

## 外部有識者レビュー

東京外国語大学 小川 了 教授

明治学院大学 勝俣 誠 教授

鹿児島大学 松岡 達郎 教授

本外部有識者レビューは、本件評価に直接携わっていない外部有識者に対し、第三者の独立した立場からの最終報告書案(DF/R)へのレビュー(2次評価)を、国際協力事業団から依頼したものである。

## 「セネガル国別事業評価調査報告書」に対する有識者コメント

2003年5月

東京外国語大学 アジア・アフリカ言語文化研究所

教授 小川 了

本報告書は、「援助重点分野の包括的な評価」、「水産業分野におけるプログラムレベルの評価」、そして「相乗効果の評価」の3分野から構成されているが、全体に大変丁寧な作りで、まことに詳細を極めるものとなっている。調査団は計3名という少人数で構成され、また現地での調査期間も総計で1ヶ月程度という短い期間であるが、現地では多くの関係機関の、多数の関係者に直接の聞き取り調査を行い、関係資料を丹念に精査されたあとがうかがわれるなど、多大の努力を払われたことが実感される。読者としては、この報告書から学ぶところが多くあるのは疑いない。まずは、調査担当者の皆様のご努力を多としたいと思う。

以下、幾つか気づいたことを記したい。

### (1) 第2章「援助重点分野の包括的な評価」について

この章においては、セネガルの全体的状況について詳しく記されていることもあり、読者は多くのことを学ぶだろう。資料についても、実際的な数値を示すものが多くあり、大変有益である。

「農業の主要生産物は米で、その他、ピーナッツ、綿花等々」(本編 p. II-4)と記されているが、米の生産量、輸入量等に関する数値的裏づけは本編においても、資料編においてもなされていない。この文章を読む限り、セネガルの主要農産物は米であると読者は判断するだろう。この表現は妥当だろうか。米が主要生産物であるとする、南部のカザマンス地方、および北部セネガル川流域の灌漑地域での生産を指していることになるが、それらへの言及はなされていない。

「1.5 貧困」において、世銀/IMF の支援を得て作成された RPSP(貧困削減戦略ペーパー)からの引用があり、貧困に至る人為的な原因が挙げられている。伝統的要因と、グローバリゼーションが進行する中での要因とがある。報告書は「1994年以降に見せた経済成長も、国民の生活水準の向上や貧困削減に対してマイナス要因になっている場合がある」と割とさっぱりといなしている感がある。ここら辺は、セネガル研究者の間においても、今後、詳細な分析がなされる必要がある重要問題として認識されるだろう。問題のありかを指摘され

たこと自体を多としたい。

ジェンダー問題に関して、「セネガルの女性は全人口の 52%を占め、農村部では 75%を占めている。女性の労働人口は全労働人口の 43%であり、生産活動における女性の貢献度は大きい。特に農村部では女性の果たす経済的社会的役割は大きく、家庭用食料のほとんど全てを生産し、家事、育児を行っている」(p. II-8)とある。事実、その通りで、女性の労働量、また家計における女性の貢献度は都市部においても、農村部においても大変大きい。女性の労働量の多さについては、植民地化以前の伝統社会においてもそうであり、植民地行政の下で女性労働の負担はさらにいっそう増えたことも分かっている。本報告書における、この指摘は重要なことでもあるのだが、その点に関する資料的裏づけがなされていないのは残念である。（「家庭用食料のほとんど全てを生産」とだけ述べて、数値的裏づけがないのは説得力を欠く。農村部では、なぜ、女性労働力が 75%にもなるのか、もう少し説明がほしい。）

それにしても、「3.5 主要ドナーの開発援助 (1)援助額と援助重点分野」(p. II-24)に記されているが、セネガルに対する日本の援助の大きさは驚くほどのものがあり、ひと昔(むしろ、ふた昔?)前から考えると隔世の感があるだろう。日本政府はセネガルをアフリカにおける重点援助国として認識し、これだけ多くの援助を実施しているのだから、なお一層のこと日本としてのオリジナリティが目に見えるような援助がなされることが重要であろう。その意味で、日本の援助は、(セネガル政府との協議の上で)水供給、教育、保健医療、次いで環境、農水産業という順位が設定されているのは結構なことだと思う。この領域なら、何といっても日本だというようなオリジナリティを持たせることは、今後とも重要なことだと思う。

## (2)第3章「水産業分野におけるプログラムレベルの評価」に関して

個人的な感想に過ぎないかもしれないが、ミシラでの「練り製品」の製造指導、あるいは塩干物の品質改善に関して、「試作品は伝統的食品の持つ独特の匂いを有しておらず、加工業者・仲買人・消費者の全員から受け入れられなかった」(資料編 p. II-19)とある。練り製品を買うお客はダカールのホテル、スーパーマーケット、在セネガル日本人に限られていたという。これは、援助という技術指導のあり方として適当だったのかどうかという問題を考えさせる。

また、本編 p. III-47 には「訓練内容が漁業の技術訓練に特化しており、漁民の漁家組織運営に関する知識・情報が不十分であった」という指摘がなされている。これなどは痛烈な指摘であり、日本の援助のあり方自体の問題点を指摘しているともいえる。技術訓練に特化し、社会的要因に関して現地の人々から学ぶ姿勢に欠けているという意味にも解される。現地の人々の食習慣、あるいはその他の社会的要因について学ぶなど、社会学者、民族学者などとの連携の重要性を痛切に感じる。

全体に、記述が詳細を極めていることは評価できるが、逆にその分、問題点の指摘のイ

ンパクトが弱められているくらいはないだろうか。言うべきことを単刀直入に言うという姿勢は却って弱められたように思う。

最後になるが、セネガルでは1995年以降、GDP成長率は年間5パーセントを上回るようになったが、一人当たりの国民総所得は下降傾向にあること、このように国レベルの経済成長が個人所得のレベルに浸透していないことが記されている。この点については、おそらくセネガルだけに限ることではなく、アフリカの他の国々にも相当程度共通して見られることではないかと思われる。セネガルが、今後まだ相当長くにわたって経済的な困難に直面するであろうことは予想される。しかし、性急な発展を意図して、外国投資と外国人労働者に長い間依存して来た結果の矛盾が激しい暴力という形で噴出したコートディヴォワールの場合などを考えると、苦しみつつ、しかし民主的な方法で経済発展を模索するセネガルのあり方は結果的に正しかったと将来言われるのではないかと思われる。そのために日本の援助が使われ、多くの専門家、協力隊の方々が努力しておられることに敬意を表したい。また、本報告書のために多大の努力を払われた調査団の方々への賛辞は、冒頭に述べたとおりである。

## セネガル国別事業評価最終報告書についてのコメント

明治学院大学 勝俣 誠

### 1. 全体の構成について

本報告書は援助実務関係者のみならず、日本国民・市民・世界の世論、政策担当者を対象とするのであるなら、もっと業界以外の読者にも読みやすくして欲しかった。

特に章割りがわかりにくい。2章の包括的評価の次に、3章水産業分野が、そして4章の相乗効果の評価では分野がタイトルとして明示されず、やや展開が不自然な印象を与える。もし、本報告書は「実務」のみを目的とするとしたら、公的刊行物のサブタイトルとして、特定分野の実務向け評価と明記した方がすっきりすると思われる。ましてや日本以外の読者を対象に外国語で公開されるとしたらなおさらである。

### 2. 「第2章 援助重点分野の包括的な評価」について

#### ・「1 セネガルの概況」について

この章はセネガルの現状をどこまで正確に認識しているかが問われる重要な章であるが、用語、事実認識に改善の余地があると思われる。

#### ・「1.2 人口・民族」について

「種族」は現代アフリカ地域研究ではまず使用されない。本報告とコメントではフランス語でも公開されるとのことだが、こうした現状認識水準で日本政府の援助がセネガル人社会を対象として実施されていると、セネガル側はもとより国際社会(特に欧米援助機関)から判断されてしまうことを私は懸念する。当面以下の点が指摘される。

英語やフランス語では、種族は通常 race, tribe と訳されるが、アフリカ側にはこれらの用語の使用を巡って、「部族」という用語の使用とともに強い批判が出されてきた。したがって、敢えて使用する場合、判断の根拠が問われるであろう。またウォロフ族などの「族」も使用に関し「種族」ほどでないが、批判があることは知っておいた方がいいだろう。「プール族」を「遊牧民」として位置づけているが、近年定着化が進行し、「半牧畜半農」などより現状に近い表現にすべきであろう。実際、内陸部におけるプール民族のこの生業形態の変化をどうセネガルの農村開発政策や砂漠化対策に織り込むかは、援助の方向、手法について重要な課題の一つとなっている。

宗教の記述について、セネガルが基本的にイスラーム社会で、同国の経済や開発事業に絶大な影響力を有しているムリッド教団などのセネガル独自の教団について少しでも言及しておいた方がセネガル経済の動態を知る上で有益であったであろう。

いずれにせよ、セネガルの概況については、同国の経済・社会・歴史についての日本語と、セネガルの公用語であるフランス語の先行研究を踏まえて記述しておくべきであろう。

たとえば、中国の開発問題を英語と日本語資料だけで作成して、同国の公用語である中国語資料を無視するとしたら、報告書の信頼度は低くなるのではないだろうか。

#### ・「1.4 国内経済・社会」について

II-3 ページで、「観光業・水産業などを中心に国内経済は上昇傾向に向かった」とある以上、マクロ分析の項目で、在外セネガル人の本国仕送り額と合わせ、観光や水産など主要項目の収入額も記しておいた方が、II-14 ページにおける経常収支の赤字構造がより具体的に見えたであろう。

II-4 ページで、家畜・家禽類について「国内需要は未だ輸入に頼る」と記述されていながら、セネガルの貿易構造の全体像が読者に見えてこない。国内自給に注目するなら、当然、輸出品目の推移だけでなく、輸入品目の動向も示すべきであったろう。なぜなら、輸入構造を見ることによって、その国全体のニーズの充足構造が見えてくるからである。輸出しか記さないのは、対外債務回収の要請から、国際金融機関が輸出収入増大に一義的に関心を持つと同じアプローチに組みすることになってしまわないであろうか。国民の生活向上を考え、そこから経済社会開発の展望を導き出すべき開発協力の報告としてやや違和感を感じる。

#### ・「1.6 ジェンダー」について

セネガルの開発・貧困問題のいわば実像を捉えようとするとき、イスラーム教団の影響力とともにインフォーマルセクターの動向にある程度言及しておくことは不可欠であろう。実際、セネガル政府もこのセクターの重要性を認めており、同国の就業人口の 60% 以上を占め、そのうち 80% が女性であるとしている (Le Journal de l'Economie 紙、2003 年 12 月 19 日付け)。

本報告では、「1.6 ジェンダー」で 3 行のみ言及されているが、貧困対策では極めて重要な分析項目なので、もう少し現地調査などを踏まえ読者に説明しておいた方が、同国経済・社会の実態がよく見えたと思われる。

#### ・「1.7 地方分権化」について

Commuaute rurale を地方共同体と訳出しているが、JICA の過去の各種報告からすれば、農村共同体という訳が適切であろう。地方分権化が全国的に進展していない主因として 4 点あげていることは適切だが、なぜ地方分権化がセネガルの社会開発、貧困対策のキーワードになっていて、今後、実務レベルでその政策を活用すべきかという前向きの評価もあるべきではないかと思われる。

・「2 マクロ経済分析」について

「1 セネガルの概況」と同じ章立てで「マクロ経済分析」が2として記述されるが、マクロ経済分析をまず踏まえて、国内経済、貿易、金鉱、貧困を展開するのが通常と思われるが、別に章を建てているのがやや不自然に感じられる。この章では、「一人当たり国民総所得は下降傾向にあり、国民の生活レベルの伸びは経済成長の伸びと必ずしも一致していない」と記しているが、このズレを解明・分析し、対セネガル援助の戦略を立案することこそ援助機関の基本的作業であるべきだが、それ以上の分析がないのがやや惜しまれる。同報告ではモリタニア、ギニア、ナイジェリアと比較し、「西アフリカの中でも経済的成功しつつある国」と断定し、そこから「セネガルの経済構造は順調に健全な方向へ転換している」と予測している。深刻な貧困問題を抱えるアフリカ諸国の政策担当者や開発関係者にとって、むしろ関心のあるのは、たとえば、なぜ東南アジアがそれなりに開発と生活向上が結びついているのに、セネガルではこのズレが生じるのか、なぜ東南アジア諸国は粗国内投資率(対GDP比)が30%前後なのに、セネガルは20%に過ぎない国を「健全な方向」と評価できるのか、前項の「セネガルの概況」の記述を踏まえて、より具体的に解明するのが「分析」というのではないかと思われる。

私の分析からすれば、産業別就労人口で農業が77%を占めながら、付加価値が2000年でGDP比の18%しか占めないのに対し、他方ではサービス産業がGDP比で55%も占め続けているのは、日本などの近代化の経験からしても健全とは評価しがたい。

しかも、2000年の輸出構造を見てみると、化学製品が22%を占める以外、落花生製品14%、水産物53%と7割近くが植民地期以来の一次産品か、資源の枯渇が懸念される漁業関連である。なぜ持続可能な成長のエンジンが、膨大な外国援助にかかわらず、東南アジア並みに始動してこないのかこそマクロ分析で少しでも言及したら、より説得的になったであろう。

・「3.5 主要ドナーの開発援助」および「3.7 日本の援助動向」について

分野別投入額以外に各分野毎に日本側の専門家とJOCVにかかわるコストが、どの程度占めるのかを明示した方が、投入コストに対する効果が他のドナーとの国際比較やセネガル側に投入されるコストとの比較など、より実務的・経営的判断可能になったと思われる。同報告では無償資金協力と専門家派遣、JOCVと行政上の区分にこだわり、援助重点分野の包括的評価を妨げている。なお、JOCVという日本および国際社会でボランティアとして認知される隊員をODA事業の一員として計上することに慎重であるべきという、3.3の指摘は正しいと思われる。今後、JOCVの独自性を判断する上でも国内的にも、国際的にも誤解のないよう関係機関は充分気をつけていただきたい。

・「3.6 NGO」で21行、「4.3 他ドナー機関およびNGOとの関連」で5行、NGOに関する

記述があるが、欧米の援助機関が近年ますます重視してきている NGO との連携を考えると、やや不十分に思われる。

また外国系、セネガル系と2分しているが、その分類の基準を明記し、実務の教訓とする報告書なら、大手 NGO を実名入りで紹介し、介入方式の特質、課題などをもっと具体的に報告して欲しかった。

#### ・「4 JICA の援助重点分野の総合分析」について

JICA の援助重点分野項目が基礎生活の向上、環境・農水産業であることは何ら問題はない。しかし、本報告では、その実施の具体的プロセスが見えにくい。実務にすぐ反映できる具体的教訓が評価調査報告の一義的目的としたら、分野とセネガル政府の公表する内外のステートメントとの整合性以上に、どんな決定プロセスを通じて、対象住民がプロジェクトの企画・実施、事業評価などに参加できたのかについて、他の援助機関との比較分析などを通じて記述したらより説得的な報告となったであろう。

この観点からすると、外国援助と地域住民の橋渡し役を務めてきた NGO の記述をもう一步踏み込んで入れられたらよかったと思われる。



## セネガル国別事業評価調査最終報告書案に対するコメント

松岡達郎（鹿児島大学水産学部附属海洋資源環境教育研究センター長）

### はじめに：本コメントの基本的な立場

本コメントはいわば「評価の評価」である。この作業の手法には確立されたものはないと考えるが、評価そのものが、「ある目標を達成するために、期待される成果に関する諸活動の組み合わせによって実行される」という点では、ある種のプロジェクトである。このため、評価の評価に用いる手法は、通常の評価のそれと基本的に同じであろう。本コメントでは、報告書案の記述内容を目標(目的)、成果、活動、投入の視点から整理し、水産の専門の視点から比較検討した。

なお、本コメントでは、水産分野に関係する「第3章 水産業分野におけるプログラムレベルの評価」およびそれに関連する部分の内容と評価の手法のみを検討した。

### (1) 評価調査報告書の構成について

報告書案によれば、本評価調査の枠組み(目的、期待される成果等)は、表-1のように整理できる。ただし、評価のための活動に関しては、実施された内容の記載がない場合が多かったので、報告書の中にあるサブタイトルをもって代用してある。

期待された成果は明らかに3段階に分かれる。(6)が目標に直結する成果であり、(2)～(5)はそれを導出するためにある。(1)は(2)～(5)の評価を行うための背景としての事実の調査把握である。

この構成では、セネガル水産業の概況把握を欠いている。当該情報としては、(1)の中に1ページ強の記述があるのみで、明らかに不備である。いかなる水産プロジェクト・プログラムの評価にしろ、漁業種、漁場、水揚げ魚種、漁船、使用漁具などに関する情報なくしては不可能である。筆者は本コメント執筆にあたって、これらの情報を各所から別途入手せざるを得なかった。本評価では、案件形成・計画の側面を強調するあまり、技術分野の記載は意識的に避けられている節も感じられるが、この判断は妥当ではない。筆者は、本報告単独では、調査内容を十分に理解できなかつたし、途上国の水産業開発管理計画についての教訓を引き出すことはできなかつた。上位目標である、「実務にすぐに反映できる具体的な教訓」の導出のために資する構成にはなっていないと言わざるを得ない。

表-1 本報告書に見られる水産分野での評価調査目標、期待された成果、活動等

上位目標	実務にすぐに反映できる具体的な教訓の導出
評価調査(プロジェクト)目標	(1) JICA の国別事業実施計画の改善に資する教訓・提言の導出 (2) 協力プログラム・プロジェクトの形成・実施のための教訓・提言の導出
成果	(1) セネガルの水産業分野の開発政策が把握される。 (2) 個別プロジェクト/プログラムが評価される。 (3) セクターへの援助がトータルに評価される。 (4) 地域住民を直接支援する援助手法が評価される。 (5) 総合評価がなされる。 (6) 今後の協力改善のために有用な提言がなされる。
活動	(1-1) セネガル国の水産業開発方針の推移の調査 (1-2) 他ドナー機関による開発援助の調査 (1-3) 日本の支援方針の推移の調査 (2-1) ミシラ零細漁業振興プログラムの調査・評価 (2-2) カキ養殖振興プロジェクトの調査・評価 (2-3) 漁船ディーゼル化推進プログラムの調査・評価 (2-4) ダカール中央卸売り魚市場プログラムの調査・評価 (2-5) カヤール水産センタープロジェクトの調査・評価 (2-6) 水産資源管理プログラムの調査・評価 (3-1) 評価対象プロジェクトの援助形態別・課題別の分類 (3-2) PLM による JICA 援助の再編成 (3-3) 実績の評価 (3-4) プロセスの評価 (3-5) インパクトの評価 (3-6) 投入体系の比較 (6-1) 水産分野について、国別事業実施計画の改善での、開発課題と援助重点分野の今後の方向性・留意点の提言 (6-2) 水産分野に対する、個別案件の形成・実施に関する提言

## (2) セネガルの水産分野における開発政策の把握

報告書の構成によれば、この成果を得るために行われた活動は、(1)セネガル国の水産業開発方針の推移の調査、(2) 他ドナー機関による開発援助の調査、(3) 日本の支援方針の推移の調査ということになる。これらの項目に関しては十分に整理されており、把握しやすい内容が得られている。ただし、既述のように、本章の中に含まれているセネガル沿岸漁業の現状把握の調査が、ここでの成果に資するために行われたのであれば、この点ではまったく不十分である。

本章の内容について二、三の疑問がある。「零細漁業の対象となる沿岸漁業資源は、1990年代半ばには、既に漁獲過剰の傾向にあった」と説明されているが、本文 -6 頁の図 3.2-1 に見られるのは、1997 年までの増加傾向とそれ以降の横ばい傾向である。努力量が不明であるが、かえって最大持続生産量(MSY:Maximum Sustainable Yield)レベルにあることをうかがわせる。以降の記述では、一貫して、資源の枯渇ゆえに漁業生産の増加につながる活動は無効であったとの立場を前提条件としているが、船外機付きカヌー程度の漁業ですべての沿岸資源が満度が開発されているとは考えにくい。「食料安全保障のための漁業の持続的貢献に関する京都宣言および行動計画(1995年12月)」の中でも

述べられているように、沿岸漁業の持続的開発のためには、ローカル資源のきめ細かい利用が重要である。この視点からも、開発計画の基礎となる資源状態の把握にはもう少し丁寧な分析・検討が必要であったらう。

上のことを受けてであろうが、セネガル国の水産業開発方針の推移の説明ではあまりにも形式的な時代区分を採用している。たとえば、セネガル政府の1989～95年社会経済開発計画には、漁業技術機械化・動力化・効率化および航海機器の拡充による航海安全が含まれていた。漁船の動力化や航海漁業測器の普及促進は、漁場の沖合いへの拡大とそれによる漁獲努力量の分散を目指して行われることが多く、これは努力量削減を選択肢に入れない場合の単位漁場あたり投下努力量の低減を図るための方策である。このように、漁獲・加工等の技術改善と資源の保全管理は常に表裏一体となって進められるものであり、水産開発方針に1996年に資源管理が忽然として追加されたとするかのような経緯把握は単純に過ぎる。日本の支援方針の推移の調査に関しても、上に対応した整理がなされている。この姿勢は、本報告書執筆の基本を規定してしまっているとさえ言える。この問題点に関しては後で詳述する。

### **(3) 個別プロジェクト/プログラムの評価**

プログラム概念の導入によるプロジェクトの整理はきわめて有効に実行されている。ただし、以下に詳述するように、本文中の個別プロジェクト/プログラムの名称やプロジェクト目標の設定に関しては、検討が不十分な点が多々ある。用語、個別名称に混乱があるので、以下、本文 -17 頁の図 3.2-4 にあるそれらに従う。

#### **(3.1) 零細漁業振興**

##### **【ミシラ零細漁業振興プログラム】**

零細漁業振興計画(1987年度)の当初計画でのプロジェクト目標は、「CPMの利用による生産と流通の拡大」であり、列挙された成果、活動、投入はこの目標と整合している。目標はその後変更されたところがあるが、本報告が変更後のプログラム目標として掲げた「CPMの独立採算化」は、水産協力としての本質的な目標にはなりえない。PDMの活動でも、訓練、開発、試験、普及、保健巡回など、独立採算制の機関にはそぐわないものが数多く含まれており、この点でも、合理的な目標設定にはなっていない。

本文の「プログラムの要約」と資料編の目的系図、PDMの成果・活動の間には、前者には「村民の保健衛生状態の改善」が含まれながら後者には含まれないといった差異があり、本評価作業の上での混乱ではないかと考える。筆者は、「保健衛生状態の改善」は外部からのインパクトであり、水産分野の協力とは言えないと考える。この点は、報告書後段で若干論じられているが、ここでは評価対象とされていない。

本プログラムの評価の焦点の一つは、被評価機関・地区ともに、プログラム進行中に水揚げ量が増加しなかったか減少していることである。本評価は、これを資源量の低下で説明し、特に検討は加えていない。当該地区では1989年以前は自家消費向けの漁撈活動以外は行われていなかったとしている

のが事実であれば、資源が満度に利用されていたとは考えにくく、プロジェクト開始後数年にして資源状態の悪化にまで至ったとは考えにくい。特に、近年、地区全体の水揚げがほぼ横ばいである中で CPM の水揚げが最盛期に比べて約 22%にまで低下していることは、より真摯な評価対象とするべきであり、安易に資源量の低下での説明で看過すべきではない。CPM の活動自体(プロジェクトを含むかもしれない)に重大な問題があると考えるのが自然であろう。ただし、本報告では、漁場・漁業種などに関する記述を欠いているので、資源と努力量の関係を検討することもできず、これ以上の検討は加えられない。

インパクト評価に見られる、プログラム「目標は達成されなかったものの、上位目標」は達成された」とするのは、PDM の持っている基本的な方法論に照らして、論理的な結論とは言えないのではないかと。このような評価からは見るべき教訓を引き出すことはできない。

なお、ミシラ地区での近年の水揚げ量変動に関して、小変動に拘泥しすぎている。小地域の漁獲統計では、この程度の変動は、プロジェクト、組織運営上の特別な理由がなくても往々にして見られるものであり、本評価作業で投入された努力量の無駄である。

#### 【カキ養殖振興プロジェクト】

本プロジェクトの名称は仮に設定したものにして、妥当なものではない(単に名称だけの問題であれば本質的な問題ではないが、そうではない)。PDM によれば、プロジェクト目標はカキ資源の持続的利用であり、天然カキの出荷や天然カキの棲息環境保全も含まれており、内容は養殖振興よりはるかに広範なものである。このことが、たとえば、妥当性の評価で、「カキ養殖の重要性は高いとは言えない」としながら妥当性は高いとする、プロジェクト名称を念頭に置いて一読するときわめて奇異な感を持ってしまう評価がなされることにつながっている。もしかしたら、本プロジェクト名称は 8 代にわたって派遣された JOCV がカキ養殖隊員であった等の理由に引きずられて与えられたものかもしれないが、名称を「カキ資源の合理的利用化プログラム」とでもすれば、検討・評価内容は妥当なものとしてはるかに理解しやすくなる。

本報告書でも再三 JOCV の活動なるが故の評価の困難さを記しているが、JOCV の位置付け、大枠が現在のような限り、その活動を技術協力プログラムの構成要素と捉えることには基本的に無理があるのではないかと考える。一方、1985 年から 20 年近くにわたって、養殖部門を持たずカウンターパートもない組織に JOCV 隊員が派遣され続けたこと、プロジェクト現地がカキ養殖適地であるか否かがようやく検討されることになったことなどの問題点が浮き彫りにされたのは、プログラムのアプローチの成果であろう。

#### 【漁船ディーゼル化推進プログラム】

プログラム仮称、プログラムの目標、目的に混乱がある。記述では本プログラムの目的として、「沿岸漁業の合理化による漁民の収益性の改善」を挙げて、PDM でもこれをプログラム目標としている。一方、プログラムタイトルは「漁船ディーゼル化推進」とされ、ディーゼル船外機普及に絞った評価が行われて

いる。投入の中の魚探、GPS、FRP 漁船調達は間接的貢献のための投入と位置付けられ、評価記述はもっぱらディーゼル船外機に関する項目に集中しているが、漁業の開発管理の視点から見れば、これは論理的ではないし、このために誤った結論に至っていると考える。

報告書も記しているように、ガソリン機関からディーゼル機関への転換のニーズは、伝統漁場の資源レベルの低下による漁場拡大要求、加えて、新規遠隔漁場の開拓には漁業測器・航海計器の装備充実が不可欠という漁業開発の一般的なパターンの結果である。本プロジェクトの投入全体はこのようなパターンを踏襲しているものであろう。ただし、漁場拡大が伴わない漁業測器・航海計器の装備充実、既存好漁場への漁獲努力量の集中につながるのが一般である。

インパクト評価では「本案件は、プログラム目標を達成しないまま終了している」としているが、本文自身が記しているように、PDM の成果 3 項目のうち 2 項目は達成されていると評価すべきである（GPS、魚探機の爆発的普及は世界的な傾向であり、本プログラムの貢献度は不明であるが）。その結果、漁場拡大、燃費低減が達成されないまま、漁獲努力の質的集中をもたらしている可能性がきわめて高い。もしそうであれば、資源への負のインパクトが認識されるべきであり、世界の沿岸漁業開発の歴史からこの蓋然性はきわめて高いと考える。

### (3.2) 水産物流通基盤改善

#### 【ダカール中央卸売魚市場プログラム】

調査評価のための PDM では、目標、成果、活動は合理的に関連しあっており、よく整理されている。プログラムの妥当性、効率性、自立発展性に対する評価にも納得できる。

有効性の評価には疑問がある。指標とされた取り扱い量が達成できなかった最大の理由のひとつとして、旧市場が閉鎖されなかったことを上げている。これがおもな理由であれば、指標値を達成できない状況は 1989 年の無償資金協力以降一貫して続いてきたと推測でき、1997 年度の協力の理由のひとつとして上げられている施設の狭小化が起こっていたとは考え難い。この矛盾は、計画のどこかの段階に不適切があったことを示すものと考えられる。この点に関する指摘・検討がないまま、「指標を満たすことはできなかったが」、「目標は達成された」と評価しており、教訓を引き出す立場としては不十分である。

市場の取扱量が年々増加しているとしているが、資料に含まれる統計からは、そのような傾向は見られない。本評価は、一方では、1994 年から浮魚を除くほとんどの魚が輸出用に仕向けられるようになったことを述べており、これは消費者に新鮮、衛生的で適正価格の魚を供給するというプロジェクト目標に関わる外部条件の変化である。数値目標こそ達成していないが取り扱い量が増加しているとする資料の誤読が、この重大な問題への真摯な検討・評価を阻むことにつながった可能性がある。

#### 【カヤール水産センタープロジェクト】

本プロジェクトが進行中であることもあり、記載の多くは背景・現状の報告的記載であり、特段の評価、

教訓は示されていない。

### (3.3) 水産資源管理

#### 【水産資源管理プログラム】

本プログラムの評価は多くの点できわめて不十分である。特に、第一に、列挙されている成果 3 項目が、プロジェクト目標である「漁業資源の持続的開発政策の実施」に妥当であるか否かの検討がなされていないことである(報告書後半では、現段階のコンポーネントは不十分であるとの姿勢が示されているが、ここでは記載されていない)。第二に、1999 年の無償資金協力による漁業調査船建造以降を評価対象としているが、この調査船が、1983 年に建造され水産資源調査・海洋観測を実施してきた旧調査船の代船である以上、1983 年以降の調査・観測がプロジェクト目標に貢献してきた効率の評価に基づいて、妥当性が検討されるべきである。この面で、プログラムの中での成果の一つ(調査船建造)の位置付けに対する評価は現段階でも可能なはずであるが、なされていない。

たとえば日本国内におけるいわゆる官庁船の代船建造の場合、旧船の船齢が少なくとも 25 年を経過してなければ検討されることもなく、かつ利用目的、運行計画に旧船では不可能という十分な理由付けが必要である。本件のように船齢 16 年にして代船を建造するには、旧船が行ってきた活動に対する相当に深い評価がなされるべきである。また、新造船の年間 114 日という少ない航海日数も容認されるレベルではない。ODA 分野での調査船、訓練船の供与がきわめて安易に行われているとの批判はよく耳にするが、本評価はこうした潜在的な批判に対して十分に答えるかたちになっていない。

「漁業資源の持続的開発にかかるマスタープランの策定」という成果の指標として、主要底魚、表・中層浮魚の資源量の把握が挙げられているが、これは明らかに不十分である。記載された 2 つの指標の満足はマスタープランの策定に直結するものではありえない。1995 年の「責任ある漁業のための行動規範」でも、漁業技術すなわち漁獲努力の質に関する管理が随所で強調されているが、これらにはまったく触れられていない。水産資源管理の実行は畢竟漁業行為(あるいは行為者)の管理であるのは従来から言い古されて来た俚諺であり、本プログラム目標は現在の成果 3 項目では達成されないと十分確実に予測できる。

### (4) セクター評価

この部分は本来、本報告書の骨格であるはずであるが、活動・記載内容はきわめて錯綜したもので真意の理解は難しい。基本的には、4.1 と 4.2 で水産セクターでの援助を 3 つのサブプログラムに分類・再編成し、それをもとに、4.3 から 4.6 で、実績(目標の達成度)、プロセス、インパクト、投入体系を評価している。

「4.1 援助スキーム別・課題別に見た評価対象プロジェクトの分類」では、3 つのプログラム(分野)に投入された金額が示されているが、この評価から特に見るべき成果はない。「4.2 プログラム的な視点から見た JICA 援助の再編成」で採用している、仮想プログラムの概念を導入してプロジェクト間の連関を分析するのは本来強力な分析手法であり、個々のプロジェクトの評価の集積よりはるかに有益な教訓

が引き出せる手法であろう。この分析の結果、水産分野での日本の援助が、「一部に不備な点はあるものの」「戦略的なアプローチが採られている」と判断している点には首肯できる。ただ、ここでも、資源管理が「新たに」加わったのを 1999 年とする立場に起因する分析の混乱と、評価の目安を目標の計画年での達成度のみで絞っている立場から、評価不能という結論に陥っている。これらの問題は総合評価にまで反映している重大な欠陥と言ってよい。

サブプログラムの基本的枠組みに関する各論としていくつかの疑問がある。-38～39 頁の表 3.4-1 の PLM で、水産資源管理分野で中期的成果を「水産資源管理計画の策定」に置いているが、活動(短期的成果)は調査船の建造、資源生物調査、水揚げ記録のみであり、その他の活動は記載されていない。筆者も既述したとおり、サブプログラム目標を達成する手段が確定されていないという評価は妥当であろうが、この評価は当該部分を除くとあまり記されていない。資源管理サブプログラム以外では漁業以外の代替収入源の創出という発想は不適當だろう。PLM によれば、この項目はカキ養殖を除くと漁獲物の加工・販売法の改善に関するもので、付加価値の増大と捉えるのが適当なものである。

なお、本分析でのみ 3 分野をサブプログラムと記載している。本文 I-5 頁にプログラムなる語の多義性が説明されているが、一つの報告書の中での分析としては不自然で、一読した場合に理解しにくい。すでに述べたように、ここでの記述は、資料編、および「3 個別プロジェクト/プログラム評価」との重複、繰り返しによる無駄がきわめて多い。

#### (4-1) 実績の評価

この項目は、日本の援助の実績評価、プログラムデザインの検討、セネガル政府の水産開発政策における日本の援助の位置付けの検討、他のドナー機関の実績との比較の 4 つの視点からの分析をもとに、総括的な実績評価を得よう進められている。ただし、プログラムデザインの特徴と課題を記載するものとされているが、水産分野のプログラム全体を評価せず、おもにサブプログラムレベルでの判断が列挙されている(報告書はこの立場を理由付けしている)。

日本の援助の実績評価では、3 つのサブプログラムごとに、「目標の達成度」と「目標達成の促進/阻害要因」を記載する方法をとっている。要約としては各サブプログラムの内容がよく分かるかたちにとめられている。ここでの記載は、「3. 個別プロジェクト/プログラム評価」や資料編との重複が大きく、個々のプロジェクト/プログラムレベルでの評価に対するコメントは、(3)で既に記したのでここでは繰り返さない。

プログラムデザインの検討は、本評価のもっとも重要な内容を含み、中核をなす部分であると判断する。結果として、1)生産基盤と流通基盤整備を組み合わせた複合的アプローチの重要性、2)調査船を用いた資源調査が核となっている水産資源管理サブプログラムの「目的 - 手段」の関係の未確定、3)水産資源サブプログラムの生産・流通サブプログラムとの連携の必要性、4)漁村の衛生面なども含む零細漁業振興サブプログラムの「目的 - 手段」の関係の不明確さ、などが描き出されており、大半は首肯できるものである。水産分野のプログラム全体としては、旧時代の政策に則った、生産・流通に重点を置いたものであると評価しているが、1992 年以降を評価対象としている限りこの結論は当然である。こ

れに、資源管理、参加型開発のアプローチをいかに「追加」していくかが問題であるとする姿勢は妥当なものとする。ただし、これらの評価が「実績評価の総括」の記述には必ずしもうまく反映していないのは残念である。

セネガル政府の水産開発政策における日本の援助の位置付けでは、ここでも、相手国側が資源管理を開発課題としたのは1996年、日本側がこれに対応したのは1999年以降という点が記載されているがこれは過度のこだわりと映る。

他のドナー機関の実績との比較、実績評価の総括では見るべき成果は得られていないと判断する。

#### (4-2) プロセスの評価

ここでは、案件形成 / 計画立案と実施 / 評価の各段階での関係者の認識の変化を分析したとしている。この分析は、プロジェクト目標が達成できたか否かに影響を与えた要因がどこで発生したかを知る上できわめて重要なものであろう。プログラム実施が長期にわたりかつ期間中に目標、実質的形態に変化があったミシラ・プログラムのプロセスでの日セ双方の意向・理解の変遷に注目して、援助側・被援助側双方でのプログラム全体を掌握すべき機関の必要性、援助側での異なる援助形態間での連携を確保する体制の必要性を結論として導出しているのは妥当である。

#### (4-3) インパクトの評価

ここでも水産プログラム全体での評価は不可能との立場をとり、零細漁業振興、水産物流通機構整備の2サブプログラムが与えたインパクトについてまとめたものであるが、内容の大半は、資料編と重複している。

ここにはいくつか疑問を持たざるを得ない内容が含まれている。水産物流通機構整備サブプログラムの評価で、消費者への魚供給という目標達成を測る指標として、国民一人当たり年間魚消費量が代用されている。この代用は、魚類食品の輸入がほとんどないという前提の下でのみ可能であろうが、この可否は輸入実態の資料等も示されていないので判断できない。一方、もしこの前提が満たされているのであれば、上記指標の増加は国内水揚げ量の増加を反映していることになり、資料によれば、人口を一定と仮定しても、1980年代半ばから1990年代末までに水揚げ量は1.5倍に増加したことになる。このことは、本報告書の基本的立場とさえ言える、漁業の増産は達成できなかったという視点と大きく背反する。

既述した、「漁船ディーゼル機関化」プログラムの失敗の負のインパクトがほとんど検討されていない。筆者は、本項に記された「1998年以降、零細漁民が沖合い水域に移動した」という記述に大いに注目している。このことは逆に、零細漁業振興サブプログラムが進行していた時期に、量質両面で増大した漁獲努力量が、旧来の漁場に集中的に投下された可能性を窺わせる。これ以上のコメントは不可能であるが、既に何度も記したように、漁業種、漁具、漁場などに関する理解が皆無であることが、従来沿岸漁業開発プロジェクトの評価でもっとも大きな問題のひとつに対しての検討を不可能にしていることを指摘するに留めておく。



#### **(4-4) 投入体系の評価**

この分析からは見るべき結果は得られていない。

#### **(5) 地域住民を直接支援する援助手法**

本項目で成果を得るために特に行われた調査・分析は記載されておらず、過去の案件への住民参加の形態が列挙されているのみである。近年、国内外を問わず、水産関係プロジェクトでは住民参加型のそれが注目されているのは既知であるが、困難さはそれを如何に実現していくかにあるだろう。多くの現場技術者はその成功・失敗の具体例を知りたいはずである。本項の最後に教訓らしきものとして、「直接的な利益につながらない活動に対する住民の参加度は低い」こと、「零細漁民の自立心が低い」ことが上げられているが、教訓として知りたいことはこのようなことではないはずである。本項では、総じて、評価調査の一手法として挙げるのが適切なほどの見るべき成果は得られていないと判断する。

#### **(6) 総合評価**

総合評価のためにとくに実施された分析等は記載されていない。ここで、「日本の(水産)援助は」「最終的な評価を下す段階に至っていない」としているのは、本報告書の持つもっとも重大な欠陥である。ここでも、資源管理プログラムを 1999 年開始の新分野とし、現在を水産援助プログラムの生産増大型から資源管理型への方向転換の時期とする立場によって、水産セクター全体として評価不可能という結論を得るといふ重大な欠陥に陥っている。再三述べてきたように、本報告は、資源は枯渇状態にある、資源管理はごく近年付加されたサブプログラムである、ゆえにその評価は時期尚早、したがってプログラム全体の評価はいまだできないという、非常に生硬な図式に陥っているように見える。

#### **(7) 今後の協力改善のための提言**

水産分野に関する提言・教訓は各所に分散して記載されている。まず、ここでも、「資源が枯渇状態にある」、「資源が限界まで利用されている」のが現状であるとの認識に基づいて、漁民数の削減あるいは他産業への転換、住民を直接支援する援助手法について論じているが、この立場への疑問はたびたび述べてきたとおりである。

個別案件の形成・実施に関しては、資源管理分野でのマスタープランの策定とそれに基づいた長期的な援助計画、村落部での漁業・加工・流通を包括した総合的アプローチ、スペアパーツの円滑な供給のためのアフターケアなどの必要性が提言されているのは妥当である。ただし、これらはずべて、水産分野の技術協力関係者の間では古くから知られている問題点であり、本調査の対象となったプロジェクト、プログラムの評価からのこれらの問題点への一定の回答こそが、関係者が求めているものではないだろうか。

## (8) コメンテータからの結語

セクター評価、プログラム・アプローチなど、本評価調査に採用された手法は、本来きわめて有効なものであると判断する。特にプログラム・アプローチの中で行われているプログラム・デザインの検討はその成果から、有効性の片鱗を証明している。

本調査評価の期待される成果のうち、(1)セネガルの水産業分野の開発政策が把握される。(2)個別プロジェクト/プログラムが評価されるの 2 点に関しては、水産の専門の視点から見た場合、数々の不十分さ、疑問が含まれていることは当該箇所でも詳述した。(3)のセクター評価では、本報告書自身が、セクターへの援助をトータルに評価することを放棄しており、(5)総合評価の結論は、上記のように、最終的な評価を下す段階に至っていないと結論付けている。総じて、本報告書のセクター評価は、自身が規定しているように、プロジェクト、プロジェクト群の評価の域を出ていないと判断する。(6)今後の協力改善のための提言に関しても、有用な教訓は得られていない。以上の結果、本報告は調査評価プロジェクトとしての目標を達成しているとは考えられない。

蛇足ながら、本報告には重複記述が異常に多い。資料編、本文の「3. 個別プロジェクト/プログラム評価」、「4. セクター評価」では、きわめて似通ってかつ微妙に異なる記述が繰り返し現れており、内容の把握はきわめて困難であった。いかなる報告書、論文でも、記述の重複はもっとも忌むべき欠陥である。該当箇所に記したが、本報告には資料の恣意的とも見える誤読が数多く見られる。これらの点でも、本報告書の手法と構成は成熟した科学的文書としての基本的要件を満たしていないと判断する。

最後に、本評価の結論が、現段階では「評価を下す段階に達していない」としているのは、受け入れられるものではないことを強調したい。確かに世界の水産開発管理の動向は 1980 年代末から 1995 年にかけて大きく転換した。しかし、生産技術の移転、流通インフラの整備、資源保全管理の流れは決して途切れているものではなく継続的な変化である。ディーゼル船外機の普及に見られるように、過去の一見増産技術の移転と見られる事業にも、漁獲努力量の分散による資源保全の考えが背後にあるのはその例である。本報告書自体が一部で記しているように、生産技術の移転、流通インフラ整備、資源保全管理の三者は総合的に把握するべきであり、筆者は、これらの事業を一貫した漁業開発管理の流れとして評価することは現段階でも可能であると考え、責任ある漁業のための行動規範にある数多くの課題に対してほとんど未着手であるという限界は確かにあるが、1983 年という早い時期に資源管理のための調査船を供与するなど、日本の協力全体としては十分に世界の流れに対応している。これらを踏まえたより積極的な調査評価がなされてしかるべきであると考え、日本の本分野での協力が開始されて以来 26 年、本評価が対象としている 1987 年以降でも 16 年が経過している。これだけの年月を経てなお、評価には時期尚早という結論は社会的には容認されるものではないだろう。