

第 5 章 日本の援助政策実施プロセスの適切性

5-1 日本側の実施体制の適切性

援助政策の実施にかかわる体制と手法について、日本側の組織体制、各実施機関の事業実施方針への反映、案件策定・実施にかかわるプロセスの観点から、その適切性について検証する。

5-1-1 実施機関の組織・人材配置

日本側の援助実施機関の一つである JICA は、独立行政法人化した 2003 年度以降現場重視の方針が掲げられ、スリランカ事務所についても、現地機能強化のために増員がなされている³⁶。また、北・東部の案件形成、管理を現地で行うために、2003 年にワウニアに復興開発支援連絡所を設置し、2005 年からは企画調査員 1 名が駐在している。津波被災復旧・復興に関しては、津波被災後にアンパラ連絡事務所を設置し、援助協調、調整、モニタリングなどの業務を行っていたが、2006 年に閉鎖している。

一方、ODA 予算の縮減もあり、JBIC では機関全体として増員はなく、コロンボ駐在員事務所も 3 名の駐在員で対応している。スリランカに対しては、本店が新規案件の形成・採択を担当し、現地駐在員事務所が承諾済案件の進捗監理を行うという分担になっている。増員が望めない現状において、分担ということにかかわらず、実際には本店・在外事務所間で密に連絡をとることにより、効率的な運営を目指しているということであった。

5-1-2 JICA 及び JBIC の事業実施方針への反映

1. JICA

JICA では、対象国での事業実施における基本的考え方を示す国別事業実施計画を作成している。スリランカについては、2005 年に改訂版を作成したが、同年 11 月に大統領が交代したため、新政府の方針が作成されることを待ち、最終決定を見送った。他方、2008 年 10 月に新 JICA が発足することが決まり、JICA と JBIC 合同で国別の援助方針を作成することとなった。したがって、正式に採択された事業実施計画ではないが、本評価では、対象期間における JICA の事業実施の基本方針は 2005 年度改訂版で反映されているものとし、これを分析の対象とする。

2005 年度国別事業実施計画改訂版(案)は、国別援助計画が策定された時点からの、(1)北・東部の紛争状況の変化、(2)政権交代による新たな経済開発政策の策定、(3)津波被災、といった状況変化に対応した内容になっている。また、改訂版(案)では、(1)人間の安全保障への取組として、紛争及び自然災害の影響を受けた人々、都市低所得層、エステート(プランテーション)労働者、障害者など社会的な弱者への支援、

³⁶ JICA スリランカ事務所は 2003 年の独立行政法人化以降 3 名の増員があり、調査時現在計 9 名体制となっている。

(2) 環境、ジェンダー、地域における不均衡と貧困への取組、を重要な方向性として挙げている。以上のような活動の方向性と状況の変化を踏まえた形で改定された国別事業実施計画(案)と国別援助計画を比較すると、活動の柱となる部分についてはおおむね整合性が取れていると言える。

違いとして挙げられるのは以下の点である。経済基盤インフラの整備にかかわる項目は、国別援助計画の目標体系図にあるように、「平和の定着」「中長期開発ビジョン」の2つの柱に分けず、北・東部における復旧・復興ニーズへの対応と南部その他における交通、港湾整備などの課題双方に対応している。また、同経済インフラ整備には、都市環境も含まれている。国別援助計画では都市環境が外貨獲得の手段としての環境保全型観光開発の下に位置付けられているが、国内のニーズをかんがみて、上下水道整備及びその制度・組織強化、廃棄物管理等を経済インフラ整備のひとつの分野として独立させている。外貨獲得の分野については、金融・中小企業育成・投資促進プログラム、産業人材育成プログラム、観光開発プログラムに分け、前者2プログラムで産業高度化に向けた基盤の整備を打ち出している。また、国別援助計画では外貨獲得のための人的資源開発と貧困対策の中で触れられるにとどまっていた基礎教育分野は、貧困対策に対応する独立したプログラムとしている。さらに、津波被災後の復興支援ニーズを受けて、津波災害復興支援・防災教育プログラムを新たに設けている。

事業実施計画の改定に当たっては、これに特化した形で、スリランカ政府、他ドナーとの協議は行っていないが、日常業務を通じた問題意識の共有と方向性の把握に基づき改定を行ったとのことで³⁷、プロセス上は問題ないと言える。

2. JBIC

JBIC では「海外経済協力業務実施方針」を策定し、円借款業務の方向性、重点分野を定めている。2005年度から3か年の同実施方針における、スリランカ支援の重点分野は下記のとおりである。

- 1) 平和復興支援
- 2) 地域や民族のバランスを考慮した北・東部を中心とした復興
- 3) 民間主導による持続的経済成長を目的とした経済インフラ整備
- 4) 産業育成
- 5) 貧困層への支援

留意事項として、他ドナーとの協調、NGOとの連携強化による住民参加促進、現地機能の活用等を通じた支援の効率性・持続性の向上、政策・制度改善への支援が挙げられている。また、津波被災後の公共インフラの復興及び災害に強いインフラ整備支援を行うとしている。以上の支援の方向性はおおむね国別援助計画における援助の戦略目標と合致している。

³⁷ 日本側関係者からの聞き取りによる。

表 5-1 対スリランカ国別援助計画とJBIC 海外経済協力業務実施方針

「対スリランカ国別援助計画」		JBIC 海外経済協力業務実施方針 (2005年4月～2008年3月)
援助重点分野	戦略目標	重点分野
平和の定着と復興に対する支援	人道・復旧支援	平和復興支援
	「国造り」のための支援	地域や民族のバランスを考慮した北・東部を中心とした復興支援
中・長期開発ビジョンに沿った援助計画	経済基盤の整備に向けた制度改革と援助	民間主導による持続的経済成長を目的とした経済インフラ整備
	外貨獲得能力向上に対する支援	産業育成
	貧困対策	貧困層への支援

出典：調査団作成

円借款事業については、事業の中期的な計画をローリングプランとして作成し、当該年の円借款要請前協議でのスリランカ側との協議を経て内容を調整する。その後、当該年だけでなく次年度以降の案件形成により収集された情報を基に、ローリングプランは適宜改定される。要請前協議後のローリングプランを基に、内部資料としてJBIC国別業務実施方針を作成する。ローリングプランはセクターごとに作成されているため、国別援助計画に掲げられている戦略目標にまたがるものが多い³⁸。2006年のローリングプランで重点分野とされている支援分野と支援方針は下記のとおり。

表 5-2 円借款ローリングプラン(2006～2009年)

支援分野	当面の円借款支援方針
電力・エネルギー	ADBとの協調による電力セクター改革の推進、和平復興・津波復興支援のための電力関連施設復旧支援、省エネ・再生可能エネルギー事業に関する引続きの支援、電力供給力の強化、電源構成の適正化、安定的なシステムの整備の観点から発電所及び送電網への借款供与検討
道路・橋梁	大コロombo圏における道路網整備、スリランカ政府及び主要ドナー間との長期投資計画、政策制度イシューの共有、世界銀行、ADBとの道路維持管理財源確保メカニズムの確立、道路開発庁の組織強化、国内民間建設業者の育成への取組、JICAとの連携による道路開発庁職員への研修の実施等
港湾・空港	港湾：コロombo港貨物ターミナルの経営効率化支援、コロombo南港に向けたADBとの協調による支援、ゴール港開発事業、空港：コロombo空港への支援
都市環境	下水道施設建設支援、北・東部、津波被災地域の上下水道整備支援、政策・制度改善を組み合わせた実施
地方開発	ボトムアップ型で事業形成した貧困緩和に資する地方開発事業支援
民間セクター開発(観光・中小企業育成等)	観光：全国レベルでのマーケティング&プロモーションと人材育成、4地域におけるインフラ整備、中小企業：中小零細企業向けツーステップローンの供与、外資獲得に向けた輸出産業への支援、産業高度化への支援

出典：JBIC資料を基に調査団作成

³⁸ 例えば、インフラ整備は北・東部における経済インフラ整備も視野に入れていることから、「平和の定着と復興に対する支援」の戦略目標である「国造りのための支援」と「中長期開発ビジョンに沿った援助計画」の「経済基盤の整備に向けた制度改革と援助」の両方にまたがる。

5-1-3 案件策定にかかわるプロセス

1. 案件形成とスリランカ側の支援要請に至るプロセス

スリランカ政府の案件要請までのプロセスは、次のとおりである。各省庁がそれぞれの優先順位より案件形成を行い、ドナーとの非公式な協議を踏まえてプロポーザルを財務計画省対外援助局(ERD: Department of External Resources, Ministry of Finance and Planning)に提出する。ERDでは各ドナーの得意分野との適合性、プロジェクトの成熟度(F/S等必要な情報が収集されているか、適正な選定の過程を経ているか等)について審査し、ドナーの支援が適当と思われる案件については同省国家計画局(NDP: Department of National Planning)に提出され、NDPにおいて国家予算により実施するプロジェクトを含め検討した後、最終的にプロジェクトを承認する。その後プロジェクト・プロポーザルが各ドナーに提出される。

日本側の実施機関(JICA、JBIC)、大使館担当者と、スリランカ側のカウンターパート省庁との間の日常的なコミュニケーション、非公式な協議に加え、スリランカ側省庁に派遣されたJICA個別専門家や技プロ等で派遣されている専門家との意見交換を行いながら、案件形成がなされている。案件をプロポーザルとして形作っていく過程もJICA専門家が支援している場合がある。

円借款案件については、案件発掘、形成段階でファクト・ファインディング(F/F)ミッション、案件形成促進調査(SAPROF)等を実施する。相手国からの要請に対しては、基本的にフィージビリティ調査(F/S)の提出を求めている。一方、スリランカとは原則として年次供与国であることから、一年に一度円借款要請前協議を行っており、ここでは、個別案件よりもむしろ、全体的な開発課題について議論すると同時に、本店で作成したローリングプラン素案をベースとして、今後数年の支援の方向性や焦点について議論する。こうした調査やスリランカ側との調整を経て、通常毎年6月から8月にかけて正式な借款要請がスリランカ政府から提出される。

一般無償資金協力、技術協力案件については、前者は翌々年度、後者は翌年度採択予定の案件につき本年の要望調査を実施する。要望調査実施に先立ち、「新規案件要望調査に係る国別留意事項」を外務省国別開発協力第一課がとりまとめ現地大使館に送付する³⁹。当初は要望調査及び要請候補案件に関する一般的な注意事項が中心の内容であったが、徐々に援助重点分野の中での優先事項等も含まれるようになっていく。

要請案件を分野別に総合的にとらえるために、「課題別要望調査」も行われている。スリランカにおいても、ODAタスクフォースにより、重点分野ごとにプロジェクトの集合としてのプログラムを形成し、その中で、他ドナー、実施機関の役割等を整理した形で、要望案件の優先順位を決めていく作業が行われている。

³⁹ 平成17年度技術協力・平成18年度無償資金協力新規実施案件から導入され、平成20年度技術協力・平成21年度無償資金協力要望調査から「国別案件形成・審査指針」に変更。

2. 案件選定・採択から実施開始までのプロセス

(1) 円借款案件

要請案件については、経済的効果、技術的可能性、財務的健全性、環境社会的側面等から、JBIC が案件審査を実施する。まず、案件審査前政府勉強会を開催し、財務、外務、経済産業の 3 省と JBIC による検討を行った上でアプレイザル対象案件を絞り、アプレイザルミッションを派遣する。更にアプレイザル実施後に、再度同 3 省と JBIC による勉強会を経て日本側での採択候補案件を決定する。その後、日本政府が、事前通報、交換公文(E/N)の署名を行い、E/N 署名後に、JBIC とスリランカ政府側で借款契約(L/A)が締結される。

(2) 無償資金協力及び技術協力案件

スリランカ政府から要請が日本大使館に提出される。これにつき、現地 ODA タスクフォースが優先順位付けを行い、外務省国際協力局関係課に渡される。国内の関係各省庁との連絡・協議を踏まえ、第一段階採択案件を決定する。

● 無償資金協力案件

無償資金協力案件は、第一段階採択後、必要に応じて事前調査、全案件について基本設計調査(B/D)を実施し、対象案件のセクター状況、プロジェクトサイトの状況、技術面を考慮しての適正な事業規模等につき調査する。これに基づき、外務省内で供与額、計画概要を決定した後、財務省、必要に応じて関係各省との協議を実施する。最終的な供与額、計画概要が決定した後、在外公館に対し、交換文書(E/N)案の指示が出され、在外公館とスリランカ政府による E/N 案の交渉が行われる。その後、最終案を閣議に諮り、決定後 E/N 署名がなされ、案件が開始される。

● 技術協力案件

第一段階の採択案件が決定した後、再度の各省協議を経て第二次採択案件を決定する。これに基づき、技術協力案件実施のための国際約束として、技術協定に基づく案件リスト(口上書)を大使館経由で発出する。その後、事前調査、実施協議調査を JICA が実施し、最終的に実施計画を協議した上で討議議事録(R/D)を結び、実施前の手続きを完了する。開発調査の場合は、事前調査にて、S/W(スコープ・オブ・ワーク)が取り交わされ、実施前の手続きの完了となる。その後、JICA 内部での事前評価表の決裁を経て正式に実施が開始される。

現行国別援助計画の策定以降、政権交代、津波被災、紛争状況の変化等により、援助政策の微調整が必要となってきた。そのため、セクターごとの重点・優先事項を明確にするために、技術協力案件については平成 17 年度分、一般無償資金協力案件については平成 18 年度実施案件から「新規案件要望調査にかかる留意事項」を発出している。ODAタスクフォースがサブタスクグループを形成し、セクター別の政策研究を行うほか、適宜支援の「重点分野」を決めるなどしてきた。2007 年からは国別案件形

成審査指針に基づいて要望調査を行うことになり、今後は同重点分野に沿ってサブタスクを形成することになる⁴⁰。

3. モニタリング・評価

実施機関であるJBIC、JICAにより、円借款事業、技術協力プロジェクトに係る各種モニタリング・評価が実施されている。また、2002年から施行されている政策評価法に基づき、無償資金協力については10億円以上、円借款については150億円以上の案件を対象に、外務省が、事前評価のほか、事後評価も行っている。政策評価法に基づく事前評価対象案件は、スリランカでは、無償案件2件であった⁴¹。

JBICによる円借款事業のモニタリング・評価は、(1)事前評価(アプレイザル時)、(2)中間監理・中間レビュー(借款契約締結後5年)、(3)事後調査(完成後2年)、(4)事後フォロー・事後モニタリング(完成後7年)にモニタリング・評価を行っている。評価の結果については、全件ウェブにて公開されている。

技術協力プロジェクトについては、JICAが、(1)事前評価(案件開始前)、(2)中間評価(プロジェクト期間の中間点)、(3)終了時評価(プロジェクト期間終了前)、(4)事後評価(実施終了後数年後)を行っている。プロジェクト実施期間中は、報告書やコンサルタント・専門家等プロジェクト関係者とJICA担当者との協議等を通じてモニタリングを行っている。これらの評価の評価表や報告書は基本的にはウェブやJICA図書館での公開など、体制が整備されつつある。

説明責任、当該国及び当該セクターへの支援に関する知識の共有という観点からも、評価・モニタリング結果につき、その管理・公開体制をより改善・充実して行くことが望まれる。

JICAにおいては、その現地実施体制強化の流れから、案件形成から実施までを現地事務所主管で行うケースが多くなっている。これにより、現地ニーズに見合った効果的なプロジェクト設計・管理を行うことが可能となった例も見られる。例えば、現地事務所主管である「コミュニティ・アプローチによるマナー県復旧・復興計画(MANRECAP: Mannar District Rehabilitation and Reconstruction through Community Approach Project)」は、現地における的確な情報収集が可能であったため、2006年に実施された中間評価では、プロジェクト目標を達成するための裨益(ひえき)人口及びコミュニティにおける信頼感の構築、自尊心の向上等、基礎となる条件が整備されているとの評価を得ている⁴²。同プロジェクトは、スリランカ政府側からも高く評価されている⁴³。現地機能強化によるスリランカ事務所の増員と業務移管の結果による作業

⁴⁰ 在スリランカ日本大使館経済協力班へのインタビューに基づく。

⁴¹ 「マータラ上下水道整備計画」「マナンピティア新幹線道路橋梁建設計画」の2件。

⁴² JICA農村開発部「コミュニティ・アプローチによるマナー県復旧・復興計画(MANRECAP)運営指導調査(中間評価)報告書」2006年。

⁴³ 本調査でのスリランカ政府へのインタビューによる。

量増加のバランスが適正な状況であるかどうかについては、現在実施中の案件の結果を見つつ、今後適宜検討していく必要があるだろう。

5-1-4 事業間、スキーム間、セクター間連携

スリランカにおける、事業間、スキーム間連携としては、次のような形がある。

- 1) JICAによる開発調査の結果を踏まえた円借款事業実施
- 2) 円借款・技術協力案件による成功事例を別の地域・広域で実施する
- 3) 人材等の有効活用
- 4) 多スキームによる連携(プログラム化)

1)の典型的な例は、JICAによる開発調査の結果を受けての円借款事業実施である⁴⁴。2)については、円借款、技術協力の実施により得られた教訓をもとに、同様の手法を用いたプロジェクトを異なるスキームにより近隣地域で展開する例もある。例えば、円借款「農村経済開発復興計画」では、コミュニティ主導によるかんがい、農業振興、コミュニティ開発案件を実施しているが、技術協力プロジェクト「乾燥地域の灌漑農業における総合的管理能力向上計画」では同様の手法をとり、近隣県での実施を行っている。観光セクターでは、円借款「観光セクター開発事業」により全国4か所の観光関連インフラ整備を行うが、うち1か所の世界遺産シーギリアでは、食糧増産援助／貧困農民支援(2KR)の見返り資金を使った博物館建設、無償資金協力による展示視聴覚機材の供与により包括的な観光地整備が進められている。3)については、円借款事業促進のため、JICA専門家がERDに派遣されている。

津波被災に対しては、緊急援助隊派遣、緊急無償、ノンプロジェクト無償、緊急開発調査、技術協力プロジェクトによる復旧・復興支援を行い、更に中長期的な被災地インフラの復興のために円借款を実施するなど、ニーズの変化に合わせたスキーム選択が行われ、多スキームによる効果的な連携と言える。津波復旧・復興支援は、道路、住宅、上水、保健、漁業、生計向上等、多セクターの支援であり、セクター間連携の事例と言える。

ODA 予算の全般的な削減から効率的な予算配分を求められており、オールジャパンでのスキーム間連携の必要性がより増している。他方、上記のとおり、円借款と無償・技術協力案件では採択までの手続き・スケジュールが異なっており、採択までに関与する日本側関係省庁も異なるため、これらの点を調整しつつ、それぞれの特徴を活かした形で、連携を図ることは容易ではないようである。しかし、2008年のJICAとJBIC統合に向け、現在事業計画レベルでの調整が行われており、案件形成についても効果増幅、効率化に向けた体制改変などが期待される。

⁴⁴ 開発調査「大コロombo圏都市交通開発計画調査」(2005年S/W)→円借款「大コロombo圏都市交通整備事業」(2007年3月L/A)、開発調査「東部幹線道路復旧・復興支援調査」(2005年度S/W)→円借款「東部州経済インフラ復興事業」(2006年3月L/A)等がある。

5-2 スリランカ側の実施体制・能力から見た適切性

5-2-1 開発関連省庁の実施体制・能力

1. 財務計画省対外援助局(ERD)

スリランカでは、ドナーとの交渉窓口は財務計画省対外援助局(ERD)に一元化されている。ERD内には援助額の多い日本を専門に担当する日本課が特別に設置されており⁴⁵、同課は課長のほか、課長補佐2名、補助事務員2名、その他スタッフ2名の7人が勤務している。現課長は長年にわたり本ポジションを担当しており、日本の対スリランカ政策・支援内容及び手続きを熟知している。課長及び課長補佐はいずれもJICAやJBICの研修を日本で受けている。

表 5-3 ERD の人員配置

	ERD	日本課
担当者	30	3
補助事務員	49	2
その他職員	25	2
合計	104	7

出典: Annual Report 2006, 財務計画省及び聞き取り調査の情報を基に調査団作成

さらに、2005年からは、日本の援助がよりスムーズに実施されることを支援するために、JICAからERDに専門家が派遣されており、ERD側の実務を補うとともに、日常的に助言を与える等スタッフの能力向上の取組を実施している。

日本の支援以外にも、ERDでは、スタッフに対して継続的に国内外における研修の機会を与えており、スタッフの能力に努めている。2006年度の事例としては、ビジネス管理、経済、公共政策等の分野での修士学位の習得、ワシントンDCにおける世界銀行の研修受講、援助管理・経済開発分野等に関する国内セミナー及び研修への参加等が挙げられる。

表 5-4 2006年度 ERD スタッフ研修機会

研修分野	人数
プロジェクト管理・評価	1
良い統治	5
IT	2
援助管理	12
経済開発	5
戦略的管理	1
その他	1

出典: Annual Report 2006, 財務計画省

これらの取組により、ERDは援助受入れ窓口機関として適切な能力を保持している。特に日本課は、日本の支援に対する十分な人員、能力、スキルを備えているとともに、現地 ODA タスクフォースとは頻繁な連絡のやり取りを実施しており、良好な信頼関係が築かれている。ただし、各職員の能力が一定水準である一方で、必ずしも「日本課」

⁴⁵ 対外援助局には、日本課のほか、ADB課、世界銀行課、二国間協力東課、二国間協力西課、技術協力課、政策課、情報システム・債務管理課、NGOセクターセンター、管理・財務課がある。

という組織として効率的に業務を行うシステムが構築されているわけではないという意見もある。

2. その他の関係省庁及び実施機関

スリランカ政府の能力については、他国に比べて援助吸収能力や実務クラスの担当者の個々の能力は高いという認識が一般的である一方、組織全体としては個人の能力がいかされる仕組みではなく、効率が悪いという問題点が示された⁴⁶。

この原因としては、1) 行政が政治化されており、物事を進めるためのコンセンサスをとるのに時間がかかる(物事が決まらない)、2) 政権交代ごとに実施機関／部署(Department)の所属する省庁が絶えず変化するとともに、省庁の政策や方針も変化するため、政策の一貫性が無い、3) 物事が属人的で、組織・制度としてのシステム化及びその管理計画等が作成されていない、等が挙げられる。特に、円借款事業の実施機関である国営公社(セイロン電力庁、港湾公社、全国上下水道公社等)は、マネージメント能力や財務状況に問題があり、サービス提供の効率も悪いと見られている。

また、多くの省庁あるいは実施機関では、2006年に現政権の開発計画「マヒンダ・チンタナ 10 か年開発計画フレームワーク」が策定される以前にはセクターごとの政策を持っておらず、これまで政策策定能力及びそれに基づいて事業を形成・実施していく体制は弱かったのではないかと分析する意見もあった。

さらに、スリランカでは大臣職を与えるために省庁を細分化し多くの省庁を設置する傾向があり⁴⁷、そのたびにカウンターパート省庁及び担当大臣・次官が変わるため、日本援助の実施にも影響を及ぼしている。

3. 計画実施省(Ministry of Plan Implementation)ーモニタリング・評価

計画実施省では、マヒンダ・チンタナ 10 か年開発計画フレームワークの進捗モニタリング、これに関連したプロジェクト(国内・海外資金双方)の進捗モニタリング・評価を実施している。2005年からウェブベースのプロジェクトモニタリングシステム Web-based National Electronic Project Monitoring (ePMS)の構築を開始し、各プロジェクトの概要、資金及び物理的な進捗状況、課題、教訓等の一元的な管理を試みている⁴⁸。これにより、モニタリング・管理能力を高め、課題や教訓を引出して、プロジェクトの改善に役立てるとともに、従来弱かった評価と政策策定・計画作成・予算作成プロセスのリンクを強化するねらいである。また、スリランカ主体のモニタリング・評価システムを構築することで、モニタリング・評価にかかるドナーとの協調・連携を推進していくという目的も含んでいる。

⁴⁶ 本調査での日本側関係者からの聞き取りによる。

⁴⁷ スリランカ政府の公式ウェブページ(<http://www.gov.lk>)によると、2007年10月現在で少なくとも57省庁が存在する。

⁴⁸ 現在は500万ドル以上規模のプロジェクトのみを管理している。技術協力やコミュニティベースのプロジェクトは規模が小さいため、本データベースには含まれていない。データベースには現在100以上のプロジェクトが登録され、プロファイルまでは一般に公開している。ePMSのURLは、<http://www.fabm.gov.lk>

これらの試みはまだ緒に着いたばかりであるが、スリランカ側の実施体制（モニタリング・評価）の整備の一環として評価される。

5-2-2 スリランカ側開発関連省庁の実施体制・能力向上への方策

スリランカにおいて日本の支援事業が確実に実施されるための、様々な取組がなされている。

まず、日本の主要支援セクターを管轄する省庁及び実施機関に対し、JICA 専門家を派遣し、これら専門家が豊富な知識と経験を活かして、各専門分野での助言を行うとともに、案件形成、事業実施及び能力向上支援を行っている。具体的には、道路開発庁、セイロン電力庁、全国上下水道公社、職業・技術訓練省技術教育訓練局、保健省、かんがい・水管理省、農業畜産省、財務計画省対外援助局等に、JICA 専門家が政策アドバイザー等として派遣されている。専門家以外にも、青年海外協力隊員が実施機関に派遣されている場合もあり、案件実施における、様々な助言、能力向上の取組が継続的に実施されている。特に2003年から北・東部復興支援事業を開始するにあたり、政策と優先順位を明らかにする枠組み「3R (Relief, Rehabilitation, and Reconciliation)」に係る必要な調整を行うため、首相府の下に OCG (Office of the Commissioner-General for Triple R) が設置された(2004年から救援・復興・和解省(3R省)に引継がれた)。これら OCG、3R 省にも専門家を派遣し、3R 関連事業の政策策定、計画、実施、評価のための、関係機関間の調整・連携を支援した。

研修については、ODA技術協力により日本で研修を受けた政府関係者は、2005年迄の累計で6,400人を超え⁴⁹、その成果はスリランカ政府の大臣、次官クラスから実務レベルの広い範囲でいかされている。また、JBICプロジェクトの調達・貸付実行を促進するために、ERDとJBICが協力し、「JBIC Procurement and Disbursement Seminar」といったセミナーをプロジェクトディレクター及び関連省庁の職員に対し実施する(2006年1月)等の取組も行われている。

日本の技術協力事業は、カウンターパートであるスリランカ側実施機関の能力向上、技術移転が含まれている。具体的事例としては、円借款事業において、実施機関(全国上下水道水道公社等)の管理能力及び財務状況の改善、さらにサービス提供効率の向上を狙ったコーポレートプラン作成支援を行っている。これらの事業実施を通じて、関係省庁及び実施機関の能力向上に、日本の援助が貢献していると認識されていることは、現地調査での聞き取りでも明らかになった。

⁴⁹ 外務省スリランカ国別データより。同研修員受入れ数は、本評価の対象期間2002～2005年では(2006年のデータはなし)、2,340名となっている。

5-3 他ドナーとの援助調整・連携の適切性

5-3-1 ドナー調整会議

スリランカにおける開発援助調整の枠組みには、スリランカ政府がドナーを招待して年一度開催する「スリランカ開発フォーラム」のほか、現地レベルではほとんどのドナー及び援助機関が参加する Development Partners Meeting、二国間ドナーの調整会議である Bilateral Donor Group Meeting (BDG)等、様々なものがある。2007年10月現在のドナー調整会議とその概要、日本の参加状況を表5-5に示す。

表 5-5 ドナー調整会議一覧

会合名	主催/議長	主な参加者	概要/目的
Development Partners Meeting	UN(持ち回り)	・ドナー国(含日本) ・国連・国際機関	毎月一度開催 従来は政府の3Rの枠組みを支援する目的で設立され、津波発生後は津波復興事業の調整にも貢献したが、現在はドナー間の情報交換及び全体的な調整とりまとめとして機能している。 国家開発計画(マヒンダ・チンタナ10か年計画)の策定に関して1)大型インフラ、2)経済戦略枠組み、3)教育・職業訓練及び芸術・文化、4)平和構築・復興・再建、5)農村開発・貧困削減・社会的保護、6)保健・栄養、7)行政・統治の7つのセクターサブグループが設置されたが、同開発計画策定後の現在は機能していない。日本は保健・栄養セクターのとりまとめを行った。
Bilateral Donor Group Meeting (BDG)	EU(持ち回り)	・ドナー国(含日本) ・国連機関	毎月一度 二国間ドナーの情報交換の場で、CCHAの内容についても報告される。 2006年5月に東部の復興事業に対する Guiding Principals が13のドナーによって署名されたが(含日本)、これも本グループの主導で実施された。
Donor Peace Support Group (DPSG)	UN、英(持ち回り)	・ドナー国(含日本) ・国連・国際機関	「東京宣言」における和平プロセスの進捗と援助のリンケージにかんがみ、和平の進捗をモニタリング・評価するシステムを作ることを目的に発足した Donor Working Group (DWG)を引継いだ形で存続しているグループ。 サブグループとして、人権、警察、地雷、メディア、市民社会支援が存在する。
Steering Committee	ADB、世界銀行、JBIC	・二国間援助機関グループ代表(CIDA, SIDA) ・IFRC ・ADB、世界銀行、JBIC ・CHA(NGO代表) ・Camber of Commerce(民間セクター代表) ・国連	元々は津波復興に係る政府も含めたすべてのアクターを調整するためのハイレベルでの協議を目的に設立された。 現在は開催も不定期であり調整機能を失っている。

Consultative Committee on Humanitarian Assistance (CCHA)	災害管理・人権省(サマラシンハ大臣)	・ゴタバヤ国防次官(大統領首席顧問)、サマラシンハ防災管理・人権省大臣、関係省庁 ・米国大使(共同議長国代表) ・EU 大使・ECHO 所長(BDG 代表) ・CHA(NGO 代表) ・国連・国際機関	2006 年、北・東部において人道支援を行う NGO やそれを支援するドナーが、セキュリティを確保するために政府及び軍への(情報)アクセスを確保する目的で設立された。 毎月一度程度の会合。 人道支援について「ス」政府とハイレベルの協議を行う。 ロジスティックス、教育、保健、再定住・社会福祉、生計の 5 つのサブコミッティが設置されている。 日本は参加していない。
--	--------------------	--	--

出典：在スリランカ日本大使館資料及び聞き取り結果を基に調査団作成

上記会議をはじめドナー調整会議には、日本大使館をはじめ JICA、JBIC から定期的に参加し、他ドナーと情報交換及び調整を行ってきた。JBIC は、津波復興事業等においてはニーズアセスメントの策定や政府とドナーを結ぶステアリングコミッティの一員として大きな役割を果たした。日本は、2006 年の国家開発計画(マヒンダ・チンタナ 10 か年計画フレームワーク)の策定に関し、ドナー側の保健・栄養セクターのとりまとめを行った。また、世界銀行、ADB とは日常的にお互いの政策及び案件について情報交換を行っている。

一方で、日本のドナー調整に対する取組に対し、「目立たない」「もっとドナーコミュニティにおいてリーダーシップをとるべき」とする声も聞かれた⁵⁰。これは、現地における援助協調に対する日本側の考え方が影響していると思われる。JICA 国別事業実施計画(案)によると、「スリランカに対する外国援助は、日本、世界銀行、ADB だけで全体の約 7 割を占める。援助のハーモナイゼーションに熱心な欧州のドナーもあるが、概して援助量が小さく発言力も大きくない。(途中省略)援助協調は、援助の効果を高めるために進めるが、スリランカの場合、和平プロセスと援助のリンケージに関する外交政策の相違と密接に関連している面がある⁵¹」ので、慎重に対応する。」とあり、これが他ドナーからリーダーシップを十分発揮していないと言われる理由かもしれない。

ラージャパクサ政権誕生以降、北・東部の武力衝突が激化し和平プロセスが実質的に後退している状況において、日本は「援助を和平を進めるための道具としては使用しない」「支援を止めれば、裨益者が苦しむだけ」との考え方に立ち支援を続けてきたが、これを「トップドナーとして大きな影響力を持っているのにそれを適切に使って

⁵⁰ 本件現地調査での他ドナーへのインタビューによる。

⁵¹ これは、北・東部復興に関する政策に関し、東京宣言の「支援は和平プロセスとリンケージさせる」(パラグラフ 18)の解釈の相違から、ドナーコミュニティの中で温度差が生じたという背景がある。「和平プロセスの進捗をモニタリング及び評価するためには、指標等を定めた上でその進捗をモニタリングしつつ支援を進めるべき」という考え方の英国・オランダ・EU等のグループは Donor Working Group(DWG)を形成し、担当者レベルで指標の検討等を行うべく定期的な調整会議を開催した。同 DWG には、指標の設定には消極的なドイツや米国も参加して議論を行っていたが、「和平プロセスをより広い観点からとらえ、その進捗を注意深く見ていくべきだ」とする日本は、オブザーバーとして参加しつつも、その他の二国間ドナーとは一線を画した立場をとっていた。2004 年 12 月の津波発生後、北・東部復興事業が津波復興事業にある意味置き換わってしまい、また、治安悪化を理由に多くの欧州系ドナーが北・東部における援助活動を停止してしまったため、東京宣言を巡る和平プロセスのモニタリング議論は消滅してしまった。

ない」「政府に和平プロセスを進める様プレッシャーをかけるべき」と見る他ドナーや有識者もいる。

5-3-2 セクター・ワイド・アプローチ(SWAPs)

スリランカ政府は、従来はセクター・ワイド・アプローチに対し必ずしも前向きでなかったが、近年、教育、保健、電力、道路セクターにおいて、セクター計画を基本にドナーが支援を行うセクター・ワイド・アプローチの試みを採用している。

例えば、保健セクターにおいては、2003年にJICA開発調査により策定⁵²された「保健医療マスタープラン」の下に、日本(JICA)、世界銀行、WHO、UNICEF、UNFPA等が保健省と調整をしつつ支援を実施している。

教育セクターにおいても、世界銀行の主導で2006年からセクター・ワイド・プログラムを開始している。その基になる中長期計画は「Education Sector Development Framework and Program (ESDFP) 2006-2010」であるが、現在のところ同枠組みに資金的に参加しているドナーは世界銀行のみである。日本(JICA)は教育省、世界銀行等とも緊密に調整を行いつつ、支援を実施中である。

5-3-3 援助調和化の動き

OECD-DACで議論が進められている援助調和化(Aid Harmonization)の取組については、ローマ調和化宣言を受け、スリランカにおいてもその動きが見られる。

スリランカのハーモナイゼーション／アライメントの事例としては、北・東部紛争影響地域の復興が挙げられる。2003年スリランカ政府からの要請により多国間ドナーを中心にニーズアセスメントが策定され、これが北・東部復興を進めるための基本文書としてスリランカ政府、二国間ドナー、NGOからも支持を受けた。同ニーズアセスメントで策定された北・東部復興プロジェクトを推進するメカニズムのひとつとして、資金プール North East Reconstruction Fund(NERF)が提案され、ドナー間の調和化への期待が高まった。しかしながら、NERFにより実施されるプロジェクトの選定母体となる Sub-Committee for Immediate Humanitarian and Rehabilitation Needs in North and East (SIHRN)の在り方に対し LTTE が異論を唱え、最終的に同基金は立ち消えとなってしまった。

他の事例は、2004年末に発生した津波の復興に関するものである。北・東部における復興事業を公平性を保ちつつ参加型で実施するために、政府、LTTE、イスラム教徒代表者間で支援内容を決定するメカニズムとして、P-TOMS (Post Tsunami Operational Management Structure)が当時の大統領から提案され、2005年6月にスリランカ政府(3R省)とLTTEが署名した。これはNERFのような複数ドナーによる資金プールを想定していたが、翌月にスリランカ最高裁判所がその実施に関する内容

⁵² JICA開発調査チーム及び専門家の指導の下に、保健省次官を筆頭とする局長レベルスタッフが自ら執筆した。スリランカ側が作成したマスタープランとして現在同国のセクター計画となっている。

の一部が違憲であるとの判決を出したため、実現に至らなかった。日本以外の多くのドナーが P-TOMS を利用した援助を検討していたため、北・東部の津波復興事業に大きな遅れが生じた。

尚、日本は、NERF 及び P-TOMS の枠組みには反対はしないが、賛同もしないという立場を採っている。

5-3-4 個別連携

事業実施においては、実施機関 (JBIC 及び JICA) レベルで、必要に応じ他ドナーとの連携も行われている。主な事例は以下のとおり。

表 5-6 他ドナーとの連携・協調事例

案件・事例名	連携・協調先	時期	内容
電力セクター改革計画	JBIC ADB	2003 年～	ADB の「電力セクター開発プログラム」と協調し、競争原理の導入、効率性の追及及び透明性の向上を目的に、セイロン電力庁 (CEB) の発・送・配電部門の分割、CEB の財務改善、公共事業委員会の設立を柱とするセクター改革を推進するとともに、同時に“ハード面”である電力網整備をプロジェクト型融資事業として実施することでより実効性のある形でセクター改革の進捗を狙った。(ただし状況が変化し、同計画は途中で中止された)
コミュニティアプローチによるマナー県復旧・復興計画 (MANRECAP)	JICA UNDP UNICEF UNHCR	2004 年～ 2007 年	マナー県において実施中の MANRECAP では、近隣コミュニティにおいて UN の 4R (Repatriation, Rehabilitation, Reintegration, and Reconstruction) プログラムが実施されているが、4R の対象コミュニティのひとつである Thevanpidy の住民の強い希望により MANRECAP と UN が共同でワークショップを開催してコミュニティ開発計画を策定した後、4 ドナーが連携して同計画の実施を支援した。
津波復興ニーズアセスメント策定	JBIC/JICA 世界銀行 ADB	2005 年 1 月	2004 年 12 月の津波発生後、スリランカ政府からの要請を受けて JBIC 及び JICA の現地事務所 (日本人職員、現地職員)、JICA 専門家が、世界銀行及び ADB 専門家と、津波の被害と復興に必要なコストをまとめた WB-ADB-JBIC/JICA 津波復興ニーズアセスメントを策定した。 復興事業を政府及びドナーが協力して実施するために、政府 (TAFREN)、ドナー代表、市民社会 (NGO、民間セクター) 代表からなるステアリングコミッティを設定し調整を行ったが、JBIC は同コミッティメンバーとして参加するとともに、津波復興に係るドナー会議においても世界銀行・ADB と協力してリーダーとして調整にかかわった。
津波復興職業訓練パイロットプロジェクト	JICA UNDP スリランカ建設業協会東部支部 職業技術大学	2005 年	JICA スリランカ事務所と UNDP Investment in Peace プログラムは、スリランカ建設業協会東部支部、職業技術大学と連携し ⁵³ 、職業訓練パイロットプロジェクト「Learn to Earn」をパチカロア県及びアンパララ県にて実施し、女性を含む 60 名の大工及び左官の訓練を実施し、津波復興へ貢献する職人の技術向上を実施した。

出典：調査団作成

⁵³ 北・東部津波復興プロジェクト (T-CUP) のプロ形の一環として実施された。

5-4 スリランカの国情・ニーズ変化への対応からみた適切性

5-4-1 津波被災への対応

スリランカの国情・ニーズ変化へ迅速に対応した例として、2004年12月末に発生したインド洋津波被害に対する支援の実施が挙げられる。

1. 緊急支援

まず緊急支援として、津波発生後一週間以内に緊急援助隊・医療チーム（一次隊、二次隊）を派遣するとともに、緊急物資を送付し、被災地の緊急ニーズに対応した。その後一か月以内（2005年1月17日）に80億円のノンプロジェクト無償の交換公文をスリランカ政府と締結した。同ノンプロジェクト無償は、拠出を決める段階では具体的な支援内容を確定しないため、刻々と変化する被災地のニーズに合わせ、他ドナーとの調整を踏まえて柔軟に案件内容を決めることができ、物資のみならず被災施設の修理や再建も可能であるため、緊急対応から復興へのギャップを埋めるとともに、中長期的復興にも役立った。多くの施設型案件ではJICAの事前調査とノンプロジェクト無償部分における日本国際協力システム（JICS）による調達代行監理が適切に連携した。JICSにより調達が実施されたため、スリランカ政府の援助実施に係る行政負担を軽減することができた⁵⁴。

表 5-7 日本による対スリランカ津波緊急支援

時期	支援	主な内容
2004年12月～ 2005年1月	緊急援助隊・医療チーム派遣	アンパラ県へ一次隊及び二次隊を派遣
2004年12月～ 2005年1月	緊急物資援助	テント、水、発電機等
2005年1月～	80億円ノンプロジェクト無償	上下水整備（給水車、バキュームカー、水管橋建設等）、住宅整備、道路整備（東部コーズウェイ修復、南部5橋梁修復）、警察署復旧整備、緊急通報整備 小中学校修復・建設、漁業の復興（漁船調達、漁港修復、製氷装置等）、医療関連（病院修復、機材調達、移動回診車等）、津波被災地巡回車等

出典：外務省国際協力局「スマトラ沖大地震・インド洋津波被害に対する無償資金協力の成果～津波発生から2年を迎えて～」を参考に調査団作成

さらに、国際機関を通じても緊急人道支援を実施し、支援総額2億5,000万ドルのうち、相当額がスリランカ支援に使われた。

津波復興等自然災害への対応に関しては、国別援助計画には全く言及がなかったが、人的及び資金的資源を柔軟に動員し、通常の援助プログラムに大きな影響を与えることなく津波復興に対応したことは適切であったと評価される。

⁵⁴ スマトラ沖大地震及びインド洋津波被害二国間無償資金協力に関する中間評価より。

表 5-8 津波被害に対する国際機関を通じた支援(2005年11月末まで)

国際機関	支援額	主な内容
国連児童基金(UNICEF)	2,200 万ドル	子供の保護、医療キット・学用品・スポーツ用品等配布、安全な水の供給等。
国連世界食糧計画(WFP)	1,700 万ドル	食糧配給、学校給食、母子健康栄養事業等。
国際移住機関(IOM)	705 万ドル	緊急仮設住宅の提供、緊急輸送サービス提供、被災者登録、心のケア等。
国連開発計画(UNDP)	400 万ドル	瓦礫撤収作業、発電機、トラクターの供給等。
国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)	200 万ドル	仮設住宅供給、身分証明書発行の法的支援、シェルターでの活動等。
世界保健機構(WHO)	200 万ドル	感染症監視活動、保健医療施設復旧等。
国連人口基金(UNFPA)	200 万ドル	衛生キット配布、施設の復旧、心のケア等。
国連人道問題調整部(UNOCHA)	80 万ドル	人道支援活動の調整等。
国連食糧農業機構(FAO)	267 万ドル	被災漁村支援(漁船、魚網の供給)等。
国連人間住居計画(UN-HABITAT)	300 万ドル	住宅再建、コミュニティ施設の再建等。
国際赤十字・赤新月社連盟(IFRC)	500 万ドル	救援物資、生活用水の供給、保健医療サービス等。
赤十字国際委員会(ICRC)	500 万ドル	緊急物資の配給、水・衛生サービス、保健・医療サービス等。

出典：外務省国際社会人道支援室資料を参考に調査団作成

2. 長期的対応

第3章にも記述したが、中長期的に変化するスリランカの国情及び開発ニーズ変化に対し、国別援助計画が想定していなかった分野については現地 ODA タスクフォースからの提案などに応じ対応している。例えば、津波後にスリランカの重点課題となった津波復興・防災分野に対しては、ODA タスクフォースで日本の支援分野として津波防災プログラムを形成し、サブセクターグループを作成して支援の方向性等を示し対応している。

スリランカにおいては津波以降、予警報や避難体制、構造物対策、コミュニティ防災等、平常時における予防(被害軽減・抑止)事前準備、被害軽減対策等の必要性が認識されている一方で、そのような技術的ノウハウ、知識、経験が蓄積されておらず、防災関連機関が未成熟であるという状況を考慮し、開発調査「防災機能強化計画」、日本 NGO 支援無償「ゴール県へのトレーニング方法伝達を通じたコミュニティ防災活動推進計画」が実施されている。

以上、スリランカの新たなニーズへの対応は適切であると評価される。

5-4-2 環境社会面での配慮

案件選定において、円借款事業については JBIC 環境社会配慮ガイドラインを(2003年10月以前は「円借款における環境配慮のための JBIC ガイドライン」を使用)、また、開発調査、無償資金協力の事前調査、技術協力事業等には JICA 環境社会配

慮ガイドライン(2004年以前は「環境配慮ガイドライン」)を適用し、環境及び社会面に対する配慮を行っている。事業対象地域の住民や現地 NGO を含むステークホルダーの参加により、要請案件の選定及び事業内容の決定を行うケースもある。

さらに、スリランカが紛争復興国であることをかんがみ、紛争予防・平和構築に対する配慮もなされている。まず、北・東部復興支援を開始した2003年に、JBICは円借款実施機関として、紛争予防・平和構築・復興支援等にどのような役割が果たせるかにつき、「紛争と開発・JBICの役割」と題したワークショップの開催及び調査研究を実施し、スリランカの開発政策と復興支援についてこれらの情報が実践的に活用されるような取組をした。

JICAでは、開発援助が可能な限り積極的に紛争の要因を除去し、かつ、現地の状況に負の影響を与えないようにするための手法PNA(Peacebuilding Needs and Impact Assessment)⁵⁵を2003年からプロジェクト形成調査に適用している。また案件形成及び事業実施には、課題別指針「平和構築支援」を参照に配慮を行っている。

5-5 NGOとの連携の適切性

現行の「対スリランカ国別援助計画」は、コミュニティレベルに届くきめ細やかな援助を実施するために NGO との連携の重要性について触れている。北・東部支援については、現地において豊富な事業実績を持ち、地域についての知見を有する NGO との連携の必要性も指摘している。しかし、NGOといっても、国際 NGO、本邦 NGO、現地 NGO、現地 NGO の中でも規模が小さく地域の自助組織的なもの(コミュニティ組織、CBO)等、多様である。政策実施における NGO との連携形態には、資金提供による事業支援、円借款事業・技術協力事業における業務委託、日本側関係機関との情報・意見交換等の協力などがある。こうした連携形態を効果的に使い分け、援助効果の増幅、到達度、持続性を確保することが重要である。

5-5-1 ODAによる NGO の活動支援

NGOに対する資金提供による支援としては、国際・現地 NGO、地方自治体に対して供与される草の根・人間の安全保障無償、本邦 NGO に対して供与される日本 NGO 支援無償⁵⁶がある。また、技術協力を本邦 NGO が実施する場合の枠組みとして「草の根技術協力」があり、事業費及び人件費が供与される。対象期間における NGO 支援の実績は2章で既に述べたとおりである。

対象期間における NGO 活動支援の特徴としては、1)戦後復興・生活改善分野、特に対人地雷除去活動への支援の割合が高い、2)金額としては多くないが、裨益人口のニーズに合致したきめの細かい活動への支援、3)人間の安全保障の観点にたった社会的弱者への支援、が挙げられる。

⁵⁵ 紛争の背景にある要因、紛争を再発させかねない要因、紛争経験国特有のニーズを包括的に分析し、事業の各側面において、紛争の悪化を回避し、紛争の勃発及び再発を予防するような「紛争予防」の視点を盛り込むための手法。

⁵⁶ 2007年度より、名称が日本 NGO 連携無償に変更された。

草の根・人間の安全保障無償資金協力においては、評価対象期間中実施案件 61 件中 19 件が地雷除去案件で、一件あたりの額が大きいこともあり、総額では同スキームの 95%を占めている。地雷除去を専門とする国際 NGO への支援を行うことで、戦後復興に不可欠な安全な生活圏の確保及び国内避難民 (IDPs) の帰還・再定住の促進を進めてきた。日本 NGO 支援無償についても、対象期間の供与総額の 81.8%が戦後復興・生活改善の分野であり、ここでも、地雷案件 2 件が総額の 47%を占めている。

スリランカの国情をかながみると、現状に見合った活動を行っている本邦NGOの例を見ることができる。長く紛争に苦しめられ人材育成の機会にも乏しかった北・東部において、草の根技術協力のスキームを利用した、ブリッジ・エーシア・ジャパンプロジェクト「紛争被災地域での農漁業機械関連技術の復旧及び生計向上プロジェクト」では、不足していた技術系人材の育成を進めることで、対象地域の若者の生計向上に寄与するだけでなく、地域の人々が農業機械や自動車整備、大工・左官といった技術サービスを受けられるようになった⁵⁷。特に、こうした地域では、長い紛争の影響から社会的な信頼性、コミュニティとしてのアイデンティティが破壊され、現地に支援の受皿になりうるCBO等の市民社会が存在しないことが多い。よって、中長期的にコミュニティの社会文化的な基盤を築き、逼迫している技術人材の育成のために、まずは日本人技術スタッフが現地に入り、技術の紹介を通して、社会文化的な基盤を徐々に形成していくメカニズムは有効であるという意見も聞かれた⁵⁸。

また、植民地時代から続くプランテーションセクターは、その産業構造、行政の立入りが困難である民間事業体の敷地であること、労働者の多くがインド・タミルであり社会文化的な隔絶があったこと等から、行政による同セクター労働者への社会福祉サービスの提供は行われてこなかった。これに対して、ケア・インターナショナル・ジャパンは、草の根技術協力「紅茶農園内住民組織の運営能力向上プロジェクト」を実施し、対象地域の地方行政官、プランテーション経営者の協力の下に、プランテーション労働者の生活福祉の向上に資する様々な支援を行っている⁵⁹。

ODAによる支援に対する本邦NGO側の評価は、おおむね良いとしながらも、手続きの簡素化、実施におけるある程度の柔軟性が必要等、改善点も挙げている。一方、現地NGO側からは、他ドナーと比べると日本のODAは現地NGOの能力をいかしきれておらず、一層の連携が必要であるとの認識が示された。平成 16 年度「国別NGO研究会(スリランカ)」報告書では、津波被災の復旧・復興支援の経験を踏まえて、中・長期的な復興・開発について提言を行っている。この中では、緊急支援無償における柔軟な対応(三者見積の廃止、手続き迅速化等)、復興支援に際しての単年度主義の改善等が挙げられている⁶⁰。事業実施機関として、今後NGOとの連携を拡充するには、

⁵⁷ ブリッジ・エーシア・ジャパン担当者に対する国内でのインタビューによる。

⁵⁸ 北部州政府Chief Secretary(元北・東部州政府Chief Secretary)ランガラージャ氏へのインタビューに基づく。

⁵⁹ ケア・インターナショナル・ジャパンに対する国内及び現地でのインタビューによる。

⁶⁰ スリランカ復興開発NGOネットワーク「平成 16 年度国別NGO研究会(スリランカ)」報告書p.79-81

現地スタッフや現地CBOの育成、本邦NGOも含めたNGOの能力向上も必要であろう⁶¹。

Box: 戦災復興に向けた人材育成と持続可能な生産活動支援

ブリッジ・エーシア・ジャパンが実施した「紛争被災地域での農漁業機械関連技術の復旧及び生計向上プロジェクト」では、不足していた技術系人材の育成を進めた。同プロジェクトでは対象地域の若者の生計向上、地域における農業機械や自動車整備、大工・左官といった技術サービスの入手を可能にしている。プロジェクト実施に当たっては、必要な道具・機械を貸し出す公共レンタルショップを設け、紛争被災地の人々に対し、機材の修理、整備などのサービスも提供している。技術訓練と同施設の組み合わせにより、提供した技術がより利用しやすくなるだけでなく、こうした施設がサービスの対価をもって運営されているため、プロジェクト終了後も持続的にサービスを提供する基盤を築いている。

Box: 社会背景に柔軟に対応する支援

植民地時代から続くプランテーションセクターは、その産業構造、行政の立入りが困難である民間事業体の敷地であること、労働者の多くがインド・タミルであり社会文化的な隔絶があったこと等から、行政による同セクター労働者への社会福祉サービスの提供は行われてこなかった。

本事業は、地方行政官、プランテーション経営者の協力の下に、プランテーション労働者の生活福祉の向上に資する様々な支援（組織化、住民組織の運営能力強化、住民組織によるミニ・プロジェクトの実施、インフォメーションセンターを通じての住民と経営者、行政官とのコミュニケーション・連携強化等）促進を実施している。

5-5-2 連携の取組

本邦 NGO と現地 ODA タスクフォースとは定期的な会合は持っていないが、大使館が主催する NGO 連絡会議が 3～4 か月に一度開催されている。議事内容は主に安全管理に関する大使館側からの説明であり、NGO 側に新しい取組等がある場合、要望に応じて NGO 側のプレゼンテーション等が実施される。JICA では NGO デスクを設置し、スリランカにおける NGO の連合組織である CHA (Consortium of Humanitarian Agencies) に業務を委託し、新規にスリランカで事業を開始する本邦 NGO への情報提供等を行ってきた。しかし、津波被災後に多くの NGO がスリランカに殺到したことから対応ができず、2007 年に閉鎖した。日本側援助関係機関と現地 NGO との定期的協議・会合についても開催されていない。しかし草の根・人間の安全保障無償資金協力の案件形成や管理を通じて現地 NGO の知見やニーズを把握するよう努めている。

本邦 NGO は、2002 年にアジア福祉教育財団が主催したスリランカ北部調査参加をきっかけに、AMDA、ワールド・ビジョン・ジャパン、ブリッジ・エーシア・ジャパン (BAJ) が北部における戦後復興支援を開始し、その後スリランカ復興開発 NGO ネットワークを

⁶¹ スリランカ復興開発 NGO ネットワーク「平成 16 年度国別 NGO 研究会 (スリランカ)」報告書、p.82、現地 NGO に対するインタビューに基づく。

立ち上げ、一時は 10 団体以上が参加するネットワークを構築した。同ネットワークは 2003、2004 年度に外務省の「NGO活動環境整備支援事業」として資金援助を受け、「国別NGO研究会(スリランカ)」事業を実施し、ネットワークの能力開発、現地情勢の分析、現地CBOとの連携の在り方等につき検討を行い、報告書として纏めている⁶²。

ODA 事業と NGO 活動との連携では、技術協力プロジェクトにおける再委託、円借款事業のソフトコンポーネントにおける業務委託等がある。例えば、「東部州経済インフラ復興プロジェクト」「農村経済復興事業(PEACE)」等では、周辺住民や地方政府職員に対する訓練を現地 NGO が委託実施している。また、「紛争・津波影響地域コミュニティアップリフトメントプロジェクト」では、東部における住民の能力開発につき、女性のためのマイクロファイナンス事業をスリランカ全土で展開している現地 NGO に技術指導を委託している。

5-6 民間セクターとの連携

現地 ODA タスクフォースには JETRO も加わっており、現地における経済動向、日系企業の進出・撤退動向等の報告を行うとともに、ODA の政策策定／案件形成における民間企業の効果的な参画の在り方についての提言や実際の案件運営における民間セクターの協力に向けた調整を行っている。特に、産業振興・中小企業開発分野において案件実施効果を上げるためには、民間セクターからの効果的なニーズの吸い上げ、民間企業の操業状況及び投資環境の的確な分析によるプロジェクト設計、実施時における民間セクターとの連携の在り方が重要となる。この点において、技術協力案件を中心に民間企業との連携が図られている事例がある。例えば、「技術教育訓練再編整備計画(日本スリランカ職業訓練短大)」では、JETRO の仲介により、現地日系企業の見学会、日系企業における人材ニーズ、人材育成についての意見交換会が 3～4 か月ごとに 1 年間にわたり実施され、短大の運営計画やカリキュラム設計のために民間セクターのニーズを汲みとる機会となった。こうした協力を通じて、日系企業側も ODA の事業内容を知る機会になったと思われる。

5-7 結論と考察

1. 日本側の援助政策実施体制から見た適切性

対象国での事業実施における基本的考え方を示すため、JICAはスリランカ国別事業実施計画改定版を 2005 年に策定している⁶³。同事業実施計画は、津波被災への対応が追加されているものの、活動の柱となる部分については、対スリランカ国別援助計画とおおむね整合性がとれている。

JBIC は 3 年ごとに「海外経済協力業務実施方針」を策定し、円借款業務の方向性、

⁶² 平成 15 年度及び平成 16 年度「国別NGO研究会(スリランカ)」報告書

⁶³ 2005 年 11 月にスリランカ大統領が交代したことをうけ、最終決定は見送られたため、正式に採択された事業実施計画ではない。

重点分野を定めている。2005～2007 年度の同方針におけるスリランカ支援の重点分野は、国別援助計画における援助戦略目標と合致している。また、中期的計画としてローリングプランが作成されているが、2006 年の同プランの支援分野は、国別援助計画を踏まえつつ、円借款で実施すべき分野となっている。

スリランカ側では、各省庁が案件形成を行い、それを財務計画省対外援助局がとりまとめて、日本大使館に提出する。正式なプロポーザル提出迄には、日本側の実施機関、大使館とスリランカ側関係省庁で非公式な協議がされている。スリランカの場合、主だった省庁・実施機関に、JICA 専門家がアドバイザーとして派遣されており、これらの専門家との意見交換をしながら案件形成が行われるケースも多い。日本の援助政策をスリランカ側に理解してもらうためにも、また、援助政策に則った適切な案件形成が行われるためにも、このような双方のやり取りは有効であると思われる。

一般無償資金協力及び技術協力の案件選定・採択プロセスについては、現地 ODA タスクフォースが要望案件の優先順位付けを行うことが制度化されている。現地 ODA タスクフォースは、サブグループを形成し、セクター別の政策研究等を行っており、タスクフォースが関与することは、案件の適切な選定の上でも有効である。

実施機関である JBIC、JICA により、事業の様々な段階でのモニタリング・評価が実施されている。JICA の場合、現地事務所主管で案件形成・実施が行われるケースが多くなっており、現地ニーズに適(かな)った効果的なプロジェクト設計・管理が可能となっている。評価・モニタリング結果については、その管理・公開体制をより改善・充実していくことが望まれる。

JICA 開発調査の結果を受けての円借款事業の実施等、スキーム間での連携がある。ODA 予算の削減を受けより効率的な予算配分が求められている今日、スキーム間連携の必要性が増しており、効率的・効果的な連携の在り方を検討すべきである。

2. スリランカ側の実施体制・能力から見た適切性

スリランカ政府関係省庁の能力については、実務クラスの担当者個々人の能力は高いと一般に認識されている一方、組織全体の非効率性も指摘されている。行政が政治化されており、政権交代ごとに実施機関または部署の所属する省庁が絶えず変化し、政策・方針も変化するため、援助の実施効率にも影響を与えている。

ただし、日本援助の受入れ窓口は財務計画省対外援助局(ERD)日本課に一元化されているため、公式的な調整における問題はない。ERD 日本課では、日本の対スリランカ政策及び手続きを熟知する担当者が配属されるとともに、ERD に配属された JICA 専門家が日常的にスタッフの能力向上に取り組んでいる。ERD スタッフに対しては本邦研修をはじめ国内外での研修の機会も与えられている。実施の援助受入れの経験及び研修を通じて ERD は援助受入れ窓口として適切な能力を保持していると言える。組織として効率的に業務を行うシステムを構築・充実していくことが求められる。

計画実施省では、マヒンダ・チンタナ 10 か年開発計画に関連したプロジェクトの進捗・評価を実施しており、ウェブベースのモニタリングシステムの構築を開始している。

これらの試みはまだ緒に着いたばかりであるが、スリランカ側の実施体制整備の一環として評価される。

スリランカ側関係省庁の援助実施体制・能力向上のため、様々な取組がなされている。まず、主要支援セクターを管轄する省庁・実施機関には、JICA 専門家が派遣され、案件形成、実施における助言、同機関担当者の能力向上を支援している。また、日本の技術協力事業、円借款事業では、実施機関の能力向上に関連するコンポーネントが含まれている。日本は、その援助プロジェクトの実施を通じて、スリランカ側関連省庁・機関の能力向上に寄与していると認識している関係者も多く、これらの取組は高く評価できる。

日本はスリランカとの関係において、上下関係のないパートナーとして接しており、スリランカ側の立場をよく理解していると、スリランカ政府は高く評価している。

3. 他ドナーとの援助調整・連携の適切性

スリランカにおいても様々なレベルの援助調整の枠組みが存在するが、日本大使館、JICA、JBIC はこれらの枠組みに定期的に参加し、他ドナーと情報交換及び調整を行っている。特に、JBIC は、津波復興事業等において、他ドナーとの調整役として大きな役割を果たし、被災地住民をはじめ、スリランカ政府関係者からも高く評価されている。また、日本はマヒンダ・チンタナ 10 か年計画フレームワークの策定(2006 年)に関し、ドナー側の保健・栄養セクターのとりまとめを行った。

スリランカでは、近年、教育、保健、電力、道路セクターにおいて、セクター計画を基本にドナーが支援を行うセクター・ワイド・アプローチの試みが採られてきており、日本も、スリランカ政府及び他ドナーと調整しつつ支援を進めている。特に保健セクターにおいては、JICA 開発調査の支援により策定された「保健医療マスタープラン」の下、日本をはじめとするドナーが保健省と調整をしつつ支援を実施している。このように、重点分野を共有する他ドナーとは支援事業に関する情報が比較的良く共有されており、限られたリソースを効率的・効果的に活用するという観点からは適切である。

日本の援助調整に対する取組につき、「目立たない」「ドナーコミュニティにおいてもっとリーダーシップをとるべき」とする声も聞かれた。2006 年以降の政府軍と LTTE 間の武力衝突激化及び和平プロセスの実質的な後退に対し、「援助を和平を進めるための条件としては使用しない」「支援を止めれば、裨益者が苦しむだけ」との考え方に立ち支援を続けている日本であるが、これを「トップドナーとして大きな影響力を持っているのにそれを適切に使っていない」「政府に和平プロセスを進める様プレッシャーをかけるべき」と見ている他ドナーや有識者もいる。これは、東京宣言の「和平プロセスと援助のリンケージ」についての外交政策や支援に関する考え方の違いによるものと思われる。政策レベルにおける日本の方針をスリランカ開発復興にかかわる他ドナーと共有し、正しい理解を促していく努力が必要であり、トップドナーとして、ドナー調整におけるリーダーシップとプレゼンスを高めていくことが必要である。

4. スリランカの国情・ニーズ変化への対応からみた適切性

災害復興及び防災については、国別援助計画では言及がなかったが、2004年12月末に発生したインド洋津波被害に対しては、人的及び資金的リソースを柔軟に動員し、通常の援助プログラムに大きな影響を与えることなく、緊急対応から中長期的な復興支援に、迅速かつ包括的に対応したことは、適切であったと評価できる。

環境・社会面での配慮については、案件選定において、JBIC 環境社会配慮ガイドライン、JICA 環境社会配慮ガイドラインを適用している。また、事業対象の地域の住民や現地 NGO を含む関係者の参加により、要請案件の選定及び事業内容の決定を行うケースもある。

さらに、スリランカが紛争復興国であることをかんがみ、JICA は、開発援助が可能な限り積極的に紛争の要因を除去し、かつ、現地の状況に負の影響を与えないようにするための手法 PNA をプロジェクト形成調査に適用し、課題別指針「平和構築支援」を参照にする等、紛争予防・平和構築に対する配慮も適切に行われていると言える。

5. NGO との連携の適切性

1) コミュニティレベルに援助が到達するようにする、2) 現地においてより受け入れやすい技術の積極活用と新しい知識・技術の現地化、3) 現地の組織・人材を活用することによる効率化という観点から見ると、現地においての豊富な活動実績を有する NGO (現地、国際、本邦) 及び CBO と積極的に連携していくことは、ODA 実施にとっても有効である。実際、スリランカにおける NGO との連携として、資金提供による NGO 事業の支援、円借款事業・技術協力事業における NGO への業務委託、日本側関係機関と NGO との情報・意見交換等が行われており、その内容はおおむね高く評価できるものである。ただし、現地 NGO との協議機会は十分とは言えず、その知見を援助政策に活かすための方策の検討が必要である。

ただし、NGO 側からは、草の根・人間の安全保障無償スキームの改善(複数年供与の適用、限度額の引上げ)について提言があった。また、NGO 支援無償、草の根技術協力スキームについても、手続きの迅速化、会計処理の簡素化を求める声も聞かれた。資金供与における透明性及び日本側の案件監理体制の確保を十分に踏まえながら、実施主体となる NGO が効率・効果的に ODA スキームを使うことができるよう、スキーム改善の検討を行う必要がある。また、NGO といってもそのレベル、規模、活動内容等様々であることから、対象地域・住民にとって最も効果的・効率的な事業実施を行うという観点から適切な NGO/CBO と連携を進めることが重要であり、日本側関係機関においても NGO/CBO の情報の蓄積、提案事業の選別方法の改善等、体制整備が必要である。

6. 民間セクターとの連携の適切性

現地 ODA タスクフォースには JETRO も加わっており、ODA と民間セクターとの橋渡しを行っている。産業振興・中小企業開発の分野において、技術協力事業で民間企業との連携が図られた事例があり、事業実施において効果的であった。