

第7章 教訓と提言

7-1 対スリランカ国別援助計画に関する提言

7-1-1 紛争をかかえるスリランカにおける「人間の安全保障」を軸にすえた援助政策

日本は、対スリランカ国別援助計画において、「平和の定着」と「持続的発展」を2本柱として、効果的な支援を行ってきた。特に、「平和の定着」は日本のODAの新たなチャレンジである「平和構築」分野への支援の一つのモデルケースとしてきわめて重要である。

日本は対スリランカ援助において日本のODAの基本理念である「人間の安全保障」の実現のために効果的な支援を行ってきた。今後さらにこれを強化していくことを提案したい。いうまでもなく、人間の安全保障とは、紛争等による「恐怖」や貧困等による「欠乏」といったさまざまな脅威にさらされる人々、とりわけ脆弱な人々に対し、国家による安全保障を補完するために、保護や能力強化をつうじて直接的に支援し、これらの人々の生計が危機的に悪化するリスクを軽減するものである。とくに紛争をかかえるスリランカにおいては、国家による保護の及ばない、直接の脅威にさらされる脆弱な人々の「人間の安全保障」の実現は重要な課題である。

対スリランカ支援において、日本は様々なスキームの活用により平和の定着において重要な北・東部復興支援を実施し、紛争の脅威にさらされている人々及びコミュニティの支援、また紛争からの復興のための能力強化を行ってきた。他方、北・東部以外の地域でも、民族・地域バランスを配慮し、社会的弱者である貧困層が多く分布する農漁村コミュニティ、プランテーション部門において、地方行政やNGOとも連携しつつ、生活・社会・経済基盤の整備へのきめ細かい支援を行っている。支援プロジェクトにより、コミュニティにおいて相互理解と信頼が醸成され、社会・経済基盤の整備が進んだことも聞かれるなど、日本の支援は、紛争を助長するような要因を少しずつではあるが除去し、平和の定着に向けた環境を徐々に整備していると言える。

7-1-2 「人間の安全保障」を軸にすえた「選択と集中」

現行の国別援助計画は、重点セクターの下にかなり幅広いサブセクターを挙げやや総花的になっており、重点セクターの下でのサブセクターの優先度が見えにくくなっている部分もある。今後ODAが削減される状況の中で、とりわけ紛争を抱えるスリランカの国別援助計画の改定に当たっては、上述のような人間の安全保障の実現を軸にすえた「選択と集中」が重要である。つまり、重点セクター目標の達成にはどのサブセクターが重要で効果的か、トップドナーとしての日本の立ち位置、日本のこれまでの援助実績・比較優位等を考慮して、サブセクターの選択もしくは優先度付けをする必要がある。

7-1-3 対スリランカ支援政策の2本柱の意義と課題

対スリランカ援助において、「持続的発展」と並んで、「平和の定着」への支援を援助政策の2本柱とする、という方向性は国別援助計画を策定した時点では当を得たものであったし、とりわけ平和構築をODAを通じて後押しするという「平和の定着」の政策自体は現時点においても、また、今後においても妥当であると考えられる。だが、今後の援助計画の改定においては以下の点につき留意することを提案したい。

第1に、ODAを通じて平和の定着を後押しすることは容易ではない。なぜなら「平和の定着」と「持続的発展」は有機的に連関しており、段階によってODAに期待される役割や規模、タイミングなどが多様にならざるを得ないからである。

第2に、ODAは和平プロセス促進を後押しするものの、和平プロセス促進そのものを担っているわけではない。和平プロセスそれ自体は当事者の努力が何よりも重要であり、日本を含む国際社会はこれに対し対話の促進や開発援助といった形でこれを支援することが基本的役割である。「平和の定着」支援においてODAの果たしうる役割は何か、その限界は何かを見極め、その政策の目標を明確にする必要がある。そのためには、スリランカの紛争の原因と性質や紛争被災地の現状などの分析を踏まえ、日本のODAが果たすべき役割を明確にし、ODA政策目標を設定することが望ましいと考えられる。

7-1-4 「平和の定着」と「持続的発展」の有機的関連の再考察

現行の国別援助計画では、「平和の定着」と「持続的発展」を2本柱としているが、これらの2本柱の関係は必ずしも明確になっておらず、戦略的に取り込まれていないように思われる。これら2本柱は別々の政策目標ではなく、人間の安全保障の実現に向けての対スリランカ援助計画としてより有機的に関連付けて政策を立て、政策目標を設定してこれを援助関係者で共有し、効果検証をしていく必要がある。現行の援助計画で示されている開発援助を通じての「平和の定着」と「持続的発展」の関連について、以下のように再整理・再考察することによって、国別援助計画の改定の際の基本コンセプトへの一助することを提案したい。平和の定着と持続的発展及びそのツールとしての政府開発援助(ODA)は相互的な関係にある。

第1に平和はODAを通じて開発を支援する上での前提条件、すなわち「開発の基礎」である。したがって、効果的な開発援助を行い、持続的発展を実現するためには、これと並行して和平プロセスの進展が当事者自身の努力によってなされる必要がある。また日本も外交を通じてこうしたプロセスを促進していく必要がある。ODAは和平プロセス促進を後押しするものの和平プロセス促進そのものを担っているわけではない。他方、こうした開発援助の前提条件それ自体が崩れる等の情勢の変化に対応する際には、現場の判断に全面的に委ねたり、一般向けの海外安全情報に依拠したりするのではなく、対スリランカ援助計画にもとづく対処方針を明確にし、関係者間で共有しておく等の政策マネジメントが必要である。

第 2 に、平和はそれそのものが紛争解決に資する信頼醸成に有効である。しかし、何もしなければ信頼醸成のプロセスは緩慢で、紛争の再燃を許しかねない。ここで平和プロセスが進んだ場合に直ちにODAによる「平和の配当としての開発」を提供することで、目に見える・触れることができる恩恵が迅速に与えられるべきである。これにより信頼醸成のプロセスが急速に進むことが期待される。この場合も、何を持って「平和プロセスがすすんだ」と判断するか、また、どのような「平和の配当としての開発」をどのタイミング・規模で提供するのが適当か、またその効果をどのように検証するか等については、対スリランカ援助計画にもとづいて対処方針を明確にし、関係者間で共有しておく等の政策マネジメント必要がある。

第 3 に、開発援助を通じた持続的発展は平和の状態を長期間維持するためになされる「平和の礎としての開発」として機能するだろう。北・東部はもとより、スリランカ全土において地域間や民族間のバランスの取れた持続的発展を支援することが、長期的に見た場合に貧困削減や民族間・地域間の格差の解消につながり、新たな紛争の火種を消すことに貢献すると考えられる。そのためには、スリランカの紛争の原因と性質や紛争被災地の現状などの分析を踏まえ、日本のODAが果たすべき役割を明確にし、ODA政策目標を設定したうえで、上述の「平和の配当としての開発」同様に政策マネジメントを行うことが望ましい。すなわち、持続的発展へのどのような開発援助がどのような形で紛争の火種を消し、平和の状態を長期的に維持することが可能であるか、またそのためにどのような目的を設定し、効果を検証していくか等については、対スリランカ援助計画にもとづいて対処方針を明確にし、関係者間で共有しておくことが重要である。

7-1-5 より直接的・短期的な「平和の定着」支援の拡充

対スリランカ援助政策における「平和の定着」と「持続的発展」の 2 本柱は相互に関連するものである。だが、より直接的・短期的な「平和の定着」について、日本はこれまで多くの成果を上げてきたし、また、今後も拡充して行くべきである。具体的には、1) 紛争下の人道支援・緊急救援や 2) 紛争後の地雷除去や IDP の支援等の復興支援の継続と拡充が重要である。こうした支援は、紛争というきわめて逼迫した生命にかかわる脅威にさらされている脆弱な人々を保護するという意味で、人間の安全保障の実現において非常に大きな意味を持つ。

7-1-6 平和の定着に向けた長期的アプローチの継続

これまでのスリランカにおける紛争と和平に向けた経緯をかながみると、スリランカにおける「平和の定着」は、状況の改善・悪化の繰り返しの中で、長い時間をかけて取り組む必要があることが指摘される。日本は和平プロセスの進展に対して、一部のドナーにみられるネガティブリンケージとは異なる、ポジティブリンケージで支援に取り組んできており、それが日本に対する信頼の源泉ともなっている。平和の定着はなによりも当事者のコミットメントが重要であり、当事者を追い込むのではなく、当事者の平和の定着への努力を促すような粘り強い、息の長い「日本的アプローチ」を今後とも継続していく必要がある。

7-1-7 ODA 政策マネジメントを容易にする構成および実施体制の整備

ODA 政策は、政策策定、実施、評価、フィードバックのサイクルで行われるが、政策が効率・効果的に実施され、これらのサイクルが機能するためには、国別援助計画において以下のような改善が必要である。上述のとおり、対スリランカ援助政策においては、「平和の定着」と「持続的発展」を有機的連関の中で捉え、これをマネジメントしていくことが適切と考えられる。よって、何を政策目標とするか、そのためにいかに目標体系を最適化するか、またこれをどのようにモニタリングし、結果を検証するかについて、以下のようにさらに明確な形で整備し、援助関係者のなかで共有していく必要がある。

第 1 に、政策目標の明確化が重要である。政策では達成すべき目標と目指すべきレベルが明確である必要がある。実施面では目標に照らして進捗状況を把握し、目標の達成に向けて必要な措置をとる。さらに、こうした政策の管理を可能とするために、具体的な指標の導入が必要となる。

第 2 に、目標体系の最適化が求められる。サブセクター目標、重点セクター目標はそれぞれの上位目標を達成するために十分に効率性の高いものを設定すべきである。今後「人間の安全保障」を軸に「選択と集中」を進めていく際に、目標体系を最適化していく必要がある。

第 3 に、国別援助計画のモニタリング体制と政策見直しの仕組みが必要である。国別援助計画は対象期間を 5 年程度とする中期計画であり、本評価はその成果と実施プロセスを確認し、新しい政策策定に資する提言を取りまとめるものである。しかし、紛争を抱え、不安定な政治状況にあるスリランカの国情に対応するために、政策実施の進捗状況を把握し、政策見直しについても柔軟な対応がとれるような更なる体制の整備が重要である。実施期間中のモニタリングの体制と方法、モニタリング結果に基づく政策の見直しの仕組み(時期、方法)につき検討し、国別援助計画本体で明記することが望ましい。

第 4 に、結果の有効性の検証が必要である。6 章で既述しているが、事業レベルの効果が発現し、政策レベルの効果が確認できる状況に至るには、ある程度の時間が必要である。したがって、結果の有効性を検証するためには、評価を政策実施終了後の適切な時期に実施する必要がある。

そして、最後に、これらの政策マネジメントプロセスを実効あるものにするためには、目標値及び指標の設定とその共有が重要である。現行の国別援助計画は、援助政策目標、重点セクター目標、サブセクター目標が設定されているが、具体的な目標値や指標の設定はなされていない。特に、平和の定着において目標値や指標を設定することは困難ではあるものの、ODA 政策マネジメントの観点からも、あらかじめ、目標値及び指標を設定し、これを援助関係者で共有することが望ましい。この際、スリランカ政府が開発政策の中で定める経済成長率や各種セクター開発指標、MDGsなどを適宜活用することも考えられる。しかし、この際、政治的リーダーシップの変化により指

標が変更する可能性があることに注意を要する。指標を設定する際にはスリランカ側のオーナーシップを確保するために、十分な協議と合意形成が必要である。

7-2 援助政策策定プロセスに関する提言

7-2-1 援助計画策定の迅速化

現行の国別援助計画策定は、ODA 総合戦略会議の議論を踏まえて策定された最初の国別援助計画ということもあり、作業開始から閣議決定まで1年10か月という長期間を要した。今後の計画改定に当たっては、スリランカ側の状況やニーズも変化することから、関係者との十分な協議及び調整等は必要であるが、可能な限り効率的に行い、策定期間を短縮化し、1年以内で実施することが望ましい。

7-2-2 援助計画策定体制

現行の国別援助計画策定に当たっては、主査と東京タスクフォースが案のとりまとめを行い、コロンボ側は情報提供や意見提示が主な役割であった。今後予定されている国別援助計画改定につき、現地 ODA タスクフォースが関与・参加することは自明であるが、その程度・権限については不明である。同計画の改定に当たって、現地 ODA タスクフォースが十分に機能するためにも、その責任及び権限を明確化し、制度化する必要がある。

また現行計画策定プロセスでは、スリランカ側では中央政府、地方政府、NGO 等からの意見の聴取はなされている。同計画の改定に当たっても、中央政府機関に加え、地方政府や NGO 等、広く関係者の意見を聴取・反映できる仕組みを確保する必要がある。スリランカの場合、特に地域のバランスや政府のサービスが十分に届かない疎外された人々への支援が重要であり、こうした点からも地方政府や NGO の声をより一層反映していく必要がある。

7-2-3 援助政策の周知及び理解促進

現行の国別援助計画については、政府関係者でも内容の理解が十分でない等、周知が十分でない部分も見受けられた。ただし、日本側関係機関とスリランカ政府関係省庁とは頻繁なやりとりを行っており、援助計画そのものを知らない場合でも、日本の援助政策の大筋については理解している模様であった。今後の国別援助計画改定に当たっては、中央政府関係省庁だけでなく、州政府、地方自治体、他ドナー、NGO 等多くのステークホルダーへの改定版の周知と理解のより一層の促進をすることが重要である。その一環として、例えば、日本大使館のホームページに改定国別援助計画を掲載する等、広報の工夫についても検討をすべきである。

また、日本の援助の成果については、スリランカの政府はもとより人々にもよく知られ、感謝の念を持って歓迎されている。スリランカにおいては日本の援助の成果を、現地語のみならず、英語や日本語で紹介する等工夫が見られる。スリランカの人々はもとより、国際社会や日本の納税者に対しても日本の援助の成果を積極的に示し、支持を広げていくことは、日本が対スリランカ援助の持続性を高めるうえで重要である。

7-3 政策実施プロセスに関する提言

7-3-1 ODA タスクフォースの強化

無償資金協力及び技術協力については、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。さらに、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いる。現地事情・ニーズに精通している ODA タスクフォースが政策実施プロセスに関与することは有効であり、特にスリランカの場合、紛争、政権交代、そして津波と流動的な社会情勢に柔軟に対応してきたことは高く評価される。2008 年の実施機関である JICA と JBIC の統合に向けても、現地 ODA タスクフォースの権限と責任の明確化を通じた機能の制度化及び強化が求められる。

7-3-2 モニタリング・評価体制

援助実施機関である 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(事前評価)・実施が行われるケースが多くなっており、現地ニーズにかなった効果的な事業設計・実施が可能となっている。また、スリランカ側では、計画実施省がマヒンダ・チンタナ 10 か年開発計画フレームワークに関連するプロジェクトの進捗モニタリング・評価を実施している。現地ニーズにかなったより効果的・効率的なモニタリング・評価体制を整備していくためにも、現地の状況・ニーズを把握した、実施機関現地事務所の一層の関与、スリランカ計画実施省との連携促進を検討していくことが必要である。

他方、これらのモニタリング・評価の結果については、実施機関を中心に資料のウェブサイトでの公開など、体制が整備されつつあるが、アカウントビリティ、当該国・当該セクターへの支援に係る知識の共有という観点からも、評価結果は広く閲覧可能であることが望ましい。また、なるべく多くの情報が迅速に公開されることも必要である。したがって、今後もモニタリング・評価結果につき、その管理・公開体制を改善・より充実していくことが望まれる。

7-3-3 事業・スキーム・セクター間連携の更なる強化

スリランカにおいては、事業・スキーム間での連携により、効率的・効果的な事業展開が図られていた。ODA 予算の全般的な削減から、今後は、効率的な予算配分が求められており、オールジャパンで事業・スキーム間の連携に対応する必要性が増している。重点セクター及びサブセクター目標の達成を見据え、効率及び効果的な事業・スキーム・セクター間連携を今後も検討・推進することが必要である。

7-4 MDGs 達成における社会開発の質の向上とアジアとアフリカをつなぐ南南協力の拠点化

スリランカにおいては経済開発の水準に比して社会開発が進んでおり、国連開発計画(UNDP)はこれを人間開発の一つのモデル(スリランカモデル)として紹介した。実際、教育や保健医療の分野においてはすでに高い水準を示し、MDGs の多くを達成し

ており、社会開発におけるスリランカ政府の自助努力は高く評価され、また日本の援助も少なからず貢献してきたとみることができる。しかしながら、1)社会開発における量的(就学率等)なサービスの充実の反面、その質は改善の余地が多い、2)MDGsの中でも、環境については国別援助計画の中では「環境保全型観光開発」として言及されるにとどまり、環境ODAを重視する日本全体の政策からはやや立ち遅れている、3)社会開発指標には地域間のギャップ、とくに北・東部の実態が正確に反映されていない等の課題があり、今後はこうした分野への更なる協力が重要となろう。また、4)進んだスリランカ社会開発を一つのモデルとして、その地理的条件をいかして、アジアとアフリカをつなぐ社会開発の南南協力の拠点化とするための一層の支援も重要である。

7-5 ドナー協調への提言

日本はこれまでトップドナーとして多大な貢献をしてきたのみならず、ポジティブリンケージにもとづく長期的かつ寛容な姿勢で援助を行ってきた。スリランカにおいては様々なレベルの援助調整の枠組みが存在し、日本大使館、JICA、JBIC はこれらの枠組みに定期的に参加し、他ドナーとの情報交換及び調整を行っている。津波被災復興プロセスにおいては、ニーズアセスメントの策定やスリランカ政府とドナーとのステアリングコミティの一員として、ドナーコミュニティの中でリーダーシップを発揮した。また、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・効果的に活用する観点からは適切であった。

他方、ドナーコミュニティの中で日本の援助方針や考え方が必ずしも正しく理解されているとは言えず、トップドナーとしての日本のリーダーシップを求める声も聞かれた。日本は「人間の安全保障」を ODA の基本理念とし、その推進のための援助政策及び実施における方向性、考え方等をスリランカ開発復興に関わる他のドナーに周知し、正しい理解を促していくためのより一層の努力が必要であり、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をとり、ドナーコミュニティの中でのプレゼンスを高めていくことが必要である。

そのためにも、重点セクターにおける他ドナーとの援助協調において、トップドナーとして日本がどのようなリーダーシップを果たしていくべきかにつき、日本側関係機関で更なる検討を進める必要がある。

7-6 人々に直接裨益する草の根で活動する NGO や地方行政との連携強化

「人間の安全保障」促進において地域間・民族間のバランスに配慮し、マージナルな人々に裨益する支援を行う必要がある。相手国政府のみならず、NGO や地方行政等の、より草の根の人々に近いステークホルダーとの連携の更なる強化が重要である。地方行政との連携については、地域間格差が大きな問題であり、地域バランスに配慮

する必要から、地方行政との連携を強化し、また、地方行政の能力向上を通じてより草の根に裨益する援助を推進していくことが必要である。

また、NGO との連携については、対スリランカ援助においては、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いる。スリランカにおける NGO との連携は、おおむね高く評価できるものであるが、今後の連携においては以下の点に留意することが重要となろう。1)スリランカの NGO は高い専門性や政策立案能力を持っている団体もあり、その知見を援助政策に十分いかしきれているとはいえないため、現地 NGO との協議会等更なる連携推進のための方策の充実が必要である。2)NGO による効果的な支援のためには援助スキームの改善も重要である。NGO 側からは、草の根・人間の安全保障無償(複数年供与の適用、限度額の引上げ)、NGO 支援無償、草の根技術協力スキーム(手続きの迅速化、会計処理の簡素化)の改善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。3)NGO とのより戦略的な連携が必要である。NGO は多様であり、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る。日本側関係機関においても、NGO/CBO の情報を蓄積し、日本の援助計画全般の中での NGO の役割を位置づけ、団体の能力に応じた事業連携を提案する等の体制整備が必要である。