

第2章 評価の実施方針

2-1 評価の背景と目的

インドと日本は長期的に友好関係にあり、現在、日本の援助は有償資金協力によるインフラ整備を中心として行われている。インドは急成長を遂げる「BRICs」の一角を担う新興国であり、インドの持続的発展を支援することは、日本との二国間関係を強化するとともに、アジア地域における平和と安全の確保に対する意義も大きい。インドは 1990 年代以来順調な経済発展を遂げており、都市部に中・高所得者層が形成されているのに対し、農村部及び社会的弱者層を中心に依然として貧困の問題が存在する。実際に、2004/2005 年度の調査では、全人口の 27.5% が貧困層として報告されており、その数は 3 億人ともいわれている。インドのインフラ整備に対する支援は、貧困の解消にも資するものであり、政府開発援助大綱にうたわれた「開発途上国の自助努力支援」及び「公平性の確保」の観点から有意義である。

日本は、大使館を中心とした現地 ODA タスクフォースと先方政府との政策協議を実施し、2006 年 5 月に(1)経済成長の促進、(2) 貧困・環境問題の改善、(3)人材育成・人的交流拡充のための支援を主眼とした「対インド国別援助計画」を策定した。また、両国政府は 2006 年 12 月に『日印戦略的グローバル・パートナーシップ』に向けた共同声明」を公表し、「インフラの整備及び製造業、貿易、投資の促進」及び「製造業促進のための人材育成」を含む、包括的な経済パートナーシップの強化を確認している。

以上を背景として、本評価は、日本の対インド援助政策を包括的に評価し、今後の対インド援助政策、経済政策の立案及び援助の効果的・効率的な実施に資するための教訓や提言を得ることを目的として実施された。また、評価結果を公表することで国民への説明責任を果たすとともに、関係各国政府・機関関係者や他ドナーにフィードバックすることで、日本の ODA の広報に役立てることとしている。

2-2 評価の対象と期間

本評価では、日本の対インド援助政策を対象として、主に「政策の妥当性」、「結果の有効性」及び「プロセスの適切性」の観点から総合的に評価した。

第一に、「政策の妥当性」については、2006 年 5 月に策定された「対インド国別援助計画」を主な評価対象とした。本評価では、この国別援助計画に加えて、同年 12 月に発表された『日印戦略的グローバル・パートナーシップ』に向けた共同声明」で確認された援助方針も考慮しつつ、それらの内容について整理し、政策協議で示された援助目的の妥当性について評価を行った。

第二に、「結果の有効性」については、2006 年のインド国別援助計画等で決定した重点課題を踏まえた援助が行われているかどうかについて評価を行った。日本は円借款を主体として、無償資金協力、技術協力等を行ってきたが、援助の結果を総合的に評価するためには各協力形態の有効性も含めて総括的に調査する必要がある。本評価では、無償資金協力、技術協力に加え、日本の円借款の結果の有効性（インドの経済発展と社会開発にどのような効果をもたらしたか）についても現地ヒアリング等を通じて調査を実施した。

第三に、「プロセスの適切性」については、「政策の妥当性」と同様、原則として 2006 年以降に行われた援助活動を対象として評価を行うこととした。

2－3 評価の実施方法

本評価を行うにあたり、まず、評価の視点、評価項目、評価指標を示す評価の枠組みを作成した。ここでは、外務省が実施する政策レベル評価の基本方針³にならい、政策、結果、プロセスの 3 つの視点から評価の枠組みを作成した。

2－3－1 評価の枠組み

1. 政策

政策の妥当性については、日本の対インド援助政策の援助目的・重点分野等の妥当性について、主として(a)相手国の開発ニーズとの整合性、(b)日本の上位政策との整合性、(c)国際的な優先課題との整合性、(d)他ドナーとの関連性などを評価することとした。

(a)については、インド政府により 2007 年 12 月に正式承認された「第 11 次 5 カ年計画」や、インド政府連立与党の「共通政策綱領」(Common Minimum Programme)等、現地の開発基本政策を定める諸文書の内容等と照らして、日本の対インド援助政策の目的・重点分野等が妥当であったかどうかを評価することとした。

(b)については、日本の援助の基本政策である政府開発援助大綱及び ODA 中期政策に対して、対インド援助の目的・重点分野等が妥当であったかどうかを評価することとした。

(c)については、人間の安全保障や環境保全といった国際的な優先課題と日本の対インド援助政策の目的・重点分野との整合性について評価することとした。

(d)については、日本の対インド援助政策の目的・重点分野等が、国際機関や諸外国が掲げる対インド援助政策の目的・重点分野(例えば世界銀行の国別支援戦略

³ 外務省(2009a)「ODA 評価ガイドライン 第 5 版」参照

(CAS=Country Assistance Strategy)や英国国際開発省 (Department for International Development: DFID)、米国国債開発庁 (United States Agency for International Development: USAID)、ドイツ技術協力公社 (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit : GTZ) の援助方針) 等と照らして妥当であったかを評価することとした。

2. 結果

結果については、「有効性」及び「インパクト」に着目して評価する。日本の援助のインプット・アウトプットを確認した上で、当該援助が有効なアウトカムを生み出しているか、主として、(a) 経済成長の促進、(b) 貧困・環境問題の改善、(c) 人材育成・交流の拡充、という3つの主要課題ごとに結果の有効性を分析し、最終的に同国の自立的な経済発展に与えたインパクトを評価することとした。

3. プロセス

「プロセスの適切性」については、主として(1) 政府(主として外務省)内のプロセス、(2) 日本と被援助国との間のプロセス、(3) 日本と他ドナーとの間のプロセスの3つに分けて、日本の対インド援助政策の立案・実施において適切な協力・協議・確認等があったかどうか、それらが効率的になされていたかどうかを確認することとした。

表 2-1 評価の枠組み－1

評価対象: 対インド国別援助計画			
評価視点	評価基準	評価内容、指標	情報収集方法・収集源
政策	妥当性	●政策の妥当性: 対インド援助計画は、日本の上位概念である政府開発援助大綱及びODA 中期政策の理念と合致しているか。また、インドの開発ニーズ、開発計画と整合的か。更に、他の主要ドナーの方針や現地援助協調の動きに逆行していないか。	◆文献調査 - 閣議決定「政府開発援助大綱」平成 15 年 8 月 29 日 - 外務省「政府開発援助(ODA) 中期政策」平成 17 年 2 月 - 外務省「対インド国別援助計画」平成 18 年 5 月 - 外務省「『日印戦略的グローバル・パートナーシップ』に向けた共同声明」平成 18 年 12 月 15 日 - 外務省「政府開発援助(ODA) 国別データブック 2008」 - 世界銀行 India - Country strategy for the period FY2009-2012 - EU Country Strategy Paper 2007-2013 - 国連開発計画「人間開発レポート 2007/2008」 - OECD International Development Aid Statistics 2009 - インド政府「インディア・ビジョン 2020」 - インド政府「共通政策綱領」 - インド政府「第 11 次 5 カ年計画」開発計画 - インド政府「社会福祉統計ハンドブック 2007」 - インド政府「貧困推計 2004-2005」貧困状況 等 ◆国内インタビュー: 外務省国際協力局、国際協力機構、在日本インド大使館等 ◆現地インタビュー: インド政府(財務省、外務省、農村開発省、都市開発省、社会正義付与省、インド準備銀行、主要援助実施省庁・機関)、インド国立応用経済研究所(NCAER)、インド国立農村開発研究所(NIRD)、日本大使館、JICA 事務所、現地ドナー(世界銀行、EU、UNDP、イギリス、ドイツ、アメリカ等)、現地プレス、現地 NGO (可能な範囲で)
結果	有効性	●重点分野ごとのインプット及びアウトプット実績 - 経済成長の促進 - 貧困・環境問題の改善 - 人材育成・交流の拡充 ●重点分野ごとの主要指標への影響 ●重点分野ごとのアウトカム(可能なもののみ) ●最終目標 - 南アジアの平和と安定への貢献 - アジア新時代にふさわしい日印パートナーシップの構築	◆文献調査 - 有償資金協力、一般無償資金協力、草の根・人間の安全保障無償資金協力、技術協力、開発調査、研修の案件ごとの資料 - インド政府各種統計資料 - 世界銀行、IMF、UNDP 等の各種統計資料 - 既存の評価結果資料: ◆現地インタビュー: インド政府(財務省、外務省、農村開発省、都市開発省、社会正義付与省、インド準備銀行、主要援助実施省庁・機関)、日本大使館、JICA 事務所、現地ドナー(世界銀行、EU、UNDP、イギリス、ドイツ、アメリカ等)、現地プレス、現地 NGO (可能な範囲で)

表 2-2 評価の枠組み－2

評価対象: 対インド国別援助計画			
評価視点	評価基準	評価内容、指標	情報収集方法・収集源
プロセス	適切性	● 策定プロセスにおける協議の有無: 被援助国のニーズを正確に把握するため、被援助国政府、実施機関、NGO を含む民間部門、国際機関をはじめとする他ドナーと援助方針作成にかかる協議がなされ、情報及びプロセスが共有されているか。	◆ 文献調査 年次政策協議録 本省協議資料 現地 ODA タスクフォース関連資料 現地 ODA 担当者の各種指針類 ◆ 国内インタビュー: 外務省国際協力局 ◆ インド政府(財務省、外務省、農村開発省、都市開発省、社会正義付与省、インド準備銀行、主要援助実施省庁・機関)、日本大使館、JICA 事務所、現地ドナー(世界銀行、EU、UNDP、イギリス、ドイツ、アメリカ等)、現地プレス、現地 NGO (可能な範囲で)
		● 実施プロセスにおける連携・協議の有無: 援助方針実施の段階で、必要に応じ被援助国政府、実施機関、NGO を含む民間部門、国際機関をはじめとする他ドナーと情報の共有、協議がなされたか。	◆ インド政府(財務省、外務省、農村開発省、都市開発省、社会正義付与省、インド準備銀行、主要援助実施省庁・機関)、日本大使館、JICA 事務所、現地ドナー(世界銀行、EU、UNDP、イギリス、ドイツ、アメリカ等)、現地プレス、現地 NGO (可能な範囲で)
		● 策定・実施プロセスは効率的であったか。: 援助方針策定に要した期間はどの程度であったか。また、実施に移す際、具体的プロジェクトの形成、実施は効率的に行われたか。	◆ 文献調査 ・年次政策協議録 ・各案件の形成・実施工程 ◆ インド政府(財務省、外務省、農村開発省、都市開発省、社会正義付与省、インド準備銀行、主要援助実施省庁・機関)、日本大使館、JICA 事務所、現地ドナー(世界銀行、EU、UNDP、イギリス、ドイツ、アメリカ等)、現地プレス、現地 NGO (可能な範囲で)

2-3-2 評価調査の実施手順

本評価は、国内文献調査、国内インタビュー、インド現地調査によって進められた。国内においては、国内外の文献による調査を行うとともに、援助関係者、政策担当者に対するインタビューを行った。次いで、国内調査を踏まえて、2009年10月にインドにおいて現地調査を行った。さらに、現地調査を踏まえて文献調査等を行い、最終報告書を作成した。

なお、この場を借りて、今次評価に際して国内調査及びインド現地調査においてインタビュー調査にご協力いただいた日本政府及び援助機関関係者、インド政府関係者、国際機関関係者、NGO関係者、学識経験者、その他の皆さまに改めて感謝申しあげる。

2-3-3 評価調査の実施体制

本評価にかかる調査及び検討作業は、以下の体制によって実施された。

山形 辰史	評価主任(新領域研究センター貧困削減・社会開発研究グループ長／開発スクール教授)*
押川 文子	アドバイザー(京都大学地域研究統合情報センター教授)*

評価コンサルタント

中野 正也	(株)三菱総合研究所 海外事業研究センター 主席研究員*
林 保順	同 海外事業研究センター 主任研究員*
水田 慎一	同 海外事業研究センター 主任研究員*
糟谷 英之	同 地域経営研究本部 研究員
齋藤 美穂子	同 海外事業研究センター 研究員*
高山 靖子	同 海外事業研究センター 研究員

*現地調査団メンバー。なお、外務省国際協力局評価・広報室の林田明子事務官も現地調査に参加した。

また、本評価の実施に当たっては、以下の外務省関係局・課室、JICA 及び JBIC 関係部局の協力を得た。

外務省： アジア大洋州局南部アジア部南西アジア課、国際協力局政策課、国別開発協力第一課、無償資金・技術協力課(当時)、有償資金協力課(当時)、評価・広報室

JICA： 南アジア部南アジア第一課

2-3-4 評価調査の制約

1. 定量的評価の制約

援助額の観点から、日本はインドにとっての主要ドナー国のひとつであり、インドも日本にとっての最大の被援助国のひとつである。したがって、国別評価を行うに当たっては、日本のインドに対する援助が、同国の経済発展全体に与えたインパクトの度合いを定量的に計測することが望まれる。しかし一方で、インドの国民総所得（GNI）は本評価の対象期間の初年である2006年で9,148億ドルであったに対して、海外からの援助資金が占める割合は0.15%であり、中央政府支出に占める援助資金の割合も2006年で0.98%と1%を切る水準であった⁴。

このように、日本の援助にとどまらず、インドに対する海外からの援助全体についてインドのGNIや中央政府支出に対して援助資金が占める割合は極めて低いため、日本の援助がインドの経済全体やセクター全体の発展に与えたインパクトを定量的に有意な形で計測することは困難であった。

2. 国土や援助規模の大きさと照らした現地調査期間の制約

インドは日本にとって最大の被援助国の1つである。特に円借款の供与額は大きく、2003年以降、インドは円借款の最大供与先国となっている。さらに、日本は円借款に加え、一般無償資金協力、技術協力、草の根・人間の安全保障無償資金協力等の援助を実施しており、その対象地域はインドの国土の広範にわたる。

本評価では、2週間にわたる現地調査を実施し、首都ニューデリーだけでなく、ブバネシュワール、コルカタ、バンガロールを訪問し、中央省庁、州政府等の関係者へのインタビュー及びプロジェクト・サイトの視察等を通じて、客観的かつ包括的な評価実施に必要な情報を最大限収集することに努めた。しかし、インドの国土が広いこと、それに伴い日本の援助実施地もインド各地に点在することから、この限られた時間内で実際に視察し、関係者にインタビューすることができたプロジェクトは、日本が実施する多数のプロジェクトの中の一握りに過ぎない。このため、インタビュー調査や視察調査を行えなかった部分については、文献の情報によりカバーせざるを得なかったり、それでも情報が得られなかった場合には、十分な評価ができなかった部分があることは否めない。

⁴ World Bank, World Development Indicators Database 2009