

事業事前評価表

国際協力機構南アジア部南アジア第一課

1. 基本情報

国名：ブータン王国

案件名：新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援借款

(The COVID-19 Crisis Response Emergency Support Loan)

L/A 調印日：2022 年 5 月 23 日

2. 事業の背景と必要性

(1) 同国における新型コロナウイルス感染拡大の現状と課題及び本事業の位置付け

ブータン王国（以下「ブータン」という）は、ヒマラヤ山脈の東端に位置する人口約 77 万人の内陸国である。ブータン政府は、新型コロナウイルスの世界的な拡大に対し、世界保健機構（WHO）が 2020 年 3 月に世界的大流行（パンデミック）を宣言する前から検査や感染者隔離等の体制を事前に整備するため「新型コロナウイルス対策国家準備・対応計画」を作成（初版作成は 2020 年 2 月）し、同年 3 月 5 日に最初の新型コロナウイルス感染者が見つかった直後には観光客等の入国を全面的に制限し、その約 2 週間後には、インドでの感染拡大の兆候が出始めたこと等を受け、陸路の国境を封鎖する等、水際対策を迅速かつ厳格に実施した。さらに同年 8 月及び 12 月には、市中感染リスクの高まりを受け、直ちに全土でロックダウンを実施する等、厳重な感染対策を重ねてきた。このように厳重な対策を重ねた背景として、医療体制の脆弱性が挙げられる。例えば、人口 1,000 人当たりの医師数は約 0.46 名（世界銀行、2019 年）と低所得国平均の約 0.84 名（世界銀行、2017 年）を下回っているほか、国内で診断・治療できない場合には、患者はインド等国外の医療施設へ搬送する必要がある、がんや心疾患等においてこの実例もある。

同国政府の新型コロナウイルス対策の結果、2022 年 3 月 19 日時点で感染者数は累計 4,556 名、死者は 9 名に抑えられているが（ブータン保健省）、厳格なロックダウンと国境封鎖により、経済に大きな影響が生じている。実質 GDP 成長率は 2019 年の 5.85%から 2020 年は▲10.1%へと低下し、中でもこれまでブータン経済を牽引してきたサービス産業の落ち込みは大きく、2020 年の同産業の成長率は前年比▲7.9%と低迷した。特に入国制限により訪問者数が前年比▲91.2%減少した観光業や、観光に関連した運輸業（前年度比成長率▲16.4%）、及び国内需要の減退による小売業（前年度比成長率▲10.1%）等の低迷が顕著であった（ブータン政府）。また、インド等からの出稼ぎ労働者の帰国により建設業も多くの人手を失い、生産年齢人口（15 歳以上 65 歳未満）の失業率は 5.0%、若年（15 歳以上 25 歳未満）失業率は 22.6%と、それぞれ前年の 2.7%、11.9%

からほぼ倍増し、深刻な問題となっている（ブータン国家統計局、2020 年 12 月）とともに、建設業界では 2020 年 6 月時点で約 14,500 名が不足する等影響を受けている（ブータン政府）。また、観光業を収入源としていた 50,737 人のうち、28,159 人が国王からの給付（キドウ）によって生活費の支援を受けているとの報道もある。このように、ブータン政府は経済面で大きな犠牲を払いながら、厳格な新型コロナウイルスの水際対策等により市中感染を抑制している状況である。

ブータン政府は 2020 年 4 月以降、脆弱層へのキドウによる生活費の支援、納税と公共料金の支払い猶予、及び一定期間の借入利息の減免を含む低利融資の充実や信用保証強化を通じた金融アクセスの維持等の取組を実施しているが、引続き小規模産業に対する信用保証制度の構築等の支援が必要となっている。さらに、経済回復策（Economic Contingency Plan）を策定（2020 年 5 月）し、新型コロナウイルスの影響が特に大きい建設業及び観光業での雇用機会創出、並びに食料増産期待が大きい農業を振興するための市場分析支援等の取組（「ビルドブータンプロジェクト」、「観光強化プログラム」、「農業強化プログラム」）に着手しており、2021/22 年度（ブータンの会計年度は 7 月～翌年 6 月）も継続実施している。

同政府は、2021/22 年度予算においても、引き続き新型コロナウイルスの深刻な影響が予見されることを踏まえ、上記のような社会経済影響に対する緩和策を継続するとともに、水力発電、教育現場のデジタル化投資、農産物の自給拡大や農業サプライチェーン強化、観光施設のリハビリ・美化等、持続的成長に資する分野に対する積極的な公共投資等による国内需要喚起と経済の下支えをすることとしている。同予算により財政赤字は過去最大の規模である約 172 億ニュルタム（約 260 億円）（GDP 比▲8.6%）に達し、ブータン政府は当該資金ギャップを国内の公社、国際機関等からの借入や国債発行で賄うこととしている。持続的な債務管理を重視している同政府は、可能な限り低利の債務で資金ギャップを埋めるため、譲許性の高い資金である円借款による財政支援を強く要望している。

また、同国は数少ない温室効果ガスのネット排出量マイナス国であるが、近年の活発な産業活動等により CO2 排出量が 2015 年の 96 万トンから 2018 年には 138 万トンに急増（世界銀行、2018 年）するなど、環境及び気候変動分野で課題が先鋭化しつつある。これに対応するため、ブータン政府は 2021 年 6 月に国が決定する貢献（Nationally Determined Contribution）の第二版（以下、「NDC という」）を策定し、引続き温室効果ガスのネット排出量マイナスの維持を掲げている。「新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援借款」（以下「本事業」という）は、同国において、新型コロナウイルスを踏まえた経済的・社会的施

策の実施のほか、経済の強靱性・環境の持続可能性に資する政策を強化するブータン政府に財政支援を行うものであり、同国における重要事業に位置づけられる。

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

対ブータン王国国別開発協力方針（2015 年 5 月）では、「農村と都市のバランスの取れた自立的かつ持続可能な国づくりの支援」を基本方針とし、「持続可能な経済成長」及び「脆弱性の軽減」を重点分野として定め、産業振興のための基盤整備により産業育成や雇用拡大を支援すること等を掲げている。また、新型コロナウイルス対策支援として、2020 年 6 月には外務省により無償資金協力「ブータンに対する感染症対策及び保健・医療体制整備のための支援」として小型救急車等の保健・医療関連機材の供与が行われている。

JICA は、対ブータン王国 JICA 国別分析ペーパー（2013 年 3 月）において、ブータンの国家理念である GNH（Gross National Happiness、国民総幸福量）、同国の開発政策や開発課題等を踏まえ、「持続可能な経済成長への支援」及び「脆弱性軽減のための支援」を重点分野として定めており、本事業はこれらの方針・分析に合致する。また、SDGs のゴール 2「飢餓撲滅、食料安全保障、栄養の改善、持続可能な農業の促進」、3「健康な生活の確保、万人の福祉の促進」、5「ジェンダー平等、全ての女性・女子の能力強化」、8「持続的、包摂的で持続可能な経済成長と、万人の生産的な雇用と働きがいのある仕事の促進」、13「気候変動とその影響への緊急の対処」にも貢献すると考えられることから、事業の実施を支援する必要性は高い。

(2) 他の援助機関の対応

コロナ禍への緊急対策として、世界銀行は、保健システム強化のためのプロジェクト借款（COVID-19 Emergency Response and Health Systems Preparedness Project）（5 百万米ドル、2020 年 4 月）、財務管理強化や雇用機会創出等を目的とした財政支援借款（40 百万米ドル、2020 年 4 月）、及び新型コロナウイルス対策のための緊急財政支援借款（COVID-19 Crisis Response Development Policy Credit）（35 百万ドル、2021 年 6 月）（以下、「世銀 DPC」という）を供与している。本事業は、このうち世銀 DPC との協調融資となる。アジア開発銀行は、新型コロナウイルスに対応する開発政策借款（COVID-19 Active Response and Expenditure Support Program）（20 百万ドル、2020 年 5 月）を供与している。

3. 事業概要

(1) 事業目的

本事業はブータンにおいて、新型コロナウイルスを踏まえた経済的・社会的

施策の実施のほか、経済の強靱性・環境の持続可能性に資する政策を強化するブータン政府に対し財政支援を行うことにより、同国における新型コロナウイルスによる影響の抑制・緩和を図り、もって同国の社会経済の安定及び開発努力の促進に寄与するもの。

(2) プロジェクトサイト／対象地域名

ブータン全土

(3) 事業内容

新型コロナウイルスを踏まえた経済的・社会的施策の実施のほか、経済の強靱性・環境の持続可能性に資する政策を強化するブータン政府に対し財政支援を行う。政策課題と政策アクションは下記表のとおり。なお、本事業においては、協調融資である世銀 DPC と共通の政策アクションが中心であるが、後述のとおり他の JICA 事業との相乗効果が期待できる JICA 独自の政策アクションを追加した。

下表のうち、JICA にて追加した政策アクションは、下線部分の二点である。

政策課題	政策アクション
新型コロナウイルスによって影響を受けた経済、社会、保健分野でのプログラム実施	1 <u>「経済回復策 (Economic Contingency Plan)」の政府承認と、これに基づく 2021/22 年度の予算配賦</u>
	2 小規模産業支援のための「国家信用保証制度 (National Credit Guarantee Scheme)」の承認とモニタリング体制の構築
	3 新型コロナウイルスワクチン接種計画の政府承認
	4 コロナ禍におけるジェンダーに基づく暴力等からの女性や子供の保護プログラムの政府承認
経済の強靱性、及び環境の持続性の強化	5 物品サービス税に関する法規制の承認
	6 四半期会計及び公的債務報告書の作成
	7 債務管理戦略の発行
	8 観光政策の承認及び観光税法の制定
	9 新環境基準の適用
	10 産業セクターにおける温室効果ガスの低排出戦略の政府承認
	11 居住環境（建築、運輸交通、廃棄物等）における温室効果ガスの低排出戦略の政府承認
	12 <u>デジタルブータンプロジェクトの一環として国民の生体認証データの収集開始</u>

(4) 総事業費

借款額：3,300 百万円

(5) 事業実施期間

本事業の財政支援開始期間は 2021 年 7 月（本事業に係る両国政府間の交換公文締結以前になされた契約または支払いに対する融資であるレトロアクティブを適用）。政策アクションの達成は審査にて確認済みであるため、借款契約発効後速やかに貸付実行し、貸付完了（2022 年 6 月までに完了予定）をもって事業完成とする。

(6) 事業実施体制

1) 借入人：ブータン王国政府（The Royal Government of Bhutan）

2) 保証人：なし

3) 事業実施機関：財務省マクロ経済局（Department of Macroeconomic Affairs, Ministry of Finance）

(7) 他事業、他援助機関等との連携・役割分担

1) 我が国の援助活動：特になし。

2) 他援助機関等の援助活動：モニタリング等において、協調融資先の世界銀行と連携する。

(8) 環境社会配慮・横断的事項・ジェンダー分類

1) 環境社会配慮

① カテゴリ分類：C

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

2) 横断的事項

① 気候変動：政策マトリクスの中で、温室効果ガスの低排出戦略を策定し、同国の NDC に具体的な対策を盛り込むことを目指しているため、本事業は気候変動の緩和策に貢献する。

② 貧困対策・貧困配慮：特になし。

③ エイズ／HIV 等感染症対策：特になし。

3) ジェンダー分類：

【ジェンダー案件】■GI（S）（ジェンダー活動統合案件）

＜活動内容／分類理由＞本事業には政策アクションとして、コロナ禍における暴力等からの女性や子供の保護プログラムの承認が含まれているため。

(9) その他特記事項：特になし。

4. 事業効果

(1) 定量的効果

アウトカム（運用・効果指標）

指標名	基準値 (2020 年)	目標値 (2022 年 12 月)
「ビルドブータンプロジェクト」の訓練受講者数（人）	0	2,000
（「ビルドブータンプロジェクト」の後継として）建設分野における人材育成及び雇用促進、並びに専門会社設立に向けた取り組みの 2022 年以降の継続	—	2022/23 年度の 実施承認
「観光強化プログラム」で職を得た観光業従事者数（人）	0	2,000
野菜の国内消費量（百万トン）	58,697	67,287
デジタル ID の発行に向け、国が生体認証データを収集した国民（人）	—	100,000
デジタル化にむけた協力に関する日本・ブータン間協議	—	開催される
デジタル ID と医療健康データの相互利用の推進案の具体化に向けた運営委員会の組成	—	組成

(2) 定性的効果

失業者の増加抑制、貧困・脆弱層の生活の下支え、企業活動の継続、建設業・観光業振興、食料自給の強化、債務管理能力の強化、政府サービスのデジタル化、それらに伴うブータンの社会経済の安定化及び持続的成長。

(3) 内部収益率

プログラム型借款のため、内部収益率は算出しない。

5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件

特になし。

(2) 外部条件

ブータン国内で新型コロナウイルスの水際対策や感染者への対策等が維持され、急激な状況の悪化が回避されること。

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

フィリピン共和国向け円借款「緊急財政支援円借款」（評価年度 2011 年）の事後評価等から、実施中の政策支援借款等の既存プログラム型借款の枠組みを活用して供与され、経済危機という非常時において機動的・迅速に資金供与が

なされたことで、支援の有効性が高まったとの教訓が導き出されている。また、緊急財政支援の目的の一つが危機への迅速な対応を促すための速やかな資金供与であるため、可能な限り支援供与までの手続き簡略化を図り、機動的且つ柔軟な仕組みとしておくことが望ましいとの教訓を得ている。

上記を踏まえ本事業では、政策アクション及び評価指標の策定において、ブータン政府が既に世界銀行と合意している枠組みを活用するほか、ブータンに対しては「地方電化事業（フェーズ2）」に次ぐ約 10 年ぶりの円借款供与となるため関係者との貸付実行までの段取りの確認を周到に行う等、喫緊の資金ニーズに対し速やかな資金供与を可能とする体制を構築している。

7. 評価結果

本事業は、当国の開発課題・開発政策並びに我が国及び JICA の協力量針・分析に合致し、新型コロナウイルスを踏まえた経済的・社会的施策の実施のほか、経済の強靱性・環境の持続可能性に資する政策を強化するブータン政府に対し財政支援を行うものであり、SDGs のゴール 2「飢餓撲滅、食料安全保障、栄養の改善、持続可能な農業の促進」、3「健康な生活の確保、万人の福祉の促進」、5「ジェンダー平等、全ての女性・女子の能力強化」、8「持続的、包摂的で持続可能な経済成長と、万人の生産的な雇用と働きがいのある仕事の促進」、13「気候変動とその影響への緊急の対処」にも貢献すると考えられることから、事業の実施を支援する必要性は高い。

8. 今後の評価計画

（1）今後の評価に用いる指標

4. のとおり。

（2）今後の評価スケジュール

事業完成 2 年後 事後評価

以 上