

第2章 ブータンの概況と開発動向

2.1 ブータンの政治、社会、経済状況

政治・社会状況

ブータンはヒマラヤ山脈東端に位置する面積 46,500 km²（九州の約 1.1 倍）の内陸国である。人口は約 67 万人²で、民族構成はチベット系 60%、ネパール系 20% 等である。チベット仏教が信仰され、公用語であるゾンカ語の他、学校教育で用いられる英語等が使用されている。政体は成文憲法を持たない君主制であり、立法機関として一院制の国民議会（150 議席：国民代表 105、僧侶代表 10、政府代表 35）が、国王や内閣へ助言を行う行政機関として王立諮問委員会がある。

1972 年に即位したジグメ・シンゲ・ワンチュク第 4 代国王は、第 3 代国王が進めた国政改革、近代化路線を引き継ぎ、王政から議会制への移行および地方分権化を主導してきた。具体的には、1998 年に大幅な国政改革が行われ、国王が行政権を内閣へ委譲し、閣議議長が国王から大臣による 1 年交替の輪番制へ変更された他、大臣の任命が、それまでの国王による任命から、国王の指名を受け議会の信任投票によって決定される方式へと変更された。また、国王信任投票制度が国民議会に復活した。2001 年には国王の指示により、憲法起草委員会が発足した。2005 年 3 月に憲法草案が公開され、同年 9 月より憲法草案につき国王が全 20 県で国民の意見を聞く公聴会が開始された。また同年 12 月、国王は、建国 100 周年記念に当たる 2008 年に皇太子が王位を継承し、新憲法の下で国民議会選挙を実施することを宣言したが、2006 年 12 月に予定を早め皇太子に譲位した。現在、目前に迫った 2008 年の立憲君主制への移行に向け、2005 年 11 月に作成された提言書 *Good Governance Plus* に基づいた改革が進められている。

中央の改革と並行し、地方分権も中央政府の主導で進められてきた。行政単位である 20 県（Dzongkhag）201 地区（Gewog）において、1981 年に県開発議会（DYT）が、1991 年には地区開発議会（GYT）が創設され、県から地区レベルへと段階的に地方分権化が進展してきた。2002 年 6 月に DYT、GYT への大幅な権限委譲を含む地方分権化法が施行され、同年 10 月には初の男女の直接投票による地区長（Gup）選挙が実施された。同法により、これまで中央政府から派遣される県知事が務めていた DYT 議長は、地区長等から成る DYT メンバーの互選によって選ばれるようになり、県知事の権限が縮小され、住民の代表の権限が強化されることになった。ブータンにおけるこれらの動きと日本の対ブータン援助や両国関係の主な動きを表 2-1 にまとめた。

² 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。

表2-1 ブータン国内および日本・ブータン関係の主要な動き

年	ブータンの主な動き	日本との対ブータン援助		ブータンとの関係の主な動き・要人往来	日本のODA上位政策	ドナー及び世界の動向
		無：一般無償、開：開発調査、技：技術、農業機械化計画のための資材機材（無）	両国関係の主な動き・要人往来 要人訪問 日本・ブータン友好協会設立			
1981	第5次五カ年計画（1981-1987）開始 県開発議会（DYT：全国20県）創設*1、県レベルでの地方分権化が始まる	「農業機械化センター建設計画」（無） 「食糧増産援助」（無） 「食糧増産援助」（無） 「小規模水力発電施設整備計画」（無） 「食糧増産援助」（無） 「農業開発計画」（無）開始 「ルンチ・モンガル農業総合開発計画」（開）開始	3月 外交関係樹立 3月 ツェリン外相（外務省費） 4月 ツェリン外相（非公式、ADB総会出席）	3月 在大阪ブータン王国名誉領事館設置 5月 ツェリン外相（ブータン名義） 2月 ワンチュク国王（大喪の礼出席）	第3次ODA中期目標（1986-1992）	
1982		「農業機械化センター建設計画」（無） 「食糧増産援助」（無）				
1983		「食糧増産援助」（無）				
1984		「食糧増産援助」（無）				
1985		「食糧増産援助」（無） 「農業開発計画」（無）開始 「道路建設機材整備計画」（無） 「青年海外協力隊派遣取組開始」 「食糧増産援助」（無）	3月 徳仁親王殿下（国王招待）	3月 在大阪ブータン王国名誉領事館設置 5月 ツェリン外相（ブータン名義） 2月 ワンチュク国王（大喪の礼出席）	第4次ODA中期目標（1988-1992）	
1986		「食糧増産援助」（無） 「農業開発計画」（無）開始 「道路建設機材整備計画」（無） 「青年海外協力隊派遣取組開始」 「食糧増産援助」（無）				
1987	第6次五カ年計画（1987-1992）開始	「食糧増産援助」（無） 「パロ台農業総合開発計画（フェーズI）」（無） 「小規模水力発電機材整備計画」（無）開始 「地域交流研修センターに対する音響機材」（無） 「食糧増産援助」（無） 「パロ台農業総合開発計画（フェーズII）」（無）				
1988	国勢調査実施	「食糧増産援助」（無） 「パロ台農業総合開発計画（フェーズI）」（無） 「小規模水力発電機材整備計画」（無）開始 「地域交流研修センターに対する音響機材」（無） 「食糧増産援助」（無） 「パロ台農業総合開発計画（フェーズII）」（無）				
1989	民族服着用義務づけ ネパール語による教育の禁止	「食糧増産援助」（無） 「パロ台農業総合開発計画（フェーズI）」（無） 「小規模水力発電機材整備計画」（無）開始 「地域交流研修センターに対する音響機材」（無） 「食糧増産援助」（無） 「パロ台農業総合開発計画（フェーズII）」（無）				
1990		「食糧増産援助」（無） 「国内通信網整備計画」（無）開始 「国立図書館に対する燻蒸機材」（無） 「食糧増産援助」（無）				
1991	地区開発議会（GYT：全国201地区）創設*2	「食糧増産援助」（無） 「国内通信網整備計画」（無）開始 「国立図書館に対する燻蒸機材」（無） 「食糧増産援助」（無）				
1992	第7次五カ年計画（1992-1997）開始	「食糧増産援助」（無） 「国内通信網整備計画」（無）開始 「国立図書館に対する燻蒸機材」（無） 「食糧増産援助」（無）	8月 社会党議員一行		政府開発援助大綱（旧ODA大綱）	
1993		「食糧増産援助」（無） 「ワオンテイ・フオタン県地下水開発計画」（開）開始 「パロ台農業総合開発計画（フェーズIII）」（無）開始 「学校教育施設に対するソンカ語タイプライター」（無） 「食糧増産援助」（無）	12月 柳谷JICA総裁	8月 ツェリン外相（非公式） 10月 C.ドルジ計画相（非公式）	第5次ODA中期目標（1993-1997）	
1994		「食糧増産援助」（無）	9月 日本・ブータン友好議員連盟一行	7月 ツェリン外相（非公式）		
1995		「食糧増産援助」（無） 「西部地域国内通信網整備計画」（無）開始 「第二次道路建設機材整備計画」（無） 「食糧増産援助」（無）				
1996		「食糧増産援助」（無）				DAC新開発戦略
1997	7月 第8次五カ年計画（1997-2002）開始	「食糧増産援助」（無） 「橋梁整備計画調査」（開）開始 「国立博物館文化財保存記録機材供与」（無）	3月 秋篠宮同妃両殿下（国交10周年・国王招待） 10月 松永政府代表	9月 ワンチュク農業副大臣（非公式） 10月 ツェリン外相 9月 ケサン皇太后（非公式）	中期目標の策定の取りやめ閣議決定	アジア経済危機

年	出来事	「ブナチャンチュク水力発電事業計画調査」(開)開始	4月 海部元総理	新宮沢構想表明 人間の安全保障の 考え方表明(小淵 首相)	包括的開発フレーム ワーク(CDF)
1998	・国王が行政権を内閣へ委譲 ・閣議議長を国王から大臣による年交替の輪番制へ変更 ・大臣の選任方法を国王任命制から議会の信任投票制へ変更、6閣僚が選出され、全閣僚が交代 ・国民議会への国王信任投票制度が復活	「ブナチャンチュク水力発電事業計画調査」(開)開始	4月 海部元総理	人間の安全保障の 考え方表明(小淵 首相)	包括的開発フレーム ワーク(CDF)
1999	5月 開発大綱である「Bhutan 2020: A Vision for Peace, Prosperity and Happiness」発行。GNHを国家目標と定める 6月 第4代国王戴冠25周年を記念し、公務員給与が40%増 ・ブータン国営放送がテレビ放送を開始 ・ブータン通信公社によるインターネットサービス開始	「食糧増産援助」(無) 「橋梁架け替え計画」(無)開始 「母子保健・基礎医療機材整備計画」(無)	6月 ティンレイ内閣議長・外相	ODA中期政策	貧困削減戦略書 (PRSP)の作成 要請
2000		「食糧増産援助」(無) 「橋梁架け替え計画」(無)開始 「母子保健・基礎医療機材整備計画」(無)	1月 藤田JICA総裁	8月 ドルジ農相	ミレニアム開発目 標(MDGs) 11月 第7回ブー タン援助国会
2001	11月 国王が新憲法起草を指示、憲法起草委員会が発足	シニア海外ボランティア派遣開始 「食糧増産援助」(無) 「地域農業・農産開発計画調査」(開)開始 「食糧増産援助」(無)	12月 ニドゥップ保健・教育相		
2002	6月 DYT、GYTへの大幅な権限委譲を含む地方分権化法施行 ^{*3} 7月 第9次五カ年計画(2002-2007)開始 10月 初の男女の直接投票による地区長(Gup)選挙実施				
2003	7月 6名の閣僚が再任され、新たに4閣僚を選出、10省体制となる 11月 携帯電話サービスが一部地域で開始される 12月 インドアッサム州からの分離独立勢力を南部で掃討	「地方電化マスタープラン調査」(開)開始 「加入者線路網整備拡充及び人材育成」(技)開始 「道路建設機材整備拡充計画」(無)	在大阪名誉総領事館開鎖	新ODA大綱	2月 第8回ブー タン援助国会
2004	12月 皇太子、正式に第5代王位継承者となる タハコ販売禁止 第9次五カ年計画のカバーノートとして、PRSPを策定	食糧増産援助(2KR)導入20周年 「食糧増産援助」(無) 「農村道路建設機材整備計画」(無)開始 「東部2県農業生産技術開発・普及支援計画」(技)開始 「橋梁架け替え計画」(無)開始 「第二次橋梁架け替え計画」(無)開始 「橋梁計画・設計・施工・保全に関わる人材育成」(技)開始	4月 ワンチュク内務文化省次 官、リンチェン環境副大臣 6月 ジンパ蔵相(非公式) 12月 在東京ブータン王国名誉領 事任命		
2005	1月 公務員給与が45%増 2月 国営新聞Kuenselが週1回から週2回発行へ 3月 憲法草案が公開される 5月 国勢調査実施 9月 憲法草案につき全20県で国王による公聴会開始 12月 国王、2008年の皇太子への王位継承と、新憲法の下での国民議会選挙実施を宣言	「国営放送支援プロジェクト」(技)開始 「教育施設整備計画」(無)開始 「ブータン国営放送局番組ソフト整備計画」(無)	6月 河井外務大臣政務官 10月 「ブータンと国民総幸 福量(GNH)に関する東京シ ンポジウム2005」開催	6月 ティンレイ内務文化相 (愛・地球博「ガガヨガ」-出 席)	新ODA中期政策 (政府案)
2006	2月 国内全土のテレビ中継視聴が可能となる 4・6月 民間新聞2紙創刊		4月 日本ブータン友好議員連 盟設立 国交20周年 1月 ノルブ財務大臣 4月 ドルジ国会議長		2月 第9回ブー タン援助国会

*1 県開発議会(Dzongkhag Yargay Tshogdu: DYT): 県内の各地区長(Gup)、副地区長、県内国会議員で構成される。
 *2 地区開発議会(Gewog Yargay Tshogchung: GYT): 各地区長(Gup)、副地区長、村落代表で構成される。
 *3 内務文化省任命の県知事の権限の中核部分をDYTとGYTへ委譲。従来県知事が努めていたDYT議長を、地区長が互選する制度を導入。県予算からのGewog向け予算の分離、DYT、GYTによる開発計画の策定などが定められた。
 出所: 外務省ホームページ、幸田雅治「ブータンの地方分権化支援の現状と課題(上)」、2006年1月、2月、諸橋邦彦「ブータン王国新憲法草案の特徴及び概要」、レプアレンス、2006年3月号、杉本充邦「2年余りのブータン勤務(2003年12月～2006年3月)で感じたこと」、2006年3月を基に作成。

外交関係

1949年のインド・ブータン条約締結以来、ブータンはインドと非常に密接な関係にある。第1次、第2次五ヵ年計画（1961-1970）ではほぼすべての開発資金をインドに依存するなど多額の財政支援を受けるとともに、軍事支援や、専門家、熟練・非熟練労働者の提供も受けてきた。道路、空港等の主要インフラ整備をはじめとする開発一般におけるインドの役割は現在にいたるまで圧倒的に大きい。2007年2月には、新国王のインド訪問時に新たなインド・ブータン友好条約が締結され、ブータンの自立性が担保された。一方、インドと中国の2大国に挟まれるという地政学的特徴を持つブータンは、インドと特別な関係を保ちつつも、国連第一主義を取り、独立と主権を維持してきた。1950年代まで鎖国政策を取っていたが、1962年にコロンボ・プランに、1971年には国連に加盟し、1980年代以降近隣諸国や西欧、日本との間で国交を樹立した。また、南アジア地域協力連合（SAARC）も重視している。これまでに近隣諸国、北欧諸国及び日本等21ヵ国およびEUとの間で外交関係を樹立しているものの、国連安保理常任理事国5ヵ国とは国交を結んでいない。中国とは1959年以来国境を封鎖しており、それ以前は盛んであったチベットとの交易も途絶えている。

近年ブータンは、2つの外交問題に直面してきた。ひとつは1990年代末頃から、インドのアッサム州で分離独立運動を行う過激派がブータン南部にキャンプを設置した問題である。ブータン政府と同勢力の交渉は決裂し、2003年12月、ブータン政府が軍事行動により過激派を掃討し、問題は決着した。2点目は難民問題である。1980年代以降、ブータン政府が国家のアイデンティティ強化のための施策（ゾンカ語の普及、伝統的な服装の着用義務）を進めたことに伴い、南部ブータンのネパール系住民が難民としてネパール国内に流入した。現在、ネパール東部の7つの難民キャンプでは、約10万人が生活しており、難民の保護・支援事業に毎年約2000万ドルが費やされている³。これまで両国政府は断続的な二国間交渉を通じ問題解決を協議してきたが、現在に至るまで解決の目途は立っておらず、特に欧州ドナーは早期解決を訴えると共に、ネパール系住民等国内のマイノリティの権利擁護を求めている。

経済・財政状況

ブータンは1999年から2004年まで、平均7%の高いGDP成長率を示した。成長の牽引役は豊富な水資源を利用した水力発電である。建設セクターもGDP成長率に貢献しているが、これも発電所建設によるところが大きい。これまでも、インドへの売電収入は輸出の40%、政府歳入の38%を占め、ブータン経済を支えてきた。さらに2006年8月、タラ水力発電所（1,020 MW）が操業を開始した。予定される2007年半ばまでに同発電所の6つのユニット全てが稼働するようになると、これまで437MWであったブータンの発電能力は3倍以上となり、電力収入はGDPの25%、政府歳入の50%を占め、GDP成長率を18%まで押し上げ⁴、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

³ UNHCR. *The State of the World's Refugees 2006*.

⁴ 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*.

ルを上回る⁵見込みである。

電力以外の輸出品には、フェロシリコン、炭化カルシウム、セメント等の鉱物製品や、木材加工品、果物等の農産物がある。ブータンはインドと自由貿易に関わる協定（India-Bhutan Trade and Commerce Agreement）を結んでおり、通貨ニュルタムはインドの通貨ルピーと等価で連動している。このため貿易相手国としてもインドの影響力は大きく、輸入の約95.9%、輸出の94.3%をインドが占めている⁶。2005年のGDP産業別割合は農業24.7%、工業37.2%、サービス業39.2%であった⁷。農業の割合は1987年には46%であったが、発電等新規産業の成長により低下している。一方、労働人口の約80%は農業に従事しており、農業は依然としてブータンの最大の基幹産業である。

表2-2の通り、国家財政は慢性的な赤字構造にある。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、これは政府予算の約半分に値する⁸。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。政府はデンマークの支援を受け税制整備を進めており、2002年には所得税が導入されたが、課税対象は年収10万ニュルタム以上と限定されるため、該当するのは一部の国民だけである。

表2-2 ブータン財政指標

	単位	1990	1995	2000	2005
人口	百万人	...	0.585	0.682	0.769
GDP（現行価格）	百万Nu	4,983.3	9,550.6	20,084.6	37,575.0
財政収支（援助を含む）	百万Nu	-390.0	7.9	-764.5	-4,929.3
財政収支（援助を含まない）	百万Nu	-793.4	-1,778.1	-3,748.8	-9,263.3
財政支出の対GDP比	%	35.7	38.3	41.5	41.4
一人当たり財政支出*1	Nu	3,247.0	6,227.3	12,654.4	20,287.4
一人当たり援助（贈与）受取額*1	Nu	894.1	3,031.3	4,804.3	5,686.6
歳入に占める援助（贈与）の割合	%	34.6	48.6	41.7	41.0

*1：1990年は1995年の人口で算出

出所：ADB, Key Indicators 2006

また、表2-3、表2-4にブータンと南アジア諸国の財政指標及び援助受取額を比較した。UNDPのデータによるとブータンの対GDP比のODA受取額（インドを含まない）は11.1%であり、南アジアの平均値0.7%を大きく上回っている⁹。また、人口が少ないため、1人当たりの援助受取額でも88.1ドルと、ネパール（18.9ドル）やスリランカ（35ドル）を大きく上回る。

⁵ 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。

⁶ Statistical Year Book 2005.

⁷ ADB. Key Indicators 2006.

⁸ 1ニュルタム 2.6円。ブータンの会計年度は7月から翌年6月までである。Statistical Year Book 2004.

⁹ UNDP. Human Development Report 2005

表 2-3 ブータンと南アジア諸国の財政指標 (2005 年)

	単位	ブータン	ネパール	スリランカ	バングラデシュ	パキスタン	インド	モルディブ*1
人口	百万人	0.769	25.300	19.668	137.000	153.960	1,107.000	0.294
GDP (現行価格)	百万ドル	840.9	7,448.1	22,078.4	53,094.4	107,850.6	790,306.9	753.1
財政収支	百万ドル	-110.3	-80.9	-1,608.2	1,070.9	-4,459.6	-32,712.6	-119.7
財政支出の対GDP比	%	41.4	16.6	24.7	13.8	17.9	14.4	39.2
一人当たり財政支出	ドル	454.0	48.1	277.5	53.6	127.9	102.8	1,526.6
歳入に占める援助(贈与)の割合	%	41.0	13.7	7.9	4.3	2.1	NA	2.0

注：2006年11月8日のレートで現地通貨額をドル額に計算

*1：GDPおよび財政支出の対GDP比は2004年の値

出所：ADB, Key Indicators 2006

表 2-4 南アジア諸国の援助受取額 (2003 年)

	単位	ブータン*1	ネパール	スリランカ	バングラデシュ	パキスタン	インド	モルディブ
ODA受取総額	百万ドル	77.0	466.7	671.9	1393.4	1068.4	942.2	18.0
一人当たり受取額	ドル	88.1	18.9	35.0	10.1	7.2	0.9	61.3
受取額対GDP比	%	11.1	8.0	3.7	2.7	1.3	0.2	2.5
人間開発指標		0.536	0.526	0.751	0.520	0.527	0.602	0.745
人間開発指標ランク(177カ国中)		134	136	93	139	135	127	96

注：DAC諸国、チェコ、ハンガリー、アイスランド、イスラエル、韓国、クウェート、ポーランド、サウジアラビア、スロバキア、トルコ、UAE、エストニア、ラトビア、リトアニアおよび国際機関の純支出額。

*1：インドからの援助は含まない

出所：UNDP「人間開発報告書」2005年(データはOECD databaseに基づく)

2.2 ブータンの開発動向

ブータンの国土は標高 250m～7,500m の急峻なヒマラヤ山中に広がっている。南北に 3,000m 級の山脈が 7 本走り、国土面積の 72.5%が森林に覆われているため、農地面積がわずか 7.7%の国土に人口が散在している。この地形的制約と基礎的な経済・生活インフラの未整備は、現在に至るまで開発の最大の阻害要因である。近代化政策に乗り出した 1960 年代のブータンでは、インフラが未発達で、自給自足農業が経済の中心であった。その後ブータンは、電源開発を中心とした経済成長や、政府の開発へのコミットメント、インドやその他ドナーの開発援助の結果、わずか数十年で急速に発展してきた。特に政府は、第 1 次五ヵ年計画以降一貫して、教育、保健セクターへ重点的に投資を行ってきており、教育、医療サービスは基本的に無料で提供されている。五ヵ年計画の全体予算に占める教育・保健セクターの割合は最高で 27% (第 3 次計画) であり、第 9 次計画でも 23.8%に上っている。この結果、教育、保健指標は急速に改善している。

上述のような社会開発の進展により、ブータンの人間開発指数 (HDI) 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た。しかし平均余命は 62 歳、成人識字率は 47%と依然として低い¹⁰。国民総所得 (GNI) は約 8 億ドル、一人当たりGNIは 870 ドルだが¹¹、所得格差は大きく、国民の 3 分の 1 が貧困層に属す¹²。政府の家計調査によると、貧困層は東部農村等アクセスが困難な地域に集中している。道路や電気・通信等のインフラ整備の遅れや、それに伴う教育、医療等社会サービスや市場へのアクセスの差によって、都市部との貧困格差が深刻となっている。

急激な近代化により、ブータンの社会変化は著しい。ブータンのメディアは長年国営放送ラジオおよび週 1 回発行の国営新聞 1 紙に限られていたが、1999 年のテレビ放送およびインターネット開始に

¹⁰ UNDP. *Human Development Report*, 2005.

¹¹ 世銀、2005 年。

¹² 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.

よって外国からの情報流入が拡大し、人々の生活様式に影響を与えている。また、地方から都市への人口流入は、住宅や都市インフラの不足、失業等の問題を生んでいる。ブータンは人口の56%が24歳以下で構成されており¹³、教育を受けた若者が職を求め都市に出てくる傾向が特に強い。一方、失業者の約6割は35歳以下である¹⁴。若者に人気の高い公的セクターの雇用は限られており、電力等現在の成長セクターは資本集約型であることから、民間セクター開発と雇用促進が最大の課題となっている。他方、ブータンでは専門職・技術職においては人材不足が続いているため、5万人以上の外国人労働者を受け入れている。このような状況から、労働市場の需要と供給のギャップを埋めるための人材育成も重要課題である。また、生産性向上、換金作物への農業多角化等を通じた農家の収入向上、若者が農村に留まることができるような環境作りも課題である。

ブータンの開発戦略

ブータンは1961年以降、現行の第9次五ヵ年計画（2002-2007、2008年まで延期が決定）まで五ヵ年計画に沿った開発を進めてきた。第4次計画までは、インド人が役人の大半を占める中央集権型で策定されており、特に第1次及び第2次計画は、インド政府の主導で計画が策定された。第5次から第8次までの計画では、国王が全県を訪問してニーズを吸い上げ中央で計画策定する形となり、1981年以降の地方分権化プロセスと並行し、より国民の意見を反映するようになっていった。2002年の地方分権化法施行と同時期に開始された第9次計画では、初めてDYT、GYTが自ら計画を策定した。第9次以降の計画では、現行計画の中間評価（Mid-Term Review）を踏まえ、計画委員会（Planning Commission：首相を委員長、大臣および事務局をメンバーとする政府機関）が政策枠組み、計画の規模、全体的な方向性を策定し、これに基づき各県・地区・関係省庁が個別計画を策定するという2年のプロセスを経て策定されている。この際、援助国会合の議論等ドナーの意見も踏まえて計画が策定される。計画の優先順位と予算配分は、毎年最新の状況を反映して見直される。

第1次から第4次までの五ヵ年計画では、道路などの基礎インフラ整備に重点が置かれた。第5次計画から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始め、また地方分権化も目標に追加された。1987年の第6次計画には、「ブータン人としてのアイデンティティ」の保護と促進という目標が加えられ、独自の文化を守りつつ開発を行うという現在に繋がる方針が打ち出された。1999年には初の開発大綱である *Bhutan 2020: A Vision for Peace, Prosperity and Happiness*（以下、「ブータン2020」）が制定され、1972年に第4代国王が提唱したGNHが開発理念として明確に位置づけられた。GNHの概念は、GNPで測る経済成長を中心とした開発に対して、バランスの取れた平等な開発、伝統文化の保護、環境保護と自然資源の持続的活用、良い統治の4つの要素を持ち、国民が幸福感を持って暮らせる社会を目標とする。現行の第9次五ヵ年計画は、「ブータン2020」の実現に向けた実施計画の位置づけであり、基礎的経済インフラ整備、社会サービスの拡充、農村部のアクセス、生産性向上を通じた所得向上、民間セクターの育成、グッドガバナンス（地方分権）を重点としている。また2004年には、第9次五ヵ年計画と最新の情報を追加したカバーノートから成る PRSP

¹³ Population & Housing Census of Bhutan 2005.

¹⁴ National Statistical Bureau, *Bhutan Living Standard Survey 2003*.

が発行された。

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、近年データの整備状況は改善しつつある。特に2005年にUNFPAの支援で実施された国勢調査はブータンで最初の国際基準に合った統計データであり、この人口統計に沿って指標を修正する等、世銀や国連も活用を始めている。また、表2-5の通り、貧困状況に関するデータ収集・分析も、ADBやUNDPの支援によって整備が進みつつある。さらに現在準備中の貧困アセスメントが2007年に実施されれば、地区ごとの貧困データが得られる見込みである。

表2-5 ブータン政府による貧困状況に関する主な調査実績

年	名称	内容	実施機関	支援機関
2000年	Poverty Assessment & Analysis 2000	初の 貧困調査 。県知事および中央省庁へ、生活水準を表す10の側面について定性的な質問票調査を実施し、中央から県、地区レベルまでの貧困状況を評価し、地図上にマッピングした。	計画委員会	ADB
2000年	Household Income & Expenditure Survey (HIES)	パイロットとして実施された 家計調査 。家計収入、支出、人口、雇用について調査された。月間1人当たり748.10ニュルタムが貧困ラインと定められ、全国で36.3%（都市部の6.4%、地方の41.3%）が貧困層との結果が出た。	中央統計事務所（当時）	ADB
2003年	Bhutan Living Standard Survey 2003 (BLSS)	HIESの結果を受けて実施された初の本格的な 家計調査 。サンプル数は4,120世帯。	統計局	ADB
2004年	Poverty Analysis Report	BLSSのデータを使用した、初めての 定量的な貧困分析 。月間1人当たり740.36ニュルタムが貧困ラインと定められ、全国で31.7%（都市部の4.2%、地方の38.3%）が貧困層との結果が出た。	統計局	UNDP
2005年	Population & Housing Census	初の国際基準に則った 国勢調査 。これまで推計値に頼っていた人口が約67万人との結果が出た。	国勢調査委員会（内務省）	UNFPA

注：太字は、本文中で以下引用する際の記載。

出所：調査団作成

一方、セクターレベルでは、保健省が幼児死亡率、妊産婦死亡率といった主要指標の県別データを保有していないなど、未だ課題が残っている。計画委員会は、National Monitoring and Evaluation System (NMES)を立ち上げ、第10次五ヵ年計画よりNMESに基づく標準化されたモニタリング・評価を導入予定である。

2.3 ブータンへの援助動向

先述の通り、五ヵ年計画の実施における援助の役割は非常に大きい。第1次および第2次五ヵ年計画の予算はほぼ全てインド政府の協力であった。現在では援助の割合は政府予算の約半分まで減っているものの、開発予算は国家予算の約半分を占めており、開発予算については未だほとんどを援助に依存している。ブータンに対する二国間および多国間の経済協力実績を表2-6、2-7に示す。DACメンバーでないインドの実績は表に含まれない。

表 2-6 DAC 諸国の対ブータン経済協力実績

(暦年、DAC集計ベース、単位：百万ドル、支出純額)

暦年	1位	2位	3位	4位	5位	うち日本	合計
1992年	日本 12.4	デンマーク 8.2	スイス 3.9	ドイツ 2.7	ノルウェー 1.8	12.4	34.1
1993年	日本 20.6	デンマーク 9.1	スイス 3.8	オーストリア 3.5	ドイツ 2.1	20.6	43.5
1994年	日本 27.5	デンマーク 9.1	オーストリア 5.3	スイス 5.0	オランダ 3.7	27.5	57.3
1995年	日本 21.9	デンマーク 9.7	スイス 9.0	オランダ 5.5	オーストリア 3.9	21.9	55.2
1996年	日本 11.6	デンマーク 10.8	オランダ 6.3	スイス 4.7	オーストリア 3.9	11.6	42.1
1997年	日本 16.2	デンマーク 9.8	オーストリア 7.0	スイス 4.7	オランダ 4.3	16.2	45.0
1998年	デンマーク 12.5	日本 8.5	オーストリア 7.5	スイス 4.8	オランダ 2.9	8.5	41.0
1999年	日本 17.8	デンマーク 13.5	オーストリア 11.6	スイス 4.8	オランダ 2.1	17.8	53.0
2000年	デンマーク 8.4	オーストリア 7.2	日本 7.2	スイス 3.4	オランダ 3.2	7.2	33.7
2001年	デンマーク 12.2	日本 11.8	オランダ 6.5	オーストリア 5.1	スイス 3.8	11.8	42.5
2002年	日本 15.3	デンマーク 10.2	スイス 4.5	オランダ 3.8	オーストリア 3.7	15.3	42.9
2003年	日本 16.2	デンマーク 14.9	スイス 5.7	オランダ 5.7	オーストリア 3.4	16.2	52.1
2004年	デンマーク 18.4	オランダ 12.3	日本 10.5	スイス 5.4	オーストリア 1.4	10.5	53.1

出所：OECD/DAC

表 2-7 国際機関の対ブータン経済協力実績

(暦年、DAC集計ベース、単位：百万ドル、支出純額)

暦年	1位	2位	3位	4位	5位	その他	合計
1992年	UNDP 6.3	EDF 5.8	ADB 3.2	WFP 3.1	UNICEF 2.1	3.4	23.9
1993年	UNDP 5.7	EDF 3.4	ADB 3.4	UNICEF 2.6	WFP 2.4	4.1	21.6
1994年	UNDP 6.8	EDF 2.8	ADB 2.7	UNICEF 2.1	IDA 1.3	4.4	19.2
1995年	UNDP 3.9	ADB 3.8	UNTA 2.5	UNICEF 1.7	EC 1.7	4.9	18.5
1996年	UNDP 5.2	EC 4.8	ADB 2.4	WFP 2.1	UNICEF 1.8	4.0	20.3
1997年	ADB 6.7	EC 3.6	UNDP 3.1	WFP 1.9	UNTA 1.8	4.3	21.2
1998年	ADB 3.8	UNDP 3.1	EC 2.8	UNICEF 1.5	WFP 1.3	3.5	16.0
1999年	UNDP 3.9	EC 3.5	UNTA 2.1	ADB 1.5	UNFPA 1.3	2.6	14.7
2000年	ADB 6.3	UNDP 3.4	IDA 3.3	UNTA 1.8	WFP 1.5	3.7	20.0
2001年	ADB 6.2	IDA 5.7	EC 1.6	UNDP 1.4	WFP 1.3	3.1	19.3
2002年	ADB 13.4	IDA 5.2	EC 3.4	IFAD 3.1	WFP 2.4	4.4	31.8
2003年	IDA 6.6	EC 4.6	ADB 4.0	WFP 3.8	UNTA 1.7	4.1	24.8
2004年	IDA 8.9	ADB 6.1	WFP 2.5	EC 2.3	UNDP 1.6	4.2	25.6

出所：OECD/DAC

表 2-6、2-7 を見ると、最大の援助国インドを除いてもブータンへの援助の約 70%は二国間援助である。インド、日本以外では、デンマーク、スイス、オランダ、オーストリア等、山がちな地形や王室等ブータンと共通点を持った欧州の中小規模国が、主に支援を行っている。しかし 2006 年にドイツが撤退し、オランダも二国間援助の 2007 年の打ち切りを表明する等いくつかのドナーは撤退傾向にある。またデンマークやスイスはプロジェクト型支援から財政支援へと移行しつつある。政府は基本的に贈与形式の援助を求める方針を取っており、世銀、ADB 等からの貸付は、援助総額の 10%程度に留まっている。これらの機関はいずれもブータンに事務所を持たないため、プレゼンスは大きくない。一方、国連機関は、UNDP がドナー調整の中心となる等重要な役割を果たしているが、金額では全体の 10%前後である。なお、先述の通りブータンは隣国中国とは国交を樹立しておらず、中国からの援助は入っていない。

一方、ブータン政府は、援助が自国の受け入れ能力を超える場合や条件が合わない場合には援助を断るなど、援助受け入れにおいて強いオーナーシップを発揮している。財務省債務・援助管理局 (DADM) が援助受け入れ窓口として各ドナーの比較優位を把握し、適材適所の支援を受けられるよう調整している。ドナー調整の主な枠組みとしては、ドナーとブータン政府関係者が一堂に会し援助の方針・方向性および認識の共有や意見交換を行う援助国会合 (Round Table Meeting) がある。新規五ヵ年計画の開始前と中間のタイミングで 2 年半に一度、DADM と UNDP によって開催される。同国会合は、第 6 回までは支援金調達の側面が強かったが、初めてブータン国内で開催された 2000 年の第 7 回以降、五ヵ年計画や行政改革の進捗状況や、難民問題など共通の関心事項等が話し合われ、政

策対話の要素が強化された。同会合については、第3章「プロセスの適切性」で議論する。なお、ブータン政府は国際NGOの受け入れに慎重な姿勢を取っており、WWF等数団体のみが活動している。現地NGOも王室系の数団体に留まっている。

2.4 日本の協力

日本は、ブータンとの友好関係やブータンが後発開発途上国(LLDC)であること等を踏まえ、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。1964年に西岡農業専門家を派遣、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1992~1997年、1999年、2002~2003年に最大ドナーとなっているが、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¹⁵。ブータンへの経済協力実績を表2-8に示した。また、日本の対ブータン援助額の推移を図2-1に示した。

これまでの援助実績をスキーム別で見ると、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。また、これまで有償資金協力の実績はない。

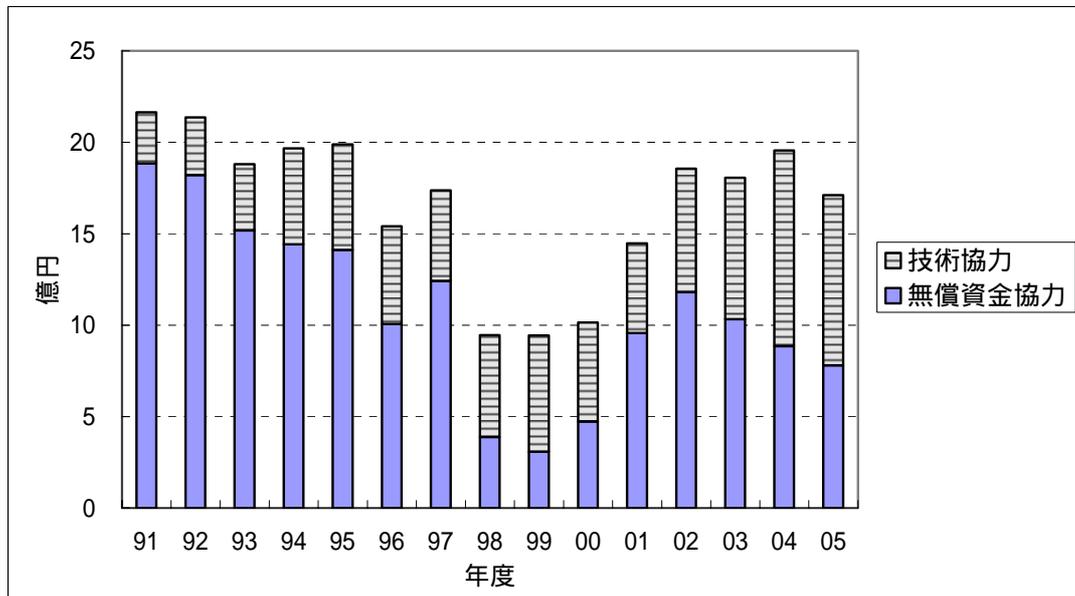
表2-8 日本の対ブータン経済協力実績

	無償資金協力	技術協力					
	協力金額 (百万円)	協力金額 (百万円)	研修員受入 (人)	専門家派遣 (人)	協力隊派遣 (人)	その他ボランティア (人)	機材供与 (百万円)
1990年までの累計	6,893	1,442	174	16	22		154.00
1991年	1,886	278	22	0	16		21.00
1992年	1,822	314	24	0	8		11.00
1993年	1,518	362	37	0	11		5.00
1994年	1,443	525	35	1	16		8.00
1995年	1,411	578	58	3	25		47.00
1996年	1,006	535	49	4	15		141.00
1997年	1,242	496	58	2	8		21.70
1998年	388	558	51	5	19		30.90
1999年	309	636	60	6	17		60.30
2000年	473	542	59	2	12		26.11
2001年	958	490	66	7	20	8	39.98
2002年	1,181	675	53	3	14	12	33.99
2003年	1,032	775	60	3	16	8	96.09
2004年	886	1,070	100	13	18	9	116.51
2005年	784	931	81	10	13	18	145.94
2005年までの累計	23,232	10,208	987	75	250	55	958.52

出所：ODA国別データブック、JICA資料、約束状況を基に作成。

¹⁵ インド外務省年次報告書によると、インドの対ブータン援助(贈与・融資)実績は、2004/05年度76.87億ルピー(約200億円)2005/06年度113.11億ルピー(約290億円)であった。贈与のみでは、UNDP Development Cooperation Reportによると、2005年に6,300万ドル(約76億円)2004年に6,029万ドル(約72億円)を支援している。

図 2-1 日本の対ブータン援助額の推移



出所：ODA 国別データブックを基に作成。

1981年度から2005年度の間、日本がブータンで実施した援助事業は表2-9の通りである。分野別には、表2-9および図1-1の目標体系図を見ると、1980年代から一貫して農業・農村開発分野および経済基盤整備分野に支援が集中している。特に食糧増産援助（2005年から貧困農民支援に改称、以下2KR）への投入が最大で、次いで国内通信網整備および道路・橋梁整備の占める割合が大きい。一方、社会開発分野に対する支援の多くは、草の根・人間の安全保障無償資金協力（旧・草の根無償資金協力、以下「草の根無償」）や文化無償案件である。2004年からは地方分権化の流れを受けた「良い統治」が重点分野に加えられた。

草の根無償は、草の根レベルの社会経済開発プロジェクトを実施している非営利団体（NGO、地方公共団体、教育・医療機関等）を対象に、一件の上限が1,000万円の小規模なプロジェクトに対し、日本の在外公館が中心となって資金協力をを行うスキームであり、被供与団体からの提案に基づき実施される。ブータンにはNGOがほとんど存在しないため、被供与団体はブータン政府関係機関・地方公共団体となることがほとんどである。通常、国別評価において草の根無償の個別案件を対象に含めることは少ないが、案件総数の少ないブータンにおいては草の根無償もODAの重要な一翼を担っているといえるため、個別案件を目標体系図および案件リストに含めた。

表2-9 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	
	バコ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	
	ランチ・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	
	ブ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色刷印刷機供与計画	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燻蒸機材		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	
ラ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	
		草の根・人間の安全保障無償	2003	0.13	
中古消防車供与計画		草の根無償	2000	0.13	
		草の根・人間の安全保障無償	2005	0.09	
バコ国際空港消防・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)			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				2.44
	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。

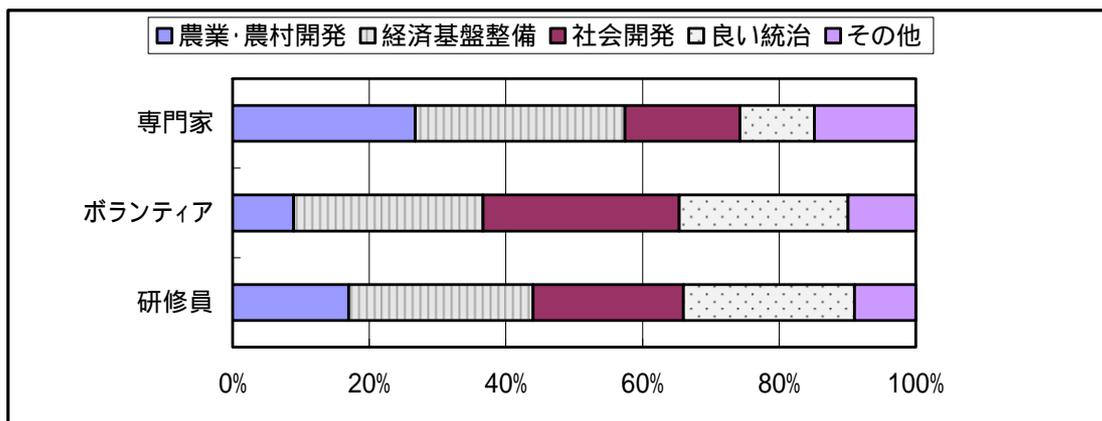
また、これまで日本は、累計75人の専門家をブータンに派遣してきた。さらに、1989年の派遣開始以来2005年度までに累計305人が派遣されている青年海外協力隊およびシニア海外ボランティアの果たす役割も大きい。JICAは平成16年度より、国別の重点課題・協力プログラム内にボランティアの位置づけを明記している。研修員は、これまでに累計987人を受け入れている。分野別の専門家、ボランティア派遣・研修員受け入れ実績を表2-10及び図2-2に示した。

表2-10 専門家・ボランティア派遣及び研修員受入分野別実績（2005年度までの累計）

協力の種類	合計		農業・農村開発		経済基盤整備		社会開発		良い統治		その他	
	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%	人	%
専門家	75	100	20	27	23	31	13	17	8	11	11	15
青年海外協力隊・シニア海外ボランティア	305	100	27	9	85	28	88	29	76	25	29	10
研修員	987	100	163	17	268	27	218	22	248	25	90	9

出所：JICA資料を基に作成

図2-2 専門家・ボランティア派遣・及び研修員受入分野別実績（2005年度までの累計）



出所：JICA 資料を基に作成。