

## (10) 経済社会基盤開発分野評価のまとめ

これまで、経済社会基盤開発分野の協力をサブ・セクター別に評価してきたが、ここで総合的にセクターとしての評価を取りまとめておく。

ス国は社会経済インフラ整備が全ての面で遅れていたことから、1990年にJICAを初めとする日本の協力、国際機関の協力、他ドナー諸国の協力によって、南西アジア地域の諸国と比較しても劣らぬレベルまで整備されたと理解される。この改善に向けた協力は、総括的に高く評価されるものである。

日本の協力は、道路サブ・セクターから住宅サブ・セクターに至るまで、総括的に協力が進められてきたと理解される。一定レベルに達した現在、これからの協力はより戦略的な視点から協力プログラムを絞って、社会経済インフラ整備に協力を続ける必要がある。

戦略的な経済インフラ協力プログラムを策定するためには、「ス」国の産業政策と国土総合開発政策に関与していくことが望ましい。産業政策では、「ス」国がどのような政策を取るか（工業より貿易立国に向かうべきとの意見もある）ハイ・レベルな協力や政策対話が必要とされる。国土総合開発政策では、長期的ビジョンとシナリオを共同して描き上げることが望まれる。

政策面での関与については、JICA派遣専門家の相当数が政策アドバイスが可能なポジションに在りながら、政策をリードできずに世界銀行やADBの政策をフォローせざるを得ない状況にあることは残念なことである<sup>7)</sup>。政策議論ができる専門家を派遣することも検討課題とされていると認識される。

経済インフラ整備においては、1990年代の協力形態から2000年代の形態に転換する必要があると認識される。特に、2000年代初めから推進されている民営化の潮流を把握して、民間事業として実施できるプロジェクトは民間主導とする転換が求められている。これは、鉄道、港湾、空港、電力、通信、住宅のサブ・セクターで顕著とされる。従って、JICA協力を民間主導分野で取り止めるということではなく、JICA調査から民間事業として引き継ぐ形態のあり方を探ることであろう。

社会経済インフラ分野で、JICAによるM/P策定がJBIC融資につながり実現された案件が多いことは高く評価される。しかし、将来的には、M/Pが公共事業投資につながるケースは減少することになる。一部は民間事業として進められ、一部は他の援助機関につながることになり得るからである。また、M/Pで提案するプロジェクトを提案通りに実現することも困難視されるからである。この状況からして、JICA調査ではセクター戦略又はサブ・セクター戦略を検討し、有効性の高い、日本の協力を適したプログラムを選定し協力する方式が求められてこよう。

7) P.4-11の脚注3)参照

本評価では、JICA 協力スキームやJBIC 資金協力が組み合わせられプログラムとして実施されたことによる効果が高かったと評価されている。今後は、これに加えて、異なるサブ・セクターを組み合わせることでプログラム化を図り、より高い効果を目指すことも求められてこよう（例えば、鉄道通勤改善と住宅再開発の組み合わせや、農村電化とIT 格差解消の組み合わせなど）。

社会経済インフラ整備においても、受益者負担のあり方について検討することが求められている（例えば、道路・橋梁整備で指摘した料金徴収や課税制度）。また、JICA 無償援助で実施した事業についても、受益者が維持管理費を負担する（できれば償却費など）システムを確立することも求められてこよう。このような体制を進めるためにも、JICA 調査（開発調査・基本設計調査）の段階で、プロジェクトとしてより先、事業として取り上げ、財政面・実施体制面、経営マネジメント面での調査を充実させることが望まれる。

今後の社会経済インフラ分野の協力は、PRSP を踏まえて検討されることにならう。社会インフラ整備は、総じて PRSP に沿ったプログラムとならうが、経済インフラ整備は必ずしも貧困削減を主題とはせずインフラ整備を通じて問題的に貧困削減に寄与するものである。従って、経済インフラ事業の調査・立案に当たっては、その社会的インパクトや貧困削減インパクトを十分に評価することが肝要とされる。

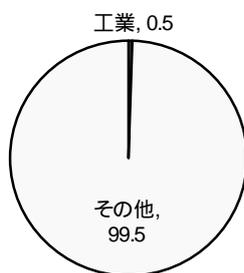
JICA 事業を通じて（開発調査、専門家派遣など）、「久」側要員に対する技術移転がある程度進められたと評価される。しかし、その程度は必ずしも満足できるレベルではない。プロジェクトを事業として取り上げることを進めるならば、人材育成（Capacity Building）はこれまで以上に重視する必要がある。JICA として、開発調査、専門家派遣、無償援助など全ての事業を通じて、Capacity Building を一層重視したプログラムとすることを検討することが望まれる。

## 5.2.2 鉱工業開発分野の評価

ここでは、鉱工業開発分野の概況をまとめ、1990年代(1990-2000)における開発政策と、その政策に対応するJICA協力の妥当性をレビューし、今後の支援の方策について検討する。

まず、概況を述べる前に、当該セクターに対する資金配分の状況について整理しておく。第2章および第3章で述べた「ス」国の開発予算配分とドナー側の援助配分は下図のようにまとめられる。

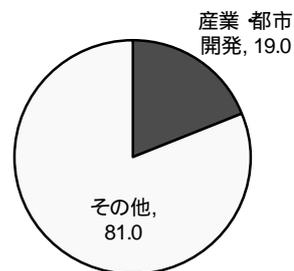
図表 5-2-61 : 「ス」国の開発予算配分



出所 ADB, "Key Indicators 2001"より算出

図表 5-2-62 : ドナーの援助配分

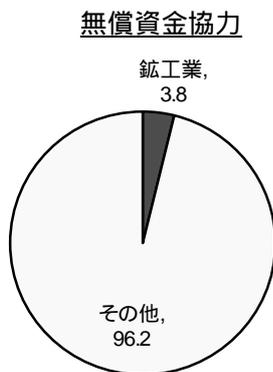
(単位 :%)



出所 ERD 援助動向レポートより算出

図表 5-2-63 : 我が国の資金協力配分

(単位 :%)



出所 ERD 内部資料より算出

図表 5 -2 -64 : 国際機関の資金協力配分

(単位 :%)



(出所) ERD 内部資料より算出

以上のように、当該分野に対しては世銀が積極的に支援しているが、我が国の資金協力のうち当該分野の占める割合は低い。

### (1) セクター概況

#### 経済成長における鉱工業のシェア

「久」国の経済構造は、1977年に経済自由化政策を導入してから、大きく変化を遂げ、各産業部門の重要度とその経済成長への寄与度も変化してきた。伝統的な農業部門は相対的に衰退し、かわって製造業やサービス業など他の部門の重要度が増している。

1990年から2000年にかけて、GDPの年平均実質成長率は5.2%であったが、農業部門の平均成長率が2.0%であったのに対し、製造業部門は8.0%、サービス業部門は5.7%であった。1994年の政権交代後の2年間、製造業部門の成長は減速したが、1996年以降再び復調し、2000年には9.2%の高い成長率を達成した。このように、過去10年間をみると、製造業が経済成長の牽引役を担ってきたといえる<sup>8)</sup>。

<sup>8)</sup> 1990年代における製造業の実質付加価値成長率はGDP成長率より劣るかに高率であるにもかかわらず、製造業のGDPにおけるシェアはあまり上昇していない。一方、サービス業の成長率はGDP成長率とさほど変わらないが、GDPシェアの伸びは大きい。この理由は、GDPシェアは名目ベースで計算されるのに対し各産業の成長率は実質値で計算されるが、実質値を計算するにあたって用いられるデフレーターが、製造業においては、他産業セクターに比べて小さいからである。

図表 5-2-65 : GDP の産業分野別シェアと成長率

	1977	1980	1990	2000
(% of GDP)				
Agriculture	30.7	27.6	26.3	19.4
Mining and quarrying	1.7	2.0	2.4	1.9
Manufacturing	23.1	17.7	14.9	16.8
Construction	3.3	8.9	7.4	7.3
Services	41.2	43.8	48.9	54.6
	1990-2000 average	1998	1999	2000
(annual growth rate: % , real)				
Gross Domestic Product	5.2	4.7	4.3	6.0
Agriculture	2.0	2.5	4.5	1.8
Mining and quarrying	1.9	-5.4	4.1	4.8
Manufacturing	8.0	6.3	4.4	9.2
Construction	5.4	7.1	4.8	4.8
Services	5.7	5.2	4.2	6.9

出所: Central Bank of Sri Lanka

しかしながら、他のアジア諸国に比べると製造業のシェアは依然として低い。1996年のデータを見ると、ASEANの先進5カ国及びインドでは製造業がGDPの20%を超えているが、「ス」国では16%に留まっている。「ス」国の工業化の進展は十分でなく、特に製造業部門の経済全体における役割は、今後さらに強化すべき政策課題とされている。

図表 5-2-66 : アジア諸国の産業構造 (%)

	Sri Lanka	India	Indonesia	Malaysia	Philippines	Singapore	Thailand
GDP Structure (1996)							
Agriculture	22	28	16	13	21	0	11
Industry	25	29	43	46	32	36	40
Manufacturing	16	20	25	34	23	26	29
Services	52	43	41	41	47	64	50
Average Growth Rate (1990-1996)							
Industry	6.6	6.8	10.2	11.2	3.1	9.1	10.3
Manufacturing	8.8	7.5	11.1	13.2	2.6	7.9	10.7

出所: UNIDO

### 「ス」国の輸出を担う製造業部門

輸出については、1977年以来導入された貿易自由化に伴う輸出指向型工業促進政策により伝統的な農産品に代わり、労働集約型の製造業品が主要輸出品目となるなど、その構成は大きく変化してきた。下表に示すように、全輸出額の半分以上を占める「繊維・縫製品」を中心とする工業輸出が急速にシェアを伸ばす一方、かつて最大の輸出品目であった紅茶は、国際市場価格の変動によりその総額も変動するものの、年々シェアを落としている。

図表 5 -2 -67 : 輸出の構成 (%)

	1977	1990	1995	2000
Agricultural	79.3	37.7	21.8	18.2
Tea	n.a.	25.9	12.6	12.7
Industrial	14.2	54.2	75.4	77.6
Textile & Garments	n.a.	31.8	48.7	54.0
Mineral & Unclassified	6.5	8.1	2.9	4.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

注: Share based on the US dollar value.

出所: Central Bank of Sri Lanka, Annual Report, various issues.

### 雇用創出力の低迷

産業別の雇用構成は、GDPの産業別構成と同様の变化みせている。1977年の自由化以前には総雇用の半数以上を占めていた農業は、現在は約4割までそのシェアを落とし、代って工業がシェアを伸ばした。農業雇用シェアの減少の主な理由は、製造業、建設業、サービス業における雇用機会が急速に増したことにある。1990年代に入ってから各産業の雇用シェアはほとんど変わっていない。製造業の雇用シェアは、2000年においても1991年と同様の水準にある。他の産業部門に比較して、製造業は高い成長を遂げているにもかかわらず、雇用シェアが増加していないのは、労働生産性の伸びがほか部門に比べて高いためである。

図表 5 -2 -68 : 雇用の推移

	1981	1991	1995	2000*
Labor Force (million)	5.0	5.9	6.1	7.0
Employment Share (%)				
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Agriculture	45.2	42.5	36.8	41.8
Industry	14.1	20.7	21.6	20.4
Manufacturing	10.1	15.0	14.7	14.1
Services	40.7	36.9	41.6	37.8

注: Data for Second Quarter, 2000.

出所: Department of Census and Statistics

### 製造業部門の特徴

工業生産品の構成も大きく变化した。1960年代初期には、食品・飲料・タバコが製造業生産額の60%以上を占めていたが、その比率は80年代に大きく低下した。1990年代には、繊維・縫製・皮革産業がシェアを大きく伸ばし、現在は全製造業付加価値額の4割近くを占めている。また、食品・飲料・タバコもまだ3割のシェアを保っていることから、この2業種で全製造業の7割をまかなっていることになる。つまり、多様化はある程度進んだものの、製造業は依然として少数の労働集約型産業に偏って依存している。

輸出額の構成をみると、繊維・縫製品は1990年時点ですでに全製造業輸出額の6割を占めていたが、10年間でさらにシェアを増やし、2000年には約7割に達した。逆に、石油製品と宝石(加工品)は過去10年間でシェアを下げた。

図表 5 -2 -69 : 製造業付加価値額の構成 ( 名目値 : % )

	1990	1995	2000
Food ,b everage and tob acco	38.9	36.1	29.3
Textile,w earing appareland leather	23.1	30.4	41.5
W ood	1.6	1.4	0.9
Paper	3.3	3.0	1.7
Chem ical,petroleum ,rubber and plastic	7.8	8.4	10.6
N on m etallic m ineral	15.3	11.9	8.5
Basic m etal	0.6	0.4	0.6
Fabricated m etal, m achinery and transport equ ipm ent	8.9	5.6	4.6
O therm anufacture	0.4	2.8	2.4
TotalM anufacturing	100.0	100.0	100.0

出所:CentralBank

図表 5 -2 -70 : 製造業輸出額の構成 ( % )

	1990	1996	2000
Food ,b everage and tob acco	3	3	4
Textile and gam ents	60	63	69
Petroleum products	10	3	2
Rubber products	3	6	5
Leather products and footw ear	2	5	4
M achinery and eq uipm ent	6	5	6
D iam onds and jw elry	9	6	4
O ther industrial exports	7	8	6
TotalM anufacturing	100	100	100

出所:CentralBank

なお、1999年にJICAが実施した「工業振興 投資促進計画調査(フェーズ )」によれば、「ス」国の製造業には、生産・消費・貿易面から次の特徴を見ることができる。

- (i) 製造業生産に占めるシェアが大きいのは、食品・飲料・タバコ、繊維・衣服・皮革製品、化学・石油・プラスチック製品、機械である。
- (ii) 食品製造の輸出は、国内消費に比較して小さく、輸出依存度が低いことを意味する。一方、輸入は、国内生産に比べてはるかに少ないことから、輸入への依存度も低い。
- (iii) 繊維については、輸入依存度が高く、全供給(国内生産と輸入の合計)のほぼ3分の1を輸入が占めている。同時に輸出依存度も高く、輸出は全需要(国内消費と輸出の合計)の約4割を占めている。
- (iv) 化学製品(「ス」国の場合、主にゴム製品)の特徴は食品加工とほぼ同様であるが、より輸入依存度が高い。

- (v) 基礎金属と機械の輸出はほとんど無く、国内需要の多くは輸入によって賄われている。

さらに、製造業分野の特徴として以下の点を挙げている。

- (vi) 中小零細企業（土地及び建物を除く固定資産 1,600 万ルピー以下）は民間部門の総企業数の 90%、雇用の 70%、付加価値の 55%を占めるが、生産性は大企業に比べ非常に低く、多くの問題を抱えている。
- (vii) 全製造業工場の 80%が経済インフラや人的資源の条件に恵まれたコロンボ県及び隣接するガンパハ県に立地しており、集中度は過度に高い。

## (2) 1990 年代の開発目標 課題と主要援助機関の協力内容

### 1990 年代の工業政策

「ス」国の工業政策は、1977 年の政権交代を境に大きく転換された。それまで公的部門の産業拡大を重視した輸入代替型の産業振興政策を採用していたのが、民間部門主導による対外輸出指向型の政策に改められた。この工業政策の転換は、産業構造・輸出構造に大きな変化をもたらした。国際繊維協定の輸入割当制度により急成長したアパレル産業等、一部の製造業種は強化され、経済成長の牽引役となった。しかしながら、前述したように、他国と比較した場合に工業化は十分に進展しておらず、また、繊維・縫製業に偏った産業構造は脆弱性を孕んでいる<sup>9)</sup>。さらに中小企業振興、地方への産業立地も大きな課題として残されている。

このような背景のもと、1995 年 11 月、政府により発表された「新工業化戦略」において、工業政策の主要目的は、「工業化により雇用と収入の機会を創り出す」ことであるとされ、職の無い若年層に仕事を提供するために産業活動の地方への展開を重点課題としている。雇用の創出には輸出を志向することが鍵となり、持続的な発展のため工業の多様化が必要であるとしている。新工業化戦略は、次の 5つの目標を掲げている。

- 工業基盤の拡大、多様化、向上
- 物的・人的資源の効率的な管理
- 都市・地方における雇用と所得の創出
- 地方の工業化
- 輸出志向工業化

さらに目標を達成するため、15 の政策課題（戦略目標）が提示されている。

- 急速な工業成長のためのマクロ経済環境整備
- 行政手続面での障害の排除と投資家への動機付け

---

<sup>9)</sup> 2005 年には国際繊維協定の輸入割当制度が撤廃されることが決定しており、これまで同制度の下で急発展してきた縫製産業は大きな影響を受けると予測される。

- BOO / BOT<sup>10)</sup>への民間セクター参加の奨励
- 研究開発の奨励
- 外国直接投資の促進
- 資本市場の拡張
- 国営企業の民営化
- 生産性向上
- 鉱物資源マップの整備と探査奨励
- 民間セクターの競争力向上のためのビジネス環境整備
- 大企業と中小企業との間の連携強化
- 中小企業の振興
- RISC<sup>11)</sup>を通じた地方工業化促進
- 比較優位のある輸出志向産業の振興
- 縫製産業の質的向上と上流(繊維産業)との統合強化

ただし、この新工業化戦略は概して総花的であった。現状について詳細な分析・検討を加えることなく、目標と戦略が列挙され、具体的な施策やプロジェクトの提言はほとんどなかった<sup>12)</sup>。

このような工業政策のもとで、JICA による協力が進められてきている。具体的には、政府が1989年に発表した「工業化戦略」に沿って1992～93年に調査された「工業分野開発振興計画」と1995年に発表した「新工業化戦略」に沿って1999～2000年に調査された「工業振興・投資促進計画」を軸に進められた。両計画ともに、「久」国政府としての振興策を取りまとめており、基本的には公共・民間パートナーシップ(Public-Private Partnership)を推進することを提案している。

1992～93年の振興計画を基に、JICA プロ技による「鑄造技術向上計画」と繊維製品品質向上計画」及びJBIC 資金協力による「シータワカ工業団地建設計画」が推進・実現された。また、1999～2000年の工業分野振興計画では、中小企業開発公社とテクパーク計画につきフォローアップ計画が実施されたが実現に至っていない。

1990年代の公共・民間パートナーシップを基にした開発政策に対して、2000年代に入って鉱工業分野は民間主導(Private Initiative)で進める方針に政策転換された。中小企業振興に対しても民間のBDS(Business Development Service)を軸とした形態に転換している。

<sup>10)</sup> 公共施設の建設・整備に民間の資金やノウハウを活用する方式。BOT(Build, Operate and Transfer)は民間事業者が施設を建設し、契約期間にわたって維持管理・運営を行った後、行政にその施設を移管する方式。BOO(Build, Own and Operate)はBOT方式の変型で、民間事業者が施設を建設し、そのまま保有して事業の運営を行う方式。

<sup>11)</sup> Regional Industry Services Committees. 工業開発省に設置された地方工業化に係る施策を実施する機関。

<sup>12)</sup> 本評価調査の対象案件の一つでもある開発調査「工業振興・投資促進計画調査」の実施協力の要請が、「久」国政府より日本政府に提出されたのは、「新工業化戦略」に欠けていた、包括的で具体性のあるマスタープラン策定の必要があったからである。

政策体系

新工業化戦略」に掲げられた課題を基に、1990年代の鉱工業開発部門の政策目標を下図のように整理した。

図表 5 - 2 - 7 1 : 鉱工業開発分野の政策体系

最終目標	政策目標	プログラム目標	JICA プロジェクト	関与した他のドナー	
工業化による雇用と収入の機会創出	工業基盤の拡大、多様化、向上	急速な工業成長のための追加経済環境整備		USAID、UNDP	
		行政手続面での障害の排除と投資家への動機づけ			
		BOO/BOТへの民間セクター参加の奨励			
		研究開発の奨励	工業標準化研究所機材整備計画(無償)		UNDO
		外国直接投資の促進			UNDO
	物的・人的資源の効率的な管理	資本市場の拡張			
		国営企業の民営化			
		生産性向上			UNDO
		鉱物資源マップの整備と探査奨励			
		民間セクター競争力向上のためのビジネス環境整備			WB、GTZ、UNDO
	都市・地方における雇用と所得の創出	大企業と中小企業間の関係強化	中小企業の振興	鑄造技術向上計画(QIT)	UNDO
				鑄物加工産業(専門家)	WB、ADB
	地方の工業化	地方工業サービス委員会(RISCs)を通じた地方工業化促進			
	輸出志向工業化	比較優位のある輸出志向産業の振興		工業分野開発振興計画(開発調査)アフターケア含む	USAID、UNDO
				工業振興・投資促進計画(コース2)	
			投資促進(専門家2名)		
		縫製産業の質的向上と上流(繊維産業)との統合強化		繊維製品・品質向上計画(QIT)	SIDA、UNDO、NORAD
		品質管理システムによるアパレル製品品質管理(第三国集団研修)	染色仕上げ技術(専門家)		

注1: 1990年代実施案件のうち、コンピューター・センター(QIT)と自動車関連の専門家派遣の位置づけは困難

注2: JICAの援助実績のうち、太字下線表記の案件は個別案件評価した案件

注3: JICA及び他のドナーの関与プロジェクトリストを巻末資料に示す。

出所: MID, "New Industrialization Strategies for Sri Lanka", 1995

"Public Investment Program", various years

政策体系図に示すように JICA プロジェクトは当該分野の政策・プログラム目標を達成するための有効な援助手段として位置づけられ、1990年代の目標体系に合致していることから妥当で

あったと判断される。また、他のドナーとの分担も妥当で問題はなかった。

以下に、政策目標ごとのパフォーマンスおよび JICA を初めとするドナーの貢献について、評価する。

### **[工業基盤の拡大、多様化、向上]**

工業基盤の拡大については、製造業が他産業に比べ高度成長を遂げたことから、一定の達成をみたと判断できる。他方、概況に述べたとおり、製造業の業種別付加価値額構成比からは多様化の進展は窺えない。1990年には食品加工と繊維・縫製・皮革の2業種だけで製造業の約6割を占めていたが、2000年にはその比率は7割に達し、特定業種への集中がむしろ進んだ。中でも縫製業のシェアが急上昇した背景には、輸入割当制度の下で海外からの企業進出が相次ぎ、生産・輸出が大きく増えたという事情がある。また、他業種の育成を図るための有効な施策が特に実施されなかったこともあり、多様化の進展は実現していない。

この政策目標に関しては、JICA が1992年から1993年にかけて実施した開発調査「工業分野開発振興計画調査」の提言が活かされる形で、UNIDO や JBIC の支援のもとに具体的な事業が実施されてきた。

JICA の開発調査(1992～93年)では、金属加工業の育成、輸出振興(宝飾品、衣料品、ゴム)投資促進・工業団地建設が提案され、金属加工はプロ技「鑄造技術向上計画」、輸出振興はプロ技「繊維製品・品質向上計画」及び輸出専門家派遣、投資促進・工業団地建設は投資専門家及び円借款「シータワカ工業団地」といって形で具体化をみており、JICA 調査が具体化したことを「側面」は高く評価している。

UNIDO は1990年代全般を通じて多数の支援プロジェクトを実施してきたが、1999年に「UNIDO Integrated Program」と称する総額1,457万ドルの一連の工業開発支援プログラムが認可され、徐々に着手されている。

一方、我が国の JBIC は、1994年にシータワカ工業団地建設事業に38億円の有償資金協力を行った。同事業は、1992年の JICA 開発調査「工業分野開発振興計画調査」による提言を受けて実施されたもので、外国企業の誘致を図る目的で国際水準のインフラを備えた工業団地がコロポ近郊に建設された。現在、シータワカ工業団地の工場用地の85%には、外資企業が進出もしくは入居予約しており(約60社)、投資促進及び雇用創出(約9,500人就業中)に大きく貢献している。

### **[物的・人的資源の効率的管理]**

製造業の労働生産性指標をみると(下表)、2000年は1995年に比べ全業種平均で12%上昇しており、特に食品加工と化学・ゴム製品の上昇率が高い。また、概況で述べたように、工業部門の雇用シェアは GDP シェアほどには伸びていないことから、労働生産性の上昇率は他産業部門に比較すると高い。ただし、一般に中小企業の生産性の低さが指摘されており、物的・人的資源の効率的管理という目標が十分に達成されたとはいえない。

図表 5 -2 -7 2 : 製造業の労働生産性指数 (1995 年 = 100 )

Category	2000 年
Food ,b everage and tobacco	121.8
Textile ,w earing appareland leather	112.4
W ood	101.7
Paper	101.2
Chem ical ,petroleum ,rubber and plastic	120.6
N on m etallic m ineral	104.2
Basic m etal	99.3
Fabricated m etal, m achinery and transport equ ipm ent	117.0
O therm anufacture	101.2
TotalM anufacturing	111.9

注: Based on inform ation from 480 non-BO Iprivate firm s  
出所: CentralBank

ドイツ (GTZ )は、1996 年から 5 年間にわたって「スリランカドイツ・民間セクタープロジェクト」を実施し、ゴム、製靴、玩具等の中小企業を選定し、専門家による技術協力を行った。これらの業種の技術を向上し、主に欧州向けの輸出商品を開発することを目的とした。技術者・専門家が民間企業に技術指導している点、スリランカ人コンサルタントを活用し、ドイツ人専門家はほとんどが短期派遣 (常駐しているのはプロジェクトマネジャーのみ)である点が日本の技術協力と実施体制が異なる。

アメリカ (USAID )は、1991 年から 2000 年までの TIPS (Technology Initiative for the Private Sector)プロジェクトにおいて、民間企業の合弁事業、コンサルティング、マーケティング、展示会出展、環境技術向上等を支援し、輸出促進を目指した。また、1999 年からは「Com petitiveness Initiative Study」を実施し、競争力のある業種・企業を引き上げるための協力を進めた。

#### [都市・地方における雇用と所得の創出]

1991年から2000年にかけて、都市、地方の失業率はいずれも大幅に低下した。概況でふれたように、産業別の雇用シェアからすると、1990年代における製造業のシェアはほぼ一定していたことから、製造業は雇用拡大に一定の役割を果たしたと判断される。<sup>13)</sup>

<sup>13)</sup> 工業分野の雇用拡大の要因として、縫製産業の急速な発展により、都市部・地方部の双方において雇用が生まれたと考えられる。特に女性の雇用創出に貢献した。首都圏近郊の輸出加工区には外資系の輸出志向企業が数多く進出し、数多くの雇用が生まれた。

図表 5 -2 -73 : 失業率(%)

		1991	1995	2000
Urban	Male	13.0	12.1	6.5
	Female	26.7	20.9	11.5
	Total	17.3	14.8	8.1
Rural	Male	9.5	8.3	5.7
	Female	22.3	18.3	11.5
	Total	14.1	11.7	7.5
All	Male	10.2	9.0	5.8
	Female	23.0	18.7	11.1
	Total	14.7	12.3	7.6

出所: Department of Census and Statistics

世界銀行は、1979年から1997年まで4期にわたり中小企業向け制度金融(SMIローン)を実施したが、「ス」国の一人当たり所得が上昇し、IDAの融資対象国を卒業したために終了した。この融資対象は製造業に限定されず、資産規模が一定以下のすべての企業が対象であった(貸付額ベースで30%以上がサービス業の企業)。特定産業の育成を目的とした制度金融ではなく、あくまで資金ニーズの高い中小企業全般の育成を目的とし、しかも金融市場を歪めぬよう企業への貸出し金利は原則的に市場金利であることが特徴的である。1990年代に実施された第3期、第4期の融資はADBとの協調融資となり、その合計額は6500万米ドルに達した。雇用創出、貧困緩和へ高く貢献したと評価されている。<sup>14)</sup>

アジア開発銀行(ADB)は、上述の世界銀行の第3期、第4期SMIローンに協調融資したほか、同ローンより先や融資対象企業の規模を広げた中小企業向けのSAM Pローンを1997年から実施している。融資対象企業の約4割はレストランや民営バス等のサービス業である。そのほか、中小企業政策研究のための資金を無償で提供している。

一方、我が国のJBICは、小規模・零細企業向けのツーステップローン「SMILE」を1997年から実施している。借款額の54億円はすでに消化され、2001年からは48億円の第2期ローンが開始されている。このSMILEは、ADBのSAM Pより先規模の小さな企業を対象にして金利を低く設定している。世界銀行のSMIローンやADBのSAM P同様、対象業種は限定せず、企業規模のみが融資要件となっている。また、企業の公害対策向けのツーステップローン「E-friendly」を1998年から供与しているが(27億円)、これは公害防止策を行う企業全般が対象であり、業種・規模に制限はない。

### [地方の工業化]

1990年と1999年の地域(県)別の製造業付加価値額構成比からは、特段の変化はみられない。首都圏を擁するコロンボ県の1999年における製造業全付加価値は全体の51%であり、1990年の60%から低下している。しかしながら、隣接するガンパハ県とあわせると、そのシェアは75%である。10年前とほとんど変わらない。したがって、工業立地は依然として都市部に集中したままであり、地方の工業化という目標は未だ達成されていない。主たる要因は、地方における

<sup>14)</sup> 世界銀行の評価レポートによる。

経済インフラの未整備である。また、地方部では、人材確保も容易でないため、民間セクターに多少のインセンティブを与えても、企業は首都圏近郊に立地することを選好する傾向は変わらない。

図表 5 -2 -7 4 : 県別製造業付加価値額構成 (%)

D istrict	1990	1999
Colm bo	59.6	51.4
G am paha	18.2	23.4
K alutara	1.5	1.2
G alle	1.6	1.8
Puttalam	1.7	1.8
K andy	2.5	1.5
K urunegala	1.8	5.4
M atara	1.2	0.6
H am b antota	0.2	0.7
N uw ara E liya	2.9	4.3
Ratnapura	3.2	1.3
A nuradhapura	0.2	0.1
Badulla	1.1	0.5
K egalle	1.7	3.0
M atale	0.5	0.5
M oneragala	0.8	0.7
Polonnaruw a	0.2	0.1
O ther	1.0	1.7
Total	100.0	100.0

出所 : Department of Census and Statistics

### [輸出志向工業化]

概況で述べたように、1990年には全輸出額の54.2%であった工業製品のシェアは、2000年には77.6%へと著しい伸びを示した。このほとんどは全輸出額の半分以上を占める「繊維・縫製品」によるものだが、輸出産業が工業分野の成長を担ったという意味では、この目標は達成されたといえる。ただし、縫製品以外の工業製品輸出はほとんど伸びていない点が問題である。1990年代の花形であった縫製産業部門に資本や人的資源が集中したこと、他輸出業種の振興を図る等の行政誘導・施策も特に実施されなかったことが原因であろう。

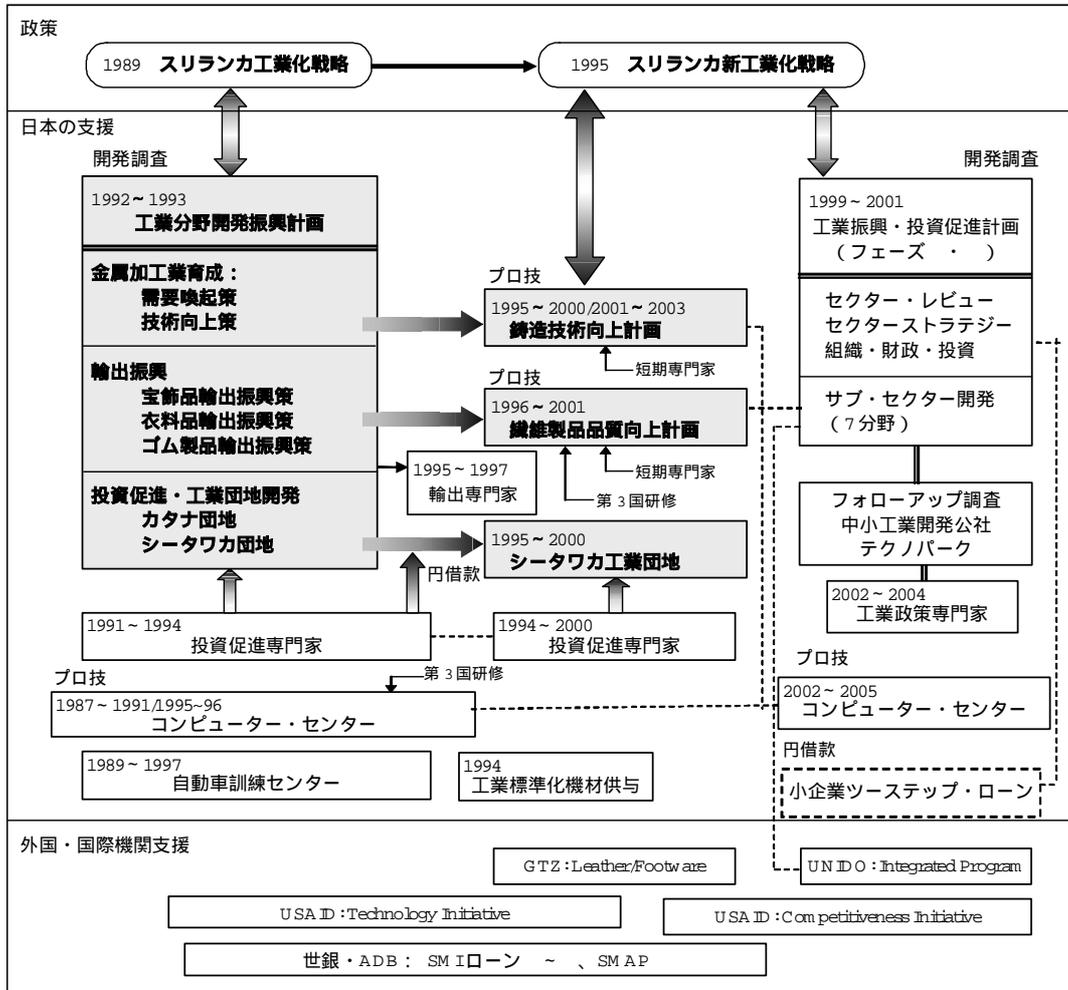
輸出志向工業化については、1990年代にJICAが積極的な協力を展開してきた。1992年に実施した開発調査「工業分野開発振興計画」で提案され具体化した事業として、プロ技「繊維製品品質向上計画」と輸出専門家派遣がある。このプログラムは、縫製業の振興、ひいては輸出振興に、少なからず貢献したと評価される(個別案件評価「繊維製品品質向上プログラム」を参照)。

以上、1990年代の政策目標と国際機関・ドナーの支援実績を振り返ってきたが、今一度全体を総括しておく。

鉱工業開発分野における1990年代のJICAによる援助の特徴は、各案件間のつながり支援

の継続性にある。下図に、1990年代の鉱工業開発分野におけるJICAの援助案件系図を示すように、ほとんどの案件は、開発調査「工業分野開発振興計画」で提案されたシナリオに沿って実施されてきたことがみてとれる。

図表 5-2-75 : 1990年代 鉱工業開発分野 JICA 援助案件系図



### (3) 今後の支援の方向性 (提言)

鉱工業開発分野におけるJICA支援の特徴は、開発調査を発端としてそこで発掘提案された政策・施策・プロジェクトを具体化してきた点にある。ただし、開発調査を実施するにあたっては「ス」国政府による「工業化戦略」をふまえてはいたものの、その内容は必ずしも「工業化戦略」に逐一对応するものにはなっていない。換言すれば、開発調査の中で独自の開発課題を設定し、それに沿った政策・施策・プロジェクトを提言し、そして実際にそのプロジェクトを実現してきたと云える。その意味において、JICAの支援は戦略的であると同時に、相当程度自己完結的であったと評価することができる。

このことは、反面、「ス」国側のオーナーシップをあまり重視してこなかったとも解釈できる。しかし、1999年の開発調査「工業振興・投資促進計画」では、計画策定段階からUNIDOの参加を

得て、同計画で提案された施策の一部を UNIDO がフォローアップする体制がとられた。また、「ス」国政府自身も環境の変化に応じ、ワーキング・グループを通じて主体的に計画策定に参加するなど、オーナーシップが高められた。

2000 年代における鉱工業開発分野の課題としては、1990 年代に大きな成果を見ることが出来なかった縫製産業以外の輸出志向産業の強化 (= 多様化)」、地方部における工業開発」および「新産業の育成」の 3 つが挙げられる。特に、1990 年代の地方部開発については、民族紛争問題が大きな妨げとなってきたものの、2002 年 2 月の停戦合意以降、和平に向けてより一層の進展が期待される状況にある。当時の治安状況の悪化が、工業部門に対する民間投資、特に海外からの直接投資を冷え込ませていたことは事実であり、これが治安状況の改善に伴い、復調することが期待される。

今後の JICA 協力プログラムを検討するに当たって考慮することが望ましい事項を以下のとおり整理しておく。

### **[新産業の育成]**

2005 年以降、厳しい国際競争環境に晒されることになる縫製産業については、同産業の高付加価値化の可能性に係る調査・検討を実施することも大切であるが、また、これに替わる新産業の育成を図ることが、さらに重要である。これに関し、1999 年の「工業振興 投資促進計画」で提言された II (情報産業) 分野に注力することは一つの試金石となる。II 分野に関しては、JICA はその重要性に 1980 年代から着眼し、コロンボ大学コンピューター・センター (CCT) を対象にプロ技による支援を実施したり、1993 年から第三国研修を毎年実施するなどしてきた。また、「工業振興 投資促進計画」では、II 産業の発展基盤を形成することを目的として「テクノパーク建設」が提案されている。

新産業の育成については、当面は II 分野において、さらに具体的な事業協力を展開することが考えられる。中長期的には、製造業の全体を視野に、1992 年および 1999 年に実施した開発調査の 2000 年代版を実施することが考えられる。2005 年以降の縫製産業界の動向、および II 産業育成の進捗状況をレビューすることを考慮し、早くとも 2005 年以降に実施することが妥当と料する。

### **[地方部、特に北・東部に係る支援]**

これまで、「ス」国の社会経済開発にとって、最大の阻害要因であった紛争問題が解決の方向に向かっている。未だ楽観視できる状況にないことは云々までもないが、他の分野と同様、鉱工業開発分野においても、今後一層の進展が期待される和平を前提とした支援計画を検討・立案すべき時期に来ているものと思料する。具体的には、これまで支援が限定されていた北・東部での開発に視座をおき、産業立地可能性に係る調査・検討を含む地域総合開発調査を実施することなどが考えられる。

1990 年代に実施してきたわが国の支援アプローチ、すなわち、開発調査に始まり提案プロジ

ェクトをプロ技、専門家派遣、あるいは円借款にてフォローする形の集中かつ継続的なアプローチを適用することで、比較的短期間の間に効率的に取り組むことが可能と考える。

#### **[海外直接投資誘致策に係る支援]**

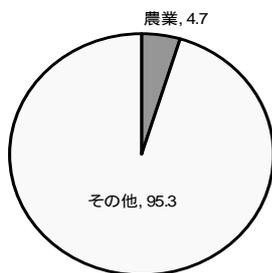
さらに、和平の進展により 治安問題が解消されると 海外からの直接投資環境は飛躍的に改善・向上する。とわけ、わが国は1980年代から継続的に「ス」国への民間投資促進に協力してきたが、1990年代に紛争が激化していくにつれて、投資意欲は冷え込み、減少の一途を辿った。現下の治安状況をモニタリングし、注意を払いつつも、改めて投資誘致策の立案・実施に積極的に協力する姿勢を示すべきであろう。

### 5.2.3 農林水産業開発分野の評価

ここでは、農林水産業開発分野の概況をまとめ、1990年代(1990-2000)における政策目標とそれに係るJICAを含む主な援助機関・援助国の協力内容をレビューし、今後の支援の方向性について取りまとめる。

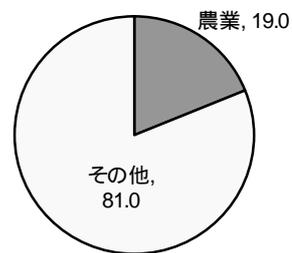
まず、概況を述べる前に、当該セクターに対する資金配分の状況について整理しておく。第2章および第3章で述べた「ス」国の開発予算配分とドナー側の援助配分は下図のとおりとなっている。

図表 5-2-76 : 「ス」国の開発予算配分



(出所) ADB, “Key Indicators 2001”より算出

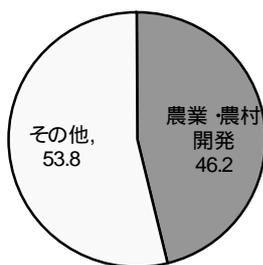
図表 5-2-77 : ドナーの援助配分 (単位 :%)



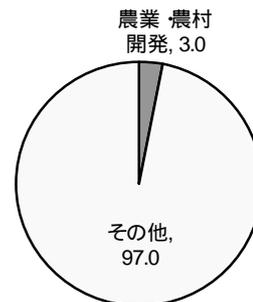
(出所) ERD 援助動向レポートより算出

図表 5-2-78 : 我が国の資金協力配分 (単位 :%)

無償資金協力



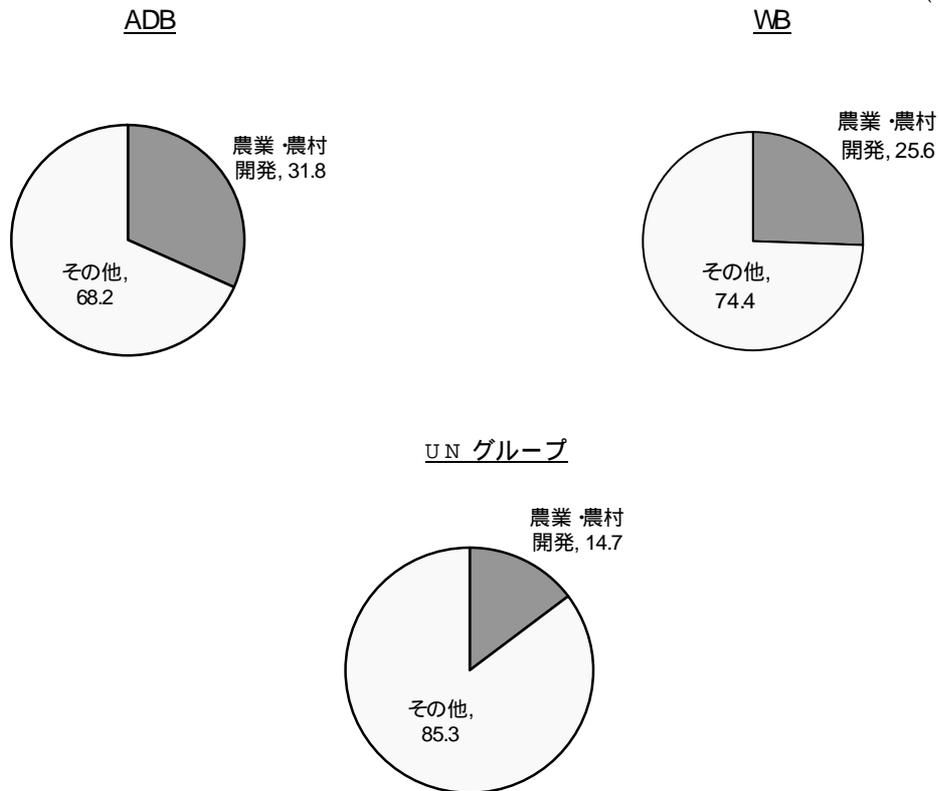
有償資金協力



(出所) ERD 内部資料より算出

図表 5 -2 -79 : 国際機関の資金協力配分

(単位 :%)



(出所) ERD 内部資料より算出

以上のように当該分野に対して主要ドナー / 国際機関は積極的に支援している。特に我が国は、無償資金協力のうち当該分野の割合が 5 割近くを占めており、資金配分の最も大きい分野となっている。

### (1) 当該分野の概況

農業、林業および水産業という3つのセクターごとの概況をまとめ、国民経済における農林水産業開発分野の位置づけを確認する。

#### 農業セクター

[米]

米の生産は、1970年代から1980年代の半ばにかけて、栽培面積及び単位収量の増加による相乗効果により急速に増加した。その後、1990年代の初めに一旦減少を見せたものの、同年代中盤には復調した。天候不良など気象の影響による不安定な時期(1996年)はあったものの、2000年には生産高で最高値を記録した。しかしながら、単位面積あたりの収量について、特段の向上はみられない。

図表 5 -2 -80 : 米の栽培面積、生産高および単位収量

	1970	1985	1990	1995	2000
栽培面積 (千 ha)	759	882	857	915	878
生産高 (千 ton)	1,616	2,661	2,538	2,810	2,858
単収 (ton/ha)	2.1	3.0	2.9	3.1	3.3

出所：CBS Annual Report 1991, 2000

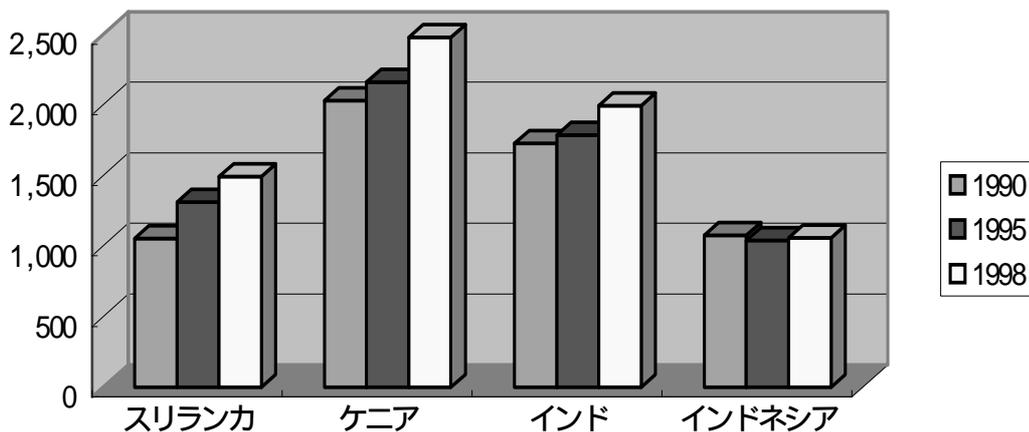
また、米の価格については、国際的にも1980年代半ばから低迷を続けているが、「ス」国における米価もそれに連動する形で低迷しており、生産費の上昇と相俟って、生産者の生産性向上意欲に悪い影響を与えている。

#### 〔プランテーション作物〕

最も代表的なプランテーション作物は、茶であるが、栽培面積（約18万ha）の7割以上がエステート（農園）によって占められ、生産量の90%以上が輸出にまわっている。これに対して、ゴム（約16万ha）やココナツ（約44万ha）は、約7割が小農によって栽培されており、エステートによるものは3割程度と少ない。

輸出量も、国内需要のために、ゴムが約50%、ココナツが約30%に留まっている。プランテーション作物に共通する課題は、単位面積あたり収量が少なく、品質も良くないことである。例えば、1990年代における茶の主要産出国における単位面積あたり収量は下図のとおりである。

図表 5 -2 -81 : 茶の単位面積あたり収量 (kg/ha)



出所：Sri Lanka Tea Board Statistical Bulletin 1999

これらの問題の最大要因は、1975年から実施された国営企業化にあるとされている。国営体制は、1992年に原則廃止され、経営の民間委譲が進められることになったものの、経営改善の実効は上がっていない。

### 〔その他の作物〕

“Other Field Crops (OFC)” と呼ばれる米以外の作物は、米自給達成後の作物多様化政策によって、栽培が促進されたものの、1990年代を通じ、生産量は減少を続けている。

### 林業セクター

国土面積 (約 6.6 万 km<sup>2</sup>) のうち、森林 (自然林) の占める割合は、19 世紀末には 80% 以上であったが、1950 年代には 45% まで減少し、さらに 1990 年代初めには 25% まで激減した。これまでの減少面積は約 5 万 ha に達するものと見積られており、この趨勢が続くと、森林は 2020 年には国土面積の 17% になると予想されている。

森林面積減少の原因は、開発による自然破壊、焼畑、盗伐にあるとされ、これらを防止すること、併せて植林・造林による積極的な回復が急務とされている。このような状況にあって、林業セクターの GDP は、全国の約 2% と小さく、関連の従事者数は 17 万人を数える。

### 水産業セクター

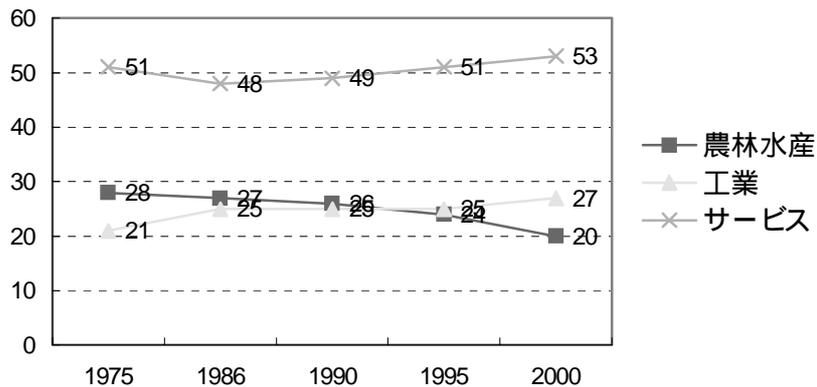
水産業は、海面漁業 (沿岸漁業及び沖合・遠洋漁業) と内水面漁業に大別されるが、漁獲高ベースでは、海面漁業が 9 割近くを占める。内水面漁業は近年増加傾向にあるが、1 割程度に過ぎない。また、海面漁業のうち、7 割が沿岸漁業、3 割が沖合・遠洋漁業という構成である。全体の漁獲高は、1990 年代を通じて年率約 5% の伸びを示したものの、国内需要 (年間約 36 万トン) の 4 分の 3 程度を満たすに過ぎない。

なお、水産業セクターの GDP は、全国の 2.6% (1998 年実績) と、林業と同程度の水準である。水産業人口は 50 万人に近い (直接の漁業従事者 11 万 5 千人を含む)。

### 農林水産業の国民経済に占める位置

GDP に占める当該分野のシェアは、1970 年代には約 1/3 を占めていたが、以後、一貫して低下し続け、1990 年代初頭では、約 1/4、1990 年代末には 1/5、にそれぞれ低下した (下図参照)。特に、1990 年代中期からの低下が著しい。一方、工業およびサービス分野の割合は微増している。低下の主因は、1980 年代後期に於ける米の国内自給達成により、国政の重点が農業から工業にシフトしたことにあるとされているが、副因として農業生産自体が自給達成後、停滞傾向にあることも挙げられている。

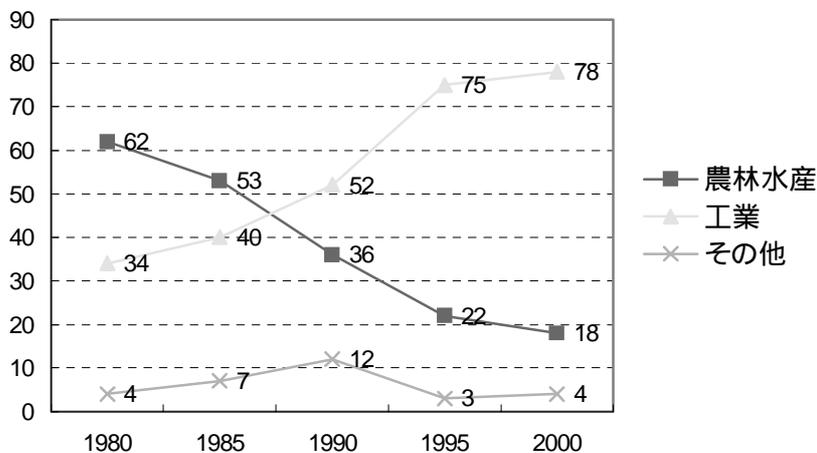
図表 5 -2 -8 2 : 国内総生産の構成割合 ( % )



出所 : CBS Annual Report 2000

輸出高に占める農産物のシェアも大きく減少している。下図に示す様に、1980年代中期までは、茶等を代表作物とする農産物は、全輸出高の半ば以上を占めていたが、1990年代初頭には、工業製品にその座をゆずり、以後一貫して、農産物輸出のシェアは減少を続けている。2000年現在に、農業のシェアは1/5を切っているのに対して、工業のシェアは4/5に近い。

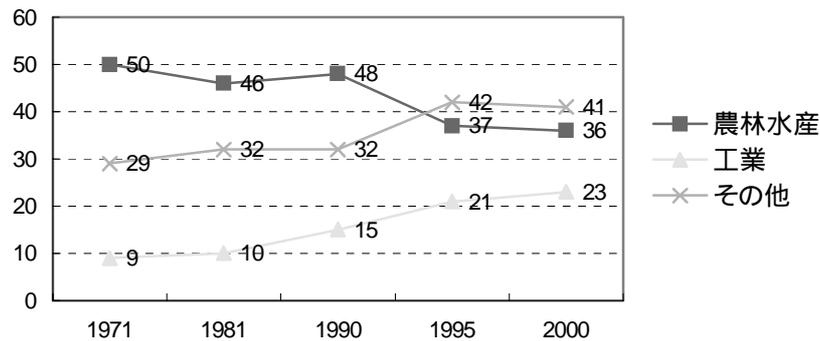
図表 5 -2 -8 3 : 輸出高の構成割合 ( % )



出所 : CBS Annual Report 2000

一方、農林水産業分野が、産業就業構造に占める割合は下図の通りである。シェアは減少傾向にはあるものの微小であり2000年に経済活動人口(6,867千人)の4割近くを同分野が占めている。このことから、農業分野における労働生産性が他分野に比べ相対的に低下しつつあると理解される。

図表 5 -2 -8 4 : 産業別の就業割合 (%)



出所：CBS Annual Report 2000

農業分野のこのような経済的地盤低下を反映して、都市部住民 (全国人口の約 2割) と農村部住民 (8割) の所得格差が拡大しつつある。1990 年代中期に実施された全国家計調査によると、都市部の所得を 1 とすると、農村部の所得は 0.4 に過ぎない (下表参照)。また、農村部人口の約 1/4 強が「貧困ライン」以下の低所得層に属している。

図表 5 -2 -8 5 : 都市部と農村部の所得比較

区分	所得(US\$)	倍数
全国平均	1,439	0.5
都市部	2,498	<u>1.0</u>
農村部	1,300	0.4

出所：DCS Household Income Survey 1995/96

以上、農林水産業分野が、輸出、就業構造、農民所得の面でどのようなポジションにあるか見てきたが、概括として、(イ) 国民経済の牽引役は農業から工業に交代した、(ロ) しかし、依然として、国民の大多数は農民である、(ハ) 農民の所得水準は都市住民に比べると極端に低い、の三点を挙げる事が出来る。

## (2) 1990 年代の政策目標と JICA 協力の妥当性

### 1990 年代の農林水産業政策

1990 年代における農林水産業の政策は、1980 年代末から 1990 年代初めにかけて実施された構造調整<sup>15)</sup>の枠組みを基調として立案・実施された。政策の内容は、政権交代等の影響により多少変化したものの、基本目標 (全体目標) はほぼ一貫している。すなわち、農業生産性

15) 「JICA 国政府は、1980 年代末から 1990 年代初めにかけて、国際通貨基金 (IMF)、世界銀行等の国際機関の勧告を受けて、経済・財政全般に係る構造調整に着手した。構造調整の主な課題は、財政赤字・経常収支赤字の縮減、輸出促進工業化の一層の促進、政府行政部門の整理・効率化、プランテーション等を含む国営企業の民営化、等であり、米価の変動相場制への移行、金融制度の自由化、外国援助の積極的な受け入れ、外資導入制限の撤廃等も含まれていた。これにより 1990 年代の政府の産業諸政策は、市場主義的 (政府介入の最小化、競争原理の導入)、国際化 (グローバルイゼーション、国際競争力の涵養) の色彩を帯びることになった (世銀・IMF 第一次構造調整融資 (1988-1990)、同第二次融資 (1991-1993))。

の向上」、農民所得・生活水準の向上」、食料の安定供給」、農産物の輸出拡大」および「国土保全」が掲げられている。これら 5 つの政策目標は、毎年改訂して発表される「公共投資 5 年計画 (PIP: Public Investment Plan)」にも謳われている。

### 政策体系

1990 年代の農林水産業分野の政策体系を、PIP 等を参考に下図のように整理した。なお、分野全体の目標は、前出の 5 つの基本目標を包含するものとして「農林水産業の持続的発展」とした。

図表 5 - 2 - 86 : 農林水産業開発分野の政策体系

最終目標	政策目標	プログラム目標	JICA プロジェクト	関与した他のドナー
農林水産業の持続的発展	農業生産性向上	作物の多様化 (高付加価値作物生産の拡大)	<b>植物遺伝資源センター計画</b> <b>植物遺伝資源関連の専門家 3 名</b> <b>マハウエリ農業開発センター</b> <b>マハウエリ関連の畑作栽培技術、畑作、稲作に係る専門家 3 名</b> <b>第 2 次ガンハル農村普及改善計画</b> <b>ガンハル農業普及改善計画</b> <b>ガンハル関連の稲作、社会基盤/土木施工に係る専門家 3 名</b> クラウエ農業開発計画 クラウエ川左岸地域生活基盤整備計画 ・南部灌漑排水システムリハビリ計画 (開調) ・乾燥地域灌漑農業総合再開発計画調査 (開調)	WB
		栽培・加工技術の改良		DGIS
		農業生産基盤の整備		DFID、DGIS、WFPR、WB
		農家の組織化		
		普及・金融・流通等支援サービスの強化		WB
		農業分野への民間投資の促進		
	農民所得向上、生活水準向上	土地利用の活性化 (土地市場の創設等)		AUSAID
		農業所得の増加	<b>第 2 次ガンハル農村普及改善計画</b> <b>ガンハル農業普及改善計画</b> <b>ガンハル関連の稲作、社会基盤/土木施工に係る専門家 3 名</b> ・内陸部農村復興計画	WB
	食料の安定供給	農外就業機会の創出		
		農村生活基盤の整備		CIDA
		主食 (米) 国内自給維持		



注1: JICA の援助実績のうち、太字下線表記の案件は個別案件評価した案件

注2: JICA 及び他のドナーの関与プロジェクトリストを巻末資料に示す。

出所: “Public Investment Program”

政策体系図に示すように JICA プロジェクトは当該分野の政策・プログラム目標を達成するための有効な援助手段として位置づけられ、1990 年代の目標体系に合致していることから妥当であったと判断される。また、他のドナーとの分担も妥当で問題はなかった。

ここでは、政策目標ごとのパフォーマンスおよび各ドナー、国際機関の貢献についてそれぞれレビューする。

### [農業生産性の向上]

下表に示すとおり 農業分野 GDP の 1990 年代における年平均成長率は 1.9% と低い。これは、1992 年及び 1996 年に大旱魃があり 成長率がそれぞれ、-1.6%、-4.6%に下落したことによる影響が大きい。この両年を除外しても、年平均成長率は 3.2%であり 全分野平均の 5.2%よりかなり低い。

図表 5-2-87 : GDP 成長率 (% /年)

年	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	平均
全分野	4.6	4.3	6.9	5.6	5.5	3.8	6.3	4.7	4.3	6.0	5.2
農業	1.9	-1.6	4.9	3.3	3.3	-4.6	3.0	2.5	4.5	1.8	1.9

出所 CBS Annual Report 2000

一方、1990 年代を通して、農地面積および農業就業人口はほぼ一定であった。したがって、「土地生産性」、「労働生産性」とも伸びは僅少に留まったと云える。

農業生産性の向上」という政策目標に対しては、世界銀行とわが国 (JICA, JBIC) が 1990 年代に、マハヴェリ地域における灌漑施設整備を筆頭に、農業生産基盤の整備という形で積極

的に支援をしてきた。アジア開発銀行 (ADB) や米国 (USAID) は、1980 年代に重点支援していたものの、1990 年代に入ると、支援戦略を転換し (インフラ整備中心から政策支援等ソフト支援へ) 同目標に係る援助は見られない。

JICA が実施した「マハヴェリ農業開発」、「ガンパハ農村総合開発」、「ワラウエ左岸地区生活基盤整備」などは、「農業生産性の向上」に係る事業であり、それぞれ一定の成果を挙げたものの、政策目標全体に対するインパクトは看取れない。

### [農民所得の向上、生活水準の向上]

農民所得に関して経年的な変動を示す全国レベルのデータは極めて乏しい<sup>16)</sup>。マハヴェリ地域 (12 万 4500 戸、全国米生産の 20% を占める) のデータによると、同地域の農家所得は下表の通りである。1990 年代における農家の平均収入は約 US\$ 925/年である。

図表 5-2-88 : マハヴェリ地域の農家所得 (US\$ /年)

年	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	平均
所得	1092	776	922	852	825	754	1070	923	1063	795	925
伸び率	-1.1	-28.9	18.8	-7.7	-3.1	-8.6	41.9	-13.8	15.2	-25.2	-1.2

出所 : Mahaweli Statistical Handbook 2000

一方、全国の「貧困ライン」以下の所帯数の割合は次表に示すとおり、1980 年代中期から 1990 年代初めにかけて減少したが、その後は再び増加に転じている。したがって、1990 年代においては農民所得の向上はほとんど見られない。

図表 5-2-89 : 「貧困ライン」以下の所帯数割合 (%)

所帯数割合	区分	1985/86	1990/91	1995/96
「下位貧困ライン」以下 (Rs.791.67/月以下)	全国	30.9	19.9	25.2
	都市部	18.4	15.0	14.7
	農村部	35.6	22.0	27.0
「上位貧困ライン」以下 (Rs.950 /月以下)	全国	44.5	33.0	39.2
	都市部	28.1	24.5	24.9
	農村部	50.2	36.0	41.3

出所 : 「貧困プロフィール・スリ・ランカ」(BIC: 2001)

この政策目標については、1990 年代を通じて、世界銀行が貧困緩和に係るプロジェクトを展開し、また、スウェーデン (SIDA) 等ドナー国による援助も見られる。また、JICA が実施した農村生活基盤の整備を含む「ガンパハ農村総合開発 (1994-1997)」も同目標に係るプロジェクトに該当する。しかし、1990 年代の後半の民族紛争激化など社会的不安定もあり、全体として、良好な成果を見るまでに至っていない。

<sup>16)</sup> 入手可能なデータは全国家計調査 (DCS 1995/1996) のみ。

## [食料の安定供給]

1990年代における主要食糧の国内自給率の推移は下表の通りである。

図表 5 -2 -90 : 主要食糧自給率 (%・年)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	平均
米	92.3	87.3	89.6	97.0	99.5	80.9	83.6	91.8	90.4	99.3	91.2
砂糖	18.6	16.2	17.4	14.7	17.1	18.4	11.6	13.9	13.7	11.5	15.3
乳産物	26.3	34.6	25.2	27.3	29.0	31.9	32.8	27.0	30.0	33.1	29.7
干魚	22.8	24.5	19.3	25.3	21.1	18.6	19.7	22.7	27.1	-	22.3

出所 : CBS Economic and Social Statistics 2001, DCS Statistical Abstracts 2000, CBS Annual Reports から算出

米の自給率は異常な旱魃年 (1992/93 及び 1996/97) を除き、ほぼ 90% 以上の水準が維持されている (1995 及び 2000 年は 100% に近い)。一方、米以外の食料の自給率は、砂糖 (15% 程度)、乳製品 (30% 強)、干魚 (20-30%) であり 1990 年代を通してほぼ一定と判断され、特に改善したとは云えない。また、上表には示していないが、麦については全て輸入に頼っており自給率は 0% である。このように、米自給は満足のいく水準で維持されたものの、他の食料の自給率は殆ど改善をみなかった。

米の自給率向上に関しては、我が国 (JICA) や世界銀行が 1990 年代に積極的に展開してきた灌漑施設整備関連事業が、そのパフォーマンスを裏打ちしている。一方、米以外の部門、例えば、畜産、水産部門については、ADB が積極的に支援を展開しており わが国も「キラリダ漁港改修事業」など具体的な事業を実施したものの、それらの成果は自給率向上という形 (指標) では未だ現われていない。

## [農産物の輸出拡大]

輸出高に占める農産物のシェアは、1980 年代から一貫して減少している。一方、輸出金額でも、工業製品が平均年率 14% で増加したのに対して、農産物輸出の増加率は平均約 4% / 年に留まった (下表参照)。この様に、1990 年代における農産物輸出の状況は停滞している。

図表 5 -2 -91 : 輸出高拡大度 (%・年)

品目	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	平均
農産物	-11.7	-8.5	9.3	4.5	11.6	21.4	16.1	3.9	-13.4	9.9	4.3
工業製品	17.6	38.7	20.0	10.4	14.6	10.0	20.5	6.5	-2.3	25.4	14.4
その他	-47.3	-14.8	16.0	13.8	-28.3	22.5	-1.1	-15.1	9.6	121.3	7.6
全体	-0.5	20.2	17.2	9.2	12.1	12.9	18.8	5.3	-4.6	24.5	11.5

出所 : CBS Annual Reports のデータに基づいて算出

主要輸出農産物は茶、ココナツ、ゴム等の「伝統的プランテーション作物」、シナモン、胡椒、コーヒー、ココア等の「非伝統的輸出作物」であるが、前者が農産物輸出高の約 85% を占めており、とりわけ茶が占める割合圧倒的に高い (約 80%)。

プランテーションの生産性向上、プランテーション労働者の生活環境整備等に関しては、1980年代までは世界銀行が主導的な役割を担っていたものの、1990年代に入ると ADB がそれに替わった。わが国、JICA は、プランテーション関連の支援に関し、積極的な関わりを見せていない。

### **[国土(森林)保全]**

森林国土比率は45%(1956)から24%(1992)と約5万ha/年ずつ減少した。この趨勢が続けば2020年には17%まで減少すると推測されている。国土統計によれば、1999年現在、「自然林」(Natural Forests)の面積は約150万ha、「造林」(man made forests)の面積は約13万5千ha、合計163万5千haであり森林国土比率は約25%である。比率は、1990年初頭と変わらず、数字上は減少傾向に歯止めがかかりつつある。

森林保全に関しては、世界銀行や英国が環境管理の観点から、森林資源開発的なプロジェクトを実施しており、その成果をもって、上述の「歯止め」につながっているものと考えられる。一方、わが国、JICA の森林保全に係る実績はない。

1990年代の政策目標と国際機関・ドナーの支援状況は、以下のとおり総括することができる。

農林水産業開発分野に係る1990年代の主な目標援助機関・ドナー国は、世界銀行、アジア開発銀行等の国際機関および我が国であり、北米、欧州等諸国がこれに続いている。我が国は、世界銀行、アジア開発銀行に次ぐ有力な援助供与国であり、有償協力では第3位、無償協力では第1位の座にある。JICAによる協力の特徴としては、援助の対象が多岐部門に亘っていること(農業、農村開発、灌漑、水産等)、施設・資機材のハードと技術協力というソフトを併せて提供するパターンが多いこと(ただし、畜産や森林保全の実績はない)、および一般に大型かつ長期間に亘るプログラムが多いことが挙げられる。

### **(3) 今後の支援の方向性(提言)**

農林水産業開発分野における JICA 支援は、多岐に亘る部門を対象とし、全体として大型かつ長期間に亘るプロジェクトタイプのものが多い。

#### <1990年代のJICA援助の特徴>

対象部門(セクター)が多岐に亘る(農業、灌漑、試験・研究、農村開発、水産等)、  
援助内容が、開発調査、事業実施および運営という一連の流れをカバーする例が多い(他国による援助の場合、特定のテーマに係る試験・研究に対する補助、計画の作成、特殊な機材・物品の提供、教育・訓練、農村開発など、単発的な援助プロジェクトが多い)、  
一件あたりの援助額が大きい(他国の場合は、一般に一件あたり1億円程度)、  
一件あたりの援助期間が長い(プロ枝5年間に加え、フォローアップ、アフターケア等が実施される場合が多く、合算すると10年以上に及ぶ例が稀ではない。他国による場合、一般に3~4年程度)。

政府は「6ヵ年開発プログラム :1999-2004」において、農林水産業分野の経済成長が他の分野に比べて伸びていないこと、及び、これが貧困軽減が依然として実現しない原因であることを認めると共に、同分野における経済成長の遅れは、流通・市場基盤の整備が遅れていること、土地利用に係る諸制約が存続していること、農業金融、農業普及等の生産支援体制が未整備であること等をあげている。これに関連して、世界銀行は、より包括的なレビューを実施し、農業分野における開発の阻害要因（解決を要する課題）を次のように指摘している<sup>17)</sup>。

- 生産・流通両面に於ける政府の過剰介入（Government Intervention）  
...作付け統制、価格統制、肥料等の農民に対する過剰支援など
- 民活(Privatization)に関わる政策・法制両面での整備の遅れ  
...土地利用の流動化を促す土地関係諸法令の遅れ、輸出入関連の諸制限撤廃の遅れ、労働条件・規約等の自由化の遅れなど
- 農業・農村開発に関わる明瞭かつ長期的な展望・戦略の欠如  
...貿易政策と農業政策の不整合

また、全般に関わる問題として農業行政機関の数が多いこと(中央では 19 の省庁が関係し、地方では各州政府の農業局が関係する)も指摘される。

このような状況に鑑み、2000 年代においては、1980-1990 年代に実施されてきた以上に、ソフト支援寄りすなわち、政策や制度の改革・改善に係る支援ニーズが高まるものと予想する(世銀、アジア銀および豪州等一部二国間ドナーは既に 1990 年代終盤から政策/制度改革に係る支援を開始している)。JICA としても、これまでに実施し、一定の成果を挙げてきたハード寄りの支援に加え、政策/制度の改革・改善に資する包括的なアプローチで取り組む姿勢が求められる。

以上をふまえ、農林水産業開発分野における今後の JICA について以下の事項を提言したい。

#### **[北・東部地域の農村生活基盤整備支援]**

2002 年 2 月の停戦合意以降、より一層の和平進展に対する期待感が高まるなか、北・東部における農村生活基盤の復旧強化を具体的に検討すべき時期に差し掛かっている。既に、世界銀行とADB が一部復旧事業に着手しているものの、北・東部州の対象地域は広く、十分ではない。我が国としても JICA が緊急性の高い農村復旧を手掛けることからはじめ、のちに JBIC 円借款による大型案件につないでいくなど、戦略的な支援を進めることを提案する。これ

<sup>17)</sup> 「Sri Lanka: Promoting Agricultural and Rural Non-farm Sector Growth (draft)」(May, 2002)

は民族和平の実現に貢献する協力である。

#### **[育種部門および栽培・加工部門に係る試験・研究等技術支援]**

種子・種苗の開発面において、品種改良や優良種子の開発を目指す試験・研究体制を強化し、効率的に運営していくことは、作物の多様化を図るといふ農政の観点から、依然として政府の重点課題となっている。優良種子・種苗を開発するためには、育種関係試験/研究機関の整備が必要であるとされている。育種は、遺伝資源と密接な関係があり、一定の成果を収めた「植物遺伝資源センター」に引き続き、JICA がこの分野で支援を続けることは政策上の意義も大きい。また、栽培・加工技術については、FAO、UNDP やドイツ、オランダ、ベルギー等ドナー国が各国の作物に係る細分化した技術協力を行なっているが、我が国もなお、得意分野で専門家派遣を実施するなど、技術協力を進めることが望ましい。

#### **[村落小規模灌漑、水利組合育成等の複合要素から成る総合農村開発型の事業支援]**

「ス」国における灌漑施設整備は、従来、世界銀行やわが国 (BIC) が主要な援助機関・国として積極的に関わってきたこともあり、施設の整備水準上、一定の成果をみた。これらは、1990年代における米の自給率高水準維持などに貢献をしたと思料するも、今後は、その持続性・自立発展性を高めるべく、リハビリテーションと維持管理の充実を図ることが大切である。プロジェクトを自立発展的なものとするためには、政府の役割もさることながら、村落・農民レベルの意識や知識・スキルの向上が重要であり、そのため、農民組織の強化や水管理組織の強化を含む総合的な営農支援の必要性が増してくる。そのため、今後の灌漑事業支援に際しては施設整備と営農支援をパッケージ化した形で協力することが望ましい。

また、「ス」国では、農村総合開発計画 (RDP) に引き続き、1998 年から地域経済振興計画 (REAP) が全国規模で展開されており、これに係る支援ニーズは高い。これに関し、ADB は、貧困撲滅の観点から積極的な支援を展開しており、わが国が協力展開する余地も大きい。REAP という政策フレームの中で、総合農村開発型事業支援を行なうことの「ス」国社会経済に与えるインパクトは大きいことが期待され、その面での支援充実を図りたい。

#### **[畜産、水産部門に係るハード+ソフト支援]**

畜産業は、未だ開発初期段階にあり、乳製品の国内自給率も 30% 程度と低い。同部門には ADB が援助を行なっているのみで、二国間援助はほとんど実施されていない。しかし、今後一層の成長が見込まれる部門でもあり、わが国の畜産技術、酪農技術を適用することは十分考えられ、今後新たに支援を展開する意義は大きい。また、水産業についても Dried Fish (干魚) の自給率が未だ 30% 以下と開発が進まず、多くの課題を有している (海洋・内陸両漁業の技術水準、人材不足、漁業組織の非効率、施設・資機材不足、沿岸自然保護に係る知識・技術不足など)。ADB や英国、ノルウェーが援助を行なってきたものの、JICA を通じてわが国の漁業技術移転を検討する余地は大きいものと思料する。

### **【農水産加工に係る支援】**

農水産加工の振興に対しては、これまで両国政府の縦割行政の弊害もあって十分な取り組みがなされなかった。しかし、米の自給率がほぼ目標を達した現在、プログラム目標とされる「作物の多様化」と合わせて、農水産加工の振興を加速せねばならない状況に達していると理解される。これは、前節で言及した「工業分野の振興」とも目標が一致するものである。特に地方・農村部での工業振興には、農水産加工の振興が不可欠とされる。このような観点から、「**ス**」国全土にわたる農水産加工の振興戦略について調査・研究する意義は高いと判断される。

## 5.2.4 教育・人的資源開発分野の評価

ここでは、教育・人的資源開発分野の概況をまとめ、1990年代(1990-2000)の政策目標とそれに係る JICA を含む主な援助機関・援助国の協力内容をレビューし、今後の支援の方向性について取りまとめる。

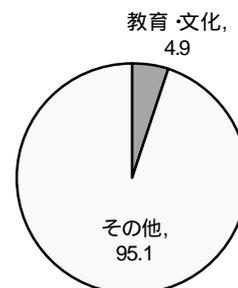
まず、概況を述べる前に、当該セクターに対する資金配分の状況について整理しておく。第2章および第3章で述べた「ス」国の開発予算配分とドナー側の援助配分は下図のとおりとなっている。

図表 5-2-92 : 「ス」国の開発予算配分 (単位 :%)



(出所) ADB, "Key Indicators 2001"より算出

図表 5-2-93 : ドナーの援助配分 (単位 :%)

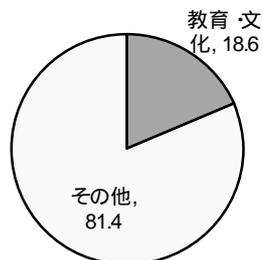


(出所) ERD 援助動向レポートより算出

図表 5-2-94 : 我が国の資金協力配分

(単位 :%)

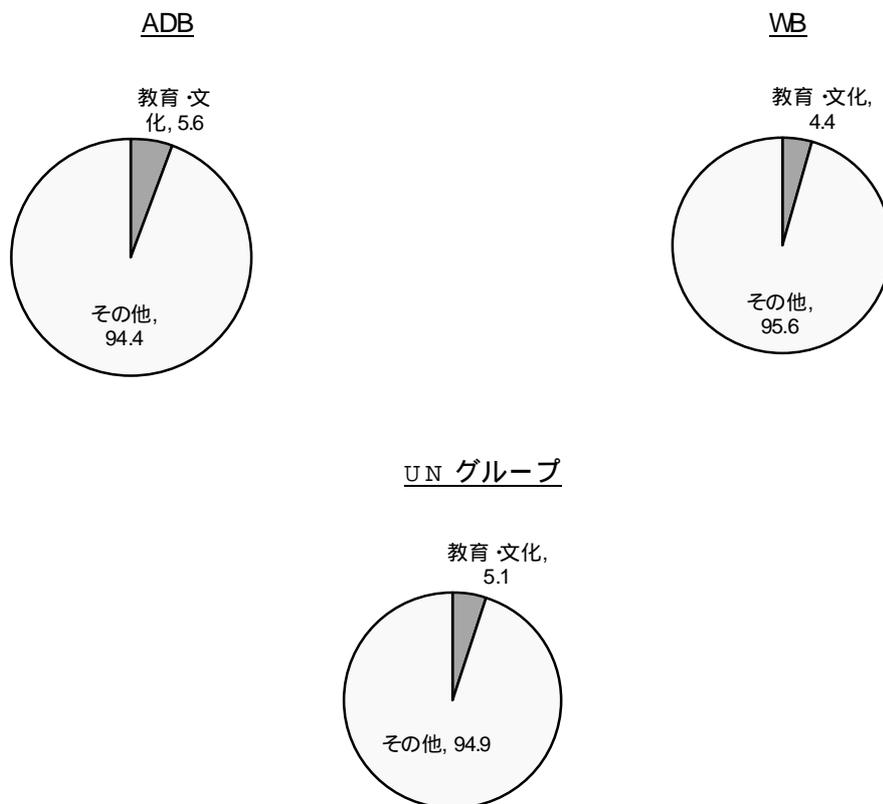
無償資金協力



(出所) ERD 内部資料より算出

図表 5 -2 -95 : 国際機関の資金協力配分

(単位 :%)



(出所) ERD 内部資料より算出

「ス国では教育無償化の政策が執られており、開発プライオリティーが高い分野である。主要ドナーの内、特に当該分野へ積極的な支援を行っているのは我が国であり、我が国の無償資金協力を占める当該分野の割合は農業・農村開発について 2 番目に大きい。

### (1) 当該分野の概況

#### 学校教育課程の概要

学校教育課程は、旧宗主国であるイギリスのシラバスを基本にしており、小学校 5 年、前期中学校 3 年、後期中学校年、高等学校 2 年の 5-3-3-2 制をとっている。

教育カリキュラムは、後期中学校までは全て共通の内容であり、高校になると、理科系、商科・文科系の 2 コースに分かれる。これにより、公立学校は 5 つのタイプに分類されている。すなわち、

- (1) 小学校だけのカリキュラムがある学校
- (2) 小学校と前期中学校のカリキュラムがある学校
- (3) 小学校から後期中中学校までのカリキュラムがある学校
- (4) 小学校から高等学校までのカリキュラムがある学校
- (5) 前期中学校から高等学校までのカリキュラムがある学校

なお、前期中学校までのカリキュラムがある学校は「タイプ 3」、後期中中学校までのカリキュラムがある学校は「タイプ 2」、高等学校までのカリキュラムがある学校のうち商科・文科コースだけがあるものは「タイプ 1C」、高等学校までのカリキュラムがある学校のうち理科コースがあるものは「タイプ 1AB」と分類されている。

図表 5 -2 -96 : 教育課程、学齢および公立学校タイプ

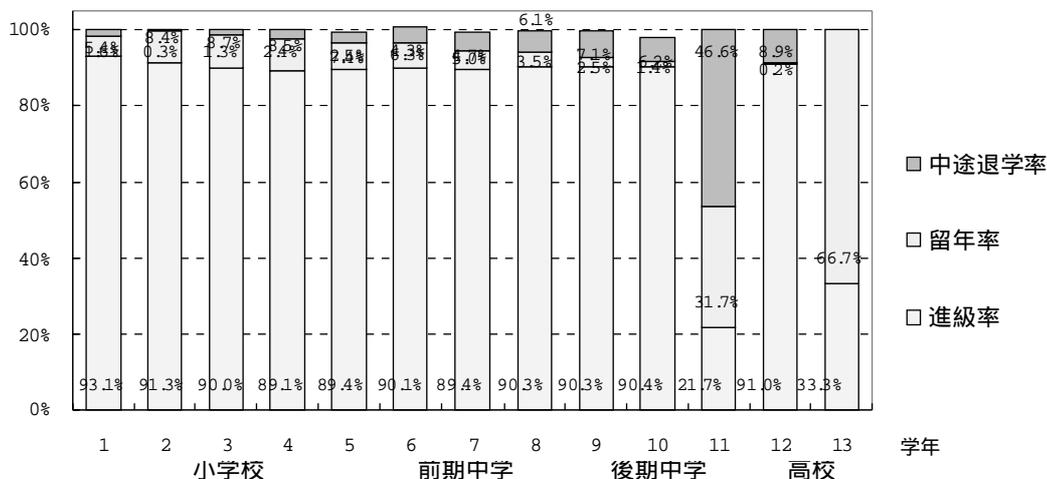
教育課程	学 齢	年 令	公立学校タイプ			
小学校	第 1-5 学年 (5 年間)	5 歳から 9 歳	3	2	1C 商科・ 文科	1A B 理科
前期中学校	第 6-8 学年 (3 年間)	10 歳から 12 歳				
後期中中学校	第 9-11 学年 (3 年間)	13 歳から 15 歳				
高等学校	第 12-13 学年 (2 年間)	16 歳から 17 歳				

学校体系の中で行なわれる特殊な試験として、3 つの国家試験 (General Certificate Education: G C E) がある。すなわち、

- (1) 第 5 学年の奨学試験
- (2) 第 11 学年末の一般高等教育課程試験 (G C E O L ... Ordinary Level)
- (3) 第 13 学年末の上級高等教育課程試験 (G C E A L ... Advanced Level)

第 5 学年の奨学試験の目的は、優秀な生徒たちに良い学校に入学するチャンスを与えたり経済的に困難な生徒たちに援助の手を差し伸べることにある。第 11 学年末の一般高等教育課程試験に合格出来る生徒たちが上級高等教育課程での学習資格を得ることになりさらに第 13 学年末の上級高等教育試験で高得点を獲得した生徒たちだけが、国立大学への入学資格を取得する。これら試験の結果により生徒の将来が左右されるため、厳しい受験戦争が繰り広げられている。下図は、初等・中等教育 (小・中・高校) における学年別の進級率・留年率および中途退学率を示している。これによると第 11 学年と第 13 学年の G C E テストの際の進級率が、それぞれ 21.7% および 33.3% と低く、受験戦争の厳しさが窺える。

図表 5-2-97 : 初等・中等教育における学年別進級率等 (1996 年)



出所 Poverty in Sri Lanka, Issues and Challenges (Ministry of Finance and Planning)  
 注 第 6 学年の合計値が 100.7% と 100% を超える値となるが、これは出所どおり

また、受験戦争の弊害として退学や留年をする子ども達が多いことが指摘できる。○ レベル (中学から高校への進学時) の試験時には概ね 2 人に 1 人の割合で中途退学がみられる。さらに、○ レベルの試験では 3 人に 1 人の割合、A レベル (高校から大学への進学時) の試験では 3 人に 2 人の割合で留年している。留年が退学につながるケースが多く、高等学校修了までに、小学校入学時の子ども全体の約 8割が退学していくという実態がある。一旦退学すると、復学する機会を得ることは難しいため、彼らを社会に適用させるために、技術・職業教育を充実し、職を得る力を修得させることが重要な政策課題となっている。

学校教育課程は、このように試験対応中心の内容になっており、生徒が学習する目的は GCE テストに合格し、大学への入学資格証明書を入手することに偏っている。そのために、学校内の教育だけでは満足出来ず、小学校から高等学校に至るまで授業料を払ってまで学校外での授業を受講しようとする現状もある<sup>18)</sup>。

### 学校、教員および生徒の量的推移

下表に、小学校、中学校および高等学校にかかる1990年代の基本統計値を示す。公立学校については、学校数、生徒数および教員数のいずれも著しい増減等変化は見られないものの、私立学校については、この 10 年間に学校数が約 20% 増加し、生徒数も 19% 弱伸びている。また、教員数の伸びも大きい。一校あたり生徒数に大きな変動は見られないが、一校あたり教員数は、公立・私立とも漸増傾向にあり、教員数の充実が窺える。教員一人あたりの生徒数は漸減しており、教員数は相対的に拡充しつつある。

18) 海外の教育 No.193 「スリランカの教育事情」、全国海外教育事情研究会

図表 5 -2 -98 : 初等・中等教育関連データ

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
総学校数	10,520	10,583	10,710	10,779	10,888	10,936	10,983	10,722	10,694	10,611
(公立校)	(9,998)	(10,042)	(10,160)	(10,191)	(10,283)	(10,312)	(10,358)	(10,088)	(10,057)	(9,972)
(私立校等)	(522)	(541)	(550)	(588)	(605)	(624)	(625)	(634)	(637)	(639)
総生徒数(千人)	4,258	4,289	4,303	4,328	4,350	4,254	4,260	4,279	4,277	4,337
(公立校)	(4,135)	(4,159)	(4,172)	(4,194)	(4,216)	(4,119)	(4,124)	(4,136)	(4,134)	(4,190)
(私立校等)	(123)	(130)	(130)	(134)	(134)	(134)	(136)	(143)	(143)	(146)
入学者数	388,315	359,228	354,390	343,279	330,426	322,858	347,787	345,531	343,230	331,643
総教員数(千人)	177	182	193	195	195	193	187	196	196	199
(公立校)	(170)	(175)	(18)	(187)	(187)	(185)	(179)	(188)	(188)	(191)
(私立校等)	(6.5)	(6.9)	(7.0)	(7.6)	(7.8)	(8.0)	(7.9)	(8.3)	(8.4)	(8.6)

出所 経済社会統計 (スリランカ中央銀行、2001年)

図表 5 -2 -99 : 初等・中等教育施設整備水準の時点比較

整備指標	単位	1991年	1995年	2000年
一校あたり生徒数	人/校	405	400	409
(公立校)		414	410	420
(私立校等)		236	221	228
一校あたり教員数	人/校	16.8	17.9	18.8
(公立校)		17.0	18.2	19.2
(私立校等)		12.5	12.9	13.5
教員1人あたり生徒数	人/人	24.1	22.3	21.8
(公立校)		24.3	22.5	21.9
(私立校等)		18.9	17.2	17.0

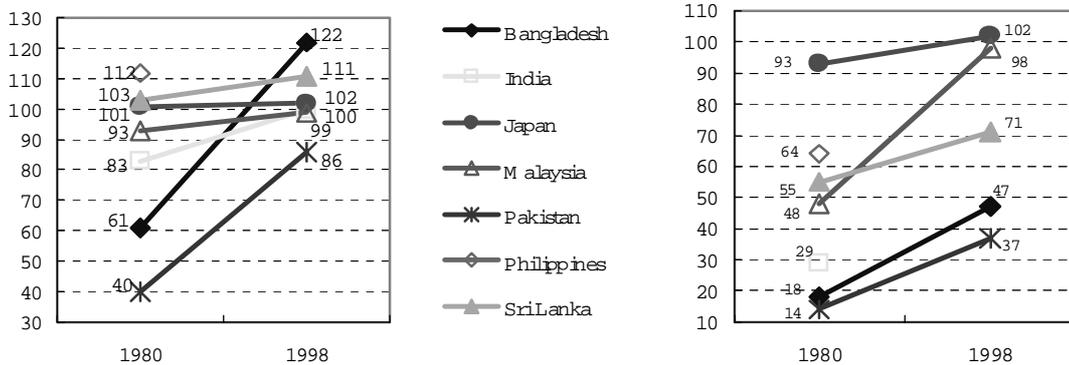
注: 前掲表のデータにもとづく算定値

### 教育の無償サービス

学校教育は、小学校から中学校、高校、大学に至るまで授業料が無料である<sup>19)</sup>。小学校では、教科書、副読本、給食および制服の全てが国から支給され、中学校では通学費の補助も行なわれる。この教育無償化の政策に支えられ、1998年における初等教育就学率は111%、2000年における成人非識字率は男子6%、女子11%と他のアジア諸国のなかで上位のパフォーマンスを示している。しかしながら、上述のように、GCEテストを節目とした中途退学や留年の影響が大きく、中等、高等教育へとレベルが上がるにつれて、就学率は落ち込んでいく。

19) 「国が英国から独立する際、当時の教育大臣を中心とした委員会が掲げた「裕福な人々だけの教育から、全ての人の教育へ」というスローガンに表わされる教育民主化の思想にもとづく制度である。

図表 5-2-100 : 小学校就学率(1980,1998) 図表 5-2-101 : 中学・高校就学率(1980,1998)



出所 World Development Indicators 1999, 2002 (The World Bank)

### 大学教育および技術・職業教育の現況

1980 年まで大学は 8 校しかなかったが、1980 年代に我が国の協力により「スリランカ公開大学」が設立され、その後 1990 年代に数校が新設されたことにより、学生数は年々増加傾向にある。しかしながら、大学就学率は 3% でしかなく、他のアジア諸国と比べても低水準である。この低い大学就学率の背景として、第 11 学年と第 13 学年の終了時の国家試験 (GCE) における厳しい競争と、大学などの受け皿不足を指摘することができる。毎年 A レベルの GCE テストを受験する生徒は約 15 万人あるが、合格者は約 5 万人 (合格率 1/3)、そのうち実際に大学へ進学出来る者は 1 万人のオーダーでしかない。したがって、毎年、大学への入学資格を有しながら入学の機会を拒否される者が多数いることになり、これは、有資格者全員を受け入れる施設・設備が不足しているためである。また、大学側にも、施設・設備不足により生じる受け入れ問題を解消するために、合格者の足切り点を高く上げようとする意向が働く<sup>20)</sup>。

図表 5-2-102 : 大学教育関連データ

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
大学数	9	9	9	9	10	12	12	12	13	13
学生数	22,260	31,447	30,637	30,764	31,241	32,800	38,594	40,174	41,584	48,296
教員数	2,090	2,285	2,384	2,525	2,808	2,927	3,108	3,113	3,228	3,241
入学者数	8,970	8,900	7,849	8,015	8,663	9,787	10,450	10,779	11,896	11,805
卒業者数	5,386	4,419	5,059	5,750	4,206	6,233	6,705	7,834	8,787	-

出所 経済社会統計 (スリランカ中央銀行、2001 年)

技術・職業教育学校も、小・中・高校教育や大学教育と同じく、ほとんどが政府によって運営されている。技術・職業教育は、大きく 3 つのレベルに分けられる。もっとも下位のレベルは初等教育修了者を対象とし、次に中等教育修了者を対象とするもの、そして上位レベルは高等教

<sup>20)</sup> 海外の教育 No.193 「スリランカの教育事情」、全国海外教育事情研究会

育修了者を入学対象とするものである。教育カリキュラムは、国家試験であるGCEに合格することを目的として組まれているために、試験不合格の結果、退学しても社会で仕事を得て働くための対応・準備が出来ておらず、退学した生徒が職を得ることが困難である。このような現状に対応すべく、1991年には提携学校制度が設けられ、大学入学出来なかった者や大学卒業後に職を得られなかった者が、職業志向のディプロマ・コースを受講できるようになった。

### 地域間および民族間格差の現況

下表に、都市部・農村部の地域別の公立学校数、生徒数、教員数の状況を示す。理科コースのある高校レベルのカリキュラムをもつタイプ1ABに通う生徒は、都市部で全体の60%近くに達しているのに対し、農村部では15%と少ない。農村部の生徒の半数近くは未だ後期中学校までのカリキュラム止りの学校に通っており、特に理科コースのある高校レベルのカリキュラムを提供する学校および教員が不足している。

図表 5-2-103 : 地域別・学校タイプ別の公立学校数、生徒数、教員数および教員あたり生徒数(1998)

	都市部				農村部				全 国			
	(A)	(B)	(C)	(D)	(A)	(B)	(C)	(D)	(A)	(B)	(C)	(D)
	学校数 (校)	生徒数 (万人)	教員数 (万人)	教員 あたり 生徒数	学校数 (校)	生徒数 (万人)	教員数 (万人)	教員 あたり 生徒数	学校数 (校)	生徒数 (万人)	教員数 (万人)	教員 あたり 生徒数
タイプ1AB	210 (26)	48.9 (59)	1.8 (55)	27	303 (3)	50.7 (15)	2.0 (13)	26	513 (5)	99.6 (24)	3.8 (20)	26
タイプ1C	173 (21)	17.1 (21)	0.7 (22)	23	1,625 (18)	122.7 (37)	5.4 (35)	23	1,798 (18)	139.7 (34)	6.2 (33)	23
タイプ2	293 (36)	13.0 (16)	0.6 (18)	21	3,551 (38)	109.5 (33)	5.6 (36)	20	3,844 (38)	112.5 (27)	6.2 (33)	20
タイプ3	128 (16)	3.6 (4)	0.1 (4)	24	3,805 (41)	48.2 (15)	2.3 (15)	20	3,933 (39)	51.7 (13)	2.5 (13)	21
計	810 (100)	82.5 (100)	3.3 (100)	25	9,284 (100)	331.1 (100)	15.3 (100)	22	10,088 (100)	413.6 (100)	18.6 (100)	22

出所：教育省資料

注：表中、カッコ内の数値は列方向の構成比

また、シンハラ人(約7割)、タミール人(約2割)およびタミール語を話すムスリム(イスラム教徒)(約1割)が、民族ごとに居住地域を分けて住んでいる。少数派のタミール人はジャフナを中心とした北部州、ムスリムは東部州に多く暮らしている。これに伴い、学校も使用言語により分かれている。下表に使用言語別の公立学校数を示したが、シンハラ語学校、タミール語学校は民族人口比と同様7対2の割合である。しかし、タミール語学校では後期中学校までのカリキュラムを提供するタイプ3が約7割と非常に高く、後期中学校までのカリキュラムを提供するタイプ2と高校レベルで商科・文科コースを提供するタイプ1Cの割合が相対的に低い。このことから、後期中学校や高校レベルでの教育の民族間格差が窺える。

図表 5 - 2 - 104 : 使用言語別の公立学校数 ( 1994 )

	シンハラ	タミール	ムスリム	計
タイプ 1A B	415 (73% ) (6% )	99 (17% ) (5% )	58 (10% ) (8% )	572 (100% ) (6% )
タイプ 1C	1,423 (82% ) (19% )	174 (10% ) (8% )	139 (8% ) (19% )	1,736 (100% ) (17% )
タイプ 2	2,991 (81% ) (41% )	456 (12% ) (21% )	255 (7% ) (35% )	3,702 (100% ) (36% )
タイプ 3	2,493 (60% ) (34% )	1,400 (34% ) (66% )	283 (7% ) (39% )	4,176 (100% ) (41% )
計	7,322 (72% ) (100% )	2,129 (21% ) (100% )	735 (7% ) (100% )	10,186 (100% ) (100% )

出所：教育省資料

データはやや古くなるが、1990/91年の州別・男女別の退学率と留年率をみると、北部州の退学率が男子・女子共に高い。これには北部における内戦も大きく影響していることは想像に難しくなく、1990年代を通じて、状況は全体として大きく変わっていない。先述の内容と併せて考えると、北部のタミール人地域では、高校の数が少ないことから進学が困難となり、結果的に退学する生徒が多いものと想像される。これに比べて、コロンボを含む西部州の退学率、留年率は低い。このように、「ス」国の学校教育には地域間格差と民族間格差という課題が横たわっており、2つの格差は、シンハラ人が多く住む西部地域（コロンボを含む）とタミール人が多い北部地域という対峙関係で重なり合っている。

図表 5 - 2 - 105 : 1990/91年の州別・男女別退学率（第1-9学年平均）と留年率（第1-13学年平均）

州	退学率 (%)			留年率 (%)		
	男子	女子	計	男子	女子	計
西部州	5	4	5	6	6	6
中央州	4	3	3	12	11	11
南部州	5	3	4	10	9	10
北部州	12	9	11	9	9	9
東部州	2	2	2	12	10	11
北西部州	5	4	4	11	9	10
北中央州	5	4	4	11	9	10
ウバ州	5	4	4	13	11	12
サハラカマリ州	5	3	4	11	9	10
全国	5	4	4	10	9	9

出所：教育省資料

## 教育改革の動き

教育・人的資源開発分野については、国家経済の発展に資するという観点から、市場経済化に対応する人材の育成が求められており、これを受け、1999年に教育改革が全国的に導入された<sup>21)</sup>。この改革の下に、教育の質改善、予算配分の充実、インフラ整備を行ない、労働市場が求める人材育成を目指している。具体的には、下表に示すような施策・事業が実施されつつある。

図表 5 -2 -106 : 教育改革における実施施策・事業

施策名 / 事業名	概要
教育カリキュラムの改訂	<ul style="list-style-type: none"> <li>・第 6 学年と第 9 学年の教科書内容見直し。</li> <li>・Advanced Levelの G C E 試験科目を 4 から 3 に削減し、英語を必須科目として追加。</li> <li>・大学受験希望者に対して、一般教養科目を G C E 試験科目に追加。</li> </ul>
義務教育化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・5-10 歳児童を対象とした義務教育制度の導入。</li> <li>・農村部では、委員会を設置し、就学率の向上を目的としたモニタリング体制を確立。</li> </ul>
モデル校の設置	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農村部地域の就学率向上のため、325 校をモデル校指定し、学校施設の改善および教育訓練を実施。</li> </ul>
教員養成の強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育訓練を受けていない 12,000 人の教員を 2002 年までに全員訓練 (通信教育等)。</li> <li>・新教員に対しては国立教育大学にて訓練機会提供。</li> <li>・全国 72 か所に教員センターを設け、再教育訓練を実施 (世銀の「教員教育・配置プロジェクト」にて実施)。</li> <li>・学校長、管理職を主対象に (30,704 人)、国立教育研究所が教育訓練を実施。</li> </ul>
情報技術教育の導入	<ul style="list-style-type: none"> <li>・1999 年に 601 校を対象にコンピュータ、プリンターを配布。12 か所にコンピューター・リソース・センターを設置。</li> </ul>

出所： The Path to Development, Investment Profile 2000-2004

<sup>21)</sup> 教育改革計画は 1997 年に策定され、1998 年に一部地域にて開始、1999 年になって全国展開された。

(2) 1990年代の政策目標とJICA協力の妥当性

1990年代の教育・人的資源開発分野の政策目標は、公共投資計画等に示された内容から下図のように整理される。

図表 5-2-107：教育・人的資源開発分野の政策体系

最終目標	政策目標	プログラム目標	JICA プロジェクト	関与した他のドナー	
人的資源の開発・向上	教育行政・制度の改善	教育計画・運営管理体制の改善		WB、DFID	
	初等・中等教育の質的・量的改善	教育施設・教材の改善・拡充	<b>初等・中等学校施設改善計画</b> 理数科教師の JCV2 名	WB、SIDA	
		教育内容の質的改善・向上		WB、DFID	
		教員の質的改善・向上		DFID、SIDA	
	高等教育の質的・量的改善	大学教育機能の改善・拡充		<b>公開大学整備計画</b> <b>公開大学 AV 製作技術(専門家)</b> コンホ大学教育機材整備計画 アラテニア大学工学部教育機材整備計画 アラテニア大学農学部教育機材整備計画 生物教育(ニア第三国研修) 参加型農村開発方法の確立(地域資源の活用と管理)(研究協力)	SIDA、DFID
			大学教育機会の拡大・充実		
			大学修了者の雇用機会向上		
			技術・職業訓練組織・制度の確立		
	技術・職業教育の質的・量的改善	技術・職業教育施設の拡充		<b>建設機械訓練センター設立計画(無償)</b> <b>建設機械訓練センター(口技)</b> <b>建設機械(専門家2名)</b>	WB

注 1: JICA の援助実績のうち、太字表記の案件は個別案件評価した案件

注 2: Public Investment Plan を参考に作成

注 3: JICA 及び他のドナーの関与プロジェクトリストを巻末資料に示す。

政策体系図に示すように JICA プロジェクトは当該分野の政策・プログラム目標を達成するための有効な援助手段として位置づけられ、1990年代の目標体系に合致していることから妥当であったと判断される。また、他のドナーとの分担も妥当で問題はなかった。

政策目標ごとのパフォーマンスおよび各ドナー、国際機関の貢献については、以下のとおり取りまとめられる。

#### **[教育行政・制度の改善]**

学校教育は、厳しい国家試験(GCE)の弊害として、留年者、退学者を生みやすい特徴を有しており、そのため非効率であるとされてきた。この問題に関しては、国際開発協会(IDA)を含む世界銀行グループが、教育サービスにかかるソフト面の充実という観点から、教員の訓練と適正配置に関する支援を行なっている。また、英国開発庁は学齢に応じた教育カリキュラムの改訂、国家試験プログラムの改訂(必須科目数と内容の見直し)について協力している。この政策目標に対するわが国の貢献はみられない。

#### **[初等・中等教育の質的・量的改善]**

施設・教材の改善・拡充に関しては、WB、SIDAなどが元々支援を行なっていたところ、1990年代後半になってから、我が国が協力を開始した。1998/1999年度に実施された無償資金協力「初等・中等学校施設改善計画」では、西部州とサバラガムワ州の25校を対象に、学校建設・理科教育教材提供が実施され、当該校の教育環境が大きく改善した。これらは、元来教育熱心であるという国民性と相俟って地域の人気校となっている。一方、人材育成等ソフト面の支援をみると、初等・中等教育の教育内容向上、教員の質的向上については、英国開発庁がさまざまな支援プログラムを提供している。JICAからは理数科教育に係るJCVが派遣された(2002年度「初中等理数科教育改善計画」の開発調査が開始された)。

#### **[高等教育の質的・量的改善]**

この政策目標に関しては、我が国の支援割合が大きく、スウェーデン開発庁のそれを大きく上回っている。1990年代の主な実績として、ペラデニア大学工学部および農学部教育機材整備に係る無償資金協力や公開大学整備に係る無償資金協力および個別専門家派遣が挙げられる。特に公開大学については、正規の大学ではないものの、先に述べたように「大学に行きたくても行けない」者を多く生み出しやすい学校教育体制を補完するという意味で、教育分野に新しい可能性を示したものとして評価できる。今次調査における公開大学の個別評価結果によれば、施設のキャパシティが未だ十分に生かされておらず、なお一層の運営努力の余地があると評されたものの、社会人教育・生涯教育の有力な手段として今後も注目に値する教育施設と評価される。

## **[技術・職業訓練の質的・量的改善]**

技術・職業訓練の分野でも JICA の貢献度合いが大きい。この分野の大型援助プロジェクトとしては、1980 年代中盤から 1990 年代半ばにかけて世界銀行が実施した技術協力主体の Vocational Training Project があるが、わが国が無償資金協力 + プロジェクト方式技術協力で行なった「建設機械訓練センター」は近隣諸国からも研修生を受け入れるなど、その活用度合いは極めて大きい。

上述のように、教育・人的資源開発分野に対する 1990 年代の援助内容は、学校教育施設および資機材調達といったハード偏重型の支援であった。このような協力アプローチは、他トナー・国際機関が教育制度・プログラムや人材育成といったソフト分野に注力していることと対照的である。

### **(3) 今後の支援の方向性 (提言)**

1990 年代末に開始された教育改革の施策・事業内容は、教育カリキュラムの改訂、義務教育化推進 (特に地方農村部での徹底) といった制度・プログラムに係る内容、地方農村部における学校施設改善および教育訓練、教員養成、および II 教育に係る施設・資機材拡充といったメニューからなっている。このうち、 から にかけては、これまでも見られたタイプの施策・事業内容である。JICA としては、1990 年代に取り組み、一定の成果を納めたと評価できる施設拡充・改善的な施策・事業に取り組み姿勢で、上記 のようなメニューの支援を続けることが考えられる。 、 、 のような、組織・制度強化は、他トナー・国際機関が長年に亘って支援してきた分野でもあり JICA が当該分野に積極参加する際には、彼らとの取り合いや協調に留意して取り組む必要がある。他方、 の II 教育は、これまでになかったタイプの新しい分野であり我が国が取り組みやすい分野と考える。具体的にどのような形で協力出来るものか積極的に検討すべきテーマであろう。

教育・人的資源開発分野に対する今後の JICA の協力としては以下のプロジェクトが考えられる。

## **[施設・資機材の拡充に係る支援]**

分野の概況で述べたことを受け、学校施設・教育資機材を充実させるという観点で見た場合、以下の事項に着目すべきであろう。

- 1) 北部州、東部州 (タミール人が多く居住する地域) における初・中等学校および高校レベルの教育施設の復旧
- 2) ジャフナ大学農業部の復旧 (民族紛争により全壊されている)
- 3) 地方農村部の高校における理数科コース (教室、教員) の相対的不足
- 4) 大学施設のキャパシティ不足 (入学希望者がタイムリーに入学できない)

北部州、東部州については、2002 年 2 月の停戦合意以降、各トナー・国際機関が同地域に

対する支援に力を入れ始めており、トップナーたる我が国および JICA にも、同地域に対する具体的な支援策を講ずる時期が到来している。教育分野における地域間・民族間格差を解消するためにも積極的に取り組む意義は大きい。既存大学の拡充計画、全国あるいは地方農村部を対象とした理数科教室の整備などは、「久」国の学校教育体制の弊害として指摘される「大学に行きたくても行けない」、「理数系思考の弱体化」といった課題を解決するものとして効果的である。

#### **[IT (情報技術)教育普及に係る支援]**

大学など高等教育機関にパーソナル・コンピュータを導入するための支援は、これまでも行なってきたものの(コロンボ大学、ペラデニア大学などに対する無償資金協力)、それらは各大学の電子情報系課程に個別に導入されたに過ぎず、大学間のネットワークや産業界との連携といった意味では、未だ成熟度が低い。特に国家経済活性化の観点から産業界で求められるⅡに係る知識・スキルを修得させるべく、Ⅱ産業人材育成というコンセプトで協力することが有効である。こういったスキルを身につけた人材は、労働市場でも需要が高いことは想像に難しくなく、失業率の低下など、マクロ指標に対するインパクトが期待される。なお、Ⅱ教育普及については、指導者不足が指摘されるどころ、JICA 調査で提案された鉱工業分野での「テクノパーク計画」(p.5-63 参照)の推進と合わせて検討することが望まれる(同計画ではⅡ指導者養成の他に、VirtualUniversity 構想も提案されている)。

#### **[私学振興のあり方についての検討]**

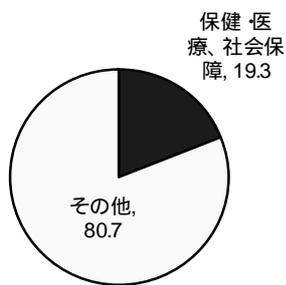
「久」国では、これまで教育と医療サービスは国民に無償で提供する政策が堅持されてきた。高等教育も無償であり、その政策が教育分野で種々の歪みを起こしてきたことも指摘されている。新政権は市場原理に沿った経済社会開発を進める政策に転換していることから、この段階で私学振興のあり方について「久」国側と一緒に共同研究を進める意義はあると考えられる。その可能性について、「久」国側との政策対話を通じて意見交換しては如何であろうか。

## 5.2.5 保健/医療体制整備分野の評価

ここでは、保健/医療体制整備に係る概況をまとめ、1990年代(1990-2000)の政策目標とそれに係る JICA を含む主な援助機関・援助国による協力妥当性をレビューし、今後の支援の方向性について取りまとめる。

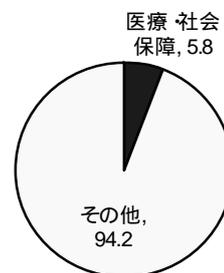
まず、レビューに先立ち、当該セクターに対する資金配分の状況について整理しておく。第2章および第3章で述べた「ス」国の開発予算配分とドナー側の援助配分は下図のとおりとなっている。

図表 5-2-108 : 「ス」国の開発予算配分



(出所) ADB, "Key Indicators 2001"より算出

図表 5-2-109 : ドナーの援助配分 (単位 :%)

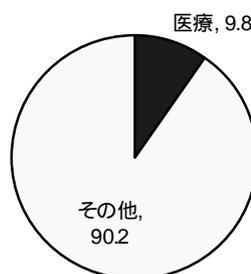


(出所) ERD 援助動向レポートより算出

図表 5-2-110 : 我が国の資金協力配分

(単位 :%)

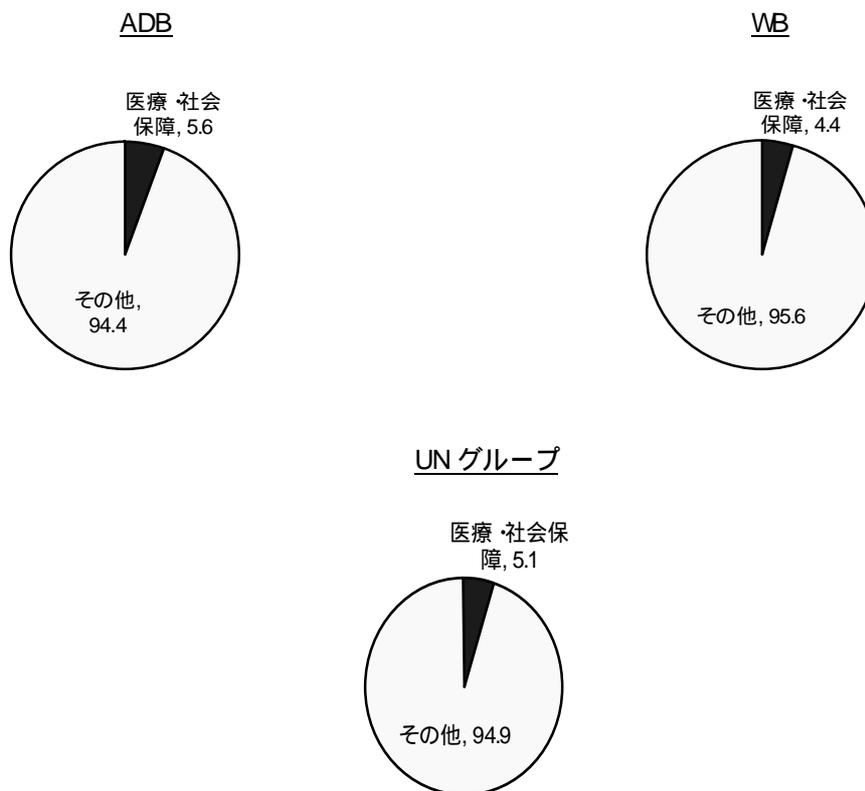
### 無償資金協力



(出所) ERD 内部資料より算出

図表 5 -2 -1 1 1 : 国際機関の資金協力配分

(単位 :%)



(出所) ERD 内部資料より算出

保健・医療および社会保障分野は「ス」国の重点開発分野となっており、開発予算に占める割合が最も大きい。また、我が国も当該分野へ積極的に支援している。

### (1) セクターの概況

#### 1990年代の政策目標

1978年の世界保健機構(WHO)による「アルマータ宣言」を受けて、「ス」国は1980年にはプライマリ・ヘルスケアを重点におく政策を打ち出し、それまで都市部に偏って充実していた保健/医療体制を地方部においても拡充していくことを宣言し、保健/医療体制整備に取り組んできた。

しかし、罹患率、死亡率等の指標をみるに、都市部と地方部の格差、いわゆる地方間格差は依然として大きく、さらに、全体として感染症の発症率も高かった。いったん撲滅をみたマラリアも後に再発したり、また、農薬による薬物中毒といった問題も多かった。このような状況に鑑み、1990年代においても引き続き、国家の保健/医療政策としてプライマリ・ヘルスケア強化に重点を置き、「Health for All it's People by the Year 2000」のもと、全国民に公平に保健/医療サービスを提供することを目指している。

図表 5 - 2 - 112 : “Health for All its People by the Year 2002 ”における目標数値

指 標	基 準	評価時データ	目標値(2002)
乳児死亡率(出生 1,000 対)	19.5 (1990)	16.3 (1997)	15.0
新生児死亡率(出生 1,000 対)	13.0 (1989)	12.9 (1996)	7.5
妊産婦死亡率(出生 1,000 対)	0.4 (1991)	0.2 (1996)	0.3
出生時平均余命	67.8 / M (1981) 71.1 / F (1981)	70.7 / M (1996) 75.4 / F (1996)	73 / M 75 / F
2500g 以下新生児率	22.8 (1990)	16.7 (2000)	18.0
粗出生率(1,000 人対)	19.9 (1990)	17.3 (2000)	16.0
新生児破傷風発生率(出生 1,000 対)	4.7 (1990)	0.3 (2000)	0.0
ポリオ発生率(1,000 人対)	0.1 (1990)	Last case in 1993	0.0
5 歳未満の栄養失調	35.0 (1990)	23.8 (1993)	17.5
5 歳未満の下痢症による死亡率	2.9 (1991)	2.0 (1996)	To reduce 1990 level by 25%
5 歳未満の急性呼吸器感染症による死亡率	8.3 (1991)	5.6 (1996)	6.0
妊産婦・乳母の鉄分貧血症率	58.0 (1990)	39.0 (1994)	22.0
避妊適用率	61.7 (1987)	66.1 (1993)	72.0
飲料水普及率	65.0 / Rural (1981) 91.1 / Urban (1981)	68.4 / Rural (1994) 68.4 / Urban (1994)	100.0 / Rural 100.0 / Urban
便所施設普及率	63.3 / Rural (1981) 80.3 / Urban (1981)	85.0 / Rural (1994) 96.0 / Urban (1994)	100.0 / Rural 100.0 / Urban

出所: Medical Statistics Unit

### プライマリヘルスケア (PHC) の充実

前掲表に示したように、2002 年を目標年として、各指標は全体として到達されつつあり 保健 / 医療体制は順調に改善を見ている。女性の出生時平均余命は 1996 年には 75.4 歳になり、ポリオは 1993 年を最後に発症しなくなった。5 歳未満の急性呼吸器感染症による死亡率は 1996 年に、2500g 以下の新生児は 2000 年に、それぞれ目標値をクリアしている。これらは全てプライマリヘルスケアが普及・充実された結果と考えよい。

ただし、全国的には大きく改善をみたものの、都市部と地方部では依然として地域格差 (都市部は良好だが地方部は不十分) が残っており、その解消が待たれる。また、将来にわたり懸念される問題として、マラリア、栄養失調およびエイズがある。マラリアは近年減少傾向にあったものの、2000 年に南部のマネラガラ地域で再発し、瞬く間に地域全体に広がった。その後、南西アジア諸国のなかで初めて世界保健機構 (WHO) の “Roll Back Malaria Initiative” を取り入れ、マラリア抑制に優先的に取り組んでいる。エイズについては、1987 年に「ス」国発の HIV 陽性患者の報告がなされてから 2000 年 12 月までに HIV 陽性患者は 358 人、エイズ患者は 119 人にまで急増し、そのうち 89 人が死亡した。HIV やエイズを予防するため、青少年に対する教育活動などが開始されている。

公共投資 5 ヶ年計画、保健 / 医療政策、貧困対策等において、保健 / 医療体制整備については「全国民に対する保健 / 医療サービスの提供」という最終目標のもとに、「プライマリヘルスケアの充実」、「保健 / 医療サービス体制の強化・拡充」および「地域間格差の解消」という政策目標を掲げ、より一層の取り組みを見せている。同分野に係る政策体系を下図に示す。

図表 5-2-113 : 保健/医療体制整備分野の政策体系

最終目標	政策目標	プログラム目標	JICA プロジェクト	関与した他のドナー
全国民に対する保健/医療サービスの提供	プライマリ・ヘルスケアの充実	保健/医療活動の推進による伝染病及び非感染症の予防・抑制 健全な生活様式の普及・促進		WHO、UNICEF、UNDP、WB、DFD USAID、WHO、NORAD、UNICEF
	医療サービス体制の強化・拡充	保健/医療サービスに係る知識・技術を備えた人材の育成	ヘラテニア大学歯学部改善 ヘラテニア大学歯学教育 歯科衛生 (DCV) スリジャワラダナプラ国立看護学校設立計画 看護教育 (IT技) スリジャワラダナプラ大学医学部教育機材整備計画	ADB、NORAD、FINIDA、WHO
	地域間格差解消	保健/医療サービスに係る施設・資機材の拡充	スリジャワラダナプラ総合病院 国立医学研究所 医療機材保守・管理施設整備計画 (無償) 医療機材修理 (専門家) 医療機材保守に係る第二国および第三国研修 第二次地方病院整備計画 ラジャラ総合病院整備計画	DFD、WHO、FINIDA、NORAD、KOREA
		保健/医療行政の強化、地方分散化	人口情報 (IT技) 人口統計 (専門家 2名)	CIDA、WHO、UNDP

注 1: JICA の援助実績のうち、太字表記の案件は個別案件評価した案件

注 2: JICA 及び他のドナーの関与プロジェクトリストを巻末史料に示す。

出所: "Public Investment Program"

政策体系図に示すように JICA プロジェクトは当該分野の政策・プログラム目標を達成するための有効な援助手段として位置づけられ、1990 年代の目標体系に合致していることから妥当であったと判断される。また、他のドナーとの分担も妥当で問題はなかった。

政策目標ごとのパフォーマンスおよび各ドナー、国際機関の貢献についてレビューした結果を要約する。

## [プライマリ・ヘルスケアの充実]

概況で述べたように、保健指標で見ると相当の改善をみたものの、一方ではマラリアの再発やHIV、エイズの拡大が懸念される。これらの予防・抑制に関し、一層の努力を図っているところである。プライマリ・ヘルスケアの充実については、JICAの支援実績はみられないものの、世界保健機構(WHO)、国連人口基金(UNFPA)、国連児童基金(UNICEF)、国連開発計画(UNDP)、世界銀行(WB)といった国際援助機関が多大な支援を実施してきた。

世界保健機構(WHO)は、すべての国民に質の高い保健/医療サービスを供給することを目標に、保健開発調査、保健統計強化、地方保健計画、保健サービス、感染症の予防と抑制、マラリア対策、エイズ対策を含む23以上ののぼる優先項目に対し継続的に支援している。同機構は、1980年代はリプロダクティブ・ヘルスを中心に支援していたが、1990年代、特に後半からマラリア対策、エイズ対策などに重点を移行し、隔年、およそ4.8 billionドルの資金規模で人材育成、技術協力、機材供与、施設整備とソフト・ハード両面から支援をしている。

国連人口基金(UNFPA)は、1990年代を通して、リプロダクティブ・ヘルスに係わる予防、治療、教育、政策、情報、研究等に支援してきた。また、妊産婦死亡率が非常に高いプランテーション地域における家族計画のプロジェクトも実施している。プロジェクトは基本的に5年サイクル、年間およそ1.8 billionドルの規模で展開されている。

国連児童基金(UNICEF)は、母親と子供の健康の向上に重点をおき、4~5年サイクルで年間およそ0.55 billionドルの規模で支援を行なっている。そのうち、予防接種に対する投入は全体の55%以上である。そのほか、急性呼吸器感染症、下痢症対策、エイズ予防対策、子供の精神病、“Baby Friendly Hospital Initiative”、“Breast Feeding Initiative”、“Safe Motherhood”などの分野を対象に、人材教育、技術協力を行っている。

国連開発計画(UNDP)は1980年代後半から伝統医学及び結核予防を含むプライマリ・ヘルスケアを中心に支援してきた。その後1989年からは、エイズの予防と抑制の強化に重点を移し、1990年代における総支援額の約6割はエイズの予防と抑制に注ぎ込まれている。プロジェクトは4~5年サイクルで、年間およそ0.5 billionドルの支援規模であり主に人材教育、技術協力を行っている。

世界銀行(IDA/WB)は、1980年代は家族計画を含むリプロダクティブ・ヘルスケアに重点的に支援してきたものの、1990年代に入ってから政府機関の強化と医療サービスの質と効率性の向上を通じて、マラリア対策、エイズ対策、栄養、保健/医療行政強化に関わっている。基本的には5年サイクル、およそ年間3.7 billionドルで人材教育、技術協力と機材供与を実施している。

このように、各機関ともプライマリ・ヘルスケアに焦点をあてながらも、その延長線上で施設・資機材の整備に係る支援、行政強化支援を行なうという支援スタイルをとっており、多くが保健/医療体制整備の分野全体をカバーしていることがわかる。

## [サービス体制の強化・拡充] および [地域間格差の解消]

これら2つの政策目標については、その下位に位置する具体的なプログラム目標に共通性が見られるため、2つを併せて議論したい。具体的には、保健省のデータをもとに、各地域の保健/医療サービスを受ける側の指標とサービスを供給する側の指標を作成し、サービス水準の改善度合いと地域間格差について検証する。サービスを受ける側の指標を「住民の健康水準」、サービスを供給する側の指標を「医療サービス提供水準」とそれぞれ呼ぶことにする。

「住民の健康水準」は、妊産婦死亡率、乳児死亡率、5歳未満児死亡率、人口対外来患者数の組み合わせた合成指標で定義した。一方、「医療サービス提供水準」は人口対医師数と人口対病床数を組み合わせた合成指標で定義する<sup>22)</sup>。

住民の健康水準に係る地域別指標をみると(下表、但し資料がない北・東部州を除く)、1991/92年には、ハンバントータ、モナラガラ、ポロナルワが上位を占め、ラトナプラ、キャンディ、ヌワラエリアが下位にある。平均は0.638で、最上位と最下位の地域格差は0.352である。1996/97年では、モナラガラ、ハンバントータ、マタレが上位で、マータラ、キャンディ、ヌワラエリアが下位に位置する。平均は0.676で最上位と最下位の地域格差は0.357である。結果として、順位の入れ替えも小さく、また地域格差もほとんど変化がなかったが、1996/97年と1991/92年の最上位と最下位を比べると両方とも約0.1ポイント向上したに過ぎず、全体的に好転したとは云いがたい。

---

<sup>22)</sup> 合成指標を作成するにあたっては、たとえば、妊産婦死亡率の全地域と対象年数の範囲にある最大値を基本数として、それぞれの値を0から1に換算した。0から1までの数値で表された目盛りの上で1に近いほど良好な状態を示す。「ス」国内紛争などの影響により評価対象期間10年間全県にわたるデータは存在していないため、その中で共通項をとった結果、全国25県のうち17県、1991~1996年の指標を用いて算出することにした。

図表 5 -2 -1 1 4 : 住民の健康水準に係る地域別指標

1991/92	妊産婦 死亡率	乳児 死亡率	5歳未満児 死亡率	人口あたり 外来患者数	合成指標 (平均値)
1 Ham bantota D istrict	1.000	0.870	0.812	0.503	0.796
2 M onaragala D istrict	0.735	0.894	0.766	0.761	0.789
3 Polonnaruw a D istrict	0.782	0.866	0.788	0.634	0.768
4 G am paha D istrict	0.913	0.802	0.762	0.317	0.698
5 G alle D istrict	0.873	0.740	0.686	0.469	0.692
6 M atale D istrict	0.630	0.770	0.686	0.635	0.680
7 K egalle D istrict	0.911	0.714	0.642	0.450	0.679
8 A nurahdapura D istrict	0.777	0.580	0.496	0.863	0.679
9 Badulla D istrict	0.842	0.708	0.610	0.540	0.675
10 K urunegala D istrict	0.805	0.616	0.538	0.599	0.639
11 K alutara D istrict	0.878	0.668	0.598	0.394	0.634
12 Puttalam D istrict	0.771	0.612	0.502	0.561	0.611
13 Colom bo D istrict	0.921	0.460	0.370	0.452	0.551
14 M atara D istrict	0.745	0.536	0.450	0.355	0.521
15 Ratnapura D istrict	0.652	0.548	0.452	0.387	0.510
16 K andy D istrict	0.534	0.464	0.350	0.575	0.481
17 N uw ara Eliya D istrict	0.685	0.422	0.242	0.428	0.444

注 北・東部州を除く

1996/97	妊産婦 死亡率	乳児 死亡率	5歳未満児 死亡率	人口あたり 外来患者数	合成指標 (平均値)
1 M onaragala D istrict	1.000	0.904	0.860	0.779	0.886
2 H am bantota D istrict	0.867	0.934	0.876	0.604	0.820
3 M atale D istrict	1.000	0.788	0.722	0.556	0.766
4 K alutara D istrict	1.000	0.788	0.756	0.454	0.750
5 Puttalam D istrict	1.000	0.782	0.704	0.467	0.738
6 K urunegala D istrict	0.935	0.718	0.674	0.528	0.714
7 G am paha D istrict	0.894	0.776	0.754	0.350	0.694
8 Polonnaruw a D istrict	0.820	0.636	0.548	0.735	0.685
9 K egalle D istrict	0.947	0.658	0.620	0.479	0.676
10 A nurahdapura D istrict	0.933	0.450	0.336	0.898	0.654
11 Colom bo D istrict	0.991	0.568	0.494	0.475	0.632
12 G alle D istrict	0.919	0.564	0.484	0.526	0.623
13 Badulla D istrict	0.739	0.616	0.512	0.573	0.610
14 Ratnapura D istrict	0.912	0.546	0.474	0.408	0.585
15 M atara D istrict	0.938	0.502	0.452	0.419	0.578
16 K andy D istrict	0.802	0.466	0.380	0.591	0.560
17 N uw ara Eliya D istrict	0.765	0.522	0.412	0.394	0.523

他方、医療サービス提供水準に係る指標をみると 1991/92 年ではコロンボ、キャンディ、アヌラダプラが上位で、ヌワラエリア、ハンバントータ、モネラガーラが下位に位置する。平均は 0.522、最上位と最下位の地域格差は 0.651 である。1996/97 年では上位は変化がなく、下位もケガレ、モネラガーラ、ハンバントータとほとんど変わらない。平均は 0.611 であるが、最上位と最下位の地域格差は、医師数が増加したことにより 0.351 と大きく縮まった。

図表 5 -2 -115 : 医療サービスの提供水準に係る地域別指標

1991/92		人口あたり医師数	人口あたり病床数	合成指標 (平均値)
1	Colombo	0.950	0.657	0.804
2	Kandy	0.872	0.558	0.715
3	Anuradhapura	0.727	0.485	0.606
4	Gampaha	0.781	0.385	0.583
5	Matale	0.762	0.400	0.581
6	Galle	0.815	0.341	0.578
7	Ratnapura	0.760	0.391	0.575
8	Kurunegala	0.789	0.354	0.571
9	Polonnaruwa	0.741	0.391	0.566
10	Badulla	0.724	0.380	0.552
11	Kalutara	0.751	0.210	0.481
12	Puttalam	0.706	0.242	0.474
13	Matara	0.721	0.226	0.474
14	Kegalle	0.584	0.253	0.418
15	Nuwara Eliya	0.612	0.202	0.407
16	Hambantota	0.406	0.260	0.333
17	Moneragala	0.070	0.234	0.152

注 北・東部州を除く

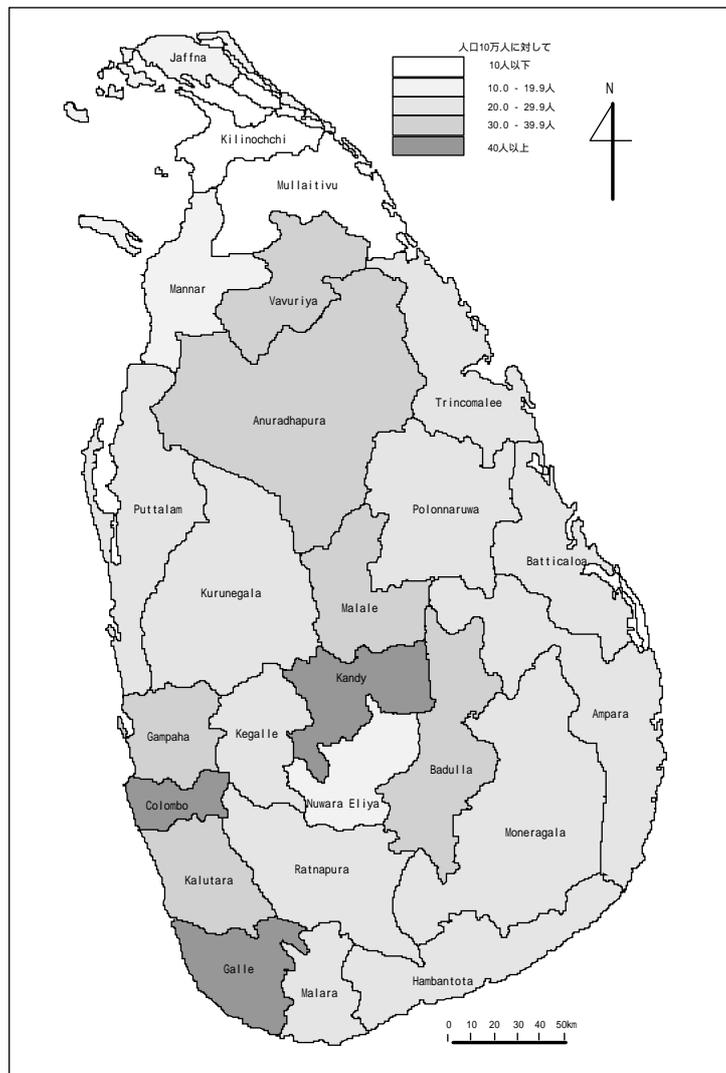
1996/97		人口あたり医師数	人口あたり病床数	合成指標 (平均値)
1	Colombo	0.967	0.665	0.816
2	Kandy	0.941	0.585	0.763
3	Anuradhapura	0.870	0.518	0.694
4	Galle	0.921	0.450	0.686
5	Polonnaruwa	0.873	0.431	0.652
6	Matale	0.858	0.417	0.637
7	Badulla	0.832	0.409	0.620
8	Kurunegala	0.853	0.375	0.614
9	Ratnapura	0.844	0.380	0.612
10	Gampaha	0.876	0.314	0.595
11	Matara	0.837	0.330	0.583
12	Kalutara	0.869	0.238	0.554
13	Hambantota	0.777	0.307	0.542
14	Puttalam	0.835	0.241	0.538
15	Kegalle	0.801	0.262	0.531
16	Moneragala	0.619	0.336	0.478
17	Nuwara Eliya	0.744	0.185	0.465

以上から、医療サービス提供水準は改善されたものの、一方で住民の健康水準にはその兆候は明らかでない<sup>23)</sup>。また、いずれの指標でみても、都市部と地方部には依然として相当の差があり、その解消が課題である。

<sup>23)</sup> 合成指標値の順位でみると、都市部では、医療サービス提供水準が高いにもかかわらず、住民の健康水準は必ずしも十分高くない。これには、都市部に三次医療施設が集中しており、そこに集中する重病患者によって死亡率が押し上げられていることが考えられる。一方、医療サービス提供水準が高くないハンバントータ、モナラガラ、ポロンナルワにおいて、住民の健康水準が高くなっているのは、住民が整備されていない施設の利用を避け施設外で死亡する、自宅分娩が多く妊産婦死亡の統計が違ふ、死産など死亡届けを出す習慣がない、など様々な理由が考えられる。このように、住民の健康水準指標については、複雑な背景要素が存在するため、指標値の高い地域(県)が、すなわち住民が健康であると即座に判断することはできない。

また、医療従事者の充実については次のようにまとめられる。1990年代、医療従事者全般にわたる人員不足問題が深刻化し、そのため、医療従事者の養成に重点が置かれてきた。その結果、1990年に2,440人であった医師数は、1999年にはおよそ2.8倍の6,953人に増加した。また、看護師は、1990年に8,957人であったのが、1999年にはおよそ1.5倍の14,052人にまで増加した。このように、看護師数は1990年代を通して著しい増加をみたものの、保健省が目標に掲げる「人口1,000人当たり看護師1人」の水準を満たすには、依然3,000人以上が不足している。医師はコロンボ、キャンディ、ゴールなどの都市部に集中する傾向にあり北東部では不足している。特に、専門医の4割近くはコロンボにある一方で、北部地域には専門医（一般内科、産科、小児科、外科という最も一般的な専門医さえない）が一人もいない県もある。このように、医療従事者数の地方間格差が大きく、地方部において、満足のいく保健/医療サービスを提供するために、より一層の格差解消努力が期待される。

図表 5-2-116：専門医の配置状況



出所 Annual Health Bulletin 2000, Department of Health Service

1990年代を通して、医師の養成を優先してきたため、医師は看護師の2倍の割合で増加してきた。そのため、医師と看護師の間の数的バランスが悪く、看護師の増員に係る早急なる対策が必要である。欧米諸国を例に見ると、看護師1人当たりの人口は100~200人が望ましく、かつ医師1人に対し看護婦数はおよそ4人の割合である。また、看護師だけでなく、薬剤師、検査技師、放射線技師、物理療法師など他の医療関連スタッフの増員、拡充も望まれる。

医療従事者の養成、医療施設・資機材の拡充に関しては、国際援助機関のアジア開発銀行および二国間ドナーとしては、JICA、韓国、ノルウェー、フィンランド、フランスなど多くの国が援助してきた。

ADBは、「The Second Health and Population Project」のもと、1993年から1999年まで33百万ドルを融資した。PHC強化を戦略に、人材育成、施設整備および政策支援という多面的なアプローチをとってきた。

二国間援助については、多くの国が名を連ねるものの、金額的にはJICAがトップ・ドナーとなっている。1990年代のJICA援助は、主に無償資金協力とプロジェクト方式技術協力の組み合わせにより、医療従事者の養成、施設・資機材提供による医療サービスの強化・拡充という内容であった。他の国について見ると、例えば、韓国やフィンランドは施設整備、フランスは機材提供といった具合に、ハードに偏った支援であったところ、JICAの支援はプロ技が組合わさることで、ハードプラスソフトという包括的なアプローチであったことが特徴といえよう。

1980-1990年代を通して、保健/医療分野における具体的な課題は、罹患率・死亡率に係る地域間格差の解消、感染症の発症率の低下、マラリアの再発生防止・抑制などであり、JICAは、特に医療サービス体制の強化という観点から、医療機材整備技術の向上、および歯科医師、看護師、検査技師といった医療従事者の訓練について具体的な支援を展開してきた。その結果もあって、医療サービス供給水準の向上に貢献し、特に、口腔外科の一部の技術水準は国際レベルにまで到達した。また、看護学校については、プロジェクトによる看護教育初めての学生が卒業したばかりであり、看護師数の増加による医療サービス体制改善の効果をみるまでに至っていない。同校から輩出された看護師が実社会で活躍し、医療サービス水準の向上に資することが期待される。

### (3) 今後の支援の方向性 (提言)

JICAがこれまで支援してきた特徴として、保健/医療体制の基礎づくりや人材育成に焦点をあててきたということが挙げられる。これは、JICAの国際協力に係る理念、すなわち「人造りへの貢献」、「人々に役立つ援助」、「自助努力への支援」に沿ったものであり、投入に対して期待効果が発現するまでに(医薬品提供とは異なり)時間と費用を必要とする。このような支援は、先述したように一定の成果をみたと評価することが出来る。

しかしながら、協力の即効性(効果の早期発現)、および効果のわかりやすさを確保することもアカウントビリティ向上の観点から大切なファクターである。したがって、今後のJICAの保健/医療体制整備に対する支援を考えるにあたっては、援助の即効性と効果のわかりやすさとい

観点から、多くの国際機関が実施してきたようなアプローチ、すなわち、プライマリ・ヘルスケアに直接寄与する一次医療を視座に含めるべきものと思料する。

保健/医療分野における今後の JICA 協力の可能性として以下のプログラムを提言する。

#### **[地方部に焦点をあてた保健/医療サービス体制の強化 拡充]**

既に指摘したように、医師数や病院数の増加によって、国全体としての保健/医療サービス提供の水準は向上してきたものの、都市部と比べて、地方部におけるサービス水準は依然として低いレベルに留まっている。そのため、無償資金協力による地方部での医療施設、機材整備を目的とした技術協力(プロ技、専門家派遣あるいは青年協力隊)などを実施することが考えられる。具体的には、十分に整備されていない保健所などの一次医療施設を整備することにより、国際機関によるプライマリ・ヘルス分野の支援と相俟って、地方部における保健サービス強化に貢献することが考えられる。

#### **[北・東部地域における柔軟かつ包括的な支援展開]**

停戦合意以降、和平の合意が期待される北・東部地域一帯を対象に、医療サービスを強化するプログラムを展開することが考えられる。医療施設の整備、医療従事者の養成・派遣、さらに必要な資機材や医薬品の提供など、保健/医療サービスに必要な諸要素を、地域の実情・ニーズにあわせて提供するようなプログラムであることが望ましい。そのため、案件の調査・計画段階から、NGO や JICV と連携し、地域の実情・ニーズを綿密に調査し、計画から実施の局面においても、彼らを最大限活用することが効果的である。ADB は(有償協力ではあるものの)、2001 年から保健衛生、下水道、その他生活関連インフラの整備を目標とした包括的な地域開発プロジェクトとして“North East Community Restoration and Development”を開始したが、このような国際機関との連携・協調を積極的に図ることで、支援の効率性は高まるものと期待される。

#### **[社会保険制度に関する共同研究]**

「久」政府は、これまで長年にわたって、教育と医療サービスは国民に無償で提供する政策を堅持してきた。一方、2001 年 12 月から就任した現政権は、社会経済開発の推進において市場原理に沿った民間イニシアティブを重視する政策を採っている。この政策に基づくならば、医療分野で受益者負担の原則が適用されてしかるべきであろう。この考え方からすると、近い将来、健康医療保険制度を適用する必要性に迫られることになる。「久」国の社会経済発展レベルからして、そのような社会保険制度の適用は早過ぎるものではなく、むしろ遅れているのではないかと考えられる。どのようなシステムで健康医療保険制度を適用して行けるかについて、「久」側と共同研究・調査を進めることは一考に値する。