

平成 25 年度外務省 ODA 評価

スリランカ国別評価

(第三者評価)

報告書

2014 年 2 月

グローバルリンクマネジメント株式会社

はしがき

本報告書は、グローバルリンクマネジメント株式会社が、平成 25 年度に外務省から実施を委託された「スリランカ国別評価」について、その結果をとりまとめたものです。

日本の政府開発援助（ODA）は、1954 年の開始以来、途上国の開発及び時代とともに変化する国際社会の課題を解決することに寄与しており、今日、国内的にも国際的にも、より質の高い、効果的かつ効率的な援助の実施が求められています。外務省は、ODA の管理改善と国民への説明責任の確保という二つの目的から、主に政策レベルを中心とした ODA 評価を毎年実施しており、その透明性と客観性を図るとの観点から、外部に委託した第三者評価を実施しています。

本件評価調査は、対スリランカ国別援助計画（2004 年策定）及び国別援助方針（2012 年策定）をはじめとする、日本の対スリランカ援助政策全般をレビューし、日本政府による今後の対スリランカ援助の政策立案、及び効果的・効率的な実施の参考とするための教訓を得て提言を行うこと、さらに評価結果を広く公表することで国民への説明責任を果たすことを目的として実施しました。

本件評価実施にあたっては、東京工業大学 評議員学術国際情報センターの山口しのぶ教授に評価主任をお願いして、評価作業全体を監督して頂き、また、鈴鹿国際大学国際交流・地域連携センター長のアーナンダ・クマール教授にアドバイザーとして、スリランカについての専門的な立場から助言を頂くなど、調査開始から報告書作成に至るまで、多大な協力を賜りました。また、国内調査及び現地調査の際には、外務省、独立行政法人国際協力機構（JICA）、現地 ODA タスクフォース関係者はもとより、現地政府機関や各ドナー、NGO 関係者など、多くの関係者からもご協力を頂きました。ここに心から謝意を表します。

最後に、本報告書に記載した見解は、本件評価チームによるものであり、日本政府の見解や立場を反映したものではないことを付記します。

2014 年 2 月

グローバルリンクマネジメント株式会社

本報告書の概要

評価者（評価チーム）

- 評価主任 山口しのぶ・東京工業大学評議員・学術国際情報センター教授
- アドバイザー アーナンダ・クマール・鈴鹿国際大学国際交流・地域連携センター長
- コンサルタント グローバルリンクマネジメント株式会社

評価実施期間： 2013 年 7 月～2014 年 2 月

現地調査国 ： スリランカ国

評価の背景・目的・対象

日本の ODA 政策の改善，国民への説明責任，対外広報のため，2007 年度から 2012 年度までの日本の対スリランカ ODA 政策などに対する評価を行った。

評価結果のまとめ

日本の対スリランカ援助は，開発の視点からは，政策の妥当性は「高い」，結果の有効性は「大きな効果があった」，プロセスの適切性は「適切に実施された」との評価となり，総合的には「満足な結果」であった。また，外交の視点からは，対スリランカ援助は両国の外交関係に大きく資するものであった。

● 開発の視点

(1) 政策の妥当性

日本の対スリランカ援助政策と，日本の上位援助政策，スリランカ国家開発計画，国際的な優先課題との整合性は高い。他ドナーの援助政策とは，連携体制が限定的な中，支援内容や地域について仕分けがなされることで，一定の相互補完性が達成された。

(2) 結果の有効性

総体的に大きな効果が確認された。重点分野のうち，「戦後復興・生活改善」及び「経済基盤整備」では，人間の安全保障への配慮や質の高い技術移転など，日本の特徴をいかした有効的な援助が行われた。「貧困緩和・地域開発」では，波及効果の高いモデル構築がなされた。「外貨獲得能力の向上」は，開発課題の規模との比較で取り得る対応策は総体的に規模が小さく，インパクトが限定的にとどまらざるを得なかった。

(3) プロセスの適切性

策定及び実施プロセスは適切に実施された。ただし，政策・予算の意思決定プロセスや評価結果の公表のタイミングなどにおいて検討が必要な事例が存在した。

- 外交の視点

息の長い日本の対スリランカ援助は、スリランカと日本の友好関係に大きく貢献している。重要な海上交通路を保持するスリランカの持続的経済成長を後押しするため、投資環境整備などの支援を継続することは、日本の経済と安全保障の観点からも重要である。

主な提言

(1) 質を重視した援助の実施

スリランカにおける日本の援助の比較優位は、ソフトとハードを組み合わせた質の高い支援である。インフラ整備にも能力向上と技術移転を組み合わせ、スキーム間連携を活用することが、質を確保する上で有益である。また、質の高い技術を持ち合わせた日本企業との連携を通じた「オールジャパン」の仕組み作りが望まれる。

(2) 日本の技術と知見をいかした開発分野への支援の拡大

他ドナーに比べ日本の比較優位性の高い省エネルギー、再生可能エネルギー、防災における支援が期待される。また、産業育成に向けた高等教育と現地中小企業の育成も今後拡大すべき支援分野である。

(3) 南南協力の推進

開発指標の達成度が高いスリランカにおいて、他のアジア諸国やアフリカとの南南協力の促進が望まれる。日本の対スリランカ援助の好事例である保健医療分野や復興支援をこれらの国に発信することは、日本の支援に波及効果をもたらすほか、スリランカの対外関係における位置づけを高めることにつながる。

(4) 既存のドナー連携をいかした援助調整役の発揮

政府のオーナーシップが高く、ドナー主導の援助調整メカニズムが存在しないスリランカでは、既存の限定的な調整枠組みの中で、日本が引き続きドナーとスリランカ政府間の仲裁役や、スリランカ政府の行うドナー調整業務の補佐的役割を務めることが望まれる。

地図



<http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/srilanka.pdf> (最終アクセス日: 2014 年 1 月 9 日)

略語表

略語	英語	日本語
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
ADF	Asian Development Fund	アジア開発基金
AFD	French Development Agency	フランス開発庁
APTA	Asia-Pacific Trade Agreement	アジア太平洋貿易協定
ARF	ASEAN Regional Forum	アセアン地域フォーラム
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	東南アジア諸国連合
AUSAID	Australian Agency for International Development	オーストラリア国際開発庁
CAP	Community Action Plan	コミュニティ行動計画
CAS	Country Assistance Strategy	(世界銀行)国別援助戦略
CBO	Community Based Organization	住民組織
CPS	Country Partnership Strategy	(アジア開発銀行)国別パートナーシップ 戦略
CSP	Country Strategy and Program	(アジア開発銀行)国別戦略及びプログ ラム
EDCF	Economic Development Cooperation Fund	対外経済協力基金
E/N	Exchange of Notes	交換公文
ERD	Department of External Resources	(スリランカ財務・計画省)対外援助局
EU	European Union	欧州連合
FAO	Food and Agriculture Organization	国連食糧農業機関
FDI	Foreign Direct Investment	対内直接投資
F/S	Feasibility Study	フィージビリティ調査
FTA	Free Trade Agreement	自由貿易協定
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development	国際復興開発銀行
ICRC	International Committee of the Red Cross	赤十字国際委員会
ICT	Information and Communication Technology	情報通信技術
IDA	International Development Association	国際開発協会
IFAD	International Fund for Agricultural Development	国際農業開発基金

IFC	International Finance Corporation	国際金融公社
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies	国際赤十字・赤新月社連盟
ILO	International Labour Organization	国際労働機関
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
IOM	International Organization for Migration	国連移住機関
IPP	Independent Power Producer	卸電力事業
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行
JETRO	Japan External Trade Organization	日本貿易振興機構(ジェトロ)
JFPR	Japan Fund for Poverty Reduction	貧困削減基金
JHU	Jathika Hela Urumaya (National Heritage Party)	国民遺産党
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
JOCV	Japan Overseas Cooperation Volunteers	青年海外協力隊
JPF	Japan Platform	ジャパン・プラットフォーム
JPO	Junior Professional Officer	ジュニア・プロフェッショナル・オフィサー
JVP	Janatha Vimukthi Peramuna (People's Liberation Front)	人民解放戦線
KOICA	Korea International Cooperation Agency	韓国国際協力団
LLRC	Lesson Learnt and Reconciliation Commission	過去の教訓・和解委員会
LTTE	Liberation Tiger of Tamil Eelam	タミル・イーラム解放の虎
MANRECAP	Mannar District Rehabilitation and Reconstruction Project through Community Approach	コミュニティ・アプローチによるマナー県 復旧・復興プロジェクト
MCGs	Mahinda Chintana Goals	マヒンダ・チンタナ目標
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
NPD	National Planning Department	(スリランカ財務・計画省)国家計画局
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
NPRGS	National Poverty Reduction and Growth Strategy	国民貧困削減及び成長戦略
OCR	Ordinary Capital Resource	通常資本財源
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD-DAC	Organization for Economic Cooperation and Development / Development	経済協力開発機構開発援助委員会

	Assistance Committee	
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries	石油輸出国機構
PPP	Public Private Partnership	官民パートナーシップ
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation	南アジア地域協力連合
SLFP	Sri Lanka Freedom Party	スリランカ自由党
SPFS	Special Programme for Food Security	食料安全保障特別事業
STEP	Special Terms for Economic Partnership	本邦技術活用条件
SV	Senior Volunteers	シニア海外ボランティア
TQM	Total Quality Management	統合的品質管理
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework	国連開発枠組み
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UNFPA	United Nations Population Fund	国連人口基金
UN-HABITAT	United Nations Human Settlements Programme	国連人間移住計画
UNP	United National Party	統一国民党
UPFA	United People's Freedom Alliance	統一人民自由連合
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WFP	World Food Programme	国連世界食糧計画
WHO	World Health Organization	世界保健機関

目次

第 1 章	評価の実施方針	1
1-1	評価の背景と目的	1
1-2	評価の対象	2
1-3	評価の実施方法	3
1-3-1	評価の枠組み	3
1-3-2	評価調査の実施手順	5
1-3-3	評価調査の実施体制	6
1-4	評価の制約	7
第 2 章	スリランカの概要・開発動向	9
2-1	スリランカの開発状況	9
2-1-1	政治経済状況	9
2-1-2	社会開発状況	18
2-2	スリランカの開発計画	21
2-2-1	新開発戦略	21
2-2-2	マヒンダ・チンタナ(2006 年)	21
2-2-3	マヒンダ・チンタナ(2010 年)	21
2-3	ドナーの動向	23
2-3-1	二国間援助と国際機関を通じた援助動向の概観	23
2-3-2	国際機関の援助動向	26
2-3-3	二国間援助の動向	29
2-4	日本の対スリランカ援助動向	32
2-4-1	日本の対スリランカ援助政策	32
2-4-2	日本の対スリランカ援助実績(2007 年度－2012 年度)	34
第 3 章	評価結果	47
3-1	政策の妥当性	47
3-1-1	日本の対スリランカ援助政策とスリランカの開発政策の整合性	47
3-1-2	日本の ODA・外交政策との整合性	49
3-1-3	国際的な優先課題との整合性	51
3-1-4	他ドナーの援助政策との相互補完性と日本の比較優位性	53
3-1-5	政策の妥当性のまとめ	57
3-2	結果の有効性	58
3-2-1	重点分野の達成度 1: 戦後復興・生活改善	58
3-2-2	重点分野の達成度 2: 経済基盤整備	67
3-2-3	重点分野の達成度 3: 外貨獲得能力の向上	82

3-2-4 重点分野の達成度 4: 貧困緩和・地域開発	89
3-2-5 そのほか	97
3-2-6 結果の有効性のまとめ	100
3-3 政策策定・実施プロセスの適切性.....	102
3-3-1 日本の対スリランカ援助政策の策定プロセス.....	102
3-3-2 援助実施プロセス	105
3-3-3 政策策定・実施プロセスの適切性のまとめ	119
3-4 外交の視点	121
3-4-1 外交的な重要性.....	121
3-4-2 外交的な波及効果	125
3-4-3 外交の視点のまとめ	131
第 4 章 提言と教訓	133
4-1 提言	133
4-1-1 提言 1: 政策の妥当性に係る提言	133
4-1-2 提言 2: 結果の有効性に係る提言	133
4-1-3 提言 3: プロセスの適切性に係る提言	135
4-2 提言の分類	137
4-3 教訓	138
4-3-1 教訓 1: 国別評価に係る提言	138
4-3-2 教訓 2: 実施に係る提言	138
第 5 章 巻末資料	141

表目次

表 1-1 評価項目とその内容及び情報源.....	4
表 1-2 評価視点とレーティング.....	5
表 2-1 産業別就業人口割合と名目 GDP に占める各産業の割合(2012 年, パーセント) 13	
表 2-2 主な輸入品とその構成比(2011 年, 百万米ドル).....	15
表 2-3 スリランカの主な輸入相手国(2011 年, スリランカルピー).....	16
表 2-4 主な輸出品とその構成比(2011 年, 百万米ドル).....	17
表 2-5 主な輸出相手国とその構成比(2011 年, スリランカルピー).....	17
表 2-6 南アジア諸国の人間開発指数とその順位(2012 年).....	18
表 2-7 ミレニアム開発目標の各指標と達成状況(1990 年－2011 年).....	20
表 2-8 各州の貧困率の推移(1990/91 年－2009/10 年).....	21
表 2-9 本評価対象期間における各開発計画の概要.....	22
表 2-10 UNDAF(2008 年－2012 年)の戦略概要.....	29
表 2-11 対スリランカ援助計画(2004 年)目標.....	33
表 2-12 対スリランカ援助方針(2012 年)目標.....	34
表 2-13 日本の対スリランカ援助実績(億円).....	34
表 2-14 有償資金協力の実績(億円).....	36
表 2-15 無償資金協力の実績(億円).....	37
表 2-16 日本 NGO 連携無償資金協力の実績(百万円).....	38
表 2-17 草の根・人間の安全保障無償資金協力の実績(百万円).....	39
表 2-18 緊急支援(緊急無償資金協力含む)の実績(億円).....	40
表 2-19 技術協力の実績.....	41
表 2-20 専門家派遣の実績(2007 年度－2012 年度).....	41
表 2-21 研修員受入の実績(2007 年度－2012 年度).....	42
表 2-22 機材供与の実績(2007 年度－2012 年度, 百万円).....	42
表 2-23 ボランティア派遣の実績(2007 年度－2012 年度).....	43
表 2-24 草の根技術協力事業案件(支援型/パートナー型)(2007 年度－2012 年度).....	44
表 2-25 草の根技術協力事業案件(地域提案型)(2007 年度－2012 年度).....	45
表 2-26 日本の国際機関を通じた援助(ODA)(2007 年度－2012 年度).....	46
表 3-1 日本と主要ドナー国・機関の重点支援分野の比較.....	56
表 3-2 スリランカ政府による紛争影響各州における開発計画(百万スリランカルピー).....	59
表 3-3 戦後復興・生活改善における日本の援助実績(億円).....	60
表 3-4 経済基盤整備における日本の援助実績(億円).....	68
表 3-5 電力分野へのドナー支援総額(百万米ドル).....	70
表 3-6 日本の支援により建設された発電所の貢献度.....	71

表 3-7 道路分野へのドナー別支援額(2005 年－2010 年, 百万米ドル)	73
表 3-8 コロンボ港のコンテナ取扱量(千 TEU)	76
表 3-9 無収水率の目標値(2007 年－2011 年, パーセント)	78
表 3-10 上下水道分野へのドナー別支援額(2005 年－2010 年, 百万米ドル)	79
表 3-11 日本支援事業の給水能力(立方メートル・一日当たり)	80
表 3-12 スリランカ GDP に占めるセクター別構成割合(パーセント)	82
表 3-13 外貨獲得能力の向上における日本の援助実績	83
表 3-14 貧困緩和・地域開発における日本の援助実績(億円)	90
表 3-15 貧困地域における主な開発課題と国家戦略	92
表 3-16 防災における日本の援助実績	98
表 3-17 日本と他機関との連携事業	112
表 3-18 日本・スリランカ要人往来実績(1979 年－2013 年)	124
表 4-1 提言の優先度	137

図目次

図 1-1 対スリランカ ODA の目標体系図	3
図 2-1 一人当たり GDP 及び GDP 成長率(2002 年－2011 年)	12
図 2-2 南アジア諸国の一人当たり GDP 及び GDP 成長率(2000 年－2010 年)	12
図 2-3 二次産業における生産額の推移とその内訳(2002 年－2010 年, スリランカルピー)	13
図 2-4 経常収支(2003 年－2012 年, 百万米ドル)	14
図 2-5 輸入額の推移とその内訳(2002 年－2011 年, スリランカルピー)	15
図 2-6 輸出額の推移とその内訳(2002 年－2011 年, スリランカルピー)	16
図 2-7 ODA と FDI の推移(2002 年－2011 年, 百万米ドル)	18
図 2-8 対スリランカ ODA 支援総額の推移(支出純額ベース, 百万米ドル)	23
図 2-9 主要二国間ドナー別 ODA 支援の推移(支出純額ベース, 百万米ドル)	24
図 2-10 主要ドナーによるスキーム別対外援助総額の推移	25
図 2-11 世界銀行グループの分野別支援の割合(2008 年－2012 年, 支出純額ベース)	26
図 2-12 2012 年現在の ADB による分野別融資支援状況	28
図 2-13 中国の対スリランカ分野別支援状況(2008 年－2012 年, 支出純額ベース)	30
図 2-14 インドの対スリランカ分野別支援状況(2008 年－2012 年, 支出純額ベース)	31
図 2-15 日本の対スリランカ援助の動向(2007 年度－2012 年度, 億円)	35
図 3-1 国別援助方針とマヒンダ・チンタナ(2010 年)の整合性	48
図 3-2 対スリランカ国別援助方針と ODA 大綱・中期政策との整合性	49
図 3-3 対スリランカ国別援助方針と平成 25 年度国際協力重点方針との整合性	50
図 3-4 対スリランカ国別援助方針と対南アジア支援重点課題との整合性	51
図 3-5 MDGs と国別援助方針の整合性	52
図 3-6 スリランカ観光客数推移(2007 年－2012 年, 千人)	87
図 3-7 国別援助方針の策定プロセス	103

第1章 評価の実施方針

1-1 評価の背景と目的

スリランカは伝統的に親日国であり、日本と長い間友好関係を維持している。また、同国は日本にとって、海上輸送路の確保や南アジア・中東・アフリカ諸国との経済関係を発展させる上で、地政学的に重要な海洋国家である。近年、各種産業の発展に伴い着実に経済成長を遂げる一方、スリランカは運輸や電力などの経済基盤の未整備、社会サービスの質の地域的格差、自然災害への対応などの課題を抱える。また、2009年5月まで約26年間続いた国内紛争の影響で、北部や東部を中心に基礎インフラが荒廃するなど、開発の遅れている地域がある。

こうした中、日本はスリランカの開発基本方針を踏まえ、2004年4月に平和の定着／復興支援及び持続的発展を援助政策目標とする対スリランカ国別援助計画を策定した。その後、2010年6月に公表された「政府開発援助(ODA)のあり方に関する検討 最終とりまとめ」において、「国毎の援助の重点分野や方針を一層明確にするため、国別援助計画を簡潔で戦略性の高いものに改編する」とされたことを受け、2012年6月には内容及びプロセスを簡素化・合理化した「国別援助方針」を新たな対スリランカ援助政策とした。2009年5月の紛争終結を受け、着実に経済成長しているスリランカの一層の成長と安定化を促すため、日本は「後発開発地域に配慮した経済成長の促進」を同方針の大目標として、対スリランカ開発援助を実施している。特に、国内の物流の改善、運輸インフラの整備や安価な電力供給などを通じて経済成長の促進を図っている。また、農業分野を中心とした産業育成、農業関連インフラ整備を支援することで後発開発地域への支援を行い、社会サービス基盤の改善、政府の防災能力強化などを支援することで、同国の脆弱性軽減に向けた協力を行っている。

日本のスリランカ支援は、同国の更なる経済成長を促すだけでなく、現地に進出している日本企業の活動環境の改善に貢献することにもつながる。また、紛争後の同国の国民和解に向けた取組と経済・社会発展を促し、南アジア地域全体の民主主義の定着と安定に大きく寄与するとともに、海上輸送路の安定にも貢献するという観点からも意義が認められる。2013年3月にスリランカのマヒンダ・ラージャパクサ大統領が訪日した際には、これら新しい課題に向けた両国間における初の共同声明「国交樹立60周年を越えた日本・スリランカのパートナーシップの強化」が署名された。また、2013年5月には、麻生太郎副総理がスリランカを訪問し、ラージャパクサ大統領との会談で、高い経済成長を維持する同国との経済関係を強化する観点から、投資ミッションの派遣やエネルギー分野での協力を実施する旨を伝えている。

日本の国際貢献の主要な柱の一つである ODA には、国際的にも国内的にもより

質の高い、効果的・効率的な援助の実施が求められており、外務省ではODA評価の充実に努めている。スリランカについては、2002年度と2007年度にODA国別評価を実施しているが、今回は内戦終結後、新たな援助政策が策定されて初めての評価となる。日本の援助の意義を踏まえ、以下の3点を目的として本評価を実施した。

1. 対スリランカODA政策を全般的に評価し、提言や教訓を今後の日本のODA政策の立案及び援助の効果的・効率的な実施に役立てる。
2. 評価結果を広く公表し、国民への説明責任、ODAの「見える化」に貢献する。
3. スリランカ政府や関係国政府、他ドナーに評価結果をフィードバックすることで、日本のODAの海外向け広報に役立てる。

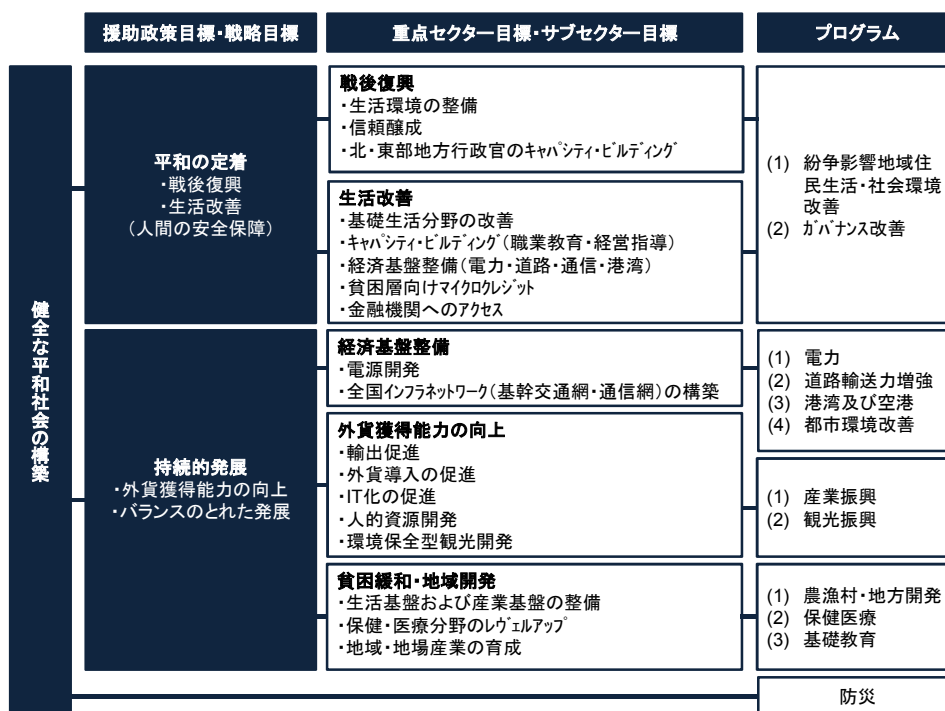
1-2 評価の対象

本評価は、前回のスリランカODA国別評価(2007年度実施)の結果を踏まえ、2007年度から2012年度までに計画及び実施された日本の対スリランカODA政策及び事業全般を対象に行った。同時に、スリランカの政治・経済・社会状況の推移と、日本の長期にわたる援助傾向に鑑み、総合的に評価を行う必要があることから、分析対象として2007年度以前並びに2012年度以降の動向も適宜含めている。

1-3 評価の実施方法

1-3-1 評価の枠組み

本評価は「ODA 評価ガイドライン第 8 版(2013 年 5 月作成)」に準拠して実施された。スリランカにおける援助枠組みを体系的に理解するため、対スリランカ国別援助計画及び国別援助方針に沿って援助政策目標、戦略目標、重点セクター目標、サブセクター目標、プログラムなどを整理し、以下の目標体系図を作成した。



出所：評価団作成

図 1-1 対スリランカ ODA の目標体系図¹

また、評価項目とその内容・情報収集方法を下記表にまとめた。評価項目は、ODA 評価ガイドラインに沿って、「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の 3 つの「開発の視点からの評価」に加え、「外交の視点からの評価」も行った。

¹ プログラムに関しては対スリランカ事業展開計画を基に作成・挿入した。

表 1-1 評価項目とその内容及び情報源

	評価項目	評価指標・内容	情報収集方法(情報源)
政策の妥当性	1. 日本の上位政策との整合性	1-1 ODA 大綱との整合性 1-2 ODA 中期政策との整合性 1-3 外交政策との整合性	・ 文献調査(ODA 大綱, ODA 中期政策, 重点外交政策, 「ODA のあり方に関する検討 最終とりまとめ」)
	2. スリランカ国家開発計画との整合性	2-1 マヒンダ・チンタ(2010)との整合性	・ 文献調査(外務省・スリランカ政府・同政府ウェブサイト), 「マヒンダ・チンタ」など ・ 聞き取り(外務省, スリランカ政府)
	3. 国際的な優先課題との整合性	3-1 スリランカの「ミレニウム開発目標(MDGs)」の達成に向けてのニーズとの整合性 3-2 人間の安全保障委員会との整合性	・ 文献調査(スリランカ・MDGs 報告書, 人間の安全保障委員会報告政策) ・ 聞き取り(スリランカ政府, 外務省ウェブサイト)
	4. 他ドナー・国際機関との関連性	4-1 他ドナー・国際機関の援助政策(方針や支援分野)との関連・補完性 4-2 日本の比較優位性	・ 文献調査(ドナー支援マトリクス, セクター別会合資料, 他ドナーウェブサイト) ・ 聞き取り(ODA タスクフォース, 他ドナー)
結果の有効性	5. 開発資金への貢献度	5-1 スリランカ開発予算に占める日本の援助資金割合(分野・地域・重点課題別) 5-2 対スリランカ援助総額に占める日本の援助資金の割合と他ドナーとの比較	・ 文献調査(外務省・国際協力機構(JICA)・旧国際協力銀行(JBIC)・経済協力開発機構開発援助委員会(OECD-DAC) ウェブサイト, ODA 白書, JICA・旧 JBIC 実績資料, スリランカ政府予算書類) ・ 聞き取り(スリランカ側関係者)
	6. スリランカ政府開発戦略達成への貢献度	6-1 開発計画目標達成に向けた日本の援助の貢献度(改善状況, アウトカム) 6-2 MDGs 達成に向けた日本の援助の貢献度	・ 文献調査(開発計画, MDGs モニタリング報告書, 社会・経済統計データ) ・ 質問票(評価対象期間内の実施事業及び案件の担当者) ・ 聞き取り(スリランカ側関係者)
	7. 日本の対スリランカ援助政策目標の達成度	7-1 援助政策目標の達成度(達成に向けた貢献度) 7-2 援助政策重点分野の目標達成度(達成に向けた貢献度)	・ 文献調査(社会・経済統計データ, 各種事業報告書, 評価報告書など) ・ 聞き取り(有識者を含む日本側・スリランカ側関係者)
	8. 国情から見た有効性	8-1 内戦終結後の平和維持への貢献	・ 文献調査(公開情報, 外務省ウェブサイト) ・ 聞き取り(日本側・スリランカ側関係者)
プロセスの適切性	9. 策定プロセスの適切性	9-1 「対スリランカ国別援助方針」策定の根拠の明確性 9-2 政策策定体制及び策定プロセス 9-3 関係者間の連絡・調整の円滑さ 9-4 継続的な政策協議	・ 文献調査(改訂関連資料, 政策協議関連文書, 他ドナーとの協議録) ・ 質問票(政策策定関係者) ・ 聞き取り(スリランカ政府, 外務省, JICA, ODA タスクフォース, 他ドナー)
	10. 実施プロセスの適切性	10-1 援助実施体制の適切性 10-2 案件形成から事業実施にかかるプロセスの適切性 10-3 援助スキーム選定方法の適切性 10-4 日本援助政策の実施方針への反映度 10-5 スリランカ側, 他ドナーとの連携 10-6 政策の実施状況の定期的なモニタリング状況 10-7 広報の適切性	・ 文献調査(JICA・旧 JBIC 組織図, スリランカ政府組織図, 外務省政策協議関連文書, JICA 国別事業実施計画, JBIC 国別業務実施方針, 事業報告書, 評価報告書など) ・ 聞き取り(日本側・スリランカ側関係者, 他ドナー) ・ 質問票(評価期間中の実施案件の日本側・スリランカ側関係者)
	11. 国情から見たプロセスの適切性	11-1 内戦終結後の平和維持への貢献	・ 文献調査(公開情報, 外務省ウェブサイト) ・ 聞き取り(日本側・スリランカ側関係者)
	12. 外交的な重要性	12-1 スリランカとの外交関係上の重要性 12-2 日本が掲げる外交理念上の相手国の重要性 12-3 国際的共通課題に向けた協力の重要性	・ 文献調査(各種報告書, 資料) ・ 聞き取り(日本側・スリランカ側関係者)
外交の視点	13. 外交的な波及効果	13-1 二国間関係への効果(友好関係促進など) 13-2 国際社会での日本の立場指示への効果 13-3 スリランカへの日本企業の進出など経済関係強化への効果	・ 文献調査(各種報告書, 資料) ・ 聞き取り(日本側・スリランカ側関係者)

出所: 評価団作成

本調査では, 評価結果を分かりやすく伝える手段として, 各評価項目に対するレーティングを導入した。また, 評価に付随する総合的な情報の欠如と, レーティング結果

の独り歩きを回避するため、レーティング結果に記述説明を加えることで包括的な評価を目指した。ただし、評価視点の一つである「外交の視点からの評価」に関しては、数量的な評価やレーティングを用いた評価は外交上の評価に馴染まず、記述式の評価が適切とされていることから²、記述式の評価のみとした。レーティングの基準は以下のとおりである。

表 1-2 評価視点とレーティング

評価視点	レーティング基準(カッコ内はその定義)
政策の妥当性	1. 妥当性は極めて高い(全ての項目において極めて高い評価を得て、かつ戦略的選択性について、創意工夫を凝らした取り組みを行っていた) 2. 妥当性は高い(ほぼ全ての項目において高い評価を得た) 3. 妥当性はある程度高い(多くの項目において高い評価を得た) 4. 妥当性は高いとは言えない(多くの項目において高い評価を得たとは言えない)
結果の有効性	1. 極めて大きな効果があった(全ての重点セクター目標において極めて大きな効果が確認された) 2. 大きな効果があった(ほぼ全ての重点セクター目標において大きな効果が確認された) 3. ある程度の効果があった(多くの重点セクター目標において効果が確認された) 4. 特段の効果があったとは言えない(多くの重点セクター目標において効果がなかったとは言えない)
プロセスの適切性	1. 極めて適切に実施された(実施プロセスにおけるすべての調査項目に極めて高い評価を得て、かつ国別援助方針の策定プロセス或いは実施プロセスにおいて他の国で参考となるようなグッドプラクティスが確認された) 2. 適切に実施された(実施プロセスにおけるほぼ全ての調査項目で高い評価を得た) 3. ある程度適切に実施された(実施プロセスにおける多くの調査項目で高い評価を得た) 4. 適切に実施されたとは言えない(実施プロセスにおける多くの調査項目で高い評価を得たとは言えない)
総合評価	1. 極めて満足な結果(政策の妥当性が三番目以上、かつ残りの2つの視点において最上位のレーティング結果を得た) 2. 満足な結果(政策の妥当性が三番目以上、かつ残りの2つの視点において二番目以上のレーティング結果を得た) 3. ある程度満足できる結果(3つの視点すべてで三番目以上のレーティング結果を得た) 4. 不満足な結果(いずれかの視点で四番目のレーティング結果を得た)

1-3-2 評価調査の実施手順

本評価は2013年7月から2014年2月までを調査期間として実施された。データ収集は、文献調査、国内聞き取り調査、スリランカ現地調査を通じて行われた。また、調査期間中、外務省関係者及びJICA関係者と共に4回の検討会が開催され、調査状況の確認や意見交換が行われた。本評価の主な作業手順は以下のとおりである。

1. 評価実施計画の策定

評価の目的・対象・枠組み・実施方法、作業スケジュールなどについて、外務省及びJICA関係者と協議の上、策定された。

2. 国内調査

² 一般財団法人国際開発センター「政策レベルのODA評価(手法・体制)にかかる調査」(平成22年度)

上記実施計画に従って、スリランカの開発状況及び援助動向に関する文献調査を実施した。さらに、外務省、JICA、案件実施者、駐日スリランカ大使館、有識者などへの聞き取り調査を国内において実施し、情報収集を行った。

3. 現地調査

国内調査の結果を踏まえ、2013年10月27日から11月9日までの2週間の日程で、スリランカにおける現地調査を実施した。コロンボを中心に、ジャフナ県、マナー県及びシーギリヤを訪問し、日本政府関係者、スリランカ政府関係省庁、援助実施者（非政府組織（NGO）含む）、他ドナー、裨益者などへの聞き取り調査とプロジェクトサイトの視察を行った。

4. 国内分析・報告書の作成

国内調査及び現地調査から得た情報を整理し、評価分析を行った。評価結果と共に提言を導出し、外務省及びJICA関係者と協議をした上で、報告書として取りまとめた。

1-3-3 評価調査の実施体制

本評価は、評価主任1名、アドバイザー1名、及びコンサルタント4名から構成される以下のチームによって実施された。

<u>評価主任</u>	山口 しのぶ 東京工業大学評議員 学術国際情報センター教授
<u>アドバイザー</u>	アーナンダ・クマラ 鈴鹿国際大学国際交流・地域連携センター長
<u>コンサルタント</u>	中村 千亜紀 グローバルリンクマネジメント(株) シニア研究員
	中村 治代 グローバルリンクマネジメント(株) 研究員
	高志 名美 グローバルリンクマネジメント(株) 研究員
	小川 一弥 グローバルリンクマネジメント(株) 研究員

本報告書で言及される「本評価団」は上記メンバーを示唆する。なお、現地調査には、外務省大臣官房 ODA 評価室から窪田博之上席専門官もオブザーバーとして参加した。

1-4 評価の制約

日本の ODA が各重点支援分野などに与えたインパクトを測定する際、特に「結果の有効性」については、客観性確保のため定量評価を行うことが望ましいが、本調査においては、定量的に測定可能な指標とベースライン・データが存在しない場合、定性的評価を採用した。また、スリランカにおいては、日本のみならず複数のドナーが開発支援を行っており、それぞれがスリランカの開発重点分野の目標達成に寄与しているため、日本の援助がスリランカの開発に与えた直接の因果関係について特定することは困難である。評価分析を行い、評価結果を解釈する際には、これらの限界に十分留意する必要がある。

第2章 スリランカの概要・開発動向

スリランカはインドの南に位置し、西に中東へとつながるアラビア海、東に東南アジアへとつながるアンダマン海を臨む。日本と中東を結ぶ海上交通路上に位置し、地政学上重要な場所に位置している。面積は65,610平方キロメートル³で、関東地方の約2倍に相当する。国土の南西部及び東部に季節風による影響を受けた豪雨や洪水などの自然災害が毎年のように起きている。2012年の人口は2,033万人⁴で、関東地方の約2分の1に当たる。生産年齢人口割合⁵は67.1%⁶(2010年)で、1950年以降においてピークを迎えており、近年の経済発展を後押ししている。今後はその割合が徐々に減少する見込みだが、2020年においても65%台を維持すると推定されている。人口の74.9%をシンハラ人、15.4%をタミル人が占め⁷、多数派シンハラ人への優遇政策が両民族間の紛争へとつながった。内戦は1983年から26年間にわたり、2009年の終結後、国民和解への取組を進めている。

2-1 スリランカの開発状況

2-1-1 政治経済状況

(1) 政治体制

(ア) 政治

スリランカは大統領制を採用する民主主義国である。1948年に英国から独立後、一貫して選挙による政権交代が行われるなど、民主的な政治システムを保持してきた。二大政党の一つである統一国民党(UNP)は知識人や富裕層を支持基盤として1946年に結成され、スリランカ自由党(SLFP)は農村部や労働者層を基盤として1951年に結成された。

2005年11月、民族主義的彩色の強い人民解放戦線(JVP)及び国民遺産党(JHU)からの支持を受けたSLFPのマヒンダ・ラージャパクサ首相が、UNPのラニル・ウィクラマシンハ党首に勝利し大統領となった。

2009年5月、ラージャパクサ大統領は「タミル・イーラム解放の虎(LTTE)」を壊滅させ、1983年7月から26年以上に亘った内戦を終結させた。2010年1月に実施さ

³ スリランカ中央銀行「Annual Report 2012」

⁴ スリランカセンサス統計庁「Census of Population and Housing 2012」

⁵ 人口に占める15-49歳の割合。この割合が高い時には、被扶養人口割合が相対的に減少するため経済発展の機会とされる。

⁶ 国連人口基金(UNFPA)「World Population Prospects」<http://esa.un.org/wpp/index.html> (最終アクセス日: 2014年1月9日)

⁷ スリランカセンサス統計庁「Census of Population and Housing 2012」

れた大統領選挙では、上記実績による支持を背景に同大統領が野党共通候補のフオンセーカ前国防参謀長を破り再選された。また同年 4 月に実施された総選挙では、SLFP を中核とする統一人民自由連合(UPFA)が国会定数の 64%に相当する 144 議席を獲得した。UPFA は 2011 年に実施された市町村レベルの地方議会選挙においても、7 割以上の地方議会で過半数を獲得している。2012 年に 3 州で実施された州議会選挙においては、2 州で過半数を獲得し勝利した。2010 年 9 月には大統領の 3 選禁止を謳った憲法が改正されたことから、現政権の長期化が予想される。

(イ) 民族問題

1948 年の独立以後、政府によるシンハラ人優遇政策が取られたことが契機となり、シンハラ・タミル民族問題が顕在化した。1970 年代に入り、タミル人青年を中心として LTTE などの過激派が結成され、北・東部地域の分離・独立を求め武装闘争が開始された。1983 年以降、政府軍と LTTE との戦闘は激化し、本格的な内戦に発展した。

2002 年 2 月、ノルウェー政府の仲介により政府と LTTE の間で停戦合意が結ばれたが、和平が進展せずにその後も停戦合意違反が恒常化した。日本は、明石康・元国連事務次長を「スリランカの平和構築及び復旧・復興に関する政府代表」に任命し、平和定着のためスリランカ政府と LTTE へ働きかけを行った。2003 年 3 月には、箱根でスリランカ政府と LTTE による和平交渉も開催したほか、同年 6 月には、米国、ノルウェー、欧州連合(EU)と共にスリランカ復興開発に関する東京会議を開催している。しかし、2006 年 7 月以降、戦闘が再び激化して停戦合意は 2008 年 1 月に崩壊した。2009 年 1 月、政府軍は北部の LTTE 主要拠点を全て陥落させた。

ラージャパクサ大統領は、国民和解を進めるため、2010 年 5 月に「過去の教訓・和解委員会(LLRC)」を設置した。LLRC は政府関係者、有識者、元 LTTE 関係者、北・東部住民などから幅広く意見を聴取し、内戦末期の人権問題の調査、国民和解の促進、人権状況の改善などの項目を含む最終報告書を作成した。2011 年 12 月、同報告書はスリランカ政府により公表され、2012 年 7 月 LLRC 行動計画が公表された。

(ウ) 外交

政治・安全保障上極めて重要な隣国インドとの良好な関係維持に努めている。また、経済社会開発の観点から日本を含む先進諸国との関係強化を重視している⁸。2013 年 3 月には日本とスリランカの間で初の共同声明が署名された。日本政府は 411.1 億円の円借款(インフラ整備・防災対策など)及び総額 27 億円の無償資金協力の供与を決定した。そのほか、二国間貿易及び日本の対スリランカ投資を強化していくことが明記されていることから、今後のビジネス機会拡大が期待されている⁹。内

⁸ 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/srilanka/data.html> (最終アクセス日:2014 年 1 月 9 日)

⁹ 外務省ウェブサイト http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/srilanka/visit/rajapaksa_1303/pdfs/js_130315_jp.pdf

戦終結前後から中国との関係も強化されてきており、2013 年 5 月には両国間の関係が戦略的協力パートナーシップに格上げされた。今後も二国間貿易・投資規模を拡大するなどとしている¹⁰。また、スリランカは南アジア地域協力連合(SAARC)の加盟国であり、発足当初からその発展に積極的に関与し、2006 年にはアセアン地域フォーラム(ARF)にも加盟するなど、域内及び東南アジア諸国との協力関係強化にも力を入れている¹¹。

(2) 経済状況

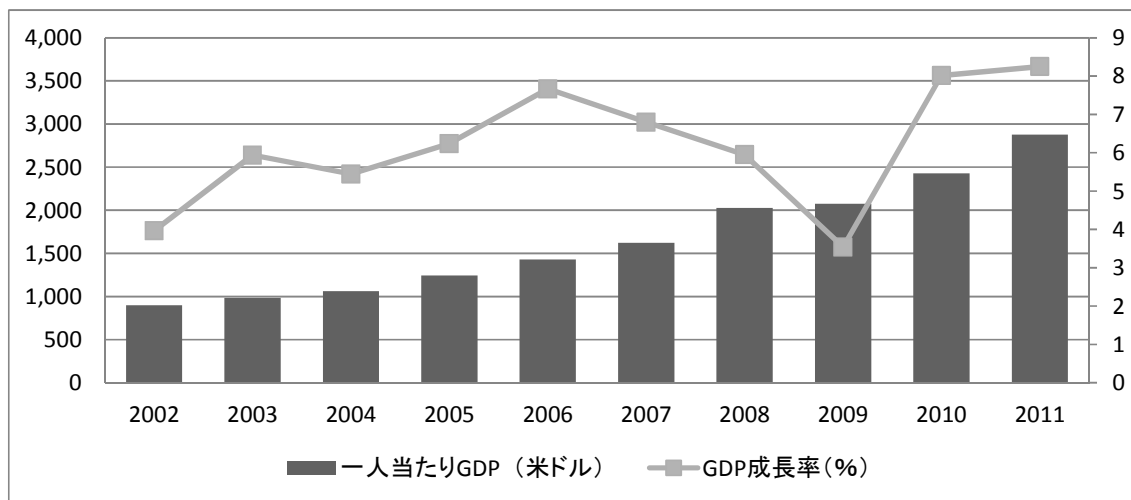
(ア) マクロ経済

世界銀行によると、2002 年から 2011 年の 10 年間における国内総生産(GDP)平均成長率は約 6.2%で、内戦終結後の成長率は 8.0%(2010 年)、8.3%(2011 年)で特に高い成長率を記録した(図 2-1)。その結果、一人当たりの GDP はこの 10 年間で約 3 倍に増加し、2010 年には耐久消費財が普及し始める目安とされる一人当たり GDP2,000 米ドルを超えた。この数値を南アジア諸国で比較してみると、40 万人程度の人口であるモルディブを除き最も高い値となっている(図 2-2)。パキスタンやネパールなど GDP 成長率が安定しない国に比べ、スリランカは高位で安定していると言える。世界銀行が定義する高位中所得国の一人当たり GDP は 4,036 米ドル以上であるが、国際通貨基金(IMF)の予測によると、2020 年を前にそのラインを超えると想定されている。

(最終アクセス日:2014 年 1 月 9 日)

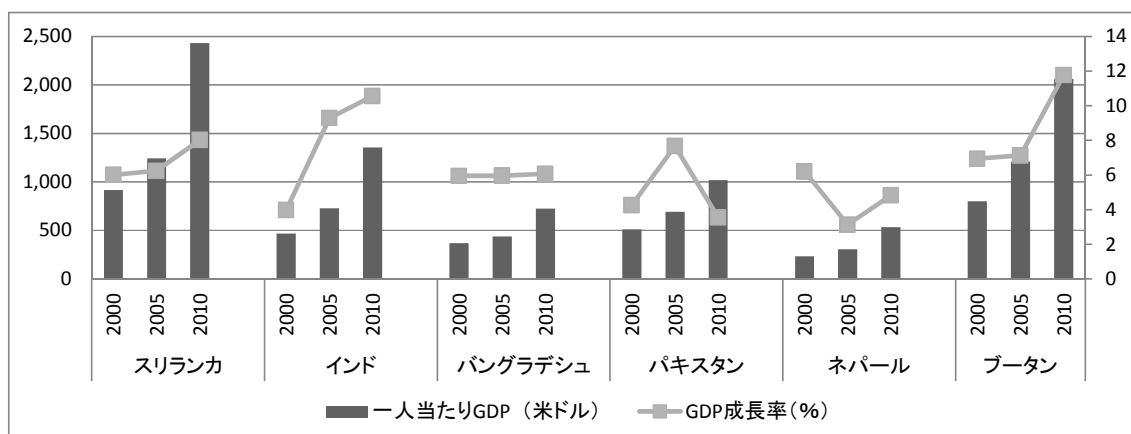
¹⁰ 中華人民共和国駐日本国大使館ウェブサイト <http://www.china-embassy.or.jp/jpn/zgyw/t1045522.html>
(最終アクセス日:2014 年 1 月 23 日)

¹¹ 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/srilanka/data.html> (最終アクセス日:2014 年 1 月 9 日)



出所: 世界銀行「世界開発指標」¹²

図 2-1 一人当たり GDP 及び GDP 成長率(2002 年－2011 年)



出所: 世界銀行「世界開発指標」¹³

図 2-2 南アジア諸国の一人当たり GDP 及び GDP 成長率(2000 年－2010 年)

(イ) 産業構造

2012 年におけるスリランカの産業別就業人口割合は第一次産業が 31.0%, 第二次産業が 26.1%, 第三次産業が 42.9%で, 産業別名目 GDP に占める各産業の割合は, 第一次産業が 11.1%, 第二次産業が 30.4%, 第三次産業が 58.5%である(表 2-1)。前述のように GDP は拡大し続けているものの, これらの構造は 2000 年前半以降大きな変化は見られない。

¹² <http://data.worldbank.org/indicator> (最終アクセス日:2014 年 1 月 9 日)

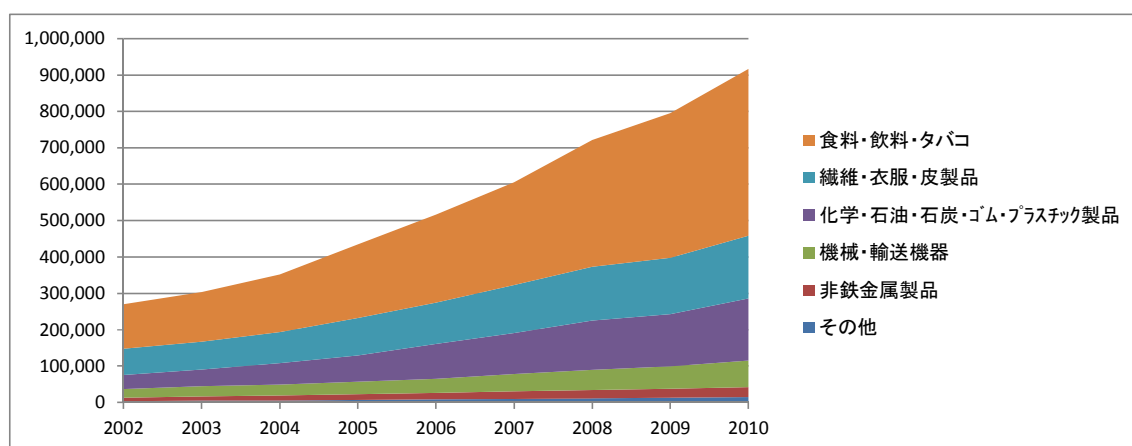
¹³ <http://data.worldbank.org/indicator> (最終アクセス日:2014 年 1 月 9 日)

表 2-1 産業別就業人口割合と名目 GDP に占める各産業の割合(2012 年, パーセント)

	第一次産業	第二次産業	第三次産業
産業別人口割合	31.0	26.1	42.9
名目 GDP に占める各産業の割合	11.1	30.4	58.5

出所: スリランカ中央銀行「Annual Report 2012」

しかしながら, 産業内の生産額割合については大きな変化が起きている。工業生産における生産額割合の変化を見ると(図 2-3), 繊維・衣服・皮製品は 2002 年に 26.7%を占めていたが, 2010 年には 18.8%まで割合を下げている。一方で, 食料・飲料・タバコは 45.4%から 50.0%, 化学・石油・石炭・ゴム・プラスチック製品は 14.4%から 18.6%まで割合を伸ばしている。



出所: スリランカ中央銀行「Annual Report 2012」

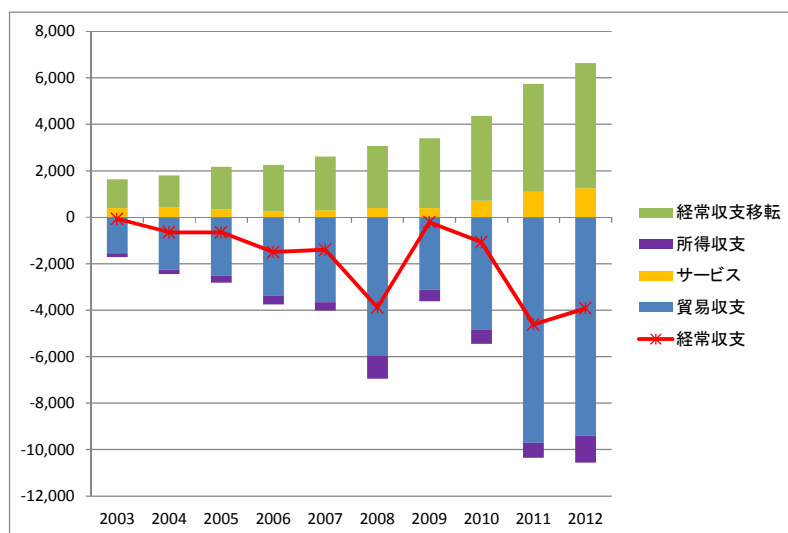
図 2-3 二次産業における生産額の推移とその内訳(2002 年ー2010 年, スリランカルピー)

(ウ) 国際収支

スリランカの経常収支¹⁴については, 輸入超過による貿易赤字が継続かつ拡大している(図 2-4)。一方, 海外出稼ぎ者からの送金などにより経常収支移転は黒字幅を拡大し, 貿易収支の赤字を補う貴重な外貨獲得手段として貢献している。しかしながら, 貿易赤字の増加には追いつかず, 経常収支赤字は拡大傾向である。外貨準備

¹⁴ 財貨やサービスの取引による収支を表したもので, 国の対外的な経済力を示す。経常収支 = 貿易収支(輸出, 輸入) + サービス収支(居住者と非居住者間における旅行, 金融, 通信などのサービス取引) + 所得収支(居住者による非居住者に対する報酬支払, 居住者労働者が海外で得た報酬など, 投資収益など) + 経常移転収支(個人又は政府間の対価を伴わない物資, サービスの受払いで無償資金援助, 国際機関への拠出労働者送金などを含む)

高は、内戦末期の 2008 年末には平均月間輸入額の約 2.0 か月分¹⁵まで低下したが、内戦終結や IMF の融資により 2012 年 8 月時点では同 4.2 か月分と安定的に推移している¹⁶。



出所: スリランカ中央銀行「Economic and Social Statistics of Sri Lanka 2012」

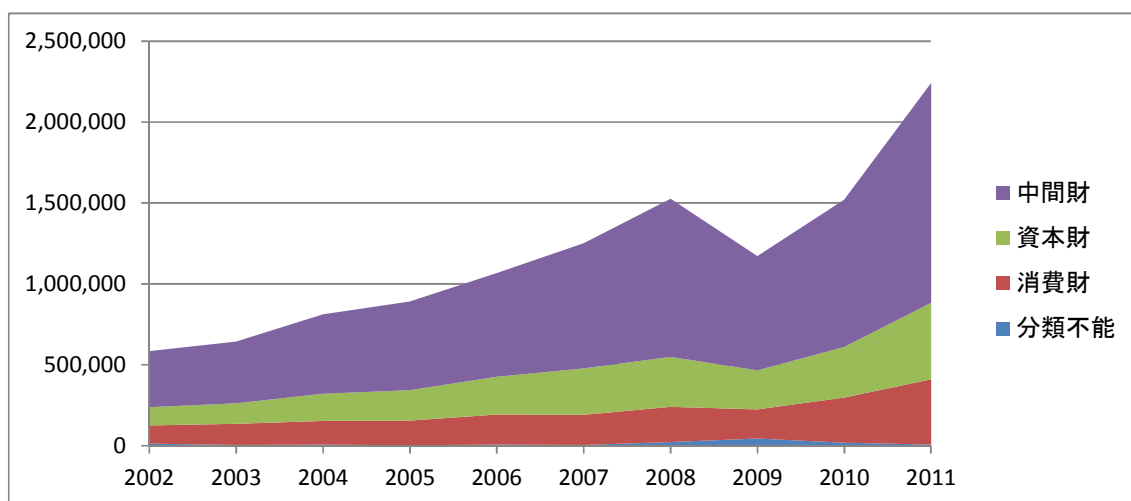
図 2-4 経常収支(2003 年－2012 年, 百万米ドル)

(a) 輸入

輸入額は、2009 年を除きほぼ継続して拡大している(図 2-5)。輸入額の内訳を確認すると、消費財及び資本財に比べて中間財の輸入額が大きいことが分かる。内戦終結の 2009 年以降、中間財の輸入額は急激に増加し、2011 年には全体に占める割合が 55.5%に達している。

¹⁵ IMF によると「外貨準備保有高／輸入額」の比率は、目安として最低 3 か月分は必要であるとしている。

¹⁶ 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/srilanka/data.html#04> (最終アクセス日: 2014 年 1 月 9 日)



出所: スリランカ中央銀行「Economic and Social Statistics of Sri Lanka 2012」

図 2-5 輸入額の推移とその内訳(2002 年ー2011 年, スリランカルピー)

中間財の中でも特に石油製品の輸入が大きく, 輸入額全体の 23.7%を占める(表 2-2)。主要輸出品である繊維・衣料品の原材料となるため, 輸入量が増加傾向にある¹⁷。そのほかの中間財では, 加工・再輸出を目的とした繊維製品の輸入額が, 全体の約 10.6%を占めている。資本財においては, 政府による大規模なインフラ開発プロジェクトなどにより, 機械・機器, 建設資材, 輸送用機械の輸入が大きい。消費財に関しては, 自動車(二輪車・三輪車を含む)の輸入額が大きい。2010 年 6 月に実施した自動車輸入に対する物品税引き下げにより, 前年比(2010/2011)で 90%以上の増加となっている。

表 2-2 主な輸入品とその構成比(2011 年, 百万米ドル)

消費財			中間財			資本財		
品目	金額	構成比	品目	金額	構成比	品目	金額	構成比
自動車	881.0	4.3	石油製品	4,794.9	23.7	機械・機器	2,141.4	10.6
砂糖・砂糖菓子	427.6	2.1	繊維製品	2,320.7	11.4	建設資材	1,076.1	5.3
医薬品	348.2	1.7	ダイヤモンド・貴金属	1,075.7	5.3	輸送用機械	1,064.6	5.3

出所: スリランカ中央銀行「Annual Report 2012」

2011 年の国別・地域別の輸入先としては, 全体の約 21.6%を占めたインドが最大の輸入国であるが, 2008 年には約 25%を占めていたことを考慮すると, その割合は低下の傾向である(表 2-3)。インドからの主要輸入品目は, 石油精製品, 二輪車, 三輪タクシーなどである。2 位のシンガポールからは肥料, 石油製品など, 3 位の中国

¹⁷ 久野康成「バングラデシュ・パキスタン・スリランカの投資・会社法・会計税務・労務」(2012)

からは機械や綿などを輸入している。4 位のイランからは原油、日本からは自動車を主に輸入している¹⁸。

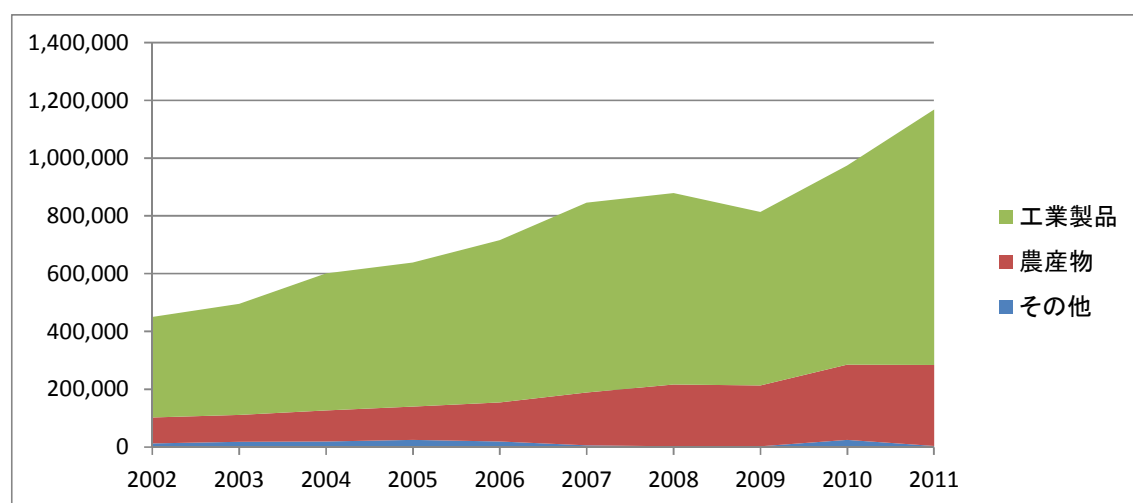
表 2-3 スリランカの主な輸入相手国(2011 年, スリランカルピー)

輸入国	輸入額	構成比	主な輸入品
インド	489,882	21.6	石油精製品、二輪車、三輪タクシー
シンガポール	234,834	10.3	肥料、石油製品
中国	231,309	10.2	機械、綿
イラン	177,170	7.8	原油
日本	113,285	5.0	自動車

出所: スリランカ中央銀行「Annual Report 2012」, ジェトロ世界貿易投資報告(2012)

(b) 輸出

輸出額はほぼ継続して拡大している(図 2-6)。その拡大の多くは、工業製品輸出額の増加で説明できる。工業製品は 2009 年の内戦終結後に急激に増加し、2009 年から 2011 年に輸出額が 147%増となっている。



出所: スリランカ中央銀行「Economic and Social Statistics of Sri Lanka 2012」

図 2-6 輸出額の推移とその内訳(2002 年ー2011 年, スリランカルピー)

最大の輸出品目は繊維・衣料品でスリランカの輸出額の約 39.7%を占める(表 2-4)。2 位は紅茶で 23.7%, 3 位はゴム製品で 8.4%となっている。輸出額は伸びているにもかかわらず、繊維・衣料品の輸出額割合が約 50%(2002 年)から約 40%(2011 年)に減少していることから、輸出品目の多様化が進みつつあるとの分析もで

¹⁸ ジェトロ「ジェトロ世界貿易投資報告」(2012 年)

きる¹⁹。

表 2-4 主な輸出品とその構成比(2011 年, 百万米ドル)

工業製品			農産物		
品目	金額	構成比	品目	金額	構成比
繊維製品・衣料品	4,191.2	39.7	紅茶	1,490.9	23.7
ゴム製品	884.4	8.4	ココナツ	266.0	2.5
石油製品	552.7	5.2	ゴム	206.4	2.0

出所: スリランカ中央銀行「Annual Report 2012」, ジェトロ世界貿易投資報告(2012 年)

輸出相手国・地域としては, 米国, 英国, イタリアの上位 3 か国はいずれも主要な衣料品の輸出国である。米国は衣料品輸出額の約 40%, 英国は約 20%を占める。ベルギー・ルクセンブルクには, ダイヤモンドなどの宝石類を輸出している。自由貿易協定(FTA)を締結しているインドには多様なアイテムを輸出しており, 輸送機器, 動物用飼料, 機械, スパイスなどが主な輸出品目である²⁰。

表 2-5 主な輸出相手国とその構成比(2011 年, スリランカルピー)

輸出国	輸出額	構成比	主な輸出品
米国	237,142	20.6	衣料品
英国	122,969	10.7	衣料品
イタリア	67,453	5.9	衣料品
ベルギー・ルクセンブルク	62,516	5.4	宝石
インド	57,388	5.0	輸送機材、動物用飼料、機械、スパイス

出所: スリランカ中央銀行「Annual Report 2012」, ジェトロ世界貿易投資報告(2012 年)

(c) 対内直接投資(FDI)²¹

途上国への国際的な資金の流入は, 一般に経済発展に伴って政府開発援助(ODA)から FDI や銀行貸付の増加へとシフトする傾向が見られる²²。スリランカにおいても 2005 年以降に FDI の顕著な増加を記録し, 2011 年には FDI が ODA 受取額を超えた(図 2-7)。2010 年から 2011 年における急増の大きな要因となっているのは, ホテル・レストラン分野への投資増で, 2011 年には対前年比で約 40 倍となる 2 億米

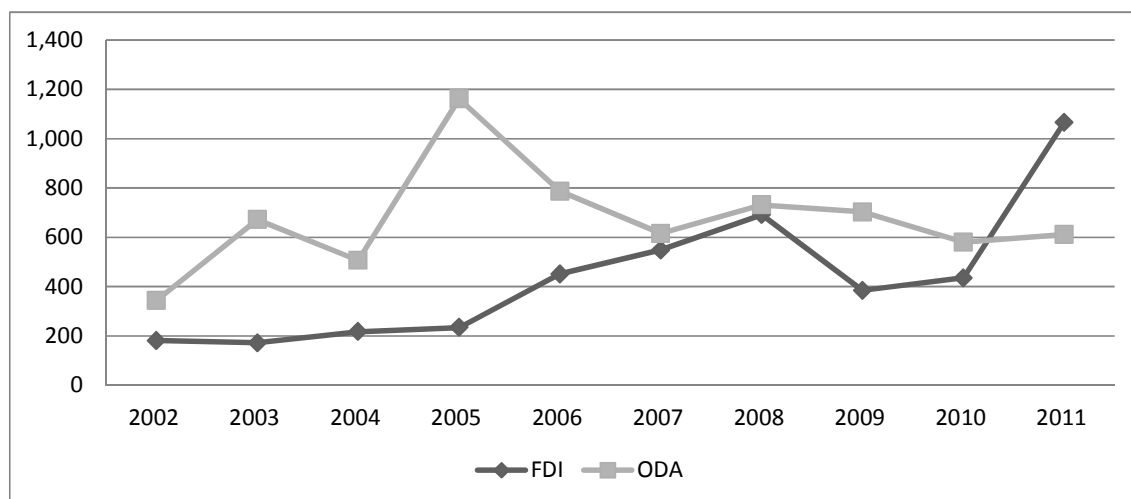
¹⁹ JETRO「ジェトロ世界貿易投資報告」(2012 年)

²⁰ JETRO「ジェトロ世界貿易投資報告」(2012 年)

²¹ 他国での子会社の設立や子会社への金銭貸付, 経営参加を目的とした企業の株式取得などを含む。受入れ国に資本形成, 技術や経営資源の移転をもたらす。
<http://kotobank.jp/word/%E7%9B%B4%E6%8E%A5%E6%8A%95%E8%B3%87> (最終アクセス日: 2014 年 1 月 9 日)

²² 澤田康幸「途上国の貧困削減における政府開発援助の役割」(2010 年)

ドル強の投資を受入れた。このような経済成長に伴う国際資金移動の変化が、スリランカに流入する資金全体で見た ODA の立ち位置を変化させている(相対的に低下させている)。同国開発計画であるマヒンダ・チンタナ(2010 年)によると、FDI の呼び込みに高い優先順位を置くとしており、今後も FDI 増加の傾向は続くと考えられる。



出所: スリランカ中央銀行「Annual Report 2012」, 世界銀行「世界開発指標」

図 2-7 ODA と FDI の推移(2002 年 - 2011 年, 百万米ドル)

2-1-2 社会開発状況

(1) 人間開発指数

国連開発計画(UNDP)の人間開発報告書(2013 年)によると、スリランカの人間開発指数²³は 0.715 で、対象国 187 か国中 92 位である。モルディブとインドを除く南アジア諸国が 140 位前後(Low Human Development²⁴)の中、南アジア諸国の中で唯一「High Human Development」に位置付けられている。

表 2-6 南アジア諸国の人間開発指数とその順位(2012 年)

	スリランカ	インド	バングラデシュ	パキスタン	ネパール	ブータン	モルディブ	南アジア平均
人間開発指数	0.715	0.554	0.515	0.515	0.463	0.538	0.688	0.558
人間開発指数順位(187カ国)	92	136	146	148	157	140	104	—
人間開発指数順位カテゴリ	High	Medium	Low	Low	Low	Low	Medium	—

出所: UNDP 「Human Development Report 2013」

²³ 各国の経済・社会の達成度を示す指標。長寿、知識、人間らしい生活水準の 3 つの分野について測ったもの。

²⁴ 以下の 4 つにカテゴリー化されている。「Very High Human Development」, 「High Human Development」, 「Medium Human Development」, 「Low Human Development」。

(2) ミレニアム開発目標(MDGs)

2015 年までに 7 つのゴールをおおむね達成できる見込みである。(表 2-7)。ゴール 1 においてはカロリーの最低必要量を下回る人口の割合が 2007 年において目標値と 25%程度の乖離が存在するものの、その他の指標については 2011 年時点で国の貧困ライン以下の人口割合でゴールを達成するなど、順調に推移している。ゴール 2 および 3 についても同様に 2011 年の時点で初等教育純就学率を除く指標はすでに達成される、もしくは達成間近であるなど、目標達成の可能性は高いと考えられる。ゴール 4, 5, 6 においては、1 歳未満児死亡率、5 歳未満児死亡率、妊産婦死亡率などの達成に一層の努力が必要な状況である。特に妊産婦死亡率については、目標の 10.6 人(10 万出生当たり)に対して 2011 年時点で 35.0 人(10 万出生当たり)と目標に対して乖離が大きく、達成が危ぶまれる。一方で、マラリア罹患率をほぼゼロまで低下させるなど目覚ましい成果も表れている。また、ゴール 7 においては、設定された二つの指標の目標を 2007 年時点で早々と達成している。このように一部のゴールにおいては達成に時間を要するものも含まれるものの、「ミレニアム開発目標国別報告書 2008 年/2009 年」によると、いずれのゴールも 2015 年までに達成可能であるとされている。

表 2-7 ミレニアム開発目標の各指標と達成状況(1990 年－2011 年)

目標	指標	1991	2007	2011	2015 目標値
ゴール1 極度の貧困と飢餓の撲滅	国の貧困ライン以下の人口割合(%)	26.1	15.2	8.9	13.1
	5歳未満の低体重児割合(%)	38.0	26.9	21.6	19.0
	カロリーの最低必要量を下回る人口の割合(%)	50.9	50.7	N/A	25.0
ゴール2 初等教育の完全普及の達成	初等教育純就学率(%)	88.0	97.5	94(*5)	100.0
	初等教育5年生残存率(%)	64.1	99.6	N/A	100.0
	15～24歳の男女の識字率(%)	92.7	95.8	98.0	100.0
ゴール3 ジェンダー平等推進と女性の地位向上	初等教育における男子生徒に対する女子生徒の比率	94.2(*1)	99.0	99.8(*5)	100.0
	中等教育における男子生徒に対する女子生徒の比率	91.2(*1)	105.7	102.9(*5)	100.0
ゴール4 乳幼児死亡率の削減	5歳未満児死亡率(1,000出生当たり)	22.2	13.5(*2)	12.0	8.0
	1歳未満児死亡率(1,000出生当たり)	17.7	11.3(*2)	11.0	6.0
	はしかの予防接種を受けた1歳児の割合(%)	84.0	97.2	99.0	100.0
ゴール5 妊産婦の健康の改善	妊産婦死亡率(10万出生当たり)	42.0	40.0(*3)	35.0	10.6
	医師・助産婦の立ち会いによる出産の割合(%)	94.1	98.6(*3)	N/A	99.0
ゴール6 HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止	マラリアの罹患率(1,000人あたり)	16.5	0.39(*3)	0.21(*4)	0.0
	マラリアによる死亡率(10万人当たり)	0.7	0.0	N/A	0.0
ゴール7 環境の持続可能性確保	改良飲料水源を継続して利用できる人口の割合(%)	68.0	84.7	91.0	84.0
	改良衛生施設を利用できる人口の割合(%)	69.0	93.9	92.0	84.5

*1: 1995, *2: 2003, *3: 2005, *4: 2008, *5: 2010

出所: UNDP 「Sri Lanka Millennium Development Goals Progress Report 2008/09」、世界銀行「世界開発指標」

(3) 貧困率

1990 年代は各州における貧困率が 10%後半から 40%後半を記録するなど、格差が大きかった(表 2-8)。1995/96 年には、西部州が最小値の 16.3%である一方で、ウバ州では最大値の 46.7 %を記録した。2000 年代に入ると、経済成長と呼応するように各州の貧困率は減少に向かい、2009/10 年には 9 州中 4 州が 10%以下まで下げている。一方で、内戦の影響を受けた東部州においては貧困率が 10.8%から 14.8%に上昇している。内戦後の 2009/10 年に初めてデータが出てきた北部州は、貧困率が 3 番目に高い州となっている。

表 2-8 各州の貧困率の推移(1990/91 年－2009/10 年)

	1990/91	1995/96	2002	2006/07	2009/10
西部州	19.1	16.3	10.8	8.2	4.2
北中部州	24.5	24.7	21.5	14.2	5.7
中部州	30.7	36.2	25.1	22.3	9.7
南部州	30.2	32.6	27.8	13.8	9.8
サバラガムワ州	31.0	41.7	33.6	24.2	10.6
北西部州	25.8	27.7	27.3	14.6	11.3
北部州	N/A	N/A	N/A	N/A	12.8
ウバ州	31.9	46.7	37.2	27.0	13.7
東部州	N/A	N/A	N/A	10.8	14.8

出所: スリランカ中央銀行「Economic and Social Statistics of Sri Lanka 2012」

2-2 スリランカの開発計画

本評価の対象期間においては3つの開発計画が実施された。2005年にはクマラテュンガ大統領政権で新開発戦略が3カ年計画で発表され、その後のラージャパクサ大統領政権によってマヒンダ・チンタナ(2006年)及びマヒンダ・チンタナ(2010年)が10カ年計画として策定された(表2-9)。

2-2-1 新開発戦略

本戦略はパートⅠの「経済成長と貧困削減のための枠組み(Framework for Economic Growth and Poverty Reduction)」とパートⅡの「国家貧困削減及び成長戦略(NPRGS)」から成る。パートⅠでは、2005年以降の10年間で上位中所得国入りすることを目的とした枠組みとなっており、パートⅡのNPRGSは貧困層の経済活動への参加促進を目的とした戦略となっている。

2-2-2 マヒンダ・チンタナ(2006年)

本開発計画は、ラージャパクサ大統領の選挙公約に基づき2006年から2016年までの10年計画として策定された。目標である経済成長率8%を達成するために、大規模インフラの整備(電力、港湾、空港など)、農村部における収入向上、医療保健や教育を中心とした公共サービス強化、北部・東部地域における収入向上やインフラ整備、民間投資の促進などが重点目標として策定された。

2-2-3 マヒンダ・チンタナ(2010年)

2010年、マヒンダ・チンタナ(2006年)開発計画はラージャパクサ大統領の再選に伴い、2010年から2020年までの10年計画として新たに更新された。本開発計画は

スリランカを国際社会における知識・商業・海路・空路・エネルギーの拠点にしていくことを目指し、GDP 成長率 8%以上(2016 年までに一人当たり GDP4,000 米ドル)を目標としている。開発においては、MDGs 達成を目的として以下のような「マヒンダ・チンタナ目標(MCGs)」を設定している。

- ・ 飢餓と慢性的な貧困を撲滅する。
- ・ 全国民への中等教育を実施する。
- ・ 栄養不良児割合を 33%から 12－15%に減少する。
- ・ 出生時の平均余命を 76 歳から 80 歳にする。
- ・ 都市部における衛生的な水へのアクセスを 66%から 90%に増加する。
- ・ 森林面積の割合を 28%から 43%に上げる。

これらの目標は、表 2-9 に示す重点戦略の実施による迅速な経済成長と経済構造の変化によって達成されるとしている。重点戦略には、農業生産物の多様化など農村・地方経済活性化、民間セクター・金融システム強化などの企業活動環境整備、道路交通網と輸送システムの整備などを含む。

表 2-9 本評価対象期間における各開発計画の概要

新開発戦略		マヒンダ・チンタナ(2006 年)		マヒンダ・チンタナ(2010 年)	
対象年次	2005 年－2008 年	2006 年－2016 年		2010 年－2020 年	
大統領	クマラトウंगा	ラージャパクサ		ラージャパクサ	
目標	✓ GDP 成長率 6－8%	✓ GDP 成長率 8 % の達成 (2006－2012)	✓ GDP 成長率 8%以上	✓ 2016 年までに一人当たり	
		✓ GDP 成長率 10 % の達成 (2013－2016)		GDP4,000 米ドル以上	
重点戦略	1. 効果的な公共財政管理と効率的な公共サービス提供の強化	1. インフラ投資による経済成長の加速	1. 農村・地方経済活性化	2. 企業活動の環境整備	
	2. 知識・技術型経済への転換	2. 地域開発を通したより公平な開発		3. 道路交通網と輸送システムの整備	
	3. インフラ投資による交通状況の改善	3. 公共サービス提供の強化	4. 知識・技能集約型経済の実現		
	4. 民間中小企業の生産拠点構築	4. 北部及び東部の開発	5. 健康社会の実現		
	5. 国営企業及び民間セクターの相互補完的役割の付与	5. 民間投資の促進	6. 豊かなライフスタイルの実現		
	6. 地域開発と雇用創出による貧困削減		7. 社会福祉の向上、文化・国家遺産の保護と発信及びバランスのとれた地方開発		
	7. 福祉社会の促進及び文化と宗教の尊重				

出所：評価団作成

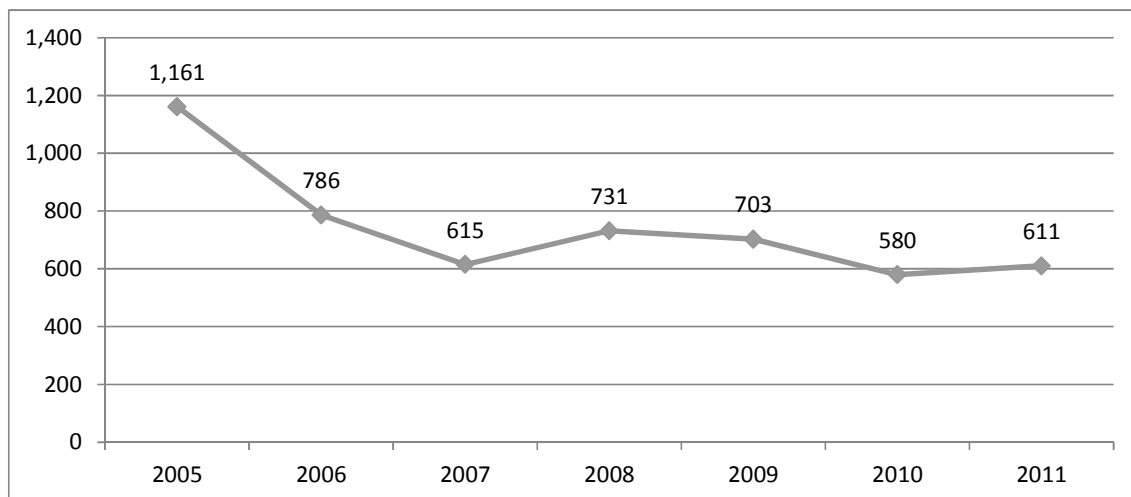
2-3 ドナーの動向

日本は長年にわたり、世界銀行及びアジア開発銀行（ADB）と並び、スリランカにおける3大ドナーの一つとしての地位を築いてきた。しかし、近年のドナー動向の特徴として、下記の点が注目に値する。

- ・ 低所得国から中所得国入りを果たし、紛争終結によって平和が定着されつつあるスリランカへの援助形態は、従来の贈与支援から非譲許的融資を含めた融資支援に比重が移行している。
- ・ 欧米諸国の援助が減少する一方、中国、インド、韓国、中東諸国などが台頭し、スリランカにおけるドナー環境に変化が見られる。

2-3-1 二国間援助と国際機関を通じた援助動向の概観

経済協力開発機構（OECD）のデータベースによると、対スリランカ ODA 総額は過去 10 年間で総じて減少傾向にある（図 2-8）²⁵。この主要因として、近年中所得国入りを果たしたスリランカに対して、贈与及び譲許的融資の割合が減少したことが挙げられる。また、欧米諸国に関しては、スリランカ政府の内戦処理に対する抗議として、援助を削減したという背景もある²⁶。



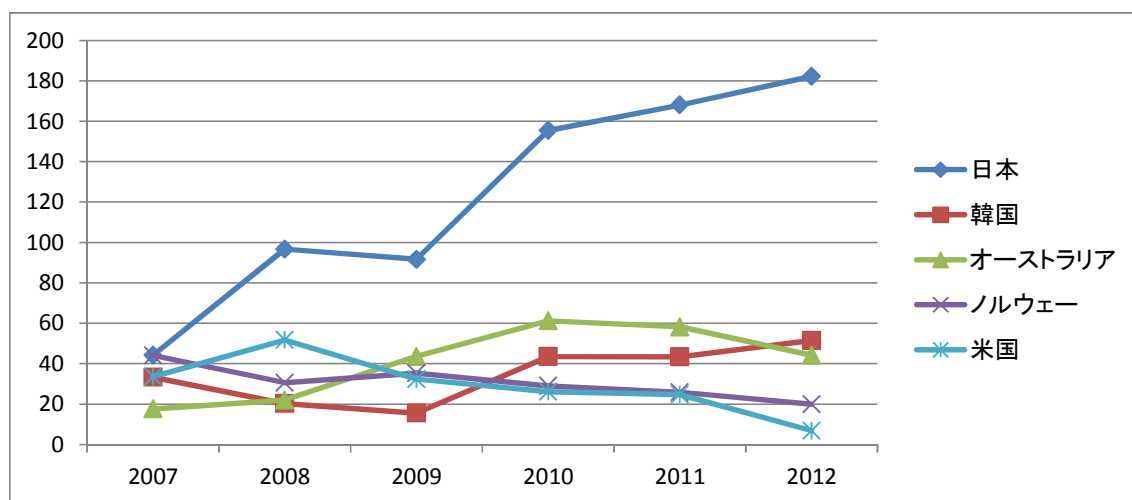
出所：OECD

図 2-8 対スリランカ ODA 支援総額の推移（支出純額ベース、百万米ドル）

²⁵ ただし、後述のとおり、本データベースに中国やインドなど開発援助委員会（DAC）メンバーではない国の多くが含まれていない。

²⁶ 2009 年の内戦終結後も、欧米諸国は民間人への攻撃などの戦争犯罪があったとして、スリランカ政府を批判している。アメリカは 2009 年 7 月、IMF の対スリランカ融資 26 億ドルに反対票を投じている。（荒井悦代「スリランカとインド・中国の政治経済関係」）

図 2-9 に見られるように、OECD データベースで確認できる 2007 年から 2012 年までの主要二国間援助実績では、特に欧米諸国の ODA 支援が減少傾向にある。一方、日本の支援は 2009 年を除き増加しており、2010 年以降は 1 億米ドルを超え、2006 年の 2 億 200 万米ドル以来の億レベルに戻っている。また、欧米諸国の援助減少に反して、韓国や、サウジアラビア、イラン、石油輸出国機構(OPEC)国際開発基金などの中東諸国・機関の支援が増加している。



出所：OECD

図 2-9 主要二国間ドナー別 ODA 支援の推移(支出純額ベース, 百万米ドル)

ただし、前述した OECD データベースに開発援助委員会(DAC)メンバーではない国の多くが含まれておらず、これに当てはまる中国及びインドの支援は、特に対スリランカ援助動向を分析するに当たり考慮する必要がある。

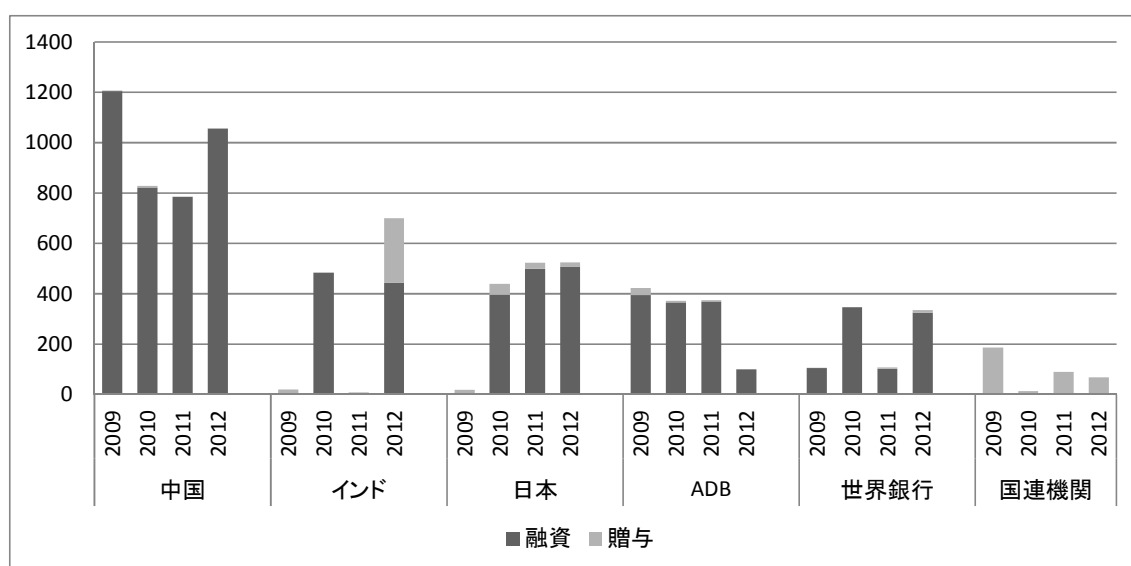
両国の援助に関する情報は限定されているが、スリランカ財務・計画省が発行する年次報告書によると、2012 年のドナー援助総額は、約束ベースで日本を抑え、中国とインドがそれぞれ第一位と第二位を占めている²⁷。中国にとって、スリランカは地政学的重要性を持つことから、紛争を通じて国際社会(特に欧米諸国)から孤立したスリランカに、積極的かつ多面的(軍事、外交、経済協力など)に支援してきた背景がある²⁸。その結果、中国は 2009 年に初めて対スリランカで最大のドナーとなったが、これに競合するように、インドの関与も急激に高まってきている。2012 年のスリランカ財務・計画省年次報告書によると、支出ベースでの中国(8.65 億米ドル)とインド(2 億 9,493 万米ドル)の援助額は共に過去最高額を記録している。

また、これら二国を含めた主要ドナーの援助規模をスキーム別に分析すると、国連

²⁷ ただし、同年次報告書のデータは ODA 以外に商業銀行からの融資、輸出信用などを含む。

²⁸ 荒井悦代「スリランカとインド・中国の政治経済関係」(2013)

機関を除き、圧倒的に融資に傾倒している(図 2-10)。スリランカ財務・計画省の統計によると、日本の対スリランカ援助においても、2009 年は贈与による援助のみであったが、その後、融資の割合が 90%(2010 年)、95%(2011 年)、97%(2012 年)と上昇している、中国は、毎年ほぼ全額が融資提供となっている。また、ODA の定義には贈与と譲許的融資のみ含まれるが²⁹、中所得国入りをしたスリランカ政府は非譲許的融資とのブレンドも対外援助政策に積極的に取り入れている。これにより、経済インフラへの非譲許的融資という ODA の枠組みを超えた経済協力が、近年は顕著に見受けられる。



出所：スリランカ財務・計画省「Annual Report 2009-2012」を基に評価団作成

図 2-10 主要ドナーによるスキーム別対外援助総額の推移³⁰
(約束ベース, 百万米ドル)

2007 年から 2011 年までの日本の ODA 受益国トップ 10 で、スリランカは 9 位に位置付けられていることから³¹、日本にとって対スリランカ ODA の重要性がうかがえる。

²⁹ DAC による ODA の定義は、「政府又は政府機関によって供与されるものであること」「開発途上国の経済開発や福祉の向上に寄与することを主たる目的としていること」「資金協力については、その供与条件のグラント・エレメントが 25%であること」とされる。

³⁰ 非譲許的融資を含む。

³¹ 2007 年から 2011 年までの日本の対スリランカ ODA 額はベトナム、イラク、インド、アフガニスタン、タンザニア、トルコ、パキスタン、カンボジアに次いで 9 位で、総支出額は 1 億 2390 万米ドルとなっている。
www.aidflows.org (最終アクセス日：2014 年 1 月 9 日)

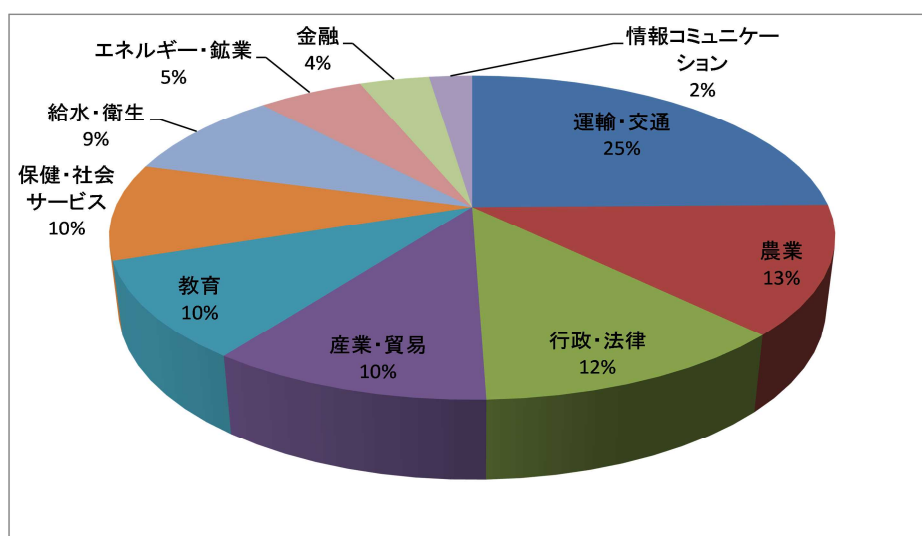
2-3-2 国際機関の援助動向

(1) 世界銀行グループ

日本と並び、歴代主要ドナーの地位を確立してきた世界銀行は、近年のスリランカの経済成長に伴い、その方針が大きく転換している。

本評価対象期間における世界銀行の対スリランカ援助は、「国別援助戦略(CAS) 2004 年－2008 年」及び「CAS (2009 年－2012 年)」に基づいて実施された。2007 年から 2012 年までの期間に、約 11 億米ドルの融資と 3,700 万米ドルの贈与を提供している³²。2004 年から 2008 年の CAS では、悪化する紛争と津波の影響から、戦略の修正を余儀なくされたが、「平和」「成長」「公平性」の 3 つの柱の下、インフラ復旧、経済に係る政策改革、教育、保健などに加え、津波復興への支援を実施した。その後、2009 年から 2012 年の CAS では、スリランカ政府が策定したマヒンダ・チンタナ(2006 年)に基づき、「地域開発」、「投資環境の改善」、「サービスの質とアカウンタビリティの向上」の 3 戦略を設定した。しかし、紛争悪化・終結に対応した北・東部地域の復興に傾倒したため、政策レベルでの貢献が限定され、従来の中所得国の開発課題から遠ざかる支援であったと世界銀行は分析している³³。

世界銀行グループのここ 5 年間の支援実績を見ると、合計 13 億 5829 万米ドルのうち、運輸・交通への支援が 3,918 万米ドルと最も多く、農業、行政・法律、産業・貿易、教育、保健・社会サービスと次ぐが、それらへの支援割合は均衡している(図 2-11)。



出所: AidFlows³⁴

図 2-11 世界銀行グループの分野別支援の割合(2008 年－2012 年, 支出純額ベース)

³² スリランカ財務・計画省「Annual Report 2012」

³³ 世界銀行「CPS(2013－2016) for the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka」

³⁴ <http://www.aidflows.org/> (最終アクセス日: 2014 年 1 月 9 日)

2010 年までのスリランカは、債務持続可能性への懸念から信用度が欠けたため、中所得国にもかかわらず、世界銀行グループの中でも最貧国が対象となる国際開発協会 (IDA) に限定した借入国であったが、現在は国際復興開発銀行 (IBRD) から融資を受ける「ブレンド国」に移行しており、近い将来、IDA からの卒業を目指している。また、国際金融公社 (IFC) による民間セクターへの支援が増加するなど、スリランカにおける世界銀行グループの支援が多様化している。

こうした現状に対応し、2012 年に策定された対スリランカ「国別パートナーシップ戦略 (CPS) 2013 年－2016 年」は、より中所得国に対応した支援として、「持続的な民間・公共投資の推進」、「経済の構造改革の支援」、「生活水準と社会の改善」を計画している。さらに、中国・インドの台頭により、援助額では世界銀行の比較優位性が維持できない現状を踏まえ、分析能力と他の中所得国とのネットワークを利用した知識移転や政策支援などの、新しい戦略を掲げている。

(2) アジア開発銀行 (ADB)

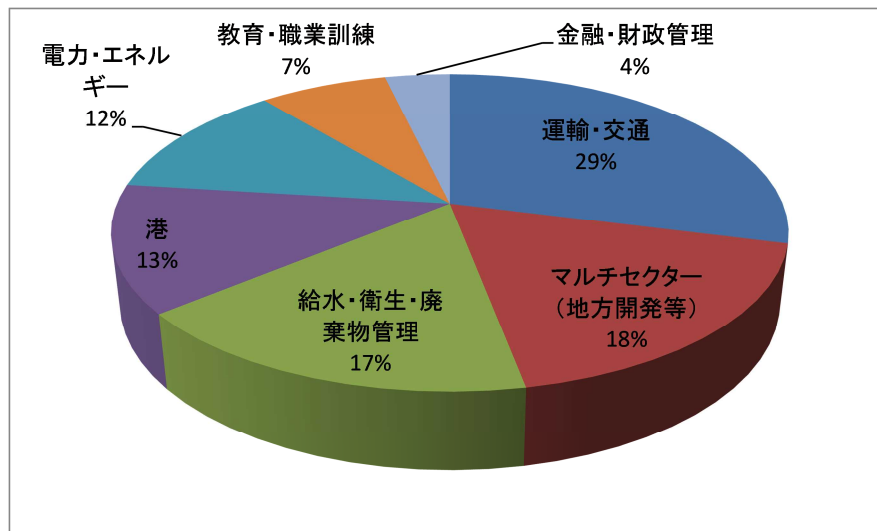
ADB の 2007 年から 2012 年までの年間平均支援額は約 3.2 億米ドル (約束額ベース)³⁵ で、世界銀行と共に最大の援助供与国際機関の一つである。

2007 年から 2012 年の支援は、数年ごとに策定される「国別戦略及びプログラム (CSP) 2004 年－2008 年」、「国別パートナーシップ戦略 (CPS) 2009 年－2011 年」、「CPS 2012 年－2016 年」に基づいて実施された。CSP (2004 年－2008 年) では「経済改革」、「ガバナンス」、「社会開発」、CPS (2009 年－2011 年) では「投資環境の強化」と「包摂的な社会開発」を柱にした同機関のプログラムは、紛争影響地域の復興、地方インフラ開発、財政管理の向上、教育改善などに取り組んだ。また、2012 年に開始された現行の CPS では、経済成長、民間・公共投資の拡大、人材開発を柱に、「選択と集中」により、交通、エネルギー、教育、能力開発と給水分野の支援に限定している。特に公共サービスの財政負担が懸念されるスリランカで、公共投資と民間投資への取組として、官民パートナーシップ (PPP)³⁶ の制度化と資本市場の開発に力を入れている。

分野別に見る 2012 年現在の融資状況は、運輸・交通への支援が最大で (6.72 億米ドル)、そのほか、地方開発や給水に優先的に取り組んでいることが分かる (図 2-12)。

³⁵ スリランカ財務・計画省「Annual Report 2012」

³⁶ PPP (Public Private Partnership) は官と民が連携し市場メカニズムの中でより効率的で質の高い公共サービスを行うアプローチのこと。



出所：スリランカ財務・計画省「Annual Report 2012」

図 2-12 2012 年現在の ADB による分野別融資支援状況

また、近年の ADB は、低所得国向けに緩和された融資条件で支援するアジア開発基金(ADF)と、比較的所得の高い国に対応した通常資本財源(OCR)をブレンドした融資財源を提供し、世界銀行同様、中所得国としてのスリランカに対応した援助政策を採用している。

(3) 国連機関

スリランカにおける国連機関の援助方針は、他の開発途上国同様、国連機関が共同で策定した「国連開発枠組み(UNDAF)」に基づいている。2007 年前後は津波や紛争に対応した無償資金協力による人道・早期復興支援が国連支援の中核であったが、平和が定着されつつある近年は、従来の開発課題への取組に移行している。

2008 年から 2012 年までの UNDAF は 4 つのテーマを基に(表 2-10)、開発と平和構築のリンケージを重視した。各国連機関は、紛争地域の復興に集中した初期の支援から、良質かつ公平なサービスへのアクセス、所得貧困の削減、ガバナンスなど、徐々に MDGs で残された課題に対してより積極的に取り組んでいる。

表 2-10 UNDAF (2008 年－2012 年) の戦略概要

分野	成果	取組
1. 貧困	包摂的・持続可能な経済成長と社会サービス(特に農村地域)	データ分析・管理向上, 雇用・生計の増加, 天然資源の管理, 保健・栄養改善, 包摂的教育政策の推進, 防災管理など
2. ガバナンス	ミレニアム宣言の実現と人権推進・保護を目指したガバナンス	人権法の発展, 司法へのアクセスの向上, 政策決定への市民参加の推進など
3. 平和構築	社会的公正と和解によって定着された持続可能な平和	紛争地域における社会サービスの改善, 地雷処理, 生計支援, 帰還民の再定住など
4. ジェンダー	女性の政治・経済・社会的エンパワーメント	女性の土地・住宅・資産・食料へのアクセス向上, 雇用改善, 女性省の能力向上, ジェンダーに基づく暴力の削減など

出所: UNDAF (2008－2012) を基に評価団作成

同 UNDAF に基づき, 参加国連機関のうち, 例えば国連児童基金(UNICEF)は, 就学率の低い地域における教育サービスの向上, コミュニティレベルにおける母子栄養改善, 農村地域における水質監視体制の改善, 紛争に関わる子どもの人権擁護などへの支援を実施した。また, 貧困削減・ガバナンス・危機予防と復興・環境の 4 分野を重点項目とする UNDP は, 紛争地域における生計支援と小規模インフラの整備, 公共セクターの管理能力強化, 防災管理体制の強化などに取り組んでいる。

2012 年末に策定された次期 UNDAF (2013 年－2017 年) では, 上記分野に引き続き取り組みつつ, 公平性の向上や持続可能性の高い環境の確保に焦点をあてている。また, 中所得国であるスリランカにおいて, より政策への支援に移行した戦略となっている。

2-3-3 二国間援助の動向

(1) 中国

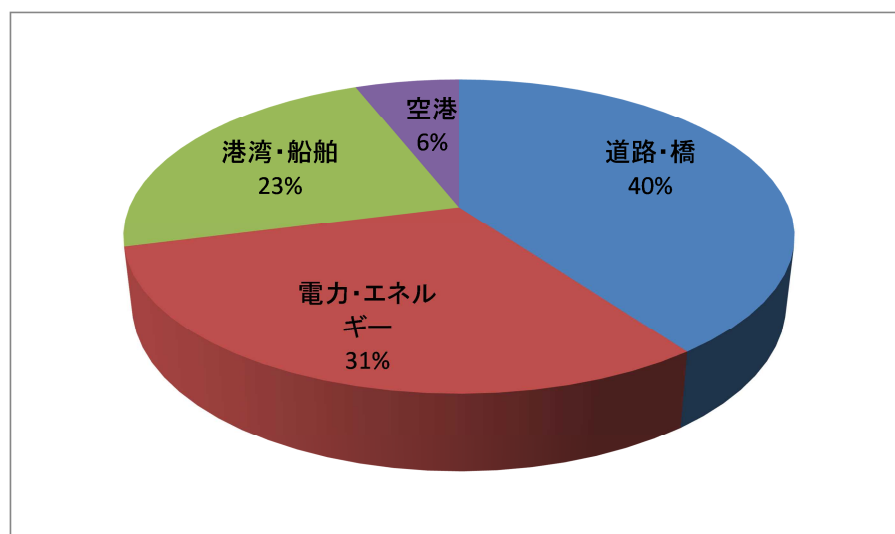
中国の対スリランカ援助は 2005 年以降急増し, 政治的影響力拡大とともに, 開発援助においてもその存在感を高めている。

スリランカ財務・計画省の年次報告書によると, 道路, 航空, 電力・エネルギー, 高速道路, かんがい, 港が中国の優先課題となっている。インフラ開発は, ほぼ 100% が融資形式で実施され, 中国輸出入銀行と国家開発銀行が主な調達元となっている。2008 年から 2012 年までの中国による援助約束額は 36 億 900 万米ドルで, 支出額は 25 億 1,200 万米ドルに上る。融資形態は民間銀行からの融資など, ODA 枠外のものが多いため, 利子は 2.9－8.25% と高いものになっている。³⁷

同期間における支援を分野別に見ると, 道路・橋が 4 割を占め, 電力・エネルギー, 港・船舶と次いでいる(図 2－13)。大規模なインフラ事業として, マッターラ・ラージャパクサ国際空港, カトナヤケ高速道路, モラガハカンダ開発(ダムと水力発電の建設)など

³⁷ 荒井悦代「スリランカとインド・中国の政治経済関係」(2013)

が挙げられる。



出所:スリランカ財務・計画省「Annual Report 2012」

図 2-13 中国の対スリランカ分野別支援状況(2008 年－2012 年, 支出純額ベース)

なお, 在スリランカ中国大使館での聞き取りでは, 対スリランカ国別援助方針については, 優先課題並びに優先地域は中国政府によって設定されていないとの回答を得た。つまり, 他ドナーのように国別方針は策定されておらず, 援助対象となる課題及び地域は毎年度の計画プロセスの中で, スリランカ政府が要望する優先順位に沿って中国政府が予算範囲内で決定することである。また, スリランカにおけるドナー会合には参加していないことが確認された。

(2) インド

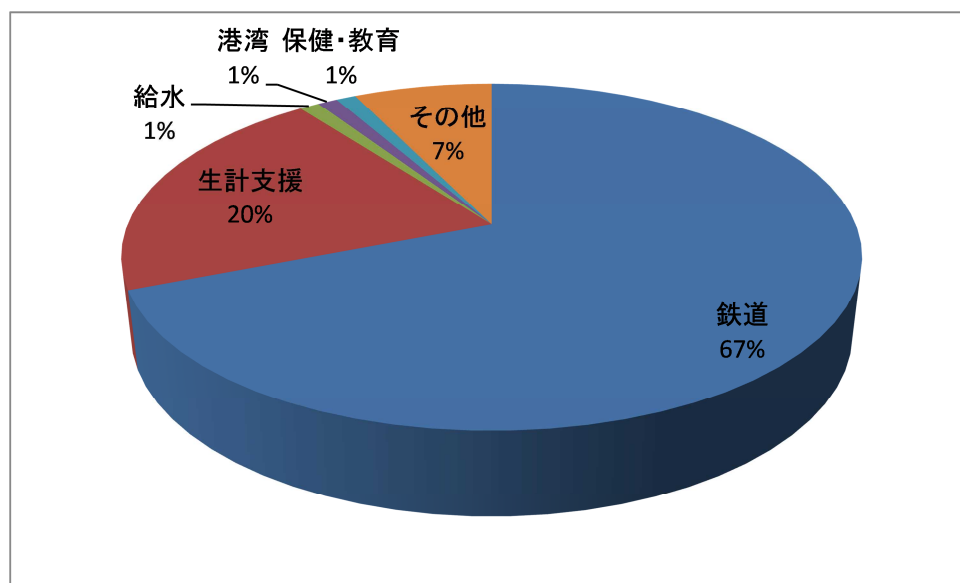
インドにとってスリランカは近隣国であり政治的問題が多いことから³⁸, 援助政策でも一線を画した関係であった。しかし, 近年台頭する中国と競合するように, その支援額が急激に増加し, 現在のインドの対スリランカ援助は海外援助全体の 10%を占める勢いである。³⁹

2008 年から 2012 年までのインドの対スリランカ援助約束額は 14 億 4800 万米ドルに及び, 2012 年度には約束額(7 億米ドル)と支出額(2 億 9,493 万米ドル)共に, 最高額を記録した。このうちタミル人口の多い紛争影響地域における復興支援が大半を占め, 紛争帰還民に対する約 5 万戸の住宅建設への贈与や, 北部鉄道の復旧への融資提供などがなされた。支援方針は, 経済インフラの改善, 生計回復, 教育, 保健,

³⁸ インドには, 東部タミル・ナードゥ州などを中心にタミル人口が約 6,000 万人居住し(2011 年国勢調査), スリランカにおけるタミル人の内戦問題への関心が高い。また, 1991 年に当時インドの首相であったラディーブ・ガンディー氏が LTTE の自爆テロによって暗殺された。

³⁹ 荒井悦代「スリランカとインド・中国の政治経済関係」(2013)

能力強化, 文化施設の復興を重点分野としている。2008 年から 2012 年の分野別支援では, 鉄道建設が 67%と圧倒的な割合を占めている(4 億 4,100 万米ドル)。



出所:スリランカ財務・計画省「Annual Report 2012」

図 2-14 インドの対スリランカ分野別支援状況(2008 年ー2012 年, 支出純額ベース)

(3) 韓国

韓国は, 中国やインドに比べ規模は小さいながらも, 特に 2009 年以降対スリランカ援助を拡大してきている。

韓国の贈与は, 韓国国際協力団(KOICA)によって, 毎年約 300ー500 万米ドルが提供されている。教育, ガバナンス, 産業・エネルギー, 環境を重点分野に, 統合的廃棄物管理システムの整備, ハンバントタ・コンベンションセンターの建設, 衛星データ受信・解析システム整備などを実施した。また, 韓国輸出入銀行の対外経済協力基金(EDCF)を通じた融資として, パーデニヤーアヌラダプラ道路改善事業, ルフヌプラ給水事業, 廃棄物処理施設建設事業などを支援している。スリランカ財務・計画省によると, 2008 年から 2012 年までの韓国による援助の半分以上が, 道路(52%)分野に占められ, 次いで給水(35%), ガバナンス(6%), 教育(4%), 環境(3%)となっている。そのほか, 輸出・直接投資の推進や中小企業の育成に関する韓国の経済開発ノウハウを移転する「経済発展経験共有事業」を実施している。また, 2012 年には「国別パートナーシップ戦略」が策定され, 2012 年から 2016 年までの重点分野として, 経済・社会インフラ, 教育, ガバナンスが掲げられている。なお, 在スリランカ KOICA での聞き取りでは, 近年の援助形態は 7 割が融資で 3 割が贈与であるとの説明があった。

2-4 日本の対スリランカ援助動向

2-4-1 日本の対スリランカ援助政策

日本は 1952 年にスリランカと国交を樹立し、その 2 年後である 1954 年のコロンボ・プランへの加盟を機に、同国に対し技術協力を開始した。1960 年代には有償資金協力及び無償資金協力も始めており、1989 年から 2009 年までの 20 年間はトップドナーとしてスリランカに対する経済協力を進めてきた。2010 年以降は、中国及びインドに次ぐ世界第 3 位となっている⁴⁰。

日本はスリランカに対し、2011 年度までに有償資金協力 8,755.02 億円(交換公文ベース)、無償資金協力 1,979.72 億円(交換公文(E/N)ベース)、技術協力 694.55 億円を供与している⁴¹。スリランカは、2011 年度における日本の無償資金協力(債務救済分を除く)供与相手国中、第 22 位(支出純額ベース 27.87 百万ドル)、技術協力供与国中、第 14 位(同 29.96 百万ドル)、政府貸付国中第 6 位(実行額ベース 352.51 百万ドル)であった。また、2011 年度の二国間援助総計でも、全供与相手 168 か国・地域中、第 7 位であり、南アジア地域では、第 2 位のインド、第 4 位のパキスタンに次ぐ供与国となっている。⁴²

日本は、スリランカに対する初の援助政策である「対スリランカ国別援助方針」を 1999 年に策定した後、2002 年にスリランカ政府と LTTE との間で停戦合意が締結された翌年には、「スリランカ復興開発に関する東京会議」の 4 共同議長国の一つとして和平プロセスにおいて主導的役割を果たした。その経験と当時の ODA の効率化に向けての流れを受け、2004 年 4 月には平和の定着／復興支援及び持続的発展を援助政策目標とする「対スリランカ国別援助計画」(表 2-11)を策定した。

⁴⁰ スリランカ財務・計画省の対外援助局「Performance Report 2008-2012」

⁴¹ 外務省ウェブサイト http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/12_databook/index.html
(最終アクセス日: 2014 年 1 月 9 日)

⁴² 外務省 ODA 白書(2012 年)

表 2-11 対スリランカ援助計画(2004 年)目標

援助政策目標	重点セクター目標	サブセクター目標
平和の定着	戦後復興	生活環境の整備
		信頼醸成
		北東部地方行政官のキャパシティ・ビルディング
	生活改善 (人間の安全保障)	基礎生活分野の改善
		キャパシティ・ビルディング(職業教育・経営指導)
		経済基盤整備(電力・道路・通信・港湾)
持続的発展	経済基盤整備	貧困層向けマイクロクレジット
		金融機関へのアクセス
		電源開発
	外貨獲得能力の向上	全国インフラネットワーク(基幹交通網・通信網)の構築
		輸出促進
		外資導入の促進
		IT 化の促進
		人的資源開発
	貧困緩和・地域開発	環境保全型観光開発
		生活基盤および産業基盤の整備
		保健・医療分野のレベルアップ
		地域・地場産業の育成

出所：対スリランカ援助計画を基に評価団作成

その後、2010 年 6 月に発表された「ODA のあり方に関する検討 最終とりまとめ」における、「国毎の援助の重点分野や方針を一層明確にするため、国別援助計画を簡潔で戦略性の高いものに改編する」という方針を受け、2012 年 6 月に政策の内容及びプロセスを簡素化・合理化した「国別援助方針」(表 2-12)が新たな対スリランカ援助政策として策定された。「国別援助方針」では、2009 年 5 月の内戦終結後、着実に経済成長しているスリランカの一層の成長と安定化を促すため、「後発開発地域に配慮した経済成長の促進」を基本方針としている。重点分野としては、「経済成長の促進」のほか、スリランカの内戦の歴史や開発の現状に配慮した「後発開発地域の開発支援」及び災害対策などの「脆弱性の軽減」の 3 つを掲げている。日本は、スリランカの平和が安定し、また経済社会開発が進むように、地域・民族のバランスに配慮しながら、国民和解の進展ぶりも踏まえて、支援を実施している。

表 2-12 対スリランカ援助方針(2012 年)目標

援助の基本方針(大目標)	重点分野(中目標)	開発課題(小目標)	協力プログラム
後発開発地域に配慮した 経済成長の促進	経済成長の促進	成長のための経済基盤整備	・運輸ネットワーク強化 ・電力事情改善 ・上下水道・環境改善
	後発開発地域の開発支援	農村地域の社会経済環境の改善	・農漁村振興
		紛争影響地域の開発促進	・紛争影響地域生産性回復
	脆弱性の軽減	脆弱性の軽減のための社会基盤整備	・気候変動・防災対策 ・保健医療

出所：対スリランカ援助方針を基に評価団作成

2-4-2 日本の対スリランカ援助実績(2007 年度－2012 年度)

2007 年度から 2012 年度までの援助実績は、累計で有償資金協力 1,953.58 億円、無償資金協力 244.75 億円(以上交換公文(E/N)ベース)、技術協力 149.41 億円(JICA 経費実績ベース)である。技術協力は 2007 年度から 2012 年度の 6 年間、援助額に余り変化がない一方で、無償資金協力は災害時の援助が含まれるため、内戦終結前後の 2008 年度から 2009 年度は、国内避難民に対する緊急無償資金協力が増加し、スリランカへの無償資金協力の実績が高くなっている。対スリランカ援助額の大部分を占める有償資金協力は、近年更に増加傾向にある。

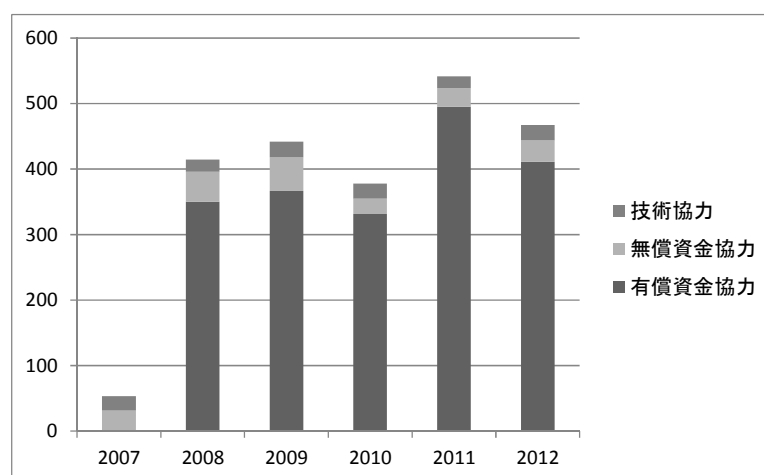
表 2-13 日本の対スリランカ援助実績(億円)⁴³

年度	有償資金協力	無償資金協力	技術協力	合計
2007	0.0	31.2	26.0	57.2
2008	350.0	45.6	23.5	419.1
2009	366.6	50.9	28.4	445.9
2010	331.1	23.5	29.2	383.8
2011	494.8	28.5	18.4	541.7
2012	411.1	32.3	23.9	467.2
合計	1953.6	211.9	149.4	2314.9

出所：2007－2011 年分は ODA 国別データブック、2012 年分は外務省ウェブサイト⁴⁴及び JICA 提供資料より評価団作成

⁴³ 有償資金協力、無償資金協力は交換公文(E/N)ベース。技術協力は実績。

⁴⁴ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/gaiyou/odaproject/asia/srilanka/index_02.html
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/gaiyou/odaproject/asia/srilanka/index_01.html
(最終アクセス日：2014 年 1 月 9 日)



出所：2007 年～2011 年分は ODA 国別データブック。
2012 年分は外務省ウェブサイト及び JICA 提供資料より評価団が作成。

図 2-15 日本の対スリランカ援助の動向(2007 年度－2012 年度, 億円)⁴⁵

(1) 有償資金協力

2007 年度は実績がなかったが, 2008 年度から 2012 年度の間に, スリランカでは 19 件の有償資金協力案件が実施された。年間 350 億円前後で推移し, 2011 年度には 494.77 億円に増加した。内訳は, 運輸交通分野が最も多く 7 件, 続いて電力・エネルギー分野が 5 件, 上下水道分野が 4 件, 戦後復興・生活改善分野が 3 件となっている(表 2-14)。近年, 中長期的な開発への支援として, スリランカの国際空港ターミナル増設, 医療施設及び医薬品製造センター改修, 北中部から首都近郊への低ロス送電線の整備などに対し有償資金協力を供与している。

⁴⁵ 有償資金協力, 無償資金協力は交換公文(E/N)ベース。技術協力は実績。

表 2-14 有償資金協力の実績(億円)

年度	案件名	金額
2008	大コロombo圏都市交通整備計画(フェーズ2第一期)	57.2
	南部ハイウェイ建設計画(第二期)	175.0
	水セクター開発計画(第二期)	83.9
	貧困緩和マイクロファイナンス計画	25.8
	電源多様化促進計画(調査・設計等のための役務)	8.2
2009	地方道路開発計画	131.2
	東部州給水開発計画	49.0
	キャンディ市下水道整備計画	140.9
	アッパコトマレ水力発電所建設計画	45.5
2010	大コロombo圏都市交通整備計画(フェーズ2第二期)	316.9
	ワウニア・キリノッチ送電線修復計画(第二期)	14.2
2011	バンダラナイケ国際空港改善計画(フェーズ2)	289.7
	地方基礎社会サービス改善計画	39.4
	ハバラナ・ヴェヤンゴダ送電線建設計画	95.7
	緊急災害復旧支援計画	70.0
2012	大コロombo圏送配電損失率改善計画	159.4
	国道主要橋梁建設計画	123.8
	国道土砂災害対策計画	76.2
	アヌラダプラ県北部上水道整備計画(フェーズ1)	51.7
合 計		1,953.6

出所: 外務省ウェブサイト⁴⁶より評価団作成

(2) 無償資金協力

スリランカに供与されている無償資金協力には、一般プロジェクト無償資金協力、ノンプロジェクト無償資金協力、緊急無償資金協力、貧困農民支援、人材育成支援無償資金協力、環境・気候変動対策無償資金協力、WFP 連携食糧援助を始めとする国際機関を通じた協力、一般文化無償資金協力、草の根文化無償資金協力、日本 NGO 連携無償資金協力、草の根・人間の安全保障無償資金協力がある。

一般プロジェクト無償では、経済基盤整備のための道路、橋りょう建設、エネルギー開発、上水道整備、防災情報ネットワーク改善を行うとともに、貧困対策として病院の施設整備などを実施している。

国際機関を通じた援助では、平和の定着に向けた支援が多く、国連移住機関(IOM)が和解・再統合支援、UNDP が生計開発計画、国連人間居住計画(UN-HABITAT)がインフラ施設再建、国連世界食糧計画(WFP)が食糧援助を行っている。そのほか、貧困緩和・地域開発のための貧困農民支援、人材育成奨学計画や、ノン

⁴⁶ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/gaiyou/odaproject/asia/srilanka/index_02.html
(最終アクセス日: 2014 年 1 月 9 日)

プロジェクト無償資金協力による工業用品供与、中小企業育成、医療機材供与など、幅広く実施している。

表 2-15 無償資金協力の実績⁴⁷(億円)

年度	案件名	協力形態	金額	備考
2007	マナンピティヤ新幹線道路橋梁建設計画(国債3/3)	一般プロジェクト無償	2.5	
	新マナー橋建設及び連絡道路整備計画(国債1/3)	一般プロジェクト無償	18.4	
	気象及び防災情報ネットワーク改善計画	一般プロジェクト無償	8.1	
	アヌラダプラ教育病院整備計画(詳細設計)	一般プロジェクト無償	1.0	
	スリランカ民主社会主義共和国の紛争影響地域における生計開発計画	国際機関を通じた贈与	5.4	UNDP経由
	シーギリヤ博物館展示機材整備計画	一般文化無償	1.7	
	ジョン・デ・シルバ国立劇場に対する音響照明機材フォローアップ計画	草の根文化無償	0.0	
	—	食糧援助	5.0	WFP経由
2008	アヌラダプラ教育病院整備計画(国債1/3)	一般プロジェクト無償	0.3	
	新マナー橋建設及び連絡道路整備計画(国債2/3)	一般プロジェクト無償	9.9	
	第二次アヌラダプラ教育病院整備計画	一般プロジェクト無償	3.9	
	—	貧困農民支援	5.2	
	—	食糧援助	8.2	WFP経由
2009	新マナー橋建設及び連絡道路整備計画(国債3/3)	一般プロジェクト無償	5.1	
	アヌラダプラ教育病院整備計画(国債2/3)	一般プロジェクト無償	4.9	
	東部州五橋架け替え計画(詳細計画)	一般プロジェクト無償	0.3	
	ジャフナ教育病院中央機能改善計画	一般プロジェクト無償	23.0	
	太陽光を活用したクリーンエネルギー導入計画	一般プロジェクト無償	8.6	
	—	環境プログラム無償※	8.6	
2010	アヌラダプラ教育病院整備計画(国債3/3)	一般プロジェクト無償	12.9	
	東部州五橋架け替え計画(国債1/3)	一般プロジェクト無償	12.2	
	ルババヒニ国営放送局番組制作機材整備計画	一般文化無償	0.4	
	—	貧困農民支援	3.6	
	—	人材育成奨学計画	2.3	
2011	東部州五橋架け替え計画(国債2/3)	一般プロジェクト無償	8.5	
	マンムナイ橋梁建設計画	一般プロジェクト無償	12.1	
	キノリッチ上水道復旧計画	一般プロジェクト無償	6.8	
	途上国の要望を踏まえた工業用品等の供与	ノンプロジェクト無償	3.0	
	北部州紛争影響地域和解・再統合支援計画	国際機関を通じた贈与	1.2	IOM経由
	青少年育成のためのグラウンド整備計画	草の根文化無償	0.1	
	ケラニア大学及びサバラガムワ大学日本語学習機材整備計画	一般文化無償	0.5	
	—	食糧援助	1.2	WFP経由
	—	人材育成奨学計画	2.1	
2012	高速道路・道路交通情報提供システム整備計画	一般プロジェクト無償	9.4	
	浚渫船建造計画	一般プロジェクト無償	9.8	
	中小企業関連	ノンプロジェクト無償	2.0	
	医療機材関連	ノンプロジェクト無償	5.5	
	北部州紛争影響地域における地域社会インフラ施設再建計画	国際機関を通じた贈与	3.5	UN-HABITAT経由
	—	人材育成奨学計画	2.1	
合 計			219.1	

※2010 年度から「環境・気候変動対策無償資金協力」に改称

出所：外務省ウェブサイト⁴⁸より評価団作成

⁴⁷ 緊急無償資金協力、日本 NGO 連携無償資金協力、草の根・人間の安全保障無償資金協力を除く。

⁴⁸ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/gaiyou/odaproject/asia/srilanka/index_01.html
(最終アクセス日：2014 年 1 月 9 日)

表 2-16 日本 NGO 連携無償資金協力の実績(百万円)

年度	分野	案件名	金額
2008 (1件)	農林業	パティカロア県における帰還民生計回復支援事業	20.9
2009 (2件)	農林業	パティカロア県における帰還民生計回復支援事業(第2フェーズ)	32.1
	教育・人づくり	スリランカ東部トリンコマレ県における幼い子どものケア事業	20.8
2010 (3件)	農林業	トリンコマレ県 国内避難民再定住地域におけるコミュニティ生計支援事業	51.9
	農林業	パティカロア県帰還民生計回復支援事業第3フェーズ	38.1
	教育・人づくり	トリンコマレ県における幼い子どものケア事業(第2期)	42.8
2011 (3件)	農林業	トリンコマレ県国内避難民再定住地域におけるコミュニティ生計支援事業第2期	53.4
	農林業	パティカロア県南部における帰還民生計回復支援事業	42.7
	教育・人づくり	トリンコマレ県における幼い子どものケア事業(第3期)	48.2
2012 (3件)	医療・保健	ムライティブ県帰還民の生活再建緊急支援事業	10.0
	農林業	トリンコマレ県国内避難民再定住地域におけるコミュニティ生計支援事業第3期	51.6
	農林業	スリランカ北部および東部における帰還民生計回復支援事業	58.6
合 計			471.0

出所： 外務省ウェブサイト⁴⁹より評価団作成

2007 年度から 2012 年度までに実施された日本 NGO 連携無償資金協力案件は総計 12 件、総額 4.7 億円で、このうち 8 件が持続的発展のための貧困緩和・地域開発に資する農林業分野、3 件が平和の定着に資する生活改善のための教育・人づくり分野、1 件が医療・保健分野であった。

対象期間中に実施された草の根・人間の安全保障無償資金協力は 67 件、総額 16.38 億円であった。このうち 82.7%の資金が 20 件の地雷除去案件に充当されている。そのほかには農林水産案件が 24 件、民生環境案件が 16 件、医療保健案件が 3 件、教育研究案件が 3 件、通信運輸案件が 1 件採択されている。

⁴⁹ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/zyoukyou.html> (最終アクセス日:2014 年 1 月 9 日)

表 2-17 草の根・人間の安全保障無償資金協力の実績(百万円)

年度	分野	案件名	金額
2007 (11件)	農林水産	パティカロア県における紛争の影響による避難からの帰還者に対する生計支援計画	7.8
	農林水産	パティカロア県における再定住者コミュニティに対する食糧安全保障確保計画	10.0
	民生環境	干ばつ地域におけるハンドポンプ式チューブ井戸修繕・整備計画	10.0
	民生環境	マングローブ保護と持続的な生計向上計画	4.1
	民生環境	紛争・津波被災地域における障害児者総合支援計画	4.1
	その他	北部州ワンニ地域における地雷除去活動支援計画	81.5
	その他	ジャフナ県におけるマニュアル式及び機械式地雷除去活動支援計画	80.7
	その他	ジャフナ県におけるマニュアル式地雷除去活動支援計画	58.2
	その他	トリンコマリー県における地雷除去活動支援計画	42.3
	その他	東部における機械式地雷除去活動支援計画	28.7
2008 (13件)	その他	北・東部州における機械式地雷除去活動支援計画	81.1
	その他	マナー県及びワウニア県における救援・再定住のための地雷除去活動計画	79.1
	農林水産	パティカロア県における紛争影響地域の基礎インフラ整備計画	5.8
	農林水産	マナー県における紛争被災地生活基盤整備計画	10.0
	農林水産	カルガワラスウェウ郡における溜池復旧による持続的な農業・漁業開発強化計画	5.9
	農林水産	パティカロア県旧LTTE支配地域における再定住コミュニティに対する食糧安全保障計画	9.9
	農林水産	アヌラダプラ県干ばつ地域における農業用井戸建設計画	5.5
	民生環境	トリンコマリー県における紛争影響地域生活向上計画	8.7
	医療保健	ワウニア総合病院内における呼吸器科診療所建設計画	9.5
	医療保健	プランテーション労働者の保健衛生向上計画	4.4
	通信運輸	バドゥッラ県コスゴッラ村における橋梁整備計画	9.9
	その他	再定住・開発支援のための機械式地雷除去活動支援計画	30.0
	その他	ジャフナ県・トリンコマリー県における手動式地雷除去支援計画	100.0
	その他	東部州における機械式地雷除去活動支援及び自主的な機械式地雷除去活動運営のための現地能力育成計画	79.1
2009 (14件)	農林水産	マータラ県における干魚増産を通じた女性の経済力強化計画	4.2
	農林水産	パティカロア県再定住地域における農業用インフラ整備計画	9.2
	農林水産	ジャフナ県ブリヤンクダール村再定住コミュニティに対する社会経済ニーズ支援計画	10.3
	農林水産	ハンバントタ県におけるオープン供与を通じた津波被害を受けた干魚産業の復興計画	4.1
	農林水産	アヌラダプラ県干ばつ地域における農業用井戸建設計画	4.9
	農林水産	モナラーガラ県3郡の農村における生計向上計画	8.9
	民生環境	トリンコマリー県における紛争影響地域生活向上計画	9.6
	民生環境	ポロンナルワ県メディリギリヤ郡再定住者に対する井戸・トイレ整備計画	2.6
	民生環境	アンバラ県ダマナ郡における紛争被災・貧困者に対する安全な水供給計画	7.9
	医療保健	バドゥッラ県ダンバナ病院における産科及び歯科設立計画	8.3
	教育研究	選挙監視活動を通じた民主主義強化支援計画	10.0
	その他	スリランカ北部における国内避難民帰還支援のための統合人道的地雷活動計画	70.0
	その他	スリランカ北部における地雷除去活動計画	70.0
	その他	ジャフナ県・キリノッチ県・ワウニア県における手動式・機械式地雷除去活動計画	70.0
2010 (10件)	農林水産	アンバラ県紛争影響地域における生計向上支援計画	8.5
	農林水産	モナラーガラ県コミュニティ生活向上計画	6.8
	農林水産	マータラ県ウエリガマ郡における干魚増産を通じた女性の経済力強化計画	8.2
	農林水産	北部州再定住地域における長期的食糧安全保障確保計画	9.8
	農林水産	北部州再定住コミュニティ初期社会経済復興支援計画	4.8
	民生環境	トリンコマリー県における紛争影響地域生計向上計画	8.5
	民生環境	農園コミュニティ保健衛生及び生活環境向上計画	6.8
	教育研究	ヌワラエリア県における幼児教育環境向上計画	5.0
	教育研究	ヌワラエリア県における幼児教育環境向上計画	5.0
	その他	スリランカ北部における地雷除去活動計画	49.8
2011 (9件)	その他	キリノッチ県における手動式地雷除去活動計画	35.1
	農林水産	北部州キリノッチ県再定住地域における社会経済復興支援計画	19.9
	農林水産	アヌラダプラ県ミントラ郡ウエリウエウ溜池修復計画	8.3
	民生環境	モナラーガラ県ブッタラ郡乾燥地域におけるチューブ式井戸建設計画	1.9
	民生環境	ラトナプラ県貧困コミュニティにおける水供給施設及び道路整備計画	7.6
	民生環境	アンバラ県ウハナ郡コミュニティ生計及び生活環境向上計画	3.7
	教育研究	ハンバントタ県津波及び貧困影響地域における幼稚園建設計画	4.2
	その他	スリランカ北部州紛争被害コミュニティにおける統合人道的地雷除去支援計画	69.4
	その他	スリランカ北部州における手動及び機械式地雷除去活動計画	57.7
	その他	ジャフナ県再定住地域における地域開発強化計画	9.0
2012年 (9件)	その他	スリランカ北部における手動式地雷除去活動計画	69.8
	農林水産	アヌラダプラ県紛争影響地域における溜池修復計画	9.1
	農林水産	マータラ県における干魚増産及び販売強化を通じた女性の経済力強化計画	7.3
	農林水産	マナー県における内水面養殖振興計画	5.3
	農林水産	ワウニア県における総合的食料安全保障向上計画	7.3
	民生環境	ケゴール県におけるインフラ整備と農業支援を通じた生活改善計画	5.9
	民生環境	モナラーガラ県ブッタラ郡ウナワトウナ村における多目的施設建設計画	3.7
	民生環境	コロンボ県における義肢製造環境整備計画	2.3
	その他	スリランカ北部における再定住と生計再開のための人道的地雷除去計画	69.7
	その他	スリランカ北部州における手動式地雷除去を通じた平和構築活動計画	59.7
合 計			1,626.1

出所：外務省ウェブサイト⁵⁰より評価団作成⁵⁰ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/zyoukyou.html> (最終アクセス日：2014年1月9日)

(3) 緊急援助

日本は、2007 年、2008 年、2010 年、2012 年のスリランカ国における豪雨による洪水被害に対し、人道的支援の観点から、テントやスリーピングマットなどの物資供与、水・衛生分野を含めた緊急無償資金協力、非政府組織(NGO)の援助活動支援などを実施した。また、2009 年には、スリランカ北部 LTTE 支配地域に捕らわれていた 10 万人を超える国内避難民が政府支配地域へ脱出したことを受け、国内避難民に対する支援として、緊急無償資金協力を実施した。供与物資及び金額はそれぞれ表 2-18 のとおりである。

表 2-18 緊急支援(緊急無償資金協力含む)の実績(億円)

年度	案件名	金額	備考
2007	洪水被害に対する物資(テント、ポリタンク等)	0.14	
2008	洪水被害に対する物資(スリーピングパッド、簡易水槽、浄水器)	0.17	
2009	国内避難民に対する緊急無償資金協力	4.12	国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)、UNICEF、IOM、赤十字国際委員会(ICRC)連携
2010	洪水被害に対する物資(テント、スリーピングマット)	0.20	
2010	洪水被害に対する緊急無償資金協力	0.47	国際赤十字・赤新月社連盟(IFRC)、UNICEF連携
2012	洪水被害に対する物資(テント等)	0.23	
合 計		5.33	

出所：外務省ウェブサイト⁵¹より評価団作成

(4) 技術協力

スリランカ向け技術協力では、専門家派遣、研修員受入れ、機材供与、及びこれらを組み合わせた技術協力プロジェクトなどの事業を行っている。

対象期間における技術協力プロジェクトは 25 件の実績があり、重点分野別の内訳では、平和の定着のための戦後復興／生活改善案件が 5 件、持続的発展のための経済基盤整備案件が 5 件、外貨獲得能力の向上案件が 10 件、貧困緩和／地域開発案件が 4 件、そのほかの案件が 1 件(防災)であった。

日本はスリランカに年間 130 名から 200 名程度の専門家を派遣している。分野としては、公共・公益事業、計画・行政、農林水産の 3 分野に集中しており、全体の 6 割を占める。近年の専門家派遣の傾向としては、農業、エネルギー分野が減少している一方で、行政分野が増加している。

⁵¹ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/zyoukyou.html> (最終アクセス日:2014 年 1 月 9 日)

表 2-19 技術協力の実績

案件名	実施期間
口腔保健教育プロジェクト	2003.08—2008.08
コミュニティアプローチによるマナー県復旧・復興計画	2004.03—2008.03
学校運営改善プロジェクト	2005.10—2010.03
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）プロジェクト	2005.07—2010.06
遠隔教育情報技術者育成（第三国研修および現地国内研修）プロジェクト	2005.10—2009.10
トリンコマリ県住民参加型農業農村振興開発計画プロジェクト	2005.10—2009.10
北・東部州家畜飼育プロジェクト	2005.12—2008.11
肥料利用適正化計画プロジェクト	2006.08—2009.03
北東部津波および紛争被災地域コミュニティアップリフトメントプロジェクト	2006.09—2009.09
全国廃棄物管理支援センター能力向上プロジェクト	2007.03—2011.03
南部地域の村落生活向上プロジェクト	2007.03—2011.03
乾燥地域の灌漑農業における総合的管理能力向上計画 プロジェクト	2007.06—2011.05
省エネルギー普及促進プロジェクト	2008.05—2011.04
健康増進・予防医療サービス向上プロジェクト	2008.05—2013.03
シーギリヤにおける地域主導型観光振興プロジェクト	2008.07—2011.03
小規模酪農改善プロジェクト	2009.04—2014.03
高速道路運営管理プロジェクト	2009.07—2012.08
5S/TQM による保健医療サービス向上プロジェクト	2009.07—2012.03
コロンボ市無収水削減能力強化プロジェクト	2009.10—2012.09
気候変動に対応した防災能力強化プロジェクト	2010.03—2013.03
CDM 事業推進能力強化プロジェクト	2010.04—2011.10
北・東部家畜飼育プロジェクト（現地国内研修）	2011.01—2013.03
紛争影響地域におけるコミュニティ開発人材育成プロジェクト	2011.03—2016.03
廃棄物処分場における地域特性を活かした汚染防止と修復技術の構築プロジェクト	2011.04—2016.03
認証野菜種子生産システム強化プロジェクト	2012.05—2017.05

出所：JICA 国別分析ペーパー（2012 年）より評価団作成

表 2-20 専門家派遣の実績（2007 年度—2012 年度）

分野	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	合計	割合(%)
計画・行政	開発計画	2	1	6	22	4	36	19.9
	行政	3	4	1	39	66	159	
公共・公益事業	公益事業	9	17	21	17	18	82	22.4
	運輸交通	1	2	8	10	10	39	
	社会基盤		1	8	21	40	99	
農林水産	農業	40	33	38	8	5	131	18.2
	畜産	2	4	9	4	5	29	
	水産			6	8	5	19	
工業		2	1				3	0.3
エネルギー		26	41	29	6	1	105	10.7
商業・観光	商業・貿易			1			1	3.0
	観光		19	9			28	
人的資源	人的資源	40	28	10	2	6	96	10.6
	科学・文化			4	4		8	
保健医療		7	12	21	20	16	97	9.9
社会福祉		5	1	3			9	0.9
その他		17	1	6	8	4	40	4.1
合計	128	132	196	201	192	132	981	100.0

出所：JICA 提供資料より評価団作成

表 2-21 研修員受入の実績(2007 年度－2012 年度)

分野	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	合計	割合(%)
計画・行政	開発計画	11	12	12	13	13	71	13.8
	行政	82	51	44	31	64	324	
公共・公益事業	公益事業	15	11	14	17	16	78	9.7
	運輸交通	14	9	18	19	15	111	
	社会基盤	16	7	14	13	8	63	
	通信・放送	9	5	4	4	5	27	
農林水産	農業	31	182	30	29	14	300	57.5
	畜産	430	187	7	95	263	1276	
	林業	5	1	15	17	3	43	
	水産	12	6	5	2	3	33	
工業		26	13	4	0	0	43	1.5
エネルギー		7	15	18	10	3	59	2.1
商業・観光	商業・貿易	0	1	14	4	1	22	1.2
	観光	1	1	4	4	1	13	
人的資源	人的資源	32	97	19	13	11	185	6.7
	科学・文化	4	2	0	0	0	6	
保健医療		32	20	49	16	15	148	5.2
社会福祉		6	4	4	1	2	23	0.8
その他		4	6	4	26	1	46	1.6
合計		737	630	279	314	433	2871	100.0

出所: JICA 提供資料より評価団作成

研修員受入事業には、全世界を対象に行う集団研修、特定地域の課題に対応するために行う地域別研修、国特有の問題に取り組む国別研修などがある。スリランカからは、2007 年度は 737 名、2008 年度は 630 名の研修員が来日したが、2009 年度には 279 名に減少し、その後は再び緩やかに増加している。

分野としては、農林水産業が過半数を占め、そのうち畜産が 77%を占める。そのほかには、行政、商業・観光/人的資源、保健医療、運輸交通の分野における研修受講者が多数を占める。

表 2-22 機材供与の実績(2007 年度－2012 年度, 百万円)

	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度
機材供与総額	102	133	23	49	29	4

出所: JICA 提供資料より評価団作成

機材供与額は近年減少傾向にある。これは、一般無償資金協力卒業を間近に控える国の特徴とも捉えられる。

(5) 国民参加型事業⁵²

日本政府は、開発途上地域の住民を対象として、同地域の経済及び社会の開発又は復興に協力することを目的として、地域住民と一体となつて行う国民の協力活動を支援している。主な国民参加型事業には、青年海外協力隊(JOCV)やシニア海外ボランティア(SV)などの「ボランティア事業」、NGO や地方自治体が開発途上地域で協力活動を行う「草の根技術協力事業」、国民の協力活動に関し知識を普及し、国民の理解を増進する「開発教育」などがある。これらの事業は、特に相手国の人々と生活や活動をともしながら相手国の社会的及び経済的開発発展に協力するため、草の根外交官としての活動が期待される。

(ア) ボランティア事業

JICA は 1965 年に JOCV をラオスに派遣したことに始まり、これまで 38,000 人を超えるボランティアを世界 88 か国に派遣してきた。その後 SV、日系社会青年ボランティア、日系社会シニアボランティアを創設し、現在、JICA ボランティア事業は、青年からシニア層まで、幅広い世代の国民が参加できる事業となっている。

スリランカにおいては、JOCV は年間約 70 名、SV は近年減少傾向にあるが 10 名程度、2007 年度から 2012 年度の実績は JOCV434 名、SV67 名である(表 2-23)。スリランカにおける JOCV の派遣分野で多いのは、人的資源分である。そのほかには農業、行政、社会福祉分野における派遣が多い。一方、SV は工業、科学・文化、社会福祉の分野が約 6 割を占める。

表 2-23 ボランティア派遣の実績(2007 年度－2012 年度)

分野	2007年度		2008年度		2009年度		2010年度		2011年度		2012年度		計		割合(%)
	JOCV	SV	JOCV	SV	JOCV	SV	JOCV	SV	JOCV	SV	JOCV	SV	JOCV	SV	
行政	8	1	9	2	9	2	11	2	15		14		66	7	14.6
公共・公益事業											1		4	4	1.6
社会基盤	1	1	1		2		1						5	1	1.2
農林水産	20	1	16	2	16	1	11	1	7	1	7	1	77	7	16.8
水産	1				1		1		1				4		0.8
工業	2	3	1	4	1	6	2	4	2	2		1	8	20	5.6
観光	1		2		2		1		1		1		8		1.6
人的資源	19	1	23	2	23	1	24		21	1	25	1	135	6	28.1
科学・文化	4	1	2	3	2	3	3	2	4	1	5		20	10	6.0
保健医療	9		8	1	5		2		1		3		28	1	5.8
社会福祉	7	2	8	1	15	3	14	2	13	2	8		65	10	15.0
その他	2	1	1		1		1		1		8		14	1	3.0
合計	74	13	72	16	78	17	72	11	66	7	72	3	434	67	100.0

出所: JICA 提供資料より評価団作成

⁵² 独立行政法人国際協力機構法 <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H14/H14HO136.html> (最終アクセス日: 2014 年 1 月 9 日), JICA ウェブサイト <http://www.jica.go.jp/volunteer/outline/director/> (最終アクセス日: 2014 年 1 月 9 日)

(イ) 草の根技術協力事業

JICA は、国際協力を行う意志のある日本の NGO、大学、地方自治体及び公益法人などの団体による開発途上国の地域住民を対象とした協力活動を、ODA の一環として支援している。具体的には、JICA が NGO などの団体による主体的な活動の提案を審査し、ODA による実施が妥当であると認める提案について、承認した活動計画に基づき、その事業を支援し、共同で実施する。

草の根技術協力事業には、国際協力の経験が比較的少ない団体向けの「支援型」、国際協力の経験豊富な団体向けの「パートナー型」、地方自治体向けの「地域支援型」の 3 種の形態がある。2007 年度から 2012 年度までの間、スリランカでは、4 件の支援型、6 件のパートナー型(表 2-24)、6 件の地域提案型(表 2-25)が実施された。

表 2-24 草の根技術協力事業案件(支援型/パートナー型)(2007 年度－2012 年度)

	プロジェクト名	実施機関	採択内定年度
草の根 協力支援型	スリランカ国南部州アンバラゴダにおける省資源型定置網漁業の導入による漁村活性化支援事業	特定非営利活動法人 地球の夢	平成22年度
	コットマレー地域の小農民によるアラビカフェアトレードコーヒー栽培のコミュニティ開発	特定非営利活動法人 日本フェアトレード委員会	平成19年度
	北西州の低開発地域における農業の経済的自立支援事業	特定非営利活動法人 タランガ・フレンドシップ・グループ	平成19年度
	スリランカ国における生活習慣病対策：特に学校保健を活用した健康増進運動の推進に資するメディア戦略	財団法人札幌がんセミナー	平成17年度
草の根 パートナー型	スリランカ国キリノッチ県における小規模畜産農家の家畜生産性向上プロジェクト	特定非営利活動法人 ワールド・ビジョン・ジャパン	平成24年度
	スリランカ北部地域における就学前教育支援事業	公益社団法人 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン	平成24年度
	紛争帰還者建築能力向上研修・復旧復興支援計画	特定非営利活動法人 JADE-緊急開発支援機構	平成21年度
	ジャフナ県乾燥魚プロジェクト	特定非営利活動法人 バルシツク	平成19年度
	紅茶農園内住民組織の運営能力向上プロジェクト	公益財団法人 ケア・インターナショナルジャパン	平成17年度
	紛争被災地域での農漁業機械関連技術の普及及び生計向上	特定非営利活動法人 ブリッジ エーシア ジャパン	平成15年度

出所：JICA ウェブサイトより⁵³評価団作成

⁵³ <http://www.jica.go.jp/partner/kusanone/country/srilanka.html> (最終アクセス日：2014 年 1 月 9 日)

表 2-25 草の根技術協力事業案件(地域提案型)(2007 年度－2012 年度)

プロジェクト名	提案自治体名	実施機関	実施年度
水道施設設計・施工管理能力強化プロジェクト	名古屋市上下水道局	名古屋市上下水道局	平成25年度
スリランカ国における持続可能な「トラウマ・カウンセリングと融合した防災教育」活動推進プロジェクト	兵庫県防災企画局 防災企画課	神戸学院大学 学際教育機構 防災・社会貢献ユニット	平成23-26年度
スリランカにおける自主防災活動の実践とPTAIによる地震・津波被害軽減手法の整備	宮城県	宮城県庁、東北大学大学院 工学研究科付属災害制御研究センター	平成21-22、 24年度
環境保護志向社会の達成による地球温暖化防止への取り組み	横浜市都市経営局 国際政策室	CITYNET	平成19-21年度
アジアNGO防災研修	兵庫県	(財)アジア防災センター	平成19-21年度
キャンディ及びスワラエリアにおける水質改善のためのモニタリング研修事業	福岡県北九州市	(財)北九州国際技術協力協会	平成19-20年度

出所: JICA ウェブサイト⁵⁴ より評価団作成

(6) 日本信託基金

日本はスリランカに対して、国際機関における日本の信託基金を通じた支援も行っている。ここでいう日本信託基金とは、国際機関の全般的な運営・活動原資となる拠出金(出資金)ではなく、日本政府が特定分野・目的に沿った活動を支援するために任意に設置した基金を指す。評価チームが確認した範囲において、2007 年度から2012 年度には以下のスリランカ支援の実績がある(表 2-26)。日本信託基金による協力状況や他スキームとの連携については、本報告書における「3-3 政策策定・実施プロセスの適切性」で述べる。

⁵⁴ <http://www.jica.go.jp/partner/kusanone/country/srilanka.html> (最終アクセス日: 2014 年 1 月 9 日)

表 2-26 日本の国際機関を通じた援助(ODA) (2007 年度－2012 年度)

案件名	承認 年度	拠出機関	支援金額
Local Level Nutrition Interventions for the Northern Province	2009	JSDF	2.94 百万米ドル
Integrated programme for empowering conflict affected communities to rebuild their lives in north and east Sri Lanka	2009	JSDF	2.97 百万米ドル
Improving connectivity to support livelihoods and Gender equality	2009	ADB 日本信託基金	3 百万米ドル
Improving Community-Based Rural Water Supply and Sanitation in Post-Conflict Areas of Jaffna and Kilinochchi	2010	ADB 日本信託基金	2 百万米ドル
Technical Education and Vocational Training Sector Development	2010	ADB 日本信託基金	0.8 百万米ドル
Lagging Local Authorities Infrastructure Development	2010	ADB 日本信託基金	0.7 百万米ドル
Multimodal Transport	2010	ADB 日本信託基金	1 百万米ドル
Post-Conflict Emergency Assistance for Livelihood Restoration of Resettled Internally Displaced People in the North	2010	ADB 日本信託基金	1.5 百万米ドル
Implementation of Energy Efficiency Policy Initiatives	2010	ADB 日本信託基金	1.85 億円
なし	2007	ICRC	35 万スイスフラン
なし	2008	ICRC	30 万スイスフラン
なし	2009	ICRC	50 万スイスフラン
なし	2007	UNHCR	0.7 百万米ドル
なし	2008	UNHCR	各年度1億円
Support to Family Tracing and Reunification through strengthening the capacity of the Department of Probation and Child Care Services and other stake holders in Sri Lanka.	2012	UNICEF	4.45 百万米ドル
Community - Responsive Service Delivery Arrangements in Northern Province	2010	UNTFHS	2.96 百万米ドル
Supporting Relief and Early Recovery in Former Conflict Affected Areas	2010	WFP	0.7 百万米ドル

※JSDF(世銀・日本社会開発基金), ADB(アジア開発銀行), ICRC(赤十字国際委員会), UNHCR(国連難民高等弁務官事務所), UNICEF(国際連合児童基金), UNTFHS(国連人間の安全保障基金), WFP(国連世界食糧計画)

出所:外務省提供資料より評価団作成

第3章 評価結果

3-1 政策の妥当性

本節では、日本の対スリランカ援助政策が妥当であったかを検討することを目的として、次の4つの観点から検証する。

1. スリランカの国家開発計画「マヒンダ・チンタナ(2010年)」及び社会・経済政策などの開発ニーズと整合性を有しているか
2. 上位目標である政府開発援助(ODA)大綱や中期政策、「ODAのあり方に関する検討」、地域政策と整合性を有しているか
3. 国際的な優先課題への対応と整合し矛盾がないか
4. 対スリランカ援助政策は他ドナーの支援内容と調和のとれたものが選択されているか、さらに対スリランカ援助政策は日本の援助の比較優位を考慮して選択されているか

また、本評価が内戦終結後初めてのODA国別評価となるため、内戦後のスリランカの国情を的確に捉えた政策となっているかという視点からも検証を加える。

3-1-1 日本の対スリランカ援助政策とスリランカの開発政策の整合性

本項では、評価対象期間に策定されたマヒンダ・チンタナ(2010年)と国別援助方針の整合性を検証する。

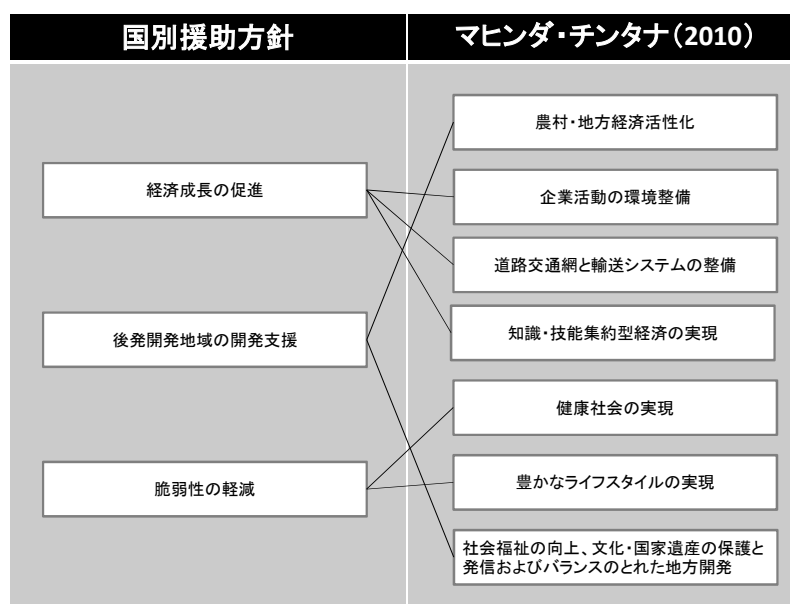
日本の対スリランカ援助政策とマヒンダ・チンタナ(2010年)の整合性は高いと考えられる(図3-1)。国別援助方針の「経済成長の促進」においては首都圏における運輸インフラ整備及び安価な電力の安定供給を謳っているが、これはマヒンダ・チンタナ(2010年)の最優先事項である「道路交通網と輸送システムの整備」、「企業活動の環境整備」とそれぞれ整合している。また、科学技術協力など成長を支える産業の振興にも留意するとしており、これはマヒンダ・チンタナ(2010年)の「知識・技能集約型経済の実現」に符合していると分析する。

国別援助方針の「後発開発地域の開発支援」では、地域・所得格差を念頭に置いた農業分野の産業育成・インフラ整備・地雷除去が重点分野とされているが、これはマヒンダ・チンタナ(2010年)の年6%の農業生産額向上や農村部のインフラ拡充を目標とする「農村・地方経済活性化」と符合する。また、紛争地域だけでなく開発の遅れている地域においても開発支援を進めるとしており、地域間のバランスを意識していることがうかがえる。これはマヒンダ・チンタナ(2010年)の「社会福祉の向上、文

化・国家遺産の保護と発信及びバランスのとれた地方開発」と整合していると考えられる。

「脆弱性の軽減」では、自然災害への対応として防災能力強化及び保健医療分野の施設整備や能力強化を支援するとしている。これも同様に、災害予防・対応プログラムやトレーニングセンターを作るとするマヒンダ・チンタナ(2010 年)の「健康社会の実現及び豊かなライフスタイルの実現」と整合するものである。また、スリランカの各セクター(保健省、観光開発庁、道路開発庁、セイロン電力庁、港湾・ハイウェイ省、国家上下水道公社など)における聞き取りにおいても、それぞれのセクタープランと対スリランカ援助政策の対応が確認された。各セクタープランはマヒンダ・チンタナ(2010 年)と整合するものであることから、マヒンダ・チンタナ(2010 年)と国別援助方針は整合していると考えられる。さらに、同援助方針は支援対象を「紛争地域」ではなく、「後発開発地域」と設定するなど、よりバランスを意識した政策となっており、内戦後という特殊な国情に十分配慮したものであることが確認できる。

以上のことから、日本の対スリランカ援助政策は、内戦後の国情を的確に捉え、同国開発計画とも整合したものであると考えられる。



出所:評価団作成

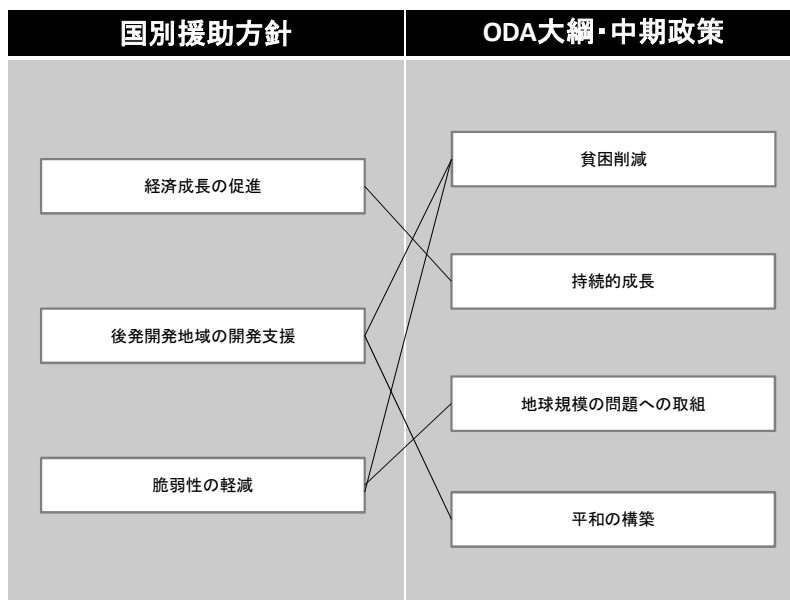
図 3-1 国別援助方針とマヒンダ・チンタナ(2010 年)の整合性

3-1-2 日本の ODA・外交政策との整合性

日本の開発援助に係る上位政策は、1990年代からODA大綱及びODA中期政策が策定されている。現行のODA大綱は2003年8月に閣議決定された。また、ODA大綱に記載された事項に関し、考え方やアプローチ、具体的取組について記述したODA中期政策は、2005年2月に施行された。一方、2013年6月に新たな国際協力重点方針が発表された。これらのODA・外交政策と対スリランカ国別援助方針との整合性について評価を行った結果、以下のとおり対スリランカ国別援助方針と日本のODA・外交政策との間には整合性があることが確認できた。

(1) ODA大綱及びODA中期政策との整合性

対スリランカ国別援助方針では、「経済成長の促進」、「後発開発地域の開発支援」、「脆弱性の軽減」が重点分野として示されている。一方、ODA大綱及びODA中期政策においては、「貧困削減」、「持続的成長」、「地球規模の問題への取組」、「平和の構築」が重点課題として掲げられており、それぞれ以下のとおり対スリランカ国別援助方針と関連している。なお、外務省における対スリランカ援助政策策定の担当者への聞き取りにおいても、大綱や中期政策を踏まえて対スリランカ国別援助方針が策定されていることが確認された。

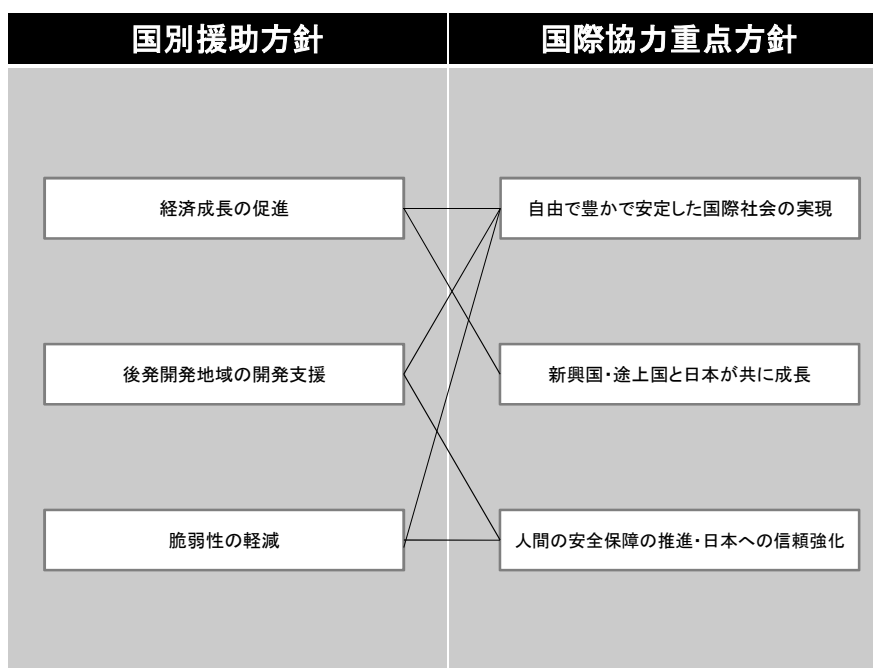


出所：評価団作成

図 3-2 対スリランカ国別援助方針と ODA 大綱・中期政策との整合性

(2) 国際協力重点方針との整合性

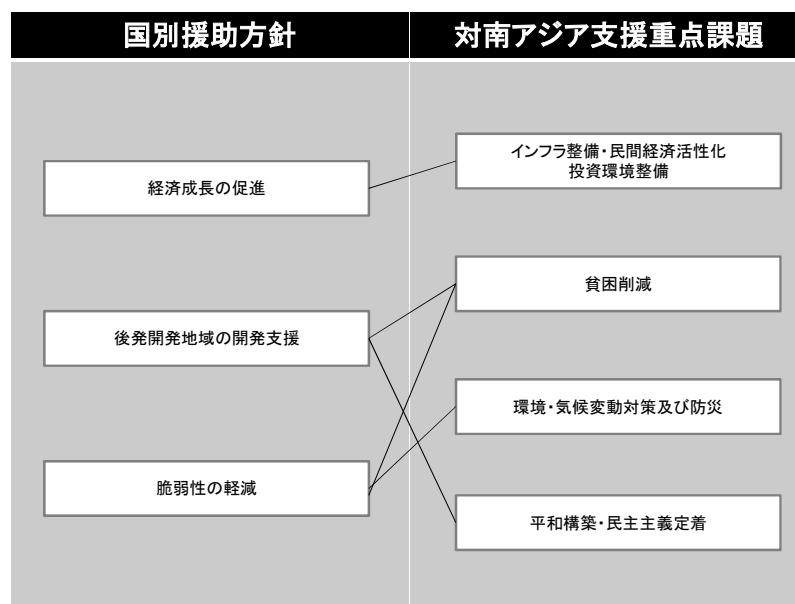
2013年6月に発表された国際協力重点方針では、日本を取り巻く情勢が変化する中、(1)自由で豊かで安定した国際社会を実現するODA、(2)新興国・途上国と日本が共に成長するODA、(3)人間の安全保障を推進し、日本への信頼を強化するODA、という3つの柱の下で、ODAを戦略的・効果的に活用していくことが明示された。これらの重点方針は、対スリランカ国別援助方針と以下のとおり関連しており、両者の整合性も確認された。



出所：評価団作成

図 3-3 対スリランカ国別援助方針と平成 25 年度国際協力重点方針との整合性

また、同重点方針には地域重点課題が設定されており、対南アジア支援の課題には「インフラ整備・民間経済活性化・投資環境整備」、「貧困削減」、「環境・気候変動対策及び防災」、「平和構築・民主主義」が掲げられている。これらも、対スリランカ国別方針と以下のとおり、整合性がとれていることが確認できた。



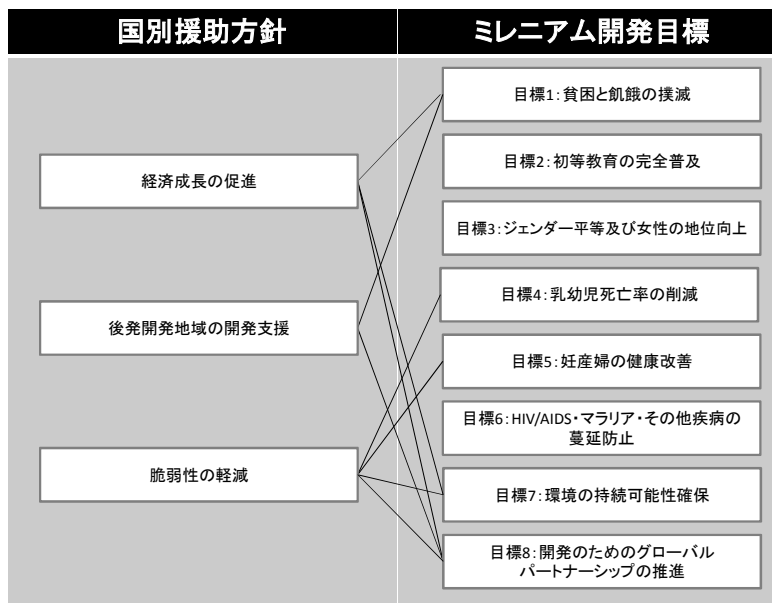
出所：評価団作成

図 3-4 対スリランカ国別援助方針と対南アジア支援重点課題との整合性

3-1-3 国際的な優先課題との整合性

(1) ミレニアム開発目標との整合性

本項では、日本の対スリランカ援助政策が国際的優先課題であるミレニアム開発目標（MDGs）といかに整合しているかを検証する。対スリランカ国別援助方針は具体的に MDGs や他の国際的優先課題に触れていないが、重点分野の説明から、以下のような関連性が確認できる。



出所：評価団作成

図 3-5 MDGs と国別援助方針の整合性

上記のうち、MDGs の目標 1, 4, 5, 7, 8 に関しては、援助方針及び事業展開計画でその取組を読み解くことができる。目標 4 と 5 は、保健セクター強化によって実現され、目標 7 は、廃棄物管理や防災支援が挙げられる。また、目標 8 は、他ドナーの動向に留意した支援が、全重点分野を通して取り組まれている。一方、目標 2 の初等教育就学率はスリランカにおいてほぼ達成されているほか、目標 6 に関しては、スリランカのマラリアの罹患率やエイズ感染率は既に低いことから、同方針で言及されないことは妥当であると分析する。目標 3 のジェンダー平等に関しては、スリランカは教育における女子生徒の比率が達成済み（中等）及びほぼ達成している（初等）。一方、女性の労働力率や政治参画率が依然低い。調査を通じて、実施面では具体的にジェンダーに配慮した日本の取組がうかがえたが（詳細は「結果の有効性」を参照）、政策上で言及されていないことは明らかである。これに対し、在スリランカ日本大使館からは、「ジェンダー配慮は当然のことであるため、あえて明記せず、実施の中でジェンダーに配慮した支援を行っている。」との説明があった。しかし、「ジェンダーと開発イニシアティブ」の考え方に沿って、日本は国別援助方針、重点課題別・分野別援助方針などにジェンダー平等の視点を反映することを方針としていることから、次回改訂する際には対スリランカ国別援助方針にジェンダー配慮を反映することが望まれる。

(2) 人間の安全保障との整合性

「人間の安全保障」とは、現代社会において伝統的な「国家の安全保障」を補完する、一人一人の「人間」に焦点を当てた考え方である。これにより、生存・生活・尊厳に

対する脅威から人々を守り、それぞれの持つ豊かな可能性を実現するために、「保護」と「能力強化」を通じて、持続可能な個人の自立と社会づくりを目指している。日本は人間の安全保障を外交の柱に据え、その概念の普及と現場での実現を積極的に推進してきている。2001 年に、同概念の構築と国際社会への提言を目的にした「人間の安全保障委員会」が、日本とアナン国連事務総長（当時）のイニシアティブによって創設され、「保護」と「能力強化」のため以下の具体的な戦略を提言している。⁵⁵

- 暴力を伴う紛争下にある人々を保護する
- 武器の拡散から人々を保護する
- 移動する人々の安全確保を進める
- 紛争後の状況下で人間の安全保障移行基金を設立する
- 極度の貧困下の人々が恩恵を受けられる公正な貿易と市場を支援する
- 普遍的な最低生活水準を実現するための努力を行う
- 基礎保健医療の完全普及実現により高い優先度を与える
- 特許権に関する効率的かつ衡平な国際システムを構築する
- 基礎教育の完全普及により全ての人々の能力を強化する
- 個人が多様なアイデンティティを有し多様な集団に属する自由を尊重すると同時に、この地球に生きる人間としてのアイデンティティの必要性を明確にする

対スリランカ国別援助方針は紛争からの平和定着と復興を目指し、再定住の促進、地雷撤去、生活基盤の整備、地方行政官の人材育成などを掲げ、上記戦略の多くに取り組んでいると言える。また、後発開発地域の開発支援は、紛争影響地域以外にも、これまで開発の恩恵を十分に受けられなかったと言われる農村・漁村地域を対象にしていることも、人間の安全保障と合致すると言える。

3-1-4 他ドナーの援助政策との相互補完性と日本の比較優位性

本項では、第2章2-3で記述されたスリランカにおける主要ドナーの援助動向を踏まえ、日本の援助政策がいかにそれらと相互補完されているかを検証する。日本の対スリランカ国別援助方針で設定された重点分野と協力プログラムに沿って、他の主要ドナーの重点分野を比較したものを、表3-1に整理した⁵⁶。

各ドナーの優先課題は、全てスリランカ政府の開発方針（特にマヒンダ・チンタナ（2010 年））に基づいて設定されていることから、日本の国別援助方針と他ドナーの援助方針は方向性が一致している。同表から分かるように、ドナー支援は特に復興

⁵⁵ 人間の安全保障委員会報告書「安全保障の今日的課題（Human Security Now）」
<http://www.humansecurity-chs.org>（最終アクセス日：2014 年 1 月 9 日）

⁵⁶ 他ドナーの掲げる重点分野の分類は、それぞれの援助政策関連文書と現地聞き取り調査結果によって判断されたもので、必ずしも厳密なものではない。

支援、運輸（道路、鉄道、湾港など）、電力に集中している。ドナー間で共通する重点分野に関しては、具体的な支援内容や支援地域について仕分けがなされることで、重複が避けられている。これは特に長年 3 大ドナーとして連携してきた日本、世界銀行、アジア開発銀行（ADB）に関して顕著であり、両機関との相互補完性は高いものになっている。しかし、近年最大ドナーとなったインドや中国は、具体的な対スリランカ援助方針を明示せず、他ドナーとの連携も行わないため、分野に限らずスキームや融資条件に関しても、両国の援助との相互補完性を求めることは困難な状況にある。一方で、最近ではスリランカ政府がオーナーシップを高め、事業に対するドナー選びを行う傾向にある。スリランカ政府が各ドナーと対話し個別に調整を行うことで、最終的には中国及びインドの支援ともある程度の仕分けがされていることが、現地日本関係者及び他ドナーへの聞き取りで確認された。

本国別援助方針及び 2012 年度中間まで実施された国別援助計画に準じた、日本と他ドナーとの相互補完性の事例を下記に挙げる。

- 援助拡大傾向にある経済基盤に関しては、主に道路分野におけるマスタープランの支援を ADB が、道路建設を日本が、道路メンテナンスの制度上枠組みの強化を世界銀行が担当し、明確な役割分担がなされている。両機関の各戦略文書では、日本との連携について常に言及されていることから、その協働性が見受けられる。また、南部高速道路建設に当たり、日本と ADB が協調融資を行うなど、同じ事業における資金面の連携も見られた。
- 紛争の影響を受けた北・東部への支援は最も多くのドナーが介入しているが、スリランカ政府の調整の下、分野や対象地域への仕分けがなされている。例えば規模の大きいインフラ整備に関しては、日本が橋建設を支援した一方、インドは鉄道復旧、中国と ADB は地方道路の建設に取り組んでいる。
- 地域レベルで日本の支援が効果を発現したことから、同分野に取り組む他ドナーによって採用された例として、非感染症対策や紛争影響地域におけるコミュニティ参加型開発が挙げられる（詳細は「結果の有効性」を参照）。日本が有効的なモデルを構築した後、そのインパクトを拡大すべく世界銀行によって広域展開されている。

また、多くのドナーが経済インフラの整備などハード支援に多額の融資を注入する一方、国連機関は贈与に限定したソフト支援に特化し、人権問題やコミュニティの知識向上などに貢献している。

したがって、日本の援助方針は、上記のようなドナー間での協調や仕分けによって、一定の整合性や相互補完性を達成していると言える。また、資金面である程度の貢献度を保持しつつ、多様なスキームを活用することが日本の比較優位であり、これが

援助政策で実現されている。近年はインフラ整備による有償資金協力の割合が拡大しているが、同時に技術協力や青年海外協力隊(JOCV)などによる技術移転及び現地人材育成を達成することで、スリランカの持続可能な開発目標に合致していることが、スリランカ政府関係省庁から指摘された。協力プログラムを見ても、道路や湾港など、日本の技術の高さをいかし成果を挙げてきた分野のほか、比較的少数のドナーが取り組む防災や再生可能エネルギーなど、日本の知見を活かした新たな分野に取り組む設定になっている。

近年の傾向としては、多くのドナーが中所得国入りを果たしたスリランカへの支援分野を限定することで、比較優位性の確保を図っている。例えば、ADB は 2012 年に開始された新プログラムで交通、エネルギー、教育、給水分野に焦点を絞った。さらに、多くのドナーは草の根レベルにおける支援よりも政策レベルでの支援や南南協力の推進といった、対中所得国特有の戦略を掲げる傾向になっている。日本は、2012 年度まで国別援助計画に基づき、多くの分野に跨った支援を実施したが、スリランカの政治経済環境の変化と新興ドナーの台頭を踏まえ、優先順位並びに日本の援助の優位性を明確化する必要に迫られた。2012 年度に策定された国別援助方針は、3 つの重点課題に集約されていることから、その選択と集中が進んだと言える。

一方、前述したとおり、スリランカのドナー調整メカニズムは特異であり、アフリカや一部の南アジア諸国に通常見られる、ドナー主導によるセクターごとの調整委員会は設定されていない。スリランカ政府は自らのイニシアティブで援助分野と機関・国について整理及び調整を行っているため、上記のようなセクター調整は不要との立場である(詳細は「プロセスの適切性」を参照)。例えば、有償資金協力「大コロombo圏都市交通整備計画フェーズ 1」及び「フェーズ 2」とコロomboからゴールを結ぶ有償資金協力「南部高速道路建設計画」は日本が支援した一方、「大コロombo圏都市交通整備計画フェーズ 3」及びゴールからマータラを結ぶ「南部高速道路建設計画」は中国が実施している。実施機関によると、こうしたドナーの仕分けはスリランカ中央政府のトップによって決定されており、その根拠などは説明されないということである。その結果、ドナー間で実施期間や融資条件、技術移転の有無などに大きなずれが生じており、相互補完の弊害要因となる可能性は否定できない。

表 3-1 日本と主要ドナー国・機関の重点支援分野の比較

大目標	後発開発地域に配慮した経済成長の促進						
中目標	1. 経済成長の促進			2. 後発開発地域の開発支援		3. 脆弱性の軽減	
プログラム	運輸ネットワーク強化	電力事情改善	上下水道・環境改善	農漁村振興	紛争影響地域生産性回復	気候変動・防災対策	保健医療
日本	高速道路, 港湾, 空港	電源多様化, 再生可能エネルギー	地方上水道整備, 無収水対策, 下水道整備, 廃棄物管理	農業分野を中心とした産業育成と関連インフラ整備, 生産性の向上	行政能力向上, 生計向上, 基礎インフラ整備	防災能力強化, 緊急支援, クリーンエネルギー	保健行政能力向上, 非感染症予防と管理, 保健医療基盤の改善
世界銀行	道路維持管理	再生可能エネルギー	都市開発	灌漑システム改善	インフラ復旧, 再定住支援, 農村開発, 公共セクター能力強化		プライマリーヘルスケア, 生活習慣病, 栄養改善
ADB	道路セクターマスタープラン支援, 道路維持管理, 港湾	電力セクター構造改革, クリーンエネルギー, 能力強化	給水サービス, 下水処理		インフラ復旧, 財政管理能力強化	気候変動適応	
国連				生計支援	社会サービスの復旧, 生計支援, 監査能力・制度向上, 司法整備, 女性と子供の人権擁護	政府の防災能力強化	母子健康, 栄養, HIV/AIDS
中国	高速道路, 鉄道, 港湾, 空港	火力発電, 水力発電			道路復旧		
インド	鉄道, 港湾	火力発電	給水		鉄道復旧, 帰還民の住居支援		地方病院建設
韓国	地方道路改善, 港湾		統合的廃棄物管理システム整備, 給水		e政府, 能力強化, 高等教育		
オーストラリア					社会サービスの復旧, 生計支援, 給水・衛生設備		
米国					社会サービスの復旧, 生計支援, 給水・衛生設備, ガバナンス		

出所: 評価団作成

3-1-5 政策の妥当性のまとめ

日本の対スリランカ援助において、政策の妥当性は「高い」と評価される。特に日本の上位援助政策、スリランカ国家開発計画「マヒンダ・チンタナ(2010 年)」, 国際的な優先課題との整合性は高い。国別援助方針では、国別援助計画に掲げられていた 5 分野の重点課題が 3 分野 7 プログラムに絞られており、政策課題の「選択と集中」が進んでいると考えられる。他ドナーの政策との関係については、スリランカ政府が調整の舵を取ることで、一定の相互補完性が達成されていることが確認された。また、日本の技術をいかしたインフラ整備に焦点を当てるほか、防災や再生可能エネルギーなど他ドナーの介入が少ない分野へも支援を拡大することで、政策レベルにおける比較優位性を確保していると言える。

一方、ジェンダー配慮について国別援助方針で明示されていない点や、中国やインドとの連携が困難であることから相互補完が最大限に達成されない場合がある、といった今後の検討事項も見受けられた。ジェンダー配慮は ODA 大綱などの上位政策で推進され、スリランカの案件実施レベルでも好事例が多く見られることから、国別援助方針に反映した上で事業形成・実施を図るべきである。また、援助協調に関しては、主導権を発揮するスリランカ政府に対して、ドナー間の援助方法にずれが生じない調整を行うよう、日本は働きかけることが求められている。

3-2 結果の有効性

本章では、評価対象期間(2007 年度から 2012 年度)における日本の対スリランカ援助の有効性を評価する。評価は、同期間中の大半にわたって実施された対スリランカ国別援助計画の重点分野である「戦後復興・生活改善」、「経済基盤整備」、「外貨獲得能力の向上」、「貧困緩和・地域開発」に対する達成度合いを主に検証する。その際、2009 年の内戦終結に伴う経済成長という大きな変化を鑑み、2012 年 6 月に策定された対スリランカ国別援助方針の大目標である「後発開発地域に配慮した経済成長の促進」とその重点分野についても、評価の分析に適宜組み入れる。

達成度合いの検証については、国別援助計画及び国別援助方針において重点分野やプログラムレベルでの指標や定量的な目標値が設定されていないため、日本の援助の具体的な貢献度合いを測定することは困難である。これに関しては、他の国別評価においても、同様の制約が指摘されている。したがって、本評価では、関係者への聞き取りや文献調査を通じて効果を確認できる定性的な情報を取得したほか、定量データについても、資金的貢献及び個別案件の実績を検証することで、総合的な判断を行った。

3-2-1 重点分野の達成度 1: 戦後復興・生活改善

(1) スリランカにおける戦後復興分野の動向

1983 年以降 26 年間続いた内戦は、スリランカの北部州と東部州及びその周辺地域に特に影響を与えた。本評価対象期間中、特に 2008 年から 2009 年にかけては、停戦破棄から内戦終結という予期し得ない展開により、全てのドナーが開発支援の方針転換を余儀なくされた。特に 2009 年の終戦直後の国内避難民の数が 282,000 人に上った際は⁵⁷、多くのドナーが他地域への開発支援を中断し、北・東部における人道支援を最優先課題とした。その後、国内避難民の大半が帰還し、同地域における支援は中・長期的な復興開発へと移行している。再定住地域では、従来盛んであった農畜産業や漁業などの各産業や観光業が内戦により大きな経済的打撃を受けたため、この再活性化と、帰還民の住居、水、保健・教育サービスといった基本的ニーズへの対応が求められた。

スリランカ政府は、開発計画「マヒンダ・チンタナ(2010 年)」で上記地域における復興開発を目標としたほか、「北部州投資 5 年計画(2009 年～2013 年)」及び「東部州開発 5 年計画(2012 年～2016 年)」を策定し、主要な支援分野と計画額を以下のように設定している。

⁵⁷ スリランカ人間開発報告書(2012 年)

表 3-2 スリランカ政府による紛争影響各州における開発計画(百万スリランカルピー)

投資計画名	主要分野	計画額
北部州投資 5 年計画	生産部門(農業・かんがい・内水面漁業・その他産業)	16,291
	経済インフラ(道路交通・電力他)	10,628
	社会インフラ(教育・保健他)	10,117
	コミュニティ開発(廃棄物, 協働組合を含む)	3,267
	行政インフラ	5,338
東部州開発 5 年計画	農業(漁業・畜産含む)	14,500
	産業開発	63,100
	インフラ・住宅(かんがい含む)	283,500
	人間開発(保健・教育・文化)	15,300
	ガバナンス・行政	400
	環境	1,200

出所: JICA 国別分析ペーパー

(2) 戦後復興分野における日本の ODA の有効性

日本は長年にわたり内戦の影響を受けた北・東部において、「平和の定着」という援助政策の下、「戦後復興・生活改善」を重点分野の一つに設定した。一方で、国別援助計画の策定時には想定できなかった内戦状況の急激な変化から、内戦影響地域のニーズへの対応は復興にとどまらず、紛争対策の初期段階である緊急支援並びに早期回復まで多岐にわたっている。

国際機関を通じた援助(ODA)、個別専門家及びボランティア派遣、研修を除く 2007 年度から 2012 年度までの日本の援助実績は、以下のとおりである。

表 3-3 戦後復興・生活改善における日本の援助実績(億円)

	案件名	年度	金額
無償資金協力	新マナー橋建設及び連絡道路整備計画	2007－2010	18.3
	東部 5 橋建設計画	2009－2011	12.7
	マンムナイ橋梁建設計画	2011－2015	12.7
	ジャフナ教育病院中央機能改善計画	2010－2012	23.0
	キリノッチ上水道復旧計画	2012－2014	6.8
	草の根・人間の安全保障無償(42 件)	2009－2012	14.8
	一般文化無償(1 件)	2010	0.4
	日本非政府組織(NGO)連携無償資金協力(12 件)	2008－2012	4.7
	小計		93.4
技術協力	トリンコマリ－県住民参加型農業農村復興開発計画	2005－2009	4.9
	北東部津波及び紛争被災地域コミュニティ－アップリフトメント	2006－2009	0.9
	北部東部地域内におけるコミュニティ開発人材育成プロジェクト	2011－2014	1.8
	コミュニティアプローチによるマナー県復旧・復興計画プロジェクト	2004－2008	5.0
	北・東部州家畜飼育	2005－2008	0.3
	小計		12.9
有償資金協力	農村経済開発復興計画	2007－2011	60.1
	ワウニア・キリノッチ送電線修復計画	2005－2012	38.3
	東部州経済インフラ復興計画	2006－2010	44.6
	貧困緩和地方開発計画	2007－2009	40.9
	貧困緩和マイクロファイナンス計画	2008－2014	25.8
	小計		209.6
緊急開発調査	北部州地図更新プロジェクト	2010－2011	6.2
	ジャフナ県復興開発促進計画プロジェクト	2010－2011	5.0
	マナー県再定住コミュニティ緊急復旧計画プロジェクト	2010－2012	5.0
	小計		16.2
戦後復興・生活改善プログラム支援総額			332.1

出所：評価団作成

援助スキームの案件数としては、無償資金協力、技術協力、有償資金協力とも均等に支援がなされている。他の重点分野では、有償資金協力の比重が高い傾向にあるが、本重点分野では、基本的なニーズに対応した無償資金協力と技術協力にも視点が置かれていることが分かる。総体的に、結果の有効性の観点から言える日本の支援の特徴は、(1)紛争影響地域の長期的開発を見据えた支援、(2)人間の安全保障に配慮した支援、(3)多様なスキームを利用したコミュニティ・エンパワメントへの支援にある。各特徴に関し、具体的案件例に言及し説明する。

紛争影響地域における支援を分野別に見ると、インフラ部門では、橋建設、病院整備、送電線修復、上水道施設復旧など多岐にわたる。他ドナーによるインフラ復旧支援は、インドによる再定住者への住居支援(2.67 億米ドル)及び北部鉄道建設

(3億8,237万米ドル)や中国による北部道路復旧事業(4億2,390万米ドル)⁵⁸など大規模なものがある。これに比べると、日本の北・東部地域における各インフラ事業はその規模は小さいが(平均22億円)、重複が避けられている点が評価できる。

インフラ分野で日本が焦点を当てているのは、橋建設である。特に、無償資金協力「新マナー橋建設及び連絡道路整備計画」は、裨益者並びに関係者からの評価が非常に高く、日本の援助の特性を見出す好事例と言える。スリランカ北西部に浮かぶマナー島は、マナー県の約半数が居住するほか、インド本土につながる交通路⁵⁹が存在する。マナー橋とその連絡道路は、同島とスリランカ本島を結ぶ唯一の交通手段であったが、損壊が激しく、車両・歩行者にとって危険な状態であったことから、2007年に日本の支援が開始された。その後、内戦の激化により工事休止や現場からの撤退を余儀なくされたが、2010年に完了した。現在は、1日平均およそ4,000台の交通量が記録されており、安全で安定した人及び物資の輸送が可能になったほか、水道管も取り付けられ、マナー島へ送水されるなど、住民のライフライン復旧への社会経済的インパクトは高い。

こうした成果の背景として、案件を策定・計画する際に日本関係者が現地関係者と共に入念な調査と協議を行うことで、計画通りの実施が可能になったとの指摘が関係者から寄せられた。その結果、内戦の影響により厳しい警戒態勢や工事中断を経験したにもかかわらず、竣工予定2か月前に完成したことへの評価は高い。他ドナーが人道緊急支援に傾倒していた中、日本は停戦中及び内戦中も、地域における長期的な開発支援を行った点は、比較優位として挙げられる。



日本によって寄贈された新マナー橋の入り口に記念碑が設置されている。県の名前「マナー」に通じるとして、「愛(まな)の橋」という愛称がつけられた。

二つ目の特徴として、人間の安全保障の観点から人道的ニーズに長期にわたって対応した点が挙げられる。本評価対象期間中実施された合計67件の草の根・人間の安全保障無償資金協力のうち、42件が戦後復興・生活改善支援に充てられた⁶⁰。主な支援内容は、地雷除去、再定住地域における生計支援やコミュニティ・インフラの整備である。特に地雷除去案件は20件に及び、本評価対象期間の2007年から2012年まで、毎年ローカル非政府組織(NGO)及び国際NGOへの支援を行い続けている。例として、日本は人道的地雷除去活動及び地雷回避教育を専門と

⁵⁸ スリランカ財務・計画省「Annual Report 2012」

⁵⁹ 政治的理由から、フェリー運航サービスは現在中断している。

⁶⁰ このうち、2005年の津波被災のみに対応した支援が2件含まれる。

する国際 NGO「ヘイロー・トラスト」に対し、2007 年度から 2012 年度まで合計約 3.4 億円を支援している。同団体は、北部州に残存する対人地雷・不発弾の除去を促進するため、2002 年から活動を行ってきた。長年の支援の結果、ジャフナ県の地雷のほとんどが除去されたが、最後の戦場となったキリノッチ県・ムライティブ県にはいまだ多数が残存し、より複雑な作業が必要であることから、活動は今後も長期化する見込みである。他ドナーの動きを見ると、アメリカやイギリスなど欧米諸国が断続的に支援を行っており、デンマークやノルウェーなど、内戦終結後時間がたつにつれて撤退するドナーも現れてきている。2003 年以降、主導的に地雷除去活動を行う同団体を毎年欠かさず支援する日本は、息の長いドナーとして認知されているとの意見が、実施機関から寄せられた。内戦影響地域での再定住が進む中、安全な環境づくりを支援することは、人間の安全保障の観点からも、意義の高いものであると言える。



ヘイロー・トラストの事務所に掲示されているドナーの地雷除去支援状況表からは、日本がどのドナーよりも継続的に支援していることが分かる。



地雷撤去活動を指導し、実施するのは、地域住民自身である。写真は技術研修を行っている様子。

なお、スリランカ政府は 2014 年に同地域での国際 NGO による地雷除去作業を終了させる、と宣言している。上述したように、今後も除去活動が必要な地域が残る中、ヘイロー・トラストのような団体の活動が強制終了されることが懸念されている。このような状況を踏まえ、主要ドナーである日本は、スリランカ政府との対話を通じて、草の根レベルで活動する団体が直面する課題を問題提起していく必要があると言える。

戦後復興・生活改善における日本の援助の三つ目の特徴としては、内戦の影響を受けた人々の再定住支援を通じた、コミュニティのエンパワメントへの支援である。北・東部地域における大型のインフラ復旧支援を限定する一方、草の根・人間の安全保障無償資金協力、日本 NGO 連携無償資金協力、技術協力、草の根技術協力といったスキームを通じ、コミュニティの基礎インフラの復旧や収入創出活動を支援

した。技術協力プロジェクト「コミュニティ・アプローチによるマナー県復旧・復興計画プロジェクト」や緊急開発調査「マナー県再定住コミュニティ緊急復旧計画プロジェクト」が、その例として挙げられる（BOX3-1）。これらのプロジェクトは、村における学校や道路の復旧のほか、女性グループが運営し融資を提供する銀行やコミュニティによる養鶏所の設立及び運営などを支援した。その計画と実施に当たり、日本人専門家の主導の下、計画段階から裨益者の意見を取り入れることで、自立的発展に向けた意識と能力の向上が図られた。既に事業の終了した裨益村への訪問では、地方政府やコミュニティに運営が移行された今も生計活動は実施され、幼稚園などの施設が健全に運営されていることが確認され、その高い持続性は評価に値する。また、同事業に携わった元県知事、プロジェクト管理者、裨益者たちからは、「日本の援助は男女平等や民族緩和に配慮したアプローチを使うことで、民族、宗教、ジェンダーの枠を超えた包括的なコミュニティの融和に貢献した」との共通の評価が寄せられた。その例として、活動実施を通じた男女雇用機会均等システムの導入、バランスのとれた裨益対象コミュニティの選定（シンハラ系、タミル系、ムスリム系コミュニティなど）、民族・宗教の異なるコミュニティ間での経験共有の促進などが挙げられた。支援前は家庭内及びコミュニティで発言力を持っていなかった女性たちが、財務や運営管理を学び、生計を向上することで、コミュニティにおける地位が向上した意義は非常に高いと言える。

内戦影響地域における民族和解を進めるべく、欧米ドナーが人権に基づく直接的アプローチを採用する中、日本は中立的立場で敏感な民族間問題に配慮した間接的アプローチにより「平和構築」に効果をもたらしていると言える。日本のコミュニティ参加型開発のアプローチは、その後 ADB や世界銀行に採用され、マナー県において広域展開されていることから、その波及効果がうかがえる。

BOX 3-1: 技術協力「コミュニティ・アプローチによるマナー県復旧・復興計画プロジェクト(MANRECAP)」

活動内容と成功要因

活動内容

- (1) プロジェクト対象地域に委員会を設置し、参加型でコミュニティ行動計画(CAP)を策定する。
- (2) CAPに基づき、既存の住民組織(CBO)がコミュニティ契約方式で基礎インフラ復旧計画を策定する。
- (3) コミュニティ契約方式の実施に必要な訓練を行った上で、工事を実施する。
- (4) CBOによる経済活動の活性化のために必要な訓練・指導を行った上で、同活動を支援する。
- (5) 行政官に対するCAPの訓練を行う。

成功要因

- ・ 委員会メンバーは、コミュニティの構成に合わせて、シンハラ人、タミル人、イスラム教徒を選んだ。
- ・ 事業実施の中核には、既存のCBOを活用した。
- ・ 基礎インフラ復旧は、コミュニティ契約方式で、コミュニティの住民自身が労働を提供した。

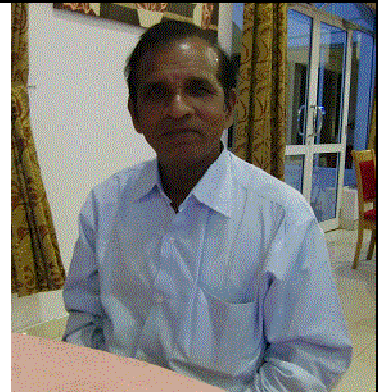
- 男女で賃金に差があったところを同額とし、各家庭から男女が交代で工事に参加するよう促した。
- 行政官に訓練を施しながら、コミュニティと共に事業運営に関わってもらった結果、プロジェクト終了後も円滑な受け渡しができる。

上記のような特徴が挙げられる一方、戦後復興・生活改善における日本の援助の課題として、緊急支援の不足と対応の遅延が NGO からの聞き取りで指摘された。2007 年から 2009 年までの日本の緊急支援は、国連児童基金 (UNICEF) や国連世界食糧計画 (WFP) などの国際機関を通じた援助 (ODA) 以外は、ジャパン・プラットフォームを経由した日本の NGO による食糧及び生活物資の配給に限られている。「平和の定着」の援助政策は、緊急支援から復興支援へと繋げる継続的な対応があつてこそ達成されるが、日本の援助は緊急事態への支援規模及びスキームが限定されていることから、紛争対策における中長期的戦略性に欠けるとのコメントが寄せられた。また、2010 年から 2011 年にかけて北部州のマナー県及びジャフナ県において緊急開発調査が実施され、復興のためのロードマップが策定されたが、2009 年の内戦終結から時間がたっており、他ドナーの対応に比べ、タイミングの遅滞が指摘された。こうした緊急支援に係る課題は、対スリランカに限らず、今後日本が緊急支援と復興支援を含む災害対策の方向性を考える上で、重要な教訓として活用されることが望まれる。

また、国別援助計画の下、本重点目標において支援が計画されていた北・東部地域の地方行政官の人材育成は、技術協力を通じた参加型開発案件で彼らを積極的に活用することで一部実施されているが、支援ニーズの規模の大きさに比べると、取組は限定的であつた。現地日本関係者や実施機関からは、他地域と比べ、紛争影響地域における行政官の能力不足が指摘されている。北部州において内戦後初の議会選挙が 2013 年 9 月に実施され、新たな政治体制の動きが注視される中、日本がいかに他ドナーと連携して行政能力強化を後押しし、同地域の持続的な開発につなげていくか考案することが必要である。

BOX 3-2: 現場の証言 V.ヴィジュヴァリンガムさん(元マナー県知事)

私はマナー県の元知事として、日本の「新マナー橋建設及び連絡道路整備計画」や「コミュニティ・アプローチによるマナー県復旧・復興プロジェクト(MANRECAP)」に携わりました。新マナー橋建設は、内戦中という大変な時期に行われました。しかし、治安面で不安があるにもかかわらず、住民のライフラインである交通手段の回復が急務であることを理解した日本が、我々に寄り添った支援を提供してくれました。この結果、工事中断も乗り越え、現場の誰も怪我をすることなく、予定より2か月早く橋を完成することができました。中立的支援者としての日本は、タミル人、シンハラ人、イスラム教徒を分け隔てなく雇用し、彼らの意見を取り入れる公平な環境づくりをしたことで、民族融和に寄与したと思います。MANRECAPにおいても、日本は、シンハラ人とタミル人コミュニティへバランスのとれた再定住支援を提供してくれました。本プロジェクトでは、コミュニティのキャパシティ・ディベロップメントを目的に、住民自身が問題提起、意思決定、行動計画策定を行うことを重視しました。こうして策定された行動計画は、実施に当たり、JICA、知事である私、対象コミュニティの三者間で合意を締結することで、それぞれの役割を明確化し、オーナーシップを高めました。持続的・自立的開発の観点から、性別、民族、宗教を越えた包括的なコミュニティ参加型アプローチを取り入れた本プロジェクトは、好事例として現在では他ドナーにも取り入れられています。こうした日本の有益な取組の根本は、「平和構築」にあると感じます。プロジェクト当初、実施機関の能力向上の一環として、私は日本で研修を受けたのですが、その際に日本の平和概念と日本が歴史的に平和構築を成し遂げたプロセスを学ぶ機会を得ました。ここで学んだことをベースに、私たちは平和構築・融和に取り組んできています。



BOX 3-3: 再定住地域における寡婦への支援

内戦の影響が色濃く残る北部州のコミュニティでは、寡婦が増加した。例えば、ジャフナ県のカライナーガルという漁村では、人口 575 世帯のうち寡婦世帯が 175 世帯に上る。このため、内戦終結後に地元へ帰還した彼女たちの経済的自立を後押しすることが急務となっていた。日本 NGO「パルシック」は、こうしたニーズに早期に対応するため、2010 年より日本の草の根協力事業パートナー型を通じたジャフナ県の寡婦世帯に対する収入創出活動支援を実施した。その結果、漁村の寡婦たちが協力し合って質の高い干物を作り、地元やコロンボなどの大都市に販売している。彼女たちは、地元でとれたイワシやエビを使った干物の生産・販売技術を学び、収入確保に繋げている。また、安定した収入を得るため、干物作り以外に縫い物や乾燥唐辛子づくりなどのビジネスも拡大した。ジャフナ県ヴァラナイ郡トゥライユール村に住み、本事業の裨益者であるアンジャリデヴィさん（43 歳）は、「この干物事業を通じて、世帯主である私は収入を得ることができました。その収入は子どもたちの教育などに充てています。パルシックに教えてもらった干物作りの技術は、地元で行われていたやり方と違い、衛生的で塩分が少なく、付加価値の高いものになっているため、私たちは自信を持って生産・販売しています。」と笑顔で語った。男性の漁師たちもパルシック式の干物作りに関心を持ち、彼女たちから教わるなど、その技術は地域に浸透している。



アンジャリデヴィさんと生産された干しエビ。エビは大きく、塩気もちょうど良い。



活動拠点の前に立つ女性メンバーたち。20 代から 40 代まで様々な世代の女性たちが、現在も活発に活動している。

BOX 3-4: 再定住コミュニティにおける養鶏普及事業

「マナー県再定住コミュニティ緊急復旧計画プロジェクト」は、マナー県における国内避難民の帰還、再定住、生活再建の促進を目的としたプロジェクトである。特に生活手段の回復と社会経済活動の再建を図るため、コミュニティレベルで稲作、畑作技術訓練、パン製造などのパイロット事業が支援された。中でも、チェディヤマンカダイダンパン村で実施された養鶏普及事業は、紛争影響地域の自立発展性を高めた好事例として挙げられる。養鶏技術と運営に関する研修の実施、ひなと機材の提供などの支援を通じ、およそ 900 家庭の裨益者が養鶏に従事した。同プロジェクトによって開始された養鶏場は、マナー県で最初の養鶏場だという。2011 年のプロジェクト終了時には、村の畜産業協同組合に養鶏場の運営が移行されたが、現地調査による同村への訪問では、養鶏場が健全に運営されていることが確認された。運営能力及び販売促進能力を向上した畜産業協同組合は、現在も高質のひなを生産し、販売することで、安定した売り上げを維持している。また、同事業を通じたコミュニティの需要の選定、村人への養鶏技術の研修、畜産業協同組合の管轄などにマナー県政府の動物生産・健康局が関与した。彼らが継続的に支援してきたことは、高い持続性に寄与している。養鶏場は、衛生的な環境で円滑に運営されていることから、日本の得意とする技術が確実に移転されたことがうかがえた。



日本が提供した機材は現在も衛生的に活用されている。



養鶏場の事務所に売上データが掲示されていることから、適切な運営状況がうかがえる。

3-2-2 重点分野の達成度 2: 経済基盤整備

対スリランカ国別援助計画の政策目標である「持続的発展」の下、「経済基盤整備」は電源開発及び全国インフラネットワークの構築を支援した。そのプログラムは(1)電力、(2)道路輸送力増強、(3)港湾及び空港、(4)都市環境改善によって構成されている。2012 年に策定された国別援助方針も、「経済基盤整備」により積極的に取り組むべく、3 つの重点分野の一つとして「経済成長の促進」を掲げている。内戦影響地域における復興支援に進捗が見られる昨今は、運輸インフラの整備や電力の安定供給などを目指す同重点分野に比重が置かれていることがうかがえる。

2007 年度から 2012 年度まで各プログラムに貢献した日本の協力実績は、個別専門家及びボランティア派遣、研修を除き、以下のとおりである。

表 3-4 経済基盤整備における日本の援助実績(億円)

	案件名	スキーム	年度	金額
(1) 電力プログラム	コロンボ市配電網整備計画	有償	2008	59.6
	アッパーコトマレ水力発電所計画	有償	2002－2013	48.5
	電源多様化促進計画	有償	2007－2009	8.2
	ハバラナ・ヴェヤンゴダ送電線建設計画	有償	2012－2017	95.7
	大コロンボ圏送配電損失率改善計画	有償	2012－2017	159.4
	省エネルギー普及促進プロジェクト	技術協力	2008－2011	3.5
	太陽光を活用したクリーンエネルギー導入計画	無償	2009	8.6
	CDM 事業推進能力強化	技術協力	2010－2011	1.5
	小計			385.0
(2) 道路輸送力 増強プログラム	マナンピティヤ新幹線道路橋梁建設計画	有償	2005－2007	10.4
	大コロンボ圏都市交通整備計画	有償	2007	219.2
	大コロンボ圏都市交通整備計画フェーズ2 (I)	有償	2008	57.2
	南部ハイウェイ建設計画 (II)	有償	2008	175.0
	地方道路開発計画 (中央州・サバラガムワ州)	有償	2010	91.6
	地方道路開発計画 (東部州)	有償	2010	39.7
	大コロンボ圏都市交通整備計画フェーズ2 (II)	有償	2011	31.7
	貧困緩和と地方開発計画	有償	2007－2010	40.9
	国道主要橋梁建設計画	有償	2012－2019	123.8
	国道土砂災害対策計画	有償	2012－2018	76.2
	新マナー橋建設及び連絡道路整備計画	無償	2007	18.7
	東部 5 橋建設計画	無償	2009－2011	12.7
	マンムナイ橋梁建設計画	無償	2011－2015	12.7
	高速道路運営管理プロジェクト	附帯技プロ	2009－2012	2.8
	小計			912.4
(3) 港湾及び空港 プログラム	ゴール港開発計画 (第一期)	有償	2006－2014	145.0
	バンダラナイケ国際空港改善計画フェーズ2	有償	2012－2016	289.7
	小計			434.6
(4) 都市環境 プログラム	コロンボ市無収水削減能力強化プロジェクト	技術協力	2009－2012	3.1
	キリノッチ上水道復旧計画	無償	2012－2014	6.8
	水セクター開発計画	有償	2007	132.3
	水セクター開発計画 II	有償	2008	83.9
	東部給水開発計画	有償	2010	49.0
	キャンディ市下水道整備計画	有償	2010	140.9
	アヌラダプラ県北部上下水道整備計画 (フェーズ 1)	有償	2012－2019	51.7
	全国廃棄物管理支援センター能力向上プロジェクト	技術協力	2007－2011	3.5
	ルナワ湖周辺生活環境改善計画	有償	2001－2009	69.1
	小計			540.2
経済基盤整備における援助				2,272.2

出所：評価団作成

(1) 電力

(ア) スリランカにおける電力分野の動向

スリランカでは、近年の経済成長に伴い、電力需要の増加に対する供給不足、電気料金の高騰、非効率的な経営などが課題となっている。2006年から2010年まで毎年平均6.4%の経済成長を記録した一方、電力需要も毎年平均8%増加し⁶¹、水力発電中心の電源開発では供給が追いつかない状況に直面した。このため、独立発電事業者やディーゼル発電が導入されたが、その後、石油料金が高騰し、セイロン電力庁の慢性的な赤字経営や電力料金の値上げが発生した。これを受けて、スリランカ政府は燃料コストが低く発電効率の高い石炭火力を基本電源に転換したほか、液化天然ガス、風力や太陽光などの再生可能エネルギーといった電源の多様化も図っている。日本貿易振興機構(ジェトロ)によると、インド、バングラデシュ、パキスタンなどの他の南アジア諸国では電力不足や停電が進出企業にとって経営上の問題点とされる中、スリランカではこうした問題がないことが投資の観点から好条件とされていた。しかし、近年の石油コストの高騰が火力発電を圧迫し、電気料金を引き上げていることは、スリランカに進出した日本企業にとって懸念事項になっている。さらに、高い送配電損失率、電化率の地域格差などの問題も抱えており、廉価で安定した電力への公平なアクセスが急務となっている。

また、スリランカにおける発・送・配電事業の一元的な運営維持管理は、電力エネルギー省の下でセイロン電力庁が行っている。スリランカには、セイロン電力庁を始めおよそ80の公社に16,000人が雇用されており、財政を圧迫している⁶²。政府はこれらの公社を民営化する方針がないため、セイロン電力庁についても非効率的な運営と脆弱な財務体質を改善し、経営を健全化することが必須となっている。

こうした課題に対し、マヒンダ・チンタナ(2010年)は、エネルギー源の多様化、発電量の拡大、地方電化の推進、送配電網の増強・改修、料金制度の合理化などを謳っている。また、セイロン電力庁は、「長期電源開発計画(2011年ー2025年)」並びに2010年に策定した電力プログラムで、財政の安定化、地域格差の是正、再生可能エネルギーの推進などを目指している。

電力・エネルギー分野のこれらの課題に取り組むべく、ドナーからの支援も近年増加してきている(表3-5)。

⁶¹ スリランカ財務・計画省「Annual Report 2010」

⁶² JICA 国別分析ペーパー(2012年)

表 3-5 電力分野へのドナー支援総額(百万米ドル)

年	約束額	支出額	合計額
2007	0	189.9	189.9
2008	74.3	130.4	204.7
2009	1083.6	236.8	1320.4
2010	199.0	719.0	918.0

出所：スリランカ財務・計画省「Annual Report 2010」

最大のドナーである中国は、2011 年に稼働したノロッチョライ石炭発電所(4 億 5150 万米ドル)や 2012 年に合意がなされたモガハカンダにおけるダムと水力発電所の建設計画(2 億 1400 万米ドル)へ融資を行った。ノロッチョライ石炭発電所は現在 300 メガワットの電力を供給しており、第二・第三フェーズが実施されると、600 メガワットの供給が追加される見込みである。このほかに、世界銀行が農村地域における再生可能エネルギーの普及支援を行っている。なお、インドはこれまで同分野に目立つ支援を実施していなかったが、近年、インド・スリランカ間の送電線連携計画を進めている。また、インド電力最大手の NTPC とセイロン電力庁が 5 億ドルを投じ、石炭火力発電所を共同建設する合意がなされるなど、ODA を超えた経済協力の観点から、その動きは注視されるべきである⁶³。

(イ) 電力分野における日本の ODA の有効性

2007 年度から 2012 年度までの日本の電力分野支援は、配電網整備、水力発電建設、送電線建設、電源多様化と多岐にわたり、上述したスリランカの電力事情と開発計画に対応している。

スリランカ財務・計画省によると、2005 年から 2010 年までの同分野への支援額 16 億米ドルの 92%が中国、ADB、イラン、日本に集中しており⁶⁴、資金規模である程度の日本の貢献度がうかがえる。また、発電量への日本の貢献度は比較的高いと言える。評価対象期間以前に建設を支援したサマナラウェア発電所、ククレ発電所、ケラニティッサ発電所の現在の設備出力を含めると、セイロン電力庁の運営する全発電所の約 21%、スリランカ全体で約 15%が日本の支援により発電可能になっている(表 3-6)。

⁶³ こうしたインドの動きは、中国の対スリランカ投資拡大に対するけん制であるとも報じられている。(The Wall Street Journal 2013 年 10 月 8 日)

⁶⁴ スリランカ財務・計画省「Annual Report 2010」

表 3-6 日本の支援により建設された発電所の貢献度

発電所名	種類	運転開始年	設備出力(MW)
ククレ	水力	2003	70
サマナラウェア	水力	1993	120
アッパーコトマレ	水力	2012	150
ケラニティッサ	火力	2003	165
合計			505

発電所名		設備出力(MW)
セイロン電力庁	水力発電所	1,202
	火力発電所	1,208
	その他	3
小計		2,413
その他	小水力等の再生可能エネルギー	210
	火力発電所	852
合計		3,475

出所：JICA スリランカ事務所

スリランカの水力発電支援がほぼ開発し尽くされた中、有償資金協力「アッパーコトマレ水力発電所建設計画」は、最後の新規大規模水力発電事業として、タイド援助⁶⁵の本邦技術活用条件(STEP)⁶⁶によって実施された⁶⁷。内戦により調達や工事の進捗に影響を及ぼしたが、日本企業との官民連携体制は、トンネル延長や大規模地下掘削などの現場作業で、日本が持つ先端技術を導入した。中国の支援したノロッチョライ石炭発電所は、稼働後、度重なる故障が問題視されていることから、資金的な貢献だけでなく、タイドによって質の高い技術を確保することは、比較優位の観点からも有効だと言える。

また、電源多様化や再生可能エネルギー普及といった新たなニーズへの支援として、有償資金協力「電源多様化促進計画」や技術協力「省エネルギー普及促進プロジェクト」が実施された。「電力多様化促進計画」は、コロンボ北部に液化天然ガス

⁶⁵ アンタイド援助が物資及びサービスの調達先が国際競争入札により決まる援助である一方、タイド援助は、これらの調達先が援助供与国に限定されるなどの条件が付くものを指す。日本語では、「ひもつき」援助と訳されることがある。

⁶⁶ 日本の優れた技術やノウハウを活用し、開発途上国への技術移転を通じて日本の「顔が見える援助」を促進するために、平成14年7月に導入された。日本の技術・資機材が実質的に活かされる都市・情報インフラ案件などに適用され、スリランカの場合、金利0.1%、償還期間40年(据置10年)、有償資金協力融資対象となる本体契約総額の30%以上が日本を原産とする資機材及び本邦企業の提供する役務とすることが条件となっている。

⁶⁷ JICA「アッパーコトマレ水力発電所建設事業(II) 事業事前評価表」

受入基地及び火力発電所への送ガスパイプラインを建設し、安定的かつ廉価な電力供給を支援した。さらに、「省エネルギー普及促進プロジェクト」では、省エネ活動を促進するために必要な基盤となる政策、人材、奨励制度、省エネ意識などの整備が図られ、ハード面だけでなく、ソフト面への支援もバランスよく実施されている。

こうした電源多様化や再生可能エネルギーへの日本の支援規模は、今のところ発電量の拡大や送配電網の増強に比べて小さい。中国やインドが石炭火力を中心とする大規模電源開発を支援する中、日本は今後、得意とする技術及び知見を活用すべく、省エネルギーや再生可能エネルギーにおける支援をより積極的に行う必要があるとのコメントが、ジェトロ・コロombo事務所などから聞かれた。セイロン電力庁への聞き取りでも、スリランカ政府の再生可能エネルギー（水力、太陽光など）に対する関心が高まっていることが確認されており、スリランカ政府のニーズと合致した方向性だと分析する。

(2) 道路輸送力増強

(ア) スリランカにおける道路分野の動向

スリランカの道路網は、国内旅客が約90%、貨物輸送が約98%を占める主要交通手段である⁶⁸。しかし、近年の交通需要急増に伴う都市での渋滞や、道路及び橋りょうの老朽化、維持管理不足などの問題を抱えていることから、より効率的な道路ネットワークの整備と運営管理が求められている。こうした中、道路分野への年間公共投資額が2005年の188億スリランカルピーから2009年には1,004億スリランカルピーに膨れ上がっていることから、道路輸送能力増強が全国規模でインフラネットワークの構築を目指すスリランカ政府の最優先課題の一つであることがうかがえる⁶⁹。国家開発計画「マヒンダ・チンタナ(2010年)」では、「国内全域へのアクセシビリティの提供と、旅客と物資輸送に係る高品質のネットワークの確保」を目標に掲げ、高速道路、国道、州道、農村道路の建設とそれらをつなぐネットワークの構築、道路分野の人材育成、道路安全強化、交通管理システムの導入などを目指している。

本分野の最大ドナーである中国は、2013年に完成したコロombo市内とバンダラナイケ国際空港を結ぶカトナヤケ高速道路建設事業(2億9,340億米ドル)、南部高速建設事業、北部州国道整備事業など、主に非譲許的融資を通じた大規模な道路建設を支援している。そのほか、ADBは日本との協調融資による南部高速建設⁷⁰、北部州の国道・州道の復旧、道路セクターマスタープラン策定など、世界銀行は国道・州道・地方道路の改善などへの支援を実施してきた。特に州道及び地方道路に

⁶⁸ マヒンダ・チンタナ(2010年)

⁶⁹ マヒンダ・チンタナ(2010年)

⁷⁰ 南部高速道路の総延長126キロのうち67キロが日本の円借款によって支援され、それ以外はアジア開発銀行の借款で建設された。

関する道路網整備では、日本は ADB 及び世界銀行との連携が進んでいる。なお、インドの支援は鉄道建設に集中しており、道路分野への支援は見られない。

(イ) 道路分野における日本の ODA の有効性

スリランカ財務・計画省のデータによると、2005 年から 2010 年までの各ドナーによる道路分野への支援額では、日本が第二位となっている(表 3-7)。同期間に拠出された道路分野開発資金の海外融資は 98%に及ぶ。また、2011 年から 2013 年までの約束額の 89 パーセントが中国、日本、ADB、世界銀行からの支援で成り立っている⁷¹。こうしたことから、同分野における資金規模での日本の貢献度は非常に高いと言える。

表 3-7 道路分野へのドナー別支援額(2005 年－2010 年, 百万米ドル)

国	約束額	支出額
中国	729	65
日本	609	430
ADB	519	342
世界銀行	297	173
イギリス	127	122
その他	131	99
合計	2,411	1,231

出所：スリランカ財務・計画省「Annual Report 2010」

道路輸送力増強に充てられた日本の支援は、案件数及び支援額双方において、有償資金協力が大半に上る。そのうち、首都圏周辺の物流促進に寄与する「大コロンボ圏都市交通整備計画」と「南部ハイウェイ建設計画」が同スキーム支援額の 77%を占めている。また、同 2 案件と連携し、附帯技術協力「高速道路運営管理プロジェクト」を実施している。無償資金協力案件に関しては、経済成長の著しい他地域と異なり、基本的ニーズの高い北・東部を対象地域に絞って支援していることが分かる。

現地実施機関での聞き取り調査では、本分野における日本の援助の特性は、「安全」を重視した質の高い技術の移転にあるという声が多く聞かれた。特に、2011 年にスリランカ初の高速道路として開業された南部ハイウェイの建設事業は好事例として挙げられる。同ハイウェイは、南部都市ゴールからコロンボまでの交通時間を 3 時間半から 1 時間に短縮したことで、両都市間及びその周辺地域の経済活動活

⁷¹ スリランカ財務・計画省「Annual Report 2010」

性化に大きく寄与している。本案件実施機関によると、こうした経済効果以外にも、日本の援助のアプローチは「安全」のコンセプトを導入したことに功を奏した。同有償資金協力と並行して実施された附帯技術協力「高速道路運営管理プロジェクト」で、高速道路の運営管理能力を向上すべく、交通管理や点検・維持修繕に関する研修を行ったことが、その付加価値を高めている。また、高速道路開業に合わせてテレビを通じた交通安全キャンペーンや冊子の作成を実施し、住民の安全に対する意識向上にも貢献している。



南部ハイウェイは、コロンボ郊外から観光地として有名な南部都市ゴールまでを結ぶ。スリランカ初の高速道路であるため、運営者及び利用者の安全に対する意識向上が重要とされる。

また、高い技術移転に関する効果は、他案件の実施機関からも聞かれた。コロンボ市郊外において主要国道と南部ハイウェイとを接続する高速道を建設する「大コロンボ圏都市交通整備計画」の「フェーズ 2」において、スリランカ道路開発庁は、STEP を通じた日本企業の技術支援を受けている。現在進行中の同事業において、他ドナーに見られない技術移転として、日本の建設技術者が現場の現地職員に対して、機材の扱い方など安全に関する指導を行ったり、毎月開かれる関係者との会合で安全に関する問題を議論したりするなどの取組が指摘された。そのほかにも、環境問題に配慮した建設工程や、実施機関関係者に対する交通管理の研修などを通じた確かな技術移転が大きな利点として挙げられた。このように、ハード面とソフト面の整備を一元的に支援するため、異なるスキームを組み合わせ、日本企業と連携を行う日本の手法は、ドナー競合が特に激しい本分野において、質と持続性の高い比較優位性を確保する点で意義が高いと言える。

一方、道路分野では、最大ドナーである中国との援助協調が皆無であることから、支援の有効性及び効率性への影響が懸念される。中国は、「大コロンボ圏都市交通整備計画」の「フェーズ 3」や、ゴールから更に南下したマータラまでを繋ぐ「南部高速建設計画」を実施しており、日本が支援した「大コロンボ圏都市交通整備計画フェーズ 1 及び 2」と「南部高速道路建設計画」との関連性が高い。しかし、経済協力開発機構開発援助委員会（OECD-DAC）非加盟国である中国はドナー調整に参加しない方針である。そのため、同じ事業に対するフェーズごとの実施タイミングや運営手法などについて事前に連携することは困難である。このことから、ドナー間で完成時期、融資条件、スキーム、技術の質などにずれが生じている点が、実施機関から指摘された。各種道路を接続し、国内旅客と貨物輸送を効率化するため、ドナー

支援の相乗効果を最大限に達成するには、日本はスリランカ政府に対し、セクターレベルでの積極的なドナー間の調整を働きかけていく必要がある。

(3) 港湾及び空港

(ア) スリランカにおける港湾・空港分野の動向

スリランカはインド洋に浮かぶ島国であることから、国外への旅客輸送は空路と海路に限定されている。海路については、スリランカの地政学的な位置付けが重視されている。ジェトロ・アジア経済研究所によると、中国が対スリランカドナーとして近年台頭している背景には、ヨーロッパ、アフリカ、中東とアジアを結ぶインド洋の海上交通路を確保することにある⁷²。こうした中国に対抗しようと、インドがスリランカへの関与を深めている。スリランカにおける近年の港湾事情を理解する際、上記の地政学的位置付けを念頭に置くことが不可欠である。

スリランカには、コロンボ港、ハンバントタ港、ゴール港、トリンコモリー港、カンケサントウライ港、オルビル港の6つの主要港湾が存在する。しかし、貨物取扱い需要の伸びに対して、貨物取扱い能力の不足が課題とされてきた。したがって、国家開発計画「マヒンダ・チンタナ(2010年)」では、スリランカが海運拠点となるべく、コロンボ港拡張とハンバントタ港建設、ゴール港、トリンコモリー港、カンケサントウライ港の開発などを目指している。日本が1980年代から2006年までに開発・改善・拡張を支援したコロンボ港(合計支援額約926億円)は、現在では南アジア地域の中継港(コンテナ取扱量世界第28位)として機能している⁷³。また、ADBによる3億米ドル融資と官民パートナーシップ(PPP)を通じて、同港は更なる拡張が進んでいる。一方、コロンボ港に並ぶ主要港として期待されているのが、中国が支援するハンバントタ港である。ハンバントタは南部州に位置するラージャパクサ大統領の出身地で、スリランカ政府はハンバントタを最終的にコロンボに次ぐ第二の都市へ発展させる計画である。2007年に開始された支援は、中国輸出入銀行の3億6000万米ドルに及ぶ資金融資を通じて、2020年までに南アジア最大の港湾施設として完成する計画である⁷⁴。これにより、取扱い可能な貨物量が飛躍的に伸びることが見込まれる。現地調査からは、スリランカ政府、現地日本関係者、他ドナーの間で、ハンバントタ港への大規模投資はスリランカ経済に大きなインパクトを与えると期待する声が聞かれた。一方、同港は中国にとって前述した海上交通路確保を目指す港湾戦略と位置付け、商業港としてのポテンシャルは低いとの研究者の見解もあり⁷⁵、その動向を注視する必要がある。

港湾分野同様、空港分野に関しても、マヒンダ・チンタナ(2010年)はスリランカ

⁷² 「スリランカとインド・中国の政治経済関係」荒井悦代(2013年)

⁷³ JICA 国別分析ペーパー(2012年)

⁷⁴ 「スリランカとインド・中国の政治経済関係」荒井悦代(2013年)

⁷⁵ 「スリランカとインド・中国の政治経済関係」荒井悦代(2013年)

が空運拠点となる目標を掲げている。このため、コロンボにあるバンダラナイケ国際空港の拡張とハンバントタ国際空港の建設を通じた、観光客増加への対応を図っている。スリランカでは、バンダラナイケ国際空港が唯一の国際空港であったが、2013 年、中国の支援によってハンバントタ国際空港が開港している。これは、上述した港湾開発に並びハンバントタ開発の一環であり、バンダラナイケ国際空港を補完する国際空港と位置付けられている。一方、スリランカの国内空港に関しては、限定的な地域で運行され、整備の遅れが課題とされるが、国家開発計画で具体的な戦略は言及されていない。

(イ) 港湾・空港分野における日本の ODA の有効性

日本は国別援助計画において、経済基盤整備の一環として港湾及び空港の効率化を支援対象として挙げている。案件数は限られているが、両分野とも有償資金協力を通じた大規模な支援がなされた。特に港湾においては、長年にわたる日本の支援を通じた、スリランカの外貨獲得能力向上に対する一定の寄与がうかがえる。本評価対象期間の実績は有償資金協力「ゴール港開発計画(第一期)」に限定されるが、2006 年まで日本が支援したコロンボ港の改善事業は、事業終了後にその長期的経済貢献が測定できることから、本章で言及する。

コロンボ港のコンテナ取扱量は徐々に伸びている(表 3-8)。このうち、日本が支援したターミナルの取扱量は 2010 年で 52%, 2011 年で 54%, 2012 年で 55%と、現在スリランカ最大規模のコロンボ港における取扱量全体の 5 割以上に貢献していることから、経済的インパクトの高さがうかがえる。

表 3-8 コロンボ港のコンテナ取扱量(千 TEU⁷⁶)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
コンテナ取扱量	2,455	3,079	3,381	3,687	3,464	4,137	4,263	4,187

出所: JICA 国別分析ペーパー及び JICA スリランカ事務所提供資料をもとに評価団作成

また、現在日本が支援中の有償資金協力「ゴール港開発計画」は、コロンボ港が国際競争力を高める傍ら、地方向け貨物の取扱いを代替する地方港として、多目的ターミナル、防波堤などの整備が進んでいる。実施機関からは、日本の支援は技術力が高い、技術研修が有益である、といった評価が聞かれた。一方、資金が十分でない、南部高速道路はゴールからコロンボ郊外までしか接続していないため、コロンボ市内への輸送に時間がかかりすぎるなど、援助の有効性を高めるために今後取り組まれるべき課題も言及された。

空港分野における日本の支援は、有償資金協力「バンダラナイケ国際空港改善

⁷⁶ TEU はコンテナ船の積載能力を示す単位で、1TEU は 20 フィートコンテナ 1 個分を表す。

計画」に限定される。世界主要 31 都市に就航する(2011 年現在)同港は、2011 年に旅客ターミナルの取扱い容量を超えるなど、ターミナルの拡張が喫緊の課題となっている⁷⁷。本事業を通じ、旅客ターミナルビル及び駐機場などを整備拡張し、増加する航空旅客需要に対応することで、スリランカの経済発展に大きく寄与することが期待される。しかし、現在も実施中である同事業を通じた日本の空港分野への貢献を本評価で検証することは、時期尚早である。

(4) 都市環境改善

(ア) スリランカにおける都市環境分野の動向

都市環境改善についての具体的な支援方針は、国別援助計画では明示されていないが、同計画に準じて毎年更新される事業展開計画において、(1)上水道、(2)下水道、(3)廃棄物管理、(4)都市貧困層の居住環境が挙げられている。

スリランカの上水道分野における課題は、安全で十分な量の水へのアクセス向上と水道事業運営の効率化である。給水率は全国的には高い基準となっているが、地域格差が顕著である。2011 年の上下水道普及率によると、都市部が 75%、地方部は 14%となっている⁷⁸。スリランカ政府が MDGs で掲げる、十分に安全な飲料水へのアクセスを 2015 年までに 85%、2025 年までに 100%に引き上げるには、こうした格差の是正と、都市部における上水道設備の改善・拡張、水質の向上⁷⁹などが求められている。また、スリランカの水道事業は電気事業同様、公社によって運営されている。民営化が進まない中、国家上下水道公社は、政治的理由から低い水道料金を設定する傍ら、高い無収水率⁸⁰や運営管理費により、経営が圧迫されている。全国の無収水率は、2006 年時点で 34%に上っている。中でもコロンボ市は、送配水管の老朽化と維持管理不足などの問題から、無収水率が全国で最も高くなっている。このため、国家上下水道公社は 2007 年から 2011 年までに毎年ほぼ 1%のペースで無収水率を減少させることを目標とする計画を掲げた(表 3-9)。

⁷⁷ JICA 「バンダラナイケ国際空港改善計画フェーズ 2」事業事前評価表

⁷⁸ JICA 国別分析ペーパー(2012 年)

⁷⁹ 国家上下水道公社のデータによると、特に北部州を中心に、地下水の硬度が高くなっている。
http://www.waterboard.lk/rnd_tech_data.asp (最終アクセス日:2014 年 1 月 9 日)

⁸⁰ 無収水とは老朽管からの漏水や盗水により給水量の中で料金徴収が不可能である水量の割合のこと。

表 3-9 無収水率の目標値(2007 年－2011 年, パーセント)

地域	2007	2008	2009	2010	2011
コロンボ市	50.0	49.0	48.0	47.0	46.0
大コロンボ圏(コロンボ市除く)	23.0	22.5	22.0	21.5	21.0
西部	34.0	33.5	33.0	32.5	30.0
北中部・北西部	28.0	28.0	27.5	27.0	26.5
南部・ウバ洲	23.0	22.5	22.0	21.5	21.0
中部・サバラガムワ	30.0	29.5	29.0	28.5	28.0
北部・東部	35.0	34.5	34.0	34.0	33.0
全国平均	33.0	33.0	32.0	31.0	30.0

出所: スリランカ国家上下水道公社「Corporate Plan 2007-2011」

下水道分野では、低い下水道普及率と工業・生活排水による水源汚染、都市部における下水道施設整備及び運営維持管理体制の確立、地方都市におけるし尿処理施設の普及が重要課題とされている。スリランカの下水道普及率は、2005 年は 2.0%、2009 年は 2.5%にとどまり、国家開発計画「マヒンダ・チンタナ(2010 年)」では 2020 年までに 7%に引き上げる計画である。また、経済成長に伴い汚染排出量が増加し、水源河川の水質汚濁、飲料水の水質悪化、健康・衛生への悪影響などが課題とされている。

下水道分野同様、近年の高度成長による負の影響として、商業活動の活発化と住民の生活スタイルの多様化により、廃棄物が増加している。また、地方自治体の技術的・財政的問題から、ごみ分別、リサイクル、有害廃棄物投棄などに関して、適切な廃棄物処理が行われていない。このことから、中央政府(主に環境省)が地方自治体支援体制を構築し、地方自治体、州政府関係者の能力を強化することが急務となっている。また、住民の意識向上と行動変容が求められている。こうした課題に対し、マヒンダ・チンタナ(2010 年)では、環境問題における優先分野として地方行政官のモニタリング能力強化や、法整備による違法行為の規制強化、地方レベルにおける再資源化の可能な最終処分場の整備などの方針を打ち出している。

近年のスリランカにおける都市問題に関し、日本の国別援助方針は都市の貧困に焦点を当てている。都市における貧困人口の割合は、経済成長に伴い、1990－1991 年の 16.3%から 2006－2007 年には 6.7%に減少している⁸¹。一方、都市部のスラムに住居を構えた貧困層の割合は、過少に報告されているとの見解もある⁸²。

⁸¹ UNDP 「Sri Lanka Human Development Report 2012: Bridging Regional Disparities for Human Development」(2012 年)

⁸² Appropriateness of the Sri Lanka poverty line for measuring urban poverty: The case of Colombo - Kulasabanathan Romeshun and Geetha Mayadunne (2011) <http://pubs.iied.org/10606IIED.html> (最終アクセス日: 2014 年 1 月 9 日)

こうした都市貧困層に対し、保健や教育といった社会サービスへのアクセス並びに水や衛生施設へのアクセス、廃棄物収集、排水改善などへの取組が求められている。マヒンダ・チンタナ(2010 年)では、都市人口の増加を目指すとともに、都市部のサービス提供過少地域に住む社会的弱者に対する居住環境の改善を図っている。

(イ) 都市環境分野における日本の ODA の有効性

既述の都市環境に係る課題に対し、2007 年度から 2012 年度の日本の支援案件をスキーム別に見ると、上下水道に関しては大半が有償資金協力となっている。廃棄物管理及び都市貧困層の居住環境に関しては、能力強化を重視した技術協力に限定されているが、貧困層の居住環境改善や環境教育などの草の根の活動はボランティアを活用することで、スキーム間の連携が図られた。各課題に関する有効性を以下に説明する。

上下水道分野へのドナー支援は、下記表に見られるように、2005 年から 2010 年の統計では日本が最大のドナーとなっており、高い貢献度が見受けられる。

表 3-10 上下水道分野へのドナー別支援額(2005 年－2010 年, 百万米ドル)

ドナー	融資額	贈与額	合計
日本	396.21	-	396.21
ADB	154.21	-	154.21
韓国	91.74	3.90	95.64
デンマーク	25.25	-	25.25
オランダ	-	31.03	31.03
フィンランド	-	9.15	9.15

出所：スリランカ財務・計画省「Annual Report 2010」

特に上水道整備に関しては、JICA スリランカ事務所の統計によると、2013 年 5 月現在のスリランカ全体の日間給水量 1,519,900 立方メートルに対し、日本支援事業による給水能力⁸³は、終了済みの案件のみの合計値で 19%(1 日当たり 291,700 立方メートル)、実施中案件を含めた値で 24%(1 日当たり 362,700 立方メートル)に当たる。したがって、本課題に対する日本の支援の一定の寄与がうかがえる。浄水能力への具体的な業績は以下のとおりである。

⁸³ 浄水場の浄水能力のみで計算。

表 3-11 日本支援事業の給水能力(立方メートル・一日当たり)

スキーム	事業年	案件名	浄水能力
無償	1984	カラトゥワ・ラブガマ浄水場リハビリ	150,000
有償	1997	カル河水源開発・給水拡張計画	60,000
有償	2001	キャンディ上水道整備計画	36,700
無償	2003	マータラ上水道整備事業	45,000
有償	2008	水セクター開発計画	60,000
有償	2010	東部州給水開発計画	Dehiattakandiya 4,600
			Mahaoya 6,500
無償	2012	キリノッチ上水道復旧計画	3,800

出所：JICA スリランカ事務所データ

上記の有償資金協力・無償資金協カスキームによる上水道整備に関する総体的なインパクト以外に、「コロombo市無収水削減能力強化プロジェクト」では、無水収率の高いコロombo市において国家上下水道公社職員の無収水削減対処能力の向上を支援した。プロジェクト終了時の評価結果では、同職員の現場における技術力とマネジメント能力の強化が確認された。また、パイロット地区の無収水率削減を達成している。しかし、コロombo市全域へのインパクトには至っていないため、同様の取組がスリランカ政府や他ドナー（特に ADB）によって今後広域展開されることが求められている。そのほか、老朽管の布設替えなどのハード面の対策もうまく組み合わせる必要があると指摘された。本評価団が行った国家上下水道公社への聞き取りでは、本事業に代表される、水道事業の運営管理能力に関する日本の研修への評価が確認された一方、ハード面（設計・調達・建設など）での支援に関しては、価格が高すぎるため、他ドナーと比べて競争力が落ちているとの課題も指摘された。

スリランカにおける上水道分野では、上記スキーム以外に、国際協力機構（JICA）の協力準備調査として「BOP ビジネス連携促進」が実施された⁸⁴。貧困層の抱える開発課題を解決し、かつ事業となり得るビジネスを日本企業が開発するため、日本政府が支援を提供する同スキームは、近年、官民連携の新たなアプローチとして注目されている。同スキームの対象として2011年に選定された「未給水地域における水供給事業準備調査」は、「水のいのちものづくり中部フォーラム」のメンバーである豊田通商（株）と名古屋市上下水道局が連携し、スリランカの貧困層に対する給水事業の可能性を検討するため、フィージビリティ調査（F/S）を実施した。調査結果として、給水不足の一部地域において上水道を整備する事業を立ち上げ、国家上

⁸⁴ BOP ビジネスとは、開発途上国の BOP 層（貧困層）を潜在消費者として、また、バリューチェーンの一部としてとらえ、企業が製品やサービスをビジネスの手法を用いて提供するもの。提供される製品・サービスが BOP 層の生活を改善すること、また、貧困層に企業や雇用の機会が提供されることなど、開発課題の改善につながるといった開発効果も期待できる。

下水道公社へ水を売り、国家上下水道公社が各自治体へ給水する体制が提案された。しかし、本評価団による調査関係者への聞き取り調査では、公共事業における PPP の実施体制が確立していないスリランカで、最終的な事業化は難しいとの見解も寄せられた。前述したように、スリランカの水道料金が低価格に抑えられている中、長期的に有益なビジネスを成立させるには、値上げが必須条件となっている。したがって、スリランカで今後も民営化が進まなければ、「BOP ビジネス連携促進」のような官民連携スキームを効率的に活用するのは、容易ではないと分析する。今後、日本がスリランカにおいて官民連携を援助スキームの一環として促進していくためには、スリランカ政府の意識改革も含め、更なる対話が必要と考えられる。

廃棄物管理及び都市貧困層の居住環境に関しては、支援額規模と案件数の観点から(各 1 件ずつ、3.5 億円並びに 69.06 億円)、インパクトは小さいと言える。一方、廃棄物管理支援として実施された技術協力「全国廃棄物管理支援センター能力向上プロジェクト」では、スリランカ政府の廃棄物管理能力向上に貢献したことが、本評価団による文献調査と実施機関への聞き取りで確認された。本案件終了時評価報告書によると、有効性として、全国廃棄物管理支援センターの管理面・技術面に関する能力の向上と、同センターが地方自治体を効率的に支援するための体制づくりが指摘されている。また、スリランカの廃棄物堆肥化工場の数が 2006 年時点は 17 か所であったが、2010 年には 56 か所に拡大し、地方自治体の 17%を達成したことは、同プロジェクトのインパクトによるものと評価している。実施機関への聞き取りからも、研修や実施過程を通じた同センター職員の知識向上が確認された。一方で、スリランカでは能力を向上した職員が数年で全く異なる分野に異動を命じられるケースが多く生じるため、長期的な組織レベルの能力向上につなげることの難しさが指摘された。

上記プロジェクト以外にも、日本は廃棄物管理に関する短期及び長期研修を行ってきた⁸⁵。研修事業の裨益者である 125 人以上の元研修員たちは、研修後、帰国研修員同窓会を組織している。同窓会メンバーは、JICA と協力して定期的な会合を開き、ワークショップやセミナーを通じた積極的な意見交換を行うなど、現在でも積極的な活動を行っている。こうしたネットワークの構築は、本分野における研修事業の波及効果であり、その有効性が指摘できる。日本は、今後も同ネットワークとのつながりを保持し、廃棄物管理に係るスリランカの意識と能力向上への支援を続けていくことが有益だと言える。

また、廃棄物管理においては、前述したように、草の根レベルの環境教育推進のため、ボランティア・スキームがスリランカ各地で活用されている。例えば、コロombo 県の市役所レベルに JOCV が配置され、コンポストの普及や家庭レベルのゴミ分別

⁸⁵ 国別研修「スリランカ地方都市環境行政—名古屋に学ぼう」や「行政官のための廃棄物管理国別研修」が実施された。

の行動変容を図っている。インパクトは小規模ながらも、地域に根差したアプローチが確実な住民や地域の意識向上につながると、関係者から指摘された。上記「全国廃棄物管理支援センター能力向上プロジェクト」の実施期間中は、プロジェクト実施機関と廃棄物管理担当の JOCV の間で意見交換や経験共有が定期的に行われていたと、元プロジェクト関係者が述べており、スキームを超えた相乗効果も確認された。一方、JOCV の位置付けが明確でないとの意見が、現地調査で聞き取りを行った JOCV から寄せられた。技術協力プロジェクトが終了したため、JOCV としてのスキームが孤立したことが、要因の一つとして考えられる。今後は、JOCV のような若い人材を最大限にいかすべく、他スキームとの連携及び日本人専門家やシニア海外ボランティア(SV)との交流を促進することで、相乗効果を生むことが望まれる。

なお、都市環境改善に対応した唯一の事業として有償資金協力「ルナワ湖周辺生活環境改善計画」が挙げられるが、関連資料が十分に入手可能でなかったため、同分野に関する援助の有効性の検証は行わないものとする。

3-2-3 重点分野の達成度 3： 外貨獲得能力の向上

近年のスリランカは、毎年平均 6%の経済成長を記録する一方で、貿易赤字が 2007 年の 36.57 億米ドルから 2012 年には 97.10 億米ドルに増大している⁸⁶。外貨獲得能力を向上するには、経済構造を改善することが急務とされている。スリランカ財務・計画省の統計によると、卸・小売業、ホテル・レストラン業、運輸・コミュニケーション業、銀行・保険・不動産業などのサービス業が国内総生産(GDP)の半分以上を占めている。これに次ぎ、鉱業、製造業などによる工業が 3 割強、農林水産業が 1 割強となっている(表 3-12)。一人当りの GDP が 2005 年の 1,241 米ドルから 2012 年には倍以上の 2,923 米ドルに拡大したのに対し、セクター構造比は、ほとんど変化していない。

表 3-12 スリランカ GDP に占めるセクター別構成割合(パーセント)

セクター	2008	2009	2010	2011	2012
農林水産業	12.1	12.0	11.9	11.2	11.1
工業	28.4	28.6	28.7	29.3	30.4
サービス業	59.5	59.3	59.3	59.5	58.5

出所：スリランカ財務・計画省「Annual Report 2012」

⁸⁶ ジェトロ提供資料

繊維産業や農業などの主要輸出産業が脆弱で、総体的に付加価値が低いスリランカの経済構造は、内需けん引型の経済成長モデルと位置付けられている⁸⁷。同モデルは持続的な経済成長の足かせになるため、スリランカにおける新規産業の育成と既存産業の高度化は急務とされている。

この課題に対応し、スリランカ国別援助計画では、外貨獲得能力の向上への支援として、(1)輸出促進、(2)外貨導入の促進、(3)情報技術(IT)化の促進、(4)人的資源開発支援、(5)「環境保全型観光開発」に対する支援と定義付けている。特に官民連携を重要なアプローチとして捉え、ジェトロ、日本商工会議所との有機的な連携を通じ、スリランカの輸出促進に寄与する狙いである。本課題を具体的に支援するプログラムは、「産業振興」と「観光振興」から構成されている。

国際機関を通じた援助(ODA)、個別専門家及びボランティア派遣、研修を除く2007年度から2012年度までの日本の援助実績は、以下のとおりである(表3-13)。

表 3-13 外貨獲得能力の向上における日本の援助実績

	案件名	スキーム	年度	金額
産業振興プログラム	技術教育訓練再編整備計画プロジェクト	技術協力	2005-2010	7.5
	遠隔教育情報技術者育成プロジェクト	技術協力	2005-2010	0.6
	小企業育成計画(第三期)	有償	2004-2007	96.2
			小計	104.3
観光振興プログラム	シーギリヤにおける地域主導型観光振興プロジェクト	技術協力	2008-2010	2.9
	観光セクター開発計画	有償	2006-2010	26.0
	シーギリヤ博物館展示機材整備計画	一般文化無償	2007	1.7
			小計	30.6
外貨獲得能力の向上における援助総額				134.9

出所：評価団作成

本重点分野に関するスリランカにおける動向と日本 ODA の有効性は、各プログラムに沿って以下に説明する。

(1) 産業振興

スリランカにおける海外直接投資は近年増加しており、2012 年、同国は世界銀行によって南アジアで二番目にビジネス環境の質が高い国に選ばれている。一方、海外直接投資先の割合はホテル・レストラン業(20.2%)、電話・通信ネットワーク(18.5%)、繊維・衣料・皮革製品(8.9%)が最も多く、付加価値の高い製造業などへ

⁸⁷ スリランカ国別分析ペーパー(2012 年)

の民間投資が求められている⁸⁸。スリランカ政府は主にインド及び中国からの投資を重視しているが、本評価団が聞き取りを行ったスリランカ投資庁は、日本も重要な投資国と位置付けられると述べた。在スリランカ日本商工会議所の会員数で見ると、2007年の57社から2012年は67社と微増にとどまっており、中小企業が大半となっている⁸⁹。その理由として、スリランカの人口が2,000万人程度と国内市場の規模が小さく、内戦終結後に治安状況が改善されたことが認識されていない点が考えられると、スリランカ投資庁やジェトロは分析している。また、進出した日本企業は、スリランカの裾野産業の育成不足、電気料金の高騰、及び従業員の賃金の上昇などの経営上の課題を挙げている。これに対し、スリランカ投資庁は、民間セクターの投資を活性化できる投資環境を整備することで、南アジア、アフリカ、中東などへの中継地点として投資を促進する方針である。特に、既に自由貿易協定(FTA)を締結しているインド及びパキスタン、更には2014年に締結予定である中国市場を狙う企業に対し、治安が良く、優遇策・奨励策が整備されたスリランカの魅力を発信している。

また、スリランカは初等教育及び中等教育の高い就学率を達成する一方、低い大学進学率や若年層の高い失業率が産業人材育成の弊害になっている。国連のデータによると、15歳から24歳のスリランカ人の失業率は2007年時点で21.2%に上る⁹⁰。さらに、教育システムの在り方と提供されるスキルが労働市場のニーズとミスマッチしている問題が、ジェトロ・コロンボ事務所や高等教育省との聞き取りで指摘された。これに対し、高等教育省では「国家高等教育における戦略的管理計画2012-2015年」を策定し、2020年までに高等教育における国際的な知識拠点となるべく、高等教育への機会とアクセスの向上、卒業生の雇用率と質の改善、高等教育システムの効率化などを目指している。

産業振興に係る課題に取り組むべく、「マヒンダ・チンタナ(2010年)」では、付加価値と競争力を持つ知識・技術集約型の産業振興を目指している。このための戦略として、海外直接投資の促進、地方産業の開発、輸出品の多角化、人的資源の開発、中小企業の育成、付加価値と生産性の向上などが打ち出された。

産業振興におけるドナー支援は、教育分野、金融分野、情報通信技術(ICT)分野など多岐にわたる分野への関与が見受けられる。ADBは、技術・職業訓練所の質の改善や、中小企業振興政策策定、金融業における民間セクター参入の促進を後押しした。また、世界銀行は、投資環境に係る法整備の効率化、高等教育と技術訓練の改善、公共サービスのIT化、中小企業支援などを行っている。二国間ドナーでは、韓国国際協力団(KOICA)が対スリランカ「国別パートナーシップ戦略」におい

⁸⁸ ジェトロ事務所提供資料

⁸⁹ ジェトロ事務所提供資料

⁹⁰ UN Data <http://data.un.org/Default.aspx> (最終アクセス日:2014年1月9日)

て職業訓練学校の設立及び改善を打ち出し、内戦影響地域のジャフナ県において、ジャフナ技術専門学校の技術短大への格上げなどを支援した。

産業振興に当たり、日本は技術協力と有償資金協力を利用し、主に人的資源の開発と小企業の育成を支援している。人的資源の開発では、ある程度の貢献がうかがえる。例えば、技術協力「技術教育訓練再編整備計画プロジェクト」は、上述した訓練の内容と産業界の需要とのミスマッチに対応し、対象校に中堅技術者の育成に必要な国家技能基準のコースを設立し、技術教育訓練局が経営・技術能力を獲得することを目標とした。プロジェクト終了時評価によると、職業・技術訓練にディプロマコースを導入するという、スリランカ政府の政策を実現した点で効果があった一方、技術教育訓練局の能力向上は期待していたレベルまで発揮されなかった。また、「全技術訓練校や技術短大における人材育成及び各地における技術短大の設立」というプロジェクトの上位目標への貢献度は、限定的であったと指摘されている。もう一つの技術協力「遠隔教育情報技術者育成プロジェクト」は、2002年から2005年までコロombo大学において遠隔教育情報技術者の育成を行った「情報技術分野人材育成計画」の成果を活用し、スリランカ国内の遠隔教育情報技術者の育成を目指した。「情報技術分野人材育成計画」は本評価対象期間前に終了したが、2010年に事後評価が実施された。プロジェクト終了後、カウンターパートであったコロombo大学が、プロジェクトで実施したコースを基に需要と質の高い15種類の新規コースを立ち上げていることが評価され、持続性の高い貢献がうかがえる。この成果を受け継いだ「遠隔教育情報技術者育成プロジェクト」は、スリランカ国内の遠隔教育研修を実施しただけでなく、コロombo大学と協力して第三国研修を併せて実施するなど、アジア・アフリカ諸国へのIT人材育成にも寄与している。

産業振興へのそのほかのインパクトとして、有償資金協力「小企業育成計画(第三期)」が挙げられる。本事業は、第一期、第二期に次ぐもので、小零細企業への低金利資金の供給を行うことにより、小零細企業の生産基盤整備及び拡大、小零細企業の技術及び財務管理面の能力向上、参加金融機関の財務能力向上を図った。本評価対象期間中に実施された第三期に関しては、事後評価が実施されなかったため、その有効性を検証することは困難である。ただし、第一期及び第二期(2006年度終了)の事後評価が2007年に実施され、約9,300企業(スリランカの中小零細企業の約3割)が融資を受け、その約3分の1で生産性・収益性が、約半数で技術力が向上したと評価されている。総合的には約9割の融資事業が成功と判断され、本事業による融資は約4万人の雇用増加と年間約40億ルピー(全国総輸出額の0.7%)の輸出増加につながったと推計されていることから、スリランカ全国レベルで一定のインパクトがあったと分析する。

そのほか、産業振興につながる外貨獲得能力向上への日本の近年の支援傾向として、ジェットロによるスリランカへのビジネス・ミッションの実施や、スリランカにおけ

る官民合同フォーラム（大使館・商工会議所の連携）を通じたオールジャパンによる日系企業支援などが盛んに行われている。また、2014 年度には日本の投資促進アドバイザー（個別専門家）が配置されることが、スリランカ投資庁と JICA 間で合意された。このように、官民連携や投資環境整備など日本の支援が多様化する一方、2012 年に策定された国別援助方針は、重点分野を「経済成長の促進」として「選択と集中」を図っている。今後、本重点分野では、日本が培ってきた技術と援助経験をいかすソフト面での貢献を、ハード面と併せてプログラム化することが考えられる。ソフト面での支援の可能性として、高等教育の改善と中小企業の育成が挙げられる。経営学など現在のスリランカで需要の高い分野に関して知見を持つ日本が高等教育をより支援するべきであるという声が、多くの日本関係者及び高等教育省から聞かれた。スリランカには、文部科学省の奨学金などを得て日本へ留学し、スリランカに帰国後、大学教授や政府高官として活躍する元留学生が多く存在するという。彼らと協働で対象グループの選定や事業の実施を検討することは有益であると考えられる。具体的には、スリランカの教育研究所への支援や、高等教育改革に関する政府高官の意識向上などが提案できる。また、実施機関や有識者は、高等教育支援と併せて、現地の中小企業育成を引き続き後押しする必要性を指摘している。スリランカがより民間投資を促進するためにも、裾野産業である中小企業の成長は必須である。例えば、「小企業育成計画」のように具体的な金融アクセスを提供するほか、インフラ整備や BOP ビジネス連携促進を通じた現地中小企業の発掘や、研修事業による能力向上などが考えられる。



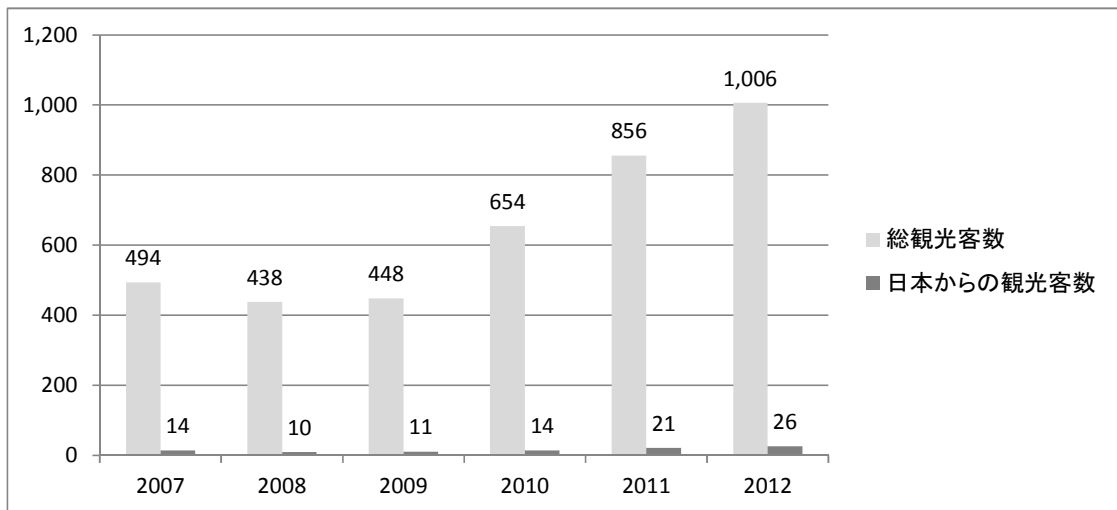
高等教育省への聞き取り調査の様子。高等教育省次官（左）自身が日本で修士号及び博士号を取得しており、日本に留学経験のあるスリランカ人は、現在のスリランカの大きな財産になっていると言う。

（2）観光振興

スリランカは豊かな自然環境と世界遺産⁹¹を保有することから、近年観光地としての人気を高めている。特に2009年の内戦終結を境に治安が改善されたことで、観光客数は右肩上がりに上昇し、大きな外貨収入源となっている。2012年には、観光客数が100万人を突破した（図3-6）。なお、国別に観光客数を見ると、2012年はインド、イギリス、ドイツが上位3国で、日本の観光客数は11位となっている。⁹²

⁹¹ 文化遺産 6 か所、自然遺産 2 か所からなる。

⁹² ジェトロ提供資料



出所:ジェトロ

図 3-6 スリランカ観光客数推移(2007 年－2012 年, 千人)

前章で紹介したように、海外直接投資先としてホテル・レストラン業が最も高い割合を占めていることは、好調な観光業を裏付けている。現在、シャングリラ、クラウン・リゾーツ、ハイアットリージェンシーといった大手ホテルグループがスリランカに新規参入する計画が進んでいる。

経済的効果の高い観光業は、マヒンダ・チンタナ(2010年)で重点開発分野と位置付けられ、2016年までに250万人の観光客数、25億米ドルの歳入目標を掲げている。しかし、観光資源は多く存在するものの、戦略的な観光振興策の欠如、観光インフラの未整備、人材の不足などが課題とされる。その潜在力を発揮するための戦略として、観光業の多角化、アメリカ・東アジア・中東・東欧などの市場へのフォーカス、観光インフラの開発、サービス基準の向上、エコ・ツーリズムの促進などを打ち出している。これらの戦略は、経済開発省の「観光業開発戦略(2011年－2016年)」にも反映され、同省の管轄下にある観光開発庁が実施している。

観光業へのドナー支援は、空港や道路など大規模インフラ整備による間接的なものが多く、直接的な支援はほとんど見られない。最も観光客の多いインドとは、二か国間の観光客の往来を促進すべく、二国間協定を近く結ぶ予定であることがスリランカ財務・計画省の2012年年次報告で述べられている。これにより、航空やフェリーサービスを促進することが計画されている。

日本の観光振興における貢献は、国別援助計画が打ち出す「環境保全型観光開発」にのっとり、技術協力、有償資金協力、一般文化無償資金協力、ボランティアの異なるスキームを採用することで、相乗効果が図られた。技術協力と一般文化無償資金協力は、中部州の世界遺産であるシーギリヤが対象とされ、有償資金協力

も、一部がシーギリヤで実施された。また、同技術協力案件及び有償資金協力案件の期間中、同地域に3人のボランティアが派遣され、草の根レベルで観光振興を支援している。結果として、シーギリヤ博物館においてソフト面とハード面の有機的効果が見られた一方、プログラム全体としては地域限定型で規模も小さいことから、スリランカ全体の外貨収入増加に直接的インパクトを与えたとは言い難い。

シーギリヤは要塞化した岩上の宮殿跡とそれを取り囲む水路、庭園などからなる、5世紀に建設された古都である。岩山の中腹に描かれたフレスコの女性像「シーギリヤ・レディ」でも知られ、スリランカ屈指の観光地とされる。一方、同地では低い観光サービス品質により、観光客の多くが遺跡に立ち寄るだけの傾向にあった。したがって、シーギリヤの観光開発により、地元住民がより恩恵を受けるべく、日本は様々な協力形態を組み合わせたプログラム・アプローチを実施した。初期段階として、2006年に見返り資金によるシーギリヤ博物館の建設と、2007年に一般文化無償資金協力による博物館展示機材の供与を実施した。機材提供には、地形モデル、オーディオ・ビジュアルシステム、展示ケース、館内案内表示などが含まれ、博物館の展示環境を充実化させている。これらハード面での支援の効果をより高めるため、2008年に技術協力「シーギリヤにおける地域主導型観光振興プロジェクト」を始動し、周辺地区の観光振興とマーケティング振興及びシーギリヤ博物館の運営技術の向上を目指した。

プロジェクト終了時評価報告書によると、シーギリヤ博物館スタッフに対する運営技術の移転や、館内設備・展示物の準備が実施されたことで、シーギリヤ博物館がシーギリヤにとって重要な付加価値となったと評価されている。これは、本評価団が現地調査で博物館長に聞き取りを実施した際にも確認された。博物館長からは、有用な技術移転の内容として、機材の管理（湿度の調整、展示の工夫など）、顧客志向のサービス、オーディオシステムなどの新技術の活用、特別展や地元の学校を対象にした教育プログラムの開催などが挙げられた。こうした日本の支援は、一時的な能力研修や機材提供で終わる他ドナーに比べ、関係者との協議を重ねてプロジェクト活動を企画・実施するアプローチにより、現場で応用可能な技術の移転が可能になったと指摘された。一方、プロジェクト終了時評価では、博物館職員の不足や観光振興協会の活動資金不足が持続的な観光振興の弊害となるとされ、これは現場での聞き取りでも確認された。同問題の背景として、中央集権型であるスリランカ政府において、売り上げ及び予算は全て文化・芸術省の管轄下にある中央文化基金が管理している体制が、効率的な資金援助と地元への還元を難しくしているとも言える。本評価団は現地調査の際に同博物館を訪れたが、素晴らしい展示内容にもかかわらず、訪問者は疎らであった。したがって、上述の人材・資金問題を解決し、より工夫したマーケティングと観光振興によって観光客を呼び込む必要があると言える。



日本の支援によって 2009 年に生まれ変わったシーギリヤ博物館。設備改善だけでなく、年中無休制の導入、イベントの開催などが新たに開始された。



日本が寄贈した「シーギリヤ・ロック」の模型は精巧で、展示物の目玉の一つとなっている。

上記案件の実施期間中に、同地域へJOCVが派遣された。地元の主婦たちが観光客を対象に収入創出活動を行うため裁縫技術を教えたり、地元のツアーガイド、タクシー（三輪車）ドライバー、ホテル職員、シーギリヤ博物館職員へ日本語やサービス向上を目指した研修を行うことで、ソフト面からの観光振興を支援している。

有償資金協力「観光セクター開発計画」は、シーギリヤ、アヌラダプラなどスリランカの6つの地区において、観光地のインフラ整備、人材育成などを行うとともに、日本向けのマーケティング促進活動を実施した。インフラに関しては、例えばシーギリヤ遺跡内におけるビジター関連施設と遺跡周辺における道路の整備が支援された。これは現地調査でも確認され、観光客の遺跡へのアクセス向上にある程度寄与したと思料する。また、本評価団が聞き取りを行った観光開発庁は、本事業を通じて、日本向けの様々な観光プロモーション活動が実現したと述べている。日本の電車、タクシー、大手新聞会社などへの広告掲載や、トラベルフェアの開催によって、スリランカの魅力をアピールしたことは、日本からの観光客数増加に貢献したと評価されている。一方、本マーケティング促進活動の実施期間は、1年間に限定されており、2－3年にわたるより持続的な実施期間が必要であったことが指摘された。また、先述のシーギリヤにおける技術協力プロジェクトの活動成果である観光振興が、同有償資金協力案件でいかに活用或いは連携されたか確認できなかったが、この点は将来の観光振興対策を検討する上での課題と言える。

3-2-4 重点分野の達成度 4: 貧困緩和・地域開発

対スリランカ国別援助計画の4つ目の重点セクター目標は「貧困緩和・地域開発」である。本目標はサブセクター目標として、(1)生活基盤および産業基盤の整備、(2)保健・医療分野のレベルアップ、(3)地域・地場産業の育成を選定している。ス

リランカでは、近年の著しい経済成長の反面、都市部で恩恵を受ける富裕層と農村部の貧困層の格差が是正されずにいる。また、医療や教育サービスが政府から無料で提供された結果、スリランカの社会開発指標は高いレベルを達成しているが、慢性的な財政赤字を生んだほか、サービスの質が問われている。これらの課題に対し、日本は、(1)農漁村・地方開発、(2)保健医療、(3)基礎教育の3つのプログラムを打ち出した。2007年度から2012年度まで各プログラムに貢献した日本の協力実績は、個別専門家及びボランティア派遣、研修を除き、以下のとおりである(表3-14)。

表 3-14 貧困緩和・地域開発における日本の援助実績(億円)

	案件名	スキーム	年度	金額
農漁村・地方開発プログラム	貧困農民支援	無償	2010-2012	3.6
	小規模酪農改善プロジェクト	技術協力	2009-2014	3.6
	コミュニティアプローチによるマナー県復旧・復興計画	技術協力	2004-2008	5.5
	トリンコマリ県住民参加型農業農村復興開発計画	技術協力	2005-2009	4.9
	北東部津波及び紛争被災地域コミュニティアップリフトメントプロジェクト	技術協力	2006-2009	0.9
	北部東部地域内におけるコミュニティ開発人材育成プロジェクト	技術協力	2011-2014	1.8
	南部地域の村落生活向上プロジェクト	技術協力	2006-2010	3.2
	乾燥地域の灌漑農業における総合的管理能力向上計画	技術協力	2007-2011	3.5
	肥料利用適正化計画	技術協力	2006-2008	
	貧困緩和地方開発計画	有償	2006-2009	40.5
	貧困緩和マイクロファイナンス計画(第二期)	有償	2008	25.8
	農村経済開発復興計画	有償	2002-2009	60.1
	プランテーション改善計画(第二期)	有償	2003-2008	18.4
	草の根・人間の安全保障無償(64件※)		2007	16.2
			小計	187.9
保健医療	アヌラダプラ教育病院整備計画	無償	2008	18.0
	第2次アヌラダプラ教育病院整備計画	無償	2009-2011	3.9
	ジャフナ教育病院中央機能改善計画	無償	2009-2012	23.0
	健康増進・予防医療サービス向上プロジェクト	技術協力	2008-2012	3.8
	5S/TQMによる保健医療サービスプロジェクト	技術協力	2009-2012	0.1
	地方基礎社会サービス改善計画	有償	2012-2017	39.4
			小計	88.2
基礎教育	学校運営改善プロジェクト	技術協力	2005-2008	3.9
			小計	3.9
貧困緩和・地域開発における援助総額				280.0

※農漁村・地方開発プログラムは紛争地域も対象であるため、ここに含まれる件数及び援助額は、第一重点課題として紹介された復興・生活改善の草の根・人間の安全保障無償資金協力のものと一部重複している。

出所：評価団作成

(1) 農漁村・地方開発

スリランカでは、コロンボ市を含む都市部での経済成長が進む一方、地方農村との社会経済的格差が広がっている。貧困層の約 95%は主に津波被害及び紛争による影響のあった北東部地域や、乾燥地域、プランテーション農園（紅茶、ゴム、ココナッツなどの栽培）地域に居住している⁹³。スリランカ国連機関が出版した人口開発報告書は、2012 年の開発テーマとして地域格差を取り上げ、スリランカの貧困者比率が 2002 年の 22.7%から 2009 年－2010 年の 8.9%に減少した成果を認識しつつも、北部、東部、中央部などにおける人間開発の遅れを懸念している。

こうした貧困地域の開発課題とそれに対するスリランカ政府の開発方針を、(1) 農業、(2) 漁業、(3) 畜産、(4) かんがい、(5) プランテーションの 5 つの分野に分けて、下記表にて説明する(表 3-15)。

⁹³ 対スリランカ事業展開計画(2009 年 6 月版)

表 3-15 貧困地域における主な開発課題と国家戦略

セクター	課題	「マヒンダ・チンタナ」の主な戦略
農業	- 生産性の低い自給型農業 - 技術革新の欠如 - 国際市場へのアクセスの欠如 - 高品質の種子と機材の不足 - 水稻栽培の収益性が低く、農家収入が低迷 - その他農作物(タマネギ、チリ、メイズなど)の高い輸入依存度 - 道路インフラの未整備	- 商業的農業への転換 - かんがいのアップグレードと補助金政策の継続によりコメの生産量を増大し、持続的な自給自足を達成 - 高品質の種子、先進的な耕作技術によるその他農作物の国内生産量を拡大 - 農村道路などの基礎インフラ整備
	- 信頼性の高い海洋資源情報の欠如 - 不適切な収穫後処理によるロス - 民間セクターによるインフラ投資の足 - 紛争による北東部の漁業インフラの荒廃や破壊 - 未熟な漁業・加工技術 - 沿岸漁業における研究・人材育成・普及の不足 - 内水面漁業・養殖の発展の遅れ - 融資サービスへのアクセスの欠如 - 信頼性の高い最新データの不足	- 漁業インフラと漁船の近代化による沖合・遠洋漁業の推進 - 内水面漁業・養殖の開発 - 新技術・設備の導入による収穫後処理のロス削減 - 漁業コミュニティの能力・スキル向上 - マーケティングと流通システムの改善 - クラゲ、海草など付加価値の高い商品と輸出市場の促進
畜産	- 低い牛乳の自給率(33%) - 不適切な飼養管理 - 家畜飼育に係る基本知識の欠如 - 人工授精サービスへのアクセスの不足 - 高品種の繁殖用牛の不足	- 酪農業の促進(品種改良、家畜衛生の改善など) - 民間セクター参入による大規模酪農農場の近代化 - 育種素材の生産拡大 - 養鶏生産の促進
	- 老朽化によりかんがいスキームが機能不足 - 農民組織による不適切な維持管理 - 紛争による破壊や荒廃 - 必要以上の水を利用したコメ作習慣(かんがいスキームから得られる表流水の80%が農業利用)	- かんがい水利用の効率化(現80%から60%に削減) - 大規模プロジェクトによる水資源開発 - 水タンクの復旧 - ダム・運河の復旧及び格上げ - 運営管理の効率化
プランテーション	- 低い生産性 - 低い改植率 - 砂糖の低い自給率(8%) - 劣悪な労働条件 - 老朽化した住居や居住地域の未整備 - 老朽化した水道、道路などの基礎インフラ	- 新規クローンの導入と技術革新による生産性の向上 - 年間改植率の増加 - プランテーション地域の拡大(特に東部および乾燥地域) - ブランド化による紅茶の付加価値向上 - 一年生作物や越年生作物(パッションフルーツ、パイナップルなど)の間作 - 種類の改善、運営管理向上などにより砂糖の生産性を向上 - プランテーション農園労働者の生活改善

出所: マヒンダ・チンタナ、対スリランカ事業展開計画、JICA国別分析ペーパー、各案件評価表を基に評価団作成

国別援助計画に準じた対スリランカ事業展開計画は、農漁村・地方開発の課題として、資源不足、インフラ未整備、不十分な人材・技術・組織、政策・制度の未整備を挙げている。これらの課題を抱える地域に対して、農業基盤・資源・インフラの整備、能力向上、政策・制度の改善を後押しする計画となっている。本課題は、その後2012年に策定された国別援助方針でも、3つの重点分野の一つである「後発開発

地域の開発支援」として引き継がれた。「後発開発地域」には、紛争影響地域である北・東部への支援に加え、南部の後進地域への適正な支援も含まれている。現地で聞き取りを行った現地日本関係者及び他ドナーによると、北・東部の復興が進む昨今は、同地域への支援の集中から他の後発開発地域へ移行するようスリランカ中央政府から強い要望が出ているとのことである。

ドナー支援状況に関しては、農業・かんがい分野に対する主要ドナーとして、日本、クウェート、世界銀行、サウジアラビア、石油輸出国機構(OPEC)国際開発基金、国際農業開発基金(IFAD)が挙げられる⁹⁴。世界銀行は、南部と北・東部の貧困地域におけるかんがい支援や、老朽化の進んだダムの復旧などを実施した。一方、ADBは、果物、香辛料などの研究、種子生産などを支援してきたが、2009年から農業分野への新規融資を行わない方針を打ち出し、2011年以降は、紛争影響地域における農業、畜産、かんがいに関する支援に集中している⁹⁵。資金的貢献に関しては、2007年から2012年までのドナー別データは入手できなかったが、スリランカ財務・計画省の2010年年次報告書では、同年度の農業・かんがい分野支援額のうち日本が34.39%供与したとして、その貢献度が認識されている。

農漁村・地方開発の取組に対し、2007年度から2012年度の日本の支援は、主に技術協力と有償資金協力を傾倒している。技術協力に関しては、貧困地域とされる北・東部、南部、乾燥地域におけるコミュニティ参加型の生計向上及び小規模農村インフラ整備案件が多くなっている。分野としては、酪農、かんがい、農業分野において、前述した貧困課題に対応した。一方、漁業分野に関しては、本評価期間中に具体的な支援は見受けられなかった。

実施された本分野への技術協力による支援は、総体的に一定の有効性は見られるが、インパクトは限定されている。例えば、技術協力「小規模酪農改善プロジェクト」は、小規模酪農家に飼養管理技術を移転することで牛乳の生産性を改善し、収益向上を図っている。2011年に実施された中間レビューによると、小規模酪農改善のための技術・体制基盤は着実に整備されつつあり、有効性は高いと評価される一方、裨益世帯数が限られているため(数十から百世帯程度)、地域全体への技術の普及の必要性を指摘している。また、技術協力「南部地域の村落生活向上プロジェクト」は、当時貧困率の高かった南部州地域において、コミュニティ参加型アプローチによる生計向上活動(自家種子生産、中国野菜、パッションフルーツ、キノコ栽培など)が実施されたことを認識しつつも、実際の生計向上にほとんど結びついていないことが、終了時評価の結果として報告されている。以上の事例から、技術協力による支援は貧困削減への期待された効果を達成していないと分析される。

有償資金協力では合計144.7億円を供与し、道路整備、かんがい施設のリハビリ、

⁹⁴ スリランカ財務・計画省「Annual Report 2010」

⁹⁵ スリランカ国別分析ペーパー(2012年)

プランテーション農園労働者の労働・生活環境改善、貧困層へのマイクロファイナンスを実施した。ほとんどの案件の事後評価がいまだ実施されていないため、総体的な有効性及びインパクトの評価を検証することは困難である。このうち唯一事後評価の実施された有償資金協力「貧困緩和地方開発計画」は、地方部において道路（国道・地方道路）の整備などを行うことで、貧困層の市場・社会サービスなどへのアクセス改善を図った。評価の結果、対象地域における道路整備改善及び利用率は目標値を達成しており、生活環境の改善と経済の活性化・所得の向上も受益者から確認された。事業実施前後の対象地域における貧困率を比較すると、1つの地域を除き、貧困率は改善していることから、本事業による所得向上生活環境の改善を通じて、貧困率の削減にも一定程度貢献したと結論付けられている。

(2) 保健医療

本報告書第2章で説明したように、スリランカは保健分野で比較的高い開発レベルを達成している。2010年に出版された「MDGs国別報告書2008年/2009年」では、乳児死亡率、5歳未満児死亡率、妊産婦死亡率は良好で、それぞれの目標の達成は可能であると指摘された。一方で、保健医療サービスの地域格差が課題とされている。また、スリランカは、死亡原因として感染症を上回る生活習慣病を中心とした非感染症の深刻化や、少子高齢化の傾向が見受けられることから、経済成長と国民の生活習慣の変化に伴う新たな保健医療課題への対応が求められている。こうした現状に対し、スリランカ政府は、JICA開発調査の成果を基に「保健医療マスタープラン（2007年－2016年）」を策定した。主な戦略として、（1）疾病負担の削減と健康増進のための統合的保健医療サービス提供、（2）健康維持のためのコミュニティ・エンパワメント、（3）保健医療システムの効率化などを打ち出した⁹⁶。

保健分野に対する主なドナーは、日本、世界銀行、国連機関、サウジアラビア開発基金、米国が挙げられる。スリランカ財務・計画省によると、2005年から2010年までの上記ドナーによる貢献は全体の83%に上る。世界銀行は保健セクター開発プロジェクト及び追加支援を通じ、基礎保健ネットワークの強化、紛争影響地域における保健施設の整備、非感染症管理と予防、栄養改善などを支援した。そのほか、国連機関では主に世界保健機関（WHO）とUNICEFが保健医療システム強化、感染症・非感染症対策、母子保健・栄養などのプログラムを実施している。

日本は、保健医療分野において、上記「保健医療マスタープラン（2007年－2016年）」の実施を支援している。中でも、無償資金協力と技術協力を通じた、（1）疾病構造の変化、（2）地域間格差の是正、（3）保健セクターマネジメント機能の弱体化と全国無償の保健医療サービスによる保健医療財政への対応に絞られている。インパクトレベルのデータが欠如していることから定量的な貢献度を評価することは

⁹⁶ JICA 国別分析ペーパー（2012 年）

困難だが、本分野における定性的な成果として、技術協力を通じた非感染症への対応と保健セクターマネジメント機能の強化に貢献したと言える。

無償資金協力では、紛争影響地域（ジャフナ県）及び貧困率の高い州（中央北部州アヌラダプラ）における保健医療サービスの格差是正のため、病院整備を支援した。「アヌラダプラ教育病院整備計画（第2次含む）」では、乳児死亡率と5歳未満児死亡率がスリランカ全国で最も高い中央北部地域において、唯一の3次医療施設である中核病院の施設・医療機材の整備と拡充を支援した。外来部門サービス、異常分べん対応施設、集中医療施設の充実化により、外来部門、産婦人科部門、小児科部門において質の高いサービスの提供が図られた。高需要に対応不可能な状況と老朽化の進んだ設備を改善したことで、地域格差是正への寄与が期待できるが、事後評価がいまだ実施されていないことから、現時点でその定量的なインパクトを検証することは困難である。これに関しては、「ジャフナ教育病院中央機能改善計画」も同様である。

技術協力では、「5S/QTMによる保健医療サービス向上プロジェクト」及び「健康増進・予防医療サービス向上プロジェクト」が挙げられる。前者は、保健医療施設の質と安全を向上する5S（整理・整頓・清掃・清潔・しつけを基本とする職場改善運動）及び統合的品質管理（TQM）のアプローチが全国レベルで活用されるため、ガイドラインのツール開発や、モデル構築、モニタリングシステムの確立などに取り組んだ。しかし、終了時評価時点では、保健省、州・県の保健事務所が、傘下の病院及び保健所の活動をモニタリング・評価する能力が不足しているため、5S/TQMの仕組みがパイロット地域内でさえも機能しておらず、有効性は低いと報告されている。一方で、保健省の実施関係者に対する聞き取りでは、プロジェクト終了後に品質管理部門のシステム作りが進み、2014年までに16の病院と27の地域保健所において同部門が設置されることが確認された。同プロジェクトの成果は専門誌や新聞で取り上げられ、実施関係者は現在も全国各地からの招待に応じ、同アプローチの普及に努めている。また、国内研修を継続して実施するほか、JICAの南南協力プログラムを通じアフリカ及びアジア諸国に対する研修を実施するなど、広域にわたる持続性の高い貢献がうかがえた。なお、本アプローチを更に普及させるためには、費用対効果を測る費用便益分析が必要であると、同関係者から指摘されている。

「健康増進・予防医療サービス向上プロジェクト」に関しても、高いレベルでの有効性が見受けられる。本プロジェクトでは、生活習慣病を中心とした非感染症（糖尿病、高血圧症及び高コレステロール血症）への対策として、効果的かつ効率的な予防モデルを策定することが目標とされた。終了時評価によると、その成果として、対象2県においてモデルの活用が確認されただけでなく、当モデルが開発したヘルシ

ーライフスタイルセンター⁹⁷の意義を認識した保健省によって、全国の州と県の保健局、全医療施設及び関係機関における設立が進められ、2012年時点には合計609のヘルシーライフセンターが設置された。本来はプロジェクト終了後に組み込まれる予定であった全国展開が、プロジェクト終了前にほぼ達成されたことになる。本評価団が実施機関である保健省非感染症部門における聞き取りでは、全国展開が既に実現されたことが確認された。その結果、コミュニティレベルにおける非感染症予防に係る意識向上や行動変容が促されたと報告されている。また、世界銀行の新規非感染症プロジェクトでもヘルシーライフセンターの普及が図られるなど、高い波及効果が指摘された。同モデルの定量的インパクトを知るためには、指標である「2018年までに心血管疾患の年間発生率が減少し始める」の測定が待たれるが、より多くの住民が今後同センターを利用することにより、その実現が期待できる。なお、2012年度に始動した有償資金協力「地方基礎社会サービス改善計画」は、本プロジェクトの経験を活かし、対象州での非感染症の早期発見及び早期治療の強化を通じて、非感染症対策能力の強化を目指している。異なるスキームを利用し、予防から早期治療へと非感染症への体系的な対策の確立を支援することは、保健医療分野における日本の貢献度を高めるものとして期待できる。



日本の支援で開発されたヘルシーライフスタイルセンターは、その有効性が評価され、全国展開された。写真は、同センターで健診を受けた住民が、看護師にヘルシーガイダンスを受けている様子。

(3) 基礎教育

スリランカにおける教育指標は、2006－2007年時点で初等教育準就学率97.5%、識字率95.8%と高いレベルを達成している(第2章2-1-2参照)。また、初等教育における男子生徒に対する女子生徒の比率は99%に上り、男女格差の是正も進んでいる。一方、取り組むべき課題として、地域格差、教育の質、教育行政能力が挙げられる。教育の質の例として、全国統一試験の結果において、国語や歴史、社会科などの文化系科目の合格率が70～80%と高い一方で、理数科系科目の合格率が40～50%と低く、近年では更に悪化している⁹⁸。理数科系の弱さは、前述の

⁹⁷ ヘルシーライフセンターは、35歳～65歳を対象に、健康診断、保健指導、基本的な治療、より専門的治療のためのリファール、フォローアップを行う。

⁹⁸ JICA「学校運営改善プロジェクト」プロジェクト概要

<http://www.jica.go.jp/project/srilanka/0602654/01/index.html> (最終アクセス日: 2014年1月9日)

産業分野における課題で紹介した労働市場のニーズとのミスマッチにも深く関係しており、スリランカの経済成長の持続性に係る懸念材料となっている。これに対し、国家開発計画「マヒンダ・チンタナ(2010年)」では、無償教育政策を継続しつつ、初等・中等教育の地域格差の是正、英語力及び数学力の向上、教員能力の向上、教育システムの改善などを打ち出している。

他ドナーでは、世界銀行が「教育セクター開発プロジェクト」を全国レベルで実施し、多民族からなる教員や生徒に対応した研修やカリキュラムを開発したほか、学校整備を支援した。その結果、第一言語(シンハラ語及びタミル語)、数学、英語の学力向上が達成されている。また、UNICEFとADBは、それぞれ初等教育と中等教育における格差是正に取り組んでいる。

本評価対象期間における基礎教育への日本の支援として、技術協力案件「学校運営改善プロジェクト」が挙げられる。日本はそのほかに、ボランティア派遣でも同分野への協力を実施している。スリランカの基礎教育の問題は、初中等教育における理数科教育の不足だけでなく、非効率的な学校運営に起因する。このため、「学校運営改善プロジェクト」は、後発開発地域の対象教育事務所及び対象校で学校運営・管理に関わる教育改善活動を導入し、地方教育行政官及び教師の能力向上と学校運営能力の向上を図った。2008年に実施された終了時評価では、成果として教育改善活動が実施されたことが確認され、プロジェクト終了後も、(1)政府予算を使い対象教育事務所及び対象校は活動を継続する予定である、(2)政府は対象学校数を拡大する計画がある、(3)世界銀行が支援するプログラムに同活動が導入される予定であるなど、その持続性と波及効果が評価されている。上位目標の「対象ゾーンにおいて教育の質と公平さが改善される」の達成度はいまだ図られていないが、終了時評価時点で一部の対象校における全国統一試験の成績向上や入学希望者数の増加が確認された。

基礎教育分野における日本の支援規模は小さいが、有効なモデルがスリランカ政府及び他ドナーによって拡大されることで、教育の質向上と地域格差是正への一定の貢献が期待される。

3-2-5 そのほか

(1) 防災

対スリランカ国別援助計画で言及される援助重点分野は以上であるが、同計画実施中に、新たなニーズに基づき防災への取組が開始された。本評価団が確認できた範囲では、国別援助計画にのっとり2009年に作成された事業展開計画から、防災が援助重点分野及び協力プログラムとして追加されている。その後、2012年度に策定された対スリランカ国別援助方針では、重点分野3「脆弱性の軽減」の下、「気候変動・防災対策プログラム」として位置付けられている。重要性のますます高

まる本分野に係る日本の援助の実績を、以下に説明する。

スリランカにおける主な自然災害として、津波、洪水、地滑り、干ばつ、海岸浸食などが挙げられる。2004年のスマトラ沖地震・インド洋津波によるスリランカの被害は、死者4万人、避難民100万人に及んだ⁹⁹。また、近年度重なる洪水や土砂災害を経験したスリランカは、自然災害のリスクと危険性が高く、防災体制の整備が喫緊の課題とされた。

インド洋津波をきっかけに、スリランカ政府は2005年、防災法「Disaster Management Act No.13 of 2005」を制定し、緊急対応から事前対策への転換を国家方針として掲げた。本法律の下、最高意思決定機関としての国家防災会議と、実施機関としての災害管理センターが設置された。また、2005年に10年間の事業を取りまとめた「防災ロードマップ」を策定し、2007年にスリランカ政府、ドナー機関、NGOなどで構成される国家防災調整委員会を設置するなど、国家レベルの体制づくりが急激に進んでいる。こうした中、各省庁間の調整の複雑化、防災省並びに災害管理センターのリーダーシップ・調整能力・専門家の不足、そのほか政府関係機関（気象局、かんがい局、国家建築研究所など）の能力不足などの課題を抱えている。

防災分野において高まるニーズに対し、世界銀行は北部緊急復興事業やダム及び水資源管理プロジェクトの実施、UNDPは防災ロードマップの作成、国家防災計画と国家緊急対応計画の策定などを支援した¹⁰⁰。日本は、下記表のとおり支援を実施している（表3-16）。

表 3-16 防災における日本の援助実績

案件名	スキーム	年度	金額
気候及び防災情報ネットワーク改善計画	無償	2007	8.1
気候変動に対応した防災能力強化プロジェクト	技術協力	2010－2013	2.6
緊急災害復旧支援計画	有償	2011－2015	70.0
防災における援助総額			80.7

出所：評価団作成

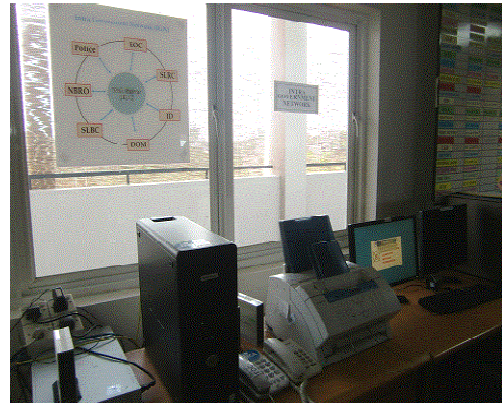
各スキームの支援を通じ、(1)洪水・土砂災害軽減策の実施と早期警報・避難のための情報伝達システムの構築と、(2)防災管理機関の連携・能力強化とコミュニティ防災・防災教育など啓もう活動の強化を図った。無償資金協力「気候及び防災情報ネットワーク改善計画」と技術協力「気候変動に対応した防災能力強化プロジェクト」は、ソフトとハード両面における支援を通じて、気候変動適応策の観点から防災能力向上に一定の効果をもたらしていると言える。一方、有償資金協力案件「緊

⁹⁹ 対スリランカ事業展開計画（2009年6月版）

¹⁰⁰ JICA 国別分析ペーパー（2012年）

急災害復旧支援計画」は2011年の洪水被害に対するインフラ修復に特化しており、現在も実施中であることから、有効性とインパクトを検証するのは時期尚早である。

無償資金協力「気象及び防災情報ネットワーク改善計画」は気象観測機器を拡充・更新することで、早期警報システムの改善を図った。具体的には、全国38か所の気象観測所に対する自動気象観測システム、衛星通信システム、中央運営システムを導入したほか、それらを防災関連機関が利活用するため、講義、合同ミーティング、個人指導を通じた能力強化も実施された。これにより、防災の観点から、気象情報を収集する時間が短縮され、気象観測データをリアルタイムで収集できる、精度の高い気象予報・気象警報が実現されている¹⁰¹。また、各研修の中で筆記試験を行い、全ての講義テーマについて理解達成度の目安より高い平均点が記録されるなど、知識向上が確認された。



日本はスリランカ災害管理センターの早期警報・緊急対応設備の導入支援も行っている。

上記無償資金協力による早期警報システムの構築を踏まえ、防災関連機関の更なる能力向上のため、技術協力「気候変動に対応した防災能力強化プロジェクト」が実施された。本事業は主に、防災に係る重要な役割を担う災害管理センターの主導力及び調整能力と、気象局・国家建築研究所・かんがい局の分析力及びモニタリング能力を強化したほか、災害観測・予測活動から地域住民の防災活動・避難に至る防災体制モデルの確立を目指した。2012年、事業終了前に実施された評価では、それぞれの機関で一定の能力向上が達成されたとし、例として、(1)災害管理センターによる早期警報のタイミングが迅速化された、(2)国家建築研究所のデータ収集・分析能力はそのほかの関係者に技術移転された、などが挙げられている。これに対し、現地調査での災害管理センターにおける聞き取りでは、地域住民と関係機関の能力向上、及び特に津波に係る早期警報システムの改善が確認された。一方で、阻害的要因として、専門家である日本人コンサルタントが1-2か月と短期で断続的に派遣されることが、活動の持続性を低下させたとの指摘があった。また、コンサルタントの専門性、社会的・文化的配慮が関係機関及び住民のニーズに必ずしも合致せず、また彼らとの適切な協議によるニーズの反映がなされなかった事例についても報告された¹⁰²。これは評価項目である「実施プロセスの適切性」にも関係した問題であるため次章でも説明するが、こうした実施面での課題は、事業にある程度

¹⁰¹ JICA「気象及び防災情報ネットワーク改善計画」完了届

¹⁰² 対象コミュニティにおける洪水対策として、技術的観点からコンサルタントは堤防の建設を提言したが、堤防建設は生態環境に悪影響を与える可能性があるため、実施機関及び地元住民はより環境負荷の少ない貯水池の建設を望んだ。協議は最終的な合意に至らず、洪水対策に関する整備は実施されなかった。

のマイナス効果をもたらしたと思料される。

本評価団が聞き取りを行った在スリランカ日本大使館、JICAスリランカ事務所、ジェトロ・コロンボ事務所、スリランカ政府関係者及び他ドナーによると、防災は日本が特に技術と経験を蓄積した分野であり、スリランカにおける更なる支援を期待する声が多かった。今後は、世界銀行や国連機関と連携し、法整備や技術システムの強化、政府の能力向上、並びに住民に対する啓もう活動をより積極的に支援し、日本の高い技術を活用していくことが望まれる。

(2) 南南協力

現地における聞き取り調査からは、中所得国入りし、社会指標でも高い水準に達しているスリランカの位置付けは、南アジア諸国及び他地域の開発途上国との関係において高まっているという意見が多く聞かれた。したがって、スリランカにおいて南南協力の推進が求められていることは必然的と言える。対スリランカ国別援助計画では、輸出促進に係る東南アジア諸国連合（ASEAN）や中国の経験とノウハウをスリランカに移転するほか、保健医療分野においてスリランカを南西アジア地域に対する拠点と位置付けることを図った。本評価対象期間中では、産業振興分野の技術協力「遠隔教育情報技術者育成プロジェクト」でコロンボ大学が周辺諸国の遠隔教育情報技術者へ研修を実施したほか、保健医療分野の技術協力「5S/TQMによる保健医療サービス向上プロジェクト」で質管理のアプローチがアフリカ及びアジア諸国に共有された。今後は、長期的インパクトが期待される非感染症分野、及び体制と能力の強化が進む防災分野において、特に南アジア地域における南南協力の期待値が高まると言える。また、「スリランカの平和構築及び復旧・復興に関する政府代表」の明石康氏との聞き取りでは、内戦により分断したスリランカ社会の復興に当たり、日本が様々なスキームを活用して息長く民族融和に取り組んだ経験は、同様の民族課題を抱えるミャンマーなどにとって有用なケーススタディになると述べられた。

2012年に策定された国別援助方針は、南南協力への取組について触れていないが、スリランカにおける援助の過程で他国の類似課題につなげて波及効果を狙うことは、スリランカの対外関係を促進する意味でも意義が高いと考えられる。

3-2-6 結果の有効性のまとめ

総体的に、日本の対スリランカ援助は「大きな効果があった」と評価される。

重点分野目標別に見ると、「戦後復興・生活改善」においては、人間の安全保障に配慮した支援と、草の根レベルにおける民族融和及びジェンダーに配慮したコミュニティ・エンパワメントによって、高い有効性が確認された。一方で、他ドナーと比較し、紛争地域における長期的復興開発に視点を当てた援助が特性とされる反面、日

本の緊急支援は支援額及びスキームが限定的で、体系的な紛争対策として緊急支援から復興につなげる中長期的戦略性に欠けるとの指摘もあった。

「経済基盤整備」においては、日本企業との連携を通じ、インフラ整備事業と共に実施した人材育成が功を奏し、質と持続性の確保に定評が見られた。一方、ドナー連携が限定されるスリランカ特有の援助環境において、高速道路建設に見られるように、同じ事業に異なるドナーが関与することで、スキームや融資条件、技術移転などにずれが生じ、有効性及び効率性に影響を及ぼすことが懸念されている。

「外貨獲得能力の向上」は、観光振興及び産業振興への支援において、技術協力「シーギリヤにおける地域主導型観光振興プロジェクト」や有償資金協力「小企業育成計画」など、案件レベルではある程度有効な支援が確認されたが、開発課題の規模の大きさと比較で、取り得る対応策は総体的に規模が小さく、外貨向上へのインパクトは限定的にならざるをえなかった。

「貧困緩和・地域開発」においては、特に保健医療分野で開発されたモデルやアプローチが全国展開されるなど、持続性の高い成果がうかがえた。こうした経験は、高い社会開発目標を達成したスリランカで今後推進が求められる南南協力の好事例として期待される。

量的貢献から質的貢献に転換しつつある日本の支援は、今後、省エネルギーや防災など、日本の知見と高い技術をいかした分野において更なる活用が望まれる。

3-3 政策策定・実施プロセスの適切性

3-3-1 日本の対スリランカ援助政策の策定プロセス

(1) 政策の策定プロセスの適切性

日本の援助政策は、2010年6月に公表した「ODAのあり方に関する検討 最終とりまとめ」において、国ごとの援助の重点分野や方針を一層明確にするため、従来の「国別援助計画」を簡潔で戦略性の高い「国別援助方針」に改編し、ODA事業のローリング・プランである事業展開計画を付属書類と位置付けることになった。「国別援助方針」は内容が簡素化され、策定プロセスについても短期化・迅速化されることになった。その結果、従来の委員会の設置や議員のコメント取り付けなどは省略され、国別援助計画の策定には1年半～2年程の時間を有していたところ、国別援助方針は6か月程度で策定されるようになった。原則として、「国別援助方針」は全てのODA供与対象国について2011年から3年間で策定される。国別援助方針は策定後5年をめぐに改訂され、事業展開計画は毎年更新されることが見込まれている。

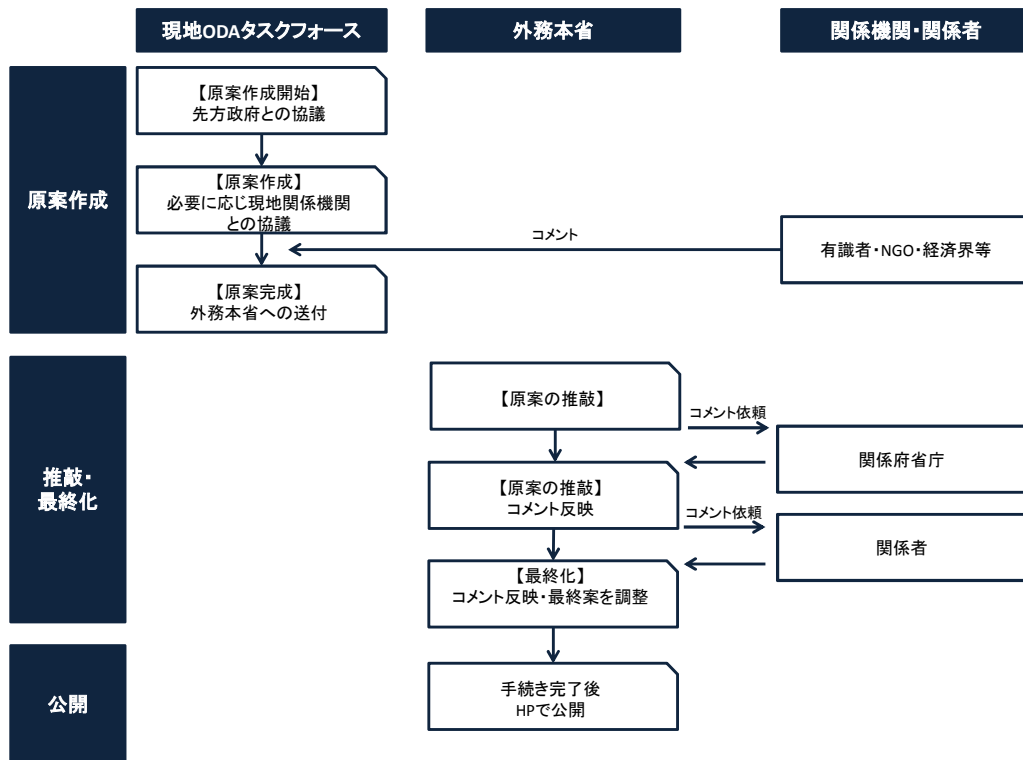
対スリランカ国別援助方針は2012年6月に発表された。外務本省、在スリランカ日本大使館（以下、大使館）、JICA 本部、JICAスリランカ事務所（以下、JICA事務所）関係者からの聞き取りによると、対スリランカ国別援助方針策定のプロセスはBOX3-5のとおりであった。

BOX 3-5: 対スリランカ国別援助方針策定プロセス

1. スリランカにて、大使館が中心となって素案を作成し、大使館、JICA事務所、ジェトロ・コロンボ事務所から構成される現地ODAタスクフォースでその内容について協議を行う。
2. 現地のNGO、商工会議所（民間企業）、スリランカ政府からの意見を聴取し、適切であると認められれば、彼らの意見を反映する。
3. 現地で策定された政策の原案が外務本省に提出される。
4. 外務本省では主に外交的観点から、検討し加筆する。
5. JICA本部、経済産業省を始めとする関係省庁、企業及び市民からのコメントを加える。
6. 外務本省にて内容が精査され、最終版とする。

対スリランカ国別援助方針の策定プロセスは、外務省が設定している手順にのっとっており、適切だといえる（図3-7）。また、大使館及びJICA事務所からは、スリランカでは、NGO、商工会議所、個別の民間企業や他援助機関と定期的に意見交換を行っており、援助政策についても適宜情報共有しているとの報告があった。大使館では年に一度、大使、関係省庁が参加する経済協力政策協議を行っており、他ドナーやスリランカ政府と意見交換を行う場を設けている。こうした場で、日本の支援の方向性について意見交換、及びマヒンダ・チンタナ（2010年）の内容や、スリランカ

の方針の変更について確認を行っている。一方、現地ODAタスクフォースは、東京側の関係省庁やJICA本部とも定期的に意見交換を実施している。また、内戦中から戦後にかけては、国情の変化に鑑み、スリランカ政府及びドナーとの意見交換を行うことで、その結果を適宜国別援助方針に反映した。国別援助方針策定当初、日本側関係者は、内戦の影響を受けた北・東部に援助を集中させる内容の援助政策を想定していた。しかし、北東部に加え、コロンボ郊外やプランテーション地域など、その他の開発の遅れた地域へも、公平性の観点からバランスのとれた支援を提供していくようスリランカ政府から要請があった。これに応じ、国別援助方針では「北・東部」という特定の地域の記述を避け、援助の基本方針(大目標)は「後発開発地域に配慮した経済成長の促進」とした。こうしたスリランカの変わりつつある開発ニーズに柔軟に対応したことは、評価に値する。



出所: 外務省ウェブサイト¹⁰³を基に評価団作成

図 3-7 国別援助方針の策定プロセス

一方、JICAでは協力対象国の開発の現状などを開発援助機関の視点で整理・分析し、協力の実施に関する考え方や方向性を導き出すために国別分析ペーパーを作成している。同ペーパーの作成や事業展開計画を改定するには、大使館と

¹⁰³ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/kuni_enjyo_donyu.html (最終アクセス日: 2014 年 1 月 9 日)

JICA事務所若しくはODAタスクフォース内で十分協議し、スリランカ政府とすり合わせを行っていることが、大使館及びJICA事務所の双方から確認できた。

2004年に策定された国別援助計画は、2012年の国別援助方針まで更新されず、実施期間はおよそ8年間に及んだ。通常、国別援助計画は5年をめぐりに改定される。対スリランカ国別援助計画についても、5年間の設定であった。これに対し、外務省及び大使館は、2008年から2009年当時、スリランカの戦況は変化し続けていたもので、新たな方向性が予測できず、タイミングを見計らっていたと説明した。実際、ADBも同様に通常5か年計画を策定するところ、2009年からの計画は柔軟な対応が必要との判断から3か年計画にとどめている。また、国連開発枠組み(UNDAF)は、戦況の変化によって、優先課題の再考と改訂が必要になったということである。以上のことから、日本が援助方針の策定時期を遅らせたことは、賢明な判断だったと考えられる。しかし、国別援助計画が本来終了するはずであった2009年をめぐりに、現状を検証するプロセスを通し、根拠を明示化することで実施期間延長の判断が下されるべきであった。これに係る記録が公表されておらず、実施期間が不透明になった意味で、今後改善の余地があると言える。

さらに、一部の大使館関係者からは、援助政策策定プロセスが現地化される一方で、予算計画を策定する権限が依然外務本省にあることに関し、疑問が呈された。世界銀行やADBなど、現地で政策を策定している援助機関は、金額の上限設定はあるが、国別予算が配分され現地で管理されている。日本外交全体を見渡しながら予算配分を決定する必要があるという点で、外務本省で予算が決定されることは必要であるが、特にスリランカのように大規模な借款を実施している国については、本省所管部署の職員が現地の予算ニーズを組み入れるため、政策協議や年次協議に積極的に参加するなどの検討の余地があると考えられる。

(2) 政策の「選択と集中」と「プログラム化」

対スリランカ国別援助計画では、同国の政治経済社会情勢、開発上の課題と、日本の対スリランカ援助政策が16頁にわたって記述されている。別紙の目標体系図によると、同計画は2つの援助政策目標、2つの戦略目標、5つの重点セクター目標、18のサブセクター目標から構成されている。一方、国別援助方針では、1つの基本方針(大目標)、3つの重点分野(中目標)、4つの開発課題(小目標)、7つのプログラムが2頁にまとまっている。これは、昨今、日本のODAに求められている政策の「選択と集中」が促進されたとして評価できる。

国別援助方針の事業展開計画には、目標体系だけでなく、具体的な案件名と実施期間が記されている。これまで日本のODA事業における「プログラム」は、既の実施されている案件を援助政策に沿ってグループ化したものが多かったが、スリランカにおいては、新規案件の形成を援助政策に沿うことで、援助政策実施のためのプロ

グラム及び案件の形成がなされたと考えられる。今後の課題は、各プログラムに目標と指標を設置し、効果的なモニタリング・評価が実施できる体制を整えることであろう。

一方、JICA事務所における聞き取りからは、これ以上「選択と集中」が進むと、スリランカ政府からのニーズに対応できなくなる可能性があるとの指摘があった。このコメントは、明確な原理原則に基づいて援助を行う欧米ドナーと異なり、柔軟にスリランカ政府の優先課題に応えようとする日本の援助の特徴の表れとも言える。また、本現地調査を通じて、スリランカでは、事実上、援助窓口であるスリランカ財務・計画省対外援助局(ERD)が援助に関する決定権を有しており、同局が各ドナーに個別で要請するという実情が確認できた。したがって、日本が限られた財源で援助効果の最大化を図るため、効果的な政策の「選択と集中」を推し進めるためには、スリランカ政府、特にERDと十分な政策対話を行い、日本の援助政策に関する理解を促進することが肝要である。

3-3-2 援助実施プロセス

対スリランカ援助政策の発現を確実にするためには、日本の援助政策に関するスリランカ政府の理解を促進し、同政策に沿った案件がスリランカ政府から要請され、日本が適切な案件採択・実施を行う必要がある。以下、援助の実施プロセスについて、(1)案件形成、(2)案件採択、(3)モニタリング・評価、(4)援助実施体制・制度、(5)広報の観点から検証する。

(1) 案件形成

(ア) 案件形成プロセス

スリランカでは、各省庁が大使館やJICA事務所と熟議を重ねた上で、それぞれの分野における優先順位に従って案件形成を行い、プロポーザルをERDに提出する。ERDでは案件の成熟度と適切性を審査し、ドナーの支援が適当だと思われる案件について、適切なドナーを選定し、同省国家計画局(NPD)に提出する。その後NPDにおいて再度検討が行われ、最終的に案件要請書が各ドナーに提出される。

日本の援助の場合、無償資金協力については実施予定の2年前、技術協力については約1年前の要望調査の時期に合わせて案件要請書を提出する。一方、有償資金協力については、案件発掘後、協力準備調査などを実施し、スリランカ側との調整を経て、正式な借款要請が提出されるのが通常である。

JICAは政権交代、津波被災、紛争状況の変化などにより、援助政策の微調整が必要となった時のため、また分野ごとの重点・優先事項を明確にするために、技術協力案件及び一般無償資金協力案件について「新規案件要望調査にかかる留意事項」を発出している。また、案件をプログラム化し、スリランカ側と共有することで

事業の予測性を高め、案件形成の効率化にも繋げている。一方、JICA事務所では、2011年度から、要望調査の協議は計画策定段階から4－5か月かけて行うことで、各省のニーズを絞り込んでいる。また、北部などの現場の状況が掴みにくい地域には専門家を派遣し、コミュニティのニーズを具体的に確認している。現地聞き取り調査では、多くの関係省庁から、大使館やJICA事務所との意思疎通は良好だというコメントが聞かれた。

なお、スリランカに駐在する日系企業からも、日本の援助案件は、スリランカ全体の開発を俯瞰的に捉え、過去の案件も含め周辺情報を十分に収集しているので、成功しているものが多いとの声が聞かれた。

案件形成の段階で、新ODA大綱の基本方針（BOX3－6）をどれくらい意識しているかとの質問に対し、日本側関係者（外務省、JICA本部、大使館、JICA事務所）からの回答は以下のとおりであった。案件形成において、新ODA大綱の基本方針は十分考慮されていると考えられる。

BOX 3-6: 新ODA大綱の基本方針

- (a) 開発途上国の自助努力支援
- (b) 「人間の安全保障」の視点
- (c) 公平性の確保
- (d) 日本の経験と知見の活用
- (e) 国際社会における協調と連携

(a) 開発途上国の自助努力支援

日本が実施するプロジェクトは、あくまでもスリランカによる取組ということが前提で、日本はそれを支援する体制となっている。また、必要に応じて、自助努力を促進するための研修を提供している。

(b) 「人間の安全保障」の視点、公平性の確保

内戦終結後は、紛争で被災した社会的立場の弱い人々を中心とするコミュニティ支援案件を優先的に形成した。さらに、実施する全ての案件に対してジェンダー配慮を確認している。特に北部で行う事業には寡婦の参加を導入し、復興活動に家族を失った女性たちの積極的な参加を促進し、彼女たちの所得の安定を目指した。

(c) 日本の経験と知見の活用

本方針については近年特に力を入れており、上水道無収水対策、省エネルギー、防災（洪水対策や予防警報システム）分野の協力案件を積極的に形成している。また、2007年から2012年までの間、スリランカではSTEP案件が6件実施された。現

在形成中のコロンボ都市部の交通網整備案件は、都市交通整備の進んでいる日本に知見があるため、更にどのような貢献ができるか協議を行っている。

(d) 国際社会との協調と連携

他ドナーとの協議には積極的に参加し、連携事業、協調融資なども多数実施している（詳細については、「他機関との連携」にて後述する）。

以上の検証結果から、日本の対スリランカ援助の案件形成は、慎重かつ適切に行われていると分析する。

(イ) スキーム間連携

本件評価の調査を通じて、日本の援助の比較優位性は、多様なスキームを組み合わせることで、きめ細かなニーズに対応できることであることが確認できた。スキーム間連携によって得られる相乗効果については、「3-2 結果の有効性」の節で述べたが、本項では、スキーム間連携の成功案件形成事例を挙げる。

(a) 有償資金協力+技術協力プロジェクト

有償資金協力と技術協力プロジェクト（以下、技プロ）の組合せにより、高い相乗効果が現れている。例えば、南部高速道路は日本のほかに、ADBや中国も建設しているが、日本の建設した区間については、スリランカ政府から特に高い評価を受けている。実際に同高速道路の建設に携わった大成建設は、本高速道路が評価されている理由について、有償資金協力によるハード（道路建設）と技術協力プロジェクトによるソフト（道路管理者の育成）の両面における支援を挙げている。また、国家上下水道公社は、日本の水道建設について、運営・維持管理の研修を実施してから受け渡すので頼りにしているとコメントした。大使館からの聞き取りでは、2012年度に交換公文（E/N）が締結された有償資金協力案件「国道土砂災害対策計画」についても、災害管理省傘下である国家建設研究所への技術移転を目指す技プロを併せて実施する予定だということであった。

(b) 有償資金協力+見返り資金¹⁰⁴+一般文化無償資金協力（以下、文化無償）+技プロ+青年海外協力隊（JOCV）

外貨獲得産業である文化・観光分野の開発を重要政策に掲げるスリランカ政府の要請を受け、日本は観光セクター開発及び遺跡観光振興の分野で支援すること

¹⁰⁴ 見返り資金は、日本がこれまでにノンプロジェクト無償資金協力及び食糧援助（KR）、食糧増産援助（2KR）により支援してきた機材、食料、肥料の売却代金をスリランカ政府が積み立て、社会開発プロジェクトを実施することを目的として利用されるものである。日本は通常、供与額の一定割合を見返り資金として積み立てることを相手国に義務付けている。

を決定した。しかし、戦略的観光振興策やインフラ整備の遅延及び人材不足などの問題が多く見られるスリランカの状況に鑑み、現地ODAタスクフォースは、援助効果の最大化を図るべく、以下の複数プロジェクトを有機的に組み合わせた。シーギリヤ博物館の館長からは、日本の専門家との協働を通じて、事業の計画方法、データの活用法、交渉の仕方などを習得し、その技能をいかして博物館の運営管理ができたことは有効であったことが確認された。

1. 有償資金協力：インフラ整備、マーケティング、人材育成、地域コミュニティ・デベロップメント
2. 見返り資金：新たな集客施設としての新博物館建設
3. 一般文化無償資金協力：新博物館の展示
4. 技プロ：博物館運営計画策定・管理能力向上、観光情報整備
5. JOCV派遣：裁縫技術指導（観光客への土産）、観光業人材育成（観光ガイド、タクシー運転手、ホテル職員、シーギリヤ博物館職員）、日本語教育

(c) 草の根技術協力＋シニア海外ボランティア(SV)

NGOパルシックによる草の根技術協力事業「ジャフナ県乾燥魚プロジェクト」では、内戦で夫を亡くした寡婦や、夫の収入が安定しない女性たちのために、魚を衛生的に乾燥させて販売するという所得創出活動を推進した。さらに、それだけでは収入の安定に限界があったため、プロジェクト内にSV派遣を要請し、食品加工と服飾などの技術移転も同時に行うことで、生計のばらつきをなくす努力がなされている。

(d) 開発調査＋有償資金協力＋JOCV

保健分野では、策定を支援したマスタープラン(2002年－2003年)を基に、様々な事業を展開している。健康増進・予防医療サービス向上プロジェクトでは、非感染症対策モデルの開発が成果として達成でき、全国展開に至っている。これに絡み、看護師のJOCVを派遣し、生活指導、啓発活動などを支援している。また、この経験に基づき、2012年に締結した有償資金協力では、地方の4つの病院の整備や医薬品センターの機材買い換え支援に結びつけた。さらに、この有償資金協力には附帯技術協力プロジェクト¹⁰⁵を加え、医療機器の維持管理体制を支援することが決まっている。医療サービスが無料であるスリランカでは、高額治療を必要とする非感染症が増加する中、医療財政をひっ迫させないために、様々な角度からの支援が求められており、日本はこうしたスリランカのニーズに応えていることがうかがえる。

¹⁰⁵ 有償資金協力事業に附帯して、有償資金協力事業の迅速化又は開発効果増大に寄与するために実施されるプロジェクト型技術協力業務の総称。

(ウ) 他機関との連携

(a) ドナー会合

スリランカ政府は、国のオーナーシップと関連し、主体はスリランカ政府という意識が強いため、ドナー会合を積極的には推奨していない。このような中、機能している主なドナー会合として、以下の2つが挙げられる。

1. UNDP, 世界銀行, ADB, 米国国際開発庁 (USAID), オーストラリア国際開発庁 (AUSAID) と日本による「開発パートナー委員会」
2. ドナー全体が参加できる「開発パートナー・フォーラム」(世界銀行が事務局)

開発パートナー委員会は必要に応じて不定期で開催されるが、最低でも年間6回開催することになっている。ADBによると、同委員会はスリランカ政府と開発パートナー全体との懸け橋になっているという。具体的には、スリランカ政府と開発パートナーとの間の対話を促進し、開発パートナーの組織内調整への助言や効果的な援助についての協議などを行っている。

一方、開発パートナー・フォーラムは月例で開催されており、セクターレベルの会合も別途設置されている。世界銀行や国連機関によると、セクターレベルの会合は、重要かつ具体的な情報共有ができる会合であると報告されている。例えば、日本は運輸セクターではADBと、水セクターではフランス開発庁 (AFD)、ADB、世界銀行と、電力セクターではADBと協議を行っている。現在最も連携が図られているのは、水と高速道路のセクターだという。しかし、この会合には、スリランカにおいて重要度を高めている中国とインドがまだ参加していない。中国とインドはDACに加盟していないため、DACのルールに従う必要はなく、よって援助協調に関心を示していないと考えられる。

JICA事務所での聞き取りによると、上記2つのドナー会合に加え、現在、世界銀行、ADB、JICAと、もう1つ二国間援助機関(未定)を加えて、スリランカ財務・計画省と直接対話をする月例会合設置の動きがあるとのことである。

個別ドナーとの協議については、ADBとは全体会合のほか、共同出資や調査団が来訪したとき交流するなど、頻繁なやり取りを行っている。国連機関とは、事業の内容・性質によって日本との関わり度合いは様々であるが、国連の常駐調整官事務所は、大使館と外交レベルのコンタクトを頻繁に取っており、大使館では半年に一度、国際機関で働く日本人と話し合いの場を持っている。一方、KOICAは政策レベルで大使館との協議はしているが、JICAとの個別協議は行ったことがないと報告している。KOICAは重複を回避し、連携による相乗効果を出すため、今後はJICAとの定期協議も行いたいとの意向を示した。

大使館は、このような会合を通じて、世界銀行やADBとの役割分担を明確にし、

日本が比較優位を有する分野での支援を提案しているという。ADBも、こうした調整機能は、支援の効果を高めるためにも重要だとし、共同出資についてもセクターレベルで同様の会合を持つことを提案している。一方、商工会議所も、こうしたドナー会合・調整が非常に重要と考えている。その理由としては、日本がマクロな視点で計画していても、一部分に他ドナーが調整なく入ってしまうと、計画していたことが機能しなくなる可能性があり、また「日本の援助」と言い難くなる点を挙げている。事前に各ドナーの優位性を確認し、スリランカ政府と協議を重ねることで、このような問題は回避できるであろう。

本現地調査では、多くのドナー機関から、日本はスリランカにおいて主要な二国間ドナーであり、日本の存在感は非常に重要であるだけでなく、今後はドナーとスリランカ政府の間の調整役となることを期待するという声が聞かれた。国連は、最近のスリランカ政府は公平にドナーから話を聞かないが、日本国大使の話は非常によく汲み取っていると言う。例えば、紛争影響地域の国内避難民への合同ニーズアセスメントの計画を立てたところ、当初は合意しなかったスリランカ政府に対し、日本国大使は説得することができたと言う。このような経験から、国連は、日本国大使は政治的合意を獲得する上で最も大きな影響力を持つ代弁者の一人だと主張する。スリランカ政府は日本に技術やインフラへの投資を求めているが、国連は日本にガバナンスや人権問題への支援を期待している。KOICAも、日本には、特にエネルギーや水道セクターで主導力を発揮してほしいとの意向を示している。また、スリランカの和平に長年携わっている明石代表からは、静かかつソフトに政策を押し通す日本のやり方はスリランカにおいて非常に価値があるとの意見が聞かれた。



国連常駐調整官(右)への聞き取り調査の様子。政治的に敏感な開発課題に関するスリランカ政府との交渉に、スリランカ政府とバランスの取れた信頼関係にある日本は効果的な調整役を果たすと語った。

このように、日本は他ドナーとの協調を積極的に行う一方、スリランカ政府からも厚い信頼を受けているため、スリランカのドナー・コミュニティでは調整役としての役割が期待されていることが確認できた。

(b) 連携事業

上記ドナー会合や援助実施機関との協議を通じ、日本は数々の連携事業を形成してきた。その内容は、日本政府の出資する基金を通じた連携事業や、技術的な連携協力、人員の派遣など多岐にわたる。国際機関との連携事業については、通常、国際機関から大使館への打診を通じ、ODAタスクフォース内で協議を行った後、東

京につなぐというプロセスになっている。国際機関との連携事業は本部が管理する体制になっているが、モニタリング時の定期的な報告に加え、必要に応じて外務本省から現地に赴いている。大使館は、日本人がいる国際機関では、日本のNGOを活用してもらうことを推奨している。

スリランカにおいて、日本との多くの連携事業を手掛ける国連からは、2012年までの8年間、スリランカで20億ドル相当の人道支援をしてきたが、日本は主要ドナーの一つであり、特に地雷撤去に関する資金的・技術的援助では多大に貢献した、と述べられた。また、今後は特に環境保全、気候変動に伴う災害対策及び後発開発地域における経済開発分野において、日本との協力を強化させたいという意向が示された。さらに、日本政府がスリランカの国連機関にジュニア・プロフェッショナル・オフィサー（JPO）と国連ボランティアを派遣していることは、有益であると述べられた。

ADBからは、JICAと共に建設した南部高速道路のモニタリング・評価を合同で行ったことは、スリランカ政府にとって望ましいことであり、プロジェクト効果を広い範囲で測定するという点においても有効であったとの意見が聞かれた。また、このような取組は他の共同融資案件や同分野でそれぞれ実施しているプロジェクトについても導入されるべきだとコメントされた。

一方、国連は現在独自のモニタリング評価システムとスリランカ政府の統合国家開発情報システム（Integrated National Development Information System）をリンクする可能性について調査中であり、日本政府のモニタリング評価システムも、可能であればスリランカ政府のシステムに合わせるべきだと提案している。このような協働は、日本政府がスリランカ全体の開発ニーズ、これまでの達成度、並びにこれからの課題について理解する際にも役立つと主張する。日本は、今後、援助の有効性を目指して他ドナーとの更なる連携の在り方を模索していくことが望まれる。

以下、他機関との連携事業の具体例を挙げる。

表 3-17 日本と他機関との連携事業

連携機関	事業名
UNDP, 国際労働機関 (ILO), UNICEF	・ スリランカ北東部の内戦影響コミュニティにおける生活再建のためのエンパワーメント統合プログラム(パティカロア, ワウニア, キリノッチとムライティブ対象)
UNDP	・ 第二期生計向上プログラム(トリンコマレー, パティカロア, アンパラ, ワウニア, マナー対象) ・ JPO派遣(2名)
WFP	・ インド洋津波被災者及び北東部の内戦被災者支援(食糧バスケット内のコメ, 魚の缶詰及び救援物資)
ILO	・ ビジネス始動資金調達支援, 被災地の子ども(特に女子)の職業訓練, 内戦影響地域の生計向上, 児童・悪質労働防止への支援事業
国連食糧農業機関 (FAO)	・ 後発開発地域のコミュニティと家庭の食糧保障にかかる国の取組支援内戦影響地域の貧困農家への種子の緊急提供と, 種子栽培支援 ・ アジアにおける食糧危機に関する情報とマッピングシステム開発支援 ・ バングラデシュ, インドネシア, ラオスとスリランカの食料安全保障特別事業(SPFS)活動の調整 ・ アジア太平洋地域の食糧と農業に関する情報システム強化 ・ 津波被災地域のための参加型農業, 林業, 漁業の包括的開発支援 ・ スリランカのSPFS支援
UNICEF	・ 鳥インフルエンザ予防と緊急対策 ・ 緊急水衛生プロジェクト ・ 国内避難民の栄養支援 ・ 洪水被災者のための安全な水と衛生用品提供 ・ 失踪した子供の追跡事業 ・ JPO派遣(1名)
ADB	・ 生計向上とジェンダー平等を目的とした民族融和支援 ・ 北部の国内避難民生計活動再建のための戦後緊急支援 ・ ジャフナ, キリノッチにおける地方給水改善 ・ 技術教育と職業訓練セクター開発 ・ 多様式の交通手段支援 ・ 後発開発地域の地方自治体インフラ開発
世界銀行, ADB	・ インド洋津波支援時に, 世界銀行, ADB, 日本が共同でフィジビリティ・スタディを実施
世界銀行, WHO	・ JICAの技プロ「健康増進・予防医療サービス向上プロジェクト」(WHOのマネジメント・ガイドラインに沿って健康教育IEC教材を作成。世界銀行の資金によって全国展開)
UN-HABITAT	・ スリランカ北部の内戦影響地域におけるコミュニティ・インフラと施設の改修プロジェクト
UN-HABITAT, セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン	・ UN-HABITATの「北部の生計向上」プロジェクトと, セーブ・ザ・チルドレン・ジャパンの幼稚園支援活動の連携

出所: 国連常駐調整官提供資料を基に評価団作成

(エ) 案件形成の課題

本件評価の現地調査を通じて, 一部のスリランカ政府のJICAプロジェクト実施機関から, 日本の専門家派遣に関し, 以下のような問題例があったと提起された。

- 「専門家」が必ずしも必要な専門知識を有しているわけではない。
- スリランカに関する知識のない専門家が派遣されることがある。
- 短期派遣, 若しくは短期間を繰り返す専門家の派遣は, 有益ではない場合がある。

プロジェクト実施において, 専門家が短期間, 数回にわたって派遣されたが, 専門性を欠くうえ, スリランカに関する知識も乏しいため, 的を射た助言がなされないなどの問題のあるケースが一件確認された。また, 短期間の滞在では, 現場の状況に関する理解も深まらず, よって思うような結果が出せなかったということであった。以上を踏まえ, 分野やプロジェクトのニーズに鑑み, どのような専門家がどのようなタイミングで派遣されるのが最も効果的かということは, 案件形成後の実施段階にお

いても実施機関とすり合わせを続け、柔軟に対応することが重要である。

(2) 案件採択

日本のODA事業における案件選定・採択から開始までのプロセスは以下のとおりである。

(ア) 有償資金協力

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、環境社会的側面などから、案件審査が行われ、事前調査及び審査団による詳細調査の結果を受け、適切だと認められれば交換公文(E/N)への署名が行われる。

(イ) 無償資金協力・技術協力

スリランカ政府から大使館への要請に基づき、現地ODAタスクフォースが優先順位を付け、外務省国際協力局関係課に送付される。その後、国内の関係各省庁との連絡・協議を踏まえ、第一段階採択案件が決定される。

無償資金協力案件は、第一段階採択後、JICA本部にて調査報告書などの関連資料に基づき協力内容を審査する。JICAの審査結果を踏まえ、必要な予算を確保するため、日本の外務省が財務省と協議を行い、必要な手続を経て最終的に閣議によりその協力の実施を決定する。閣議決定後は、スリランカ政府と日本国大使との間で、協力の目的や内容についてまとめられた交換公文(E/N)に署名が行われる。

技術協力案件は、相手国からの要請に基づき、外務省、関係各省、JICAが採択可否を検討する。採択された案件は、日本政府から相手国政府へ通報され、在外公館ベースで協力に関係する口上書を交換する。その後、対象案件の内容、及び予想される効果を明確にし、実施の適切性を総合的に検討するため、事前評価を行い、必要に応じて詳細計画策定のための調査も実施する。問題がなければ、プロジェクトの実施や活動内容・必要な措置について、JICAと相手国政府実施機関との間で合意文書を締結する。

スリランカでは、有償資金協力、一部の無償資金協力、技術協力については、まずJICA事務所が選定し、その後、大使館で確認するシステムとなっている。JICAへの要請は、2012年度は7件であり、うち5件が採択された。既述のとおり、案件申請までには熟議を重ねるので、要請案件数は限られるが、採択の確立は高い。外務省国別開発協力第二課によると、案件採択の際には援助方針の各視点(ジェンダー配慮、他ドナーの動向、人間の安全保障など)がプログラムに含まれているか、案件計画調書(対外公表不可)や事業事前評価表に基づいて確認している。

一方、草の根・人間の安全保障無償資金協力については、一部の例外を除き、申請者は地方公共団体や現地で活動するNGOであり、申請件数が多い。大使館の担当者によると、毎年100～150件の申請があり、10件程度が採択されるという。スリランカでは、特に平和維持という観点からも、採択時には地域バランスに配慮している。また、投入量、資金に対する裨益効果の高さ、人間の安全保障に対応した人道配慮、実施団体の能力、地方政府との連携の有無などが選定基準になっているということである。

(3) モニタリング・評価実施体制

外務省には、「ODAの見える化」の下、個々の案件の効果について公表する取組がある。また、大使館及びJICA事務所によると、援助政策の実施状況や達成度については、スリランカ財務・計画省にモニタリング局があり、半年に一回、モニタリング会議を開催しているということである。各省の次官が40～50人参加し、参加者にはスリランカ財務・計画省の次官とJICA所長も含まれる。世界銀行やADBも同様の取組をしている。政策協議の場で確認するほか、年に4度、JICAを中心に相手国政府や実施機関と合同でモニタリング会合を開催しており、次官級が参加しているとの報告があった。

技術協力、無償資金協力、有償資金協力の各案件についてはJICAが、また草の根・人間の安全保障無償資金協力及び草の根文化無償資金協力案件については大使館がフォローアップを行っている。技術協力においては、個別のステアリング・コミッティを通じて案件の進捗やモニタリングを行い、その後、終了時評価の実施という一連のプロセスを経ている¹⁰⁶。問題が提起された際には、JICAのシニア職員がフォローしている。草の根技術協力のモニタリングは四半期に一回実施され、案件レベルの評価結果は、報告書にまとめられ、関係者間で共有されるほか、JICAのウェブサイト上で公表される。本調査を通じ、JICAで実施された事業評価の結果や結果の要約の大半はインターネットに掲載されているが、掲載が遅れている例も確認された。

(4) 援助の実施体制・手続

(ア) 日本側援助機関の実施体制

外務省では、国際協力局国別開発協力第二課（以下、国別二課）がスリランカの援助政策策定、無償資金協力、技術協力、有償資金協力などの経済協力全般の方針策定・実施を行っている。外務省アジア大洋州局南部アジア部南西アジア課は、二国間関係全体を担当しており、経済協力政策協議や援助形成段階において、対スリランカ外交の観点から同省国際協力局にコメントを行う。援助実施プロセスには

¹⁰⁶ ステアリング・コミッティのメンバーは実施機関、JICA、ERD、関係省庁などである。

直接的には関与しないが、二国間関係の重要なツールとして経済協力を有効活用するため、要人会談の発言要領作成、対スリランカ政策の観点から重要な経済協力案件や方針、有償資金協力の実施などに関しては、国別二課と密接に協議を行っている。

在スリランカ日本大使館の実施体制は、2013年10月現在、経済・経済協力班に6名（1名が経済担当、5名が経済協力担当）、広報・文化班に1名が配属されている。経済・経済協力班は昨年1名の増員が図られた一方、2名体制であった広報・文化班の人員が1名になったことで、それまで広報・文化班が担当していた草の根・文化無償資金協力が経済・経済協力班の管轄となった。大使館員は、現在の体制について、人員の合理化に伴った変化であると受けとめている反面、有償資金協力の規模が拡大し、分野也多岐にわたるスリランカについては、人員を増やすべきだとコメントしている。

JICA本部では、スリランカ担当の南アジア部南アジア第三課が、協力案件の計画・審査・承諾・実施（実施監理）などを行っている。個別案件の形成は、同課が外務省の対スリランカ援助政策に基づき、JICA本部内担当課題部（農村開発部、人間開発部、経済基盤開発部など）やスリランカ事務所の意見を踏まえて行っている。各案件の中間レビューや終了時評価のタイミングでの協議への参加や、ドナー会議の開催など、スリランカ支援に関する全体的な動きをJICA事務所と共有している。

JICA事務所は、2013年10月現在、所長、次長を含む所員が10名、企画調査員6名、健康調整員1名、在外専門調整員2名、現地職員28名の計51名体制である。そのほか、専門家が10名、JOCVが40名駐在している。2008年の国際協力銀行（JBIC）との統合後、人員が増員されたことはなく、モルディブも兼轄している同事務所にとって、現在の人員は十分ではないという声が聞かれた。一方、現地職員も活用されているものの、スリランカのODA事業に関わった開発コンサルタントからは、スリランカ事務所の所員は、約3年の任期中にも所内で担当部署が変わるので、日本人が担うべき業務に関する知識が蓄積されないとの意見が聞かれた。

（イ）スリランカ側の援助受け入れ体制

スリランカ政府の援助窓口機関はERDであり、各セクター省庁は、援助案件を同局に提案するが、案件の実施及びドナーへの要請に関する決定権はほぼ同局にある。ERD内には日本の援助担当者がおり、直接はその担当者が日本側と協議を行い、優先分野を確認した上で、セクター省庁に要請書を配布している。ERDは毎年、スリランカ財務・計画省の年次報告書の中でドナーからの援助について分析・発表する一方、ドナーの援助に特化した報告書「Global Partnership Towards Development」も発行している。

日本側関係者（外務省、大使館、JICA本部及びスリランカ事務所）によると、スリ

ランカの中央省庁は実施能力を十分有しているという。スリランカ中央政府の問題は、省庁の数が多く、農業分野だけでも10以上の省が関係するため、調整と認可プロセスに多大な時間を要する。その結果、予定通りに実施することが困難になるプロジェクトが多いという。また、基幹省庁（道路や湾港などの基盤インフラ分野や日本の援助窓口であるスリランカ財務・計画省）は恒常的であるが、他の省庁については分離や合併が頻繁に行われるため、経験や能力が蓄積されないなどの問題も指摘されている。このような体制下、公平な調達を行うために設置された技術評価委員会では、案件ごとに調達手続を行っており、このプロセスに時間を要しているという。

本現地調査で、大使館、JICA、日系企業やドナーからは、スリランカの将来的な開発ビジョンが明確でないという点が指摘された。スリランカの開発計画である「マヒンダ・チンタナ（2010年）」は総花的で、具体性に欠ける。これは26年間続いた内戦の影響で、スリランカ政府が将来の計画を立てる経験をしていないことが推察される。しかしながら、スリランカの限られた予算をいかに有効に活用して国を発展させるかを熟考することは必要不可欠である。

水道分野で官民連携事業に従事した日系企業と日本の地方自治体からは、スリランカ政府には、公共事業の民営化に関する経験と知識が欠如しており、また実施体制も確立していないため、官民連携事業を実施するのは困難だという意見が聞かれた。発電事業での民営化を試みた日系企業は、スリランカは労働組合が強いので、円滑に事業を進めることができなかったという。また、セイロン電力庁が、卸電力事業（IPP）では政府のコスト負担が大きくなるという誤解の下、新規のIPP、及び更新は認めないと判断した。同企業によると、IPPだから高値なのではなく、実際は発電方法によるものであって、石炭発電などであれば安価で提供できるということである。

一方、地方政府の能力にはいまだ課題が多く、JICA事務所と大使館によると、地方開発案件や草の根・人間の安全保障無償資金協力案件や草の根文化無償資金協力など、スリランカ財務・計画省案件でない場合は、日本側の調整が求められる。この中央と地方公務員の能力の差は、スリランカ政府の体制が変わらないと難しいと大使館は指摘する。中央集権型であるスリランカでは、大きな権力が大統領に集中しており、各大臣は大統領と密なコミュニケーションを取ることが求められているため、部下に業務を任せられないとの指摘がある。地方でも個人では優秀な人材がいるが、その能力を活用する構造が欠如しており、結果として地方レベルの公務員の総体的な能力が向上しない。

以上のような人員体制的課題に対し、大使館は、援助受入れ窓口であるERD向けに、公務員の研修機関である財政学専門学校（Academy of Financial Studies）を通じて能力向上研修を行っている。また、JICAは中央・地方行政官に対し、国別・

課題別研修を提供しているほか、案件に設置したステアリング・コミッティや実務担当の事業監理ユニットとの業務を通じて、カウンターパートの実施能力を高める努力をしていることは評価できる。

(ウ) 援助制度・手続などに関する課題

本件評価の現地調査を通して、スリランカ政府・実施機関からは日本の援助実施体制について、以下のような問題点の指摘があった(BOX3-7)。

BOX 3-7: 日本の援助制度・手続に関する問題点

- (a) ガイドラインが多く、コンサルタント、建設業者、機材調達業者にそれぞれ異なる手続が存在する。
- (b) 日本の業者は調査と意思決定に時間が掛かる。
- (c) 円建ての借款では為替変動の影響を受ける。
- (d) スキームに特化した問題が存在する。

(a)と(b)については多くのスリランカ政府機関から日本の援助の問題点として言及された。しかし、これらの問題は、日本の援助の比較優位性と表裏一体をなす。同スリランカ政府関係者からは、調査・計画に時間が掛かるのは、一方で様々な観点から入念な調査を行っているからであり、それは良い仕事をするというコミットメントの表れでもあり、一旦着工すると問題が少なく、円滑に業務が遂行するという肯定的な意見も聞かれた。

港湾庁では、(c)に関する問題提起があった。港湾庁の基準通貨が米ドルのため、有償資金協力だと為替の影響を受けてしまう場合がある。その点、米ドル建ての援助機関から融資を受ける方が心配ないという。STEPを活用すると技術面では心配ないが、価格が高く、さらに円建てという点も、スリランカにとってはデメリットであると指摘した。

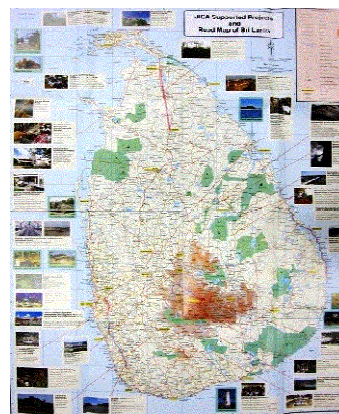
(d)の特定のスキームに関しては、スリランカ特有の課題として、実施機関から主に以下の二点が指摘された。第一に、草の根技術協力は日本政府と相手国政府とのODAに関する国際約束に含まれていないため、別途スリランカ政府の許可を取らなければならないが、スリランカではNGOへの規制が厳しいため、NGOがスリランカ政府の許可を取るのは至難の業である、ということである。第二に、スリランカでは水や電力などの公共事業の民営化が遅れているため、PPPなど官民連携スキームの実施が容易ではないと言及された。

(5) 広報活動

(ア) 大使館・JICA による広報活動

大使館では、案件の署名式典や完成式典には報道発表を出して、関係者及びメディアを招待している。報道発表をタミル語とシンハラ語両方で出しているのがスリランカの特徴である。また、個々の案件の広報活動の中では、日本の対スリランカ援助重点分野についても触れている。大使若しくは公使が式典に参加し、プロジェクト視察に積極的に参加している。また、スリランカでは、外務省予算で、スリランカの報道陣と案件サイトを回る「プレスツアー」を過去3年で2度行っており、報道陣の間での日本の援助に関する認知度を高めている。一方、草の根・人間の安全保障無償資金協力や草の根文化無償資金協力案件については毎回署名式を行い、10－15名の関係者を招待している。草の根案件についても開所式などには報道発表を出している。

JICA事務所は、2011年に「案件地図」を作成した。各地における援助活動が一目瞭然であり、有益な広報ツールとなっている。また、JICA事務所は、英文パンフレットを適切な場所で配布し、北部の住民にも日本の援助についての理解を促進しているということであった。一方、ニュースレターを四半期ごとに発行し、関係者と積極的に意思疎通を図っている。ニュースレターは、主に実施機関を対象としているが、セミナー参加者や裨益者にも配布し、インドのデリーにある日本のメディア会社を通じて、電子媒体でも発信している。日本が立ち上げを支援した国営放送ルパバヒニ



JICA 事務所の作成した案件地図

では、JOCVの特集番組が毎週放送され、JOCVの認知度を上げている。近年ではフェイスブック(Facebook)を始めたほか、広報アドバイザーも赴任するということで、今後のJICA事務所の広報活動のますますの広がりが期待できる。

日本政府の資金を活用しているNGOも、それぞれの活動に関する広報を行っている。例えば、パルシックは、ODA白書への報告記事提供、帰国時の年次報告会開催、会員や一般市民向けの活動報告などを行っている。また、独自に発行しているニュースレターやウェブサイトでも積極的に活動報告を行っている。一方、プロジェクトサイトのある地域では、支援する漁船について報道発表を出したり、漁船に日本の援助のロゴを張ったりして広報活動に努めている。各援助実施機関の広報に関する取組が、日本の援助全体の広報活動を支えていることがうかがえる。

(イ) 現地メディアの報道

上記のとおり、大使館とJICA事務所はそれぞれ効果的な広報活動を行っている

が、スリランカの場合、それ以上に日本の援助を取り上げた現地メディアの報道が活発である。インフラ整備に関する取り上げが特に目立つが、大統領や大臣の参加した南部高速道路の開通式では、スリランカ初の高速道路ということもあってか、開通式は3時間テレビ放送され、約1,000人が集まった会場では「南部高速道路の歌」が披露された。それほど大規模に日本の支援を取り上げる国は少ないと、大使館関係者は指摘する。新聞一面やテレビで日本の援助について紹介されることは多く、各案件の署名式、開所式も非常に大きく取り上げられる。草の根案件は全10件紹介された。このようなメディアの取り上げは、これまで日本が長年にわたって築きあげてきたスリランカとの良好な関係と日本の援助に対する確かな信頼の上に立脚したものだということは明らかである。



スリランカの新聞に掲載された日本の援助に関する特集記事

3-3-3 政策策定・実施プロセスの適切性のまとめ

日本の対スリランカ援助政策は、プロセスにおける多くの評価項目で評価結果が高かったが、一部改善が必要な項目も見受けられたことから、「適切に実施された」と判断される。対スリランカ国別援助方針の策定においては、外務省の定める手順に沿って、多様な関係者からの意見やニーズを取り込む機会が確保されていた。また、政策目標については国別援助計画からの「選択と集中」が大幅に進み、「プログラム化」についても毎年着実に進められていることが確認できた。スリランカ政府や他ドナーとの定期協議には、大使館、JICA事務所が共に積極的に参加しており、スリランカ政府とドナー間の調整役を求められるなど、スリランカのドナー・コミュニティにおける日本の存在感の高さがうかがえた。また、関係者との定期協議の中で得られる情報を基に形成された案件は、スキーム間連携、他機関連携などの工夫が見られ、パイロット・プロジェクトが全国展開されるなど、質の高い案件が形成されていることも確認できた。案件採択やモニタリング・評価は、JICA 及び大使館が規定にしたがって適切に実施している。

日本側の実施体制については、特に現地JICAの日本人事務所員の任期が短いため、経験や知識が蓄積されない、実施されたJICA事業評価の報告書がいまだ公表されていない案件が一件ある、などの問題が確認された。スリランカ側の受入れ体制については、スリランカ財務・計画省を始めとする中央政府官僚機構の能力は押しなべて高いと認識されている。一方、省庁の数が多く改編が頻繁である、国家開発に関係するビジョンがない、民営化に関する理解がない、などの阻害要因も確

認された。また、中央政府の行政官と地方の行政官との能力には差がある。大使館やJICAは、このような人的課題に対応すべく、本邦研修の提供、業務を通じた人材育成などの対応を行っているが、スリランカ側の課題の大きさのため、いまだ十分な改善に達しているとは言えない。

援助制度や手続に関しては、円建ての借款などに関係する課題が確認された。一方、ODA支援を通じた民間企業との連携も始まっており、そのための調整は進んでいることが確認できた。しかし、民営化の遅れているスリランカでは、スリランカ政府の民営化に対する理解を促進する努力が不可欠であり、また同時に、スリランカの企業を育成し、かつ同企業をパートナーとしてビジネス促進ができるようなスキームを考えていく必要がある。

大使館及びJICA事務所は各種メディア媒体を活用し、工夫を凝らした広報活動を行っており、基本的な情報提供の役割は果たしている。スリランカでは、日本の援助に関する情報発信における現地メディアの果たす役割は大きい。これは、これまでの外交と援助を通じて築きあげられたスリランカの親日的感情の表れであると考えられ、大きく評価できる。

3-4 外交の視点

本節では、「外交的な重要性」、「外交的な波及効果」の2つの観点から日本の対スリランカ援助と外交との関係を検証する。なお、分析には、日本の外務省が公表している対スリランカ外交に関する各種文書(電子媒体を含む)、要人往来時の要人による発言、日本・スリランカ関係に精通した日本及びスリランカの政府関係者、有識者などへの聞き取り調査から得た情報を用いた。

3-4-1 外交的な重要性

本項では、二国間関係における援助の重要性をスリランカとの外交関係における重要性という観点から検証する。

(1) 友好関係の歴史

今日の日本とスリランカの友好関係を築き上げたと考えられる人的交流が本格的に始まったのは、明治初期のことである。1886年、真言宗の僧侶、釈輿然は、釈尊成道の地であるインドのブッダガヤーへ参詣に向かったが、途中で立ち寄ったスリランカで三年以上にわたり、パーリ語学習と上座部仏教の仏道修行に取り組んだ。日本に戻った輿然は、それまでの真言宗の戒律を捨て、上座部仏教を日本に定着させるべく、スリランカ風の黄色の袈裟をまとい、上座部の戒律を守り続けた。同じく仏教を通じ、1889年に日本を訪れたスリランカ人アナガーリカ・ダルマパーラは、仏教の復興を図った先駆者で、のちにスリランカ建国の父と呼ばれた。

1948年、スリランカは独立を果たした。1951年のサンフランシスコ講和会議に独立政府の代表として出席した当時スリランカ大蔵大臣であったジュニウス・リチャード・ジャヤワルダナ氏は、同会議で日本を擁護する演説を行った。諸外国からは、日本を独立させるのは時期尚早、南北に分割して統治すべきなどという意見が出ていた。しかし、ジャヤワルダナ大臣は、「憎悪は憎悪によって止むことなく、愛によって止む(Hatred ceases not by hatred, but by love)」というブッダの言葉を引用して語り¹⁰⁷、対日賠償請求権の放棄を明らかにするとともに、日本を国際社会の一員として受け入れるよう訴えた。この演説が、当時日本に厳しい制裁措置を求めている一部の戦勝国の心をも動かしたと言われ、その後の日本の国際復帰への道につながった。日本とスリランカが国交を樹立したのは1952年4月20日のことである。スリランカは、1951年のサンフランシスコ講和条約締結後、日本が初めて正式に外交関係を結んだ国となった。

¹⁰⁷ 在スリランカ日本大使館ウェブサイト

<http://www.lk.emb-japan.go.jp/jp/contents/episode/episiodenew.html> (最終アクセス日:2014年1月9日)

ジャヤワルダナ大臣は後に大統領となり、数々の功績を残して1996年に他界した。国葬には、福田康夫元総理大臣（当時総理特使）が参列した。彼の遺志に基づき角膜が提供されたが、その片眼はスリランカ人に、もう片眼は日本人に送られた。

(2) 地政学的位置付け

スリランカはヨーロッパや中東とアジアを結ぶ海路に近く、インド洋のほぼ中心に位置することから、貨物運行の拠点（ハブ）となっている。また、スリランカには大型タンカーを受け入れられる湾港が4か所あり、その内トリンコモリー港は天然で14メートル程の深さがあり、軍艦やタンカーも寄港できる。インドにこの規模の湾港は存在しないため、インドへ向かう輸送品の50－60%がコロンボ港で積み替えられている。現在、コロンボ港は南アジア第一の貨物積替え港となっている。近年では中国企業がコロンボ港の拡張に参画しており、建設された南ターミナルは、大型タンカーも寄港できる規模となった。これまでも地域間貿易では海運が中心的な役割を果たしていたが、今後、環インド洋経済圏が発展を遂げていく過程では、更にインド洋の海運の重要性が高まる。つまり、スリランカはこれからアジアとアフリカ、ヨーロッパをつなぐ海上輸送の中心地としての地位を不動にすることが予想されている。

南アジア地域協力連合（SAARC）は域内人口約16億人、域内GDP約2兆円で、大きな経済潜在性を有している。加盟8か国（インド、パキスタン、バングラデシュ、スリランカ、ネパール、ブータン、モルディブ、アフガニスタン）の中ではインドの影響力が最も大きく、また人口も域内の4分の3を占める。スリランカはインドに隣接しており、スリランカと南インドとは交流が活発であるため、スリランカはインドビジネスの入り口として位置付けられている。インドは独自の商慣習が存在し、複雑な税制度など、参入障壁が高いが、スリランカはインドと比較した場合、参入障壁が低いため、南アジアでの商機を狙う日系企業にとって、スリランカからインドに入ることがリスクの少ないアプローチと考えられていることが、ジェットロ関係者や日本商工会議所への聞き取り調査からうかがえた。また、スリランカはインド、パキスタンとFTAを締結しており、3か国を合わせると、実に人口14億超の成長市場を取り込むビジネス展開が可能となる。

スリランカは、日本にとって、エネルギーの安全保障においても重要な位置付けとなっている。日本の原油輸入量の9割近くは中東のペルシャ湾沿岸に依存しており、その原油のほとんどがインド洋を通過して輸送される。言い換えれば、インド洋は日本にとって、エネルギー補給路、経済の生命線である。その一方で、中国はハンバントタ港のような港湾の援助に力を入れている。その目的は、軍事とも、商業とも言われ、今後中国保有の空母の寄港地になるのではないかという声もある¹⁰⁸。このように、スリランカにおいて中国が商業的のみならず軍事的にも台頭する中で、日本がエネ

¹⁰⁸ 荒井悦代 「スリランカとインド・中国の政治経済関係」（2013 年）

ルギーを安定的に確保していくためには、スリランカとの友好関係を維持することが重要となる。

(3) 要人往来の実績にみる援助の重要性

近年の日本とスリランカの二国間関係における援助の重要性は、過去35年間の要人往来の実績にも見ることができる(表3-18)。

2000年には、ラクシュマン・ガディルガマール外相がSAARC議長国代表として来日し、二国間関係の強化に加え、日本の対SAARC協力を要請した。2002年はスリランカと日本の国交樹立50周年の年であり、友好協力関係の一層の強化を祝う式典が催された一方で、9月にはスリランカの内戦和平交渉が始まり、日本のスリランカ和平に向けた協力が本格的に開始された。同年、明石康元国連事務次長が「スリランカの平和構築及び復旧・復興に関する政府代表」に任命された。明石代表は22回スリランカを訪問し、スリランカの和平交渉に尽力した。

2004年12月のインド洋大津波では、日本はスリランカに対し復興支援・緊急支援を行うとともに、津波の早期警戒システム作りなど主導的役割を果たした。

2007年、訪日中のローヒタ・ボーゴラガマ外務大臣は、(1)日本の安保理常任理事国入り及び非常任理事国選挙で日本を支持する、(2)北朝鮮の核問題及び拉致問題に関する日本の立場を支持する、(3)日本の環境問題への取組、資金メカニズムなどの新提案を歓迎する、と麻生太郎外務大臣(当時)に伝えた。その2か月後に来日したラージャパクサ大統領からも、上記について改めて確認された。

内戦が終結した2009年には、復興と避難民の再定住への支援に関する具体的な協議が行われた。2010年にG.L.ピーリス外相が訪日した際には、「日本は何十年にもわたり、良いときも悪いときも友人であった。紛争から立ち上がったスリランカが国の開発、統一に向け進む中で、日本との関係をますます深めていきたい」と、内戦後の日本との新たな関係についての思いが伝えられた¹⁰⁹。

近年の要人会談では、スリランカ国内の避難民定住や復興支援に関する協議を行う一方で、議題は日系企業のスリランカ進出促進のための投資環境整備や海上安全保障分野での協力強化などに移行している。2013年3月、ラージャパクサ大統領が訪日した際には、(1)海洋分野での防衛当局間及び海上保安機関間の協力の拡大、(2)政府間経済協議の促進、(3)二国間貿易及び日本からの対スリランカ投資強化を行う、という合意がなされ、両国間における初の共同声明「国交樹立60周年を越えた日本・スリランカのパートナーシップの強化」が署名された。

1979年から2013年までの35年間に、外務省ウェブサイトから調査団が作成した統計によると、日本からは20名の要人が46回にわたってスリランカを訪問し、スリラ

¹⁰⁹ 外務省ウェブサイト「日スリランカ外相会談(概要)」

http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/22/7/0729_05.html (最終アクセス日:2014年1月9日)

ンカからは、27名の要人が44回にわたって訪日した。内戦、地震・津波、洪水などの災害時には被災者支援を目的に、内戦終結後は開発パートナーとしての協議を目的に、35年を通して二国間に要人の往来が絶えることはなかった。ピーリス外相が語る「良いときも悪いときも友達であった」所以である。

表 3-18 日本・スリランカ要人往来実績(1979 年－2013 年)

	訪問要人名	来日要人名
1980年代	皇太子同妃両殿下(当時)(1981年3月)	ジャヤワルダナ大統領(1984年5月)
	倉成外務大臣(1987年8月)	ブレマダーサ首相(1985年4月, 1985年11月, 1986年8月, 1987年7月)
	海部総理大臣(1990年5月)	ヘーラット外相(1990年7月)
1990年代	秋篠宮同妃両殿下(1992年11月)	ウイジェートウンガ首相(1990年11月)
	海部俊樹特派大使(1993年5月)	ジャヤワルダナ元大統領(1991年4月)
	小淵恵三日スリランカ議連会長(1993年11月)	ハミード外相(1994年2月)
	福田総理大臣特使(1996年11月)	クマーラトウンガ大統領(1995年5月)
2000年代	野呂田芳成総理大臣特使(2000年8月, 2002年4月)	セナナヤケ観光・民間航空相(2000年6月)
	福田康夫特派大使(2000年10月)	ガディルガマル外相(2000年10月)
	明石政府代表(2002年11月, 2003年1月, 2月, 5月, 9月)	ピーリス憲法問題相(2002年2月)
	川口外務大臣(2003年1月)	フェルナンド外相(2002年11月)
	矢野外務副大臣(2003年8月)	ウイクラマシンハ首相(2002年12月)
	明石政府代表(2004年1月, 5月, 10月, 2005年2月, 5月, 12月)	ウイクラマシンハ首相, チョクシー蔵相, ピーリス憲法問題相, ハキーム港湾開発相, モロゴダ経済改革相(2003年6月)
	福島外務大臣政務官(2004年12月)	モロゴダ経済改革相(2003年11月)
	谷川外務副大臣(2005年1月)	モロゴダ経済改革相(2003年2月)
	逢沢外務副大臣(2005年6月)	ヘーラット文化・国家遺産相(5月)
	福島外務大臣政務官(2005年8月)	ガディルガマル外相(9月)
	福田日本スリランカ協会会長(2006年4月)	アムヌガマ財務計画相(2005年2月, 2005年9月)
	明石政府代表(2006年5月, 10月, 2007年6月, 2008年1月)	サマラウーラ外相(2006年5月)
	野呂田日スリランカ議連会長(2008年8月)	ラージャバクサ大統領顧問(2007年2月)
	明石政府代表(2009年1月, 5月, 6月, 6月)	ロクバンダーラ国会議長(2007年3月)
	福田康夫総理大臣特使(2009年7月)	アヌラ・バンダラナイケ国家遺産相(2007年5月)
	西村智察美外務大臣政務官(2009年10月)	ボーゴラガマ外相(2007年6月)
		ラージャバクサ大統領(2007年12月)
		サマラシンハ災害管理・人権担当相(2008年8月)
		ウイクラマナヤケ首相, アペーワルダナ文化・国家遺産相(2008年9月, 11月)
		ウイクラマナヤケ首相(2008年10月, 2009年9月)
		ピーリス輸出振興・国際貿易相(2009年5月)
2010年代	明石政府代表(2010年6月, 2011年11月, 2012年8月)	ピーリス外相, バジル・ラージャバクサ経済開発相(2010年7月)
	菊田真紀子外務大臣政務官(5月)	サマラシンハ・プランテーション産業相(2011年2月)
	岡田克也副総理(2012年5月)	アムヌガマ国際資金協力担当上級相(2011年6月)
	麻生太郎副総理兼財務大臣(2013年5月)	ディサ・ナヤケ公共運営・改善相(2012年1月)
	新藤義孝総務大臣(2013年7月)	ナマル・ラージャバクサ大統領特使(2012年3月)
		ゴタバヤ・ラージャバクサ国防・都市開発省次官(2012年3月)
		ピーリス外相(2012年7月)
		ラージャバクサ大統領(2013年3月)

出所: 外務省ウェブサイト¹¹⁰より調査団作成

¹¹⁰ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/srilanka/data.html#01> (最終アクセス日: 2014 年 1 月 9 日)

3-4-2 外交的な波及効果

援助は、決して先進国から途上国への「慈善活動」ではなく、日本の国益、及び日本を含む世界の共同利益追求のための「手段」である。これは 2010 年 6 月の「ODA のあり方に関する検討 最終とりまとめ」においても再認識されている。外交の目標である日本国民の安全と繁栄の確保の観点から、本項では、外面的な外交上の効果の中から、経済関係の強化、人的交流の促進、国際社会における日本の信頼、国民の相互理解促進、東日本大震災時の支援などに見られる援助の外交的波及効果を検証する。

(1) 経済関係の強化

2012年度のスリランカ財務・計画省統計によれば、スリランカから日本への輸入額は約2億7,780万ドル、日本からスリランカへの輸出額は約4億5,540万ドルと日本の大幅な輸出超過になっている。また、日本はスリランカにとって第5位の輸入相手国、第10位の輸出相手国である。スリランカの対日主要輸出品目は紅茶、マグロ（生鮮・冷凍）、エビ（生鮮・冷凍）といった一次産品、対日輸入は中古乗用車、貨物自動車を中心である。2012年の対日輸入は前年から半減したが、その主な要因は、2012年3月末にスリランカ政府が輸入自動車に対する税率を大幅に引き上げた結果、自動車の輸入額が減少したことが挙げられる。スリランカ投資庁統計によると、日本からの直接投資額は2010年に約1,400万ドルであったのが、2012年には2,700万ドルと約2倍に増加している。これは製造業や鉱業などを中心に既進出企業が投資を拡大した結果である。

スリランカ投資庁に登録している日本企業数は60社であり、3億ドルの投資、1万人の雇用者の規模と言われるが、スリランカ日本商工会議所会員企業及びジェトロの調べでは、2013年2月の段階でスリランカに進出している日系企業数は約140社とされる。上位には観光関連投資（ホテル、旅行会社など）があり、スリランカの好調な観光業は日本からも少しずつ注目されつつあることが分かる。2016年までの観光客数のターゲットは250万人であり、シャングリラやクラウン・リゾーツなど多くのホテルチェーンが進出してきているが、この規模に対応するには、あと2万室ほどを提供できるホテルが必要であるとされる。ジェトロ・コロンボ事務所は、日本国内ではスリランカの情報が限られており、投資先のオプションにも挙げられないことが問題だと指摘し、同事務所は引き続き適切な情報提供を計画している。

海外投資を考えている日系企業にとって、スリランカの投資先としての魅力は、順調な経済成長¹¹¹、親日的な風土、労働人口の識字率の高さ、十分な電力供給、宗教上の制約の少なさ、及び現政権の人権問題に帰する欧米企業の進出が少ないことなどが挙げられる。また、現在では政権が安定しており、治安も良く、中小企業も

¹¹¹ 2010 年－2011 年：経済成長率 8%台、2012 年：6.4%、2013 年：7.5%見込み；失業率：4%

進出しやすい国の規模である。

特にインドへの投資を考えている企業にとって、スリランカはインドよりも住環境、投資環境が良く¹¹²、法人税率も若干低い¹¹³。また、スリランカから製品をインドやパキスタンに輸出した場合、FTAを活用でき、インドでは中央売上税が免除される。つまり、スリランカでビジネスを始めることで、スリランカのみならず、インド、パキスタンを含めた14億人以上の成長市場を取り込んだビジネス展開が可能となる。現在、スリランカ政府は、中国とも来年4月のFTA締結を目指して交渉中であり、これが成立した際には、スリランカは世界の二大市場に対して免税アクセスのある唯一の国となる。

さらに、スリランカはインド洋における物流の拠点となる港を有していることから、この国を拠点に中東、アフリカへのビジネス・チャンスを狙うことも可能である。韓国企業のヒュンダイ(現代)がスリランカに自動車組立て工場を建設する計画を立てているが、これはスリランカから中東やアフリカへの輸出を考える一例である。環境の良い場所で生産し、インドや中東、アフリカなどの市場から利益を得ようという戦略である。

一方、スリランカの投資環境に関する課題には、労働者の賃金の上昇、原材料・部品の現地調達の厳しさ(裾野の育成不足)、競合相手の台頭(コスト面で競合)、調達コストの上昇、製造業に適した人材(作業員と管理職)の不足、石油価格の上昇に伴う電気料金の高騰¹¹⁴、コロンボ市内の交通渋滞、外資誘致・保護の窓口となるスリランカ投資庁の機能と権限の不足、公共事業の民営化の遅れなどが挙げられる。商工会議所が中心となって大使館と連携しつつ、こうした課題に対する政府への申し入れを行っているが、海外投資を促進するためには、ビジネス環境整備に向けた取組を今後より一層強化していく必要がある。

2013年3月のラージャパクサ大統領訪日中に開催された投資セミナーに続き、ジェトロは同年6月から10月にかけて日スリランカ・ビジネスニーズ調査を実施し、10月には企業投資を考える製造業を中心に50名程度のビジネス・ミッションをスリランカに派遣した。6月には新エネルギー・産業技術総合開発機構理事長がスリランカを訪問し、コロンボにてワニアラッチ電力・エネルギー大臣、ラージャパクサ経済開発大臣と会談し、スリランカにおけるエネルギー課題の解決に向けて、専門家派遣や効率的な石炭火力発電の導入可能性調査を実施する旨を表明した。JICAは日本がスリランカと更なる経済関係を促進させるため、投資アドバイザーを派遣するほか、道路や港湾整備、電力供給及び人材育成の分野で協力を続ける意向である。

¹¹² 人間開発指数(2012):スリランカ 92 位, インド 136 位

ビジネスのしやすい国ランキング(2012):スリランカ 85 位, インド 134 位

¹¹³ スリランカ 28%, インド 30%以上。

¹¹⁴ 特にピークタイムの 18 時 30 分から 22 時 30 分は 50-80%の高騰が見られる。

(2) 人的交流の促進

日本に在留するスリランカ人は1980年の268人から、1990年の1,064名、2000年の5,655名、2010年の9,097名を経て、2011年がピークで9,303名、2012年には8,427名となっている。一方、在スリランカ日本人の数は1996年に855人であったのが、2011年時点で882名と余り変動がない。

スリランカには公務員に対する奨学金制度があり、毎年60名が修士号を獲得するため、日本に留学している。これまでは対象省庁を限定していたが、近年全ての省庁を対象にするようになった。日本から帰国した留学生は、スリランカ財務・計画省や教育省の要職に就いている。JICAの本邦技術研修にも毎年数十名のスリランカ行政官が参加しており、帰国研修員は「JICA同窓会」を形成している。定期会合を開催する際にはJICAが資金援助を行うなど、ネットワークの維持に協力している。留学や研修で日本に滞在したスリランカ人には、日本とスリランカの懸け橋としての活躍が期待される。また、スリランカのペラデニア大学には日本への留学経験者が20-30名在籍しており、日本が今後スリランカの高等教育分野を支援していく場合には、良き協力者となると考えられる。

一方、スリランカに観光目的で渡航する日本人は、近年増加傾向にある。2005年に17,148名であった日本人訪問者数は内戦が再開した2008年には10,578名まで減少したが、内戦終結後の2010年には再び14,998名まで持ち直し、2011年には20,951名、2012年には26,085名と増加している。スリランカには、古代都市シーギリヤを始めとする8か所の世界遺産、世界的建築家ジェフリー・バワ氏の設計によるヘリントス・カンダラマなどのホテル、スパイスや紅茶などの食、ダイビングなどのマリンスポーツ、アーユルヴェーダ、宝石などの観光素材が揃っており、政府も観光産業に力を入れていく方針である。2013年9月に東京の代々木公園で開催された「スリランカ・フェスティバル2013」では、日本国内におけるスリランカ観光促進が行われた。競争力のある観光素材を活かし、今後ますます日本人観光客が増えることが期待される。

(3) スリランカ及び国際社会からの日本の信頼

日本はスリランカにおいて、2009年までの20年間最大のドナーであったが、現在では、中国、インドに次ぐ世界第3位の経済援助国となっている。しかし、本件評価の現地調査を通じて、多くのドナーから、日本にはドナーとスリランカ政府との間の調整役になってほしいという声が聞かれた。世界銀行スリランカ事務所は、スリランカ政府との重要な交渉時には日本国大使に立ち会ってもらうことにしていると述べた。援助額という点では、既に中国やインドに超されてしまった日本であるが、スリランカにおける存在感の高さは健在である。

外務省南部アジア部南西アジア課は、スリランカにおける日本の援助は信頼に基

づいて行われていると明言する。特定の政治アジェンダを押し付けるのではなく、スリランカ側の声を聞き、また、内戦の影響を受けた地域と受けなかった地域にバランス良く援助を実施してきたため、スリランカと良好な関係にある。これは内政に干渉しない日本らしい援助であるとも言える。特に内戦時には、明石代表が政府や野党関係者などと何度も協議を行い、スリランカ政府の恒久的な平和構築に向けて、国内避難民の再定住や国民和解のための政治プロセスを進展させるよう働きかけた。このような努力がスリランカ国内外で高く評価され、スリランカ政府の日本への信望は揺るぎないものとなっている。明石代表は、日本はスリランカにおいて、タミル人、仏教徒、イスラム教徒からも信頼されていると言う。日本の中立的支援に関しては、第3章の3-2-1で述べたとおり、帰国研修生の一人であるV.ヴィジュヴァリンガム元マナー県知事から、日本の研修事業がスリランカの民族融和に貢献したと謝辞が述べられている。

明石代表は、現地に根付く経済協力を目指すには、単に早い援助が良いわけではないと主張する。特に民族和解は、息長く取り組む必要があるので、スリランカでは、日本らしい誠実さと真面目さで支援を続けるべきであり、これは日本の外交活動においても利点となると言う。国連は、スリランカ政府による「過去の教訓・和解委員会(LLRC)」は国家の再構築と民族和解の方向性を示す良いロードマップになったと言う。また、国連機関とスリランカ政府との対話の促進についても、明石代表自ら尽力されていることを評価すると国連関係者は話す。

BOX 3-8: スリランカ和平への協力

1983年より続いていたスリランカ政府とタミル・イーラム解放のトラ(LTTE)による内戦は、2002年9月に和平交渉という重大な局面に立った。ノルウェーが中核となり、LTTE側との停戦協定の交渉が行われていたが、そこにカンボジアや旧ユーゴスラビアなどにおける和平交渉の経験を持つ明石康元国連事務次長に参加してほしいとの要望が挙がった。同年10月2日、和平交渉のスリランカ政府側首席代表であるピーリス憲法問題大臣が来日し、川口外務大臣に、正式に明石氏のスリランカ訪問招請を行った。これを受け、日本政府は、10月25日の閣議において、「スリランカの平和構築及び復旧・復興に関する政府代表」として明石康氏を任命した。明石代表は、現地視察及びスリランカ政府関係者などとの意見交換のため、翌月上旬にはスリランカに渡った。

2003年に東京で開かれたスリランカ復興会議で採択された東京宣言は、その後重要な位置付けとなった。スリランカ政府とLTTEが和解の精神でその後の



明石代表(右)への聞き取り調査の様子

方針を打ち出した結果、45億ドル(日本・世界銀行・ADBで10億ドルずつ)の支援金が集まった。また、北部に共同開発機構を作るなどの提案が成された。しかし、次第にLTTEが頑なになったため、明石代表はLTTEの指導者であるプラバカランや政治部長と話し合いをし、日本に対する疑念をなくすよう尽力した。一方、東京会議に参加した西側諸国の一部は、和平が進むなら援助も進めるというインセンティブを出した。これは裏返すと、和平が進まないなら援助も減らすという考えであり、日本のスタンスとは相反していた。

スリランカにおける民族和解については、現在でも取り組み続けられている。2013年3月、ラージャパクサ大統領が訪日した際、明石代表は大統領、外務大臣や人権担当の大臣を交えた席で厳しい交渉をした。その結果、2013年度の北部州議会の選挙を行うという約束を勝ち取ることができ、共同声明にもその旨が明記された。スリランカ政府はこの約束を守り、タミル人が3分の2以上の議席を獲得した。また、2012年12月、西田国連大使(当時)の呼び掛けで、スリランカ問題に関心のある6か国の大使・次席・公使が、スリランカの現状を視察した。このように、日本は対話のプロセスで信頼できる仲介者としての役割を果たしている。

国際社会は、このような日本のイニシアティブを求めている。スリランカへの援助は、ただの援助ではなく、スリランカ社会の多数派と少数派を結び付ける国民和解を考慮し、現実的に役立つような方針が求められる。

(4) 国民の相互理解促進

一般のスリランカ人にとって最も身近な日本人はボランティアやNGO職員などであり、彼ら、彼女らを通じてスリランカ人の日本人観が形成されている傾向がある。スリランカでは、1981年にJOCV派遣が始まって以来、これまで900人ほどの日本の若者が現地で活動してきた。新規・継続を合わせて常に30～40名程のJOCVがスリランカに駐在している。また、少人数ではあるが、SVも派遣されている。

JOCVやSVは、技術支援としてのボランティア活動は基より、外交的にも地域の親善大使として活躍している。国家上下水道公社に配属されているJOCVは、水質検査の業務に携わる傍ら、余暇を利用して、幼児教育や社会福祉事業を担当しているJOCVと共に、小学校で啓発活動を行っている。また、市役所に配属されている廃棄物管理のJOCVは、市役所の職員と共に各家庭をまわり、生ごみの分別とコンポストの作り方について地道な指導を行っている。ごみの収集に日本人男性が来ると、初めは驚く女性も多かったが、今では馴染の顔になっているという。両事例に共通していたのは、スリランカではJICAやJOCVの知名度が高いということであった。この知名度は、これまでスリランカで活動してきた約900名のJOCVの努力の賜物にほかならない。

多くのJOCVは、帰国後も国内で活躍する。JOCVの中には、帰国後、JICAの国際協力推進員となり、自治体などが行う国際協力事業の支援を行う者もいる。JICAはJOCVを含むJICA事業の経験者を各地域の学校や公民館などに派遣し、任地での体験について語る「出前講座」を実施している。JICA国内事業部への聞き取りによると、2012年度の実績は全国で1927件であった。帰国したJOCVの多くは、この

出前講座の講師となり、若者や広く一般市民に任地での生活とボランティア活動について語り継いでいる。ODA事業は税金で賄われているため、JICA事業の経験者は、帰国後、その経験を社会還元することが望まれる。出前講座を始めとする帰国後のJOCVの活動は、日本国民に開発途上国の現状とODA事業に関する理解を深めてもらうためには重要なことであり、また、このような機会を通じて、次世代の国際協力の担い手が育成されていくものと期待される。

BOX 3-9: 帰国後のJOCVの活躍

酒井智帆さんは、2007年から2009年まで、幼児教育隊員としてスリランカのラトナプラ(コロンボから南東101 kmにあるサバラガムワ州の州都)にあるプランテーション人間開発基金・ラトナプラ地方事務所に配属された。そこで、スリランカの特産品「セイロンティー」畑で働く労働者のための保育施設向上と保護者への栄養・保健指導を行っていた。「(配属先は)かなり田舎だったので、私が着任して初めて『日本』という国名を知った人も多かった」と酒井さんは言う。休日には、同僚に日本食をふるまったり、日本から絵本を送ってもらって子どもたちに読み聞かせをしたりしたという。

任地で「出前講座」について聞き、関心を持った酒井さんは、帰国後、国際協力推進員に応募した。見事合格し、2010年11月から3年間、愛知県の国際協力推進員として、県内の開発教育支援、JICA広報、JICAボランティア応募促進などに携わった。また、自ら出前講座の講師としてスリランカについて語る機会を数多く得た。2013年11月からは、JICA中部で開発教育担当の市民参加協力調整員として勤務している。

酒井さんは、スリランカでのJOCVの活動を振り返り、「外から自分と日本を見つめたお蔭で、他者に寛容になれ、また自分自身の進むべき道について芯を持って考えられるようになった」と話す。出前講座の受講者には、「途上国の生活と、世界の中で日本の置かれた立場について理解を深めていただきたい」と言う。そして日本の子どもたちには、「将来海外で活躍する夢を描いてもらえたら嬉しい」と微笑みを浮かべる。



写真提供：豊橋市国際交流協会

(5) 東日本大震災被災者への支援

東日本大震災の後、ラージャパクサ大統領は全国の仏教寺院に対し、犠牲者を追悼し、日本と日本人のために一刻も早い復興を祈る儀式を行うよう通達を出した。同時に、8,200万円の義援金が日本に送られた。

2011年5月にはスリランカから15名の復旧支援チームが日本に派遣され、3週間にわたり、石巻市のがれき除去作業に従事した。帰国前に外務省を表敬訪問した復旧支援チームは外務省担当政務官に対し、同チームの活動により、諦めていた持ち家に住み続けることができると感謝されたなどのエピソードを語った。これを受

け政務官は、「今回の心と心の交流は石巻市民だけでなく日本国民に永遠に記憶されるもので、日本とスリランカの交流に大きな役割を果たされたと思う」と述べた¹¹⁵。

BOX 3-10: 東日本大震災直後に被災地を訪問した駐日スリランカ大使

東日本大震災が起きて13日後、日本に赴任したばかりのカランナーゴダ駐日スリランカ大使(退役海軍大将)は、大使館員や在日スリランカ人と共に、スリランカ人の被災者への連帯感を示したい一心で、東北地方を4回訪問し、被災地へスリランカ・カレーと紅茶をふるまった。

実は、2004年のスマトラ沖大地震・インド洋津波災害でスリランカが津波被害を受けた際、当時海軍にいた大使は、日本が真っ先に物資を送ってくれたことを知っていた。スリランカが助けを必要としている時に、日本が駆けつけてくれたことに感謝しており、今回の東日本大震災の際、日本が困っている時には、スリランカ人が日本人に寄り添っていることを感じてほしかったと述べた。

大使がすぐに日本へ駆けつけたのも、親密な二国間関係を強化し、日本のこれまでの支援に感謝の意を示したかったからだ。日本に着任したのも、日本へ恩返しをするつもりで来たと大使は話す。今後は、日本との関係は相手を思いやる「おもてなし」の精神で両国の関係をより深めていきたいと語った。



避難所でスリランカ・カレーをふるまう
カランナーゴダ大使
(写真提供: 駐日スリランカ大使館)



カランナーゴダ大使(中央)と評価団

3-4-3 外交の視点のまとめ

日本とスリランカとの外交関係は、両国の友好関係の歴史、スリランカが置かれた地政学的位置付けなどから日本にとって重要であることが確認された。ヨーロッパや中東とアジアを結ぶ海路に近く、インド洋のほぼ中心に位置するスリランカは、港湾を数多く有しており、特に環インド洋経済圏が発展を遂げる近未来においては、海上輸送の中心地となることが予想される。一方、日本がエネルギー補給路を失うことのないよう、輸送海路上に位置するスリランカとの友好関係を維持することは、日本の経済と安全保障を考える上でも重要である。また、大きな成長市場と経済潜在性を有する南アジア地域は、少子高齢化を懸念する日本の成長戦略上、重要な

¹¹⁵ 外務省ウェブサイト 報道発表「スリランカ復旧支援チームによる菊田外務大臣政務官表敬」
http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/23/6/0603_08.html (最終アクセス日: 2014 年 1 月 9 日)

地域である。その中でも特に親日国であり、インドやパキスタンとFTAを締結しているスリランカを通じて同地域との経済関係を強化させることが日本にとって望ましいと考えられる。

外交的な波及効果に関しては、近年、日本企業のスリランカ進出は増加しているが、いまだスリランカを投資先の候補として見る日系企業の数が多いとは言えない。今後、日系企業のスリランカ進出を後押しするためには、引き続きスリランカに関する情報提供を行うとともに、投資環境整備及び民間企業が活用できるODAスキームを制度化していくことが肝要である。スリランカにおける投資は、スリランカ国内市場だけではなく、インドやパキスタンなどの他の南アジア市場への参入も考慮する価値が高いと言える。

第二次世界大戦後、サンフランシスコ講和会議の翌年、スリランカは国交を開始し、その後は要人往来の実績にみるように、両国間に要人の往来は絶えなかった。一方、日本がこれまで真剣にスリランカと向き合って協議を行い実施してきた援助は、スリランカ政府、そして国際社会からも認められている。特に26年間続いたスリランカの民族紛争の際には、明石代表が同国の和平に向けて尽力されたことが高く評価され、国際社会における日本の信頼は否定できないものとなった。国際舞台でスリランカが日本の立場を常に支持しているのは、このような信頼関係に基づくものと考えられる。さらに、草の根レベルにおける援助と人的交流による両国の友好関係は、東日本大震災時のスリランカからの様々な支援として結実したと思われる。以上から、これまでの日本の対スリランカ援助は、総合的な観点から両国の外交関係に大きく資するものであったと分析する。

第4章 提言と教訓

4-1 提言

日本の対スリランカ援助は、開発の視点からは、政策の妥当性は「高い」、結果の有効性は「大きな効果があった」、プロセスの適切性は「適切に実施された」との評価となり、総合的には「満足な結果」であった。本節では、この評価結果に基づき、今後の日本の対スリランカ援助について、以下に3つの提言を記す。

4-1-1 提言 1： 政策の妥当性に係る提言¹¹⁶

(1) ジェンダー配慮の対スリランカ国別援助方針への反映(3-1)

スリランカでは、ミレニアム開発目標(MDGs)のジェンダー平等に関しては高い指標を達成している一方、女性の労働力率や政治参画率が依然低く、現地聞き取り調査においてもコミュニティレベルではジェンダーに関する問題が指摘された。これに対し、スリランカの案件実施レベルではジェンダー配慮の好事例が多く確認された。また、外務省地球規模課題総括課が提示した「ODA 評価におけるジェンダー配慮について」によると、日本は国別援助方針、重点課題別・分野別援助方針などにジェンダー平等の視点を反映することを方針としている。しかしながら、対スリランカ国別援助方針ではジェンダー配慮について明示されていない。上位政策で推進され、実施レベルでも有効的に取り組まれていることから、次回同方針を改訂する際には、ジェンダー配慮を対スリランカ国別援助方針に反映した上で事業形成・実施を図ることが望まれる。

4-1-2 提言 2： 結果の有効性に係る提言

(1) 質を重視した援助の実施(3-2, 3-3)

スリランカにおける日本の援助の比較優位は、ソフトとハードを組み合わせた質の高い支援である。中所得国入りを果たしたスリランカでは、スキームの比重として無償資金協力が大幅に減少し、インフラ整備を中心にした有償資金協力が大半を占める。一方で、ハード面だけでなく、能力向上と技術移転も重視し、ソフト面での技術協力を組み合わせたスキーム間連携を活用することが、質を確保する上で有益である。

スキーム間連携に関しては、青年海外協力隊(JOCV)と他スキーム及び専門家との連携強化も求められる。JOCV は現場レベルの援助として、インパクトは小規模

¹¹⁶ 各提言に準じた小項目の右横にある括弧内の数字は、提言に関する主な分析がなされた小項目を意味する。

ながらも、日本の援助の存在感を高めることに貢献してきた。外交的波及効果も高いことから、人数は限定的ながらも、今後も援助の継続が求められる。一方、JOCVが孤立することは、効果の低下につながるほか、JOCVにとって位置付けが不明瞭になるとのコメントが寄せられた。若い人材を最大限にいかすべく、他スキームとの連携以外に、シニア海外ボランティア(SV)や専門家との交流を促進することで、更なる相乗効果が望まれる。

インフラ整備などハード面の支援についても、日本の質の高さを保持する工夫が必要である。実施機関への聞き取りでは、「日本製は質が高くて良いが、価格が高いため採用できないのは仕様が合わない」という意見と「価格が高くて日本製が良い」という両方の意見が確認された。後者が求められる分野(例えば本調査で確認された道路分野)では、タイド支援の本邦技術活用条件(STEP)を活用し、有償資金協力「大コロンボ圏都市交通整備計画」のように日本企業との連携を通じた「オールジャパン」の仕組み作りが望まれる。一方、関係省庁は日本のタイド支援を希望しても、援助窓口であるスリランカ財務・計画省対外援助局(ERD)が援助機関・国の選定及び調達方法についての決定権を有するため、関係省庁のニーズとギャップが生じるケースも明らかとなった。国際協力機構(JICA)スリランカ事務所によると、こうした政府内の現状に対応し、世界銀行、アジア開発銀行(ADB)、日本らが ERD と定期的に協議を行う仕組み作りを現在進めているという。このような機会を通じて、関係省庁の考える分野或いは事業に適したスキームを採用するよう、日本は ERD に働きかけていくことが望まれる。また、タイド支援ではない援助に関しても、指示書の作成に当たり、業者に求める技術を高度に設定するなどし、質の高い技術に対象を限定する工夫も提案される。

(2) 日本の技術と知見をいかした開発分野への支援の拡大(3-2)

課題別に見た日本の比較優位性では、省エネルギー、再生可能エネルギー、防災などが挙げられたことから、これらの分野への更なる「選択と集中」が望まれる。日本はこれまで電力供給問題に対する一定の貢献をしてきたが、中国やインドが大規模な火力発電所建設に取り組む現在は、電源多様化と省エネルギー分野での支援が期待されている。防災に関しては、他ドナーよりも高い経験値を持つ日本が、システム整備、能力向上、意識向上など多岐にわたる角度から支援を提供すべきである。両分野とも、同様の支援を行う世界銀行、ADB、国連機関との連携によって相乗効果を図る必要がある。

そのほか、今後拡大すべき支援分野としては、産業育成に向けた高等教育と現地中小企業の育成が挙げられる。高等教育システムと労働市場ニーズのミスマッチ及び脆弱な現地中小企業は、スリランカの持続可能な発展の阻害的要因となっている。そのため、日本で経営学を学び、現在はスリランカの政界や学界で活躍する

人材を通じて、日本の知見を高等教育改革にいかすことを検討し、協働支援を行うことの意義は高い。また、民間セクター開発の観点から、インフラ事業、BOP ビジネス、研修事業などを通じた中小企業の発掘や人材育成を実施することは、スリランカと日本の両経済にとって利点と考えられる。加えて、民営化の進まないスリランカで、経済をより活性すべく BOP ビジネスを含む官民連携や官民パートナーシップ (PPP) を推進するため、日本は政府の民営化に関する意識改革も含め、更なる対話を行う必要がある。

(3) 南南協力の推進(3-2)

開発指標の達成度が高いスリランカにおいて、他のアジア諸国やアフリカとの南南協力の促進が望まれる。日本の支援では、特に保健医療分野における非感染症対策や復興支援でのコミュニティ・エンパワメントが、対象地域を限定しながらも効果的なモデルとして実証され、スリランカ政府や他ドナーによって広域展開されている。これらの好事例を整理し、類似する課題を抱える国に共有することは、日本の支援に波及効果をもたらすだけでなく、スリランカの対外関係における位置付けを高めると考えられる。

4-1-3 提言 3：プロセスの適切性に係る提言

(1) 政策・予算の意思決定及び案件形成プロセスの強化(3-3)

策定プロセスが現地化される中、国別援助方針の実施に伴う予算決定権は依然外務本省にあることから、現地で速やかに予算計画が行われないことが課題として、一部の大使館関係者から指摘された。世界全体を見渡しながら予算配分を決定する必要があるという点で、外務本省で予算が決定されることは必要であるが、規模の大きな有償資金協力を実施するスリランカでは、本省所管部署の職員が現地の年次協議や政策協議に積極的に参加することで、個別の案件の優先順位づけに当たり、現地の意向を十分踏まえた政策・予算のプロセス強化を図る必要がある。

日本の援助実施プロセスに関しては、入念な事前調査によって円滑な実施が実現されたという評価が得られた一方、他ドナーと比較して時間がかかるという意見が実施機関から複数寄せられた。本評価の調査範囲では、他ドナーの実施プロセスと具体的に比較し、重複される作業、事業への影響、適正な処理時間などの判断を行うことは困難であった。関係省庁・実施機関によって、必要とされる調査・協議・業務の定義が異なる可能性もあることから、日本の援助の比較優位を維持する上でも、今後現地において精査し、必要があれば改善することが望まれる。また、日本はどういったプロセスを踏み、どの位時間がかかり、それが何故重要であるかについて実施機関の認識が低いことも考えられるため、案件形成に当たって、事前に十分な理解を得た方が円滑な実施のために有益である。

(2) 既存のドナー連携体制をいかした援助調整役の発揮(3-2, 3-3)

スリランカのドナー・コミュニティにおいては、中立的立場の日本の存在感の高さと、主導的な援助調整役への期待が確認された。ただし、政府のオーナーシップの高いスリランカでは、アフリカや他の南アジア諸国(例えばバングラデシュ)に見られるドナー主導の調整メカニズムは存在しないため、通常の調整役とは異なるものである。つまり、既存の限定的な調整枠組み(開発パートナー委員会及び開発パートナー・フォーラム)の中で、ドナーがスリランカ政府と意見が一致しない場合の仲裁役¹¹⁷や、スリランカ政府の行うドナー調整業務の補佐的役割¹¹⁸が挙げられる。これまで構築してきたスリランカ政府との緻密な二国間対話が継続されることで、上記の達成が可能となる。

(3) 対スリランカ援助の積極的な情報発信(3-3)

日本の支援活動に関する広報は、大使館及び JICA スリランカ事務所が各種メディア媒体を活用していることが確認され、親日派の多いスリランカで日本の存在感を更に醸成するツールとなっている。今後必要な取組としては、積極的な情報発信という観点から、スリランカと日本で誰を対象に情報を発信するか見極め、効果的に行うことである。専門家や一般市民を対象とする以外に、小中学校の生徒を対象にした国際開発教育の教材作成もあり得る。このように、外交面、援助面、歴史・文化面など多岐にわたる目的に合わせて発信方法を考案することで、日本の援助の好事例を広く国民に伝えることが実現されと考えられる。

また、本評価団による文献調査に当たり、JICA によって実施された事業評価の結果がインターネットにタイムリーに掲載されていない一例が確認された。上述したスリランカにおける好事例を積極的に情報発信するためにも、全ての評価結果において時宜を得た公表が望まれる。

¹¹⁷ 既述した例として、国連による内戦紛争地域におけるニーズアセスメントの必要性が挙げられる。

¹¹⁸ 既述した例として、高速道路建設の各フェーズに異なるドナーを選定した場合、一貫したプロセスとルールの下で建設するよう提案する。

4-2 提言の分類

提言の優先度及び想定される対応組織は、以下のとおりである(表 4-1)。

表 4-1 提言の優先度¹¹⁹

提言 (大項目)	提言(小項目)	優先度	外務省	大使館	JICA 本部	JICA 事務所
1. 政策の妥当性に係る提言	(1) ジェンダー配慮の対スリランカ国別援助方針への反映	○	✓	✓		
	(1) 質を重視した援助の実施	◎		✓		✓
2. 結果の有効性に係る提言	(2) 日本の技術と知見を活かした開発分野への支援の拡大	◎		✓		✓
	(3) 南南協力の推進	◎	✓	✓	✓	✓
3. プロセスの適切性に係る提言	(1) 政策・予算の意思決定及び案件形成プロセスの強化	◎	✓		✓	✓
	(2) 既存のドナー連携を活かした援助調整役の発揮	◎		✓		✓
	(3) 対スリランカ援助の積極的な情報発信	○	✓	✓	✓	✓

出所：評価団作成

提言 1 は制度的な取組が必要であることから、実行に時間を要すると思われる。

提言 2 については、全て現状に沿った取組であるほか、援助実施に係る改善点を指摘していることから、早急に対応していくべき事項と考える。

提言 3 のうち(1)及び(2)も、早急に取り組むべき事項である。(1)の政策・予算の意思決定に関しては、外務本省が現地の政策協議や年次協議などに積極的に参加することで、短期的なフォローが求められる。また、案件形成プロセスの強化は、JICA スリランカ事務所のほか、JICA 本部の関与も必要となる。(3)については、日本と現地における情報発信方法の考案と実行に当たり、学校など多岐にわたる機関との連携が考えられることから、中長期的取組が妥当だと考えられる。

¹¹⁹ 優先度の記号は、◎が「短期的(1～2 年以内)に実行すべき提言」、○が「中長期的(3～5 年程度)に実行すべき提言」を意味する。

4-3 教訓

本評価結果を踏まえ、評価団が得た教訓を以下に示す。

4-3-1 教訓 1: 国別評価に係る提言

(1) 協力プログラムの評価指標の設定(3-2, 3-3)

近年の国別援助方針では、対スリランカ援助に見られるように、事業展開計画やJICA 国別分析ペーパーを通じて各プログラムで取り組まれる課題を明示し、プログラム目標及び成果を設定するなど、一定のプログラム化が進んでいる。一方、国別援助方針の下に策定される電力、防災、保健分野などのプログラムに関して、現段階では具体的な指標が設定されていない。ODAの政策レベルの成果を適切に評価するためには、国別援助方針にのっとり、事業展開計画などで個別の協力プログラムの定性的な評価を含めた具体的な指標を設定することが望まれる。

(2) 各国別評価に共通する課題の抽出と対応

本節で言及される事項の多くは、対スリランカ援助に限らず、そのほかの国における日本の援助にも見られる制度的な検討事項であることが考えられる。したがって、このような日本の援助の在り方に共通する課題を整理し、改善に向かって取り組むことが必要である。そのため、実施された各国別評価の結果を横断的に分析し、共通の課題及び提言を抽出することが望まれる。

4-3-2 教訓 2: 実施に係る提言

(1) スリランカにおける紛争対策の教訓の活用(3-2)

スリランカにおける復興支援は好事例として共有できる一方、日本の緊急支援は限定的で、緊急支援から復興支援につなげる中長期的戦略性に欠けるとの指摘が非政府組織(NGO)から寄せられた。本課題はスリランカだけでなく、従来限定的である緊急支援に対する日本の方針及び体制に関わることである。よって、今後日本の体系的な紛争対策の支援方針を考慮する際は、スリランカの内戦影響地域における支援を教訓として、日本が対応・拡大すべき緊急支援について検証することが望まれる。

(2) ニーズの変化に柔軟に対応した専門家の派遣(3-2, 3-3)

スリランカで案件に従事した日本人専門家の評価は総体的に高い一方、一部の実施機関から、派遣された専門家が、現地のニーズに合致していない場合があることが指摘された。人員配置は円滑な実施の必須条件であり、現地関係者のニーズの変化を確認するためにも、案件形成後の実施段階においても実施機関とすり合わ

せを続け、柔軟に対応することが必要とされる。

第5章 卷末資料

添付資料 1: 参考文献

英文

- Asian Development Bank 「Country Strategy and Program Update 2006-2008」(2005 年)
- Asian Development Bank 「Country Partnership Strategy: Sri Lanka 2009-2011」(2008 年)
- Asian Development Bank 「Country Partnership Strategy: Sri Lanka 2012-2016」(2011 年)
- Asian Development Bank 「Sri Lanka: Country Partnership Strategy, 2009-2011 Final Review Validation」(2011 年)
- Central Bank of Sri Lanka 「Annual Report 2012」
- Central Bank of Sri Lanka 「Economic and Social Statistics of Sri Lanka 2012」
- Department of External Resources, Ministry of Finance and Planning 「Foreign Aid Review 2007-2008-2009」
- Department of National Planning, Ministry of Finance and Planning 「Mahinda Chintana: Vision for the Future」(2010 年)
- Department of Census and Statistics 「Census of Population and Housing 2012」
- External Resources Department, Ministry of Finance and Planning 「Global Partnership Towards Development」(2012 年)
- JICA 「Joint Terminal Evaluation Report on Disaster Management Capacity Enhancement Project Adaptable to Climate Change」(2012 年)
- JICA 「MANREP Newsletter Vol.1」(2010 年) <http://www.myc.co.jp/manrepflyervol1.pdf>
- JICA 「Supported Projects and Road Map of Sri Lanka」(2011 年)
- KOICA 「KOICA's Activities in Sri Lanka」(2012 年)
- KOICA 「KOICA Newsletter Vol. 8, May-August 2013」(2013 年)
- Ministry of Economic Development 「Tourism Development Strategy 2011-2016」
- Ministry of Finance and Planning 「Annual Report 2010」
- Ministry of Finance and Planning 「Annual Report 2012」
- Ministry of Finance and Planning 「Sino-Lanka Partnership in Development」(2013 年)
- Ministry of Higher Education 「Strategic Management Plan of Sri Lanka: 2012-2015 Mid Term Plan」
- National Water Supply and Drainage Board 「Corporate Plan 2007-2011」
- UNDP 「Sri Lanka Human Development Report 2012: Bridging Regional Disparities for Human Development」(2009 年)
- UNDP 「Sri Lanka Human Development Report 2012: Bridging Regional Disparities for Human Development」(2012 年)

- UNFPA 「World Population Prospects」
<http://esa.un.org/wpp/index.htm>
- UNICEF 「Sri Lanka Country Programme Document 2008-2012」
- United Nations 「United Nations Development Assistance Framework Sri Lanka 2008-2012」
(2007 年)
- United Nations 「United Nations Development Assistance Framework 2013-2017」(2012 年)
- World Bank 「Country Assistance Strategy FY2009-FY2012」
- World Bank 「Country Partnership Strategy FY2013-FY2016」

和文

- 荒井悦代 「スリランカとインド・中国の政治経済関係」(2013 年)
- 荒井悦代 「スリランカの内戦をめぐる中国とインド」(2011 年)
- 一般財団法人国際開発センター 「政策レベルの ODA 評価(手法・体制)にかかる調査」(2010 年)
- 外務省 「政府開発援助に対する中期政策」(2005 年 2 月 4 日)
- 外務省 「対スリランカ国別援助計画」(2004 年)
- 外務省 「対スリランカ民主社会主義共和国 国別援助方針」(2012 年)
- 外務省 「平成 23 年度: 対スリランカ国草の根・人間の安全保障無償資金協力 ジャフナ県再定住地域における地域開発強化計画」
- 外務省 「平成 23 年度: 対スリランカ国草の根・人間の安全保障無償資金協力 スリランカ北部における手動式地雷撤去活動計画」
- 外務省経済協力局 「政府開発援助大綱」(2003 年 8 月 29 日)
- 株式会社オリエンタルコンサルタンツ 「スリランカ国気象及び防災情報ネットワーク改善計画 完了届」(2009 年)
- 在スリランカ日本国大使館 「東部州トリンコマレ県復興支援 ーセーブ・ザ・チルドレン・ジャパンの活動ー」(2011 年)
- 澤田康幸 「途上国の貧困削減における政府開発援助の役割」(2010 年)
<http://www.lk.emb-japan.go.jp/eg/contents/oda/homepage/ODA/odasl4b.pdf>
- ジェトロ 「スリランカのビジネス環境」(2013 年)
- ジェトロ 「世界貿易投資報告」(2012 年)
- セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン 「トリンコマレ県における幼い子どものケア事業(第 3 期) 完了報告」
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/zyoukyou/ngo_m/s_asia/srilanka/pdfs/111201_06.pdf
- 久野康成 「バングラデシュ・パキスタン・スリランカの投資・会社法・会計税務・労務」(2012)
- 特定非営利活動法人パルシック 「2010 年度 パルシック活動報告」
- 特定非営利活動法人パルシック 「2011 年度活動報告」
- 特定非営利活動法人パルシック 「2012 年度 活動報告」

- 特定非営利活動法人パルシック「ジャフナ県乾燥魚プロジェクト 事業提案書要約」(2007 年)
- 日本工営株式会社, 株式会社オリエンタルコンサルタンツ「平成 19-21 年度 スリランカ民主社会主義共和国新マナー橋建設及び連絡道路整備計画 理底検査報告書」(2011 年)
- Board of Investment Sri Lanka「スリランカ投資ガイド」(2013 年)
- JICA「5S/TQMによる保健医療サービス向上プロジェクト 評価調査結果要約表」(2011 年)
- JICA「アッパーコトマレ水力発電所建設事業(II) 事業事前評価表」(2009 年)
- JICA「アヌラダプラ教育病院整備計画 政策評価法に基づく事前評価書」(2008 年)
- JICA「遠隔教育情報技術者育成(第三国研修および現地国内研修)プロジェクト 案件概要表」(2011 年)
- JICA「学校運営改善プロジェクト 評価調査結果要約表」(2008 年)
- JICA「観光セクター開発事業 事業事前評価表」(2005 年)
- JICA「技術教育訓練再編整備計画プロジェクト 終了時評価結果要約表」(2010 年)
- JICA「健康増進・予防医療サービス向上プロジェクト 終了時評価報告書(案)」(2012 年)
- JICA「ゴール港開発事業(1) 事業事前評価表」(2005 年)
- JICA「高速道路運営管理プロジェクト 事業事前評価表」(2009 年)
- JICA「コミュニティ・アプローチによるマナー県復旧・復興計画プロジェクト 案件概要表」
<http://gwwweb.jica.go.jp/km/ProjectView.nsf/6b17ef20fa4d2dc649256bf300087d0a/1666d19c9c51dc9f492575d100357b18?OpenDocument>
- JICA「コロンボ港改善事業(1)(2), コロンボ港緊急改良事業 円借款事業事後評価報告書」(2009 年)
- JICA「小企業育成事業(1)(2) 円借款事後評価」(2007 年)
- JICA「小企業育成事業(III) 事業事前評価表」(2004 年)
- JICA「小規模酪農改善プロジェクト 評価調査結果要約表」(2011 年)
- JICA「情報技術分野人材育成計画 案件別事後評価(簡易版)評価結果票」(2009 年)
- JICA「人材育成奨学計画 事業事前評価表」(2011 年)
- JICA「スリランカ乾燥地域の灌漑農業における総合的管理能力向上 事業事前評価表」(2007 年)
- JICA「スリランカ国シーギリヤにおける地域主導型観光振興プロジェクト 評価調査結果要約表」(2010 年)
- JICA「スリランカ民主社会主義共和国 JICA 国別分析ペーパー」(2012 年)
- JICA「スリランカ民主社会主義共和国 技術教育訓練再編整備計画プロジェクト 終了時評価結果要約表」(2010 年)
- JICA「全国廃棄物管理支援センター能力向上プロジェクト 評価結果要約表」(2010 年)
- JICA「大コロンボ圏都市交通整備事業フェーズ 2(II) 事業事前評価表」(2010 年)
- JICA「対スリランカ事業展開計画」(2009 年 6 月 1 日)
- JICA「トピックス: オールジャパンでスリランカの電力需要に応える」(2012 年)
http://www.jica.go.jp/topics/news/2012/20120920_01.htm

- JICA 「トピックス： 紛争を乗り越え架けられた希望の橋（スリランカ）」（2010 年）
http://www.jica.go.jp/topics/2009/20100329_02.html
- JICA 「南部地域の村落生活向上プロジェクト 評価調査結果要約表」（2010 年）
- JICA 「南部ハイウェイ建設事業（II） 事業事前評価表」（2008 年）
- JICA 「農村経済開発復興事業 事業事前評価表」（2002 年）
- JICA 「バンダラナイケ国際空港改善事業フェーズ 2 事業事前評価表」（2011 年）
- JICA 「貧困緩和地方開発事業 事後評価」（2011 年）
- JICA 「貧困緩和マイクロファイナンス事業（II） 事業事前評価表」（2008 年）
- JICA 「貧困農民支援(2KR) 事業事前評価表」（2010 年）
- JICA 「プランテーション改善事業（II） 事業事前評価表」（2002 年）
- The Wall Street Journal 「インド、スリランカと発電所建設契約結ぶー中国けん制の動き」（2013 年 10 月 8 日）
<http://jp.wsj.com/article/SB10001424052702303941704579122423398200370.html>

添付資料 2: 面談先一覧

1. 国内面談者

日本側関係者	
外務省	明石康 政府代表(スリランカの平和構築及び復旧・復興担当), 外務事務官(国別開発協力第二課), 外務事務官(アジア大洋州局南部アジア部南西アジア課)
国際協力機構(JICA)	主任調査役(南アジア部南アジア第三課(スリランカ/モルディブ))
日本貿易振興機構(ジェトロ)	事業推進主幹(企画部南西アジア), 海外調査部アジア大洋州課
ジェトロ・アジア経済研究所	グループ長代理(地域研究センター動向分析研究グループ)
パルシック	代表理事
豊田通商株式会社	部長(プラント・プロジェクト部水事業推進室)
水のいのちとものづくり中部フォーラム	顧問
名古屋市上下水道局	主幹(経営本部企画部(環境活動推進・技術調整)), 主査(経営本部企画部経営企画課(国際貢献))
JICA 中部国際センター	市民参加協力調整員
スリランカ側関係者	
在日スリランカ大使館	ワサンタ・カランナーゴダ 駐日スリランカ大使

2. 現地調査面談者

日本側関係者	
在スリランカ大使館	特命全権大使, 班長(経済・経済協力班), 二等書記官(経済協力班)
JICA スリランカ事務所	所長, 次長
ジェトロ・コロンボ事務所	所長
日本商工会議所	会頭
JOCV	全国廃棄物処理センター・デヒワラ・マウントラヴィニア市役所, 上下水道局
スリランカ側関係者	
財務・計画省	Additional Director General
保健省	Secretary, Deputy Director of General of Health, Biomedical Engineering, Director of Planning
高等教育省	Secretary
セイロン電力庁	Chairman
上下水道庁	Chairman

港湾庁	Project Director
投資委員会	Executive Director of Promotion & Mega Projects, Executive Director of Research & Policy Advocacy, Director of Research & Policy
観光開発庁	Managing Director, Director of Marketing
ジャフナ県政府	Government Agent
マナー県政府	Former Government Agent
プロジェクト関係者	
南部ハイウェイ建設計画プロジェクト	Director Planning of Road Development Authority, Deputy Director of Road Development Authority
大コロombo圏都市交通整備計画(フェーズ 2)	Project Director of Road Development Authority
5S/TQM による保健医療サービス向上プロジェクト	Director of Healthcare Quality & Safety, Ministry of Health
気候変動に対応した防災能力強化プロジェクト	Director General of Disaster Management Center
全国廃棄物管理支援センター能力向上プロジェクト	Additional Secretary of Ministry of Water Supply and Drainage
健康増進・予防医療サービス向上プロジェクト	NCD Unit Director of Ministry of Health
シーギリヤにおける地域主導型観光振興プロジェクト	JICA Senior Project Specialist, Museum Keeper at Sigiriya Museum
マナー県再定住コミュニティ緊急復旧計画プロジェクト, コミュニティアプローチによるマナー県復旧・復興計画	Former JICA Coordinator
ヘイロー・トラスト	Programme Manager
セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン	Deputy Director, Programme Development & Quality
パルシック	Project Coordinator
ジャフナ社会活動センター	Coordinator, Senior Project Officer
ドナー関係者	
USAID	Acting Director, Program and Outreach Specialist
中国大使館	Economic and Commercial Counsellor
KOICA	Resident Representative, Deputy Resident Representative
アジア開発銀行	Senior Country Economist, Social Development and Gender Specialist, Principal Portfolio Management Specialist, Project

	Officer (Energy)
世界銀行	Country Director for Sri Lanka and Maldives, Senior Coordination Officer, Senior Operations Officer for Sri Lanka and Maldives
国連	Resident and Humanitarian Coordinator

添付資料 3: 現地調査日程

月日	訪問先		滞在先
10月27日 (日)	コロンボ到着(オブザーバー, アドバイザー, コンサルタント)		コロンボ
10月28日 (月)	9:00 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン 9:30 日本大使館 14:00 JICA 事務所 16:00 日本商工会議所		コロンボ
10月29日 (火)	10:00 USAID 11:30 中国大使館 15:00 KOICA 16:00 世界銀行 17:15 ADB		コロンボ
10月30日 (水)	09:00 観光開発庁 11:00 健康増進・予防医療サービス向上プロジェクト(保健省) 16:00 南部ハイウェイ建設計画プロジェクト(道路開発庁) * 評価主任コロンボ到着		コロンボ
10月31日 (木)	<u>チーム A</u> 9:30-10:30 国連常駐調整官 11:00-12:00 投資庁 14:00-15:00 高等教育省	<u>チーム B</u> 10:00-10:40 セイロン電力庁 11:30-12:30 国家上下水道公社 14:30-15:20 港湾庁 15:30-16:30 財務・計画省	コロンボ
11月1日 (金)	9:00 5S/QTM による保健医療サービス向上プロジェクト(保健省) 10:30 気候変動に対応した防災能力強化プロジェクト(災害管理センター) 13:30 JOCV(廃棄物担当) 15:00 全国廃棄物管理支援センター能力向上プロジェクト(上下水道省) 16:00 JOCV(上下水道担当)		コロンボ
11月2日 (土)	南部高速道路視察		コロンボ
11月3日 (日)	団内打合せ・収集情報とりまとめ * オブザーバー帰国		コロンボ
11月4日 (月)	7:30 コロンボ出発 9:00 ジャフナ到着 11:00 ジャフナ県知事 13:00 ヘイロー・トラスト 14:00 ジャフナ社会活動センター 15:00 「ジャフナ県乾燥魚プロジェクト」視察 17:00 マナー県元県知事		ジャフナ

11月5日 (火)	6:30 ジャフナ到着 11:30 「マナー県再定住コミュニティ緊急復旧計画プロジェクト」視察 12:30 新マナー橋視察 14:00 「コミュニティアプローチによるマナー県復旧・復興計画」視察	アヌラダプ ラ
11月6日 (水)	8:00 アヌラダプラ出発 10:00 「地域主導型観光振興」及び「観光セクター開発計画」視察 午後 団内打合せ・収集情報とりまとめ	シーギリヤ
11月7日 (木)	8:00 シーギリヤ出発 15:00 大コロombo圏都市交通整備計画フェーズ2(道路開発庁)	コロンボ
11月8日 (金)	9:15 保健省 10:00 ジェトロ・コロombo事務所 15:00 日本大使館にてラップアップ * 帰国(評価主任, アドバイザー, コンサルタント)	