

拡大し、さらに中西部と極西部、あるいは山岳地域にも拡大することができる。もともと丘陵部でこのような構想が実現すれば当然これに接する山岳部にも波及効果があるはずである。郡行政府所在地を原則とするのは郡がネパールの地方分権化においてキーとなるものでありその意味で我々の構想と一致するからである。

選定の際に考慮すべきことがいくつかある。一つは、さきにあげた農畜産物集散から通信網にいたる諸機能のいくつかがすでにある程度まで存在しているところがよいということである。その場合に特に考慮する必要があるのは道路である。いまは航空路が主要なアクセスを提供している西の二つの開発区を除いている。したがって、主要なアクセスは道路とすることになる。ローカルタウンシップからさらに奥地への道路はさしあたりはミュールトラック型のものでよいであろう。しかしそれぞれのローカルタウンシップにはテライ、少なくともテライを東西に走るハイウェイとの道路によるアクセスが保証されなければならない。農産物のテライへの出荷やインドへの輸出、逆に山地での食糧不足の場合のテライからのその輸送、観光客の誘致、人材の定着等にとってそのことは不可決の条件である。南北に走る道路は現在わずかしかないので特定の町をローカルタウンシップにするかどうかを考える際には現在その町が道路によってアクセスが可能かどうかばかりではなく近い将来にそれを東西ハイウェイとつなぐことができるかどうかを検討しなければならない。ローカルタウンシップを中心とするこのような連絡網の建設が、ネパールの道路建設計画の第一の優先順位とならなければならない。ネパールの各地域が一つの国民経済を構成することができるかどうかはまさにこの点にかかっている。

これらの諸条件を考慮し、さらに農産物の種類や観光の拠点としての適性等ネパールの地理的な多様性を反映するようないくつかの異なるタイプを選ぶことが必要である。これは、一般にネパール山地の開発の困難さがどこにあるかを明らかにするための材料としても有益である。なお、人口は1万人前後が目安となるであろう。

ここに述べたことはいずれもタウンそのものに即した条件であったが、選定においてはさらにそれぞれのタウンの位置する郡の全体的な状況についても、例えばもしも人口の増加率が低ければその郡は緊急に開発を必要としているのではないかといった観点からの検討が必要である。

我々は、ローカルタウンシップの経済効果が急速に現れると言うつもりはない。しかしそれは着実に現れるであろう。それはさしあたりは丘陵地帯、やがては山地の全体に購買力を与え、そこでの生活水準を向上させ、山地にテライとならぶ国民経済の重要部分としての役割を果たすことを可能にする。さらにそれは山地の社会が外部からの衝撃によってもろくも崩れ去るのではなく近代化を受け入れる能力をその内部に徐々に貯えることを可能にするものである。それはネパールにおける持続的な発展を可能にする方向を示すものである。第2章の前半で述べてきた各分野での政府開発援助はこのことを念頭において計画されるべきである。

## 2-2. 首都圏（カトマンズ盆地）の開発戦略

今後のネパールの開発の過程でカトマンズ盆地が果たすべき役割は、各地域で実施される開発計画の調整であろう。特に、開発の推進に必要な人材を育成し、これを地方へ適正に配置することが重要である。在地型の人材育成が望ましいとはいえ、設備、人材ともに不足している現状では既設の養成機関を充実させ、継続的な養成が実施可能となる体制を確立することが先決である。地方の生活環境が未整備である等の理由により、中央で養成された人材が地方へ赴任したがらないため地方での人材の定着が困難となっているが、住宅の確保や赴任手当の支給等の方策を講じる必要がある。

ネパールの人口の約90%が地方に在住しているとはいえ、盆地の人口は1952年の約23万人から1987年の約160万人へと約7倍にも増加しており、過去20年間の都市部への人口集中は顕著である。都市部の受容能力が急速な人口増加に追いつかないために、種々の問題が現出している。

上下水道等の社会インフラの整備は都市の貧困層の生活と密接に関係しており、中でも飲料水の供給が需要に追いつかず、水不足の解消は緊急を要す事項である。

さらに、最近、大気汚染、バグマティ河の水質汚染、ゴミ処理の問題が顕著となり、いわゆる公害が問題化していることに留意する必要がある。また、近年乗用車の増加は激しく、大気汚染の主要な原因となっている他、極度な交通渋滞を引き起こし経済活動に少なからず影響が生じている。これらの問題はネパールにとって初めて経験する問題であり、他国の解決策を研究し、善後策を早急に検討しなければならない。ただし、この問題は根本的にはカトマンズ盆地の人口や産業の受入れ能力が限界に達したために生じた問題であり、市内公共交通体系、住宅建設を含めた土地利用計画等のカトマンズ盆地の社会開発にかかわるマスタープランを全面的に見直す必要がある。その結果、これ以上カトマンズ盆地への社会活動の集中が困難と判断されれば、それを制限するか、あるいは工場の盆地外への移転をはかる等の行政的措置が検討されねばならない。

ローカルタウンシップの構想は、カトマンズ盆地への集中をやわらげるのに役立つであろう。

## 2-3. テライの開発戦略

テライにおいては、山地に比べ土地の肥沃度、輸送網へのアクセス等の点で、農業経営の上で有利な条件があるので、これらをより有効に活用し、効率的な農業経営を確立することにより、農業生産性の向上を図ることが肝要である。

しかし、現状では既存施設が十分に活用されていない等の経営の非効率性が目立つ。解決を必要とされる問題点として、既存灌漑施設のリハビリ、農業金融制度の改善、農業投

入財の確実な入手等が上げられるが、解決に必要な行政的・財政的能力が弱体である。

テライにおいては、ネパールの穀倉地帯として米の増産が望まれるばかりでなく、集約的な農業経営により、山地から流入してきた土地なし農民層を労働力として吸収することが望まれる。しかし、現実にはテライの農業労働の分野はインドから流入してくる労働者に占められ、米等の生産物もインドに流出している。

テライにおいては、周辺に比較的大きな都市が存在していることから都市住民の需要に応えるべく近郊型農業の振興に可能性が見いだせる。野菜や果樹等の園芸作物、乳・乳製品や畜肉等の供給により現金収入の増加が期待できる。さらに、山地のローカルタウンシップで一次加工された製品の二次加工のような農産物加工業の発展が期待できる。

テライにおいては、東西ハイウェイをはじめとする道路輸送網が比較的整備されている等の立地条件から工場が多く所在し、規模の大きな工業の開発も進んでいる。しかし、大半の工場は非効率的経営が顕著な国営工場である。民間資本の投資環境整備を進め、慎重に民営化へ移行していくことが求められる。工業製品は、輸入代替に資する生活必需品の生産が主であり、原料を輸入に頼っている上に価格面でも品質面でも競争力が弱い。品質向上に努めると共に、対外的に比較優位のある製品を開発することが必要である。工業においても、原料の入手や製品の輸送等に関して、インドとの関係に大きく左右される要因が多く存在するため、テライというインドに対して開けた地域にあって、対インド関係をどのように取り扱うかが今後の課題となろう。

環境条件の改善、保健衛生水準と教育水準の向上、技術水準の全面的レベルアップは急速に増大したテライの人口にとって急を要する課題である。

## 第3章 ネパールの開発に対する協力

### 1. 我が国の経済協力に対する提言

#### 1-1. ネパール援助に対する姿勢

##### 1-1-1. 政府開発援助の役割分担の明確化

政府開発援助（ODA）は開発途上国の経済開発や福祉の向上に寄与することを主たる目的とする協力とされている。ネパールのように多くの開発課題を抱え、しかも開発資金に制約のある国に対しては、限られた開発資金および協力が有効に活用されなければならない。したがって、我が国としても供与国の中における日本のODAの役割を的確に認識し、他の開発の担い手との間で必要に応じた役割分担を明確にする必要がある。

ネパールの場合、開発の見通しに重点を置いた役割分担、具体的には民間の自主努力に任せておける部分、NGO等の活動をODAが背後から支援する部分、ODAが前面に出て協力を展開する部分に分けることが必要であり、それがネパールのバランスのとれた開発を可能にすると考えられる。一般的には、直接生産性があり投資効率が高い製造業等の分野は民間資本により開発が進められ、一方、道路や通信網等の経済基盤や医療、教育といった社会サービス基盤に対しては外国援助を含む公的資金が充当される場合が多く、おおむねセクター別の分担となっている。しかしネパールの場合、セクターよりも地域性を重視した役割分担を検討する必要がある。テライの場合は地勢的に開発が比較的容易であることに加え、既にある程度の経済インフラが整備されており、民間主導によりかなりの程度まで開発可能と想定される。現実にはネパール資本かインド資本かは別としても民間資本がテライの開発を既に推進している。他方、山地の場合は投資効率が低く、民間資本の投入が期待できないため、政府が中心となり開発を実施する必要がある。しかしながらネパール政府の自助努力を求めながら、当面は、外国や国際機関の協力のもとに開発を進める必要がある。ただし、ドナーが援助を実施するにあたっては、開発や技術移転の効果が周囲に波及することが期待されるため、山地の場合でも開発の拠点となるべきある程度の機能を持った地域が対象とされよう。一方、波及効果が限られている山地の特定の地域においては、むしろきめ細かい対応が可能なNGOの活動に対して背後から積極的に支援するという立場をとることが望ましい。

##### 1-1-2. 地方での人材確保と人材養成

###### (1) 地方での人材確保

現状では地方に開発の担い手となるべき適当な人材が少ないことから、当面は中央から地方へ派遣される行政官等の人材を確保することが求められる。その場合、主として地方

の生活環境の問題により、中央の人材が地方に赴任したがるらないということと、仮に赴任しても彼らが地方の実態を十分に把握しておらず有効な活動ができないという問題とがある。第2章において我々は、社会インフラの整備等による地方開発拠点都市での生活条件の底上げをはかるような協力を実施することにより、特に前者の問題の解消に間接的な貢献が可能であると考えた。後者の問題はもっぱらネパール側にその解決がかかっている。すなわち、民主化と開発がどこまで社会的な流動性を増大させ、民衆への真の配慮を指導層のあいだにどれだけ呼び覚ますかである。

## (2) 地方の人材養成

ネパールの地方開発の難しい点は、地勢的に多様な国土の中に多くの民族が住み分けており、地方の特殊性が強い点にある。したがって、開発を困難にする地方の特殊性に配慮し、逆にその特殊性を生かした開発を行うためには、地元の人材が開発の担い手になる必要がある。現状では上記(1)のとおり、中央から派遣される人材を確保する必要があるが、同時に地元の人材を養成する試みがなされることが今後より必要とされる。中央からの人材派遣は本来的にはネパール側行政の問題であり、そのこと自体に対する我が国の直接的な協力は限られたものにならざるをえないが、地方の人材養成については我が国が積極的に協力することが可能であると考えられる。

現状では養成すべき適当な人材がカウンターパートとしてネパール側から準備されることは必ずしも期待できないため、我が国の援助プロジェクト自体の中に地方の人材を養成する仕組みを積極的に導入する等の取り組みが必要となる。養成の対象とすべき人材としては、医療分野においては例えばヘルスポストの実際の担い手であるヘルス・アシスタント等の中堅技術者、農業技術の普及に関しては篤農家の活用、また社会インフラのマネジメントについては地域のコミュニティー・リーダーの登用等を積極的に図り、これまで必ずしも技術協力の対象としては中心的な存在ではなかったものの、地域において影響力のある人材を積極的に養成し、活用することが援助効果を上げるという観点からも有益である。

職業学校への協力等、直接人材を養成することも一つの方法であるが、他方、実施するプロジェクトの中で人材を養成する仕組みを整備・拡充することも必要である。相手側から適当なカウンターパートが手当されないという現状の問題に対しては、例えばコントラクト・スタッフ制度(プロジェクトの資金で人材を雇用する制度)等を採用し、地元の優秀な人材を確保するための制度面での改善努力をする等の工夫が求められる。勿論それに伴う財政的問題もあるが、プロジェクト自体の収益で賄うことを原則とし、それが不可能であれば、食糧増産援助等の積み立て金を充当する等の柔軟な制度の運用も検討されるべきである。

### 1-1-3. NGOとの関係

ODAと内外のNGOの関係の必要性は従来より強く求められており、近年そのための制度的な改善もなされている。ネパールのようにNGOの活動が歴史の実績を持ち、かつ現在でも多くのNGO団体が活発な活動をしている国においては、我が国の援助がNGOと関係する必要性がより高い。関係の可能性は非常に豊富であり、これを十分検討し、くみつくす必要がある。

具体的な関係のあり方について検討する前提として、まずNGOの活動現況をよく知らなければならない。その後、現地JICA事務所が中心となり、NGOとの意見交換、情報交換を行う等、継続的なチャンネルを設け、相互にとって有益な関係を構築する必要がある。NGOがかなりの活動実績を有しているため、上記1-1-1で提案したようにODAとの役割分担を明確にしつつ、意義の高いNGOプロジェクトに対し、小規模無償資金協力のスキームを適用し、資金面での支援を行うことが適当であると考えられる。

ODAとNGOの活動が協力し得る分野は多様である。ここでは園芸作物の普及、アグロフォレストリーの導入、小規模水力発電所の建設、家族計画の指導、ヘルスポストの運営、飲料水のための井戸掘り、村でのトイレづくりの指導、観光地の環境保全、成人教育の実施、等を例示的に挙げておく。いずれも底辺部での生活の向上に深くかかわるものである。

なお、ネパール側NGOについてはネパール国内でもそれらが本当にグラスルーツで活動しているかどうかについて批判が強いのが事実であり、この点はパートナーとなるべきNGOの選定にあたって考慮される必要がある。

### 1-1-4. 住民参加重視の協力案件の実施

多くの開発途上国において、援助により供与された機材、施設等が引き渡された後、適正に維持・管理がなされないケースが散見され、しばしば問題とされる。ネパールも例外でなく、特に地方の案件ほどその問題が顕著になる可能性が高い。今後ネパール政府の地方重視政策の中で地方行政機構の強化が期待されるが、現状のそれは脆弱であることは否めない。パンチャヤット制の導入により地方行政機構の機能が弱体化したといわれるが、従来から村落レベルでは然るべき自治能力が機能しているといわれており、この能力を活用して地方の自治組織に援助案件の維持管理を委ねることは有効と考えられる。

そのためには援助案件の計画作成の段階から地元住民の声を反映させ、また実施にあたっては住民が関与する部分を多くする等の工夫をし、住民が参加できる協力案件を形成することが重要である。案件実施に際しては、環境に対する配慮をするための「環境配慮のためのガイドライン」が国際協力事業団（JICA）において作成されているが、今後、住民参加を確保するという観点からのガイドラインの作成も有効な手段であろう。いうまでもないことだが、開発プロジェクトの作製や実施に住民の声を反映させるということは

ドナーの手にあまることであり、肝心なのは国家開発計画が民主的に策定されるということである。

## 1-2. 援助実施体制および制度に対する提言

### 1-2-1. 長期的視野に立った協力

L L D C等、開発を実施する上で著しく困難な条件を有する国に対しては、長期的視野に立った協力が不可欠となる。「効率的な援助」の意味を例えば「実施が容易で成果が上がりやすい援助」という解釈をして、早急に成果を期待できる案件のみを実施することはネパールの本質的な開発には寄与できない。特に本報告書では丘陵地帯の開発を重要な課題とするものであり、そのためには入念な事前調査を含めて、かなり長期にわたる継続的協力が不可欠である。相手国の自助努力を求めることは当然ながら、一律に案件の継続年限を決めるのではなく、援助の供与先国の実情およびプロジェクトの性格をもとに継続期間が定められるべきである。協力の継続性に重点を置き、専門家、青年海外協力隊の派遣が滞ることなく継続的に実施される国内支援体制が確立することも併せて必要となる。

### 1-2-2. 無償資金協力の適正かつ柔軟な実施

無償資金協力はネパールの開発資金のニーズに直接的に対応できる速効性があり、かつ現在ネパールがL L D Cであるため円借款の供与には慎重に対応するという日本政府の方針のもとでは、資金フローを確保する観点からそのニーズは非常に高い。したがって、様々なニーズに対応するためには無償資金協力の柔軟な適用が求められると同時にこれによる適正かつ効果的な援助の実施に特に配慮がなされるべきである。

#### (1) ローカルコスト問題

ネパールでの無償資金協力の問題点として、供与後の機材等が有効に利用されなかったり、また保守管理が十分実施されていないとの指摘がある。この問題の原因については供与先の技術的問題もあるが、供与先の技術レベルも含め、我が国の事前の調査が不十分であったとの批判もある。これに対しては調査の実施方法を再検討する等して、随時改善して行く不断の努力が求められる。

一方、保守管理の上で一番問題とされるのは交換部品等の購入に充てる財源がないこと、つまり供与先のローカルコストの負担能力の欠如という問題である。ネパール等L L D Cに対する特別の配慮として、ローカルコストを援助供与国である我が国が負担することも、場合によっては必要である。そのための無償資金協力のスキームの改善が今後強く求められる。もちろん、供与国側による安易なローカルコストの負担はネパール側の自助努力や案件実施後のプロジェクトの持続性を損ねる可能性はあり、真に有益なローカルコストの

みを厳選して負担するのがのぞましいことは言うまでもない。一方プロジェクトによっては収益を伴うものもあり、それら案件についてはその収益を自己資金としてローカルコスト費用に活用せしめるべきであり、そのことにより併せてプロジェクトの持続性のある運営という意識をたかめることが重要である。

また、上述のようにローカルコストを我が国が負担することの賛否には様々な意見がある。またその実施のためには、無償資金協力のスキーム自体の変更を要することから、ローカルコストを我が国が負担することは今後の課題とならざるを得ない。したがって現状においては要請に対して不都合が生じない限り、ネパールの技術的問題および財政的問題からも、できる限り現地で修理ができる機材または現地で交換部品が購入可能な機材を積極的に供与する、あるいは特殊なメンテナンスを必要としない資機材等を選別して協力する等、供与先の国の立場に立ったきめ細かな配慮をする必要があり、そのための体制を整える必要がある。

## (2) 適正規模の案件の実施

ネパールに対する資金協力は維持管理上の技術的問題に限らず、例えば地形的制約等が問題になることもあり、必ずしも大規模の案件が開発効果が高いとは限らない。灌漑施設や水力発電についても、大規模なものと同規模なものについての優劣が論じられるが、目的や立地場所等を具体的に検討した上で判断することが必要となる。過去の協力案件の評価では維持管理上の問題により、大規模案件より小規模案件の方が効果が上がりやすいと思われる事例が多く見られる。また、特に地方開発を考えるに際しては、例えばヘルスポスト等を供与する場合、施設の立派さよりも、多くの住民が容易に利用できることに重点を置けば、単価が廉価であって数が多いことに意味がある場合も多い。一般に援助の実施手続き等に要する手間は金額よりも件数に比例するため、少額の案件を多数実施することは実施体制上、困難をきたすことが多い。小規模案件の開発ニーズに応えきめの細かい援助を実施するためには実施体制の拡充を図るか、あるいは小規模案件の実施手続きをより簡略化する等、制度面における改善努力が求められる。

一方、我が国はネパールに対し、円借款の供与に関しては慎重な対応をとらざるを得ないため、本来ならばその目的および資金規模から借款によって対応すべき案件が実施困難となる可能性がある。これらの開発ニーズに応えるためには、今後無償資金協力の柔軟な適用により、実施を確保する必要がある。資金規模の大きさに対しては、国庫債務案件として実施することで対応することが可能である。一方、従来原則として収益性のある案件は無償資金協力の対象とされなかったが、ネパールの様に円借款の供与が困難で、かつ債務に苦しむLLDCに対しては債務解消に資する収益性のある案件に対しては積極的に無償資金協力で対応する必要がある。

### 1-2-3. 事前調査および評価活動の拡充

#### (1) 事前調査の充実と情報の蓄積

プロジェクトの開始にあたっては事前調査の重要性は言うまでもない。ネパールのような地勢的にも多様で、地域の特殊性を踏まえることが必要な国に関しては、従来の調査期間および方法では必ずしも十分とはいえない。長期にわたる調査を実施するとか、現地事情に精通した現地コンサルタントを活用する等、調査の充実が求められる。

様々な調査が強化実施されるとともに、そこで得られた情報が当該案件のみならず多くの目的に有効に活用されなければならない、そのための制度的な措置がとられる必要がある。現在、国際協力事業団の国際協力総合研修所には図書館が併設され、各種調査で得られた情報が様々なメディアを使って集積され、必要に応じ活用される体制になっている。今後は援助にかかわる調査で得られた情報に加え、内外の各種研究機関との事業交流を通じ情報交換を積極的に行ない、さらに情報の蓄積に努めると同時にそれら情報を分析する体制を確立する必要がある。

#### (2) 定量的評価と他国案件の評価

評価の重要性についても十分認識され、その手法が年々強化拡充されているが、今後のネパールの開発への協力を行うに際して、さらに充実が望まれる。一つには今後地域開発を従来より長い期間で継続的に実施していくことを念頭に置いた場合、現状の評価はプロジェクトの機能自体の評価が中心であるが、当該地域への波及効果、経済的、社会的インパクトが今後はより定量的に評価されることが期待される。

また、第1章で触れたように、ネパールのように特殊な制約要因を持つ国の開発に関しては、これまで多くのドナーがその制約要因を克服すべく様々な試みにより協力を実施してきた。その経験が無駄にしないためにも、他のドナーの案件を実施国と共同で評価するような評価事業での交流や互いの案件の評価を交換する等、評価事業における可能な範囲での他のドナーとの協力が実現されることが望ましい。

### 1-2-4. 援助要員の強化および養成

我が国の援助の実施体制を強化する上で、最も強く求められるのは援助に携わる人々、つまり援助要員を増員、強化することである。ODAに携わる中央省庁の担当官、海外経済協力基金(OECF)、国際協力事業団(JICA)の職員数が他の西欧諸国の援助要員と比べて少ないことはしばしば指摘されるが、一方NGOの活動員の数も西欧諸国に比べて著しく少ない。したがって、ODAに携わる要員のみならず、NGOを含め我が国全体での援助要員を増加させる努力をすることが今後の課題となる。このことが実現してはじめて前記のようなきめの細かい援助の実施も可能となる。また、現状においては増員の努力とともに、限られた援助要員の能力を強化し、有効に活用することが重要となる。

### (1) 地方自治体、NGOの援助要員の養成

ネパールの開発協力に対して、従来のODAを補完する意味でも「村おこし」に代表される地方自治体の持つ地域振興のための政策および手法、さらにNGOの草の根的な援助姿勢および手法等の経験が有効であることは前述のとおりである。我が国全体として援助要員を拡充していくためには、まず地方自治体、NGOの人材養成を国が積極的に支援していくことが重要になる。地方自治体の職員の国際協力に関する研修は既に実施されているが、今後は数多くの地方自治体の職員が海外の援助の現場に派遣されるような身分の取扱いに関する制度的な支援体制が充実されることが望まれる。NGOの場合、その意義および性格から我が国の援助要員として直接的に養成する対象とするのは馴染まないケースもあると考えられるが、政府援助機関はNGOとの様々な交流を通じ、活動国の情報を提供する等の支援をすることによりNGO要員の養成にも協力することができる。

### (2) 現地に精通した専門家の派遣

現地の特殊性に対処すべく、現地での人材養成に重点を置く協力をするとともに、我が国からも現地事情に精通した専門家を派遣する努力が必要である。現行の専門家の平均的な派遣期間のうち、かなりの部分が言葉の習得や生活環境への適応に費やされることはやむを得ない。派遣期間を長期化することは専門家のリクルートを困難にしたり、それ自体から生じる弊害も予想されることから必ずしも得策ではない。むしろ、現在ある国際協力専門員制度を拡充すること、例えば人数の大幅な増加により、分野別の専門性をベースとしている現在の専門員がさらに地域別の専門性をもって対応できるような体制にすること等が有効な方向と考えられる。このことは上記の継続性の確保や以下に述べる国際協力事業団の在外事務所の強化とあいまって、相手国における我が国のODA活動を連続性を持って把握することを可能にする。これによって、人が変われば事業（プロジェクト）も忘れ去られるというこれまでしばしば聞かれた批判にも応えることができるであろう。

また、ネパールの特に地方開発の場合、グラス・ルーツの感覚が専門家にも求められるところであるので、青年海外協力隊員やNGO等グラス・ルーツに近い人々の経験を如何に活用するかが重要な課題と考えられる。それらの人々を専門家に登用するというのも一つの方法である。その場合には本人たちの技術的研鑽やマネジメント能力を付与するための研修制度を確立・拡充させることが必要である。

### (3) 地方開発等の企画立案を専任とする担当者のJICA事務所への配置とJOCVのチーム派遣

ネパール政府は地方開発を重点に挙げており、開発事業に関連する中央省庁も一様にその重要性を強調するが、具体的開発プランについては縦割り行政の弊害のため、基本的に省庁間の調整が十分成されていない。地方においては各省庁の地方事務所に地方行政機関

も加わっているが、各々の権限が不明確であり、それらの分業が有効に機能していないため、事態は一層深刻である。この現状においてはネパール側から各地方開発のマスタープランを作成できる行政組織を見出すことは困難である。したがって、現実には地方開発のシナリオは援助する我が国自身で作成することが求められる。その機能は現地JICA事務所に求めることが適当と考える。そのためにはJICA在外事務所の人員拡充をはかり、調査活動や開発計画の作成を専任とするスタッフを常駐させる体制を作ることが必要となる。通常のスタッフ配置のままでは、彼らが努力してもルーティーンの業務のために、なかなか大局的に考える余裕がないからである。もしも早急にこの体制の確立が困難な場合は、現在ある企画調査員制度を拡充し、長期にわたりかつ継続的な企画調査員の派遣を行う必要がある。

また、上記企画担当者に加え、青年海外協力隊(JOCV)の村落開発普及員を併せて派遣することが有効である。地方開発のプロジェクトを実施する場合は村落開発普及員を中心として、例えば農業、手工業、土木施工、看護婦等の複数分野からなる協力隊員をチームとして派遣することも、有効な方法となり得るからである。

2. 開発課題に対する協力検討事例案 (注)

(注):本表は援助実施の決定を意味しない。具体的なプロジェクトの立案・実施に関してはネパール国政府と我が国責任機関が調査、分析を実施した上で決定される。

開発重点課題	協力検討事例	重点対象地域	留意点・その他
<p>1. 食糧安定生産と雇用の創出</p>	<p>&lt;農業生産性の向上(食糧増産)&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 新しい米作の試験・研究・普及体制の整備</li> <li>* 灌漑設備の整備</li> <li>* 農村金融制度の確立</li> <li>* 各種農民共同組合の組織化</li> <li>* 農業投入財流通の活性化</li> </ul> <p>&lt;食糧需給バランスの調節&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 食糧公社の機能強化</li> <li>* 食糧倉庫の建設</li> </ul> <p>&lt;農畜産物の多様化・商品化奨励&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 生物資源の調査・研究・開発</li> <li>* 有用な栽培作物の開発・普及</li> <li>* 消費地近郊での園芸作物開発</li> <li>* 採種事業のための研究・開発</li> <li>* 酪農・畜産の開発及び指導</li> </ul> <p>&lt;流通・市場整備&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 市場施設の建設</li> <li>* 流通にかかわる情報網の整備</li> </ul> <p>&lt;アグロフォレストリー・森林資源の保全&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 飼料木、燃料木の栽培普及</li> <li>* 新しい有畜農法の研究</li> </ul>	<p>テライ、山地、首都</p> <p>テライ</p> <p>テライ、山地、首都</p> <p>テライ、山地、首都</p> <p>テライ、山地</p> <p>テライ、山地</p> <p>山地</p> <p>山地</p> <p>テライ、山地、首都</p> <p>テライ、首都</p> <p>テライ、山地</p> <p>テライ、山地、首都</p> <p>テライ、山地</p> <p>テライ、山地、首都</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 変化に富んだネパールの自然環境に適合し、病虫害に強い多収量品種の改良と普及。二毛作、二期作等効率的な農業経営の指導・普及。当初は篤農家を対象とするなど、効果的な普及方法の採用。</li> <li>* 既設の大規模灌漑施設の維持・管理体制に問題あり。計画・建設の段階から住民の参加を積極的に促し、受け皿としての農民の水管理組合等の組織化を徹底させる。地下水利用の小規模灌漑の整備が効果的。</li> <li>* 特に小農を対象とした経営資金の貸付。そのためには互助会的な小農の組織化が必要。ツーステップローン等も検討の価値あり。</li> <li>* 事業の地方展開を図る時の受け皿としての農民組織、各種事業への積極的な住民の参加を促すための組織、作物の共同出荷、投入財の共同購入等を行うための組織、共有施設の維持・管理・運営を行う組織等農民組合の組織化。</li> <li>* 人口の移動を抑制するため、地域間の食糧の需給バランスを調節する。</li> <li>* 現地調達可能な資機材を最大限利用、施設の標準化が必要。</li> <li>* ヒマラヤ南面の非常に多様な生物相を調査・研究し、その保全を図ると共に有用品種の商品化を推進する。</li> <li>* 豊富な気候的位相を利用した市場性の高い栽培作物の開発・普及。商品作物の共同出荷・流通・販売あるいは投入財の共同購入等を目的とした、農民共同組合の組織化が重要であろう。また生鮮品の流通が困難な場合、余剰農産物の一次加工を行う工夫が必要である。</li> <li>* カトマンズ近郊、テライの都市近郊、あるいは山地での観光拠点近傍で従来栽培されている野菜や果物等の品種の改良・普及。寒冷な気候を利用した柑橘類、リンゴ、ブドウ、柿、栗などの落葉果樹の栽培。</li> <li>* ダイコン、カブ、ニンジン等の種子等。</li> <li>* 消費地近郊での乳製品・畜肉加工・養鶏・人工飼料加工の技術指導、経営指導。</li> <li>* 市場開設の行政指導と共に常設施設の建設が必要である。</li> <li>* 市場の動向、商品の価格等の情報の伝達システムの整備。</li> <li>* 家庭林、地域林の植林普及。併せて改良かまどの普及等の生活改善指導、農業技術の指導が効果的に行われる必要あり。</li> <li>* 従来の伝統的農法は適正頭数より明らかに家畜数が過剰(過放牧)な状態にあり、森林の後退をもたらしている。バランスのとれた持続可能な新しい有畜農法の研究・開発が必要である。</li> </ul>

開発重点課題	協力検討事例	重点対象地域	留意点・その他
2. 人口増加の抑制と健康の確保	<自然災害の軽減>		
	* 水源地植林計画	山地	* 河川の最上流部での植林計画を推進することにより、土砂の流出を抑え、土の保水力を高めて、土砂災害、洪水被害の軽減を図る。
	* 土砂災害危険度評価調査	山地	* 地域毎に地質・地形や植生・社会状況の調査を実施して、崖くずれ、地滑り、土石流等の地盤災害の発生する危険度や、その予想される災害規模の評価を行い、危険度地図を作成する。
	* 氷河湖決壊調査	山地	* 標高4500m付近に無数の氷河湖が存在し、それらが決壊し大規模な洪水・土石流被害が生じている。
	* 河川管理、砂防計画	山地	* 水資源省、森林省、道路・運輸省、農業省等の担当者を対象とした河川管理、砂防技術の研修。
	* 住民への啓蒙活動	山地	* 土砂災害の危険度の高い地域の住民へ、それへの対応策や災害の前兆現象等の啓蒙活動。
	<家族計画の普及>		
	* メディアを利用した概念の普及	テライ、山地、首都	* ラジオ、テレビ、新聞、看板等を利用した宣伝活動。文字を理解しない人々に訴えかける表現や、図絵、AV等の開発。
	* 家族計画巡回指導	テライ、山地、首都	* 医師、看護婦らによる生活改善・衛生概念・母子保健・家族計画の巡回指導。
	* 婦人の地位の向上のための支援	テライ、山地、首都	* W I D の概念の普及・広報のための地方巡回キャンペーンの実施。
	<地方医療体制の充実>		
	* ヘルスポストの建設・拡充	テライ、山地	* 既存のヘルスポストの見直しをし、医薬品・医療用品の供給体制、人材の確保を再検討することが必要。
* レファラルシステムの確立と地方病院の整備	テライ、山地	* 電話もしくは無線による連絡網の確保。	
* 医師・医療技術者の養成		* 国際的な医師資格制度と日本の現行の対ネパール援助における医師・医療技術者養成システムとの関連性を再検討する必要がある。	
<公衆衛生>			
* 簡易水道施設の整備	テライ、山地	* 村落の立地は地形的に非常に多様であるため、それぞれの取水・給水方式は小規模で多様である。それぞれの状況に最適なきめ細かな対応が必要であるとともに、施設の立案・建設に際しては住民の参加が不可欠である。	
* 簡易トイレの設置指導	テライ、山地	* 穴を掘ったしみこみ式のトイレの普及。上述の衛生概念、生活改善の指導と組み合わせる必要がある。	

開発重点課題	協力検討事例	重点対象地域	留意点・その他
<p>3. 構造調整政策と国際収支の改善</p>	<p>&lt;ヒマラヤ山岳観光の振興&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 観光客誘致の広報活動</li> <li>* 国内空路網の整備</li> <li>* 安全航行システムの整備</li> <li>* 国際・国内航空路線強化</li> <li>* 通信網整備</li> <li>* 観光拠点基地の整備</li> <li>* 国立公園・観光ルート の環境整備</li> <li>* 山岳・トレッキングガイド の養成</li> <li>* 新しい観光商品の開発</li> </ul> <p>&lt;製造業による国際収支の改善&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 輸入代替製品の開発</li> <li>* 手工芸品輸出の促進</li> </ul> <p>&lt;家内工業・小規模工業の育成&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 特産品の発掘・流通・市場調査</li> <li>* 有望特産品の技術・経営指導 生産者組合の組織化指導</li> <li>* 小規模金融制度の確立</li> </ul>	<p>テライ、山地</p> <p>テライ、山地、首都</p> <p>首都</p> <p>テライ、山地</p> <p>山地、テライ、首都</p> <p>テライ、山地</p> <p>首都</p> <p>テライ、山地</p> <p>テライ、山地</p> <p>テライ、山地</p> <p>テライ、山地</p> <p>テライ、山地</p> <p>テライ、山地</p> <p>テライ、山地</p> <p>テライ、山地</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 観光客誘致のためポスターの制作・配布。欧米・アジアの拠点での観光情報センターの設置。</li> <li>* 地方空港の滑走路、通信施設、空港事務所等の整備により既設路線の安定運行を確保する。</li> <li>* カトマンズは山間盆地に位置しており、その空港は世界的に離着陸の困難なところとして有名である。最近のいたましい航空機事故の結果を詳細に検討し航行の安全システムの確立を図る。</li> <li>* ネパール王立航空の運営面の組織強化。コンピューターの積極的導入による予約システムの効率化。</li> <li>* 電話・無線通信網整備。</li> <li>* カトマンズをはじめポカラ、ルクラ、ナムチェ等の観光の拠点となる基地での安全な飲料水供給施設、救急医療施設、通信施設等の整備を図る。</li> <li>* エコツーリズムの概念の導入。 登山客、観光客が集中する地域での環境悪化が問題化している。観光客の使用する燃料（ブタンガス、石油）の持込み、登山用具や空かん類等のゴミの持ち帰りや処理を徹底させる。チェックポスト、パトロールの強化</li> <li>* ネパールの地理や生物相の知識、登山技術、応急処置法、衛生知識や各国の料理法、各国語の会話等の研修を行うガイドの養成スクール。ガイドの地位の向上を図るため、ガイドの組織化、ライセンス制度の確立。</li> <li>* 急流河川でのラフティング、テライの国立公園内での象に乗ったサファリなどは、比較的新しく観光客の脚光をあびている観光商品である。新しいトレッキングルートの開発を含め、より多くの観光客を誘致できる新商品の開発、宣伝を行う。</li> <li>* 現在主にインド、中国から輸入されている軽工業品、加工食品等の開発の促進。</li> <li>* 宝飾品、美術、工芸品等、手仕事による製品輸出の促進。</li> <li>* ネパールの山地にはそれぞれの立地条件を生かした、木工品、織物、真鍮製品、ネパール紙、土器類等の特産品が存在する。これら特産品の発掘調査、観光土産や実用品としての市場価値等の調査を行う。</li> <li>* 商品価値の有望な特産品については、デザイン、加工方法等の技術指導を行う。併せて商品の販売を促進するため直営店の出店等の指導。生産者組合組織化などの指導。</li> <li>* 特産品生産者を育成するため、原料の購入、生産設備の拡充等に必要な資金の融資制度。</li> </ul>

開発重点課題	協力検討事例	重点対象地域	留意点・その他
4. 人的資源開発	<p>&lt;教育の充実&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 初等、中等教育教師の養成</li> <li>* 職業教育の拡充</li> <li>* 制度外教育の拡充</li>   <li>* 教科書、カリキュラムの研究</li> <li>* 高等教育機関の充実</li> </ul>	<p>テライ、山地、首都 テライ、山地、首都 テライ、山地</p> <p>首都 テライ、山地、首都</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 養成機関を地方都市に配置し、教師の地方への定着を促進する。定期的に教師への研修を実施する。</li> <li>* 地方の拠点都市に技術学校を重点的に設立、中堅技術者の養成を主目的とする。</li> <li>* 主として、地方の成人に対して識字教育や実学を施すことにより、地方における住民参加型の開発を促進するための人材を養成する。</li> <li>* 特に理数科の小・中・高等学校教科書の改訂。教材の開発。カリキュラム、教育指導方法の研究。</li> <li>* 多くの人材が外国で高等教育を受けており、ネパールを題材とした研究が不十分である。研究者、教師の養成を図り、施設を充実し、自国をテーマとした高等教育の実践。有為な頭脳の流出を抑える。</li> </ul>
5. 基礎インフラストラクチャーの整備	<p>&lt;エネルギー開発&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 農村電化（小規模水力発電開発） <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 発電方式の開発・標準化</li> <li>・ 中央組織、維持・管理システムの確立</li> <li>・ 住民の管理組合の組織化</li> <li>・ 電気利用の生活改善活動</li> <li>・ 発電、配電施設の建設</li> </ul> </li> <li>* 大規模水力発電開発 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 水力資源評価調査</li> <li>・ 国内、国外電力需要予測</li> <li>・ 環境影響評価調査</li> <li>・ 電力消費産業の育成</li> <li>・ 電気、機械、土木技術者の養成</li> <li>・ 付帯施設、本体施設の建設</li> </ul> </li> </ul> <p>&lt;自動車道路建設・整備&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 東西道路整備</li>   <li>* 南北道路整備</li> <li>* 道路維持・管理体制の強化</li> </ul>	<p>山地</p> <p>山地</p> <p>テライ、山地、首都</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 山地では村の立地、周辺部の地形・水文、気象等非常に変化に富んでいる。様々な状況を調査し、それぞれの状況に適合したいくつかの発電・配電方式のタイプを開発し、全体のシステム、部品等の標準化を行う。</li> <li>・ 今後、村落の電化が全国的規模で展開される必要があるところ、都市の電力供給公社とは別の組織が必要である。様々な事故や故障に対応するため、全国的規模の維持、管理システムの確立、あるいは新規の電化を計画する地域の調査、専門家の一時派遣等のシステムの確立が不可欠である。</li> <li>・ 受益者である現地住民の自主管理組合の組織化。施設の建設に先立っての組織化が重要であり、建設後の運転・維持・管理は原則として組合の独立採算性とする。</li> <li>・ 電気の効果的利用法、漏電・感電による事故防止、電力利用の調理法、住民の健康管理等の生活改善指導。</li> <li>・ 施設の設計・建設に当たっては、できるだけ多くの資機材の現地調達、労働奉仕等の形で住民参加が重要であろう。</li> <li>・ 国内主要河川での水文・河床・河岸の動向、水源地域の状況変化等の定期的、継続的な調査（適地、開発規模の選択）</li> <li>・ 国内あるいはインド等の第三国、隣接地域消費地での電力需要の予測調査。</li> <li>・ 電力消費型の製造業の育成、ロープウェイやトロリーバス等の拡張。</li> <li>・ 大規模プロジェクトの発足に先立ち、中・上級技術者の養成が不可欠である。</li> </ul> <p>* アジア・ハイウェイの一部であるテライを縦断する東西道路の早期完成。既存部分の維持管理体制強化。</p> <p>* 東西道路と山地のローカルタウンシップとを結ぶ南北自動車道路の建設。</p> <p>* 既存道路のメンテナンス不足による劣化が著しい。</p>

開発重点課題	協力検討事例	留意点・その他
<p>◎ローカルタウンシップの整備</p>	<p>&lt;農業の振興&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 農産物の商品化</li> <li>* アグロフォレストリーの導入</li> </ul> <p>&lt;家内工業・小規模工業の育成&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 特産品の発掘、開発、市場調査</li> <li>* 有望特産品の技術・経営指導 生産者組合の組織化指導</li> <li>* 小規模金融制度の確立</li> </ul> <p>&lt;新規観光資源の発掘、開発&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* ローカルタウンを拠点としたトレッキングコースの開発</li> <li>* ロッジ、ホテルの経営・技術指導</li> <li>* 観光客向けの園芸作物・畜産品の開発、普及</li> </ul> <p>&lt;社会インフラの整備&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 地方電化計画</li> <li>* 地方水道施設の整備</li> <li>* 地方病院の建設、整備</li> <li>* 教育施設の拡充、整備</li> <li>* コミュニティーセンター、市場施設の整備</li> <li>* 石油、代替エネルギーの普及</li> </ul> <p>&lt;経済インフラの整備&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 道路の建設、維持・管理体制の確立</li> <li>* 電気通信網整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* それぞれの気候に適した園芸作物、換金作物の確保とその栽培の普及。生産者組合の組織化、流通網の整備、市場の確保。</li> <li>* 土壌保全等の環境維持。 有機肥料、家庭燃料の確保。</li> <li>* 活性化による雇用の創出をはかるため、周辺部村落を含めた地域での特産品の発掘、開発、市場調査。</li> <li>* 上述</li> <li>* 上述</li> <li>* 周辺部村落、山岳地域の自然や文化的なアトラクションを発掘し、それらを結ぶ山歩きコースの開発と広報・宣伝活動。美しい山の望観、しゃくなげ・ブルーポピーなどの群落、郷土芸能等かくれた名所の発掘と保護。</li> <li>* 観光客や中央からの出張者を対象とした、宿泊施設やレストラン経営者、従業員への技術指導。金融面での支援が重要。</li> <li>* 観光客やより大きな都市部の需要をターゲットにした、果物・野菜栽培や養鶏を主とした畜産の普及。</li> <li>* 小水力発電によるか、大規模発電施設からの送電によるか経済性を考慮。</li> <li>* 河川水利用の場合は簡易ろ過装置を設置する。山地でのローカルタウンは尾根にそって発達したところが多く送水施設が必要となるため、電化が必須である。</li> <li>* 医師・看護婦・医療技術者が地方に一定期間定着する制度や環境づくりが必要となる。末端のヘルスポスト、上位の病院とをつなぐレファラルシステムの確立により、医療の地方展開を図る。</li> <li>* 特に初等・中等教育の教師や中級技術者を養成する専門学校、高校やカレッジの充実、整備を図る。</li> <li>* 定期市場、倉庫、集会場等の施設を含む、地域住民のためのコミュニティーセンターの建設、整備。集会場施設を利用して識字教育や、衛生・母子保健、手工芸指導等の婦人教育プログラムの組合せが望ましい。</li> <li>* 地方都市住民の生活は、村落から都市生活へ過渡的状況にあり、大多数の住民の燃料は未だ薪に頼っている。人口が集中するにつれ、薪の需要が急増して高値となっている。森林保全の意味からも、燃料用の電気、石油や代替エネルギーの普及が急がれている。</li> <li>* インドとの国境都市とを結ぶ自動車道路の建設。また住民参加を前提としたローカルタウンシップから周辺村落へのミュールトラックの建設も重要であろう。より北部（高地）への早急な自動車道の建設は、土砂災害を助長すること、維持・管理体制の不完全さからも無理がある。</li> <li>* 日本の無償援助等により、地方都市通信網整備が進んでいる。さらに多くの地方都市への拡充が必要。</li> </ul>



# 現 状 分 析 編

## (参考資料)

この現状分析は、ネパールに対する我が国の国際協力に関する事項を研究会で討議するために、タクスフォースが中心となって、基礎的な現状認識および諸先進国、国際機関、我が国の援助の現状を分析したものである。

収集した資料の量や時間等の制約により必ずしも十分なものとはいえないが、ネパールに対する国際協力を考えるうえでの基礎資料として添付した。

本編の分析内容はそれぞれ担当者が執筆したものであり、研究会の意見を代表するものではない。



# 目 次

## 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
2-3-1. 新憲法の公布と地方行政制度の整備 .....	98
2-3-2. 地域開発と地方分権化政策 .....	99
2-3-3. 村開発委員会法 (Village Development Committee Act, 1992) .....	102
2-3-4. 市委員会法 (Municipality Act, 1992) .....	102
2-3-5. 郡開発委員会法 (District Development Committee Act, 1992) .....	104
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
4-2-1. 第1次計画(Five Year Plan: 1956/57～1960/61) .....	127
4-2-2. 第2次計画(Three Year Plan: 1962/63～1964/65) .....	132
4-2-3. 第3次計画(The Third Plan: 1965/66～1969/70) .....	133
4-2-4. 第4次計画(The Fourth Plan: 1970/71～1974/75) .....	138
4-2-5. 第5次計画(The Fifth Plan: 1975/76～1979/1980) .....	139
4-2-6. 第6次計画(The Sixth Plan: 1980/81～1985/1986) .....	145
4-2-7. 第7次計画(The Seventh Plan: 1985/86～1989/1990) .....	148
4-3. 民主体制下の国家開発計画（第8次計画） .....	152

4-3-1. パンチャヤット体制下における経済開発に対する評価	152
4-3-2. 第8次計画(The Eighth Plan: 1992/93~1997/1998)	153
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
5-2-1. 性と年齢	165
5-2-2. 地域	166
5-3. 人口問題と対策	169
5-3-1. 人口増加の抑制	169
5-3-2. 地域間流動の抑制	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
7-1-1. 土地利用の状況	182
7-1-2. 農家の経営規模(土地所有面積)	183
7-1-3. 農業生産	184
7-1-4. 家畜の生産状況	192
7-2. 林業と畜産業との関わり	195
7-2-1. アグロフォレストリーと社会林業	196
7-2-2. 林業政策	197
7-2-3. 畜産業の問題点	198
7-2-4. セクター間調整の試み	199
7-2-5. 各機関の活動例	199
8. 製造業	
8-1. 製造業の現状	202
8-1-1. 製造業の位置付け	202

8-1-2. 家内工業の役割	202
8-1-3. 主な工業分野	203
8-1-4. 主な輸出製品	203
8-1-5. 地域分布	205
8-1-6. 労働者の性別と国籍	206
8-2. ネパール政府の工業政策	207
8-2-1. 工業政策の推移	207
8-2-2. 開発予算	208
8-2-3. 対製造業融資	208
8-2-4. 公営企業	209
8-2-5. 第8次5ヶ年計画における工業政策	210
8-3. 製造業の発展を阻害する要因	210
8-3-1. 内陸国としての条件	210
8-3-2. インドとの関係	211

## 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
9-3-1. 観光客	217
9-3-2. 観光産業	220
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
10-4-1. 電力の現状	229
10-4-2. 農村電化	233
10-5. 代替エネルギー開発	233
10-5-1. バイオガス	233
10-5-2. 小規模水力発電 (Mini-HydropowerとMicro-Hydropower)	235
10-5-3. 太陽熱エネルギー等	235

## 11. インフラストラクチャー

11-1. はじめに	238
11-2. 道路	241
11-2-1. 道路の現状	241
11-2-2. 歴史的経緯と課題	242
11-2-3. 道路開発に対する外国援助	244
11-3. 航空・空港	244
11-3-1. 空港の現状と課題	244
11-4. 電気通信	246
11-4-1. 電気通信の現状と課題	246

## 12. ネパールの自然災害

12-1. 気象災害	252
12-1-1. 豪雨	252
12-1-2. 干ばつ	255
12-1-3. 降雹、風害	258
12-2. 土砂災害	259
12-2-1. 大規模山くずれ、土石流、地すべり	259
12-2-2. 洪水	260
12-2-3. 氷河湖決壊による洪水 (Glacier Lake Outburst Flood ; GLOF)	263
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
13-2-1. 保健指標	268
13-2-2. 疾病・死亡構造	271
13-2-3. 医療サービスの推移と地域別分布	272
13-3. 医療人材養成、供給体制	272
13-3-1. 医学教育と医療人材の育成制度	272
13-3-2. 最近の新しい動向	275
13-4. 医療サービス体制の現状	276
13-4-1. 病院医療サービス	276
13-4-2. プライマリー・ヘルス・ケア (Primary Health Care) サービス	276
13-4-3. 医薬品	277
13-4-4. 医療用具、衛生材料	278

13-5. 我が国の医療協力の実績と問題点 .....	278
13-5-1. トリバン大学医学部医学教育プロジェクト .....	278
13-5-2. 結核対策プロジェクト .....	279
13-5-3. 人口家族計画プロジェクト .....	279
13-5-4. プライマリー・ヘルス・ケア (PHC) プロジェクト .....	279
13-6. 総括 .....	280
14. 教育・人的資源	
14-1. 現状と課題 .....	284
14-1-1. 概要 .....	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 (Basic and Primary Education Project : BPEP) .....	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
14-12-1. 二国間援助 .....	305
14-12-2. 多国間援助 .....	306
15. W I D	
15-1. ネパールの女性の現状 .....	314
15-1-1. 南アジアおよび日本との男女の基本統計指標の比較 .....	314
15-1-2. 平均余命の男女格差とその背景 .....	315
15-1-3. 識字率、就学率 .....	316
15-1-4. 結婚、出産 .....	317
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

16-1-1. 対ネパール援助の歴史的推移	324
16-1-2. ネパール援助の概況	324
16-2. 国際機関による援助	335
16-2-1. IDA	335
16-2-2. ADB	339
16-2-3. UNDP	339
16-3. 二国間援助	343
16-3-1. 米国	343
16-3-2. ドイツ (旧西ドイツを含む)	345
16-3-3. 英国	347
16-3-4. スイス	351
16-3-5. カナダ	351
16-3-6. 北欧諸国の援助	351
16-3-7. フランス	360
16-3-8. インド	360
16-3-9. 中国	360
16-4. NGOによる援助	362
16-5. 日本の対ネパール援助	362
16-5-1. 援助額の推移と援助の動向	362
16-5-2. 形態別援助の特徴	368
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クスフォース名簿	380

## 図表リスト

表 1 - 1. 1991年 5 月国会選挙での党別・経済開発区別獲得議席と各党得票率

図 2 - 1. ネパール中央行政機構 (1991年10月現在)

図 2 - 2. パンチャヤット体制 (民主化前の行政組織)

図 2 - 3. 地方行政機構 (1992年現在)

表 2 - 1. 1992年各地方自治体選挙結果

図 3 - 1. 主要経済指標成長率 (%)

表 3 - 1. 地域分布

表 3 - 2. 耕地と経済人口の地域分布 (1981/82)

表 3 - 3. 基礎経済指標

表 3 - 4 - 1. 農業生産: 食糧穀物 (播種面積、生産量、単位面積当たり生産量)

表 3 - 4 - 2. 農業生産: 商品作物 (播種面積、生産量、単位面積当たり生産量)

表 3 - 5. 対外貿易

表 3 - 6. 国際収支表

表 3 - 7. 政府財政

表 4 - 0. 国家開発計画の概要 (第 1 次計画～第 8 次計画)

表 4 - 1 - 1. 第 1 次計画 政府開発支出・分野別内訳 (計画および実績)

表 4 - 1 - 2. 第 1 次計画 政府開発支出・財源内訳 (計画および実績)

表 4 - 1 - 3. 第 1 次計画 主要案件の具体的目標と終了時の達成度

表 4 - 2 - 1. 第 2 次計画 政府開発支出・分野別内訳 (計画および実績)

表 4 - 2 - 2. 第 2 次計画 政府開発支出・財源内訳 (計画および実績)

表 4 - 2 - 3. 第 2 次計画 主要案件の具体的目標と終了時の達成度

表 4 - 3 - 1. 第 3 次計画 部門別・分野別支出計画

表 4 - 3 - 2. 第 3 次計画 政府開発支出・分野別内訳 (計画および実績)

表 4 - 3 - 3. 第 3 次計画 政府開発支出・財源内訳 (計画および実績)

表 4 - 3 - 4. 第 3 次計画 主要案件の具体的目標と終了時の達成度

表 4 - 4 - 1. 第 4 次計画 部門別・分野別支出計画

表 4 - 4 - 2. 第 4 次計画 政府開発支出・分野別内訳 (計画および実績)

表 4 - 4 - 3. 第 4 次計画 政府開発支出・財源内訳 (計画および実績)

表 4 - 5 - 1. 第 5 次計画 部門別・分野別支出計画

- 表 4-5-2. 第 5 次計画 政府開発支出・分野別内訳 (計画および実績)
- 表 4-5-3. 第 5 次計画 政府開発支出・財源内訳 (計画および実績)
- 表 4-6-1. 第 6 次計画 部門別・分野別支出計画
- 表 4-6-2. 第 6 次計画 政府開発支出・分野別内訳 (計画および実績)
- 表 4-6-3. 第 6 次計画 政府開発支出・財源内訳 (計画および実績)
- 表 4-7-1. 第 7 次計画 部門別・分野別支出計画
- 表 4-7-2. 第 7 次計画 政府開発支出・分野別内訳 (計画および実績)
- 表 4-7-3. 第 7 次計画 政府開発支出・財源内訳 (計画および実績)
- 表 4-8-1. 第 8 次計画 部門別・分野別投資計画
- 表 4-8-2. 第 8 次計画 政府開発支出・分野別内訳 (計画)
- 表 4-8-3. 第 8 次計画 政府開発支出・財源内訳 (計画)
- 表 4-8-4. 第 8 次計画 各セクターにおける主要項目の具体的目標値および計画値

図 5-1. 年齢階梯別人口構成 (1981年)

- 表 5-1. 地域別人口の推移 (1952/54年~1991年)
- 表 5-2. 人口の推移 (男女比)
- 表 5-3. 地域間人口移動 (ネパール人のみ、国内移動)
- 表 5-4. 地域別人口移動 (国外)
- 表 5-5. 都市別人口の推移

図 6-1. ネパールの言語系統概略

- 表 6-1. 言語別人口推移
- 表 6-2. 宗派別人口 (1981年)

図 7-2-1. ネパールの植生

- 表 7-1-1. 土地利用状況 (第 7 次計画)
- 表 7-1-2. 生態的地帯区分別の土地利用状況
- 表 7-1-3. 土地保有規模別農家戸数 (1981/82)
- 表 7-1-4. 主要穀類作物の生産状況
- 表 7-1-5. 主要穀物の平均収量の推移
- 表 7-1-6. 生態的地帯別 イネの生産状況
- 表 7-1-7. 生態的地帯別 トウモロコシの生産状況
- 表 7-1-8. 生態的地帯別 小麦の生産状況
- 表 7-1-9. 生態的地帯別 大麦の生産状況
- 表 7-1-10. 生態的地帯別 雑穀の生産状況

- 表7-1-11. 1974/75 を 100とする食糧作物の生産指数
- 表7-1-12. 主要穀類の生産と消費の年次・地域別バランス(1985/86~1988/89)
- 表7-1-13. 換金作物の生産状況
- 表7-1-14. テライおよび山岳・丘陵地帯の標高別野菜作目と果樹作目
- 表7-1-15. ネパールの野菜類の生産量
- 表7-1-16. ネパールの果樹の生産量
- 表7-1-17. ネパールの家畜頭羽数の推移
- 表7-2-1. ネパールの森林収入 (1980/81~1988/89)

- 表8-1. 製造業GDP
- 表8-2. 産業別地域別生産額
- 表8-3-1. 工業生産指数
- 表8-3-2. 工業生産指数 (内訳)
- 表8-4. 製造業輸出
- 表8-5. 地域別産業別工場数・労働者数
- 表8-6. 主要工業地
- 表8-7. 労働者国籍・性別
- 表8-8. 開発予算
- 表8-9. 産業融資
- 表8-10. 公営企業

- 表9-1. 外国人旅行者数と滞在日数
- 表9-2. 旅行者数 (地域別)
- 表9-3. 観光産業による外貨収入
- 表9-4. 旅行者数 (目的別)
- 表9-5. ホテル数

- 図10-1. バイオガスの利用模式図
- 表10-1. エネルギー消費構造
- 表10-2. エネルギー部門関連省庁
- 表10-3. 森林面積と木材資源量
- 表10-4. 人工造林面積
- 表10-5. 既設発電設備 (1992年2月)
- 表10-6. 電力需給動向
- 表10-7. 電力需要予測比較

表10-8. バイオガス設置数

表10-9. 水力タービン設置推定数 (Micro-Hydropower)

表11-1. ネパール国内の道路の分類、タイプ、延長

表11-2. 道路総延長と裨益対象人口および面積

表11-3. 運輸部門の予算と支出実績

表11-4. 重要幹線道路の総延長、建設期間、および援助国

表11-5. ネパールの空港の施設概要

表11-6. 電気通信分野への投資

表11-7. 都市、地域別電話の普及状況 (1991年6月現在)

表11-8. 開発区・県 (Zone) ・郡 (District) の電話の普及状況

図12-1. ネパール西部、中部、東部の山間部における降水量の季節変化 (1961~70)

図12-2. ジェット気流のわずかな南北変位にともなう、ヒマラヤ・チベット山塊付近の偏西風循環パターンの変化

図12-3. 平均年間降雨量分布 (1971年~1985年)

図12-4. ポカラと隣接する山脈

図12-5. 主要作物の作付表

図12-6. ネパール山岳地域におけるモンスーン季 (6~9月) の降水量とその前の冬から春 (1~4月) の降水量の相関

図12-7. ヒマラヤにおろし風をもたらす時の偏西風波動の地形による変形の模式

図12-8. 1988年9月に発生した地滑りの平面図 (破線は推定断層を示す)

表12-1. 最大の日降雨量記録 (1970年~1975年)

表12-2. 降雨量記録

表12-3. 自然災害による損害 (1983/1984年度~1985/1986年度)

表12-4. ヒマラヤ地区で発生した主な地震

図13-1. トリブバン大学医学部 (IOM-TUTH) 教育課程概要

表13-1. ネパールの保健指標

表13-2. 主な保健指標の国際比較 (1990)

表13-3. 入院患者数からみた疾病構造

表13-4. 死亡率の高い疾病、全ネパール (1984/85年度)

表13-5. 保健医療サービスの推移

表13-6. 地域別医療施設数 (1991年)

表13-7. ネパールにおける医療サービス体制

- 図14-1. 小学校就学率 (1989年~1990年)
- 図14-2. 中学校就学率 (1989年~1990年)
- 図14-3. 高校就学率 (1989年~1990年)
- 図14-4. 都市・地方別、男女別識字率
- 図14-5. ネパールの年齢別教育制度 (1992年現在)
- 図14-6. ネパールの教育制度 (1992年、国家教育委員会による改革案)
- 図14-7. ネパール教育文化省 (1992年現在)
- 図14-8. ネパールの各開発区 (地方レベル) の教育管轄組織図 (1992年現在)
- 表14-1. ネパールの小学校に関する数値の推移 (1980年~1991年)
- 表14-2. ネパールの教育における男女差
- 表14-3. 初等教育における女性教員の比率
- 表14-4. ネパールの教育予算
- 表14-5. 南アジア諸国連合 (SAARC)における教育予算の推移の比較
- 表14-6. 国別就学率の比較 (南アジア諸国)
- 表14-7. ネパールの教育における留年、中途退学 (ドロップアウト)
- 表14-8. 教育水準別政府教育予算配分の推移 (1975/76-1989/90)
- 表14-9. 外国援助による教育文化省のプロジェクト (金額と項目別)
- 表14-10. ネパールの教育分野に対する主な援助
- 表14-11. ネパールの中学校に関する数値の推移 (1980年~1991年)
- 表14-12. ネパールの高校に関する数値の推移 (1980年~1991年)
- 表14-13. トリブバン大学学生数
- 表14-14. トリブバン大学専攻分野別学生数の推移
- 表14-15. 開発区別・専攻別高等教育 (大学) 在籍者数
- 表14-16. 成人教育に対する予算の推移 (1985年-1990年)
- 表14-17. 対象者別ノンフォーマル教育プログラム数 (1989年)
  
- 図15-1. 第1学年から第10学年までの男女の就学率の格差
- 図15-2. 学校通学者、非通学者の男女別一日の労働時間
- 図15-3. 居住地別女性の結婚年齢
- 図15-4. 山岳、丘陵、テライ、カトマンズ盆地別女性の結婚年齢 (1971年、1981年)
- 表15-1. 南アジアおよび日本の女性に関する基本データ
- 表15-2. ネパールにおける0才から14才までの男女の人口比率 (1990年推定値)
- 表15-3. 年齢別、男女別の子供の1日あたりの労働時間比較

- 表16-1. 対ネパール二国間援助額の推移 (1951/52~1990/91年)
- 表16-2. DAC諸国による二国間援助額 (主要ドナー別) の推移 (1970~1990年)
- 表16-3. ネパール国家歳出とそれに占める外国援助の割合 (1974/75~90/91)
- 表16-4. DAC諸国による対ネパール二国間援助実績 (1970~1990年)
- 表16-5. 国際機関による対ネパール援助実績 (1970~1990年)
- 表16-6. 国際機関 (主要ドナー別) による対ネパール援助実績 (1970~1990年)
- 表16-7. ネパール国家開発計画・開発総支出の配分 (予算)
- 表16-8. ネパール開発支出 (実績)
- 表16-9. 外国援助のセクター別支出配分 (実績)
- 表16-10. 債務返済比率の推移
- 表16-11. IDAの対ネパール援助プロジェクト一覧 (1985/86~1991/92年)
- 表16-12. IDAの対ネパールセクター別支出実績 (1991年)
- 表16-13. ADBの対ネパールセクター別借款実績 (1990・12・31現在、累計)
- 表16-14. ADBの対ネパール借款一覧 (1985~1990年)
- 表16-15. 第5次国別プログラムにおける重点分野と予算配分
- 表16-16. UNDP国別プログラムにおけるセクター別支出配分
- 表16-17. UNDPによる対ネパール援助一覧 (抜粋)
- 表16-18. 米国の二国間ODA上位10か国
- 表16-19. 米国の対ネパール援助額の推移 (1970~1990年)
- 表16-20. 米国の対ネパール援助一覧 (抜粋)
- 表16-21. 米国の対ネパール援助セクター別支出配分 (1990年)
- 表16-22. ドイツの二国間ODA上位10か国
- 表16-23. ドイツ (旧西独) の対ネパール援助額の推移
- 表16-24. ドイツによる対ネパール援助一覧 (抜粋)
- 表16-25. ドイツの対ネパール援助セクター別支出配分 (1989年)
- 表16-26. 英国の二国間ODA上位10か国
- 表16-27. 英国の対ネパール援助額の推移
- 表16-28. 英国の対ネパール援助一覧 (抜粋)
- 表16-29. 英国の対ネパール援助セクター別支出配分 (1990年)
- 表16-30. スイスの対ネパール援助額の推移 (1970~1990)
- 表16-31. スイスの対ネパール援助一覧 (抜粋)
- 表16-32. スイスの対ネパール援助セクター別支出配分 (1990年)
- 表16-33. カナダの対ネパール援助額の推移 (1970~1990年)
- 表16-34. カナダの対ネパール援助一覧 (抜粋)
- 表16-35. カナダの対ネパール援助支出配分 (1990年)

- 表16-36. 北欧諸国の対ネパール援助セクター別支出配分 (1990年)
- 表16-37. デンマークの対ネパール援助一覧 (抜粋)
- 表16-38. フィンランドの対ネパール援助一覧 (抜粋)
- 表16-39. ノルウェーの対ネパール援助一覧 (抜粋)
- 表16-40. スウェーデンの対ネパール援助
- 表16-41. フランスの対ネパール援助一覧 (抜粋)
- 表16-42. フランスの対ネパール援助セクター別支出配分 (1989年)
- 表16-43. インドの対ネパール援助セクター別配分
- 表16-44. インドの対ネパール援助一覧 (抜粋)
- 表16-45. 中国の対ネパール援助セクター別配分
- 表16-46. 中国の対ネパール援助一覧 (抜粋)
- 表16-47. NGOの対ネパール援助セクター別支出配分
- 表16-48. NGOの対ネパール実施中援助一覧 (抜粋) ①
- 表16-48. NGOの対ネパール実施中援助一覧 (抜粋) ②
- 表16-49. 日本の対ネパール援助額の推移 (1970～1991年)
- 表16-50. 日本の対ネパール有償資金協力及び無償資金協力実績
- 表16-51. 日本のネパールに対する研修員受け入れ、専門家派遣、調査団派遣、協力隊派遣実績 (1952～1990年累計実績)
- 表16-52. 日本の対ネパールプロジェクト方式技術協力案件
- 表16-53. 開発調査案件 (1990年度、1991年度実施)



# 1. 政 治

# 1. 政治

井上恭子（委員）

## 1-1. 複数政党制民主主義の実現

ネパールの政治体制は1990年に、それまでの絶対王制から複数政党民主主義立憲君主制へと転換をとげた。この政治体制の転換は、1990年初頭から始まった民主化要求運動の成果である。この運動は、過去30年間にわたって活動を禁止されてきた政治政党が、復権を求めて1990年に組織した大衆運動であった。民主化要求運動は、1990年3月、4月と全国的な盛り上がりを見せ、次第に国家権力との暴力的衝突を伴うようになった。いくつかの硬軟取り混ぜた対応にもかかわらず運動は収束せず、かえって暴力化、拡大の様相が強まったことから、国王側は事態収拾のために政治体制の変革を約束した。こうして反体制・民主化運動は、王制から政党政治への政治体制転換を実現することに成功した。1990年11月には新憲法が發布され、この憲法に従って1991年5月に国会議員選挙が実施された。その選挙の結果を受けて、ネパール・ कांग्रेस（以下NC）によるG. P. コイララ政権が誕生した。

1990年の民主化運動が実現した新政治体制を理解するために、まず、政治制度の転換の背景と経過を理解しておく必要がある。

ネパールの近代政治史を、1951年の「王政復古」を起点にとらえるならば、それ以降の40年間、政治はほぼ絶対的な王制のもとに運営されてきたといえる。ただしその間、政党政治が不在だったわけではない。王政復古に続く10年間は、政党参加による政治体制が模索された。それまで百年間にわたって続けられてきたラナ家一族による摂政体制を倒し、王政復古の実現に寄与したNCを始めとする政党は、王制下での政党政治の確立を目指した。

王政復古は、ラナ家摂政体制のもとで実権を剥奪されていたトリブバン国王が、1950年11月6日にカトマンズのインド大使館に保護を求め、2日後にインドに亡命したことに端を発している。これと前後して、ラナ体制に反対し、政治の民主化を求めるNCの運動が活発化した。王政復古は、1951年1月にラナ政権が、国王の復帰、新内閣の発足、1952年に総選挙を実施、反政府政治動家への恩赦などに合意して、実現した。この合意に従い、同年2月に、ラナ家、国王、NCの三者代表からなる暫定内閣が成立した。

暫定内閣の成立後は、国王と政党の間に政治の実権を巡る抗争が始まった。王政復古に続く10年間、国王は、政治参加の正統性を主張するNCに対して、権力分与を徹底的に拒んだ。暫定内閣の解任、後任内閣の樹立と解任が繰り返され、1952年に約束された総選挙は延期され、1955年に一旦は、総選挙の日程を1957年10月と設定されたが、それも延期された。結局、総選挙が実施されたのは1959年2月であった。選挙の布告は1957年12月で、選挙投票の直前になって憲法が公布された。この1959年憲法の最大の特徴は、国王に最高

権限を委ねることを明記している反面、民主的政治機構には言及がないことである。この憲法に従って国会選挙が実施され、選出議席数 109のうち73をNCが獲得し、ネパール初の民選内閣として1959年5月にB. P. コイララ内閣が誕生した。

この初の民選内閣は、当然、政治権力のあり方、つまり王権の削減と権限の移管を要求して、国王と激しく対決した。これに対して国王は、翌1960年2月にコイララ内閣を解散、憲法を停止、議会を解散、政治家の逮捕という強硬手段にでた。1960年のこの事件以降、ネパールの政治体制は、王権の強化が進む一方、政治・政党活動の禁止により活動家は、国内では運動を放棄し、あるいは地下に潜行し、また、インドなど国外に逃れて武装闘争も含む反政府運動を展開するという、抑圧と対立の時代を迎えた。政治体制の面では、1962年公布の憲法で、国王を頂点として国、県、郡、市町村の各レベルでの評議機関（パンチャヤット）を通して全国を統治するという「パンチャヤット体制」が導入され、この制度のもとに王制による上からの国家統治が進められていった。1960年代から1980年代にかけては、さまざまな揺れはあっても国王親政のもとで上位下達的な政治システムが運営されてきたことでは変わらない。

パンチャヤット体制に対する反対運動は、1970年代にいくつかの散発的なゲリラ活動を生んだあと、1979年4月に大きな緊張状態をつくりだした。学生のデモ隊と警官隊との衝突がカトマンズで起きたのをきっかけに、地方でも暴動や抗議運動が続いた。政府はこれに対して、NCや共産党の指導者を逮捕するという強行策に出たが、これが反感を呼び暴動が反体制運動、反王制運動に展開する気配を見せた。事態の急変に懸念を抱いた国王は、1979年5月24日宣言で、現行パンチャヤット制度維持の是非を問う国民投票の実施を約束した。この動きの背景には、パンチャヤット制度の是非を問うことで、王制という聖域を守りたいという国王側の判断が窺われる。国民投票は1980年5月に実施され、結果は、パンチャヤット体制支持が有効投票数の54.8%、反対は45.2%と、きわどい差でパンチャヤット体制が支持された。この投票結果では、反対票の多さに注目すべきであろう。

国民投票での反対票の多さは、政府に体制の手直し着手を余儀なくさせた。1980年12月に公布された改正憲法は、これを反映している。最大の改正点は、それまで間接選挙で選出されていた国家パンチャヤット（国会）を成人普通選挙とした点である。しかし政治体制から政党と反体制勢力を排除する思想は変わってはおらず、政党活動は禁止されたままであった。1980年代は、王室政府が、締め付けと妥協のバランスをとりながら統治を維持しようとして苦慮した時代であったが、それだけでは政治的な不満は收拾されず、体制批判は、最終的には1990年の反体制・民主化運動へとつながっていった。

パンチャヤット体制が維持されるためには、国民の合意と支持が不可欠である。しかしパンチャヤット体制に関して国民の一致した合意が得られていないことは、1980年の国民投票の結果から明白であり、また、その後の政治動向からも読み取れる。体制への批判と反対が緩まない事情は、この時期の経済実績を検討することでも理解できる。1974/75年

度から1985/86年度までの年平均経済成長率（GDP）は3.6%である<sup>(1)</sup>。一方、人口増加率は過去10年間で2.66%（1981年国勢調査）という高い数値を示している。生産面では、最重要の経済部門である農業（1981/82年にGDP構成比60%）の成長率が低く、かつ不安定であることが、安定した経済成長の実現を阻み、農村失業を増大させている。開発計画に基づく経済開発は、生産基盤・社会基盤の整備など様々な成果を生んではいるが、地域による経済格差拡大の問題、貧困・失業問題、必要物資の安定供給の問題などが目に見えて改善されてきたとは言えない。また、経済開発の実態も、過大な外国援助依存をさらに強める方向にしか進んでいない。外国援助依存の経済開発の点で1970年代末から1980年代にかけて明白になってきたことは、国内資金不足から援助消化能力が低下してきたという、資金不足に喘ぐ貧困国共通の現象であった。このことは、必然的に、バランスのとれた経済開発計画の遂行を不可能にした。国民生活の面では、このような経済開発の展開が、格差意識を先鋭化させたり、貧困・失業、物不足、物価騰貴への不満を表面化させるようになった。このような不満と反対が1990年の反体制・民主化運動の盛り上がりと成功の背景として潜在していた。

1990年の反体制運動には、その前年1989年のインドとの紛糾が重要な意味を持った。インドとネパールの間には、貿易協定と貨物通過協定が結ばれている。これらの協定は、もとは一本の貿易・通過協定であったが、1978年に二つの協定に分けられた。貿易協定は1983年に一旦更新され、その期限は1988年に切れた。この貿易協定更新の話し合いが翌年3月に決裂し、インドは、この協定と、まだ期限の残る貨物通過協定の両協定の失効を宣言したのである。これと同時にインドは、従来貨物通過地点として認めていた15地点のうち主要2地点（ピラトナガルとビルガンジ）を除き封鎖した。この2地点はネパール貿易の8割以上を扱うため、貨物取扱いの上での封鎖の影響は少ないといえるが、インドが協定にもとづいて行なっていた物資の供給を中止もしくは滞留したため、影響は大きかった。特に、インドに供給を頼っていた石油製品などの必需物資の不足は、物価騰貴のみならず経済活動に大きな支障を生んだ<sup>(2)</sup>。

このインドによる「経済封鎖」事件のもっとも興味深い点は、経済封鎖によってもたらされた物価騰貴、品不足、経済活動への阻害という事態に対する国民の不満が、「封鎖」の主体であるインドではなく、ネパール政府に向かった点である。対インド外交の失敗でこのような事態を招いたとして、ネパール政府の責任が問われたのである。この根底には、国民の間に、対インド関係がネパールにとって最重要であり、インドに対しては慎重に対処すべきであるという共通認識が存在しており、今回政府がインドへの対応を誤ったことが事態の悪化を招いたとする評価がかなり行き渡っていたのではないかと考えられる。

「経済封鎖」の被害という点では、輸入財への依存度が高い都市部や農業先進地帯が被った被害が大きい。たとえば石油製品不足は、輸送部門、生産部門、電力部門に影響し、さらに、家庭用灯油・プロパンガス不足を招いた。こうした輸入財の品不足に加えて、商人

による投機的な買い占め、売り惜しみがああり、物価騰貴を招き、経済生活、生産活動に大きな支障をきたした。「封鎖」が引き起こした経済的被害は政府への不満を高めた。これが1990年の反体制・民主化運動の背景にあった。

## 1-2. 新憲法と新政治体制

1990年1月18日に首都カトマンズでNCが非合法の大衆集会を組織し、反体制・民主化運動推進の決意表明をおこなった。NCは2月18日に、再度大衆集会を開き、ここで「大衆蜂起」を国民に呼びかけた。集会には左翼7党からなる統一左翼戦線が参加し、両者は共闘を組んで民主化要求の全国運動を進めることを宣言した。国王の権限を制限した立憲君主制の導入、複数政党制の復活、パンチャヤット制度の廃止、新憲法制定などが要求の中心であった。この集会と、それに続くデモ行進を皮切りに、過去30年間で最大規模となる大衆運動が始まった。運動はカトマンズだけでなくビラトナガル、ポカラ、ビルガンジなどの主要都市でも展開され、極めて短期間のうちにさらに地方にも広がっていった。この運動は、以降、急速に拡大していき、治安警察隊との衝突を繰り返し、4月6日の死者50人を出した衝突事件の後、国王から大幅な政治改革の約束を引き出してようやく終結した。

国王の正式声明は、4月16日の全国放送で出され、その中で国王は、反体制派の要求の受け入れ、パンチャヤット制度の廃止、複数政党制の確立、憲法改正委員会の設置、民主化運動の犠牲者の遺族への補償と死亡事故の責任追及、政治犯の釈放などを約束した。これに続き、総選挙実施までの選挙管理内閣（暫定内閣）が、NCのバットライ書記長を首相に結成され、4月19日に就任した。内閣は、NCから4人、統一左翼戦線から3人、国王任命が2人、無党派2人の構成である。

政治体制改革で約束された新憲法は、1990年11月9日に公布された。新憲法の内容はおおむね民主化運動側の要求に沿ったものである。ここで、新政治体制の内容を理解するために、旧憲法と対比しながら、新憲法の特徴点を見ておきたい。

先ず前文では、旧憲法は国王主権とパンチャヤット制度を明記し、これに対して新憲法は主権在民と基本的人権の保障をうたっている。新憲法は、国民の民主化運動を評価し、「成人普通選挙、議会制政府、立憲君主制、複数政党民主主義、司法の独立」を明記している。憲法の公布は新旧憲法とも国王が行なうとなっているが、新憲法は、「閣僚会議の助言と同意のもとづき」という言文がつけ加えられており、国王の憲法公布権限を制限している。

「国家の規定」では、旧憲法が国王への国民の忠誠を国家構成要素としてあげているのに対して新憲法は、国家は国家の独立と統合をともに願う国民で構成されるとしている。また旧憲法が国家を、「独立、不可分、主権、王制、ヒンドゥ国家」と規定しているのに

対して、新憲法は「多人種、多言語、民主的、独立、不可分、主権、ヒンドゥ、立憲君主国」と規定し、国民主権を再度うたっている。この章ではまた、国語に触れているが、新旧憲法ともにデヴァナガリ文字のネパール語を国語とすることでは同じであるが、新憲法は、ネパール語を国語で公用語とすると述べると同時に、国内で母語として話される言語は「国の言語」とするとし、多言語国家の実態に合わせている。

国民の権利では、旧憲法は「基本的義務と権利」とあるが、新憲法は単に「権利」となっており、ここにも両憲法の性格の違いが現れている。旧憲法は国民の基本的義務を国王への献身と忠誠とし、そのうえで平等権、言論、集会、結社、移動・居住、財産取得・処分の自由を認めるが、政治団体は禁止し、予防拘禁を認めている。これに対して新憲法は、先ず基本権として法の前での平等をうたい、宗教、人種、性、カースト、部族、イデオロギーによる差別を否定し、思想、表現、集会、結社、移動・居住、職業の自由を保障、予防拘禁への適用条件を明記している。新憲法作成の折に、宗教・信仰に関していかなる扱いをするのかが一つの焦点となっていた。新憲法では予想どおり信仰の自由を認めているが、ただし「強制的に改宗させてはならない」としており、宗教布教の自由は認めていない。

旧憲法の「パンチャヤット制度の指導原則」の条項は、パンチャヤット制度が廃止されたため新憲法にはない。新憲法では代わりに「国家指導原則と政策」となっている。この標題からもわかるとおり、両憲法のこの部分の相違は大きい。旧憲法はパンチャヤット制度の強化を目的としており、新憲法は、自由、福祉、公正、社会各層の調和などを強調し、自律的国民経済の建設を目指し、資源集中、搾取をくい止めるとしている。また国民参加の民主主義が再度強調されている。また「国王」に関しては、旧憲法は、アーリア文化とヒンドゥ教の信奉者である国王は国家主権者であり、立法、司法、行政権限を掌握すると定めている。しかし新憲法は、アーリア文化とヒンドゥ教の信奉者である国王としている点は変わらないが、国家主権者とはせず、「国家のシンボル」と表現している。

「閣僚会議」にも大きな変更があった。旧憲法は、閣僚会議の任免権を国王に与え、閣僚会議は国王を補佐し助言するものとしているが、新憲法は、国王は閣僚会議の助言のもとに行動するとし、閣僚会議は（国王ではなく）議会に責任をもつとして、議会と閣僚会議の権限・機能が国王に依拠しないことを明言している。「議会」に関しても内容は大きく異なっている。旧憲法は、パンチャヤット制度を説明しているが、パンチャヤット制度が廃止された新憲法では、新政治体制のもとでの国会の機能が説明されている。新制度では下院に相当する代議員会議と上院にあたる国家評議会の2院制が採用され、前者は定数205、一人一区の小選挙区制で有権者は18歳以上で一人一票を持つ成人普通選挙で選出され、任期は5年である。国家評議会は、定数60、内訳は国王任命が10人、代議員会議が少なくとも3人の女性を含む計35人を選出し、各開発区（全5区）から3人の計15人が、いずれも間接選挙で選出されて加わる。両議会とも一般案件は出席議員の過半数をもって可

決される。法案は、両院で可決後、国王の承認をもって成立するが、国王に法案を国会に差し戻す権利が認められており、しかしその場合も、両院が再度可決した場合は国王は承認を与えるものとされ、議会の優越は明らかである。

司法に関して特記すべきことは、新憲法で、最高裁判所、控訴裁判所、郡裁判所の3層の裁判所制度が導入されたことである。旧憲法には最高裁判所についてのみ記述がある。新憲法では新しい裁判所制度とともに判事の任免に関して、国王が任免することとしているが、その前段階として憲法で規定された独立機関「憲法評議会」に人事権限をあたえている。この点は、旧憲法が任免権を国王に委ねていたことと大きく異なっている点である。国王の任免権の削減は、会計監査官、公務員人事委員会、選挙委員会、法務長官の箇所でも見られる。旧憲法ではそれぞれ国王による直接任命となっているが、新憲法では、上述の憲法評議会の人選、法務長官の場合は首相の勧告にもとづき国王が任命することとなった。「非常事態」条項にも変化がみられ、新憲法下では国王の「非常事態」権限が制限されている。

「憲法改正」に関する新旧憲法の相違は大きい。旧憲法は、憲法改正権限を国王に全面的に委ねているが、新憲法では、議会の改正権が確立され、憲法改正法案は議員総数の3分の2以上の賛成で成立すると明記されている。議会差し戻しという手段による国王の異議提出も認められているが、国王が議会に差し戻した憲法改正法案が原案どおりもしくは修正されて再度可決された場合、国王は30日以内に法案に承認を与えなければならない。

「国軍の統帥権」は、旧憲法では国王に委ねられると明記され、軍最高司令官は国王が任命するとなっている。しかし新憲法では、統帥権は国王にあるとする点では変わらないが、首相を議長とし、国防大臣と軍総司令官が参加する「国家防衛評議会」が、国王に軍事行動と軍行政について助言を与え、国王は助言に従うと定められている。また、軍司令官は、首相の勧告にもとづき国王が任命することとなった。このように新憲法では、国王の軍統帥権に制限がつけられた。

新旧憲法の比較で、そのほかに興味ある点は、条約、協定の承認、批准に関する箇所である。これは旧憲法にはなく、新憲法で初めて扱われている。新憲法は、平和友好、防衛・戦略同盟に関する条約のように国全体に深刻な影響を持つ、または、長期的に拘束するもの以外は、議会過半数の賛成で承認・批准されるとするが、平和友好、防衛・戦略同盟、国家領域、天然資源とその利用に関する条約・協定は、両院3分の2以上の賛成を批准のための条件として定めている。特に、天然資源とその利用に関する条約を特記している点は、ネパール最大の天然資源である水資源の利用（つまりインドとの共同利用）を巡って議論が常に紛糾するだけに、高まりつつある資源ナショナリズムに配慮していると考えられる。

新憲法のもとでの国会（代議員会議つまり下院）議員選挙は1991年5月12日に実施された。選挙には、NCと左派、これにパンチャヤット体制下で活動していた旧体制派の民族

民主党（チャンド派とタパ派の2派）が加わった。1990年の民主化運動で共闘したNCと統一左翼戦線は、選挙を前に袂を分かち、統一左翼戦線を組んでいた7党も戦線を解消した。その後、1991年1月に、左派の中心勢力であるマルクス・レーニン主義ネパール共産党とマルクス主義ネパール共産党が合併し、統一マルクス・レーニン主義ネパール共産党（CPN（UML））を結成した。地域政党も出現した。ネパール・サドゥバヅナ党（ネパール福祉党、NSP）と称し、ネパール南部のインド国境地域で生まれた。党首は元NC黨員である。テライ地方は、インドのガンジス平原の北部に位置し、人種的にも経済・文化的にもインドとのつながりが強い。またテライは平地であるため、地理・地形的に開発条件が不利なネパールのなかでは生産性が高く、今後の成長の可能性も大きい地域である。NSPは、テライの特殊性と利益の擁護を主張するだけでなく、テライから国家への経済的な貢献に比して政治・社会的には応分の処遇を得ていないという不満を表明して、支持を訴えた。

選挙は、NCとCPN（UML）の2大政党を軸にNSP、旧体制派、その他の左派政党が加わって争われた。選挙結果は、表1-1のとおりである。経済開発区別党別獲得議席数、政党別得票率をまとめてある。NCが過半数の110議席、CPN（UML）が69議席を獲得した。この2党の獲得議席と、前年の民主化運動に参加していたその他の左派政党の議席を合わせると、総議席の93.7%となる。このことは、この国会選挙で、民主化運動への国民の支持が再確認されたことを示している。旧体制派の両派は合計で4議席にとどまり、それぞれの党首は落選した。テライのNSPは、中央部開発区を中心に6議席を獲得し、その存在を示した。

NCとCPN（UML）の対決は前者に凱歌があがったが、地域的にみると別の様相が認められる。特に顕著なのは、全国的な結果とは逆の結果を生んだカトマンズ首都決戦である。カトマンズ首都圏の10議席のうち、NCはわずか2議席しか獲得できず、暫定首相のバッタライほかNCの大物が支持した候補者さえ落選するという結果であった。一方、CPN（UML）は6議席を獲得し、残る2議席も左派政党が獲得した。首都圏でこのように逆転現象が見られたことは、首都圏と他地域の政治・経済状況の違いが影響していると考えられる。政治・経済的な歪が、政治意識が進み政治的組織化の進んだ首都圏に突出して現れるからである。物価問題、必需品の供給問題、治安問題などが住民の大きな関心事であるが、暫定政権を主導したNCはこの責任を被らされてしまったといえる。

選挙の結果を受けて、5月29日にNC内閣が成立した。次期首相と目されていたバッタライが落選したため、新首相にはG. P. コイララがついた。6月20日には国会（予算国会）が開かれ、並行して国家評議会（上院）議員の選出が行なわれた。国家評議会は同月27日に成立した。

表1-1. 1991年5月国会選挙での党別・経済開発区別獲得議席と各党得票率

政党	開発区	東 部	中央部	西 部	中西部	極西部	獲得議席	得票率 (%)
NC		15	28	31	18	18	110	37.75
CPN (UML)		31	25	8	5	0	69	27.98
UPF		1	4	0	4	0	9	4.83
NSP		1	0	5	0	0	6	4.10
NDP (C)		0	3	0	0	0	3	6.56
CPN (D)		0	2	0	0	0	2	2.43
NWPP		0	1	0	1	0	2	1.25
NDP (T)		0	0	0	0	1	1	5.38
無所属		1	1	1	0	0	3	4.17
議席数 (定員)		49	64	45	28	19	205	—

(注) 政党名

N C : Nepal Congress ネパーリー・ कांग्रेस

CPN (UML) : Communist Party of Nepal (United Marxist-Leninist)  
統一マルクス・レーニン主義ネパール共産党

UPF : United People Front 統一人民戦線

NSP : Nepal Sadhavana Party ネパール・サドバヴナ党

NDP (C) : National Democratic Party (Chand) 民族民主党チャンド派

CPN (D) : Communist Party of Nepal (Democratic) 民主ネパール共産党

NWPP : Nepal Workers and Peasants Party ネパール労働者農民党

NDP (T) : National Democratic Party (Thapa) 民族民主党タパ派

この他にも、議席を獲得しなかったミニ政党が多数あるため、得票率の合計は100に達しない。

(出所) 井上恭子「ネパールの新政治体制」(『海外事情』1992年11月号40ページ)

地方行政の面では、1992年5月末に、直接選挙で3996の村落開発委員会の議長、副議長、議員と36市議会の市長、副市长、議員が選出された。それに次いで6月から7月にかけて全国75郡の郡開発委員会の議長、副議長、委員が、それぞれの郡内の市議会と村落開発委員会役員・委員による間接選挙で選出された。これら地方議会選挙は政党ベースに争われ、結果は、国会選挙に比べてNCの議席シェアが拡大し、CPN (UML) の勢力は後退した。この地方議会選挙により国から地方にいたる中央・地方行政制度が完了した。

政府の議会運営は、与党NCが議会過半数勢力であるため、大きな支障もなく進んでいる。ネパール国政上で初めて扱われるような問題も浮上した。言語問題はその一つである。国語はネパール語と定められているため、国会でのネパール語の利用は当然であると考え

られているが、ネパール語以外の言語を母語とする議員が、母語による質疑、演説を希望したのである。複数言語、民族、宗教国家において、それぞれのアイデンティティの発揮として、ある意味では自然な動きであるが、ネパールで公的な政治議論の場に言語問題が持ち出されたのは初めてである。

1990年に実現した政治改革の最大の特徴は、王権の削減と議会・政府権限の拡大であり、政党に依拠した議会・政府の成立である。複数政党制が導入されたことにより、行政、議会、開発計画の策定と遂行など様々な面で、政党活動が重要な介入要因となってくる。地方議会の役割と運営も、このような政党活動に依拠し、また、地方の要求が国政に政治的に直結することで、問題が政党政治化することが想定できる。そのような中で、ネパールが抱えている問題、つまり、貧困、外国援助に極端に依存した経済、地域的な経済格差、不均衡な開発の現状、異なった文化的背景を持つ人々の利害などの問題が扱われることになる。複数政党制下での民主政治への転換は、王制という強権のもとでは抑圧されていた問題意識を浮上させ、これらの問題意識が政治勢力と結合することで、王制下とは異なった展開を生むことになる。複数政党制民主主義政治にはいくつかの落とし穴がある。経済利権の独占、政治的癒着、利益誘導型政治などがその例としてまず念頭に浮かぶ。ネパールのように経済力に乏しく外国援助に依存せざるをえない国では、とくにこの落とし穴の危険は大きい。国民が勝ち得た新体制を維持していくには、政党政治の導入に伴う党派活動に足をとられることなく、制度への国民の信頼と支持を持続させられるような、国民の期待に応えられるような制度自体の運営が不可欠であろう。

### 1-3. ネパールの政治と対インド関係

インドの存在がネパールの政治に深い関係を持っていることは、王政復古時におけるインドの役割や近年の「経済封鎖」の例を挙げるまでもない。両国の経済力の差からくるネパール経済の周縁性、国境を挟んだ緊密な経済関係、内陸国ネパールにとって第三国への通過路でもあるインド、インドにとって対外関係上とくに対中国関係上のネパールの重要性などはすべて、「インド優位のインド・ネパール関係」を作り上げる要素である。

ネパールとインドの国家関係は、1950年7月に締結されたネパール・インド平和友好条約に始まる。この条約で両国は、歴史的結びつきを確認し、関係の強化と発展を誓った。この条約の第6条は、両国民が相互の国民に、互いの領土内での居住、財産所有、貿易・商業活動について自国民待遇を与えることを認めている。この条項にもとづき、インドとネパールの国境がいわゆる「オープンボーダー・開放国境」となり、人、物、資金の自由な移動が認められるようになった。この条約と同時に、経済関係拡大と内陸国ネパールの貨物通過の便宜のために貿易・商業協定が結ばれ、ここでインドとネパールが統一関税体系を持つことが定められた。インドとネパールの政治・経済関係はこれらの条約、協定が

起点となっている。1950年から現在までの両国経済関係の推移を見ると、方向としてはネパールが自立的国家経済を建設する方向を辿っているが、交渉の内容と実績は、常にネパールの要求に対してインドがごく僅かずつ譲歩していくという形で進められている。ネパールの国家利益とインドの国家利益が抵触する場では、ほとんどの場合後者が優先されている。

1950年の貿易・商業協定は、1960年9月に貿易・通過協定に代わった。この協定でインド・ネパール「共同市場」建設構想が打ち出され、域内非関税、対外統一関税障壁設置などの共同市場的制度が採用され維持されていった。その後、貿易・通過協定は1971年に改正され、1978年には貿易協定と通過協定の2協定に分割された。これはネパール側の主張、つまり、インドとの貿易は二国間の事項であり、貨物通過は内陸国ネパールから第三国へのアクセスの問題が絡むため、性格の違う問題であるから分離すべきだとの主張に応えたものである。インドは本来、貿易と貨物通過は不可分の事項であるとしてネパールが要求する貿易・通過協定の分離を渋っていたが、1978年にインドのジャナタ政権がネパールの要求を受けて協定分離に応じたのである。しかしジャナタ政権の後を継いだ会議派政権は、貿易と貨物通過の不可分性を再度主張し始め、その影響で協定更新に支障をきたすようになった。1978年貿易協定は1983年に一旦は更新された。しかしこの期限が1988年に切れた後、更新の話し合いは難航し、翌年3月についに決裂してインドの「経済封鎖」となった。1989年の経済封鎖から翌年の反体制民主化運動にいたる過程はすでに述べた。インドの強硬措置の背景には、これに先だって顕在化していた両国関係のきしみがある。きしみの一つは、1988年にネパールが、インドとの協議なく中国から武器を購入したことへのインドの反発である。さらに1987年に、ネパール政府が、ネパールにおけるインド人の就業に就業許可を義務づけたこともある。インドはこれを、両国民の相互自国民待遇を認めた1950年インド・ネパール平和友好条約に反しているとして批判した。

貿易・通過協定は、2国間の経済関係を定義づけるだけでなく、このような両国の国家関係のなかで成立し、更新されてきた。政治的には、冒頭で記したように、1950年の王政復古がインドの後押しで実現した例に見られるように、ネパールの国内政治にインドの影響が無視できない働きをする。王政復古の時期には、インドがネパールに関心を持つ強い理由があった。インドは1949年10月の中国革命と1950年10月の中国共産党政権のチベット侵攻という事件の結果、中国との間の緩衝国家であるネパールの政治動向に直接的な利害を見た。このようにインドにとって危機的な時に、独自の外交を歩みかねないラナ摂政体制でなく、インドの利益を考慮する政権がネパールにあることが好ましいと考えたのである。このことはインドにとってネパールの政変を後押しするのに十分な動機となった。こうしてインドの介入で王政復古が実現したが、それ以降も、冷戦体制、中印紛争とその後の緊張関係の継続といった国際政治上の条件がインドの対ネパール政策を動かし、インド・ネパール関係のみならずネパールの政治動向を左右する重要な要因となった。王政復

古後のネパールの国内政治が、王権の強化、政党活動の規制という方向に進んだ時にも、インドがこれに異を唱えず座視していた事情は、不安定な政党政治よりも強い王制のほうが緩衝国家としての役割を安定的に果たすことができるとの戦略的な判断が優先したためである。1988年から1989年にかけてネパール政府がとった措置をインドが反インド的と理解した時点で、インドは、ネパールに何らかの政治的变化が生まれることについて反対しない立場をとったのである。

ネパールにおけるインドの影響力を過大評価しすぎることは不要であるが、インドの存在がネパールの政治・経済のなかで重要な役割を持つことは常に認識しておく必要がある。ネパールの対外政策の上で最も優先されるのが、ネパールの生命線を握っているインドとの関係である。1990年6月に暫定内閣首相バツライが、「経済封鎖」で危機的状況となったインドとの関係修復のためにインドを訪れた。この時両国は、貿易・通過問題の歩み寄りのほか、両国関係の基礎を1950年の平和友好条約とすることを確認し、両国関係を「特殊で親密な関係」と認識し、相互に安全保障問題を尊重することなどで合意した。また、両国関係を1987年4月1日以前の状態に戻すことにも合意した。1987年4月1日と設定したことは、両国関係の本質を見るうえで重要である。これは、ネパール政府がネパール国内で働くインド人に就業許可取得を課した日付であり、貿易協定の話し合いが決裂した時点でない。何がインドの利益に反しているかが問題であったのである。中国からの武器輸入計画も放棄された。またこの時、両国は「共通河川」の開発に協力することも約束している。この「共通河川」の用語はその後、新国会でとりあげられ問題となった。「共通河川」とは何であるかと、その意味するところを野党が追及したのである。これに対するコイララ首相の答弁は、「共通河川」には法的な定義はなく、この用語を用いることでネパールは何も失っておらず、水資源で国家の利益に反するようないかなるも妥協していないというものであった（1991年8月の下院答弁）。水資源利用、河川利用にはインドの協力が欠かせないことでは国民の合意は得られようが、野党がこの問題を政治的にとりあげた場合、政府は説明に苦慮する。コイララ首相答弁が防戦に終始しているとの印象を与えたことは否めない。水資源開発問題に関する与野党の対立はその後も続き、1991年12月のコイララ首相訪印時（この時、中断されていた貿易協定と通過協定の更新が調印された）の水資源開発に関する協議と合意内容も、1992年2月に冬の国会で問題となった。野党は、この時の合意文書のすべてを議会に提出するよう求めた。「水資源の開発は相互利益になる」として説得したい与党に対して、野党は資源ナショナリズムを強調することで世論に訴えて支持を集めようという戦術をとっている。水資源開発・利用だけでなく、インドとの関係が絡むと政治問題として拡大しがちである。

市民証配布問題もその関連では留意しておきたい問題である。ネパール国民に市民証を配布するという政府の方針であるが、この底流にはインド人のネパールでの就業増加への警戒心があり、そのためにまずネパール人の確定が必要であるとの発想がある。これに対

しては、おもにテライ地方に住むインド系ネパール人の反対があり、そのためこの市民証問題は、地域間、住民間の対立要因となる。この問題で政府は、「テライの人々の不利益とならないよう配慮したい」と述べているが（1991年9月9日、内務大臣上院答弁）、そのこと自体、この市民証発行が、経済的にも社会的にもインドとのつながりの深いテライ住民にとって「不利益」となりうることを示唆している。

[参考文献]

- (1) : HMG, Ministry of Finance, Economic Survey Fiscal Year 1991-92, 1992,  
p.3, Statistical Tables 1-2。
- (2) : インドの経済封鎖とネパール・インド関係については、長田満江『新たな対印関係の模索』アジアトレンドNo.48、アジア経済研究所、1989年、p. 24-35を参照。



## 2. 行政（地方行政を中心に）

## 2. 行政（地方行政を中心に）

森 香屋子（タスクフォース）

### 2-1. 中央行政機構

ネパールの行政機構は歴史的に中央集権型であり、1962年12月に公布された憲法において、国王を頂点として国、県、郡、市町村のレベルでの評議機関（パンチャヤット）を通じて全国を統治する構想が打ち出された。これは、「パンチャヤット体制」として1991年の民主政権移行前まで、ネパールの国家統合と開発、行政の中心となっていた全国統治機構である。パンチャヤット体制は、間接選挙によっての国会議員の選出と、国王の指名による首相と内閣を中心組織とするが「政党なきパンチャヤット民主主義」（Partyless Panchayat Democracy）と称されるように、表現の自由、出版の自由、集会の自由が制限された他、政党の結成が禁止されていた。一方1991年5月に発足した初の民主政権であるG. P. コイララ政権誕生後の行政機構を図2-1.に示す。

現在の政治体制はシャー王朝第11代ビレンドラ国王を国家元首とする立憲君主制で、三権のうち司法の独立が新憲法にも明記されている。またパンチャヤット制度廃止後、立法権として設置された国会の機能については、新憲法で記されているとおり二院制を採用しており、上院60名、任期は2～6年、下院は205名、任期は5年である（現状分析編「1. 政治」の項を参照）。

三権のうちの行政の構成は1府（総理府）、21省6委員会等からなり、内閣は与党ネパリーコンGRESS党（NCと略記される）の単独内閣である。司法では1最高裁判所、9高等裁判所、75の地方裁判所が設置されている。

民主化前の旧体制時代の行政機構と、中央行政機構図上では国会を除いて大きな変化はないようにも見られるが、1992年秋以降、第8次国家5ヶ年計画が本格的に始動したことによって、例えば農業省内等では大きな機構改革、局長クラスを中心に冗員削減が急激に実施され始めている。従って、今後各機構内において大きな変化が見られることが予想され、行政機構はなお中央行政レベルから流動的である。

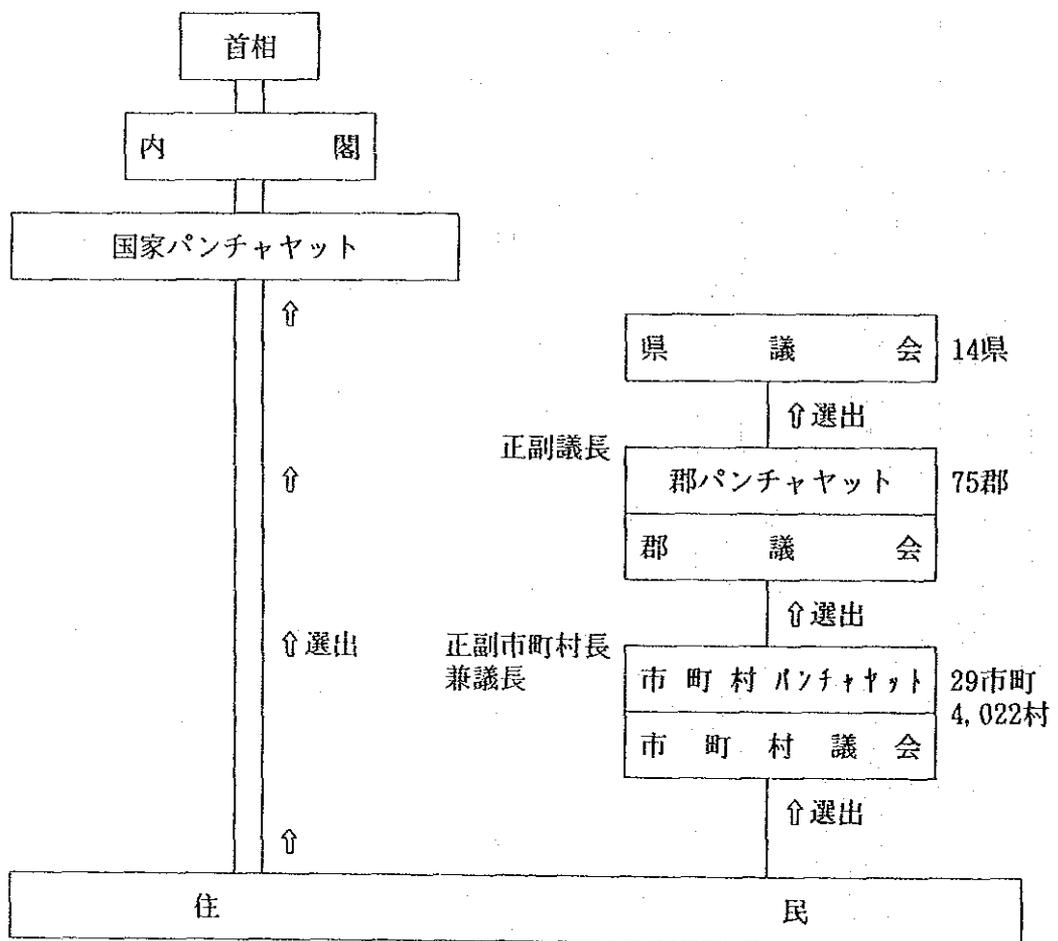
### 2-2. パンチャヤット制度

ネパールの行政機構においてはまず旧体制であるパンチャヤット制度を理解する必要がある。パンチャヤット制度は、中央、県、郡、町村の四層に各々評議機関を設けた、全国を統治するための行政制度である。政党活動が禁止されている下での国王による中央統制体制の中での地方分権制度と理解できる。パンチャヤット制度は、1962年12月に公布された新憲法以来、幾度かの変更、再編を経て、1991年のG. P. コイララ民主政権発足迄存続していた。この制度の下で、国王は総理大臣により指名された閣僚による会議と王宮事



務所 (Palace Secretariat) の両者から政策上の助言を受け、閣僚会議は国家パンチャヤットのメンバーから選出された 140名から構成されていた。この構成は 112名 (全体の約 8割) が下部パンチャヤットから選出された候補者の中から1980年12月公布の憲法以前は間接選挙により選ばれ、28名 (全体の約 2割) が国王よりの指名であった。憲法公布後は国家パンチャヤットを成人普通直接選挙で選出することとなった。しかし国会選挙立候補資格はパンチャヤットにかかわる 6つの職能団体の構成員である必要が明示され県、郡レベル以下のパンチャヤットと国家パンチャヤットが切り離される結果となった。パンチャヤット制度は、概ね以下のような構成となっていた (図 2-2)。

図 2-2. パンチャヤット体制 (民主化前の行政組織)



(出所) 石井 溥 編『もっと知りたいネパール』1986年 P.72。

①国家パンチャヤット=国会 (Rastriya Panchayat)

1院制で、21才以上の国民による普通選挙で選出された 112人の民選議員と、国王から指名された28人の勅選議員の合計 140人の議員からなる。

②郡パンチャヤット (District Panchayat)

③の市/町村パンチャヤットの上位行政組織である。議員は市・村議会議員による間

接選挙で選出された議員から構成される。

### ③市／町村パンチャヤット (Village and Town Panchayat)

地域コミュニティである村議会および市／町議会で、21才以上の成人による直接選挙で選出された委員等から構成される。

国家パンチャヤット制度の特徴は第1に、統治体制として、市／町村パンチャヤットがあることから国民の意思を反映するシステムと解釈されがちであるが、実際には国民レベルの意思を反映するための機能、あるいは村レベルからの住民の要求を実現するための機構は準備されていない。間接選挙中心であることから理解されたとおり、上位下達のシステムの色彩が強い。

第2に、政党否定と各段階間の間接選挙制に特色を見いだすことができる。

パンチャヤット制度は、全国の農村を約 3,700のパンチャヤット村（自然村を複数含み、人口 2,000人が標準）に分け、さらに各村を9区に分割、全村から村長、副村長と各区から1名の委員を選出し、11名で村パンチャヤットを構成するものである。町パンチャヤット（人口10,000人以上）は、町長、副町長の他、委員は住民の直接選挙によって全体数（町の規模によるが全数33人を超えない）の4分の3迄が選出され、残りは任命による委員によって構成される。さらに各村、町パンチャヤットから1名が選出され郡（District）会議を構成、それらの中から11名の郡パンチャヤット委員が選出される。

（District：ディストリクトは郡にあたり全国で75ある）。その上には県（全国で14）が置かれており、県内の郡パンチャヤット委員全員と職能階層団体代表で県会議が構成されて、県パンチャヤットが形成されるが、従来はその構成員の選挙で国家パンチャヤット議員（国会議員）が選ばれる仕組みになっていた。

しかし国会議員は、1980年の憲法公布以前には、県パンチャヤットで選出された議員のほか、職能階層団体から選出された若干名の議員、さらに勅選議員からも構成されていた。

従ってパンチャヤット制度においては、国家パンチャヤットが議決機関で村、市／町、郡の各パンチャヤットは、執行機関としての機能を担っていた。しかし村、町のパンチャヤット委員は住民による直接選挙で選出され、各村、市／町は名目上地方自治機関と位置付けられていたが、村、市／町には財源が無く、村長、町長等も無報酬の名誉職であったことから、国の委託事業（経費は国家予算）の実施の他は、公共サービスの負担の割り当て、各種調整等を主な業務としていた。日常的レベルの業務は、主に事務官（Secretary）が行っていた。また政府と上位パンチャヤットによる下位パンチャヤットの監督、管理が規定されており、場合によっては解散あるいは機能が停止できる権限が与えられていた。

一方、郡レベルでは中央省庁の出先機関である地方行政事務所（District Office）が、また県レベルでは強力な権限を持つ勅任のコミッショナーが置かれており、パンチャヤットの権限が必ずしも明確にされていなかった。

その意味では各パンチャヤットは執行機関より諮問機関としての位置付けが正しいと言

える。また郡パンチャヤットの事務官は政府官吏のChief District Officerであることが多く、実質的パンチャヤットの長であることもあった。

選挙制においては、政党が禁止されていたために、公約や党規律に縛られることなく在郷の実力者が当選する傾向があり、村、町レベルで勢力を強める一方、彼らがパンチャヤット制度の支持者となっていた。

総じて、民主化以前の王政でも地方分権化は重点課題であったものの、その目的は政党を排除して王権の強化を目的とした形での地方分権化推進であった。

## 2-3. 民主政権成立後の地方行政制度

### 2-3-1. 新憲法の公布と地方行政制度の整備

すでに述べたとおり、1991年の民主政権誕生に伴い、新たに公布された新憲法では主権在民が謳われて、国民の多くが在住する地方の開発と活性化が重点項目として設定されている。その実現のためには行政機構から地方の体制を整備することが不可欠であり、従来の中央から地方への遠心力強化でなく、地方から中央への求心力を強化する体制が目標とされた。従来のパンチャヤット制度を核とする開発行政機構のもとでは、国民参加型開発あるいは人的資源の蓄積、及び制度組織の発展のための基盤を構築することは困難であった。

1990年11月9日、新政権のもとで新憲法が交付され、パンチャヤット制度は廃止された。国民の政治参加と民主的手続きが強調され民主化後初の国家開発計画である「第8次国家5ヶ年計画」（1992/93-1996/97）においても、地方分権、地方開発、民間活力への期待が重点項目に定められている。新憲法には具体的にパンチャヤット制度に変わる地方制度については定められていないが、人口規模によって市、町、村に行政区として分け、さらにその中を区に分けている。市町村の上部単位として郡、県を置いているが、県は地方自治単位としては扱わず、郡が中央行政組織と直結している。新政権は、開発において郡を中心として、順次各種権限を地方に委譲して行く方向を示している。

1991年5月の国家代議員会議（下院）議員選挙に次いで、上院が発足し、内閣が成立した。さらに1992年4月の地方自治体法施行の後、1992年5月末に、地方議会選挙が実施された。これら地方議会が今後の地方開発の推進主体であると共に、地方の行政機構において開発の調整に重要な役割を果たす郡（District）レベルと地方の町、村レベルとを結ぶ重要な調整機能を担う。結果はネパリー कांग्रेस党（NCと略記される）が過半数を占め、地方行政でも中央政府の与党が安定した議会運営を行う主導権を手中にしたこととなった。

ネパリー कांग्रेस党は特に36の市議会選挙で、（市長・副市長・議員を選出）全ポストの56%を獲得、野党第1党のネパール共産党（UMKと略記される）は6市長を含んでいるものの全ポストの20%を獲得するにとどまった（表2-1）。

またこの地方議会選挙に続いて、6月末から7月中旬にかけて全国75の郡開発委員会 (District Development Committee) 選挙が実施された。

郡開発委員の委員選出は、間接選挙で行われ、選挙人は、村開発委員会 (Village Development Committee) のメンバーと市委員会の委員である。結果は、42郡で、ネパール कांग्रेस党が議長と副議長を独占した (占有率 56%)。地方議会選挙が完了した結果、村レベルから郡レベル、さらに国家レベルに繋がる地方行政機構が完成を見た。それぞれの機能の詳細は、1992年4月に制定された、村落開発委員会法 (Village Development Committee Act), 市委員会法 (Municipality Act), 郡開発委員会法 (District Development Committee Act) で知ることができるが、村開発委員会と市委員会が市町村での開発において主体的な役割を果たすことが期待されるようになった。具体的には、従来の上意下達のシステムから、市町村独自の主体的開発計画の策定、予算・資源の配分、開発プロジェクトの承認、実施、報告、査定であり、地域住民に最も裨益し、重点項目と思われる案件について優先的に実施する方針となっている。与党であるネパール कांग्रेस党の優勢もあり、国政と地方の政権・政党が全国で同一となったために意思決定等において、円滑な開発行政の実現が可能と目される一方、複数政党制移行に伴う党利優先の資源配分の懸念もないわけではない。また行政機構は試行錯誤で変化すべきもので、急速な改革が地方住民の実態に対応できない場合や、中間の機構が十分に上位機構と連携できない場合、政府の目指す地方からのボトムアップ政策は目標とされた水準と大きく解離する可能性をはらむ。

### 2-3-2. 地域開発と地方分権化政策

前述したように、1992年に制定されたいくつかの地方行政法を検証することにより、今後の地方行政の流れをある程度捉えることができよう。これは第8次国家5ヶ年計画 (1992/93-1996/97) の重点項目である地域開発の推進および地方分権化 (Decentralization) 政策の推進に沿うものとなっている。

地域開発の推進は、テライ平野と山地、あるいは都市と地方との地域間格差の解消を目的とするが、国内の多様な地域の資源を動員することによって国内総生産の拡大を目指し比較的開発の遅れた地域に対し、BHN (ベーシック・ヒューマンニーズ) の充足に加え国内市場形成のために地域間相互の関係を強めてゆく方向も目的とされる。

地方分権化政策の目指すものは、住民参加を促進し、民主的手続きを通じた地方住民の生活水準の向上であり、ネパール政府が、より積極的な内発的發展論へと「開発」そのもののパラダイムを変えようとしていると考えられる。その結果、それぞれのレベルの地方自治体に多くの権限を委譲する形となっている。

表 2 - 1 . 1992年各地方自治体選挙結果

1. 郡開発委員会選挙 (1992. 6. 27 実施)

	議 長	副議長	議 席	占有率
ネパール党 (NC)	6 0	5 2	5 8 4	64.8%
ネパール共産党 (UML)	8	1 0	1 7 5	18.0%
国民民主党 (CPN)	3	7	7 2	7.6%
友愛党 (NCP)	0	3	1 8	2.0%
統一国民戦線 (UPF)	2	2	3 4	3.5%
無所属	2	1	4 1	4.1%
計	7 5	7 5	9 2 4	100.0%

2. 36市議会選挙 (1992. 5. 28 実施)

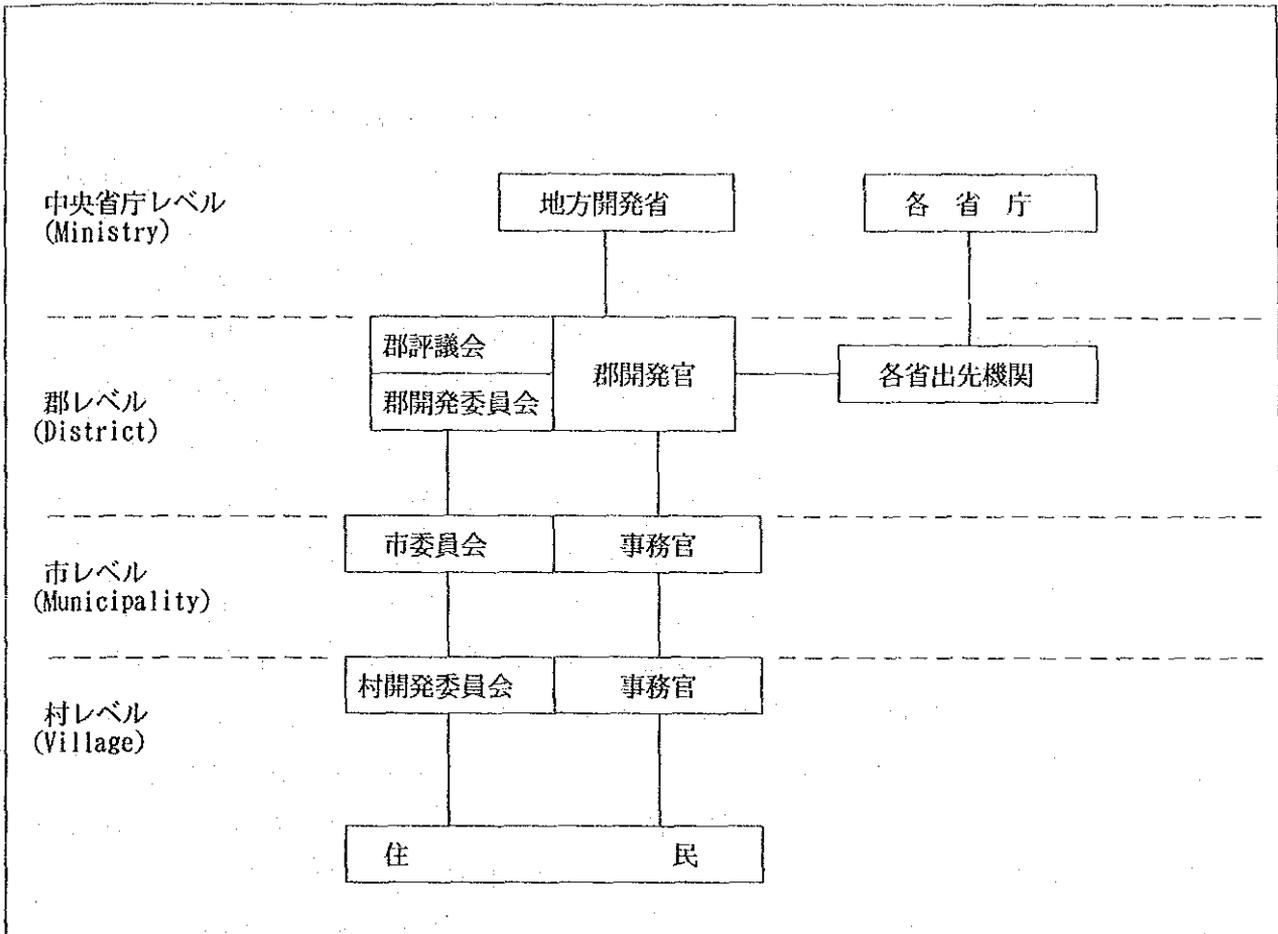
	議 長	副議長	議 席	占有率
ネパール党 (NC)	2 2	2 1	3 3 1	56.0%
ネパール共産党 (UML)	6	5	1 1 9	20.0%
国民民主党 (CPN)	2	2	5 5	9.2%
友愛党 (NCP)	2	3	1 8	3.0%
統一国民戦線 (UPF)	0	1	8	1.3%
無所属	5	4	6 2	10.5%
計	3 6	3 6	5 9 3	100.0%

3. 村開発委員会選挙 (1992. 5. 28 実施)

	議 長	副議長	議 席	占有率
ネパール党 (NC)	2,227	2,079	22,347	50.6%
ネパール共産党 (UML)	787	1,088	11,572	26.0%
国民民主党 (CPN)	308	316	4,328	9.3%
友愛党 (NCP)	185	221	2,267	5.2%
統一国民戦線 (UPF)	119	117	1,309	3.0%
無所属	203	190	2,640	5.9%
計	3,729	4,111	44,463	100.0%

(出所) 日本・ネパール協会、『ネパール通信』1992年 P. 11および井上恭子氏提供資料より作成。

図 2 - 3 . 地方行政機構 (1992年現在)



第 8 次国家 5 ヶ年計画の地方分権化推進の項目によれば、各自治体は、そのレベルでの開発行政に責任を持ち、計画・予算・実施とともにその利益の配分にも配慮し、技術供与と実施の面で、政府および NGO の支援を仰ぐ。また地方レベルでの開発は、地方レベルでの税収のほか、地方開発省予算と補助金によって実施されるが、政府は毎年、政府実施分と郡レベルで実施する開発案件を区別して予算を配分し、政府実施分に関しては、当該地方自治体と共同で実施を進め、プロジェクトによって何らかの生産が開始される場合は完成後手数料等が地元で収益としてもたらされるよう考慮することとしている。また地方の農民組織、女性団体、民間企業家や各種組合といった地方団体の活性化に対して十分配慮すること、地方自治体の財務監査の実施と地方レベルの各種統計整備等も明記している。

地方の開発に関する中央行政機構では、開発予算を掌握している地方開発省があり、また各省庁が分野によって担当している。また郡には郡開発委員会 (District Development Committee)、市には市委員会 (Municipality)、村レベルには村開発委員会 (Village Development Committee) が設置される一方、郡レベルにはパンチャヤット制時代からと同様、各省庁の出先機関である地方事務所 (District Administration Office) がある。民主政権成立以降第 8 次国家 5 ヶ年計画にも示されるとおり、地方開発と地方分権化政策

推進のために、各地方事務所には中央省庁と地方で展開される開発プロジェクトの調整および連携とその支援が期待されている（図2-3）。

### 2-3-3. 村開発委員会法 (Village Development Committee Act, 1992)

1992年施行の村開発委員会法から見ると、住民に裨益するプロジェクトを村開発委員会が主体的に選定、実施することを明記している。村レベルでは、教育の向上、保健の増進、農業、灌漑の拡大、森林保全、飲料水、交通路の確保、家内工業振興等、住民の生活水準向上のための案件の中でも、小規模かつ住民参加が可能な方法でのプロジェクトが実施される。案件の選定等は重点項目に従って村開発委員会で審査されるが、村開発委員会の開発に関する行政上の手続きについては、上位機関に依然として監督されているという点では新体制となっても基本的には変わっていない。

委員会は、委員長、副委員長、事務官（政府の官吏＝二級国家公務員）、委員、から構成され、住民の普通成人の直接選挙によって選出される。また委員会は、村が通常9村以上で成り立っているため、委員長、副委員長、各村代表の委員をあわせ、11人以上から構成される。さらに各委員を長とする地区委員会 (Ward Committee) も設置する。事務官は予算管理、議決事項の執行、村開発委員会の資産管理等広く管理業務全般を担当する。

村レベルでの開発プロジェクトの予算は、村、郡、NGOから提出される。従って開発プロジェクトはその予算の出所によっても分類することができる。村レベルでの歳入内訳は政府、郡予算からの補助金のほか、資産売却益、物品税、使用料、サービス料、薪販売益といったものに限られ、税収といっても所得税や住民税といった近代民主国家レベルでいうところの徴税システムは整備されていない。

村の公有資産として、森林、寺院、水資源、等が挙げられる。これらは所有権が個人レベルで確立しにくいものであり、かつ有効に資源管理する必要のあるものが対象とされている。しかしながら村開発委員会の活動が、ネパール憲法に違反した場合、及び国家の統治秩序を侵害した時には、政府によって調査の上、活動を停止されることが規定されている。その一方で、政府に対して、地域住民の福祉向上については提言することが容認されており、住民の意思反映のための手段が法的に確保されている点では、従来のパンチャヤット制度時代より大きく民主的な体制に変化したといえる。

### 2-3-4. 市委員会法 (Municipality Act, 1992)

地方行政のうち、市委員会法 (Municipality Act, 1992) は、地方の都市部住民の福祉向上を中心として地方分権化政策を推進する基盤となるものである。市委員会法の記述で特徴的なのは住民の人口規模、市の予算収入レベルによって Corporation (行政区分で考えると都レベル)、Sub-Corporation (準都)、Municipality (市) の3つに行政単位を分類していることであり、ネパール政府の分類として都市部 (Urban Area) を人口2万人以上

で、電気、水道、道路が整備されているところと規定している。また、市は9区以上からなり、市長、副市長、委員（各区より1人選出）は18才以上のネパール市民により直接選挙で選出される。

(1) Corporation

人口30万人以上、年間歳入 7,000万ルピー以上で十分な電気、道路、飲料水、通信設備があり、その他都市生活の設備が整備されている地区。

(2) Sub-Corporation

人口10万人以上、年間歳入 1,000万ルピー以上で必要最低限の電気、道路、飲料水、通信設備があり、すでに市制区として認可されている地区。

(3) Municipality

人口2万人以上、年間歳入 100万ルピー以上で、電気、道路、飲料水、通信設備が整備されている地区。

市委員会法には住民についての規定がなされており、ネパール国籍があり、市の定める住民としての資格をもった、25才以上の成人で、1年以上当該地での継続在住実績を必要としている。また市の機能については、村開発委員会法に比べ、開発にかかわる機能とともに、いかに住民にとって快適で、平和な生活を維持、整備して行くかに主眼が置かれている。雇用や収入創出のための政策はもとより、住宅の供給や貿易、商業の振興といった観点が強調されている。その意味でこの法は、近代市民社会における自治体機能をめざしていることが理解されよう。

具体的には、開発の推進、教育、保健衛生の水準の向上の他、飲料水の確保や市民を洪水などの自然災害から保護することや犯罪防止、犯罪人の逮捕、駐車違反に対する規定等も盛り込まれている。またインフラ整備の面で、火力発電、ゴミ収集、火葬、に至るより詳細な項目に加え、村開発委員会法にはない政府からの特命事項として、人口、地方選挙、等の統計作成、違法建築や密貿易の取り締まりが挙げられている。

特に住宅の建設に関しては、建設地、建築デザインを含めて許可を得る必要や2年以内の建設完了など詳細に定めている。都市計画の観点と将来を見通した住宅政策および土地利用の点からも住民の動向を把握する必要を認めていると考えられる。

一方、市の財源としての罰金条項は金額と共に住宅建築違反、廃棄物無断投棄他が掲げられ、これらが全体としてどの程度の効果と財政貢献をもたらしているかは把握できないが、既述のように都市としての機能を十分発揮するための一助となっている。市長は、11名以上からなる諮問委員会を設置しているが、このメンバーにはできる限り、NGO、女性、有識者、労働者等を含めることが明記され、住民参加による民主的手続きを重視していることが伺われる。

市委員会も独自の開発計画を作成するがNGO等の協力を得て、雇用、生産の拡大とと

もに、女性、子供等に直接裨益する案件を重視している。それらは、事前調査を経て、市委員会自体の予算、ネパール政府、郡開発委員会、NGOからの拠出金で実施される。そのため、市政全般および市の開発計画については、政府、国家計画委員会、郡開発委員会からの指示に従う義務があり、関係機関との調整が重要となる。

歳入内訳を見ると、各種税収、資産売却益、および融資等からの収入となっており、既述のとおり、住民の福祉を充実するための資本としての徴税制度が確立されている。

市レベルでは住宅税、貸借税、駐車税、各種サービス税等が設定されており、その他に輸入税 (Chungi Tax) が各輸入品の1%課せられることとなっている。ただし、日用品、食糧、生鮮食料品、機械等政府の認める工業用設備および援助関係や外交上の配慮を要する機材・物品等については免税処置がありこの限りではない。しかしながら市の徴税体系については、政府が管轄する徴税検討委員会があり、適宜変更が検討される。この徴税検討委員会 (Tax Review Committee) は地方開発省からの代表者を議長とし、大蔵省はじめ主要中央省庁の代表者から構成されているために実質上、中央政府の意向が適用されるものと思われる。こうした中央政府の統治機能が介入することは地方の自治と地方の活性化に寄与となる反面、自治機能が抑制される側面も見逃すことはできない。地方の自立という観点からすれば、各省庁と中央政府の利害関係の複雑化を含むこうした調整機関が成果をどの程度上げるかは不明であり、今後も注意深く見守る必要がある。

さらに、市が都 (Corporation) へと昇格した場合についての都の機能も記されており、教育、運輸交通、廃棄物処理、保健衛生、福祉充実、インフラ整備についての項目の他、市内の土地、住宅の所有者に対し1%以内の固定資産税を課すこととしている。

住民重視のもうひとつの側面は、市政についての異議申し立ての権利である。その一方で市長以下公務員の任期中訴追免除も確保されている。したがって住民にはリコール権は付与されていない。これらの機能が、市政レベルでどう活用されて行くかも今後興味深いところであるが、名目上だけの権利とならぬようにするためには、住民側の意識改革が必要であり、地域開発・地方行政への積極的住民参加を促進するインセンティブとともに納税者、参政者としての自覚をもつことが地方民主政治の基礎となることを認識すべきである。

### 2-3-5. 郡開発委員会法 (District Development Committee Act, 1992)

郡開発委員会 (District Development Committee) は民主化後の複数政党制の推進のために、地方レベルからの自治、地方開発の推進を目指し、住民参加を最大限に実現することを中心課題として郡開発委員会法 (District Development Committee Act, 1992) に従う。市町村レベルでは住民の日常生活のアメニティを第1に整備することを目指しているのに対し、郡レベルでは、郡に設置されている郡開発委員会及び政府出先機関が中心となって実行する長期的視野に立った政府開発計画の実施が大きな役割である。構成は、委員長、

副委員長、郡開発官、またメンバーである委員の他に小委員会(Sub Committee)が設置されており小委員会は受益住民、NGO、女性、有識者、労働者の代表者らから構成される。開発プロジェクトの計画、実施等の機能をはじめ、大枠は市委員会法、村開発委員会法に準じているが、歳入である税収の規模と種類も市レベルよりも当然大きく、多岐にわたる。それらに加え、各種手数料、登録料の他、政府予算の地方開発費も予算に含まれる。郡は、日本の県、市町村を合わせた機能を有していると考えてよく、ネパールにおいては地方自治の要である。

開発事業および開発を目的とする設備建設に関しては、郡は関連省庁からの指示に協力する義務がある。したがって、広く地方レベルの開発の実施に関しては、各省庁の出先機関である地方事務所(District Administration Office)と郡開発委員会は協力して推進するが、今後それぞれの利害は民主化に伴って多様化することと、それら機関の影響力の及ぶ範囲が地方によって、また分野によって異なることからそれらの協力に対しては楽観を許さない。

財政面では郡レベルの開発に関する年間予算は特別の場合を除いて地方開発庁から拠出され、また各省庁をさらに国家計画委員会が統括している。郡レベルの開発案件に関しては大蔵省内に設置されているTreasury and Financial Controller's Officeが主に予算管理と内部監査を担当しており、地方開発はまさに郡を中心に今後も展開することとなる。

#### 2-4. 地方行政の課題

ネパール初の民主政権発足後は、第8次国家5ヶ年計画の施行とともに地方行政制度も上述のように整備され始めている。1992年5月、6月には、村開発委員会、市委員会、郡開発委員会のそれぞれの長及び委員選出の選挙が行われた。選挙結果は政府与党であるネパールリコングレス党が市町村の議席の過半数を占め、中央政府の意向が地方行政レベルで反映されることが予想される。しかしながら地方行政が活性化するためにはいくつかの課題を解決しなければならない。

第1はすでに述べた複数政党制による党利優先の動きが活発化する予想である。

第2は、郡レベルでの開発行政の中央省庁の出先機関と地方自治体の機能の混在である。地方開発省が郡開発委員会等を通して実施する事業と他省庁が外国からの援助プロジェクトを実施する場合などは、意思決定経路も異なってくる。その場合、本稿で述べた地方自治体法は、前者に適用されるものの、後者については中央省庁の管轄であることから運用することが不可能である。こうした役割分担の不明確さとそれによる実施の非効率性は未だ克服されていない。しかしながら中央官庁の郡レベルの出先機関の職員に関しては郡開発委員会発足後、この郡開発委員会の傘下で業務を行うこととなったこと、また各地域で協同組合に対して法人格を与える措置も検討されており、協同組合の権限の下でのプロジ

ェクトの実施が可能となる等の環境は整備されつつある。第3は、地方行政体制に対しての中央からの予算配分等について現時点では、地方自治法制定直後のために明確にされていないが、今後も財政的基盤が安定的に確保されるかどうかである。これについては、1992年11月時点で、中央政府から地方自治体の財政支援について用途を特定しないランブサム（ランサム）の交付金とプロジェクト単位の交付金の2種類があることが明らかにされている。更に政府は地方自治体が必要に応じて有償ないし無償で利用し得る地方開発基金の設立の検討も始めている。一方、現在地方自治体の財源の確保の方法として商業銀行からの借り入れは認めていない。さらに予算の要求に関しては個々の自治体が一定のガイドラインに沿って地方開発省に対して予算要求を行うが、郡開発委員会発足後最初の予算要求は旧体制時代と比べ、活発化している特徴が見られる。

また地方行政の活性化のためには、中央行政レベルの改善も並行して行われる必要があり、各中央省庁間の連携が望まれる。特にすでに述べたとおり1992年6月の統一地方選挙後発足した郡開発委員会は、旧体制下の自治体と比べ、選挙民に対し、財務状況の報告義務がある等の民主的なシステムを組み入れている。住民の意識化、参政への認識を向上させる意味で、地方自治法の制定と選挙の実施は、民主制度定着の一段階として高く評価されよう。

#### [参考文献]

- ・石井 溥編 『もっと知りたいネパール』1986年
- ・西澤憲一郎 『ネパールの社会構造と政治経済』1987年
- ・井上 恭子 「ネパール：新政治体制の発足」『アジアトレンド』1991- IV
- ・His Majesty's Government, National Planning Commission, Bighth Plan 1992-1997 (Summary), 1992年7月
- ・Nepal Press Digest, Nepal Recorder, 1992年版より  
Village Development Committee Act 1992, Municipality Act 1992, District Act 1992, (複写資料使用)

### 3. マクロ経済

### 3. マクロ経済

井上恭子（委員）

#### 3-1. 概 要

ネパールの人口は1991年の国勢調査によれば18,462,081人にのぼる。人口増加率は1971～91年に同2.37%で増加している<sup>(1)</sup>。このように高い人口増加率に経済発展は対応していない。1964/65～1989/90年度のGDP成長率は年率3.4%、しかし同期間の一人当たり所得の伸び率は年率0.8%にすぎない<sup>(2)</sup>。一人あたり国民所得は1990年に170ドルで、国民所得の低さではモザンビーク（1990年80ドル）、タンザニア（同110ドル）、エチオピア（同120ドル）、ソマリア（同120ドル）に続いている<sup>(3)</sup>。

ネパールの国土は、高度により、インド・ガンジス平野の北端にあたる平野部もしくは通称テライ（海拔数十メートルから1200メートルあたり）、丘陵部（1000メートルから3000～4000メートル）、山岳部（3000～4000メートル以上）の3区分に分けられている。表3-1は、これら3地域別の面積、耕地面積、世帯数、さらに1971年から1991年までの20年間の各地域別人口構成の変化を示したものである。この表から、過疎が進む山岳部に対してテライ・丘陵部の人口比の拡大、山岳・丘陵地の耕地不足に対してテライの耕地には比較的余裕があること、さらに山岳・丘陵部から耕地に余裕のあるテライへの人口移動などが見てとれる。一方、東西に長い国土は、それぞれがテライ、丘陵部、山岳部を含むようにして5区の開発行政区分に分けられている（提言編第1章、図1-1参照）。この開発地域を用いてテライ、丘陵部、山岳部別にみた耕地面積分布と経済人口分布は、表3-2のとおりである。経済人口に対する山岳・丘陵部の耕地の不足が目立つ。経済人口比と耕地比の比較では、いずれの開発区をとってもテライでは、人口に対する耕地面積に山岳部・丘陵部に比して余裕があることがわかる。これは、丘陵部・山岳部での土地への人口圧力と際だった対照を示している。

表3-1. 地域分布

(%)

	面積	人口(1971)	人口(1981)	耕地(1981/82)	世帯数(1991)	人口(1991)
山 岳	35.2	9.9	8.7	5.1	8.3	7.8
丘 陵	41.7	52.5	47.7	37.4	46.8	45.6
テ ラ イ	23.1	37.6	43.6	57.5	44.9	46.6
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(出所) Statistical Pocket Book Nepal 1990, CBS, p.12.  
1991年は Four Monthly Statistical Bulletin から引用。  
1991/92 2月号。

表3-2. 耕地と経済人口の地域分布 (1981/82)

(%)

	山 岳 部		丘 陵 部		テ ラ イ		全 国 比	
	耕地	人口	耕地	人口	耕地	人口	耕地	人口
東 部 開 発 区	1.6	2.7	10.4	9.3	19.5	12.1	31.5	24.1
中 央 部 開 発 区	1.3	3.2	12.8	14.2	19.2	13.8	33.3	31.2
西 部 開 発 区	0.4	0.2	9.1	15.3	8.9	5.9	18.4	21.4
中 西 部 開 発 区	0.9	2.2	3.4	7.6	6.4	4.2	10.7	14.0
極 西 部 開 発 区	0.9	2.1	1.8	4.6	3.4	2.6	6.1	9.3
全 国 比	5.1	10.4	37.4	51.0	57.5	38.6	100.0	100.0

(出所) CBS, KTM, A Comparative Study of Ecological Belts based on the National Sample Census of Agriculture for Nepal 1981/82, 1988, Tables 3.7-8, p.10より作成。

(注) 経済人口は10歳以上の人口。

最大の経済生産部門である農業（水産・林業、牧畜を含む）は、一部では灌漑施設の普及で質的变化がみられるものの、基本的には依然として天水依存型の農業で、季節的な天候の変化に強く影響される。これに加えてネパールの農業は、耕地不足、山地農業固有の地形的制限からくる低生産性、市場の未発達、農村過剰人口などという問題を抱えている。総人口における農村人口比は1980年の93.8%から1990年には92.0%へとわずかな減少がみられるものの<sup>(4)</sup>、耕地面積の拡大が困難な状況での人口の絶対増がある。人口の9割余りを農村が擁しており、経済に占める農業部門の比率が約6割に下がっている現状から、農業部門が負担する人口の多くが顕在・潜在失業人口となっていることがわかる。

経済・生産活動は土地によって異なった形態をとる。テライではインド・ガンジス平野的な生産活動が営まれている。かつては疫病が蔓延する熱帯ジャングルとして居住に不適であったが、開墾が進み、平地であることから農業生産に有利で、ネパールの穀倉地として躍進めざましい。水稲や商品作物生産が盛んである。またインドとの国境が「オープンボーダー」となっていることから、インドとの経済的結びつきが強い。丘陵部、山岳部と高度が上がるにつれて、気候は暖温帯、温帯、冷温帯へと変化する。丘陵部では冬作に大麦、小麦、夏にはソバ、ヒエ、メイズが生産され、盆地などの平地では水田稲作も行われる。牧畜も盛んである。この丘陵部はかつてはネパールのなかでは最も肥沃で生産条件のよい地帯であったが、現在は人口増大に対する余剰地の不足、過剰開墾による土地の疲弊といった問題を抱えている。この上は亜寒帯、寒帯のヒマラヤ山岳部である。耕地に乏しく農業には適しない。牧畜を主とし、灌漑を利用して夏に大麦、その他雑穀が作られる。

ネパールの経済は農業・牧畜が中心である。経済のなかで農業が占める位置はわずかずつながら変化がみられる。GDPにおける農業部門の構成比は、1960年代に60%台、1970年代半ばには70%前後にまで拡大した。1980年代半ばには52%前後へと縮小傾向をみせているが、その後は比率が再び増加し1991/92年度の暫定推計では57.9%となっている。長

期的な趨勢では農業のGDP構成比が低下してきているとみていい。農業部門の構成比の低下に対して、非農業部門が成長している。非農業部門のなかでは、商業・レストラン・ホテル部門、建設部門、金融・不動産部門、工業部門の順で伸びている。家内工業部門と近代的工業部門をあわせた工業部門のGDP構成比は、1974/75年度の4%から1991/92年度に10%に伸びた。それでも比率は低いと言わざるをえない。しかし家内工業部門を除いた近代的工業部門の構成比は大きく伸びている。

次にいくつかの主要経済指標の変化をあげておく。投資は1974/75年度の24.0億ルピーから1990/91年度(暫定推計)211.6億ルピーに伸びた。投資のGDP比は14.5%から20.1%に増大している。民間消費と公的消費をあわせた総消費は、同期間に149.1億ルピーから984.4億ルピーに拡大した。総消費のGDP比は1974/75年度90.0%、1990/91年度93.5%となっている。民間部門消費の伸びに対して公的部門消費の伸びがわずかながら大きい。総固定資本形成は1974/75年度の22.2億ルピーから1990/91年度(暫定推計)に144.0億ルピーに拡大、総固定資本形成のGDP比は1974/75年度の13.4%から1990/91年度は19.7%となっている。総固定資本形成のなかで公的部門と民間部門の資本形成は、上記期間のうち1986/87年度以外すべて民間部門優位となっているが、双方の比率は年度によって異なる。1970年代は公的部門の資本形成の総資本形成に対する比率は20%台から30%台で推移していたが、1980年代には40%台に達する年度が多く、1988/89年度は47%、1989/90年度は45%となっており、公的部門資本形成の伸びとウエイトの拡大を示している。総国内貯蓄(GDS)は1974/75年度の16.6億ルピーから1990/91年度(暫定推計)に66.6億ルピーに、一方総国民貯蓄(GNS)は、同期間1974/75年度の22.8億ルピーから1990/91年度(暫定推計)に109.2億ルピーに拡大している。GDSの比較的緩やかな伸びに対して、純経常移転は送金増などで大きく伸びている。

### 3-2. 経済開発と経済成長

経済開発は、5カ年を単位とする経済開発計画に基づいて進められている。第1次5カ年計画(1956~61)は1956年に開始された。当時は社会資本も生産基盤も整備されていない状況であった。従って開発計画の目的は、社会資本の充実では教育・医療がとりあげられ、生産基盤整備の面では道路建設、電力開発、灌漑施設建設などが重要な柱となった。その後経済開発計画は、第1次計画から1年を置いて発足した第2次計画(1962~65)、さらに第3次計画(1965~70)と続く。この第3次計画から経済計画としての体裁が整えられ、これ以降、GDP成長目標などの部門別目標が掲げられるようになり、続く第4次計画(1970~75)以降では経済開発の目標とするものが明確に打ち出されるようになった。しかしこの頃から、経済計画にもとづいた経済開発の実績の低さに懸念の声が上がるようになった。各経済開発計画期の経済成長実績を見ると第2次計画期のGDP成長率は年率

2%、第3次計画期には2.6%、第4次計画期には再度下がって2%、続く第5次計画期(1975~80)は2.2%と低水準で推移している。さらに経済開発努力がネパールの地形的・構造的条件からくる経済の低成長と地域的・部門的不均衡を解消するに至っていないことも明かとなったのである。その結果、第5次計画では地域開発の概念が導入され、全国を4の開発区(1980年に5区となった)に分けて、個別の開発アプローチをとるという方式が採用された。一方、農業部門の実績が期待にほど遠いことから、農業部門の見直しがなされ、農業部門が重視されるようになるのもこの時期である。第3次計画期から第5次計画期の農業成長率は各期年率2.9%、1.5%、-1.1%と極めて不満足な水準で推移し、食糧穀物生産実績も同1.0%、1.8%、-2.8%と不振であった。従ってこの時期以降、積極的な生産拡大ドライブを目指し、さらに地域的・部門的均衡への配慮をしながらも生産拡大を緊急に必要とする農業などの部門へと重点を移すようになる。続く第6次計画(1980~85)では、上述したような経済成長の低水準から、ますます緊急の課題となってきた生活水準の向上が並んで課題としてとりあげられた。つまり生産拡大と並んで、雇用の創出、基本的的人的ニーズの拡充という民生にからむ問題を重視せざるをえなくなったのである。第7次計画(1985~90)でも民生問題は強調されている。また農業部門重視と民間部門の活用による開発効果に期待を寄せている。第8次計画は1990年に開始予定であったが、政治的混乱で遅れ、1992年からのスタートとなった。政治体制が変わり、民主化以降後の初の経済計画となる。地方開発重視、農業開発、貧困解消、人的資源開発、民間部門活用などが重点として取りあげられている。

### 3-3. 経済の現状

「エコノミックサーベイ 1991/92年度」は、1991/92年度当初9カ月実績にもとづいた通年のGDP成長率を3.1%と推計している。これは前年度成長率5.5%(修正予測)から大きく後退している。一人当たりGDPは1,754ルピーで、前年度比1%(1974/75年価格)の伸びにとどまった。成長率後退の原因として同書は、天候不良、高インフレなどをあげている。天候不順による農業生産の不振、特に食糧穀物生産の後退が、低成長の主たる要因となっている。農業部門の成長率は前年度成長率の2.8%を大幅に下回り、わずか0.5%であった。農業生産では、商品作物は前年度比9.1%の伸びを示しているが、食糧穀物生産は545万トンで前年度生産実績より6.5%減となっている。粳、メイズ、小麦、ヒエ生産が軒並み減少した。これに加えて、畜産・林業部門も低成長であった。非農業部門では、インドとの貿易協定・通過協定の調印および輸入ライセンス制度の手直しなどにより、工業と商業部門に改善がみられたとする<sup>(5)</sup>。工業生産指数の伸びは15.7%と好調である(表3-3)。