

ネパール国別援助研究会報告書

ネパール

国別援助研究会報告書

1993年3月

国際協力事業団

1993年3月

団

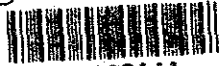
116
36
11C

総研
JR
93-53

国際協力事業団

25192

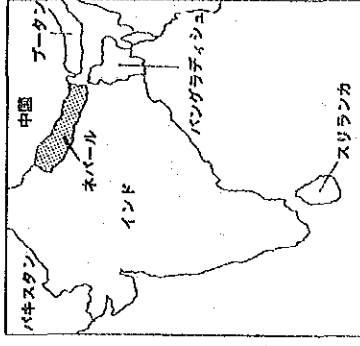
JICA LIBRARY



1106193(4)

25192

ネパール位置図



NEPAL



全教出版株式会社発行
「現代世界詳密地図」より複製許可済



序 文

我が国の政府開発援助は年々拡大するとともに、援助受入れ国の開発ニーズも多様化していることから、援助の計画的・効果的かつ効率的な実施がますます重要になってきております。

このため、国際協力事業団は、今後一層拡大する国際協力に関して、広く各界の専門家、有識者の英知を結集し、国別援助のあり方について検討することを目的として、ネパールについての国別援助研究会を設置いたしました。

本研究会は、山口博一文教大学国際学部国際学科教授を座長として、6名の委員から構成され、その運営にあたっては、各委員の方々を補佐するため、国際協力専門員および当事業団職員等からなるタスクフォースを設けました。

本研究会は平成4年3月に第1回研究会を開催し、以来、公開討論会を含む8回の研究会により討論を重ねるとともに、ネパールでの現地調査も行ない、その研究成果を本報告書として取りまとめました。

当事業団としては、本報告書に盛り込まれた各種の貴重な提言を、今後の対ネパール援助の実施にあたり十分活用するとともに、本報告書を関係機関にも配布し、より広い活用に供したいと考えております。

本報告書の取りまとめにあられた山口座長および各委員の方々の御尽力に深く感謝申し上げますとともに、本研究会での討議に御参加いただいた関係者の方々にも併せて御礼を申し上げます次第です。

平成5年3月

国際協力事業団
総裁 柳谷謙介

まえがき

ネパールは1951年の王政復古後、鎖国政策を取り止め、世界に対して門戸を開くとともに、国王親政のもと1956年に第一次国家開発計画を開始し、以後累次の国家開発計画を遂行し、経済・社会開発に努力してきた。得てして、日本人の多くはネパールに対してヒマラヤに懐かれた美しい王国の姿をイメージするであろうが、実際には世界でも最も開発の遅れた国の一つとしての現実の姿がある。起伏に富んだ地形や内陸国としての地勢上のハンディキャップに加え、すべての国境線がインド、中国の両大国に囲まれているという同国の置かれた政治、経済環境等、多くの制約要因によりネパール側の開発努力の成果は必然的に遅々としたものとならざるを得ず、国民は約半数が絶対的貧困ライン以下の生活に留まっている。

しかしながら、1990年初頭以来民主化要求運動が急激に進展した結果、国王親政に基づくパンチャヤット体制が廃止され、同年11月には主権在民、複数政党制等を明記した新憲法が公布・施行された。91年5月には新憲法を受け32年ぶりの総選挙が実施され、その結果、G. P. コイララを首相をする新政権が国民の支持を受け発足した。同政権は貧困撲滅を主要目的とした第8次国家開発計画を策定するとともに、自由主義経済の段階的導入を図る等、意欲的に経済・社会開発に取り組む姿勢を見せている。

我が国はネパールのおかれた開発条件の厳しさ等を考慮し、ODAの重点供与国としてその幅広い経済・社会ニーズに応じた協力を実施してきており、また同国にとっても、我が国は1980年以来、1988年を除き、二国間援助の最大の供与国となっている。今後の対ネパール援助に関しては、同国の自立的発展努力を促しつつも、上述のように同国のおかれた困難な状況を考慮すれば、依然として積極的に協力を実施する必要があると同時に、同国の国内的な政治、経済状況の変化に応じた効果的な協力を検討する必要がある。

本研究会は、我が国の対ネパール援助をより効果的かつ適正なものとすることを目的として、平成4年3月に国際協力事業団総裁の委嘱を受けて発足した。以来公開委員会1回を含む計8回の委員会と先方政府関係者との面談を含む現地調査を実施し、同国の経済・社会の現状とわが国の対ネパール開発援助のあり方についての討議を重ね、この度本報告書を取り纏めるに至った。本報告書は、上述のネパールの新しい動きをも踏まえ、同国の基本的な開発の方向を検討したものである。ネパールのおかれた現状から、とりくむべき課題は多く、我が国がそのすべてを実施することは難しい。また提言の中には実現に時間を要するものも含まれている。したがって、実際の援助においては、必要に応じより詳細な調査を実施しつつ、継続的、長期的に取り組むことが望まれる。本報告書が今後の対ネパール開発援助の政策の策定及び効果的实施に寄与し、両国の友好増進に貢献することを心から願うものである。

なお、本研究会の作業の過程において、ネパールについて深い知識、経験をお持ちの委員各位の協力のほかに、外務省担当部局のスタッフの参加、さらに国際協力事業団職員および国際協力専門員からなるタスクフォースの強力な助力を得たこと、また現地調査においては在ネパール日本国大使館、国際協力事業団ネパール事務所ならびに同国で協力を実践している専門家の方々から一方ならず協力を得たことをここに特筆しておきたい。また、我々の現地調査に際し、助力を惜しまれなかった多くのネパール政府関係者および知識人の方々にも感謝の意を表したい。

最後に、本研究会発足中に専門家、青年海外協力隊員、事業団事務所スタッフとしてネパールにおいて協力活動に従事しておられた方々が、不幸にしてタイ航空機事故に遭遇し、その尊い命が失われたことに対し心からご冥福をお祈りするとともに、日々国際協力の前線においてご尽力されている方々に対し、改めて敬意を表する次第である。

平成5年3月

国際協力事業団

総裁 柳谷謙介 殿

ネパール国別援助研究会
座長 山口博一

目 次

〔提 言 編〕

第1章 ネパールの開発、援助を考える上での留意点	1
1. 開発の現状と制約要因	1
1-1. 低所得水準の農業国	1
1-1-1. 地理的、地形的条件	1
1-1-2. 社会的条件	2
1-1-3. 人口の急増とその諸結果	3
1-1-4. 対インド関係	3
1-2. 国家開発計画の推移	4
1-2-1. 第1次計画、第2次計画および第3次計画	5
1-2-2. 第4次計画および第5次計画	5
1-2-3. 第6次計画および第7次計画	6
1-2-4. 「基本ニーズ充足計画」および第8次計画	6
2. 国際情勢の変化とネパール	8
2-1. 近隣諸国の経済状況の変化	8
2-1-1. 南アジア諸国における経済自由化の動き	8
2-1-2. 東南アジア諸国の経済成長	9
2-2. 地球環境問題の高まりとネパール	9
3. 援助を検討する上での留意点	11
3-1. LLDC（後発開発途上国）としてのネパールに対する配慮	11
3-2. 我が国のこれまでの対ネパール援助と一般的援助政策の動向	12
3-3. 他の援助機関、NGOの協力活動からの教訓	13
3-4. 民主化への支援	14
第2章 ネパールの開発の方向	16
1. 開発課題と方策	16
1-1. 食糧の安定生産と雇用の創出	16
1-1-1. 食糧増産、農業生産性の向上	16
1-1-2. 食糧の適正配分（安定供給）システムの確保	20
1-1-3. 農産物の商品化（農業収入の増加と雇用の創出）	21
1-1-4. 農産物の流通と市場整備	23
1-1-5. 土地関係における社会的不公正の是正	24

1-1-6. 土壌保全とアグロフォレストリー	25
1-2. 人口増加の抑制と健康の確保	26
1-2-1. 家族計画	26
1-2-2. 医療、公衆衛生	27
1-3. 国際収支の改善と構造調整政策	29
1-3-1. 観光産業	29
1-3-2. 工業（製造業）	32
1-3-3. エネルギー（大規模水力発電）	33
1-3-4. 農業	34
1-3-5. 構造調整政策	34
1-4. 人的資源の開発	36
1-4-1. 学校教育	36
1-4-2. 制度外教育（Non-Formal Education）	38
1-5. 基礎インフラストラクチャーの整備	38
1-5-1. エネルギー	39
1-5-2. 運輸、通信インフラストラクチャー	40
2. 地域別の開発戦略	43
2-1. ローカルタウンシップを中心とする山地の開発戦略	43
2-1-1. 山地に相対的に開発の重点を置く意味	43
2-1-2. ローカルタウンシップ構想	44
2-1-3. ローカルタウンシップの選定	45
2-2. 首都圏（カトマンズ盆地）の開発戦略	47
2-3. テライの開発戦略	47
第3章 ネパールの開発に対する経済協力	49
1. 我が国の経済協力に対する提言	49
1-1. ネパール援助に対する姿勢	49
1-1-1. 政府開発援助の役割分担の明確化	49
1-1-2. 地方での人材確保と人材養成	49
1-1-3. NGOとの連携	51
1-1-4. 住民参加重視の協力案件の実施	51
1-2. 援助実施体制および制度に対する提言	52
1-2-1. 長期的視野に立った協力	52
1-2-2. 無償資金協力の適正かつ柔軟な実施	52
1-2-3. 事前調査および評価活動の拡充	54
1-2-4. 援助要員の強化および養成	54

2. 開発課題に対する協力検討事例案	57
--------------------------	----

〔現状分析編〕

1. 政治

1-1. 複数政党制民主主義の実現	80
1-2. 新憲法と新政治体制	83
1-3. ネパールの政治と対インド関係	88

2. 行政（地方行政を中心に）

2-1. 中央行政機構	94
2-2. パンチャヤット制度	94
2-3. 民主政権成立後の地方行政制度	98
2-4. 地方行政の課題	105

3. マクロ経済

3-1. 概要	108
3-2. 経済開発と経済成長	110
3-3. 経済の現状	111
3-4. 新政治体制下での経済	119

4. 国家開発計画

4-1. 近代化への移行とその歴史的背景（ラナ体制下の国家開発）	126
4-2. 国家開発計画の変遷（第1次計画～第7次計画）	126
4-3. 民主体制下の国家開発計画（第8次計画）	152

5. 人口

5-1. はじめに	164
5-2. 人口構成 人口分布とその動態	165
5-3. 人口問題と対策	169

6. 社会・文化

6-1. はじめに	174
6-2. 民族と言語	174
6-3. 宗教とカースト	177
6-4. 地域-南と北、中央と地方	179
6-5. 終わりに	179

7. 農林水産業

7-1. 農業	182
7-2. 林業と畜産業との関わり	195

8. 製造業

8-1. 製造業の現状	202
8-2. ネパール政府の工業政策	207
8-3. 製造業の発展を阻害する要因	210

9. 観光

9-1. はじめに	214
9-2. 歴史的経緯	214
9-3. 現状と問題点	217
9-4. おわりに	222

10. エネルギー

10-1. エネルギー消費構造	226
10-2. 森林資源	227
10-3. 石油、石炭	229
10-4. 電力	229
10-5. 代替エネルギー開発	233

11. インフラストラクチャー

11-1. はじめに	238
11-2. 道路	241
11-3. 航空・空港	244

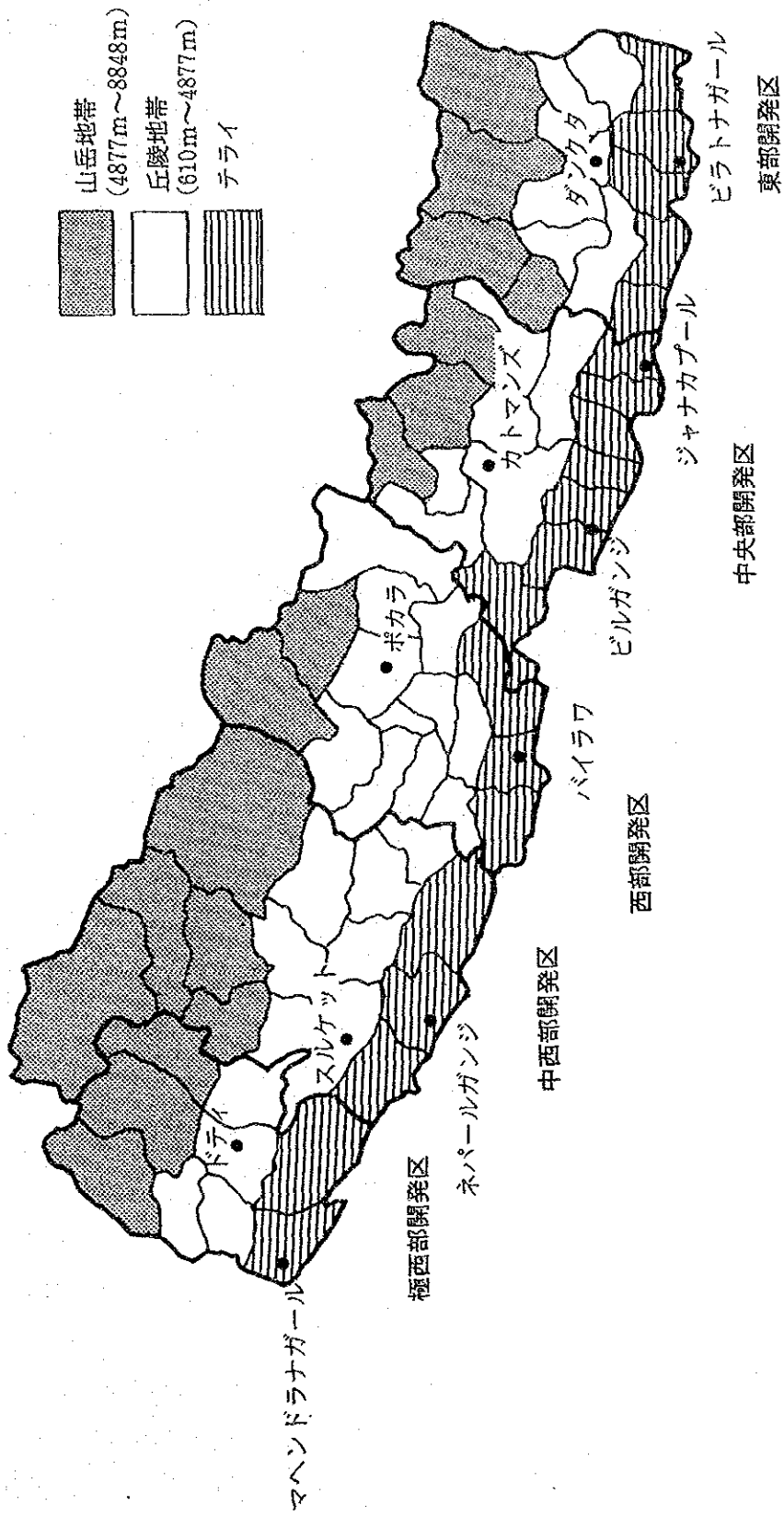
11-4. 電気通信	246
12. ネパールの自然災害	
12-1. 気象災害	252
12-2. 土砂災害	259
12-3. 地震	264
13. 保健医療	
13-1. 国家開発計画における保健医療計画	268
13-2. 医療の現状	268
13-3. 医療人材養成、供給体制	272
13-4. 医療サービス体制の現状	276
13-5. 我が国の医療協力の実績と問題点	278
13-6. 総括	280
14. 教育・人的資源	
14-1. 現状と課題	284
14-2. 第8次国家5ヶ年計画(1992/93-1996/97)における重点項目	284
14-3. 教育制度	288
14-4. 教育行政・組織	291
14-5. 教育予算	291
14-6. 初等教育と基礎・初等教育計画	291
14-7. 中等教育	299
14-8. 高等教育	303
14-9. サンスクリット教育	303
14-10. 技術・職業教育	304
14-11. 制度外教育 (Non-Formal Education)	304
14-12. 教育分野への援助	304
15. W I D	
15-1. ネパールの女性の現状	314
15-2. ネパール政府のW I D政策	319
15-3. 他のドナーによるW I D関連援助	320

16. 援助分析

16-1. 対ネパール援助	324
16-2. 国際機関による援助	335
16-3. 二国間援助	343
16-4. NGOによる援助	362
16-5. 日本の対ネパール援助	362
ネパール国別援助研究会委員名簿	379
ネパール国別援助研究会タスクフォース名簿	380

編 言 提

図1-1. 経済開発区と山岳・丘陵・テライ



第1章 ネパールの開発、援助を考える上での留意点

1. 開発の現状と制約要因

1-1. 低所得水準の農業国

ネパールのGDPは2,890百万ドル(1990年)、一人当たりGNPは170ドル(同)、産業別雇用では農業に従事する人口が90%を超え、その経済は低所得水準の農業国として概括される。また、世帯の60%以上が絶対的貧困ライン以下にあるといわれ、平均余命、幼児死亡率、識字率等の社会指標はいずれも開発途上国の中でも低いレベルにあり、世界でも最も開発の遅れている国の一つである。ネパールの国家としての基本的な特徴の中に、開発が遅れた主要な要因を見出すことができる。

1-1-1. 地理的、地形的条件

ネパールは南北約193キロメートル、東西約885キロメートルの東西に細長いヒマラヤ南麓の小国で、その面積は約14万7千平方キロメートルである。標高から、インドのガンジス平野の延長上にある標高約300メートル以下のテライ平野(Tarai、以下ではテライ)、標高約300メートルから約2,500メートルを上限とする間に位置する丘陵地帯(Hill、以下では丘陵)、および丘陵地帯よりさらに高い標高に位置する山岳地帯(Himalaya または Mountain、以下では山岳)の3つの地域に区分され、各地域はテライ、丘陵、山岳の順に南から北へほぼベルト状に並んでいる。この3つの地域の国土面積に占める割合は、それぞれおよそ23%、42%および35%である。この地域区分は生態的特徴のみならず、社会的特徴をも良く示す分類として広範に利用される。なお、開発について考えるには、丘陵地帯に位置するカトマンズ盆地は、ネパールでは比較的広大な平坦地を持つこと、また首都圏として特別な都市機能を有することから、しばしば別途分類される。また、山岳は人口が希薄で生産活動も限られているため、丘陵と併せて一つの地域(Hill & Mountain、以下では山地)とし、したがってネパール全体がテライと山地、言い換えれば平野と山地の2つに区分されることが多い(図1-1)。

気候は上記3区分にほぼ対応する形で南から北へ亜熱帯、温帯、高山性寒冷気候と連続的に推移するとともに、モンスーンの影響で降雨の比較的多い東部から比較的降雨が少ない西部への変化を伴い、狭い国土の中でも多様な気候分布を持つ。生産活動に不向きな高山性寒冷気候の山岳を除き、気候的にはおおむね農業に適した国土となっている。

ネパールの生産活動の制約となってきた地勢上の重要な要因の一つに、急峻なヒマラヤ山脈に代表される起伏に富んだ地形が挙げられる。傾斜の多い土地は農耕地として栽培作物が制限されるとともに、生産の効率を著しく低めてきた。また起伏に富んだ地形は主と

して運輸上の大きな障害となり、さらに山地よりテライに南流する河川が東西交通を困難にし、国土は分断され、生産物の輸送や市場形成を妨げ、地域間の著しい格差を生じさせるとともに、特に山地で自給自足に近い経済を現在まで残す結果をもたらした。他方で急峻な地形はヒマラヤ山脈からの豊富な雪解け水と相まって水力発電用あるいは灌漑用として潜在的に利用可能な豊富な水資源を形成しているものの、現在のところ技術的、資金的な問題があり、有効には開発されていない。さらに、鉱物資源の賦存状況については現在までのところ、セメントの材料となる石灰岩を除き、稀少金属や工業原材料として有益な鉱物資源がなく、これもネパールの開発が進まなかった条件の一つに挙げられる。

他に大きな地勢上の制約要因として内陸国（Land-Locked Country）という状況を忘れてはならない。一般に内陸国が持つデメリットとしては、自国に港湾を持たないため、貿易に際し他国に輸送路を依存しなければならないこと、また輸送コストの面でハンディを負うことが挙げられる。ネパールの場合、インドと中国という政治力も経済力もネパールと比べあまりにも差がある両国にその全国境が接しており、問題がさらに複雑かつ深刻である。中国との関係は国境がヒマラヤ山脈という自然の障害であったこと、また過去においてはチベットとの間ではかなりの交易活動があったものの、中国のチベット侵攻等の政治的影響もあり、その交易活動は衰退し、現在はチベットとの間の遊牧や、バーター取引を中心とした僅かな交易に限られており、経済関係についていえば、中国との関係は非常に限られたものとなっている。一方、インドとの関係は国境がオープン・ボーダー（開放国境）ということもあり、人、生産物が事実上自由に移動可能であり、必然的に緊密な関係となっている。ネパールの開発の現状を考える上ではインドとの関係において政治的、経済的に大きな影響を受けていることから別項においてこれを制約要因として検討する。なお、前記のネパールの1990年のGDPに比して同年のインドと中国のGDPはそれぞれ約88倍、約126倍である。

1-1-2. 社会的条件

ネパールでは、狭い国土の中でそれぞれ固有の文化を持った多くの民族（大別するとインド語族系諸民族とチベット語族系諸民族の二つ）が多様な地形、気候をもとに住み分けて生活している。それらはまだ一体となった社会を創出するに至っていない。このようなネパール社会の分断性は物理的分断性と相まって社会的流動性を欠く原因となっており、国家の形成および開発の上で大きな支障となってきた。この分断性により、国土は経済的には異なった狭隘な経済圏の集合体の観を呈し、統一的な国内市場が形成されなかったことも、製造業・商業の発展を遅らせる要因となった。さらにインド語族系の諸民族が有するカースト的な秩序は同一民族の社会内でも流動性を欠く要因となり、経済開発の上でも少なからず影響を与えてきた。しかし、一方で、インドに見られるような各宗派間の対立（コミューナリズム）が、これまでのところは顕著でなく、政治的安定、治安の良さを維持

してきたという点は積極的に評価するべきであり、この長所を維持できる方向での開発が重要となろう。

民族の多様性がもたらす大きな問題として言語の多様性ということがある。それが識字率（この場合は国語であり文字を持つ唯一の言葉としてのネパール語の識字率）の低さの大きな要因となっており、特に国民統合の観点および人的資源開発の観点からも重要な教育の普及に対して大きな阻害要因の一つとなってきた。また、それに関連しテクノクラートの不足、とりわけ地方レベル並びに中級レベルのテクノクラートが不足していることも、地域に密着した開発を困難にしている要因のひとつであろう。

1-1-3. 人口の急増とその諸結果

ネパールの人口増加率は1970年代で年平均2.66%、1980年代で年平均2.06%と高率で推移しており、同じ時期の経済成長率が年平均約3%と低かったため、人口増加が経済成長をほとんど相殺してきた。20世紀前半に既に山地の人口は飽和状態であったといわれているが、1960年代以降にマalaria撲滅計画の成功や近代技術の資機材投入により、それまで居住困難の地であったテライ平野の亜熱帯ジャングルが開拓され、山地からテライへの国内移動が大規模にすすみ、一時的には、山地で扶養できなくなった人口のかなりの部分をテライで吸収してきた。しかしながら現在テライの外延的耕地拡大が困難になってきたことや在来農法の行きづまりもあり、基本的には天水依存型農業に代表される現行の営農形態に留まる限りネパールの人口は既に自然の扶養力を超えてしまったと考えられている。

人口圧力は、森林伐採による耕地の拡大にとどまらず、山地を中心に劣悪地、不適作地への耕地拡大を促進し、農業生産性（土地生産性及び労働生産性）をむしろ引き下げる傾向にある。また、不適切な耕地の拡大はこれに伴う土壌の流出量の増加により肥沃な表土の流出や農地そのものの崩落等を引き起こし、生産性のみならず農業生産自体を著しく低下させるという悪循環が生じている。灌漑設備、高収量品種、化学肥料の導入等の土地生産性を高める近代的農業への移行も、多くの農民の経済力から困難を伴っていた。

農業依存の就労構造と生産性の向上しない農業形態の下での人口増加は経済の成長を停滞させると同時に多くの貧困層を形成せしめた。なお、1991年の人口センサスの速報値によれば、ネパールの総人口は約1840万人であるが、約2%という人口増加率は毎年ほぼ首都カトマンズの人口に匹敵する人口が増加していることを意味する。

1-1-4. 対インド関係

すでに指摘したように、ネパールの場合内陸国として、輸出・輸入品の輸送路をインドに依存するだけでなく、経済のあらゆる面でインドに依存せざるを得ず、また両国間の経済問題も圧倒的な政治・経済力の優位を背景にインドに有利な条件で政治的決着を見る場合が多い。こうしたネパールの問題点は内陸国 (Land-Locked Country) というより「イン

ディア・ロックド・カントリー」(India-Locked Country)にあるという指摘がされる。また、中国側国境では中国の中でも開発の遅れたチベット自治区とだけ接しているように、インド側もビハール州やウッタル・プラデシュ州等比較的開発の遅れた、インドの中でも貧困で人口密度の高い地域と接していることが、より問題であったとの指摘もある。つまり、同じインド・ロックド・カントリーでも、仮にその接する地域がもっと開発が進んでいた地域であったならばネパールの経済はもう少し発展した可能性があったとの考え方である。

インドとの経済関係の制度的枠組みは1950年に両国間で締結された「貿易・通商協定」において形成され、その後は「通商・通過協定」への名称変更や、2協定への分割(1978年)、途絶(1988～1990年)の時期を含みながらも、基本的にこの協定を更新して現在に至っている。主要な内容としては、これまで厳しい輸入制限政策をしいてきたインドにネパール経由で第三国の商品が不当に輸入されることを防ぐという名目のもと、ネパールの対第三国貿易における輸入等に多くの制限を付したほか、ネパールのインド向け輸出品のローカル・コンテンツの割合に下限を設定する等、いずれもネパールの工業の発達を著しく妨げ、インドへの経済的依存状況を一層増す仕組みとなっている。また、ネパールが第三国貿易に関して多くの制限を受けたことは、実際の需給に応じた物流が制約されただけでなく、ネパールが国内産業保護政策にしろ輸出振興政策にしろ、独自の経済政策を実施することを困難にした。さらに、インドを経由する対第三国貿易がカルカッタを出入口とすると定められていることから、さまざまな問題が生じている(軌道幅の異なる鉄道の間で貨物を積み換えること等)。

通商・通過協定と並びインドとの経済関係において問題になるのは両国国境がオープン・ボーダーであるという事実である。テライに住むネパール人は民族的にも文化的にもインドに近く、実際国境を越えてかなり婚姻関係があるという社会背景がある上に、事実上、生産物も資本も無制限に移動が可能であるため、必然的にテライの経済は山地の経済よりもインドの経済と結びつく結果となり、ネパールの国民経済的統合を阻む要因となっている。また、両国間の経済力に差があるため、例えばインドの資本がテライに進出し、テライの資源やインフラを活用して資本をさらに蓄積する等、ただでさえ限られたネパールの開発投資が結果的にインド人に対してより裨益するという結果を生じる場合も多い。

1-2. 国家開発計画の推移

ネパールの国家開発政策は1956年度(財政年度は7月から6月)から実施された第1次5ヶ年計画に始まり、原則5ヶ年を単位として順次実施され、現在民主化政権誕生後初めての開発政策が第8次5ヶ年計画(92年7月策定)として着手された。ネパールの開発政策の方針および特徴の変遷から、現在のネパールの開発の現状の一端が理解できる。

1-2-1. 第1次計画(1956/57~1960/61)、第2次計画(1962/63~1964/65)および
第3次計画(1965/66~69/70)

この時期は1951年の王政復活後の新生ネパールが国家の統一・統合をまず第一に推進しなければならないという国内事情があり、道路建設、通信網整備、電力開発といった経済・社会基盤造りの大型プロジェクトの実施に重点が置かれた。その背景には、これら大型プロジェクトに対する開発資金が1950年代は主としてインドから、1960年代には中・印紛争の影響でインド、中国の援助競争の観を呈したためインド、中国の双方から、容易に供与されたという事情がある。

特に国土結合の骨格となる道路建設計画には、その地形から山地に比べテライでの建設が容易であるという経済的、技術的要因もあるものの、資金を供与するインド、中国の政治的思惑が反映されたことも否定できない。カトマンズと中国を結ぶコダリ道路を除いてはカトマンズ・ビルガンジ道路に代表されるインドとネパールを結ぶ路線を中心に主としてインド国境側から建設が進められた。その結果、別途に基盤整備が進められた首都カトマンズ以外では、インドとネパールを結ぶ路線を開拓するための前線基地となったテライの諸都市が、流通等の機能を持ち発展を開始した。つまり、現在のテライの諸都市が商業および工業によって発展する基盤がこの時期に形成されたと同時に、テライがインドとより強く経済的に結び付くことは、国造りの最初の計画からして必然的なことであった。

1-2-2. 第4次計画(1970/71~1974/75)および第5次計画(1975/76~1979/80)

この時期の特徴としては開発計画の策定においてネパールの主体性が発揮され、開発計画の柱として地域開発の概念が導入されたことにある。具体的には開発の先行したテライの都市と山地の都市を結ぶ南北に走る4本の成長軸(Growth Axes)が設定され、成長軸に沿って道路を建設し、その軸上に開発拠点(Growth Centre)を設け、そこに投資を集中させ流通・市場の中心として活性化させると同時に周辺住民のための社会サービス施設を付与するというものであった。

第4次計画においてはこの成長軸に沿って国土を分割した4つの開発区(Region)が設置され、これが開発計画の単位となることが期待された。その名称は東から順に東部、中央部、西部、および極西部開発区である。また、第5次計画においては各開発区の中心都市(Regional Centre)が設定されたが、これらがすべて山地に位置する都市に決められたことは開発区内のテライと山地との経済格差が意識され、その是正が期待されたためと考えられる。この時期の地域開発の概念は開発が先行したテライと山地の経済統合を図り、両地域間の生産物、サービス、人の流通を促進し、それぞれの開発区全体としての経済の活性化を図るというものであり、さらにそれをもとに各開発区を横断的に結ぶ東西の道路建設(計画では既にインドの援助により建設が進められていたテライ地域の東西ハイウェイと丘陵地域に計画された他の1本)により国家規模の経済統合および開発を達成させる

という画期的かつ野心的な国家開発の戦略が認められる。

この計画は道路建設を中心とした経済基盤整備に多額の開発資金を要するものであり、ネパールの脆弱な経済体質では到底自己資金では賄い切れるものでなかった。1971年から始まった新たな印・パ紛争によりこれまで主たる援助供与国であったインドからの援助が思うように伸びないうえ、インド経由の開発資機材の導入も阻害され、さらに世界中を巻き込んだ石油危機により各種資機材のコストが上昇したこと等が、苦しい開発予算を一層圧迫した。結果として、この時期は当初計画のプロジェクト達成度が低く、経済成長率も2%程度と低率にとどまった。要因は上記の外的要因のみならず、計画性そのものにあるという指摘もある。そもそも経済成長の目標値が現実を踏まえ、高い期待値に設定されていたこと、また理論面では特に開発計画の中心にあった地域開発の概念が基本的に開発の進んだテライから山地へのトリックルダウン効果を期待するものであったが、それが十分に発揮されなかったことが挙げられている。しかし、ここにみた国土を南北につなぐ成長軸の考えは今日の状況ではなお一層の妥当性を持っている。我々の提言でもこれを活かすよう努めている。

1-2-3. 第6次計画(1980/81~1984/85)および第7次計画(1985/86~1989/90)

この時期はこれまでの経済・社会基盤整備中心の開発計画がことごとく目標を達成できず失敗に終わったことや、1982年の旱魃により農業生産が極端に落ち込み、農業基盤の脆弱さからその回復に手間取った結果表面化した食糧や必需品の不足という問題に対処するため、生産部門としての農業および工業に投資が回され、特に農業部門の開発が最優先課題とされた。

結果としては、年平均4%台の経済成長を示し、取りあえずの目標を達成した。しかし、海外の経済不況等の理由で一次産品が輸出不振であったため、貿易収支は悪化し、経常収支も恒常的な赤字傾向を示している。また、この時期の開発政策は効果がすぐに現れる生産活動が最優先されたことにより、生産効率の良いテライおよびカトマンズ盆地に投資が集中した。その結果山地の開発が後回しとなり、両地域の経済格差を一層拡大させることになった。

また、先に設定された開発区の中で、最も開発の遅れている極西部開発区を、新たに、東半分の中西部開発区と西半分の極西部開発区という名称の下に2分割した。このことはこれまでの地域開発の概念がテライと山地という南北の地域格差を主として念頭に置いていたのに対し、東西の開発の進捗度の差異による経済格差が強く意識されたことを示すものと考えられる。

1-2-4. 「基本ニーズ充足計画」および第8次計画(1992/93~1996/97)

「基本ニーズ充足計画」は民主化政権発足前の1986年12月に発表されたものであるが、

内容は西暦2000年までに、国民の衣、食、住、保健医療、教育および治安の6分野における基本的ニーズをアジアの平均レベルにまで引き上げることが目標に掲げたもので、ネパール国民の社会生活の現状を反映すると同時に、第8次計画とともに今後のネパールの開発の方向および目標を示している。

基本ニーズ充足計画においては目標値の達成可能性が疑わしいことやそのための具体的政策が示されていないこと等の問題はあるが、国民の過半を占める貧困層の解消を政策目標に据えた点で注目される。第8次計画においても、貧困の緩和は重点課題のひとつとして掲げられている。そのための具体的政策として、貧困層の集中する地方を重点的に開発することにより、そこで雇用を創出し、住民の所得増大に努めると同時に基本的な生活環境を整備することにより地方貧困層の生活レベルを引き上げることが目指すものである。この政策は増加する地方の人口を地元で吸収し、都市への過大な人口流入を抑制するという目的をも有していることに留意する必要がある。これらについては、我々も以下の提言で大きな注意をはらっている。

第8次計画においては、貧困緩和政策に代表される社会の底上げを目指す政策が示される一方、国際収支の改善等、経済の発展をも目標に据え、輸出振興政策やその前提となる構造調整政策の実施促進についても重点課題としている。また、環境保全が主要重点課題として取り上げられたことが注目に値する。

2. 国際情勢の変化とネパール

第1節で描かれたネパールの開発の現状を産業構造の面から把握すると、工業化への移行を困難にしている種々の制約条件が存在するとともに、農業自体がまだ十分な発達をしていない農業国の姿が伺える。今後の開発の中心セクターを農業に求めるのか、あるいは工業の振興に求めるのかという点を考慮するうえでも、これらセクターの開発政策に影響を与えうる国際的な動きに留意する必要がある。

2-1. 近隣諸国の経済状況の変化

2-1-1. 南アジア諸国における経済自由化の動き

南アジア諸国のうちスリランカ、バングラデシュは1970年代後半より経済自由化政策を導入してきたのに対し、インド、パキスタンの両大国は主として国内産業育成の観点から外資の導入に対して慎重な政策を取り続けてきた。特にその対応が最も厳しいといわれてきたインドにおいては、国際収支の赤字の増大等の経済の悪化状況もあり、パキスタンの積極的な経済自由化政策導入に少し遅れて、1991年6月に成立したナラシムハ・ラオ政権によりルピー貨の大幅切り下げ、外国直接投資の比率を51%まで認める等の内容を含んだ輸出促進、経済自由化の政策を開始した。ネパールにおいても1992年7月、インドの経済自由化政策に呼応した形で、かつ世界銀行、IMFの構造調整政策に沿った内容の経済自由化政策を発表した。

ネパールの工業化の主要な制約要因は前述のとおりインドとの不可分な経済関係の中に見出されることもあり、今後のインドの経済自由化政策の動向とその結果はネパール経済に大きな影響を与えることは間違いない。その方向は現状ではまだ判断できないが、例えばインド製品が競争力を増したり、あるいはインドの資本および生産物がさらにネパールに流入した場合、インドルピーの大幅な切り下げもあり、インド製品がネパール市場を席捲する可能性は想像に難くない。また、例えばこれまでインドとの間で政策的に価格が調整されていた肥料についても仮にインド政府が補助金を打ち切った場合、値段が高騰し、ネパールの肥料がオープン・ボーダーを通りインドに流出してしまう恐れもある。しかし、逆にネパールがインドへの農産物や工業製品の輸出を増大させる可能性も存在する。この点については後に考察する。

一方、これまでネパール経済を束縛していた要素の強い、インドとの通商・通過協定は外国製品の流入を厳しく制限するインドの政策がその根拠となっていたため、インドの経済自由化により制限の緩和がはかられる可能性もある。その場合、両国の経済力に差があるためインドとの経済関係においてはすぐにネパールに有利に働く要素を探し出すことは容易ではないが、これまでネパールの第三国との輸出入に対して課せられていた制限がな

くなれば、インドへの経済的依存度を軽減できるとともに、ネパールの対外経済政策を自由に策定することが可能となる。いずれにせよ、インドの経済自由化の影響が今後ネパールにとりどのような方向に向かうか判断できない現状において、ネパールに求められるのは、的確な経済政策の策定と経済的体力を強化するための努力である。

2-1-2. 東南アジア諸国の経済成長

インドや他の南アジア諸国の経済動向ほどに直接のインパクトはないものの、東南アジア諸国の経済成長は今後のネパールの経済政策を考えるうえで注目すべき点である。東南アジア諸国の経済成長には様々な要因が考えられるが、日本、アジアNIE S、ASEAN諸国の間で、先行する地域から近接地域へと製品だけでなく安価な生産コストを求めて資本および技術が流入し、その結果、近接地域で工業が振興し、さらにその工業が輸入代替型から輸出主導型へ移行するというように、経済発展段階の差が有効に機能した経済成長の伝播が見られる。経済成長の波が今後ネパールを含む南アジア諸国に伝播するとは安易には考えられないが、経済の自由化と安定化が進み、経済基盤の拡充が成されれば、近い将来ASEAN諸国の資本がネパールに生産の場を求める可能性もでてくる。

また、近年ネパールを訪れる観光客数の国別統計によればASEAN諸国からの人数が著しく伸びている。これら諸国はその個人所得の増大とその近接性からネパールの観光客の招致先としては良い条件を備えている。現に、香港、バンコック、シンガポールからはカトマンズに直行便がある。東南アジア諸国とは国境を接しているわけでもなく直接的なインパクトは少ないが、逆に政治的関係を含め制約も少ない。したがって、今後の経済政策において観光客の招致にとどまらず、市場開拓等、目的に応じ選択的に経済関係を確立していくことが有益と考えられる。

2-2. 地球環境問題の高まりとネパール

1992年6月ブラジルで開催された「環境と開発に関する国連会議」(UNCED)の影響の大きさからもわかるとおり、環境問題はすでに世界的な関心事項であり、一国の環境問題も場合によっては地球環境問題として国際問題に発展する可能性がある。ネパールの場合、燃料としての薪材の伐採や農地の無理な拡大による森林の消失や土壌の侵食等、現在多くの環境問題を抱えている。これらはネパールにとって農業生産性を脅かす重大問題であるだけでなく、国際問題になる可能性もある。特に、ヒマラヤの森林消失問題は、ネパールの4大河川(東からコシ、バグマティ、ガンダキ、カルナリ)がすべて国際河川であるガンジス川に注ぐということもあり、ガンジス川下流で発生するバングラデシュの洪水との因果関係をもって語られたり、あるいはその自然の貴重さゆえに先進国の環境団体を中心としてその保護の必要性が強く訴えられている。直接的な利害関係の生ずる可能性

のある近隣の南アジア諸国に限らず、今後、この問題が一層深刻になれば、ネパールの開発政策、特に農業の開発が国際世論等により何らかの制約的な影響を受ける可能性も否定できない。また、逆にこれらの環境問題に対処し、ヒマラヤを含むネパールの環境維持のために国際的な支援、援助が得られる可能性も高くなる。

ネパールの場合、高度差にともない多様な気候帯を国土の中に持つため、他国に比べて豊富な植生を有している。先の「環境と開発に関する国連会議」においても生物学的多様性(Bio-diversity)の保護の重要性およびその権利の所在等を規定するための条約作成交渉がなされており、今後、遺伝資源の産出国の権利等が確立されれば、ネパールにとってそれが外貨獲得の貴重な手段となる可能性が高い。遺伝資源のケースに限らず、今後有用で希少な自然資源に対して高い価値が付加されることが予想されることもあり、ネパールにとって数少ない比較優位のある分野である自然資源を損なわない努力をするとともに、それを経済発展に資する形で開発し、有効に活用されるための政策がなされるべきである。

3. 援助を検討する上での留意点

3-1. L L D C（後発開発途上国）としてのネパールに対する配慮

ネパールは周知のとおり、国民の所得水準その他の点から、開発途上国の中でも特に開発が遅れている国としてL L D C（後発開発途上国）の一つに認定されている。その経済状態を見ると、国際競争力がある輸出品はほとんどなく、またGDPの約6割を天水依存の傾向の強い農業が占めるため、財政の基盤は脆弱であり、かつ近年の経済の低成長、財政収支ならびに貿易収支の恒常的赤字傾向のため、国造りのための開発資金の制約が非常に大きくなっている。現在、開発支出の約6割を西側先進国を始め、近隣国のインド、中国等の第三国および国際機関からの援助に依存している。今後ネパール経済を取り巻く諸条件が急速に好転するとは考えられないこと、一方で開発ニーズは依然高いことから、当面は援助依存による国家開発という状況からの脱却は困難と考えられる。援助の実施に際してはネパール側に自助努力を求めることがもとより原則でありそれについては以下の提言でもふれるつもりだが、開発の遅滞がネパール側の努力のみでは克服できない制約要因によることも多く、当面ネパールに対しては先進諸国が中心となり、これまでどおり経済社会開発に対する財政的支援を続ける一方、その実施に際しては他のL L D Cとともに最貧国としての特別の配慮をすることが援助の効果を高めるうえで必要となる。

例えば、ネパールについても他の多くの開発途上国同様、援助吸収能力の問題が指摘されるケースが多い。その中には、ネパール側に主体的な開発プランがないため、多額の援助がなされたにもかかわらず国として系統だった効果的開発が成されていないといった批判や、外国からの援助プロジェクトに対するローカル・コスト等ネパール側による内貨手当てが他の類似の案件と重複しているため、適切に措置されなかった等の問題が含まれている。それらは一義的にはネパール側の主体的な開発計画作成能力や援助調整能力の欠如に起因する問題であるが、開発支出の過半を援助に依存する現状では、開発計画の実行に際して援助国の方針に左右されやすく、自主性を確保するのは容易でない。したがって、ネパールのような国に対しては、援助国側が他のドナーと十分な援助調整をはかるだけでなく、援助方針および具体的実施計画を事前かつ可能な限り早期にネパール側に通報し、それを踏まえた協議を実施することにより、ネパール側の自主性を助長し、かつ限られた開発資金が有効に配分されるための配慮をする等の努力が求められる。勿論、援助吸収能力の問題に関しては、ネパール側行政機構の非能率性が批判されるように、ネパール側が改善すべき点も多く、現在ネパールが行っている行財政改革に代表される体質改善努力に対しても、援助国は直接、間接に協力をしていく必要がある。

対L L D C支援に関しては、1978年のUNCTAD（国連貿易開発会議）第9回特別貿易開発理事会決議（TDB決議）に代表されるように、各種国際フォーラムの場で特別の

支援が必要であること、具体的には債務返済の困難さを解消するために、LLDCに対しては何らかの形の債務救済措置を取るとともに、今後の援助は原則的に無償援助で行うこと等のコンセンサスができ上がっている。国際的にLLDCに対して特別の配慮がなされる事は一般的には好ましい状況であるが、ネパールの場合、国家の骨格となるべき大規模なインフラ整備等、今後の開発資金のニーズが高いにもかかわらず、国際開発金融機関を除けば各ドナーとも協力に際しては原則無償援助による対応をしているため、大規模な資金フローを可能とする借款の供与に対しては慎重な姿勢を示している。対LLDC援助に際してはその財政的配慮と共に開発ニーズをも考慮し、必要に応じて柔軟な対応をすることがドナーに求められる。ただし、このことは以下の提言において大規模なインフラ整備に重点がおかれることを意味するものではない。

3-2. 我が国のこれまでの対ネパール援助と一般的援助政策の動向

今後の我が国の対ネパール援助を考えるに際して、これまでの対ネパール援助の特徴を踏まえるとともに、日本の援助の一般的動向についても考慮する必要がある。

日本の対ネパール援助はODA全体の量的拡充とともに、援助額は順調に増大し、対ネパール二国間援助においては1980年以来ほとんどの年でトップドナーとなっており、ネパール側の我が国の経済協力に対する強い期待があることが容易に想像される。また、ネパールにおける日本の援助は、資金規模の大きさとともに、開発調査や専門家、青年海外協力隊(JOCV)隊員の派遣等の技術協力を含めた援助形態の多様さが大きな特徴となっている。さらに、これまでの対ネパール援助は、ジャナカプール農業開発プロジェクトに代表される農業分野、トリバン大学教育病院の設立に代表される医療分野、クリカニ発電所への借款供与に代表される電源開発、電話網の拡充・整備にみられる通信網整備等、その協力はBHN (Basic Human Needs)から経済インフラに至るまで広範囲に及ぶ実績を有している。従って今後、多くの分野でこれまで蓄積された援助実施上の経験を生かし、無償資金協力、専門家や協力隊員の派遣といった多様な各種援助スキームを一層有効に組み合わせ、より高い開発効果の発現が期待される。特に、国際開発金融機関を除く他の多くのドナーの協力形態が技術協力を中心とする傾向にシフトしていく中で、日本の持つ援助形態の中の広さとその組み合わせによる援助効果は、ネパールのように人造りの必要性が高く、かつ開発資金のニーズの高い国に対しては、とりわけその効果が期待される。

また、日本の援助政策動向および援助を取り巻く環境の中で、今後の対ネパール援助を検討するに際して、いくつか注目すべき点がある。一つは1989年のアルシェ・サミットで表明された環境分野を重視する援助政策であり、その中で地球環境分野としての森林の保全および造成、また、開発途上国内の環境問題としての土壌保全、防災等が重点協力分野とされている。つまり、その意味で今後の日本の援助の重点分野とネパールの開発課題が

一致していることである。また別な点として、近年の我が国の国民の国際協力に対する関心の高まりと共に、NGO活動、地方自治体の協力活動等国民レベルにおける協力活動の政府開発援助への参加の必要性が求められており、最近の制度面における改善により着実にその参加拡大が実施されていることもあげられる。特にネパールでは従来より日本を含め多くの国のNGOが積極的な活動を展開し、それぞれが成果をあげていることもあり、NGOとの協力あるいはNGOへの支援は援助の効果をあげる上で十分検討される必要がある。また、現在ネパール政府がその開発の重点目標として標榜している地方の開発に関しては、例えば長野県のように山岳地での地域振興を行っている日本の地方自治体の持つノウハウが有効に機能することも考えられ、今後国際協力活動における地方自治体との関係強化も対ネパール援助を検討するうえで有効な手段として検討されるべきである。

3-3. 他の援助機関、NGOの協力活動からの教訓

現在我が国においては、援助の効果的実施を確保するための方策の一つとして評価の重要性が強く認識され、1992年6月に閣議決定された「政府開発援助大綱」の中でも評価活動の充実が謳われている。今後の対ネパール援助を検討する際には、我が国のこれまで実施された援助の評価を行い、それを政策に反映させることが必要なのは勿論のことであるが、ネパールの場合、これまで多くの援助機関がその困難な開発制約条件を克服すべく多様かつ進取性に富む援助アプローチを実施しており、今後それら他国援助機関やNGOの活動についても我が国としてより有効な手法で評価を行い、政策に反映させていくことが必要である。

現時点では制度として他の援助機関の実施案件を評価する体制は不十分であり、個々の案件について十分な検討がなされたわけではないが、援助手法等今後の対ネパール援助を考える上で示唆に富む事例として「地域総合開発」(IRDP: Integrated Rural Development Project)に対する評価があげられる。ネパールの場合、地方開発の重要性が認識されるとともに多くの制約要因が絡みあい開発を困難にしている状況から、多数の援助国がネパール国内各地で地域総合開発というアプローチによる援助を試みてきた。現在でもこのアプローチの必要性、有効性は認められているものの、これまで実施された地域総合開発プロジェクトに対する評価は一般的に厳しいものがある。

問題点の多くは、例えば縦割り行政のため地方における実施関係省庁間の調整が困難であること、それら省庁とパンチャヤット・地方開発省との役割分担が不明確であったこと、いずれの地方組織にしても専門性および財務管理能力が欠如していたこと、またプロジェクトを通して技術移転を受けるべきネパール側の責任者やカウンター・パートが現場に不在であったり、短期間で交代すること等、主として実施段階におけるネパール側の組織、および運営の問題に帰することが多い。しかし、各地域総合開発の政策および計画上の問

題、つまりそれらにおいて中心的な役割を果たした援助国側の問題点として、例えば、各実施段階における具体的な目標設定が不十分であったこと、ドナーが主体となって計画が策定されたため地域住民の意向および地域の特殊性が十分反映されず効果を損じたこと、また計画の中で各セクターの生産性の向上に重点がおかれたため、その弊害として地域内住民間の所得格差が助長されたこと等が指摘されている。所得格差の拡大の問題については、地域総合開発の計画上の問題というよりは、その前提として、ネパール政府による自作農創出のための土地制度の改革等が実施されなければ問題の解決とならず、一方ネパール側の責任者やカウンター・パートの不在等の問題については援助国側としても地域において人材の養成を図る等の努力および工夫が求められる等、ネパール側、援助国側の一方にだけ責任を帰せられない問題が多い。いずれにせよ今後地方の開発の重要性が増して行く中で、これまでの地域総合開発に対する評価は、メンテナンスコスト、ハンド・オーバー（引渡し）までの期間等も含めて、十分検討する意義がある。

3-4. 民主化への支援

ネパールでは1990年初頭以降、急速に民主化運動が進展し、1991年5月には32年振りに複数政党制による総選挙が実施され、民主化を推進してきたネパール・ कांग्रेस党が下院議席の過半数を収めた。現在、同党代表に選出されたG. P. コイララを首相とする内閣のもとで、民主主義を確立すべく継続的な政治的努力がなされている。

DAC（Development Assistance Committee：開発援助委員会）においては開発途上国における持続的開発のために、「良い統治」（Good Governance）の重要性について意見が一致し、今後この点に関する取り組みを一層強化していくことで合意を得ている。我が国も民主化の積極的支援を重要な外交課題の一つとしており、上記ネパールの民主化の進展の中でも、例えば1990年11月に公布された民主的新憲法の起草に際して、日本国憲法条文ならびに同憲法の制定過程等に関する資料・情報を提供する等、いわゆる知的支援を実施した他、ネパール選挙管理委員会に対し必要機材を供与する等、同国の民主化を直接的かつ積極的に支援してきた。

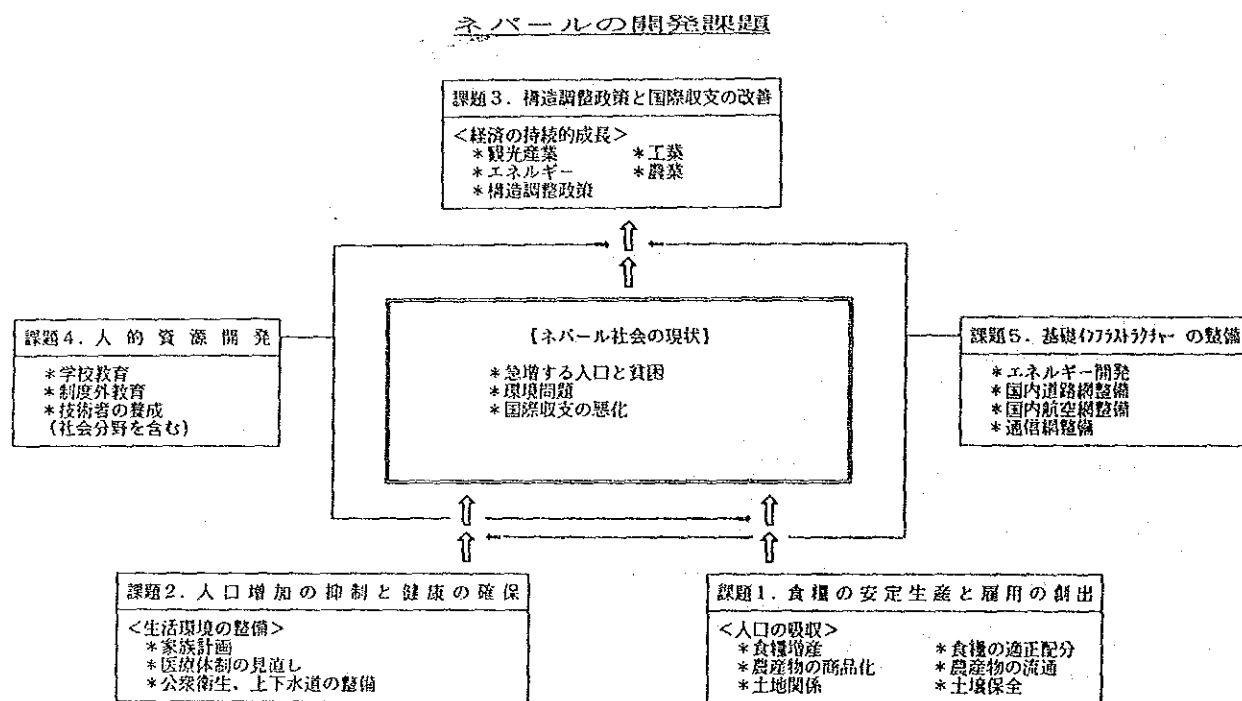
現在ネパールは制度面において取りあえず民主化に転換したところであるが、開発の観点からは、今後ネパール政府が「良い統治」のための基本的要素を社会の中で形成し拡充していくことが望まれる。ネパール政府もその実現のため第8次国家開発5ヶ年計画において民主化政策を盛り込み、現在その実施に着手したところである。今後対ネパール援助を実施するに際しては、第8次国家開発5ヶ年計画の中に盛り込まれている「良い統治」にかかる基本的要素に十分配慮し、その実現のために積極的支援を試みる必要がある。具体的には今次5ヶ年計画の中で重点目標の一つとして、「Decentralization（地方分権化）」という言葉で標榜されている、地方を重点的に開発することにより経済・社会的な

不公平を是正するという政策は地域的な所得格差の是正に代表される「良い統治」の基本的要素の一つとして考えられる。どのような経済協力がこの政策の実現に対してより大きな貢献ができるかの検討を含め、今後この政策に対する支援を積極的に行う必要がある。

第2章 ネパールの開発の方向

1. 開発課題と方策

第1章での議論を踏まえて、この章では初めにネパールの中長期的な開発の課題として重要と考えられる5つの事項を論ずる。それらの相互の関連は下図に示すとおりである。



(注) 第1章の検討をふまえて本研究で抽出したネパールの開発課題は上記、課題1から課題5までの5点である。
 課題1. 及び課題2. : 主として人口急増に対応しつつ、貧困層等社会の底辺を支えることを目的とした課題である。
 課題3. : 国際収支の改善を図りつつ、持続的経済成長にとって不可欠の行財政的基盤整備を行うものである。
 課題4. 及び課題5. : 上記3つの課題達成に資する手段として必要な課題である。

1-1. 食糧の安定生産と雇用の創出

急増する人口を吸収するための方策として、人口増加に見合うだけの食糧を確保することと雇用の創出することを、ここでの課題とした。雇用の創出についていえばネパールの就労構造および現在の製造業のおかれた状況からは、当面製造業にあまり多くの期待はできないため、農業関連分野を中心として考えることとし、食糧の生産に関しては、当然ながら畜産業等を含めた広義の農業を検討すべきことから、ここでの課題は農業の振興を中心としたものである。

1-1-1. 食糧増産、農業生産性の向上

第1章1-1. で述べたとおり、ネパール経済は農業に大きく依存しており、農業分野の発展なくしては持続的な成長は望めない。それにもかかわらず、農業分野の成長率は低く、

主要作物の生産高の過去20年間の年平均増加率はわずか 1.4%（世銀）にとどまっており、国内需要量をかろうじて満たしているに過ぎない。この状況からも明らかとおり、安定的な食糧供給を達成するためには、まず食糧の増産に努めなければならない。これまでの主要作物の生産量の増加は主として亜熱帯林に覆われていたテライ平野の開拓という耕地の外延的拡大の結果もたらされたものである。過去20年間の主要作物の生産高の年平均伸び率が上述のとおり年平均 1.4%であるのに対し、同期間の耕地面積の増加率が年平均 1.9%であることから明らかな通り、全国平均では単位面積当たりの収量は停滞ないしは減少という結果を招いている。全国的に見ると灌漑面積の増加、高収量品種の導入、肥料販売量の増加が見られるにもかかわらず、単位面積当たりの収量が停滞ないしは減少していることの原因については、主として山地における限界地への耕地拡大、土地の肥沃度の低下によるものと考えられる。近い将来テライの開拓余地がなくなるであろうこと、また環境問題の高まりによりテライの亜熱帯林伐採にも何らかの制約が働くことが予想されるため、今後は耕地の外延的拡大による生産増加は望めず、現在の単位面積当たりの収量の減少傾向のもとにおいては、人口増加に見合う食糧の増産が困難になる恐れがある。現状にまかせれば更に限界地への無理な耕地拡大が促進され、肥沃度の低下のみならず、土壌流出等により、環境劣化と農業生産の低下との悪循環に陥る危険性が大きい。

食糧増産のためには早急に農業生産性（土地生産性）の向上という方針を明確にし、具体的な施策をとる必要がある。ネパール農業の生産性向上を考えるにあたってはテライ、丘陵、山岳といった各地域の地形、気候、標高等の自然条件の差異や多様性、また食習慣（嗜好）等に代表される各地域の農民の持つ民族としての固有の文化等の様々な要因を考慮したアプローチが必要とされる。今後の望ましい方向として、我々が考察した農業生産性向上のための方針および施策は以下のとおりである。

(1) 穀類の収量増加

テライでは恵まれた地形および気候により、有利な条件で米、小麦、雑穀等の穀類が盛んに栽培され、ネパールの穀倉地帯となっている。この地域はネパールの他の地域に比べ比較的灌漑設備も整っており、米の二毛作等土地の効率的利用も行われている。したがって、テライにおいて米の単位面積当たりの収量増加をはかるには、在来品種を改良し、病虫害に強く高収量を確保できる品種の開発研究が中心となる他、灌漑設備の拡充、既設灌漑施設の適切な維持管理、地力維持のための輪作体系の見直しおよびその普及活動が必要となる。

山地においては気候的限界、また地形的制約により灌漑施設の整備が困難であることに加え、貧困層が多いという経済的要因のために米作ではなくシコクビエ、メイズ、大麦等の雑穀生産に頼らざるを得ない。しかし、米にはエネルギー効率（栄養摂取効率）の高さ、保存・備蓄の容易さ、換金性の高さ等の優位性があること、また米がテライからかなりの

山間部まで運搬されている事実が示すとおり、従来の雑穀から米へと主食が転換しつつある傾向がみられることから、山地においても栽培が可能な土地においては今後米作を積極的に導入する意義は大きい。山地における米の普及に関しては、テライとは異なり冷涼な気候を考慮した対冷性品種の開発・普及、効率的土地利用を図るための輪作体系の確立が求められる。また、適性技術による傾斜地における灌漑設備設置技術の開発・普及が求められる。

しかし、我々は一律に雑穀から米への生産体系の転換を主張するものではない。山地での地形や気候等に対する適合性、米作よりリスクが低い雑穀生産の利点、生産に要する費用、食糧の地元生産の確保の必要等を考慮すると、雑穀やジャガイモの生産の増大をはかることも依然として重要である。従来からの主要な雑穀であったシコクビエは傾斜地栽培の際、テラスを形成・維持する機能を有していることから、傾斜地において米作と組み合わせ栽培をすることも有効である。これらの事例のように一般的には米作の普及を進めながらも、従来からの栽培品種、栽培技術等の有用性についても再検討、再評価することは当然必要となる。また、米作に関しても、特に山地に関して、我々は必ずしも高収量品種（HYV）の導入が望ましいとは考えない。むしろ、化学肥料や農薬への需要が少なく、それだけ外貨事情を圧迫せず、また環境に優しく、かつ稲ワラを多くもたらす改良在来品種の普及が適切である。

(2) 灌漑設備の普及、改善

農業生産性の向上をはかる上で灌漑の普及は必要不可欠である。このことは下表および下図に見るように、過去10年間の食糧生産が天候によってかなり大幅な上下動を示していることから明らかであろう。現在の普及率は山岳地域で15.0%、丘陵地域で17.8%、テライで53.1%、全国平均35.7%となっており、地形の制約もあり、山地での灌漑の普及が遅れている。ただし、ネパール水資源省のデータをもとに現時点における灌漑可能耕地面積に対する既灌漑耕地面積の比率を計算すると、山岳地域で約57%、丘陵地域で約51%、テライで約54%となっており、必ずしも地形や技術面の問題が灌漑面積拡大の絶対的な制約要因となっているわけではなく、例えば資金的制約も大きな要因となっていることが推測される。

大規模な灌漑が普及しているテライでは施設の維持管理の不備により十分な効果が発揮されていないとの指摘がなされており、限られた資金で効果を上げるためにはまず新規灌漑施設の建設よりも既存の灌漑設備のリハビリが優先されるべきである。また、新規灌漑施設の建設にあたっては地域住民のニーズにきめ細かく対応する必要があること、さらに灌漑設備の維持管理は結局利用者である農民およびそのコミュニティに依存せざるを得ないことから、小規模灌漑施設の方が効果的な場合も多い。

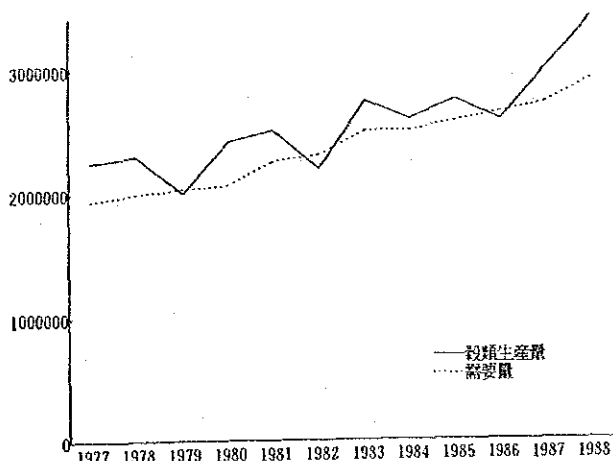
新規灌漑施設の建設であれ既存施設のリハビリであれ、また大規模灌漑であれ小規模灌

概であれ、いずれにせよ灌漑の普及は結局資金が問題となる。したがって、農業開発金融機関であるネパール農業開発銀行 (Agricultural Development Bank of Nepal: ADBN) の機能充実が重要となる。大規模灌漑の場合は富裕農民等の自己資金の他、公的機関、外国からの援助等公的資金の導入が期待されることから、ADB Nに対しては一般農民およびその農民組織を融資先とし、小規模灌漑建設を対象とする小口融資の充実が期待される。現にADB Nでも小農開発計画 (Small Farmers Development Programme : SFDP) により小農グループに対する融資努力を行っているが、その恩恵を受けている農民は限られており、地方の小農には十分活用されていない。地方農民の多くは未だに自給自足に近い農業経営を行っているケースも多く、金融という観念が希薄であることが問題となるが、そのニーズは潜在的にはかなりあると考えられる。したがって、融資条件の緩和、手続きの簡略化、非識字農民に対する手続き上の特別の配慮等の一般的な経営努力の他、公的機関の立場として、広報、啓蒙活動等を通じて借り手に対して積極的にアプローチしていく努力も今後望まれる。

また、既にテライで試みられているが、灌漑普及の副産物として灌漑池での淡水魚養殖を積極的に導入する意味は大きい。魚の場合は嗜好の問題も大きく、輸送、保冷技術の問題もあり全国マーケットを対象とする商品にはなり難い。しかし、テライの都市部市場ではかなり出回っている事実もあり、地域限定的な商品とはいえ、農民にとって貴重な現金収入を得る手段として有効であるばかりでなく、食生活改善にも役立つもので、有効な土地利用の観点からも推奨されるべきである。

食糧需給バランスシート (トン)

年 度	消費可能穀類生産量	需 要 量	差 引 量
1975/76	2470895	1912670	+558225
1976/77	2352641	2000951	+551690
1977/78	2246900	1935474	+511426
1978/79	2302320	1990510	+511710
1979/80	2000142	2034147	-34005
1980/81	2409347	2060551	+548796
1981/82	2508593	2247624	+560969
1982/83	2196526	2307468	-110942
1983/84	2742491	2493335	+243156
1984/85	2594853	2499857	+94996
1985/86	2752229	2573859	+173370
1986/87	2588823	2652468	-63645
1987/88	3005939	2726214	+279725
1988/89	3417569	2921249	+496320



(注) 消費可能穀類生産量：米、メイズ、小麦、大麦、雑穀 (シコクビエ等) の生産量より種初、糠などを除いた可食部の重量。

(出所) STATISTICAL POCKET BOOK, NEPAL, 1990
STATISTICAL YEAR BOOK OF NEPAL, 1991 より作成。

(3) 投入財の有効な活用

既に触れた優良品種の導入、灌漑の普及とともに、化学肥料の増投は緑の革命で示されたとおり生産性向上にとり、重要な要素である。化学肥料の投入は前二者に比べ、資金的にもその扱いに関しても個人レベルで活用できる手軽さに加え、その効果が確実に期待できることもあり、ネパールにおいても消費量は年々増加している。しかし、その高いニーズにもかかわらず、化学肥料の普及には多くの問題がある。化学肥料の流通は農業投入財公社 (Agricultural Input Corporation) により管理されているが、その経営効率の悪さから必要量の確保が困難であること、投入最適期に肥料が配送されないケースがあること、またインドとの国境がオープン・ボーダーになっているためにインドの肥料価格に対応した価格を設定しなければならないために生じる価格面での問題等、多くの問題点が指摘されており、これらの問題の解決はネパール政府の努力を待つこととなろう。さらに、灌漑や適切な農業技術と併用しないと効果が上がらないという技術上の問題等、肥料政策だけでは解消できない問題もある。主として価格及び入手上の問題のため化学肥料は大部分がテライやカトマンズ近郊で使用され、山地の貧困農民にはほとんど利用されていない。一方、土壌によっては化学肥料を投入すると土壌劣化を引き起こし、単位面積当たりの収量の増加に必ずしも結びつかないとの研究報告もある。

有機肥料のみでの農業経営は現実的ではないことをふまえつつ、農家の経営状況（特に地方の零細農民のそのの検討）や、土質等によっては従来から行われている有畜農業の再評価をおこない、有機肥料と化学肥料をより効果的に組み合わせて利用していく農業技術の確立と普及に努める必要がある。

1-1-2. 食糧の適正配分 (安定供給) システムの確保

ネパールの食糧需給バランスを見ると、国全体としての穀類生産量 (米、小麦、メイズ、大麦、シコクビエの合計生産量) は緩慢ではあるが、年々増加しており、かろうじて国内需要量を満たしている。しかし、現状ではほとんどの場合、天水依存の農業経営であるため天候に左右され易く、天候不順の年には生産量が需要量を下回る場合もあり、食糧供給の観点からは不安定な体質といわざるをえない。また、全国的には穀類生産量がほぼ需要を満たしているとはいえ、地域別の需給バランスには偏りが大きく、具体的にはテライでは安定的に余剰生産があるのに対し、山地では常に需給バランスがマイナスである。また開発区別では開発の進んでいる東部、中央部、西部では余剰生産があるのに対し、開発の遅れている中西部、極西部ではそのバランスがマイナスとなっている。ネパールの場合、輸送上の問題から物流の範囲がごく限られたものとなっていることから、需給バランスが常にマイナスになっている地域では十分な供給が受けられず、慢性的な食糧不足の状態にあるものと想像される。

したがって、上記1-1-1で述べたとおり食糧増産の努力が求められることとなるが、

ネパールにおいて同様に重要な課題は農業生産物の適正な流通・配分のシステムおよび余剰穀物を備蓄するシステムを強化することであり、これが有効に機能しない限り国全体としては食糧の生産増が達成されても広く国民に対する安定的な食糧供給は達成されない。食糧の安定供給を目的としてネパール食糧公社（Nepal Food Corporation）が創設されているが効率面等で有効に機能していないとの指摘がある。テライで生産された余剰生産物が、山地の需要を補うことが本来国家として望ましい姿である。しかし、現実には山地の住民の多くに購買力（現金収入）がない上に、輸送コストの問題も加わって、かなり多量の米等の食糧が正式な輸出手続きをとらないまま山地とは逆方向のインドに流出している。この事実からも明らかなおと、本来的には山地農民が購買力をつけなければ問題の根本的な解決にはならず、市場経済の基本原則に抗する形で政府が食糧の均等な供給に努めることにも限度がある。

しかし、道路、通信等のインフラ整備による流通網が容易には実現できない状況の下では、まずそれぞれの域内での自給・供給システムを確立することが政策的に重要である。例えば、十分な調査をもとに有効に機能するであろう地域を選定し、食糧倉庫を建設すること等が考えられる。地域限定的な食糧の自給・供給システムの確立に関しては今後ネパール食糧公社が負うべき役割は大きい。仮に先の批判にあるとおり同公社が効率の面から期待に添えない場合は、農民の自治組織に備蓄管理を委ね、ADB Nから小規模倉庫建設に必要な資金を政策的に有利な条件で融資させることも一案であろう。

この問題の根本的解決には既に述べたとおり、インフラ整備、市場整備等を前提とした流通網整備という長期的課題への対処の他、開発の遅れている山地農民に対し、いかに購買力を付与するか、という大きな課題への対処が必要である。この課題については以下で検討することとする。

1-1-3. 農産物の商品化（農業収入の増加と雇用の創出）

上記1-1-1および1-1-2では主として食糧の安定供給の確保、つまりネパールの人々を飢えの心配から脱却せしめるという観点から課題を設定した。

一方、現在のネパールの経済構造を考慮すると、今後ネパールが持続的な経済発展を目指すには、農業がその基幹とならざるをえない。農業において広汎な資本形成がなされるためには地方の限界的な経営にとどまっている農民に対し如何に現金収入を獲得させるか、すなわち如何に自給自足的農業から経営としての農業に移行させるかが大きな課題となる。このためにはこれまで述べてきた食糧生産の集約化に加え、園芸作物（豆類、ダイコン、カブ、ニンジン、キャベツ、カリフラワー、白菜、キュウリ、スイカ、トマト、ピーマン、ナス、ジャガイモ、タマネギ、ネギ、シタケ等の野菜、柑橘類、クリ、リンゴ、モモ等の果樹）、換金作物（茶、香辛料、薬草等）の栽培、畜産業の振興等農業生産物の多角化、商品化を進めることにより農業経営、農業構造が変化することが期待され、そこから新た

な雇用の創出が期待される。農産物の多様化とそれに伴う嗜好の変化はすでにある程度まで進行中である。

なお、後述の農産物の流通と市場整備のところで触れるが流通の担い手が不在であったり、一部のインド商人に流通が握られている現状においては、園芸作物および換金作物の導入による農業の振興を図るためにも、また農民の所得の向上を図るためにも生産者である農民が商人に対して組織化される必要があり、これが商品開発とともに重要な課題となる。

また、農業生産の多角化は、農業の発展のみならず、国民の食生活をバラエティーに富んだものとし、国民の栄養改善に寄与し、健康な労働力をつくるという効果を持つことが期待される。

(1) テライ

テライでは従来より米の他、小麦、ジュート、サトウキビ、油用種子（ナタネ等）の栽培が盛んであり、既にかかなりの農業所得を有する。米は比較的安定した収量を生産しているが、更に収量を増加させる努力が必要となる一方、今後、より農業経営を安定的に成長させるには、ジュートのような国際価格の変動が大きい換金作物への過度の依存を避けるため、他の換金作物の栽培を積極的に取り入れ、一層の多様化を図ることが有効である。

テライでは急激な人口の増加にともない都市が形成されてきており、安定した都市での消費が見込まれること、また交通網も比較的整備されていることから、都市の消費ニーズに応える近郊農業型経営が成立し得る。具体的には野菜、果樹等の園芸作物の栽培と畜産の振興が期待される。また園芸作物や換金作物の種類によってはその栽培、収穫、加工に労働力を要するため、多角化に伴う作物栽培のローテーションを工夫することにより、新たな雇用の創出が図られ、人口を吸収することの可能性が生じる。

農民にとって家畜は乳や肉を取るためだけではなく、耕作や運搬のための役力、厩肥や燃料の供給、またいざというときのための資産等、その存在意味は広汎にわたり、さらに牛においてはその飼育が宗教的意味および規制を伴う。そのため家畜は畜産業における生産手段であるとの意識は希薄である。また、家畜は畜舎において管理された形で飼育されず、放牧されているケースが多い。しかし、テライの場合かなり資本主義的農業経営に移行しており、牛についての宗教的規制は根強く残っているもののその役力、資産としての存在意義は次第に薄れつつある。したがって、都市の消費ニーズに合わせ、近代的畜産経営を導入し、酪農業あるいは養鶏業の振興が期待される。

(2) 山地

山地の農民の多くは地形的、経済的理由から不毛な土地でかつ不利な条件のもとで生活に必要な最低限の収量を確保できる雑穀類の栽培に従事している。限られた耕地でその生

産性からは飽和状態ともいえる人口を養っているため、その農業経営規模は極端に小さい。仮に資本、技術の投入を図っても効率的経営は困難であり、また雑穀では増産がはかられてもその商品価値はほとんどなく、投資に見合う回収は期待できない。既に述べたとおり、この地域の多くではまず食糧確保の必要があり、食糧として優位でかつ商品価値も高い米作への転換が結局は理想的と考えられるが、地形的制約から米の可耕地は限られており、米作ができない土地においては、いかなる農業経営で食糧および現金収入を得るかを検討する必要がある。さいわいネパールの山地は、様々な気候的位相を持ち、豊富な植生を有するため、この特性を生かした比較優位のある市場性の高い作物栽培への転換を図ることが検討に値する。

都市部へアクセスする道路が整備されているところでは、独自の気候を利用した柑橘類並びにリンゴ、ブドウ、クリ、カキ等の落葉果樹やテライとの収穫時期のずれを利用した野菜等都市部の需要に応じた園芸作物の栽培が有利である。しかし、山地の多くは道路等のインフラが未整備なため、市場への商品輸送にかかる時間およびコストが大きなネックとなっている。この条件は早急に改善されるものでないことから、必然的に付加価値が高く、軽量の作物の栽培ないしは保存性のある農産物の開発が求められる。葉草、香辛料、茶等の栽培や養蚕、養蜂、およびダイコン、カブ、ニンジン等の採種事業は気候的にも技術的にも可能であり、問題は市場をどこに求めるか等の商品化への努力である。しかし、アクセス次第では、これらの農産物は山地、特に丘陵からテライに輸送することはもとより、さらに国境を越えて北インド平原にまで輸出することも可能である。

また、これらの生産地または集散地において、例えば乾燥処理等の簡易な技術により輸送に適した形態に加工（一次加工）を施すことにより、生産物の付加価値を高めると同時に新規雇用を生み出すことが期待され、その意義は大きい。

1-1-4. 農産物の流通と市場整備

カトマンズを中心とする首都圏すなわちカトマンズ盆地は、基本的に世界市場に組み込まれており、住民をはじめ観光客等の需要に対して必要な物資、サービスを提供する施設が整っている。しかし首都圏の人口はネパールの総人口の10%に充たず、国土全体への輸入物資の供給の基地としての機能も、またネパール産品の輸出のための集荷基地としての機能も十分に備えていない。さらに、周辺地域の産品を首都圏に有効に供給するシステムもなお未整備で、むしろ外国からの輸入に頼る傾向が強まっている。その原因は第一には、道路をはじめとするインフラ整備の遅れにあるが、第二には流通部門が一部のネットワークを除けば、主にインド系商人に握られていることが指摘できる。

一方、全人口の45%強が居住するテライ地域は、経済的には北インドと密接に結びついており、物流もインドとの間で双方向的にみられるが、一般には工業製品、農産物加工製品等がインド側から流入し、農産物がネパールからインド側へ流出する傾向が強い。イン

ド側から流入した物資の一部は、ここを起点としてさらに北方の山地に供給される。テライにおいては輸送網が比較的整備されているので、物流は上記の域外流通と共に、域内流通も盛んで、都市部では常設商店、常設市が、村落部では、常設商店、定期市（いわゆるハートバザール；主に東部にみられる）が流通制度として定着している。これらのうち商店は主に工業製品、加工品の流通を担うのに対し、市はそれらと共に農産物を主とする一次産品を扱い、域内交換のみでなく、域外への輸出のための集荷機能を担っている点が注目し値する。しかし流通部門はここでも主にインド系商人が握っているのが現状である。

これに対してやはり全人口の45%前後が居住する山地では、流通・交換の制度は著しく未整備である。山地では、伝統的には、高地に住む交易を生業の重要な一部としていた諸民族（例えばシェルパ、タカリー、ジャンシ等）が、それぞれに南北の交易ルートを使ってチベット高原とインド平原を結ぶ交易ネットワークを発達させており、周辺の村落農民もそれに組み込まれていたが、こういった交易は中印関係が悪化した1960年代以降衰退し、山地の経済は主に南方一方向と結びつけられるようになった。山地のうち、東部では行政の推進や観光の刺激を受けて、1960年代以降、小規模商店を伴う定期市が各地に萌芽的ながら成立し、その一部は発展しつつある。これに対し、西部では小規模商店はある程度成立しているが定期市はほとんど成立していない。商店と市とは先に述べたように流通機能を異にしており、市が成立しているところでは地域の製品の域内交換がかなり活発化している。しかし山地の市では、おしなべて輸出のための集荷機能はなお未発達で、物流はほとんど南から北へ一方的に流れているのが現状である。

こういった停滞の原因としては、基礎インフラの未整備の他に有能な交易の担い手が存在しないこと、山地村落で有望な商品的製品の開発が不十分であること等が挙げられる。このような現状を打破するためには、地域の総合的な開発の拠点形成が必要であり、そこを中心として域内交換の活発化を図るとともに、域外、とりわけ南方の市場を対象として、山地の特性を生かした製品の開発と、その集荷・流通システムの整備を行うことが望まれる。この点についてはさらに後でふれる。

1-1-5. 土地関係における社会的不公正の是正

ネパールの土地は基本的にはすべて国家に属しているが、その二次的な土地所有形態は極めて複雑で重層化している。土地台帳が欠落しているため、その実態を把握することが困難であり、これが土地所有を基本とする税の徴収を困難にしている最大の原因である。土地所有の状況を見ると、全農家の3分の2以上が1ha未満の土地しか所有しない、いわゆる限界的な土地所有農家（Marginal farmer）か小農と呼ばれる農家のいずれかで、その所有面積の合計は全耕地面積の5分の1以下となっている。一方5ha以上の土地所有農家数は全体のわずか3.4%に過ぎないが、その所有面積の合計は全耕地面積の約3分の1を占め、土地所有における著しい不均等が存在する。

山地とテライの平均的な土地所有の特徴を示すために極めて単純化した議論をすれば、山地においては人口増加の圧力と均分相続の結果、土地は著しく細分化され、多くの場合既にほとんどが家族を支えるぎりぎり（限界的土地所有）まで分割されつくし、限界的な土地さえ所有できない者は山地から流出していると考えられる。一方テライの土地のかなりの部分は、1960年代までは亜熱帯林に覆われた未開の地で、貴族の所領とされていた。開墾後の現在も、土地売買による土地の分割および所有者の移動を伴いながらも、開墾前の大規模土地所有形態が依然として基本となっている。従来からの大地主に加え、開拓民として山地およびインドから流入してきた者が土地を買い自作農となったり、小作権を所持し小作農として農業を営んでいる。要するに、山地では自作農の割合が高いと考えられるが、その実態は家族が食べていく目的だけのために農業を営んでいるケースが多い。テライでは大地主、自作農、土地を持たない小作農、および農業労働者が存在し、それらの間には大きな不均衡が存在している。

これまでネパールの農業の発展のための様々な施策を検討してきたが、その成否は実施主体である農民が如何にそれを実施するか、つまり行政側としては如何に農民に実施のインセンティブを与えるかにかかっている。したがって、今後のネパールの農業発展を求めするためには、小作農であっても、努力すれば将来的に土地が買え自作農となり得る可能性が制度と実態の両面でなくてはならない。ネパール政府は1964年の土地法（Land Act 1964年）により、小作権の保護、土地所有の上限の設定と余剰地の再配分等の施策を推進してきたが、行政的な組織の確立が不十分であり徹底されていない。民主的政権のもとにある現在、土地所有制度を合理的に見直し、自作農を創出するための新たな法的、行政的措置が取られることを期待する。

山地の場合、地主・小作関係の比重は相対的には少ないものの農民に如何にインセンティブを与え、開発を進めるかという問題はより困難に思われる。山地の農民の多くは農業経営という意識は薄く、仮に経営という意識が導入されても現在の営農形態では可能な市販余剰の量およびその商品価値からして、経営として成立させることは難しい。したがって、如何にインセンティブを与えていくかはその方法に工夫を要する。例えば、取り敢えず自家消費分以上の土地を持つ、経済的に余裕があり、地域住民に対しても影響力のあるような篤農家に対し、園芸作物、換金作物等の栽培普及の指導を行い、この農家が現金収入を上げ、生計がより安定するという目に見える実績を以て近隣の農家が園芸作物等の栽培を模倣的に導入していくというシナリオが考えられる。いずれにせよ、山地の農業の発展を進めるには、如何に農家に対し生産主体としての経営を確立させるかがポイントとなる。

1-1-6. 土壌保全とアグロフォレストリー

ネパールの大きな環境問題の一つに土壌侵食および表土流出の問題がある。この原因は

自然災害以外にも燃料、飼料のための森林伐採や、傾斜地や限界地での無理な耕地拡大の他、家畜が幼木の苗や芽を採食することにより生じる森林の消失や放牧による傾斜地での斜面崩壊等、過放牧が原因となっているケースが多い。農民の生産努力が結果として生産性を大きく損ねる状況が生じている。有機肥料の有用性についてはすでに述べたところであるが、特に山地においては経済的理由からそれに依存せざるを得ないが、森林の消滅により今や堆肥の確保が困難になっているという問題も生じている。

限界地での耕地拡大は貧農にとってやむを得ないことであるが、過放牧の地域にあっては、家畜は農耕の手段として、あるいは商品として活用し得る貴重な資産ではあるが、飼料資源に見合う適正な頭数への調整も必要であり、同時に飼料資源の拡大を含めて、“人と家畜と森林と土地とのバランスのとれた農業”を目指した手法、例えば、“アグロフォレストリー”の開発、普及に力を注ぐべきである。この際に、住民に対し林業、林産業的観点（森林再生利用）を教育することはもちろん必要であるが、住民自身による伝統的な森林管理の秩序体系を有効に活用することも重要であろう。

また、ネパールの地形上、土壌侵食や表土流出が引き金となって、河川の乱流等の自然災害（Water-induced disaster）が発生することも多く、その場合被害は大きいものとなる。災害対策の一環として、地形上の共通点を有する日本の砂防技術等の河川管理技術、土壌保全技術、森林保全技術を移転することは有効と思われる。

1-2. 人口増加の抑制と健康の確保

すでに述べたように、ネパールでは高い人口増加率のために経済成長はかなり相殺されており、人口増加を少しでも抑制する必要がある。そのためには死亡率の引き下げを通して出生率を引き下げることが重要となる。したがって、家族計画の効果的な実施と特に乳幼児死亡率を下げるための医療、公衆衛生の充実という両面からのアプローチが必要となる。

1-2-1. 家族計画

世銀は貧困対策の観点から家族計画の実施を重視しており、人口増加率を適正な水準に下げするためには、ネパールの合計特殊出生率（一人の女性が一生に出産する子供の数）を現在の5.7人から3人程度にまで減らす必要があると試算している。しかし、そのためには現在の世界的に見て非常に高い乳児死亡率をできるだけ早く、せめて東南アジア並みに下げなければならない。貧困層ほど子供は一家の重要な働き手であることから家族計画の実施は容易ではない。またヒンドゥー社会では特に男子を産んで家を継がせ、老後の生活の保障とするとの発想があるため、男子を産むことが重要視され、出産のコントロールを定着させることは難しい状況となる。

家族計画を実施するに際しては、ネパールが世界の中でも識字率が低い国の一つであることから、家族計画の重要性を啓蒙する手法が問題となる。成人教育や識字教育等の制度外教育、あるいは女性の地位向上のために盛んになっているWID（開発における女性：Women in Development）の活動等と連携して家族計画を実施することが効果を上げるためには重要である。なお、啓蒙活動等の際、民族により言語の相違があり、それに如何に対処するかという点には工夫を要する。啓蒙活動が結果として特定の言語の強制につながるの望ましくないからである。

1-2-2. 医療、公衆衛生

(1) 地域医療体制の充実

ネパール政府はプライマリー・ヘルス・ケア（Primary Health Care: PHC）の拡充と地域医療体制の充実を目指し、全国にヘルスポスト（HP）をくまなく設置する計画を有している。しかし、人材や資金の制約もあり、その実現には時間を要する。

既に設置されているヘルスポストにも多くの場合問題がある。例えば、支給される医薬品は会計年度当初から数カ月のうちに消費し尽くし、あとは閉鎖同様の状態になっていたり、設置場所が患者のアクセスの困難な急な坂の上や、衛生上甚だ問題のある場所だったりするケースがある。また、冷蔵庫がなければ医薬品を適当な状態に保つことも難しい。したがって、現状の改善策として、医薬品、医療用品の通年配布方法を取り、環境、アクセスの整備を計り、医療技術者用の住居を併設する等、既存ヘルスポストが有効に機能するための方策が重要である。

このような現状から、ヘルスポストという建物だけを建ててもあまり意味はないという批判もある。しかし我々はそれには同意しない。例え医療活動には改善すべき余地が大きくても、農村に建物があれば、人々が集まり家族計画や予防医学の知識の普及の場となり得るからである。

さらに、この現状においては現在形骸化しているレファラルシステム（診察後、患者を病状により上位あるいは下位の医療機関に紹介、依頼する体制）を根本的に見直し、全国的にDistrict病院の現状調査をしたうえで、その強化をすることが有効と考えられる。本来ヘルスポストはその位置するDistrict（郡）に設置されている上位医療機関であるDistrict病院とレファラルシステムで結び付けられているはずであるが、実際にはこのシステムが機能していないことが多い。District病院からヘルスポストへの巡回指導を拡充し、ヘルスポストで治療困難な患者をすぐに、District病院に紹介するというレファラルシステムを有機的にすることにより地域医療サービスを充実させることが可能となろう。また、ヘルスポストには優先的に電話または無線を設置するようにし、District病院との連絡が容易にできるようすることが、このシステムを有効に機能させるために重要なポイントとなる。このように、ヘルスポストの強化とともに、ヘルスポストとDistrict病院と

の関係をより強めることにより、住民のヘルスポスト自体への信頼が高まり、結果的に地域医療体制を効果的に実施せしめることとなろう。

このシステムのもうひとつの重大な問題は、医療施設および医療技術者ともその数が十分でない上、そのほとんどが首都に偏在し、特に医師は生活環境の整っていない地方への赴任を望まない傾向が強いということである。その改善のためにはDistrict病院の所在地であるDistrict Headquarters（郡行政府所在地）の生活条件をより魅力的なものにする必要がある。これは、医師だけの問題とは限らない。

(2) 医療体制の見直し

保健医療分野に充てられている予算は十分とはいえない。現行の医療の料金体系の見直しをはかり、少しでも医療機関の採算性を上げる可能性を見いだすべきであろう。現金収入のほとんどない地方と、ある程度の負担能力のある都市部とでは料金体系を変える等の柔軟な料金システムを確立することが考えられる。

ネパールでは公立の医療機関においても、医師が午後2時以降は個人開業に出かけるため、病院は単なる患者収容所の観を強く呈するようになる。この点は根本的な改善を必要とする。また、地方の人材不足を解消するためには、制度面でも、医師資格取得者に地方勤務を一定年限義務付けたり、それに対し報奨金を出す等の医療行政の変革が必要であろう。医師本人にとっても国家医療行政にとっても、地方の医療の実態に精通することは有意義と考えられる。また、現在は医療技術者の養成はカトマンズのみで行なわれているが、District病院よりもさらに上位にあるRegional病院やZonal病院などで人材養成をはかる等人材養成システムを地方に拡げること今後の課題となろう。

(3) 上下水道整備と予防医学へのシフト

医療体制を充実させる努力をはかる一方で、予防医学へのシフトをはかることがきわめて重要である。ネパールの病気のほとんどは感染症であるといわれており、上下水道を整備し、安全な飲料水を確保し、衛生的な環境をつくり、トイレを作ることで多くの疾病が予防可能である。それによって、乳児死亡率は大幅に低下するだろうし、そのことが合計特殊出生率の低下をももたらすことが期待される。上水道の普及は地方では非常に遅れているし、ある程度普及していた都市部でも都市圏の拡大と共に普及が追いつかず、普及率が下がる傾向がある。

上水道の普及は単に衛生状況を改善するのみならず、特に山岳・丘陵地帯における女性や子供の水汲み労働を軽減するという意味でもその意義は大きく、積極的に推進されるべき事業である。女性や子供は水汲み労働から解放されることにより、その余暇時間を他の生活活動や学習に振り向けることが可能となり、あるいは過酷な労働により損なった健康の回復につながる可能性もある。

また、高い乳幼児死亡率を下げるためには、幼児への予防接種の普及、マタニティ・ケアの重視等、母子保健サービスを充実させる必要があるし、家族計画の場合と同様に公衆衛生教育を成人教育、識字教育と連携させて実施することが必要である。小学校、中学校の生徒に対する衛生教育を実施したり、ラジオ（将来はテレビでも）を通じて健康に対する意識を喚起することも有効である。

1-3. 国際収支の改善と構造調整政策

近年ネパールの国際収支は貿易収支、経常収支ともに慢性的に赤字を記録し、1990/91年度にはその赤字幅は一層拡大している。経常外貨収入も思うように伸びず、外国援助の借款の返済に伴う債務返済率（DSR）も年々増大しており、1989年には17.2%の高率を示している。今後の経済の自由化、国際化の進行の中で外貨を獲得し、国際収支を改善していくことが経済発展をもたらすうえでどうしても必要となる。国際収支改善において期待されるセクターとして観光産業、工業およびエネルギー産業の振興について考え、併せて既に述べた農業についても国際収支改善にはたしうる役割の観点から検討する。

また、今後の経済の自由化、ならびに持続的な経済成長をはかるには、自由で効率的な経済活動を可能とするための社会整備としての構造調整が不可欠となるのでこれにもふれる。

1-3-1. 観光産業

(1) 現状と課題

世界最高の山々を擁するヒマラヤ山脈を持つことにより観光産業はネパールの数少ない国際的に比較優位のある、しかも断然他の追随を許さない分野である。現に外貨の約20%がこの分野によって獲得されている。観光の場合、例えば先の湾岸戦争や国際的な不況により観光客が著しく減少する等、他律的要素が多く、将来にわたり一国の経済を任せることが出来ないのは事実だが、当面他に急速な発展が期待される産業がないこともあり、外貨獲得のまさに基幹産業としてその振興に一層の努力が払われるべきである。

今までは天候の関係から観光客の少なかった夏季（雨期）にインド人観光客が避暑に訪れるようになった。また、頭打ち傾向の欧米観光客に代わって、近さという有利な条件も働き、新たにNIESやASEAN諸国からもかなりの数の観光客が訪れるようになった等、ネパールの観光にとって有利な要因も出てきており、それらを今後どのように活かし、観光の発展に結び付けていくかが課題となる。

観光の振興はホテル、飲食業に代表されるサービス業、土産物製造業等の関連産業の発展にも役立ち、観光客の需要に応える野菜等の園芸作物や乳製品・畜肉加工品の開発、普及を促進する等各種セクターにわたる経済的波及効果が大きく、新たな雇用創出に大きく

貢献するし、地域振興の視点からも有意義である。例えば、現在観光都市でもあるカトマンズの土産物は多くの場合、その製造も販売も、観光の先進地であるインドのカシミール出身の人々によって握られているが、今後ネパールの家内工業振興政策と連携し、ネパール独自の土産物開発が成功すれば外貨獲得、雇用創出の点からその効果は大きい。カトマンズ以外では観光の対象地が主として山岳地帯等の地方であることから、これまでガイド等の一部の人々を除くとあまり観光から恩恵を受けていなかった山地住民の現金収入獲得に大きく寄与する。従って主として山岳地方の開発のひとつのキー・セクターとなるような総合的な観光産業開発政策が求められる。

(2) 具体的施策

(ア) 企画、広報活動の努力

観光産業自体の振興の実績は観光客の人数とその消費金額で示される。観光とはイメージを基にした商品を売るビジネスであり、観光客誘致のための魅力的な商品開発のための企画とその宣伝、広報活動が重要となる。途上国で観光振興に成功した国はほとんど例外なく企画、広報活動に力を入れてきた。ネパールの場合、ヒマラヤという比較優位のある観光商品が存在するゆえに、これまでネパール側の努力というよりも欧米諸国の主導により観光の実績を積み上げてきた。山岳観光の実績が登山隊の入山料からトレッキングによる収入にその主流が変わっていることから明らかなように、観光客の客層が大衆化しているので、観光客招致のための積極的広報とその受け入れのための基盤整備の努力が強く求められる。また観光による利益が少しでも多くネパール側に還元されるためには、その努力の主体は官民を問わずネパール側が中心となっていくことが求められる。

(イ) 国内航空網整備、通信網の整備

観光の対象地が地方にあることから観光客受け入れのための基盤整備として、まず全国的な輸送システム、連絡網の改善・拡充が必要となる。全国的な輸送システム（運輸インフラ）および電話等の連絡網（通信インフラ）の確立は観光業に限らず、全ての産業にとって重要であり、ネパールの大きな課題の一つである。観光業振興にとっては、中でも国内航空網の整備と通信連絡網の整備が重要となる。

このうちの国内航空網の整備については、資金的制約もあり旅客機や地方空港の数を増やしていくことは長期的な課題とならざるを得ない。しかし、現在観光客招致のうえでの支障となっていることとして、国内線の予約が海外からは困難であることや、国内線が定刻通りになかなか運行しない状況が指摘されている。天候等不可避な要因もあるが、例えば外国からの技術指導によるマネジメントの改善、コンピューターの積極的導入による予約システムの改善等により多くの問題は解消が可能である。また、観光がイメージを基にした商品であることから、1992年のカトマンズ空港での航空機事故が

与えるダメージは大きく、空港の安全性確保のための努力は何にもまして優先されなければならない。

(ウ) 観光拠点都市の整備

観光客の大衆化が進むにつれて、その受け入れのためには観光拠点都市の基盤整備が必要となる。ネパールを訪れる観光客は原則として自然の魅力を求めており、必要とされるものは安全な飲料水確保のための上水道設備や緊急の際の医療施設の存在、また先に触れた何らかの通信網等の最低限の社会インフラであり、それらは同時に住民の生活にとっても最低限必要なものである。したがって、観光拠点都市を含む地域住民のベシク・ヒューマン・ニーズを充足させることが同時に観光開発のための基盤整備を進めることになる。

ネパールには、いかだによる川下りが可能な水流、野生動物生息地（サファリ）や宗教聖地などヒマラヤ以外にも豊富な観光資源があるが、我々の考えでは今後とも観光客誘致の最大の可能性を持つのはヒマラヤである。したがって、ここに言うローカルな観光拠点も丘陵において発展させられるべきものと考えている。

(エ) ガイド等観光従事者の育成

観光客増大のためには、ネパールの観光の主流であるトレッキングをより安全にかつ内容豊かにする努力が求められる。具体的にはトレッキングガイドが未然に事故を防止したり、疾病等緊急の際に的確な処置ができるような技術を身に付けており、また観光客の様々な要求を満足させられるようなガイド技術を取得していることが望まれる。現在ガイドの養成、確保には努力がはらわれているが、ガイド養成を実施する主体が政府であれ民間であれ、優秀なガイドを養成確保するための措置、例えばライセンス制の導入や養成学校の設置等、ガイド養成システムの確立が求められる。

(3) 観光開発と“エコ・ツーリズム”

観光開発はともすれば地域の環境破壊の元凶となり、地域住民との摩擦を生じることが多く、ネパールでもこの種の問題が指摘されはじめている。ネパールの現状では、今後も観光開発は必要であり、このような問題に対し、観光客の締め出しによって環境保護をはかることは現実的ではない。何らかの方法で観光開発と環境保全の両立をはからなければならない。

現在トレッカーの多くはエベレストのあるソルクンブ・サガルマータ地域およびポカラを中心としたアンナプルナ地域に集中している。観光振興の観点からも、環境保護の観点からも、これまで知名度が低かったり、アクセスが困難であったために観光客の少なかった他の山岳地域の観光開発を進め、観光客の分散を図り環境への圧力を軽減する必要がある。

る。

これとの関連で、如何に自然と調和した観光開発を進めるかという“エコ・ツーリズム”の理念を積極的に導入し、観光開発を進めながら環境保護を積極的に行う政策が必要である。例えば観光客から得た入山料等の収入の一定額を環境維持経費として明示し活用することにすれば、観光客の側の自覚を高めることにもなろう。観光収入による恩恵が地域住民にも及ぶようにし、地域住民に自然の保護が結果として自分たちの生活改善に役立つことを啓蒙する等の政策が考えられる。いずれにせよネパールにおいては観光開発と地域開発、観光開発と環境保護をそれぞれ同時に進めていく必要があり、今後の観光行政の一層の充実が求められる。

1-3-2. 工業（製造業）

(1) 製造業の振興と家内工業育成

一般的に製造業は労働人口の吸収力が高く、雇用の創出が最も期待されるべきセクターである。しかしながら、ネパールにおける製造業、サービス業を含む非農業従事者はわずか10%以下にとどまり、その伸び率も非常に小さい。ネパールにおける工業原料、資本および技術の欠如や、廉価でかつ日常の使用に堪え得る質の工業製品を多く輸出する近隣のインドと中国の存在等、製造業の振興を困難にしている問題点は多く、また他の近隣諸国に対する比較優位な条件もほとんどないことから、今後も急速な発展を期待するのは困難である。

現状では、多額の投資を要する大規模な製造業の成立が困難であることに加え、地域振興策の観点からも労働集約的な家内工業の育成に、まず努めるべきであろう。地方で家内工業が育成されれば人口増をそれだけ地元で吸収することが可能となる。施策としては家内工業育成のためのプロジェクト等を実施し、伝統的な産業や地域の特産品を市場価値のある品質に高めるための支援が必要であろう。また、輸送コストが高いという工業発展上不利な条件があるが、地域内の需要のみをターゲットとする家内工業の振興を目指すのであれば、初期投資に必要な資本を投入した後は、他国の製品よりも価格面で競争力を持つことが考えられるので、家内工業経営に対する融資制度を充実させる等の政策が求められる。

(2) 製造業による国際収支改善

国際収支改善の観点から製造業をみた場合、その効果はあまり上がっていない。石炭、化学繊維等の製造業はインド製品に対しての輸入代替効果が期待されたが、品質、価格等の理由で市場の獲得が期待されるほど伸びていない。また原材料のほとんどを輸入に頼るケースが多く、外貨節約効果は小さい。

また、輸出に結び付く製造業は少なく、現在主要な輸出品目となって外貨を獲得してい

るカーペット、ガーメント（既製服）にしても、原材料を輸入に頼っているため、価格面で国際競争力が特に強いわけでもなく、また外貨獲得効果も少ない。しかし、現存のこれら輸出商品の国際競争力を少しでも高めるために、市場開拓、付加価値を高めるためのデザイン開発等の努力は今後一層重要となる。

今後輸出指向型の製造業を目指す際にも、工業の原材料となるべき資源が豊富ではないこと、輸送コストのうえで不利な条件となる内陸国のハンデ、さらに安い労働力にしても近隣にバングラデシュ、インドの存在がある等、難しい要素が多い。また、観光資源を別にすれば近隣諸国と比べ唯一比較優位にあると言われる豊富な水力による電力立地工業の育成も、開発資金の問題はもちろん、技術面や市場の確保等を含め課題が多い。

なお、最近カーペットの最終仕上げ用洗剤によるアレルギー症状が多発したため、主要輸出先である西ドイツで輸入禁止措置が取られるという事件が発生した。この事件はカーペットだけでなく、他のネパール製品の信用およびイメージを損ねるものであり、国際収支の上で大きな痛手である。この種の問題は必ずしも技術上の問題とは限らないが、品質管理の技術を高めると同時に、今後の発生を防止する上でも輸出品の品質検査制度を確立することが求められる。

1-3-3. エネルギー（大規模水力発電）

ネパールは開発可能な水力資源を豊富に有しており、その包蔵水力は 83,000 MW（メガワット）と推定されている。これはネパールの数少ない比較優位な資源となっている。現在、電力の消費地域は都市部、観光地および発電所の近隣地域に限られていることもあり、その意味では需要を十分満たしている。しかし、近い将来、都市化の進行により電力供給が需要に追いつかなくなることが予想される。現に、カトマンズ盆地においては、乾季の11月から5月まで慢性的な電力不足に陥り、夕刻の需要の最も伸びる時間帯には計画停電が実施される等、需給関係はここ1、2年逼迫し始めている。ネパールにおいて年間を通じて安定した電力を供給するためには、河川流量が極端に減少する乾季の電力確保がカギであり、そのためには季節調整能力を有する大規模なダム式水力発電の開発が必要であるとの見方もできる。しかし、大規模水力発電所の建設は大きな効果をもたらす一方で、配電網整備にかかる経費を含めて莫大な初期投資を要するため、その資金手当てが極めて困難である。また、自然、社会環境に与える影響も大きく、慎重な検討が必要である。

ネパールの電力不足傾向の原因としては、近年の降雨量不足および山間部の森林伐採による保水力の低下という自然要因、新規火力発電所建設を認めないネパール政府のエネルギー政策等の政策的要因、さらに、現在電力の発電効率を著しく損ねている配電ロスという技術的要因が上げられる。

電力不足状態を回避するため、まず上記制約要因を解決する努力が必要となろう。将来的には、水力発電開発によってもたらされる余剰電力をインドへ売電することにより、外

貨獲得、国際収支改善が期待できるが、ネパールとインドの関係という政治的要因に大きく左右される問題であるため、今後の両国間の売買電交渉の成り行きに注目する必要がある。

なお、小規模水力発電については、後述する。

1-3-4. 農業

山地の農業振興の項でもふれたように、多様で豊富な植生を利用した換金作物の栽培とそれによる商品開発は、航空機を利用して市場を国外に求める等の方策により輸送コストの問題も解決できると思われ、外貨獲得の可能性を秘めている。植生の類似した隣国ブータンがバンコック経由の航空便を利用し、松茸を日本に輸出している例からもわかるとおり、これらの成否は市場の開発と商品の質および規格を国際競争力を有するレベルまで引上げ得るかどうにかかっているといっても過言ではなく、それが今までネパールに最も欠けていた点と考えられる。ネパールで既に輸出実績のあるサフランを例にとっても、現在はほとんどがインドに輸出されているが、サフランは日本を始め欧米諸国でも需要は高く、市場開拓努力、加工技術を含めた商品の品質向上努力によりインド以外の諸国に対しても輸出の可能性はある。卑近な例ではあるが、カトマンズに乗り入れている外国の航空機がネパール産の食糧、園芸作物を購入している形跡はほとんどない。これは市場開拓努力の欠如を示すものでなくて何であろうか。インド以外の諸国への輸出は、価格面および獲得外貨がハード・カレンシーである点等で、経済的により多くのメリットが得られるのである。

しかし、すでにふれたように、インド、特に国境を接するウツタル・プラデシュ、ビハール両州への農産物輸出の可能性も軽視すべきではない。これらは、ヒンディ・ベルトとして知られるインドの中の貧困地帯に属しているが、人口はインド第一と第二という大きな州であり、都市の中産階級も増大していることから、特にインドになくしたがって比較優位を持つネパール丘陵部に独特の園芸作物の市場としての可能性は小さくない。この場合には、内陸国というハンディを克服しプラスに転ずることになるのである。

現在、生物学的多様性に関する国際的な議論の中で問題となっている遺伝資源の保有国の権利確立等、ネパールにとって今後有利に働く要素もあり、これら国際情勢等を考慮し、特に採種事業等、外貨獲得に有望な農業関連商品開発のための研究、市場開拓等の政策的努力が今後の経済発展にとって重要となる。

1-3-5. 構造調整政策

(1) 構造調整の実施

ネパールは財政状況の悪化に対処するため、1985年より世銀の主導により経済安定化政策を進め、緊縮財政のもと財政赤字や経常収支赤字の改善にある程度の成果をあげた。

しかし、経済成長率の伸び悩み、外貨準備高の落ち込み等の問題が残ったため、1987年より世銀、IMFの指導のもとに成長指向政策を基本とした構造調整政策へと転換した。その主たる内容は税制改革や公営企業の民営化に代表される公共部門の改革や金融部門、貿易制度の改革等からなっており、今後の経済の自由化政策の成功のためにもその達成が期待される。政策の実施にともない、電気料金、水道料金等公共料金の値上げ等貧困層を含めた国民の生活に直接影響を及ぼす問題も現出した。

特に公営企業の民営化の推進の成否は構造調整全体の成否における比重が大きいだけでなく、近隣諸国の相次ぐ経済自由化政策への転換という経済環境の変化の下においては、今後のネパール経済の成長を期待する上で大きな要素となると考えられる。民営化の推進自体はネパール政府の極めて政策的な事項であるが、民営化への移行を円滑に進めるための協力、或は移行後の経営が安定的に機能することを目指した協力を必要に応じドナーに要請することも考えられる。具体的な協力内容はマネジメント技術が中心となるが、ネパール政府としてマネジメント業務、コンサルタント業務に必要な人材の育成に努力をばらう一方、援助国もネパール総務省等の行政機関に対しアドバイザーを派遣したり、例えば管理者養成学校（Nepal Administrative Staff College）の様な教育機関に対して技術協力を実施する等の支援が求められる。

我が国の政府開発援助もその協力対象は相手国側の政府関係機関、公営企業等に限定されているが、民営化推進への支援という立場からは特定の資本家グループ等へ売却された企業は除くにしても、公共性を強く有する企業に対してはその立ち上り期間に限定して協力を実施する等の柔軟な対応が求められる。その際には我が国の民間技能者派遣（民活専門家）等の協力も検討に値する。

(2) 行財政改革

ネパールの多くの開発プロジェクトの場合、政策立案、資金的措置、効率的実施等、いずれにおいても依然政府の果たす役割が大きい。従って経済開発の効果を高め持続的な経済成長を達成するためには、構造調整の一環として財政の健全化のための税制の改善・確立等の財政改革、及び政策の効率的実施のための行政改革が強く求められる。

例えば、開発支出の多くは今後も外国からの援助に依存せざるを得ないが、ドナー側は援助の効果が思うように上がらない理由として、ネパール側の行政官のモラルと自助努力の欠如を関連させて指摘しており、主として行政上の非効率性による援助受け入れ能力を問題視する発言もしばしば聞かれ、これらの問題が援助額の伸び悩みの一因となっているとの意見もある。また、特に富裕層、高所得層に対する徴税機能の強化が切に望まれる。援助とは被援助国を援助に依存させるためのものではなく、その反対に援助がなくとも自立し得る状態に高めるためのものであるという基本理念が常に想起されなければならない。

民主的政権の重要な政策の一つである地方の開発を実施するためには、行政改革の観

点からも、これまでの中央政府と地方行政機関との関係を見直すことが重要である。特に、第8次国家開発計画においては、地方の開発において郡(District)および市(Municipality)がその主体となるべきであると明示され、そのためのさまざまな権限の中央政府からの委譲が謳われている。これら郡と市に権限を付与するとともにそれらの財政基盤を強化することが重要な課題となる。また中央の縦割り行政の弊害が地方行政機構に及ばないようにするためには、各中央省庁の地方開発政策がまず中央のレベルでよく調整されることが前提となる。

1-4. 人的資源の開発

ネーション・ビルディングの基礎は人材の養成つまり広義の教育に求められるべきものである。しかしネパールにおいては教育の内容および就学の機会の双方において十分な体制になっていない。教育制度が良好に機能していない現状においては、増加する人口の大部分は貧困層のままとどまっており、今後この部分に如何にして教育の機会を与えていくかが大きな課題である。

1-4-1. 学校教育

(1) 初等教育

低い識字率に代表される種々の社会指標から判断して、現在のネパールの教育制度の中では、まず初等教育の充実に重点がおかれる必要がある。ネパール政府も「基礎初等教育計画」(Basic and Primary Education Project : BPEP)を策定し、これを教育分野の最優先案件としている。ネパールの初等教育において大きな問題として指摘されているのは、退学者、いわゆるドロップ・アウトの多さと、女子の就学率の低さである。どちらも社会的、経済的問題が背景にあり、直ちに解決できる問題ではないが、ネパール政府は教科書の無償供与、女生徒を対象とした奨学金制度の実施等、経済的支援によりこの問題の解消に努めており、この分野での日本の協力も今後、検討の必要があるであろう。

生徒の教育に対する意欲、関心を持続させるためのカリキュラムの改善および優秀な教員を養成する等ソフト面での努力も必要とされる。初等教育の場合カリキュラムの中には政治的な内容も含むため、援助国にそれらに対する直接的な協力を委ねることには難しい問題がある。しかし、初等教育のはじめの段階から保健衛生、生産活動や環境保全についての基礎的な知識を教え、さらに実習によって体得させることの重要性はどれだけ強調してもし過ぎることはないであろう。

一方、退学の理由の一つには通学に多大な時間と労力を要することが多く挙げられており、これに対処するには農村部で学校の数を増やし、そのアクセスを容易にすることが重要となる。援助国からの資機材供与等の協力を得て学校数を増やしていくと同時に、人口

センサス等を利用し、限られた予算の中で効率的な学校建設をするための調査活動をすることも重要である。ヘルスポストの場合と同じように、農村部の学校についても、建物自体が広い範囲の活動のために場所を提供することの重要性を指摘することができる。

(2) 理数科教育

経済の持続的発展を求めていく上で、その担い手となる技術者を養成するためには、現在中等教育の課程で実施されている理数科教育を充実させることが必要となる。絶対的な理数科教員の不足や、効果的な教育手法が確立されていない等、ネパール側の理数科教育の体制が弱いこと、また初等教育と違い援助国が自らの経験を適用しやすいことから、カリキュラムや教材の改善等、援助国からの協力を積極的に活用することが有効である。教員には理数科教師としての特別の免許制度がなく、最終学歴等により資格が付与される制度であるため、教育課程の中で養成するよりは教員になった者に対して実務者教育を施すことが有効である。具体的には、教員として採用された者に対して初任者研修制度を義務づけたり、採用後然るべき年次になった者に対し、再度訓練を施す研修制度を設けることが考えられ、それら研修のための施設や講師の拡充が必要とされる。なお、研修制度にはその実績を高めるためにも、受講者に対し手当ての支給や昇進上の配慮をする等インセンティブを高める工夫も併せて必要となる。

(3) 職業教育

ネパールの伝統的技術は、カースト制に基づく世襲的な職業の中で継承される場合が多く、技術の普及および改良、新規技術の導入等を妨げる社会の仕組みとなっている。そのため、技術者の数の拡大においても、新規技術への対応等技術の向上の面においても、現在の社会ニーズに遅れをとった観が否めない。テライにおいて大規模な製造業が成立しているにも拘らず、工場の主要な技術者のほとんどがオープン・ボーダーを越えて流入するインド人によって占められているという現状がある。インド人資本家による経営のため、縁故関係からインド人が優先的に雇用されるというケースもあるが、ネパール人技術者が熟練技術を有していないということも大きな理由である。

現在ネパールでは、中等教育の段階から職業教育のための学校が設置されており、中学レベル、高校レベル、高等教育レベルの3種類の職業学校が全国に合わせて10校設立されており、今後もその数を増加していく計画である。我々はイギリスが援助によって作った東部丘陵地帯のウツルパーニー技術学校を訪問した。これらの学校はそれ自体の困難を有してはいるが、この国の技術水準の全面的な向上において極めて重要な位置を占めている。これから作られる職業学校は、農業や家内工業、地場産業育成の観点から地方の拠点都市やその周辺に設立されることが望ましい。職業学校を卒業しても就職が困難であるため入学希望者が少ないとの実態がしばしば指摘されるが、時代に応じて雇用のニーズの高

い領域の技術者を養成するとか、技術者の国家資格制度を見直し、資格の技術内容を高めそれに応じた技術を獲得できるようにカリキュラムを改善する等の工夫が求められる。また、卒業生が都市での就職を望んで農村に残りたがらないという現状については、農業、特に丘陵部のそれをより魅力あるものとすることによって対応するしか方法がない。

1-4-2. 制度外教育 (Non-Formal Education)

初等教育の問題として指摘された、退学者数の多さ、女子の就学率の低さという問題は、原則として、学校教育の枠組みの中で対処すべきことである。しかし、既に退学してしまった、あるいはまったく就学しなかった多くの人々については、学校教育制度外の教育 (Non-Formal Education) により対処していかなければならない。制度外教育は制度に縛られない教育であるので、就労時間外に受講を可能にすること等により、より多くの者が就学可能にできる柔軟な教育方法を採用できる。

制度外教育の対象は主として地方の女性や教育を受けられなかった成人であろうから、教育内容は識字教育が中心となる。しかし、地方の開発に寄与できるような実学、例えば野菜栽培技術や手工芸品の製作技術、環境保全についての基礎的知識等をカリキュラムに盛り込み、生徒を開発の担い手として養成することが可能になる。この意味で成人教育は先の職業教育と共通するものを持つ。手工芸品の製作や縫製技術の指導が定着すれば女性の雇用の機会を創出することになりWIDの観点からも、その意義は一層高いものになる。また、識字教育と併せて疾病予防や栄養改善を含む公衆衛生や家族計画に関する指導を行うことにより、それらの相乗効果が期待される。

制度外教育を実施するには場所の確保が必要となるが、現状では小学校の校舎等を夜間利用することが現実的であろう。そのためには、照明の確保が必要となる。その際には白熱灯の導入を図り、節電に努力する等の細かな配慮も重要となろう。

1-5. 基礎インフラストラクチャーの整備

産業の振興にとってエネルギーや道路に代表される経済インフラの整備が重要であることは自明の事実である。他方、分断的な国土のため、国民統合の観点からもまたリモートエリアの住民の生活環境を改善するためにもインフラ整備が必要である。

インフラの建設および維持管理には多大な費用を要し、大きな財政負担になるため、ネパールのように開発資金が限られている場合、多くのニーズの中からその効果と採算性を考慮して選抜した案件を計画的に実施することが重要になる。ネパールの場合、直接経済効果が期待できる限られた分野を除けば、まず地域住民の生活向上に資する基礎的なインフラの整備に重点を置き、地域振興を通じて経済の底上げをはかることが有効と考えられる。

1-5-1. エネルギー

生活燃料としての薪の伐採による森林消失は大きな環境問題となっている。一方、国民の生活の向上は必然的にエネルギーの消費量を押しあげることになる。したがって、環境問題としての対処と同時に地方住民の生活の底上げの観点からも、現在の薪に依存するエネルギー消費構造を変革する必要が生じる。

(1) 薪の消費の節減

生活用の燃料として使用される薪の不法伐採は耕地開拓と並んで森林消失の主要な原因といわれている。ネパールで消費される全エネルギーのうち、薪の占める割合は約75%である。森林は利用されなければならない。しかし、毎年の森林の減少が国土面積の1%にも達している現状では、森林の持続可能な利用がなされているとは言いがたい。また、ネパールの山々が守られているとは言いがたい。薪の流通は森林環境省の下に組織されている森林局の材木公社により統轄され不法伐採は厳しく禁止されているにもかかわらず、その全消費量の約90%は地域住民が非合法に森林から採取したものとされており、この問題の深刻さが伺える。特に、薪の伐採と運搬は主に女性が担っているため、女性に対する環境教育や森林保全にかかわる技術の伝達等が必要と思われる。この点は教育に関連してすでに指摘したところである。

薪の代替エネルギーとして石油、石炭、プロパンガス等が挙げられるが、これらはほとんど輸入に頼っており、必然的に高価であるため、現金収入が十分でない地方住民に普及することは困難である。少しでも薪の消費量を節約すべく、燃料効率の高い改良かまどの普及努力がなされているが、一部地域住民にとっては伝統的生活様式に馴染まないとの理由で受け入れられていない。今後、かまどの構造の改良や普及方法等に工夫が求められる。

同時に、燃料の確保だけでなく、土壌の保護と水による災害の防止の意味でも、植林を緊急かつ大々的に行うことが必要である。促成樹種による造林がやむを得ない場合もあるだろう。しかし、出来るだけかつての多様な植生の復活が目標とされるべきであろう。

(2) 自然利用エネルギーの開発

輸入に頼らざるを得ない化石燃料に代わり、太陽熱、水力、風力、バイオガス等、自然に存在するエネルギー源を利用するエネルギー開発が研究されたり、一部実用化されている。これらのエネルギー減は、採算性や技術上の問題もあり一般に普及するには至っていない。しかし、これらの代替エネルギーは環境保護の面からも有益であり、また、競合するエネルギー源があまりなく、かつ地域限定的なエネルギーの供給がむしろ求められているため、これまで以上に注目されてよい。現在トリブバン大学の下にある応用科学テクノロジー研究センターでエネルギー開発の研究がなされているが、外国からの援助、協力等を得て代替エネルギー開発のための研究がさらに進められる必要がある。

バイオガスや太陽電池によるエネルギー供給は、技術的な問題よりも初期投資に経費がかかるため、一般に普及しないといわれている。現在ネパール農業開発銀行で個人によるバイオガスプラントの設置に対し、低利の融資がなされているが十分ではない。今後も特に電化が困難な地域に対しては、太陽電池等の代替エネルギー供給設備を積極的に導入するために資金的な援助がなされる必要がある。これらのエネルギーは、ヘルスポストの冷蔵庫の電源や夜間学級（制度外教育）の照明源として活用する等、地方の公衆衛生や教育のレベル向上に資する事が期待できる。

(3) 小規模水力発電と地方電化

地方電化は灌漑施設用や家内工業の振興・育成等の産業的な目的を持つ他に、地域住民の医療、教育等の基礎的生活条件の改善に大きく寄与することから積極的に推進されるべきである。また、薪の消費による森林の消失の問題や改良かまどの普及に関して指摘された伝統的生活様式とのギャップも、電化によってなら解決することが期待出来る。

大規模水力発電の項ですでにふれたが、既設配電線の拡張と新規大型水力発電開発による地方電化は、多額のコストが必要であることや、供給可能な地域が限定されることから全国規模で推進することは難しい。したがって、多くの、特に僻地の村々を対象に地方電化を推進するためには、幸いにネパールが恵まれている多くの急谷を利用して数キロワットから数十キロワット程度のごく小規模な水力による発電設備（マイクロ・ハイドロあるいはミニ・ハイドロ）を設置し、近隣集落を電化する方式が効果的である。この種の発電所は主として地方で調達し得る資材や労働力を用いて、しかもネパールの山地におよそ25,000あるといわれる水車小屋に蓄積されてきた技術を基盤としながらこれをさらに高い水準に引き上げることを目標にして建設することが出来る。コストは低く、工事は簡単で、環境への悪影響もなく、その用途は灌漑、農産物の冷蔵と加工、家内工業、村落工業、飲料水、ヘルスポストとDistrict病院、夜間学級、ツーリスト用のロッジ、家庭用の電気クッカー等極めて多様である。今後、外国の援助やネパールの公的融資、補助金政策により積極的に建設が進められるべきものとする。

1-5-2. 運輸、通信インフラストラクチャー

(1) 国内道路網整備

道路は多くの分野への波及効果が高い。地域振興の観点からはその経済的インパクトだけでなく、社会的な効果も大きい。しかし、他のインフラ案件同様に建設に多大な資金を要し、特に山地においてはその地形から一層コストが高くなる。道路の場合の追加的な問題点は補修等の維持管理経費がかかる点にある。ネパールはその地形および気候から雨期の後などには土砂崩れが頻発しその傷みが激しい上に、道路自体が斜面崩壊等の引き金となりかねないため、補修に要する経費は非常に大きなものとなる。主要な幹線道路のひと

つであるカトマンズ・ポカラ間の道路でさえ年々路面状態が悪化しているといわれている。今後の道路の建設および維持管理については道路使用料、自動車税の導入等、持続的運営を求めるための財政面、税制面での制度的改善がなされる必要がある。

ネパールの道路は幹線道路(Highway)、接続道路(Feeder Road)、郡道(District Road)、市道(City Road)にクラス分けされている。テライを横断する東西ハイウェイが現在ほぼできあがっており、第8次国家開発5か年計画が地方の振興を目指す現状では、地方の住民の生活レベルを上げること、そこでの産業育成を念頭に置き、接続道路、特に東西ハイウェイと山地の拠点開発都市を連絡する南北道路の建設整備が重要となると考えられる。

道路はさらに、舗装道路(All Weather Road、ハイウェイと通称される)、砂利敷きの仮舗装道路、雨の少ない乾季にのみ車両が通行可能な晴天道路(Fair Weather Road)、および人や家畜が往来するための踏み分け道(ミュールトラック)に分類される。道路建設にあたっては各道路の持つ経済性と建設や維持管理に必要な経費を勘案し、その規格を決めるべきである。特に、大規模な舗装道路建設は土砂崩れを引き起こす問題があり、環境配慮の観点からも特に留意する必要がある。また、このような道路は人と家畜の安全な通行にとって脅威となることを我々はたびたび目撃している。ネパールにとって現在最も必要なのは山地のミュールトラックであるとのある経済学者の指摘に我々も同感である。

(2) 国内航空網整備

国内航空網の整備も航空機の購入、空港の建設整備等に多額の資金を要するのであるが、リモート・エリア開発の観点からは、道路建設にかかるコストおよび時間を勘案すれば航空路網の方が経済性に優れる場合が多い。ネパールガンジと空路による多くのリンクを持つ中西部、極西部の二つの開発区はその例であろう。また、観光客が増加すれば、そこから得られる資金を新規空路開設に充当することにより、航空網拡充を実施できる可能性は高い。また、山地においてインドあるいは広く国際市場に出荷できる換金性の高い農産物やその加工品が開発されるならば、貨物輸送の手段としても国内航空路の重要性が高まると考えられる。

すでにふれたことであるが、カトマンズ国際空港はじめ各空港における安全性向上が死活の問題であることはあらためて強調しておきたい。

(3) 通信網整備

通信はその性格から地形的制約を大幅に緩和することができ、また道路建設等に比べてコストがかからないことから、ネパールの開発において最も効率的なインフラ分野と考えられる。ラジオを利用した教育の実施、事故や災害が発生した際の緊急の連絡等、リモート・エリアを中心とした地方の住民に対する裨益効果が大きいのも特徴である。

また、特に輸出等により外貨を獲得することが期待される商品の市場開拓や観光業の発

展においては情報の重要性が一層増すため、通信網の拡充整備が今後のネパールの産業振興の一つのカギとなる可能性もあり、この分野における積極的な開発が必要となる。

2. 地域別の開発戦略

2-1. ローカルタウンシップを中心とする山地の開発戦略

2-1-1. 山地に相対的に開発の重点を置く意味

ここまでの議論はどちらかと言えばセクター別にされてきたといってよいだろう。それに対しここではこれまでの議論をネパールを構成する3本のベルトならびにカトマンズ盆地の観点から構成し直して提示し、この報告書の重点がどこにあるかを明らかにしたい。

ネパールのこれまでの経済発展は圧倒的にテライに重点が置かれてきた。これに対して山地は発展の恩恵を受けることが少なく、むしろそこから取り残されてきた。このことを物語るのが国内の人口移動の数字である。1971年から91年の20年間に丘陵部の人口が1.4倍になっただけであるのに対しテライのそれはほぼ2倍になっている。この差は主として山地からテライへの移動によるものと理解される。このことは毎年少なくとも数万人の人々が山地からテライに向かって移動していることを示している。1971年のテライの人口は丘陵部のその4分の3であったが91年にはそれはわずかではあるが丘陵部人口を上回っている。それでも、すでに述べたように、山地では食糧の供給が不足しているのである。

この移動の結果、面積ではわずか国土の4分の1を占めるに過ぎないテライが今や人口の47%を支えるという状態になっている。このため、テライの人口密度は今や1平方キロメートル当たり253人に達している。これは同じように農業を中心とする人口稠密な北インドの諸州に近づく数字であり、しかも密度の高いテライの東半分ではこれを上回っている。ここ2~30年の人口増加によってテライは北インド平原の事実上の延長の観を呈するようになった。現在の農業の生産性を前提とすればテライはすでに人口飽和の状態にあると言ってよいであろう。これがネパールのこれまでの地域的に片寄った発展の結果なのである。この方向を続けることは望ましくないし、また、政治的経済的に不可能である。発展の振り子をテライから山地に戻さなければならない。

他方で首都圏つまりカトマンズ盆地はどうであろうか。この盆地はネパールの人口の10%を支えている。この数字はいくつかの途上国の首都圏の数字に比べると必ずしも高いものとは言えない、しかし、近年のカトマンズ盆地への人口の流入は無視し得ないほどであり、その結果、大気汚染、交通渋滞、水不足等のかつて見られなかった障害が急速に拡大している。カトマンズ盆地もまた人口飽和に近い状態にある。

すると残る可能性は山地の開発である。山地からテライへの人口移動が食い止められるほど山地を経済的に引き上げてここを魅力ある地域とすることができようか。この方向をネパールの開発のオルターナティブとして考えることは可能であろうか。我々はそれが可能であると考えている。

山地の開発の可能な方向はこれまでもたびたび触れてきた。ここでそれらの提案をま

とめるとおよそ以下のようなになる。

1. 山地でそれぞれの農業気候帯に適合する園芸作物、換金作物を確認し、その普及に努める。テライおよび北インドの都市部にその販路を見いだす。
2. 環境を保全し再建する。それを通じた家庭燃料、有機肥料の確保。アグロフォレストリーと林業的観点の導入。
3. ヘルスポストおよびDistrict病院を充実し、両者の連携を強める。
4. 安全な飲料水の確保と成人教育による衛生思想の普及で死亡率を低下させる。
5. 奥地の生活水準改善に向けた観光開発のための拠点を作る。
6. 職業学校、テクニカルスクールによる全般的な技術水準の引き上げ。
7. 急谷と在来技術を利用した小規模水力発電。
8. 道路網の建設。

このように山地での開発の可能性は非常に豊かであると考えられる。これらの分野での開発は比較的わずかな投資によって進めることができよう。しかし、もしもこれらの方向にそって適切な投資がなされなければ山地の状況は加速度的に悪化すると思われる。

このような開発の方向は山地をテライやカトマンズ盆地と対立させて二者択一的に考えることを意味するものではない。確かにこれはテライではなく山地に開発の重点を置くのであるが、それは相対的なものであって決してテライやカトマンズ盆地を全く無視するものではない。また、こうすることによってネパールの開発における山地の役割を明らかにし、テライと山地との経済格差を少なくして一国全体の底上げを目指すものである。この意味でそれは現在の民主化の動きに一致するものであろう。

また、この方向は決して工業化あるいは近代化一般に背を向けるものではない。確かにこれは急速な工業化の方向を示すものではない。しかし、それは国内に広範に購買力を作り出しそれによって工業化の条件を整えることにつながるものである。

2-1-2. ローカルタウンシップ構想

このような方向は山地の全体について考えるべきであろうか。もとよりそれが望ましいであろう。しかし、限られた資金のもとでは優先順位を付ける必要がある。山地の中でもアクセスが難しく人口も少なく拠点の作りにくい山岳地域は後回しにして丘陵地域からスタートするのが適切であろう。丘陵の中でもいくつかの特定の地域からはじめ、丘陵の他の地域に及ぼし、それがかなり広がったところで山岳地域も考慮に入れることになるだろう。

山地の開発を考える場合には拠点となる都市を作る必要がある。このような都市を我々はローカルタウンシップと呼ぶことにする。これは以上にアウトラインを示した方向で丘陵を発展させるための要の位置を占めるものである。すなわち、それはいろいろな機能を合わせ持ち、それによって一方で開発過程で必要とされる行政要員、医師、教員、技術者等の人材を定着させるとともに、他方でその背後の農村部を経済的に支えるものでなけれ

ばならない。このような機能の中には、農畜産物の集散、農畜産物の加工、一般消費財のマーケット、医療特にDistrict病院、上下水道と安全な飲料水、さまざまな観光客のためのホテルやロッジ、各級の学校、行政機関、金融機関、スポーツや娯楽の施設、電力の供給、周囲との連絡網、電話等の通信網、等を数えることができる。これらの機能によって周辺部での増加労働力の一部に対して雇用を提供することができよう。しかし、これらの機能を集めるのはあくまでも後背地としての農村と農業を支えるためであって丘陵において都市化つまり人口の都市への集中を進めるためではないことが強調されなければならない。このような意味で我々の構想は都市を拠点とした地域開発の構想であるということもできる。その中心となるローカルタウンシップは首都圏やテライ、さらには国境を越えたインドとも関係を持つとするものではあるが、それ自体は首都圏その他に依存するのではなく独自の後背地を持つ自立的で中心性を持ったものでなければならない。

2-1-3. ローカルタウンシップの選定

ローカルタウンシップは新しく作るのではなくできる限りすでにある都市にこれらの機能をつけ加えることによって作ることが望ましい。そうすると問題はどのようなクライテリアによってどこを選定するかということになる。

まず、東西に細長いベルト状の丘陵の全域から選択すべきであろうか。それともその一部からであろうか。ネパールは東西に5つの開発区に分かれている。このうちの中西部および極西部の両区は人口密度も少なく、開発の緊急性は他の東部、中央部、および西部の各区ほど高くはない。また、先にも述べたようにこれらの二つにおける物資や人の移動は航空路によってある程度は満たされており、また両区における道路建設コストは航空路のそれと比べて割高になる。したがって道路による連絡の必要性は他の3つほど高いものではない。我々の構想においては道路による接続がかなり大きな要素となる。中西部と極西部は我々の丘陵優先の開発構想の中でも順位が少し低くなるのはやむを得ないであろう。なお、この構想が首都圏等から自立した性格のタウン作りを目指すと言いながらも首都圏（カトマンズ盆地）の比重が極めて高い中央部開発区を除外しないのはこの開発区の中の首都圏以外の部分を考慮する必要があるからである。

91年人口調査では市（Municipality）がカトマンズをはじめ36ある。その大部分は郡行政府所在地である。また約3分の2はテライにある。丘陵部にある約3分の1から西の二つの開発区にあるものを除き、さらに、すでに述べた理由から首都圏にあるもの、著名な観光都市ポカラ、およびテライに近いヘタウダを除くと残るのはイラム、ダンクタ等数か所である。これらはすでにある程度の都市機能をもったものとしてローカルタウンシップの候補地にあげたい。これにそれ以外の郡行政府所在地から3つの開発区の丘陵部にある20近くのものを加えて候補地とし、原則としてこれらの中から第一次のローカルタウンを選定するのが適当である。これらの開発が軌道に乗ればさらにこのグループの他の町にも