなかったケース(予想以上(以下)に資源量が変化した)、あるいは基本形成の段階で現地政府・漁業組合等と十分な合意形成が図られていなかったケース等が考えられる。

⁴¹ 検査室が利用されていないという例は多く、ギニア国コナクリ市ケニアン魚市場建設計画(2002年実施, 2007年事後評価)や、アンティグア・バーブダ水産センター建設計画(2004年実施, 2010年事後評価)があげられる。

とが困難である。

更に E/N 締結後の「詳細設計」はこれを日本国内で行うのが一般的で、現地で詳細設計・入札図書を作成を行うコンサルタントは少なかった。コンサルティング会社への聞き取りによると、詳細設計の期間中の現地政府との折衝は、詳細設計開始時の現地調査(2週間程度)や入札書類作成の直前に行う入札図書の承認(設計図面や仕様書に相手国政府の設計担当官の承認サインを受領)の各々2週間程度であることが判明している。

以上に鑑みると、「詳細設計」段階でコンサルタントが相手国政府との設計の確認作業を更に密に実施すれば、相手国ニーズを更に確実に設計に反映することができると考えられる。

(2) 広報および評価結果の活用(フィードバック)

広報(Visibility)には、視覚的に強い印象を与えることより、完成した施設を一般の生活者にも有効に利活用してもらい、日本の立場に関する理解と賛同を醸成する、という役割が期待されている。

言いかえれば日本のプレゼンスをモニュメントとして残すこと以上に、日本の水産資源管理に関する考え方や手法を地元の裨益者に広く共有してもらうことが日本の外交政策の理解や支持を促進する上でも重要である。たとえばアンティグア・バーブーダの海洋学者(学校の校長先生)は、日本の贈与した水産施設が資源管理の上で非常に重要な施設であることを子供たちに教育し、資源管理のためのマングローブ植林を教育の一環として取り入れている。またウミガメの保護を目的としているドミニカ国の NGO は、日本の贈与した施設の共用施設を活動拠点として漁師や一般市民にウミガメ保護の教育活動を行っており、環境保護分野で日本が同じ立場にあるとの認識が生まれてきている⁴²。このように日本の贈与した水産無償の施設の広報は目に見える物質的なものより、日本の海洋資源管理の考え方や思想を伝達する上でモニュメント以上の効果をあげており、水産無償スキームの実施や広報に際しては、こうした観点にも留意されることが望ましく、そうした意味では案件実施プロセスにおいて、さらなる広報の改善に向けて一層取り組んでいく余地はあるだろう。

⁴² アンティグア・バーブーダとドミニカ国の現地調査では、漁業と直接関係がない人々にも、日本の水産無償援助の事実が広く知れ渡っていた。ウミガメの保護を目的とする NGO 団体の幹部と意見交換した時には、彼らが主たる保護の対象であると考えているウミガメは、アメリカ人がオサガメ(英語では Leatherback Turtle)と呼んで保護しようとするウミガメではなく、他の種類のウミガメであるということが判明した。その理由は、それらのウミガメが彼らにとって貴重な資源であるからということだった。これらのウミガメも保護されているが、一年のうち一定期間の捕獲が認められている。保護団体も、保護の目的が資源としての利用であるから、それを当然のことと受け止めていた。これは、日本人が資源保護と資源利用について持っている感覚と同じである。また、彼らは、日本の水産援助によって、沿岸資源が守られ、水産業が発展しつつあることも良く知っていた。このような考え方が、カリブ海全体にある共通の文化と言えるかどうかまでは不明であるが、この考え方を広く共有していくことこそが水産無償援助の外交目的であると考えられる。

なお、事後評価の結果や教訓を踏まえたフィードバックのプロセスについては、既述のとおり、JICA では事業評価検索機能をホームページ上に導入し、教訓や提言を含む事後評価報告書を検索、閲覧できるようにしていること、あるいは JICA 内部にデータベースの活用を通じて過去の教訓や提言を検索できるシステムが置かれ、担当職員がこれらを日常的に活用していること等から、適切なプロセスが担保されているものと考えられる。

図表 33 広報に関する主要な成果

成果	評価内容	関連するプロジェクト
資源管理型漁業の重要性を訴求	贈与した船をプレス発表の場として活用することで、日本の ODA 方針や資源管理の必要性を啓蒙した。	漁業調査船建造計画(セネガル)
資源保護と利活用の両立を目指す拠点を形成	子供(学童)に対する資源の利活用教育に地元の教育者が貢献し。その一環として日本の贈与した水産無償施設が位置づけられている(アンティグア・バーブーダ)。贈与施設を資源保護&利活用の拠点として活用した(ドミニカ国)。	上述のアンティグア・バーブーダ、ドミニカ国(双方とも現地調査実施国)にこれまでに提供した事業。
贈与した施設がもたらした効果の展示	農業や水産業に関連する国際会議のインカーションとしての施設の活用により、日本の贈与した施設の産業開発への貢献をアピールした。	水産物開発技術センター建設計画(モロッコ)
緊急時にライフラインとして機能	贈与施設の災害来襲時の緊急的利用により、地元住民の食料の保存・鮮度維持に貢献した。	グレンヴィル水産物流通改善計画(グレナダ)
贈与した水産無償を梃子にした教育支援を提案	事後評価の提言として消費者の意識を変える「食育」に関しても日本が支援することを提案した。	ビューフォート水産複合施設整備計画(セントルシア)
国家の教育イベント形成のきっかけづくり	増加した漁獲に対する国民の認知と小学生の魚食普及を行うため、「Eat Fish Day」を創設して水産無償施設に対する感謝の情を国民に訴求した。	マリゴット漁港整備計画(ドミニカ)

出所)外務省, JICA 事後評価報告書より評価チーム作成