

対スリランカ国別援助計画

対スリランカ国別援助計画(案)

1. 最近の政治・経済・社会情勢

(1) 政治情勢

(イ) 1983年7月にジャフナでスリランカ政府軍兵士が殺害された事件をきっかけにコロomboを中心として全土で反タミル人大暴動が発生した(大騒擾事件)。以降、シンハラ人とタミル人の民族的対立は激化し、タミル過激派組織「タミル・イーラム解放の虎」(LTTE)は北・東部の分離独立を主張して政府に対して軍事行動を展開するに至った。約20年に亘る内戦を経て、和平実現への試みは、ノルウェー政府の仲介を得て2002年2月に無期限停戦合意に至り、同年9月より本格的な和平交渉が開始された。

(ロ) 内政面では、2001年12月に実施された総選挙で、ウィクラマシンハ首相率いる統一国民党(UNP)が勝利した結果、クマーラトゥンガ大統領が野党人民連合(PA)出身であることから、いわゆる政治的ねじれ現象が生じている。民主主義政体を堅持してきたスリランカの政界において本格的な「権力の共存現象(コハビテーション)」は初めての経験であり、これが2002年9月以降のLTTEとの和平交渉プロセスにも大きな影響を与えてきている。

(ハ) その後、和平プロセスは一定の進展を見せていたが、2003年4月、米国政府が主催したセミナーにLTTEの出席が認められなかったことを契機として、LTTEはスリランカ政府への批判を重ね、和平交渉が中断されたのみならず、LTTEは同年6月の「スリランカ復興開発に関する東京会議」(2.(3)(ハ)参照)をも欠席した。

(ニ) 現在(2003年8月時点)、和平交渉は再開されていないものの、スリランカ政府・LTTE等関係者間で和平プロセスの進展に向けた調整が続けられている。

(2) 経済情勢

2001年は、旱魃の影響による農業生産の低迷、世界経済の減速に伴う輸出関連製造業の不振、LTTEが起こしたコロombo国際空港襲撃事件を契機とした観光業の低迷等により独立後初めて実質GDP1.5%減というマイナス成長を記録したが、2002年は、政府とLTTEとの停戦合意による好影響、世界経済の回復傾向、電力供給の安定化等を受けて、スリランカの産業はサービス業を中心に回復基調となり、低迷していた製造業も緩やかな伸びとなったほか、天候の安定により農業生産も順調で、実質GDP成長率は4.0%となった。しかし失業率は若年労働者を中心に若干上昇傾向にあり、石油・エネルギーの高騰や輸入品価格の上昇等を通じた物価上昇が国民生活を圧迫するなど依然として厳しい経済状況が続いている。また、2001年に国防費の増加や旱魃対策への補助金支出等の歳出増によってGDP比10.9%に拡大した財政赤字は、2002年には税制の簡素化、課税対象の拡

大等によって、GDP 比 8.9%となった(但し、目標は GDP 比 8.5%であった)。

(3) 社会情勢

スリランカでは全人口の約3～4割が貧困層に位置付けられている。そのうち約90%は地方農村部に居住するが、地方農村部に貧困層が多いのは地方の主要産業である農林水産業の脆弱さによる収入の不安定と地域・地場産業の未発達等に起因するものである。また、紛争による荒廃が大きい北・東部地域の貧困状況は他の地域より深刻であるとみられる。

スリランカでは保健医療及び教育サービスが無償で提供されている。この施策は財政難に直面する現在でも継続されており、識字率91.4%、出生率1000人につき18人、平均余命72.7歳(いずれも1999年)等の指標にその成果が現れている。その一方で、都市と農村部での受益格差、財政負担の地域格差も大きく、また、無償提供であるがゆえに低サービスを招くという事態も生じている。

2. 開発上の課題

(1) 現在の開発計画

スリランカ政府は、2002年12月、今後5年間の開発の枠組みを示した経済再生政策「リゲイニング・スリランカ」(3.(2)(ロ)参照)を発表した。この政策では、国内の生産性の向上、国際競争力の強化、投資の促進等によって年率8～10%の経済成長を目指している。また同時に、効果的な貧困削減を進める必要があるとして、マクロ経済環境の整備、紛争起因の貧困削減、幅広い国民の経済成長への参加、国民の潜在的能力を開発するための人材育成投資、貧困層の活性化とガバナンスの強化等の実施を目指している。

(2) 開発上の主要課題

(イ) 雇用機会の創出

労働統計によると、就労者の中にもフルタイムの就労をしていない者が含まれていたり、公的部門において労働力の供給過剰が生じているなど、労働市場の実態は非常に不透明であり、非効率な構造となっている。スリランカ政府は、労働市場の実態に可能な限り接近し、その要求に応えるよう今後数年間で200万人の新規雇用機会を創出することにより、失業対策や労働市場の活性化を図ることとしている。

(ロ) 財政危機の克服

スリランカは、慢性的な財政赤字体質にあることから、公的企業の民営化等を始めとする公的部門の効率化により、社会的弱者への配慮を行いつつ、歳入増加と歳出削減を図

るとしている。なお、スリランカの財政状況や債務負担能力(財政赤字対 GDP 比は約 10%、債務返済比率(DSR)は約 13%、対外債務比は約 60%(いずれも 2002 年))を勘案すると、紛争地域の復興が政府の財政や経済全体に過度の負担増を招かないようにするため、援助受入態勢や実施体制の強化及び債務管理能力の向上が不可欠である。平和の維持を通じた国防費の削減や経済成長に伴う税収の増加等を通じて財政の健全化に努めていく必要がある。

(八) 国家復興

スリランカ全土において復興のための投資を進め、経済成長を促進する。永続的な平和の実現のために救済(Relief)・復旧(Rehabilitation)・和解(Reconciliation)の 3R プロセスを進めることとしている。

(二) 国民所得の拡大、生産性の向上及び投資の拡大

公的部門を含めたあらゆる産業部門で生産性の向上を図ることにより投資を呼び込み、経済成長を促進させ、国民所得を拡大することを目指している。

(3) 主要国際機関との関係、他の援助国、NGO の取組み

(イ) 国際機関との関係

(a) スリランカに対する主要ドナーは、日本、アジア開発銀行(ADB)、世界銀行であり、シェアはそれぞれ、約 47%、約 19%、約 8%となっている。国連機関は UNDP、UNHCR、UNICEF、FAO、WFP、UNFPA 等が活動しているがシェアは 1.6%程度である(いずれも 2001 年支出ベース、スリランカ政府資料より)。そのため、日本、ADB、世界銀行によるドナー間協調は大きな意味を持っており、各々の比較優位を持つ分野を中心に連携を図っていくことが望ましい。

(b) ADB は、農業と天然資源、エネルギー、民間セクター開発、社会セクター、運輸、ガバナンスの 6 項目を重点支援事項としている。我が国の国際協力銀行(JBIC)とは主としてインフラ・プロジェクトを対象に協調融資を行ってきたほか、最近では電力セクター改革を目的としたプログラムローンによる協調融資を通じて協力して電力セクター改革の議論に参画している。また、スリランカ政府とは貧困削減パートナーシップ協定を締結し、貧困削減及び北・東部での復興事業に協力しているが、現在、今後のプログラムの見直しを行っているところである(東京会議では今後 4 年間に亘って総額 10 億ドルの支援を表明)。

(c) 世界銀行は、平和の定着(北・東部での保健、教育、灌漑分野でのインフラ整備等)、成長(労働、土地市場での法整備等)、平等の促進(教育、保健、給水分野の公的サービスへのアクセスの改善等)を重要テーマとして設定し、今後 4 年間に亘って総額 8-10 億ドルに上るプログラムを計画している。特に、公共部門改革では、改革の財政的基礎をなす

国別財務管理評価(CFAA)、国別調達レビュー(CPAR)、公共支出レビュー(PER)の策定が注目されている。また、世界銀行は新たに設立される北・東部復興基金(NERF)の管理を委託されている。

(ロ)他の援助国の取組み

二国間援助の主要国は、ドイツ(8%)、中国(3%)、米国(2.6%)、韓国(2.2%)、スウェーデン、オランダ、ノルウェーは1%以下となっている。(いずれも全ドナーからの支援に占めるシェア、2001年支出ベース、スリランカ政府資料より)

(ハ)スリランカ復興開発に関する東京会議

6月9-10日の2日間に亘り、我が国は「スリランカ復興開発に関する東京会議」(東京会議)を、51カ国、22国際機関の参加を得て開催した。東京会議においては、スリランカにおける和平プロセスの促進に対する国際社会の一致した力強い決意が示され、「スリランカ復興開発に関する東京宣言」が採択された。我が国よりは対スリランカ最大の援助国として従来の規模を上回る、今後3年間で最大10億米ドル(約1,200億円)に上る支援の用意がある旨表明した。世界銀行の集計によれば、会議全体として、約20年に亘る内戦により被害を受けた北・東部地域を含むスリランカ全体に対して、和平プロセスの進展を条件に、今後4年間で総額累計約45億米ドル(約5,400億円)に上る支援供与の意図が表明された。

(ニ)NGOの取組み

スリランカ国内のNGOでは、サルボダヤ、セワランカが、国際NGOではケア・インターナショナル、ワールドビジョンなどが北・東部を含めて積極的な活動を行っている。ヘロートラスト、MAGなどが北部で地雷除去を進めている。日本のNGOとしては、日本紛争予防センター、ブリッジ・エージア・ジャパン、アムダが事務所を開設している。

(4)我が国の対スリランカ支援に関する経緯と評価

(イ)我が国は、1954年のコロンボプランへの参加を契機として、技術協力を中心に对外協力を開始し、1958年より円借款を、1969年より無償資金協力の供与を開始するなど、対外経済協力の整備・拡充に努めてきた。戦後賠償を自発的に放棄したスリランカに対しても経済協力が行われ、長年にわたる支援を通じてスリランカ社会の様々な開発ニーズに応えることにより、高い社会開発指標の実現とその維持に貢献してきた。

(ロ)他方、我が国の経済協力は、戦後賠償から始まった経緯もあり、内政問題については基本的に政治的中立性を保ってきた。経済協力に従事する現場要員等の安全確保の問題

もあり、対スリランカ支援においてもその基本的考え方は堅持された。そのため、1956年のシンハラ語の公用語化、その後の歴代シンハラ政権による北・東部のタミル人居住地域へのシンハラ人入植事業の本格化等によりタミル人への抑圧が続く中で、内紛の沈静化と民族・社会問題の解決努力といった非経済的な要因に対しては、被援助国政府自身が行うべき内政上の政治問題として開発課題から切り離され、我が国の経済協力が考慮すべき重要な開発課題として認識されなかった。

(ハ) 経済の成長課題に対しては各種の経済インフラ基盤整備、人材育成、技術協力等を通じて高い社会指標の達成と経済活動の拡大に着実に貢献してきたが、成長の果実を国民各層へ分配する所得関連政策は被援助国の内政問題として処理され、我が国が積極的に取り組むべき政策課題には含まれなかった。

(ニ) 我が国の対スリランカ援助の歴史的経過を振り返ってみると、無期限停戦協定が締結された今日、我が国政府開発援助が行うべき最重要課題の一つが平和の定着であることは明らかである。本援助計画は、平和の定着を援助計画の不可欠の一環として位置付けるものであり、我が国の対スリランカ援助の歴史において新たな1ページを開くものである。

3. 我が国の対スリランカ援助政策

(1) 対スリランカ援助の意義

(イ) スリランカは、1948年の英国からの独立以来、開発途上国の中でも民主主義国家としての政治制度を堅持してきた有数の国であり、同じ民主主義国家である我が国にとって、共通の政治的価値(民主主義制度)の下で経済社会開発に取り組むスリランカの努力は高く評価されるべきである。対スリランカ援助を通じ、同国の経済・社会発展を促すことは、南アジア地域全体の民主主義の定着と政治的安定に大きく寄与しうる。

(ロ) また、スリランカは、伝統的な親日国の一つとして知られている。サンフランシスコ講和条約において我が国に課された戦後賠償を最初に自発的に放棄し、戦後における我が国発展の政治的・経済的な国際環境の形成に大きく貢献した国でもある。

(ハ) 更に、スリランカは、南アジア地域の中では最も早くから経済自由化・構造調整改革を進展させてきた国である。1977年の総選挙を経て1978年憲法により国名をスリランカ民主社会主義共和国に変更して以来、紆余曲折はあるものの、基本的には経済自由化・開放化に向けての努力を積み重ねてきている。こうした自助努力を積極的に支援することは ODA 大綱にも合致するものであり、このような側面からも我が

国の対スリランカ援助には大きな意義がある。

- (二) 他方において、南アジア世界の中で、スリランカは地理的にも国際関係の上でもいくつもの特徴的な性格を有している。まず、南アジア世界と東南アジア世界との接点としての性格である。スリランカは、大陸的な南アジア世界にあって四方が海に囲まれた島国であり、東南アジア的な文化的特質(仏教徒が人口の多数を占めること、米食を基本としていること等)が混在している国であることから、南アジア世界と東南アジア世界とを地域的に結びつける上で重要な役割を果たしうる国である。次に、スリランカは非同盟主義を標榜しながらも、地理的理由から外交の基軸を隣国インドとの関係に置いているということである。スリランカは、インドと「インド・スリランカ自由貿易協定」を締結しているが、南アジアの大国インドとの間で良好な二国間関係を確立・維持していくことはインド洋情勢の安定につながり、そのことは直ちに我が国が中東から輸入する原油の安全なシーレーンを確保することを意味するものであり、我が国の安全保障上歓迎すべきことである。
- (ホ) スリランカの社会指標(平均余命の長さ、識字率の高さ、乳幼児死亡率の低さ等)は、一般的に南アジア地域の中だけでなく、開発途上国全体の中においても群を抜いて良好である。これら指標に準拠する限りにおいては、先進工業国に準ずるレベルに達していると見られる。すなわち、無期限停戦合意を契機に平和が定着し、スリランカ政府の経済運営が改善されるならば、高い援助効果が期待される国である。

(2) 我が国の対スリランカ経済協力の目指すべき方向

(イ) 「平和の定着」・復興プロセスへの支援

- (a) 民主主義制度の定着、経済自由化の進展、柔軟で開かれた社会と文化、抜群の社会指標の達成といった経済発展にとって有利な諸要因が看取されるにもかかわらず、スリランカの経済発展は、その潜在的な可能性に比較して、満足いく水準にまで到達した訳ではなかった。1960年代には、経済社会の発展段階が同程度であった韓国やシンガポール、マレーシア、タイといった東南アジア各国と比較して見ると、現在では大きな経済格差、所得格差を生じている。その主要な原因は、約20年間に亘った紛争と肥大化した公的部門に対する改革の遅れ、そして開発戦略の失敗に求められる。スリランカの開発戦略は、社会指標の向上という側面においては成功したが、成長の達成という面においては必ずしも成功したとは言えず、更には成果の分配面においては成功しなかった。
- (b) 2002年2月、ノルウェーの仲介を得て、紛争の当事者であるスリランカ政府とLTTEは無期限停戦に合意し、同年9月には和平交渉が開始された。スリランカの潜在的な可能性を勘案するとき、約20年間に亘った紛争のコストは計り知れないものがある。政治的・社会的な安定が脅かされてきただけでなく、人的資源の浪費や健全な経済発展

が損なわれてきたことは、国際社会におけるスリランカの評価を大きく損なってきたと言える。2001年9月11日に米国で起きた同時多発テロ以降、世界情勢が激変する中で、今日ほどスリランカ国内外で平和達成・復興への期待が高まったことはなく、このような時機を適切に捉えて、国際社会は一致協力してスリランカの平和の構築と復興に積極的に貢献することが求められている。

- (c) 我が国は、スリランカの紛争が解決に向う積極的な動きを受け、スリランカにおける平和の定着を積極的に支援することに取り組む方針を決定した。平和の定着に貢献することは、長期的な観点から見て、平和な環境が効果的・効率的な開発援助実施のための前提条件であることは言うまでもないが、それだけでなく「平和の定着」に対する支援自身が効果的な開発援助であるとの重要な側面を有している。恒久的な平和の達成は、スリランカ政府の軍事支出の削減を可能にし、慢性的な財政赤字問題の解決に資するのみならず、スリランカ政府の自助努力の下で、限られた人的・財政的資源をより多くの解決困難な開発問題へ投入することが可能になるという直接的・間接的な効果を併せ持っている。平和の定着・復興プロセスにおいては、慎重且つ大胆に行動することが求められる場合があることから、和平プロセスの進展を注意深く見守りつつ、諸問題に機敏かつ柔軟に対応しなければならない。
- (d) 一方、現在の和平プロセスを後押しするためには、スリランカ政府の和平交渉路線に懸念・反対する声のある開発の遅れた南部地域に対する支援に然るべき配慮を加える必要がある。開発援助の地域間アンバランスは地域間格差の拡大や対立を助長する要因ともなりうるものであることから、スリランカ全体の開発を視野に入れたバランスの取れた開発援助が「平和の定着」を可能にする不可欠な必要条件の一つである。
- (e) なお、北・東部を含む国内の幅広い集団・階層が支持している現在の和平プロセスの大きな潮流を基本的にゆるぎないものとする努力が必要であるが、実際の政治交渉は常に不確実性を伴うことから、和平プロセスには今後とも紆余曲折が予想される。そのため、紛争・交渉関係者間の信頼醸成にはなお多くの時間と労力が必要とされるであろう。和平交渉を支援する観点から、「和平合意以前」の状態においては、我が国のコミットメントを明確に表明することが要請される反面、東京宣言をも踏まえつつ、実施にあたっては和平プロセスの実質的な進展を慎重に勘案して対処しなければならない。北・東部の復興支援に当たっては、我が国の援助はスリランカ政府との約束に基づいて行われるという基本的な原則は堅持する。

(ロ)スリランカ政府の中・長期開発フレームワーク 「リゲイニング・スリランカ」

2002年12月5日、スリランカ政府は、今後5年間をカバーする基本的な開発の枠組みである「リゲイニング・スリランカ (Regaining Sri Lanka: Vision and Strategy for Accelerated Development)」と題する中・長期開発ビジョンを閣議決定した。同ビジョンは、222ページに

および開発戦略の基本的文書であり、第1部「成長のビジョン」、第2部「成長との連携:スリランカの貧困削減戦略」、第3部「行動計画マトリックス」から構成されている。ウイクラマシンハ首相による序文では、「継続的平和の達成と経済状況の大幅な改善との間には直接的かつ分かち難い関係がある」と述べており、「スリランカ国民の期待を実現するためには双方の分野で成功しなければならない」ことを強調している。

- (a) 本文では、まず巨額に上る公的債務問題を解決するために、年率8 - 10%の成長を達成することが必要であるとしている。また成長を加速するためには、生産性の向上を阻んでいるすべての障害を取り除き、経済のあらゆる分野で生産性を向上させることが不可欠であると論じている。次いで、スリランカが直面する4つの課題として、(i) 今後数年間において200万人の新規雇用を創出する、(ii) 公的債務問題解決に積極的に取り組む、(iii) すべての地域における再建のための投資によって経済成長の基礎を築く、(iv) 公的部門を含むあらゆるセクターで生産性を向上させ、投資を増加することによって、人々の所得水準を高める、ことを挙げている。そして、開発の担い手として民間部門の役割が強調されている。
- (b) 「行動計画マトリックス」は、(i) マクロ政策フレームワーク、(ii) 雇用と人的資源開発、(iii) 金融サービス、(iv) インフラ開発、(v) 生産性の改善、(vi) 公的部門改革、の6セクションから構成されている。
- (c) 本国別援助計画も、期間的には概ね今後5年間をカバーするものであることから、スリランカ政府の基本的な開発の枠組みである「リゲイニング・スリランカ」のアプローチを踏まえて、我が国の対スリランカ開発援助方針を以下のとおり策定する。

(八) 開発援助におけるビジョンの明確化: 輸出・観光・環境立国への開発プロセス

- (a) 我が国の開発援助の枠組みを通じた和平・復興プロセスへの積極的なコミットメントは、目に見える効果や即効性の観点から、まず北・東部の紛争地域に対する緊急人道支援が要請されるが、同時並行的に、将来のスリランカのあるべき姿を想定した、中・長期的な観点に立つ開発援助ビジョンを基本に据えた援助を実施する。
- (b) スリランカ経済の将来は、外貨獲得能力の継続的向上に大きく依存している。小国スリランカにとって外貨獲得能力を高める最善の策は、「輸出・観光・環境立国 (export-oriented, and tourism cum environment-oriented state: ETES)」としての地位を確立することであり、プロジェクトレベルにおける援助計画案の策定に際しては、輸出志向工業化戦略の実施によって高度成長を達成したアジア NIES および ASEAN 諸国の経験を有効に活用する。
- (i) まず、二国間政策協議等を通じて、実施されるべき政策として盛り込まれることが必要な事項は、大胆かつ体系的な輸出主導開発戦略を企画し、積極的に海外市場を開拓することである。世界市場をにらんだ技術の高度化、付加価値の向上を伴う輸出主導

開発戦略を順次策定する必要があり、政策助言アドバイザーの派遣等を通じた所要の支援が有用である。雇用創出という観点から見ても、一般的には輸出主導開発戦略が最も有効な開発戦略である。「バランスの取れた成長」あるいは「雇用創出のための成長」をスローガンに掲げても開放的な経済運営が実際に選択されなければ、その結果は「非効率な経済制度の定着、成長の鈍化、雇用の伸び悩み」となって、政府の意図とは逆に社会の不満が高まるであろう。輸出主導開発戦略の下で、注意深い政府の政策介入が実施されるならば、成長と分配とは必ずしも相反する目標ではないと理解される。

- (ii) スリランカにおいて、輸出主導開発戦略と並んで高い外貨獲得能力が見込まれるのは「観光・環境」分野の開発戦略である。同国は、小国でありながら観光資源に極めて富んだ国である。スリランカ政府は、国際観光市場におけるその優位性を活用するべく、従来から観光開発に相応の力を入れてきたが、長期に及んだ紛争のため、観光産業は所期の目的を達することが出来ずに、地域によってはホテル、リゾート、土産産業等の観光インフラも決定的なダメージを受けている。スリランカが有する世界でも有数の豊かな自然相を基本に、今後は自然災害等に対する安全性を確保しつつ、環境の保全を優先した「環境保全型観光開発」を推進することが望ましい。
- (iii) 輸出・観光・環境立国への開発プロセスを実現するためには、何よりもまず、平和が定着し、復興プロセスが開始されなければならない。また、政府による規制緩和措置・経済自由化措置が推進されるだけでは十分ではなく、成長の果実を適正に分配する観点から、規制緩和・経済自由化の成果が国民の目に見え、また国民によって広く享受されなければならない。そのためには、少なくとも次の4点が必要である。
- 第1に、ETESの実現を可能にする、制度改革を伴う経済基盤の整備。
 - 第2に、外国投資の積極的活用と各分野における外国からの技術移転の推進。
 - 第3に、生産性向上のための、IT化の促進と活用。
 - 第4に、教育改革を中心とした人的資源開発。
- (iv) スリランカの過去の経験では、成長の成果が適切に分配されなかったことが紛争を助長した大きな原因であり、「成長の成果が一部の国民(特定の階層、特定の地域)だけしか潤していない」という不満・排除感が各地域における国民各層の意識の底流に看取される。輸出・観光・環境立国への開発プロセスは、長年に亘って国民の間に醸し出されてきた不満、すなわち様々な格差・差別によって生じた不満の原因を考慮に入れなければならない。将来再び紛争の火種になる可能性があることは留意すべきであり、スリランカ全体の開発という観点から、ODA 大綱に示された基本方針を踏まえつつ、民族間・地域間のバランスの取れた開発支援が何よりも重要である。紛争で大きな打撃を受けた北・東部へ重点的に支援を行うだけでなく、開発の遅れた南部の貧困地域に対する配慮・適正な支援が必要である。

(v) また北・東部のタミル人のみならず、これまで開発の恩恵を十分に受けられなかったといわれているムスリム信奉者、プランテーション地帯のインド系タミル人、貧困状況に放置されているシンハラ人、非エリート層、女性、その他社会的弱者をターゲットに据えた注意深い貧困対策プログラムが必要である。

(3) 援助重点分野(今後5年間の援助の方向性)

以上の記述から明らかなように、スリランカに対する援助には、(1)「平和の定着」・復興支援のための援助と、(2)長期開発ビジョンに沿った援助、という2本の柱が必要であるが、これら2つの課題は機械的に分けることは出来ないものであると理解される。平和の定着なくして、長期の開発は展望できないし、また逆に長期開発のビジョンが実現しなければ平和の定着はおぼつかない。このような理解を前提としつつ、今後5年間をカバーする我が国の対スリランカ援助は、(1)平和の定着と復興に対する支援、(2)中・長期開発ビジョンに沿った援助、を基軸とし、東京会議における我が国のコミットメントも念頭に特定地域・分野に偏らない同国全体の着実な開発に資する適切なスペクトラムを確保することに十分留意して(ただし、当然、人道復旧支援のように、すぐに効果を及ぼすべきものは優先して)、援助プロジェクトを策定・実施する。

(イ) 平和の定着と復興に対する支援

平和の定着と復興に対する支援として我が国の政府開発援助に求められていることは、(a)迅速かつ即効性のある人道・復旧支援、(b)長期的な「国造り」に資する支援の双方を結びつけることである。これらの課題については、世界銀行・ADB、国連諸機関によって実施されたニーズアセスメントをも踏まえて対応することが適切である。

(a) 「人道・復旧」支援

「人道・復旧」支援としては、戦闘地帯となった北部および東部での地雷・不発弾の撤去の他、インドからの帰還難民及び国内避難民の再定住の促進、武力衝突によって障害者となった人々や、女性を世帯主とする世帯、及び紛争孤児等社会的弱者のケア、食糧支援、生活基盤の整備(安全な飲料水の確保、公衆衛生・医療設備の復旧、基礎教育設備の復旧、感染症対策)、紛争で十分な教育が受けられなかった者に対する教育支援、平和教育・人権教育の徹底等である。安心して暮らせる生活環境を確保することが、まず達成されるべき目標である。

平和の定着にとって最も重要な要素はスリランカの人々の間での信頼醸成である。信頼醸成のためには、たとえいかに小規模な援助であっても、平和の配当としていち早く人々の目に見える援助実績をあげることが重要である。国際諸機関およびNGO(現地NGO、国際NGOを含む)との連携を進めることも有益である。また、貧困層の生活向上(生活手段の回復)に対する支援でもあり、同時に産業の基盤となる農業・水産業等の振興に

もつながら農漁村開発支援が不可欠である。帰還難民・国内避難民の生活の糧が農漁業に依存せざるをえない状況を踏まえ、農地、灌漑施設(貯水池の修復・築造)、貯蔵庫、市場などの農業関連施設および漁港、水産業用製氷施設などの水産業関連施設の復旧ならびに農水産業技術の普及システムの再構築が求められている。更に、貧困層を対象にした支援(マイクロ・クレジットを利用した支援等)や北・東部住民の金融機関へのアクセスを確保することも欠かせない。

また復興を目指す北・東部地域の地方行政官の人的資源開発(キャパシティ・ビルディング)は開発援助を実施していく上で喫緊の課題の一つと認識される。

(b)「国造り」のための支援

和平プロセスの順調な進展に伴い、軍事力が段階的に縮小し、緊急を要する各種支援が成果をあげることができ、人々の間での信頼が回復する程度に応じて、すみやかに「国造り」のための開発支援を行う必要がある。まずは、人的資源開発(キャパシティ・ビルディング)及び経済基盤整備が重要な支援対象となる。農村工業等の育成を視野に入れた各種の職業訓練・経営支援、地方と都市圏を結びつける電力・道路・港湾・通信等インフラの復旧・改善が優先的な課題である。

(ロ) 中・長期開発ビジョンに沿った援助計画

一方、中・長期開発ビジョンを実現するためには、外貨獲得能力の向上と均衡の取れた開発、という2つのきわめて困難な課題を同時に解決することが求められている。バランスを取りながら双方の目的を実現することで、スリランカの潜在的開発能力を開花させることが出来る。こうした観点から見れば、我が国の援助は、(a) 経済基盤の整備、(b) 外貨獲得能力の向上、(c) 貧困対策の3領域に対する開発援助を重点とすることが適当である。

(a) 経済基盤の整備に向けた制度改革と援助

経済基盤の整備に当たっては、北・東部、南部地域のバランスの取れた開発を重視することが肝要である。経済基盤の整備は、注意深く実施されるならば、貧困解消だけでなく不平等の是正にも有益である。とりわけ、電源開発は緊急の課題である。スリランカ全体の開発を視野に入れた最適立地の選択等、効率の良い電源開発が必要である。また、国全体のネットワーク整備の一環として、北・東部と南部とを有機的に連結した基幹交通網・通信網の整備、さらに、国際港湾の効率化と外貨獲得能力の向上を図る必要がある。また、これらの課題を解決するためには、制度面での様々な制約を克服するための制度改革を支援することが同時に必要である。

(b) 外貨獲得能力向上に対する支援

(i) 輸出促進を目的とした支援

具体的には、(a) 輸出向け製造業品目の多角化、高付加価値化、高技術化を実現する支援プログラム、(b) (我が国農水産物への影響を配慮しつつ) 農産物・鉱産物・水産物の輸出促進を目指す支援プログラム、(c) 紅茶、香辛料、宝石・貴石産業における世界標準に耐える「スリランカ・ブランド」確立のための支援プログラム、(d) 輸出市場開拓のための支援プログラム、等であり、いずれも生産性の向上等を目指すプログラムである。

これらの目標達成に向けては、官民一体となった支援体制が構築されなければならない。技術支援による規格標準化、生産性向上、マーケティング指導に加え、業界団体・商社・スリランカの商工会議所等による経営指導や情報提供機能の活用、ASEAN・中国の経験とノウハウを活用する南南協力の推進等が必要である。国際協力機構(JICA)の技術協力、JBIC(特に国際金融業務)及び日本貿易振興会(JETRO)の活動との有機的な連携を探るべきである。

(ii) 外資導入を促進するための支援

スリランカに生産基盤を持つ外国企業の数、これまでのところ期待されるほど多くはない。しかしいずれの企業も良質の労働力に恵まれ、高品質の輸出向け工業製品の生産に成功している。但し、外資参入に際して、労働問題の円滑な解決は重要なキーポイントとなっており、センシティブな問題であることに留意しなければならない。

製造業品、紅茶、香辛料、花・果実、水産物(エビ養殖等)、宝石・貴石だけでなく、ホテル、レストラン・旅行産業等サービス産業の高付加価値化による世界市場でのスリランカ・ブランドの確立も有望である。こうした分野へも積極的に外資を導入し、ハード・テクノロジーだけでなく、経営ノウハウ(マーケティング能力、品質管理、商品企画等)といったソフト・テクノロジーの移転を実現する必要がある。こうした課題は基本的には民間企業ベースでの協力によって行われる性格のものであることから、民間企業ベースでの協力を支援するための経済基盤整備及び制度構築プログラム等が策定されることが望ましい。

(iii) IT化促進のための支援

世界的にIT化が進む中で、行政および教育等の公的分野に限らず、民間企業部門も国際市場の中で時代の変化に対応するためにはIT化は欠かせない状況となりつつある。しかし、スリランカにおいてはIT化の進展は十分ではなく、経済活性化のためには当該分野を然るべく強化していく必要がある。スリランカ人の語学能力を生かしたソフトウェア分野での競争力の強化だけでなく、将来的にはハードウェア分野での輸出向け生産が可能となるような環境整備の可能性も検討されることが望ましい。また、各セクターにおける支援においてもITの活用によって事業管理・実施能力を向上させていく工夫が望まれる。

(iv) 人的資源開発支援

民間企業での雇用創出・促進を実現するためには人的資源開発分野への支援が不可欠である。現在のところ、スリランカにおける教育・訓練機関は必要とされる人材を十分に供給しえておらず、民間企業での雇用機会も限られている。依然として公務員志向の労働文化が支配的である。若年労働者の労働市場への新規参入や、政府による構造改革の推進に伴う失業者が今後顕在化してくる問題に対処するためには、十分な報酬が見込まれ、働き甲斐のある民間雇用の場に相応しい人材を送り出す必要がある。そのためには、スリランカ経済・社会の将来展望を見据えた体系的なカリキュラム改革(初等・中等教育の理数科、情報教育の強化、高等教育の理工系教育分野の重点化等)及びコンピュータ教育を組み込んだ職業訓練プログラムの現代化・質的向上・拡充、教員等指導者養成制度の改革が有用である。

(v) 「環境保全型観光開発」分野に対する支援

スリランカが保有する豊富な観光資源と自然環境は、過去及び将来に亘って、主要な外貨獲得源である。自然環境・歴史的遺産を保全する形での観光開発(伝統文化・芸術の振興を含む)こそ、国際的な観光競争の中でスリランカの優位性を活かす道である。将来性が期待されているエコツーリズムの開発にも大きな可能性があることから、この分野では豊富な経験を有する国際環境 NGO の知見を積極的に活用することが必要である。

また環境保全型観光を推進するにあたっては、都市部でのインフラ整備、生活環境・社会環境の保全(上下水道・大気汚染・一般廃棄物処理等)も不可欠である。「美しいスリランカ」を実現・維持する援助プログラム・プロジェクトを形成する必要がある。

(c) 貧困対策に対する支援

(i) より効率的・効果的な貧困対策支援

従来、スリランカは社会福祉の支出が大きく、その結果、一方では低所得国としては例外的に高い社会指標の達成が可能になったが、他方では労働意欲の低下、政府頼みの生活態度の蔓延といったマイナス面を伴った。のみならず、巨額の社会福祉プログラム支出は財政を圧迫し、慢性的な財政赤字の原因の一つにもなっている。今後は、社会福祉の恩恵格差を縮小しうるような、また、すでに達成された高い社会指標を長期的に維持しうるような、より合理的かつ効率的・効果的な貧困対策プログラムの制度設計が必要である。

(ii) 生活基盤および経済基盤の整備

スリランカの貧困層は主に農漁村部およびプランテーション部門の労働者を中心に分布している。貧困対策援助プログラムで何よりも必要とされるのは、民族間・地域間で生活基盤(飲料水、公衆衛生、保健・医療、基礎教育、農漁村の復興等)および経済基盤(農水産

業、農村工業)の整備に対するバランスの取れた支援である。紛争で大きな打撃を受けた北・東部への積極的な支援だけでなく、南部の後進地域への適正な支援も配慮されなければならない。また北・東部のタミル人のみならず、これまで開発の恩恵を十分に受けられなかったといわれているムスリム人、プランテーション地帯のインド系タミル人、南部の貧困地域に居住するシンハラ人、非エリート層、女性、その他社会的弱者をターゲットに据えた注意深い貧困対策プログラムの策定と実施も必要である。

スリランカでは、千年以上にわたり灌漑用水は農業だけでなく生活用水としても利用されてきており、関連するプロジェクトが貧困解消に果たした役割は極めて大きい。従来のプロジェクトの効果や反省点をも十分検証しつつ、かつ国土全体の適切な資源配分を見据えながら、地域開発および貧困撲滅という観点から関連するプログラム及びプロジェクトを支援する必要がある。

またプランテーション部門においては、紅茶産業の民営化が進んでいる。当該産業の効率化とプランテーション労働者の生活改善支援が実施されており、こうした協力を継続的に進めていくことが望まれる。

(iii) 保健・医療分野における支援

我が国は、特に保健・医療分野において、スリランカ側のパフォーマンスが高かったこともあり、これまで多くの協力実績を残している。スリランカ政府は、我が国をはじめとするドナーの支援を得つつ、助産婦の戸別訪問による妊産婦指導、高い施設分娩率、必須医薬品の配給システム、効果的な感染症対策の実施、血液供給システムの確立等の保健システムの拡充に努めてきた。こうした成功例は周辺国のみならず、将来的にはアフリカ諸国の模範ともなりうるものであるが、当面は、保健・医療分野においては、スリランカを南西アジア地域における南南協力の拠点として位置付け得るよう、今後も然るべき協力を実施していく。また、スリランカは途上国の中では例外的に高齢化が進んでおり、高齢者・障害者への社会福祉サービスの拡充支援が必要である。

(iv) 地域・地場産業支援

地域・地場産業は雇用創出の重要な担い手であり、その振興は貧困対策としてだけでなく、地域間経済格差を縮小するための重要な手段となりうる。政策金融制度の拡充や人的資源開発プログラムを組み込んだマイクロ・クレジット・スキーム等を通じて、地域・地場産業を積極的に育成する政策措置を検討することが必要である。

(v) 参加型開発

プログラムの策定に当たっては、地方のニーズと現場の実態を踏まえることが必要であり、然るべき方法で地方政府あるいは地域コミュニティの参加を確保しつつ、同プログラム

を策定する。なお、実施に際しては、地域コミュニティ・NGO等と協力して、きめ細やかな対応ができるよう努めていくことが重要である。

(4) 経済協力実施上の留意点

(イ) 実施体制の強化

我が国は、毎年、スリランカが受け取る援助総額の50%近くを供与しており、国際社会による対スリランカ支援の上で圧倒的なシェアを占めるトップドナーの地位を維持して来ている。スリランカでの援助調整にリーダーシップを取ることは、トップドナーとしての我が国が果たすべき重要な役割であると理解される。援助調整に際しては2つの課題があり、一つは、スリランカ政府との間に強固なパートナーシップを構築することであり、もう一つは他ドナーとの対話を進めることである。

上記の記述において、これまで強調してきたように、「平和の定着」・復興支援と中・長期的な視点からの経済発展支援は、我が国の対スリランカ援助計画にとって、あたかも車の両輪の様な役割を果たしていると理解される。こうした支援が円滑に実施されて行くためには、ODA大綱に示された基本方針を踏まえつつ、民族間・地域間のバランスが十分に考慮されることが必要・不可欠である。また、我が国の開発援助が実際に円滑に実施されていくためには、スリランカ側による明確なオーナーシップの発揮及び一貫した政策の維持が真摯に要請される。

和平・復興プロセスが進展するにつれ、援助調整はますます重要な課題になると考えられる。政策策定・制度構築支援をベースに据えた政策実施能力の向上を目指す支援を格段に強化する必要がある。こうした役割を担当しうる人材を配置する必要がある。

現在の現地援助実施体制は、これらの課題をこなすためには不十分な状況に置かれていると認識される。援助調整に当たる人数が不足している上、十分な権限と専門性に欠けている。そのため、現地援助実施体制を構成する大使館、JICA、JBICの連携の強化等のために2003年度より現地ODAタスクフォースを立ち上げたところであるが、今後その一層の緊密化を図る等我が方の援助体制の整備を進める。その際には、我が国の知見を積極的に統合できるようJETRO現地事務所やNGO等の連携を飛躍的に高める。また、北・東部の存在というスリランカの特異性を踏まえ、大使館においては、政府との協議を中心としつつも、LTTE側との間で随時連絡をとることのできるチャンネルは確保し、併せて、ワウニアにあるJICAのスリランカ復興開発支援連絡所も有機的に活用する。更に、多様な援助ニーズに機動的・柔軟的に対応できるよう援助調整や政策協議をより一層強化する必要がある。

加えて、北・東部での「平和の定着」・復興支援に関しては、NGO(すでに実績のある現地NGOや国際NGOを含む)との連携・協力を視野に入れることが必要である。更に、草の根

レベルでの援助の実施に際しては現地語の問題が障壁となることが多く、現地語をよく理解できる青年海外協力隊および青年海外協力隊の OB/OG を活用した協力の可能性も援助体制強化の一つの方途として検討するべきである。

なお、本計画に掲げる我が国の対スリランカ支援の諸方策を円滑に実施し、また、その実効性を確保していく上で、上述の我が国の実施体制の強化だけでは不十分であり、スリランカ側が盤石な支援受入・実施体制を構築することも重要である。この点で、ウィクラマシンハ首相は、6月の東京会議において、これまでのスリランカにおける援助受入・実施体制が十全に機能していないこと、及び、それが、LTTEとの和平交渉の障害になっていることを率直に認めた上で、体制を刷新して新たな援助実施機関を構築することを約しているところ、同機関が、LTTE側の意向も然るべく踏まえられた形で早急に立ち上がり、スリランカ全体において、我が国の支援の効果的な投入が可能となることを期待する。

(ロ)援助プロジェクト・プログラムの制度設計能力の向上

スリランカに対する援助の実施に際しては、援助資金の額のみならず、援助プロジェクト・プログラムの質の向上が欠かせない。スリランカ政府の公的支出管理能力の飛躍的な向上が不可欠であり、マクロ経済運営の向上(とりわけ財政の健全化)が必要である。またインフラ部門の制度改革、教育改革、雇用・職業能力開発制度の改革、社会福祉プログラム改革、貧困対策の分野で最も重要とされるファクターは、制度設計の質の向上であることから、これらの点に十分留意して、今後5年間におよび対スリランカ援助をプロジェクト及びプログラムの双方で具体化すべく努める必要がある。スリランカのプロジェクト実施機関の実施体制や能力の改善が期待される。一例として、スリランカの援助吸収能力があり、援助実施比率が約20%程度に留まっているのは、調達に係わる入札方針が複雑且つ不透明であるためである。入札方式の顕著な改善が望まれる。マクロ経済運営の向上に関しては、国際通貨基金(IMF)及び世界銀行との連携を進めることが望ましい。

(ハ)環境社会面への配慮

電源開発などの経済基盤整備にあたっては、環境社会面への影響が発生しやすいことから個別プロジェクトの案件形成・実施に際しては、環境社会面に十分配慮を行う必要がある。

(ニ)広報の強化

スリランカに対する我が国の援助が有意義である点につき、スリランカ国民の理解と支持を得ることは極めて重要であることから、大使館、JICA事務所、JBIC事務所、及び現地マスコミ等を通じ、適当な機会を利用し、我が国の対スリランカ援助について積極的な情報発信に努める必要がある。

(了)