

本編

第1章 評価のまとめと提言

1-1 評価のまとめ

本評価の詳細に先立ち、総合評価とそれに基づく提言を以下に記す。

1-1-1 総合評価

評価対象期間における対インド ODA に対しては、全体として肯定的な評価を与えることができる。本評価は「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の3つの観点から実施したが、「政策の妥当性」については肯定的な評価を下すことができ、「結果の有効性」については、特に否定的な事由は見られなかった。「プロセスの適切性」についてはおおむね肯定的に評価できるものの、幾つかの改善の可能性が残った。以下では、これら3つの観点から行った評価を記す。

1-1-2 政策の妥当性

今回の評価のための調査において特にその意義が強く認められたのが、2006年に策定された「対インド国別援助計画」の基本方針であった。この2006年計画は「日印パートナーシップ」の一部として援助を位置付けていることが特徴である。このことは、同計画の中の第一の重点課題として、インドの「経済成長の促進」のための支援の必要性がうたわれていることに、最も強く反映されている。というのは、低い一人当たり所得や貧困人口比率に象徴されるインドの貧困削減・社会開発的援助ニーズに十分配慮しつつも、インドの成長潜在力や世界経済における重要性を考慮すれば、経済的パートナーとしての位置付けをインドに対して与えるべきだと日本が認識していることが、この第一重点課題に込められているからである。これに基づき、日本の支援は少なくとも額の面において、経済関連及び環境関連インフラストラクチャがその太宗を占めている。このように、2006年計画を「パートナーシップ」と位置付けることと、その第一重点課題として「経済成長の促進」を掲げることは表裏一体をなしている。

この2006年計画における「パートナーシップ」の強調は、経済規模、人口規模共に大きく、国としての技術水準も高いうえ、経済成長率も高く、現代史的文脈においても第三世界、及び南アジアにおいて大きな影響力とリーダーシップを発揮してきたインドに対する援助方針の表現方法として適切であることが、今回の評価のためのインタビ

ューにおいて明らかになった。より具体的には第4章で述べているように、インタビューしたインド政府省庁、他ドナーの面談者が、インフラストラクチュア中心で、それがゆえに融資の割合の高い日本の支援の方向性に対して賛意を表明していた。インドには旺盛な生産・生活関連インフラストラクチュアの建設需要がある一方で、それらのすべてが商業的な採算性を満たすわけではないので、インドにとって市場の実勢よりかなり有利な金利が適用される円借款の意義は大きいといえる。

さらには、訪問した援助案件の実施にかかわるインド人専門家の深い知識と高いプロフェッショナリズム、及び面談対象となったインド政府の上級公務員の高い人的能力とそれに基づく矜持は、インドを日本と対等のパートナーと位置付けることの適切性を裏付けていた(オリッサ森林プロジェクト、コルカタ廃棄物プロジェクト、バンガロール養蚕プロジェクト等の章を参照)。

これらの観点から、対インド国別援助計画を「パートナーシップ」と位置付け、「経済成長促進」を重視して、生産・生活関連インフラストラクチュア中心の支援を行うことの妥当性は高いといえる。

1-1-3 結果の有効性

対インド援助の重点目標は、「経済成長の促進」、「貧困・環境問題の改善」と「人材育成・人的交流の拡充」である。以下簡単に、それらの観点別の支援の成果の有効性をまとめる。

「経済成長の促進」に直接寄与する支援分野としては、電力、運輸が挙げられる。電力については、国内電力需給に大きなギャップがあることから、供給力拡大が急務とされているところ、日本は発電、送電の両面において重要な役割を果たしている。電力を含むエネルギー全体に関して日本は第一位のドナーとなっており、ドナーの中でも中心的な役割を担っている。運輸部門には、日本の支援のフラッグ・シップ的な案件が過去に実施され、また今後も実施される予定になっている。既に一部が実施済みのものとしては「デリー高速輸送システム建設計画」があり、デリー市内の混雑を大きく緩和したと見られているうえ、日印の協力関係を一般の人々に印象づける事業となっている。このような日印協力の象徴的な役割は、貨物専用鉄道建設計画(Dedicated Freight Corridor)に受け継がれ、運輸セクターは今後も日印協力における1つの大きな柱になっていくものと思われる。

「貧困・環境問題の改善」に寄与する支援分野としては、教育、保健・衛生、地方開発、環境がある。教育については社会的弱者の能力強化、施設・機材整備を主たる内容として、草の根・人間の安全保障無償という形で、有効な支援がなされている。保健・衛生については、特に感染症とリプロダクティブ・ヘルスの分野で強みを発揮している。地方開発については、農業生産性向上、防災、観光の分野で、顕著な役割

を果たしている。環境分野についても日本の支援は大きな位置を占めている。特に上下水道、森林保全、都市環境整備(大気汚染、廃棄物、都市排水等)に重点が置かれている。上下水道については、円借款を活用したインフラストラクチャ支援に技術協力等のソフト支援が組み合わされている。森林保全も円借款を活用しつつ、インド政府が実施している共同森林管理に参画する形で支援がなされている。都市環境整備は、上述の上下水道に加え、廃棄物管理改善等が行われている。全体として、インドの環境問題を根本的に解決する方向に沿う支援がなされているといえる。

「人材育成・人的交流の拡充」は、国際交流と教育の二面で行われている。対インド ODA の総額に占める割合は大きくないものの、日印関係を水平的な協力関係と位置付ける上で、有効な役割を果たしている。

全体として、対インド ODA の結果の有効性について、特に問題は見られなかった。

1-1-4 プロセスの適切性

一方、「プロセスの適切性」については幾つかの改善可能な点が各方面から指摘された。ここではその中から、重要と思われるものを取りあげ、そのうちの幾つかは、次節で展開される提言の基礎とする。

1. 予測可能性

第一の重要な指摘として、日本の ODA は幾つかの点において「予測可能性(predictability)が低い」というコメントがインド政府の幾つかの省庁、他ドナー、草根・人間の安全保障無償資金需給団体から寄せられた。これは2つの意味合いがある。第一は日本の予算の単年度主義にかかわるものである。例えばデリー・ムンバイ間の貨物専用鉄道(Dedicated Freight Corridor)(西回廊)に関して、首脳レベルでも実務レベルでも全区間における協力ということで合意があるにもかかわらず、正式文書においては当該年度内に実施できる額及び区間のみの支援しか約束されないため、インド国民に対して説明がしにくい、というコメントがインド外務省の面談者から寄せられた。同様の「単年度のみの約束(commitment)」が受入れ側の長期計画策定の障害となっているというコメントが、日本の援助を受けている他ドナー(具体的には UNICEF)、団体からなされた。

この点は、いわゆる Japan Fund によって日本の資金を用いている世界銀行、アジア開発銀行が口を揃えてその使い勝手の良さを指摘したことと好一対をなしている。その1つの要因は、上記の Japan Fund の場合には支出に関する単年度主義の制約が小さいことにあると考えられる。

第二は、案件発掘から実施に至るまでにかかる時間の長さである。これは他ドナー

の一部がプロジェクト援助から非プロジェクト援助に重点を移しており、非プロジェクト援助は quick disburse を 1 つの特徴としていることから、プロジェクト援助中心の日本の援助の場合に要する時間の長さがより強く印象づけられていることによるものと思われる。

2. 柔軟性

第二の指摘は、支出の柔軟性にかかわる点である。最初の点は、かつて多くのドナーが採用していた原則を、他ドナーが緩めてきたのに対し、日本がそれらを基本的に遵守していることにかかわっている。具体的にいえば、従来、ドナーに依らず ODA は、(1)投資支出、(2)相手政府への援助、に限定するのを原則にしていた。しかしながら近年他ドナーは、これらの制約を徐々に緩めている。財政支援を増やしているドナーは投資支出のみならず、経常支出にも支援の範囲を広げている。また、相手政府ではなく、NGO や地方自治体に対して支援をするドナーも多い。日本もこれらの原則を例外なく守っているわけではない¹が、日本の ODA についてはこれらの原則を守らない場合の方が例外といえる。したがって援助受入国は、日本が上記の原則を例外なく厳守していると認識し、日本の援助は、これらの制約の分だけ他ドナーと比較して柔軟性を欠いていると見なしている²(具体的には第4章を参照)。

その一方で、柔軟性はだれもが望む要件とは限らないことにも注意が必要である。そもそも、援助によって流入した資金によって、だれの生産した財・サービスが調達されるかは、生産者にとっての大きな関心事である。というのは、生み出された財・サービスの需要に対して、だれが供給を行うかによって所得が創出される場所が異なるからである。基本的には、インド企業がその財・サービスを受注すればインドに所得が多く落ちることになり、日本企業が受注すれば日本人の所得が増える公算が高い。したがって、インドや他ドナーは援助に tied 条件が付く(ヒモ付き)ことに難色を示し、日本側はそれを望むこととなる。このような背景から、本評価のためのインタビューにおいて、日本側関係者はインド政府にとっての選択の幅が狭まることになっても、日本企業または日系企業による財・サービスの調達が増えることを期待し、インド側はそのような制約が付くことに難色を示していた。日本の援助の tied 条件は、調達の公平性という一般原則を満たしつつ、これら複数の関係者に配慮する形で適用せざるを得ない。

¹ 端的な例は草の根・人間の安全保障無償、草の根技術協力で、NGO 等にも支援を行っている。

² 一方、本文の論旨とは異なる文脈であるが、特に日本の円借款に関して「柔軟性が高い」という評価が、環境森林省や Kolkata Metro Rail Corporation での面談者によってなされていたことも特筆される。円借款を通じ、日本の援助機関とインドの援助受入れ機関が長期間にわたってプロジェクトをモニターする中で、日本側もプロジェクト成功のために、プロジェクト開始後も陰に陽に努力をしたことが、高く評価されていた。(第4章を参照)

3. 整合性

第三の指摘は、日本の援助が、インド経済・社会の発展に貢献している他の多くのアクターの活動とより整合的であって欲しい、という期待である。「他のアクター」にはインド中央政府や州政府、他の地方自治体、他ドナー、NGOに加えて、インドや他国の民間部門も含まれる。インドは人口、経済規模共に大きく、外国ドナーの役割や位置付けは、より規模の小さい開発途上国と比して限定的であることから、この整合性に関する配慮は、他の開発途上国に対する援助の場合よりも、細やかになされる必要がある。具体的には、インド政府の幾つかの省及び他ドナーの面談者から、幾つかのドナー協調枠組みに日本もより積極的に参加して欲しいとの希望が寄せられた。

また、民間部門の活動との整合性という観点から、官民連携に対する期待が、日系企業のみならず他ドナーの一部からも寄せられた。より具体的には世界銀行、USAIDの面談者が、民間部門による資源投入と日本のODAを整合的にすることで、相乗効果が発揮されることについての期待が表明された。

1-2 提言

以下では上記の総合評価を踏まえ、対インドODAに対する提言を記す。

1-2-1 日印パートナーシップの更なる推進

2006年対インド援助計画が、その内容を「パートナーシップ」と位置付け、経済・社会インフラストラクチャへの融資をインド支援の中心としていることが、今回の評価のための面談者の多くから高く評価されていたことを前節で述べた。この工夫の妥当性を示す論拠を、ほかに幾つか補完的に指摘できる。

それは第一にインド政府の高い借款返済能力である。インドは人口のみならず経済的にも大国で、その経済規模に比して財政規模も大きい。したがって、それらに比して借款は相対的に小さいことになる。

第二の点は、インド経済に大きな影響を与え得るフラッグ・シップ的プロジェクト(具体的には Dedicated Freight Corridor)が計画・実施されており、それに伴い前節で課題とした官民連携や、従来日本が東南アジアで展開した援助・投資・貿易の三位一体型協力が実現する可能性を秘めていることである。

総合評価で要約した点に上記の2つの観点を加味すると、2006年対インド援助計画で日印パートナーシップと位置付け、インドの経済成長とそれに資するインフラストラクチャ建設を支援の中心としていることの正当性はより強調されることとなり、この「パートナーシップ」という姿勢での交流を更に推進していくことが、第一の提言とし

て掲げられる。

1-2-2 より調和的な支援へ

一方言うまでもないが、インドはいまだに大きな貧困の問題をかかえている。経済成長は長い目で見れば貧困削減の助けになるのであるが、その効果が行き渡るまで、座して待つことができないのは明らかである。そのため 2006 年援助計画にも「貧困・環境問題の改善」が2つ目の重点目標として掲げられている。

従来インド政府は特に貧困削減の分野に日本を含むドナーが関与することに対しあまり前向きではなかったが、近年、inclusive growth というスローガンを掲げるとともに、ビハール州におけるドナー共同パイロット協力や、「性と生殖及び子供に関するセクター・ワイド・アプローチ (reproductive and child health sector-wide approach)」のような形で、ドナーの協力を得る方向に方針を転換したように見える。

そのような環境変化の中でこれまでの日本の社会開発関連援助を展望すると、これまではインドにおける膨大な支援ニーズの中で、幾つかの重要な課題をとりあげて、その個別課題への対応としては素晴らしい案件が見られる(第4章を参照)。また全インドで取り組まれている社会開発プログラム、例えばジョイント・フォレスト・マネージメント、国家農村保健計画(NRHM; National Rural Health Mission)、母子保健衛生プログラム、養蚕振興等の中に位置付ける努力もされている。ただし、基本的に案件ベースで出発したプロジェクトが中心であり、大きな社会開発目標の中での他の開発主体(インド政府や州政府、他ドナー、NGO)との役割分担及び協調の方策や、実施されたプロジェクトの成果の普及については、かならずしも明確にされるに至っていない。換言すれば、良い案件であったとしても、case-by-case 的に選択され、孤立した支援と見られ得る。

そこで今後は、これまでの「case-by-case 的支援」を、インド側の grand design との整合性とドナー間の役割分担の二面において、より調和的な方向へと発展させるべきである。例えば、保健部門で取り組まれたマッディヤ・プラデーシュ州の助産師養成プロジェクトの場合では、それがインド全体または各州の保健課題への対応や他のドナーが実施しているプロジェクトの中でどのように位置付けられ、全体として漏れている課題は今後だれがどのように担っていくのかを戦略的に検討し実施することによって、より調和的な支援が可能になる。前述のように、保健分野の中の母子保健と小児保健については Reproductive and Child health SWAp が始まっているので、それに参加しながらセクター全体をインド政府、他ドナーと共に展望すれば、上記の期待にこたえることができよう。同様に、養蚕プロジェクトやオリッサ州共同森林管理プロジェクトのように、既にプロジェクトが終了もしくは一定の段階に達しているプロジェクトについては、それぞれのプロジェクトの全国的計画の枠組みを前提に得られた成

果の普及を積極的に図ることによって、より大きなインパクトが可能になると思われる。また、特に社会開発が必要とされている貧困・後進地域については、ドナー間協調への積極的な参加も意義がある。一例を挙げれば、インドの中でも特に貧困問題が深刻とされているビハール州では、既にドナー共同パイロット協力が始まっており、インド政府、ビハール州政府及び外国のドナーが集中的に開発のための努力を傾注する意義は大きいので、日本の支援もその一翼を担うのであれば、他のアクターの活動と整合性が取れ、相乗効果をも期待できる有効な支援となろう。

インドにおいては、インド政府のイニシアティブが強いうえ、本来このような整合性の確保は援助受入国政府の責任であるとも考え得ること、さらにはドナーの支援がインドにおける開発のための総支出に占める割合が小さいことから、ドナーがそれぞれの支援の整合性に配慮しつつ援助を実施することには難しい面もあり、日本側援助関係者の取組はやや消極的だったと思われる。しかしながら、このような整合性が確保できなければ、日本の有効な支援も、孤立した単なる「大海の一滴」で、効果が限定的と受けとめられかねない。インド政府や州政府、他ドナー等の活動との整合性が認められれば、それらと調和した日本の支援の正当性が理解されやすい。

また、このようなドナー協調の根幹をなすのは受入国中央政府、地方政府、外国ドナーや NGO の明確で有効な役割分担であって、プール・ファンドではない。プール・ファンドに参加することが困難であったとしても、ドナー協調枠組みに積極的に参加することの意義はあろう。

前述のように、インドのインフラストラクチャ建設における日本の役割や位置付けは理解しやすい。同様の役割分担や位置付けの明確化が社会開発関連案件にも望まれる。日本の支援とインド政府、州政府自体の努力、さらには他ドナーの支援が相まって、インドにおける社会開発がどう進んでいくのか、そのビジョンを明確にすることで、相対的には多額といえない日本の社会開発分野支援の意義が分かりやすくなるであろう。

いま 1 つの整合性の観点として最後に強調したいのは、援助プロジェクトが現場の人材や資源を有効活用し、現地の条件と整合的にデザインされることである。インドは優れた人材を数多く輩出しており、その優れた人材や、彼らを育む現地固有の制度を有効活用することが、援助プロジェクトの円滑な遂行のために肝要である。今回視察したプロジェクトの幾つかは、このような現地の人材・資源・制度の有効活用という条件を満たしていたので、今後もその方向性が維持されることが望まれる。

1-2-3 南南協力への支援

これまで記したように、対インド ODA は、既に国際社会において大きな存在感をもち、高度技術を含めて巨大な成長の可能性も有しているインドとの相互協力関係の重要な一部として位置付けられている。インドはまた、その歴史的な歩みを背景に、途上国のリーダー的存在としての役割も果たしている。こうした観点から、日本の対インド ODA にとって、インドが日本の ODA によって蓄積された成果を他の開発途上国の開発支援に発展させることを支援する意義は大きい。また、こうした方策は、日印が協力して世界の平和や繁栄に貢献するという日印パートナーシップの理念にも合致している。

インドが他の開発途上国に援助を行うことを日本が支援する、という南南協力の萌芽は既に現れている。例えば、インド政府は 2008 年より、日本の技術協力から得られた養蚕技術を活用した第 3 国研修を実施している。日本は 16 年間(1991 年-2007 年)にわたりインド政府に対し養蚕技術協力を実施してきた経緯がある。インド政府は、これらの技術協力から得られたノウハウを活用し、養蚕業が盛んなアフリカ、アジア諸国に対し、熱帯地域で付加価値の高い絹を生産するための二化性養蚕技術を指導している(120 ページ、Box 2 を参照)。同研修に対し、JICA は 2009 年 12 月から 3 年間の予定で資金援助を行うことを合意しており、2010 年 2 月からは、2009 年-2010 年次の研修が開始されている。本事業は、対象国の養蚕技術の向上はもとより、日本、インド及び参加国の相互理解及び友好関係を促進することを目的に実施されている。

このように南南協力は、日本とインドの相互協力の範囲を拡張するという意味で有意義であるのみならず、これまで一定程度の実績が生まれつつあるという意味で、実現可能でもある。したがって、南南協力は日本のインドに対する ODA の 1 つの方法として、真剣に検討していくべきである。