

要 約

1. 評価の実施方針

(1) 背景・目的

日本の対ブータン ODA は、1964 年に農業指導専門家を派遣したことに始まった。ブータンにおける主要ドナーの一つとして、日本は農業分野および基礎的インフラ整備を中心に援助を行ってきた。またここ数年は、国民が幸福感を持って暮らせる社会を最終目標とする基本理念「国民総幸福量」(GNH: Gross National Happiness) 等、他国の経験の複製ではないブータン独自の考え方に沿った ODA を基本方針としている。2006 年は日本・ブータン国交樹立 20 周年であったことから、対ブータン ODA を振り返る良い機会と捉え、本評価を実施することとなった。

本評価は、主に(1)日本の対ブータン援助政策を全般的に評価し、一層効果的・効率的な援助実施に向けた改善点を特定し、具体的な提言を行うこと、(2)評価結果を公表することにより、国民への説明責任を果たすこと、(3)ブータン政府関係者や他ドナーに評価結果をフィードバックし、今後の同国開発の参考となる情報を提供すること、さらに、(4)日本の対ブータン援助の広報に貢献することを目的として実施された。

(2) 評価対象

国別評価では、通常、「国別援助計画¹」や「国別援助方針」を評価の対象としているが、ブータンは「国別援助計画」の策定対象国ではないため、明文化された策定基準や政策協議を踏まえた援助方針は特に策定されていない。また、公開資料としては、ODA 国別データブックに記載されている「対ブータン援助の基本方針」(以下、「基本方針」)があるが、ここで示された「基本方針」は、ブータン政府の開発計画やニーズ、これまでの援助実績に基づいた援助の基本的な考え方や重点分野を簡潔に記述したものである。したがって、本評価では、「基本方針」をはじめとする「過去 20 年間の日本の対ブータン援助全般」を評価の対象とした。すなわち、最初の個別案件が実施された 1981 年から 2005 年までの期間に実施された技術協力プロジェクト、無償資金協力、開発調査等、全ての援助事業を対象としている。ただし、同国及び日本のデータ、資料等の入手可能性を考慮し、重点となる評価対象期間は過去 10 年間程度とした。調査対象案件リストを次頁に示す(表 - 要 - 1)。

(3) 評価の実施方法

本評価では、「ODA 評価ガイドライン」に基づき「目的の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の 3 つの視点から評価を行った。またこれら 3 つの視点で評価を行う際には、日本の援助を目標の体系図に整理し、評価者と援助の実施主体である外務省、JICA 等の関係者との間で日本の「対ブータン援助政策」の全体像についての認識共有を図った(図 - 要 - 1)。目標体系図は、ODA 国別データブックの「基本方針」、外務省ホームページで公開されている「我が国の対ブータン経済協力の概要」(2006 年 2 月)を参考に作成し、外務省等関係者の確認を受けた。

¹ ODA の戦略性・効率性・透明性向上に向けた取組の一環として、被援助国の政治・経済・社会情勢を踏まえ、開発計画や開発上の課題を勘案し、5 年間程度の日本の援助計画を示す。2000 年より策定が開始され、2006 年 9 月現在、23 カ国で策定済み。

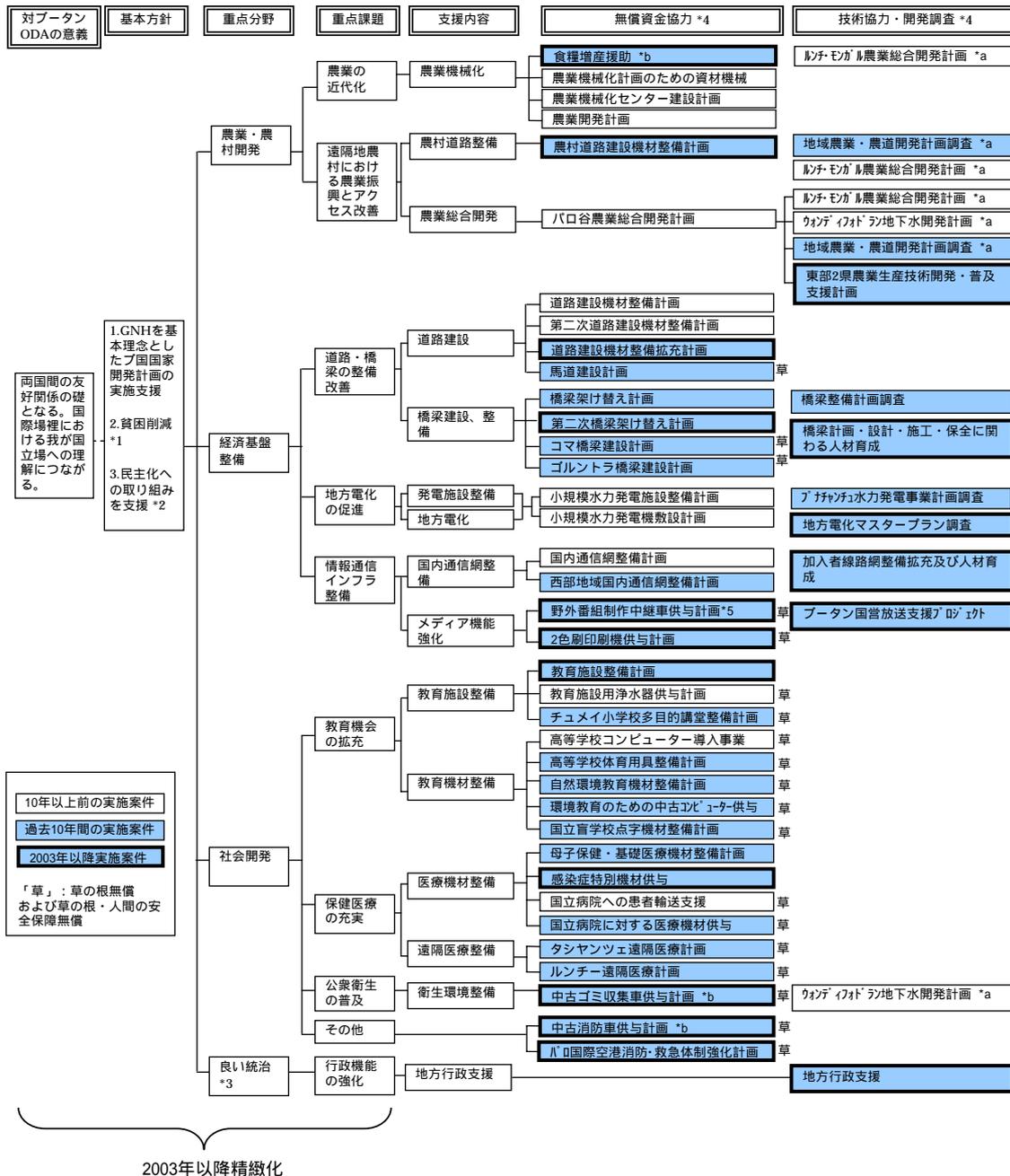
表 - 要 - 1 重点分野毎の実施案件リスト

重点分野	案件名	援助スキーム	開始 終了年度	金額 (億円)	
農業・農村開発	農業機械化計画のための資材機械	無償資金協力	1981	3.00	
	農業機械化センター建設計画	無償資金協力	1983	4.80	
	農業開発計画	無償資金協力	1986-1987	8.79	
	八口谷農業総合開発計画	無償資金協力	1989, 1990, 1993-1995	32.18	
	農村道路建設機材整備計画	無償資金協力	2004	5.21	
	食糧増産援助	無償資金協力	84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 00, 01, 02, 04	49.75	
	ルンチ・モンガル農業総合開発計画	開発調査	1986-1988	1.39	
	ウォンディフォドラン県地下水開発計画	開発調査	1993-1995	4.25	
	地域農業・農道開発計画調査	開発調査	2001-2002	1.23	
	東部2県農業生産技術開発・普及支援計画	技術協力プロジェクト	2004-2009	2.11	
	小計				112.71
	研修員受入 農林水産 (163人/2005年度まで累計)				
	専門家派遣 農林水産 (20人/2005年度まで累計)				
JOCV, SV派遣 農林水産 (27人/2005年度まで累計)					
経済基盤整備	小規模水力発電施設整備計画	無償資金協力	1985	6.24	
	小規模水力発電機敷設計画	無償資金協力	1989-1990	14.41	
	道路建設機材整備計画	無償資金協力	1987	4.12	
	第二次道路建設機材整備計画	無償資金協力	1995	5.57	
	国内通信網整備計画	無償資金協力	1991-1994	38.42	
	西部地域国内通信網整備計画	無償資金協力	1995-1998	22.65	
	橋梁架け替え計画	無償資金協力	2000-2003	17.62	
	道路建設機材整備補充計画	無償資金協力	2003	6.03	
	第二次橋梁架け替え計画	無償資金協力	2004-2007	3.04	
	橋梁整備計画調査	開発調査	1997-1998	1.35	
	プナチャンチュ水力発電事業計画調査	開発調査	1998-2000	3.25	
	地方電化マスタープラン調査	開発調査	2003-2005	2.15	
	加入者線路網整備拡充及び人材育成	技術協力プロジェクト	2003-2005	0.92	
	橋梁計画・設計・施工・保全に関わる人材育成	技術協力プロジェクト	2004-2007	0.35	
	国営放送支援プロジェクト	技術協力プロジェクト	2005-2007	0.91	
	プータン国営放送局テレビ番組ソフト整備計画	無償資金協力(文化無償)	2005	0.40	
	馬道建設計画	草の根無償	2000	0.09	
	コマ橋梁建設計画	草の根無償	2002	0.09	
	ゴルントラ橋梁建設計画	草の根無償	2002	0.10	
	農村地域におけるテレビ番組制作能力強化のための野外番組制作中継車供与計画	草の根・人間の安全保障無償	2004	0.09	
	2色印刷機供与計画	草の根・人間の安全保障無償	2004	0.10	
	小計				127.90
	研修員受入 公共・公益事業、エネルギー (268人/2005年度まで累計)				
	専門家派遣 公共・公益事業、エネルギー (23人/2005年度まで累計)				
	JOCV, SV派遣 公共・公益事業、エネルギー (85人/2005年度まで累計)				
社会開発	母子保健・基礎医療機材整備計画	無償資金協力	2000	2.05	
	教育施設整備計画	無償資金協力	2005-2008	4.74	
	地域交流研究センターに対する音響機材	無償資金協力(文化無償)	1989	0.48	
	国立図書館に対する煙蒸機材	無償資金協力(文化無償)	1991	0.46	
	学校教育施設に対するソカ語タイプライター	無償資金協力(文化無償)	1993	0.49	
	国立博物館に対する文化財保存記録機材供与	無償資金協力(文化無償)	1997	0.40	
	教育施設用浄水器供与計画	草の根無償	1992	0.05	
	国立病院への患者輸送支援	草の根無償	1994	0.05	
	高等学校コンピューター導入事業	草の根無償	1995	0.05	
	チュメイ小学校多目的講堂整備計画	草の根無償	1996	0.10	
	高等学校体育用具整備計画	草の根無償	1996	0.05	
	国立盲学校点字機材整備計画	草の根無償	1997	0.05	
	自然環境教育機材整備計画	草の根無償	1997	0.04	
	国立病院に対する医療機材供与	草の根無償	1999	0.09	
	タシヤンツェ遠隔医療計画	草の根無償	2001	0.08	
	ルンチー遠隔医療計画	草の根無償	2001	0.08	
	環境教育のための中古コンピューター供与計画	草の根無償	2002	0.04	
	中古ゴミ収集車供与計画	草の根無償	2001	0.16	
	中古消防車供与計画	草の根無償	2000	0.13	
	パロ国際空港消防・救急体制強化計画	草の根・人間の安全保障無償	2005	0.09	
	感染症対策等特別機材供与：予防接種拡大計画(EPI)およびポリオ根絶(UNICEFとのマルチ・バイ協力)	草の根・人間の安全保障無償	1995-2006	1.97	
	小計				11.60
	研修員受入 人的資源・保健医療・社会福祉 (218人/2005年度まで累計)				
	専門家派遣 人的資源・保健医療 (13人/2005年度まで累計)				
	JOCV, SV派遣 人的資源・保健医療 (88人/2005年度まで累計)				
	良い統治	地方行政支援	技術協力プロジェクト	2004-2006	2.44
		小計			
	研修員受入 計画・行政 (248人/2005年度まで累計)				
専門家派遣 計画・行政 (8人/2005年度まで累計)					
JOCV, SV派遣 計画・行政 (76人/2005年度まで累計)					
その他	鉱工業：研修員受入(34人/2005年度まで累計)、専門家派遣(9人/2005年度まで累計)、JOCV, SV派遣(21人/2005年度まで累計)				
	商業・観光：研修員受入(34人/2005年度まで累計)、専門家派遣(0人/2005年度まで累計)、JOCV, SV派遣(5人/2005年度まで累計)				
その他：研修員受入(22人/2005年度まで累計)、専門家派遣(2人/2005年度まで累計)、JOCV, SV派遣(3人/2005年度まで累計)					

注：1981年～2006年3月の間に完了、開始または継続中の案件。網がけは同1996年～2006年3月。金額は2005年度までの総計。

出所：外務省ホームページ、約束状況、ODA国別データブック、JICAホームページ事業概要、JICAフォローアップ調査(2006.03)、その他各種報告書。不明分については、外務省、JICAへの聞き取り調査にて確認。

図 - 要 - 1 対ブータン ODA の目標体系図



*1: 2006年2月「我が国の対ブータン経済協力の概要」に明記。*2: 2005年度より追加。*3: 2004年より追加。
 *4: 1981年以降の全案件（機材供与、専門家・ボランティア派遣、文化無償を除く）。
 *5: 農村地域におけるテレビ番組制作能力強化のための野外番組制作中継車供与計画
 *a: 1ヵ所以上の課題、支援内容にまたがる案件。 *b: 複数案件を実施。

2. ブータンの開発動向

ブータンは、1961年以降、現行の第9次まで、五ヵ年計画に沿った開発を進めてきた。また特に1990年代後半頃より、国民が幸福感を持って暮らせる社会を目標とするGNHを国家の開発理念として政府文書において明確に位置づけている。

2003/2004年度の政府の総収入 96.71 億ニュルタム(約 250 億円)のうち 44.56 億ニュルタム(約 46%)は援助(グラント)であり²、これは政府予算の約半分に値する。また、援助総額の 40%から半分程度はブータンと非常に密接な関係を持つインドからの協力である。ブータンはインドから多額の財政支援や専門家等人材の提供、道路、空港等の主要インフラ整備等の支援を受けており、開発一般におけるインドの役割は圧倒的に大きい。こうした外国からの援助や、政府の開発へのコミットメント、豊富な水資源を活かした電源開発等により、ブータンはわずか数十年で急速に発展し、1999年から 2004 年まで、平均 7%の高い GDP 成長率を示した。特に、水力発電は輸出の 40%、政府歳入の 38%を占め、ブータン経済を支えている。ADB や世銀によると 2006 年に操業開始したタラ水力発電所(1,020 MW)が完全に稼働するようになると、電力収入は GDP 成長率を 18%まで押し上げ³、1 人当たり国民所得は IDA 融資対象国の基準である 1,025 ドルを上回る⁴見込みである。

一方、労働人口の約 80%は農業に従事しており、国民の 3 分の 1 は貧困層に属している⁵。山がちで耕作可能面積が少ない国土にわずか 67 万人⁶の人口が散在しており、厳しい地理的条件や経済・生活インフラの未整備が、開発の最大の阻害要因である。政府の家計調査によると貧困層はアクセスが困難な地域に集中しており、都市部との貧困格差が深刻となっている。

また、ブータン政府は第 4 代国王の主導により、特に 1981 年以降、地方分権化と王政から議会制への移行を段階的に進めてきた。2001 年には憲法起草委員会が発足し、2002 年には地方分権化法が施行された。2008 年に新憲法の下での国民議会選挙実施が予定されており、2008 年を目指した政治行政改革が進められている。

日本はブータンに対し、1981 年以来、無償資金協力を中心に毎年 10~20 億円程度、2005 年度までの累計で無償資金協力 232.32 億円、技術協力 102.08 億円の支援を行ってきた。日本は 1987 年に DAC ベースで最大の援助供与国となり、その後も主要ドナーの一つであるが、DAC に属さないインドの支援額と比較すると日本の援助は 10 分の 1 程度に留まる。従来はハードを中心とした無償資金協力の占める割合が圧倒的に大きかったが、過去 10 年に限ると、金額、案件数ともソフトを中心とした技術協力の割合が増加している(図-要-1)。また、これまで有償資金協力の実績はない。

² 1 ニュルタム 2.6 円、Statistical Year Book 2004.

³ こうした歳入の増加は、他の発電所のローン返済開始や、新たな発電所建設、インドの一般財政支援の削減によって相殺される見込みである。World Bank. *Country Assistance Strategy for the Kingdom of Bhutan for the Period FY 06- FY09*, November 2005; ADB. *Country Strategy and Program 2006-2010*.

⁴ タラ発電所による 1 人当たり GNI への影響について記載した文書はないが、世銀は、2005 年の 1 人当たり GNI を 870 ドルとしているため、18%増と単純計算すると 1026 ドルとなる。また 2006 年 11 月の現地ドナー会合において、世銀は 1 人当たり所得が 1600 ドルに達する見込みであると発言している。なお、政府は 2005 年の年次報告書において、タラ水力発電所の操業開始によって 2006 年の GDP 成長率は 14.2%になると予測している。同報告書において 1 人当たり GDP は 1,320 ドル(2004 年)とされているため、1 人当たり GDP は約 1500 ドルに増える計算となる。

⁵ 全国で 31.7%が月間 1 人当たり 740.36 ニュルタムの貧困ライン以下に属す。Royal Government of Bhutan, *Poverty Analysis Report*, 2004.

⁶ これまでブータンの人口統計は、様々な調査や行政の記録に基づいた推計値であったため、機関により 50 万~200 万人まで異なる数値を使用していたが、2005 年にブータン政府が初めての国際基準に則った国勢調査を実施し、人口 672,425 人(うち 37,443 人は浮動人口、居住人口は 634,982 人)との結果を得た。現在は、国連、世銀等の各機関もこの結果を採用している。

3. 日本の対ブータン援助の評価

(1) 目的の妥当性に関する総括評価

1) 上位政策との整合性

先述の通り、ブータンに対する援助政策・方針は簡略的な「基本方針」に留まっている事情があるため、これを以て新旧 ODA 大綱及び新旧 ODA 中期政策に照らして厳密に整合性を検証することは困難である。だが、同「基本方針」に沿って実施された個別プロジェクトの実績からみれば、これらは日本の ODA の上位政策が目指す方向性に概ね合致している。したがって、「基本方針」は日本の上位政策の考え方や方向性を踏まえて策定されたと判断される。

表 - 要 - 2 五ヵ年計画の開発目標の推移

五ヵ年計画における開発の目標	
第5次計画 (1981-1987)	<ul style="list-style-type: none"> a. 持続可能で、受入可能なペースでの経済成長 b. 国内資源の開発による将来的な経済的自立 c. 地域間の不均衡の是正 d. 開発の計画・実施における住民参加と地方分権化
第6次計画 (1987-1992)	<ul style="list-style-type: none"> a. 政府の行政能力の強化 b. 「<u>ブータン人としてのアイデンティティ</u>」の保護と促進 c. 輸出促進策と徴税システム強化による国内資源の動員 d. 農村所得の向上 e. 農村地域の住環境整備と生活水準の向上 f. 保健衛生、教育、農業・畜産普及等のサービスの統合と改善 g. 人的資源開発 h. 住民参加と地方分権化の促進 i. 国家としての自立の促進
第7次計画 (1992-1997)	<ul style="list-style-type: none"> a. 自立 b. 持続可能性 c. 民間セクターの発展 d. 住民参加と地方分権化 e. 人的資源開発 f. 地域間のバランスのとれた開発
第8次計画 (1997-2002) <GNHの登場*>	<ul style="list-style-type: none"> a. 自立 b. 持続可能性 c. <u>文化的・伝統的価値観の保護と促進</u> d. <u>国家の安全保障</u> e. 地域間のバランスの取れた開発 f. 生活の質の向上 g. 制度強化と人的資源開発 h. 地方分権化とコミュニティ参加 i. 民営化と民間セクター開発
1999年 開発大綱 Bhutan 2020: A Vision for Peace, Prosperity and Happiness 発行	
第9次計画 (2002-2007) (= PRSP)	<ul style="list-style-type: none"> <5つの目標> ・特に貧困層における生活の質と収入の向上 ・<u>良い統治</u> ・民間セクター振興と雇用創出 ・文化遺産と自然環境の保護 ・早急な経済成長と開発の達成 <重点分野> 1. 基礎的経済インフラ整備(道路、配電、通信網の拡大) 2. 健全なマクロ経済政策(民間セクター育成) 3. グッドガバナンス(地方分権、制度整備) 4. 社会サービスの拡充(農村部のアクセス・生産性向上、基礎教育、保健医療、安全な水衛生)

*一箇所のみ

注: 下線部は、各五ヵ年計画で新たに追加された主要な内容やキーワードを表す。

出所: 各五ヵ年計画、上田晶子「ブータンにみる開発の概念」を基に作成。

2) ブータンの開発計画との整合性

評価対象期間中に策定されたブータンの開発計画には、第5～9次までの「五ヵ年計画」、1999年に初の開発大綱として制定された「Bhutan 2020: A Vision for Peace, Prosperity and Happiness」(以下、「ブータン2020」)がある。また、より上位の開発理念として、ジグメ・シンゲ・ワンチュク第4代国王により提唱されたGNHがある(表-要-2)。

具体的には、第5次五ヵ年計画では初めて計画の段階から現状分析が行われ、セクター別の目標ではなくセクター横断的な目標が提示されるようになり、内容面では水力発電や鉱業開発を通じた経済的自立に重点が置かれはじめた。また、第6次計画からは「ブータン人としてのアイデンティティ」の保護と促進が目標に加えられ、独自の文化を守りつつ開発を行うという新たな方針が打ち出されるようになった。第7次及び8次計画の中心課題は、「自立」、「持続可能性」であった。1999年に策定された「ブータン2020」では、GNHを開発理念としながら、「人間開発」、「文化遺産の保護」、「バランスの取れた公平な開発」、「ガバナンス」、「環境保全」という5つの長期的開発目標を掲げるようになった。これを受け、現行の第9次計画は、上位目標である「ブータン2020」の実現に向けた実施計画という位置づけとなっている。第9次計画は、ブータンの「貧困削減戦略ペーパー(PRSP)」としての役割も果たしている。また、現在策定中の第10次計画は、より貧困削減に重点を置くことが決まっている。

日本は、2002年より「基本方針」において「開発の基本理念であるGNHの実現を支援する」ことに言及し、日本の対ブータン援助にGNHの考え方を反映してきた(表-要-3)。また、五ヵ年計画の分野別予算配分と日本の重点分野を比較すると、農業及び経済インフラ分野を重点とする日本の支援はブータンの重点分野の推移と整合している。他方、ブータン政府が重視してきた社会開発分野は、日本も重点分野と位置づけているものの、金額的には支援は限定的であった。これは同分野に対しては他の多くのドナーが支援しているため、日本は農業及び経済インフラを重視してきたという経緯によるものである。したがって、日本の対ブータン援助は、同国の開発の重点課題に対応しており、妥当であったと判断できる。

3) 国際的な優先課題との整合性

途上国の開発を目指す国際的な取組みとしてミレニアム開発目標(MDGs)がある。MDGsでは、2015年までに達成すべき8つの目標を掲げている。日本の対ブータン援助は、「目標1:極度の貧困及び飢餓の撲滅」、「目標2:普遍的初等教育の達成」、「目標4:幼児死亡率の削減」、「目標5:妊産婦の健康の改善」の目指す方向性と合致していた。

表 - 要 - 3 対ブータン ODA の基本方針の変遷

年度	ODAの意義	基本方針(基本的考え方、あり方)	重点分野
1999		1) 友好関係(の促進) 2) LLDC(からの脱却)	・ 無償資金: 農業、基礎的インフラ整備 ・ 技協: 農業、基礎生活(BHN)、研修員受け入れ、協力隊派遣 ・ UNDP 人造り基金を通じた人材開発
2001		1) 友好関係(の促進) 2) LLDC(からの脱却)	・ 無償資金: 農業、基礎的インフラ整備 ・ 技協: 農業、基礎生活(BHN)、研修員受け入れ、協力隊派遣 ・ UNDP 人造り基金を通じた人材開発、地方行政強化等
2002		1) 友好関係(の促進) 2) 開発の基本理念であるGNH(の実現を支援)	1) 基幹産業である農業分野 2) 道路・通信等の社会インフラ整備 3) 基礎生活分野(BHN分野)
2004	1) 両国間の友好関係の礎となる。国際場裡における我が国主張への理解につながる。 2) 我が国ODAの効果的な実施を考える上での好例である。	1) 開発の基本理念であるGNHの実現を支援	1) 農業・農村開発 (農業基盤整備(農業機械化の促進を含む)、農業技術開発・普及) 2) 経済基盤整備 (道路・橋梁の整備改善、地方電化の促進、通信・放送の拡充改善) 3) 社会開発 (教育機会の拡充、保健医療(感染症の予防を含む)の充実、公衆衛生の普及) 4) 良い統治(地方分権の促進)
2005	1) 両国間の友好関係の礎となる。国際場裡における我が国主張への理解につながる。 2) 我が国ODAの効果的な実施を考える上での好例である。 3) 多くの専門家、JOCV、SV派遣により人材育成へ貢献する。	1) 民主化への取り組み支援 2) 開発の基本理念であるGNHに沿った支援 3) ブータンの最大の課題である貧困削減*	1) 農業・農村開発 (農業の近代化、遠隔地農村における農業振興とアクセス改善等) 2) 経済基盤整備 (道路・橋梁の整備、地方電化の促進、情報通信インフラの整備等) 3) 社会開発 (教育機会の拡充、保健医療の充実、公衆衛生の普及等)、 4) 良い統治(行政機能の強化等)

* : 国別データブックには記載されていないが、「我が国の対ブータン経済協力の概要」に明記。

注1: 斜体は前年からの変更箇所。

注2: 基本方針欄の()内は、内容から解釈し、補足した。

出所: ODA国別データブック、外務省「我が国の対ブータン経済協力の概要」(2006年2月)を基に作成。

4) 他ドナーの支援との役割分担

日本の「基本方針」と主要ドナーの重点分野を比較・検証した。「農業」分野は、日本以外にスイス、デンマーク等が重点としている。また、「経済基盤整備」のうち、「道路橋梁」分野をインド、ADB、世銀等が、「エネルギー」分野をインド、オーストリア、ADB等が、「通信」分野をデンマーク、インドが、それぞれ重点としている。また、「社会開発」分野のうち、「教育」を世銀、インド、スイス等が、「保健」をデンマーク、インド、ADB、UNFPA等が、それぞれ重点分野としている。また、「地方行政」分野を UNDP、デンマーク、オランダ等が重点分野としている。インドを除く多くのドナーが予算規模の制約等の理由からソフト分野の支援を中心としている中であって、日本がハードとソフトを組み合わせた支援を行っていることは、調査で訪問したブータン政府機関や UNDP から高く評価されていた。なお、日本の各重点分野におけるドナー間の資金的貢献度及びドナーとの調整については、後述の「結果の有効性」、「プロセスの適切性」に関する評価で記述する。

5) 目的に対する考察

日本の対ブータン援助は、日本の上位政策、ブータンの開発計画、及び国際課題とは基本線において齟齬は見られない。だが、現在国際的にスタンダードとなっている「成果重視」の視点において重要な、重点課題毎の達成目標、開発課題、援助の対象、受益者のニーズ等の狙いが伝わりにくく、日本の対ブータン援助から援助の目的と手段の関係を十分に読み取ることは困難であった。「国別援助計画」が策定されていないという条件の下、援助方針を明文化したものが「基本方針」のみという現状では、日本の援助方針や援助の目的、それを達成するための戦略を先方政府及び日本・ブータン両国内において伝える手段として不十分であると判断される。なお、他ドナー（最大のドナーであるインドを除く）の援助方針は日本の「基本方針」に比べて詳細に文書化されており、また定期的に改訂されている。

(2) 結果の有効性・インパクトに関する総括評価

「基本方針」に基づいて実施された個別案件は、所期の目的を達成し各重点分野の改善に概ね貢献している。ただし、「基本方針」には成果指標が設定されていないため、その達成度が測られていないこと、また、「基本方針」の成果が一つの国・機関の援助活動のみで全て実現できるものではない等の理由により、各重点分野における日本の援助効果を厳密に測ることはできない。したがって、本評価では、日本が重点とする各分野における日本の資金的貢献度を明らかにした上で、セクター別のマクロ・地域指標の改善度合い、ブータン側ニーズの充足度合い、裨益者への貢献度合い等から対ブータン援助の有効性・インパクトを検証した。

1) 日本の対ブータン援助の目的

「基本方針」の記述から、「両国の友好関係の深まり」、「ブータンの民主化の進展」、「ブータン独自の開発の進展」の3点を日本の対ブータン援助の目的であると読み取り、個別援助活動がこれらの達成にどのように貢献し、どの程度効果的であったかを可能な範囲で検証した。

ブータンでは在留邦人のほとんどを JICA 関係者が占めている。特にブータン政府やドナー関係者の間においてボランティアに対する認知度は非常に高い。また、1964 年から 28 年間農業専門家として活動し、ブータン国王より、外国人として唯一ダシヨー（次官レベルに相当）の称号を授与された西岡京治氏は、「ダシヨー西岡」としてブータンで広く知られている。また、2KR 供与 20 周年の記念切手等、ODA 案件はブータンの切手にもなった。新聞等に日本の対ブータン援助が取り上げられた例は多く、2006 年 4 月まで国内唯一の新聞であった Kuensel 紙（2005 年より週 2 回発行）では、2005 年 2 月から 2006 年 12 月の約 2 年間に、日本の援助に関する記事が約 30 本と、1 ヶ月に 1 本以上の割合で掲載された。これらを通じ、日本の ODA が、両国の友好関係促進に果たした役割は大きい。また ODA の貢献度を定量的に測ることは難しいものの、要人往来の実績や、国際場裡における日本の立場へのブータンからの一貫した支持、日本・ブータン友好協会等の活動からも、両国の友好関係は深められてきたと判断できる。

民主化の進展に関しては、ブータンでは 1981 年以来民主化が着実に進展しており、特に近年では 2008 年の憲法発布と総選挙実施に向けた機運が高まっている。日本による地方行政支援や研修はこうした流れに沿ったものである。また、先方政府からのヒアリングでは、日本の国内通信網整

備等の支援により中央と各県事務所の間の連絡体制が効率化され、これが地方行政の強化に貢献してきたことがわかった。

ブータン独自の開発の進展については、ブータンは、国民の3分の1が未だ貧困層に属しているものの、後発開発途上国からの脱却、貧困削減に向け順調に発展している。具体的には、2005年のUNDP人間開発報告書によると、ブータンの人間開発指数は1994年の0.338から2003年の0.536へと改善し人間開発低位国から中位国に移行している。インドを除いた最大ドナーである日本の援助はこれに貢献してきたと言える。

2) 重点分野1：農業・農村開発

ブータン政府はGDPの27%、就業人口の79%を占めるブータンの基幹産業である農業分野を開発重点分野と位置づけてきた。これに対応する形で、日本は同分野における主要ドナーとして、専門家の派遣に始まりこれまで農業機械化、農村道路整備、農業総合開発において数多くの支援を行ってきた。日本の農業分野支援の核としてブータン政府・国民に広く認知されている支援に、食糧増産援助(2005年度から貧困農民支援に改称、以下2KR)がある。日本はブータンに対して、1984年から2004年までに19回に亘り2KRを供与してきた。農業省の統計によると、ブータンの主要穀物であるコメ、メイズ、コムギの生産量は、1990年の56,565百万トンから2004年には150,503百万トンと約3倍に増えており(表-要-4)、また、国家の主要課題の一つである食糧(穀物)自給率についても1990年の66%から2004年には86.2%に向上している。このことから、日本の援助が同国の農業開発に大きく貢献してきたと判断できる。また、2KRで供与された耕耘機を購入・借上により使用している農民へのインタビューでは、農作業の効率化が図られていることや、所得の向上により生活レベルが向上していること等も確認された。また2KRによって積立てられた見返り資金は、農道および灌漑の整備等に有効に活用されている。さらに、日本の技術支援は、果物や野菜等の高付加価値作物栽培技術の向上ならびに普及にも貢献していた。

表 - 要 - 4 主要穀物の生産量の推移(百万トン)

生産量(百万トン)	1990年	1992年	1996年	1999年	2000年	2002年	2003年	2004年
コメ	31,320	28,560	42,500	45,212	68,573	63,752	45,806	54,325
メイズ	22,000	26,050	47,597	47,597	77,298	66,177	49,682	90,566
コムギ・オオムギ	3,245	3,480	8,500	10,436	6,109	6,341	5,748	5,612
合計	56,565	58,090	98,597	103,245	151,980	136,270	101,236	150,503

出所：農業省提出資料より作成。

一方、これまでの2KR支援は、個々の農家による農業機械の購入を前提としてきたため、購入が可能な平均所得水準以上の農民が主な対象となっていた。また、耕耘機は、2KRによる供与台数に比して購入希望者数が多いため、希望しても数年間購入が実現しない農家がある一方で、購入した農家の所得・生活レベルは、機械の活用により年々改善されていくのが現状である。この点に関し、農業省も、農業機械の配付ガイドラインの作成、農家グループによる機械購入の推進等により、既に2KRによる農民間の受益の公平性への配慮を始めている。

さらに、急峻な山岳地帯に位置するブータンでは、狭く急な傾斜地で耕作し、耕耘機等の機械の

導入が困難な農村も少なからず存在する。こうした地区では道路へのアクセスがないことが多く、農産物市場へのアクセスも悪く貧困率が高い。これまで日本の「遠隔地農村における農業振興とアクセスの改善」に対する支援は、ティンブー、パロなどの西部の都市部から距離のある地域（例えば東部地域）を対象としてきたが、都市部からの単なる距離の遠近ではなく「国道へのアクセスが困難な地区」という意味での遠隔地農村に対しては、直接的な支援は限られていたと考えられる。日本は既に農村道路建設機材整備（2004年度）等の支援を行っているが、各地域内におけるアクセスが困難な貧困スポットを意識した支援の重要性はますます高まっている。

3) 重点分野2：経済基盤整備

鉄道や国内航空便がないブータンでは道路が唯一の輸送手段であり、道路の未整備は同国の開発における最大の制約である。道路・橋梁分野において、日本は、道路改修整備に必要となる機材の供与や、橋の架け替えを行ってきた。道路局からは、日本の支援は道路交通の容量の改善・安全性の向上に貢献していると評価を得ているが、これについては統計データが存在しないため定量的な確認はできなかった。同分野には、日本以外にインド、世銀、ADB が支援を行っており、日本の支援は資金的貢献ベースでみると限定的である。しかしながら、ブータン政府からは、専門家、ボランティアの派遣により同分野における日本のプレゼンスが他ドナーと比較しても大きいこと、また、効果とは直接結びつけて議論できないものの、日本の支援による橋は耐久性が高く質が良いことについて評価を受けており、これらの点において同分野における日本の貢献は有効性が高かったと考えられる。

電力分野への日本の支援には、無償資金協力で供与した13基の小水力発電機、地方電化マスタープラン調査、プナチャンチュ水力発電事業計画調査がある。大規模な水力発電事業にインド、世銀、ADB 等が支援を行っている中、日本は、経済的な実現可能性のみに焦点を当ててではなく、貧困削減を重視した地方電化を支援してきた。ブータン政府は2020年までに全てのブータン国民に電気を供給することを目標に掲げており、日本の地方電化マスタープランは、ブータンのニーズに対応し目標達成のための計画づくりを支援したとして、貿易産業省エネルギー局はその重要性を高く評価していた。

情報通信分野への日本の支援は、1991年から1998年にかけて無償資金協力により集中的に行われており、日本の対ブータン援助額に占める割合からみても農業分野に次いで大きい。同分野における日本の協力の最大の貢献は、それまで3地域に分断されていた電話網を一体化したことで、電話の普及率を上げ、また、地形的に周囲の地域から孤立した地域に住む人々の利便性を高めたことである。具体的には、電話の主要回線は1990年の1,900回線から2005年には33,200回線と、約17倍に増えている（表-要-5）。さらに、2003年から2005年に実施された技術協力プロジェクトでは、様々な研修教材が開発され、日本の協力が終わった現在も、ブータンテレコムによりこれら教材を用いてIT人材の育成が継続されている。

表 - 要 - 5 電話主要回線数の推移

	1990年	1996年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
電話主要回線数	1,900	6,100	17,730	20,168	23,657	30,285	33,200

出所：MoIC 提出資料より作成。

4) 重点分野3：社会開発

表 - 要 - 1 から明らかな通り、日本の対ブータン援助において社会開発分野に対する資金的投入量は少ない。教育分野への支援は、2005年に初めて無償資金協力「教育施設整備計画」が開始されたばかりであり、成果の達成度を測ることは困難である。この分野には世銀、インド等数多くのドナーが重点的に支援を行っており、草の根無償案件やボランティア派遣が中心の日本の支援の資金的貢献度は小さい。初等教育就学率が1990年の55%から2004年の84%へと大きく向上するなど教育指標の改善は顕著であるものの、日本の支援は限定的であり、日本の支援とこれらの指標の推移との関連性は読み取れない。教育省からのヒアリングによると、文化無償や草の根無償案件により供与された機材は有効に活用されており、対象校の教育環境整備に対する貢献があったと推測されるが、調査の時間的制約から実際の現場を確認することはできなかった。建設中の中学校については、他ドナーと比較して建設費は高いものの、建物の質が高く維持管理費を抑えることができると教育省から評価を受けていた。

保健分野では、2000年に一般無償を通じ母子保健・基礎医療機材を支援した他、UNICEFとのマルチ・バイ協力を通じ過去10年間に亘りワクチン等予防接種関連機材を供与してきた。一般無償については、保健省ならびに関連施設でのインタビューや視察の結果から見る限り、機材は概ね有効に活用されていたと判断できる。表 - 要 - 6の通り、1994年から2005年の間に、5歳未満幼児死亡率は1000人当たり96.9人から61.5人に、乳児死亡率は1000人当たり70.7人から40.1人に改善しており、日本の支援機材はこうした指標改善に貢献したと言える。マルチ・バイ協力についてもこれらの指標改善への貢献があったと言える一方、UNICEF事務所とJICAとの間で二者間の役割分担や同事務所による日本の貢献についての周知不足等、運営管理上の問題があり、2006年より関係者間の定例会合が定められた。保健分野にはインド、デンマーク等のドナーが重点的に支援を行っており、草の根無償案件やボランティア派遣が中心である日本の保健分野への支援の貢献度合いは、上記を除けば総体として限定的であったと判断する。

表 - 要 - 6 主な母子保健指標の推移

	1984年	1990年	1994年	2000年	2005年
5歳未満児死亡率（出生1000人当たり）	162.0	123.0	96.9	84	61.5
乳児死亡率（出生1000人当たり）	103.0	90.0	70.7	60.5	40.1
妊産婦死亡率（出生10万人当たり）	770	560	380	255	NA
専門技能者の立ち会いの下での出産（%）		7*	10.9	23.6	49.1

* : 1987年。

出所： Ministry of Health. *National Health Survey 1990, 1994, 2000; Annual Health Bulletin 2006; 6th Five Year Plan.*

5) 重点分野4：良い統治

「良い統治」は2004年から重点分野に加えられた。個別案件としては「地方行政支援プロジェクト」1件が行われている他、複数の県知事等多くの研修員受入実績がある。投入が量的に限定されているため、行政機能の強化や地方分権の進展の総体に対する日本の貢献度を測定することは難しい。一方、第9次五ヵ年計画から地区（Gewog）レベルの開発計画策定が始まり、さらに第10次五ヵ年計画からは地区へのブロックグラント方式による資金配付が導入されることが決まっ

ている中、日本が地方の計画策定・実施能力の強化を行ったことは、ブータンのニーズに合致していたと評価できる。2008年の新憲法下での最初の総選挙に向けガバナンス分野への支援の重要性は増しており、類似の活動を行っている UNDP と協調する等、日本は時宜にかなった重要な貢献を行った。

(3) プロセスの適切性に関する総括評価

1) 日本側の援助実施体制

ブータンには日本の在外公館がなく、在インド日本大使館がブータンを兼轄している。また、大使館、JICA、JBIC現地事務所等から成る現地ODAタスクフォース⁷は設置されていない。したがって、援助実施においては、ブータン国内に唯一設置されており、2003年にボランティア調整員事務所から変更されたJICAブータン駐在員事務所（以下、JICA事務所）が現地レベルでの取りまとめを実質的に全て行っている。人員体制（マンパワー）が限定されている駐在員事務所である上、在外公館が置かれていないという事情から、本来業務に加え、各種ミッションへの対応等の調整業務や、JICA関係者の査証取得やフライトの確保等の事務作業に割かれる作業時間が非常に多いことが確認された。またJICA事務所及び大使館関係者によると、大使館とJICA事務所の間では、通常電話やメールベースでの協議が行われている。一方、時間的・予算的制約により大使館のブータン経済協力担当者の現地出張は年平均数回と限られており、大使館とJICA事務所が直接協議する機会は少ない。また、出張に当たってはその都度本省にりん請する必要があるためフレキシブルな出張が難しい。援助実施に際して大きな問題が生じている訳ではないものの、より効果的・効率的な援助実施の観点からは、援助実施体制には改善の余地があると言える。

2) 案件形成・実施過程

案件形成では、JICA事務所でのヒアリングによると、ブータンでは年度ごとに採択できる案件数が少ないため、これまでに蓄積されたパイプライン案件⁸を順次消化している状況であり、新規案件形成の余地が少ない状況であることが確認された。JICAのブータン国別事業実施計画は、対ブータン国別援助計画等の上位計画がないことから、ブータンの五ヵ年計画や日本の比較優位性を念頭において策定されており、国別事業実施計画も参考に策定されている対ブータン援助の「基本方針」の内容との齟齬はない（表 - 要 - 7）。一方、同計画は中・長期的計画という位置付けだが、実際には実施が想定される案件に合わせて毎年改訂されている。

重点分野間の優先順位づけについては、「新規案件要望調査に係る国別留意事項⁹」の策定等、本省と現地が意見調整を行う機会は存在するものの、JICA事務所を含む日本側関係者が政策的な議論を行い、要望調査に先立ち日本として統一見解を確認した上で、相手国政府に対しそれを明確に説明するという仕組みにはなっていない。「良い統治」の重点分野への追加が同分野の技術協力プロジェ

⁷ 現地ODAタスクフォースは、効果的・効率的な援助実施を目的として、開発ニーズの調査・分析、援助政策の立案・検討、援助対象候補案件の形成・選定、援助コミュニティとの連携強化等を行う。2006年9月時点で72カ国に設置されている。

⁸ 先方政府から要請を受け、日本としても支援したいと考えているが、予算上の制約により、次年度以降の要請案件として持ち越しとなっている案件。

⁹ 本省が大使館と正式に調整を行った上で毎年策定し、「基本方針」の重点分野と重点分野毎の開発課題、その年の要望調査実施上の留意点、要望目安数、スキーム毎の留意点を指示した文書。2005年までは技術協力課が主管だったが、将来的に国別課の主管に移る。ブータンは来年度から国別課の主管に移る予定である。

クト形成後に行われているように、政策に基づいた案件形成というよりは、むしろその時々現状に応じて対応してきたのが実状である。これらのことから、対ブータン援助の案件形成は、明確な援助政策に基づきその実現・促進に向けて戦略的に案件を形成するという手続きになっていない場合があると考えられる。

表 - 要 - 7 基本方針と国別事業実施計画の重点分野比較

対ブータン ODA の基本方針 (2005 年度)		JICA ブータン国別事業実施計画 (平成 17 年度版)	
重点分野	重点課題	援助重点分野	開発課題
農業・農村開発	農業の近代化、遠隔地農村における農業振興とアクセス改善等	農業・農村開発	農業技術開発・普及、農業の機械化・農業インフラ整備、農業経営・農家所得の向上
経済基盤整備	道路・橋梁の整備、地方電化の促進、情報通信インフラの整備等	基礎的経済・生活インフラの整備・改善	道路網および橋梁の整備・改善、地方の電化促進、通信・放送の拡充による情報普及の促進
社会開発	教育機会の拡充、保健医療の充実、公衆衛生の普及等	社会サービスの充実	初等・中等教育の量的・質的改善、職業教育の質的改善及び雇用促進、保健医療の拡充・改善による健康水準の向上
良い統治	行政機能の強化等	政府行政機能の向上	行政能力・機能の強化、政府防災能力の向上および体制の強化 (検討中)

案件実施プロセスについては、財務省でのヒアリングにおいて、手続きは体系的に整理され、効率的で予定通りに終了するとの評価を得た。また各省や個別プロジェクトの訪問においても大きな問題の発生は確認されなかったことから、案件実施プロセスは概ね問題なく管理されてきたと判断する。他方、外務省、情報通信省、教育省等から日本の援助システムが硬直的であり柔軟性に欠ける点があることや、支援機材のスペアパーツの調達が困難であることが指摘された。例えば、教育施設整備の無償案件において為替変動により支援総額が目減りし、基本設計では組み込まれていた教員宿舎などいくつかのコンポーネントが交換公文締結後の最終的な設計(詳細設計)には含まれず、教育省が追加の予算を確保せざるを得なくなったことが、教育省の他、財務省債務・援助管理局(DADM)局長、外務省二国間局長から案件実施上苦慮した例としてあげられた¹⁰。今後こうした問題の発生を避けるためには、スキームについてのブータン側への説明をさらに強化すること、また、基本設計調査の討議議事録(M/D)に、為替変動によるコンポーネント変更の可能性を明記し先方政府と合意しておくこと等が考えられる。

案件の実施過程の把握は、現場レベルのモニタリングを通じて行われていることが確認された。機材の使用状況については、先方政府側では、現状では「故障が発生したら対応する」という受け身のモニタリングが中心となっている。また日本側では、技術協力プロジェクトの中間、終了時および事後評価や、技術協力や無償資金協力の終了後一定期間を経過した案件について行われる事後状況調査等を通じて主に事後モニタリングを行い、必要に応じてボランティアの投入やフォローアップ案件を活用しプロジェクト成果の持続に努めている。ただし、日本が支援した機材が、受益者のニーズをどの程度満たしているかについてモニターするような仕組みは、日本・先方政府共に不十分であった。

¹⁰ 無償資金協力においては、基本設計の結果がそのまま建設に移される訳ではなく、閣議を通じた供与限度額の決定と交換公文(E/N)の署名を行った後に、詳細設計を行い、仕様内容が確定されることになる。そのため、ここで例に挙げられているのは、日本としては、無償資金協力スキームの手続きを順守した結果であり、現在のスキームに照らして不適切な手続きがとられたわけではない。

3) 相手国関係者とのコミュニケーション

案件の形成・実施プロセスについては、現地でのヒアリングによると、毎年 JICA 事務所が開催している「ODA セミナー」が日本の援助方針や手続きに関する関係者の理解を促進したと JICA 事務所、先方政府が共に評価しており、この点に関してのコミュニケーションは良好であったと評価できる。さらに JICA は、国別事業実施計画の英語版を作成し、これを先方政府と共有している。他方、財務省、外務省、公共事業省等多数の省より、日本の援助は支援の要請から採択・実施までに要する時間が長く、採択されない場合に他のドナーに支援を要請するタイミングを逸してしまうとの指摘もあった。

また、農業省のように長年日本の支援を受けている省はスキームに対する理解が深い一方、教育省のように初めて日本の無償資金協力を受ける省では、上述の為替変動の例などスキームの仕組み上避けられない問題について一部理解不足が見られた。政策レベルの対話については、ブータン側との政策協議、及びその前提となる日本側関係者間の会合を通じた認識共有が十分には行われておらず、改善の余地があると判断される。さらに、2006年4月にインドにおいて二国間レビュー会合が初めて開催されたことは非常に有意義であるが、議題は援助の基本方針の確認や実施中及び要請中案件の進捗状況のレビューであり、日本の中長期的な援助方針等、政策レベルの具体的な協議は行われなかった。

4) ブータン側の受け入れ体制

人事院（RCSC）が担当するボランティア事業と研修事業を除き、援助案件はすべて、各省が策定するセクター別五ヵ年計画に基づき形成され、DADM を通して要請されており、案件の形成・選択におけるブータン政府のオーナーシップは高い。これまで、ブータン政府のデータ収集、分析能力は脆弱であったが、2005年に国勢調査が実施されるなどデータの整備状況は徐々に改善している。

5) 他ドナーとの連携

ブータン政府はドナー協調に積極的でなく、支援内容の調整は DADM が各ドナーとの個別の会合を通じて行っている。こうした条件の下、日本は他ドナーと、マスタープランの作成と実施といった役割分担の形で連携したり、ガバナンス分野で UNDP と互いの事業評価に参加し合うなど、実施レベルにおいては他ドナーとの連携を図ってきた。政策レベルにおいては、2年半に1度 DADM が主催し、首都ティンプーやジュネーブにおいて政府担当者とドナーが一堂に会する援助国会合（Round Table Meeting）があり、日本は大使や JICA 事務所長、担当事務官等から成るミッションを組み参加してきた。一方、現地レベルの各種ドナー会合には JICA 事務所所長や企画調査員、専門家等が可能な限り参加しているが、現地ドナー機関のヒアリングからは、日本の参加や発言は、主要ドナーである日本への高い期待に比して限定的であることが確認された。日本の支援内容については、インフラ支援やボランティアについてよく知られている一方、重点分野ごとの戦略や具体的な支援内容に関してはドナー側の理解は必ずしも高くなかった。ドナー会合の機会を積極的に活用して、日本の支援についての情報提供及び情報収集を強化することは重要である。

6) 日本のスキーム間の連携

計画段階からスキーム間連携は考慮されており、専門家やボランティアが無償案件のフォローアップに入ったり、ボランティアが技術協力プロジェクトに関わるといった連携が促進されていることが確認された。草の根案件は、小規模で緊急性の高いニーズに対応するスキームとして活用されている他、専門家やシニア海外ボランティアの発案に基づいてその活動地域で実施されることが多く、成果が上がっている。先方政府からも多様なスキームを通じたハードとソフトを組み合わせた支援が評価されており、スキーム間連携は効果的であると判断される。

4. 提言

提言 1：大使館・JICA 間の意見交換の強化、及びブータン側との二国間レビュー会合の継続

対ブータン援助の効果的・効率的実施のためには、日本側関係者間で対ブータン援助に関する日本側の問題意識、政策の方向性等について定期的に議論を行い、これにより日本側の政策レベルでの見解を統一し、さらにその見解に関して政策協議を通じブータン側に伝えていくことが必要である。そのためには、将来的に在インド日本大使館、JICA ブータン駐在員事務所から成る「現地 ODA タスクフォース」を設置する方向が望ましい。現実的には、まずは 2007 年度中に、以下の 2 点の実施を提案する。

1.1 在インド日本大使館・JICA ブータン駐在員事務所間の意見交換を定例化する

将来的なタスクフォース設置に向け、在インド日本大使館と JICA ブータン駐在員事務所との間で定期的に協議を開始し、日本側の政策レベルでの見解の統一を図る必要がある。これに際しては、2008 年に JICA との統合が予定されている JBIC のニューデリー駐在員事務所も可能な限り巻き込むことが重要である。意見交換を通じて、重点分野毎の現状や課題を定期的に分析し、援助の狙いをより具体的に設定し、それを踏まえ重点分野間の優先順位付けをすることが、対ブータン援助の戦略性につながるからである。このような体制を作ることは、ブータンのように国別援助計画の策定の予定がない国や日本大使館がない国において、援助の戦略性を高め、援助実施体制の強化にもつながるモデルとなると期待できる。

1.2 ブータン側との二国間レビュー会合を定例化する

2006 年デリーで初めて開催された日本・ブータンの二国間レビュー会合は、両政府の政策対話の枠組みとして重要であり、定例化することが望ましい。この会合のタイミングに先駆けて上記 1.1 の意見交換を行い、そこで得た現状分析と日本の統一見解をブータン側に伝えることが重要である。これにより、同会合における協議の内容を案件レベルから政策レベルに転換することが可能となり、両者にとってさらに有意義な対話の場となることが期待される。

提言 2：今後強化すべき援助の方向性

2008 年に予定されている憲法制定と国民議会選挙実施、及び第 10 次五ヵ年計画の始動に向けてブータンの状況は大きく変化しており、このような状況を的確に捉え、その時々状況に則した協力を行っていくことが望ましい。今後の案件形成や要望調査において強化すべきと思われる日本の協力分野及び方向性は以下の通りである。

2.1 2008 年に向けて「良い統治」分野の支援を強化する

2008 年に向け、引き続き「良い統治」分野の支援を行うことが重要である。新体制下で重要性が増す地方行政分野に関しては、同分野で実績を有する日本と UNDP が、過去の協力から得られた教訓や考え方を共同で整理し、その結果をブータン政府及び他ドナーに紹介すること、また、協力対象地域の分担や協力手段について今後どのような連携が可能であるか、及び新たに参入してくる他ドナーとはどのような協調を行うかをドナー会議の場で積極的に示していくことが肝要である。

2.2 貧困削減に対する支援を強化する

2008 年に開始される次期第 10 次五ヵ年計画では貧困削減が大きく打ち出されることが分かっており、日本の協力も次期計画を踏まえ、貧困削減への貢献により狙いを絞った協力内容、協力対象地域となるよう見直していく必要がある。ただし、ブータンへの援助額は限られているため、財政支援への移行や社会開発分野からの撤退といった最新のドナー動向やブータンの経済指標の推移を注視しつつ、「選択と集中」の観点から重点分野間の優先順位を決定すべきである。

農業分野では、もし 2KR を今後ブータンにおいて継続するとすれば、これからは、地域ごとの貧困層の特性を踏まえ、貧困削減を重視した支援を行うことが重要である。同時に、2KR を補完・代替する支援として、ソフト面を重視した支援の継続や、農村道路整備等、道路へのアクセスが困難な農民を直接対象とした支援の強化も検討に値する。

現在の日本の 4 つの重点分野のうち、「社会開発（教育・保健）」への支援は他の重点分野に比べて極端に少ない。仮に経済基盤整備への支援を無償資金協力以外の予算でまかなうことができれば、これまでブータンに対して供与してきた無償資金協力あるいは技術協力の予算の一部を社会開発分野への支援強化に充当することが可能となるものと思われる。日本の強みであるハードとソフトの組み合わせによる支援を維持しつつ、重点分野間の資源配分を貧困削減への貢献の観点から見直し、特にソフト面での社会開発分野への支援も充実させることが必要である。

さらに、貧困削減は分野横断的な課題であることから、分野別にのみ対応するのではなく、道路整備と農業開発、道路整備と教育等、案件形成段階で分野間の連携を図り、相乗効果を狙うことも検討していくべきである。

2.3 統計データ整備に対する支援を強化する

ブータンの統計データはここ数年で大きく改善しているが、この分野では依然として支援が必要であることは間違いない。ブータンの統計データはここ数年で大きく改善しているが、この分野では依然として支援が必要であることは間違いない。GNH の指標化や、貧困削減の進捗や MDGs の成果を測るデータの精度を上げることは、ブータン政府にとっても日本を含むドナーにとっても重要であることから、日本も UNDP 及びブータン政府と連携しつつ、まずは統計局や日本の重点分野関係省の政策企画局（PPD）等に統計整備の専門家やボランティアを派遣するところから同分野への支援を開始することも一案である。また、ODA のアカウンタピリ

ティを高めるためには最終裨益者へのインパクトを確認することが重要であり、この点においても統計データ整備の支援の強化が望まれる。

2.4 重点分野にボランティアを可能な範囲で位置づける

「国別事業実施計画」において、ボランティア活動の一部をプログラムに組み込むことを今後も強化すべきである。ボランティア事業の性質や、青年海外協力隊とシニア海外ボランティアの性格の違いを踏まえた上で、重点分野のプログラムの中に位置づけられる職種（道路建機維持管理等）と位置づけは困難だが現地のニーズが高い職種（伝統建築の保護、都市計画等）を整理すべきである。プログラムの中に位置づけられる職種については、日本の他案件との連携を考慮し、重点分野の目標達成への貢献を意識した派遣計画を作成していくことが望ましい。

提言3：広報活動の継続

JICA 駐在員事務所及び外務省による広報活動は、日本・ブータン両国において日本の対ブータン援助に対する理解を推進し、「顔の見える援助の推進」につながるものであり、今後とも継続されることが期待される。また、日本の援助に関する情報を如何に現地報道で取り上げてもらうかというノウハウは、他の国でも参考となると考えられ、これを広く共有していくことが望ましい。