

# 漁村開発という視点からの開発援助

長島 聡

## 1. 研究の目的と方法

筆者は一貫して8年間のあいだ水産分野の援助に関ってきた。その経験から、日本の水産分野の開発援助は漁業開発のための援助に偏りすぎているのではないかと感じている。開発とは経済開発だけを指すのではなく、地域開発は社会開発も含めて総合的に行われなければならないと考える。

漁業は、共有資源から生活の糧を得る職業である。漁村は漁業者だけが住んでいる場所ではないため、漁業者だけを援助することがはたしてその地域の開発需要なのかという疑問がある。漁業者だけを援助することにより、援助を受けられる人と受けられない人の間で不平等感を引き起こすことにもつながる。地域の共有資源から得られる恩恵は地域で享受すべきであり、その利益の分配方法が漁村開発において重要であると考え。このような視点から、漁村という特殊な状況下における開発援助をどのように進めていけば良いのかという点について研究を進める。

本研究において、漁村を農村と区別して考えているのは、漁村で行なわれている漁業という産業自体に、農業とは違った特殊性があると考えているからである。それには漁業という産業の特殊性と、それに伴う漁村の特殊性の把握を行うことが重要となってくる。そのため本研究では、文献調査による先行研究を把握し、漁業の持つ特殊性についての考察を行う。

漁村開発という視点から援助を行うためには、様々なことに配慮していく必要がある。

第1に、社会システムの要素は非常に複雑に絡み合っており、すべてのつながりを把握するには特別の配慮と調査技術を把握していくことが課題となる。

第2に、漁村開発では、漁村の住民の持つ開発の需要を把握しプロジェクトを実施していくために、漁村に住む住民の意見を把握するための方法が課題となってくる。

第3に、漁村開発では、漁場という共有資源から得られた利益をいかに漁業者以外の住民に分配できるかということが必要である。そのため、利益の分配をどのように行っていくかが課題となってくる。

第4に、漁村開発は総合的な開発の視点から考えた援助であり、資源の管理を行うことも重要なファクターの一つである。現実には、近代法と伝統的慣習法が必ずしも両立せず、漁村住民による資源管理がうまくいっていない場合が多く、大きな課題となっている。

そのため本研究では、文献調査による先行研究により、漁村開発の視点からの援助の理念について考察を行う。

実際に漁村開発の視点で援助を行っていくには多くの課題がある。ステークホルダーの見解の違い、援助方式の問題点等である。

漁村開発の視点では、漁業が必ずプロジェクトに関連するとは限らない。漁村の住民の需要によって内容が漁業とまったく関係ないものになる可能性もある。その際、漁村開発のプロジェクトを実施するための責任機関をどこに決めていくかということが課題となる。

そのため、本研究では、文献調査と事例研究により、実際に行われている援助の現状を把握したうえで、漁村開発の視点で今後援助を行っていくにはどうしていけばよいのか、という点についての考察を行う。

## 2. 論文の構成

はじめに

目次

### 第1章 序論

第1節 漁業開発の問題点と漁村開発の理念

第2節 研究の目的と方法

### 第2章 漁村開発に関する文献上の考察

第1節 採集・漁撈経済としての漁業

第2節 漁村とその社会構造

第3節 参加型開発について

第4節 水産資源管理の現状

第5節 事例検討のための視点の整理

### 第3章 日本のODAを中心とした水産開発事例

第1節 ODAの現状と世界の援助の潮流

第2節 グレナダの水産援助の事例

第3節 セイシェルの水産援助の事例

第4節 ガンビアの水産援助の事例

第5節 セネガルの水産援助の事例

第6節 漁村開発の理念との比較検討

### 第4章 考察

### 第5章 結論

第1節 結論

第2節 提案と今後の課題

参考文献

## 3. 論文の概要

漁業開発とは、一般的に漁村において、漁業の振興に限定した開発である。漁業開発には以下のような問題が存在している。

- (1)援助効果を波及させるシステムが検討されていない。
- (2)漁業の開発が最も必要とされているものかという検討がされていない。
- (3)援助効果の分配システムが検討されていない。
- (4)社会システムの相関関係を考慮に入っていない。
- (5)漁業開発と資源管理は全く別の物として扱われる。

それに対して漁村開発とは、以下のような理念を持つ開発である。

- (1)漁村にはさまざまなアクターが存在することを考慮する。
- (2)社会システムの複雑性を考慮する。
- (3)開発の需要は漁業だけではないことを考慮する。
- (4)共有財産から得られる利益の分配を考慮する。
- (5)共有財産の資源管理を地域住民で行うということを考慮する。

農業や林業と比較した漁業の特徴を桜本(桜本 1998)の定義を元に整理を行った。

(1)「再生産性」、(2)「無主性(オープンアクセス)」、(3)「不確実性」、(4)「保存の困難性」

漁村とは、「漁民が相当多く住む村、もしくは漁業を兼業している農民が相当多く住む村」を指す。漁村では漁業が村の生業をささえる重要な部分を占めるため、漁業の形成要因が漁村の形成要因と重なる場合が多いとされている。(国際協力事業団 1997)

「漁撈にとって致命的なことは、それだけでは独立して文化型をつくるということがきわめて困難であること、つまり、海の生活というのは陸の生活と切り離しては存在し難いということである。海の漁撈文化がどうしても陸のなんらかの文化と組まなければならない(大島 1977)」。

つまり、漁村開発で重要な点として、漁村の内外の社会システムを捉えた上で援助形成を行うことである。

漁村の社会システムの把握、地域住民の開発需要の把握と共有資源からの利益の分配・管理といった社会的側面にターゲットをおくには、住民の参加が不可欠である。そのため、参加型開発についての現在の潮流を整理した。

(1)外部者が、住民主体になって行われるプロジェクトに参加する。

(2)参加型開発にはメリット・デメリットがある。

(3)参加型開発とは本来、関係者の「態度」の再検討を通じて実現されるものであって、人々を参加させるための「手法」の組み合わせによって実現されるものではないことは明らか。(佐藤 2003)

次に、日本の ODA を中心とした水産開発事例について述べる。

グレナダの事例では、流通網整備の名目で道路と橋の整備が案件に含まれている。しかし、それは実際に流通状況調査をしたりして案件に加えたわけではなく、道路案件を組み入れるために無理に理由付けをしたという意味合いが強い。地域開発という視点で道路が必要な場合、道路が案件に含まれることは不思議ではない。しかし、現在の漁業開発の案件では、漁業のために必要であるという言葉が中に入っていないければ援助することが認められない。

セイシエルの事例では、機材販売に対して見返り資金の積み立てを要求するという案件であり、強く援助側からの意向が入っている。また、機材の販売、施設の運営・管理等をすべて政府機関が行っており、一番の主役となるべき地域住民が不在である。

ガンビアの事例では、村落開発委員会と施設運営委員会による運営によって比較的うまくいっている。漁業者、利用者グループ、施設管理委員会、村落開発委員会という流れのピラミッド構造が、漁業者からの需要を吸い上げ、運営に生かされている。

セネガルの事例では、実施段階において住民の参加を念頭において調査が行われる予定である。しかし、資源の減少に問題意識を持っている住民は存在するが、その住民の声を上げたものではない。住民参加の資源管理プロジェクトは後からの付け足しの要素が強い。また、漁業開発援助は続けられているものの、資源管理との関係は全く考慮されていない。

以上の事例により、現在の漁業開発は地域住民の意思が反映されていないケースが多くみられる。この意思が反映されない要因には、案件形成時において、「要請書は受益国政府から受け取ったものだから、地域住民の意見を反映している」と仮説があるためではないかと考えられる。ま

た、援助側に、「要請書の内容は地域住民の意思を反映しているので、地域住民の意思は確認しなくても良い」という仮説もあると思われる。このような仮説の背景には、以下のようなものがあると考えられる。

- (1)要請書作成者が、住民と同様に現場の事情は良く把握しているという思い込んでいる。
- (2)援助側に、要請書作成者は、現場の事情を良く把握しているという思い込みがある。
- (3)「要請書は、地域住民の意思を反映している」ことにしておく。

このような現状の漁業開発を実施した場合を、以下のようなことが起こるのではないかと考える。

(1)地域の需要が反映されないため、援助に対して受身になる。

この問題に対しては、住民参加を考慮に入れた案件形成を行うべきである。

(2)援助によって裨益を受ける人と受けない人との間に軋轢が生まれる。

この問題に対しては、社会システムを事前に調査し、援助を行うにあたってどのような影響、利害関係、問題等があるのかを事前に予測しておく必要がある。

(3)セクター省庁が担当しているために漁村開発という総合的地域開発という視点から要請が行われない。

この問題に対しては、新たな援助の受け手を検討する必要がある。この一つの候補として、地方分権化によって権限を委譲された地方政府が考えられる。

(4)とにかく予算年度内に言われたとおりの援助を終わらせようという援助の濫造が起こる。

この問題に対しては、援助機関が長期的展望を持ち、援助を行っていくことが必要である。

以上4点を踏まえた上で、次に漁村開発アプローチによって水産分野開発援助を行っていくための、いくつかの具体的な提案を行う。

まず第1に、案件を形成する段階から地域住民の意思を調査するための事前に地域開発需要調査を実施することを提案する。開発の対象をセクターではなく地域へ、中央政府ではなく地方政府へ、プロジェクト援助からプログラム援助へと視点を変更し、有効な援助としていくためである。この地域開発需要調査では、援助側、受益国政府側は黒子に徹することが重要である。その上で地域の開発需要のプライオリティ付け、社会システム、地域組織等を調査し、案件を形成していくこととなる。

第2に援助対象をきっかけとした総合開発を行うことである。通常、「箱モノ」援助は、生活基盤整備としてのハード面だけを開発することを目的とし、人間の潜在能力の開発を目指す人間開発、コミュニティとしての連帯化を目指すコミュニティ開発に関する要素に欠けている。地域住民が住民ワークショップ等を通じて、自らの町の主要な問題の特定、改善、具体的なアクションの比較検討、実施のための役割分担、モニタリング等を行うことで、「箱モノ」援助を地域開発におけるエンジンとして位置付けることができるのではないかと考える。

現在の日本の水産分野援助は、水産と名がついているのだから漁業開発でなければならないという固定観念に捕らわれている。しかし、それは多様な住民の開発需要をまったく無視した開発であると考えられる。この固定観念を取り外し、漁村開発という視点から開発援助を行うことにより、もっと幅の広い、有効な援助が期待できるものと考えられる。