

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

- (1) 国名：ブータン王国
- (2) プロジェクトサイト／対象地域名：ブータン王国全土
- (3) 案件名：経済復興・強靱性向上のための開発政策借款
(Development Policy Loan for Economic Recovery and Resilience Enhancement)

L/A 調印日：2023 年 5 月 30 日

2. 事業の背景と必要性

- (1) 当該国における経済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 75 万人の内陸国である。

2023 年 12 月に後発開発途上国（LDC）からの卒業を見込むブータンの産業構造は、GDP 比で第一次産業（農業畜産等）が約 19%、第二次産業（水力発電、建設業等）が約 34%、第三次産業（卸売、小売、観光業等）が約 47%である（ブータン Statistical Yearbook of Bhutan 2022）。ブータンの実質 GDP 成長率は 2010 年から新型コロナウイルスの影響を受ける前の 2019 年までの年平均では 6.1%（IMF、World Economic Outlook 2022）という高水準で推移してきた。2020 年以降、新型コロナウイルスの世界的な発生・拡大に際し、ブータンは国内の脆弱な医療体制に鑑み、感染が拡大した隣国インドとの国境を封鎖する等、水際対策の迅速かつ厳格な実施や、複数回のロックダウンの実施に取り組んだ。世界的にも極めて短期間でのワクチン接種の成功もあり、他国に比べ、感染の蔓延こそ抑えられた一方、かかる厳格な対応により、経済には深刻な影響が生じた。実質 GDP 成長率は 2019 年の 5.8%から 2020 年は▲10.1%へと大きく低下し、特に建設業の人材供給源である外国人労働者の入国制限や、資材の輸入制限により、第二次産業は 2019 年比で▲13.1%と低迷（ブータン政府、2022/2023 予算書）。また、これまでブータン経済を牽引してきた第三次産業の落ち込みも 2019 年比で▲6.9%と低迷した（ブータン政府、2022/2023 予算書）。2020 年 12 月時点の生産年齢人口の失業率は 5.0%、若年失業率は 22.6%と、それぞれ 2019 年の 2.7%、11.9%からほぼ倍増した（参考：2021 年は 4.8%、20.9%と若干回復）（ブータン国家統計局）。

これらの状況に対し、ブータン政府は脆弱層へのキドゥ（国王からの給付）による生活費の支援、納税と公共料金の支払い猶予、及び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、また 2020 年 5 月に策定

した経済回復策（Economic Contingency Plan）を通じ、新型コロナウイルスの影響が特に大きい建設業や観光業、また食料増産期待が大きい農業を振興するための取組を実施するとともに、若年層に対する職業訓練・雇用創出等も実施した。その結果、2021年からは経済活動も徐々に活発化し、建設業・卸売業・小売業等の産業の回復を背景に2021年の実質GDP成長率は4.1%に回復した（ブータン政府、Statistical Yearbook of Bhutan 2022）。更に2022年4月には、ブータン政府は、今後は新型コロナウイルスの市中感染を一定程度許容し経済復興を目指す方針に転換することを発表し、2022年以降4.8%、4.8%、3.2%と成長することが予想されている（ブータン政府、Macroeconomic Situation Report）。

かかる状況下、ブータン政府は2022/23年度予算（ブータンの会計年度は7月～翌年6月）の柱を経済復興の加速化とし、農作物のサプライチェーン整備、基幹道路整備、データセンターの増強等によるデジタル化の促進、職業訓練校の質の向上、太陽光発電事業の推進等を通じたエネルギー安全保障の促進等、民間セクターの成長基盤を整備しつつ、農村と都市のバランスの取れた自立的かつ持続可能な成長に資する積極的かつ戦略的な公共投資等を行うことで、コロナ禍以前からも課題であった経済的脆弱性の課題に取り組み、強靱な経済を支える基盤を整備していくこととしている。また、ブータンは豊富な自然資源を有している温室効果ガスのネット排出量ゼロ達成国でもあり、引き続き自然環境を守りつつ、持続的な森林管理や水力発電施設の開発等を適切に進めることで、グリーンな成長を推進することが可能である。一方で、税収はコロナ禍前と同等にとどまっており、財政赤字は過去最大の規模（GDP比▲9.4%）に達し、追加の資金調達に迫られている。経常収支の面では、経済活動の再開に伴い建設業の復興による資機材輸入量が増加しており、また、国際的な石油・食糧価格の高騰の影響も受け、更に主要な外貨獲得源である観光収入の回復も依然不透明な中、外貨準備高の落ち込みが顕著である。こうした状況下、財務の健全性を確保するため、同政府は譲許性の高い対外借入による財政支援を強く要望している。

「経済復興・強靱性向上のための開発政策借款」（以下「本事業」という）は、2023年12月にLDC卒業を目指す一方、新型コロナウイルスで甚大な影響を受けたブータンにおいて、民間セクター主導の経済成長に資する財務・金融分野の施策強化、再生可能な自然資源に着目したグリーンな成長に係る施策の促進、及び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に係る施策の実施を進めるブータン政府への財政支援を行うものであり、ブータンにおける重要事業に位置づけられる。

（2）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ている。

JICA は、対ブータン王国 JICA 国別分析ペーパー（2023 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）、ブータンの開発政策や開発課題等を踏まえ、「持続的な経済成長」及び「強靱性（レジリエンス）の強化」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、新型コロナウイルス対策支援として、2022 年 5 月に「新型コロナウイルス感染症危機対応緊急支援借款」（33 億円）により、新型コロナウイルスを踏まえた経済的・社会的施策の実施等を行うブータン政府への財政支援を行っている。また、本事業で設定する政策アクションは、JICA グローバル・アジェンダ「運輸交通」、「農業・農村開発」、「保健医療（強靱な UHC の達成）」、「公共財政・金融システム」、「ジェンダー平等と女性のエンパワメント」、「デジタル化促進」、「自然環境保全」、「気候変動」にも合致する。

（3）他の援助機関の対応

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 DPC）（35 百万ドル、2021 年 6 月）を供与している。また、①持続可能な財政、金融や市場へのアクセス改善を通じた強靱かつ民間セクターが主導する成長と、②再生可能資源に焦点を当てたグリーンな成長で構成される開発政策借款（Green and Resilient Growth DPC、以下「グリーンで強靱な経済成長政策借款」という。）（52.5 百万ドル、2022 年 6 月）についても供与しており、現在、同開発政策借款フェーズ 2 について、2023 年 6 月の供与を目指して形成中。本事業は、「グリーンで強靱な経済成長政策借款」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）を供与済。また、国内資金動員、民間セクター開発及びグリーンな経済回復の促進で構成される開発政策借款（Fiscal Sustainability and Green Recovery Program）（37.35 百万ドル、2022 年 10 月）についても供与済で、現在、同開発政策借款フェーズ 2 について、2024 年の供与を目指して形成中。また、2023 年 6 月には別途、Countercyclical Support Facility (CSF) を実施することについて検討中。

3. 事業概要

(1) 事業概要

① 事業の目的

新型コロナウイルスで甚大な影響を受けたブータンにおいて、民間セクター主導の経済成長に資する財務・金融分野の施策強化、再生可能な自然資源に着目したグリーンな成長に係る施策の促進、及び農村と都市のバランスの取れた自立かつ持続可能な国づくりに係る施策の促進を行うブータン政府に対し財政支援を行うことにより、同国における経済復興及び経済成長の促進を図り、もって同国の財政・社会・経済安定化に寄与するもの。

② 事業内容

民間セクター主導の経済成長に資する財務・金融分野の施策強化、再生可能な自然資源に着目したグリーンな成長に係る施策の促進、及び農村と都市のバランスの取れた自立かつ持続可能な国づくりに係る施策の促進を行う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、本事業では、協調融資を行う世界銀行の「グリーンで強靱な経済成長政策借款」と共通の政策アクションを活用しつつ、JICA 独自の政策アクションを追加したうえで支援を行う。

下記のうち、JICA にて追加した政策アクションは、下線部分の 6 点である。

政策課題	政策アクション
財務持続性及び金融市場アクセスの促進を通じた強靱かつ民間セクター主導の成長の強化	<ul style="list-style-type: none">王立中央銀行による、裁判外和解を通じての不良債権処理に係る標準業務手順の承認財務省による、公的債務のリスク評価と監視、及び SOE の監督の強化に資する、債務持続性分析の年次発行の義務化デジタル経済と電子貿易を支援する電子商取引政策の閣議承認輸入に係る関税の削減と合理化に資する、2021 年関税法の公布
再生可能な自然資源に着目したグリーンな成長の促進	<ul style="list-style-type: none">内閣による、持続可能な森林管理の改善、持続可能な民間林業、及び森林関連産業の発展を規制するための森林資源保護法案の国会提出
農村と都市のバランスの取れた自立かつ持続可能な国づくりの促進	<ul style="list-style-type: none"><u>農業・畜産省による、市場志向型農業研修経費を含む、2023/2024 予算案の策定及び財務省への提出</u><u>インフラ・運輸省による、自国人材の育成、ライフサイクルコスト等、次期道路マスタープランの主要コンセ</u>

	<p><u>プトの承認</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>保健省及び王立医科大学による、医療人材の質の向上を目的とした日本の複数の大学・医療機関との連携協定締結に向けた協議の開始</u> • <u>ブータン政府による、社会サービスの改善及び雇用創出に資する戦略的なデジタル化の推進を含む第13次5か年計画案の策定</u> • <u>内務省による、「女性の経済性及び生活の改善に資する女性のエンパワメントの促進」等を目的とした新部署設立に必要な申請書類の提出</u> • <u>財政赤字減少にむけた、政府管理費の支出抑制策、税制法の改訂、固定資産税法の改訂</u>
--	--

③ 本事業の受益者（ターゲットグループ）

ブータン国民：約75万人

(2) 総事業費

円借款対象額：6,550百万円

(3) 事業実施スケジュール（協力期間）

本事業の財政支援開始は2022年7月とする。政策アクションの達成目標は2023年5月とし、全てのアクションの達成が確認され次第、速やかに貸付実行し、貸付完了（2023年6月予定）をもって事業完成とする。

(4) 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（Ministry of Finance）。
- 4) 運営・維持管理機関：各政策の執行は、財務省の取りまとめのもと各担当省庁・機関が担う。また、財務省及び関係機関で構成される委員会を設置し、政策アクションの達成後も半年毎に、指標の進捗状況についてモニタリング結果をJICAに報告することにつき、ブータン政府と合意済。

(5) 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

本事業でJICAが追加した政策アクションの達成は、以下の事業効果の持続性等をより高めることが想定され、相乗効果が期待できる。

- 技術協力「温帯果樹振興プロジェクト」（2022年～2026年）。ブータン政府が経済復興において重視する農業分野において、市場志向型農業の導入を支援している。本事業の政策アクション及び指標の達成により、

市場志向型農業を促進するために必要となる研修経費の確保を促し、ブータンにおける農業の商業化を促進することが期待できる。

- 技術協力「建設人材育成システム構築プロジェクト」（2023年～2028年）。経済復興の柱とされる建設業において、道路分野における自国の技術者等の人材育成を実施予定。本事業の政策アクション及び指標の達成により、当該技術協力事業の成果の持続性を向上させる組織体制の確保が期待できる。
- 技術協力「医学教育の質の向上プロジェクト」（2020年～2025年）。保健分野において、医学教育の質の向上に寄与する支援等を実施している。本事業の政策アクション及び指標の達成により、同技術協力事業の成果の持続性を向上させる日本及びブータン間の医療界交流の促進が期待できる。
- 技術協力「政府のデジタル技術及びデータ利活用能力強化プロジェクト」（2023年～2027年）を通じて、デジタル技術を活用しつつ、保健医療の質向上と拡充及び産業振興を支援している。本事業の指標の達成により、デジタルヘルスの促進を図る上で重要な個人医療データ整備システムとなる e-Patient Information System の導入が促進され、同技術協力事業で支援する保健医療の質向上と拡充及び産業振興の一層の促進が期待できる。
- その他ジェンダー分野では、内務省に対して、女性の経済的エンパワメントにかかる支援を検討中。本政策アクション及び指標の達成により、女性のエンパワメントに関する内務省の組織強化が行われ、同技術協力事業の円滑な実施と持続性の向上が期待できる。

2) 他援助機関等の援助活動

指標のモニタリングにおいて、協調融資先の世界銀行とも進捗を共有しつつ、特に「グリーンで強靱な経済成長政策借款」と共通の指標達成度に関する進捗が芳しくない場合は、その対応策について協働で働きかける等の連携を行う。

(6) 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」（2022年1月公布）上、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため。

(7) 横断的事項

- ① 気候変動対策：政策マトリクスの中で、森林被覆の維持と森林管理の改善に資する森林資源保護法案の国会提出が含まれているため、本事業

業は気候変動の緩和及び適応に貢献する。また、世界銀行が協調融資案件事業の「グリーンで強靱な経済成長政策借款」のフェーズ2において、水力発電などの再生可能な自然資源による排出オフセットに関連した政策アクションを含めることが想定されている。

- ② 人々の幸福 (Human Wellbeing) : 農村と都市のバランスの取れた自立かつ持続可能な国づくりの促進を通じて、ブータンで国是とされる国民総幸福量 (Gross National Happiness) の増大を図る。

(8) 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> 活実施機関等との協議を通じて、内務省におけるジェンダー主流化のために組織強化が必要であることが確認された。本事業は、「女性の活躍及び生活の改善に資する女性のエンパワメントの促進」等を目的とした新部署設立の申請書を提出する事業計画となっており、同部署の職員数を指標に設定しているため。

(9) その他特記事項 :

政策マトリクスの中で、デジタル経済と電子貿易を支援する電子商取引政策の閣議承認や戦略的なデジタル化の推進を含む第13次5か年計画案の策定が含まれている。同計画の中では、我が国及び各国で議論されている DFFT (Data Free Flow with Trust : 信頼性のある自由なデータ流通) の促進に資する、国内でのデータ流通・二次利用やデータの越境移転の促進に係る検討が行われることが想定される。

4. 事業効果

(1) 定量的効果

1) アウトカム (運用・効果指標)

指標名	基準値 (2023年1月)	目標値 (2024年12月)
市場志向型農業に係る研修の継続	-	2024/2025年度における当該予算が20%増額配分される
道路建設人材育成研修を運営する陸上運輸局内の技術委員会の設置	-	設置
道路橋梁建設及び維持管理に従事する陸上運輸局職員ポストの充足率 (%)	64	90
2023年以降に締結された保健省・ブータン王立医科大学と日本の医療機関との医療人材の質の向上を目的とした連携協定の数	0	3

2023年以降の日本の医療機関との人的交流の数（人）	0	86
デジタル化促進にかかる国家モニタリング会議の開催数（回）	0	54
デジタルヘルス戦略の策定と公表	-	策定と公表
e-Patient Information Systemの導入医療施設数	0	10
国家ドローン戦略の策定と公表	-	策定と公表
ファブラボ・ブータン・ネットワーク会議の開催数（回）	0	8
内務省における、女性の経済性及び生活の改善に資する女性のエンパワメントを促進する部署の職員数	0	7
財政赤字（% GDP 比）	-9.4% (2022/2023 年度)	-3.0% (2024/2025 年度)

（2）定性的効果

債務管理能力の強化、失業者の減少、企業活動における生産性の向上、農業振興、人の移動・物流の促進と円滑化、政府サービスのデジタル化、及びデータに基づく政策検討の促進、女性の経済活動への参画意識の向上、それらに伴うブータンの社会経済の安定化、持続的成長及び国民総幸福量の増大。

（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・外部条件

新型コロナウイルスの蔓延や世界情勢の更なる悪化を受け、ブータンにおける経済活動への極端な影響が回避されること。

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「開発政策支援借款（投資環境整備）」（評価年度 2017 年度）の事後評価では、国際機関と政策マトリクスを共有し連携しながら政策改革のモニタリングを行うことにより、改革の促進効果が期待でき、一援助機関が単独では支援しにくい課題にも取り組みやすくなったとの教訓を得ている。また、インドネシア向け円借款「インドネシア開発政策借款（I～IV）」（評価年度 2009 年）の事後評価結果から、開発政策借款（DPL）と技術協力は相互補完的であり、改革プロセスのさまざまな段階で相乗効果を発揮するため、DPL と技術協力の連携を促進することが必要との教訓が得られている。

本事業では、協調融資先である世銀と連携しながら、政策改革のモニタリングを行うことにより、改革の促進を行っていく。また、JICA で追加した政策課

題については、政策アクションの実施及びその後の改革促進について、実施中及び実施予定の技術協力を通じて支援していく。

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 の協力方針・分析に合致し、新型コロナウイルスで甚大な影響を受けたブータンにおいて、民間セクター主導の経済成長に資する財務・金融分野の施策強化、再生可能な自然資源に着目したグリーンな成長に係る施策の促進、及び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に係る施策の促進を行うブータン政府に対し財政支援を行うことにより、同国における経済復興及び経済成長の促進を図り、もって同国の財政・社会・経済安定化に寄与するものであり、SDGs 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」、9「強靱なインフラの構築、包摂的で持続可能な工業化の促進とイノベーションの育成」、10「国内と国家間の不平等の削減」、13「気候変動とその影響への緊急の対処」、15「生態系の保護、回復、持続可能な使用の促進、森林管理、砂漠化への対処、土地劣化の停止と回復、生物多様性の損失の阻止」に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

別添資料 経済復興・強靱性向上のための開発政策借款 地図

以上

経済復興・強靱性向上のための開発政策借款 地図



出典：国連地図