

目次

序文
地図
写真
目次

ページ

<本編>

第1章 事前調査団の派遣	1
第2章 調査結果総括	
2-1. 事前団内打合せ	2
2-2. JICA 事務所及び関係政府機関等における協議・調査	4
2-3. プロジェクト第1フェーズ専門家との協議	5
第3章 要請の背景・内容	
3-1. 要請の背景	6
3-2. 要請の内容	7
3-3. 協力分野の現状と問題点	9
3-4. 開発計画の現状と要請プロジェクトとの関連	10
第4章 我が国による他の協力および他援助機関による協力との関連	
4-1. 我が国による他の協力との関連	14
4-2. 他国援助機関、国際機関、NGO等の協力との関連	14
4-3. 他援助機関との連携	16
第5章 ネパール側のプロジェクト実施体制	
5-1. 実施機関の組織と事業概要	19
5-2. プロジェクトへの予算措置	19
5-3. 建物・施設	19
5-4. カウンターパートの配置計画	20
5-5. 政府関係機関の支援体制	20
第6章 専門家および協力隊員の生活環境	
6-1. 専門家の生活環境	22
6-2. 協力隊員の生活環境	23

第7章 協力の基本構想と実施計画

7-1. 協力の基本方針	24
7-2. 基本構想	24
7-3. 暫定実施計画	27
7-4. 日本側投入計画	28
7-5. 分野別協力内容	30

第8章 相手国政府との協議結果

8-1. プロジェクト形成までの手順（協議議事録本文のⅢ）について	39
8-2. その他の事項（協議議事録本文のⅣ）について	39
8-3. カウンターパートの配置（協議議事録本文 Annex1-2）について	40
8-4. 合同調整委員会の構成（協議議事録 Annex1-3 の2）について	41
8-5. 青年海外協力隊員の派遣人数（協議議事録 Annex2 の11）について	41

第9章 協力実施の妥当性と実施にあたっての留意事項

9-1. 協力実施の妥当性	42
9-2. 協力実施にあたっての留意事項	43

第10章 提言

10-1. 協力開始当初におけるベースライン調査の実施	48
10-2. 協力隊チーム・チーフアドバイザーとしての個別専門家派遣	48

<資料編>

1. 調査日程	51
2. 団員構成	52
3. 主要面談者	53
4. 協議議事録 (M/M)	54
5. 要請書	68
6. 要請書補足資料	92
7. 土壤保全流域管理局関連プロジェクトのリスト	147
8. 森林土壤保全省組織図	148
9. 土壤保全流域管理局組織図	149
10. カスキ郡・パルバット郡土壤保全事務所組織図	150
11. プロジェクト実施の仕組み	151
12. VDC における総合流域管理の長期見直し作成プロセス概念図	152

第1章 事前調査団の派遣

当該案件の第1フェーズとして位置づけられるネパール村落振興・森林保全計画およびネパール緑の推進協力プロジェクトは、1994年7月15日から1999年7月16日までの5年間にわたり、両者一体化したパッケージ協力として実施されてきた。1998年11月から12月にかけて派遣された両プロジェクト合同の終了時評価調査団による評価調査の結果、プロジェクト第1フェーズの成果として、対象地域において同プロジェクトのような住民参加型村落資源開発・保全事業を実施するにあたっての指針となる事業実施ガイドラインが策定され、その実施に係る知識・ノウハウが事例集として集約されるとともに、カウンターパートへの技術移転が達成される見込みであり、所期の目標を概ね達成しつつあることが確認された。しかし、プロジェクトによって開発された事業実施モデルの他地域への普及を一層促進してゆくためには、ネパール国の独自資源（財政、技術、組織と人員）を最大限に活用した事業実施モデルへの発展とその自立発展性の実証が必要であり、その過程においてはネパール政府の自助努力に加えて更なる日本の協力を必要としていることが指摘された。

一方、プロジェクト第1フェーズを高く評価し、同プロジェクトのさらなる発展のために我が国の協力を必要としたネパール政府は、上記終了時評価調査団の派遣に先立ち、1997年12月に我が国に対し当該プロジェクトの第2フェーズを正式に要請してきた。

これらの経緯のもと、ネパール政府からの協力要請内容やネパール側のプロジェクト実施体制等について調査し、我が国の協力実施の妥当性について検討するとともに、協力の実施が妥当と判断された場合には協力の基本構想、実施計画、日・ネ双方の投入内容等を先方政府と協議したうえでミニッツにより確認することを目的とし、事前調査団が派遣された。

第2章 調査結果総括

本調査団は、本件プロジェクトの要請に関し、その内容を確認し、ネパール側の実施体制等について調査を行い、我が国の協力実施の妥当性について検討することを目的として派遣された。

あらかじめ、プロジェクト専門家との E-mail による意見交換及び調査団内打合せを通じて問題点の洗い出しを行い、これらの問題点に関して本調査期間中に協議を行い、プロジェクト・フェーズ2の諸相に関する日本側の理解の共有化を図った。これにより、今回のネパール側とのミニッツ協議のポイントを、①プロジェクト終了後の自立発展性確保の観点から、第2フェーズにおいてはネパール側の貢献の増加が求められること、②同じくプロジェクト終了後の自立発展性確保の観点から、第2フェーズの目標はモデル開発であること、③プロジェクト方式技術協力の成否に係る技術移転が適切に行われるために、適正なカウンターパートの適正な配置が不可欠であること、④ネパールの政治情勢等に鑑み、安全性に対する配慮が通常以上に求められること、の4点に集約した。

実際のネパール側との協議も概ねこの4点に焦点がおかれ、調査団としてはネパール側の主体的関与の姿勢を確認し、プロジェクト・第2フェーズを進める上で日本側、ネパール側双方の積極的な協力体制が得られるものと確信し、3月26日、当初の予定通りにミニッツの署名を行った。これに至る調査の経緯・結果及び提出された課題については、第3章以下の関連各章において詳述するが、要約すれば次の通りである。

2-1. 事前団内打合せ

国内及び3月15日の渡航経由地バンコクにおける団内打合せにおいて、本調査でプロジェクト専門家と行う協議のポイントを以下の通り9項目とし、調査団側の提案内容を取りまとめた。

- (1) マスタープランの「プロジェクト目標」について：事前にプロジェクト側から、「プロジェクト目標をモデル開発に特化する表現をさけるべき」との提案がなされていたが、調査団側からは、曖昧さを極力排除した明確なプロジェクト目標を設定すべきであるとの観点から、また、プロジェクト終了後の上位目標の達成に至る道筋を確保するという観点から、モデルの開発を明確な目標として呈することを提案することとした。同時に、「モデル」という語彙について同床異夢とならぬよう、その概念整理が必要であること、また、必要であれば別の語彙（例えば「プロセス」、「システム」、「メカニズム」等）に改めることを確認した。
- (2) マスタープランの「成果」について：本プロジェクトが地域住民を直接的かつ最終的な対象とするアプローチを採用していることは明らかであるが、この点に関してもプロジェクト終了後の上位目標の達成に至る道筋を確保するという観点から、カウンターパートへの技術移転を強調する必要があることを調査団として確認した。なお、具体的な項目立てに関しては、地域住民に期待される成果とカウンターパートである土壤保全局職員に期待さ

れる成果の2本立てとし、上記のモデルの構成要素に対応する項目設定を提案することとした。

- (3) NGOの位置付けについて：プロジェクト側からは、第1フェーズの経験及び実績から、「NGOスタッフをカウンターパートとして組織強化・人材育成を図るべきである」との提案がなされていたが、現在のところネパール国政府におけるNGOの位置付けが確定しているとは言えないこと、また、NGOスタッフが自立的な参画ではなくプロジェクトにより雇用されている現状に鑑み、調査団としては、NGOスタッフをカウンターパートとしてとらえることは困難であると判断した。しかしながら、NGOが本プロジェクトにおいて事業の成否に影響を与える鍵となっていることは明らかであり、第2フェーズにおいても開発パートナーとしてその活躍を大いに期待するとともに、プロジェクト終了後の自立性の確保に配慮した形での活用を行い、また、適切かつ可能なインセンティブを提供していくべきである旨提案することとした。
- (4) 村落資源管理計画と総合流域管理の長期見通しの内容について：この件に関しては、情報が不足しており、本調査期間中に、プロジェクト側から詳細説明を受けた上で内容を確定することとした。
- (5) コスト・シェアリング・システムについて：プロジェクト終了後の自立発展性を確保する観点から、第2フェーズにおいては第1フェーズに比べてプロジェクト側の負担を減らし、住民あるいは村落開発委員会（Village Development Committee：以下、VDCと略す）の負担（費用、労働力等）を増加する必要性、及び第1フェーズの経験に基づいたその可能性については、すでにプロジェクト側からも指摘されており、その具体的な方法について、本調査期間中にプロジェクト側から意見を求めることとした。
- (6) サイト数（モニター／プロモーター・チーム {以下、MPチームと略す} の数）について：第1フェーズにおけるプロジェクトの仕事量が、プロジェクトのキャパシティの健全なレベルを超えていることは、すでに第1フェーズの終了時評価においても示唆されていることであり、また、第2フェーズにおいては上記(1)で述べた「モデル開発」に相当量の仕事量が配分されるものと思われる。したがって、第2フェーズにおいて投入量（期間、専門家及び協力隊員の数等）が大幅に増加することができない以上、調査団としては何らかの形で事業（ここでは村落における村落振興活動全般を指す）に係るプロジェクトの仕事量を減らす必要があることを確認した。その方法としては、「サイト数を減少させる」、「MPチームの数を減少させる」、「事業メニューの絞り込みを行い事業数を減少させる」等いくつか（あるいはこれらの複合）考えられる。これに加えて、遠隔地に孤立して配置される協力隊隊員の安全性確保の観点から、サイトの位置と配置についても十分な検討が必要であることを認識し、その最適な在り方について、本調査期間中にプロジェクト及びネパール側の意見を求めることとした。
- (7) 事業メニューと事業数の絞り込みについて：上記(6)参照。
- (8) NGOの多分野アドバイザー・チームについて：プロジェクト側からは人員の増強が提案されているが、上記(6)で述べた通り、現状の規模で対応し得るよう事業に係るプロジェクト全体の仕事量を減じる方向で検討すべきである旨、調査団側から提案することとした。

- (9) 協力隊のチームリーダーの呼称について：プロジェクトの第1フェーズにおいては、「村落振興・森林保全計画」及び「緑の推進協力プロジェクト」の両プロジェクトのリーダーは同列であるとの配慮から、双方とも「(プロジェクト)リーダー」の呼称を採用していた。昨今、プロジェクト方式技術協力のリーダーを「チーフアドバイザー」と称する方針に合わせ、本部への確認を経たうえで、両プロジェクトのリーダーともに「チーフアドバイザー」とすることとした。

2-2. JICA 事務所及び関係政府機関等における協議・調査

ネパール政府との協議結果については、第8章に述べるが、その協議過程において調査団が提示した要望事項、3月16日に行われたJICA事務所における協議の中でなされた問題提起、他ドナーのプロジェクトに関する調査内容は以下の通りである。

- (1) 調査団から関係政府機関に対する確認・要望事項：直接のカウンターパート機関である土壤保全流域管理局、及び森林土壤保全省、カスキ・パルバット両郡の土壤保全事務所に対し、調査団は第2フェーズ要請の意志を確認するとともに、第1フェーズ以上のネパール側の貢献を要望した。あわせて、ネパール国における昨今の政治情勢に鑑み、第2フェーズの開始及び実施はプロジェクトの安全性の確保が大前提であることを確認した。また、主にロジ面に関係すると思われる国家計画委員会、大蔵省、地方開発省に対しては、第2フェーズ開始に向けてのスケジュールを説明するとともに、必要な手続き等に係る円滑な進行を要請した。
- (2) カスキ・パルバット両郡開発委員会 (District Development Committee：以下、DDCと略す) との協議：両郡DDC議長に対し、地方開発省からDDCに派遣されている地方開発官同席のもとに、以下の4項目について申し入れを行い、覚書を作成の上署名を行った。
 - a. 第2フェーズの対象VDCの選定に関しては、安全性の確保に配慮しつつ、第1フェーズの実施から得られた知見に基づく選定基準に則り、今後プロジェクト第1フェーズの専門家が主導的に行うが、VDCの主体性を計る上でローカルコスト負担が選定基準の一つとなり得ること
 - b. 第2フェーズにおいては第1フェーズ以上にVDC、DDC及び関係中央各省の地方出先機関（以下、政府地方機関と称する）との連携が重要となること
 - c. プロジェクトの政治的中立性の明示ほか、治安対策が求められること
 - d. 一部道路の通行税の免除を含めたローカルコストの負担が求められること
- (3) JICA事務所からの問題提起：3月16日の事務所との打合せにおいて、プロジェクト第2フェーズのアウトプットの具体的なイメージを関係者の中で共有しておくことの必要性が指摘された。これに関しては、3月24日にもたれた調査団とプロジェクト専門家との協議の中で明らかにされた（後述）。
- (4) 他ドナーのプロジェクト事務所における調査：英国DfIDのCommunity Forestry Project及びオーストラリア国AusAIDのCommunity Resource Management Projectの事務所を訪問し、それぞれのプロジェクトの内容、今後のスケジュール及び、当方プロジェクト第2フェーズにおいて予想される関わり等につき調査を行った。

2-3. プロジェクト第1フェーズ専門家との協議

3月17日のプロジェクト専門家との最初の会合においてプロジェクト全体及び各分野における現状と課題、第2フェーズの基本構想に関する説明を受けた。その後、数次に亘り、今回のミニッツに盛り込むべき内容について協議するとともに、ミニッツには記載しないが、今後プロジェクト開始までに関係者が共有していなければならない諸々の概念の整理を行った。

- (1) 事前団内打合せで取りまとめた9項目について：今回のミニッツに直接的に関連する上記2-1の(1)、(2)、(3)及び(9)については上記調査団の提案通りの形で合意を得た。
- (2) ミニッツに盛り込む内容について：これらの他に、今回のミニッツに盛り込むべき内容として、プロジェクト実施に係る安全の確保、日本で行うカウンターパート研修の候補者選定、協力期間中のカウンターパートの異動、プロジェクト事務所スタッフの配置について、主にプロジェクト側から提案があり、調査団としてこれを正当と判断し、ネパール側との協議を経てミニッツの付属文書のIV.Other matters 及び Annex 1 の5. Nepalese contributions に書き込むこととした。
- (3) 上記2-1の(4)、(5)、(6)、(7)、(8)については、今回のミニッツに書き込まれる項目ではないが、第2フェーズ開始までに詰めておかなければならない問題として、協議を行った。その内容は第5、7、8章において詳述するが、協力対象VDCの数及び選定基準、ワーダ保全委員会の構成と機能、サブ・プロジェクトのメニューの絞込みと採択基準等については議論が充分ではなく、今後RDの署名の時期を別途関係者間で協議を重ねて確定していくべき課題として残された。ただし、第2フェーズの協力対象VDC数に関してはプロジェクト側から5VDCという提案があり、調査団としてはこれを適正であると判断したため、カスキ・パルバット両郡の土壤保全事務所及び土壤保全流域管理局に対し理解を求め、以降これを叩き台として議論を重ねていく旨了解を得た。因みにこの際、プロジェクトが実施する事業とは別に第1フェーズの経験をもとに土壤保全流域管理局が主体的にいくつかのVDCにおいて事業を行って行く可能性について、ネパール側から提案があった。このことは調査団が、第2フェーズに対するネパール側の主体的関与の意志を確信する理由の一つとなったものである。

第3章 要請の背景・内容

3-1. 要請の背景

ネパール中山間地域では、人口増加の圧力による林地から農地への転用、林地における過放牧、森林資源の収奪的利用等の人為的要因や、急峻な地形、雨期の豪雨がもたらす災害等の自然的要因により、森林面積の減少や森林資源の質的低下が進んでいる。これが、森林資源の枯渇、災害の増加、土壌流出による土地生産力の低下につながり、中山間部村落における貧困の主要原因のひとつとなっている。これらの問題に取り組むため、ネパール政府は林業部門マスタープラン（1989～2010）の主要6プログラムのひとつであり、流域を単位とした適切な自然資源の保全・管理を目指す「土壌保全・流域管理プログラム」に対し、日本の協力を要請してきた。これを受け我が国は、プロジェクト方式技術協力「村落振興・森林保全計画（1994～1999）」、青年海外協力隊チーム派遣事業「緑の推進協力プロジェクト（1994～1999）」、開発調査「西部山間部総合流域管理計画調査（1995～1998）」の3プロジェクトをパッケージ協力として実施してきた。

ネパール政府は、このパッケージ協力を高く評価し、その成果をさらに発展させるため、村落振興・森林保全計画及び緑の推進協力プロジェクトの第2フェーズを要請してきた。ネパール政府からの要請書によれば、第2フェーズの必要性は要約すると以下のとおりである。

- ・ネパール中山間地域において貧困緩和を図るためには、森林資源管理と土地生産性の改善が重要な鍵となる。これを達成するために、土壌保全事務所職員の参加型開発手法に係る能力向上、技術移転、エンパワーメントが必要であり、要請プロジェクトはそのモデル的な役割を果たす。
- ・森林／流域保全事業実施のガイドラインについて、第1フェーズの経験と教訓を活かし、第2フェーズによって一層の向上を図る必要がある。

3-2. 要請の内容

1997年12月にネパール政府から提出された、新たなプロジェクト方式技術協力及び青年海外協力隊チーム派遣に係る要請書の概要は以下のとおりである。

- a. プロジェクト名：村落振興・森林保全計画フェーズ2
緑の推進協力プロジェクトフェーズ2
- b. 協力期間：5年間
- c. 対象地域：西部開発地域 カスキ郡、パルバット郡
- d. 実施機関：森林土壌保全省土壌保全流域管理局
- e. プロジェクトの影響：5つのモデル・エリア内（41,150 ha）の約130,000人が直接／間接にプロジェクトの便益を受ける。
- f. プロジェクト目標と上位目標：
(プロジェクト目標)

公正性と持続性確保の原則の下、住民グループの参加、能力向上、エンパワーメントを通じ、カスキ・パルバットの両郡における森林、土壌、水、人的資源の開発と管理を

行い、貧困の軽減に寄与すること。

(上位目標)

村落資源（森林資源、人的資源を含む）の開発と保全を通じ、ネパール中山間地域の自然環境を向上させること。

g. 期待される日本側の投入内容：

- ・長期専門家：4名
- ・短期専門家：15名（3名×5年）
- ・青年海外協力隊チームリーダー：1名
- ・青年海外協力隊員：5名
- ・研修員受入：30名

さらに、上記要請書の内容を補足する資料として1998年5月にネパール政府から提出された「Project Document for the Second Phase of HMG/JICA Community Development and Forest/Watershed Conservation Project, HMG/JICA Greenery Promotion Cooperation Project」によって、より詳しい第2フェーズの要請内容が提示された。その概要は以下の通りである。

なお、日本側の投入について、正式要請書では長期専門家4名、青年海外協力隊員5名の要請と記載されていたが、その後の先方政府による具体的な計画検討の過程において、第2フェーズの円滑な実施には協力隊チームリーダーを除いた5名の長期専門家が不可欠という結論に至り、上記の要請書補足資料では改めて長期専門家5名要請となっている。また、協力隊員の数についてもプロジェクト開始当初から第1フェーズの半分に減らすことは、円滑なプロジェクトの実施に困難を来すとの認識から、要請書補足資料では要請人数が7～10名に変わっており、カウンターパートの能力向上に伴って段階的に協力隊員数を減らしてゆくという提案が併せてなされている。

(1) 上位目標、プロジェクト目標、成果

a. 上位目標

ネパールの中山間地域において、村落資源（森林及び人的資源を含む）の開発及び保全事業を通じて、自然環境が向上する。

b. プロジェクト目標

住民グループの能力強化、エンパワーメント、事業への参画を通じ、カスキ、パルバット両郡における森林、土地（土壌）、水及び人的資源が公正かつ持続的に開発・管理され、貧困緩和に寄与する。

c. 成果

ア 住民ニーズとジェンダー・カースト間の公正さに基づいた、持続可能な村落資源の開発と管理の実施可能な計画（村落資源管理計画及び年間活動計画）を立てるための、住民男女の能力が向上する。

イ 上記の成果1に記された計画に従い、村落資源開発及び管理のための活動が住民男女によって実施され、村落資源の利用、分配（アクセスとコントロール）及び管理の状

況が改善される。

- ウ ネパール政府地方機関、NGO、国際 NGO 等、住民の多様な村落振興活動を支援する団体との連携が確立され、住民がそれらの団体から活発に支援を受ける。
- エ ネパール政府実施機関及びそのパートナーとなる NGO が、住民参加型の村落資源開発及び管理実施のためのより良い手法を開発し、その手法がプロジェクトの終了後も継続して活動地域全体に適用される。
- オ フォローアップ段階及びプロジェクト終了後に、住民男女が主体的に資金、資材を調達し、または VDC や政府地方機関／NGO／国際 NGO の支援を求めることにより、村落資源開発及び管理が継続される。

(2) 主要なアプローチ

a. 住民参加型の事業計画と実施

第 1 フェーズにおいて、村落住民は主にニーズの表明とそれに基づく個々の事業の実施段階において参画してきたが、第 2 フェーズではこれに加えて事業の計画や評価にも積極的に参画することによって、ニーズの特定から事業の計画、実施、評価までの一連の事業実施プロセスを自立的に実行できる能力を向上させることが図られる。

b. ワード保全委員会とユーザーグループ

第 1 フェーズでは、各サブ・プロジェクトごとにひとつのユーザーグループが結成され、M/P チームはこれらユーザーグループに対して直接支援を行ってきたが、第 2 フェーズではユーザーグループに加え、原則ワード単位で各ユーザーグループの代表からなるワード保全委員会 (Ward Conservation Committee: WCC) が組織される。ワード保全委員会は、当該ワードにおける問題点とその解決策、及びそれを実行する具体的な活動を記した 3 年間の村落資源管理計画 (Community Resources Management Plan) と、村落資源管理計画に基づく各年度ごと事業計画である年間活動計画 (Annual Action Plan) の作成を主導する。M/P チームはユーザーグループへの直接支援の度合いを減らす代わりに、ワード保全委員会に対して支援を行う。

c. 開発調査データに基づいた総合流域管理の長期見通し

プロジェクトは、協力対象となる各 VDC について、当該 VDC における理想的な村落資源管理状況を示す「総合流域管理の長期見通し」を作成する。これをひとつの資料として用い、住民が作成する村落資源管理計画や年間活動計画の妥当性や実効性を確認することになる。ただし、この展望は住民に対して強制される性質のものではない。

d. VDC との連携強化

第 1 フェーズでは、協力対象がワード単位であったため、同じ VDC の中でも協力対象となっているワードとなっていないワードが存在したことから、VDC との協力関係は必ずしも密接ではなかった。第 2 フェーズでは、独自の開発予算を持つ VDC が第 2 フェーズ終了後も前述のワード保全委員会を支援してゆけるよう、第 2 フェーズ実施期間中から VDC を積極的に事業に参画させ緊密な連携を図る。

e. 女性及び社会的に不利な立場にあるグループの参加に関する特別な配慮

第1フェーズにおいても、女性や社会的に不利な立場にあるグループの能力強化（エンパワーメント）を図るために、事業への参画を促進する配慮や特別プログラムの提供などを行ってきたが、第2フェーズにおいても、彼女等または彼等の量的・質的なプロジェクト事業への参画を高めるための様々な方策を採るとともに、プロジェクトの女性スタッフの増加を図るなど、社会ジェンダー配慮の一層の体制強化を行う。

f. ローカル NGO との連携

第1フェーズでは、ローカル NGO と事業実施のパートナーとして協力してきたが、その有効性が確認されていることから、第2フェーズにおいても NGO との協力による事業実施体制は継続される。

g. M/P チーム・アプローチの変更

第1フェーズで有効性が確認された M/P チーム・アプローチは、その構成と役割を改善したうえで継続される。具体的には、構成員を従来の3人体制（協力隊員、政府土壤保全事務所員、NGO スタッフ）から、地元の村人から選ばれたローカルモティベーターを加えた4人体制となる。また、第1フェーズと比較してフィールドレベルでのプロジェクト活動に係る決定権が強化される。

3-3. 協力分野の現状と問題点

要請プロジェクトの協力分野を端的に言えば、現行の第1フェーズと同様、住民参加による森林、土壌等の村落資源の管理であり、そのための手法開発と住民及び政府機関の能力向上である。これらの活動による長期的な成果（上位目標）としての資源状況の改善に関し、ここでは林業部門マスタープラン（1989）のデータを中心に、森林及び土壌保全・流域管理の現状を概観する。

(1) 森林保全

ネパールにおいては、木材を生産しこれを加工する産業としての林業は、産業全般の中でそれほど高い位置を占めているとは言えないが、薪炭材、家畜のエサ、農業用資材など森林・木材の多様な利用を含めるとその価値は高い。これらを含めた森林・林業部門はGDPの15%程度を占めると推定され、ネパールの経済に大きな役割を果たしてきた。また、これと合わせ、基幹産業である農業のための土地生産力の保全、野生生物の保全を含む観光資源の面からも重要な役割を担っている。

他の途上国と同様、ネパールにおいても森林の減少と劣化は大きな問題となっている。これを示す信頼できる統計数値は明らかではないが、1960年代以降、年間約2~3万haの割合で天然林が減少してきたと推定される一方、植林面積はその1割程度に過ぎないとされている。ネパールの国土約1500万haのうち、58%が森林に区分される土地（立木度10%以上）、21%が耕地、同じく21%がその他の土地利用（居住地、岩石地、湖沼、氷河等）となっている。森林58%の内訳は、天然林37%、灌木林5%、草地12%、人工林4%となっており、森林全体のうち立木度が密（70%以上）なものは15%に過ぎないとされている。これら森林の減少・劣化の原因についても他の途上国と同様、その根本には人口増加さらに

は家畜数の増加による森林への利用・改変圧力の高まりがある。人口は1991年国勢調査時の1850万人から、既に2200万人程度に増加したといわれ、人口増加率は2%を大きく上回っている。また、1985年には1500万頭程度であった家畜数（牛、水牛、山羊、羊）も、2001年には約1.5倍に増加するものと予想されている。これらの人為的な圧力による農地や放牧地への転換、燃料材や飼料の採取等による森林の減少・劣化は、資源としての森林・樹木の不足のみならず、土壌流出による農業生産力の低下、土砂崩壊や洪水等の災害など、国全体の生産及び生活環境に大きな支障を及ぼすものと懸念されている。

(2) 土壌保全・流域管理

一般的に土壌の流出を規定する条件は、地質・土壌の性質、土地の傾斜及び降水量である。ネパールは地質構造上その生成が比較的新しく、土壌がもろい（流出・崩壊しやすい）条件にあること、地形が非常に急峻であること、雨期にかなりの集中的な降雨があることなど、土壌流出の観点からは他の国々に比べ多くのマイナス要因を抱えている。それでも、著しい人口増加がなかった1960年代までは、土壌流出はさほど大きな問題とはなっておらず、その後問題の顕在化に伴い、1974年に土壌保全流域管理局が新設されている。

土壌流出が大きな問題となってきたのは、上述した人口圧力による森林の減少や、農地、放牧地、道路等の施設への土地利用の改変が主たる原因とされる。森林を主体とする植生が地表を覆っている間は、これが雨水の地表へのインパクトを防ぐとともに地表を流れる表面水の影響を軽減し、また、根による土壌の緊縛や地中への水の浸透により、土壌の流出を大きく押さえることができる。また、森林とともに、ネパールの中山間地域における伝統的な棚田は、農民による適切な管理の下で土壌保全に重要な機能を果たしてきたとされている。

植生の被覆や崩壊の状況等から流域ごとの安定度（土壌流出の程度）を地帯区分ごとに推定したデータによると、高地の山岳地帯（High Mountain）や平地（Terai）は比較的安定しており、当プロジェクトが対象とする中山間地域（Hill Area）及び平地と中山間間に位置する低標高の山地（Siwaliks）において安定度が低いとされている。土壌流出に関する調査研究データは限られているが、土壌保全流域管理局の資料によると、全国で毎年1.6mmの厚さの表土が流出する一方、流出土砂の堆積により、河川の川床が年間10～30cmも上昇しているとされている。これにより、一方では基幹産業である農業生産への影響、他方では土砂崩壊や洪水等による人や財産、道路等の施設への被害が、国の長期的な開発に大きな影響を与えるものとして懸念されている。

3.4. 開発計画の現状と要請プロジェクトとの関連

(1) 林業部門マスタープラン

ネパールでは、1989年にFINNIDAとADB（アジア開発銀行）の支援プロジェクトの下で、林業部門マスタープランが策定された。これは、いわゆる分野別基本計画（Sectoral Master Plan）の一つで、2010年を目標年次とする林業分野の長期計画であり、以下のような基本となる6つの主要プログラムと、これを推進するためのヨコ軸となる6つの支援プログラムからなっている。

(主要プログラム)

- ・村落共有林と私有林における林業
- ・国有林と国有林への利用権設定による林業
- ・木材産業
- ・薬用植物等の特用林産物
- ・土壌保全と流域管理
- ・生態系と遺伝資源の保全

(支援プログラム)

- ・政策と法律の改革
- ・制度と組織改革
- ・人的資源
- ・研究と普及
- ・資源情報と計画支援
- ・モニタリングと評価

要請プロジェクトは、その第1フェーズも含め、第一義的には上記のうちの「土壌保全と流域管理」及び「普及」をその主要な対象分野としている。また、これと合わせ、「村落林業」及び「人的資源」の分野の開発にも深く関わっている。

この林業部門マスタープランは、第8次5か年計画から国家開発計画に反映されており、第9次5か年計画においても、森林や土壌保全等に関する開発計画の基本となっている。いわば国家計画のうち森林土壌保全省に係る部分の基本計画ともいえるものである。ネパールに限らず多くの途上国で、このような分野別のマスタープランが数多く策定されているが、それぞれの分野別計画においては、関連する他分野との密接な連携の必要性が強調されているものの、その実際の運用や総合計画への反映過程においては、省庁別のタテ割り傾向が現われ、分野間の連携と調整が十分に行われない場合も少なくない。ネパールにおいても、各分野別計画と総合計画（5か年計画）との関連の弱さが指摘されているところである。

(2) 第9次5か年計画

1956年に開始されたネパールの国家総合計画（第1次5か年計画）は、現在第9次5か年計画（計画期間：1997～2002年）となっている。この計画は策定後既に2年近くを経過しているが、英語版がないため（翻訳中）、以下は国家計画委員会がまとめた英文の要約版“Approach to the Ninth Plan”に、また、土壌保全・流域管理に関わる部分は土壌保全流域管理局（DSCWM）の資料による。

a 計画の概要

第9次5か年計画では、その最大の目標として「貧困の軽減」を掲げるとともに、農業をこの目標達成に向けて国家経済をリードすべき最重要分野と位置づけている。この農業に加え、水資源及び観光が、ネパールの経済開発に係る3つの主要な分野とされている。そして、この3つをタテ糸とすれば、ヨコ糸として高い経済成長、公正な分配、雇用機会

の創出を3つの基本戦略として掲げている。

第9次5か年計画及び20年後を見据えた長期見通しの目標として、いくつかの具体的指標が挙げられている。貧困の軽減にかかる直接的指標としては、貧困ライン以下の生活をしている人口比率について、現在の45%から5年後には32.5%へ、20年後には10%未満へ下げることが挙げられている。また、GDPの年成長率については、現在の4.9%が、それぞれ6.5%、7.2%へ増加、また、人口については、現在の2%を超える増加率を20年後には1.8%に抑えることが、具体的な指標として掲げられている。

b 主要な開発戦略

同計画においては、開放市場経済の追求や民間部門の活用など、目標の達成に向けていくつかの基本的な戦略が挙げられている。これらのうち主なものをいくつか列挙すると以下のとおりである。

- ・ 開放市場経済政策を通じ、民間セクターの経済活動への参加を促進する。
- ・ 一方、国は、低カースト層、土地なし農民、女性や子供、少数民族など、不利な条件にある（開放市場経済政策の恩恵を受け難い）人々の生活向上のために中心的な役割を担う。
- ・ 政府部門の無駄な支出を抑制するとともに、政策決定や実施、予算の支出等に関する透明性を高める。また、公営企業の民営化を進める。
- ・ 経済開発に当たっては、貧困層重視の観点から、農業、小規模産業、観光、地域開発（土木・建設）に重点を置く。
- ・ 一方、水資源開発、観光産業、大規模産業開発については、外国資本の導入を図ることとし、そのための条件整備を進める。
- ・ 地域の資源や技術を活用し、地域間格差の是正に努めるとともに、不利な条件にある地域や村落の生活向上を図る。
- ・ 特に、人的資源の開発、雇用機会の創出、貧困の軽減の分野について、国際及び国内NGOの活用を図るとともに、そのための関係機関との調整を図る。
- ・ ドナー等の支援によるプロジェクトについては、住民参加等を通じその持続的な効果を確保するため、適正な手続きやルールに基づいてその発掘、採択等を行う。

c 林業及び土壌保全・流域管理分野

林業分野の開発計画の内容は、ほぼ前述した林業部門マスタープランに沿って組み立てられている。すなわち、森林の開発と保全の調和、林業・木材産業の生産性向上と雇用機会の創出、さらには民間部門の活用による森林の適正な管理等を基本としている。より具体的には、住民の生活ニーズ充足のための国有林利用管理権の村落への移管、原材料供給の改善等を通じた木材産業の振興、観光の基盤ともなる森林の生物多様性の保全等が、その主な目標として挙げられている。

土壌保全・流域管理は、行政的には土壌保全流域管理局の管轄分野であり、流域の土地

や水等の資源の適正な管理により、洪水や地すべりなどの災害を軽減し、土地生産力を維持保全することを主な目的としている。土壤保全流域管理局では、この目的を達成するため、以下のようないくつかの主要プログラムを設定している。

- ア 土地利用計画：主要流域区分ごと、及びこれを細分した支流流域ごとの土地利用計画の策定とこれに基づく技術的指導・支援
- イ 土地生産力の保全：植林、苗畑、グリーンベルト、農業的土地利用の改善、アグロフォレストリー等による土地生産力の保全改良
- ウ 施設の保全：かんがい施設、貯水池、道路、ダム等の重要施設の保全のための侵食防止や植生工など
- エ 災害防止：人命や財産を災害から守るためのチェックダム、護岸工事等の治山事業や植林など
- オ 村落による土壤保全：技術指導、訓練、デモンストレーション等、村落における普及活動を通じた、土壤保全に関する住民の意識啓発と能力向上

今回要請されているプロジェクトは、土壤保全流域管理局が実施している、または今後実施しようとする上記プログラムのすべての要素をその内容に含んでいる。特にアについては、その地域的な広がりとは別にしても、要請プロジェクトで新たに取り組もうとしている「総合流域管理の長期見通し」に深く関係しており、その策定過程を通じ、土壤保全流域管理局及び地域住民の一層の能力と意識の向上が期待される場所である。

上記のそれぞれのプログラムに関し、土壤保全流域管理局によって実際にどのような活動がどの程度実施されているかについては、適当な資料が得られなかった。しかしながら、現地の状況及び政府の厳しい予算事情等から考えると、相当規模の治山工事を土壤保全流域管理局自ら継続的に実施することはおよそ不可能と思われる。このため、実態上はオの「住民に対する普及」の部分に活動の比重が置かれており、今後ともこれを主体とすることが最も現実的かつ効果的な手法と考えられる。今回の要請プロジェクトの主眼も、第1フェーズに引き続きそこに置かれており、土壤保全流域管理局も次のように、その活動展開に当たって住民参加に大きな比重を置いている。「土壤保全と流域管理は、その多くが人間を相手にしたプログラムであり、住民の活発な参加なくして成功はあり得ない。この国の土壤浸食の問題を解決するには、政府の努力のみでは全く不十分であることから、政府は住民の参加に高いプライオリティーを置くこととし、ユーザーグループを通じて、すべての保全活動への住民参加を追求することを政策としている。」（1998年土壤保全流域管理局パンフレットより）。

また、これら基本的な事項と合わせ、第9次5か年計画には、土壤保全流域管理局の組織面の拡充策として、その活動を現在の55郡から全75郡に拡大すること（実態上は出先機関である土壤保全事務所の数を増やすことを意味すると思われる）、参加型流域管理訓練センターを設立すること、土壤保全に関するデモンストレーションエリアと実験施設を設立することがうたわれている（その実現の可能性は明らかではない）。

第4章 我が国による他の協力および他援助機関による協力との関連

4-1. 我が国による他の協力との関係

(1) 第1フェーズの準備段階

ネパール山間地域の住民は、生活に必要な燃料、家畜飼料、食料、収入源の多くを森林に依存しているため、人口増加や耕地減少で森林の利用圧が増し、過剰伐採・過剰利用といった森林環境の破壊に拍車がかかる。これに対処する目的で、日本政府は、ネパール政府による「林業部門マスタープラン（1989-2010）」に則ったプロジェクト方式技術協力「ネパール林業普及計画（1991-1994）」を実施した。同プロジェクトの経験から、森林保全を目指すプロジェクトでは、集落ごとに異なるニーズの正確な把握が不可欠なこと、事業の計画と実施は住民主体で進めなければ成功しないこと、貧困層が抱える問題、特に女性の地位向上、就労機会の改善、児童労働の軽減等が村落資源の保全と密接な関係にあること等が認識された。従って、第2フェーズは第1フェーズの経験に基づいて実施されることは言うまでもないが、第1フェーズがその基本概念を依っている上述の「林業普及計画」との関連も深い。

また、日本政府はネパール政府の要請に応じ、カスキ郡・パルバット郡を対象にした開発調査「ネパール西部山間部流域管理計画作成」を実施しており、第1フェーズの計画は同開発調査から得られた自然状況、社会経済状況の知見を利用している。

(2) 第1フェーズの実施中

本プロジェクトが利用した我が国による他の協力は上述の通りであるが、本プロジェクトは実施期間中に他のプロジェクト関係者等が多数訪問している。中でも「農村生活改善のための女性技術向上基礎調査（1996）」、「専門家養成研修林業コース（1997）」、「WID 専門家養成研修林業コース（1994, 1996）」に対しては、本プロジェクトによる、住民が主体となって村落内／村落間の自然・社会問題を把握し、計画から実施まで住民参加によって事業を進める森林保全計画の手法について多くの知見を提供している。

(3) 今後

第1フェーズにおいてはプロジェクトが協力対象とした村落の社会経済状況や自然環境についての知見が蓄積されたが、第2フェーズは新規村落を対象にすることから、事業開始に先立つベースライン調査等が必要になる。この場合、比較的短期間で多くの村落調査が必要になるのでプロジェクト独自の調査では対応困難と考えられ、在外ミニ開調などによる協力も検討が必要である。

4-2. 他国援助機関、国際機関、NGO等の協力との関連

ここでは、森林・土壌保全関連プロジェクトの概要に加え、調査団が意見交換する機会を得たオーストラリアの支援プロジェクトについて述べる。

(1) 森林土壌保全省のプロジェクト

ネパールでは数多くのドナーが様々な支援を行っているが、森林保全、土壌保全、流域管理、国立公園、自然環境保全等の関連分野を管轄している森林土壌保全省も、様々な援助機関の支援を受けて、JICAプロジェクトを含め約30のプロジェクト（ネパール以外の国も含めたアジア地域のプロジェクトを含む）を実施している。（この項は主として、当プロジェクトが取りまとめた森林土壌保全省関連のプロジェクトデータベースの資料に基づく）。これら森林・林業分野を支援しているドナーは、英国、米国、デンマーク、ドイツ、オランダ等の援助国をはじめ、FAO、UNDP、世界銀行、ITTO等の国際機関、さらにはCARE、WWF等の国際NGOなど、非常に多岐にわたっている。

上記の約30プロジェクトを分野別に細分してみると、共有林業（Community Forestry）を主体とした森林管理関係のプロジェクトが10、流域管理関係が8、国立公園及び生態系保全等が5、調査研究が5、その他が3となっており、特に共有林業と流域管理関係の比重が高い。しかしながら、これはプロジェクト名等に基づく便宜的な分け方であり、プロジェクトによってどこに比重を置くかの違いは当然あるものの、それらの目標及び活動内容にはかなり共通項が多い。すなわち、調査研究プロジェクト等の一部を除けば、住民参加、村落開発、貧困の軽減、生活向上、住民による資源保全管理、普及・訓練などが、これらのプロジェクトの多くに共通したキーワードとなっている。例えば、自然公園プロジェクトにおいても、地元住民による公園内の資源管理活動やこれを通じた生活向上等の活動が広く取り入れられている。この点は住民参加による村落資源管理を目指す要請プロジェクトにおいても同様であり、森林土壌保全省が実施している他の多くのプロジェクトの成果や問題点は、要請プロジェクトの実施に当たって大いに参考にすべきであると同時に、要請プロジェクトはこれらにとって有意義な情報や経験を与えうるものである。

森林土壌保全省のプロジェクトはネパール国内の広い範囲で実施されており、郡単位で見ると、テライ（ネパール南部の平野地域）にある10郡を除くすべての郡において、程度の差はあれ何らかのプロジェクトが行われている。森林や土壌保全といった管轄分野の状況や住民の生活レベル等からみて、テライは森林土壌保全省の行政対象として、山間部ほどの高い位置づけとはなっていない。これらプロジェクトの地域分布（特定の実施地域を持たないものを除く）をみると、中央部と西部地域でそれぞれ10プロジェクト程度が、東部地域で7プロジェクトが実施されているのに比べ、中西部では5、極西部では3プロジェクトとなっている。政府の意向としては、開発が遅れている西の方の地域に優先的にプロジェクトを持っていきたいとのことであるが、現地へのアクセスや生活環境をはじめ、効率的なプロジェクト実施のための諸条件が整っていないことがこれを妨げるネックとなっている。

(2) ネパールーオーストラリア村落資源管理プロジェクト

森林土壌保全省の中で要請プロジェクトの実施を担うこととなる土壌保全流域管理局は、上記30のうちの8プロジェクトを実施している（資料7参照）。このプロジェクトはそのうちの1つであり、対象分野として共有林業と土壌保全・流域管理を包括していること

から、森林局と土壤保全流域管理局を実施機関としている。

このプロジェクトで特筆すべきは、1962年以降現在の第5フェーズに至る40年近い期間、森林・林業分野の協力を継続してきた点であろう。最初の約15年間に植林推進の組織・制度づくりのための中央レベルでの支援を行った後、1978年から現在のプロジェクト実施地域であるカトマンズ東方の2郡に移り、現在まで活動を継続している。また、ANUTECHというオーストラリア国立大学に付属したコンサルタント会社が、オーストラリア政府との契約に基づきプロジェクトの実施を一手に担っていることも運営上の特色となっている。

現在の2郡に移って以降の主な活動は、植林の実施と森林ユーザーグループ(FUG)を主な対象とした森林等の資源管理に関する普及訓練である。活動を実施するに当たって住民(受益者)負担を原則としており、JICAプロジェクトと同様に、例えば土壤保全施設を作る場合、セメント等地元で入手できない資材の購入と技能労働者の雇用をプロジェクトが負担し、その他の資材や単純労働は住民負担としている。プロジェクト活動の優良事例として、数年前に複数のFUGが共同で小規模の製材加工場を作り、村落共有林から出てくる間伐材の加工を始め、現在では伐採・搬出も含めて40名程度の住民を雇用しかなりの利益を上げるまでに至ったケースが紹介された。このように、既に植林を始めて20年を経ていることから、利用可能な森林資源がかなり存在する(21,000haの人工林)ことが地域の特色の一つで、この資源利用によるFUGの自立の途が開かれつつある。これも息の長い協力の一つの成果として注目されよう。

このプロジェクトの目標を端的に言えば、FUGを主体とした住民参加による村落資源の持続的な管理であり、要請プロジェクトの目標・内容と共通する点が非常に多い。具体的な目標の一つとして、「自然的・社会的条件が異なるネパールの他地域に、参加型資源管理を応用するための手法(methodology)を開発する」ことが掲げられているが、このことは要請プロジェクトにおける、いわゆるモデルの開発に通じる点である。

4.3 他援助機関との連携

(1) 第1フェーズにおける他プロジェクト等との連携

現在のプロジェクト(第1フェーズ)においても、様々なレベル、形態で他の援助機関やプロジェクトとの連携・協力が行われている。

まず、最も上位の連携・調整の場として、ネパールで活動する援助国・機関が参加し、すべての協力分野を包括する形で、2か月に1回程度いわゆるドナー会議が開催されている。日本側からは、大使館とJICA事務所から関係者が参加しており、ネパールの開発政策や国際協力全般の課題及び個々の省庁や技術分野を超える共通課題等について、情報交換や討議が行われている。最近、このドナー会議において、個別の協力分野を10程度に分け、それぞれの分野について取りまとめ役のドナーを決めたということであり、ドナー間の連携・協力のため、より具体的、積極的な役割が期待される。当プロジェクトが関係する森林・林業分野については、森林土壤保全省の主催により、年2回程度林業分野調整委員会(Forestry Sector Coordination Committee)が開催されている。これには森林土壤保

全省と大蔵省等の関係省庁のほか、当該分野の協力を実施しているドナーが参加しており、日本側からは JICA 事務所に加え、当プロジェクトの代表が参加している。また、この小委員会として、土壤保全流域管理局が実施する土壤保全・流域管理関連プロジェクトのドナー間の協議・調整の場として流域管理分科会（Watershed Management Sub-committee）が設けられている。

これらの中央レベルにおける連携・調整に加え、個々のプロジェクトのレベルでも具体的な連携・協力が行われている。一般的なものとしては、プロジェクト相互の現場視察や情報交換活動であり、先述したネパール・オーストラリア・プロジェクトをはじめ、当プロジェクトと類似した活動を行っているプロジェクトとの交流が行われている。また、それぞれのプロジェクトが実施する個別の技術課題等に関するセミナーやワークショップへの招請・参加が、関連するプロジェクト間で相互に行われており、情報と人の交流を促進している。

英国（DfID）が実施している共有林業プロジェクトの実施地域の一部（パルバット郡）は、当プロジェクトと重なっており、JICAプロジェクトでは、DfIDプロジェクトの下で行われている国有林の森林ユーザーグループへの移管を進めるための協力をを行っている。これは、この村落共有林化が、JICAプロジェクトの目標達成上からも有効なことから実施されているもので、移管のための調査や手続き、共有林管理に必要な訓練等の面で、具体的な協力をを行っている。

また、4.2 で述べたように、当プロジェクトでは1997年に、森林土壤保全省が実施しているすべてのドナー支援プロジェクトのデータベースを作成し、各ドナー等に配布した。その内容は、単にプロジェクトの実施地域や予算等の基本的事項だけでなく、目標や個々の活動内容、住民参加の状況、主な成果や問題点、評価等多岐にわたるものとなっている。このようなデータは、本来であれば森林土壤保全省自身が作成し定期的に更新すべきものと思うが、それがなされていない現状では、この資料はネパールにおける当該分野の協力の概要を把握し、各ドナーの連携・協力を進める上で貴重な基本データとなっている。

(2) 今後の連携・協力について

ドナー間の連携・協力は、要請プロジェクトも含め、今後のネパールにおける森林・林業分野のプロジェクトを効率的に実施していくために重要な意味をもつ。

各プロジェクトの限られたインプットを最大限に生かすためには、それぞれの内容の重複を可能な限り避けることが望ましい。前述のように、ネパールでは8割以上の郡において森林土壤保全省のプロジェクトが実施されており、その多くは住民参加や村落資源管理といった要素を含んでいる。これらにより蓄積された情報や経験をよりオープンにし、プロジェクトやドナー間で共有することは、それぞれの試行錯誤の過程を短縮し、インプットを新しい試みに向けることにもつながる。もちろん、諸条件の異なる地域において活動を行う時に、様々な手法の試行錯誤は基本的に避けることのできないものであるが、他の関連プロジェクトの手法、成果、問題点等の分析や応用により、ゼロからではなく何歩も進んだ段階からスタートすることが可能となる。このような成果の蓄積と継承は、基本的

にはネパール側のなすべきことであろうが、現実的には地域ごとに実施されているプロジェクトの成果や情報の総合化はまだ進んでいないように見受けられる。

プロジェクトの選択に当たって、できる限り分野間の重複を避けることについても、ドナーとネパール側の調整によるところが大きい。森林土壌保全省関係者によると、林業部門マスタープラン策定以降、その分野ごとにプロジェクトやドナーを割り当てるような基本的考え方があるようで、森林・林業関係プロジェクトについては、ドナー間で基本的な分野別の分担（例えば共有林業や土壌保全など）が行われているとのことであった。しかしながら、ドナー自体の意向もあり、地理的な分布を考慮することはあっても、分野別の重複を避けることは現実的には困難である。例えば、住民参加による資源管理手法について、仮にある地域のプロジェクトにおいて、他地域でも適用可能とされるモデルが開発されたとしても、それをもって他地域では当該分野のドナー支援が不要ということにはならない。大事なことは、他地域で活動するに当たって、これらのモデル的手法や関連する情報を十分に活用し、また、自らのプロジェクトにおいて開発や普及手法のモデルを作るに当たって、他地域の事例等を参考にすることである。このようなモデルを具体的にどの地域に広めていくかは、本来的にはネパール政府が判断することであり、他地域への適用のためにさらに何らかのドナー支援が必要だとしても、そのための調整も同様である。ドナー間の連携の観点からみれば、モデルを眠ったままで終わらせないためには、これらを開発した側からの積極的な情報発信とPRが重要であり、他方では自らの手法だけにこだわらない柔軟さが求められる。

これら密接な情報の交換と人的な交流がドナー間の連携の基本であり、そのためには、ドナー会議等の公式な意見交換の場に加え、プロジェクトや地域レベルでの日常的な活動の中で、情報交換と交流を深めていくことが重要である。

第5章 ネパール側のプロジェクト実施体制

5-1. 実施機関の組織と事業概要

森林土壌保全省の組織図（資料8）にある通り、森林土壌保全省には省直属の課に加えて森林局、国立公園野生生物保全省、森林調査研究局、植物資源局および土壌保全流域管理局の5つの局がある。土壌保全流域管理局には、計画課、流域保全課、モニタリング課、普及課をはじめ全部で11課（土壌実験室を含む）がある他、各郡に土壌保全事務所（District Soil Conservation Office）を置き、更に実施中プロジェクトもこれに加わる（組織図／資料9）。

本プロジェクトが展開しているカスキ郡とパルバット郡の土壌保全事務所では、郡土壌保全官を長として、普及、事業実施、管理、会計の部署がある（資料10）。

森林セクターの役割は、山間部住民の生活並びに国民経済を支える重要な森林資源である、燃料木、木材、家畜飼料等の安定供給、土壌流亡や洪水・地滑り等による国土浸食の防止、砂漠化の防止、生態系の維持、野生生物の保護と保全等であるが、それを実現するための手法としての住民参加推進や森林管理に関する法整備等も行っている。

土壌保全流域管理局が現在実施している本プロジェクト以外の援助プロジェクトとしては、コミュニティー資源管理計画（AusAID）、バグマティ総合流域管理計画（EU）、環境森林産業活動計画（USAID）、チュリア森林開発計画（GTZ）、高地アンディコラ流域計画（CARE）、ネパール・デンマーク流域管理計画（DANIDA）、自然資源管理セクター支援プログラム（DANIDA）がある。

5-2. プロジェクトへの予算措置

事前調査では詳細を明確にすることはできなかったが、以下にも記載がある建物・施設とそれらの維持管理費、カウンターパート職員に係る人件費が手当される。第1フェーズの経験を踏まえるとカスキ郡及びパルバット郡の流域管理事務所（DSCO）レベルの中級技術者（Mid-level Technician）の村落巡回に必要な日当支給等に問題があり、事前調査を終えた段階では解決していないので、今後も協議を継続する必要がある。尚、パルバット郡土壌保全事務所では同事務所独自の予算でプロジェクトのために Women's Motivator を1名臨時雇用しており第2フェーズでも継続が見込まれている。

一方、第2フェーズの対象村落数が5ヶ村となった場合に土壌保全流域管理局が独自で事業を支援する追加村落も想定される旨の発言が事前調査団との協議の席で局長からあったが、現時点においてこれに係る予算措置は全くなされていないと思われる。

5-3. 建物・施設

第1フェーズで使用したポカラ市内のプロジェクト事務所（建物のみ日本側協力）とこれに付帯する施設は先方政府の提供となる。また、カトマンズの土壌保全流域管理局内に確保

されているプロジェクトの連絡事務所が今後も確保される予定である。なお、土壤保全流域管理局が提出した要請補足資料（資料6）には、ポカラの施設等に関連し「必要に応じた公的許可証の取得等の法務支援を行う」ことが述べられている（4.1. Roles and Responsibilities of Related Parties）。

5-4. カウンターパートの配置計画

協議の結果、以下のカウンターパートを配置することで合意した。一方、第1フェーズで問題となったカウンターパート職員の短期間での異動に関連し、第2フェーズではそのようなことがないように調査団、プロジェクト側から土壤保全流域管理局に申し入れた経緯がある。ネパールの公務員には一定期間後の異動が権利として認められていることもあり、本件について議事録には記載出来なかったが、当方の意図には先方も理解を示した。

(1) カトマンズにおける配置

1. 土壤保全流域管理局・局長（プロジェクトダイレクター）
2. 土壤保全流域管理局・次長（副）
3. 土壤保全流域管理局・計画課・チーフ
4. 土壤保全流域管理局のシニアオフィサー（調整担当）
5. 森林土壤保全省・計画課・チーフ

(2) カスキ郡及びパルバット郡における配置

1. プロジェクトマネージャー（郡土壤保全官、カスキ郡及びパルバット郡）
2. 郡土壤保全官補佐、カスキ郡及びパルバット郡
3. 流域管理担当のオフィサー及び Mid-level Technician
4. 地域開発担当のオフィサー及び Mid-level Technician
5. ジェンダー担当のオフィサー及び Mid-level Technician
6. M/P チームのメンバー（カスキ郡及びパルバット郡の Mid-level Technician 10 名）

5-5. 政府関係機関の支援体制

事前調査で確認できた範囲において、中央レベルでプロジェクトに関係する大蔵省及び国家計画委員会の支援体制は原則的に問題ないと考えられた。地方レベルでプロジェクトが直接関係する機関は、カスキ、パルバット両郡の郡開発委員会（DDC：District Development Committee）および今後選定される第2フェーズ対象村落の村落開発委員会（VDC：Village Development Committee）である。両郡のDDCについては第1フェーズで経験済みでありこれまでのところ支援体制は良好である。VDCについては、今後の村落選定課程で、プロジェクトが決める一定基準を満たすVDCのみを選定する予定であることから、大きな問題はないと考えられる。郡農業開発事務所等の各省庁出先機関からのプロジェクトに対する支援については個々の必要性に応じて協力を求めることになる。

安全性確保の観点からは各郡警察との連絡が重要である。98年12月にシルバリ村のサ

イト事務所で発生したマオイストを名乗るグループによる金品強奪事件では、関係する警察署が迅速に対応した経験があり、第2フェーズに関しても必要な支援が得られるものと考えられる。

第6章 専門家および協力隊員の生活環境

6-1. 専門家の生活環境

プロジェクト活動の現場は、西部開発地域のカスキ郡、パルバット郡の村々であるが、協力隊チームのチーフアドバイザーを含めたプロジェクト専門家はカスキ郡の中心都市でありプロジェクト本部事務所が所在するポカラに在住し、現場を巡回するという勤務体制を取ることになる。ポカラは、カトマンズの西方約200km（車で約5時間、飛行機で約30分）に位置し、ネパール国における観光の中心地である。ポカラの生活環境は、以下のようなものである。

(1) 気候

ポカラは標高約800mに位置し、亜熱帯性の気候に属している。「ネパールは寒い」というイメージを持たれがちであるが、低緯度に位置するためポカラのように標高が低い場所では1年を通して温暖である。平均的な年間降雨量は、約4,000ミリにも達し、さらに降雨量の大部分が6～9月にかけての雨期に集中する。

(2) 食料、飲料水、日用品

食料品は、海産物や日本の食料品を入手することは困難であるが、地元の住民が日常摂取している野菜や肉類を入手するうえでの困難はない。また、雨量が多いため水資源は豊富だが、水道から供給される水は直接の飲用には適さない。特に、雨期には水が原因の感染症が蔓延しやすいので注意が必要である。日用品については、インド・中国製のものが多く、一般的な物については入手に不自由しない。

(3) 医療

ポカラ市内には、150床の総合病院が1件ある。また、緊急時以外であればカトマンズの欧米人経営のクリニックで診察を受けることも可能である。

(4) 教育施設

ポカラには、日本人学校やインターナショナルスクールのような外国人を対象とした教育施設はない。カトマンズにはインターナショナルスクールがあるが、日本人学校は無く、補修校があるのみである。

(5) 住宅

ポカラ市内を車で走行していると、住宅の建設現場を多く目にする。その中には外国人向けと思われる住宅が少なくなく、日本人専門家の居住に適した家屋も増えつつあると考えられる。

(6) 電気・通信

電気事情については市内の大部分に電力供給がおこなわれているが、停電が頻繁に起こることと時折電圧が大きく上下することが問題である。精密な電気製品には、無停電電源装置や電圧制御装置を接続する必要がある。通信事情については、電話回線数が急増しており電話・FAXが急速に普及しつつある。電子メールもネパール国内のプロバイダーと契約することにより利用可能である。

(7) その他

ポカラは観光地ということで、ホテル、レストラン、金融機関は多数存在する。また、テニスコートや9ホールのゴルフ場も利用できる。

6-2. 協力隊員の生活環境

プロジェクトが協力の対象とするのはカスキ郡、パルバット郡の村落地域であり、まさにそれらの村落が協力隊員の生活と活動の現場である。具体的な村落は今後決定されるが、第1フェーズの経験から、ポカラ市から比較的近い任地でも自動車と徒歩により3時間以上かかり、遠い村落では自動車・徒歩を合わせて7時間程度かかることになる。

気候については専門家の場合と大差ないが、山間部の村落であり、天候の変化が激しい等、ポカラ市内よりも不安定である。村落における隊員の生活環境は概ね以下のとおり。

(1) 食料、飲料水、日用品

村落での食事は現地食（ダルバート）が基本になる。隊員の任地は山間地の村落で水供給に問題がある場合が多いので、水の確保と利用は計画的に行う必要がある。野菜栽培は余り一般的ではなく、野菜が必ずしも容易に入手できるわけでないので、健康維持のため食生活には十分留意が必要である。日用品はポカラ市内でインド・中国製が入手できる。

(2) 医療

ポカラ市内の総合病院が利用できる。また、隊員の重篤な傷病の際は、緊急移送を含めた対応ができる体制である。雨期には水が原因の感染症に罹り易くなるので注意する必要がある。

(3) 住宅

各村落でホームステイすることになる。第1フェーズではプロジェクトの村落事務所を利用する場合があったが、シルバリ村においてマオイストを名乗るグループが夜間に事務所の金品を強奪する事件が発生した後、村落事務所を住居として利用することを中止した。

(4) 電気・通信

任地である各村落において電話が利用できる可能性は極めて低い。但し、緊急連絡体制確保の観点から、フェーズ1同様、短距離又は長距離の無線機配備を行う予定である。プロジェクトのポカラ事務所では電話・FAXの利用が可能である。

(5) その他

ポカラ市内にある観光客用のホテル、レストラン等を利用することは、隊員の海外手当（270ドル）を考えると余り現実的でない。

第7章 協力の基本構想と実施計画

7-1 協力の基本方針

第2フェーズ協力の計画にあたっては、以下の基本方針に従った。

(1) 第1フェーズ基本方針の踏襲

住民ニーズに基づく住民主体の事業実施、事業の過程（プロセス）重視、村落の抱える問題に対する分野横断的アプローチ、社会的弱者への配慮等、第1フェーズの基本方針を踏襲する。また、第1フェーズで有効と評価されたMPチームが村落に住み込みで住民の活動を支援するアプローチは、第2フェーズにおいても採用する。

(2) モデルの開発・実証重視

第2フェーズでは、住民が村落資源の管理を適切に計画、実施、モニタリング・評価する能力を獲得するための参加型村落資源管理事業のモデルを、第1フェーズにおいて蓄積された経験や知識に基づき開発することを目的とする。また、このモデルを自然条件、社会条件の異なるいくつかの村落に適用しながら実際に事業を実施することで、当該モデルのネパール中山間部の他地域への適用・応用可能性を検証することも、併せて目的とする。

(3) 地元資源の最大活用

第2フェーズでは、開発するモデルの他地域への適用・応用可能性を高めるため、ネパール国内で調達又は活用可能な資金、技術、人材を最大限に活用する仕組みを前項で記述のモデルに組み込む。

(4) 分野横断的なアプローチと活動メニューの絞り込み

村落の抱える問題を包括的に捉え、特定の分野に偏らずに分野横断的にアプローチするという点では第1フェーズと変わらないが、第2フェーズでは多くの住民ニーズの中から、プロジェクトとして支援すべき事業をプロジェクト目標との関連性を考慮して絞り込み、これらの事業に対して支援を集中すること基本とする。プロジェクトが直接取り組まない事業については、対応可能な他の組織・団体から住民が支援を受けられるよう調整をおこなう。

7-2. 基本構想

基本構想（マスター・プラン）は上述の基本方針に沿って計画し、先方政府との合意のうえミニッツで確認した。その概要は以下のとおりである。

(1) 上位目標

第3章3-2で述べたとおり、ネパール側から提出された要請書補足資料（資料6参照）では、「プロジェクト目標」の中に「貧困緩和に寄与する」という語句が含まれていたが、これは、ネパール政府の第9次5ヶ年計画に貧困緩和が強調されており、要請プロジェクトと貧困緩和とのつながりを先方実施機関である土壤保全流域管理局が強く意識していることの現れであった。しかし、「プロジェクトの目標」に「貧困緩和を寄与する」という語句を入れることによって、本来であれば7-2(2)で述べたモデルの開発・実証の手段として位

置づけられるべきサブ・プロジェクトの実施が、貧困緩和に寄与するという理由の下に目的そのものと化してしまう恐れがあり、サブ・プロジェクト実施に果てしなく資源を費やしてしまうことにもなりかねないことが危惧された。

そこで、貧困緩和に重点を置いたネパールの開発政策との整合性を示しつつ、上記の懸念を払拭するために、「貧困に寄与する」という語句を「上位目標」の中で自然環境の向上と並記することとした。

(2) プロジェクト目標

「プロジェクト目標」には、ネパールの中山間地域において適用可能な参加型村落資源管理のモデルを開発することを掲げている。

ネパール中山間地域における森林等自然資源の劣化とそれに密接な関わりを持つ村落の貧困は、中山間地域において自然資源の管理が適切になされていないことが大きな原因のひとつになっていると考えられるが、このような状態となった背景として2つの要素が考えられる。ひとつには、中央政府に十分な管理能力が無いにもかかわらず、1957年以来20年以上に亘って国土の大半を覆う林地を国有化して政府が管理することとしたため、それまで長い年月を経てできあがった村落の伝統的村落資源管理システムが破壊され、収奪的で粗放な資源利用がなされるようになったことである。そして、もうひとつ考えられる要素としては、過去においては環境と調和しながら自然の持つ許容量の範囲内で資源の持続的利用を可能にしていた伝統的村落資源管理システムが、人口増加による利用圧力の上昇等の社会的条件の変化によって、もはや持続可能なシステムではなくなりつつある恐れがある、ということが挙げられる。また、伝統的な資源管理システムは、必ずしも女性、職業カースト、貧困層等の社会的弱者に対して適切に配慮した公正なものではないことも問題である。

したがって、自然資源の回復と貧困緩和を図るためには、村落資源がそこに住む住民自身の手によって（社会的弱者に適切な配慮がなされるという意味で）公正かつ持続的に管理される新たな仕組みを構築するという方策が有効であると考えられるが、一度破壊されてしまった資源管理の秩序を回復することや、長い伝統の中で培われてきた古い村落資源管理の仕組みを現状に則したものに改善してゆくことを、村の内部の人々だけの手で自発的に進めてゆくことは非常な困難を伴う。それ故に、村落の外部からの働きかけによって、その変化が始まるきっかけを与え、変化のプロセスを促進するための参加型村落資源管理事業が重要な意義を持つのである。

参加型村落資源管理事業を有効に実施するために必要となるのが、各村落の自然的・社会的条件に適合した村落資源管理の仕組みの開発と、このような仕組みを住民が自立的に運営し適宜改善してゆけるように能力強化（エンパワー）するための手法である。従って、プロジェクトが開発を目指すモデルとは、村落資源を公正かつ持続的に管理するための様々な活動を、住民自身の手で主体的に計画、実施、評価してゆく仕組みと、そのような仕組みを定着させるために住民の能力向上を外部から支援する手法を統合したものでなければならない。

しかし、このような意味でのモデルは実体を持たないので、これを普及するためには何

らかの媒体に記録することによって他者に伝達可能なかたちにする必要がある。その方法として、ひとつにはモデルを言語で表現し、ガイドライン（マニュアル等も含む）として紙に記録する方法があり、もうひとつにはカウンターパートや村落住民などモデルを修得した人材を育成する方法が考えられる。プロジェクトでは両方に取り組むことになるが、どちらもプロジェクトの具体的な成果物となる。一方、開発したモデルが有効であり、かつ他地域にも適用・応用できるものであることを示唆する事実がなければ、普及を図ることは困難（モデルが普及を図る価値を持つかどうか判断することも困難）であるので、当該モデルを適用して実際に事業を実施し、より公正で持続的な村落資源管理が行われるようになった村落そのもの（いわばモデル村落）、そしてモデルの適用によって効果が現れた様々な事例を分析して記述した事例集の類を、プロジェクトの具体的な成果物として残す必要がある。これらの成果物が、プロジェクト活動によって具体的に目指すべきものとなる。

なお、モデルの他地域への適用・応用可能性については、厳密にはプロジェクト対象村落内だけで事業を成功させることによって実証することができないが、プロジェクト対象地域として自然的・社会的条件の異なる村落を幾つか選択することによって、限定的ながらも他地域への適用・応用可能性を検証することが可能である。また、モデルの他地域への普及を図るにあたっては、本件プロジェクトの投入規模や村落の条件の違いを考慮すると開発したモデルがそのままパッケージとして普及することは考えにくく、モデルの構成要素の一部が取り出されて適用されたり、村落の状況に合わせて細部を変更することによって応用されることを想定する方が、より現実的であると思われるので、このような使い方が容易な（モデルの）構成とする配慮が必要である。さらに、基本的には先方実施機関である土壤保全流域管理局がモデルを活用して他地域への事業を展開することが期待されるが、別の普及経路としてプロジェクト対象地域の住民から周辺地域の住民へとモデルの一部が伝播したり、他の援助機関やNGO等がモデルの一部を自らの事業に取り入れることによって普及する可能性があることも、ある程度期待して良いと考えられる。

(3) 成果

前項に記述したとおり、プロジェクトの具体的な成果としては、モデルを記録したガイドラインの作成、モデルを修得したカウンターパート及び住民の育成、モデルの有効性を実証する村落資源管理能力が強化された村落、そして事例集が挙げられるが、このうちガイドラインや事例集の作成は「成果」というよりも「活動」として捉えるべきものなので「成果」の項目からは外し、活動に含めることとした。よって「成果」は、モデルを適用した事業の実施によってプロジェクト対象村落の村落資源管理能力が強化されるということと、プロジェクト活動を通じてモデルを用いた事業を展開するカウンターパートの能力が向上するという2本立てとした。

前者については、さらに分野ごとに3つに細分化して記述したが、活動として作成するガイドラインもこのような分野区分に対応して体系的に構成した方が、前項で述べたようにモデルの一部を適用・応用するうえで使いやすくなり、かつプロジェクト・スタッフの間でガイドライン作成の役割分担も容易になると考えられる。

後者については、カウンターパートへの技術移転の達成という全般的な内容の中で、総合流域管理の長期見通しが作成できるようになるという、比較的大きな課題を別項目として立てた。これによって流域管理分野専門家の役割を、基本構想の中で明示した。

(4) 活動

「活動」は、前項の「成果」の各項目に対応して設定しているが、基本構想の中に詳細な活動内容を記述することを避けるため、ごく簡潔に各項目毎の「活動」の概要を示した。「活動」のもう少し具体的な内容は事項の暫定実施計画において説明する。

7-3. 暫定実施計画

前項の基本構想に基づき暫定実施計画を作成し、先方政府とミニッツで確認した（資料4参照）。本件プロジェクトでは、分野別にそれぞれ活動を行うのではなく、各分野の専門家とカウンターパートが協調しながら M/P チームとともに共通の事業プロセスを辿って、活動を進めてゆくことになる。事業プロセスは、大きく分けて3つの段階に分割される。

まず、準備段階においては、各ワードで村落資源ワークショップを開き、村落が抱える村落資源管理上の問題やニーズ、そしてそれらを解決し或いは満たしてゆくための具体的な対策が、M/P チームによる支援の下、住民の間で話し合われる。ワークショップの結果、当該ワードにおける村落資源管理上の問題・ニーズ、問題を解決しニーズを満たすためのサブ・プロジェクト、そしてその具体的な内容を記述した村落資源管理計画（3年計画）を作成するとともに、これに基づいて初年度に行う活動の詳細を記した年間活動計画を作成する。同時期に、各サブ・プロジェクトを主体的に実施するユーザー・グループと、ユーザーグループの代表から構成され M/P チームとユーザーグループとの窓口の役割を果たすことが期待されるワード保全委員会を組織する。上述の村落資源管理計画と年間活動計画に沿って事業を開始する前に、ワード保全委員会とユーザーグループに対して組織強化と事業実施に必要な能力向上活動が集中的に行われ、プロジェクトが設定する一定の能力基準に到達したワードから事業を開始する。

次に、サブ・プロジェクトの実施段階においては、年間活動計画に基づいてユーザーグループが事業を実施する。プロジェクトは、住民との費用分担の原則の下、資金、資材、技術の面で支援を行い、必要に応じて組織強化や能力向上のための活動を実施する。各年度の最後には、住民が年間活動計画に照らして事業を自己評価し、それによって得られた経験を活かして次年度の年間活動計画を策定し、事業を実施する。このプロセスを3年間で3回繰り返す。

最後にフォローアップ段階においては、プロジェクトから資金、資材の面で支援を行わず、ワード保全委員会とユーザーグループが自立的に同様のプロセスに沿って事業を継続することが期待される。プロジェクトはワード保全委員会の活動をモニタリングし、必要に応じて組織強化や能力向上のための活動を実施する。

上記3つの段階の全般にわたって、女性を含めた社会的弱者への配慮をおこない、社会ジェンダーに対する住民及びカウンターパートの意識を向上させるためのプログラムを実施する。また、協力期間の終了後にカウンターパートが独自でプロジェクトを実施してゆくこと

ができるよう、総合流域管理の長期見通し作成を含めたプロジェクト実施の過程で必要な知識や技術をカウンターパートが修得する。

なお、準備段階に関しては、全対象村落が一律のスケジュールで実行するものではなく、各村落が能力に応じてひとつひとつのステップをクリアしながら次の段階へと進んでゆくの
で、準備段階が長い村落もあれば短い村落も出てくることになり、これによって全体のスケジュールは様々なものとなる。従って、暫定実施計画に記されたスケジュールはある程度幅を持たせた書き方となっている。

7-4. 日本側投入計画

(1) 村落振興・森林保全計画フェーズ2

a. 専門家の派遣

長期専門家については、以下の5分野の派遣を予定している。

チーフ・アドバイザー
業務調整
流域管理
村落振興
社会ジェンダー

短期専門家については、長期専門家では対応できない課題に取り組むため、必要に応じて派遣する。

b. カウンターパート研修

カウンターパート研修については、各課題の進捗状況に応じて、プロジェクト活動の円滑な推進に資するよう留意のうえ実施する。受入れ人数については、年間2、3名程度の研修員を受け入れる。

c. 機材供与

当該プロジェクトにおいては、高額機材は殆ど必要とせず、また大部分の機材については第1フェーズで供与したものをそのまま活用することができるため、機材供与の規模は比較的小さくなることが予想される。ただし、四輪駆動車等の車両は、専門家及びカウンターパートがプロジェクト対象村落を頻繁に巡回するために悪路を長時間走行することが多く、消耗が激しいので、第1フェーズ初期に供与したものについては、更新を検討する必要がある。また、コンピュータについても、フェーズ1の初期に供与したものの中には、原因不明の動作不良が発生するようになったものもあり、修理で直る見込みが無ければ更新を検討する必要がある。なお、コンピュータを更新する場合には、現地での部品調達や修理が比較的容易なDOS/V系の機種を選択することが望ましい。

d. ローカルコスト負担

本件プロジェクトは地域展開型のプロジェクトであり、モデル開発の手段として住民ニーズに基づいた各種事業（サブ・プロジェクトや能力向上活動等）を対象村落で実施するため、センター協力型のプロジェクトと比較すると多額のローカルコストを要する。しかし、LLDCに分類されるネパール国では、必要なローカルコストを負担しきれないた

め、目標達成のためにはかなりの部分を日本側で負担する必要がある。予算的には第1フェーズと同様、一般現地業務費の他に、造林対策費、啓蒙普及活動費、プロジェクト基盤整備費、LLDC 特別現地業務費、技術交換事業費等が想定される。

(2) 緑の推進協力プロジェクトフェーズ2

a. 青年海外協力隊員の派遣

本プロジェクトで協力隊員が担うべき役割が村興しのファシリテーター的機能である点は第2フェーズでも同じである。従って、第1フェーズ同様、本プロジェクトには村落開発普及員として選考された隊員を派遣することが妥当である。第2フェーズで支援する村落（VDC）数は現在のところ流動的だが、支援する村落数に応じた隊員が必要となる。

また、本プロジェクトで隊員が十分な機能を果たすには、プロジェクトデザインと担当村落の社会経済状況を十分理解しておくことが必要であることから、後任隊員との引継期間を第1フェーズ同様の1隊次分（約3ヶ月）とすることが妥当であろう。よって、引継期間中の隊員数は村落数を上回ることになる。

一方、第2フェーズにおいては、プロジェクト事業の実施能力が最終的にネパール側に移管されることを想定した活動が重要と考えられ、プロジェクトの後期においては隊員が配属しない村落もあり得ることを想定しておく必要がある。

b. チーフアドバイザー（専門家）の派遣

本件パッケージ協力（プロジェクト方式技術協力と協力隊チーム派遣の連携事業）において日本側の人的投入全体に占める協力隊員の割合は非常に大きい。また、プロジェクトが重要な成果（アウトプット）と考える、地域住民自身の住民組織化力と村落資源管理能力は、協力隊員がプロジェクトの支援を受けながら各村落で辛抱強く活動することで得られるものである。この観点から、第2フェーズにおいても、隊員チームをリードしながらこれを代表しネパール側に住民組織化・参加型村落資源管理手法の技術移転を行えるチーフアドバイザーが必要であり、かかる能力を持つ派遣専門家の確保が今後の課題となる。

c. カウンターパート研修

隊員はM/Pチームの一員として活動するので各M/PチームのDSCO職員が正式な意味でのカウンターパートと考えられる。しかし、土壤保全流域管理局の財政状況からDSCO職員がプロジェクト専属となる可能性は低く、隊員の村落活動における実質的パートナーはNGO職員となる。協力隊員のカウンターパート研修を検討する際、可能な範囲で実質的なパートナーを研修できるように検討が必要である。他方、隊員のカウンターパート研修は県で受入れる場合が一般的であり、今後は県等との実施に向けた調整が必要となる。

d. 事業実施に必要な経費

第1フェーズにおいては、協力隊事業費の現地業務費（チーム分）及び特別機材費（チーム分）から、本パッケージ協力の協力隊チーム活動に係る経費を支出してきた。

第2フェーズではプロジェクト目標等が第1フェーズと異なるので住民組織化や村落／流域レベル事業の計画実施方法にも変更が見込まれる。しかし、住民の意志決定プロセス等の変更が全体的な経費項目の変更に繋がることは、今のところ見込まれていない。

第2フェーズでも基本的には第1フェーズと同様の経費が予想されており、MPチームで隊員と活動を共にするNGOの契約費用、村落内で村人との調整を支援するサイトアシスタントの備上費用、各村落事務所の運営費用、第1フェーズでサブプロジェクトと呼ばれた村落レベル／流域レベルの事業支援に係る費用、隊員チームの運営に必要なポカラ事務所が発生する各種経費、啓蒙普及活動費用等がそれに当たる。一方、経費の具体的な規模や支出時期は、今後、プロジェクト内容の具体化とともに明らかになる見込みである。

第2フェーズの協力終了を想定し、今後は費用のネパール側シフトを検討する必要があるが、第2章の「2-3. プロジェクト第1フェーズ専門家との協議」の(3)に記載されているとおり、土壤保全流域管理局が独自で支援するVDC設定の可能性も示唆されていることから、第2フェーズ進捗に伴い、先方政府との協議を具体化する必要があるだろう。

7-5. 分野別協力内容

(1) 流域管理

a. 流域管理計画策定の必要性

ネパールにおいては、水、土壌、森林などの自然資源は、村落生活における基本的財産である。住民の経済・社会活動においてこれらの自然資源が有効かつ合理的に自然の許容量の範囲内で活用が図られていれば問題は生じないが、一度許容量の限界を超えた場合には、土壌流出、地すべり、洪水等の自然災害をもたらすことがある。

ネパール政府は、この自然災害に対して土壤保全及び土地生産力の維持を図るため、住民参加型土壤保全・流域管理事業の実施を基本的政策目標の一つとして進めてきている。

しかしながら、地形、地質、植生、資源の附存状況、土地利用状況、社会基盤整備状況、ユーザーグループの組織状況、住民の要望等、各地域の自然的、社会的条件を定量的に分析し、その結果に基づく流域管理計画の策定はなされていない。また、流域管理計画に基づいて各種の開発事業や流域保全事業を調整する体制も整備されていない状況にある。

1994年からJICAが実施してきている、プロジェクト第1フェーズにおいては、住民参加というアプローチのもと、住民ニーズの特定とサブ・プロジェクトの実施を通じて住民のエンパワーメントが図られ、住民参加型の村落資源管理や森林保全事業の有効性が示されているものの、前述のネパールにおける土壤保全・流域管理事業の現状に鑑みると、今後の大きな課題としては、各流域の自然的・社会的特性を踏まえて、各種事業の有機的連携（例えば、水道事業の実施→上流水源地域における植林事業→動物による食害防止柵の設置→排水を用いたオフ・シーズン野菜の栽培等）を図りながら、土壤保全・流域保全という視点を基本とした長期的展望に基づく村落振興・森林保全事業を実施することが挙げられる。

以上のことから、第2フェーズの実施に当たっては、プロジェクトを円滑に進めるため、当該流域のおかれている社会的条件や自然的条件について、資源の有効活用及び土壤保

全・防災を図る観点から総合的な調査・分析を行い、各種サブ・プロジェクトについて有機的連携を持たせながら、計画、実施、事業評価を行うという手法の開発・定着化をおこなう。そして、事業の有機的連携の中で優良な事例について事例集等に整理し、ネパール政府や他のドナー等関係機関への情報提供を積極的に行っていくことも必要である。

b. 対象村落に関するデータの収集及び分析

第2フェーズの事業対象地域における定量的データとしては、1995年から実施された「ネパール西部山間部総合流域管理計画調査」(以下、開発調査)における社会経済ベースライン調査によって収集された、ワードレベルの地形、人口分布、土壌、土地利用、社会基盤、災害危険地域、生活条件、住民の充足度、住民の要望等に関するデータ、および流域における土地利用のあり方、侵食予防・復旧に対する対策、村落基盤整備、生活向上のための方策等の提案に関する報告書がある。

開発調査の基礎データは、調査後5年程度経過しており、その間村落の状況も変化してきていることから、データ更新のための調査や住民のモニター調査、現地調査を必要に応じて実施し、その結果収集された最新のデータに基づいて現地の自然的条件や社会的条件の把握を行うことが必要である。

また、土壌保全・防災対策についての参考資料とするため、簡易な伸縮計等による土壌流出や地すべり挙動のデータ収集・分析や雨量観測データの蓄積も行うことが望ましい。できれば、住民が自ら雨の降り方、雨量、沢の水量の増減や自然災害の予兆現象を日常生活の中で把握し、地域の防災に活かす手法の検討・定着化が必要である。

また開発調査における流域単位の土地利用のあり方、侵食予防・復旧に対する対策、村落基盤整備、生活向上のための方策の提案等に関する報告書については第1フェーズではM/Pチームの参考資料としての利用にとどまっていたが、今後、サブ・プロジェクト等の事業計画の立案や住民参画による現地の実態把握に活用できるよう、整理することが必要である。

c. VDCにおける総合流域管理の長期見通しの作成

一般に流域の概念は、集水地域について水文的な境界によって定義されているが、プロジェクトにおける流域管理計画の対象区域は、これらの地形的要因によってではなく、一定財源の配分が行われている行政区画であり、データ集計が容易でワードをまたがる流域内諸問題にも対応できる、VDC単位で行うことが望ましい。

第2フェーズの事業開始後、早期にプロジェクトの専門家が主体となって、bで得られたデータを、資源の有効活用(土地利用の適正化:農地、林地、水源涵養地等)と土壌保全・防災を図る観点から分析、整理し、その結果に基づいて①当該流域の資源活用、土壌保全・防災上の特性、②対象VDC、ワードの各レベルにおいて総合流域管理を進める上での留意事項、③対象VDC、ワードの各レベルにおいて必要な対策の大枠、等を定めた「VDCにおける総合流域管理の長期見通し」を策定することが必要である。

この資料は、ワード保全委員会が策定する村落資源管理計画やそれに基づく年間活動計

画の策定、サブ・プロジェクト選定の際の参考資料として活用されることが期待される。

さらに、開発調査データのように詳細な定量的データが整備されていない他の地域における総合流域管理の長期見通しの策定手法を検討するため、参加型村落評価・調査手法（PRA）等による情報収集および分析・評価の実施、この手法の適用可能性についての検討も必要である。

プロジェクトの終了時まで、上記の長期見通しについて、ネパール政府、VDC、地域住民が参画して、村落資源管理計画に基づく実施事業やネパール政府等による事業の実施状況を踏まえて見直しを行い、

- ア 当該流域の資源活用、土壤保全・防災上の特性
- イ 資源利用、土壤保全・防災事業の実施状況及び将来の事業展望
- ウ 当該地域の環境評価

について、住民にも理解できるような簡易な様式により示した図面、「VDCにおける総合流域管理の長期見通しマップ」と呼ぶべきようなものを作成することが必要である。

このマップの作成に当たっては、各ワード単位に上記内容を表示した図面を作成し、これをVDC単位で合成するという手法が考えられる。これらの資料は、

- ア 当該地域における資源管理、土壤保全・防災対策を継続的・有機的連携を図りつつ実施すること
- イ ネパール政府や他ドナーの基礎的データとして広く活用すること
- ウ 流域の実態を調査・分析する手法を開発し、プロジェクト外の地域にも幅広く普及すること

等のために活用されることが期待される。

なお、VDCにおける総合流域管理の長期見通しマップ等は単なる上位計画として作成されるものではなく、極力地域の住民が参画し、村落開発等の住民要望も盛り込まれるような形で作成され利用されるよう配慮する必要がある。また、これらのマップ等は、住民にも理解できるよう、簡易な形に整理され・利用が図られることが望ましい。

(2) 村落振興

a. プロジェクトの基本的な考え方と進め方における村落振興分野の位置づけ

第2フェーズにおける基本的な考え方は、「住民の日常的なニーズがプロジェクト事業に盛り込まれ、かつ住民自身が事業を計画、実施、評価するプロセスに積極的に参加することによって、住民の能力向上とエンパワーメントが達成されてはじめて、持続可能な村落資源管理という目標は達成され得る」というものである。

これは、基本的には第1フェーズの考え方を踏襲したものであって、方向性自体に大きな変化はないと言えよう。上記の基本的な考え方において、村落振興分野としては、住民の主体的な参加をいかに計り、いかに能力向上とエンパワーメントにつなげていくかがもっとも重要な課題となると考えられる。

ところで、村落振興分野に関連する第1フェーズの反省としては、大きく以下の2点が挙げられている。

- ア プロジェクトの能力を超えるような多様なニーズが住民側から散発的に表明され、住民のニーズを相互に関連付けることが困難であった。
- イ 大半の利用者グループは1ないし2件のサブ・プロジェクトを実施することにとどまり、事業実施の経験をグループ内で蓄積したり、個々の利用者グループ間の連携を図ることが十分にできなかった。

これらの点は、第1フェーズ開始当初からある程度予想されていたとのことではあるが、第1フェーズの枠組みの中では、有効な軌道修正を実施するまでに至らず、第2フェーズへの課題として持ち越されたと言えよう。

そこで、上記を踏まえながら、第2フェーズでは、最初に示した基本的な考え方をより着実に具体化していくために、プロジェクトを以下のようなプロセスを進めていくこととなる。

- ア 住民男女が村落資源管理計画（3ヶ年計画）を作成するのを支援する。この計画は、プロジェクトの方針に合致し、かつ実施可能と思われるサブ・プロジェクト3から5を軸に組み立てられる。
- イ 上記計画に基づき、住民は、プロジェクトの支援のもと、毎年、年間活動計画を作成して事業を実施し、その結果を評価して次年度の計画にフィードバックしていく。
- ウ 3年間連続してこのプロセスに繰り返し参加することにより、住民は村落資源管理に関わる計画、実施、評価、フィードバックという一連のプロセスの経験を蓄積していく。

b. 実施手法

上記aに示したように、第2フェーズにおいては、地域住民が村落資源管理に関する戦略・計画を主体的に明らかにすることが出来るような体制作りが強く求められている。そこで、本分野においては、各分野（流域管理や社会ジェンダー）との緊密な連携のもと、主に、以下のような仕組みと手法を導入してプロジェクトを実施していくこととなる。

ア 実施の主体となる住民組織の育成

事業実施のための住民組織として、「ユーザーグループ」と「ワード保全委員会」が設立される。

ユーザーグループは、住民組織の基本単位であって、年間の活動計画に沿って個々のサブ・プロジェクトを実施する主体となる。ユーザーグループの基本的な性格と役割については第1フェーズと大きく変わるところはないが、サブ・プロジェクトの開始を待ってから能力向上のプロセスが開始されるのでは、プロジェクト全体の目的に照らした場合、その開始が遅すぎるということが第1フェーズの反省点として挙げられており、第2フェーズでは、ユーザーグループの能力向上を具体的な重要課題として、全体の流れの中に最初からより意識的に組み入れる必要があることが確認されている。

ワード保全委員会は、各ユーザーグループの代表によって構成され、ユーザーグループ連盟の性格を持つ。当プロジェクトにおける事業実施のための中核的となるべき村落資源管理計画は、現在のところワードを基本的な単位として作成される予定であり、ワード保全委員会には、住民の意見の集約や住民間の利害の調整など、計画作成において中心的な役割を担うことが期待されている。計画の実施段階においては、ユーザーグループとプロジェクト（MPチーム）あるいはVDCとの連絡調整の窓口としての機能も期待されており、全体の枠組みの中で、ワード保全委員会が果たすべき役割は非常に大きい。したがってメンバー構成とその選び方を初めとする設立手順については慎重に計画する必要があり、今後の重要な検討課題となっている。

さらには、一定の経験を経てワード保全委員会がある程度成熟した段階に達した場合には、基金の設立や資金の自己調達によって持続的に活動していく住民組織として発展してことも期待されるが、その可能性の有無、形態、時期等については不確定要素が未だ大きく、設立手順と並ぶ重要な課題となっている。

イ ユーザーグループとワード保全委員会のグレーディング

個々のユーザーグループおよび各ワード保全委員会の総合的な能力や持続可能性などを、ミーティングの開催状況や会計管理能力などの指標をもとに判定し、グレーディングしていくことを計画している。

その主な目的は、ユーザーグループの場合、それぞれが申請した事業がそのグループの能力と対比して規模やスケジュールにおいて適正であるかどうかを判定ために使用すること、およびグループの発展段階に応じた中長期的な支援・育成計画を作成するための基礎資料とすることなどにある。

ワード保全委員会についても基本的には同様であるが、場合によってはその存廃を判断する必要性に迫られることも考えられるし、逆に、持続的なCBO（Community Based Organization）としての発展の可能性を判断する必要も生じてくるものと考えられ、そのためのものとして機能することも期待されている。

(3) 社会ジェンダー

a. プロジェクト全体の事業プロセスに対する社会ジェンダー配慮

女性、貧困層、職業カーストを含む社会的弱者が、プロジェクトの支援する村落振興活動に活発に参画し、活動の結果もたらされる便益の正当な配分を受けられるように、プロジェクトのあらゆる面に配慮を加える努力が、第1フェーズにおいてなされてきた。社会ジェンダー配慮は、第2フェーズにおいてもプロジェクトの根幹を成す基本方針のひとつであり、社会ジェンダー配慮を事業に反映させる努力は引き続き実行されるが、第2フェーズでは第1フェーズよりもさらに段階を進め、例えばワード保全委員会の50%を女性メンバーとするなどの量的な参加促進に留まらず、委員会における女性委員の発言力を高める等の実質的な参画促進が図られる。

具体的な活動としては、第1フェーズと同様、①社会ジェンダー配慮の視点を事業実施

ガイドラインに反映させること、②村落住民やカウンターパートを含むプロジェクト・スタッフを対象とした、社会ジェンダーに係る啓発、普及、訓練プログラムを企画・運営すること、などが挙げられるが、第2フェーズで計画されている新しい試みのひとつとして、ユーザーグループやワード保全委員会における社会ジェンダー配慮の達成指標を設定し、その指標に基づいてモニタリングや実施促進を図ることが検討されている。また、プロジェクトのスタッフ配置における男女のバランスの配慮や、先方実施機関である土壤保全流域管理局の社会ジェンダー配慮実施体制強化への働きかけ等も必要と考えられる。

b. 社会的弱者のエンパワーメント

第1フェーズの成果の中で特筆すべき点として、プロジェクト事業による住民エンパワーメント達成度を評価する調査において社会的弱者のエンパワーメントが特に顕著に現れていることが終了時評価調査で指摘されたが、これは社会的弱者のエンパワーメントを目的とした事業（収入向上事業、成人識字教室等）による貢献が大きいと考えられている。

第2フェーズにおいても、成人識字教室等、社会的弱者のエンパワーメントに特化したプログラムを実施する計画であるが、第1フェーズにおける収入向上活動については、流通・販売等の問題から現実に現金収入を生み出すまでに至らない事業が大半であったため、社会的弱者グループのエンパワーメントに大きく貢献したと考えられているにも関わらず、過少な評価を受けがちであるという反省があった。このため、第2フェーズでは主として現金収入を目指す「所得向上事業」と、主として自家消費用の食料・物資の生産を目指す「生活向上事業」とに大別することによってそれぞれの事業の趣旨を明らかにするとともに、これら事業の究極的な目的があくまで社会的弱者グループのエンパワーメントであることを明確に意識する。

(4) 村落開発手法

a. M/P チームアプローチ

ネパールのように社会状況が複雑で整理困難な開発現場においては、対象村落に住み込みで住民による活動促進を図る M/P チーム手法が、村落の現況の把握・分析し、計画・実施にフィードバックさせるのに有効な方法であることが確認されていることから、第2フェーズでもこの手法が用いられる。協力隊員の派遣はこれまでどおり10名とし、M/P チームの構成もこれまでと同じ、協力隊員、土壤保全事務所カウンターパート、NGO スタッフの3名体制であるが、住民グループの事業に対する執行能力が高まった段階で、村落によっては協力隊員が退く代わりに村の代表やモチベーターによって構成されるチームも試行される。

M/P チーム構成員の年齢やバックグラウンドが異なることが事業支援の質に及ぼす影響はあまりない。プロジェクトの開発ツールが整備され、事業の実施手法・手順が標準化されることによって支援内容の均質化がより進むものと考えられる。プロジェクトによって準備される社会調査手法等の開発ツールを使いこなすためには、M/P チームの構成員は開発学の基礎を学んでおくことが望ましい。これらの能力研修は、第1フェーズではプロジェクトの業務と平行して行われてきたが、協力隊員に関しては派遣前の訓練にも取り入れ

ることができれば、一層効果的であろう。また、M/P チームに女性が加わった場合、女性グループにアプローチしやすく、女性グループのエンパワーメントもスムーズに進むという効果があることから、男女比は半々程度が望ましい。

また、モチベーターの能力の程度が、情報普及や住民グループ形成の成否に大きく影響していることが指摘されており、モチベーターの働きがM/P チームアプローチの効力発揮に重要な要素となっている。一方で、モチベーターやサイトアシスタントはこれまでプロジェクトへの依存度が高かったが、研修を村落（VDC など）と共同で開催するなどの方策をとって、村落への帰属意識を高めることも必要であろう。

第1 フェーズでは、専門家と共にM/P チームをサポートする多分野アドバイザーチームの能力・体制が、現場からの支援要求に十分に答えきれなくなるという問題があった。それは多分野アドバイザーチームの構成員に要求される能力が当初想定されたレベルよりも高かったことや、プロジェクトが開発ツールを整理し、情報をデータベース化・利用できるようにするための準備をしきれなかったことが挙げられる。これらの点を改善し、専門家、カウンターパート、および多分野アドバイザーチームは、できるだけ現場に出てM/P チームをサポートできるよう支援体制の強化を図る。

現在の計画では、第1 フェーズで協力対象となった村落に対するフォローアップ活動を実施するとともに、M/P チームは新規に採択された活動対象村落にサイト事務所を置き、M/P チームの活動拠点とする。新規活動対象村落の選択は、最近のマオイスト活動の活発化に伴う治安情勢の不安定化を考慮し、安全対策が万全に講じられる地域に限定する。従って、ポカラやクスマなどの町に近い地域や現地の警察官が駐在している村が検討されている。また、選択されるVDC 数は、これまで問題になっていた業務量の過多の問題にも鑑み、対象VDC 数は第2 フェーズの活動内容を考えると第1 フェーズよりも絞り込む必要があると考えるが、実施される事業のメニューの簡素化によってもある程度は対応可能と考えられ、今後M/P チームを含むプロジェクトスタッフをはじめ、カウンターパート機関およびDDC との協議を経て決定される。

b. 参加型村落開発手法

ア PRA(Participatory Rural Appraisal=参加型村落評価・調査手法)

従来、外部の専門家やプロジェクトのスタッフが中心となって実施していた情報の収集と分析を、地域住民の参加を得て、両者一体のチームとして共同で実施することにより、より実体的で有用な情報を得ると共に、プロジェクトの受益者であり活動の主体でもある地域住民の参加意識と能力を高めることを目指した調査・評価手法の総称がPRA である。絵図を多用したり、ゲーム的な要素を取り入れるなど、読み書きができないなど近代的な教育レベルで劣る住民が参加できるとともに、教育が高いと自負する側にも住民から学ぶべき点がいかに多いかを気付かせることができるような工夫が施されており、当プロジェクトにおいても大きな効果が期待できる。

具体的には、プロジェクト開始に当たっての村落レベルでの現状把握（村落資源の活用と分配の状況、その問題点など）、プロジェクトの進捗状況のモニターと問題の分析、

プロジェクト評価などの各段階において活用する計画である。第1フェーズにおいても試験的に導入しており、その経験を踏まえながらより効果的な運用に努めることとなる。

イ 村落レベルPCM(Project Cycle Management)

第1フェーズにおいては、プロジェクト全体のPDMをこの手法に基づいて作成しており、第2フェーズでは、さらに地域住民による村落資源管理計画の作成の手法としても応用する計画である。プロジェクトスタッフレベルでの使用においては十分な経験が蓄積されているが、村落住民が実際に使用できるようにするには、相当の工夫が必要であると考えられる。一定の試行期間を経た上での本格的な導入が望ましい。

c. NGOとの連携

民主化以前(1990年以前)のネパールでは、開発に関与するNGOと行政との対立が見られたが、民主化後のネパール政府は開発計画の策定や開発に関する融資事業をNGOや民間に委託する試みを行い、さらに、開発行政を地方自治体に委譲することを進めている。しかし、地方自治体(完全な組織ではなく、各郡の開発委員会(DDC)が中心になってその執行にあっている。)は、行政のサービスの能力がほとんどなく、また、独自に財政基盤を持たないため人材育成も行っていない。そこで、地方自治体は開発計画を執行するにあたって、NGOの参画を歓迎している。パルバット郡の地方議会では、衛生や基礎教育の普及に実績を持つ団体(NGO)に対して、村落の上水道敷設計画の調査などを委託しているという話であった。地方自治体ではローカルのNGOの能力を高めるためにも、プロジェクトとVDC(行政村)が合同で行う事業を開発委員会が推薦するNGO等に委託してほしい旨の要望がカスキ郡およびパルバット郡の郡議会議長から出された。

ネパールでは、農業開発計画や医療・教育開発計画の分野専門のNGOもあるが、民主化以降、公務員の定数削減で生じた元政府職員がそれらに多く参加しており、その実力・評価は高い。ドナーや国際機関ではこれらのNGOに業務を委託したり、計画の設計を依頼している。ネパールにおけるNGOの活動は重要になっており、将来的にもNGOが開発分野の重要な位置を占めるものと予想される。

当プロジェクトにおいても、NGOが参加型村落開発推進のための効果的なパートナーとなることは、第1フェーズの経験からも証明されており、プロジェクトは第1フェーズと同じくNGOとパートナー契約を結び、支援活動をすすめるが、第2フェーズのパートナーNGOは再選考される予定である。第2フェーズにおいては、関わりのレベルとNGOの性格を便宜的に以下のように分類して考えながら、各レベルにおける効果的な連携を計画している。

- ア プロジェクトのパートナーとして(専門性を持った現地NGO:ソーシャルオルガナイザーやM/Pチームへの人材提供)
- イ プロジェクトの外部リソースとして(専門的NGO:各種トレーニングの実施、調査等への協力・助言)
- ウ プロジェクトのユーザーグループとして(住民による現地自助組織=CBO:プロジェクトの受益者かつ主要な担い手として)

エ プロジェクトのフェーズアウト後の支援者あるいは担い手として（諸レベルの NGO：ネットワークを形成することにより、上記ウに対して資金・情報・技術などを提供しながら活動や効果を持続させる）

第1 フェーズにおいては、上記アの意味での NGO との連携が特に顕著であったが、特定の専門的 NGO への過度の依存はプロジェクトの持続性を危うくする可能性も指摘されており、その点にも十分留意しながら、バランスの取れた適切で効率的な連携を模索する必要があると考えられている。

第8章 相手国政府との協議結果

ネパール政府関係機関や第三国援助機関を訪問しての調査、さらにプロジェクト第1フェーズ専門家及びカウンターパートとの詳細な打合わせを踏まえ、要請プロジェクトの枠組みについて土壤保全流域管理局と協議した結果、資料4の協議議事録(M/M)に記載の内容について合意した。以下に協議のポイントとなった事項について言及する。各項目の見出のカッコ内には協議議事録中の対応する部分を示しているので参照されたい。

8-1 プロジェクト形成までの手順（協議議事録本文のⅢ）について

調査団側からは、協力期間5年間有効の長期専門家派遣要請書(A1-form)および供与機材の要請書(A4-form)をR/Dの締結から1カ月以内に日本側に提出するよう要請し、A1-formの期限内提出については理解を得た。しかし、A4-formについては、ネパール政府大蔵省から具体的な要請機材の内容を必ず問われるので5年間有効のA4-formの発出は不可能であり、毎年度必要な機材の内容を詳細に記載して提出する必要がある旨、土壤保全流域管理局から説明があったため、調査団側もこれを了承した。そして、初年度分の機材のA4-formを、R/Dの締結から1カ月以内に提出するよう努力する旨の回答を得た。

8-2 その他の事項（協議議事録本文のⅣ）について

(1) 安全の確保

昨年来、マオイストと名乗る共産党過激派勢力が、ネパール各地でテロ活動を展開しており、幸いプロジェクトの実施予定地域はマオイストの活動がそれほど活発な地域ではないものの、プロジェクト関係者の安全確保については特に留意する必要がある。このため、「その他の事項」の1として、プロジェクト対象地域が活動に支障を来たす恐れが無い程度に安全であることが確認されない限りプロジェクトを開始・継続しないこと、また日本側・ネパール側の双方がプロジェクト関係者の安全確保に必要なあらゆる対策を取ること、の2点について確認した。

(2) カウンターパートの異動について

プロジェクト第1フェーズでは、経験を積んだカウンターパートが一度に7人も異動となって、プロジェクトの実施効率に大きなマイナス・インパクトを与えたケースがあったことから、調査団側からプロジェクト実施に支障を来すようなカウンターパートの異動は避けるよう配慮願いたい旨、申し入れを行った。これに対し先方政府からは、最近成立した公務員の異動に関する新たな規定によって、政府職員をひとつの職位についてから2年未満で異動させることが禁止されたので異動の頻度は減ることが予想されるものの、2年を越える者については原則異動を制限することが困難である旨の回答を得た。ただし、一度に何人ものカウンターパートが異動となる等、プロジェクトの実施に支障を来すような人事異動は極力避けるよう配慮することについて理解を得た。

(3) カスキ郡、パルバット郡土壤保全事務所の臨時雇用員について

土壤保全流域管理局側から、第1フェーズの調査実施時点においてカスキ郡及びパルバット郡土壤保全事務所が抱える臨時雇用員の数を、第2フェーズにおいても維持すべきである旨、明記して欲しいとの要望があった。これは第1フェーズの開始当初において、上記両土壤保全事務所の秘書や運転手等の臨時雇用員を雇用するための予算措置が少なく、その後の大蔵省に対する度重なる予算要求を経て漸増し、ようやく現在の数になった経緯があり、第2フェーズに移行した段階で再び元の数に戻されることがないようにとの配慮によるものであった。この点については調査団側も了解し、協議議事録に記述することとした。

8-3 カウンターパートの配置（協議議事録 Annex 1-2）について

カウンターパートの配置について調査団側から以下の2点について申し入れを行った。

(1) 土壤保全流域管理局内のプロジェクト専任担当者の配置

第1フェーズにおいては、中央レベルに配置されていたカウンターパートとして土壤保全流域管理局長、同局次長、同局計画課長がいたが、3名共に多忙であり当プロジェクトの実施促進に十分な力を注ぐことが困難であったため、第2フェーズでは新たに当プロジェクトに係る中央レベルでの連絡・調整を行う土壤保全流域管理局の専任職員を配置することについて調査団から提案し、先方の同意を得た。

(2) 各分野のプロジェクト専門家に対するオフィサー・レベルのカウンターパート配置

ネパール政府の職員は、大きく分けてオフィサー・クラスの職員と、それより下位の中堅技術者等職員の2種に分類することができる。現在のところカスキ郡土壤保全事務所にはオフィサー・クラス職員が所長と副所長の2名、パルバット郡土壤保全事務所にはオフィサー・クラス職員は所長のみ1名が配置されている。第1フェーズにおいては、M/Pチームを構成する中堅技術者計10名と、カスキ・パルバット郡土壤保全事務所長及びカスキ郡の副所長が各分野専門家共通のカウンターパートとなっていたが、第2フェーズでは最終的な成果の土壤保全流域管理局内における普及を強調しているため、各分野において得られた経験・技術を同局内に普及するカウンターパートとしては中堅技術者よりもオフィサー・クラスの職員が望ましく、かと言って土壤保全事務所長ではプロジェクト以外の業務を多く抱えており、それほど十分な時間をプロジェクト活動への参画に費やせないことから、新たにオフィサー・クラスの職員を各分野を代表するカウンターパートとしてそれぞれ配置するよう、調査団から要求した。

しかし、オフィサー・クラスの職員は土壤保全流域管理局内全体としてもそれほど多くはなく、ネパール各地の土壤保全事務所に1、2名程度ずつしか配置できないことから、カスキ・パルバット郡にオフィサー・クラス職員を大幅に増員することは事実上不可能である旨、先方政府からの回答を得た。ただし、カスキ郡土壤保全事務所の副所長ポストがひとつ空いていること、カトマンズにいるオフィサーがカスキ、パルバットの所長、副所長では対応しきれない分野の技術カウンターパートとなることなど、今後検討と交渉の余地が残されているため、土壤保全流域管理局がこれから最大限の努力をするということで双方が合意した。

8-4 合同調整委員会の構成（協議議事録 Annex 1-3 の2）について

合同調整委員会のメンバーについて、第1フェーズの合同調整委員会ではメンバーに入っていなかった協力NGOの代表をメンバーに加えるよう調査団から要請したところ、先方の同意を得た。

8-5 青年海外協力隊員の派遣人数（協議議事録 Annex 2 の11）について

派遣される青年海外協力隊員の大まかな人数をミニッツに記載してほしいと、先方からの要望があった。この背景には、協力隊員の赴任時に、長期滞在が可能なビザへと切り替える際、ネパール政府内務省から土壤保全流域管理局に対し当該プロジェクト全体として約何人の隊員が派遣されているのかを示すよう、必ず要求されるという事実がある。しかし、協力隊員の人数は、プロジェクト開始当初は10名の派遣を予定しているが、プロジェクト実施の過程でカウンターパートが力をつけてゆくのに応じて隊員数を漸減させる計画であること、また隊員が交替する際に前任隊員と後任隊員の引継ぎ期間を取るなのでその期間中は一時的に通常よりも多くなるなどの事情があるため、隊員数を明記することで後に問題を生じること懸念された。これらの事情を考慮したうえで協議した結果、緑の推進協力プロジェクト・フェーズ2開始の正式な裏づけとなる次回のミニッツでは隊員数に関する記述を外すことを条件に、今回のミニッツには、引継ぎ期間を除いて5名から10名派遣する旨、記載した。

第9章 協力実施の妥当性と実施にあたっての留意事項

9-1. 協力実施の妥当性

(1) 中山間地域において住民参加型アプローチを採用することの妥当性

途上国における貧困の形態は様々であり、たとえば1人当たりGNPと貧困人口比率は必ずしも相関するものではない。下表は、エチオピア、タンザニア、ウガンダとネパールの1人当たりGNPと貧困人口比率を比較したもののだが、ウガンダは1人当たりGNPではネパールと同じ水準だが、貧困人口比率はネパールのその4分の3にとどまっている。また、エチオピア、タンザニアは1人当たりGNPにおいてネパールのそれぞれ65%、45%に過ぎないにもかかわらず、貧困人口比率はネパールと同程度となっている。すなわち、これらのアフリカの貧困国に比べてもネパールは相対的不平等の度合いが大きいということである。本プロジェクトは上位目標として「中山間地域における貧困の緩和と自然環境の改善」を掲げているが、ネパール国における貧困緩和対策として都市から離れ、文化的・宗教的な伝統が強く内側からだけの力で変革を期待するのが難しいネパール中山間地域において、住民参加型アプローチをとることは、このことから妥当であると認識される。

表：貧困の形の比較

国名	1人当たりGNP (US\$) 1994年	貧困人口比率 (%) 1995年
ネパール	200	60
エチオピア	130	64
タンザニア	90	58
ウガンダ	200	45

出典：World Bank, The World Bank Atlas 1996 (M.P.トダロ：開発経済学、国際協力出版会からの孫引き)

また、住民参加型の開発を考える場合、むしろ忘れられがちなのは、マクロの国家計画との整合性であろう。例えば、ある地域の住民にとって、ひとつの道路の欠如が開発の律速段階となっており、これの建設が最重要課題であるとしても、マクロな視点に立った国家計画においてはそれが必ずしも発展に益するものであるとは限らない。すなわち、参加型手法を取り入れたプロジェクトでは、ある程度住民のニーズの性善説に立たざるを得ないところがあるのである。しかしながら、プロジェクト・第2フェーズでは、長期的な視点、マクロ的な視点を「総合流域管理の長期見通し（具体化に向けてその名称及び内容については再検討の要あり）」によって確保しようとしており、この点においてもプロジェクトの妥当性が認められる。

(2) モデル開発をプロジェクト目標とすることの妥当性

ODAとしてネパール中山間地域の開発を考えるに当たり、重要なのは、プロジェクト終了後の持続可能性とともに、他地域への普及である。「普及する」という動詞は「～が普及する」という自動詞としても使われ、また、「～を普及する」というように他動詞として使われる。「プロジェクトの終了後にプロジェクトの成果が普及するようにする」ためには、普及に携わる者の育成は二次的なものになるとしても、プロジェクト実施中に行う事業の数を増やすことにより、周辺地域への自然的な普及を期待することができる。また「プロジェクトの終了後にプロジェクトの成果を普及することができるようにする」ためには、プロジェクトの活動として、プロジェクトの実施中に行う事業の数は少なくとも、普及に携わる者（行政側の普及員であるとかローカル NGO であるとか）の育成に重点を置く必要があることは自明である。

これを、本プロジェクトに当てはめて考えてみると、例えば第1フェーズと同じ規模の事業数を確保し、一つのフェーズで10のVDCを対象とすれば、第4フェーズまで行えばカスキ、パルバットのモデル地域内の全VDCを概ねカバーすることができ、面的な広がりをもった現物のモデルができあがり、他地域へのインパクトも大きく、自然的な普及を期待することができる。

一方、行政側にそれなりのキャパシティがあることを前提として、普及体制を整備することに力点を置くなれば、対象となるVDCの数は少なくとも、「他動詞の普及」の持続可能性を期待することができるものと思われる。ただし、この場合にはプロジェクトが活性化された村落というような現物のハード・モデルよりも、村落を活性化するための種々のマニュアルというニュアンスに近いソフト・モデルの開発に重点を置く必要がある。

終了時評価でも明らかになったように、第1フェーズの仕事量はプロジェクトのキャパシティに対して過剰であった。また、プロジェクトの直接の対象VDC及びユーザー・グループが、プロジェクト終了後に自立発展していく意味も含め、日本側の負担分はプロジェクトの実施期間中にも最低限に抑えることが望ましいと考える。したがって、モデル開発をプロジェクト目標とした第2フェーズを実施することは妥当であると思われる。

以上のように、第1フェーズの成果をネパール国の他の中山間地域へと普及することを促進し、第1フェーズにおいて設定された上位目標に到達するために、他地域において適用・応用可能な事業モデルの開発及び実証を目的としたプロジェクト第2フェーズを実施することは妥当であると判断した。

9-2. 協力実施にあたっての留意事項

(1) モデル開発について

他地域で適用可能なモデルの開発については、各村落の自然的・社会的条件のタイプ

によって使い分けることのできる、例えばモデルA・B・Cタイプというような、ある程度バラエティーに富んだモデルの開発が考えられる。これは理想的には、これまでネパールで実施されてきた、他ドナーを含む数多くのプロジェクトによる永年の蓄積を総合化することにより可能になるものと思われる。

一方、要請プロジェクトにおいて開発を目指すモデルは、それぞれの活動項目や段階ごとに、ある程度体系的にまとめられたプロジェクト活動の記録というようなものがイメージされる。すなわち、プロジェクト関係者以外が見ても、その具体的な実施プロセスや活動のポイント等が理解できるような、活動経過と関連情報の取りまとめである。

これは、プロジェクトの成果として期待される協力期間終了後の住民による自立的・継続的な活動の実例と併せて、他地域で同様な目的の活動を開始するにあたって、まとまりのある事例となり得るものと考えられる。従って、他地域に適用可能なモデルの開発という理想的な目標だけにとらわれるのではなく、住民等を相手にした現地での活動にも十分に力を注ぐべきであり、モデルについては、その成果の取りまとめ方法がポイントになる。その際に、プロジェクトの総合的な情報であるとはいえ、例えば集落の事前調査や女性識字教室の開催など、個別の活動ごとにも参考として使えるようなスタイルの方が実用性が高いと思われる。

なお、プロジェクトで開発するモデルは、基本的にはカスキ郡、パルバット郡の条件をベースにしたものであり、実際に他地域で適用するにはモデルの各構成部分ごとの適用可能性の検討と対象村落の条件に応じた変更が必要となるであろう。

(2) 土壌保全・防災対策の推進について

土壌保全・防災対策の推進にあたって、ハード、ソフトの両面における対策について以下の提案をする。

ハード面について、第1フェーズにおいても現地で入手が容易な資材（石材等）を使い、労働力多投入型の治山工法の採用が積極的になされており、また現地に適合した地元資源活用型の治山工法（竹を使った柵工、ススキを使った植生筋工、マット伏工等）の定着化への試みも行われているが、第2フェーズにおいてもこれらの取り組みを積極的に推進するとともに、これらの事例について事例集等に整理し、ネパール政府や他のドナー等関係機関への情報提供を積極的に行っていくことが必要であろう。

ソフト面については、他プロジェクトとの連携を図りながら、住民が自ら日常生活の中で雨の降り方・雨量、沢の水量の増減や自然災害の予兆現象を把握し、防災に活かすための対策（例えば、これらの危険予知の方法をポスターやパンフレットによって住民に周知する）の検討が必要であろう。

(3) ワード保全委員会の役割と現地住民組織育成の視点の明確化

7-5(2)b-7において指摘したように、第2フェーズにおいてワード保全委員会に期待される役割は相当大きい。しかるに、この新たな仕組みのために直接参考となるような経験が、第1フェーズにおいて多く蓄積されたとは言えず、導入の手順をはじめとする諸

点における慎重な計画が必要と考えられる。特に、地域の性格により、その必要性の大小および成功の可能性が大きく変動することが考えられ、設立と育成に際しては、地域の性格に応じて役割を明確化することによって一律的な対応を避けながら、その必要性と存続の可能性を的確にモニターしつつ、効率的に対応していくことが極めて重要となる。ワード保全委員会の役割への期待が大きいあまり、MP チームがワード保全委員会の設立・育成に係るトラブル処理に必要以上に大きな時間とエネルギーを割かざるをえなくなるということを極力避け、長期的な展望に立って対応していく必要がある。

また、現地住民組織（CBO）の発展は、プロジェクトの効果の持続性という点からして決定的な要素であるにも関わらず、上記ワード保全委員会の育成においても指摘したように、地域の特性やその他諸々の条件によって大きく左右されるため、一律的な対応が難しいのが現実である。従って、ユーザーグループやワード保全委員会のグレーディング（等級化）の意味と役割についてのプロジェクトスタッフ間ならびに住民間での共通の理解がないままに一律に適応することはかえって混乱を増すおそれもあるので、その前提となる育成の視点を明確化しておく必要がある。

また、この点において活躍が期待される現地 NGO は、一般的に言って、CBO の育成を手段ではなく目的と化して考える傾向が強いので、プロジェクト関係者間での理解の共有が特に重要である。

(4) 収入向上事業型ユーザーグループの位置づけ

当プロジェクトの重要理念の一つであるジェンダー／弱者配慮の視点からして、貧しい農家の女性たちのエンパワーメントを図ることは極めて重要な活動であり、一般的には収入向上型サブ・プロジェクトの支援がそのための非常に有効な手段であると考えられている。そうした認識から当プロジェクトの第 1 フェーズにおいても、そこへの支援が重視されたわけであるが、現実を直視するならば、収入向上事業によって収益をあげ、ユーザーグループ・メンバーの所得水準を向上させるためには、当該事業における専門性の高い人員を配して相当のエネルギーと時間を投入することが不可欠であり、その意味からして、それだけの資源の投入が当プロジェクトの目的のために適切なものであるかどうかについては、慎重な議論が必要である。

具体的には、①各収入向上事業と村落資源管理との明確な関連付け、②長期的なケアが必要な事業を実施するグループへのフォローアップの手段検討、③収入向上事業以外でジェンダー／弱者配慮を強力に推進していける方法の一層の模索、等々が当面の課題と考えられる。上記のいずれにおいても、与えるべきインパクトの性質とその評価基準を明確にしながらか進めていくことが、住民全体に対する啓発という視点からしても重要と言えよう。

(5) 開発手法の導入に際しての留意点

参加型の手法は、参加する住民たちにも相当の時間と精神的なエネルギーを要求するため、プロジェクトのスタッフのみならず、住民側の参加者にその手法を使用したことに

よる成果が見えるものとならなければ、かえってその後の過程への参加意欲をそいだし、プロジェクトの意図を誤って理解される危険性があることが経験によって知られている。その点での十分な留意が必要である。

また、PRAにしてもPCMにしても、手法というより方法論あるいは考え方という側面が強いので、手法の応用というより、それらの方法論を基にして、それぞれのプロジェクトの目的にかなった手法を開発していくことによって、本当に有効なものとしていくことができるという心構えでその導入に臨む必要がある。それは、当プロジェクトでも謳われている「モデルの開発」の一部をなすものにもなりうるので、外部の専門家任せにするのではなく、手法の理解と応用に高い優先度を与えて、自前の能力を涵養していく必要があると考えられる。

(6) 住民および住民組織との関わり方について

プロジェクトでは、成果物であるモデルがカウンターパート機関に活用されるばかりでなく、住民の自治組織（Community Based Organization: CBO）に移転されることも想定している。第2フェーズでは村落の資源管理計画が住民自身の手によって作成され、住民参加型開発がより計画的に進められるため、CBOのプロジェクトへの関与が大きくなる。ネパール政府はCBOを通して行政サービスを行うことも検討しており、プロジェクトの手法とネパールの開発政策の方向性は一致しているものと考えられるが、CBOの形成と能力開発へのアプローチは、ネパール政府の思惑、政治的な影響にも左右されやすい事なので、政府地方機関、郡開発委員会（DDC）および村落開発委員会（VDC）との十分な協議、調整が必要であろう。また、これまでのように、プロジェクト運営の透明性の確保は重要課題であることはいうまでもない。

また、第1フェーズにプロジェクトが示した方向性は住民の主体性を損ねることには決してならず、むしろ、多くのドナーが行ってきた計画と比べて非常に短期間で住民の心をつかみ森林保全の重要性を認識させたが、一方で、プロジェクトの開発に対するアプローチは公平性を基本とし、情報普及に時間を多くとっていたにもかかわらず、住民にとってプロジェクトの仕組みは決して理解しやすいものであったとはいえなかった。結果として「理解あるVDC」、「すでにエンパワーされた住民」にとって、より密接なプロジェクトとなる傾向があったのではないか。プロジェクトの村落開発手法は村落住民やVDC、DDCにもわかり易くあるよう留意すべきである。

(7) 関係諸機関およびNGOとの協力関係構築

住民参加型の開発をよりいっそう進めるには、住民の理解を得ることも重要であるが、ネパールの行政諸機関の協力が不可欠である。現在のネパールの開発予算は郡議会を中心として立案・執行がなされており、政府地方機関も郡議会との協議のもとに予算請求がなされている。したがって、関係諸機関との調整をはかるには、郡議会を中心に行われることがもっとも効果的と考えられる。

なお、この点については本調査期間中にカスキ、パルバットの両郡のDDC議長と協議

し、関係諸機関との調整を DDC が中心となっていくことについて両議長の了解を取付け、覚書に記して取り交わした。

一方、開発 NGO とのネットワークの構築も第 2 フェーズの課題として挙げられる。本プロジェクトがネパールの森林関連プロジェクトの中でも異なる点は、NGO と連携した活動を行っているところにある。開発 NGO が、今後ネパールの開発政策の中で果たす重要性については 7-5 で述べたとおりであり、開発 NGO と引き続き円滑な協力関係を維持していくためには、プロジェクトの取り組みが開発 NGO の団体/協議会に信頼を得ることも重要であろう。

(8) 第三者機関に対する広報・普及活動

これまでにプロジェクトが蓄積してきたノウハウを整理して、第三者機関に紹介することもプロジェクトの使命であろう。膨大な情報がプロジェクトにあることから、事業実施の事例をデータベース化し、事業ごとのポイントを抽出し、マニュアルとしてまとめることにより、貴重な情報を効率的に発信することができると考えられる。また、プロジェクトは現場だけにこだわらず、他のドナーとの情報の交換も積極的に行っていく必要がある。

第10章 提言

10-1. 協力開始当初におけるベースライン調査の実施

第2フェーズ協力当初におけるプロジェクト対象村落の自然的・社会的条件を把握することにより、①将来的にプロジェクトの効果及び成果を適切に評価するため、②第1フェーズの実施を通じて得られた知見を対象村落の条件に応じて効果的に適用するため、さらに、③総合流域管理の長期見通し策定の際の基礎データを整備するため、第2フェーズの期首においてベースライン調査を行っておくことは意味のあることであると思われる。調査の内容は、第1フェーズの際に開発調査によりおこなったものに準ずるが、自然条件等大きな変化の見られないものについてはおこなう必要がなく、人口動態、土地利用状況、村落住民の関心やニーズなど、変化があったと考えられる項目に絞り、また、調査対象地域もプロジェクト・第2フェーズの対象とするVDCについてのみ小規模におこなえば良いと思われる。

この作業に関しては、プロジェクト本体の仕事量を考慮して、いわゆる在外ミニ開発調査のスキームを利用することも一案であろう。

10-2. 協力隊チーム・チーフアドバイザーとしての個別専門家派遣

第1フェーズの終了時評価調査において、緑の推進協力プロジェクトのチームリーダーとして村落振興・森林保全計画のチームリーダーと等格の個別専門家を配置したことが、両プロジェクトの連携を円滑化し、ネパール側関係者（特に地方レベルの関係者）との調整を有効に促進したことが指摘された。第2フェーズの実施にあたっては、これらの条件を確保することはプロジェクト目標の達成に不可欠である。

また、第1フェーズにおいて協力隊チームリーダーは、正式な業務内容として求められていたわけではないものの、M/Pチーム・アプローチやPRA手法をはじめとした村落開発手法にかかる技術指導を主導的におこなってきた。これは、プロジェクト活動推進の大きな原動力となったが、それが可能であったのは協力隊チームリーダーとして個別専門家レベルの人材が派遣されていたためである。一方、第2フェーズにおいては、村落開発手法分野に係る協力課題（すなわち別添資料4のAnnex-1マスタープラン案における「成果（Output）(1)-b」）がプロジェクトの枠組みの中で明確に位置づけられており、この協力課題に取り組むにあたっては緑の推進協力プロジェクトのチーフアドバイザーが指導的な役割を果たすことが期待されている。

したがって第2フェーズにおいても、協力隊チームのチーフアドバイザー（第1フェーズのチームリーダーに相当）については、高い調整能力と村落開発手法に係る豊富な知識・経験を有し、緑の推進協力プロジェクトの代表としてプロジェクト内外における調整業務をおこなうのみならず、カウンターパートに対しプロジェクト運営や村落開発手法に係る技術的指導をおこなうことが可能な、個別専門家を派遣すべきである。