１章　　水産分野における国際協力と課題

山　尾　政　博

１．はじめに

本稿の目的は、最近の日本の水産分野における国際協力を概観し、その特徴を明らかにすることである。国際協力の範囲は広く、政府が行うものから、NGO や個人単位で実施するものまで多彩である。本稿が扱うのは、「開発途上地域の開発を主たる目的とする政府及び政府関係機関による国際協力活動」と定義される政府開発援助（Official Development Assistance, ODA）である。ODA は無償資金協力と技術協力からなっているが、以下では、水産分野[1]を対象にした技術協力を分析の対象にした。

具体的な課題は、第１に、日本の水産分野の国際協力が水産業の海外進出と深く関わって進められてきた点、水産外交ときわめて深い関係があることを明らかにする。第２に、主に 2000 年以降の技術協力の動向とその特徴について明らかにする。第３には、日本政府の開発協力大綱、国連ミレニアム宣言(MDGs、Millennium Development Goals)、国連サミット（Social Development Goals, SDGs）などと関連づけて、水産分野の技術協力がどのような展開過程をたどり、どのような方向をめざしていたかを検討する。

以下では、国際協力機構（以下、JICA と略す)、農林水産省、外務省などが公表している資料、特に JICA の水産分野の課題別指針（2010 年）に依拠しながら、関係者からの聞き取りを含めて検討を進めた。なお、現在この課題別指針の見直しが行われており、近々2015 年版が発表される予定である。そのため本稿には最新の内容を反映できなかった。資料が公表された時点で改めて検討することにしたい。

２．　水産外交から出発した国際協力

海外漁業の維持と水産外交

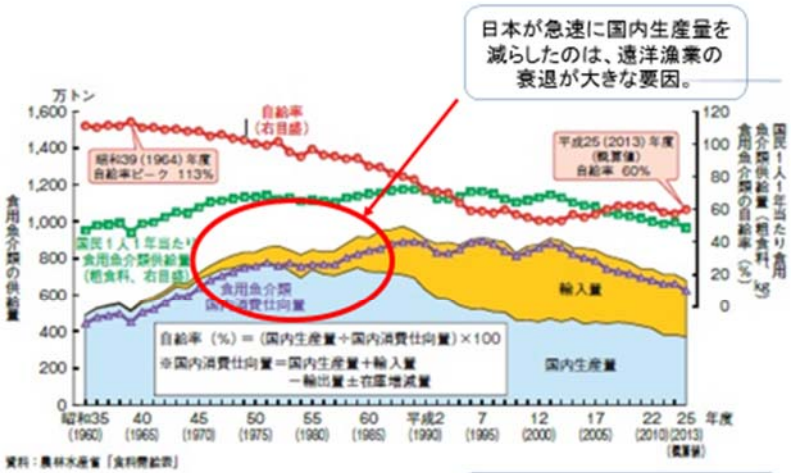
第 2 次大戦後、日本の水産業は増大する国内水産物需要に応えるべく、漁業生産手段を拡大し、生産力の技術革新をはかって世界の海を自国の漁場としていった。日本の漁業生産量はピークの 1982 年（昭和 57 年）には 1,282 万トンであった。2013 年（平成 25 年）は 479 万トン、自給率は 60%前後と推計される。これほど大きく生産量が変動した最大の要因は、海外漁業の拡大と縮小によるものである。

世界の海洋秩序が国連海洋法条約によって、200 カイリ体制に移行した 1970 年代から 80 年代にかけて、日本の遠洋漁業船は沿岸国から締め出された。国内生産量が大幅に減少し、それを補完するように輸入水産物が激増していった。この劇的な国際環境の変化のなかで日本は海外漁業を維持し、食料としての水産物をいかに確保するかに腐心することになっ

[1] JICA の課題別指針においては、水産分野とは、海洋、淡水に生息する水産資源を開発、利用する水産業に関する分野である。

た。

図１　日本の漁業生産量と輸入量の推移



（資料）水産白書（平成26年度版）に加筆・修正

資源と漁場の確保のために様々な水産外交が展開されたが、開発途上国が対象となる場合には、入漁料支払いに加えて、水産業の発展のために必要な港湾倉庫施設などインフラストラクチャーへの支援が不可欠であった。

水産無償資金協力（水産無償）の独自性

一般に、政府開発援助（以下、ODA、と略す）は、二国間援助と国際機関に対する拠出である多国間援助から構成されている。二国間援助は、「贈与」と「政府貸付等（有償資金協力）」に分けることができる。このうち、贈与は無償で提供される協力のことで、「無償資金協力」と「技術協力」がある[2]。当然、水産分野の贈与も、水産無償資金協力（以下、水産無償、と略す）と技術協力からなっている。

しかし、水産無償は他の一般無償とは区別されて扱われてきた経緯がある。水産無償が設置されたのは 1973 年だが、2008 年に JICA にその所管が移されるまで、外務省の下で運営されてきた。水産無償の目的は、水産開発を目指す開発途上国の要請に応じて、必要と判断されたプロジェクトに対して無償資金協力を行うことを目的にしている。この点では、他の無償資金協力と同じだが、援助対象国の選定については、漁業分野における日本との関係がまず考慮されるのを特徴としている（外務省　2012:42）。そのため、一般無償の援助対象国

[2] 外務省の WEB、日本の政府開発援助（ODA）の説明より。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/oda/oda_keitai.html
（2016 年 4 月 26 日確認）

が開発途上国であるのに対し、水産無償の援助先は世界中に広がりをみせる。

水産無償が一般無償とは切り離されて扱われてきたのは、「外交の一元化」を主張する外務省と、海外漁場の確保と漁業協力を一体的に推進していくことを主張する農林水産省の水産庁との妥協の産物だと言われる（海外漁業協力財団 1993; 山尾　2005）[3]。第 2 次大戦後に日本の海外漁業は急速な発展をみたが、1960 年代以降、国連海洋法条約の成立に向けた動きが活発になり、世界的には沿岸域資源に対する権利主張が強くなった。漁場と資源を確保する必要性が増した日本は、当時国との交渉をスムースに進めるための潤滑油として水産無償を用いるようになった。水産無償は、実質的には入漁料の一部としてその役割を果たすようになった。

水産分野の国際協力は、当初は必ずしも被援助国の水産業の発展を目的にしたものではなかった点に特徴がある。資源と漁場の確保が狙いであり、沿岸国が要求する入漁条件がエスカレートした場合など、援助の供与と増額が入漁条件の一部に組み込まれることはごく普通であった。入漁料が漁業企業にとって重い負担になるのを避ける狙いがあった。

今一つ、水産分野の国際協力は、「鯨外交」の一環として扱われることが多々あった。周知のように、世界の大勢は日本が提案する商業捕鯨に否定的であり、調査捕鯨についてもその中止が求められてきた。その流れに抵抗してきた日本は、国際的な場において捕鯨支持を鮮明に打ち出す国々への支援を水産無償という形で提供してきた。

したがって、日本の水産分野における国際協力は、開発途上国が必要とする水産業の発展を目指したものに加えて、資源と漁場の確保を狙いとした二元的な内容を備えていたのである。

３．　複雑化する国際協力の現場

開発協力大綱と MDGs

水産分野はもとより、ODA の実施は 1992 年に閣議決定された政府開発援助大綱（2003 年に改訂）、現在は、2015 年に閣議決定された開発協力大綱にもとづいて行われる。水産無償もこの枠組みの下にあるが、日本の水産開発の事情に強く影響されている。2008 年に水産無償の所管が JICA に移されたが、そのスキームは無償資金協力のひとつとして運用されている[4]。支援対象国は、太平洋島しょ地域などの小さな島しょ国が含まれるとともに、世界的に広がっている。支援内容は、施設・機材が占める割合が高いのが特徴である。

---

[3] 水産無償の設置に伴って、当初は、海外漁業協力財団の機能の中にこれを含める構想があった。最終的には、農林省（当時）の予算の中から外務省の所管に繰り入れられた。当時の事情については、次の文献を参照のこと。海外漁業協力財団，1993,『海外漁業協力財団 20 年の歩み』(東京，海外漁業協力財団)，p.105-107。

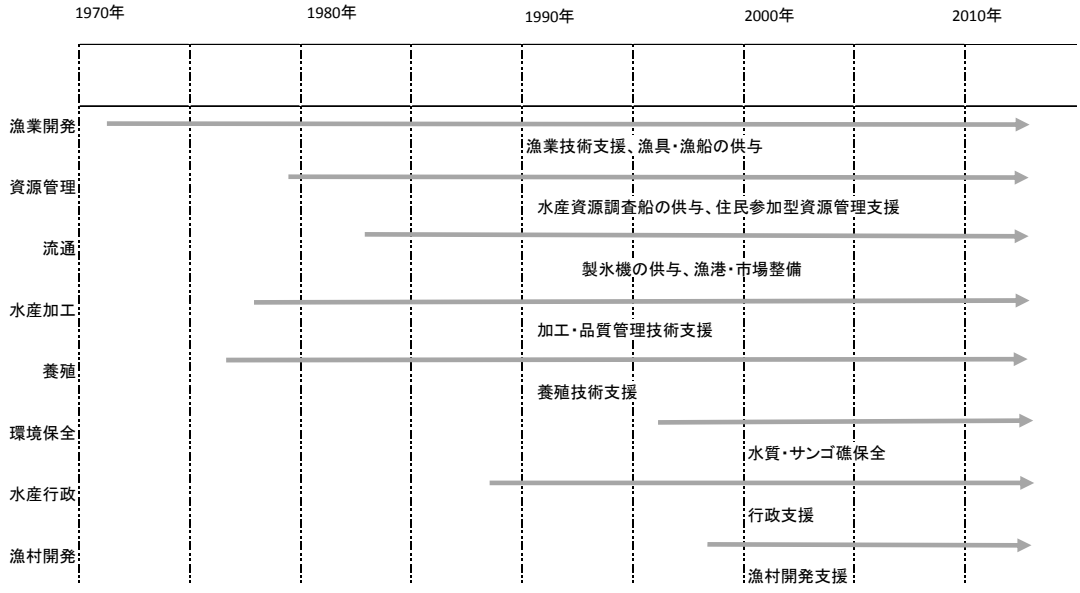
[4]外務省　2012. 水産無償資金協力に関する評価（第 3 者評価）、株式会社野村総合研究所。以下の URL で閲覧可能（2016 年 4 月 10 日確認）。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kunibetu/gai/suisan/pdfs/sk11_00_01.pdf

一方、同じ無償資金協力でも技術協力では様子が相当に異なっている。協力内容が、開発協力大綱に加えて、2000 年９月に開催された国連ミレニアム・サミットによって採択された国連ミレニアム(MDGs、Millenium Development Goals)宣言を基調にしている。この宣言では、極度の貧困と飢餓の撲滅、環境の持続可能性確保、開発のためのグローバルなパートナシップの推進、など８つの目標を掲げて、具体的な 21 のターゲットと 60 の指標が設定された。ただ、MDGs は貧困の撲滅に重点を置いていたが、水産に関する言及は「7.4 安全な生態系限界内での漁獲資源の割合」（指標）にほぼ限られていた。

2010 年の水産課題別指針の特徴

JICA では 2005 年に水産課題別指針を策定したが、その内容は、図２に示したように８つの分野に及ぶ包括的なものであった。

図２　JICA の水産協力の動向



（資料）JICA 2010.「課題別指針：水産」より

８つの分野の技術協力の推移をみると、1970 年代の国際協力が本格化した時代には、漁労技術の移転、漁具・漁船の供与等の漁獲漁業に関する技術協力が中心であった。日本が水産物輸入を拡大していた 1970 年代から 80 年にかけて、開発途上国の漁獲漁業の生産力増強に貢献する技術協力と、水産物輸出を支えるためのインフラ整備に対する協力が重要案件であった。それ以降は協力分野が、養殖、水産加工、資源管理、流通の順で技術協力の幅が広がっていった。水産行政に関する支援は 1980 年代後半から始まり、環境保全や漁村開発については 1990 年代半ば以降に活発になった。水産分野の技術協力の推移の特徴は、漁

獲漁業に関する協力から養殖・加工へとシフトし、資源管理や漁村開発の比重が高くなった。

こうした協力分野の推移は日本の水産業の構造変化の様子を反映したものである。漁獲漁業に関する協力が減少したのは、開発途上国において漁船や漁具の近代化が進み、生産性の高い漁労技術の普及・定着したことによる。また、日本の技術協力の担い手（主に水産企業出身の専門家）が確保できなくなったことも原因のひとつである。これは大手水産系企業が漁労部門から撤退したことと関係している。

やがて 2000 年を相前後して、水産分野の協力内容は大きな様変わりをみせた。社会開発分野の比重が高くなり、漁村開発に加えて、水産行政に関する支援が増えた。このような協力内容の変化は JICA の機構改革、業務改革の進展とも関わっている。

JICA は第２期中期計画（平成 19 年～平成 24 年）期間中に、技術協力、有償資金協力、無償資金協力の一体化をはかり、援助事業のプログラム化を進めた。地域事務所の機能が強化され、開発政策に即したプログラムが企画・立案された。2010 年の課題別指針では、JICA の中期目標にそった整理が行われ、水産分野の技術協力は、「漁業開発」から「漁村開発」へとシフトしていった[5]。地域開発のなかに水産業を位置ける方向がより鮮明になったのである。

一方、地域対応を軸にした機構改革が行われ、本部から地域事務所にその役割移管が進んだ。技術協力全体の内容やプロジェクト形成については、専門的な視点だけからの判断ではなく、地域社会全体への裨益という視点が強くなった。水産分野を専門的に扱ってきた部署がなくなり、案件形成力が以前に比べて弱まった。案案件を形成する際には戦略的に、選択と集中によって決められるようになった。また、日本の産業構造が急速に変化し、水産業が衰退過程を辿ったことから、養殖など食品分野など日本が技術的に優れた分野の案件が選ばれるようになった

2010 年課題別指針にみる水産分野の特徴

2010 年の課題別指針では、スキーム全体の統一があり、2005 年の 8 分野を大きく３つの開発戦略目標に集約した。１）活力ある漁村の振興、２）安定した食料の供給、３）水産資源の保全管理、の３つである。それぞれの戦略に対応する中間目標が設定され、さらにそれらを細分化したサブ目標が設けられた。

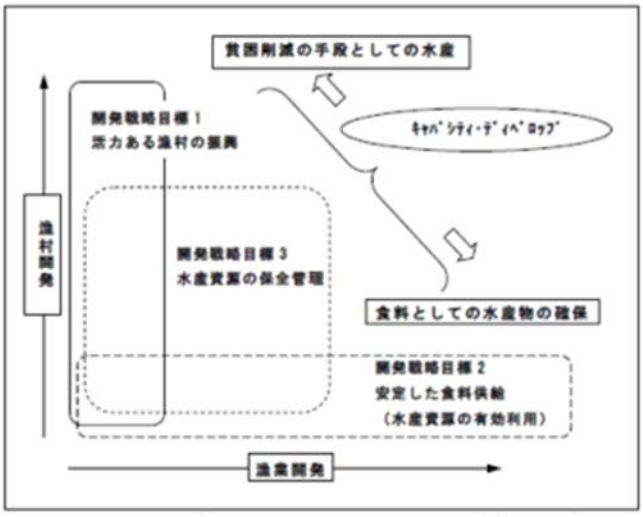
３つの開発戦略の関係を示したのが図 3 である。既述のように、この指針では、漁業（水産）開発から漁村開発へとシフトした戦略がとられるようになり、目標１を軸にしながら目標３に該当する活動を組み立てるという活動になった。注目されるのは、目標に基づいて実施される技術協力の成果を持続させるために、キャパシティー・ディベロップメントを重視しているという点である。

2010 年課題別指針は MDGs が掲げた貧困撲滅に対応したものだが、漁村の貧困撲滅を

[5] この点については、JICA の関係者からの聞き取り調査等によって確認した（2015 年 12 月実施）。

真正面から取り上げた案件の形成までには至らなかった。図３が示す目標 2 と目標 3 の活動を組み合わせたプロジェクトによって、貧困削減が図られた。

図３　３つの開発戦略と漁村開発、漁業開発の関係性



（資料）JICA 2010.「課題別指針：水産」より

中間目標との整合性

表１に示したように、開発戦略目標は３～４つの中間目標によって構成される。目標１は、収入の増大、収入源の多角化、漁村の生活改善を主な内容としているが、表からわかるように、目標 2 の内容と重なるところがある。目標 3 の資源管理と保全活動を中心にした活動は、目標１の生計向上と一体化させて運営されるケースが増えている。

これらの中間目標と実際の案件がどの程度の整合性をもって実施されたかは、プロジェクト活動の内容を調べなければならない。ただ、2010 年前後には機構改革と業務改革が実施された時期であり、案件形成はこれまでのように分野別に整理されたものではなくなっていた。別稿で述べる予定のフィリピンの沿岸域資源管理に関するプロジェクトのように、水産分野には分類されていないものもあった。

活動のプログラム化

この時期には個々の活動の成果を集約してプログラム化を推進する方向が示された。水産無償、草の根無償、コミュニティー開発支援、NGO 等との幅広い連携も視野にいれた活動が目指された。技術協力プロジェクトの周辺地域や分野には海外青年協力隊員が派遣さ

れるなど、成果を確実にするための柔軟な対応がみられるようになった。また、プロジェクトの現場では他のドナーとの協力関係も模索された。このように、プロジェクトを計画・実施するにあたり、分野にこだわらない柔軟な対応がみられるとともに、技術協力の新しいあり方が模索されるようになったのである。

表１　2010 年の水産課題体系図

開発戦略目標	中間目標	中間目標のサブ目標
１　活力ある漁村の振興	1-1 漁業収入の増大	漁獲量の増大、漁獲物価格の適正化・価値の向上、漁業経費の削減
	1-2 収入源の多角化	養殖による収入の増大、加工による収入増大、漁業以外の収入増大
	1-3 漁村の生活改善	漁村インフラの整備と環境保全、漁民の組織化、
２　安定した食料の供給	2-1　漁業生産量の増大	適切な漁業技術の開発、適切な漁業技術の普及、無駄となる漁獲物の軽減
	2-2　水産養殖の振興	粗放的養殖の振興、集約的養殖の振興
	2-3　水産食品の安全対策と品質管理	食品品質保証・管理体制の強化、食の安全性に関する教育・普及活動
	2-4　水産加工・流通の改善と漁業基盤整備	漁獲物処理・鮮度保持技術の向上、水産加工技術の向上、漁港・魚市場等流通施設の整備、魚食の普及
３　水産資源の保全管理	3-1　水産資源評価	資源調査体制の確立、評価方法の確立、漁業統計収集体制の確立
	3-2　漁業管理	漁獲許容量の設定、管理規則の策定、施行体制の策定、資源管理に対する意識の向上
	3-3　漁場環境保全	環境モニタリング体制の確立、環境法の整備、環境保全に対する意識の向上、水域環境の改善・修復・造成
	3-4　資源増殖の取り組み	栽培漁業技術の確立、種苗生産・放流

（資料）JICA 2010. 課題別指針：水産

選択と集中：養殖分野に特化した協力

2014 年、2015 年には水産分野の技術協力プロジェクトが 12 あったが、その内訳は漁業・資源管理が２件、水産加工・流通 3 件、これに対して養殖関連分野が 7 件とやや突出している。養殖に集中する傾向にあるのは、農村地帯における内水面養殖普及、養殖の技術開発に関する協力が本格化したことによる。地域的にはアジアの割合が少なく、アフリカが技術協力の対象になった。

個別派遣の専門家として 10 人が派遣されたが、行政が 6 人、流通加工が 4 人とこの二つの分野に集中している。また、地球規模課題対応国際科学技術協力プログラム（Science and Technology Research Partnership for Sustainable Development：SATREPS）[6]に分類される水産分野の協力４件は、すべて養殖である。

４．　まとめ

2015 年 2 月、政府は開発協力大綱を発表し、開発協力において経済成長を重視し、戦略性と日本の強みをいかしながら、バリューチェーンに対する支援を強く押し出した。水産分野においても今後はより市場志向性の強い支援活動が実施されるものと思われる。一方、同年に国連サミットで採択された SDGs では、ゴール 14 に「持続可能な開発のための海洋および海洋資源の保全と持続的利用」が設定されており、水産資源の保全と持続的な利用と水産業の成長による貧困削減が目指されている。

協力支援を受ける側の途上国の水産業の発展は目覚ましく、協力要請の内容は次第に高度化している。輸出志向型水産業の発展に必要なインフラストラクチャーや技術に加え、高度な養殖技術及び知識の移転に対する需要も強くなっている。その一方、低開発国の貧困農村地域を対象に、内水面養殖を普及するための種苗生産体制の確立をめざす技術支援など、より実践的な活動要請がある。必要とされる協力内容は複雑化しており、縮小再編過程にある日本の水産業界、および大学・試験研究機関では応えられない領域が増えている。水産分野の技術革新が進むアジア諸国など、第 3 国との連携を前提にした技術協力が求められている。

以上を踏まえると、今後の日本の水産分野の技術協力は、日本が開発・維持してきた独自の技術やシステムを、開発途上国に移転しやすいスタンダードな内容に換えていけるかどうかにかかっている、と言える。

[6] 詳しくは JICA の WEB を参照。http://www.jica.go.jp/activities/schemes/science (2016 年 4 月 10 日確認)

謝辞：本章をまとめるにあたり、JICA の関係者の皆様には貴重なお話しをお伺いすることができ、水産分野の国際協力のあり方を考える機会を得ることできました。記して感謝いたします。

（参考文献）

海外漁業協力財団 1993. 海外漁業協力財団 20 年の歩み、海外漁業協力財団、東京、pp.105-107

外務省　2012. 水産無償資金協力に関する評価（第 3 者評価）、株式会社野村総合研究所 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kunibetu/gai/suisan/pdfs/sk11_00_01.pdf、2016 年 4 月 10 日確認)

国際協力機構　2010. 課題別指針:水産、http://gwweb.jica.go.jp/km/FSubject1401.nsf/ff4eb182720efa0f49256bc20018fd25/bb1e71e6750f5194492579d4002af379/$FILE/%E8%AA%B2%E9%A1%8C%E5%88%A5%E6%8C%87%E9%87%9D%E3%80%8C%E6%B0%B4%E7%94%A3%E3%80%8D(H22).pdf（2016 年 4 月 10 日確認）

山尾政博　2005. 水産業の国際化と技術協力、『漁業経済研究の成果と展望』、成山堂書店