

## 事業事前評価表

### 国際協力機構南アジア部南アジア第一課

#### 1. 基本情報

国名：インド

案件名：社会保護のための新型コロナウイルス感染症危機対応支援借款

(The COVID-19 Crisis Response Support Loan for Social Protection)

L/A 調印日：2021年1月8日

#### 2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における新型コロナウイルス対応の現状・課題及び本事業の位置付け

2020年3月にWHOによってパンデミックが宣言された新型コロナウイルスは、インドにおいて3月末から急拡大、12月時点で感染者数は世界第2位の約1,000万人、死者数は世界第3位の約15万人に達しており、現在も新型コロナウイルスの同国における影響は深刻である。3月末より実施されたインド全土における外出規制（ロックダウン）は、段階的に解除が進められているものの、依然として感染拡大地域を中心に局所的なロックダウン措置が実施されている。その結果、新型コロナウイルスの感染拡大はインドの社会経済分野にも甚大な影響を及ぼしており、IMFは20/21年度の実質GDP成長率予測を約30～40年振りの低水準である▲10.3%としている。感染拡大及びそれに伴い長期化するロックダウン政策やその社会影響等は、企業の売り上げの低下、工場生産の停止・縮小、サプライチェーンの停滞等に繋がるなど民間企業活動の障害となっており、インド全土に5,000以上の拠点を置く、1,400社を超える現地日系企業の経済活動にも深刻な影響を及ぼしている。

経済の急速な落ち込みを受け、インド政府と中央銀行は、あわせてGDP比約15%にあたる総額約30兆ルピー（約43兆円、1ルピー＝約1.43円）の大規模な財政政策及び金融政策を通じて、経済の下支えを進めている。これら施策は国家財政を直撃しており、新型コロナウイルス感染関連の財政支出拡大、及び景気低迷に伴う歳入減少等により、20/21年度の財政赤字（州政府を含む）は前年度のGDP比▲8.2%から▲13.1%（IMF）に大幅に悪化すると予想される。

経済活動の停滞は、特に貧困層<sup>1</sup>や女性を含む脆弱層において深刻な影響をもたらしているとされている（ADB、2020）。ロックダウン政策による産業活動停滞の結果、インドの失業率はロックダウン前の2月時点の約7%の水準から、4月には23%台に急上昇し、貧困層を中心に一時的に1億人近くの失業者をもたらしたと見られ、貧困層及びその家族等の生活に深刻な影響を与えており、大

<sup>1</sup> 2018年度時点で全人口の約40.2%を占める低中所得国向け貧困ライン（\$3.2/日）以下で生活する層

きな社会不安を生んでいる（Centre for Monitoring Indian Economy、2020）。特に都市部において、地方からの出稼ぎ労働者として、建設業や製造業等に従事する多数の貧困層が職を失った。失業率は、11月にはロックダウン開始前の水準下回る約6.5%を記録し、回復傾向にはあるものの、その要因として労働参加率の低下も指摘されているほか、12月の失業率が約9%と悪化の兆しもあり、依然として貧困層を中心とする失業者並びに社会不安の影響を大きく受ける脆弱層への支援ニーズは大きい。

インドでは、州政府からその州の住民に対し社会保護にかかる行政サービスが提供される仕組みになっているため、出身州外で活動する数百万人の出稼ぎ労働者は、社会保護策の適用を受けるために、移動時の感染リスク上昇が懸念されるにも拘わらず、移動手段に制限がある中でも出身州への帰郷を余儀なくされた。後に経済活動が徐々に再開する中で、出稼ぎ労働者の労働力に依存している都市部の中小零細企業では、労働者の帰郷に伴う人手不足等深刻な影響が生じており、出稼ぎ労働者等の非正規労働者の生活支援及び、必要な支援が適切に受けられる制度整備の必要性が高まっている。また、農村部は、インドの全貧困層の約8割、インドの労働力人口の約7割を占めており（2011年国勢調査）、同地に帰郷する出稼ぎ労働者及びその家族等の生活を支援する必要性も生じている。さらに、労働者の中でも、最前線で新型コロナウイルスに対応する医療従事者は、業務に際して新型コロナウイルスに感染した場合に備えた十分な保険制度が整えられていない中での労働を強いられており、待遇改善が喫急の課題となっている。

2020年3月、インド政府は各種社会保護政策を含む一連の財政政策の中でも第一弾の中核的施策として、既存の5つの社会保護制度<sup>2</sup>を統合し、総額約1.7兆ルピー（約2.4兆円、1ルピー＝約1.43円）規模の「首相による貧困層向け福祉計画」（Pradhan Mantri Garib Kalyan Yojana。以下、「PMGKY」という。）の実施を決定し、急速に落ち込む経済影響の緩和や貧困・脆弱層支援を進めている。PMGKYは、保健分野従事者及び社会経済混乱の影響を大きく受ける貧困・脆弱層を主要な対象とする経済支援を伴う社会保護政策であり、1）保健分野従事者に対する無償の健康保険、2）脆弱層（農家・貧困層・女性・高齢者・障害者）向け現金給付、3）貧困層への食糧・燃料配給、4）正規・非正規労働者に対する救援物資や現金給付等を実施するとともに、国民が州を問わず社会保護施策を享受し、州を超えた移動を伴う労働活動に安心して取り組めるための制度づくり等、インドにおける新型コロナウイルス感染拡大による社

---

<sup>2</sup> 既存の社会保護制度は農村地域雇用創出制度、ガス燃料給付制度、寡婦・高齢者・障害者向け現金給付制度、低所得女性向け現金給付制度。これに、PMGKY実施に必要な州政府と中央政府省庁間の調整・モニタリング体制を含め、5つの社会保護制度を指す。

会経済的影響の抑制・緩和及び社会経済制度の強靱化を目的としたものである。

社会保護のための新型コロナウイルス感染症危機対応支援借款（以下、「本事業」という。）は、財政支援を通じ目下インド政府が抱える財政ニーズに応え、同政府が進める PMGKY の推進を通じて社会保護分野における課題解決を支援するものであり、当国の新型コロナウイルス対策における重要事業に位置づけられる。

## （２） 新型コロナウイルス対策に対する我が国及び JICA の協力方針等と本事業の位置付け

日本政府は、対インド国別援助方針（2016年3月）において、同国における経済成長が持続的かつ包摂的なものとなるために、貧困層の収入増のためのプログラムを重点分野とし、貧困削減・社会セクター開発に資する支援を行うと定めており、本事業は、重点分野「持続的で包摂的な成長への支援」の協力プログラム「基礎的社会サービス向上プログラム」に該当する。また、対インド JICA 国別分析ペーパー（2018年3月）主要開発課題「農村部での包摂的成長」においても、貧困層の生活環境改善のための保健等社会サービスの一層の拡充及び、低所得者層が暮らす農村部において持続可能で包摂的な成長を実現するための所得の確保等を行う必要性が述べられており、本事業はこれらの方針・分析に合致し、SDGs のゴール 1（貧困削減）、5（ジェンダー平等）、8（持続的経済成長）等に貢献する。さらに、インドにおける新型コロナウイルスによる社会経済的影響の抑制・緩和及び社会経済制度の強靱化を図る本事業は、同国の不安定な社会経済状況の影響を強く受け、ODA 事業含む建設現場等で現地人材確保に困難を来している同国進出日系企業のビジネス環境の改善を下支えし、日本経済の回復に向けた取り組みの一つにも貢献するものである。

## （３） 他の援助機関の対応

PMGKY を実施するインド政府に対して、世界銀行は「新型コロナウイルス感染症社会保護セクター対応促進プログラム」の第一期として、2020年5月に7.5億米ドルの融資を実行済。さらに、同年12月に同プログラムの第二期として4億米ドルの融資を承諾し、総額11.5億米ドルの支援を行う。アジアインフラ投資銀行（以下、「AIIB」という。）は、同世界銀行プログラムとの協調融資として7.5億米ドルの融資を実行済。フランス開発庁（AFD）とドイツ復興金融公庫（KfW）は、同世界銀行プログラムとの協調融資として、政策マトリックスを共有する形で各々2億ユーロ、2.5億ユーロの財政支援事業を承認している。アジア開発銀行（以下、「ADB」という。）は世界銀行プログラムとは別枠組み（景気循環対策支援ファシリティ）ながら、同様に PMGKY 向け支援として10億米ドルの融資を実行済。また、インド政府による約20億米ドルの保健分野の政策である「新型コロナウイルス緊急対応・保健制度強化政策」に対しては、世界

銀行が 10 億米ドル、AIIB が協調融資として同世界銀行事業に 5 億米ドルを融資を執行済。ADB は別枠組みながら、同政策向けに 5 億米ドルを融資。なお、新開発銀行（NDB）も保健・社会保護分野の両政策に対して、10 億米ドルの融資を承諾している。さらに、世界銀行は、中小零細企業への支援に取り組むインド政府への支援として、7.5 億米ドルの融資を同年 6 月に承諾し、実行している。

### 3. 事業概要

#### (1) 事業目的

本事業は新型コロナウイルス対策として貧困・脆弱層向け経済支援及び制度改革を行うインド政府への財政支援を行うことにより、同国の新型コロナウイルスによる社会経済的影響の抑制・緩和及び社会経済制度の強靭化を図り、もって社会経済の安定性及び社会経済成長の持続性の向上、ならびに開発努力の促進に寄与するもの。

#### (2) プロジェクトサイト／対象地域名

インド全土

#### (3) 事業内容

貧困・脆弱層向け経済支援及び制度改革に取り組むインド政府に対し財政支援を行うもの。本事業では、PMGKY に対して協調融資を行う世界銀行と以下の共通の政策マトリックスの下で支援を行う。

政策課題	政策アクション
既存の社会保護制度の強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 既存の社会保護制度を統合した PMGKY の承認</li> <li>• 3 か月分の無償食糧配給を行うための実施ガイドラインの策定及び承認</li> <li>• 労働者が「感染症の拡大」を理由に積立基金口座から現金を引き出す事を可能にするための規則改正</li> <li>• 中小零細企業に勤める低賃金労働者の積立基金へ、積立金 3 か月分を補填</li> </ul>
COVID-19 感染拡大中の医療関係者の保護	<ul style="list-style-type: none"> <li>• COVID-19 患者の治療に当たる医療関係者向けの特別健康保険制度の整備</li> </ul>
貧困・脆弱層向けの支援サービスの向上	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 建設労働者に対する救援物資供与及び現金支給のために、労働者福祉基金の活用を認める通知の発出</li> <li>• 他州からの出稼ぎ労働者への救援物資提供のために州災害対応基金の活用を認める制度変更</li> <li>• 現金及び PMGKY の給付金の引き出しを容易にするために、政府系金融機関に対して ATM 手数料の減免を求めるガイドラインの策定</li> </ul>

(4) 総事業費

借款額：30,000 百万円

(5) 事業実施期間

本事業の財政支援開始時期は2020年5月。政策アクションの達成は確認済みであり、貸付実行をもって事業完了とする。

(6) 事業実施体制

1) 借入人：インド大統領 (President of India)

2) 事業実施機関：インド財務省経済局 (Department of Economic Affairs, Ministry of Finance)

(7) 他事業、他援助機関等との連携・役割分担

1) 我が国の援助活動

コロナ禍の保健医療分野の緊急対応等にかかる財政支援として「新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援借款」を2020年8月31日に承諾済。本事業と併せて、新型コロナウイルスによる深刻な影響を受けるインドへの緊急的な支援を実施するもの。

2) 他援助機関等の援助活動

本事業は、世界銀行が二期に分けて実施する「新型コロナウイルス感染症社会保護セクター対応促進プログラム」の第一期との協調融資。世界銀行は貧困・脆弱層向け社会保護に関する政策マトリックスをインド政府と合意しており、同政策マトリックスの実施をAFD他のドナーも含めた協調融資により支援する。

(8) 環境社会配慮・横断的事項・ジェンダー分類

1) 環境社会配慮

① カテゴリ分類：C

② カテゴリ分類の根拠：本事業は、財政支援型借款のため、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」(2010年4月公布)上、環境への望ましくない影響は無いと判断されるため。

2) 横断的事項

① 気候変動対策関連案件：特になし。

② 貧困対策・貧困配慮：本事業は政策アクションの中に、貧困・脆弱層向けの救済物資や現金の供給などの経済支援等を含むことから、貧困対策案件に該当する。

③ エイズ/HIV等感染症対策：特になし。

④ 参加型開発：特になし。

⑤ 障害配慮等：本事業は政策アクションの中に、現金給付等、景気悪化の深刻な影響を受ける障害者向けの経済支援が含まれることから、障害配慮案件に該当する。

3) ジェンダー分類：

【ジェンダー案件】 ■GI (S) (ジェンダー活動統合案件)

<分類理由>本事業では寡婦や貧困層の女性向けの現金給付が含まれており、社会的経済的に脆弱な立場にある女性の生計支援を行っているため。また、現金給付受給者全体の3分の2は女性であり、指標はジェンダー別データを取得することとしているため。

(9) その他特記事項  
特になし。

**4. 事業効果**

(1) 定量的効果

アウトカム (運用・効果指標)

指標名	基準値 (2020年)	目標値 (2021/ 2022年)
インドの所得下位 20%を占める貧困世帯の総家計消費支出に対して、PMGKYに基づく社会保障プログラム支援が占める割合 (%)	0	40 (2021年)
PMGKYに基づき、3か月分の無償食糧配給を受け取った貧困・脆弱層世帯の割合 (%)	0	60 (2021年)
COVID-19の感染拡大を理由に積立基金口座からの現金引き出しを行った低賃金労働者の割合 (%)	0	25 (2021年)
PMGKYの下、政策発表から8週間以内に追加の支給を受け取ることのできた中小零細企業の低賃金労働者の割合 (%)	0	60 (2022年)
業務中に COVID-19に感染した医療関係者が、特別健康保険制度を使用した割合 (%)	0	30 (2021年)
労働者福祉基金に登録されている建設労働者が現金を受け取った割合 (%)	0	50 (2021年)
食糧配給制度を通じて食糧配給にアクセスできる、州を跨ぐ出稼ぎ労働者を含む国民の割合 (%)	0	33 (2022年)
PMGKY 関連給付の発表から8週間以内に少なくとも1種類の PMGKY 関連の給付を受けた貧困世帯の割合	0	60 (2021年)

(注) 運用・効果指標については、協調融資先の世界銀行と同じ指標を設定

(2) 定性的効果

失業者の増加抑制、貧困・脆弱層の生活の下支え、貧困・脆弱層向け社会保護政策制度の改善並びに運用体制の効率化、それらに伴うインド社会経済の安

定化。

(3) 内部収益率

プログラム型借款のため、内部収益率は算出しない。

## 5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件

特になし。

(2) 外部条件

インド国内で新型コロナウイルスの感染拡大が収束に向かう対策が維持され、急激な状況の悪化が回避されること。

## 6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

フィリピン「緊急財政支援円借款」の事後評価結果等からは、実施中の政策支援借款等の既存プログラム・ローンの枠組みを活用して供与され、経済危機という非常時において機動的・迅速に資金供与がなされたことで、支援の有効性が高まったとの教訓が導き出されている。また、緊急財政支援の目的の一つが危機への迅速な対応を促すための速やかな資金供与であるため、可能な限り支援供与までの手続き簡略化を図り、機動的且つ柔軟な仕組みとしておくことが望ましいとの教訓を得ている。上記を踏まえ本事業では、政策アクション及び評価指標の策定において、インド政府が既に策定し世界銀行と合意している枠組みを最大限活用することで、喫緊の資金ニーズに対し速やかな資金供与を可能としている。

## 7. 評価結果

本事業は、財政支援を通じ目下インド政府が抱える財政ニーズに応え、同政府が進める社会保護政策 PMGKY の推進を支援するものであり、インドの開発政策並びに我が国の対インド国別援助方針及び JICA の協力方針・分析に合致する。また、インドにおいて、貧困・脆弱層向け支援を通じ新型コロナウイルスによる社会経済的影響の抑制・緩和及び社会経済制度の強靱化に資するものであり、SDGs のゴール 1 (貧困削減)、5 (ジェンダー平等)、8 (持続的経済成長) 等に貢献すると考えられることから、事業の実施を支援する必要性は高い。

## 8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる指標

4. のとおり。

(2) 今後の評価スケジュール

事後評価 事業完了 2 年後。

以 上