

国際協力事業団

2001-2002 年度
外部機関による評価

スリ・ランカ国別事業評価
報告書
(要約版)

2002 年 10 月

株式会社 コーエイ総合研究所

企評

JR

03-6

国際協力事業団

2001-2002 年度
外部機関による評価

スリ・ランカ国別事業評価
報告書
(要約版)

2002 年 10 月

株式会社 コーエイ総合研究所

本報告書は現地調査を実施した 2002 年 4-5 月時点の情報を基に作成したものである。

本報告書に記載されている意見は、評価調査団によるものであり、JICA を代表するものではない。

序 文

近年の厳しい財政事情により、政府開発援助（ODA）の見直しが行なわれていることを背景として、ODA が開発途上国の国造り、人造りに本当に役に立っているのかという観点から、事業評価の拡充が求められています。

ODA の実施機関である国際協力事業団（JICA）は、従来から、豊富な経験を有する外部の学識経験者・有識者・コンサルタントに、幅広い視野と中立的な立場からの評価調査を依頼しております。1999 年度からは「外部機関による評価」のための新規予算により、評価手法の提案と、その手法に基づく評価の実施を、さまざまな開発課題について専門知識を有する外部機関に委託しています。

国別事業評価は、特定の国を対象に当該国の開発課題に対する JICA の協力の貢献度を国レベルで総合的に評価し、評価結果から、JICA の国別事業実施計画（重点課題・プログラムの設定）の改善に資する提言・教訓と、協力プログラム・案件の形成・実施のための提言・教訓を導き出すことを目的として実施しています。

2001 年度は、地域部・在外事務所からの要望、国別事業実施計画改訂の必要性、過去の国別事業評価の実績（地域・発展段階）を総合的に検討した結果、スリ・ランカを対象とした国別事業評価を、「外部機関による評価」により実施することとなりました。

本調査において、当事業団は 2001 年 11 月から 2002 年 10 月までの間、2 回にわたり、株式会社コーエイ総合研究所の盛信博を団長とする調査団を現地に派遣しました。

調査団は、スリ・ランカ国政府関係者と協議を行うとともに、対象地域での現地調査を実施し、帰国後の国内作業の後、ここに本報告書完成の運びとなりました。

この報告書が、スリ・ランカ国に対する我が国援助の有効性および効率性の向上に寄与するとともに、両国の友好親善の一層の発展に役立つことを願うものです。

最後に、調査にご協力とご支援をいただいた関係各位に対し、心より感謝申し上げます。

2002 年 10 月

国際協力事業団
理事 松井 靖夫

伝 達 状

国際協力事業団

理事 松井 靖夫 殿

スリ・ランカ国国別事業評価調査（2001-2002 年）の最終報告書をここに提出いたします。本調査の目的は、1990 年から 2000 年までにスリ・ランカ国に対し国際協力事業団の貢献度を総合的に評価し、その評価結果から、貴事業団の国別事業実施計画（開発課題・プログラムの設定）の改善に資する教訓・提言と、協力プログラム・案件の形成・実施のための教訓・提言を得ることにあります。

本評価調査では、個別案件評価と分野別評価という二つのアプローチを用いました。個別案件評価では、評価対象分野の開発の進捗に対する貴事業団の協力の貢献度を評価するために、代表的な案件を採り上げて評価を行っております。また、その際に、対象案件が目標／目的を同じくする関連案件群を形成する場合（開発調査の後、無償資金協力が実施される等）は、この関連案件群を一つのプログラムとして束ねて評価しております。分野別評価では、開発課題体系図を作成し、各評価対象分野および各開発課題における開発の進捗に貴事業団の協力がどのように貢献したのかを分析・評価し、貢献の促進・阻害要因を抽出しております。そして、このような個別案件評価や分野別評価結果を踏まえ、上記 の教訓・提言を導き出してあります。

本調査を終えるにあたって、スリ・ランカ政府の政策実施促進省外資局ならびに関係諸機関から賜った御協力に対して、心からの感謝の意を表します。この最終報告書は、関係各位の御協力の賜物であります。

2002 年 10 月

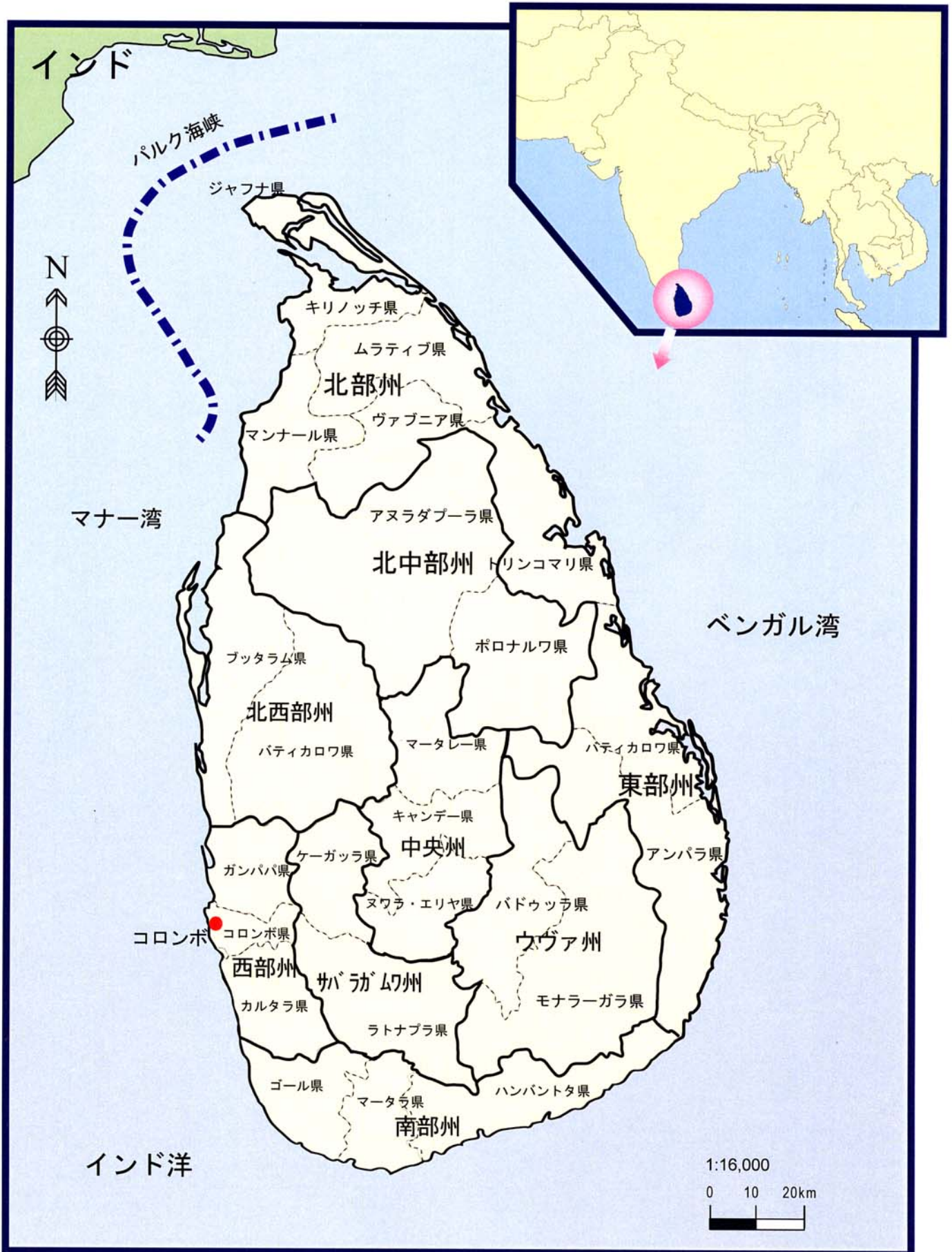
スリ・ランカ民主社会主義共和国

国別事業評価 調査団

団長 盛 信博

ースリランカ国ー

対象地域位置図



略語一覽

AIDA	:	Accessible Information on Development Activities
AsDB (ADB)	:	Asian Development Bank
BOO	:	Build-Own-Operate
BOT	:	Build-Operate-Transfer
C/P	:	Counterpart
CEB	:	Ceylon Electricity Board
CITI	:	Clothing Industry Training Institute
D/D	:	Detailed Design
DAC	:	Development Assistance Committee
DfID	:	Department for International Development
EDCF	:	Economic Development Cooperation Fund
ERD	:	External Resources Department
F/S	:	Feasibility Study
FAO	:	Food and Agriculture Organization of the United Nations
G.C.E	:	General Certification Examination
GDP	:	Gross Domestic Product
GOSL	:	Government of Sri Lanka
GTZ	:	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIV	:	Human Immunodeficiency Virus
ICT	:	Institute on Computer Technology
IDA	:	International Development Association
IPP	:	Independent Power Producers
IT	:	Information Technology
JBIC	:	Japan Bank for International Cooperation
JCT	:	Jaya Container Terminal
JICA	:	Japan International Cooperation Agency
JOCV	:	Japan Overseas Cooperation Volunteers
LECO	:	Lanka Electricity Company
LTTE	:	Liberation Tigers of Tamil Eelam
M/P	:	Master Plan
MRI	:	Medical Research Institute
NORAD	:	Norwegian Agency for Development Cooperation
NTT	:	Nippon Telegraph and Telephone Corporation
NWSDB	:	National Water Supply and Drainage Board
ODA	:	Official Development Assistance
OECD	:	Overseas Economic Cooperation Fund
PDM	:	Project Design Matrix
PPP	:	Public Private Partnership
PRS(P)	:	Poverty Reduction Strategy (Paper)

QEQ	:	Queen Elizabeth Quay
SDR	:	Special Drawing Rights
SIDA	:	Swedish International Development Cooperation Agency
SLPA	:	Sri Lanka Port Authority
SLR	:	Sri Lanka Railway
SLRC	:	Sri Lanka Rupavahini Corporation
SLT	:	Sri Lanka Telecom
TT&SC	:	Textile Training and Services Centre
UN	:	United Nations
UNDP	:	United Nations Development Programme
UNFPA	:	United Nations Population Fund
UNICEF	:	United Nations Children's Fund
UNIDO	:	United Nations Industrial Development Organization
USAID	:	The United States Agency for International Development
WB	:	World Bank
WEP	:	World Education Program
WHO	:	World Health Organization

目次

序文
伝達状
スリ・ランカ位置図
略語一覧

1 国別事業評価の概要	S-1
1.1 評価の背景	S-1
1.2 評価の目的	S-1
1.3 評価の対象	S-1
1.4 評価の枠組み	S-2
1.4.1 個別案件評価	S-2
1.4.2 分野別評価	S-3
1.4.3 総括と教訓・提言	S-3
2 スリ・ランカ国における社会経済開発の現状	S-3
2.1 社会経済状況	S-3
2.2 貧困問題への取り組み	S-5
2.3 最近の開発政策動向	S-6
3 国際機関・ドナー国による国際協力	S-7
4 個別案件評価	S-10
4.1 評価方針と手順	S-10
4.1.1 評価対象選定～案件のプログラム化	S-10
4.1.2 評価の手順	S-11
4.2 評価結果	S-13
5 分野別評価	S-17
5.1 評価方針と手順	S-17
5.2 評価結果	S-17
5.2.1 経済社会基盤開発	S-18
5.2.2 鉱工業開発	S-26
5.2.3 農林水産業開発	S-28
5.2.4 教育・人的資源開発	S-30
5.2.5 保健/医療体制の整備	S-31
6 総括と教訓・提言	S-33
6.1 総括	S-33
6.2 協力プログラム・案件の形成・実施に係る教訓・提言	S-36
6.2.1 教訓	S-36
6.2.2 提言	S-43
6.3 今後の支援の方向性に係る提言	S-46

図表のリスト

図表 S-1-1 : 分野別・援助形態別対象案件数	S-1
図表 S-1-2 : 個別案件評価と分野別評価の流れ	S-2
図表 S-2-1 : 主要マクロ経済指標	S-4
図表 S-2-2 : カントリーリスク	S-4
図表 S-2-3 : 教育、保健に係る開発指標	S-5
図表 S-2-4 : 地域別貧困状況	S-5
図表 S-3-1 : 形態別受入実績	S-7
図表 S-3-2 : 形態別主要ドナー	S-8
図表 S-3-3 : 主要ドナー別無償協力の推移	S-8
図表 S-3-4 : 主要ドナー別有償協力の推移	S-8
図表 S-3-5 : 我が国の分野別援助割合 (1990 ~ 2000 年平均割合)	S-9
図表 S-4-1 : 個別案件評価における留意点	S-10
図表 S-4-2 : PDM 要素と評価 5 項目の関係	S-11
図表 S-4-3 : 個別案件評価対象プログラム	S-12
図表 S-4-4 : 評価結果 (要約)	S-13
図表 S-5-1 : 開発目標体系図 (サンプル)	S-17
図表 S-5-2 : 道路サブ・セクターの政策体系	S-18
図表 S-5-3 : 鉄道サブ・セクターの政策体系	S-19
図表 S-5-4 : 港湾サブ・セクターの政策体系	S-19
図表 S-5-5 : 空港サブ・セクターの政策体系	S-20
図表 S-5-6 : 電力サブ・セクターの政策体系	S-21
図表 S-5-7 : 電気通信分野の政策体系	S-22
図表 S-5-8 : 放送セクターの政策体系	S-23
図表 S-5-9 : 上下水道・衛生サブ・セクターの政策体系	S-24
図表 S-5-10 : 住宅サブ・セクターの政策体系	S-25
図表 S-5-11 : 鉱工業開発分野の政策体系	S-26
図表 S-5-12 : 1990 年代 鉱工業開発分野 JICA 援助案件系図	S-27
図表 S-5-13 : 農林水産業開発分野の政策体系	S-28
図表 S-5-14 : 教育・人的資源開発分野の政策体系	S-30
図表 S-5-15 : 保健/医療体制整備分野の政策体系	S-32
図表 S-6-1 : 90 年代「ス」国 5 カ年計画の構図	S-33
図表 S-6-2 : スリランカにおける主要ドナーの主な支援領域	S-35
図表 S-6-3 : 個別案件評価から得られた提言の一覧	S-43
図表 S-6-4 : 分野別評価から得られた今後の支援の方向性	S-47
図表 S-6-5 : JICA 国別事業実施計画と本調査分野別提言の比較	S-49
図表 S-6-6 : スリ・ランカ国貧困削減フレームワークと提言の対応	S-55

1 国別事業評価の概要

1.1 評価の背景

JICA は、1998 年以來、バングラデシュ、メキシコ、ボリビアおよびタンザニアの各国について国別事業評価を行なってきた。本年度は、過去の我が国の協力成果を振り返り、国別事業実施計画の改訂に資する目的で、「ス」国を対象に国別事業評価を実施することとなった。

1.2 評価の目的

調査の目的は、「ス」国の開発に対する JICA の協力貢献度を総合的に評価し、その結果をふまえて、JICA の国別事業実施計画の改善に資する提言、および、今後の協力プログラムや案件の形成・実施に有用な教訓・提言を得ることにある。

1.3 評価の対象

本評価調査は、1990 年から 2000 年までに「ス」国に対し JICA が実施した協力を対象としている。

国別事業評価は、個別案件評価と分野別評価を基にしている。分野別評価は、「我」国の対「ス」国援助重点分野とされる以下の 5 分野を対象とする。

- 1) 経済社会基盤開発（道路、鉄道、港湾、空港、電力、電気通信、放送、上下水道・衛生、住宅）
- 2) 鉱工業開発
- 3) 農林水産業開発
- 4) 教育・人的資源開発
- 5) 保健/医療体制の整備

個別案件評価は、全対象案件(121 案件)の中から代表案件として 69 件を選定して評価している。対象案件は次表のとおりである。

図表 S-1-1：分野別・援助形態別対象案件数

分野	計	援助形態							
		無償	プロ技	開調	個別派遣	JOCV	第二国研修	第三国研修	研究協力
経済社会基盤開発	41(19)	12	-	11	17	-	-	1	-
鉱工業開発	14(10)	1	3	2	7	-	-	1	-
農林水産業開発	26(14)	5	4	4	9	3	-	1	-
教育・人的資源開発	16(5)	6	1	-	3	4	-	1	1
保健/医療体制の整備	24(21)	6	5	-	3	1	1	8	-
計	121(69)	30	13	17	39	8	1	12	1

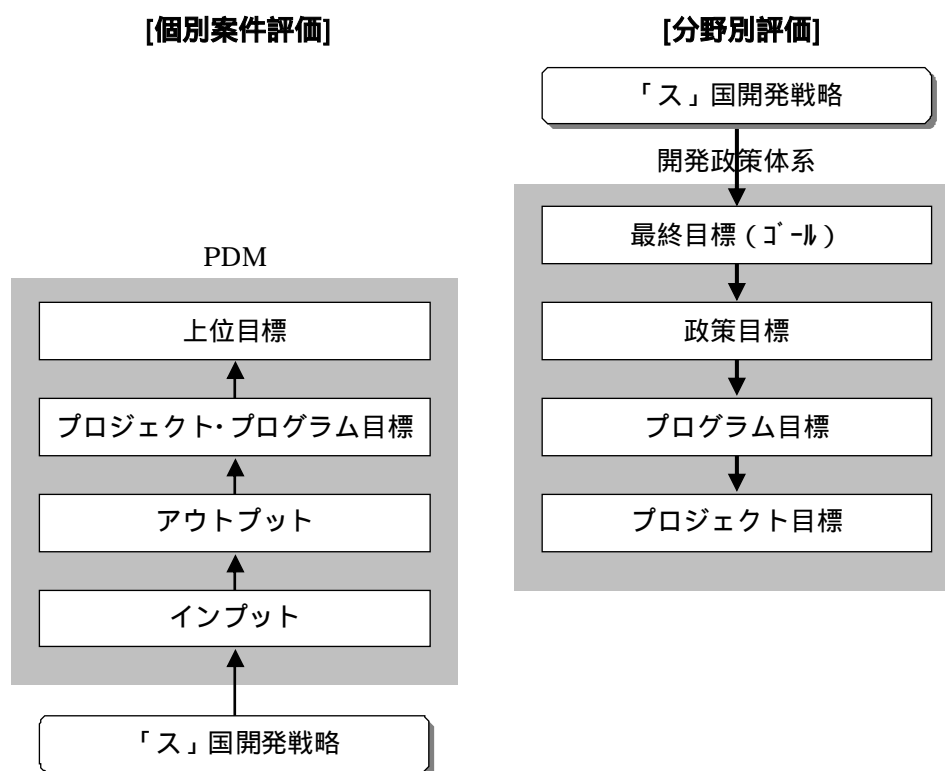
() 数値は個別案件評価対象数

1.4 評価の枠組み

本評価調査は、個別案件評価と分野別評価を並行して進め、それらの結果を総括し、教訓・提言を導出するという流れで進めた。

個別案件評価と分野別評価の2つのアプローチを連携させることが望ましいが必ずしも個別案件評価から分野別評価を導き出すことは難しい。例えば、教育・人的資源開発分野のように、わが国の援助が他の国際機関やドナー国に比べて優れているか単純に判断しがたい場合には、仮に個別案件評価によってパフォーマンスが良好とされても、分野別にみた場合に、必ずしも貢献度が高くなるとは限らない。そのため、個別案件評価と分野別評価は、基本的には分離して実施することとする。

図表 S-1-2：個別案件評価と分野別評価の流れ



1.4.1 個別案件評価

評価対象分野の開発の進捗に対する JICA の協力の貢献度を評価するには、JICA が対象期間中技術移転効果および貧困、環境、ジェンダー等の案件横断的な観点から個別に行う。

1.4.2 分野別評価

主としてスリ・ランカ政府の国家開発計画や主要援助機関(アジア開発銀行、世界銀行等)の調査報告書などの既存資料をもとに、評価対象分野ごとの政策目標を抽出し、政策目標体系図を作成する。また、評価対象期間における「ス」国政府、JICA 及び他の主要ドナーの援助を分析し、政策目標体系図上での位置づけを明らかにする。さらに、政策目標ごとに1990年～2000年における開発状況を比較することにより開発の進捗状況を分析する。この結果をふまえ、各評価対象分野及び各開発課題における開発の進捗に JICA の協力が妥当であったか及びどのように貢献できたのかを評価し、貢献の促進・阻害要因を抽出する。

1.4.3 総括と教訓・提言

個別案件評価と分野別案件を統合した総括的評価が可能な分野については、JICA 協力が「ス」国の政策目標に合致しており、かつ JICA 協力の優位性が発揮されたか(妥当性)、及び 当該分野に対する JICA 支援が有効であったか(有効性)について評価を試みる。

以上の評価結果をふまえ、協力プログラム・案件の形成・実施の改善に資する教訓・提言、および 国別事業実施計画の改善に資する教訓・提言を導き出す。 は主に個別案件評価の結果から導き出し、 は主に分野別評価の結果から導き出す。

2 スリ・ランカ国における社会経済開発の現状

2.1 社会経済状況

スリ・ランカ国(以下、「ス」国と称す)は1948年に独立して以来、政権交替が全て選挙を通じて行われている民主主義国家である。我が国とは1952年に国交を樹立してから良好な関係が続いている。民族構成は、シンハラ人74.0%、スリ・ランカ・タミル人12.6%であり、多数派のシンハラ人と少数派のタミル人の民族対立が、長年に亘り政府対LTTE(タミル・イーラム解放の虎)という構図で続き、内政上最大の問題であった。しかしながら、2002年2月に政府・LTTE間で相互停戦に係る合意が形成され、現下更なる和平への進展が期待されている。

「ス」国の外交方針は非同盟中立路線であり、外交の基軸は南西アジア諸国に置かれている。とりわけ、インドとは歴史的・文化的に関係が深く、政治や安全保障の面でも緊密な関係にあるが、それに偏ることなく、全方位外交に努めている。

また、「ス」国では、1978年以降今日まで一貫して自由経済体制がとられている。1990年代に入ってからと同国経済状況は、価格、投資、為替に係る規制緩和や民間投資の伸び、製造業の好調な輸出等を背景に、堅調に推移してきた。一方、依然として高水準の財政赤字、

経常収支赤字、対外債務残高などの不安定要因を抱えており、健全なマクロ経済運営が課題となっている(図表 S-2-1 および図表 S-2-2)。

図表 S-2-1 : 主要マクロ経済指標

(単位: %)

指標	年	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
実質 GDP 成長率		4.6	4.3	6.9	5.6	5.5	3.8	6.3	4.7	4.3	6.0
インフレ率		12.2	11.4	11.7	8.4	7.7	15.9	9.6	9.4	4.7	6.2
失業率		14.7	14.6	13.8	13.1	12.3	11.3	10.5	9.2	8.9	7.7
財政収支対 GDP 比		-11.6	-7.3	-8.4	-10.5	-10.1	-9.4	-7.9	-9.2	-7.5	-9.9
経常収支対 GDP 比		-6.9	-5.7	-4.8	-7.4	-6.0	-4.9	-2.6	-1.4	-3.6	-6.3
外貨準備高*		2.9	3.4	4.9	5.2	4.8	4.4	4.2	4.1	3.3	2.0
貯蓄率		15.2	17.9	20.2	19.1	19.5	19.0	21.5	23.4	23.5	21.4
投資率		22.9	24.3	25.6	27.0	25.7	24.3	24.4	25.1	28.1	28.0
対外債務残高対 GDP 比		74.1	73.9	75.4	71.6	70.4	62.6	56.4	58.0	59.2	56.4

出所: スリ・ランカ中央銀行, “Economic and Social Statistics of Sri Lanka 2001” および ADB, “Key Indicators 2001”。

備考: 2000 年は予測値、外貨準備高は輸入可能月間を示している。

図表 S-2-2 : カントリーリスク

指標	年	1998-2000 年 平均値	ベンチマーク (基準値)*	カントリー リスク判定*
実質 GDP 成長率		5.0%	1.0%	良
インフレ率		6.8%	8.0%	良
失業率		8.6%	10.0%	良
財政収支対 GDP 比		▲8.9%	▲3.0%	不良
経常収支対 GDP 比		▲3.8%	▲3.0%	不良
外貨準備高*		3.1 カ月	3.0 カ月	良
貯蓄率		22.8%	15.0%	良
対外債務残高対 GDP 比		57.9%	50.0%	不良

備考: ベンチマークは Euromoney 社, “Bank and Country Risk Analysis” による。
カントリーリスク判定は、平均値が基準値より良/不良で判断した。
外貨準備高は輸入可能月間を示している。

「ス」国政府は、独立以来、人的資源開発を重点課題として取り組んでおり、教育や保健医療サービスに対し相対的に多くの政府予算を配分している。その結果、初等・中等教育の総就学率は他国よりも高く、また平均余命、乳児死亡率など保健指標も他国より改善をみている。ただし、教育サービス、保健医療サービスには、依然として地域間格差(コロンボを含む都市部地域は良く、地方農村部は不良)が存在しており、その改善が望まれる。

図表 S-2-3 : 教育、保健に係る開発指標

指標		1990年	直近年
成人識字率(%)	女性	85	89 (1999)
	男性	93	94 (1999)
総就学率(初等:%)	女性	105	108 (1996)
	男性	107	110 (1996)
総就学率(中等:%)	女性	77	78 (1995)
	男性	71	72 (1995)
出生児平均余命(歳)	女性	74	76 (1999)
	男性	69	71 (1999)
乳児死亡率(1000人当り数)		19	15 (1999)
妊産婦死亡率(10万人当り数)		60(1990-99平均)	
人間開発指数		0.695	0.735 (1999)

出所: ADB

2.2 貧困問題への取り組み

「ス」国における貧困削減への取り組みは、1980年代終盤にジャナサビア計画のもと、貧困層に対する生活費補助という形で始まった。現在は、1995年に始まったサムルディ計画が施行され、生活費補助、小企業支援、農村基盤整備、職業訓練/起業支援、社会保障、雇用支援、農業開発支援、畜産・漁業開発支援といった多様な施策を展開し、貧困削減に取り組んでいる。

貧困状況を地域別にみると、コロンボ大都市圏を含む西部州以外の州における貧困率が高い。また、州間格差も広がりつつある。貧困率が高い地域の特徴として、主要産業が第一次産業であり、農業従事者が多い、人口密度が低い、経済社会インフラの整備率が低いといったことが挙げられ、そのため、地域経済が旱魃などの自然条件に左右されやすい不安定さを有している。

図表 S-2-4 : 地域別貧困状況

地域	貧困率(%)		ジニ係数	
	1990/91	1995/96	1995/96	1999/2000
西部州	15.2	13.6	0.339	0.358
南部州	23.7	26.5	0.294	0.325
北中部州	18.2	31.2	0.284	0.264
中部州	23.5	27.9	0.297	0.349
ウヴァ州	23.7	37.0	0.287	0.297
サハラガムワ州	23.1	31.6	0.280	0.331
北西部州	18.0	33.9	0.268	0.292

出所: 世銀、貧困削減戦略ペーパー

地域別開発状況と貧困率との関係から、マーケットへ程遠く、経済・社会インフラが未整備な農業・農園地域は貧困率が高いと言える。「サハラガムワ州」、「ウヴァ州」、「北西部州」などがこのような地域であり、貧困削減の観点からこれらの地域の重点開発が望まれる。北・東部

州についても同様の状況にあると推測されるが、内戦の影響により開発状況を推し量る経済・社会データに乏しく、貧困状況を把握することが難しい。今後は、和平の進展をにらみながら同地域における開発実態を把握することが必要であり、それに基づき同地域を取込んだ地域開発計画の策定が望まれる。

一方、「ス」国政府は 1998 年以降、貧困削減フレームワークの策定に取り掛かり、2002 年 6 月にコロンボで開かれた「開発フォーラム」において、貧困削減戦略 (Connecting to Growth: Sri Lanka's Poverty Reduction Strategy) が公表された。同戦略では、「貧困削減のための経済成長」が開発目標として掲げられ、官民協調的なマクロ経済環境の構築、紛争に起因する貧困の削減、貧困層に配慮した成長のための機会創出、人的資源への投資、貧困層のエンパワーメントとガバナンスの強化、といった戦略目標のもとに今後国家開発を進めていく意志表明がなされた。

2.3 最近の開発政策動向

本評価は 1990 年代の援助を対象として評価しているが、2001 年 12 月に設立した統一国民党 (UNP) は、従来の政府立案による開発を政策転換して、民間活力を最大限に活す政策をとっている。IMF・世銀のリードもあって、従来政府が立案していた開発事業の民営化が推進されている。

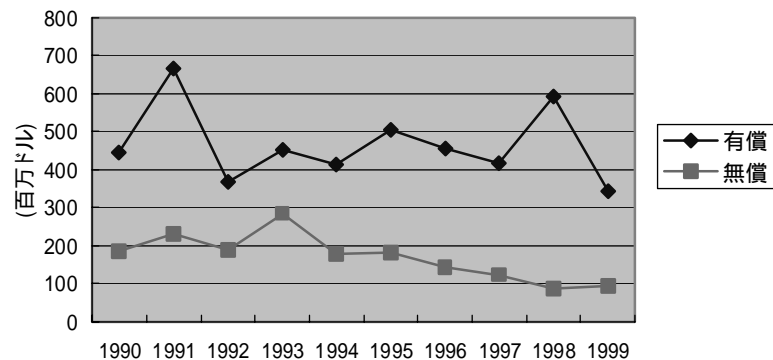
例えば、通信事業・電力事業・港湾事業においては、既に民営化が押し進められ、事業実施体制が大きく転換されつつある。

従って、本評価では、1990 年代の開発政策に沿って評価を行うものの、2002 年以降の民営化・民生活の流れの視点からも、可能な限り考察を加えて、今後の援助実施分野の策定に資することを目指すこととする。

3 国際機関・ドナー国による国際協力

「ス」国の援助統計では、援助形態は有償協力(有償)と無償協力(無償)に大別される。90年代におけるその推移を示したものが下図である。

図表 S-3-1 : 形態別受入実績



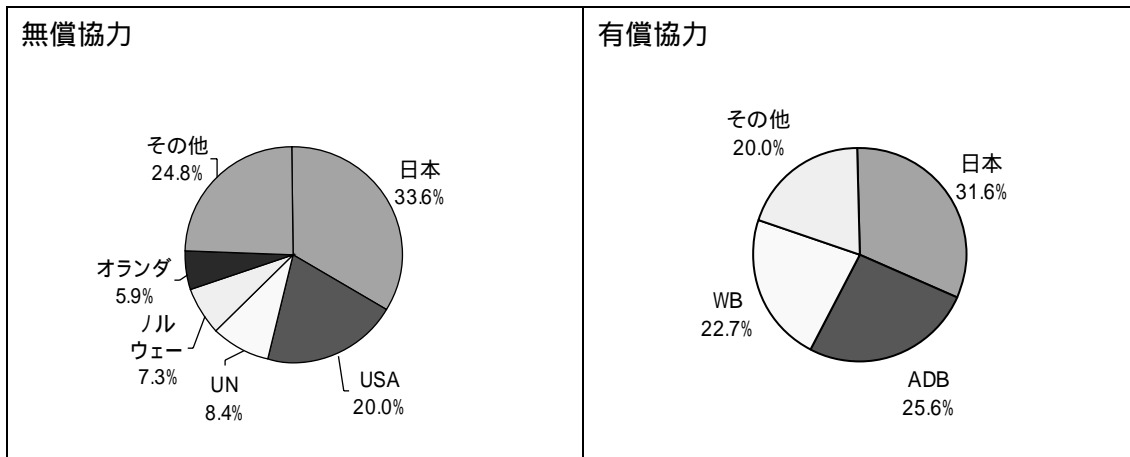
出所: スリ・ランカ政府(ERD)レポートより作成

有償および無償協力とも近年減少傾向にあるが、その要因として以下の点が指摘されている。

- 国内紛争による開発プロジェクト実施機会の減少
- 援助供与国の景気後退および財政問題
- 冷戦終結後、東欧諸国やロシアなど新たな被援助国への援助資金のシフト
- ドナー国、国際機関によるアフリカや最貧国への援助重点化

形態別に主要なドナー国、国際機関をまとめると、有償協力では日本が31.6%(1990～99年累計平均割合)とトップドナーである。次いでアジア開発銀行(ADB)や世銀グループ(IBRD, IDA)が続き、これら3ドナーで全体の約8割を占める。無償協力でも日本がトップドナーであり全体の33.6%を占めている。次いで米国、UNグループ(UNDP, FAO, UNICEF等)、ノルウェー、オランダと続き、これらで全体の7割以上を占める(図表 S-3-2 参照)。

図表 S-3-2 : 形態別主要ドナー

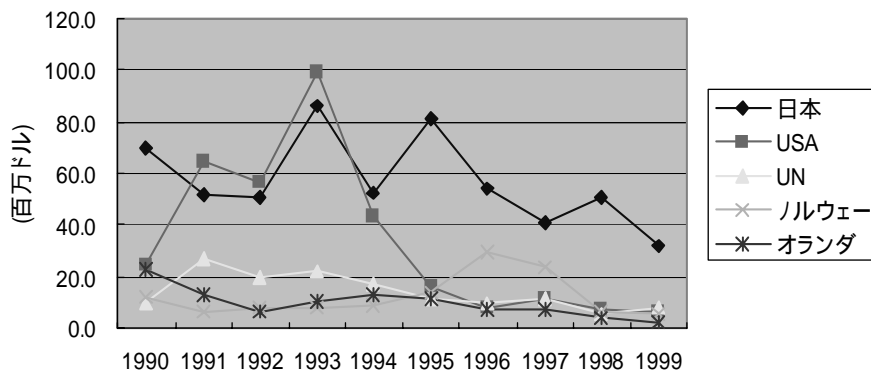


出所: ERD レポートより算出

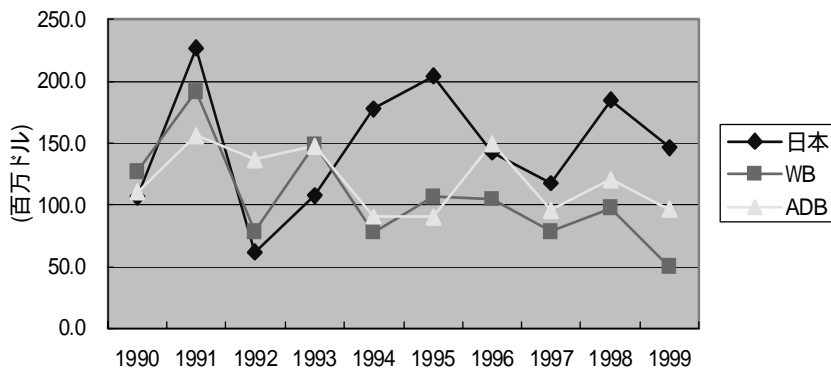
備考: 1990-99 年累計平均割合、“UN”は UN グループ (UNDP, UNICEF 等)、“WB”は世銀グループ (IBRD, IDA) を表す。

上記各主要ドナー、国際機関の形態別供与額の推移をみると、近年それぞれ減少傾向にあり、特に無償協力については減少率が大きい。

図表 S-3-3 : 主要ドナー別無償協力の推移

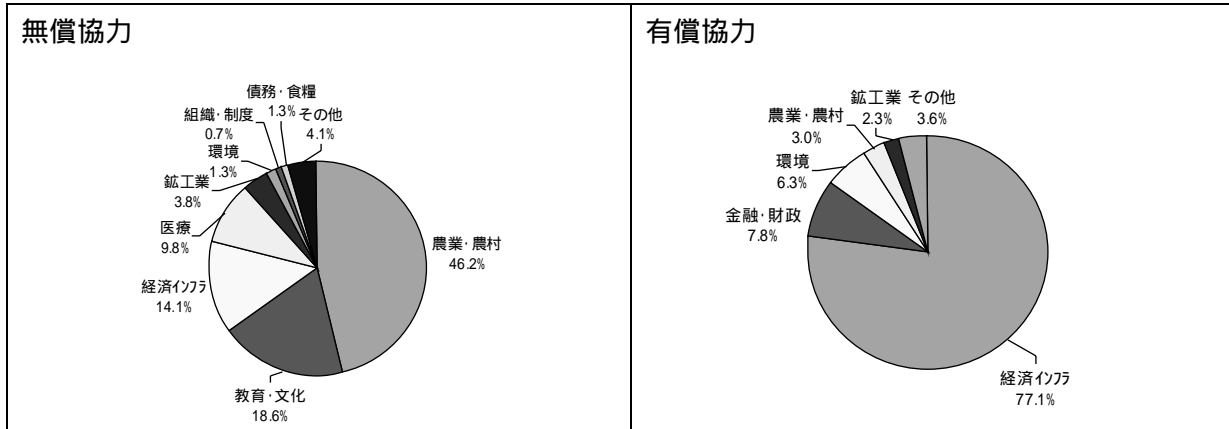


図表 S-3-4 : 主要ドナー別有償協力の推移



我が国は「ス」国に対する無償協力および有償協力のトップドナーである。無償協力では、農業・農村開発分野が最も多く、次いで「教育・文化」、「経済インフラ」、「医療」と続く。有償協力では、経済インフラが最も多く、7割以上を占める。経済インフラのサブ・セクターの内、「港湾」や「電力」への開発援助が多い。

図表 S-3-5：我が国の分野別援助割合(1990～2000年平均割合)



出所: ERD 内部データより算出

備考: 1990～2000年に終了した本邦プロジェクトの分野別割合である。

「ス」国の「貧困削減戦略」によると、同戦略の柱は、官・民協調的なマクロ経済環境の構築、紛争に起因する貧困の削減、貧困層に配慮した成長のための機会創出、人的資源への投資、貧困層のエンパワーメントとガバナンスの強化である。

今後の「ス」国の開発は前述した貧困削減戦略に則って進められる。我が国 ODA の基本的方向も PRSP に則したものが歓迎される。援助の実施機関は、PRSP に則った援助戦略の策定に加え、「ス」国における援助実施上の問題点を把握したうえで、効率的かつ効果的な実施を図らなければならない。ちなみに、世銀は近年、対「ス」国援助に関して組織・制度改革を重要視している。より有効な援助のためには同国のガバナンスの強化が必要であるという考えに基づく支援を打ち出している。

また、2002年2月の停戦合意を機に、すでに ADB やいくつかのドナー国が北・東部州の復興・開発に係るプロジェクトに取り掛かっている。我が国としても、これまでの「ス」国に対する援助実績を踏まえて、今後は同地域の復興・開発支援に係る具体的方策を検討する時期に差し掛かっている。

4 個別案件評価

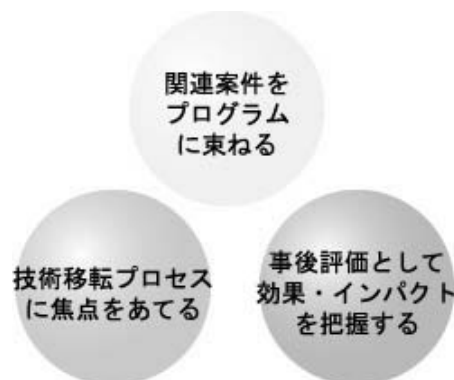
4.1 評価方針と手順

4.1.1 評価対象選定～案件のプログラム化

個別案件評価は、過去の実施案件を対象とする事後評価であり、特に効果／インパクト、自立発展性を把握することを重視する。また、本評価では「技術協力等における技術移転のプロセスに注目し、「関連する案件を束ね、可能な限りプログラム(関連案件群)として総合的に評価」することを基本として評価する。

上記方針のもと、本調査では、まず、相互に関連性の強い案件を群すなわちプログラムに束ね、これらを以下の3つのカテゴリーに分類した。

図 S-4-1：個別案件評価における留意点



カテゴリーA：技術移転プロセスおよび効果を総合的に評価可能なプログラム

案件間の組み合わせには、「個別派遣 無償 個別派遣」、「開調 無償(あるいは円借款) 研修」等のパターンがあり、また、プロ技の場合は、単独の案件でも「無償+個別派遣」の組合せが多い。複数案件、単独案件にかかわらず、技術協力と施設・資機材供与の両方を併せ持つ、案件(群)をカテゴリーAに分類し、本調査における個別案件評価の対象とした。

カテゴリーB：技術移転プロセスおよび効果を総合的に評価困難なプログラム

案件(群)の中には、「複数の個別派遣」や「開調 個別派遣」といった技術協力のみからなる案件もある。これらをカテゴリーBとして分類した。カテゴリーAと異なり、技術移転プロセスおよび効果を総合的に分析・評価することが困難であると判断し、本調査では原則的に個別案件評価対象外とした。

カテゴリーC：プログラムとして評価することが困難な案件

他の案件と併せて、プログラムとして評価することが困難な案件は、カテゴリーCに分類し、原則として評価対象外とした(独立した無償案件や個別派遣がこれに該当する)。

上記のように、本調査における個別案件評価は、カテゴリーAに分類されるプログラム(案件群)を対象に「プログラム評価」として取り上げる。この結果、個別案件評価の候補対象とされた121件の内、69件を対象として25案件群をプログラム評価することとなった(図表 S-4-3 参照)。

4.1.2 評価の手順

上記カテゴリーAのプログラムを対象に、大きく以下の3つのステップで評価調査を進めた。

ステップ1 プログラムごとに評価項目(評価グリッド)を設定

対象プログラムごとに、PDM(プロジェクト・デザイン・マトリクス)の考え方に沿って、投入/活動、成果、プロジェクト目標、上位目標の内容を整理し、あわせて、いわゆる評価5項目(実施効率性、目標達成度、効果、妥当性、自立発展性)の観点から、評価調査項目を設定した(下図参照)。

図表 S-4-2 : PDM 要素と評価 5 項目の関係

プログラムの内容 (PDM要素)	評価5項目の内容(視点)				
	効率性	目標達成度	効果	妥当性	自立発展性
上位目標			プロジェクトを実施した結果どのような正負の影響が直接的・間接的に現れたか	プロジェクトの目標は評価時点においても有効であるか	協力終了後もプロジェクト実施による便益が持続されているかどうか。プロジェクトはどの程度自立しているか
プロジェクト目標		プロジェクト目標がどの程度達成されたか			
成果	投入や活動がどれだけ効率的に成果に転換されたか				
投入/活動					

備考:PDMの各要素の概要は次のとおり。

上位目標(Overall Goal):

プログラムが終了して3~5年目以降に達成することが期待される長期的目標

プロジェクト目標(Project Purpose):

プログラムを実施することで、協力終了時に達成することが期待される目標

成果(Outputs):

プログラム目標を達成するために必ず実現しなければならない事項

投入/活動(Input/Activities):

プログラムの実施に必要な、援助国・被援助国が提供する人員、資金、機材、施設等の投入要素、および成果を実現するために必要な行為

評価の視点は、いわゆるDAC評価5項目(妥当性、効率性、目標達成度、効果/インパクト、自立発展性)に則るものの、事後評価であるため、特に効果/インパクトおよび自立発展性に注目し、かつ技術移転効果にも焦点を当てる。

ステップ2 プログラムごとに質問票を準備・作成

評価グリッドに基づいて実施機関/運営・維持管理機関向け質問票および受益者意識調査票を作成した。

ステップ3 質問票回答の分析および現地踏査による評価

回収・収集された情報・データと現地調査をもとにプログラムごとの分析・評価を行った。下表に個別案件評価の対象プログラムを示す。

図表 S-4-3 : 個別案件評価対象プログラム

分野	案件名 (プログラム構成要素)	評価対象プログラム	
経済社会基盤開発	ルパワヒニ放送局改善計画(無償) テレビ放送技術(専門家派遣5名) テレビ放送技術コース(第三国研修)	テレビ放送整備	
	全国電気通信網整備計画調査(開調) 国内電話交換システム維持管理(専門家派遣) 国際電話交換技術(専門家派遣)	全国電気通信網整備	
	マハヴェリ道路橋梁建設計画(無償)	マハヴェリ道路橋梁建設	
	全国橋梁改修計画調査(開調) 五橋梁架け替え計画(1/2期, 2/2期)(無償)	全国橋梁架け替え	
	全国送電網整備計画(開調)	全国送電網整備	
	新冠ボ港開発計画調査(開調)	新冠ボ港開発	
	新冠ボ市ごみ処理改善計画(無償) 新冠ボ近郊ごみ処理改善計画(無償)	新冠ボ都市圏ごみ処理改善	
	地方飲料水供給改善計画(無償)	地方飲料水供給改善	
	鉱工業開発	コンピューターセンター(プロ技協) アフターケア協力含む システム分析及び統計手法についての第三国研修(フェーズ1) 情報工学についての第三国研修(フェーズ1)	コンピューターセンター
		工業振興・投資促進計画(フェーズ1, 2)(開調) 投資促進長期専門家派遣(専門家2名)	工業振興・投資促進
繊維製品品質向上計画(プロ技協) 品質管理システムによるアパレル製品品質管理(第三国研修) 染色仕上技術(短期専門家派遣)		繊維製品品質向上	
鋳造技術向上計画(プロ技協) 鋳造加工産業短期専門家(短期専門家派遣)		鋳造技術向上	
農林水産業開発	マハヴェリ農業開発センター計画(プロ技協) 個別専門家派遣(3名)	マハヴェリ農業開発	
	植物検疫所建設計画(無償) 植物検疫所計画(プロ技協) 個別専門家派遣(2名)	植物検疫所	
	植物遺伝資源センター建設計画(無償) 植物遺伝資源センター計画(プロ技協) 個別専門家派遣(2名) 第三国研修	植物遺伝資源センター	
	ガンパハ農村総合開発(第1次, 第2次)(無償) ガンパハ農業普及改善計画(プロ技協)	ガンパハ農村総合開発	
教育・人的資源開発	建設機械訓練センター設立計画 I, II 期(無償) 建設機械訓練センター(プロ技協)	建設機械訓練センター	
	公開大学整備計画 I, II 期(無償) AV 製作技術(専門家派遣)	公開大学改善	
	初等中等学校改善計画 I, II 期(無償)	初等中等学校施設改善	
保健/医療体制の整備	ペラデニア大学歯学部改善計画(無償) ペラデニア大学歯学部教育プログラム(プロ技協)	ペラデニア大学歯学部	
	国立医学研究所(プロ技協)	医学研究所	
	医療機材保守・管理施設整備計画(無償) 個別専門家派遣、第二国研修、第三国研修	医療機材保守・管理体制強化	
	スリジャヤワラダナブラ国立看護学校設立計画(無償) 看護教育(プロ技協)	看護教育	
	人口情報(プロ技協) 個別専門家派遣(2名)	情報システム	
	第二次地方病院整備計画(無償) ラトナブラ総合病院整備計画(無償)	地方病院	

注) 斜字体表記の案件は、当初の評価対象案件リストに含まれていなかったものの、案件群を形成する際に、関連性が高いと判断されたため、事後的に追加されたもの。

4.2 評価結果

各分野別・評価対象プログラム別の評価結果の概要を下表に示す。

図表 S-4-4：評価結果（要約）

経済社会基盤開発

項目	評価結果の概要
分野全体	評価対象プログラムは、いずれも概ね効率的に実施され、一定の効果・インパクトを発現していることが確認された。ただし、経済社会基盤開発分野では、民営化の潮流が大きく、評価対象プログラムの中には、直接的・間接的に、その影響を受けているケースが見られる。
個別の評価結果	テレビ放送整備 本プログラムでは、無償による資機材供与と継続的な技術協力が結びつき、ルバワヒ二国営放送局(SLRC)の放送設備増強とあわせて職員の技能向上が認められる。JICAによる、あるいはJICAを通じた協力事業による貢献は大きい。また、第三国集団研修も活発に実施され、本プログラムのもとに培われた放送技術・技能が周辺国の技術者に移転されていることからインパクトも高い。ただし、放送視聴料徴収にかかる体制等が十分でなく、財政面の自立発展性につき、懸念が残る。
	全国電気通信網整備 スリランカ通信公社は、本件終了後の1996年に株式会社となり、翌1997年には、わが国のNTTが経営参画するなど、その経営体制は大きく変革した。このような時期に実施・策定された本マスタープランの有効性やインパクトを把握することは困難である。また、派遣された専門家は、治安状況の悪化に伴い、任期半ばで帰国を余儀なくされるなど、さまざまな外部条件が影響している。
	マハヴェリ道路橋梁建設 本件の完成により、マハヴェリ河で分断されていた兩岸の地域は陸路で繋げられ、地域間の交流、交通の円滑化というインパクトをもたらした。交通アクセスの向上により、周辺地域の生活利便性が高まり、就業機会の獲得や収入向上、さらに生活改善につながったことが定性的に認められた。しかしながら、治安状況の不安定や接続道路の整備不十分といった背景のもと、現実の交通量は伸び悩んでおり、現段階における費用対効果は未だ望ましい水準に達していない。2002年2月の停戦合意以降、北・東部紛争の和平が進展し、かつ、現在遅れながらも進められている接続道路の整備により、事業区間の交通量が今後伸びていくことが期待される。
	全国橋梁架け替え 本プログラムは、開発調査とそれに続く無償による具体的な橋梁架け替え事業の組み合わせであり、調査・計画(具体事業形成)・実施という一連のシステムを提供するものであった。この流れは現在も道路開発公社に引き継がれており、一応の確立をみている。今後は、同公社の自助努力によるシステムの更なる改善・強化が期待される。そのためにも、現在不足しているとされる計画要員の拡充、技術訓練の充実など、組織/体制面の強化が重要であり、あわせて同公社の財政面の充実も望まれる。
	全国送電網整備 本プログラムで策定された「全国送電網整備計画」は、その後のセイロン電力庁送電部門における長期計画の基礎となった。従来ツリー状であった送電ネットワークをリング状にアップグレードするというコンセプトは、現在もなお有効であり、これに沿って整備が進められている。また、本開発計画調査の終了後、円借款事業によって、送電網整備プロジェクトが実施されていることから、JICA-JBICの連携によって、わが国が「ス」国インフラ整備に貢献した好例といえる。
新コロポ港開発 1980年代から1990年代半ばにかけてのコロポ港開発は、JICAによる開発調査とそれをフォローする形でのJBICによる円借款供与という体制で、集中的に実施されてきた。その結果、同港湾の貨物・コンテナ取扱量は年々増加し、「ス」国における有力な外貨獲得源に成長を遂げた。しかしながら、本開発調査終了後の1990年代後半になると、スリランカの港湾分野は従来の公営体制から民営化へと大きく政策転換がなされた。現在なお民営化に向けての移行期間にあるが、港湾開発についてはAsDBが民営化のスキームを前提に、JICAが描いたものと異なる将来像を	

<p>提示するに至った。このような経緯で、本開発計画調査のマスタープランは、港湾開発に係る上位計画として位置づけられなかったものの、そのコンセプトや主要な開発課題は AsDB のものとほぼ共通しており、本開発計画調査の内容は形を変えながらもその有効性は保たれている。</p>
<p>コロポ都市圏ごみ処理改善 本プログラムの目的は、ごみ収集能力を強化するために必要な車両・資機材(ごみ収集用車両、車両修理工場用機材、スペアパーツ、車両や修理機材の操作指導等)を調達することによって、ごみの収集能力・効率を高め、もってコロポ市および周辺近郊都市の衛生環境改善に貢献することであり、これは一定の達成をみた。各市では、ごみの収集が基本的に毎日行なわれるようになり、ごみが道路沿いに放置されることは少なくなった。調達された車両・機材は、特段の不具合なく有効に活用されている。ただし、ごみ処理システムの全体をより一層強化するためには、本プログラムの範囲外(外部条件)ではあるが、広域最終処分場とそれに係るマネジメント組織/体制が整備されることが望ましい。</p>
<p>地方飲料水供給改善 調達された資機材を用いて深井戸が建設され、地方部において飲料水が安定供給されるようになるという効果は、その運用・維持管理状況が良好であることに鑑み、当面の間は持続していくものと考えられる。しかしながら、運用・維持管理を担う地方自治体及び地域住民による水利用者組合の役割と責任が明確化されておらず、また、運用・維持管理に係る技術的、組織的、財務的な資質に関して、必ずしも十分であるとは言い難いため、長期的な持続性については疑問が残る。</p>

鉱工業開発

項目	評価結果の概要
分野全体	<p>鉱工業開発分野の4つの評価対象プログラムは、一部を除き概ね効率的に実施され、ほぼ期待された通りの成果を挙げていることが確認された。</p>
個別の評価結果	<p>コンピューターセンター コンピューター・センターについては、1980年代終盤から現在(2002年5月)に至るまで、JICAによる技術協力が継続的に実施されている。これによって、C/PであるICTは着実に技術力を向上し、徐々に活動分野を拡大し、スリ・ランカ随一のIT人材開発機関となった。同センターは、今やスリ・ランカが国を挙げて積極的に推進しているIT産業分野において人材開発・育成を行なう中心的存在となっている。</p> <p>工業振興・投資促進 開発調査(工業開発マスタープランの策定)の過程におけるC/Pへの技術移転の成果が大きく、現在もスリ・ランカ政府の主導により、マスタープランの内容に沿う形でフォローが継続されている。</p> <p>繊維製品品質向上 日本人専門家とスリ・ランカ側の双方の協力により、円滑な管理運営体制が形成され、プロジェクトによるサービスが活発化し、質的向上をみた。これにより、当初の目標、すなわち「ス」国の繊維・縫製技術振興のため、同国の政府機関である繊維研修サービス・センター(TT&SC)と縫製産業研修センター(CITI)の技術サービスを向上させる」は達成されたものと考えられる。しかしながら、2005年の繊維輸入数量割当制度の廃止に備え、生産管理、生産性向上、トータルな品質管理に関する技術を強化していくことが必要である。</p> <p>鑄造技術向上 目標としていた技術レベルの向上は概ね達成されたものの、機械の調達に時間を要したことから、民間鑄造業に対する技術サービスには十分な時間を充てることができなかった。これを補うべく、2001年から現在に至るまでフォローアップ協力が実施されている。</p>

農林水産業開発

項目	評価結果の概要
分野全体	農林水産業開発分野の 4 つの評価対象プログラムは、一部を除き、概ね効率的に実施され、ほぼ期待された通りの成果を挙げていることが確認された。ただし、自立発展性に係る財政、組織/体制、技術の面で改善を要する部分が指摘される。
個別の評価結果	<p>マハヴェリ農業開発</p> <p>「マハヴェリ農業開発」では、畑作技術の向上(玉葱種子栽培)や精米技術の向上といった効果が見られ、農業技術の展示という目的はある程度達成されたと評価できる。ただし、受益者である農民に対し農業技術を積極的に普及する活動を欠いていたため(事業範囲に含まれていなかった)、展示された技術が受益者である農民に対し、十分に伝播しておらず、そのため、上位目標である農民所得の向上は実現していない。完成後の現在は母体組織であったマハヴェリ開発庁の改組・縮小もあり、維持管理に係る財政面、組織/体制面の不安定が懸念される。</p>
	<p>植物検疫所</p> <p>「植物検疫所」は、効率的に実施されたとはいえず、また、期待された効果も十分なレベルまで発現していない。しかしながら、関係政府機関に対する関心喚起効果、大学等教育機関との協力関係の強化(学生・研修生の受け入れ)といった間接的効果は注目に値する。最大の課題は、機器・設備が計画どおりに活用されていないことであり、事態の改善に向けた当該機関の自助努力が期待される。維持管理に係る財政および組織体制が十分でなく、その改善が望まれる。</p>
	<p>植物遺伝資源センター</p> <p>本プログラムは適切に実施され、施設の活用状況も良好である。品種改良技術の向上という上位目標も達成をみており、また、関係政府機関に対する関心喚起効果、大学等教育機関との協力関係の強化(学生・研修生の受け入れ)といった点でも評価は高い。ただし、維持管理に係る財政的持続性に懸念が残る。</p>
	<p>ガンバハ農村総合開発</p> <p>生産基盤整備、農業普及、道路インフラ整備など多様なコンポーネントから成っており、効果を一括して評価することは簡単ではないものの、概して満足しうる水準にある。維持管理を担う西部州政府農業局は、財源不足もあって、完成後、農民生産集団に対する育成・支援活動が十分でなく、集団数が当初の 13 のままである(波及効果として、州政府の支援により新規集団が組成されることになっていた)。州政府には、人的・財政的充実を図り、農民生産集団の支援を継続・強化することが望まれる。</p>

教育・人的資源開発

項目	評価結果の概要
分野全体	教育・人的資源分野の 3 つの評価対象プログラム(初等中等学校施設改善は無償のみ)は、いずれも概ね効率的に実施され、一定の効果・インパクトを発現していることが確認された。
個別の評価結果	<p>建設機械訓練センター</p> <p>本プログラムは、無償による施設、資機材の整備と、それに続くプロジェクト方式技術協力によるカリキュラムの作成などの技術協力からなる。規模・内容ともに周辺諸国も含めて随一の施設であるという優位性を生かし、目標を上回る訓練生を受け入れているなど、建設機械の運用・整備に係る人材育成に対する貢献は大きい。また、周辺諸国から訓練生を受け入れるなどのインパクトもみられる。しかしながら、スリ・ランカ政府から、当初予定されていた予算配分がなされておらず、施設・機材の維持管理や管理運営に係る組織体制が十分とはいえず、自立発展性については疑問が残る。</p>
	<p>公開大学改善</p> <p>本プログラムは、無償による視聴覚教材製作のための施設、資機材の整備と、それに続く個別専門家派遣による技術指導からなる。規模・内容ともに「ス」国で随一の施設であるとともに、技術移転も十分になされ、外部機関からの受託業務により、施設や機材の維持管理費を捻出するなど、自立発展性向上のための取り組みも見られる。しかし、施設や機材の稼働状況、また製作された視聴覚教材の利用状況ともに十分とは言えず、有効性については疑問が残る。</p>
	<p>初等中等学校施設改善</p> <p>本プログラムでは、無償による学校施設整備により、対象となった 25 校において、授業環境や衛生環境を含む教育環境の改善が実現された。教育環境の改善は、入学希望者数の増加や中途退学率の減少などといった、より多くの児童に対する教育機会の提供につながっている。また、学校施設整備が教育環境の改善というハード面の効果だけでなく、地域住民に学校運営への参加を促すなど、地域社会と学校の新たな関係づくりの契機となることも確認された。</p>

保健/医療体制の整備

項目	評価結果の概要
分野全体	保健医療分野の 6 つの評価対象プログラムは、一部を除き概ね効率的に実施され、ほぼ期待された通りの成果を挙げていることが確認された。
個別の評価結果	<p>ペラデニア大学歯学部 本プログラムの目標達成度は高く、インパクトも大きいことが認められる。本プログラムにより、歯科の教官の能力と技術レベルの向上が図られ、高い効果が得られた。さらに、歯学部および教育病院は習得した能力と技術でもって、卒後教育と生涯教育のための国内研修を実施するなど、「ス」国歯学関係者の能力に貢献していると評価される。しかしながら、運営面に関する課題がある。予算配分や組織体制については、高等教育省と保健省が意思決定機関として関わっているものの、両者間の調整・協調に欠けており、この点非効率が指摘される。これについては、統一の意思決定機関として、“Board of Management (運営管理評議会)”を早期設立するなど、適宜対策を図ることが望まれる。</p> <p>医学研究所 無償と技術協力により、ハードとソフトの両面から支援された結果、医学研究所(MRI)は、「ス」国唯一の国立医学研究所にふさわしい近代設備を備えた医学研究、検査、教育総合機関としての地位を確立した。その結果、診断、教育、レファランス機能に関しては著しい改善・向上が認められる。現在、同研究所は、疾病診断センター、ならびに関連技術教育センターとして十分に機能しているものの、実際には日常的な検査業務に忙殺され、研究活動がほとんど行われていないなど課題は残る。</p> <p>医療機材保守・管理体制強化 無償による施設整備、ワークショップ機材の配置及び、医療機材修理の専門家派遣により、修理完了率は 90%を越え、プログラムの目標はほぼ達成された。専門家派遣計画の変更や専任のカウンターパート選出がプログラム開始 4 年後までずれ込むなど、実施段階における効率性に一部問題があったにもかかわらず、結果的に期待どおりの成果が得られた。また、技術協力の成果は、第二国研修、第三国個別研修を独自で実施するという効果の拡大へ繋がるなどインパクトの拡がり認められる。今後は、「ス」国のみならず、周辺諸国のトレーニング・センターとしての位置づけが更に強化され、自立的に発展することが期待される。</p> <p>看護教育 看護師の不足は「ス」国保健医療分野の深刻な課題であり、基礎看護教育に係るモデル校の設立・運営を目標とする本プログラムが同分野に果たす役割は大きい。プログラム自体は、専門家をはじめとする関係者の尽力により、ほぼ計画通りの完成をみたものの、教員不足の解消、実習プログラムの改善、教育の質の向上、看護師のステータス未確立、など看護師の効率的養成に係る課題は多く、「ス」国の一層の努力が期待される。</p> <p>情報システム 「ス」国は、人口増加抑制のために従来から家族計画の実施とその促進に大きな努力を払ってきたが、正確な人口情報の不足及び情報提供の迅速性に欠け、また利用体制も十分整備されていないことから、有効な人口政策を立案することが困難であった。本プログラムの実施に際しては、国内における政治的不安定な状況が阻害要因となっていたものの、データ・システム構築に係る技術移転は概ね計画どおりに達成された。しかし、本プログラムによる技術移転の集大成として 1991 年に実施される予定であった人口センサス調査結果の電算機処理およびデータベース化は、政治的理由により同センサスが中止されたことで実現されなかった。移転された技術が大いに活用される場を失ったことは非常に残念である。</p> <p>地方病院 1980 年代から現在(2002 年 5 月)に至るまで、「ス」国における保健医療政策はプライマリヘルスケアの充実を基本として捉え、その重点課題の一つに「地域格差の是正に重点を置いた医療サービス対象範囲の拡大と質の強化」を挙げている。本プログラムの実施により機材整備がなされ、有効活用された結果、従来不可能であった検査や治療ができるなど、対象医療施設の医療サービスの拡大と質の強化に貢献できた。しかし、住民の健康状態および医療サービスについては、依然として地域格差が残っており、「ス」国側の更なる改善努力が必要である。</p>

5 分野別評価

5.1 評価方針と手順

分野別評価では、援助重点分野ごとに、1990年代における開発目標を整理し、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する。その結果をふまえ、今後の支援の方向性を提言する。

評価手順は、次の5つのステップに沿って進める。

ステップ1 当該分野別(経済社会基盤開発はサブ・セクター別)の開発状況のレビュー

ステップ2 開発目標体系の整理

図表 S-5-1 : 開発目標体系図(サンプル)

最終目標	政策目標	プログラム目標
道路交通インフラの 拡充	道路交通施設の 質的・量的改善	新たな道路網の開発
		既存道路の整備
		橋梁整備(新規・架替)
	道路交通サービスに 係る効率性・信頼 性の向上	計画・実施能力の強化
		効率的・効果的な施設管 理体制の整備
	公共輸送手段の 充実(鉄道を除く)	組織・体制強化
		車両等資機材の拡充

ステップ3 JICA を含む国際機関・ドナー国の援助実績整理

ステップ4 開発目標の達成度と国際機関・ドナー国協力の妥当性及び貢献度の分析・評価

ステップ5 当該分野における今後の支援の方向性と戦略についての提言作成

5.2 評価結果

分野別の評価結果の概要を以下に示す。

5.2.1 経済社会基盤開発

経済社会基盤開発分野は、4 つの運輸交通部門(道路・橋梁、鉄道、港湾、空港)と電力、電気通信、放送、上下水道・衛生および住宅の合計9つのサブ・セクターからなる。

(1) 道路サブ・セクター

1990年代における道路分野の開発政策目標は、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 S-5-2 : 道路サブ・セクターの政策体系

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
道路交通インフラの拡充	道路交通施設の質的・量的改善	新たな道路網の開発	大コロンボ圏外郭環状道路整備計画調査(F/S)	ADB
		既存道路の整備		ADB, WB
		橋梁整備(新規・架替)	ビクトリア橋架替計画 全国橋梁改修計画調査 五橋梁架け替え計画 マハヴェリ道路橋梁建設計画	ADB
	道路交通サービスに係る効率性・信頼性の向上	計画・実施能力の強化	陸運計画(専門家) 道路開発計画(専門家)	ADB, WB
		効率的・効果的な施設管理体制の整備	地方振興計画(道路建設機械等)	ADB, WB
	公共輸送手段の充実(鉄道を除く)	組織・体制強化		WB, DFID
		車両等資機材の拡充		

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: Public Investment Plan を参考に作成

政策体系図に示すように JICA プロジェクトは当該サブ・セクターの政策・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。

道路分野に対しては、アジア開発銀行や JBIC がハード面で、積極的に援助を実施した。JICA の場合、橋梁に焦点をあてたことが特徴的であり、効果・インパクトおよび援助の認知性において積極的に評価できる。一方、ソフト面では、世界銀行の存在が目立ち、組織・制度改正を通じて分野に及ぼした影響は大きいと思われる。JICA の協力は、橋梁改修にかかる開発計画策定(技術協力)と無償資金援助および道路交通計画策定にかかる専門家派遣が主であり、件数はさほど多くない。このような中であって、橋梁改修については、調査・計画

から実施までの段階を一貫して援助し、一定の成果・貢献を収めたものと評価できる。調査・計画から実施までを全て JICA の援助スキームのみで具現化したことは注目される。

(2) 鉄道サブ・セクター

鉄道分野に対する 1990 年代の援助は全体量が少なく、JICA としても具体的な活動実績がみられない。

図表 S-5-3 : 鉄道サブ・セクターの政策体系

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	
鉄道インフラの拡充	鉄道施設の質的・量的改善	新規路線の開発			
		既存路線の整備			
		橋梁整備(新規・架替)			
		車両等資機材の拡充			
	鉄道輸送サービスに係る効率性・信頼性の向上	計画・実施能力の強化			WB
		組織・体制強化			
		効率的・効果的な運行体制の整備			
		民間活力の導入			WB

注 1: JICA の援助実績はない。

注 2: Public Investment Plan を参考に作成

(3) 港湾サブ・セクター

1990 年代における港湾分野の開発政策目標は、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 S-5-4 : 港湾サブ・セクターの政策体系

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	
港湾インフラの拡充	港湾施設の質的・量的改善	新規港湾施設の開発	ゴール港整備計画(M/P) ゴール港緊急改善計画調査(F/S)		
		既存港湾施設の整備	<u>新コロンボ港開発計画調査(M/P, F/S)</u>	ADB	
		海上保安施設など整備			
		計画・実施能力の強化		ADB	
	荷役等サービスに係る効率性・信頼性の向上	効率的・効果的な施設運営体制の整備			ADB
		民間活力の導入			ADB, WB

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: Public Investment Plan を参考に作成

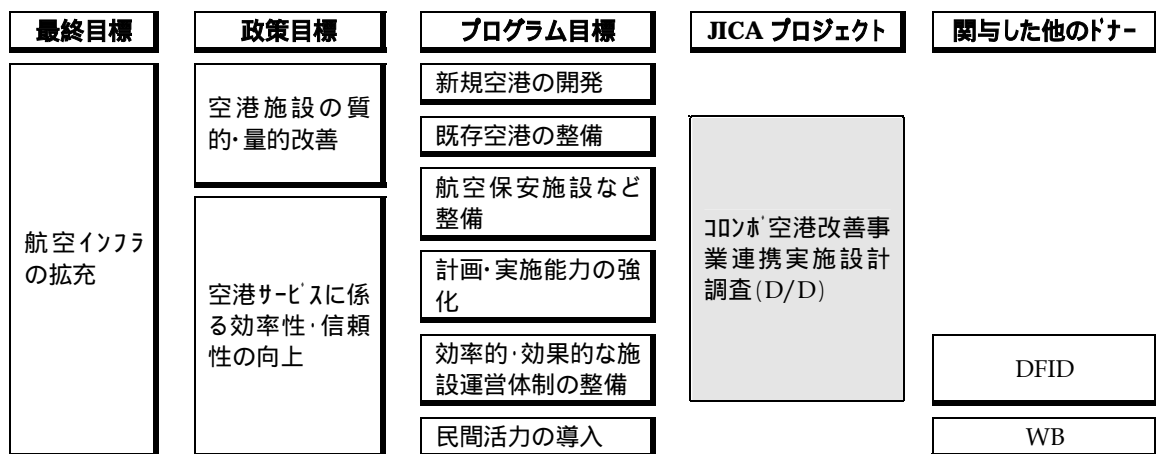
政策体系図に示すように JICA プロジェクトは当該サブ・セクターの政策・プログラム目標を達成するための有効な援助手段として位置づけられ、1990 年代の目標体系に合致していることから妥当であったと判断される。また、他のドナーとの分担も妥当で問題はなかった。

1990 年代前半に、我が国の JICA と JBIC による技術協力とプロジェクト借款が港湾分野援助をリードしていた。これにより、コロンボ港の荷扱高、とくにコンテナ取扱量は飛躍的に増加し、1998 年時点で世界第 24 位の地位を占めるまでに至った。しかしながら、1990 年代後半に入ると民営化という世界的な潮流が港湾部門にも及び、民営化を掲げる世界銀行や ADB が積極的に介入し始めた。そのため、同分野における JICA、JBIC の影響力は低下し、現在に至っている。一方で、同港の荷役機能の大半を担うジャヤ・コンテナ・ターミナル(JCT)は依然として港湾公社の管轄化にあり、同ターミナルの機能拡張、効率化に係る JBIC のプロジェクト借款や JICA による専門家派遣が実施されている。仮に JCT がクイーンエリザベス埠頭(QEQ)のように完全民営化されると、それ以降の港湾ターミナル開発は基本的に民間企業が担うこととなり、わが国 ODA が協力する機会はさらに減少するものと思われる。1990 年代における JICA の協力は、新コロンボ港開発計画とゴール港に係る 2 つの計画策定という技術協力であった。これら開発計画に示された内容は、その後港湾分野の民営化路線が打ち出されたこともあり、ほとんどについてプロジェクト借款による実現をみていない。

(4) 空港サブ・セクター

1990 年代における空港分野の開発政策目標は、公共投資計画等に示された内容から下図のように想定される。

図表 S-5-5 : 空港サブ・セクターの政策体系



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: Public Investment Plan を参考に作成

政策体系図に示すように JICA プロジェクトは当該サブ・セクターの政策・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。

1990年代後半における空港施設の質的・量的改善については、わが国の協力を負うところが大きい。ただ、JICAの貢献範囲は施設改修事業にかかる詳細設計に限られ、JICA、JBICの連携ではあるものの、従来のコロンボ港開発にみられた両者の連携パターンとは異なる。コロンボ港開発では、JICAが開発調査で港湾分野のほぼ全体をデザインし、そこに示された内容(提案プロジェクト)を段階的にJBICがフォローするという形のダイナミックな連携であった。一方、国際空港改修の場合は、本来JBICが独自のエンジニアリング・サービスで対応可能な詳細設計部分をJICAが開発調査のスキームで協力するという、いわばJBIC追従型の連携D/D(Detailed Design)あったといえる。

(5) 電力サブ・セクター

1990年代における電力分野の開発政策目標は、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 S-5-6 : 電力サブ・セクターの政策体系

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
電力インフラの拡充	発電・送電施設の質的・量的改善	発電施設の整備	全国送電網整備計画調査 電力セクター開発計画(専門家) 資金協力連携(環境審査)(専門家) 発電環境対策技術・環境影響評価(専門家)	DFID, SIDA
	電力供給サービスの効率性・信頼性向上	送・変電網の整備		ADB, WB
		CEBの計画・実施能力強化		WB, ADB
		効率的・効果的な施設運営体制の整備		WB, ADB
		民間活力の導入		WB, ADB
		地方電化の推進		WB, DFID
		代替エネルギー事業推進		WB, SIDA

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: Public Investment Planを参考に作成

政策体系図に示すようにJICAプロジェクトは当該サブ・セクターの政策・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。

電力分野における我が国の協力内容は、発電・送電施設の拡充を目的としたプロジェクト借款が大勢を占めている。同時に、少量ではあるが、地方電化や再生可能エネルギーにかかる協力が見受けられる。地方電化や代替エネルギー(再生可能エネルギー)については、国

際機関のほか、英国開発庁やスウェーデン開発庁が協力しているが、この分野における JICA の協力実績はない。現下「ス」国電力分野は、これまでの水主火従型発電体制から火主水従の体制に転換する方向であり、IPP 等民間資本による火力発電を積極的に導入する方針を掲げている。送配電網に関しては、整備計画(マスタープラン)はあるものの、その実施に関しては各ドナー・国際機関に資金面の援助を頼らざるを得ない状況にあり、今後の動向が注視される。民営化の流れについては、CEB の分割・民営化という形で展開されていくものと推察される。

(6) 電気通信サブ・セクター

1990 年代における電気通信分野の開発政策目標は、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 S-5-7：電気通信分野の政策体系

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
電気通信インフラの拡充	電気通信基盤の質的・量的改善	電気通信網整備 国内・国際電話交換など技術面の向上	<u>国際電話交換技術(専門家)</u> <u>国内電話交換技術(専門家)</u>	WB, ADB UNDP
	電気通信サービス提供に係る効率の向上	電気通信網整備に係る計画・実施能力の強化 民間事業者の育成・強化	<u>全国電気通信網整備計画(M/P, F/S)</u>	UNDP, DFID WB, ADB

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: Public Investment Plan を参考に作成

政策体系図に示すように JICA プロジェクトは当該サブ・セクターの政策・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。

電気通信分野では、コロンボおよび周辺地域を主に対象とした電話網の拡充が大きな成果である。JICA 開発調査、JBIC 融資、民営化での NTT 資本参加と続いた一連の日本側協力は一段落した状況にある。NTT が経営参加し、設備の更新・拡充に注力されたが、2002 年には収益性をより重視する方針から NTT が手を引く事態に至っている。ここでも、JICA・JBIC の協力と民営化の問題が顕著となった。民営化自体は歓迎されるところであるが、既に投入された公共投資の取り扱いについては更に検討を要する課題として残されている。

(7) 放送(テレビ)サブ・セクター

1990年代における放送(テレビ)分野の開発政策目標は、公共投資計画等に示された内容から下図のように想定される。

図表 S-5-8：放送セクターの政策体系

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
放送インフラの拡充	放送インフラの質的・量的改善	放送施設整備	ラジオスタジオ整備計画 ルーパーワヒニ放送局改善計画	なし
	放送サービス提供に係る効率の向上	番組制作等に係る技術の向上	テレビ放送技術コース(第三国研修) テレビ放送技術(専門家5名)	なし
		施設・資機材マネジメント能力の向上	施設・資機材マネジメント能力の向上	
		ルーパーワヒニ放送会社の組織・制度強化		

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: Public Investment Plan を参考に作成

政策体系図に示すように JICA プロジェクトは当該サブ・セクターの政策・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。

ルーパーワヒニ放送局は、施設、資機材、番組制作、放送など全ての面において JICA の協力を受けている。他機関・他ドナーによる特段の援助は受けていないため、同放送局に対する JICA の貢献度は 100% といつて過言ではない。同放送局は、一部施設、資機材の老朽化・劣化という課題を抱えているものの、全体としてのパフォーマンスは良好と評価される。資機材の維持管理能力も高く、自力で第2ルーパーワヒニ放送局を開設するなど、組織力・技術力ともに高水準にあると評価される。現下の課題は、放送自由化により、多数の民間局が参入するなかで、公営放送局としてのアイデンティティをいかに確立・保持するかに尽きる。同局ディレクターは、公正かつ公平で信頼性の高い番組を提供することが同局の使命であると認識しており、特にニュース放送や教育・文化関連プログラムを重視している。しかし、同局の収入源は CM スポンサー料に頼っているため(以前はテレビ価格に視聴料を一括上乗せしていたが、この制度は数年前に廃止された)、収入確保の面では視聴率の取りやすい娯楽番組(ドラマ、歌謡番組など)を制作することになり、上述した同局の使命との間でジレンマを抱えている。

(8) 上下水道・衛生サブ・セクター

1990年代における上下水道・衛生分野の開発政策目標は、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 S-5-9：上下水道・衛生サブ・セクターの政策体系

最終目標	政策目標	開発課題	JICA の援助実績	関与した他のドナー
上下水道 インフラの拡充 (2010年 までに完 全普及)	給水の質的・量的改善	水源の拡充	アンバレ浄水場整備計画 大キャンディ圏・ヌラエリア上下 水道整備計画調査(M/P, F/S) 大コロホ圏給水拡張計画調 査(F/S)	ADB
		給水エリア・人口の拡大	キャンディ上水道改善計画 大キャンディ圏・ヌラエリア上下 水道整備計画調査(M/P, F/S) 地方飲料水供給改善計画	ADB, WB
		水質の改善	大キャンディ圏・ヌラエリア上下 水道整備計画調査(M/P, F/S)	ADB, WB
	上水供給サービスの 効率性・信頼 性向上	供給ロスの削減	コロホ市上水道改修事業実 施設計調査(D/D)	ADB, WB
		NWSDB の体制強化	上水道管理(専門家) " 開発計画(専門家3名) コロホ市上水道改修事業実 施設計調査(D/D)	ADB
		地方政府・住民・民間企 業の取り込み		ADB, WB
		節水に係る意識啓発		ADB
		下水道の整備	下水道開発計画(専門家)	ADB, WB
		下水・汚水処理場整備		ADB, WB
		下水処理システムの 整備		WB
ごみ問題 の解決	ごみ収集処理シ ステムの拡充	ごみ処理場の整備		WB
		ごみ収集車両等資機材 整備	コロホ市ごみ処理改善計画 " 近郊ごみ処理改善計画	WB
		ごみ減量に係る資機材 整備		WB
		運営基盤の整備		
	ごみ問題に係る 啓蒙活動展開	環境教育		

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もの

注2: Public Investment Plan を参考に作成

政策体系図に示すように JICA プロジェクトは当該サブ・セクターの政策・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。

上下水道・衛生分野では、ハード面では、コロンボ都市圏における上下水道施設拡充と地方飲料水供給改善、コロンボ都市圏におけるゴミ収集処理システムの整備が実施されている。ソフト面では、JICA が、上水の効率的供給にかかる計画・管理技術移転を行なっている。コロンボ圏、キャンディ圏における水道網改善・拡張については、JICA の開発調査でマスタープランを策定し、それにJBICのプロジェクト借款が続くという、インフラ部門に典型的な連携パターンがみられた。さらに、主な浄水場の整備については、JICA の無償協力が実施されたことから、上水道インフラでは、JICA の開発調査、個別派遣、無償援助とJBICの有償援助という多様なスキームが連携している。わが国が有する様々な援助スキームを組み合わせることで、調査・計画・実施が展開された例である。

(9) 住宅サブ・セクター

1990 年代における住宅分野の開発政策目標は、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 S-5-10：住宅サブ・セクターの政策体系



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: Public Investment Plan を参考に作成

政策体系図に示すように JICA プロジェクトは当該サブ・セクターの政策・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。

住宅サブ・セクターにおける協力内容は、ADB の住宅開発プロジェクトがどの程度貢献したかを把握することは困難だが、供与額と供与期間から推察すると、そのインパクトは相当なものであったと受け取られている。一方、JICA が実施した無償プロジェクトは、居住環境劣悪な住民層に対し、トタン屋根材を提供し、居住環境として最低限のシェルター形成を支援しており、貧困層に向けた協力として評価できる。

5.2.2 鋳工業開発

「ス」国新工業化戦略に掲げられた課題を基に、1990年代の鋳工業開発部門の開発政策目標は下図のように整理される。

図表 S-5-11：鋳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マクロ経済環境整備		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/BOT 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)	UNIDO	
	物的・人的資源の効率的管理	外国直接投資の促進		UNIDO	
		資本市場の拡張			
		国営企業の民営化			
		生産性向上		UNIDO	
		鋳物資源マップの整備と探査奨励			
	都市・地方における雇用と所得の創出	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, UNIDO
		大企業と中小企業間の関係強化	鑄造技術向上計画(プロ技) 鋳物加工産業(専門家)	UNIDO	
	地方の工業化	中小企業の振興		WB, ADB	
		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) <u>アフターケア含む</u> 工業振興・投資促進計画(フェーズ2) 投資促進(専門家2名)	USAID, UNIDO	
		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(プロ技) 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)	SIDA, UNIDO, NORAD	

注1: 1990年代実施案件のうち、コンピューター・センター(プロ技)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

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

"Public Investment Program", various years

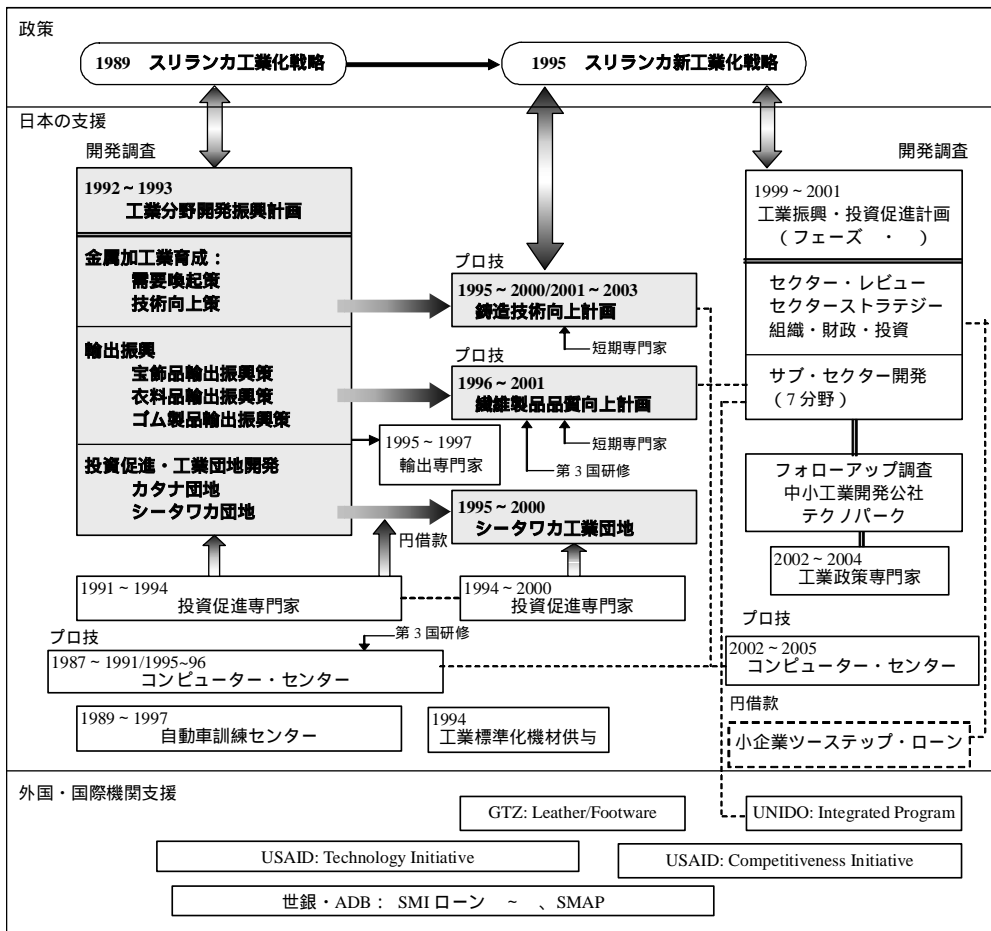
政策体系図に示すように JICA プロジェクトは当該分野の政策・プログラム目標を達成するための有効な援助手段として位置づけられ、1990 年代の目標体系に合致していることから妥当であったと判断される。また、他のドナーとの分担も妥当で問題はなかった。

「工業基盤の拡大、多様化、向上」という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」という形で全て具体化をみている。

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と支援の継続性にある。下図のJICA援助案件体系図に示すように多くの案件が、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う形で実施されてきた。一方、他の国際機関・ドナー国は、主に中小・零細企業の育成強化と雇用創出を目的に協力を行なっている。

図表 S-5-12 : 1990 年代 鉱工業開発分野 JICA 援助案件系図

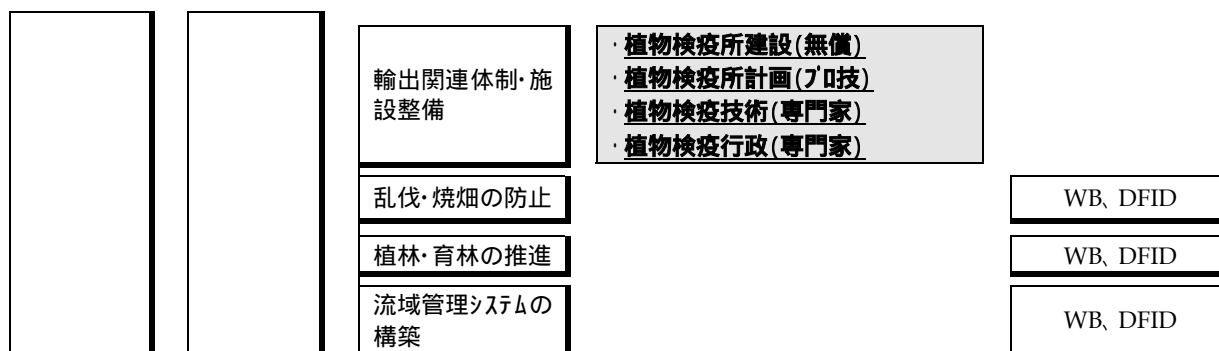


5.2.3 農林水産業開発

1990年代の農林水産業分野の開発政策目標は、PIP等を参考に下図のように整理される。

図表 S-5-13：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)	<ul style="list-style-type: none"> ・植物遺伝資源センター計画 ・植物遺伝資源関連の専門家3名 ・マハヴェリ農業開発センター ・マハヴェリ関連の畑作栽培技術、畑作、稲作に係る専門家3名 ・第2次ガンバル農村普及改善計画 ・ガンバル農業普及改善計画 ・ガンバル関連の稲作、社会基盤/土木施工に係る専門家3名 ・ワラウ農業開発計画 ・ワラウ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	
		農士の組織化			
		普及・金融・流通等支援サービスの強化		WB	
	農民所得向上、生活水準向上	農業分野への民間投資の促進			
		土地利用の活性化(土地市場の創設等)		AUSAID	
		農業所得の増加		WB	
	食料の安定供給	農外就業機会の創出		<ul style="list-style-type: none"> ・第2次ガンバル農村普及改善計画 ・ガンバル農業普及改善計画 ・ガンバル関連の稲作、社会基盤/土木施工に係る専門家3名 ・内陸部農村復興計画 	WB
		農村生活基盤の整備			WB、SIDA
		主食(米)国内自給維持			CIDA
		輸入代替作物の振興			
		畜産業の振興			DFID
	農産物輸出拡大	水産業の振興		<ul style="list-style-type: none"> ・タンガラ漁業関連施設整備計画 ・キンダ漁港改修計画 	SIDA
		輸出商品作物の振興			DFID



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
 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。

農林水産業分野に係る 1990 年代の主な援助機関・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。

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。

5.2.4 教育・人的資源開発

1990年代における教育・人的資源開発分野の開発政策目標は、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 S-5-14：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	初等・中等学校施設改善計画 理数科教師の JOCV2 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		公開大学整備計画 公開大学 AV 製作技術(専門家) コロホ大学教育機材整備計画 ハラテニア大学工学部教育機材整備計画 ハラテニア大学農学部教育機材整備計画 生物教育(ケニア第三国研修) 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		建設機械訓練センター設立計画(無償) 建設機械訓練センター(プロ技) 建設機械(専門家2名)	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

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。

「高等教育の質的・量的改善」という政策目標に関しては、わ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の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。

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。

教育・人的資源開発分野に対する 1990 年代の JICA による援助内容は、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、他ドナー・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。

5.2.5 保健/医療体制の整備

「ス」国は、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」というサブ目標を掲げ、より一層の取り組みを見せている。下図に、同分野に係る開発政策目標体系を示す。

図表 S-5-15：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, DFID 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	・ <u>ペラニア大学歯学部改善</u> ・ <u>ペラニア大学歯学教育</u> ・ <u>歯科衛生(JOCV)</u> ・ <u>スリジャヤワルダナブラ国立看護学校設立計画</u> ・ <u>看護教育(プロ技)</u> ・スリジャヤワルダナブラ大学医学部教育機材整備計画	ADB, NORAD, FINIDA, WHO
		保健/医療サービスに係る施設・資機材の拡充	・スリジャヤワルダナブラ総合病院 ・ <u>国立医学研究所</u> ・ <u>医療機材保守・管理施設整備計画(無償)</u> ・ <u>医療機材修理(専門家)</u> ・ <u>医療機材保守に係る第二国および第三国研修</u> ・ <u>第二次地方病院整備計画</u> ・ <u>ナブラ総合病院整備計画</u>	DFID, WHO, FINNIDA, NORAD, KOREA
	保健/医療行政の強化、地方分散化	・ <u>人口情報(プロ技)</u> ・ <u>人口統計(専門家2名)</u>	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
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。

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。

6 総括と教訓・提言

本国別事業評価では、1990年代に実施された案件を対象に、関連性の高い案件を束ねることでプログラム(案件群)とし、これをいわゆる評価5項目の観点から評価するとともに(個別案件評価)、一方で重点5分野ごとの1990年代の開発状況・成果を振り返り、当時の政策目標に対して JICA の協力が妥当なものであり貢献できたか、という分析・評価を行なった(分野別評価)。

6.1 総括

1990年代において JICA は5つの分野を重点分野として取り組んできた。また、90年代後半から、貧困や環境も新たな重点分野として取り入れている。ここでは、このような JICA の重点分野が、「ス」国の開発重点分野と整合していたかどうか検証する。

90年代の「ス」国開発は、2つの5ヶ年計画の下に進められた。2つの計画は「経済的に発展し繁栄した国になること」を最終目標として掲げ、以下のような戦略目標と重点分野に取り組んだ。

図表 S-6-1 : 90年代「ス」国5ヶ年計画の構図

開発目標	90年代前半	90年代後半
最終目標	「経済的に発展し繁栄した国になる」	同左
戦略目標	経済成長加速 成長の利益の公平な分配	同左 同左 国民生活の質的向上
重点分野	<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> 工業振興 経済インフラ BHN インフラ 運輸交通 社会インフラ </div>	<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;"> 社会インフラ (教育と保健) 貧困削減 環境 地方インフラ </div>

(出所) Public Investment Program (1995~99)

JICA の重点5分野は「ス」国5ヶ年計画の重点分野と合致している。「ス」国は90年代後半に国民生活のよりよい向上を戦略目標に掲げ、そのために重点分野として貧困と環境をあげている。上述のように JICA はこの動きにも対応している。このように JICA の重点分野は「ス」国の開発政策に整合的であり JICA が5分野を重点的に取り上げたことは妥当であった。

分野別評価結果を総括すると以下ようになる。

まず各分野に対する JICA 協力案件は妥当であった。JICA 協力案件は、すべての分野別の政策目標体系において政策 / プログラム目標を達成するための適切な協力手段と位置づけられ、JICA の援助政策は「ス」国の開発政策に合致している。また、図表 S-6-2 に示すように、多くの分野とセクターで他のドナーとの協調、棲み分けも見られ JICA の独自性と得意性が発揮されており、JICA は比較優位性のある分野で特色のある支援を行ってきたといえる。経済社会基盤では、道路橋梁や発電送電といった得意分野に協力するとともにコロンボ首都圏に港湾、上下水、排水処理、ごみ処理、低所得者向け住宅などに集中し都市インフラの整備に貢献した。通信分野はハード面で日本の貢献は高く、その後の民営化の過程で本邦資本参加へ影響を与えた。農業ではマハベリ開発に深く関与し、工業では輸出振興に貢献した。教育では高等教育面で特色ある貢献をし、保健分野では歯科医学レベルの向上に寄与している。

また、各分野に対する JICA 協力は開発目標を達成する上で有効であった。我が国の有償資金協力が最も多く注ぎ込まれた経済社会基盤開発分野においては、一般に JICA 開発調査が JBIC 有償資金協力で計画を実現する先導役を果たした。また、経済社会基盤開発分野に属する放送(テレビ)セクターでは、我が国の無償資金協力で JICA の技術協力が組み合わせられて大きな成果を挙げている。鉱工業開発分野においても開発調査が担った役割は大きく、そこで示されたシナリオに沿って技術協力や資金協力が展開され、特に輸出振興に貢献した。農林水産業開発分野では、農業・農村・水産・灌漑といった多部門に亘り、JICA の技術協力と資金協力が組み合わせられ、長期間に亘る援助が展開されたことで、一定の成果を収めている。また、教育・人的資源開発分野並びに保健 / 医療体制整備分野に対する我が国の援助は、金額的には施設・資機材の調達に係る資金協力が大きいものの、教員や医師・看護師などの人材養成に係る教育・訓練において、JICA が果たした貢献は特筆に値する。

このように、1990 年代における JICA の協力は、総じて有償・無償の資金協力で相俟って「ス」国の発展に貢献してきた。

一方、個別案件評価結果は全体として以下のように総括される。すべてのプログラムは、実施段階及び評価時点のいずれにおいてもニーズに合致しており妥当であった。実施案件の目標達成度も高かった。実施の効率性は良好であった。インパクトは予期せぬプラスの効果もあり良好であった。自立発展性については、技術・組織・制度面で概ね持続性が確立しているものの、総じて財政面の課題を抱えているものが多い。技術移転効果も概ね高く技術協力は総じて有意義であった。総括すると、JICA 協力は成功であったと評価される。

図表 S-6-2 : スリランカにおける主要ドナーの主な支援領域

分野 ドナー名	インフラストラクチャー					金融・工業	農業	教育	保健	環境
	運輸交通	エネルギー	通信	都市開発・住宅	水・衛生					
国際援助機関										
世銀	・民活インフラ開発 ・鉄道セクタ-構造政策	・再生エネルギー ・省エネルギー ・電力セクタ-構造改革	・民営化政策	・都市貧困層の向けの住宅及び生活環境改善	・地方水道 ・コロンボ下水道		・土地市場改革 ・非プランテーション農業開発	・一般教育	・保健セクタ-改革支援	・都市公害支援 ・環境アクション計画
ADB	・道路 ・コロンボ港 ・南部輸送回廊	・制度構築 ・送配電網 ・地方電化	・制度改革	・小規模都市インフラ ・低所得者住宅	・上下水道セクタ-改革	・国営企業改革 ・資本市場開発	・プランテーション改革 ・多年作物開発 ・地方農業振興	・高等教育 ・技能開発		・森林保全 ・海岸保全
UN	・地方道路E/S						・ウバ州所得・雇用拡大計画		・紛争地域での人道援助	・保護地区マスタープラン ・野生生物
二国間援助機関										
日本 (JICA/JBIC)	・道路橋梁 ・コロンボ港	・水力発電 ・送配電 ・地方電化	・全国電気通信網	・コロンボ排水 ・ゴミ処理 ・低所得者向け住宅	・コロンボ貧困層向け上下水道	・輸出振興計画 ・工業インフラ整備	・マハリ開発	・教育インフラ ・公開大学 ・大学教育資機材	・ヘアテニア大学 ・看護教育	・公害防止技術
ドイツ	・鉄道橋	・火力発電 ・地方電化			・地方上水・衛生向上 ・ジャファナ水道修復	・中小企業振興 ・民間セクタ-向けインフラ基金	・研究開発 ・農業機械化 ・畜産開発	・技術・技能教育 ・ジャファナの学校リハビリ		・公害防止技術 ・流域管理 ・海岸保全 ・マスタープラン
米国(USAID)						・資本市場開発と金融技術改善	・民間アクロインタストラ-開発			・公害防止技術
英国(DFID)					・コロンボ上水道民営化			・初等教育		・森林保全 ・公害防止技術
オランダ (DANIDA)	・鉄道通信・信号						・農林開発 ・プランテーション労働者支援			・森林保全 ・湿地保全
ノルウェー(NORAD)	・道路 ・南部輸送回路	・水力発電 ・送電線			・ADBと協調	・中小企業支援	・プランテーション労働者支援 ・北・東部漁業開発	・技能訓練局組織強化		
スウェーデン(SIDA)						・金融セクタ-開発				

出所： ADB 資料、Country Operations Strategy for Sri Lanka (Dec.1998)、 JICA 調査団

6.2 協力プログラム・案件の形成・実施に係る教訓・提言

評価された全 25 件(プログラム)を評価 5 項目 + 技術移転効果という観点から評価した結果、いずれも、概ね特段の問題はなく、現在も一定の成果を挙げていることが確認された。

ここでは、個別案件評価を通じて得られた教訓と提言を概括し、JICA および相手国政府関係機関へのフィード・バック事項としたい。教訓は、JICA が今後類似する案件・プログラムを形成・実施する際に参考とすべき事項(JICA の自己学習に係る内容)であり、一方、提言は、評価対象案件(プログラム)に何らかの不具合・問題が認められたとき、その内容を相手国当該機関に知らせ、具体的な対策を求めるような事項(JICA から相手国への勧告)である。

6.2.1 教訓

各分野の個別案件評価の結果から得られた教訓は以下の通り。

【経済社会基盤開発】

テレビ放送整備	継続的な技術支援が効果を発現すると共に、無償資金協力と技術協力の連携が効果の持続性・自立発展性を高める。
全国電気通信網整備	援助の効果やインパクトは経済状況のみならず、その時代の政治状況や社会状況に大きく左右される。特に社会情勢が不安定な時期の専門家派遣については、一段と慎重に考慮すべきであろう。
マハヴェリ道路橋梁建設	事業の背景から灌漑局が実施機関に指定され、完成後に道路開発公社に移管されるということで政府間の取り決めがなされていたが、移管はスムーズに実行されていない(今次評価時点:2002年5月移管手続中)。本構造物は仕様・施工の質が高いために、これまで大規模な修繕等を必要としなかったものの、今後、同様のプロジェクトを実施するに際しては、完成後のスムーズな維持管理体制づくりのため、下記事項に留意する必要がある。すなわち、1)道路・橋梁プロジェクトの実施機関は道路開発公社を基本とすること、2)事業の背景・性格から、道路開発公社以外の機関が実施機関となる場合は、計画時点において完成後の維持管理主体(例:道路開発公社)を明確にし、事業実施当初から連絡会議を設け、事業の進捗状況等にかかる情報交換の機会を確保すること。
全国橋梁架け替え	本橋梁架け替え事業の場合、1つ1つのサブ・プロジェクトは小型で自己完結的であるものの、サブ・セクターの全体に相応のインパクトを与えたものと思料する。港湾開発(コロンボ港)や電力、電気通信など他のサブセクターでは、JICA 開発調査とJBIC 円借款のコンビネーションというケースがあり、オール・ジャパン体制で相手国セクターに介入する際の効果的なアプローチと考える。事業の緊急性・機動性が強く求められ、かつサブ・プロジェクトが小型の場合は開発調査と無償資金協力のコンビネーションが有効である。他方、一極集中型の大規模資本を要する事業の場合は開発調査と有償資金協力のコンビネーションが基本となると思われる。
全国送電網整備	インフラ部門では、JICA が開発調査を実施し、その中でリストアップされたプロジェクトを対象にJBIC が円借款を供与する、という連携のパターンが多く見られる(cf. コロンボ港開発、電気通信網整備)。本プロジェクトも同様であり、開発計画の策定後、送電網整備にかかる円借款がいくつか供与された。調査・計画・プロジェクト具体化という一連の流れで、相手国のセクターに介入する場合の実際的なアプローチであり、今後とも同様の連携強化が望まれる。
新コロンボ港開発	マスタープラン策定にあたっては、関連ドナー・国際機関に対するヒアリング等も行なわれことが多いが、これを単なる意見聴取に留めることなく、数歩踏み出して共同作業化したほうが、より効率的・効果的にアウトプットが形成されると考

	える。したがって、資金援助・技術協力の分け隔てなく、他ドナー・国際機関との対話・情報交換をすることは有効である。
コロンボ都市圏ごみ処理改善	教訓該当事項は認められなかった。
地方飲料水供給改善	教訓該当事項は認められなかった。

【鉱工業開発】

コンピューターセンター	政府やドナーの支援を受けている以上、産業界における人材育成が目的とはいえ、民間の職業訓練校等とは競争を避け、レベルの高い技術者育成、研究開発に重点をおくべきである。
工業振興・投資促進	開発調査の実施にあたっては、C/P が積極的に参加して主体的役割を担うことにより、当該調査の成果を高めるだけでなく、C/P への知識・技能が蓄積され、調査終了後の業務遂行に大きなプラスとなる。
繊維製品品質向上	<ul style="list-style-type: none"> 自己収入を確保する体制を整備するよう相手国に働きかける、自己収入獲得につながる活動をプロジェクトに組み入れるなどの方策を採ることが望ましい。 C/P 側のイニシアティブを促進することにより、円滑・活発な活動が可能になり、プロジェクトの自立発展の可能性が大きくなる。 事前調査で国際的な産業・貿易動向や相手国の政策動向・産業の状況を深く分析することが必要である。
鑄造技術向上	<ul style="list-style-type: none"> 企業家精神の高い企業を特定し、金融支援等も含めたパッケージ型支援を実施する、といったスリランカ側の政策措置を働きかける等の工夫がなければ、鑄造業に対する支援は無駄に終わってしまう可能性もある。 IDB の自立発展性の確保を最優先に考え、C/P のイニシアティブによる活動の充実化を支援する必要がある。

【農林水産業開発】

マハヴェリ農業開発	<ul style="list-style-type: none"> R/Dにおいて相手側の義務として明記し、具体的な手段、方法などを取り決めて置く必要があった。 農業技術の確立には長年月を必要とするので、移転技術の継承・発展は重要である。 プロジェクトの達成目標が明確さに欠けている。 主要機器(ライスミル、トラクター等)の規模決定に際して使用目的・地域の営農状況等の面からの現実的な検討が十分に行われたか疑問。 地域内他プロジェクトとの組織的・体系的な協力・連携活動が欠けていた。 試験・展示に重点が置かれ、技術移転に対する取り組みが不十分であった。 技術開発に際して農民を取り巻く営農環境・制約などが十分に反映されていない。
植物検疫所	<ul style="list-style-type: none"> 機器・設備の計画について次の点に充分配慮する必要がある：(イ)用途との整合性(ミスマッチの防止)、(ロ)操作・維持・管理に関する十分な技術移転(専任専門家の派遣)、(ハ)スリランカ側維持管理要員の国外研修、(ニ)納入業者によるアフターサービスの充実(特に、特殊機器・設備に関して)、(ホ)部品の安定供給、(ヘ)英語による操作・保守マニュアル類添付の徹底。 施設・機材の規模・機種・数量などの重要事項決定に際しては、「無償」、「プロ技」間の連絡・協議を密接に行うべき。 内容に現場検疫官の研修を含む場合には、研修担当専門家の派遣を考慮するべき。
植物遺伝資源センター	<ul style="list-style-type: none"> リーダーがフォローアップ及び事後の個別派遣に至る全期間にわたって一貫してプロジェクトに従事したことが大きい。 (イ)設計・選択が適切、(ロ)短期専門家として機器管理専門家が派遣されている、(ハ)スリランカ側要員が日本で研修を受けている、(ニ)予備部品等がプロ技、個別派遣期間を通して専門家の携行という手段などで継続的に供給されている。 <p>無償」と「プロ技」との緊密な連関が望ましい。</p>
ガンバハ農村総合開発	<ul style="list-style-type: none"> プロジェクトレベルでの改良・開発技術は、農業研究省農業局で審査・認可されないかぎり(つまり、「お墨付き」を得ること)、国の普及機関・組織を通して国内に普及され得ない。

	<ul style="list-style-type: none"> ・技術の開発を含め、あらゆる側面で、「農民参加型」アプローチが取られるべきである。 ・援助の実効性を高めるためには、なんらかの形で JICA による支援が継続されるのが望ましい。 ・間作物種類の変更(野菜から果樹に途中で変更)、普及方法決定の遅れ(「ボトムアップ方式」に関するスリランカ側の理解取り付けに時間がかかった)等のために、本プロジェクトの初動は計画より大分遅れた。
--	---

【教育・人的資源開発】

建設機械訓練センター	持続性を確保するための、財務的、組織的な「経営運営体制の確立」を支援することを目的とした技術移転も実施させるべきである。
公開大学改善	施設、機材が主体である無償資金協力の中にあって、プログラムの効果が十分に発現され、持続性を高めて行くためにも、個別専門家の派遣についても、ハード面だけでなく、ソフト面にも十分な配慮が必要である。
初等中等学校施設改善	初期の段階から地域住民の意見を聞き、それらを出るだけ計画内容(施設設計、維持管理)に反映していくことが大切。

【保健 / 医療体制の整備】

ペラデニア大学歯学部	<ul style="list-style-type: none"> ・施設規模・内容、機材、技術協力と一貫した主張が反映されたことが成果の達成に大きく貢献している。 ・学部、学科、診療科単位で PCM による計画が実施され、大学関係者が計画へ積極的に参加し、投入内容や時期を適正化できたことがプロジェクトの効率性につながった。 ・プロジェクト形成時に、参加型計画の手法を取り入れ、歯学部で学部長を総括責任者とするコアスタッフが任命され共同作業を行ったことによって、カウンターパートのオーナーシップが育成された。 ・必要に応じたコンポーネントの構成によるプログラムタイプの協力が効率的である。
医学研究所	プロジェクト実施中に、終了後の共同研究などを視野にいれた他機関との関係を築いておくことが必要。
医療機材保守・管理体制強化	<ul style="list-style-type: none"> ・第二国、第三国研修の実施は、BES スタッフに実力と自信をもたらし、プロジェクトの自立発展性を推進した。 ・医療機材保守管理体制の確立はその後に実施されたわが国の保健医療施設支援の効果の継続性にも大きな貢献をしている。 ・技術移転が機材修理に重点が置かれたが、技術と運営の両面に対して同等の強化が必要であった。
看護教育	スリランカ国側の課題が多く残る看護教育の今後の支援に関しては、スリランカ国の自助努力への姿勢を注意深く検証、確認することが大切である。
情報システム	<ul style="list-style-type: none"> ・専門家同士で、また専門家とカウンターパートの間で頻繁に行われた話しあい、ニーズ調査や結果の確認のために行われた受益者への訪問の結果、相互の信頼関係を確立した。 ・適切な事前調査の重要性が確認された。
地方病院	<ul style="list-style-type: none"> ・機材が適切に維持管理され、持続的に活用されていくためには、スペアパーツの入手が容易な機材の選定、アフターサービス可能な現地代理店の確保、病院スタッフへの操作・維持管理訓練が不可欠である。 ・基本的な病院のマネージメントを含む施設運営管理強化への協力へ取り組む必要がある。

分野別評価の結果からも多くの教訓を学ぶことができる。分野別評価を通じて学ぶ教訓と、案件別評価から得られた教訓を総合して、本国別事業評価から学ぶ教訓は以下のとおり整理することができる。

案件形成段階

政策協議の重要性

JICA 協議案件の多くは、「ス」国側の政策をフォローする形で形成・採択されてきた。しかし、「ス」側の政策変更で、JICA 協力の効果が薄れる結果となる事例も認められた。例えば、港湾、通信などの M/P 策定支援は、民営化政策への転換によって結果的に十分な効果を上げ得なかったと評価されている（個別案件評価では、外部案件の変化として提示されている）。「工業振興・投資促進計画調査」についても産業政策に関する協議が深められていたら、異なる形での調査方針・アプローチになっていたとも考えられる。また、限られた資源を如何に配分するかについての議論がされていないことから、個別案件ごとに配分がなされ、総花的な支援になったことも否定できない。これらの点からして、政策協議が極めて重要であるとの教訓が得られる。残念ながら、派遣専門家による政策 이슈への参画が十分なされてこなかったことも反省し、専門家による政策助言を含む政策協議のあり方について検討すべきであると考えられる。

セクター戦略調査の重要性

世界銀行・ADB などの国際機関は、国別レビューから入ってセクター・レビュー / ストラテジー (Sector Review/Strategy) 調査を実施し、開発課題の明確化、優先度、取り組み戦略を検討しながら、プロジェクト / プログラム・レベルの協力を進めている。また、Sector Strategy 調査に基づいて、セクター別政策にも介入している。一方、JICA 協力は個別案件から入り、セクターでの位置付けをしているのが一般的アプローチとされる (M/P 調査の場合はセクターから入れる)。このために、プロジェクトの位置付けや戦略があいまいなままに、プロジェクトの計画化が進められることになる。例えば、ゴール港整備計画は港湾セクターの開発戦略を十分検討せずに調査され、未だに同港の役割が明確にされていない。ガンパハ農村総合開発計画についても、農村開発戦略の検討なしに、スポット的に取り上げられ、モデルとしての普及が難しい状況にあると評価される。このような観点から、個別案件の取り上げに先立って、セクター戦略調査を実施することが協力効果をあげるために極めて重要であると認識される。セクター戦略調査は、前述した政策協議の実施にとっても重要な課題であると認識される。

無償資金協力の案件形成調査の重要性

これまでの JICA 協力は、要請ベースで進められてきた。特に、無償資金協力案件は、セクター戦略調査なしに案件が検討されている。このため、案件の優先度、規模、関連分野との連携など、十分な検討なしに実施に移されている事例も見られる。一方、無償案件を形成するために M/P 調査を実施している例もある (全国橋梁架け替え調査など)。

M/P 調査から案件を形成する場合には、優先度は明確になるが、果たして M/P のコスト・パフォーマンスが高いかどうかは疑問が残る。案件ごとに M/P 調査を実施する訳には行かず、M/P 調査やセクター戦略調査を実施しない場合には、プロジェクト・フォーメーション調査を実施して、課題に対する取り組み方や方針を十分調査・検討することが重要であると認識される。

ドナー間連携の重要性

前述のとおり、世銀・ADB など国際機関は政策レベル(分野別評価で表示した体系図では政策目標及びプログラム目標のレベル)に介入を強めている。JICA 協力がプロジェクト・レベルから入るのであれば、政策レベルに介入している国際機関との意見交換は極めて重要視されることになる。また、JICA が M/P 調査に協力する場合には、M/P レベルでの政策協議を進める必要がある。更に、JICA の M/P 調査で提案されるプログラム・プロジェクト全てに日本側で対応できるものでもない。JICA が協力するセクターで他ドナーの協力が進められている場合にも、ドナー間連携は益々重要になっている。JICA プロジェクト形成段階、調査実施段階で、ドナー間の連携を一層強めることが重要であると認識される。この点、プロジェクト形成や調査段階での現地滞在期間は限られた期間であることも考慮し、常日頃から JICA 事務所がドナー間連携のパイプを太くしておくことも肝要であろう。

協力目的の明確化

JICA 協力の各案件では、その目的は計画を策定すること(開発調査)、施設を建設すること(無償協力)と規定される。これはアウトプットを設定するものである。一方、評価においてはアウトプットとともにアウトカムを評価することが求められる。アウトカムで評価すると、協力の目的もアウトカムに合った目的設定とする必要がある。また、アウトカムでの評価が可能となるように、調査段階(開発調査・基本設計調査)での設定も求められる。この点からして、短期間に実施される無償資金協力の基本設計調査で、どのようにアウトカムを設定・評価する指標やその方法を検討する必要があると認識される。

プログラム化に向けた取り組み

協力の目的がアウトカムで設定されると、そのアウトカムを達成するためには当該プロジェクトだけでなく、他のプロジェクトとの組合せも必要とされ、プログラムとしての対応が求められる。本評価では、開発調査、無償/有償資金協力、専門家派遣などの組合せをプログラム化と称して評価しているが(本来はプログラム化というよりパッケージ化であろう)、この他に分野を超えたプロジェクトの組合せによるプログラム化も必要とされてこよう。例えば、「コロボ都市圏ごみ処理改善計画」や「全国送電網整備計画」と「テレビ放送整備計画」とを組み合わせて、ごみを出さない運動キャンペーンを実施したり、節電キャンペーンを進めることも 1 案として考えられよう(これは「テレビ放送整備計画」の支援につなげることになる)。このようなプログラム化は、協力効果を高めるために、益々重視しなければならないと認識される。

民間事業化に向けた対応

本評価の対象とされた経済インフラ分野の協力でも、通信分野、電力分野、港湾分野で民営化による影響を受けた協力が指摘されている。これは民営化自体のよし悪しの問題ではなく、むしろ前向きに取り組んで行くべき課題であろう。逆に、民間事業としての推進を考慮して開発調査に協力し、官・民パートナーシップを促進することを取り上げる対応が求められてくると認識される。官・民の役割分担にも配慮しつつ、民間事業化に向けた協力にも積極的に取り組んで行くことが望まれていると認識される。

実施段階

事業として捉える姿勢

本評価を通じて、JICAによる無償資金協力案件の多くが運営経済面で財政的な問題を抱えている案件が多いことが指摘されている。プロ技案件についても、JICA 協力終了後の維持が難しくなっている案件もある。これ等の問題は、施設を提供すること、一定期間サービスを提供することが目的とされていることにも起因していると考えられる。無償案件でも、1つの事業であると捉えるなら、それに見合った運営面での対応が求められてくる。この考え方に基づくなら、無償事業だからといって、提供するサービスが無償でなければならないという論理は適当でない。運営・維持管理に必要な経費は受益者から徴収するなどの対応を含めて、事業として運営するための対策を考える必要があると認識される。

オーナーシップ醸成

本評価の対象案件でも、無償資金協力事業やプロ技協力で、「ス」国側のオーナーシップ意識が未だ十分でない案件があることも指摘されている。例えば、「植物遺伝資源センター計画」では、管轄が中央機関直結から下部機関へ移管されたことに伴って、運営面での制約が生じたことが指摘されている。「ガンパハ農村総合開発計画」でも、州政府への移管後に運営が低下したとの指摘もある。同計画では農民生産グループによる活動も足踏み状態にあると報告されている。無償案件では、基本設計調査の期間が短いことも影響していると考えられるが、参加型開発を促進するなどの方策によって、オーナーシップ意識を高めることが肝要であると認識される。

参加型開発の促進

前述のオーナーシップ醸成とも関連するが、事業の実施・運営からして参加型開発を益々重視する必要があると認識される。特に、農村開発などの分野では、参加型開発が不可欠であるとも考えられる。「ガンパハ農村総合開発計画」ではボトムアップ式普及方法について共通認識が欠けていたために、始動が遅れたこと、農民生産グループの組織化も進展していないことが指摘されている。農村開発では、CBO (Community-Based Organization) を含む Socialization が肝要であるとされている。

一方、「マハヴェリ農業開発計画・システム C」(JBIC)では、参加型開発による実施が進められている。このような事例も参考としつつ、農村開発に向けた参加型開発の進め方について更に検討を加えることが望ましいと認識される。なお、参加型開発を進めるには、インプットと時間が掛かることも認識しなければならない。

キャパシティー・ビルディングの重要性

本評価対象案件では、プロ技案件が多く、プロ技を通じて「ス」側要員のキャパシティー・ビルディングが進められたと評価される。ただし、開発調査案件やプロ技を伴わない無償案件では、協力を通じた技術移転やキャパシティー・ビルディングが必ずしも満足できるレベルに達していない。開発調査の目的の1つに、技術移転を図ることが謳われているが、その成果は必ずしも十分なものであったとは判定できない(本評価では、開発調査の技術移転効果を十分に評価することは困難とされた)。また、個別専門家派遣によって、どの程度キャパシティー・ビルディングの成果があげられたかは十分評価されていない。本評価を通じて十分な裏付けがされている訳ではないが、キャパシティー・ビルディングを重視した協力の方策について検討を加える必要があると認識される。

課題に対応した柔軟な開発調査の実施

プロ技案件や専門家派遣事業は長期滞在型の協力であり、時間を掛けてキャパシティー・ビルディングなどの課題に取り組むことができる。これに対して開発調査は短期的な協力であり、調査を通じての活動範囲も限定的となる。一方、GTZ、USAIDなどのドナーは、長期的現地に張付いて、調査プログラムに従事している。課題によっては、このような長期滞在型の調査も採用しうるフレキシブルな対応が求められてこよう。例えば、「ガンパハ農村総合開発」では、1987年にM/Pが策定され、1989～94年に無償資金協力で実施されているが、M/Pに合わせてCBO(Community-Based Organization)組織化を現地に張付いて実施していたなら、より早く、より高い効果が得られたものと想定される。

6.2.2 提言

個別案件評価の結果得られた提言をプログラムごとの下表に一覧する。

図表 S-6-3：個別案件評価から得られた提言の一覧

分野	評価対象プログラム名	提言の内容
経済社会基盤開発	テレビ放送整備	SLRC は国営放送局であるため、国家経済・社会の発展、国民の福祉向上という政策的な観点から必要な番組を制作・提供していく義務がある。現在 SLRC は 2 チャンネル放送しており、一方をスポンサーは得にくくとも公共放送に特化させ、他方をスポンサーを得やすいスポーツやエンターテインメント系に特化させている。このような自助努力により、放送収入の確保に努めており、今後より一層の経営改善が期待される。
	全国電気通信網整備	特段の提言はない。
	マハヴェリ道路橋梁建設	関係者間で、完成後スムーズに移管手続きが行なわれなかった原因について話し合い、今後、同様の手続きを効率的に処理するためには、どのような対策をとるべきか自らの解決策を講じること。今回のケースは単なる一行政手続きの遅れではあるが、異なる省庁間に存在する、いわゆる縦割り行政の事象であると認識し、今後の教訓として活かすべきである。
	全国橋梁架け替え	架け替えられた五橋梁のうちの 1 つ、ナルトゥバナ橋については、新橋の完成にあわせて旧橋は安全性の面から撤去することが公約されていた。しかしながら、評価時点(2002 年 5 月)において旧橋はなお撤去されずに、歩行者橋として使用されている。このことを公社に質したところ、旧橋は移転先が見つかり次第、現在地から撤去するつもりであるという回答があった。古い橋でも使用可能なものは他の地にて転用したいという公社の事情は理解でき、そのアイデアを排除するものではないが、なかには建設後半世紀以上を経過したものもあり、その安全性が懸念される。したがって、旧橋の安全性を技術的に確認したうえで、必要があれば、可及的速やかに撤去するなど適切な処置が望まれる。
	全国送電網整備	・送電網などハードなシステムを改善・更新すると同時に、運営・維持管理にかかる人的能力を高める必要がある。 ・化石燃料に恵まれないスリランカ国では大きく水力発電に依存せざるを得ないが、現下の水力発電開発の進捗状況に鑑み、これに替る火力発電等を拡充しなければ、電力供給力が気象条件に左右されるといった性質は改善されない。火力・風力、さらに地方部では太陽光など、代替電力の確保が重要であり、それに係る具体的な取り組みを強化すべきである。
	新コロポ港開発	スリランカ国政府内あるいは SLPA 内には、港湾分野の民営化を積極的に進めにくい事情があると聞く。大幅な人員削減、現有港湾運営事業の委譲といったことは現在の組織に少なからぬ負のインパクトを与えよう。しかしながら、港湾施設運営にかかる世界的な潮流やスリランカ国の政府財政事情に鑑み、やはり民営化は免れられない道程である。シンガポールのみならず、台湾や韓国でも大規模な港湾開発プロジェクトが進められており、コロポ港はもたもたしている場合ではない。伸び続ける需要をタイムリーに獲得していくには、設備投資にかかる迅速な対応すなわちスピーディーな意思決定と実施が必要であり、そのためには WB や AsDB が条件づけている港湾分野、SLPA の構造改革に本腰を入れて取り組む必要がある。スリランカ国関係機関はこのことを再度強く認識し、強い意志をもって改革を進める必要がある。

分野	評価対象プログラム名	提言の内容
	コロンボ都市圏ごみ処理改善	特段の提言はない。
	地方飲料水供給改善	特段の提言はない。
鉱工業開発	コンピューター・センター	特段の提言はない。
	工業開発・投資促進	特段の提言はない。
	繊維製品品質向上	特段の提言はない。
	鋳造技術向上	特段の提言はない。
農林水産業開発	マハウェリ農業開発	JICAの技術協力の下で、1985年から13年間の長期に涉って開発されて来た「ラトキング農場」における農業技術は、1998年における同農場での試験・展示活動終止によって、継承・発展への途を事実上閉ざされることになった。このまま放置すれば、高品質米、並びに玉葱を代表作とした畑作物に関する貴重な技術が、発展はおろか、消滅してしまうおそれがある。そのような事態の発生を防ぐためにMASL(MEA)は、組織として、何らかの対応策を早急に講じ、実施に移す必要がある。対応策としては、例えば、現在、Mahaweli Upgrading Project (MUP)の1コンポーネントとして立案されつつある「農民訓練センター計画」の活動内容の一部に試験・展示部門を設け、技術の保存・継承並びに、出来れば普及・発展を、担当させたら如何かと思われる。
	植物検疫所	<ul style="list-style-type: none"> ・機器管理：(イ)機器の全面的点検の早急な実施、必要度に応じた区分、優先度に応じた修理、(ロ)機器維持管理部門の強化(要員の配置、定期的検査の実施、稼動・修理記録簿の整備、操作保守マニュアル/保証書類の一括管理)、(ハ)維持・管理に関する充分な予算配分(充実したアフターサービスはスリランカ側の費用の負担が初めて可能となる)。 ・評価時提言の早期実現：NPQSの組織上の格上げ、予算執行権限の拡大、NPQSを中心とした国家植物検疫マネジメントの組織体制整備、検疫手数料の値上げによる増収を利用して例えば植物検疫基金(Plant Quarantine Trust Fund)を創設して植物検疫業務の財源にする)等。 ・有能な技術職員の継続的配置：日本で研修を受けた職員(16名)のうち当所に留まっているのは6名のみで、他は停年退職、転属などで当所を離れている。その結果、有能な技術系職員に不足をきたしているため、少なくとも転属者については、復帰させるなどの手段を講じて、当所における継続的配置を図る必要がある。
	植物遺伝資源センター	<ul style="list-style-type: none"> ・改組(格上げ)の早急な実現：人事権、予算執行権の復旧は、PGRCにとって最重要事である。この意味で、現在、農業研究省農業局で検討中の「格上げ案」(「種子証明・植物保護部」の下部機関から「農業局長」直属機関へ)は早急に実現するべきである。 ・有能な技術職員の継続的確保：PGRCの円滑な運営のためには、経験の深い有能な技術職員の継続的確保が不可欠であり、人事管理に関しては、単なる「定期異動」を避ける等、慎重な配慮が必要である(場合によっては、既転出者も復帰させる必要がある)。 ・育種機関の整備：スリランカの育種機関は施設、技術、マンパワーとも不十分であり、PGRCの成果を生かすためにもこれら機関の整備が不可欠である。
	ガンハハ農村総合開発	西部州政府は農民生産グループの育成に対する支援活動を強化するべきである。支援活動は(i) 既成グループに対する組織運営・技術指導の強化、(ii) 新規グループ結成・初期活動期間における物資的及び財政的支援、(iii) モニタリングの強化、(iv) 専任担当官の任命・配置)等。

分野	評価対象プログラム名	提言の内容
教育・人的資源開発	初等中等学校施設改善	現地踏査では、施設の1階教室外部の床のモルタル表面部分が削り取られている箇所が多く見受けられた。現段階では日常的な施設の利用に支障を来たすものではないが、これらの施設の補修については、現在行われている日常的な清掃では対応できないものであり、定期的な施設の点検と必要に応じた予算の確保が望まれる。
	公開大学改善	年間400～500本の視聴覚教材の製作能力に対して、実際には100～200本しか製作されていなかったり、学生による視聴覚教材の利用率も低かったりするなど、施設、資機材の稼働面と、視聴覚教材の利用面において不十分な状況である。より有効に、施設、資機材、そして視聴覚教材が利用され、学生の勉学意欲向上に貢献出来るように、視聴覚教材利用に関して、「AV教育センター」だけでなく、地方教育部や各学部の教員を含めたタスクフォースを作り、改善策の検討がなされることが望ましい。
	建設機械訓練センター	2001年11月に日本政府とスリランカ政府の間で合意された、建設機械訓練センターへの年間15億ルピーの予算配分が守られていないため、施設や機材の十分な維持管理や、管理運営のための組織の充実が困難であり、自助努力により何とか対応されているのが現状である。周辺国も含めて同様の規模と内容を持つ施設がないという建設機械訓練センターの優位性を十分に発揮するためにも、必要な予算を確保し、組織強化を図るなど、あるいはそれ以外の対応策の検討・実行が望まれる。
保健/医療体制の整備	地方病院	調達機材に係る必要な消耗品、維持管理費用の不足が医療サービスの継続した活動の阻害要因となっている。保健省の予算配分の基準の再検討をし、適正な維持管理ができるような予算の手当を行うことが重要である。
	情報システム	<ul style="list-style-type: none"> ・コンピュータはモデルチェンジが早い機器であり、更新に備えての予算の確保や配分が必要。 ・拡大するコンピュータによる大量データ処理の時代に備えて、通信施設網などの社会基盤整備の対策が必要。 ・コンピュータ処理の技術のみならず、データそのものの精度の向上をめざし、調査技術の改善は重要。
	医学研究所	終了時評価でも提言されたことであるが、MRIの主な機能である検査、教育、研究のうち、検査業務量が突出して大きく、MRI職員は日常業務に忙殺されているため、研究活動の阻害要因となっており、状況の改善はない。MRIの機関業務は検査である。MRI分室設置の形で診断業務委譲をし、検定ならびにこれに関連する診断、研究以外の業務は委譲、移管されることが望ましい。
	ペラテニア大学歯学部	教育病院の管理運営は、高等教育省と保健省が人事、予算の両面で複雑に交差しており、病院の円滑な管理運営に支障をきたしていることが大きい。この問題の解決策として、現在運営管理評議会の設立へ向かって、さらなる努力が望まれる。

分野	評価対象プログラム名	提言の内容
	看護教育	<ul style="list-style-type: none"> ・看護に関する政策:1)人材開発を再優先課題、2)過酷な労働環境を見直し、3)病院とは切り離して独自に管理、運営、4)看護を最優先課題とする責任者のポストを配置、5)地域における公共医療サービスの役割負担の見直し、およびその機能強化、6)人材開発のための予算を増加。 ・看護師の能力開発・活性化:1)外国の専門家との協力を推進することにより、看護師および看護教育の質の向上、2)看護協会を発展させ、看護に関するあらゆる課題に独自に取り組むような組織作り、3)卒後教育機関(PBS)の機能強化、4)看護学校校長会の持続・発展、5)私立病院の看護に関する情報収集。 ・モデル校としてのスリジャヤワルダナプラ看護学校の運営:1)看護教育における実習病院であるスリジャヤワルダナプラ総合病院、カイボイラ病院、ホマガマ地区医療センターとの連携、2)モデル校としての機能強化、3)新しい教育手法が全学校に普及するようモデル校とその他の10校の教員の交流プログラム策定 ・看護学校の管理運営:校長および副校長の学校管理運営に関する権限と機能の強化。
	医療機材保守・管理体制強化	<p>現在までの BES の活動状況から鑑み、医療機材整備のレファラル体制の確立が望ましい。医療機材整備には修理と日常点検と二つの側面があり、各病院にワークショップをつくり、日常点検とファーストエイドの修理を行うことは、修理費用と修理待機時間の削減につながる。また、BES は国内だけでなく、周辺国に対してもトレーニングセンターとなる能力が十分に構築されている。医療機材の種類、維持管理技術において類似している状況をもつ周辺国の技術者に対するトレーニングセンターとして活動することはスリランカ国、周辺国の双方に大きなメリットとなる。</p>

以上の提言は、各々、相手国の当該機関に対し、各案件(プログラム)に係る具体的なフィードバック事項として示す必要がある。提言の主旨・内容は、主に効果発現状況の改善や運営・維持管理面の強化に係るものだが、案件単位で対応可能と思われるものもあれば、案件の範囲を越え、分野行政全体として取り組まねばならないものもある。

6.3 今後の支援の方向性に係る提言

(1) 分野別 JICA 協力の方向性

1990 年代における JICA の対「ス」国援助は、国別事業実施計画のもとで、5 つの重点分野を中心に実施されてきた。分野別評価を通じて検討された将来的な JICA 協力の可能性は次表のとおり整理される。提言は 26 の項目にまとめられる(経済社会基盤 14、鉱工業 3、農林水産 5、教育 2 及び保健 2)。これらの可能性について検討を加え、事業実施計画を策定することを提案する。

図表 S-6-4：分野別評価から得られた今後の支援の方向性

分野	今後の支援の方向性	補足事項	No.	
経済社会基盤開発	道 路	地方農村部の交通アクセス改善	開発調査+無償資金協力によるプログラム・アプローチにより、(全国橋梁改修と同様)小規模分散型の事業展開を図る	A-1
		北・東部地域への焦点	他機関との協調を図りつつ、緊急復旧と長期的視野に立った復興に協力する	A-2
	鉄 道	鉄道運営に関わる技術協力	特に採算性の低い地方部分における鉄道ネットワークのあり方について検討必要あり	A-3
		北・東部地域への焦点	道路の場合と同様のアプローチ。ただし、道路と同様、陸路網であるため、道路と鉄道を併せた陸運強化支援という形で取り組むことが望ましい	A-4
	港 湾	地方港湾整備	特に、北・東部地域の拠点として、トンコマレ-港に着目し、港湾及びその後背地を含む地域総合開発調査を実施することが考えられる	A-5
		小規模港湾改修プログラム	開発調査と無償資金協力のスキームを組み合わせ、地方の漁港等小規模港湾を対象に改修協力を行なう	A-6
	空 港			
	電 力	計画、実施能力強化に係る技術協力	環境問題対策等の専門家派遣など技術協力	A-7
		民営化促進に係る技術協力	電力事業経営にかかる技術協力	A-8
		北部の電力供給体制確立に係る開発調査	北部地域の送電網復旧の整備	A-9
	電気通信	IT デバイド解消に向けた協力	特に地方での IT デバイド解消	A-10
	放 送			
	上下水道・衛生	都市圏および地方中核都市を対象とする一層の協力推進	コロンボ都市圏と地方中核都市の環境整備のため、JBIC と連携をとりつつ事業実現を図る	A-11
		北・東部農村部を対象とする飲料水供給の推進	先行する ADB と連携する。また、農村開発との組み合わせ	A-12
住 宅	紛争被害地域に対する無償資金協力	屋根材に限らず、幅広いアイテム、資金貸付なども検討する	A-13	
	コロンボ都市圏住宅供給に係る技術協力	再開業事業等に係る個別専門家派遣など技術協力	A-14	
鉱工業開発	新産業育成に係る「ハッケー-シ」型支援	IT 分野への注力、及び中長期的視野での開発調査	B-1	
	地方部、特に北・東部地域に係る支援	産業立地可能性に係る調査・検討を含む地域総合開発計画調査等の実施	B-2	
	海外直接投資誘致に係る支援	わが国からの直接投資促進策の立案・実施	B-3	
農林水産業開発	北・東部地域の農村復興支援	JICA が緊急性の高いリハビリを行い、後に JBIC による大型案件につなぐなど、戦略的なアプローチ	C-1	
	育種部門及び栽培・加工部門に係る試験・研究等技術支援	一定の成果をみた「植物遺伝資源センター」に引き続き、専門家派遣など技術協力を図る	C-2	
	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	JBIC との連携により「農村総合開発計画(IRDP)」とそれに続く「地域経済振興計画(REAP)」に沿った形でわが国として協力を行なう	C-3	
	畜産、水産部門に係る支援	畜産・酪農技術改善、水産および水産加工技術支援、改善の余地が大	C-4	

分野	今後の支援の方向性	補足事項	No.
	農水産加工に係る支援	作物多様化に合わせた加工産業の振興。農村開発および地方産業振興と連携。	C-5
教育・人的資源 開発	教育施設の拡充に係る支援	地方農村部を対象とした整備(特に北・東部州)	D-1
	IT(情報技術)教育普及に係る支援	IT 産業人材育成をコンセプトに、大学間のネットワーク強化、産業界との連携強化	D-2
保健/医療体制 の整備	地方農村部の保健・医療サービス体制強化・拡充	地方部における保健所サービスの強化	E-1
	北・東部地域における柔軟かつ包括的な支援展開	同地域を対象とした医療施設整備、医療従事者の養成・派遣、必要な資機材や医薬品の提供	E-2

本分野別評価結果から得られた提言を平成 13 年度 JICA 国別事業実施計画へフィードバックしてみる。JICA 事業計画と本調査提言内容との整合性についてまとめたものを図表 S-6-5 に示す。26 の提言項目のうち、JICA の計画で治安問題のため支援対策地域となっていない北・東部地方の復興開発に係るものが 10 項目含まれている。これを除いた残りの 16 項目のうち JICA13 年度の事業計画内容で本調査の提言と方向性が一致しているのは、12 に達する(カバー率 75%)。従って本評価より先行して策定された JICA 国別事業計画の方向性については評価時点でもその妥当性は維持されていると思料する。但し、13 年度事業計画は民族紛争下での援助計画であり、北部・東部地域を対象として取り上げることは困難であった。本評価は 2002 年 2 月に合意された停戦協定後の和平構築への期待を込めて「北・東部地域の復興・開発」を今後の「ス」国の最優先課題として取り上げており、26 の提言項目のうち 10 がこの課題に集中している。和平構築と復興支援という新しい開発課題に取り組むためには、本調査の提言を参考にした JICA 事業実施計画の更新が望まれる。

図表 S-6-5 : JICA 国別事業実施計画と本調査分野別提言の比較

援助重点分野の問題点	開発課題	JICA の協力目的	JICA の協力プログラム名	分野別評価の提言 (支援の方向性)との整合性
1. 社会経済インフラ整備				
<ul style="list-style-type: none"> 道路・橋梁等産業インフラ全般が脆弱 老朽化し、効率の悪い鉄道 全国道路網が未整備 	<ul style="list-style-type: none"> 道路、橋梁等の整備 老朽化した道路、橋梁の維持、管理、改修を図る 民間参画によるバイパスの建設 道路網整備による渋滞の解消 適切な都市交通計画を推進する 技術者の維持管理能力の向上 老朽化した施設、過剰人員、不完全な料金徴収という悪循環を断つため、鉄道の合理化を測る 道路・橋梁インフラの整備 維持管理システムの確立 道路行政の改善 道路交通教育の強化 	<ul style="list-style-type: none"> 地方道路、橋梁の整備、技術者の養成 主要都市間の道路網の整備 技術者のO&M能力の向上 道路・橋梁インフラの整備 維持管理システムの確立 道路行政の改善 道路交通教育の強化 	<ul style="list-style-type: none"> 地方道路、橋梁等産業インフラ整備プログラム 都市交通整備プログラム 全国道路網整備プログラム 	<ul style="list-style-type: none"> 提言 A-1 に合致
<ul style="list-style-type: none"> 電力需要の急増と供給能力の不足 	<ul style="list-style-type: none"> CEB の環境対策部門の強化 電源開発を水力中心から火力中心への開発とする 再生可能エネルギーの導入 水力をベース負荷対応からピーク対応に変更 民間資金の活用 CEB の機構改革 	<ul style="list-style-type: none"> 環境対策部門の強化 既存の水力発電所の機能強化 機構改革後の新会社への技術移転 	<ul style="list-style-type: none"> 電源開発プログラム 	<ul style="list-style-type: none"> 提言 A-7 に合致 提言 A-8 に合致
<ul style="list-style-type: none"> 都市部の生活環境の悪化 	<ul style="list-style-type: none"> 上水道整備 下水整備 上下水道の実施運営能力強化 最終処分場の整備 ごみ収集の組織強化 ごみ収集の実施運営能力強化 環境教育の強化 洪水対策 土地利用計画の整備 	<ul style="list-style-type: none"> 上水道整備 下水整備 上下水道の実施運営能力強化 ごみ収集の組織強化 ごみ収集の実施運営能力強化 環境教育の強化 洪水対策 	<ul style="list-style-type: none"> 都市環境衛生プログラム 	<ul style="list-style-type: none"> 提言 A-11 に合致
<ul style="list-style-type: none"> 地方部の生活環境の悪化 	<ul style="list-style-type: none"> 上水道整備 環境教育の強化 	<ul style="list-style-type: none"> 上水道整備 	<ul style="list-style-type: none"> 地方環境衛生プログラム 	<ul style="list-style-type: none"> 提言 A-11 に合致

援助重点分野の問題点	開発課題	JICA の協力目的	JICA の協力プログラム名	分野別評価の提言(支援の方向性)との整合性
2. 鉱工業開発				
<ul style="list-style-type: none"> 輸出構造がブランテーション農産物および繊維製品に偏重 失業率は減少傾向にあるものの以前と高い水準 	<ul style="list-style-type: none"> 輸出割当撤廃を視野に入れた繊維産業の国際競争力の確保 繊維産業にかわる産業の育成 地場産業の育成 	<ul style="list-style-type: none"> 繊維製品の国際競争力の向上 中小企業への支援 IT 産業育成への支援 	<ul style="list-style-type: none"> 中小企業支援プログラム IT 産業育成プログラム 	<ul style="list-style-type: none"> 提言 B-3 に合致 提言 B-1 に合致
3. 農林水産業開発				
<ul style="list-style-type: none"> 低い農家所得 	<ul style="list-style-type: none"> 良質の園芸作物の生産 優良種子生産 農薬使用法律整備 野菜の輸出増大 農産物流通経路の整備 協同組合の強化 野菜果樹加工技術開発強化 農民組織の強化 水管理能力の強化 	<ul style="list-style-type: none"> 収益性の高い農業生産の実現 農薬使用法整備 農民の組織化により生産から流通までの体系の実現 研究機関の能力向上 灌漑施設のりハビリを含む農業総合開発 	<ul style="list-style-type: none"> 園芸作物生産強化プログラム 農産物加工技術開発 	<ul style="list-style-type: none"> 提言 C-2 に合致 提言 C-5 に合致 提言 C-3 に合致
4. 教育・人的資源開発				
<ul style="list-style-type: none"> 一般教育、職業訓練教育ともに旧態依然としており質の低下が顕著になり、産業界に寄与する人材の育成が遅れている。 失業率も増加傾向にある。 	<ul style="list-style-type: none"> 教育制度の改善、教育内容の改善・強化と教員の質の向上。特に高等教育、職業訓練においては、産業界のニーズに対応できる改善 	<ul style="list-style-type: none"> カリキュラム改善と教員の訓練を行うとともに施設改善、整備。また、科学教育、情報教育を中心とした産業振興と連携の高い分野に対する人材育成 	<ul style="list-style-type: none"> 教育・訓練改革支援プログラム 	<ul style="list-style-type: none"> 提言 D-2 に合致
5. 保健/医療体制の整備				
<ul style="list-style-type: none"> 多様化する疾病構造および国民の需要に応える医療サービスが提供できない。 予防医療対策が不十分であり、国民の健康向上に寄与していない。 	<ul style="list-style-type: none"> 包括的医療サービスの強化と向上 健康診断や健康教育による予防活動、検診の実施等による早期発見・早期治療に係る制度確立・定着と強化 	<ul style="list-style-type: none"> 医療制度(財政・社会保障等へのアドバイス)の改善・改革、施設整備と効率的活用、保健医療従事者の育成・能力向上を柱にした包括的医療サービスの強化と向上 地域公衆衛生の強化と健康教育の推進、および早期発見、治療を含めた予防活動の確立・定着と強化 	<ul style="list-style-type: none"> 医療サービス向上プログラム 予防医療普及プログラム 	<ul style="list-style-type: none"> 提言 E-1 に合致

注: 提言 No. は図表 S-6-4 の右端欄に示す。

(2) 貧困削減フレームに対応した事業展開

2002年6月に、コロンボで開催された「開発フォーラム」において、「Connecting to Growth: Sri Lanka's Poverty Reduction Strategy (以下、PRS)」が発表された。これは、貧困削減フレームワークの最新版であり、国際機関・ドナー国に公示されたことから、現時点における「ス」国の最近の開発政策と理解される。PRS では、「貧困削減のための経済成長」という開発目標が掲げられ、年率10%の経済成長を目指すという目標値が示されている。この開発目標の達成に向けて、5つの戦略目標が示されている。すなわち、

1. 官・民協調的なマクロ経済環境の構築
2. 紛争に起因する貧困の削減
3. 貧困層に配慮した成長のための機会創出
4. 人的資源への投資
5. 貧困層のエンパワーメントとガバナンスの強化

貧困層に配慮し、民間の力を活用し、人的資源に投資することが、貧困削減のキーワードとして認識されている。5つの戦略目標の下には、それぞれの開発課題が示されている。

JICA の対「ス」国援助の将来展開では、「貧困削減のための経済成長」という政策目標を目指す「ス」国政府方針を支援することが求められることになる。図表 S-6-6 に貧困削減フレームワークの要素(政策目標、戦略目標、プログラム目標)を図示した。同図では、これら要素に、前掲図表 S-6-4 で整理された JICA 重点5分野ごとの今後の方向性に係る提言を対応させている。この提言に沿って「ス」国を支援すると、PRS 戦略目標の[1]から[5]までの課題の多くに対応することになり、提言した方向性の妥当性が認められる。ただし、和平や社会的調和の実現に係る支援、労働市場や金融市場の改革に係る支援、行政能力の向上や地方分権などに係る支援という点については、別途検討の余地が残されている。

分野別評価の結果として提言された支援の方向性は、分野別/セクター別の援助アプローチという従来の枠組みの中で挙げられたものだが、これらを貧困削減フレームの要素と対応させ、マトリックスとして整理することは、分野別/セクター別の援助プログラム/プロジェクトの貧困削減フレームにおける妥当性を確認することにつながる。例えば、「紛争に起因する貧困の削減」という戦略目標のもとに「復興」という開発課題が示されており、これに対しては、運輸交通、電力、鉱工業、農業および保健/医療という各分野/セクターのプロジェクトが対応する。ここで、援助をより効率的・効果的に実施するために、異分野/異セクターのプロジェクトを束にする分野横断的なプログラム・アプローチを採用することを提言したい。例えば、北・東部地域の復興を目標に掲げる場合、道路、電力など生活基盤をリハビリするとともに、農村開発、地場産業振興、農産加工の振興により地域経済を活性化し、あわせて保健/医療体制を強化することで暮らしの安全・安心を高めるようなことを全体的視野で考える必要がある。本文で述べたように、このようなアプローチは ADB などが既に採っており、JICA としても、分

野横断的アプローチによる援助の有効性を検証する必要があるが、積極的に取り組むことが望まれる。

今後の「ス」国開発計画はPRSPをベースに展開されよう。具体的にはPRSPは今後地域別・セクター別に資源配分計画(リソース・プラン)として「統合的な複数のプログラム/プロジェクト計画」に分割される。今後の JICA 国別事業実施計画もこのリソース・プランを参考にセクター間又は地域間のバランスに配慮しながら国際機関・他のドナーと連携・調整しつつ策定されなければならない。その際、PRSフレームワークを踏まえ JICA としての支援フレーム、即ち上位戦略目標、セクター別、プログラム/プロジェクト別介入手段の体系図を作成することは計画の実施及びモニタリング評価に資する点から有効である。

(3) 国土政策・公共政策に係る知的支援

本節(1)項では分野別評価を通して得られた JICA 協力への提言、(2)項では貧困削減フレームに対応した事業展開の可能性について提案した。本項では、「ス」国が直面している様々な開発課題に総合的に取り組むためには、分野を越えた視点に立った総合的取り組みの必要性について提言する。この提言の背景として以下の点があげられる。1 つは長期計画的開発志向の欠落である。「ス」国では、イデオロギーや開発戦略・政策が大きく異なる 2 大政党による交互の政権立替によって独立後策定・実施された開発計画はいずれも途中で変更されてきた。1979 年以降は公共投資計画(PIP)のみが策定されている。2001 年に策定された「Vision 2010」は長期開発ビジョンを示すことを意図したが、2002 年の新政権誕生によって不採用とされている。2 つ目は、社会開発重視の開発戦略をとってきたため、経済発展と社会開発の不均衡が様々な問題を生み出していることである。これらの課題に対応するためには、長期的な産業政策と国土の均衡ある発展をバランスさせた総合的開発ビジョンの策定と効率性を重視した公共政策のあり方についての政策支援が有効である。これらのテーマについては我が国は他のドナーより比較優位のある知見と経験を有している。以下に、我が国の経験・知見を活用した知的支援の一環として、「ス」国側と共同して総合的開発ビジョンの策定及び公共政策手法の研究に係る支援を JICA 協力プログラムとして検討することを提案する。

総合的な開発ビジョン策定支援

まず、長期的かつ総合的な開発ビジョンの策定が望まれる。これは、本評価を通じて、協力案件の取り上げがスポット的であったことが指摘されていることと、「ス」国側にも長期ビジョンが整備されていないこと等を考慮して提案するものである。例えば、具体的に、下記の開発ビジョン策定に協力することを提言する。

[国土総合開発計画の策定]

我が国では、第 1 次から第 5 次まで全国国土総合開発計画を策定し、それに沿って復興・開発が進められてきた。この経験は、経済社会政策と社会資本整備の空間的展開を示した長期的ビジョンを策定し、長期的視野に立った経済インフラ整備を進めるもので、国際機関

(世銀・ADB など)が短・中期的視点から開発計画を策定するのとは趣が違ったアプローチであり、我が国の実績を活かせる協力分野と考えられる。一方、「ス」国の国土開発は、政権や政治によって優先事業が変わるなど、一貫した経済インフラ開発目標・戦略を持たずに進められてきたとみうけられる。20年にわたる民族紛争解決への道が見えてきた現在、「ス」国の復興・開発に向けて全民族・全国民が共通のイメージを持って開発に取り組むためにも、国土総合開発計画を「ス」側と共同して策定する意義は大きい。特に、紛争再発を予防するために、社会資本整備を通じた地域的なフィジカル・インテグレーションを促進することが求められよう。できる限り早い時期に、全国国土総合開発計画の策定に JICA が協力することを提言する。

[全国交通運輸整備計画の策定]

本評価でも指摘されたとおり、道路・鉄道・港湾・空港などの交通運輸インフラが個別に計画され、スポット的に実施されてきている。限られた資源の有効利用のためには、交通モードを統括した視点から総合的整備計画を策定する必要がある。特に、民族紛争の解決によって、北部・東部地域を含めて交通運輸インフラをどのように進めて行くかが課題とされている。そこで、全国レベルでの交通運輸インフラの整備の戦略・シナリオを検討し、長期計画を策定することが望まれる。但し、交通運輸計画は、産業政策などにも影響されるので、前述の国土総合開発計画の策定に引続いて実施することが望ましい。これまで、「ス」国の交通インフラ整備に貢献してきた JICA として、全国交通運輸整備計画の策定に協力することを提言する。

[トリンコマレ地域産業振興計画の策定]

国土総合開発計画の策定と並行して、将来的に開発ポテンシャルの高い東部トリンコマレ地域の産業振興計画を策定することが望まれる。同地域は、自然条件に恵まれたトリンコマレ港を活用することができ、西部州コロボ首都圏への一極集中を避けて、バランスがとれた地域開発を目指すためにも重要視される。この地域の開発では、地域の観光振興、工業振興、農産加工振興、都市開発などの開発戦略を検討して開発シナリオを策定し、それに準じて港湾整備計画を策定するアプローチとすべきである。北部・東部州の復興・開発のシナリオを整えるためにも、トリンコマレ地域産業振興計画の策定に JICA が協力することを提言したい。

公共政策に係る共同研究の推進

従来の JICA 協力は、プロジェクト・ベースでの協力が主体とされてきている。しかし、本評価でも指摘されたように、「ス」国では開発に係る様々な問題・課題を抱えている。「ス」国の技術・発展レベルを考えるなら、これ等の問題・課題に関して JICA と「ス」国側が共同して対応策を研究することが考えられよう(移行国への経済政策支援に類似した協力をするが、特定テーマ別に共同研究する形態)。共同研究の課題としては、本評価を通じて、以下の課題が提示されている。

[私学振興策の研究]

「ス」国では、教育・医療は無償の施策がとられてきたが、将来的には私学の振興が課題とされてこよう。この課題に対しては、調査プロジェクトとして取り上げるよりも、共同研究課題として取り上げ、「ス」国側との共同政策研究とすることが望ましい。

[社会保険制度の研究]

無償で医療サービスが提供されてきているが、将来的には健康保険、医療保険などの制度を導入して、一部受益者負担とする施策が考えられてくるものと想定される。そこで、「ス」側と共同して、健康保険・医療保険制度の導入について、共同政策研究を進めることが望まれる。

[農村開発モデルの研究]

「ス」国では、2000年前の昔から溜池灌漑を中心とした農村が発展している。また、近年 NGOs の協力により、CBO や Socialization の手法も固められつつある。一方、我が国が協力した「マハヴェリ農業開発・システム C」や「ワラウエ農業開発」でも参加型農村開発が実施されつつある。このような経験をもとに、また日本の農村振興の経験も取り入れて農村開発のあり方を研究し、モデルとするための研究を進めることが望まれる。このモデル研究をもとに、「ス」側とも協力して、第 3 他国の農村開発を進めるプログラムに発展させることも考えられよう。

図表 S-6-6 : スリ・ランカ国貧困削減フレームワークと提言の対応

< 貧困削減フレームワーク >

< JICAによる今後の支援方向(提言)のポジショニング >

開発目標	戦略目標	開発課題	社会経済基盤開発						鉱工業 開発	農林水産業 開発	教育・人的 資源開発	保健/医療 体制の整備
			運輸交通	電力	電気通信	放送	上下水道 ・衛生	住宅				
貧困削減 のための 経済成長 (年10%)	官・民協調的な マクロ経済環境 の構築	● 貿易・投資政策の改革							B-3			
		● 商法改正										
		● 労働市場の改革										
		● 金融セクター改革										
		● 電力セクター改革		A-8								
	紛争に起因する 貧困の削減	● 和平										
		● 紛争被害者への効果的救済							A-13			E-2
		● 復興	A-2, A-4	A-9			A-12		B-2	C-1	D-1	E-2
		● 社会的調和への努力										
		● 港湾ネットワークの改善	A-5									
	貧困層に配慮した 成長のための 機会創出	● 近代的な道路網整備	A-1									
		● バスシステムの運用強化										
		● 鉄道の近代化	A-3									
		● 通信設備へのアクセス改善			A-10							
		● IT導入による郵政事業の近代化・合理化										
		● インターネットの地方への導入			A-10							D-2
		● 通信網・交通網の拡充による地域の競争力向上	A-3, A-5									
		● 農業・農村開発								C-3, C-5		
		● 中小企業開発										
	人的資源への投資	● 質の高い教育へのアクセス向上									D-1	
● 保健・医療											E-1	
● 安全な水へのアクセス、衛生環境改善						A-11						
● ごみ処理						A-11						
● サムルディー・プログラムの考慮												
● 社会保護(身体障害者、老人、災害被害者等)												
● 行政官の能力向上			A-7									
貧困層の エンパワメントと ガバナンスの強化	● 地方分権											
	● ジェンダー(女性の権利保護、雇用と就業機会の促進等)											
	● 小規模融資							A-13				
	● ボトム・アップ型の開発と環境への配慮											
	● 行政官の能力向上		A-7									

注1 : Government of Sri Lanka, "Connecting to Growth: Sri Lanka's Poverty Reduction Strategy", June 2002.をもとに作成。

注2 : 支援方向のポジショニングの欄に示すNo.と表S-6-4に示すNo.とは対応している。