

### 第3章 日本の対ブータン援助の評価

日本の対ブータン援助を「目的の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の3つの視点から総合的に検証した結果、これまで日本はブータンのニーズに沿った援助を適切に実施し、一定の効果を上げてきたと評価できる。より効果的・効率的な援助実施のためには、より戦略的な援助方針を策定・実施する必要があり、そのためには日本側の援助実施体制を強化し開発課題の分析や援助政策の方向性を定期的に議論する仕組みを構築する必要があるとの結論に至った。また、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が大きく変化している中、こうした状況を的確に捉えた協力を行うことの重要性も確認された。

「目的の妥当性」に関しては、日本の対ブータン援助は、日本の上位政策、五ヵ年計画やGNHをはじめとするブータンの開発計画、及びMDGsなどの国際課題と概ね合致していた。また、日本はドナー間の役割分担に従って必要とされる分野に援助を行ってきたと評価できる。他方、「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簡略な「基本方針」に留まっている現状では、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な点があると思われる。

「結果の有効性」に関しては、日本の対ブータン援助は、「両国の友好関係の深まり」に大きく貢献し、主要ドナーの一つとして「ブータンの民主化の進展」、「ブータン独自の開発の進展」にも貢献してきたと言える。各重点分野における援助活動については、各重点分野に成果指標が設定されていないため、その達成度を厳密に測ることは困難であったものの、分野毎に支援実績、日本の資金的貢献度、セクター別のマクロ・地域指標の改善度、ブータンの開発ニーズへの対応度合いを検証したところ、ブータン政府からの要請が強く、投入量の多かった「農業・農村開発」及び「経済基盤整備」分野への貢献が特に大きかった。

「プロセスの適切性」に関しては、対ブータン援助が適切なプロセスによって実施されてきたかを評価するため、日本側の援助実施体制、案件形成・実施過程、相手国関係者とのコミュニケーション、ブータン側の受け入れ体制、他ドナーとの連携、日本のスキーム間の連携の6つの観点から検証を行った。この結果、実施過程において大きな問題は見られなかった。より効果的・効率的な援助実施のためには、日本側の実施体制や重点分野間の優先順位付けにかかるプロセスについて、大使館とJICA事務所の意見交換の強化や、より明確な援助方針に基づいた戦略的な案件形成等において改善の余地があると思われる。

3.1 目的の妥当性

本節では、ブータンに対する日本の援助を、日本の上位政策（新旧 ODA 大綱、新旧 ODA 中期政策）、ブータンの開発計画（第5～9次までの「五ヵ年計画」）、国際的な優先課題への取り組み（ミレニアム開発目標、PRSP等）、他ドナーの支援動向などと対比させることにより、日本の対ブータン援助の内容の整合性を検証した。なお、第1章において説明した通り、ブータンについては明文化された援助方針は特に策定されていないため、ODA 国別データブックに記載されている「基本方針」および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）を参考としつつ「過去20年間の日本の対ブータン援助全般」をブータンに対する日本の援助方針と捉えて検証した。上記資料を基に作成した対ブータン ODA の基本方針の変遷は表 3-1 の通りである。

表 3-1 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。

## 3.1.1 日本のODA政策との整合性

日本の上位政策には、新旧 ODA 大綱、新旧 ODA 中期政策がある。これらの上位政策と日本の対ブータン援助との整合性を以下に検証した。

## 1) 旧 ODA 大綱 (1992-2003 年) 及び旧 ODA 中期政策 (1999-2005 年) との整合性

旧 ODA 大綱及び旧 ODA 中期政策と対ブータン援助との整合性を表 3-2 に示す(対ブータン援助と整合している箇所を句中太字・下線で表示)。

旧 ODA 大綱との整合性についてみると、同大綱の重点項目である「基礎生活分野 (BHN) 等 (飢餓・貧困により困難な状況にある人々や難民等を対象とする基礎生活分野を中心とした支援及び緊急援助を実施する)」は、対ブータン援助の重点分野である「社会開発」と整合している。同様に、「インフラストラクチャー整備」についても、対ブータン援助の重点分野である「経済基盤整備」と整合している。

表 3-2 旧 ODA 大綱及び旧 ODA 中期政策と対ブータン援助との整合性

旧大綱	旧中期政策
(1) 地球的規模の問題への取り組み	・地球規模問題への取組み (環境保全、人口・エイズ、 <b>食料</b> 、エネルギー、薬物)
(2) 基礎生活分野 (BHN) 等	・ <b>貧困対策や社会開発分野への支援 (基礎教育、保健医療、WID/ジェンダー)</b> ・紛争・災害と開発 (紛争と開発、防災と災害復興)
(3) 人造り及び研究協力等技術の向上・普及をもたらす努力	・人材育成・知的支援 (人材育成、知的支援、民主化支援)
(4) インフラストラクチャー整備	・ <b>経済社会インフラへの支援</b>
(5) 構造調整等	・アジア通貨危機・経済危機の克服等経済構造改革支援 ・債務問題への取組み
	(南西アジア地域への対応) ・ <b>貧困削減と貧困層の生存の確保のための支援 (保健医療、初等教育、農業・農村開発等の基礎生活分野)</b> ・民間活動の活発化及び海外からの投資促進に資する環境整備のための人材育成、経済社会インフラ整備等への支援 ・人口増加や経済成長と関連した環境負荷増大に対応した、環境保全対策支援

注：対ブータン援助と整合している箇所を太字・下線で表示した。

出所：「政府開発援助大綱」(旧 ODA 大綱)、「旧 ODA 中期政策」を基に作成。

旧 ODA 中期政策との整合性については、同政策の「重点課題」である「貧困対策や社会開発分野への支援 (基礎教育、保健医療)」及び「経済社会インフラへの支援」は、対ブータン援助の重点分野である「社会開発」及び「経済基盤整備」と整合性がある。また、日本はブータンに対し、研修員受け入れ、専門家派遣、ボランティアの派遣を数多く行っており、これは旧 ODA 中期政策の「II.重点課題」の「人材育成・知的支援」における「人造りを国造りの基本と捉え、開発途上国による自助努力への支援を援助の基本理念とする日本は、引き続き開発途上国の経済・社会開発に必要とされる人材育成を格別に重視し... (略)」との考え方に合致している。

このほか、旧 ODA 中期政策の「地域別援助のあり方」における南西アジア地域への取り組みでは、「南西アジア地域は世界最大の貧困人口を抱える地域である」ことに言及した上で、「(1) 貧困削減

と貧困層の生存の確保のための支援（保健医療、初等教育、農業・農村開発等の基礎生活分野）（2）民間活動の活発化及び海外からの投資促進に資する環境整備のための人材育成、経済・社会インフラ整備等への支援、（3）人口増加や経済成長と関連した環境負荷増大に対応した、環境保全対策のための支援」を重視している。特に（1）は日本の対ブータン援助の方針と一致している。

## 2)新 ODA 大綱（2003 年）及び新 ODA 中期政策（2005 年）との整合性

次に、現行の ODA 大綱及び ODA 中期政策と対ブータン援助との整合性を表 3-3 に示す。ODA 大綱の基本方針には、「開発途上国の自助努力支援」として、良い統治に基づく開発途上国の自助努力を支援するため、「平和、民主化、人権保障のための努力や経済社会の構造改革に向けた取組みを積極的に行っている開発途上国に対しては、これを重点的に支援する」とある。対ブータン援助ではブータンの民主化の動きに合わせて「地方行政支援」を進めてきており、この点でまさに整合性がある。また、同大綱の 4 つの重点課題のうち、「貧困削減」は、国際社会が共有する重要な開発目標であるとして、「教育や保健医療・福祉、水と衛生、農業等の分野における協力を重視する」としている。この点は、新 ODA 中期政策の重点課題「貧困削減」においても、貧困層を対象とした直接的な支援が必要であるとして、教育、保健、安全な水、移住の場の確保、電化等の「基礎社会サービスの拡充」の重要性が明記されている。対ブータン援助では、重点分野である「社会開発」において、金額的にはさほど多くはないが、保健医療、教育分野への支援を行ってきたほか、「地方電化」を重点課題として貧困層が多い地域への電化を進めてきたという点で整合性がある。

さらに、新 ODA 大綱の重点課題の「持続的成長」は、開発途上国の貿易、投資及び人の交流を活性化し、持続的成長を支援するため、「経済社会基盤の整備とともに、政策立案、制度整備や人造りへの協力も重視する」としており、これは新 ODA 中期政策でも詳述されている。これに対し、対ブータン援助は、「経済基盤整備」を重点分野の一つとして、道路・橋梁、電力、情報通信の分野においてハードとソフトの両面から支援を行っており、同大綱および中期政策の目指す方向と合致しているといえる。

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、過去に実施された個別プロジェクトの実績からみる限り、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、日本の対ブータン援助は、日本の上位政策の考え方や方向性を踏まえて実施されてきたと判断される。

表 3-3 ODA 大綱及び ODA 中期政策と対ブータン援助との整合性

大綱 (2003)	中期政策 (2005)
(1) 貧困削減	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 発展段階に応じた分野横断的な支援</li> <li>・ <b>貧困層を対象とした直接的な支援</b></li> <li>・ <b>成長を通じた貧困削減のための支援</b></li> <li>・ 貧困削減のための制度・政策に関する支援</li> </ul>
(2) 持続的成長	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>経済社会基盤の整備</b></li> <li>・ 政策立案・制度整備</li> <li>・ <b>人づくり支援</b></li> <li>・ 経済連携強化のための支援</li> </ul>
(3) 地球的規模の問題への取組み	<ul style="list-style-type: none"> <li>(環境問題および災害への取組み)</li> <li>・ 問題への取組みに関する能力向上</li> <li>・ 開発計画・プログラムへの環境保全及び防災の要素の取り込み</li> <li>・ 開発途上国の環境意識・防災意識の向上</li> <li>・ 総合的・包括的枠組みによる協力</li> <li>・ 我が国が持つ経験と科学技術の活用</li> </ul>
(4) 平和の構築	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 紛争前後の段階に応じた支援</li> <li>・ 一貫性のある復興支援</li> <li>・ 迅速かつ効果的な支援</li> <li>・ 政府に対する支援と地域社会に対する支援の組合せ</li> <li>・ 国内の安定と治安の確保のための支援</li> <li>・ 社会的弱者への配慮</li> <li>・ 周辺国を視野に入れた支援</li> </ul>

注：対ブータン援助と整合している箇所を太字・下線で表示した。

出所：「政府開発援助大綱」2003年、「政府開発援助に関する中期政策」2005年を基に作成。

### 3.1.2 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「ブータン 2020」がある。また、より上位の開発理念として、第4代国王が提唱したGNH( Box1 を参照 )がある。これらブータン側の開発政策の変遷を概観した上で、日本の対ブータン援助との整合性を検証した。

#### 1) 第5～9次までの「五ヵ年計画」の変遷

評価の対象となる五ヵ年計画は、第5次、第6次、第7次、第8次、及び第9次計画である。以下にこれら5つの五ヵ年計画の特徴と変遷を概観した(表3-4を参照)。

第5次五ヵ年計画(1981年～1987年)は、初めて県レベルでの現状分析調査を踏まえて策定された。また、1981年に県知事、国会議員、郡長、地区長からなる県発開発議会(DYT)が設立されたことを受け、計画の中でも「地方分権化」、「開発への国民の参加」がセクター横断的な目標として新たに追加された。重点分野別に予算をみると、「鉱業開発」、「水力発電」、「公共事業(都市開発含む)」等の経済的自立につながる分野、自給促進を重点とした「農業」分野、及び「教育」分野への配分が大きくなっている。

表3-4 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)	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)	a. 政府の行政能力の強化 b. 「ブータン人としてのアイデンティティ」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)	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*>	a. 自立 b. 持続可能性 c. 文化的・伝統的価値観の保護と促進 d. 国家の安全保障 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ー参加 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)	<5つの目標> ・特に貧困層における生活の質と収入の向上 ・良い統治 ・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。

第6次五ヵ年計画(1987年~1992年)では、「政府の行政能力の強化」の重要性に加え、「ブータン人としてのアイデンティティ」の保護と促進が新たに目標に加えられ、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。また、1991年に、国会議員、地区長、村長、村民により構成される地区開発議会(GYT)が設立され、開発への国民参加がさらに促進された。重点分野別に予算をみると、「貿易・鉱業開発」、「水力発電」、「公共事業(都市開発含む)」、「教育」、「農業」への配分が第5次計画に引き続き上位を占めた。ただし、計画書の章立てが変わり、第5次では農業が分野別方針のトップであったが、第6次では「教育」がトップとなった。次いで「人的資源開

発、「保健衛生」と続き、「農業」は6番目に記述されている。また、「農業」の方針では、これまで生産性の向上を重視していたが、第6次計画からは地方部における所得向上を目標とする記述がみられる点も、一つの重要な変化といえる。

第7次五ヵ年計画(1992年～1997年)における中心課題は、「自立」と、特に環境保全の観点からの「持続可能性」である。分野別の予算では、「社会開発(教育・保健衛生・住宅)」への配分が最も大きくなった。また、初めて「通信(特に電話)」分野への配分が「農業」および「貿易・鉱工業」を上回ったことも同計画の特徴の一つといえる。

第8次五ヵ年計画(1997年～2002年)では、第7次に引き続き「自立」、「持続可能性」が中心課題となっているほか、新たに「文化的・伝統的価値観の保護と促進」と「国家の安全保障」の課題が追加された。分野別の予算では、「道路」分野への配分が増え、これが「社会開発」と「農業」を上回った。これは、道路開発を将来的に民営化するという方針のもと、道路開発の将来的な青写真となるマスタープラン策定を予算に計上したことに因るところが大きいと考えられる。また、第7次計画で予算を削られた「貿易・鉱工業」への配分が増え、「社会開発」とほぼ同じ配分となった。また、「農業」分野の名称が「再生可能自然資源(Renewable Natural Resource)」と改められ、内容も以前より環境保全、持続可能性を意識した計画となった。

現行の第9次五ヵ年計画(2002年～2007年)は、国家の開発理念であるGNHの達成を考慮しつつ、「特に貧困層における生活の質と収入の向上」、「良い統治」、「民間セクター振興と雇用創出」、「文化的遺産と自然環境の保護」、「早急な経済成長と開発の達成」を目標に掲げている。また、これらの目標を達成するため、基礎的経済インフラ整備(道路網、配電網、通信網の拡大)、健全なマクロ経済政策、グッドガバナンス、社会サービスの拡充(基礎教育、保健医療)を戦略としている。なお、第9次計画は、1999年に策定された「ブータン2020」(内容は後述)の実現に向けた実施計画として位置づけられている。第9次計画と前計画との違いは、計画の中に地区別計画が盛り込まれるようになり、予算も、中央政府、県、地区の各々に配分されるようになった点である。また、2004年に策定された「貧困削減戦略ペーパー(以下PRSP)」は、カバーノートと第9次計画から成っており、第9次計画はPRSPとしての役割も果たしている。なお、現在策定中の第10次計画(2008年～2012年)では、貧困削減に一層重点が置かれることが決まっている。

## 2) ブータン2020

1999年5月に発行された「ブータン2020」は、同国において長期開発方針を示した初の政策文書である。同文書では「人間開発」、「文化遺産の重視」、「バランスのとれた公平な開発」、「ガバナンス」、「環境面で持続可能な開発」の5つを重点目標として掲げ、これら各々について、分野横断的な観点からの戦略を示し、さらに、重点課題についての成果指標を可能な範囲で提示している。各重点目標における課題は以下の通りである。

ブータン 2020 の各重点目標における課題

人間開発：人口増加の抑制、基礎教育、保健、経済成長と開発、民間セクターの役割、運輸交通・情報通信

文化遺産の重視：文化遺産の目録化、文化遺産の保全と促進、ゾンカ語の活用促進、僧院組織及び他の宗教との調和、文化遺産条例及び基金の必要性

バランスのとれた公平な開発：都市化への対応、基礎サービス・インフラへの公平なアクセス、社会的弱者や不利な立場の者への支援、格差拡大の防止

ガバナンス：開発マネジメント、法と法体系の整備、分権化と国民参加、人材育成、適切な資源運用と財政改革

環境面で持続可能な開発：環境に対する認識と姿勢の変革、森林再生と生物多様性の保全、国家予算への環境勘定の導入、環境影響評価の制度化、流域管理、環境規制

日本の対ブータン援助は分野別となっているため、「ブータン 2020」の内容との整合性を厳密に検証することはできないが、同方針は第9次計画に反映されていることから、日本の対ブータン援助は同文書が目指す方向と整合性がとれていると判断できる。また、「ブータン 2020」はGNHを国家の開発理念として明記しているが、日本は2002年から「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。

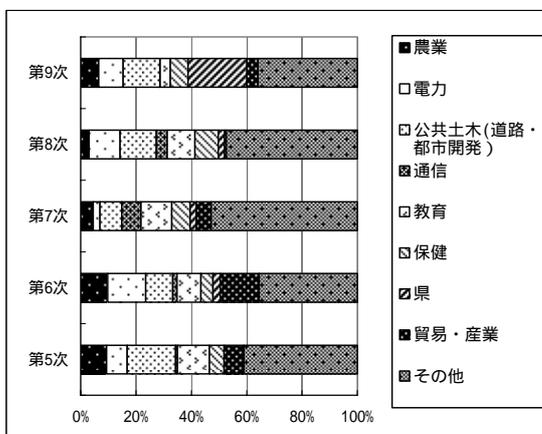
3) 日本の対ブータン援助と五ヵ年計画の整合性

以上を踏まえ、ここでは、日本の対ブータン援助と五ヵ年計画の整合性について、ブータン政府の分野別予算の割合と日本の重点分野別援助の割合を比較検証した。

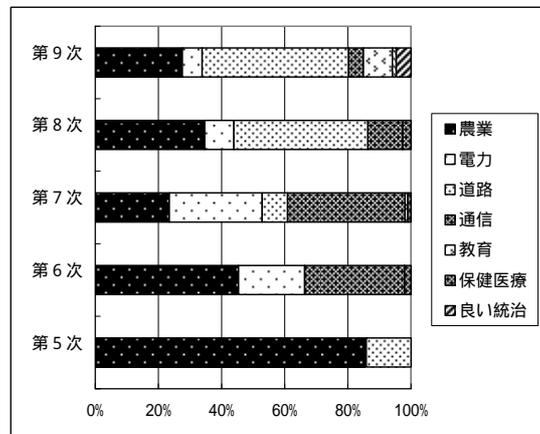
表3-5に見る通り、日本の対ブータン援助はブータンの開発計画に概ね整合している。例えば、ブータンの予算に占める農業分野の割合は第5次計画から次第に減少傾向にあり、日本の農業分野に対する援助割合も第5次には86%を占めていたが、第9次には28%にまで減っている。また、ブータンの予算に占める道路分野の割合が、第6次および7次において若干小さくなったものの、第8次からは再び大きくなっているのに対し、日本の道路分野に対する援助も第8次から第9次にかけて大きくなっている。さらに、第9次よりブータン政府は地方に対する予算の割合を増やし分権化を進めているが、日本も良い統治を重点分野に加えてこれに対応している。他方、両者の相違点は、社会開発分野の位置づけである。ブータンの開発計画では、教育と保健の両部門に対し、第5次から第8次まで常に予算を10%以上配分してきており、また、第9次でも地方予算に教育及び保健の予算を多く振り分け分野全体としての予算は20%を超える等、ブータン政府は社会開発分野を常に重視してきた。これに対し、日本の教育及び保健分野への支援は、現行の第9次を除き他の分野に比べて金額的に極めて限定的であった。これには、社会開発分野に対しては他の多くのドナーが支援をしていることから、ブータン政府の意向を踏まえ、日本は農業及び経済インフラを重点としてきたという経緯がある。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。

表3-5 ブータン五カ年計画別にみたブータンと日本の重点分野の変化

ブータンの分野別予算の割合



日本の重点分野別援助の割合



ブータンの開発分野	第5次	第6次	第7次	第8次	第9次	日本の重点分野	第5次	第6次	第7次	第8次	第9次
農業	9%	10%	5%	3%	7%	農業	86%	45%	23%	35%	28%
電力	8%	14%	3%	11%	9%	電力	0%	21%	29%	9%	6%
公共土木(道路・都市開発)	18%	10%	8%	13%	13%	道路	14%	0%	8%	42%	46%
通信	1%	2%	7%	4%	0%	通信	0%	32%	37%	11%	5%
教育	12%	9%	11%	10%	4%	教育	0%	0%	1%	0%	9%
保健	5%	4%	7%	8%	6%	保健医療	0%	2%	1%	3%	1%
県開発議会	0%	3%	2%	2%	21%	良い統治	0%	0%	0%	0%	5%
貿易・産業	7%	14%	5%	1%	4%						
その他	41%	36%	53%	47%	36%						

注：県会開発議会及びその他の予算には分野予算が含まれている。

ブータンの第5次と6次は改訂予算額、7次から9次は予算額。

日本の技術協力プロジェクト及び開発調査は開始年度で分類した。

出所：ブータンについては Statistical Yearbook of Bhutan 2001 及び第9次五カ年計画、日本については ODA 国別データブックより作成。

なお、PRSPのカバーノートでは、2000年の家計調査<sup>16</sup>及び貧困調査<sup>17</sup>を踏まえ、貧困層のプロフィール分析を行っている<sup>18</sup>。これによると、県別では、北部で標高の高いガサ県の貧困指数が最も高く、次いで、ペマガツェル県、ルンチ県、シェムガン県、トンサ県、サムドゥップジョンカ県等、南部や東部の県が続いている。また、貧困層の特徴の上位3つは、遠隔地や山岳地に居住し外部とのアクセスが困難であること、土地所有が限られていること<sup>19</sup>、専業農家であることとなっている。日本の対ブータン援助では、過去の協力内容において貧困削減を意識しているものの、ここで特定されているような貧困層を直接対象とした支援を行っている訳ではない。次期第10次五カ年計画では貧困削減が大きく打ち出されることになっており、対ブータン援助方針においてもこの点における整合性を高めていく必要がある。

<sup>16</sup> パイロット調査のみ実施

<sup>17</sup> パイロットのみ実施

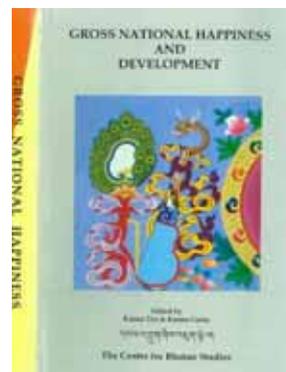
<sup>18</sup> PRSPの発行と同じ2004年8月に、より詳細な貧困分析“Poverty Analysis Report”が統計局より発行されているが、同分析はPRSPには反映されていない。

<sup>19</sup> ブータンにおける農家の土地所有は、0.5エーカー未満が約9%、1エーカー未満が約27%、2エーカー未満が58%である(1988年調査結果)。

Box 1 国民総幸福量（GNH）の指標化に向けた取組み

1972年にジグメ・シンゲ・ワンチュク第4代国王により提唱されたGNH（グロス・ナショナル・ハピネス/国民総幸福量）は、多様性に富む自然と伝統文化を守りながら物質的な幸福よりも、全ての国民の「心の幸せ」を重視するという理念であり、以下の4つの柱で構成されている。

- 持続可能で公平な社会・経済開発
- 環境保全
- 伝統文化の維持と促進
- グッドガバナンスの促進



GNHの理念は、1999年7月に、ブータン研究センターにより国内外のエッセイを集めたGNHに関する書籍（写真参照）が初めて出版されてから徐々に知られるようになり、2004年にブータンで開催された第1回国際会議の開催によりさらに注目されるようになった。同会議には、海外から学者、政府関係者、市民団体が参加し、GNHについて議論が行われた。2005年6月にはカナダにおいて第2回国際会議が開かれたほか、2006年11月には、明治学院大学でも会合が開かれた。2007年11月には第3回国際会議がタイで開催されることが既に決まっている等、GNHの考え方は世界的に注目されている。

ブータン国内では、現在、ブータン研究センターがUNDPの協力を受けて、GNHの指標化を進めている。具体的な作業としては、GNHの4つの柱をさらに以下の9つの柱に細分化し、その各々について約10個の指標を設定するというものである。9つの柱は、生活水準、保健、教育、伝統文化の多様化、コミュニティの活力、グッドガバナンス、生物多様化、時間の使い方とバランス、健康な精神である。

指標の設定には、2005年に実施された国勢調査において「あなたは幸せですか」という質問に対し、「幸せである」と回答した人を対象にアンケート調査を行い、「幸せ」の定義、幸せの度合いを具体化するという方法をとる予定である。2006年11月時点でアンケート調査票のデザインが完了した。今後は、この調査票をもとに、パイロット調査を行い、その結果を踏まえて調査票を修正した上で全国的なアンケート調査を実施する予定となっている。

3.1.3 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)<sup>20</sup>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。それらは、「目標1. 極度の貧困と飢餓の撲滅」、「目標2. 初等教育の完全普及」、「目標3. ジェンダーの平等、女性のエンパワーメントの達成」、「目標4. 子

<sup>20</sup> 1990年代に行われたサミットや国連の一連の会議における議論をもとに、貧困の削減、保健・教育の改善および環境保護に関する達成目標として「国際開発目標(International Development Goals)」が国連、経済協力開発機構(OECD)、国際通貨基金(IMF)、世銀によって策定された。その後の2000年9月の国連総会において、それぞれの目標は拡充され、149カ国の国家元首の支持を得てミレニアム開発目標(MDGs: Millennium Development Goals)として採択された。

供の死亡率削減」, 「目標 5. 妊産婦の健康の改善」, 「目標 6. HIV/エイズ、マラリアなどの疾病の蔓延防止」, 「目標 7. 持続可能な環境作り」, 「目標 8. グローバルな開発パートナーシップの構築」である。日本の対ブータン援助は、以下の点から直接または間接的にMDGsの目標 1、2、4、5の目指す方向性と合致しているといえる。

- 電力分野において貧困層が居住する地方に小水力発電施設を供給してきた 「目標 1」
- 教育分野において長年ボランティアを派遣し、教育施設整備も支援している 「目標 2」
- 母子保健及び基礎医療機材整備の支援や UNICEF との協力で予防接種拡大計画等を支援している 「目標 4」, 「目標 5」

#### 3.1.4 他ドナーの支援との役割分担

本節では、主要ドナー及び国際機関（以下他ドナーという）の援助政策を整理した上で、日本の対ブータン援助と他ドナーの支援内容との役割分担状況を検証した。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、3.2「結果の有効性」、3.3「プロセスの適切性」で詳述する。さらに、ここでは他ドナーによる日本の援助に対する全般的な評価についての聞き取り調査の結果についても取りまとめる。

##### 1) 他ドナーの支援状況

###### 【インド】

インド政府は、第1次及び第2次五ヵ年計画の策定及び計画の実施に必要な資金を全て援助してきた。第3次五ヵ年計画からは計画策定は行っていないものの、ブータンの一般財政<sup>21</sup>に占めるインドの貢献は大きく、現在もインドはブータンの最大援助供与国である。また、ブータンの輸入に占めるインドの割合は95.9%、輸出は94.3%にものぼり、両国の関係は外交関係のみならず貿易関係においても極めて親密である。インドの支援分野は、エネルギー、運輸交通、都市交通、都市開発、貿易・工業、文化、教育、保健医療、情報通信等と多岐にわたる<sup>22</sup>。インドは自らを「ドナー」ではなく「パートナー」と定義し、他の二国間援助国とは明確に異なるスタンスを取っている。

###### 【デンマーク<sup>23</sup>】

デンマークは、1978年より DANIDA (Danish International Development Assistance) を通じ、保健、都市開発、環境、良い統治の分野に支援を行ってきた。現在は、持続可能な経済開発と民主化プロセスの強化を通じた貧困削減を主要目標に掲げ、以下4つの重点分野に支援を行っている。

- 保健：質の良い保健サービスへのアクセス向上、特に貧困層や弱者
- 教育：質の良い教育へのアクセス向上、特に貧困層や弱者
- 都市開発・環境：自然資源の持続可能で効率的な管理、公害対策と軽減、持続可能な都市開発と雇用創出フレームワークの促進

<sup>21</sup> タラ水力発電所等の大規模な水力発電事業もインドの支援で行われているが、こうした事業予算は第9次五ヵ年計画の予算に計上されていない。

<sup>22</sup> 在ブータンインド大使館ホームページ <http://www.eoithimphu.org/>

<sup>23</sup> DANIDA, Bhutan-Denmark Partnership: Strategy for Development Cooperation 2003-2007

- 良い統治：法の統治、良い統治、民主主義と人権、行政の効率化とプロフェッショナリズム、意思決定への住民参加の促進

DANIDAは、これまでの支援実績からブータン政府の信頼性、公共財政管理、透明性、監査システムの向上等の状況を前向きに評価し、保健分野及び教育分野については2003年よりセクター財政支援を行っている。さらに、2007年からはプロジェクト型支援を終了し、2009年までに支援の全てを一般財政支援にシフトする予定である<sup>24</sup>。

#### 【スイス<sup>25</sup>】

スイスは、1960年代末から畜産や林業、農村インフラ、保健分野等への支援を行ってきた。SDC（Swiss Agency for Development and Cooperation）とHelvetasを通じ、現在は良い統治の促進、貧困削減、公平でバランスの取れた開発、持続可能な経済開発促進、持続可能な自然資源管理と環境保全、地方分権、住民参加、民間イニシアチブの推進を開発方針として、以下の3つの重点分野を支援している。

- 教育、若年層と文化：教師研修、教育・学習プロセスの質的向上、人材育成、文化活動
- 再生可能な自然資源（RNR）：畜産、林業を含む。研修及び研究の強化
- 農村インフラ：吊り橋建設、橋梁にかかる技術移転の強化

さらに、分野横断的な課題では、分権化、民間セクター・市民社会の促進、情報通信に取り組んでいる。スイスは過去に実施した国別プログラム評価の結果を踏まえ、ブータンでは技術専門家の調達が可能であると判断した。これを受けて、2007年にはSDCによる技術移転型の支援を終了し、2008年からは国連システムを通じた資金供与にシフトし、支援額も減らしていく予定である。これにより、SDCからHelvetasへの資金提供も減っており、見直しが予定されている2012年までにはHelvetasの活動も半減する見込みである。2008～2012年の次期援助計画の重点分野は、地方分権や市民社会育成等、ガバナンスとなる予定である<sup>26</sup>。

#### 【オランダ】

オランダは、電力分野等における大規模プロジェクト（無償）と、SNV<sup>27</sup>を通じた技術協力の2つの事業を展開している。SNVは1988年よりブータンで活動しており、以下の5分野で支援を行っている。支援形態は技術協力及び小規模無償資金協力である。

- 農村部の経済振興：ニッチ市場の特定と開発（オレンジポップ、サトウキビ、レモングラスオイル等）、農村金融、農業マーケティング
- インフラと社会サービス：環境に優しい道路建設の技術指導、県土木技術者の能力開発
- 地方行政：マネージメント・インフォメーション・システムの構築、UNDPの地方行政プロ

<sup>24</sup> 第9回対ブータン援助国会合記録

<sup>25</sup> SDCは1978年からHelvetas（NGO）にプロジェクト実施の委託を始めた。1983年にHelvetasとSDCはジョイント・コーディネーション事務所を設立した。以降はHelvetasがSDCのプロジェクト実施機関の役割を担っている。実施事業には、HelvetasとSDCの共同出資プロジェクトと、SDCが100%出資するプロジェクトがある。Bhutan Country Programme 2003-2007、Helvetas Annual Report 2005

<sup>26</sup> 第9回対ブータン援助国会合記録及びKuensel記事。

<sup>27</sup> オランダ政府の資金で運営されている国際NGO。

#### GRAMにおける地域支援

- 森林管理：コミュニティによる自然資源管理等
- 観光開発：観光資源開発、観光研究機関の設立

オランダ政府は、無償資金による大型プロジェクトは2007年に終了し、小規模プロジェクト支援とSNVを通じた技術協力のみで切り替える予定である。

#### 【オーストリア<sup>28</sup>】

オーストリアは1980年代よりブータンを支援してきた。社会的・地域的にバランスの取れた経済開発の促進および農民の収入源拡大による最貧困の撲滅を上位目標として、以下の重点分野へ支援を行っている。

- エネルギー：持続可能なエネルギー資源利用の促進、特に水力発電（Basochhu および Rangjung 水力発電所の建設による地方電化）、教育・研修の実施、能力強化
- 観光：環境・社会配慮のされた観光開発の支援、ホテル・観光経営の研修施設の設立
- 文化遺産：文化遺産保護の支援（ゾンの修復、保全）
- 山岳生態学：森林管理支援から、山地生態学や地質学分野の協力へ移行

#### 【世界銀行<sup>29</sup>】

ブータンは1981年に世銀に加盟した。世銀はIDAを通じ、1980年代から2006年8月までにクレジット11件とグラント2件、総額1億2300万ドルを支援してきた。ブータンの独自の開発ビジョンの達成を支援しつつ、以下の4つのプログラムに沿って活動を行っている。

- よりよいインフラと質の高い社会サービスへのアクセス拡大および、コミュニティと市場のつながり強化：道路網の質および農村へのアクセス改善、適切な都市サービス（特に水）へのアクセス向上、教育へのアクセスと質の向上、HIV/AIDS感染拡大防止
- 民間セクター開発と雇用促進：民間セクター開発に対する主な障害の除去、農業生産性の向上と多角化
- 公的資源管理および開発成果のモニタリング・評価の強化：予算管理と公共財政管理の改善、開発成果のモニタリング・調査能力の向上
- 地方分権化、良い統治、および環境管理の支援：地方分権化と良い統治の促進、国・セクター・地域レベルの環境管理能力の強化

#### 【国連開発計画（UNDP）<sup>30</sup>】

UNDPは1974年よりブータンにおける支援を行っており、現在は、ガバナンス（分権化）、貧困削減（MDGsの達成）、持続可能なエネルギー・環境の3つのプログラムの下、人材育成を中心とした支援を行っている。各プログラムにおける主な活動は以下の通りである。

- ガバナンス：GNHに関する調査研究支援、民主的ガバナンスのための政策支援、地方分権化と地方行政、ICT開発、ジェンダー
- 貧困削減（MDGsの達成）：貧困モニタリングのためのデータ収集・分析能力の強化、民間

<sup>28</sup> The Austrian Foreign Ministry公式ホームページ

<sup>29</sup> Country Assistance Strategy for The Kingdom of Bhutan for the period of FY06-09

<sup>30</sup> United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) 2002-2007

セクター開発と連携した効果の高い貧困削減プログラム、若年層の雇用促進

- 持続可能なエネルギー・環境：環境保全戦略・政策支援、国及び地方の環境管理と持続可能な開発にかかる能力強化、災害対策

また、UNDP 常駐代表は UNCDF、UNFPA、UNV の代表であるとともに、国連機関内の調整役も兼務しているほか、ドナー間の調整役も担っている。

#### 【その他の主な国連機関】

- UNFPA：保健・医療（リプロダクティブ・ヘルス、母子保健等）分野において、情報・教育・通信（IEC）および啓蒙、ジェンダーにおける平等および女性のエンパワーメント、人口統計技術にかかる支援を行っている。
- UNICEF：保健、栄養、初等教育、子供のケアと成長、計画・参加・コミュニケーションを課題として支援を行っている。
- WFP：食糧の供与を重点として、学校への給食の供与や公共事業労働者への食事の供与を行っている。

#### 【アジア開発銀行（ADB）】

1983年からブータンに対して援助を行っており、2005年12月末までに全20件、総額1億3850万ドルの支援を実施してきた。支援分野の上位は実績ベースで、エネルギー、運輸・通信、マルチセクターの順となっており、これに教育、保健、金融が続いている。ADBは、2005年にブータンでは初めて成果を重視した国別援助戦略書<sup>31</sup>を策定し、対ブータン援助の上位目標を経済の多様化による貧困削減とすること、また、以下を重点として融資していくことを明記している。

- 貧困層の経済成長：道路（道路改修・拡張、道路計画・管理能力強化）、金融・民間開発、電力発電・地方電化（ブータン電力公社の能力強化含む）
- 社会開発：都市インフラ整備
- グッドガバナンス：全セクターの行政改革

さらに、運営部門及び開発マネジメント全体の能力育成では、a 環境管理、b 貧困アセスメント、c.非自発的移住政策、d.官民パートナーシップ、e.観光開発国内資源管理において能力開発を行っていく予定である。また、2000年や2003年の家計調査等、統計整備も支援している。

#### 2)日本の対ブータン援助と他ドナーとの比較

先述した主要ドナーの援助重点分野と日本の重点分野の比較を表3-6に示した。同表では各ドナーの現行の対ブータン援助計画において、重点分野あるいは主な支援分野として掲げられている場合には、重点分野ではないが活動が行われている場合にはと表示している<sup>32</sup>。

<sup>31</sup> Country Strategy and Program 2006-2010, Asian Development Bank

<sup>32</sup> 現地調査において訪問したドナーについては、現行の対ブータン援助計画に加えヒアリングの結果も参考にしている。

表3-6 日本の重点分野と主要ドナーの支援分野

重点分野 重点課題	援助実績 (1992-2004) 百万ドル	農業・農村開発		経済基盤整備			社会開発			良い統治			その他の活動分野 日本の重点分野外		
		農業の近代化	近隣の農村における農業振興、アグロセクタース改革	道路・橋梁の整備改善	地方電化の促進(エネルギー)	情報通信インフラ整備	教育機会の拡充	保健医療の充実	公衆衛生の普及	行政機能の強化	経済開発(民間セクター、雇用、貿易、観光)	環境・自然資源	都市インフラ整備	文化	ジェンダー
日本	133.0														
インド	-														
デンマーク	154.7														
スイス	57.6														
オランダ	53.8														
オーストリア	10.7														
カナダ	11.4														
ドイツ(撤退済)	7.2														
世銀	78.3														
ADB	68.0														
EU/EC	29.1														
UNDP	3.9														
UNICEF	5.9														
IFAD	13.5														
UNFPA	1.9														
WFP	-														
WHO	-														
WWF	-														
合計 =1ポイント =0.5ポイント		2	4	6	5.5	3.5	8	8	0.5	9	9.5	9	3	2	4.5

出所：各ドナー政策文書、UNDP Development Cooperation Database Bhutan, ADB, Country Strategy and Program 2006-2010, September 2005, DACデータベース等をもとに調査団が作成。

注：本表は分野別支援動向を総合的に検証するため、便宜的に作成したものである。  
 「道路・橋梁の整備改善」には農道支援が含まれている。「保健医療の充実」には栄養関連の支援が含まれている。「行政機能の強化」にはE-ガバナンスが含まれている。  
 「経済開発」には農産品加工支援が含まれている。  
 ドナーの援助実績額はコミットメントベース。

これに見る通り、「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。

分野別支援動向を総合的に検証するため、便宜的に表内の を1ポイント(重点/主な支援分野)を0.5ポイント(その他の活動)として集計した。この結果、最も支援が多い分野は「経済開発セクター(民間セクター・雇用貿易・観光・工業)」(9.5ポイント)となった。次いで「良い統治」と「環境・自然資源」が共に9ポイント、「教育」、「保健医療」が共に8ポイントとなっている。日本の対ブータン援助において金額ベースが最も大きい経済基盤整備は、「道路」6ポイント、「地方電化」5.5ポイント、「情報通信インフラ」3.5ポイントと総じて低い結果となった。日本の援助実績額で2番目に大きい農業については、2ポイントに留まった。こうして見ると、日本は他のドナーが支援していない分野を重点としていることがわかる。

このような背景として、ドナーに対するヒアリング調査では、インドを除く多くの他ドナーが予算の制約等の理由からソフト分野の支援を中心としており、敢えて費用がかかる経済基盤整備は重点としていないという意見が聞かれた。また、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からも高く評価されていた。このことから、日本はドナー間の役割分担の中で必要とされる分野に援助を行ってきたと言え、この点で日本の援助は適切であったと評価できる。

### 3) 目的に対する考察

以上のように、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。

また、「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。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という実態を踏まえ、日本の援助方針の文書化の必要性を検討していくことが重要である。

## 3.2 結果の有効性

本節では、過去 20 年に実施された日本の援助活動の有効性とインパクトを以下の観点から検証した。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、

各重点分野における日本の援助活動及び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、さらにブータン政府側の ODA 関係者及びドナーへの聞き取り調査の結果及びブータンのセクター別開発方針等の情報を基に、ブータン開発ニーズに対する日本の協力の充足度合いを検証した。なお、日本の援助の最終的な受け手となる裨益住民への調査は、時間的な制約があるため日本の援助が最も大きい農業分野においてのみ、フォーカスグループディスカッションを行い、本評価の参考情報とした。

### 3.2.1 目的に対する有効性

「基本方針」の記述からは、日本の対ブータン援助の目的が、「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 点であると読み取れる。本節では、個別の援助活動がこの 3 点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。

#### 1) 両国の友好関係の深まり

ブータンにおける在留邦人は約 100 人<sup>33</sup>だが、そのうち JICA 駐在員事務所（以下、JICA 事務所）職員や専門家、ボランティア、家族を含む JICA 関係者は 2006 年 11 月 1 日現在 82 人と大部分を占めている。これらの JICA 関係者は、日本の顔として両国の友好関係に貢献している。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（Box 2）。また、1964 年から 1992 年まで 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ョー（次官レベルに相当）の称号を授与された西岡京治氏は、「ダショー西岡」としてブータンで広く知られているだけでなく、日本でもテレビ番組や英語、道徳の教科書の題材になっており、両国の友好関係促進に果たした役割は大きい<sup>34</sup>。また、2KR 供与 20 周年の記念切手が発行され、「橋」シリーズの切手に「橋梁架け替え計画」で建設されたワチ橋が含まれる等、ODA 案件はブータンの切手にもなっている（現地調査写真ページ参照）<sup>35</sup>。さらに、2KR により供与された耕耘機等の農業機械や、無償資金協力による建設機材、橋梁等には ODA マークが取り付けられており、首都のみならず地方でも国道沿いの多くの場所で目に見ることができる。こうした目に見える支援や、後述のような日本の支援の成果を通じ、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 による両国の友好関係促進において、広報の果たした役割は大きいと判断される。JICA 事務所では、賓客の訪問、無償案件の引渡し式、ワークショップなどのイベントに際して、現在技術

<sup>33</sup> 2005 年 10 月 1 日現在 99 名。2006 年度 ODA 国別データブックより。

<sup>34</sup> TBS 「世界ふしぎ発見！」（2004 年 9 月放送）学校図書株式会社「平成 18 年度版 Total English 3」、日本文教出版「新版 中学校道徳 あすを生きる 3」等で取り上げられている（各社ホームページより）。

<sup>35</sup> 外務省「外国の切手・貨幣になった ODA」[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/nyumon/episode\\_sy.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/nyumon/episode_sy.html)

協力プロジェクトを実施中のブータン国营放送局（BBS）や新聞各社に対し積極的に取材誘致を行っており、日本の援助に関する情報は現地報道において頻繁に取り上げられている。2006年に民間2紙が創刊する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は約30本が掲載され、その3分の1は写真付き記事であった<sup>36</sup>。これは1カ月に1本以上の計算になり、ニュース性のあるイベントの少ないブータンの現状を差し引いても、十分な広報頻度と言える。さらにJICA事務所では、JICAの広報費を利用して月刊ニュースレターを発行し、各政府関係機関やJICA関係者の配属先、現地教育機関等に配付している他、ホームページにも掲載している<sup>37</sup>。また2006年10月には、日本側外務省主導で日本・ブータン国交20周年記念イベントが行われ、ブータン国内で弓道、邦楽の公演や映画祭、写真展等が開催された他、JICAとJICA帰国研修員同窓会により「Japan Fest 2006」が開催された。



図3-1 Kuensel紙に載った記事例

日本国内においても、対ブータン援助はODA白書のコラムに2003年度から3年連続で取り上げられている。例えば2003年度に「中古ゴミ収集車供与計画」が取り上げられた草の根無償案件は、大使館の担当者が優良事例となり得る案件について、コラム欄への掲載を目指して原稿を作成し、公電にて外務本省に提出してきた結果である。2004年度には西岡農業専門家の功績が、2005年度には研修受け入れ等地方行政への支援が取り上げられた。

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。皇室・王室間の交流としては、1987年の徳仁親王（現皇太子殿下）のブータン訪問、1997年の国交10周年を記念した秋篠宮同妃両殿下によるブータン訪問、ワンチュク国王による大喪の礼及び即位の礼参列に際する訪日等がある。またブータンからはほぼ毎年要人が来訪しており、要人会談では日本の長年の経済協力への謝辞や日本との友好関係の重要性が述べられている。1998年の国政改革によって初代内閣議長を務めたティンレイ外相が、翌年初の外遊先として日本を訪問したことから、ブータンが日本との関係を重視していることが明らかである。2006年4月には日本ブータン友好議員連盟が再発足し、会長である町村前外相等4名が10月にブータンを訪問した。要人往来の実績は、第2章表2-1の年表に示した。また、ブータンは早い段階から国連安保理改革G4決議案への共同提案国になる等、国連の場においても日本の立場に対して一貫して賛意を示してきている。

<sup>36</sup> JICA事務所提供資料およびKuenselインターネット版による。

<sup>37</sup> JICA事務所ホームページ <http://www.jica.go.jp/bhutan/index.html>

さらに、国交樹立以前に設立された日本ブータン友好協会(1981年設立、会員数221名)をはじめ、北海道、横浜、神戸、広島、福岡等、日本各地に友好協会や交流会が設立されている。これらの会の活動内容は会報発行、留学生等在日ブータン人との懇親・交流行事の開催、国際交流イベント等への参加、料理やゾンカ語の勉強会開催、来日ブータン要人歓迎会の開催、講演会開催、ブータン訪問、募金運動や開発援助等多岐にわたっており、2006年には日本国内の国交20周年記念事業への協力や後援も行った。こうした民間の交流活動には青年海外協力隊やシニア海外ボランティアの経験者等、ODA事業を通じてブータンに関わりを持った人々も参加している。

またODAを通じ、日本の自治体とブータンとの友好関係も深まっている。これまで、札幌市や埼玉県東松山市、三郷市等が、草の根無償を通じごみ収集車や消防車をブータンに寄贈してきた。さらに2003年から2005年度までの3年間、JICAの地域提案型草の根技術協力事業として、釧路市が「フオブジカ谷におけるオグロツル生息湿地の保全と環境教育等の実施・運営」を、岐阜県が「キノコ栽培技術を主とする森林・林業技術研修」を実施した。

#### Box 2 ボランティアによる「顔の見える援助」

日本の対ブータン援助においてボランティアのプレゼンスは高く、「顔の見える援助」として両国の友好関係促進に貢献してきた。青年海外協力隊員(JOCV)は、1989年の派遣開始以来累計250名が、シニア海外ボランティア(SV)は、2001年度の派遣開始以来累計55名がそれぞれ派遣されてきた。現在は常時50名程度が派遣されている。日本以外では、UNVやニュージーランド、シンガポールがボランティアを派遣しているが、派遣人数はいずれも0~9名程度であり、日本人ボランティアの数は群を抜いている。

ブータン政府も、ボランティアを日本のODAの特徴の一つとして認識すると共に高く評価しており、「ボランティアを通じた国民間交流や日本の仕事文化や職業倫理の導入も(日本の援助の)大きな特徴である」(在インドブータン公使)といったコメントが多く聞かれた。特に、ボランティアが示す職業倫理や文化的な適合性の面で高い評価を得ており、「JOCV、SVはコミットメントがあり仕事熱心で役に立っている」(情報通信大臣)、「JOCVはブータンの社会、文化に非常に馴染んでいる。他ドナーではそうはいかない」(教育省高官)等のコメントが得られた。

ボランティア活動の代表的な成果として、10数年派遣を続けてきた体育教師がある。元々体育はブータンの正規科目ではなかったが、JOCVの長年の活動を通じその重要性の理解が進み、2001年には正規科目に採用された。シラバス作成に際しては、ワークショップが開催され、JOCVのインプットが盛り込まれた。現在は教員養成学校にSVを派遣し、体育教師の養成も行っている。昔JOCVから体育を教わった生徒が、成長して体育教員となった例もある。

## 2) ブータンの民主化の進展

第2章で述べた通り、ブータンでは1981年以来民主化が着実に進展している。特に近年は、2008年の憲法発布と選挙実施に向け機運が高まっており、2001年から5年間で「協同組合法」(Cooperatives Act)、「刑法典」(Penal Code)等20以上の法令が施行される等、法制度整備や行政改革が進んでいる<sup>38</sup>。日本による地方行政支援や研修員受入等の「良い統治」分野の支援は、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。さらにブータン政府は、2008年の新憲法下での総選挙実施を含む民主化プロセスを成功させるためには開発の進展速度を落とさないことが重要であると認識しており、日本が一貫してブータンへの支援を継続している点を高く評価している。

## 3) ブータン独自の開発の進展

歴代五ヵ年計画やGNHの理念に示されている通り、ブータンは、経済発展だけでなく環境や伝統文化の保護を考慮した独自の開発を進めてきた。その結果ブータンは、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。GNH指標は現在策定中であるため(Box 1参照)、ブータン独自の開発を測る指標として、経済開発ではなく人間開発を重視している点でGNHと類似する概念を用いた人間開発指数<sup>39</sup>を代用した。ブータンの指数は1994年の0.338から2003年の0.536へと改善している。これにより、ブータンは人間開発低位国から中位国に移行している(表3-7)。また、2000年の家計調査では、月間一人当たり収入748.10ニュルタムが貧困ラインと定められ、貧困ライン以下は人口の36.3%(都市部の6.4%、地方の41.3%)であったが、2003年の家計調査では、貧困層は31.7%(都市部の4.2%、地方の38.3%)と改善した。

表3-7 ブータンの貧困指標及び人間開発指数の推移

	1994年	1997年	2000年	2003年
貧困ライン以下の人口比(%)	-	-	36.3	31.7
人間開発指数(HDI)	0.338	0.459	0.494	0.536
人間開発指数(HDI)順位	155	145	140	134

出所：Royal Government of Bhutan, *Household Income & Expenditure Survey, 2000*; *Poverty Analysis Report, 2004*; UNDP, *Human Development Report, 1997, 1999, 2005* を基に作成。

<sup>38</sup> National Human Development Report 2005.

<sup>39</sup> 「長寿で健康な生活」(平均寿命)、「知識」(識字率、就学率)、「人間らしい適正な生活水準」(1人当たりGDP)の3つの要素を測定し、算出される。

また、表3-8の通り、ブータンは近隣諸国と比較しても同程度のレベルの開発を遂げている。さらに、表3-9の通り、MDGsの一部を除いたほとんどが目標の2015年以前に達成される見込みである<sup>40</sup>。インドを除いた最大ドナーである日本の援助は、こうしたブータン独自の開発に貢献してきたと言えるよう。

表3-8 近隣諸国との主要社会指標の比較

	出生時平均余命 (歳)		成人識字率 (%)		初等教育純就学率 (%)		5歳未満死亡率 (出生1000人 当たり)		乳児死亡率 (出生1000人 当たり)		安全な水源を継続 的に利用できる 人々の割合(%)		適切な衛生施設を 利用できる人々の 割合(%)	
	1970-75	2000-05	1990	2003	1990/91	2002/03	1970	2003	1970	2003	1990	2002	1990	2002
ブータン	42	63	40.2*	47	55*	84*	267	85	156	70	45*	62	67*	70
ネパール	44	61	30	49	81	71*	250	82	165	61	69	84	12	27
バングラデシュ	45	63	34	41	71	84	239	69	145	46	71	75	23	48
スリランカ	63	74	89	90*	90	105*	100	15	65	13	68	78	70	91

\*：データの年が他と異なる。データが標準的な定義と異なる定義に基づく。

出所：UNDP 人間開発報告書 1996、2004、2005、Millennium Development Goals Progress Report Bhutan, 2005  
を基に作成。

<sup>40</sup> Millennium Development Goals: Progress Report 2005 Bhutan.

表 3-9 ミレニアム開発目標 (MDGs) の達成状況

ゴール、ターゲット、指標	1990	2000	2004	2015	進捗状況
<b>ゴール1: 極度の貧困と飢餓の撲滅</b>					
<b>ターゲット1:</b> 2015年までに1日1ドル未満で生活する人口の割合を1990年の水準の半数に減少させる ・ 貧困ライン以下で生活する人口の割合 ・ 人間貧困指数 (HPI-1)	- -	36.3% 33.34	31.7% 33	20.0%	進展中 資料不十分
<b>ターゲット2:</b> 2015年までに飢餓に苦しむ人口の割合を1990年の基準の半数に減少させる ・ カロリー消費が必要最低限のレベル (2,124カロリー) 未満の人口の割合 ・ 5歳未満の低体重児の割合 ・ 5歳未満の低身長児の割合	- 38% ('89) 56% ('89)	- 19% 40%	3.8% - -	1.9% 19% 28%	資料不十分 達成 進展中
<b>ゴール2: 初等教育の完全普及の達成</b>					
<b>ターゲット3:</b> 2015年までに、全ての子供が男女の区別なく初等教育の全課程を修了できるようにする ・ 初等教育における純就学率 ・ 第1学年に就学した生徒が第5学年まで到達する割合 ・ 第1学年に就学した生徒が第7学年まで到達する割合	55% 73% 35%	72% 91% 81%	84% 94% 86%	100% 100% 100%	進展中 進展中 進展中
<b>ゴール3: ジェンダー平等推進と女性の地位向上</b>					
<b>ターゲット4:</b> 可能な限り2005年までに、初等・中等教育における男女格差を解消し、2015年までに全ての教育レベルにおける男女格差を解消 ・ 初等教育における男子生徒に対する女子生徒の比率 ・ 中等教育における男子生徒に対する女子生徒の比率 ・ 高等教育における男子生徒に対する女子生徒の比率	69% ('91) 43% ('91) 12% ('91)	82% 78% 41%	95% 96% 53%	100% 100% 100%	進展中 進展中 注意が必要
<b>ゴール4: 乳幼児死亡率の削減</b>					
<b>ターゲット5:</b> 2015年までに5歳児未満の死亡率を1990年の水準の3分の1に削減する ・ 5歳児未満の死亡率 (出生1,000人当たり) ・ 乳幼児死亡率 (出生1,000人当たり) ・ はしかの予防接種を受けた1歳児の割合	123 90 84%	84 60.5 85%	- - 90% (with card)	41 30 >95%	進展中 進展中 進展中
<b>ゴール5: 妊産婦の健康の改善</b>					
<b>ターゲット6:</b> 2015年までに妊産婦の死亡率を1990年の4分の1に削減する ・ 妊産婦死亡率 (出生10万人当たり) ・ 医師・助産婦の立ち会いによる出産の割合	560 15%	255 24%	- 32%	140 100%	進展中 進展中
<b>ゴール6: HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延防止</b>					
<b>ターゲット7:</b> HIV/エイズの蔓延を2015年までに食い止め、その後減少させる ・ 発見されたHIVの症例 ・ 避妊具普及率におけるコンドームの使用率	0 18.8% ('94)	38 30.7%	74 -	- 60% (国家目標)	進展中 進展中
<b>ターゲット8:</b> マラリア及びその他の主な疾病の発生を2015年までに食い止め、その後減少させる ・ マラリアの有病率及びマラリアによる死亡率 (10万人当たり) ・ 結核の有病率及び結核による死亡率 (10万人当たり)	22,126 ('91) 4,232	5,935 1,140	2,760 1,002	- -	進展中 進展中
<b>ゴール7: 環境の持続可能性確保</b>					
<b>ターゲット9:</b> 持続可能な開発の原則を国家政策及びプログラムに反映させ、環境資源の損失を減少させる ・ 森林面積の割合 ・ 地表面積に対する、生物多様性の維持のための保護区域の面積の割合 ・ 一人当たりの二酸化炭素排出量 ・ 固定燃料を使用する人口の割合	72.5% 23% 5.89t ('94) -	72.5% 26% - 75%	72.5% 29% - 70%	- - - -	進展中 進展中 進展中 資料不十分
<b>ターゲット10:</b> 2015年までに、安全な飲料水及び衛生施設を継続的に利用できない人々の割合を半減する ・ 浄化された水源を継続して利用できない人口の割合 ・ 適切な衛生施設を利用できない人口の割合	55% 33%	22% 12%	16% 7.4% (世帯割合)	27.5% 17.5%	達成 達成
<b>ゴール8: 開発のためのグローバルなパートナーシップの推進</b>					
<b>ターゲット14:</b> 開発途上国と協力し、適切で生産的な仕事を若者に提供するための戦略を策定・実行する ・ 15~24歳の青年の失業率	-	2.6% ('98)	5.5%	-	資料不十分
<b>ターゲット18:</b> 民間部門と協力して、特に情報・通信における新技術による利益が得られるようにする ・ 固定電話回線 ・ 人口100人当たりの電話回線及び携帯電話加入者数 ・ 人口100人当たりの使用パソコン台数 ・ 人口100人当たりのインターネット利用者数	4,052 0.68 - -	16,580 2.4 0.58 ('01) 0.43 ('01)	30,420 4 1.0 -	- - - -	進展中 進展中 進展中 資料不十分

出所: Millennium Development Goals Progress Report 2005 を基に作成。

### 3.2.2 援助重点分野での活動の有効性

#### 1) 農業・農村開発

農業分野に対する支援は、日本の援助の中で最も古く、ブータンにおいてもよく知られている。「基本方針」では、2002年以前は「農業」という言葉で一括りに整理されてきたが、2004度からは「農業・農村開発」という言葉に置き換えられ、また「農業基盤整備」と「農業技術開発・普及」に課題が整理された。さらに、2005年度からは、「農業の近代化」と「遠隔地農村における農業振興とアクセス改善」に課題を整理し直し、貧困削減の視点を盛り込むようになった。以下に農業・農村開発分野における日本の援助の有効性を検証した。

#### 実績

日本の農業開発支援は、1964年の西岡農業専門家の派遣に始まり、その後、同専門家の活動する西部パロにおいて、一般無償により灌漑施設改修、農道整備、河川の護岸等のハード面と、これに並行して2KR<sup>41</sup>による農業機械の配布を支援してきた。「農業の近代化」への支援と位置づけられる2KRは、ブータン側からの強い要請もあり、1984年から2004年までに19回に亘り総額49.75億円が投入されており、日本の代表的な農業支援である。また、2KRに関連し、日本は、1983年には農業機械化センター（AMC）を無償資金協力により建設したほか、人材育成の観点から、農業機械化分野においてこれまでに多くのボランティア、専門家を派遣している。

「遠隔地農村における農業振興とアクセス改善」における支援では、2000年頃から東部地域を対象とした専門家派遣や農業・農道開発計画の策定が行われた。これに続き、農道建設に必要な機材の供与を行ったほか、2004年度からは農業・農村開発分野で初めての技術協力プロジェクトを東部地域のルンチ、モンガル県を対象に実施し、両地域における農業生産技術の開発とその普及を行っている。農業分野における日本の援助実績を表3-10に示す。

<sup>41</sup> 当該国の食糧事情、経済社会情勢、外貨事情、日本との関係、援助受入体制等を総合的に勘案し、被援助国が農業機械（耕耘機、トラクター、脱穀機、小型農機具等）、肥料などの農業資機材等を購入するための資金を供与している。援助資金で調達した資機材は農民等に売却され、被援助国政府は、その売却益を見返り資金として内貨立てで銀行口座に積立てる。被援助国政府は、在外公館を通じて日本と見返り資金の積立額（資機材の本船渡し価格（FOB）の一定額）および用途につき協議の上、見返り資金を経済・社会開発に資する事業や物資の調達等に使用することができる。

表 3-10 農業農村開発分野における援助実績

重点課題	支援内容	案件名	援助スキーム	年度	金額 (億円)
農業の近代化	農業機械化	食糧増産援助(2KR)	一般無償	84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 00, 01, 02, 04	49.75
		農業機械化計画のための資材機械	一般無償	1981	3.00
		農業機械化センター建設計画	一般無償	1983	4.80
		農業開発計画	一般無償	1986-1987	8.79
遠隔地と農村にアクセス改善する農業	農村整備道路	地域農業・農道開発計画調査	開発調査	2001-2002	1.23
		農村道路建設機材整備計画	一般無償	2004	5.21
	農業総合開発	ルンチ・モンガル農業総合開発計画	開発調査	1986-1988	1.39
		パロ谷農業総合開発計画	一般無償	1989, 1990, 1993-1995	32.18
		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
		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 継続中	2.11
小計					112.71
JOCV派遣(23件) SV派遣(4件) 専門家派遣(20名) 研修員受入(163名)					

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

#### 資金的貢献度

ブータン政府の農業開発支出額は年間約6～13百万ドルで推移しており、そのうちの約60%はドナーからの援助となっている。具体的には、表3-11の農業分野における資金調達構成(2000年から2004年の累計額)に示す通り、同分野において資金面で最も貢献してきたドナーは日本(28%)であり、次いでスイス(14%)、UNDP(12%)、デンマーク(7%)の順となっている。スイスは、現在、東中部地域において農業研究センター及び牧畜部門に対する支援を行っているが、同国のプレゼンスは、過去に支援を集中させてきた中部ブムタン県において特に高い。

援助累計額の比較からは上位に上がっていないものの、オランダも農業分野を重視している。2006年12月現在、東部6県においてIFADとの連携で「総合農業開発フェーズ2(SEZAP)」と称する技術協力を行っているほか、農民金融、農業政策・計画策定、農村部のアクセス改善に対しても支援を行っている。

表 3-11 農業分野のドナー別資金貢献度

農業分野の資金調達構成	2000年から2004年 までの累計額 (US百万ドル)	貢献度
日本	13.63	28%
スイス	6.92	14%
UNDP	5.72	12%
デンマーク	3.42	7%
その他ドナー	1.15	2%
ブータン政府	18.57	38%
農業支出合計	49.41	100%

注：コミットメントベース。その他ドナーにはインドを含む（支出ベースなので厳密には比較できないが、参考として算出した）。インドの一般財政支援は含まれない。政府の数字は、1999/2000年度から2003/2004年度までの開発予算支出額からドナー（DAC 諸国及びインド）を引いた数字の合計。ニュルタム・ドルのレートは各年の平均値（ADB）を使用した。

出所：インド以外は DAC データベース。インドは UNDP Development Cooperation Report、政府支出は Statistical Yearbook of Bhutan 2005。

#### 成果（マクロ・地域指標の改善状況）

農業分野における日本の援助が 2KR に代表されることは上述した通りである。2KR では、耕耘機を中心とした農業機械が調達されている。また、2KR によって積立てられた見返り資金は、農業省の監督の下、AMC が農業機械の販売代金回収および積立額の確認作業を行い、農道および灌漑の整備等に有効に活用されている<sup>42</sup>。2KR による耕耘機の配付実績を表 3-12 に、見返り資金の積立額の実績を表 3-13 に示した。さらに、ブータンにおける農業機械の調達は現在のところ日本の 2KR 以外ではインドから若干輸入されるのみとなっていることから、ブータンの農業機械化推進において、日本は極めて重要な役割を果たしてきたと言える。

表 3-12 2KR による耕耘機配付実績

1984年	1985年	1986年	1987年	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年
5	3	19	37	33	42	64	66	46	36	24
1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	合計
43	74	214	9	-	139	210	354	232	51	1,701

出所：農業省提出資料より作成。

表 3-13 見返り資金積立額実績

年度	E/N 額 (円)	FOB 額 (円)	積立額割合	積立義務額 (Nu)	積立実績額 (Nu)	使用額 (Nu)	残高 (Nu)	積立機期限 (dd-mm-yy)
1984- 1997の累計	3,375,000,000	2,840,550,449	-	379,072,732.66	381,552,115.36	294,870,929.05	86,681,186.31	20-Aug-01
1999	300,000,000	257,962,387	2/3	70,248,476.00	72,014,722.00	49,270,000.00	22,744,722.00	9-Mar-04
2000	200,000,000	154,606,389	1/4	15,361,617.00	17,150,247.18	0.00	17,150,247.18	10-Jan-05
2001	400,000,000	317,620,182	1/4	31,798,057.00	33,424,324.00	26,000,000.00	7,424,324.00	10-Sep-05
2002	400,000,000	326,669,891	1/4	32,299,485.47	28,904,119.00	0.00	28,904,119.00	16-Apr-07
2004	300,000,000	284,947,080		未確定	17,208,112.00	0.00	17,208,112.00	8-Mar-09

出所：農業省提出資料より作成。

<sup>42</sup> 見返り資金の用途は様々であるが、農道建設、灌漑整備、全国 4 カ所の農業研究センター（RNRRC）、AMC 及びその地域センター、農業普及センターの整備等に使われている。

農業・農村開発分野における日本の援助の有効性を検証する指標として、ブータンのコメ、メイズ、コムギ・オオムギの生産量の変化と食糧自給率の推移を以下表 3-14 と表 3-15 に示す。表に示す通り、コメ、メイズ、コムギ・オオムギの生産量は、1990 年の 56,565 百万トンから 2004 年には 150,503 百万トンと約 3 倍に増えている。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%に向上していることがわかる。農業分野における日本のプレゼンスは大きいことから、ブータンにおける農業生産性の向上は、日本の援助の直接的な成果といえる。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( Box 3 )。さらに、東部での現地視察では、日本の技術協力は、実施中ながらすでに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ること、また 2KR で配布された耕耘機と技術協力プロジェクトが補完する形で相乗効果を上げていることが確認された( Box 4 )。

表 3-14 主要穀物の生産量推移(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。

表 3-15 食糧自給率(%)

	1990年	1992年	1996年	1999年	2000年	2002年	2003年	2004年
食糧自給率(%)	66	67	67.6	66.6	69.2	85.9	86.6	86.2

出所：農業省提出資料より作成。

#### ブータン開発ニーズに対する日本の協力の適合状況

農業分野は GDP のおよそ 3 割、就業人口のおよそ 8 割を占めるブータンの基幹産業として開発の重点分野に位置づけられている。農業分野に関する開発戦略は、五ヵ年計画に示されている。第 9 次五ヵ年計画における農業セクターの重点目標は、「農民所得の向上による貧困削減」、「農村部の市場へのアクセスの向上」、「生産性向上による自給率の向上」である。また、同国では若年層の人口が農村から都市へ流出する傾向にあり、農業労働者の不足が懸念されている。

このような政策ニーズに対する日本の支援は、「生産性向上による自給率の向上」において特に適合性が高かったと言える。農業分野最大の支援である 2KR も、農業機械化を通じ生産量を上げ、それを国内で分配することによって自給率を向上するという点で、ブータンの食糧安全保障上のニーズに適合したものであった<sup>43</sup>。また、貧困者の 97% (2000 年家計調査) が農村部に所在するということ踏まえると、「農民所得の向上による貧困削減」についても日本の農業分野に対する支援は、直接あるいは間接的にブータン政府の政策目標に対応していたと言える。

<sup>43</sup> ブータンにとって穀物調達のコストを下げるには、隣国インドから穀物を輸入するのが最も合理的な方法である。しかし、同国の食糧安全保障の観点からすれば、食糧自給率の向上は穀物調達コストの低減と比較することのできない国家の重要政策と言える。

一方、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。日本は既に農村道路建設機材整備（2004年度）や農道建設分野のシニアボランティア派遣を行っているが、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。

さらに、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、遠隔地農村への農業機械の配付を促進するために配布方法にかかるガイドライン<sup>44</sup>を作成し、農民グループによる機械の購入を推進する等、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。

<sup>44</sup> Strategy for Farmer's Groups in RNR Enterprise Development, Ministry of Agriculture, 2004

Box 3 裨益農民の声を評価に反映する ~ 2KR の活用状況 ~

ブータンに対する日本の食糧増産援助（2005年度から貧困農民支援に改称、以下 2KR）は、過去に肥料や農薬が供与された実績もあるが、環境への配慮やブータンの農地の特徴を反映し、近年は耕耘機とトレーラーやボトムプラウを組み合わせた農業機械が中心である。特に人気が高いのは耕耘機（左下写真）で、農業のために使用されるほかに、通学や買い物、収穫物の市場への運搬、引っ越し等、日常的に使用されている。

本評価では、ブータンのパロ谷に住む農民 15 名を集め、2KR で供与されたこれら農業機械を農民がどのように活用し、彼らの生活にどのような変化をもたらしたかについてフォーカスグループディスカッションを行った（写真右）。



集まった農民 15 名のうち、1 名を除き全員が 2KR で供与された農機を購入していた。日本の農業機械は機能性および耐久性が高いこと、また、インド製に比べて小回りがきくために人気が高く、購入者の選定は農業機械化センター（AMC）を通じて抽選により行われている。2KR の調達資機材の価格は農民の年収に合わせて低く設定されており、耕耘機の価格は 1 台 62,400 ニュルタム（2004 年度価格・約 1,400 ドル（\$1=44.2 ニュルタムで計算））であった。購入に際しては大半の人がローンを組んでおり、ローンを組んでいない人は親類縁者からの借金により農機を購入していた。



農機を導入した農家の所得は大きく向上していた。農機を用いることにより農作物の生産量が増えたほか、人件費が削減されるため、農機の導入後は所得が 10 倍になったと話す人もいた。また、農機を他の農家に貸し出すことにより収入を得ている人もいた。レンタル料は一律に設定されているわけではないが、耕耘機 1 台の 1 日当たりの相場は、900 ニュルタム（約 20 ドル）又は人夫貸し出し 9 人が目安となっていた。増えた収入の使い道は、さらに農機を買った人、車や炊飯器等の日用品を購入した人、家の改築に充てた人等、様々であった。

農機を買った人の中には、農家を継がない子供達が増えているため、今から将来の少子化対策に向けて機械を購入していると話す人もいた。ブータンにおける農業人口の減少は国家の重要な課題の一つとなっているが、日本の農機はこのような課題への対応策の一つとして役立っているとも言えるだろう。

## Box 4 東部における農業支援の成果

調査団は、急峻な山道を片道2日かけ、首都ティンブーの東約460kmに位置するモンガルを訪れ、3村計9名の農民にインタビューを行った。西部に比べ相対的に開発が遅れている東部のルンチ、モンガル2県を対象に実施中の「東部2県農業生産技術開発・普及支援計画」は、農業省東部農業研究センターの技術能力向上、農業普及体制の強化、モデル地区対象農家の技術能力向上を行っている。野菜種子や果物の苗木を無償で提供しており、現在モンガルで流通している種子の70～80%はセンターの種子である。

モデル農村2村で話を聞いた農民は、平均4エーカーと比較的広い耕地で主にジャガイモ、メイズ、野菜を栽培していた。まだ自家消費レベルの品種が多いものの、プロジェクトによって、果物・野菜の品種は大きく増加した。例えばフォスロン村では、以前は在来種の豆やラディッシュ等を年1回栽培していたが、現在はレタス、ブロッコリー、キャベツ、果物等を年2回栽培している。ソナムさんは、「種子・苗木は質が良く、病気に強い。育て方や植え方の指導を受けているので収量も上がっている」と話した。また、プロジェクトが組織したテンナンピ村の野菜栽培グループは、これまでメイズを栽培していた畑をすべて野菜畑に変え、モンガルの高校に野菜を卸す契約を結ぶ等、意欲的に活動していた。

プロジェクトでは、小さな耕耘機道路（最長3km）の建設も行っている。またテンナンピ村では、機械を使わず村人が耕耘機道路を建設した例もある。道路ができると耕耘機の使用が可能になるため、対象地区ではここ数年で何人もの農民が2KRを通じて耕耘機を購入した。話を聞いた農民の場合も、購入や借用によって耕耘機を使用することで、既に耕起や市場への野菜運搬にかかる労力と費用の削減、運搬量の増加といった効果が現れていた。ウギェンさんは、「市場に運搬できずに無駄にする作物がなくなったことで収入も増えた」と話した。野菜の種類が増えたことにより、栄養状態が改善したり、自給できるようになったことに加えて、市場での販売による収入増は、教育のため借金をする必要がなくなる、貯蓄が可能になる、家の増築が実現する等のインパクトを生んでおり、プロジェクトと2KRの相乗効果が見られた。

一方、キリカ村では、一番近い道路まで徒歩30分かかる山の上に住み、耕地が1エーカーに満たない農民に話を聞いた。収穫物はすべて自家消費し、足りない分は農作業のない冬に建設現場で単純労働をした収入で購入している。プロジェクトではこの村にも種子を配付し普及員も訪問しているが、土壌や水不足の理由からか上手く育っていない。このように、道路へのアクセスや狭く痩せた耕地等の厳しい条件下にある貧しい農民を支援することは容易ではないが、今後も継続して取り組んでいくべき重要な課題である。



フォスロン村の農民（左の2人）へのインタビュー



収穫したカリフラワーを運ぶ（テンナンピ村）

2) 経済基盤整備

経済基盤整備は、日本の重点分野のうち農業分野と並んで多くの投入実績がある。「基本方針」では、「基礎的インフラ整備」として重点分野に挙げられてきたが、2004年度からは「経済基盤整備」として示されるようになった。具体的には「道路・橋梁」、「地方電化」、「情報通信インフラ」の3つの課題に対して支援を行ってきた。以下では、各々の課題に対する支援の有効性を、課題別に検証した。

【道路・橋梁】

実績

道路分野では、ブータン国内の道路整備を推進するために、道路建設に必要なブルドーザー、ホイールローダー、トラクター、トレーラー等の機材を無償資金協力により供与してきた。また、橋梁分野では、1997年より「橋梁整備計画調査」を実施し、23の架け替え対象橋梁の中から緊急に架け替えが必要とされる12橋梁を選定した上で、そのうち最優先事業となる5橋梁についてフィージビリティスタディを実施した。この調査結果を踏まえ、2000年以降、一般無償により橋梁の架け替えを行ってきた。また、専門家およびシニアボランティアの派遣により、ブータン政府に対し、橋梁設計や維持管理技術、品質保証の面での人材育成を行ってきた。道路・橋梁分野における日本の援助実績を表3-16に示す。

表3-16 道路・橋梁分野における援助実績

重点課題	支援内容	案件名	援助スキーム	年度	金額 (億円)	
道路・橋梁の整備改善	道路建設	道路建設機材整備計画	一般無償	1987	4.12	
		第二次道路建設機材整備計画	一般無償	1995	5.57	
		道路建設機材整備拡充計画	一般無償	2003	6.03	
		馬道建設計画	草の根無償	2000	0.09	
	橋梁建設・整備	橋梁整備計画調査	開発調査	1997-1998	1.35	
		橋梁架け替え計画	一般無償	2000-2003	17.62	
		第二次橋梁架け替え計画	一般無償	2004-2007	3.04	
		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	
		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	
					小計	38.36
	JOCV派遣(0件) SV派遣(5件) 専門家派遣(5名) 研修員受入(42名)					

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

## 資金的貢献度

ブータン政府の道路・橋梁開発支出額<sup>45</sup>は1999/2000年には11百万ドル程度であったが、毎年徐々に増え続け、2003/2004年には31百万ドルと、5年間で約3倍に増えている。このうち、ドナーからの援助は約40%となっている。具体的には、表3-17の道路・橋梁分野における資金調達構成（2000年から2004年の累計額）に示す通りである。同分野において資金面で最も貢献してきたドナーは日本（18%）であり、次いでインド（12%）、ADBのAsDF（8%）、スイス（2%）、スウェーデン（1%）となっている。ただし、インドの支援額に財政支援を通じた道路・橋梁整備や、インド陸軍工兵隊（DANTAK）の管轄である国道2号及び3号の維持管理費等を含めると、インドの支援は日本を上回ることが推測される<sup>46</sup>。

ADBによる道路・橋梁分野における支援には、2000年より5年間かけて策定された長期道路セクターマスタープラン（Road Sector Master Plan 2007-2027）がある。同マスタープランには、道路ネットワーク計画に加え、道路ネットワークの軌道修正、道路維持管理、東西ハイウェイの道路建設計画が盛り込まれている。なお、資金的貢献度においては上位にあがっていないものの、最近では、世銀も農村道路整備支援を強化している。

表3-17 道路・橋梁分野のドナー別資金貢献度

道路・橋梁分野の 資金調達構成	2000年から2004年 までの累計額 (US百万ドル)	貢献度
日本	21.20	18%
インド	14.00	12%
AsDF (アジア開発基金)	9.60	8%
スイス	2.50	2%
スウェーデン	0.90	1%
その他ドナー	0.01	0%
ブータン政府 (道路部門)	66.75	58%
合計	114.96	100%

注：インド以外のドナーの数字はコミットメントベース。ブータン政府及びインドは支出ベースなので厳密には比較できないが、参考として記載した。インドの一般財政支援は含まれない。ニユルタム・ドルのレートは各年の平均値（ADB）を使用した。

出所：インド以外のドナーはDACデータベース。インドはUNDP Development Cooperation Report、ブータン政府は道路局の提出資料。

## 成果（マクロ・地域指標の改善状況）

道路や橋梁を新たに建設する支援の場合、道路の総延長や交通量といった定量的なデータから支援の成果を評価することができる。一方、日本の支援は道路建設機材の提供や、仮設橋の永久橋への架け替え、人材育成等であるため、成果を測るには道路ネットワークの質の変化を表す指標が必要である。ブータンではこうした指標が存在しないため、ここでは定量的な検証はできない。しかしながら、道路局に対するアンケートでは、日本の支援は、道路ネットワークの向上・拡大を効率的に進める上

<sup>45</sup> 道路局提出資料

<sup>46</sup> 公共事業大臣に対するヒアリングにおいて、道路分野における主要なドナーとしてまずインドの名前が挙げられた。

で役立ったほか、道路交通の信頼性と安全性の向上にも貢献したとして高い評価を受けている。また、専門家やボランティアを何代にも亘って派遣してきたことにより、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も、現地調査におけるヒアリングで確認された。このように、同分野への支援は、日本の「顔の見える援助」の観点からも貢献しているといえる。

日本の支援の成果を間接的に示すマクロ指標として、タイプ別道路延長の推移を表 3-18 に示す。これに見る通り、2000年から2005年の間に、新たに653.4kmが整備されている。道路ネットワークを整備する際には、日本から供与された建設機材、また、日本における研修や、日本の専門家およびボランティアから現場で移転された知見や技術が有効に活かされていると考えられる。

表 3-18 タイプ別道路延長 (2001-2005年・Km)

	国道	県道	支線道路	都市道	農道	林道	合計
2000年	1597.0	444.8	1080.3	87.5	..	529.5	3739.1
2001年	1558.0	476.0	1092.9	87.7	..	..	3745.8
2003年	1559.1	459.0	1327.2	91.7	..	555.1	4007.1
2004年	1577.2	459.0	1226.5	109.2	251.5	529.5	4152.9
2005年	1571.0	459.0	1278.3	125.1	388.5	570.6	4392.5

注：土地利用が変わることにより前年より道路総延長が短くなることもある。

出所： Statistical Yearbook of Bhutan, 2005 National Statistical Bureau 及び道路局提出資料。

#### ブータン開発ニーズに対する日本の協力の適合状況

国土の大部分が山岳地帯であるブータンでは、道路交通が唯一の交通・輸送手段である。そのため、ブータン政府は、道路整備をブータンの社会経済の発展に不可欠な要素であると位置づけ、効率的で安全な道路網の確立に常に高いプライオリティを置いてきた。道路局の政策の変遷についてみると、80年代の道路・橋梁開発の主要目標は各県の首都及び国家の重要拠点を結ぶことであった。当時はネットワークの向上を重視したため、道路は国道を除き舗装されておらず、また橋梁の大半は仮設橋であった。90年代からは、県道の舗装化、主要村落を結ぶ支線・農道の建設、道路の維持管理へと主要目標がシフトし、道路建設の機械化も推進されるようになってきている。

道路・橋梁及び地方道の建設・維持管理体制は、公共事業・定住省道路局が所管している。同国には土木施工業者等の民間企業が未だ育っていないため、道路建設・維持管理及び建設機械の調達、修理に至る全てを道路局が直接行っている状況である。道路局の資金的、技術的キャパシティでは、新規道路網の整備と老朽化が進む道路・橋梁への対応に必要な資金及び技術をドナーに頼らざるを得ない。例えば、1980年代に建設された耐用年数の短い(20-25年程度)仮設橋を永久橋に架け替えるに際して、長さの短い橋の架け替えは、道路局職員が自ら行うことができるが、長い橋の架け替えは技術的、資金的に対応できない。こうした状況において、日本の無償資金協力による橋梁架け替えや、道路建設機械部門への協力、人材育成を中心とした橋梁整備に対する支援は、ブータンの開発ニーズに適合していたといえる。

## 【電力（地方電化）】

## 実績

電力分野において日本は、1980年代から1990年代初めにかけて、無償資金協力により、送電網がない地域に対して河川を利用した合計13基の小規模水力発電施設を供与した。また、1990年代末からは「プナチャンチュ水力発電事業計画調査」と「地方電化マスタープラン」の2つの開発調査を実施してきた。「地方電化マスタープラン」では、ブータン全土を対象としてグリッド電化とオフグリッド電化の組み合わせによる村落単位での電化基本計画を策定したほか、ブータン政府が将来的に自ら計画の見直しができるよう、計画策定技術をブータン政府に移転した。エネルギー分野における日本の援助実績を表3-19に示す。

表3-19 電力分野における援助実績

重点課題	支援内容	案件名	援助スキーム	年度	金額 (億円)
地方電化の促進	発電施設整備	小規模水力発電施設整備計画	一般無償	1985	6.24
		小規模水力発電機敷設計画	一般無償	1989-1990	14.41
		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
					小計
JOCV派遣(1件) SV派遣(0件) 専門家派遣(4名) 研修員受入(24名)					

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

## 資金的貢献度

エネルギー分野の過去5年間の予算は毎年20から30百万ドルの間で推移しており、ドナーからの援助はそのうち約80%となっている。具体的には、表3-20のエネルギー分野における資金調達構成（2000年から2004年の累計額）に示す通りである。同分野において資金面で最も貢献してきたドナーは、インド（36%）であり、次いでオーストリア（17%）、オランダ（7%）、ノルウェー（3%）、日本（3%）の順となっている。ただし、ここにはインドによるタラ水力発電所建設への財政支援等は含まれていない。インドによる財政支援を含めた場合、同分野におけるインドのプレゼンスは圧倒的に高くなる。また、同表は過去5年間の累積額であるため、日本の小規模水力発電事業は含まれていない。1980年からの累計で見ると、日本の援助は、インド、オーストラリア、ADBに次いで第4位となる。

表3-20 エネルギー分野のドナー別資金貢献度

エネルギー分野の 資金調達構成	2000年から2004年 までの累計額 (US百万ドル)	貢献度
インド	47.80	36%
オーストリア	23.16	17%
オランダ	8.82	7%
ノルウエー	4.37	3%
日本	1.70	1%
その他ドナー	18.96	14%
ブータン政府(エネルギー)	29.34	22%
合計	134.14	100%

注：インド以外のドナーの数字はコミットメントベース。インドは支出ベース、ブータン政府は予算ベースなので厳密には比較できないが、参考として記載した。インドの大規模電力プロジェクトは含まれていない。ニユルタム・ドルのレートは各年の平均値(ADB)を使用した。

出所：ブータン政府は Ministry of Finance National Budget、インド以外のドナーはDAC データベース、インドは UNDP Development Cooperation Report。

#### 成果(マクロ・地域指標の改善状況)

日本が供与した13基の小規模水力発電施設のうち、11基は現在も稼働している。これら小規模水力発電施設により、1,155世帯に電気が供給された(1996年貿易産業省エネルギー局調べ)。表3-21の全国的な電化の推移を見ると、1990年には電化された町の数28件、村の数221件であった。村の数は1995/96年から5年後の2000/01年には約6倍、2003/04年には10倍にまで増えている。ブータンでは1967年から2005年までに61基の水力発電施設(小規模及び大規模全て)を設置しているが、そのうちの2割に当たる13基を日本が供与している。また、大規模水力発電施設は輸出用としての使用が中心であった。これらから、日本の地方電化支援は、ブータン国内需要への対応という意味で、大きく貢献してきたと言える。このほか、ブータン電力公社及び貿易産業省エネルギー局へのヒアリングでは、地方電化によるインパクトとして、炊飯器の使用による女性の家事労働時間の短縮、薪伐採の減少による環境保全、勉強できる時間が増えることによる学力向上、機織り作業時間の延長、薪集めにかかる時間の短縮、眼病の低下、肺炎の低下等が挙げられたが、これら生活や健康状態の改善にかかる定量的なデータを入手することはできなかった。

表3-21 ブータンにおける電化状況

	1990/91年	1995/96年	2000/01年	2001/02年	2001/03年	2003/04年
電化された町の数	28	38	40	40	40	40
電化された村の数	221	297	646	690	819	1064

出所：Statistical Yearbook of Bhutan, 2000及び2004。

13基のうち、テレガンとヤディに設置された2基は、10年間使用された後に送電線の整備等により不要となり、現在はティンプーにあるブータン電力公社の訓練所に保管されている。訓練所に保管された発電機材は、訓練用として年2回の頻度で使用されている。1回の訓練には全国各地から小規模発電機のオペレーターが20名程集まる。日本が供与した資機材の多くは老朽化が進んでいるため

頻繁に修理が必要な状況であるが、稼働中の発電機の中を見ることはできないため、訓練所に保管された発電機を使用した訓練は、非常に役立っているとのコメントが得られた。

「ブナチャンチュ水力発電事業計画調査」については、その後インドが計画を引き継ぎ、2004年から詳細設計調査を実施し、2007年中に工事を開始することが決まっている。インドは、調査過程においてダム の位置等の変更を行っており、この結果、当初 JICA の調査結果では 870MW の電力供給量であったものが約 1,100MW にまで増える見込みである。

#### ブータン開発ニーズに対する日本の協力の適合状況

ブータン政府は 1967 年から水力資源開発に取り組んできた。1986 年にインドの資金および技術によりチュカ水力発電所が完成・稼働して以来、ブータン国内の発電量は約 365MW に達し、その後も大規模な水力発電所の開発が続き、現在は国内需要を大幅に上回る発電設備を有している。ブータンは、大規模発電所で生産された電力のほとんど全てをインドへ輸出することで収入を得、国内向けには小規模水力発電所から電力供給を行うという方針をとっていた。このような状況の下、1986 年から 1992 年にかけて特に電化が遅れている地方部に対して 13 基の小規模発電施設を供与した日本の援助は、ブータン政府のニーズに則していたといえる。

1990 年代後半に入ってからは大規模水力発電所の建設が続き、国内でも都市部を中心に配電線延長によるグリッド電化の整備が進んだ。都市部の電化率は、第 9 次五ヵ年計画（2002 年～2007 年）の期間中に 100% に達する見込みであるが、地方農村部の電化は依然として遅れている。ブータン政府は、「ブータン 2020」において、世帯電化率を 2020 年までに 100% に達成するという目標を掲げ、地方農村部への電化を進めてきている。しかし、ブータン政府には地方電化の基本計画を策定する技術がなかった。また、大規模な水力発電事業を支援するドナーが多い中、地方農村電化を支援するドナーは少なかった。こうした中、日本の「地方電化マスタープラン」支援は、ブータン政府のニーズに則したものであったと言える。エネルギー局も、同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作りを支援したとして、その重要性を高く評価していた。

#### 【通信】

##### 実績

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見ても農業分野に次いで大きい。同分野において日本は、「国内通信網整備」と「メディア機能強化」の 2 つの課題に対して支援を行ってきた。「国内通信網整備」では、1991 年から 1998 年にかけて約 61 億円の無償資金を供与し、基幹伝送路網の整備及び、当時特に通信整備が立ち後れていた中部及び東部地域における電気通信網整備を行った。また、2003 年から 3 年間にわたり、通信ネットワークの質的向上を目標とした技術協力プロジェクトが実施された。同プロジェクトにより、国際標準に準拠した通信整備構築のガイドラインが策定されたほか、通信線路技術者の人材育成が行われた。また、これら大型プロジェクトが終了した後は、ボランティアによる人材育成を継続しており、同分野における日本のプレゼンスは現在も大きい。

他方、「メディア機能強化」では、2件の草の根無償、1件の文化無償を実施した他、2005年からは技術協力プロジェクトを実施中である。同プロジェクトでは、ブータン国営放送局（BBS）の番組制作能力と情報提供機能の向上を目標として、全国ネットワークの運用・管理体制づくりや番組作成・編集等にかかる技術移転が行われている。情報通信分野における日本の援助実績を表3-22に示す。

表3-22 通信分野における援助実績

重点課題	支援内容	案件名	援助スキーム	年度	金額 (億円)	
情報通信インフラ整備	国内通信網整備	国内通信網整備計画	一般無償	1991-1994	38.42	
		西部地域国内通信網整備計画	一般無償	1995-1998	22.65	
		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	
	メディア機能強化	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	草の根無償	2004	0.09	
		2色刷印刷機供与計画	草の根無償	2004	0.10	
		ブータン国営放送局テレビ番組ソフト整備計画	文化無償	2005	0.40	
		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	
	小計					63.49
	JOCV派遣（16件） SV派遣（3件） 専門家派遣（11名） 研修員受入（129名）					

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

#### 資金的貢献度

通信分野の主要ドナーを表3-23に示す。通信分野における主要なドナーは、デンマーク、日本、インドである。なお、日本の援助が集中した90年代の数字を入れて集計すると、インドを除くDAC諸国の中では日本の支援額が圧倒的に多くなり、次いで、デンマーク、オランダ、UNDP、カナダの順となる。他ドナーの支援についてみると、デンマークは、グッドガバナンスに対する支援の一環として、BBSやKuensel新聞社等への支援、メディアインパクト調査<sup>47</sup>の実施、県に対するIT機材の供与を行っているほか、地方電話通信事業に対する支援も行っている。また、インドは、地方政府のインターネット接続、電子政府化、およびTVセンターの建設等も行っている。この他、1990年に国際電気通信連合（ITU）とUNDPとが共同で国内通信網整備のマスタープランを作成し、これに基づき日本は「国内通信網整備計画」を実施した。ITUは、金額的にはそれほど大きくないものの、マスタープラン作成後も通信部門において支援を継続している。これらのことから、メディア部門における日本の資金的プレゼンスは必ずしも大きくはないが、国内通信網整備においては、日本の資金貢献度は極めて大きかったといえる。なお、2000年よりブータンの通信省電気通信部門は公社化され、ブータンテレコム<sup>48</sup>となり、固定回線、携帯電話サービス、インターネットサービス等の全てを同公社が経営・管理している。ブータンテレコムの経営状況は携帯電話サービスを中心に良好であることや、一

<sup>47</sup> Media Impact Study 2003, MoIC

<sup>48</sup> 100%政府所有の組織であるが、あくまでも独立採算で経営している。

部の業務の民営化も始まっていることから、同分野におけるドナーのプレゼンスは引き続き縮小していくことが予想される。

表 3-23 通信分野のドナー別資金貢献度

通信分野の資金調達構成	2000年から2004年 までの累計額 (US百万ドル)	貢献度
デンマーク	12.30	55%
日本	3.20	14%
インド	1.80	8%
その他ドナー	0.00	0%
ブータン政府	4.99	22%
合計	22.29	100%

注：インド以外のドナーの数字はコミットメントベース。ブータン政府及びインドは支出ベースなので厳密には比較できないが、参考として記載した。インドの一般財政支援は含まれない。ニュルタム・ドルのレートは各年の平均値（ADB）を使用した。

出所：インド以外のドナーはDAC データベース、インドはUNDP Development Cooperation Report、ブータン政府はMoIC の提出資料。

#### 成果（マクロ・地域指標の改善状況）

通信網整備の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ろう。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3-24）。電話普及率（人口100人当たりの回線数）についても、1990年の0.4%から2000年には2.0%と増えている。2003年から2005年に実施された技術協力プロジェクトでは、通信サービスの質の向上を目標として、様々な研修教材が開発されたが、現地視察では、日本の協力が終わった現在も、ブータンテレコム職員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ことを確認した。電話故障率（100加入電話当たりの故障発生件数）は2002年の91.8%から2005年の47.2%へと同プロジェクトの期間中に大きく低減している。なお、通信サービスの質的向上を示すその他の一般的な指標として、「通話完了率」や「苦情処理数」があるが、これらについては、データベースが整備されていなかったため確認できなかった。

表 3-24 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。

メディア機能強化支援の成果については、現在実施中の「国営放送支援プロジェクト」の結果を踏まえて検討する必要がある。現時点で同部門における日本の援助効果を判断するのは時期尚早である。他方、デンマークの支援で実施されたメディアインパクト調査によると、メディアの発展は、人々の生活スタイルおよび価値観に変化をもたらしている。また、同調査は、地方の有権者がメディアを通

じて直接考えを述べられるようになる等、民主化の側面においても影響があるとしており、2008年の国民議会選挙に際しても、メディアは直接的・間接的に影響をもたらすと考えられる。

#### ブータン開発ニーズに対する日本の協力の適合状況

同国の通信セクター開発は1960年代から始まっているが、本格的な開発を開始したのは、第6次五ヵ年計画（1987-1992）である。当初は、首都ティンブーを中心とする通信網及び国際通信施設の整備に重点が置かれ、第7次五ヵ年計画からは、国内通信網の整備が最重点課題として位置づけられ、1990年にITU及びUNDPによる国内通信網マスタープランが完成した。当時、ブータンにおいて、全国的に利用可能な通信手段は、天候に大きく左右されるモールス信号方式による短波無線だけであった。こうした状況において、日本が同マスタープランを日本の最新技術により実施に移し、ブータンにおいて電話通信を可能にしたことは同国の開発ニーズに則し適切であったと言える。

### 3) 社会開発

第2章表2-9の案件リストから明らかな通り、これまでの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。同分野は、2002年以前は「基礎生活（BHN）分野」として主に技術協力の重点分野に位置づけられてきた。2004年度からは、「教育機会の拡充」、「保健医療の充実」、「公衆衛生の普及」の重点課題から成る重点分野として明記されるようになった。ここではこのうち一定の投入量があった「教育機会の拡充」および「保健医療の充実」につき、日本の援助実績の成果を検証した。

#### 【教育機会の拡充】

##### 実績

これまで教育分野への支援は、7件の草の根無償や、建築および体育指導等の分野におけるボランティア派遣が中心であった。2005年には、教育分野では初めての無償資金協力「教育施設整備計画」が開始された。同計画は、第9次五ヵ年計画の重点項目のひとつである中等教育施設の拡充の一環として、生徒寮等多種類の付属コンポーネントを含む中等教育施設5校の整備を行うもので、計画対象5校中、2005年度に2校、2006年度に1校の交換公文が結ばれた。草の根無償では、これまで小学校の多目的講堂整備等の施設整備や、高等学校や国立盲学校、王立自然保護協会（RSPN）等様々な機関の教育機材整備が行われてきた。教育分野における日本の援助実績を表3-25に示した。

表3-25 教育分野における援助実績

重点課題	支援内容	案件名	援助スキーム	年度	金額 (億円)
教育機会の 拡充	教育施設整備	教育施設整備計画	一般無償	2005 継続中	4.74
		教育施設用浄水器供与計画	草の根無償	1992	0.05
		チュメイ小学校多目的講堂整備計画	草の根無償	1996	*
	教育機材整備	高等学校コンピューター導入事業	草の根無償	1995	0.05
		高等学校体育用具整備計画	草の根無償	1996	*
		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
		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
		学校教育施設に対するゾンカ語タイプライター	文化無償	1993	0.49
				小計	
JOCV派遣(49件) SV派遣(1件) 専門家派遣(8件) 研修員受入(126件)					

\* : 2件で0.1億円。

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

#### 資金的貢献度

教育分野の主要ドナーを表3-26に示す。教育分野には、世銀、インド、デンマーク、スイスの主要ドナーに加えて、カナダ、UNICEF等数多くのドナーが重点的に支援を行っている。世銀およびインドは主に初等および中等教育施設建設を支援しており、デンマークは2003年より教育分野への財政支援を行っている。またスイス、カナダは教員養成やカリキュラム等ソフト面の支援を、UNICEFはコミュニティスクール支援を行っている。日本はこれまで、草の根無償やボランティア派遣を中心とした支援を行ってきており、教育分野に占める資金的貢献度は小さい。

表3-26 教育分野のドナー別資金貢献度

教育分野の資金調達構成	2000年から2004年 までの累計額 (US百万ドル)	貢献度
日本	2.5	3%
IDA	31.0	36%
インド	14.6	17%
デンマーク	13.2	15%
スイス	11.7	13%
その他ドナー	13.7	16%
援助合計	86.7	100%

注：インド以外の数字はコミットメントベース。インドは支出ベースなので厳密には比較できないが、参考として記載した。インドの一般財政支援は含まれない。

出所：インド以外はDACデータベース、インドはUNDP Development Cooperation Reportのデータ。

また、教育分野へはブータン政府が重点的に予算を配分しており、経常収支を含む五ヵ年計画の全体予算中、第7次計画では11.1%、第8次計画では9.9%、第9次計画では14.6%（県・地区予算を含

む)を充当している<sup>49</sup>。2003/2004年度の教育セクター年次開発予算は342.23百万ニュルタム(約755万ドル)であり、これを2004年の教育分野への援助総額と比較すると、予算全体の約72%が援助である。保健・教育省が分割される2003年以前の同省のセクター別予算のデータが入手できず、過去の教育分野の開発予算から見た政府とドナーの資金的貢献度の比較はできなかった。保健・教育省としての2001/2002年度開発予算は797.27百万ニュルタム(約1640万ドル)であった。

#### 成果(マクロ・地域指標の改善状況)

上述の通り、「教育施設整備計画」は現在実施中であるため、成果の達成度を測ることは困難であるが、建設中の中学校については、インドや世銀と比較して建設費は3~4倍程度高いものの、建物の質が高く維持管理費を抑えることができるであろうと教育省から評価されていた。教育省からのヒアリングでは、文化無償や草の根無償により供与された機材は遠隔地の学校等で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。

「教育機会の拡充」を表す主要なマクロ指標を表3-27に示した。初等教育就学率は1990年の55%から2004年の84%へと大きく向上した。また識字率については、UNDPの人間開発報告書によると、1995年に42.4%、2000年に47%、2003年に47%となっており、2005年の国勢調査では6歳以上の識字率は59.5%であった。このように教育指標の改善が顕著である一番の要因は、政府が重点的に援助や予算を振り分け、学費を無料としたことである。日本の資金的貢献度は限定的であり、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。

表3-27 主要教育指標の推移

	1990年	2000年	2004年
初等教育粗就学率(%)	55	72	84
初等教育における男女比(%)	69*	82	95
7年生への進級率(%)	35	81	86

\* : 1991年。

出所：Department of Planning, *Millennium Development Goals Progress Report 2005 Bhutan* を基に作成。

#### ブータン開発ニーズに対する日本の協力の適合状況

上述の通りブータンは1960年代以降教育に注力し、初等就学率は90%に近づきつつある。一方、2000年に基礎教育課程が中期中等教育(10学年)までに延長されたが、中等教育レベルでは、増加した初等教育修了者を受け入れられるだけの施設が不足しており、2003年に策定された「教育セクター戦略」において、中等教育施設の拡大が目標に掲げられている。第9次五ヵ年計画においても、就学者数の増加に伴う初等・中等教育施設の拡大および整備プログラムは重点の一つである。特に、生徒寮等の付属コンポーネントを含む中等教育施設の建設には高い技術力と予算が必要であるため、支援を必要としている。また第9次五ヵ年計画の教育予算のうち、中等教育(前期・中期・後期の合計)は全体の59.9%を占めており、教育省における中等教育強化の重要性が読み取れる。こうした中、日

<sup>49</sup> 第9次五ヵ年計画、Statistical Year Book 2004.

本の「教育施設整備計画」は、上記プログラムの一部である5校の整備を支援しており、ブータンの教育分野のニーズに適合している。

#### 【保健医療の充実】

##### 実績

保健分野では、2000年に一般無償「母子保健・基礎医療機材整備計画」を実施し、全国23の医療施設に対し、分娩器具セットや新生児ウォーマー等の産科関連機材、遠心分離器等の検査関連機材等を整備した。また UNICEF とのマルチ・バイ協力である「感染症対策等特別機材供与」では、過去10年間に亘り、「予防接種拡大計画（EPI）」および「ポリオ根絶」のためのワクチン、注射器等の資機材や、冷蔵庫等ワクチンの保管・輸送のためのコールドチェーン機材を継続的に供与している。その他、草の根無償4件を実施し、国立病院の機材整備や、遠隔地病院を高次病院とインターネットで結ぶ遠隔医療整備を行ってきた。保健分野における日本の援助実績を表3-28に示した。

表3-28 保健分野における援助実績

重点課題	支援内容	案件名	援助スキーム	年度	金額 (億円)
保健医療 の充実	医療機材整備	母子保健・基礎医療機材整備計画	一般無償	2000	2.05
		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	マルチ・バイ協力	1995- 2005 継続中	1.97
		国立病院への患者輸送支援	草の根無償	1994	0.05
		国立病院に対する医療機材供与	草の根無償	1999	0.09
	遠隔医療整備	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
					小計
JOCV派遣（29件） SV派遣（1件） 専門家派遣（3件） 研修員受入（41件）					

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

##### 資金的貢献度

表3-29に示す通り、保健分野における主要ドナーはデンマークとインドである。デンマークはセクター財政支援を通じ、人材育成、インフラ整備、保健衛生教育等を支援している。インドは病院建設等のインフラ整備やマラリア対策を支援しており、近年は国立病院の増築やモンガル地域病院の建て替えを支援している。また、WHO、UNICEF、UNFPA等の国連グループも長年支援を行っている。上記の通り、日本の支援は一般無償1件とマルチ・バイ協力を除くと草の根無償やボランティア派遣が中心であるため、日本の保健分野への資金的貢献度は限定的である。

表 3-29 保健分野のドナー別資金貢献度

保健分野の資金調達構成	2000年から2004年 までの累計額 (US百万ドル)	貢献度
日本	2.4	6%
デンマーク	13.4	31%
インド	10.6	25%
AsDF (アジア開発基金)	10.0	23%
EC	4.0	9%
その他ドナー	2.5	6%
援助合計	42.9	100%

注：インド以外の数字はコミットメントベース。インドは支出ベースなので厳密には比較できないが、参考として記載した。インドの一般財政支援は含まれない。

出所：インド以外は DAC データベース、インドは UNDP Development Cooperation Report のデータ。

保健分野へはブータン政府が重点的に予算を配分しており、五ヵ年計画の全体予算中、第7次計画では6.6%、第8次計画では8.5%、第9次計画では9.2%（県・地区予算を含む）を充当している<sup>50</sup>。2003/2004年度の保健セクター年次開発予算は255.80百万ニュルタム（約564万ドル）であり、これを2004年の保健分野への援助総額と比較すると、予算全体の約93%が援助という計算になる。保健・教育省が分割される2003年以前の同省のセクター別予算のデータが入手できず、過去の保健分野の開発予算から見た政府とドナーの資金的貢献度の比較はできなかった。

#### 成果（マクロ・地域指標の改善状況）

「母子保健・基礎医療機材整備計画」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、及び事後状況調査（2005年）によれば、支援機材は概ね有効に活用されており、導入、使用時において問題は発生していない。例えば、同調査で行われた対象23施設からの聞き取りでは、ほとんどの機材は使いやすく、役立っているとの回答を得ている。高度な機材は導入せず必須かつ基本的な機材を支援したことが奏功したと考えられる。機材の質に対する評価も高く、視察したウォンディボダン県バジヨのベーシックヘルスユニットにおいても、分娩器具等の機材は使い勝手が良いとのコメントが聞かれた。ただし、滅菌器、分娩台等仕様が実際の使用状況に合わないケースや<sup>51</sup>、心電計の用紙やヘモメーターのスベアパーツ等が手に入らないケース、保健省自体では修理できなかったケースも存在した。

本プロジェクトの成果を測るため、対象県と非対象県の母子保健指標の比較を試みたが、保健省が県別データを持っておらず、不可能であった。表3-30の全国データが示す通り、2000年から2005年の間に、5歳未満幼児死亡率は1000人当たり84人から61.5人に、乳児死亡率は1000人当たり60.5人から40.1人へと大きく改善している。妊産婦死亡率については、援助実施後のデータがないため判断できなかったが、専門技能者の立ち会いの下での出産についての指標は23.6%から49.1%へと大き

<sup>50</sup> 第9次五ヵ年計画、Statistical Year Book 2004.

<sup>51</sup> 滅菌器は、保健省が購入時に写真確認しただけではわからなかったが、器機自体は大きい滅菌処理のために器具を入れるスペースが小さく、使い勝手が悪かった。分娩台は、サイズや高さが使いづらく、寝心地が悪いとの説明があった。

く改善している。資金的貢献度の小さい日本の貢献度合いを測定することは難しいものの、日本の支援機材はこうした指標改善に貢献したと言えます、当該医療施設の診療機能の向上を図り、ブータンの母子保健サービスの向上を通じ、妊産婦・乳幼児等の保健指標の改善を目指すという目標は達成されたといえる。また、本評価で視察した王立保健医療専門学校では機材は頻繁に使用されており、看護婦、助産婦、ベーシックヘルスアシスタント等の教育体制の充実に貢献した。

表 3-30 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*; 6<sup>th</sup> Five Year Plan を基に作成。

「感染症対策等特別機材供与」では、過去10年間継続して予防接種拡大計画に必要な資機材を供与している。JICAの調査によると、日本の支援はブータンの予防接種拡大計画予算の約17%を占めており、表3-31の通り、1990年代に入り向上した高い予防接種率を1995年以降も維持することに貢献があったと言える。ポリオは10年間症例がなく、また表3-30の乳幼児死亡率の改善も、予防接種率向上に因るところが大きい<sup>52</sup>。このような指標改善への貢献があったと言える一方で、3.3「プロセスの適切性」5)「他ドナーとの連携」で後述の通り(P.3-56) 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った。また、ブータンのワクチン自国調達率は0%であり、マルチ・パイ協力の目的のひとつである被援助国の予防接種体制の確立については未達成である。

表 3-31 予防接種率の推移

	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
BCGワクチン（％）	54	99	98	97	99
三種混合ワクチン：DTP3（％）	41	96	87	92	95
経口ポリオワクチン3回：OPV3（％）	41	96	86	88	95
麻疹含有ワクチン：MCV1（％）	44	93	85	76	93

出所：WHO/ UNICEF estimate を基に作成。

また日本は、草の根無償を通じ、2003年、タシヤンツェとルンツェの県病院に遠隔医療システムを導入し、インターネットを利用した地域病院への照会を可能にした。保健省によると、2003年から2005年までのモンガル地域病院に対する照会数は、タシヤンツェが102件、ルンツェが12件であり、システムが利用されていることが確認された。他方、遠隔医療のシニアボランティアによると、保健省は遠隔医療を推進しているものの、実際には予算や人員は充たされておらず、医師の多忙や容量の

<sup>52</sup> Royal Government of Bhutan. *Millennium Development Goals Progress Report 2005: Bhutan*.

大きい写真データのメール送信の難しさなどから照会に時間がかかったり、IT 担当者や医者 of 技術レベルが低いといった課題があることがわかった。

#### ブータン開発ニーズに対する日本の協力の適合状況

保健分野は常に政府の優先事項として推進されてきたことから、保健医療の充実は施設の数という点で達成されてきた。第8次五ヵ年計画（1998年～2002年）の保健セクター計画では、現存の保健医療インフラの統合および強化、人材育成、保健医療サービスの質の向上等が目標となった。保健分野で日本の最大の援助である「母子保健・基礎医療機材整備計画」（2000年）は、治安問題のため南部6カ所の施設が対象から外れたものの、全国に分布する病院に加え王立保健医療専門学校や医療機材メンテナンス部など既存の医療施設への機材整備を行った。これはブータンが上記目標を達成するための具体的手段と位置づけられることから、ニーズに適合していたと言える。

1995年より実施している「感染症対策等特別機材供与」については、第7次五ヵ年計画（1992年～1997年）の保健セクター計画にポリオ撲滅や予防接種率85%が目標として掲げられており、第8次、第9次計画にもEPIが引き続き含まれていることから、ブータンのニーズに沿った支援だと言える。

#### 4) 良い統治

##### 実績

「良い統治」は2004年に重点分野に加えられた。「行政機能の強化」を重点課題としてこれまで技術協力プロジェクト「地方行政支援プロジェクト」1件が行われた。同プロジェクトは、各行政機関の効率性向上、住民参加型行政の促進を目指し、研修やワークショップ、対象3県における地区センター建設、設備供与、パイロット事業の実施を通じた県・地区開発議会の能力開発等を実施した。同プロジェクトの本邦研修では、内務省や県の職員が、日本の地方行政について学び、日本の地方自治体と意見交換を行った。また、「良い統治」分野への支援の特徴として、技術協力プロジェクトが実施される以前からJICAでは多くの研修員を受け入れてきた。JICAによる研修に加えて、外務省も「民主化支援招聘」というスキームを通じ複数の県知事や国会議長等を招聘してきた。さらに日本はIT分野を中心に多くのボランティアを派遣し、省庁のシステム開発等を支援している。良い統治分野における日本の援助実績を表3-32に示した。

表3-32 良い統治分野における援助実績

重点課題	支援内容	案件名	援助スキーム	年度	金額 (億円)
行政機能の強化	地方行政支援	地方行政支援	技術協力プロジェクト	2004-2006	2.44
	JOCV派遣（64件） SV派遣（12件） 専門家派遣（8件） 研修員受入（248件）				

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

## 資金的貢献度

表3-33に示す通り、2000年から2004年のガバナンス分野の累計援助額において、日本はデンマーク、オランダに次ぐ3番目の貢献を行っている。この他、UNDPが地方分権化支援等数々のガバナンス支援を行っている。UNDP Development Cooperation Reportによると、UNDPは同分野に対し2004年に0.642百万ドル、2003年には約1.043百万ドルを支出している。ヒアリングによると、今後、スイスやオーストリアもガバナンス分野への支援に関心を示しており、この分野では今後も多数のドナーが活動する見込みである。なお、ガバナンス分野は、政府の運営そのものに関わる分野であり、他のセクターと異なり政府予算からセクター予算を抜き出すことは難しいため、全体予算に占めるドナー援助の割合は算出していない。

表3-33 ガバナンス分野のドナー別資金貢献度

ガバナンス分野の 資金調達構成	2000年から2004年 までの累計額 (US百万ドル)	貢献度
日本	2.5	12%
デンマーク	8.8	43%
オランダ	7.0	34%
スイス	1.6	8%
その他ドナー	0.7	4%
援助合計	20.7	100%

注：数字はコミットメントベース。インドの一般財政支援は含まれない  
出所：DACデータベース。

## 成果（マクロ・地域指標の改善状況）

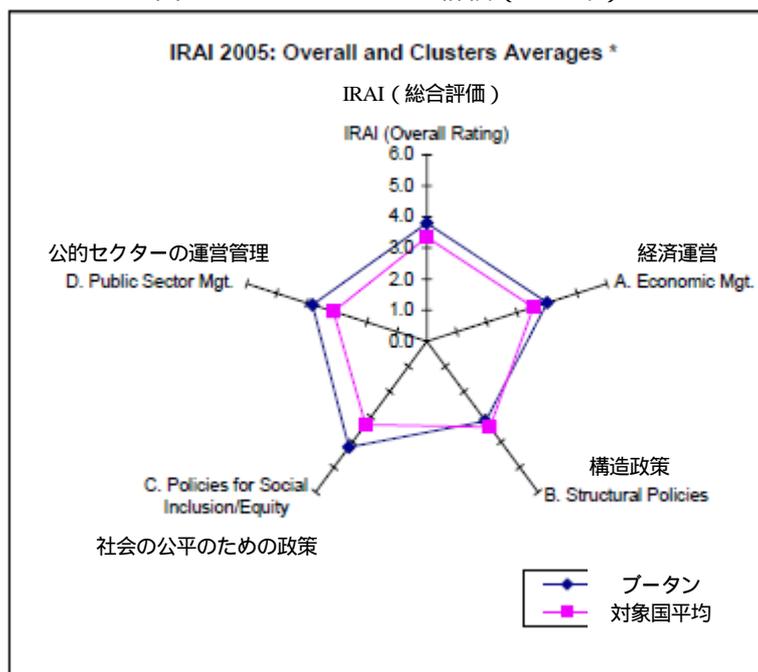
JICAは2006年10月に「地方行政支援プロジェクト」の終了時評価を実施した。JICAによると、同プロジェクトにより、研修開催や対象25地区でのパイロットプロジェクト実施を通じた能力強化や、カウンターパートである地方行政局への助言を通じた地方行政能力強化にかかる政策レベルの貢献などの成果があった。また、地区長の全国会議やドナー会合においてプロジェクトの内容を共有するなど、プロジェクト外への働きかけ・連携も行われた。

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が、ブータンのガバナンス分野の指標は良好である。例えば、世銀がIDA支援対象国（現在は1人当たりGNP1,025ドル以下の貧困国）について算出しているIDA Resource Allocation Index (IRAI)のうち、公的セクターの運営管理を表す5つの指標の平均値を見ると、ブータンは3.8と、対象国の平均スコア3.1を上回った（図3-1）<sup>53</sup>。また世界銀行研究所（WBI）が作成している6つのガバナンス指標のうち、2005年にブータンは「政治的安定性」、「行政の質」、「法の統治」、「汚職対策」の4項目で南アジアトップであった。図3-2の通り、項目毎の推移を見ると、これまで低かった「政治参加と自由」の値が上昇しており、「法の統治」、「汚職対策」、「政治的安定性」

<sup>53</sup> IRAIはIDA融資対象国間の資金配分を決める際に用いられる。公的セクターの運営管理については、「所有権と権利に基づくガバナンス」、「予算・財務運営の質」、「歳入動員の効率性」、「行政機構の質」、「公的セクターの透明性・説明責任、汚職」の5指標を1から6までのスコアで評価している。

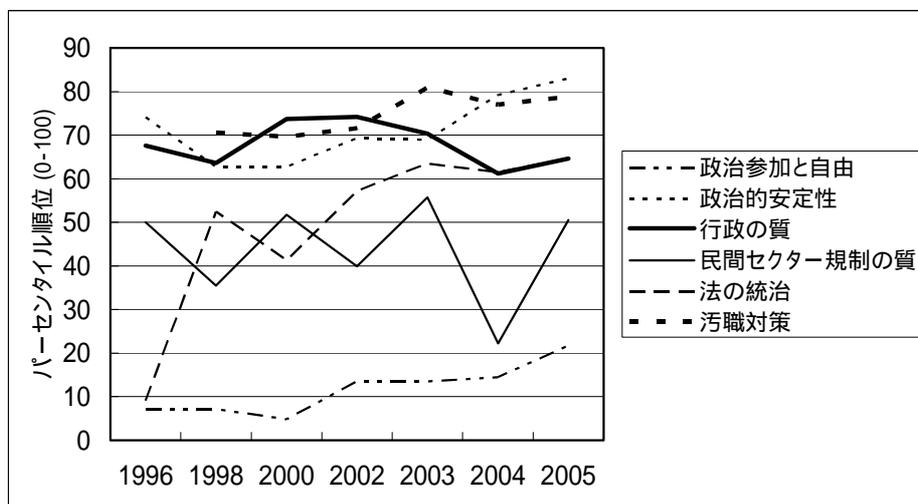
も改善している<sup>54</sup>。

図3-1 ブータンのIRAI評価(2005年)



出所：世銀ホームページ“2005 IDA Resource Allocation Index (IRAI): Bhutan”。

図3-2 ブータンのガバナンス指標推移



出所：World Bank. Worldwide Governance Indicators より作成。

<sup>54</sup> 指標はガバナンスの質に関する企業や個人への質問票調査や、格付機関、シンクタンク、援助機関等による評価の集合に基づき算出されており、誤差の範囲が生じる。全ての国（指標ごとに異なるが200数カ国）のデータを下から並べ、何パーセントがその国より下位にいるかを示すパーセンタイル順位（百分位）で表す。なお、「政治参加と自由」は国民の政治参加や表現、結社、報道の自由を、「行政の質」は行政サービスの質、行政の政治からの独立、政策形成・実施の質、政府の政策へのコミットメントに対する信頼性を評価する。詳細はWBIホームページwww.worldbank.org/wbi/governance/govdata 参照。

#### ブータン開発ニーズに対する日本の協力の適合状況

ブータンでは20年以上に亘り地方分権改革が進められてきた。民主化に向け2005年に発行された提言書である *Good Governance Plus* において、地方行政能力の強化は2008年の民主化までに達成すべき事項として掲げられており、日本の協力はブータン政府のガバナンス強化の方向性に合致していたと評価できる。特に2002年の第9次五カ年計画開始及び地方分権化法施行をもって、地区(Gewog)レベルでの開発計画策定が始まった。さらに第10次五カ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・実施能力の強化や、ブロックグラント方式の政策・実施にかかるパイロット事業実施と教訓の抽出を行ったことは、ブータンのニーズに合致していたと言える。このように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。

### 3.3 プロセスの適切性

本節では、日本の対ブータン援助の実施過程が適切であったかを検証した。第2章で述べた通り、対ブータン援助に関し、「国別援助計画」や、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策定されておらず、本節で策定プロセスの検証対象となるべき政策は存在しない。したがってここでは、より緩やかに設定されてきた「基本方針」の下、援助がどのように実施されてきたかを検証した。

#### 3.3.1 援助の実施過程の適切性

対ブータン援助が適切なプロセスによって実施されてきたかを評価するため、日本側の援助実施体制、案件形成・実施過程、相手国関係者とのコミュニケーション、ブータン側の受け入れ体制、他ドナーとの連携、日本のスキーム間の連携の6つの観点から検証を行った。

##### 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<sup>55</sup>は設置されていない。したがって、対ブータン援助実施においては、ブータン国内に唯一設置されているJICA事務所が日本の援助の現地レベルでの取りまとめを実質的に全て行っている。外務省本省では、国際協力局（旧経済協力局）国別開発協力第一課が全体の援助方針および開発調査を、同局無償資金・技術協力課が、無償及び技術協力を管轄している。ブータンに関する外交政策及び政務の処理を管轄する南部アジア部南西アジア課は、援助実施に直接的には関与しないが、基本方針の立案等大所高所の意思決定へ参加したり、要人会談で重要性が確認された事項・案件について担当課と協議を行うことがある。なお、これまで有償資金協力実績がないことから基本方針の立案等にJBICは参加していない。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。大使館では、公使を含め9人から成る経済班のうち、書記官1名がブータンの主担当であるが、同書記官は、ブータンだけでなく対インド関係でも担当分野を持っている。時間的・予算的制約から担当者の現地出張は年平均数回と限られているため、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。

JICA事務所は、従来から実質的に経済協力全般を担当していたが、2003年にJOCVボランティア調整員事務所からJICA駐在員事務所へと正式に変更された。また、独立行政法人化に伴い、2005年には事務の一部が大使館からJICA事務所に移管されている。日本人スタッフ7名（所長、企画調査員2名、ボランティア調整員3名、在外健康管理員1名）のうちJICAの正規職員は所長1名のみであり、残り6名は契約ベースの有期雇用スタッフである。ボランティア調整員は、調整員事務所と同様、経理事務所の諸業務も担当している。また、JICA事務所は現地における日本の唯一の窓口として、各種外交、調査ミッションの対応といった調整業務や、JICA関係者の査証取得やフライトの

<sup>55</sup> 現地ODAタスクフォースは、効率的・効果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。

確保等の事務作業を一手に行っている。在外公館がないという事情に鑑みると、ある程度の調整業務の負担はやむを得ないと考えられるが、特に2006年は国交20周年記念のため多くのミッション訪問やイベントがあり、こうした調整業務が、所長や企画調査員の業務の半分以上を占めていたことがわかった。また、通常は現地大使館が主体となり管理する文化無償資金協力や草の根無償についても、JICA事務所が案件形成の際の申請者への支援など、現地レベルでフォローを行っている。このように、JICA事務所では、通常業務に加え、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ことや在外公館が置かれていないという事情から、追加的な業務負担が非常に大きいことが確認された。限られた人員を有効活用するため、JICA事務所では研修事業や一部案件についてローカルスタッフへ権限委譲する努力を行っている。しかし、研修事業以外の書類や本部とのやり取りが日本語であることや、優秀な人材を確保するための予算などの条件が整っていないことから、ローカルスタッフへの権限委譲は容易ではないことがわかった。

上述の通り、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、大使館とJICA事務所の意見交換の強化やJICA事務所の人員体制強化等において、援助実施体制に改善の余地があると言える。

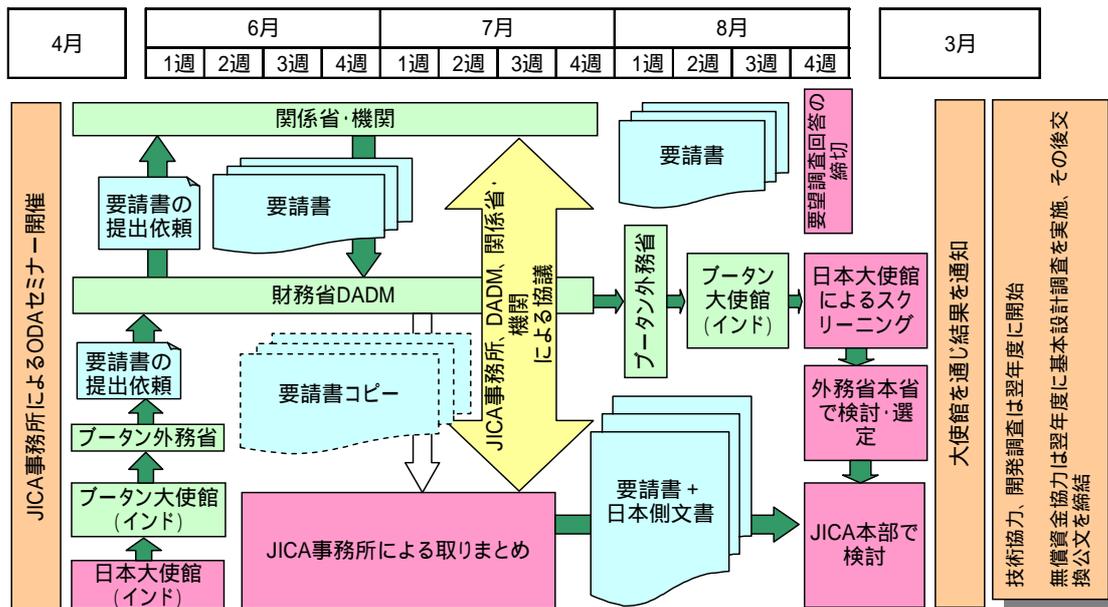
## 2) 案件形成・実施過程

### 案件形成プロセス

案件の発掘・形成の際の指針として、本省は毎年「新規案件要望調査に係る国別留意事項」<sup>56</sup>（以下、国別留意事項）を策定し、現地に伝達している。国別留意事項は、「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であり、現行案件とのバランス等を考慮しつつ、本省と大使館の間の正式な調整を経て策定されている。JICA事務所は、「国別留意事項」を参考に、現地政府と協議して要望調査を行い、現地政府が要請書を作成することとなっている。ただし後述の通り、2006年度の要望調査においては、「国別留意事項」の内容が確定したのは要望調査後のことであり、「国別留意事項」に基づいて要請が上げられたとは言えない部分がある。完成した要請書は、在インド・ブータン大使館を通じ日本大使館へ提出される。大使館では、1)重点分野に沿っているか、2)先方政府の優先順位や必要性、3)案件の完成度、4)技術的な視点といった観点から優先順位をつけ、要請書を本省に上げる。本省からのヒアリングによると、「国別留意事項」に基づき大使館側でスクリーニングを行っているため、要請書と本省の意向が大きく異なっていたことはない。東京において各スキームの担当課やJICAが、各案件がスキームの目的に適切かどうかや、技術面、予算面も含め審査する。案件の要請・選定プロセスは図3-3の通りである。

<sup>56</sup> 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一課の主管に移る予定である。平成18年度作成分から形態が少し変わり、これまで重点分野を全て載せていたところを、その年の重点開発課題や要請案件数を絞り込むようになった。

図3-3 無償資金協力・技術協力案件の要請・選定プロセス



出所：JICA ブータン事務所パンフレットを基に作成。

対ブータン援助の予算額は毎年 20 億円前後で一定しており、毎年採択される新規案件は数件程度である。実施できる案件数が限られることから、上記プロセスを通じた案件間、重点分野間の優先順位づけは重要である。JICA 事務所及び DADM をはじめとする各省からのヒアリングによると、現場レベルでの重点分野の優先順位は「農業・農村開発」、「経済基盤整備」の順であり、「社会開発」と「良い統治」が 3 番目として同程度の優先順位にある。「社会開発」と「良い統治」は、これまで他ドナーの支援が多く入っていたため優先順位が低かった。これに対し、近年の「国別留意事項」には、他ドナーの活動が社会開発分野に集中していることから、他ドナーの協力が少ない農業及び基礎的インフラ分野において優良案件の発掘・形成に努めるべきことが明記され、現地の優先順位との整合性が取れていた。

一方、2006 年度の要望調査においては、本省と現地が意見調整を行う機会は存在するものの、これらは必ずしも JICA 事務所が先方政府に対し要望調査の説明を行う 5 月や、それに続く要請書の作成・提出に先立って行われてはならず、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かった。

また、これまでのブータンへの援助は、政策に基づいた案件形成というよりは、むしろその時々々の現状に応じて対応してきたのが実状である。例えば、「良い統治」分野の「地方行政支援プロジェクト」(2004-2006)の形成経緯を見ると、JICA 東京国際センター (TIC) が 2002 年 10 月、総務省の協力により実施している「地方自治研修」コースのフォローアップ調査団を派遣し、その結果を踏まえ 2003 年にはプロジェクト形成協議を経てブータン政府から正式な要請が行われている。一方、重点分野への「良い統治」の追加は、2004 年度版国別データブック及び 2004 年策定分の国別留意事項からと、プロジェクト形成以後に行われている。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。一つ一つの案件が妥当なものであるだけでなく、限られた予算の有効活用のためにも、より明確な援助政策に基づいた戦略的な案件の形成・選択が必要である。

他方、JICAは、「基本方針」、「国別留意事項」に加え、JICA「国別事業実施計画」に基づいて案件の発掘・形成を行っている。ブータンにおける国別事業実施計画は2002年頃から作成が始まり、2004年から重点分野を明記した現在の形の計画が作成されるようになった。同計画は、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いる。同計画は外務省、大使館にもコメントを依頼し内容について承認を受けているが、外務省による上位計画とは別物であるとの認識は日本側関係者間で共有されている。同計画は中・長期的計画という位置付けであるものの、実際には実施が想定される案件等プロジェクトの状況に応じ、現地事務所が毎年改訂している（2008年に開始される第10次五ヵ年計画に合わせて次回改訂を予定）。一方、対ブータン援助の方針を示した「基本方針」は、国別事業実施計画も参考に作成されており、表3-34の通り、内容に齟齬はない。

表3-34 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）

なお、JICA事務所でのヒアリングによると、実際の案件形成では、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<sup>57</sup>を順次消化している状況であり、企画調査員にとっては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。

一方、案件発掘・形成・選定には、十分な情報収集と分析を踏まえていることが前提となるが、JICA事務所からのヒアリングによると、ブータンにおける開発の現状、ドナーの援助内容、過去の支援の実績・教訓といった情報は、日常的に収集し、セクター別ポジションペーパーの作成等にも取り組んでいるものの、文書化する時間や体制が十分でなく、情報収集・分析結果が必ずしも体系的に整理・蓄積できていない。そのため、担当者が変わる際に引き継がれる長期的・体系的な知見は限定的である。他方、ブータンでは過去数10年の急速な社会経済的発展に従って開発課題は変化してきており、現在策定中の第10次五ヵ年計画では貧困削減に重点が置かれている。こうした、「基本方針」等の政策に反映すべきブータンの開発状況とニーズの推移に関する情報収集・分析は、大使館及び本省が通

<sup>57</sup> 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。

常業務として行っている情報収集や、JICA 国別事業実施計画への反映に留まっている。

#### 実施プロセス

財務省でのヒアリングにおいて、日本の援助手続きは体系的に整理されており、JICA 事務所が形成から実施まで適宜フォローしているため、効率的に進められているとの評価を得た。特に一般無償は、プロジェクトの設計・施工・試運転を一括して日本側コンサルタントが実施し政府機関に引き渡すターンキー型の支援であるため、効率が良く高く評価されている。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、教育省等からは、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指摘された。例えば、案件の開始までに時間がかかることも影響し、案件実施前または実施中にニーズが変化した場合でも、一旦決定した計画から外れる派生ニーズへの対応が難しい点が指摘された。また、2005年の無償案件「教育施設整備計画」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<sup>58</sup>。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。

また、必ずしも日本側に起因する問題ではないものの、無償案件の援助実施において持続性の観点から課題があることがわかった。例えば、国立病院や農業省中央機械ユニットでのインタビューや視察の結果、医療機材や建設機材の選定にあたり、中央政府が最終的に決定する機材の種類と現場のニーズとの間にギャップが生じたり、先方政府による仕様の理解不足から使い勝手の悪い機材を購入してしまったりといった理由から、結果的に機材の使用頻度が低くなるケースが散見された。さらに、支援を受けた機材はブータン政府の予算で維持管理しているが、ブータンテレコム等によると、スペアパーツの調達に関して、部品がすでに生産中止となっている、市場価格で購入するには予算が足りない、必要点数が少なく購入できないといった課題があることがわかった。また多くの供与機材が耐用年数を過ぎても使用されており、情報通信省からはこうした機材を自己資金で更新することは難しいという指摘が為された。維持管理については、支援当時に職員が維持管理研修に参加したり、日本で研修を受けたりしても、担当者が変わると技術が移転されないという問題も聞かれた。また、持続性の観点からは、一部のボランティアや専門家について、英語力不足によるコミュニケーションの問題があり、技術移転が満足に行えないとの指摘があった。

<sup>58</sup> 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。

## モニタリング・評価

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。例えば、2KRではAMCが農業機械の修理を行っており、医療機材では保健省医薬品・ワクチン・機材課内の医療機材メンテナンスユニット(HERM)が部品調達や修理を担当している。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。一方日本側では、技術協力プロジェクトについては、中間、終了時および事後評価が行われ、無償資金協力については、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が行われている<sup>59</sup>。さらに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。フォローアップ協力は、終了案件について相手国の自助努力を原則としながらも、必要な場合に補足・追加的にスペアパーツ供与や修理などを行うなどし、供与施設・機材が有効に活用され、当初目標としていた援助効果の持続的な発現と相手国実施機関の自立発展を目指して実施される。フォローアップ協力は、金額は少ないものの、実施までのスピードが速く現地事務所の裁量範囲が広いことから、ブータンのような国では有効な投入となっている。これまで特に通信分野において多くのフォローアップ協力が行われた。また2005年には「母子保健・基礎医療機材整備計画」の事後状況調査が実施され、支援機材のコンディションや使用状況について調査が行われた。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。

### 3) 相手国関係者とのコミュニケーション

JICA事務所は、以前から実施していた「ODAセミナー」を2004年からは毎年DADMと共催し、先方政府担当者を対象に国別事業実施計画の内容や、要望調査の方向性、日本のODAのスキームの説明や要請書の書き方、留意点等を説明している。JICA事務所によると本セミナー開催の結果、各省からの要請書の提出状況や内容が改善された。関係各省からのヒアリングにおいても、本セミナーへの参加により日本の援助の方針や手続きに関する理解が深まったとのコメントを多く受けた。DADM側も、今後もセミナーを継続して開催する意向である。

また、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。さらに2004年からはDADMと案件の採用・選定基準などについて情報を共有し、プロポーザルを絞り込むようになった。加えて、財務省次官からは、日本のODAに関する手続き面での理解を深めるに際し、ODAスキームに関する本邦研修が非常に有益であったとのコメントがあった。またボランティア事業に関しては、上記ODAセミナーに加え、JICA側のイニシアチブで2年ほど前から受入窓口である人事院(RCSC)と年次会合を開催し、ボランティア事業実施における課題を話し合ったり、要請中のボランティアの派遣プロセスにかかる情報を提供し合っている。こうした努力により、重点分野や手続き面の理解を促進するという点において、コミュニケーションは極めて良好であったと言える。各省か

<sup>59</sup> この他、外務省は無償資金協力のプロジェクトレベル事後評価を2005年度に開始した。終了後3-5年で10億円を超える案件のうち2005年度には43カ国52案件を対象に実施された。同評価のガイドラインでは「被援助国政府、実施・監督機関、裨益者、一般市民、マスコミ等からどのような評価を受けているか」を評価することになっている(ただし、現在のところブータンには同評価の対象案件は存在しない)。

らのヒアリングにおいても、日本のODA要請、実施にかかるプロセスがわかりにくいというコメントは聞かれなかった。

他方、財務省、外務省、公共事業省道路局、貿易産業省エネルギー局、農業省及び保健省より、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コメントがあった。この点については、RCSCからも、担当者が交代したりニーズが変わったりするため、各省は、要請から派遣までに1年を要する長期ボランティアより、短期間で派遣できる短期ボランティアを好む傾向があるとの意見があった。同様に機材供与に関しても、情報通信省より、IT関連機材など技術革新の盛んな機材は、要請から採択、供与までの間に支援機材よりさらに新しい技術が標準となっている場合があるとのコメントが出された。

これに関連して、財務省からは、後述の通り「二国間レビュー会合」開催によって改善されるようになったものの、これまで要請から採択にいたる間の進捗情報が入手できなかったという指摘を受けた。ブータンで初めての有償資金協力として要請された地方電化案件においても、2005年11月～2006年4月に実施されたJBICの案件形成促進調査(SAPROF)の報告書が5月にブータン側に通知されたが、それから半年が経過した2006年11月の本評価訪問時において、貿易産業省エネルギー局は未だ要請に対する審査の進捗状況や結果を承知しておらず、情報共有とタイムリーな進捗報告を求めている。これら要請・採択・実施までの時間については一般的に定められた期間があるわけではないが、コミュニケーションの問題については、改善の余地があると言える。

また、JICA事務所からのヒアリングによると、JICAが技術協力を担う組織であることやスキームについての理解は、日本との協力実績の長短により先方実施機関の間で差がある。農業省やブータンテレコムのように長年日本の支援を受けている省・機関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、これまで、ブータン側との政策協議、及びその前提となる関係者が一堂に会しての日本側関係者間の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。2006年4月にインドにおいて両大使館、DADM、JICAブータン事務所及びインド事務所、JBICインド事務所等の参加の下、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。本会合は、他の二国間ドナーとも同様の会合を通じ政策協議を行っているブータン政府が、在インド日本大使館に開催を強く働きかけ、実現に至った。会合の議題は、日本の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、第10次五ヵ年計画の策定に向けた日本側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。DADMは同会合を定例化したいとの意向を示している。

#### 4) ブータン側の受け入れ体制

国家予算の半分近く、開発予算のほとんどを援助に頼っているブータンにおいては、1999年に予算会計課から分離したDADMが援助受け入れ窓口として機能しており、ボランティア事業と研修事業

を除き、援助案件はすべて DADM を通して要請される。ボランティアの派遣要請は、RCSC が各省の要請を取りまとめ、直接外務省を通じて行っており、DADM は関与していない。

援助案件はすべて、五ヵ年計画に基づいて形成・要請されている。五ヵ年計画の策定にあたっては、財務省と計画委員会が策定した五ヵ年計画全体の予算案とセクター毎の予算配分を基に、各省が個別の五ヵ年計画を策定し、プロジェクト間の優先順位付けも行っている。日本への支援要請も、DADM からの要望調査に対し、各省がセクター別五ヵ年計画に基づいて、要請書を作成、提出している。DADM は、各省からの要請内容が五ヵ年計画に含まれているか、含まれていない場合は計画委員会の承認を得ているか、案件は適切か等を基準に要請案件を選定している。各ドナーの優先分野や比較優位に基づき、各案件について最適なドナーを選ぶのは DADM の責任だが、実際には各省がドナーと直接案件形成を行っている場合も多く、その場合は要請書に「可能性のあるドナー」として明記し、DADM に提出される。DADM が取りまとめた日本への要請書は、ブータン外務省から在インド・ブータン大使館宛に提出される。

このように、五ヵ年計画策定や、実施案件の形成、優先順位付けにおけるブータン政府のオーナーシップは高い。ドナーの中には、DADM は各省から文書を受け取りドナーに流すだけであまり調整役として機能していないとの意見もあるが、DADM の能力は比較的高く、ドナー間でプロジェクトの重複が生じるようなことはないとの見方が一般的である。JICA 事務所によると、DADM は JICA 事業に対する理解が深く協力的である。また、セクター別では、JICA の協力事業実施経験が豊富な農業省等の案件形成・実施能力が高い。これは本評価において依頼したデータの整備・提出状況からも明らかである。

#### 5) 他ドナーとの連携

ブータン政府は2年半に一度、首都ティンブ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援助国会合（Round Table Meeting）を開催している。他方、財務省や他ドナーからのヒアリングによると、ブータン政府はオーナーシップ意識が高く、政府が自ら援助受け入れ分野、ドナー、援助の活用方法をコントロールする意向を持っているため、ドナー同士の協調には積極的ではない。支援内容の重複を避ける調整は DADM が行っており、DADM は各ドナーと個別にプロジェクトレベルの会合や、定期的な会合を持っている。在ブータンインド大使館や他ドナー、JICA 事務所からのヒアリングによると、最大の援助国であるインドは自国を援助国ではなく開発パートナーと位置づけており、ドナー会合には Round Table Meeting を除きほとんど出席していない。日本との接点もほとんどなく、JICA 事務所、在インド日本大使館、本省のどのレベルにおいても、インドの援助動向の把握は困難であり、支援内容の重複回避は DADM やプロジェクト関係機関に頼っているのが現状である。今後、インドとの意見交換の強化や、他ドナーと協力してインドによる支援の全体像を把握していくことが望まれる。

こうした条件の下、日本は実施レベルにおいては他ドナーとの連携を図ってきた。日本とドナーとの連携には、(1) ITU/ UNDP の策定したマスタープランを日本が実施した「国内通信網整備計画」、(2) 日本の開発調査（「プナチャンチュ水力発電事業計画調査」）を参考にインドが詳細設計調査の

上 2007 年にも工事開始を予定しているプナチャンチュ水力発電計画、及び、(3) 日本がマスタープラン(「地方電化マスタープラン調査」)を作成し ADB 等が実施を検討している地方電化等の事例がある。また分野によってはセクター別の協調も行われている。例えば、ガバナンス分野には様々なドナーの関与があり、「地方行政支援プロジェクト」を実施した JICA は、UNDP と互いの事業評価に参加し合ったり、情報共有、意見交換を行っていた。また農業のように日本の経験蓄積が豊富な分野では、現場レベルにおいて他ドナーからの情報提供依頼に応じるなど、必要に応じ情報共有を行っている。

また、日本は 1995 年から 10 年以上に亘り、UNICEF とのマルチ・バイ協力を通じ「感染症対策特別機材供与」を実施している。この事業の実績や成果は前節で述べた通りであるが、JICA の調査によると、供与機材に日本の ODA ステッカーが貼られていない、UNICEF ブータン事務所の年次報告書に JICA についての言及がない、引き渡し式や広報の実績がない等、日本の貢献に関する周知努力が不十分であった。また、機材の納入、検収等の作業における事務所間の役割分担について不明確な点があった。こうした運営管理上の問題を踏まえ、2006 年より実施状況にかかる情報共有や今後の協力方針の協議について JICA、UNICEF、保健省の会合の定例化が定められた。マルチ・バイ協力以外でも、世銀、ADB、国連機関によるブータンへの協力には日本が拠出した資金が多く使われており、ブータン政府もこの点を認識している。

一方、政策レベルにおいては、上述の Round Table Meeting に際して、日本は大使(又は公使)や JICA 事務局長、担当事務官等から成るミッションを組み参加してきた。各援助国が行うスピーチを通じて日本の援助実績や方針、短期的な支援実施予定等について発表することに加え、例えば 2006 年 2 月の第 9 回会合では、日本は「難民問題」、「地方分権と開発」、「貧困削減と MDGs」、「第 10 次五ヵ年計画の優先課題と開発資金」といったテーマ毎の個別セッションにおいても日本の認識や方針について発言した。

上記 Round Table Meeting のような機会では本省が大使館と協議の上対処方針を決定して対処するが、現地での日々の会合への出席等は JICA 事務所が対応している。ブータンでは、Round Table Meeting 以外にも現地レベルでアドホックなセクター会合やインフォーマルなドナー会合、昼食会等が開かれている。こうした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。一方、現地ドナー機関の代表クラスからのヒアリングでは、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、重点分野等の方針や具体的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。

本評価の現地調査中に調査メンバーがオブザーバー参加した会合では、世銀による最新の経済分析が発表されていた。こうしたドナー会合から得られる情報は貴重なものである。また、日本の援助に対する理解を促進するためには、ニュースレター等の媒体を通じて情報発信することに加え、ドナー会合のような場でプレゼンスを示し、直接顔を見て説明することも重要である。したがって、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。JICA 事務所の人員体制や業務内容を考慮すると全ての会合に対応することは難しいが、業務分担の工夫やローカルスタッフの活用等により参加度合いを高めることは、十分検討に値する。

#### 6) 日本のスキーム間の連携

国内および現地での日本側関係者からのヒアリングによると、対ブータン援助において、スキーム間連携は計画段階から考慮されていることが確認された。例えば、通信網整備や橋梁分野では、無償資金協力をフォローまたは補完する形で技術協力プロジェクトが実施された。また、2KR で支援した農業機械や無償資金協力で供与した道路建機の操縦や維持管理を指導するためシニア海外ボランティアを派遣する等、専門家やボランティアが無償案件をフォローする形の連携も行われている。さらに、技術協力プロジェクト「東部2 県農業生産技術開発・普及支援計画」では、カウンターパートである農業省東部農業研究センターのサブセンターである2カ所の農業試験場に協力隊の野菜隊員を配置し、連携を図っている。また、土木、建築、道路建機維持管理等各地に散らばった複数のシニアボランティアが、それぞれの専門性を活かし協力して農業省中央機械ユニットの整備工場新設に技術指導を行うなど、ボランティア同士の連携も生まれている（Box 5）。

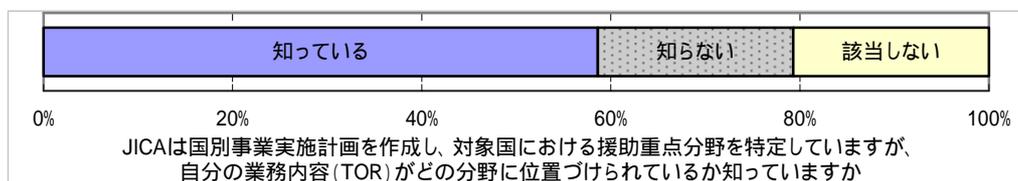
草の根無償は、在インド日本大使館が在インド・ブータン大使館との日頃の意見交換やブータン出張の際のブータン政府との意見交換を通じて発掘し、小規模で緊急性の高いニーズに対応するスキームとして活用されている。一方、近年多くの草の根無償案件は、専門家やシニア海外ボランティアの発案に基づき、その活動地域で実施されている。こうした案件ではこれらの JICA 関係者が進捗確認を行うことができ、成果も上がっている。例えば、「中古ゴミ収集車供与計画」（2001 年度および2003 年度）、「2 色刷印刷機供与計画」（2004 年度）、「パロ国際空港消防・救急体制強化計画」（2005 年度）はシニアボランティアの発案によって実施された。また、「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」（2004 年度）は JICA 事務所、文化無償「ブータン国営放送局テレビ番組ソフト整備計画」は JICA 専門家の発案で実施された。

「日本の ODA の一番の特徴は、受け入れ国のニーズに合わせた、多様なスキームを通じた事業の実施である」との DADM の回答に見られるように、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は評価されている。この点からも、スキーム間連携は効果的であると判断される。

Box 5 ボランティアの位置づけ ~ アンケート結果から ~

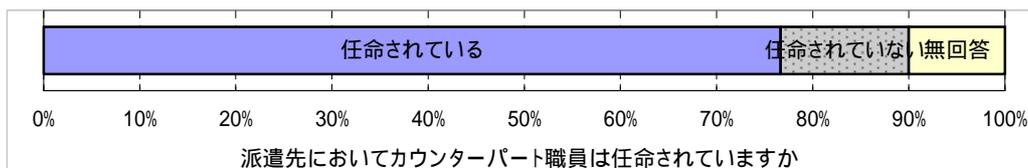
ボランティア事業は、「国民参加型」のODAとして、ボランティアが主役となる協力である。一方、援助のプログラム化の流れの中、ボランティア事業もJICA「国別事業実施計画」のプログラムの一部として位置づけられる方向にある。こうした中、ボランティア自身はどのような認識を持っているか、活動の現状はどのようなものかを理解するため、ヒアリングに加えて、派遣中のボランティア全員（50名）に対してアンケート調査を実施した。主な回答結果は以下の通りである。なお、回答率は58%（29名）であった。

- ・ 「国別事業実施計画」の援助重点分野における自分の業務内容の位置づけについては、半数を超える17名が「知っている」、6名が「知らない」、6名が「該当しない」と認識しており、「知っている」と回答した17名のうち9名が、重点分野と開発課題またはプログラム名を正確に答えることができた。ボランティア自身の間でもODAの一端を担っているという意識は高いことが伺える。

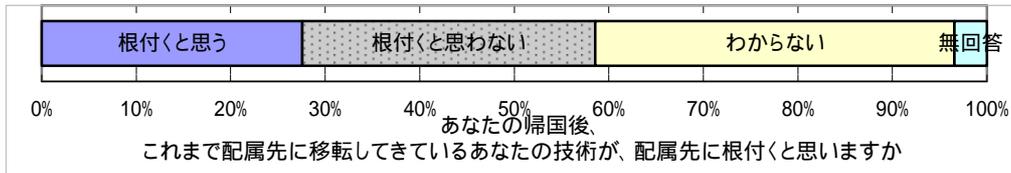


一方、ブータンでは人材不足が課題であり、派遣先への技術移転よりも派遣先の人材不足を補填する側面の強い業務内容となっているボランティアも存在する。特に、多くのJOCVが派遣されているIT分野にこの傾向が強く、一つの派遣先から何代にも亘り派遣が要請されている。

- ・ 派遣先におけるカウンターパート職員は、23名が「任命されている」、4名が「任命されていない」と回答した。ただし、「6ヶ月間に実質的に3回変更されている」、「最近になって文書作成の必要から任命された形になっている」等、任命されていても中身が伴わないケースがあると4名が回答した。



- ・ 自分の帰国後、これまで移転してきた技術が配属先に根付くと思うかについては、8名が「根付くと思う」、9名が「根付くと思わない」、11名が「わからない」と回答した。「根付くと思う」理由は「実践指導を行った結果、CP自身で管理運営が出来るようになった」等、技術移転を意識した活動を行っているケースが多かった。「根付くと思わない」理由は「技術を移転するカウンターパートがいなかった」、「スタッフの仕事に対する取り組み姿勢を見ていると疑わしい」、「わからない」理由は「着任早々なので不明」、「派遣先の意欲次第」等の他、「原材料が輸入のため入手が困難」があった。



- ・ 「その他、ブータンにおける日本のボランティア派遣の特徴や問題点、改善点」についての自由回答では、「マンパワーとしてのボランティアが多く、安く有能な労働者と見られている」、「マンパワー的派遣はブータン人の雇用機会を奪うことになりかねない」等、8人が役務提供型の派遣の問題点を回答した。これに対し、「教育セクターや研修施設へ各職種のボランティアを派遣する方向へシフト」、「本当に困っている地方への派遣を増やす」等の改善案が出された他、「原材料が調達可能か」、「支援分野における戦略的な基本計画」があるか、「要請内容を実施する基礎」があるか等の前提条件を派遣前に確認してほしいという要望も複数回答があった。

この問題に対応するため、JICA は既に中央省庁から教育機関への派遣先のシフトを始めている。一方、JICA 事務所、本部の JOCV 事務局共に、技術指導を通じた自助努力支援を基本としつつ、現地のニーズに鑑み、教育指導の基盤を形成するまでの初期の段階では、役務提供型の支援もやむを得ないとの立場を取っている。またボランティアの側でも、人材補填にとどまらない貢献をすべく、業務範囲の内外で様々な工夫を行っている。例えば、IT 分野の隊員は IT 部会を組織しており、初期の部会では当時進行中であった情報通信の政策 Bhutan Information Policy Strategy の策定過程で IT 部会より提言を行い、一部反映されている。また、ブータンではこれまでインドの協力でソフトウェアが開発されてきたがノウハウが文書として残っていないため、現在の IT 部会は、「ソフトウェア開発ガイドライン」を作成している。

また、建築分野でも 2005 年に建築部会が立ち上がり、情報共有や現場視察を行っている。ボランティア活動のみならず、建設関連の案件形成・実施においても、こうしたグループを通じ、長年ボランティアが蓄積してきた知見を活かすことができよう。これらの例や本文中に示した他スキームとの連携事例を見ると、全てのボランティアではないものの、分野によっては、友好関係の促進のみならず、日本の援助プログラムの一部としてその成果達成に貢献できるボランティアも少なくない。JICA 事務所では、2007 年度よりボランティア調整員の担当の割り振りを、派遣形態ごとではなく分野ごとに変更する予定である。これによって、より有機的なスキーム間の連携や、相乗効果の実現が期待される。