

東南アジア漁業開発センター (SEAFDEC) に対する JICA の協力

実施地域 フィリピン、タイ、マレーシア、シンガポール、日本



1. 評価調査の経緯と目的

東南アジア漁業開発センター (Southeast Asian Fisheries Development Center : SEAFDEC) は 1967 年に設立された国際機関である。我が国は SEAFDEC の設立以来、拠出金及び技術協力 (専門家派遣、研修員受入、機材供与) の両面から継続的な協力を行い、SEAFDEC の体制整備と機能強化に貢献してきた。

一方、近年、我が国ではより効率的で効果的な ODA 事業の実施が求められており、30 年以上にわたる SEAFDEC に対する JICA の協力についても、これまでの効果を検証するとともに今後のあり方について検討する時期にきている。本評価では、SEAFDEC 設立から現在にいたるまでの JICA の協力の効果と妥当性を検証し、その結果から今後の協力の改善のための教訓や提言を得ることとした。

本評価は外部の有識者に第三者としての立場からの評価の実施を依頼することとし¹⁾、我が国の ODA 事業について豊富な知見を有し、かつ日本評価学会の理事を務めている茨城大学の杉下恒夫教授に団長・総括を依頼した。また、JICA 専門家としての豊富な経験を有し、かつ青年海外協力隊の技術顧問も務めている東京水産大学の木原興平教授に水産分野の技術的側面からの評価を依頼した。

2. 評価対象案件

- (1) 1968 年度から 2000 年度までに JICA を通じて派遣された長期専門家 139 名、短期専門家 96 名 (短期専門家のデータは 1978 年以降のみ)
- (2) 1976 年度から 2000 年度までに日本へ研修員と

して派遣された SEAFDEC 職員計 234 名に対する研修事業

- (3) 機材供与

3. 調査団構成

団長・総括：杉下 恒夫 茨城大学人文学部教授

水産技術：木原 興平 東京水産大学水産学部教授

評価計画：鷺見 佳高 JICA 企画・評価部評価監理室長代理

評価計画：唐澤 拓夫 JICA 企画・評価部評価監理室

効果分析：小林 茂 システム科学コンサルタンツ (株)

4. 調査者派遣期間 (調査実施時期)

2001 年 3 月 20 日～ 2001 年 4 月 7 日

5. 評価のフレームワーク

(1) 調査手法

現地調査実施前に文書で SEAFDEC 事務局を通じ各部局に照会するとともに、現地調査において関係者へのインタビュー調査を行った。

(2) 評価の視点と基準

技術協力を行うにあたっては、問題解決や社会的要請に応えるために導入する技術が、導入の対象と

注 1) 本報告書は調査団の報告に加え、調査対象となった SEAFDEC 並びに SEAFDEC に派遣された JICA 専門家のコメントで構成されているものであり、これらが一体となって 1 つの報告書となっている。したがって、これらがそれぞれの意見が総合されたものが本報告書の見解となるものである。

なる組織や地域内に定着し従来の技術と融合するだけでなく、それらを応用して新たな技術を自ら創出する力を生成できるような方法をとることが重要である。そこで、評価では主として以下の諸点に着目した。

- 1) SEAFDEC 設立時の東南アジア地域における課題と SEAFDEC に対する社会的要請
- 2) 課題解決のための SEAFDEC の基本理念と前提条件及び問題解決レベル
- 3) 目的実現、目標達成のために投入すべき技術の種類及びそれらの質と量
- 4) 必要技術の投入対象、投入範囲、投入方法及び普及方法
- 5) SEAFDEC の業務計画、実施体制、推進方法
- 6) 投入技術の普及度、定着性、在来技術との融合性及び諸条件との親和性
- 7) 目的実現及び目標達成の度合いとその妥当性
- 8) 自己点検及び見直し方法
- 9) SEAFDEC の国際機関としての自立発展性

6. 評価結果

(1) JICA の対 SEAFDEC の協力のあらまし

SEAFDEC は、漁業技術者の訓練、漁業技術の研究、漁業資源の調査等の実施を通じて東南アジア地域の漁業活動を促進することを目的として 1967 年に設立された。その背景としては、1960 年代後半、東南アジア諸国で食料供給の増大及び栄養水準の改善、特に動物性蛋白質の供給増大が必要とされており、漁業開発の促進が極めて重要な課題となっていたことである。設立当時の加盟国は 3 か国だったが、現在では日本、シンガポール、タイ、フィリピン、マレーシア、ブルネイ、ヴェトナム、ミャンマー、インドネシア、カンボディアの 10 か国が加盟している。SEAFDEC において開発・蓄積された技術は、主に各加盟国から派遣されてきた政府職員への研修を通じて各国に広がっていく。これらの研修参加者

JICA 専門家派遣実績（1968～2000 年度）

部 局	派遣人数（人）			派遣人月（人・月）		
	長期	短期	合計	長期	短期	合計
訓練部局（TD）	64	35	99	2,660	102	2,762
海洋水産調査部局（MFRD）	38	15	53	1,481	40	1,521
養殖部局（AQD）	30	16	46	1,194	32	1,226
海洋水産資源開発管理部局（MFRDMD）	7	30	37	288	46	334
合 計	139	96	235	5,623	220	5,843

は研修終了後、自国政府の中堅技術者または各国の研修機関職員として活動していくことが期待されている。

SEAFDEC 事務局はタイにあり、訓練部局（Training Department：TD）はタイ、海洋水産調査部局（Marine Fisheries Research Department：MFRD）はシンガポール、養殖部局（Aquaculture Department：AQD）はフィリピン、海洋水産資源開発管理部（Marine Fishery Resource Development and Management Department：MFRDMD）はマレーシアと構成する部局がそれぞれ異なる国に分散している。また、理事会は、各加盟国より 1 名ずつ選出された理事より構成される。

JICA の SEAFDEC に対する協力は専門家派遣と研修員受入から成り立っている。1968 年以降派遣された専門家は 235 名ののほり、その指導分野は東南アジア地域の漁業及び各国政府の漁業政策の変化につれて変化してきた。SEAFDEC の JICA 専門家の評価は一様に高く、その技術レベルや業務実績には満足している。派遣された JICA 派遣の長期及び短期専門家の専門分野は多岐にわたっており、水産科学及び技術の多くを網羅している。これは SEAFDEC を通して東南アジア地域へ水産に関するほとんどの分野の技術が紹介されたことを意味する。

また、長期専門家の中には、各部局の次長として派遣される専門家も含まれている。次長の役割については、各部局とも管理職的な役割が大きいという認識であるが、同時に次長自身も各分野の専門技術を持ち合わせることを望ましいとしている。

一方、研修員受入については、1976 年から 2000 年までに合計 234 名が日本へ派遣されているが、その大部分は 1985 年までに派遣されたものでそれ以降は急激に減少している。この理由の 1 つとして、研修員の選考が、SEAFDEC の各部局が所在している国ごとの研修枠のなかで行うシステムになったことがあげられる。このため、SEAFDEC が日本での研修を要請しても、部局所在国内での選考過程で他の研修に高い優先順位があたえられ、所在国から日本への要請としては提出されないケースが多数あったようである。また、近年は、JICA の予算

減少により国際機関のカウンターパートに対する研修員の受入枠自体が小さくなっていることも、理由の1つであろう。このような状況ではあるが、各部局及び帰国研修員とも、最先端の技術を学べる日本での研修の成果を高く評価している。また、帰国研修員からは、日本での研修の成果として技術力の向上以外に、日本の専門家や技術者とのネットワーク構築などの効果があったことも指摘された。

(2) SEAFDEC の活動実態と課題

1) 設立目的と基本理念

SEAFDEC の設立目的は、東南アジアの食糧事情改善のための漁業開発の促進を目的として、漁業資源の合理的な開発と有効な利用を指向した漁業、漁船機関、水産加工、養殖技術、普及方法などに関する訓練や漁具、漁獲方法、漁業資源、資源評価、漁獲物保存、養殖技術開発などに関する調査と研究を行うこととすることである。しかし、これらの目的と目標を設定する際に必要不可欠な、動機、外部条件、前提条件、問題点の抽出方法等については、調査中には明確な説明はなかった²⁾。また、目的実現と目標達成のための事業を適正に行うためには基本理念が必要だが、これらについても提供された資料からは必ずしも明確ではない。

2) 運営体制

SEAFDEC のように構成部局がそれぞれ異なる国に分散している場合には、運営体制の如何がその組織の活動に大きな影響をおよぼす。今回の評価調査では、運営体制と活動状況を評価するために業務推進に必要な委員会活動に焦点をあてた。



パネルを用いた AQD の活動の説明を受ける評価調査団

一般に、委員会は組織全体、各部局、各部局構成単位組織ごとの業務目標達成のための意見調整・問題解決・意思決定を目的として設置される組織の運営には欠かせないものであり、組織の活性度の判定の重要な要素の1つである。SEAFDEC における委員会活動への取り組みは、部局によって異なっており、AQD のように、各種の専門委員会から研究セミナーに関する委員会まで比較的多くの委員会を意欲的に設置している部局もある一方で、委員会活動にあまり力を入れていない部局もある。

一般に、SEAFDEC のような教育・訓練及び技術開発を行う機関の内部委員会としては、企画、研修課程（カリキュラム）、予算、人事、将来計画、施設・設備維持管理、自己点検・評価、職員研修、出版広報関係等に関するものが必要であると想定される。特に、企画立案、研修プログラム作成、共同利用施設運営、施設保守点検関係の委員会が重要だが、これらのうち多くの部局に設置されているのは、人事と施設管理に関する委員会だけである（2001年2月にこれらが設置されたが開催実績のない MFRD を除く）。これらの委員会は各部局で毎月1回定期的に開催されているようだが、特に施設管理の委員会については検討事項のなかに最も重要な既存施設の維持及び保守に関する項目が入っているのか、あるいは単に施設の新設だけを取り扱う委員会なのかは不明である。また、SEAFDEC の設置目的の1つである、各種の技術研修及び訓練にかかわる課程設置（プログラム、カリキュラム）、各課程の研修訓練内容（シラバス）、教材作成等の訓練及び研修の具体的内容の検討に必要な委員会は設置されていない。さらに、SEAFDEC の業務目的に沿った事業を行い、社会的貢献度を高めるための社会の要望や意見の聴取や関係機関との業務協力促進のためには外部の水産関係者との意見交換が必要だが、それらの場としての外部委員会の整備は十分ではない。

今回の評価調査を通じ、SEAFDEC 職員の技術

注2) SEAFDEC 事務局からのコメント：SEAFDEC の活動については、メンバー国からの専門家の参加を得たニーズアセスメントプロセスによって分析、優先順位づけされ、決定されている。このプロセスを経ることによって、メンバー国の社会ニーズと意向を基本理念と目標に反映させることが可能となっている。

的自立意識が低いことが明らかになったが、地域の水産に関する問題解決に必要な技術を他への依存ではなく自力で創出するには、SEAFDEC 職員の一人一人の自覚だけでなく、関係職員が一同に会して専門的意見を交換する必要がある。そのための重要な場の1つである関係委員会が設置されていないことが自立性の涵養を遅らせている一因となっていると考えられる。

このように各種委員会の設置状況からも、SEAFDEC の国際機関としての業務推進に必要な意思決定方式と運営体制には改善の余地があることがわかる³⁾。

3) 必要技術の開発と普及

SEAFDEC の研究活動に関しては、研究成果が学術雑誌等に多く掲載されており、成果を広く世に紹介したという実績は高く評価されるべきである。ただし、これらの研究は、単なる研究にとどまらず、SEAFDEC が掲げる食糧事情改善のための漁業開発や漁業資源の有効利用という目標の達成につながるものでなければならない。研究結果を多くの関係漁業者が応用できるようにすることも SEAFDEC の任務の1つであるべきだが、これらについてどのような活動を行っているのか、十分な情報を得ることはできなかった⁴⁾。

SEAFDEC では、集団研修・ワークショップ・セミナー・関連学術学会での研究結果の発表、各種報告書、ニュースレター・広報誌発行等の方法で普及活動を行っている。SEAFDEC から紹介される技術は、国によって異なる経路でしかも多くの段階を経て加盟各国に伝達されるため、多種多様な課題を抱える水産各分野のどの現場に必要な技術がどの程度到達したかということが問題となる。しかし、今回の調査では、どの地域にどのような種類の技術がどのような方法で紹介され、どの程度活用され、問題の解決にどの程度役立ち定着したか、という技術普及の地理的範囲、普及規模、普及対象（階層）という普及に関する基本的な事項についての情報を得ることはできなかった。今後は、活動実績のみならずその効果についても情報の提供が求められるようになると推測される。SEAFDEC の意義や貢献を明確にするためにも、SEAFDEC が実施する各種の活動の効果を



AQD で実施されている化学分析の紹介

常時測定し評価するシステムを早急に構築する必要がある。

4) 投入技術の妥当性

技術に関する事業を評価するには、投入された技術の種類と内容及び技術水準、あるいは技術投入対象（階層）が適正であったか否か、投入した技術が在来技術と融合し定着したか否かなどの観点からの検討が必要である。これらの評価には SEAFDEC に対する課題と社会的要請、それらに基づく SEAFDEC の基本理念を知る必要があるため SEAFDEC に問い合わせたが、今回の調査では、明確な説明は得られなかった。これは、SEAFDEC が目標達成に必要な技術を投入する対象（階層、範囲）、必要な技術種類と水準等を必ずしも明確にしないまま活動を行っていたということを示すものではないかと考える⁵⁾。

また、このことは、SEAFDEC によって投入された技術が網羅的かつ多種にわたっているという結果にも現われているといえる。漁業分野の場合では、東南アジア地域での主体は小型船と小規模の漁具で行う零細漁業である。この実情を背景に、技術を投入する対象（階層、範囲）、必要な技術の種類と水準等の面から評価すると、レーダーシ

注 3) SEAFDEC 事務局・派遣専門家よりのコメント：SEAFDEC には運営に必要とされる内部・外部委員会組織があるうえ、組織が職制による管理機構となっている。

注 4) SEAFDEC 事務局よりのコメント：MFRDMD (マレーシア) の担当する資源海洋分野などのように調査・研究主体で直接漁民に移転する技術が少ないところもあるが、各部局では研究論文から実証プロセスを経て多数の普及用マニュアル、パンフレット、ビデオを毎年作成している。

注 5) 注 2) を参照。

ユミレーター等の沖合漁業用の高額な実験実習装置の設置や遠洋漁業用の大型実習船によるトロールやマグロ延縄などの大規模漁業を主体とした実習、あるいは大型漁船による漁業に必要な漁業生産システムや漁船エンジン等の技術研修は、その技術の種類、水準、社会的要請の各方面から判断しても妥当性が低いと言わざるを得ない。小型漁船による沿岸での漁業者が大多数である加盟国の現状を考えると、現在の研修目標の設定、研修技術の種類、研修課程（カリキュラム）等には大きな問題がある。養殖分野や水産加工分野でも同様に、技術の妥当性の面で疑問なしとしない。

以上の例にみるように、技術を投入する対象（階層、範囲）、必要な技術の種類と水準については、解決すべき課題と社会的要請の分析が不十分なため、国際機関としての基本理念に基づく業務目標が必ずしも適正に設定されなかったのではないかと疑問を感じる。本評価調査では、移転された技術がその活用対象地域に以前からある在来技術とどの程度融合し、社会経済的諸条件にどの程度適合したかという、融合性、親和性、定着性の評価に必要な資料を入手することはできなかった。

水産分野の技術協力においては、在来技術との融合性にすぐれ諸条件との親和性の高い技術の開発や、開発された技術の地域への定着率及び持続性の向上を図るための協力技法の創出が必要である。SEAFDECにおいても、技術提供者であるJICA 専門家と、技術を受容する SEAFDEC がそ

れぞれの所有する技術を融合させ、定着させるための技法の研究・開発に努めることが必要である。

5) 技術的自立性

今回の評価調査では、各部局において日本で技術研修を受けた職員を対象に、国際機関職員としての日本に対する技術的期待及び依存度について直接意見を聞いた。その結果、SEAFDEC 設立後 30 有余年を経過する現在も、彼らの日本の水産技術及び日本人専門家に対する依存心は非常に強いと見られ、国際機関として必要な技術を自ら創造・開発し、技術的に自立する方針と計画についての明確な説明はなかった⁶⁾。SEAFDEC が東南アジア地域の水産振興に貢献するためには、加盟国ごとに異なる水産の諸条件に対する親和性の高い独自の技術を開発する必要があるが、そのような社会的要請や期待に応えるための技術的自立意識はあまり高くないようだった。また、各部局とも職員の国際機関職員としての自覚と目的意識が低いため、加盟国全体の水産振興ではなく部局が設置されている国の利益を強く反映した業務姿勢になってしまうことが懸念される。

これらのことより、早急に技術的自立のための体制を整備する必要がある。また、必要な技術を外部から導入する場合でも、従来のように特定の国に依存するのではなく、必要技術の多元化、及び技術供給源の多様化を図るとともに、東南アジア地域内の在来技術を活用することによって技術的な自立を推進する必要がある。このことが在来技術との融合性と定着率を高めることにもなる。

(3) JICA の協力のあり方

1) 技術移転の度合い

今回の評価調査においても、各部局とも JICA 専門家からの技術移転は着実に成果を上げていると専門家の実績を高く評価している。例えば、タイの訓練部局（TD）では、設立当初は調査・訓練船の航海・通信・漁労作業等に関する船長をはじめとする高級船舶職員はすべて JICA 専門家だったが、現在では漁労長以外はすべて TD の職員が



重要開発魚類の 1 種であるハタ孵化仔魚を見る

注 6) SEAFDEC よりのコメント：SEAFDEC は自らの技術力を高めるため、他の機関と協力しながら努力しているが、技術は日々進歩していることから、漁業先進国である日本に必要な技術を求めていくということはある意味で当然である。

務めている。また、陸上での講師も、航海術、通信、気象学、基礎科学などの分野については、タイ国内の関連機関や大学等からの講師招聘制度を設けてタイ人講師への移行を図っている。さらに、フィリピンにある養殖部局（AQD）においても、設立当初派遣されていたエビ及び魚類養殖技術の専門家は1990年代中頃をもって派遣を終了しているが、現在も各種魚介類の種苗生産がAQD職員の手により継続されている。

2) 投入技術の質と量

JICAがSEAFDECに投入した技術の種類、質と量、投入対象、投入範囲及び投入方法については、JICAが派遣した専門家及びJICAが受け入れた研修員のデータから判断するに、多岐にわたる分野において継続的に投入がなされたことを示しており、水産に関する広範な技術が日本からSEAFDECに、また、SEAFDECを通して主に加盟各国へ紹介されたことになる。また、近年は加盟国が主催する第三国集団研修により、加盟国以外のアフリカ、大洋州等の国へも水産技術が紹介されている。JICAの専門家派遣事業と研修員受入事業により、SEAFDECが数少ない水産に関する地域国際機関として東南アジアに多種多様な水産技術を紹介したことはかつてない事業であり、その努力は評価されるべきと考える。

3) 日本の他の協力との整合性

JICAは、東南アジアにおける水産分野の振興のためにこれまでに多くの専門家を派遣している。SEAFDECへの専門家派遣以外にも、他の水産関係機関への個別専門家、関係国が主催する第三国集団研修における研修講師などを派遣している。JICAはこのほか、シニア海外ボランティアや青年海外協力隊などでも人材を派遣しており様々な協力形態で東南アジア地域の水産分野への協力を行っている。東南アジア地域の水産分野については、国際機関であるSEAFDECを通しての協力とその他の二国間ベースでの協力方式によるものを含めると、二重三重の協力を行っているということになる。これらのことから、JICAによる協力が特定の地域や国に偏っているという点で問題がある。

また、国際機関であるSEAFDECに対しても、



SEAFDECの研修に職員を派遣しているタイFMOでSEAFDECの活動を聴取する調査団

日本政府は拠出金（マルチ）として運営費、事業費等に毎年2億円強の資金を拠出しており、これにJICAが毎年専門家派遣費、携行機材等（バイ）として約2億円を上乗せするという形態は、援助の重複ともいうことができ、整理・調整が望まれる分野でもある。

4) 協力継続の妥当性

JICAがSEAFDECへの協力を継続することの妥当性を検討するためには、2つの点のレビューが必要となる。1つは、本来二国間の技術協力実施機関であるJICAが国際機関であるSEAFDECへの協力を継続する必要があるのかどうか、もう1つは、同じ機関に30年以上にわたって技術協力が続けられていることの是非の問題である。

まず、国際機関に対するJICAの協力についてだが、これを肯定する意見として「途上国における技術協力実施を目的とする国際機関であるSEAFDECにJICAが技術協力のための専門家を派遣することは、JICAの本来業務に抵触しない」というものがある。しかし、JICAがこの業務を始めたSEAFDEC設立時の事情が勘案されなければならない。当時は冷戦のさなかで、日本は東南アジア地域の安定への寄与のためにどうしてもSEAFDECに協力しなければならないという政治的背景があったと考える⁷⁾。SEAFDEC設立当時とは国際情勢が大きく変わった現在、JICAが

注7) SEAFDEC事務局よりのコメント：日本と他のSEAFDECメンバー国との協力は漁業セクターにおける共通の関心に基づいて設立されたと理解しており、記述されているような理由については、全く承知していない。

SEAFDEC に協力を続ける理由は見当たらない。まして、日本政府の厳しい財務状況のなか、ODA を削減・縮小の方向で見直さなければならないこの時期、JICA が SEAFDEC に従来どおりの規模の協力を続けることは、ODA の効率向上という視点からも疑問がある。

次に、技術協力実施機関としての JICA の SEAFDEC への協力のあり方を考えてみる。

JICA が協力を続けてすでに 30 年以上経ち、多くの専門家を派遣しているにもかかわらず、SEAFDEC が日本へ頼ろうとする姿勢は強い。JICA の SEAFDEC に対する今後の技術協力は、SEAFDEC 全体に一日も早い自立を促すことを前提にすることが条件だが、水産資源開発、資源保護、環境対策、流通経路の開発・整備など、現時点では明らかに SEAFDEC の自立が困難と思われる分野については、今後も JICA による専門家の派遣が必要と思われる。ODA 予算の削減から二国間ベースの長期専門家の新規採択数が大幅に削減されている事実、そして SEAFDEC の早期卒業を促すなどの観点から、長期専門家はどうしても必要なポストだけをその業務内容に最低限必要な期間で派遣することとし、今後の JICA の SEAFDEC に対する協力は、短期専門家の派遣を柱として SEAFDEC 側が求める最新知識を必要とする重点分野に、的確な人材を広くリクルートして派遣することが望ましい。

また、長期専門家に関しては、SEAFDEC の各部局に配置されている次長職について検討する必

要がある。各部局の次長は SEAFDEC の設立協定に基づき日本政府が派遣することになっているが、これら次長は JICA 専門家として日本から派遣されている。タイにある事務局と TD の次長は兼任であるため、次長の数計 4 名である。これらの次長職には、主として農林水産省水産庁の職員（現職及び退職者）が派遣されている。過去に次長として派遣された専門家の派遣前の日本での主たる業務は行政にかかわるものと水産関連の専門技術的な仕事とに分けることができる。日本で主に行政関連業務に従事していた次長は、管理職的業務面で SEAFDEC に貢献しているが、必然的にその業務は技術専門家による「技術目的達成型」ではなく「役務提供型」になる⁸⁾。また、次長職の仕事には技術にかかわるものも多いので、技術専門家が次長職を担当するほうがより効果的である⁹⁾と考える。

一方、日本から次長を派遣する必要性の 1 つとされている政策立案や政策決定などの分野においては、次長を通じて ASEAN の漁業政策に日本の政策を反映させるという目的があまり達成されていないように見受けられる⁹⁾。この地域における水産政策の決定に日本が影響力を発揮しているのは ASEAN 農業水産大臣会議、または SEAFDEC 理事会の場においてであり、各部局の次長の影響力によるものではない。この次長職には、ほぼ絶え間なく日本の水産庁の職員が JICA 専門家として派遣され続けており、いわばポスト化していることも問題である。SEAFDEC の各部局次長職の仕事が、これまでのような役務提供主体であり続けるのならば、設立協定に従って、日本政府の勧告により現地スタッフを次長に選考して、日本人次長は撤退の方向に進むことが望ましいと考える。これには協定改正の必要もないと思われる。技術移転という本来の JICA 業務から離れる役務提供型専門家を派遣し続けることは、本当に必要



FMRD 局長よりパネルを用いた活動説明を受ける調査団

注 8) SEAFDEC 派遣専門家のコメント：SEAFDEC のように技術協力を本来の業務としている国際機関への専門家派遣については、役務提供自体が漁業協力の一部と考えられ、二国間協力のなかで位置づけられている「行政アドバイザー」等と同様の取り扱いをする必要があると考えられる。

注 9) SEAFDEC 派遣専門家のコメント：1998 年以前の SEAFDEC は、技術に特化した協力にその活動を限定していたため、ASEAN の漁業政策にほとんど関与していないのは当然である。

とされる他分野の専門家の派遣枠を圧迫することになる。以上のような理由から、次長として派遣されている長期専門家については、今後の派遣を再考することが望ましい。

(4) 日本としての協力のあり方

日本の SEAFDEC への協力には、技術協力の視点からだけではすべてを解決できない政治的事情もある。その最大のものは ASEAN を通じて東南アジア地域への日本の影響力の維持、さらに世界の海洋資源、環境保全などをめぐる国際的な論争の場で日本の理解者を獲得するという課題である。現状において、日本は SEAFDEC を通じて東南アジア地域あるいは国際社会に影響力を有しているのかという点を調査したところ、SEAFDEC 加盟国全てが国際社会における日本の絶対的理解者ではないものの、日本が SEAFDEC を通じて一定の影響力は保持していることが確認された。30年以上にわたり、多大の支援を続けてきた SEAFDEC に日本が影響力を保持することは、国益の観点からも極めて重要である。「日本が手を引いたら各部局所在国は十分な予算措置ができなくなり、部局の運営が難しくなる場所も発生するだろう」(MFRMDM) という事態も想定される。これまでの日本の協力を無駄にしないためにも、そのような事態は避けなければならない。

また、今後 SEAFDEC が真に国際機関として機能し始めた場合には、ラオスを除く ASEAN 全加盟国が加盟する地域国際機関を通しての一括協力は、ODA の効率化という点からも、SEAFDEC を通じた協力は継続すべきである。

しかし、日本国内外の諸般の事情からして、政策の転換は避けられない。国益の維持、ODA の見直しという2つの視点から考えられる解決策は2つである。1つは、日本政府が日本の水産行政全般からみてどうしても4つの部局の日本人次長が必要と判断するのであれば、JICA の専門家枠を圧迫しないようにするため、水産庁が自らの予算で独自に役務提供型の次長を派遣することである。そしてもう1つは、SEAFDEC の機構改革を含めた協力の見直しである。現在の SEAFDEC は必ずしも国際機関としての態をなしていない。開発された技術の共有、ヴェトナムやカンボディ

アなど、新たな加盟国の意見を吸い上げる必要性などからも、SEAFDEC の国際機関としての機能強化は急務である。国際機関としての機能の強化策として、まずはタイのバンコクにある事務局機能を強化することを提案する。事務局はすでに日本に派遣する研修員の一括調整業務などを実施しており、加盟国の意識改善次第では事務局機能の強化は決して不可能ではない。各部局がバラバラに運営されているという現実が SEAFDEC の国際化を妨げており、こうした状態を改善しない限り、SEAFDEC は国際機関として十分な機能を果たし得ないであろう。

日本にとってふさわしい協力のあり方としては、事務局機能を強化、日本からの資金管理や専門家の人選などを行うマネジメント主体の日本人次長を事務局に派遣し、この次長が同時に ASEAN 諸国の水産政策など日本の意向を反映させる役割を担うこととする。この次長とは別に最新技術に精通した技術次長を事務局に派遣し、各部局に派遣されている日本人専門家や第三国専門家らと密接な連絡を取り合いながら、SEAFDEC 全体の技術部門を総括することが望ましい。

7. 結論と提言

(1) SEAFDEC への提言

- 1) 提言
 - a) 国際機関としての機能を早急に整備しなければならない。特に、各種の内部及び外部委員会は、国際機関としての情報伝達、意見調整、意思決定の場としてだけでなく、地域の在来技術を融合させて地域の課題解決に必要な新しい技術を創造するための意見交換、参加意識高揚の場としても、また、各部局の運営体制、技術的自立性、国際性を強化するためにも必要不可欠のものであるので、各部局において、早急に整備する必要がある。
 - b) 国際機関としての機能強化策として、バンコク事務局の機能を強化するために、事務局が管理、技術両部門において、4部局を統括する体制を確立する必要がある。そのためには、事務局の人員を加盟各国から派遣し増員して、4部局及び加盟各国の水産関係諸機関との連絡を密

にする必要がある。

- c) 各部局は所在国の政府と密接な協力体制を保ちながらも、所在国政府の1研究機関という側面を縮小し、SEAFDEC加盟10か国がどの部局の政策立案等にも平等に参加できる運営体制への改善が望まれる。特に、加盟国の増加に伴う加盟国間で生ずる技術的便益の格差を縮小するため、各部局は、設置国からだけでなく他の加盟国からも職員を採用し、国際性を強化する必要がある。
- d) SEAFDECは、一日も早く日本からの技術的自立に務め、加盟国の中の後発国への技術移転などの努力することが望まれる。そのためには、SEAFDECはこれまでに開発された水産関係の技術の地域への融合、親和に従来以上に努力する必要がある。また、日本人以外の第三国専門家の育成への努力も重要である。
- e) 加盟各国からSEAFDECへの貢献をより一層効果的に果たすため、加盟各国内にその国の水産及びその他の関係者で構成するSEAFDEC支援委員会を設置し、側面的協力体制を確立することも一案である。これにより、加盟各国のSEAFDECの活動に対する認識を深め、国際機関としての機能を向上させることが期待できる。

(2) 日本政府のSEAFDECへの協力のあり方への見解と提言

1) 総合見解

- a) 設立当時の国際情勢に鑑みれば、SEAFDECに協力を行ったことは、国策上からも適切であったと思われる。
- b) 現在、SEAFDECへの協力の主な目的として、地域水産政策、国際社会における日本の水産政策への理解者、支援者の確保ということがあげられているが、東南アジア地域への水産政策には一定の影響力を有しているものの、SEAFDEC加盟国が必ずしも日本の理解者になっているとはいえない。
- c) 長年にわたって水産庁職員がJICA長期専門家として派遣されている各部局の次長職は、主に日本との連絡/調整、資金管理という役務提供型専門家となっており、部局の政策決定など

への影響力はほとんどもっていない。

- d) 日本のSEAFDECへの協力は、派遣専門家の分野、援助形態の選定等においてマンネリ化、惰性になっている部分がみられる。これは、過去の膨大な協力の実績からすると、援助の投入量に比する効果が少ないともいえる。

2) 提言

- a) SEAFDECへの協力を日本の外交のツールとしてみるのなら、水産のみならず対ASEAN政策全体を通じたSEAFDECへの協力のあり方をレビューする必要がある。
- b) 東南アジア地域の水産業は確実に成長しており、また、近く日本のODAからの卒業国も次々と出現すると思われる。今後の日本の協力の重点は、一般的な技術移転よりも、域内先進国には政治的効果をねらったポイント的な高度技術の移転や資金協力、後発国には従来型の基礎的水産技術の移転や無償資金協力というように区分けすべきである。
- c) 水産庁から次長をこれまでどおり派遣し続けることは見直されなければならない。JICAの長期専門家として現在派遣されている水産庁出身の次長4名は、各部局から引き揚げるべきだと考える¹⁰⁾。
- d) 他方、ラオス以外のASEAN加盟国がすべて参加しているSEAFDECという地域国際機関を通じて東南アジア地域の水産政策に日本の発言力を保持するという政治的視点も無視できない。そのため、事務局機能を強化してSEAFDECを本当の国際機関に変貌させたうえで、事務局に政治的役割を担う管理・政策担当の日本人次長を配置することを提案する。
- e) 管理・政策担当次長は、日本の水産行政と密接に結びつくため、水産庁から日本の水産行政の中核にある人材を水産庁の技術協力予算から派遣し、技術担当次長は、長期専門家として

注10) SEAFDEC派遣専門家よりのコメント：SEAFDECへの提言で述べられている、SEAFDECの国際機関としての機能強化の一環として国際性をもった専門職員の育成に努力する必要があるが、現状では日本人次長が撤退した場合、各部局のホスト国出身者により引き継がれる可能性が高い。こうした場合、所在国の機関に一層傾倒する可能性は排除できず、国際機関としての機能の強化とは逆の方向に向かうことが懸念される。

JICA から派遣する。1名の技術担当次長が加盟国すべての技術を統括、把握することは困難と思われるので、技術担当次長は JICA から各部局に派遣されている長期、短期専門家、または第三国専門家等の意見を汲み入れながら事業を進める。

e) SEAFDEC 加盟国内で実施されている JICA の二国間のプロジェクトと SEAFDEC のプロジェクトとの協力・連携を推進して活動の効率化を図り、パイ、マルチ双方から SEAFDEC への日本の発言力を維持・強化する手段とすることが望まれる。

(3) JICA の協力への見解と提言

1) 総合見解

- a) 水産のほとんどの分野に対して専門家を派遣してきたにもかかわらず、JICA には、SEAFDEC 側に対して技術的、資金的自立を促す積極的な姿勢が乏しいと感じる。
- b) 部局所在国にある JICA 事務所と SEAFDEC との連絡が緊密ではない。
- c) 技術協力が SEAFDEC 職員の養成に偏り、移転された技術の地域全体への波及効果があまりみられない。
- d) 日本政府からの拠出金が出されている国際機関に対して専門家派遣などを行うことは二重の協力になるため、再考の必要がある。
- e) 二国間の技術協力を本来の業務とする JICA が SEAFDEC への協力を続ける政治的背景は終了したものと考える。
- f) 第三国研修事業や研修員受入事業などにおいて、SEAFDEC への協力と重複するおそれのあるものがある。

2) 提言

- a) ODA の抜本の見直しが求められている現在、特例として継続してきた国際機関への協力は縮小して、長期及び短期専門家の派遣は、よりニーズのある部門に振り分けるべきである。
- b) 惰性で技術協力を続けるのではなく、技術移転が終了したものは SEAFDEC 側に任せ、JICA は相手が求める技術に応じたメリハリのある技術協力を全力をあげる必要がある。
- c) 今後 SEAFDEC に派遣する専門家は、重点的な技術指導をする短期専門家を中心として、長期専門家の派遣は人づくりなど長い時間が必要な部門だけに制限するべきである。
- d) SEAFDEC への協力と重複するおそれのある二国間の協力事業を精査して、一本化できるものや廃止するものを選び出す必要がある。