

第4章 提言

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

一般的に開発途上国へのODAは、日本大使館とJICA事務所、JBIC事務所（2008年にJICAとの統合が予定されており、ここではJBICを含むJICA事務所と考える）によって実施される。途上国によって、a) 日本大使館のみ、b) JICA事務所のみ、c) 双方、が存在し業務を実施するというケースが考えられるが、ブータンはb)のケースにあたり、その場合に、どのように日本のODAが効果的・効率的に実施可能であるかを考えるモデルとなりうる。

対ブータン援助の効果的・効率的実施のためには、日本側関係者間で対ブータン援助に関する日本側の問題意識、政策の方向性等について定期的に議論を行い、これにより日本側の政策レベルでの見解を統一し、さらにその見解に関して政策協議を通じブータン側に伝えていくことが必要である。そのためには、将来的に在インド日本大使館、JICAブータン駐在員事務所から成る「現地ODAタスクフォース」を設置する方向が望ましい。現実的には、まずは2007年度中に、在インド日本大使館・JICA事務所間の意見交換を定期的に行う体制を作り、ブータン側との二国間レビュー会合を定例化することを提案する。2つの提案について以下に詳述する。

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

将来的なタスクフォース設置に向け、在インド日本大使館とJICAブータン駐在員事務所との間で定期的に協議を開始し、日本側の政策レベルでの見解の統一を図る必要がある。これに際しては、2008年にJICAとの統合が予定されているJBICのニューデリー駐在員事務所も可能な限り巻き込むことが重要である。具体的な意見交換の内容としては、重点分野毎の現状や課題を定期的に分析し、援助の狙いをより具体的に設定し、それを踏まえ重点分野間の優先順位付けをすべきである。例えば、「農業・農村開発」について「農業の近代化」が課題の一つとして挙げられる場合は、農業の近代化支援とはどのような面での近代化を指すのか、これは何を狙ったものかなど具体性を持たせることが重要である。その際、各課題について成果指標（例えば「農業機械化」であれば「機械を使用する農家の割合」等）を設定し、モニタリングを行っていくことも重要である。このような作業を行うためには、協議に先立ち、外務省国際協力局、JICAアジア第2部、大使館及び現地JICA事務所等が持つブータンに関する知見に加え、必要に応じて第三者を活用しつつ詳細かつ体系的に調査・分析を行い、その結果に基づいて援助方針を策定するという仕組みを確立することが望ましい。しかしながら資金的制約がある中では、まずは、大使館とJICA事務所とが上記のような目的に従って意見交換を行い、対ブータン援助に戦略性を持たせていくことが重要である。このような体制を作ることにより、そこでの議論の結果を国別援助計画に代わる当面の日本の援助政策として位置づけていくことも可能であろう。この考え方はブータンのように国別援助計画の策定の予定がない国や日本大使館がない国において、援助の戦略性を高め、援助実施体制の強化にもつながるモデルとなると期待できる。

1.2 ブータン側との二国間レビュー会合を定例化する

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

提言2：今後強化すべき援助の方向性

2008年に予定されている憲法制定と国民議会選挙実施、及び第10次五ヵ年計画の始動に向けてブータンの状況は大きく変化している。相手国政府の開発ニーズへの対応を援助の基本としている日本は、このような状況を的確に捉え、その時々状況に則した協力を行っていくことが望ましい。現在審査中の2007年度の技術協力案件及び2008年度の無償資金協力案件、及び2007年度に実施する要望調査をはじめ、今後の案件形成や要望調査において強化すべきと思われる日本の協力分野及び方向性を以下に詳述する。

2.1 2008年に向けて「良い統治」分野の支援を強化する

現在、ブータン政府は2008年に向け、憲法草案に示されている立憲君主制と議会制民主主義の体制づくりを急ピッチで進めており、引き続き「良い統治」分野の支援を行うことが重要である。2008年を目前に控え、ガバナンスに関する分野別ドナー会議では、デンマークやオランダに加えオーストリアやスイスも同分野に対して協力する意向を示している。このような状況を踏まえ、新体制下で重要性が増す地方行政分野に関しては、同分野で実績を有する日本とUNDPが過去の協力から得られた教訓や考え方を共同で整理し、その結果をブータン政府及び他ドナーに紹介することが重要であり、また、同分野での支援を主導してきたドナーとして日本とUNDPが協力対象地域の分担や協力手段について今後どのような連携が可能であるか、また、新たに参入してくる他ドナーとはどのような協調を行うか等について検討し、その結果をドナー会議の場で積極的に示していくことが肝要である。

2.2 貧困削減に対する支援を強化する

2008年に開始される次期第10次五ヵ年計画では貧困削減が大きく打ち出されることが分かっており、日本の協力も次期計画を踏まえ、貧困削減への貢献により狙いを絞った協力内容、協力対象地域となるよう見直していく必要がある。財政支援へ移行するドナーや社会開発分野から撤退するドナーなど最新のドナー動向や、2007年のタラ水力発電所完全操業を受けたブータンの経済指標の推移を注視しつつ、さらに、日本のブータンへの援助額の制約も考慮し、「選択と集中」の観点に基づき重点分野間の優先順位を決定すべきである。

例えば、農業分野への支援は、貧困削減に向けた柱の一つとして位置づけ、貧困層を意識した支援を重点的に行うべきである。2005年に「貧困農民支援」と改称された2KRを今後ブータンにおいて継続するとすれば、これからは、地域ごとの貧困層の特性を踏まえ、地方分権化支援などとの連携を検討しつつ、例えば配付資機材の内容に地域性を組み込む等、貧困削減を重視した支援を行うことが肝要である。同時に、2KRの枠組みのみに固執しない形での対応の検討・充実が必要である。この点で2KRを補完・代替する支援として、ソフト面を重視した「東部2県農業生産技術開発・普及支援計画」のような支援を継続する方向で検討を進めることは可能であろう。同プロジェクトは、実施中にも関わらず既にプロジェクトで開発された種子が東部の県で遠隔地農村も含め広範囲に普及し始めており、2KRで配布された耕耘機が同プロジェクトを補完する形で相乗効果を上げるなど貧困削減に貢献している好事例と言えるからである。また、農村道路整備等、道路へのアクセスが困難な農民を直接対象とした支援を強化することも一案である。

貧困削減向け「社会開発分野」への支援が今後益々重要となってくる中、現在の日本の4つの重点分野のうち、「社会開発（教育・保健）」への支援は他の重点分野に比べて極端に少ない。社会開発分野の重要性は2006年の国連Common Country Assessment (CCA)⁶⁰で引き続き強調されているものの、これまで同分野を支援してきた幾つかのドナーは、支援そのものの規模を縮小したり、あるいは財政支援や他分野へ支援をシフトするなどの対応を始めている。こうした中、社会開発の停滞を防ぐためにも、社会開発分野への支援を継続しているドナーとの協調を図りつつ、日本が同分野を支援する重要性は増している。一方、ブータン政府はインフラ分野において世銀やADBのローンを受け始めている。経済基盤整備の支援を無償資金協力以外の予算でまかなうことができれば、これまでブータンに対して供与してきた無償資金協力あるいは技術協力の予算の一部を社会開発分野への支援強化に振り向けることが可能となるものと思われる。例えば、現地調査のヒアリング結果や国連CCAを見ると、社会開発分野で今後必要な支援内容としては、これまで日本が支援してきたハード面だけでなく、母子保健分野の人材確保・養成等ソフト面の支援が考えられる。日本の強みであるハードとソフトの組み合わせによる支援を維持しつつ、重点分野間の資源配分を貧困削減への貢献の観点から見直していく必要がある。

さらに、貧困削減は分野横断的な課題であることから、分野別にのみ対応するのではなく、道路整備と農業開発、道路整備と保健・教育等、案件形成段階で分野間の連携を図り、相乗効果を狙うことも検討していくべきである。これには、前項でふれたような、在インド日本大使館とJICAブータン事務所との定期的協議が重要な役割を果たすであろうし、日本側の政策レベルでの見解の統一が前提となる。

⁶⁰ 国連システムでは、各被援助国に対して、当該国政府や他ドナーも含む様々なステークホルダーからのインプットを盛り込んで社会経済開発の優先課題についての現状・問題分析を行い、「国別共通アセスメント (Common Country Assessment : CCA)」を作成している。ブータンでは、2006年に2度目のCCAが発行された。

2.3 統計データ整備に対する支援を強化する

UNFPAの協力の下 2005 年にブータンで初めて国際基準に合った国勢調査が実施される等、ブータンの統計データはここ数年で大きく改善しているが、この分野では依然として支援が必要であることは間違いない。例えば、道路についてみると、年毎の道路整備延長のデータ（アウトプット）はあるが、道路整備により経済・社会がどのように改善したかというような受益者の観点からのデータ（アウトカム）は殆どないのが現状である。また、ヒアリングによると保健省では、乳児死亡率等のアウトカム指標について、全国データはあるが県・地区ごとのデータは整備途上であり、支援を必要としている。次期第 10 次五ヵ年計画で貧困削減がクローズアップされるようになると、計画の進捗をモニタリングするブータン政府にとっても、また、それを支援するドナーにとってもアウトカム指標の設定、収集は益々重要となる。MDGsの成果指標のデータ精度を上げる必要性からも、この点は重要である。この分野ではADBやUNDPが統計データ整備やGNHの指標化を支援しており、また国連はUNDPを中心にCCAやUnited Nations Development Assistance Framework（UNDAF）⁶¹等の文書において成果指標を整理している。日本もUNDP及びブータン政府と連携しつつ、まずは統計局や日本の重点分野関係省のPolicy and Planning Division（PPD）等に統計整備の専門家やボランティアを派遣するところから同分野への支援を開始することも一案である。

また、本評価では、日本の援助が最終裨益者のニーズを満たしているかどうかを確認するため、農民を対象としたフォーカスグループディスカッションを実施した。このような最終受益者の生の声の確認によるインパクトの評価は、通常個別事業の評価で実施すべきものだが、これまでのブータンへの日本の支援が従来評価調査の対象ではなかった無償案件が中心だったこともあり、プロジェクト評価の報告書等活用可能な情報源はあまり整っていなかったためである。国別評価であっても、必要に応じて独自に調査等を行い最終裨益者の声を反映することの目的は、統計学的に有意な情報を集め評価の検証材料とすることではなく、マクロ指標や政府関係者からのヒアリング等、他の情報源からの情報を確認・補完することにある。このように最終裨益者に対するインパクトの確認を評価に盛り込むことにより、ODA のアカウンタビリティがさらに高まることが期待される。

むしろ、最終裨益者に対するインパクトの評価は、まず、プロジェクトレベルの評価において徹底されることが重要である。その場合、例えば、政府による家計調査の結果を活用することも一案であり、本評価においても貧困状況を表す指標として家計調査を活用した。ただし、ブータンでは 2003 年に初めて本格的な家計調査が行われたばかりであるため、過去との比較は難しい上、家計調査からは全般的な傾向はつかめても日本の援助との因果関係は読み取りにくい。この点においても、統計や調査の質的向上に対する支援は不可欠であり、上述の専門家やボランティ

⁶¹ 国連システムでは、各機関のプログラムに相互補完性と整合性を持たせるため、CCAに基づいて、「国連開発援助枠組み（United Nations Development Assistance Framework：UNDAF）」を策定し、国連機関共通の支援戦略、目標、資源調達、モニタリング・評価の枠組み等を設定している。ブータンでは、現在 2008 年～2012 年のUNDAFを策定中である。

アの派遣を通じて、地区別等よりミクロの統計データ整備を支援することで、最終裨益者に対する援助の効果を分析することができるだろう。この点が徹底されてこそ、国別評価のような政策レベルの評価も、その質的向上が期待できる。

2.4 重点分野にボランティアを可能な範囲で位置づける

JICA 本部では、援助のプログラム化という流れがあり、ブータンの「国別事業実施計画」においても、ボランティア活動の一部をプログラムに組み込むようになっているが、今後もこれを強化すべきである。一方、ボランティアは「国民参加型」の要素を含んだ協力であり、他の支援と同様の厳密な成果目標の達成を求めることは難しい。また、要請、公募に対し希望者が確実に集められるとは限らず、さらに派遣される人材の能力や業務内容を予め詳細に設定することが難しいこと等の理由から、ボランティアを他の技術協力支援と同様に日本の援助実施手段の一つとして位置づけることは困難であることも事実である。だが、日本のボランティアは日本とブータンの両国間の友好関係において極めて重要な役割を果たしているとして、ブータン政府及び他ドナーから高い評価を受けていることもあり、ボランティアを日本の援助戦略から切り離しては議論できない。上記のようなボランティア事業の性質や、青年海外協力隊とシニア海外ボランティアの性格の違いを踏まえた上で、重点分野のプログラムの中に位置づけられる職種（道路建機維持管理等）と位置づけは困難だが現地のニーズが高い職種（伝統建築の保護、都市計画等）を整理すべきである。プログラムの中に位置づけられる職種については、日本の他案件との連携を考慮し、重点分野の目標達成への貢献を意識した派遣計画を作成していくことが望ましい。

なお、日本の援助の今後の方向性について以上4つを提案したが、日本の援助は年1回の要望調査に基づき審査・決定されているため、今回のような評価調査の結果を直ぐに個別案件の選定・実施に活かすことができない。例えば、2007年1月現在で、2007年度の技術協力案件及び2008年度の無償資金協力案件の要望調査を終えている状態である。将来的な対応としては、要望調査を年2回に増やすなどにより、相手国の最新ニーズに鑑み柔軟にきめ細かく対応できる仕組みを作ることが求められる。

提言3：広報活動の継続

JICA 駐在員事務所及び外務省の積極的な働きかけにより、ブータンでは日本の援助に関する情報が現地報道において頻繁に取り上げられてきた。また ODA 白書のコラム等でも対ブータン援助は何度も取り上げられている。こうした広報活動は、日本・ブータン両国において日本の対ブータン援助に対する理解を推進し、「顔の見える援助の推進」につながるものであり、今後とも継続されることが肝要である。また、日本の援助に関する情報を如何に現地報道で取り上げてもらうかというノウハウは、他の国でも参考となると考えられ、これを広く共有していくことが望ましい。