

第1部

ネパールの開発の方向性と わが国援助のあり方

(総論)

第1章 ネパールの開発の現状と方向性

1-1 ネパール政府の開発計画および政策

1-1-1 第1次五ヵ年計画から第8次五ヵ年計画まで

ネパールの開発の歴史は第1次五ヵ年計画（1955年発表、1956年度より実施¹）に始まる。以来、これま

で8次にわたる国家開発計画が実施され、2002年4月現在、第9次五ヵ年計画（1997/98-2001/02）が進行中である。1950年から1990年代後半までの開発計画の推移は表1-1のとおりである。

表1-1 1950年から1990年代後半までのネパール政府の開発計画の推移

時期	開発計画とその成果の概要
1950年～1960年代（1次～3次）	国家統合の必要性から「社会基盤整備」（道路、通信、電力等）に重点がおかれた。またそれまで鬱蒼とした密林であったタライ平原がマラリア撲滅プログラムにより開発が可能となり森林が切り拓かれていった。森林伐開やビルガンジ道路（カトマンドゥ～インド国境）の建設を契機としてタライ諸都市の発展の基盤が形成された。
1970年代（4次～5次）	「地域開発」が導入された。全国を4つの開発区に分け、それぞれにタライと山地を結ぶ南北方向の開発軸を設定し、その軸上に開発拠点を計画した。さらに、これら開発区を横断的に結ぶ東西方向道路の建設を推進し国家的経済統合・開発を目指した。しかし、印パ戦争（1971-）に伴うインドからの援助の減少、石油危機に伴うコスト上昇、旱魃等により経済は停滞し（GDP伸び率：4次2.6%、5次2.3%）計画の達成度は低かった。
1980年代（6次～7次）	従来の社会基盤整備から転じ、「生産部門」（特に農業）が最優先分野となった。その結果GDP伸び率4%台の経済成長を示したが、一次産品の輸出不振等により貿易収支は悪化し経常収支も恒常的に赤字を示した。タライおよびカトマンドゥに投資が集中しこれらの地域と山地との格差が拡大した。最も遅れている西部の開発を促進するため、極西部開発区をさらに極西部開発区と中西部開発区に分けた。
1990年～1997年（8次）	「民主化」への大きな転換（1990年新憲法発布、1991年議会政治開始）の中で「第8次五ヵ年計画」（1992/93-1996/97）が策定された。8次計画は、持続的経済開発、貧困解消、地域格差是正を目標として掲げ、特に貧困解消を最重要目標とした。投資優先順位は農業振興、エネルギー開発、地方インフラ整備、雇用増大、人口抑制、工業・観光振興、輸出振興、マクロ経済安定化、行政改革とした。地方分権化にも積極的に取り組むこととした。経済自由化を原則としたアプローチへの転換も8次計画の特徴である。結果は、第3次産業（運輸通信、金融、社会サービス）が伸びGDP成長率も目標の年平均伸び率5.1%を達成したが、基礎部門の農林水産業、鉱工業では目標を大幅に下回った。

¹ 年度はネパールの会計年度（7月中旬から次年度7月中旬まで）に基づく。例えば1956/1957は1956年度と表示。

1-1-2 第9次五ヵ年計画の内容および長期発展戦略（1997～2017）

第9次五ヵ年計画は、第8次五ヵ年計画の開発方針をほぼ踏襲し、国家レベルでの開発を継続するとともに、貧困対策を重点的に実施することとしている。

貧困対策としては、特に地方における貧困層の生活水準向上のため医療、教育、飲料水、道路、電気等を供給するとともに、職業訓練、融資、家族計画、エンパワーメントなどのプログラムを実施する、各セクターで高成長を促し雇用の増大を図る、特に農業セクターでは、策定済のAPP(Agricultural Perspective Plan：農業展望計画：1994/95～2014/15)を推進し成長率を3%から5%に上げる、これらの施策により貧困層の人口を42%から32%に逡減させる等を骨子としている²。

なお、ネパール政府は、第9次五ヵ年計画作成に際し、「長期発展戦略」(9次～12次までの4次にわたる20年計画：1996/97-2016/17)を作成した。これまで

包括的な開発フレームがなかったため、セクター計画など各種の計画が個別に作成・実施され、国の発展に効果的に貢献しなかったという反省に基づくものである。この長期戦略は、「貧困軽減(42% 10%)」を目標とし、この目標を達成するためのマクロ経済政策、セクター計画等について述べている。しかし、長期戦略の基礎となる貧困削減目標(貧困率10%)は、1-2-1で後述するミレニアム開発目標(Millennium Development Goals：MDGs)をネパールに適用した場合の目標値(2015年までに貧困率を21%とする)と比較してもかなり高い目標であり、また現実に第9次五ヵ年計画での達成率が目標をかなり下回っていること(表1-2参照)等から実現はきわめて難しいと考えられる。

第8次五ヵ年計画、第9次五ヵ年計画および長期戦略における主要な指標及び参考までにミレニアム開発目標をネパールに適用した場合の目標指標と合わせて表1-2に示す

表1-2 第8次、9次五ヵ年計画および長期発展戦略

	第8次五ヵ年計画 (1992/93～1996/97)			第9次五ヵ年計画 (1997/98～2001/02)		長期発展 戦略 (1997-2017)	【参考】 ミレニアム 開発目標 (MDGs) (2015)
	目標	実績	達成率	目標	実績	目標	目標
貧困率 (%)	42.0	42.0	100%	32.0	38.0	10	21
失業率(都市部) (%)	-	4.9	-	4.0	-	3.0	-
GDP年平均成長率 (%)	5.1	5.1	100%	6.0	4.9	8.3	-
セクター別年間成長率							
農林水産業(%)	3.7	3.0	81%	4.0	3.2	5.0	-
非農業(%)	6.1	6.3	103%	7.3	6.0	9.7	-
灌漑開発面積 (千ha)	293.8	214.3	73%	249.4	122.9	1,686	-
電力設備容量 (MW)	347	300	86%	606	393*	22,000	-
電気普及率 (%)		14		20	17	50	-
道路建設 (km)	1,778	2,863	161%	-	-	-	-
延べ道路延長 (km)	-	11,714	-	13,564	15,308	18,114	-
道路のある郡数	-	56	-	66	-	75	-

² 一日に1人当たり2124カロリーを確保する食糧費と最低必需品の費用の合計を年間に換算した額(第8次計画時では4,560ルピー、第9次計画時では4,404ルピー)を貧困ラインと定義している。ネパールの貧困率についても、以下同じ定義による。

電話回線増設数	161,000	13万	81%	-	121,800	-	-
千人当たり回線数		10		25	11	150	-
病院数	845	500	59.2%	-	-	-	-
サブヘルスポスト数	3,199	3,187	99%	-	-	-	-
プライマリ・ヘルス・ケアセンター(PHC)数	100	100	100%	-	-	-	-
乳児死亡率(IMR)(対千出生)	130	74.7	61%	62	64	34.4	-
子どもの死亡率(対千件)	80	118	68%	102.3		62.5	54
妊産婦死亡率(対十万件)	475	447	72%	400	439	250	213
飲料水へのアクセス(%)	72	61	85%	100	69	100	73
清浄飲料水へのアクセス(%)	-	15	-	25	-	85	-
初等教育純就学率(6~10歳)(%)	90	70	77%	90	-	100	100
中等教育純就学率(14~15歳)(%)	45	45	100%	60	-	100	100
識字率(15歳以上)(%)	60	48	80%	70	52.7	100	-
人口増加率(%)	-	2.5	-	2.37	2.27	1.5	-
観光客(千人)	1,907	1,764	93%	676 **	-	1,247 ***	-
観光収入(百万ドル)	375	374	100%	528 **	-	1,663 ***	-

*カリガンダキおよびその他の発電所が計画年度内に完成すれば目標達成の見込み。

2002年度の目標値。*2015年度の目標値。

出所：第8次五ヵ年計画、第9次五ヵ年計画の目標及び長期発展戦略については、NPC(1998)より作成。第9次五ヵ年計画の実績についてはNPC(2002b)(ただし、第4年次未現在のもの)。ミレニアム開発目標の2015年の目標値は、国連のMillennium Development Goals (<http://www.un.org.np/>)をネパールの1990年の実績値に当てはめて算出した。

1-1-3 貧困削減戦略文書と中期財政支出計画の策定

ネパールの「暫定版貧困削減戦略文書(Interim Poverty Reduction Strategy Paper: I-PRSP)」が2001年7月に発表された。この戦略は、1999年9月の世界銀行(以下、世銀)・IMF合同委員会において、重債務貧困国イニシアティブの適用及びIDA融資の判断材料として「貧困削減戦略文書(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)」の作成を途上国に求めることが決定され、ネパール政府がこの決定に応えたものである。

この戦略の試案はネパール政府よりすでに2000年11月に発表され、その後ドナーおよび地方公共団体、NGO、民間セクター等関係機関からのコメントを得て改定作業を行い、2001年7月に最終ドラフトが出された。I-PRSPの作成にあたっては、政府、NGO、

住民組織、民間、大学等の代表17名から成る専門家グループを編成し、UNDP、世銀、NGO等による貧困実態調査を参考にするとともに、地方での住民対話(別途女性グループとの対話も行った)等により広く意見を聴取している。

PRSPは次の基本戦略から成る。

Macroeconomic Stability and Incentive (マクロ経済の安定)

Broad-Based Economic Growth (裾野の広い経済成長)

Social Sector Development (社会セクターの改善)

Targeted Programs and Employment Generation (貧困対策特別プログラムと雇用機会の拡大)

Improved Public Expenditure Management (公共支出管理の改善)

Governance (ガバナンス)

Poverty Assessment and Monitoring System of the Programme

(貧困評価とプログラムのモニタリングシステム)

このような基本戦略に基づき具体的に貧困対策を実施するため、プログラム・フレームワークとして、「ガバナンスと地方分権化」、「農業および自然資源管理」、「教育」等14分野について合計140の具体的な戦略が示され、戦略ごとに活動計画と期待される成果を示している(表1-3)。

ネパール政府は2002年1月にI-PRSPを基本とした完成版PRSP(Full-PRSP)のコンセプト・ペーパー(Concept Paper of PRSP/10th Plan)を作成した。ネパール政府は、これは最終的には第10次五ヵ年計画と同一のものとして2002年7月を目途に完成するとしている³。

上記コンセプトペーパーでは、2001年度のGDP成長率が2.5%に留まると予測し、その原因は天候不良による農業生産性の低下、マオイストによる国内の混乱および2001年9月の同時多発テロの影響による海外需要の低下にあるとしている。また、マオイスト対策のための国内の治安維持対策費の増に伴い、開発予算を削らざるを得ない状況を説明している。

コンセプトペーパーでは「裾野の広い成長」、「社会開発」および「貧困対策特別プログラムとセーフティネット」を3本柱とし、基本戦略としてI-PRSPの「マクロ経済の安定」の代わりに、「貧困評価とモニタリング」を挙げて、「裾野の広い経済成長」、「社会セクターの改善」、「貧困対策特別プログラムと雇用機会の拡大」、「公共支出管理の改善」、「ガバナンス」、「貧困評価とプログラムのモニタリングシステム」の6つを掲げている。

今後はPRSP案を完成し、これについて全国5ヵ所で説明会を開催し、広く意見を聴取することとしている。また、これとは別に女性グループ、労働者、貿易組合等との意見交換会も設け、それらを踏まえてFull-PRSPを完成することとしている。PRSPとドナーの関係についても、「ドナーがPRSPとは別個に援助戦

略を作成することは望ましくなく、ドナーはむしろPRSPにリストアップされたプログラムの中から、援助すべき内容を選択すべきである」としている。

ネパール政府は、2002年6月の時点において、2002年度予算編成、PRSP/10次五ヵ年計画策定作業と同時に中期財政支出計画(Medium Term Expenditure Framework: MTEF)(2002年度~2004年度)を策定中である。MTEFは、「公共支出(Public Expenditure)改革」の一環として導入されたもので、従来指摘されていた五ヵ年計画と年次計画および各年度の予算額と実施額との大きなギャップを解消し、現実的な予算管理を行おうとするものである。歳入の減少、治安対策維持費の増大といった厳しい国家財政状況の中で、PRSP/10次五ヵ年計画が目指す貧困削減を着実に推進するため、無駄を省き貧困削減に資する農業・保健医療・教育・水資源・基礎インフラの5分野に重点的に予算配分を行うことにより効果的な財政支出を行うこととしている⁴。

実際の動向としては、治安維持対策費が増大する一方で、開発予算の総支出における割合は低下傾向にあり、財政赤字も急増している⁵。1999年度、2001年度及び2002年度予算の変化を表1-4に示す。

³ 2003年1月、第10次五ヵ年計画最終ドラフトが、同年5月にはその概要(Summary)がPRSPとして発表されたが、同5月現在、I-PRSPも未だ世銀/IMFの理事会承認がなされていない。

⁴ 2002年2月のネパール支援国会合(Nepal Development Forum: NDF)における国家計画委員会(NPC)からの発表による。

⁵ ネパール政府は第8次五ヵ年計画以降、貧困削減を最優先課題に掲げてきたものの、2002年度予算は、目標としてまず治安回復、次に貧困削減と経済回復をあげ、治安回復のために開発予算を前年度当初予算比で23.1%減らし、経常予算を16.46%(同)増額した。予算総額は12.2億ドルであり、ネパール史上初めて前年度比マイナス(-3.06%)となった。貧困削減については、貧困層をターゲットにした貧困対策特別プログラムと新たに導入する貧困削減基金(Poverty Alleviation Fund: PAF)によるプロジェクトを行うとしている。

第1部 ネパールの開発の方向性とわが国援助のあり方
第1章 ネパールの開発の現状と方向性

表1-3 I-PRSPの概要

分野	目標	主な政策・プログラム等
マクロ経済の安定	マクロ経済の安定と貿易政策の改革	・財政政策の改革 ・公共支出管理の改善 ・慎重な金融政策
民間セクター開発	民間セクター開発のための環境整備	・コーポレート・ガバナンスの改善 ・法律実施能力と法整備の改善
ガバナンスと地方分権化	行政改革による効率化と説明責任の強化	・官僚主義の打破 ・実力主義の導入 ・財政秩序と昇進の関係付け ・透明性と説明責任の向上 ・管理・評価システムの強化 ・人材育成計画の実施による行政の効率化
	地方行政組織の強化 財政面の地方分権化 説明責任と透明性の向上 地方分権化の成功モデルの創出	・地方政府への権限委譲と地方分権化 ・地方行政改革のための調査等の実施 ・意識向上プログラムの実施 ・地方行政の情報開示
貧困対策特別プログラムと雇用機会の拡大	所得創出機会の拡大	・訓練・技術開発プログラムによる雇用機会の拡大 ・既存の訓練プログラムの効果向上 ・地方における柔軟な公共事業によるジェンダーを組み入れた雇用の創出
	ソーシャルセーフティネットと貧困層へのミニマムニーズ提供	・PAF (Poverty Alleviation Fund: 貧困削減基金) の設置による資源の活用とプログラムの実施 ・貧困層のマーケット、サービス、収入につながる活動、安全へのアクセス改善や外的影響の削減
	労働環境の改善 女性と児童の搾取及び酷使からの保護	・分野及び全体の生産性向上戦略開発 ・児童の違法雇用からの保護 ・女性の搾取や酷使からの保護 ・少女売買の減少 ・搾取された女性や子供の更正事業
農業及び自然資源管理	持続可能な農業生産性の向上	・APP実施による更なる農業成長
	参加型自然資源管理による持続可能な生産システム作り	・エコツーリズムと森林関連の零細企業振興
	地方における貧困層の雇用機会の拡大	・貧困層への特別待遇
教育	食糧の安全保障	・収入機会、食糧及び貧困層へのアクセス拡大
	初等教育就学率の向上 初等教育の質の向上 中等教育の質の向上とアクセス強化 職業技術の促進及び雇用 識字率の向上 幼児教育の質の向上	・学校設備の改善 ・教員、管理職員への研修 ・学校へのアクセス改善 ・職業技術教育のための既存中学校設備の利用 ・成人向け識字教育の拡充、学校外での啓蒙活動 ・幼稚園等へのアクセスの確保
保健・飲料水	伝染病の予防 子供の健康確保 母性保護 健康状態の改善 人口抑制 地方での安全な飲料水へのアクセス向上	・公衆衛生の啓蒙活動 ・妊婦のケア向上と助産婦の養成 ・産婦人科サービスの拡充 ・健康サービスへのアクセス拡大 ・家族計画、人口抑制プログラムへの青少年の参加 ・持続的な飲料水供給スキーム
	観光	・地方農村部へ観光の多様化 ・地域を基盤とした観光物産の奨励
情報技術(IT)	ITを通じた地方貧困者への経済活動等の啓蒙	・地方貧困者に対し、農業、ビジネス等の情報提供のためのITサービスの拡大 ・ITによる遠隔地教育の実施
水資源	地方電化を通じた教育、生産活動施設等の環境整備	・灌漑、地方電化の促進 ・オフピーク時の電力による灌漑及び小規模アグリビジネスへの利用促進
貿易	貿易の経済成長への貢献の増大 貿易による貧困層の収入向上と雇用の増大 地方特産品の輸出増	・カーペット、衣料、皮革製品、手工芸品等の輸出拡大による雇用の拡大 ・農業産品を中心とした輸出の拡大
産業	工業生産増大と国家経済成長への貢献 工業分野における自営の機会の増大	・地場産業振興のためのインセンティブ ・地方における収入向上の機会の拡大
資源の保護と利用	地方貧困者の生計向上 エコツーリズム拡大と種の多様性の保全 安全確保と生産性向上 土壌浸食防止	・土地利用計画 ・保全地域管理と持続可能なエコツーリズムの拡大 ・持続可能な土地利用計画 ・流域管理
道路インフラ整備	交通サービスアクセスの向上	・道路維持基金の設立 ・交通網の発達とサービス向上 ・郡レベルでの交通アクセスの改善

出所：NPC(2001)

表 1 - 4 1999年度、2001年度および2002年度予算比較

項 目	1999年度	2001年度	2002年度 (当初予算)
財政総支出(100万ルピー)	59,579	82,400	96,124
経常支出(%)	52.1	59.6	59.8
開発支出(%)	47.9	40.3	40.2
財政総収入(100万ルピー)	41,587	59,217	71,714
外国援助(贈与)(%)	24.1	14.7	20.3
財政赤字(100万ルピー)	- 17,992	- 23,183	- 24,410
外国援助(借款)(%)	65.9	47.2	50.8
国内借入(%)	26.2	43.1	49.1
中銀政府貸付残高(100万ルピー)、期末	18,844	2,237	0

出所：MOF(2000a;2002)

1 - 1 - 4 外国援助政策の策定

ネパール政府は、貧困削減戦略文書の作成と併行して、外国援助政策 (Foreign Aid Policy: FAP) を策定し、援助を受ける側としての援助に対する主体的姿勢を示そうとしている⁶。FAPは、多大な援助にもかかわらず望ましい経済開発を実現できない状況を踏まえ、援助がより効果的にネパールの開発につな

がるよう政府としての方針と具体的な戦略を定めるものである。ネパール政府としては、FAPの円滑な実施が、PRSP/10次五ヵ年計画における貧困削減という開発目標を達成するために必要であるという認識のもとに、ドナーの協力を得てFAP実施に真剣に取り組みたいとしている (BOX1-1参照)。

BOX 1 - 1 外国援助政策 (FAP) について

2002年のネパール支援国会合(Nepal Development Forum: NDF)で発表されたFAPの最終ドラフトでは、援助に関連する問題として、オーナーシップやリーダーシップの欠如、トップダウンの計画作成、不明確な優先順位、過大なプロジェクト数、監督・モニタリングの不足、透明性の不足・予算の不正使用・汚職等を指摘し、これらを解決し援助の効果を上げるためにもFAP策定が必要であるとしている。

援助のプライオリティとして、短期的には「中期財政支出計画 (MTEF)」に沿って援助を実施すること、長期的には、インフラ、農業、人的資源開発、社会開発、貧困削減特別プログラムを優先セクターとしている。

主要な政策として、借款案件は慎重に選択することや無償案件を増やすことに加え、国内の機構・制度を強化したり国内のリソースを活用することにより外国からの技術協力への依存を徐々に減らすことを挙げている。また、援助の実施については選択と集中を図ることなどを挙げている。途上国間技術協力(Technical Cooperation among Developing Countries: TCDC)については歓迎する旨述べている。

国際NGO(International Non-Governmental Organization: INGO)の登録・管理については、政府側窓口を社会福祉協議会 (Social Welfare Council: SWC) に一本化し、手続きの簡素化とともにINGO活動のモニタリングを強化するとしている。オーナーシップ・リーダーシップについては、ドナーの基本的役割はファシリテーターであること、プロジェクトの計画・実施の責任をネパール側関係者に移すこと、地方分権化を進めること等を挙げている。そして、その戦略としては、政府資金および援助を含む財政リソースとセクタープランの整合性を取ることを、透明性の確保や説明責任を明確にすること、援助の質の向上を図り、援助協調を進めることなどを挙げている。

実施上の手段 (instrument) としては、現実に即した予算配分 (限られた予算の優先度に応じた配分、新規案件よりも継続案件の完成を優先) 効果的实施 (カウンター・ファンドの確保、決定権を現場レベルまで下ろすこと等) バスケット・ファンドの導入と個別開発プロジェクトの併用(two-window方式)、予算執行・調達手続きの調整、コスト軽減のための改善等を挙げている。

出所：HMG (2002)

⁶ ネパール政府は2000年4月のNDFでFAPを策定することを言明し (大蔵大臣の基調演説) ドナー等のコメントを求めた上で2002年2月のNDFで最終ドラフトを発表した。2002年8月現在、さらにNDFでの議論を踏まえ最終的な取りまとめ中である。

1 - 2 開発の現状と問題点

1 - 2 - 1 開発の現状

(1)開発の進展と格差の現状

前節で述べたように、過去約半世紀の間に8次にわたる国家開発計画を実施してきた。1950年代から1970年代(1次~5次)には社会基盤整備、1980年

代(6次~7次)には生産部門(特に農業)、1990年代(8次~9次)には貧困削減を優先課題とした。その結果、社会基盤整備、農業基盤整備についてはある程度の進展があり、社会指標についても一部で改善が見られた(BOX1-2、表1-5参照)。

BOX 1 - 2 開発の進展の例

道路総延長は624km(1956年)が15,305km(2000年)まで伸びた。
電話回線敷設数は8,703回線(1975年)から153,782回線(1997年)へ20年間でほぼ20倍に増えた。
灌漑開発面積は5,200ha(第1次五ヵ年計画作成当時の1950年代)から200,640ha(1998/99年)へ約50年間で40倍に伸びた。
主要穀類生産量は3,778千トン(1974/75年)から6,465千トン(1998/99年)へ増加した。(しかし、単位面積あたり収量は1974/75年を100とした場合、1989/90年では112.68であり、ほとんど変化がない。)
5歳未満児死亡率(U5MR)は314/1000(1960年)から107/1000(1998年)へ約40年間で約1/3になった。
安全な水の得られる人口の割合は1970年の5.7%から1990年の37.0%へ20年間で6倍以上になった。

出所:巻末の「参考資料1」から作成。

しかし、開発に着手した1950年代のネパールは言わばゼロからの出発であり、植民地から独立して国づくりを開始する場合と条件が大きく異なっていた(例えば当時アフリカ等で多くの国が独立したが、植民地時代に進められた基盤整備は既にある程度の水準に達していた)。

従って、社会基盤整備、農業基盤整備の面で、ある程度の進展はあったが、整備水準はまだ低い。ま

た社会指標の面では、国際的な比較、南アジア諸国との比較から見てもまだ極めて低い水準にある(BOX1-3参照)。さらにネパールの場合、地域間、性別間等で大きな格差がある(表1-6参照)。

ネパールの開発の現状を「貧困」の観点から見ると、このように貧困の「程度」及び「格差」の両面で最貧困国の一つであると言える。

BOX 1 - 3 社会指標の国際比較、南アジア諸国との比較

一人あたりGNP220ドル(1999年)は、世界で下から12番目にランクされる。(注:下から1番目から11番目の国の内、タジキスタンを除き全てアフリカ諸国。)
HDI*(Human Development Index:人間開発指数)は0.480(1999年)で世界162カ国中、下から34番目である。南アジアにおいても、バングラデシュ(0.470)、ブータン(0.477)とともに最も人間開発指数の低い国に属している。
ネパールの貧困層の割合は42%(1995/96年)であり、南アジア諸国(バングラデシュ35.6%、インド35%、スリランカ25.0% [その他の南アジア諸国の貧困データは不明])の中でも最低レベルにある。また、HPI**(Human Poverty Index:人間貧困指数)で見ると、ネパールは49.7で、バングラデシュ48.3、パキスタン46.8、インド46.3と比較しても最も貧困国だといえる。
乳児死亡率(IMR)(75/1000)(1999年)は、パキスタン(84/1000)、ブータン(80/1000)に次いで南アジアで下から3番目である。
妊産婦死亡率(539/100,000)(1996年)は南アジアで最悪である。
成人識字率(15歳以上)は、1992年の25.6%から2001年には40.4%まで改善されたが、まだ南アジアで最悪である。

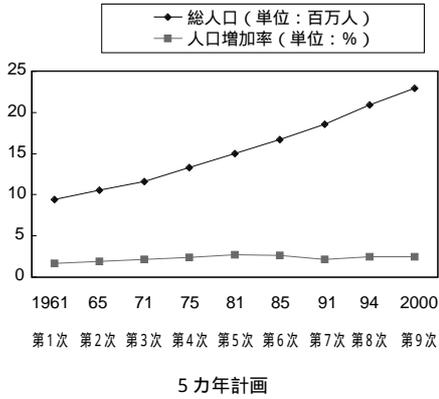
*UNDPが『人間開発報告』の中で、経済指標だけでなく、長寿、知識、人間らしい生活水準という人間開発の3つの基本的側面に注目し、一国の相対的な達成度を測定するためにつくった指標。

** HDIに対し、開発の達成度の分配状況を反映し、依然として存在する長寿、知識、人間らしい生活水準の3つの側面における剥奪状態の未解決部分に注目してつくった指標。

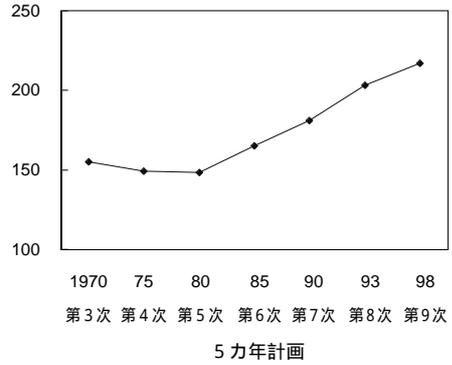
出所: HMG(1996)、UNDP(1995;2000;2001a)、World Bank(2001)

表 1 - 5 主要指標の変遷

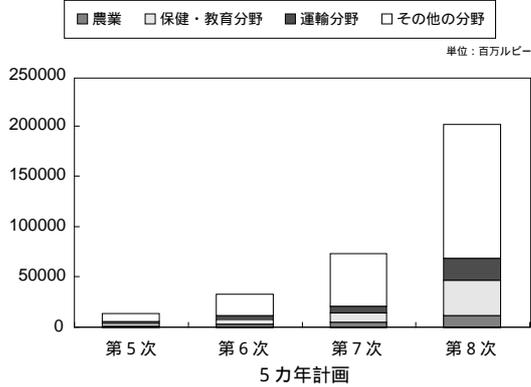
(1) 総人口と人口増加率



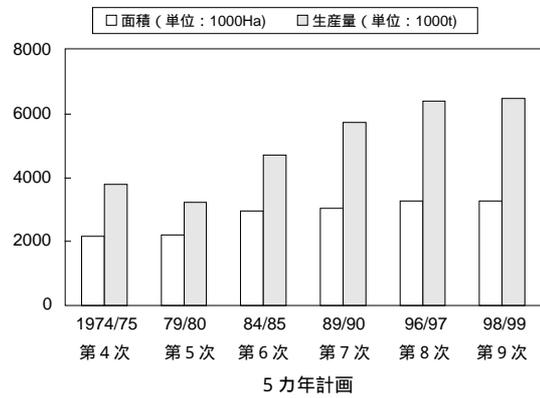
(2) 一人当たりGDP 単位:ドル



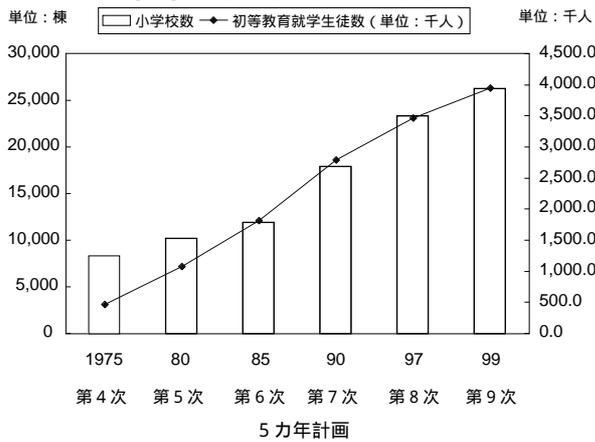
(3) 総支出額とそれに占める分野別支出額



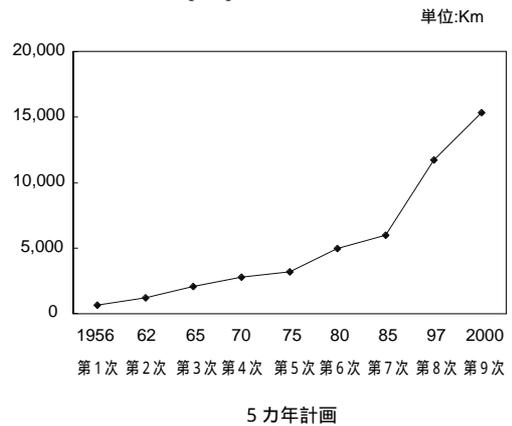
(4) 主要穀物生産量と耕地面積



(5) 初等教育就学者数と小学校数



(6) 道路総延長



出所: 巻末の「参考資料1」から作成

(2)ミレニアム開発目標に向けたとり組みの現状

1990年代に行われたサミットや国連の一連の会議における議論をもとに、貧困削減、保健・教育の改善および環境保全等に関するグローバルなレベルでの目標項目や指標が、国連、経済協力開発機構(OECD)、IMF、世銀によって検討されてきた。その後、2000年9月の国連におけるミレニアム宣言を受け、2001年の国連総会において、8つの目標と18の数値目標からなるミレニアム開発目標(Millennium Development Goals: MDGs)が採択された。具体的には、1990年から2015年までに達成すべき目標として、極度の貧困と飢餓の撲滅、初等教育の完全普及、男女の平等、女性のエンパワーメントの促進、子どもの死亡率削減、妊産婦の健康の改善、HIV/AIDS、マラリアなどの疾病の蔓延阻止、持続可能な環境づくり、グローバルな開発パートナーシップの構築が掲げられている。

表1-2に見られるように、ネパール政府として、MDGsに対応した長期開発目標の設定はなされていないが、MDGsをネパールに当てはめた場合の進捗状況は、表1-7のとおりである。

貧困削減に関しては、ネパールにおいては、2015年までに1990年時点の貧困率(42%)を21%に半減することを目指すこととなる。1990年代において、初等教育就学率、保健各種指標、飲料水へのアクセス等については、大幅な改善が見られるものの、先に見たようにその質と分布にはまだ顕著な格差が存在する。マオイストによる国内政治経済の混乱もあり、ネパールの厳しい経済状況ならびに依然として大きな地域間、男女間、社会階層間格差を考慮すると、MDGsの実現には、いずれの目標項目についても困難が予想される。ネパールに限った課題ではないが、統計データの収集・分析能力、貧困データの質、政策や資源配分における適切な反映、評価・モニタリング体制の面でも、弱さが指摘されている。

本節で見てきたように、ネパール政府も第9次五ヵ年計画に引き続き、策定中のPRSP/第10次五ヵ年計画において、より効果的な貧困削減に取り組もうと

している。次節以降では、貧困問題を中心とするネパールの開発のポテンシャルと問題点について、より掘り下げて分析した上で、ネパールにとって望ましい開発戦略を検討することとする。

1-2-2 開発のポテンシャル

多くの自然的社会的制約条件からネパールは開発が遅れ最貧国の一つとしてランクされている。しかし、基幹産業である農業の振興により経済的基盤がある程度整い、比較優位にあるといわれる観光セクターおよび水資源開発セクターの開発が進展すれば、ネパールの開発のポテンシャルは決して低くはない。

(1) 農業

APP(農業展望計画:1994/95~2014/15)はネパールの農業の将来を次のように展望している。「タライは20年~30年前に緑の革命を起こした近隣地域(インドのパンジャブ等)と条件が類似する。従って道路、灌漑(主として浅井戸灌漑)、電力、肥料、技術が整えばタライも緑の革命を起こし、ネパールの穀倉地帯として発展し、さらに山地地域の生産物市場ともなる可能性が十分ある。灌漑可能地も多く、灌漑のための地下水も豊富である。一方、山地は、畜産、柑橘類、りんご、野菜、養蜂、養蚕等の高価値製品の生産ポテンシャルが高い。さらに、山地はタライ、インドと季節に差があるので、この季節差を利用して生産、出荷することによりタライ、インドを市場とすることができる。」

すなわちAPPIは、タライと山地の補完的な農業の組み合わせで農業セクターが発展し、それが牽引力となって非農業セクターの開発を促し、相乗的に国全体の経済成長を促進するシナリオを描いている。とりわけ山地の開発を強調し、山地独自のポテンシャルを開発することによって、総合的な貧困緩和(全ての階層の収入の増加、食糧不足の緩和、都市への人口移動の減少等)を実現するとともに、タライと対等のパートナーで国の経済発展に貢献できるとしている。

⁷ HMG/ UN Country Team(2002)

表 1 - 6 ネパール貧困格差の現状

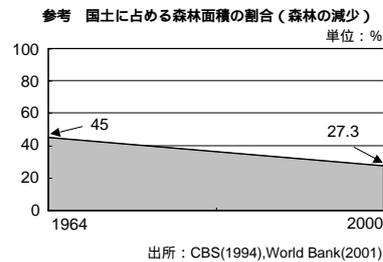
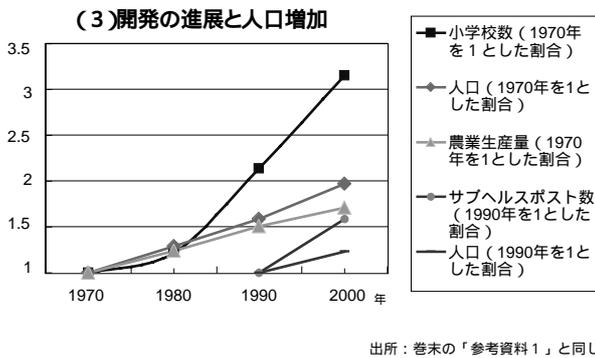
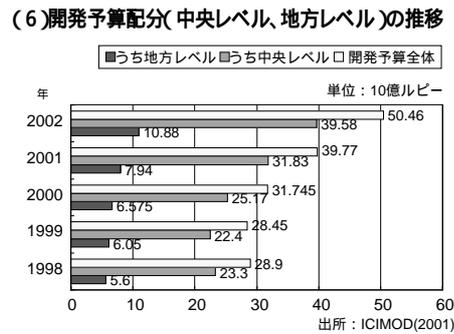
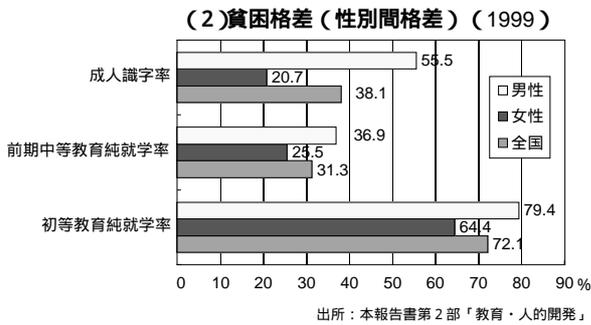
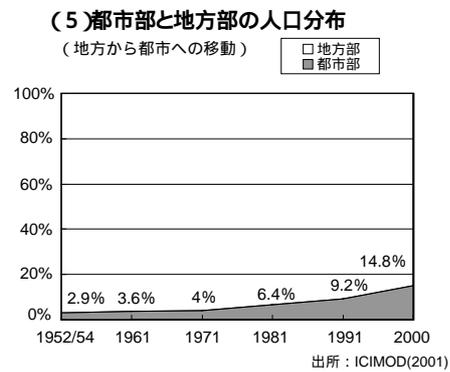
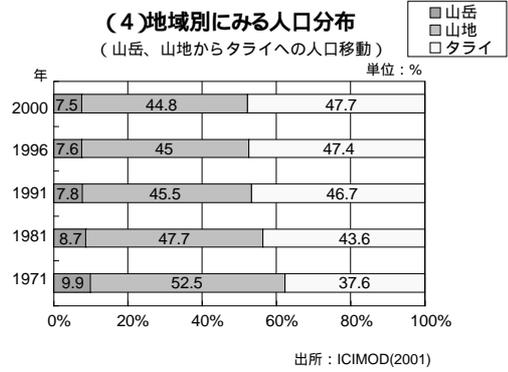
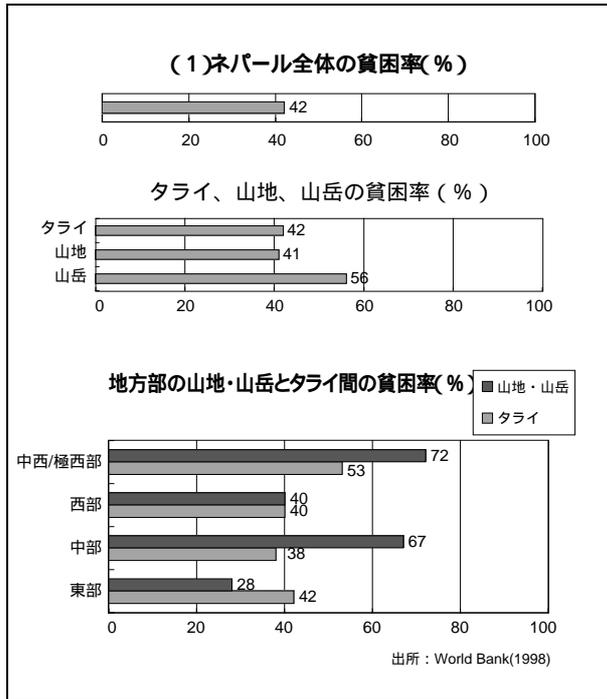
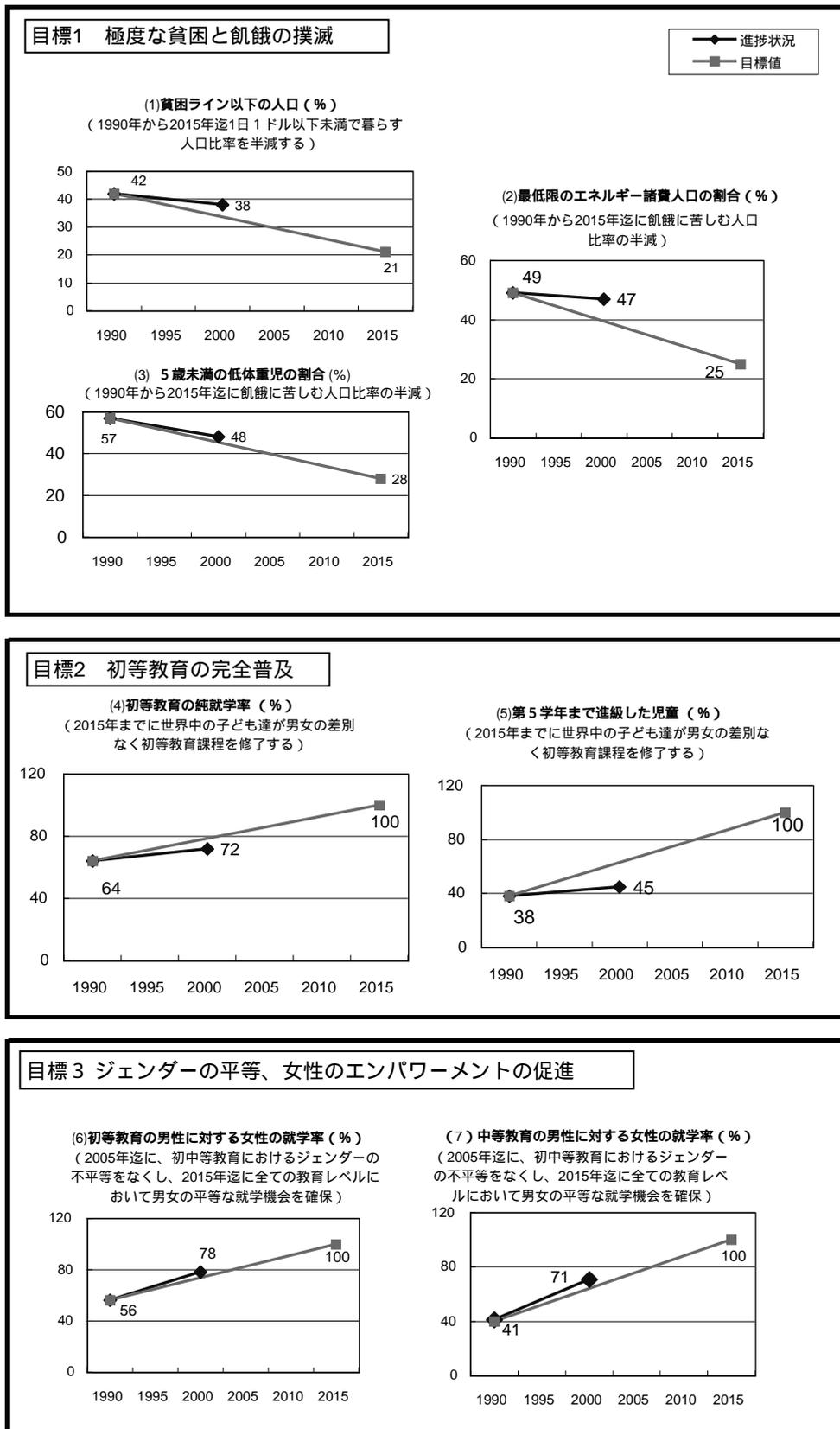


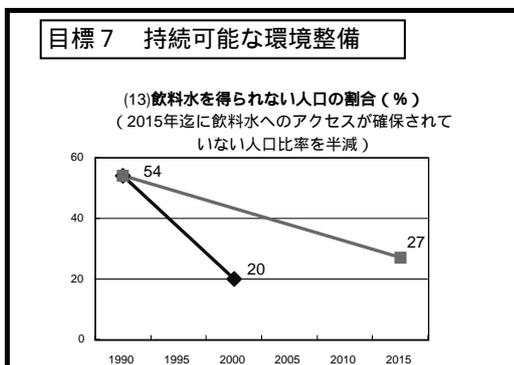
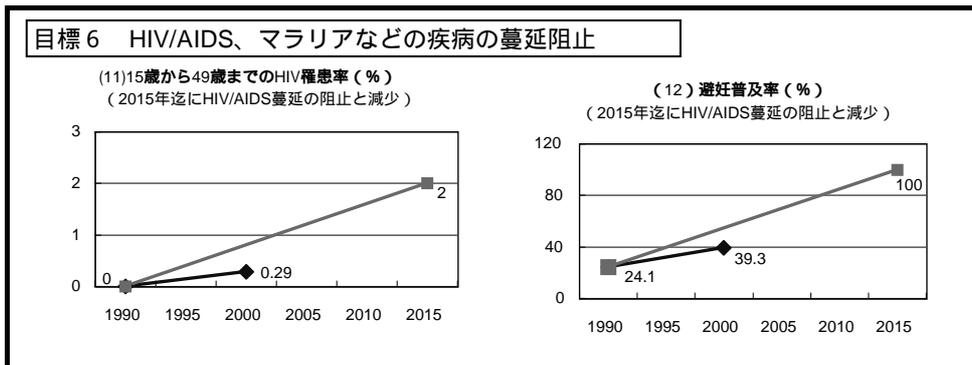
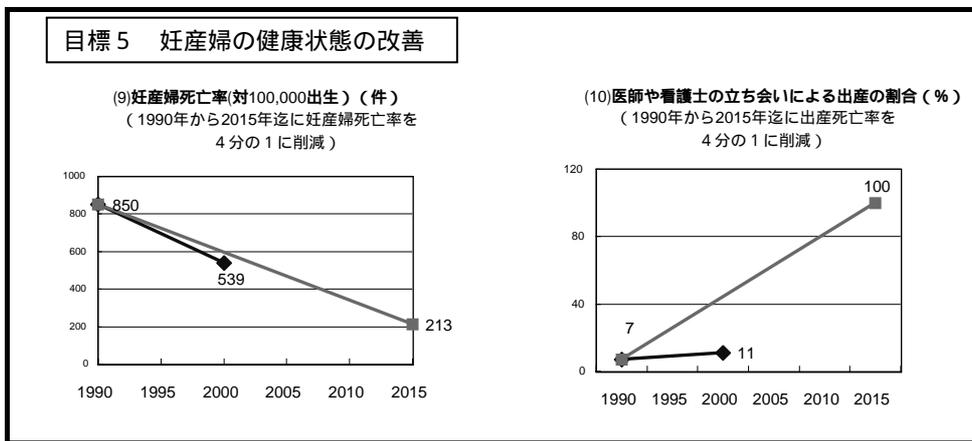
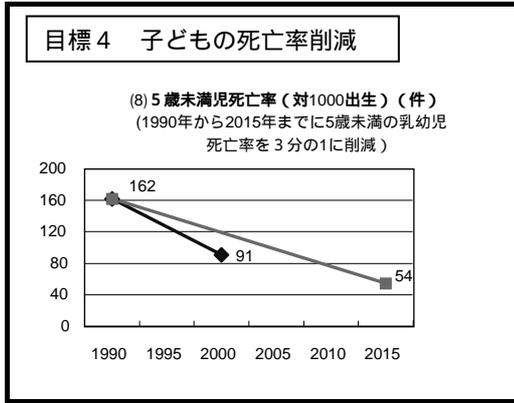
表1-7 ミレニアム開発目標と目標達成に向けた進捗状況



出所：HMG/UN (2002)

進捗に関する報告は目標1～7までとなっている。

表 1 - 7 ミレニアム開発目標と目標達成に向けた進捗状況（続き）



出所：HMG/UN（2002）

進捗に関する報告は目標 1～7までとなっている。

しかし、一方長年農業に重点的に取り組んできたにもかかわらず依然として低迷状態にあるという現実がある。農業が上に述べたようなポテンシャルを活かし発展するためには、APPで計画されているようなインフラの整備、技術の開発・普及等が確実に実施され、これらの課題を解決しなければならない。

(2) 観光

世界最高峰エヴェレストを初めとする雄大な山岳美、変化に富んだ地形、希少生物、古い街並みや多くの寺院に代表される歴史的・文化的遺産、人々の素朴な人情などがネパールの優れた観光資源として人々を魅了してきた。しかし、まだ知られていない多くの歴史的・宗教的遺産や観光価値の高い土地が全国的に散らばっているといわれ、また、エコツーリズム、科学ツーリズム、フェスティバル・ツーリズム、探検ツーリズムなどの価値を求める観光はこれからである。ネパールの観光は「無限のポテンシャル」を有しており（第9次五ヵ年計画）インフラの整備、

サービスの質の向上、市場調査、海外キャンペーン等を積極的に行えば、「世界的に主要な観光地」となる可能性がある⁸ともいわれる。

観光セクターは、サービス業全般の収入および雇用の増に貢献するとともに、外貨獲得産業として国家経済的にも重要である（表1-8参照）。1999年の外貨獲得額(Foreign Exchange Earnings from Tourism)は、163.2百万ドル⁹で対GDP比3.6%であった。政府としても観光開発を重視し、長期計画(2015年)では観光客約124万人、外貨獲得額1,663百万ドルを見込んでいる。

このような観光のポテンシャルおよび政府の方針から、観光セクターは過去数年間順調に発展を続けてきた。しかし、1999年12月のインド航空機ハイジャック事件（事件後インド航空はネパールへの運行を6ヵ月間停止し観光客の主体を占めるインド人観光客が激減した）、さらにマオイスト活動の影響を強く受け、2001年頃から観光セクターの低迷¹⁰が続きサービス収支と所得収支の黒字が減少する等、国家経済にも深刻な影響が現れている。

表1-8 観光客数と外貨獲得額の推移

年	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2015 (予測値)
*観光客(千人)	363.4	393.6	421.9	463.7	491.5	447.0	1,247
*伸び(%)	11.3	8.3	7.2	9.9	6.0	-9.1	-
外貨獲得額 (旅行収入 ϕ 100万 ₹)	116.8	116.6	115.9	152.5	163.2	167*	1,663

出所: *IMF(2001) p.43、NPC(1998) p.467., ** Ministry of Culture, Tourism and Civil Aviation (2000) p.143. ***The Economist Intelligence Unit Limited (2002)

(3) 水資源

ネパールは世界有数の水資源国である。河川の年間総流量は2,200億 m^3 で、一人当たり流量が世界で最も多い国の一つである。年間降水量1,530mmの64%が直ちに河川に流出し、36%がヒマラヤの高地に雪、氷として残り徐々に流出する。地下水もタライおよびカトマンドゥなどの丘陵の谷で豊富である。現在、地下水の年間汲み上げ量は10.4億 m^3 で、涵養量の20%に過ぎない。河川の勾配が急なので、発電のポテン

シャルが非常に高く、包蔵水力83,000MW、そのうち技術的、経済的に開発可能な水力資源は43,000MWである。現在開発されているのはわずか369MWである¹¹。水資源には時期的なばらつきがあること（降水量の82%が6月～11月の雨期に集中する）、需要も地域的な偏りがあること（需要は都市に集中し、カトマンドゥでは既に地下水の過剰汲み上げとなっている）等を考慮しなければならないが、ネパールでは膨大な水資源量に対し利用量はまだ少なく、将来需要が

⁸ World Bank (1999)

⁹ MOF (2000b) の1998年度による。1ドル=74.576ルピー換算。

¹⁰ 2001年1月から同10月までの間の観光客は前年比で14%減少した(The Kathmandu Post 01.12.06、同01.12.24)。また、空路での観光客は前年に比べて21%減少した(ADB(2002))。

¹¹ Water and Energy Commission (2001)

相当伸びるにしてもなお大きな余裕が残る。

ネパールの水資源は南西アジア地域にとっても重要である。ネパールはガンジス川の上流に位置し、その河川の流量は全てガンジス川に入る。ガンジス川流域の地域は貧困と人口増加の悪循環が継続し、また慢性的な水不足に悩む地域である。1996年にインドおよびバングラデシュ両国政府は「ガンジス川水配分協定」に調印し、1951年以降の水紛争に一応の終止符が打たれたが、この協定は流量（ファラッカ地点）の配分を定めたもので、水不足には対応できない（水不足に対処するためには、ネパールにおける水資源開発等によりガンジス川の乾期の流量を増加させる必要がある）。発電も、この地域では長期的に不足することが予測されているが、インドの石炭およびバングラデシュの天然ガス使用発電に対し、ネパールの水力発電による循環クリーンエネルギーは貴重である。将来は、「南アジア電力グリッド」¹²に参加することにより、地域的な電力不足の緩和に貢献するとともに、外貨獲得によるネパール経済への貢献も期待できる（ただし現状ではインドとの電力価格の差等から直ちに大量に輸出できる状況にはなく、ネパール政府としては、当面民間参入等によるコストの低減を図るとともに、関係国間の平等な水資源開発・利用の枠組みの構築、共同調査等を推進することとしている）。

ネパールの水資源セクターは他のセクター同様多くの解決すべき課題を抱えているが、国内および南アジア地域において水不足とエネルギー不足の問題を解決し、さらに貧困を緩和し長期的な開発を進める上で、ネパールの水資源が貢献するポテンシャルは高い。

1 - 2 - 3 開発上の問題点 - 貧困問題のメカニズム

中期的な開発を阻害する要因

ネパールに対しては多くのドナーが多額の援助を実施し、また上に述べたような開発ポテンシャルもあるが、いまだに最貧困国の一つである。ネパールにおける貧困削減が思うように進展しない原因について種々の報告書¹³を参考に取りまとめ、結果を図1-1、1-2、表1-9に示す。

様々な問題があり、いずれも解決は決して容易ではないが、図1-1に示す非効率な行政や不正・不透明性の問題は、行財政改革に厳しく取り組むことを通じ、改善しうる問題であると考えられる。既にネパール政府としても世銀やアジア開発銀行（Asian Development Bank: ADB）等国際開発援助機関の支援のもとに種々の施策を講じつつあるが¹⁴、政治家を含め政府全体として、改善に一層積極的に取り組むべきであろう。

地方における貧困の実態が、図1-2の低い教育水準、低い保健医療水準、停滞する経済活動に端的に示されている。地方における貧困を削減するためには、地方における社会インフラおよび経済インフラの量的拡充と運営面での質的向上が必要であるが¹⁵、その前提として地方への予算配分の増額が必要である。しかし、都市出身の政治家の発言力が地方出身の政治家よりも強いことから、現在の「都市重視型」予算を「地方重視型」にシフトすることは現実には非常に難しい状況にある。貧困削減に関するこれまでの議論はセクターに関する議論が中心であったが、今後は予算の地域間配分も重視されるべきであろう¹⁶。

なお、海外への出稼ぎ労働は年々拡大しており、出稼ぎに伴うエイズの感染問題など、「貧困による悪

¹² USAIDはSouth Asia Regional Initiative/Energy Program (SARI/E)により、南アジア地域における電力分野の協力を支援している。その一環としてインド、バングラデシュ、米国の電力グリッド会社のパートナー化を進めており、ネパールの参加も期待している。(USAID(2001))

¹³ 本報告書第2部現状分析「第3章 文化・社会・言語・宗教」および第2部セクター別概況と開発課題、JICA(1996)、名古屋大学(2000)、World Bank(2000)等。

¹⁴ 次節1-3で示すように地方分権化の進展とともに、「中期財政支出計画」の一環として中央政府ベースの予算の重点配分、プロジェクト数の減少（2001年度は714から640に減少）、新規案件より継続案件が優先、実態に合った歳入計画等。

¹⁵ この面においても具体的な施策が検討されている。例えば、教育セクターでは、無資格教員をなくすため全ての教員が資格試験を受けること、各村落開発委員会（Village Development Committee: VDC）に学校管理委員会を設置し、教員のリクルートおよび教員のモニターを行う等。保健医療セクターでは、ヘルスポスト、サブヘルスポスト、アーユルヴェーダ診療所（民間医療施設）はVDCに移管する等（NPC(2000a)より）。

¹⁶ 2002年度予算発表においてマハト大蔵大臣は予算の地方シフトを図っていると述べたが、実際には地方予算の額は国全体の予算の伸びに応じ増加している一方、予算全体に占める比率は余り増えていない（表1-6（6）参照）。なお、2001年度の開発予算50,460百万ルピー（年度当初予算）のうち、中央レベル及び地方レベルの事業の予算配分は次のとおりである。中央レベル39,580百万ルピー（開発予算全体の78.4%）、地方レベル10,880百万ルピー（同21.6%）（Ministry of Finance, Budget Speech 2001/2002）。

循環」という負の側面が生じている。一方で、出稼ぎ労働者による海外からの送金の増大が国家経済にとって無視できない貢献をしていることも事実である¹⁷。政治・社会の安定性に鑑みても、ネパールの外貨獲得型の産業基盤確立までの見通しは長期的な展望を要することから、当面は、出稼ぎ労働の存在もある程度前提として開発への取り組みを考えていかざるを得ない。

1-3 ネパールの中長期的な開発の方向性

ネパールではマオイスト闘争が激化し国内の混乱を招いている。従って、当面はマオイスト対策を重視した政策が不可避であり、2002年度予算においても治安対策が最重要視されている。しかしながら、マオイスト問題の根源には貧困問題があり、マオイスト闘争の激化を契機に、根本的な貧困問題の解決に取り組むことが一層重要となってきた。従って、本報告書では、マオイスト問題の深刻さに鑑みて紛争の要因等の分析と当面強調されるべき支援策についても検討を行うこととしたが(2-4-1及び巻末の「参考資料2」参照)、ネパールの中長期的な開発の方向性としては、貧困削減を優先課題として位置づけ、そのための戦略検討を中心に論じることとした。

1-3-1 ネパールにとって望ましい貧困削減的成長戦略

(1) ネパールにとっては、貧困削減が最重要課題

「1-2 開発の現状と問題点」で概観したとおり、ネパールは国民の多くが貧困状態にある。過去30年の間、国民所得は向上し、保健衛生・教育水準も改善が見られるものの、現在においても、貧困層の割合は全人口の約4割であるといわれ、極端な貧困状況にある人々の数は、国全体の人口の増加にほぼ比例して1976年の570万人から約920万人に増えている¹⁸。人間開発指数で見ると、ネパールの貧困のランクは南アジアにおいて最も貧困な国のうちのひとつである¹⁹。さらに地域的な偏りが大きく、貧困人口の割合

は、都市部よりは地方部、タライや山地部よりは山岳部、東部・中部開発区よりは中西部・極西部開発区で高い。このように、ネパールの貧困は深刻な状況にあり、さらに性別間格差も著しい(表1-6参照)。

こうした状況のもと、ネパールでは、前述したように、1997年からの第9次五ヵ年計画では、貧困と雇用問題の解決を主眼におくこととして、今後20年のうちに貧困水準以下の人口を10%以下にするとの長期目標のもと、計画期間中には同貧困人口割合を42%から32%に低下させるとともに、農業の振興を中心に、各分野ごとに具体的な貧困削減の取り組み方を明らかにした。しかしながら、期待した成果は上がっていない²⁰。

特に、2001年末以降、マオイストグループによる武装活動が激化し、国の存亡にもかかわる問題に発展しかねない深刻な様相を呈してきた。このような社会的混乱の根源には、進展しない開発に対する貧困地域の人々の鬱積した不満があるとされている。

以上のような貧困の実態およびマオイスト問題との関係から、ネパールを開発を進めるためには、まず、貧困削減が最重要課題であり、これに優先的に取り組む必要がある。前述のとおり、ネパール政府としても、同様な認識のもとに、政府・民間・市民社会、各主要ドナーとの共同作業の形で、2001年7月に「I-PRSP」を策定し、少なくとも今後3ヵ年についてはすべての政策や計画を貧困削減に焦点を当てて実施することを明言している。

(2) 貧困削減のためには、格差の是正を図りつつ成長を促進する「貧困削減的成長戦略」を採ることが望ましい

貧困削減のための方策として、経済成長と格差是正を併せて目指すことが重要である。言い換えれば、格差拡大につながらないよう、貧困層の状況改善を伴うような成長を促進することが重要である²¹。

すなわち、貧困削減への取り組みとしては、地域開発を中心とした人々の生活水準の改善や潜在的能力の向上、所得の向上、貧困層の開発活動への参加

¹⁷ 1990/91年度の海外送金額は549,654,000Rs.であり、GDP比0.91%であるが、1997/98年度は4,084,200,000Rs.となり、GDP比4.79%を占めるに至っている。(出所：MOF(2000) Economic Survey FY1999-2000及びNepal Rastra Bankホームページ)

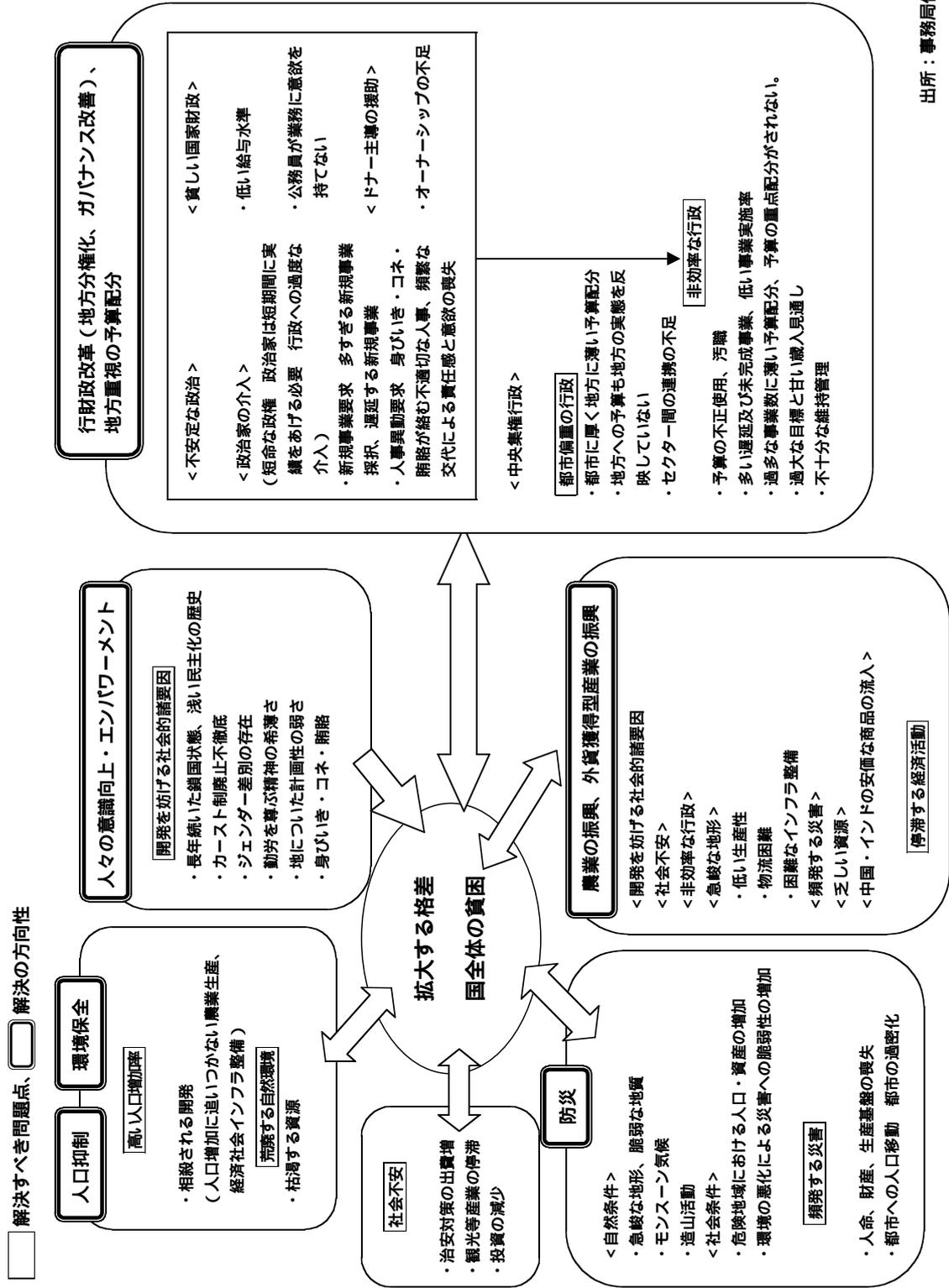
¹⁸ World Bank(1998)

¹⁹ UNDP(2001a)

²⁰ 表1-2参照。1999年の貧困人口割合は、38%となっており、改善は見られるものの、目標達成には到らなかったと判断されている。

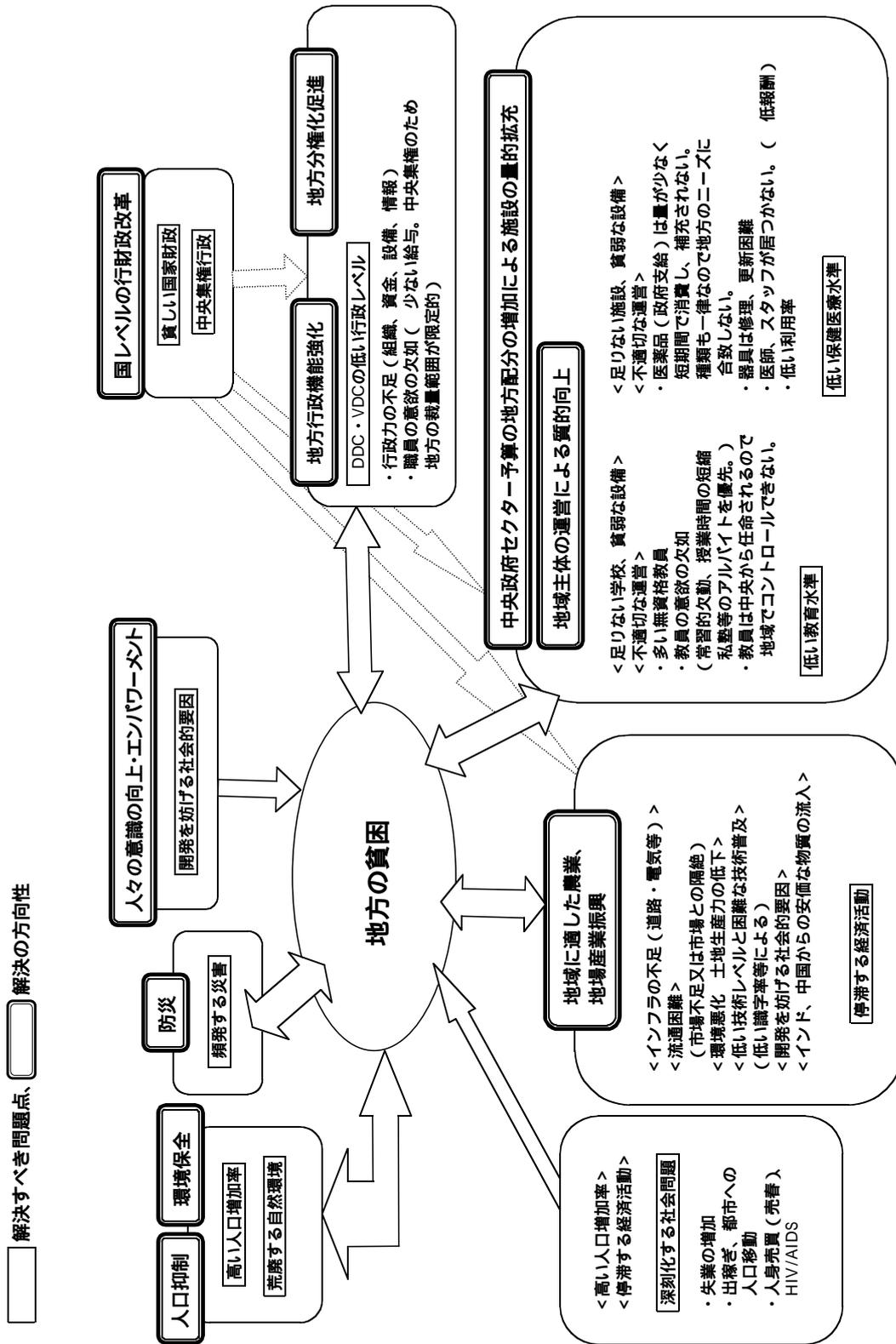
²¹ このことは、多くの文献等で指摘されている。例えば、JICA(2001)の第1章、DAC(2001)、Ravi Kanbur and Lyn Squire(1999)を参照。

図 1 - 1 貧困のメカニズムと解決の方向性 (国レベル)



出所：事務局作成

図1-2 貧困のメカニズムと解決の方向性（地方レベル）



出所：事務局作成

表1 - 9 貧困のメカニズムと解決の方向性の考察

国レベル	地方レベル
<p>「中央集権行政」が都市に偏重した行政（都市に厚く地方に薄い予算配分等）となり、「拡大する格差」の原因となっている。</p> <p>また、地方の実態を反映しない（ネパールの場合中央省庁が地方の実態を把握することは容易でない）セクター間の連携がない、といった弊害もある。</p> <p>予算配分は投資効率、執行能力等を総合的に考慮して決定されるが、貧困削減を最優先課題とするのであれば、地方の貧困地域への予算配分を増やす必要がある。また、事業を地方のニーズや実態に則して効果的に実施するためには地方分権を促進し、地域の自主性を尊重した地域を主体とする事業の実施が必要である。</p>	<p>「中央集権行政」が地方における開発意欲を失わせている（地方への予算配分が少ないことおよび地方の裁量範囲が限られていることによる）。地方が意欲を持って地域開発に取り組むよう地方分権化を一層推進する必要がある。</p> <p>「中央集権行政」が地方におけるインフラ整備、社会施設整備を遅らせ、格差を拡大させている。インフラ整備の遅れは生産活動停滞の原因となっている。地方に対する予算配分を増やす必要がある。</p> <p>「保健医療」では、施設数が少ないことに加え、施設はあっても物がない、人がいないという事態が生じている。特に低報酬のため勤務時間の短縮や不在が多いが中央人事のため地方では対応できない。保健医療はBHNの基本的分野であり、保健医療水準が向上するためには、まず施設の量的拡充が必要であるが、同時に施設のサステナブルな維持運営が前提であり、そのためには施設に見合った地元の経済力が必要である。今後地方自治の進展に伴い地方の責任が増えること、さらに社会施設の建設が従来以上に進むことが想定されることから、地方の経済力の向上が必要となる。</p> <p>またこれらの施設を住民が利用し社会レベルの向上に繋がるためには住民の所得の向上も必要である。人の問題については、低報酬の問題もあるが、地元からの優先採用、DDC/VDCが維持運営に参画し監視と同時に協力も行う等地域主体の運営が検討されている。</p>
<p>「非効率な行政」が開発の大きなネックになっている。この問題が解決しなければ援助効果はあがらないとして厳しい態度をとっているドナーもある*。しかしこの問題の背景には、貧しい国家財政 低い給与水準 公務員の業務に対する意欲の欠如・汚職といった図式があり**、さらに政治家の介入も大きく影響しており、単にガバナンスの改善を強調しモラルに訴えるだけでは解決は難しい。公務員が業務に専念し効率的な行政を行うためにも、長期的な経済発展政策による国家財政の強化が必要である。</p>	<p>「教育」についても類似の現象が生じている。足りない学校、貧弱な設備、教師の質の問題等である。特に教師については、無資格、長期欠勤等の問題があるが、中央人事のため（コネや賄賂が絡んでいる場合が多い）地方では対応できない。このため私立校が増え、公立校との格差が広がっている。教育はBHNの基本的分野であると同時に開発を進める上で重要なツールである。施設の量的拡充とともに地域主体の運営による質的向上が必要である。</p>
<p>「社会不安」が治安対策のための多額の出費、観光などの産業の停滞、投資の減少等を招き、開発に対し大きな障害となっている。この問題の背景には貧困があるので、貧困地域における開発と生活の向上は極めて重要である。</p>	<p>「貧困地域」では、「貧困」 出稼ぎ・エイズ 貧困という悪循環を形成し、社会問題を一層深刻化させている。生産活動を活性化させ、所得の向上を図るとともに職業を確保する必要がある。</p>
<p>「高い人口増加率」が森林の減少等資源の枯渇、土地の細分化等を招き地方における生産性を低下させている。一方、都市は過密化し、環境の悪化と貧困層の増加を招いている。</p> <p>また、人口増加は開発を相殺しているが***、さらに、幾何級数的に増加する人口が早晚ネパールの限られた資源が支えうる限度を超える恐れがある。</p> <p>ネパールにおいて人口の抑制は緊急な課題である。家族計画の普及、医療水準の向上、女性に対する教育等人口抑制のための総合的な施策を急ぐ必要がある。</p>	<p>「貧困」 低い女子の就学率および識字率 少ない女性の雇用機会 解決しないジェンダー問題・増えつづける人口 貧困という悪循環を形成している。</p> <p>中央政府も地方政府も最近女性に対する教育を重視しつつあるが****、このような貧困問題との関係から一層重視する必要がある。</p>
<p>「頻発する災害」が被災地の貧困化、国家財政の圧迫、都市の過密化等を招き開発の障害となっている。また、災害危険地域に居住する人々（特に貧困層）が増加し災害に対する脆弱性が増加している。防災事業を推進し被害を少なくする必要があるが、特に貧困対策とのリンクが必要である。</p>	

*世銀は政府の公務員改革、財政改革の進展の程度に応じ融資枠を増減している。進展の程度の判断は世銀とネパール政府が協議して決定する。

**この図式は、援助プロジェクトのローカルスタッフと政府職員との給与の差、および勤務状況の差に端的に現れている。

***2000年現在ネパールの人口は約23百万人である。人口増加率を年2.5%とすると年間約57万人の人口が増加する。またこの人口増加率が継続すると30年後には倍増して46百万人以上に達する。

****I-PRSP、巻末の「参考資料4」等参照。

や意思決定の促進、こうした地域を中心とする開発を促進するような中央政府によるマクロ経済の安定化や経済成長のための施策が同時に検討されるべきである²²。

ネパールにおいては、累次の五ヵ年計画に見られるように、これまでも貧困削減を重視してきたが、十分な成果を上げることができなかった。これは、貧困削減戦略のロジックが明確に構築されてこなかったことが大きな要因であったと言える。I-PRSPにおいても、貧困削減のための方向性は示されたが、内容はまだ総花的である。最終版PRSPについては、第10次五ヵ年開発計画と整合性をとった形で完成することになっており、貧困削減のための具体的な政策目標と施策、期待する効果のそれぞれの時間枠組みについて、検討がなされている。これらの新たな開発計画・戦略に実効性をもたせるためには、優先順位づけを含む明確な貧困削減のためのアプローチを明らかにしていくことが必要である。

前節で述べたように、ネパールにおいては、中央集権行政がさまざまな弊害を生み、貧困削減の支障となっている。一方で、民主化に伴って1992年に施行された地方行政法では、従前のパンチャヤト制に基づく行政単位に代えて、村落開発委員会（VDC）および都市自治体、ならびにその上位の郡開発委員会（DDC）が新たな地方行政単位として制定された。これらは、1999年の地方自治法によって、地方レベルの意思決定、開発計画の策定・実施の責任単位として、権限の強化が図られつつある²³。従って、貧困削減的成長戦略においては、地方分権化の進展を踏まえて、これらの地方政府の機能強化を図りつつ、地域の自主性をより生かしたアプローチを採ることが重要である。

以上を踏まえると、ネパールにとって望ましい貧困削減的成長戦略は図1-3に示されるとおりとなる。

まず、短中期的には、中央政府のセクター別事業を地域開発に有機的に組み込みながら、DDCを中心とする地域主体の開発を推進し、地域の社会セクターの状況改善とともに、基幹産業である農業を基軸に所得を向上させる戦略が必要である。この戦略をある程度広域的に実施し地方の貧困削減と格差是正を図るためには、予算の地域配分を都市重視から地方重視へシフトする等、地方重視の予算配分が必要である。これによって、地域の極端な貧困の削減と、加えて、地域の持続的成長の実現を目指す。また、長期的には、国レベルでの経済基盤の充実により、外貨獲得型産業の振興を図るとともに、人的資源開発や環境保全を通じて、持続可能な成長を目指す。この戦略をネパール政府が効果的に実施していくためには、中央政府のガバナンスが改善され、貧困削減のモニタリングとレビューを含めた、政策企画・実施能力が向上していくことも極めて重要である。地域主体の開発促進が、行政効率化、中央政府機構のスリム化を促進するというメリットもあり、行財政改革等の公共セクター改革が、同時に進められることが重要であろう。

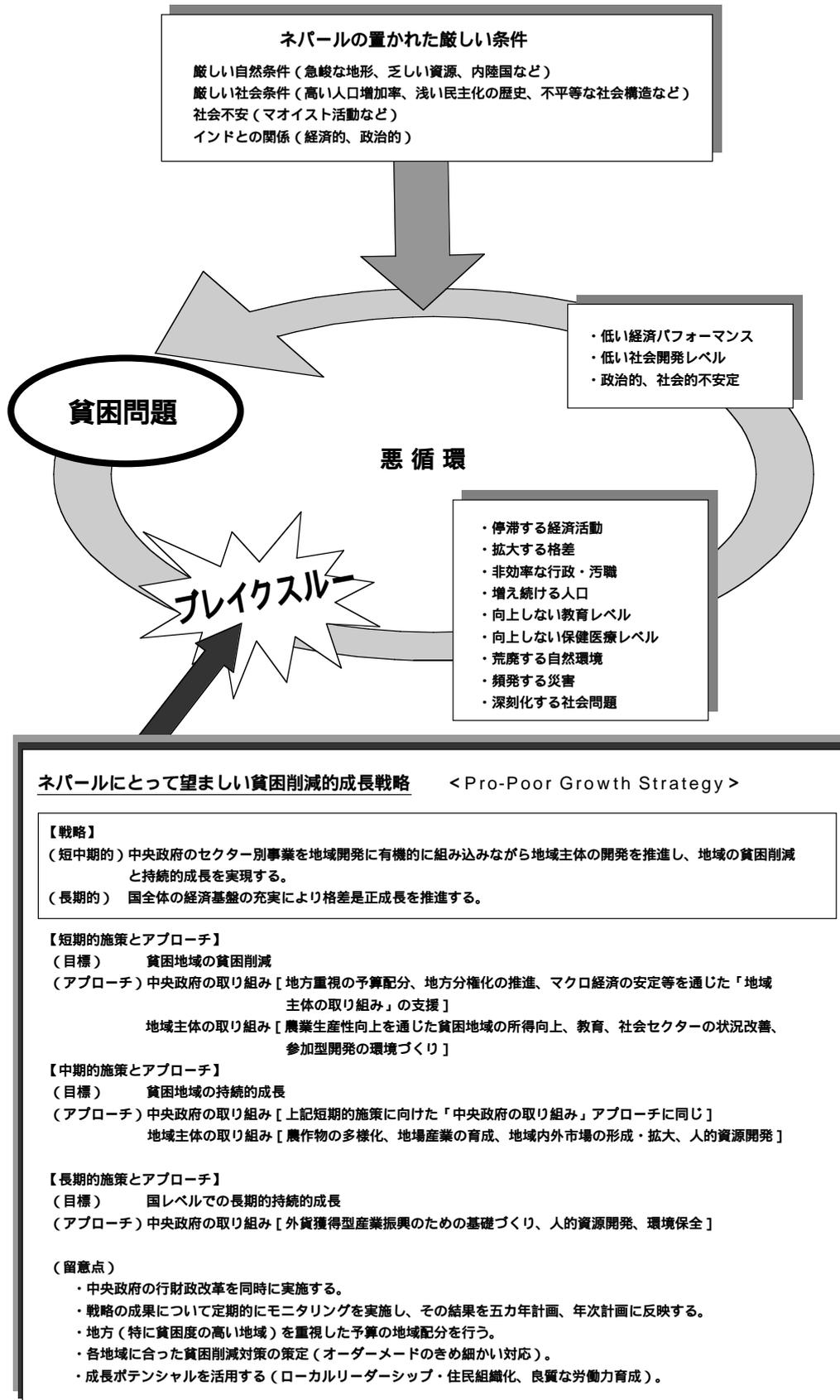
1-3-2 ネパールの貧困削減的成長戦略のアプローチ

ネパールにとって望ましい貧困削減的成長戦略の具体的なアプローチについて、ここでは、2~3年のうちに成果を達成すべき施策（短期的施策）、今から取り組むべきであるが成果の達成は5年程度を見越すべき施策（中期的施策）、同様に今から取り組むべきものであるが成果の達成は10年程度を見込むべきもの（長期的施策）とに分けて、それぞれについて述べる。また、地域主体の開発のアプローチについても具体的に述べる。

²² 注20に同じ。成長と格差、成長と人間開発、貧困層の政治社会的状況と開発との関係を歴史的に考察した結果として、経済成長の恩恵を教育や保健医療等の公共サービス改善への予算配分として運用し、こうした教育・社会水準の改善が所得の向上につながるような好循環をつくること、また、開発事業の効率と効果を向上させるような貧困層の参画、貧困層が高いリターンのでられる生産活動に従事できるような機会の付与が重要であるとの指摘がなされている。これは、貧困の定義が、従来の所得ベースのものから、寿命、識字率、栄養・健康状態などの生活水準に関わるもの、さらには、外的要因への脆弱性や声の弱さなどの社会・政治的要因にまで広がってきたことに関連している。

²³ 2001/2002年予算に関する大蔵大臣のスピーチ（2001年7月9日）によれば、「『村の権利を村人のもとに』のコンセプトのもと、初等教育、プライマリー・ヘルスケア、郵便事業、農業普及等の事業は、直接、VDCレベルで管理運営する。またこれらの活動の評価は郡レベルで行うこととする」と述べられている。これは段階的に実施されるもので、例えば、初等教育についてはまずJhapa、Chitwan、Syanja、BardiyaおよびDadeldhuraの5郡で実施し、この結果を見て全国に拡大するか否かを決定する。同分野はDANIDAの援助により、インドにあるNational Institute of Education and Planningの専門家の指導で実施される（The Kathmandu Post 02.05.09）。

図1 - 3 ネパールの貧困の悪循環と望ましい開発戦略



出所：事務局作成

(1) 短中期的には社会セクターの状況改善とともに、基幹産業である農業を基軸に所得を向上させる戦略が必要

まず、短中期的には、地域が自主的に開発を推進することが特に重要である。基幹産業である農業の生産性を上げ、作物の多様化や農産加工業の振興、流通システムの整備等を通じて、村落住民の所得を増やすことが当面の課題であり、同時に住民の教育・保健衛生等の社会セクターの状況改善によって、人々の潜在的な能力向上を図り、相互補完的にこれらの成果の相乗効果を上げていく戦略が必要となる。

短期的視点からの取り組み（地域を主体とした貧困削減）：具体的な取り組みとして、地方レベルの意思決定、開発計画の策定・実施の責任単位として、その位置づけが明確となっている郡（District）のレベルでの教育・保健等の改善や生活の向上を目指した貧困層に対する直接的な活動を促進する。具体的な内容は、各地区、村落、郡の実情により異なるが、とりわけ、農業生産性の向上を通じた貧困地域の所得向上、教育や保健・健康の改善を通じた人々の潜在能力の向上（エンパワーメント）、村落振興事業を通じた参加型開発の環境づくり（すなわち、DDC/VDCの機能強化と人々の意識向上）の3項目に取り組むことが重要である。これらの短期的施策は、地域の貧困削減に貢献することを目指すものであることから、ネパール国内の実質的な貧困がある程度緩和されるまで、あらゆる貧困郡にわたって継続的に展開されるべきである。

この戦略の実施においては、社会配慮の視点から、貧困層や低カーストなどの社会的弱者への配慮を重視し、特にジェンダー平等の観点から、女性に対するエンパワーメントに配慮することが不可欠である。教育・保健衛生等（家族計画活動を含む）の改善には、人口抑制効果も期待しうるため、所得向上への正の効果が期待できる。

また、辺境に位置する貧困地域であるほど、地方での開発の拠点となるべきDDCに開発の計画と実施を担うべき人材が絶対的に不足しているのが現状で

ある。このような地域では、JICAの活動は前述したように貧困層に対する小規模で直接的な支援活動が中心となるが、これらをUNDPのLGP/PDDP等と連携し、JICAの支援活動がDDC/VDCの強化にも貢献するように設計するとともに、そのことが翻ってJICAプロジェクトの効果的実施、さらにサステナビリティにつながるような計画にすることが重要である。

中期的視点からの取り組み（地域を主体とした持続的成長）：地域における貧困削減の成果を、持続的成長に結びつけていくためには、上記の短期的視点からの取り組みに加えて、地域の特性に応じ、経済基盤の多角化を目指すための中期的視点からの取り組みが重要となろう。すなわち、換金作物等の作物の多様化、農産物加工、非農業セクターの地場産業・零細企業育成、流通インフラ整備による地域内外市場の拡大、このような経済基盤の多角化を支えうる人材の育成（教育レベルの向上や研修・訓練等の充実）といった方策である。このためには、当然ながら、教育・保健水準の改善等を通じた人々の潜在能力の向上とともに、DDC、VDCの参加型計画・実施機能がさらに強化されることが必要である。

これらの短中期的な取り組みにあたっては、中央政府においても、マクロ経済の安定、地方(特に貧困度の高い地域)を重視した予算配分および地方のニーズを反映した予算執行、地方分権化政策の維持・拡充といった、地域主体の貧困削減への取り組みをサポートする政策環境を構築する必要がある。

(2) 長期的には、国レベルでの長期的持続的成長を目指し、外貨獲得を目的とした産業振興の基礎づくりを行うとともに、人的資源の開発と環境保全をあわせて推進することが必要

上記(1)での取り組みによって、地域のレベルでの副業的な農産加工、地場産業の育成や、換金作物の開発普及を通じ、地域主体の貧困削減と持続的成長を促進することにより、地域間の経済活動が活発化するとともに、国レベルでの貧困削減が進展するこ

とが期待される。一方で、ネパール経済がグローバル化の国際競争のなかで生き延びていくためには、地域を主体とした開発に加え、長期的な取り組みが必要となる。

長期的視点からの取り組み(長期的持続的な成長)：持続可能な成長を促進するためには、さらなる農業開発とそれを通じた農業所得の向上と消費の増を図り、国内市場の拡大、民間製造業の発展と再投資の好循環、さらには税収の増大、公共投資の増大等と呼び起こすとともに、外貨獲得型産業振興による産業構造の高度化、ひいては持続的な経済発展への展開が必要となる。

このため、中央政府のレベルにおいて、市場調査等を通じ、製造業、観光業、水力発電などの外貨獲得型産業振興の基礎づくりに着手するとともに、エネルギー・電気通信等のインフラ整備、ソフト面の公共支援機能強化などを図っていく必要がある。また、長期的な人材育成や、森林保全や都市環境保全、災害予防のための措置を継続的に推進していく必要がある。

(3) ネパールの「貧困削減的成長戦略」においては、地域を主体とした開発を促進するとともに、同時に、中央政府はそうした地域を主体とする開発をサポートする役割を果たす必要があり、ふたつの有機的なつながりが重要

前述のとおり、この戦略を効果的に実施するためには、貧困地域において、地域のニーズと実態にあった対策を、地域の自主性とオーナーシップのもとに実施することが基本的に重要である。すなわち、貧困層が参加する地域主体の開発を促進することが必要である。

地域主体の開発を促進することは、中央主導のアプローチでは欠けていた地域開発の担い手の能力向上という視点から重要である。現状として、地方財政は極めて苦しく、人材不足も深刻であるが、貧困層により近いレベルでの行政運営を通じた人々のエ

ンパワメントが、結果として地方政府の能力向上につながることを期待できる。また、中央省庁によるセクター別事業を、地域の実態にあった事業として改変していくことにつながり、開発の効果の向上が期待できる。

中央政府レベルにおいては、こうした地域の発展努力を側面的に支援するような施策、すなわち、地方分権化施策および地方政府に対する開発資金支援の継続、さらには、経済の安定化を図り、農村部・都市部間あるいは農産物の交易市場を歪めないようなマクロ経済政策が求められる。特に、各省庁の進めるセクター別の事業についても、地域の貧困の状況に応じた地域別の予算傾斜配分等、具体的な格差是正のための取り組みが必要である。これらの各セクター別事業が地域のニーズに沿った形で投入され、地域の計画・実施能力、地域住民のエンパワメントにつながるように、セクター別アプローチと、地域主体の開発アプローチとが有機的に組み合わせて進められることが戦略実現の鍵となる。

さらには、貧困削減的成長を図るためには、各地域の貧困の現状とその統計データの整備、及び、成果を測るための定期的なモニタリングと、その結果に基づく、開発計画、活動のレビューが重要である。ネパール政府としても、1996年に世界銀行とUSAIDの支援により実施した「全国生活水準調査」のアップデート調査を始め、2001年度からは、UNDPの支援により、郡ごとの「貧困地図」の作成にとりかかったところである。現在、政府は各郡および中央政府レベルにモニタリングセンターを設置することを含む、全国的なモニタリング体制の確立に向け諸準備を進めている。貧困削減的成長戦略が実質的な成果をあげるためには、このような統計データの集積や貧困地図の作成が行われ、モニタリング体制が整い、定期的・計画的にモニタリングが実施され、その結果が五ヵ年計画および各年度の開発計画に反映されることが是非とも必要である²⁴。

²⁴ ネパール政府としても、各ドナーの協力のもと、貧困地図作成や貧困モニタリング体制整備を次のように進めることとしている。
 ・1996年に実施した「全国生活水準調査(National Living Standard Survey: NLSS)」のフォローアップ調査を2001/2002年に実施した。その後毎年16~17郡について、郡ごとの「貧困地図」を作成し、将来的には、全国75郡のそれぞれの郡について、5年ごとに改訂されることになる(Note of Workshop on Poverty Monitoring and Mapping (2001年8月))。2001年9月の時点で、アチャム郡とラトリブル郡が完成している。
 ・PRSP/10次五ヵ年計画で設定する目標の達成状況をモニタリングするため、大臣を長とするチームを編成することとなっている(Concept Paper of PRSP/10th Plan 第165項)。
 ・NPC内にモニタリング担当部を設置するとともに地方政府のモニタリング能力を強化する方向(2001/2002 Budget Speech 第91項)。

第2章 わが国のネパールに対する援助のあり方

2-1 援助を巡る国内外の動き

グローバル化から取り残された国の貧困化がますます深刻になるのではないかと懸念等から、現在「貧困削減」が開発援助の中で注目されてきている²⁵。ネパールについても今まで多くのドナーが多額の援助を実施してきたが、未だ貧困国であることから、各ドナーは貧困削減を主目標として、貧困削減に関連したBHNにおける援助や主要産業である農業振興に貢献する対ネパール援助を展開している。また、地域主体の開発促進のため、地方分権化の促進やガバナンス強化の重要性を掲げている。

わが国の2000年の対ネパールODA援助額は99.9百万ドルであり、二国間援助額と国際機関援助額の比率はほぼ6対4である。過去10年において、日本は対ネパール援助総額のおよそ1/4を占めている。

以下に最大ドナーであるわが国と、他の主要ドナー国および国際機関の援助を概観する。

2-1-1 わが国の援助動向

わが国はネパールとの伝統的友好関係を背景に、これまで積極的な援助を展開しており、二国間援助では、1980年以来、1988年を除いてネパールに対する最大のODA供与国となっている。また、わが国はネパール政府との合意のもと、「国民生活改善」、「生活水準の向上」、「産業振興」および「環境保全」を援助重点分野として事業を実施している。

技術協力については、保健・医療、農業、社会基盤を中心に各種形態による協力を行っている。わが国の対ネパール援助のうち、技術協力の実績は累計(1999年度まで)426.10億円であり、これは南西アジア地域7カ国中第1位である。

無償資金協力については、ネパールがLDC(Least

Developed Country)であることを踏まえ、農業、保健医療、上水道等の基礎生活分野に加え、運輸・交通、電力等の基礎インフラ整備および防災分野に対する協力を行っている。1999年度までの無償資金協力の累計実績は1,359.01億円であり、南西アジア地域では第4位である。

円借款(有償資金協力)については、1975年以降数年おきながら継続的に円借款が供与されている。これまでの円借款対象案件は、事業規模が大きく、ある程度の収益性があるものを採択している。特に豊富な水資源を利用した水力発電等、電力案件を主に取り上げている。

JICAはわが国の対ネパール援助重点分野を踏まえつつ、ネパールが第9次五カ年計画(1997年~2001年)において長期的な最重点課題として位置づけた「貧困削減」に向けたネパール政府の自助努力を支援するために、JICAのネパール国別事業実施計画(2001年度)において、次の4分野を重点分野とした援助を展開している。

- ・社会サービスの充実と住民のエンパワーメントを通じた国民生活の改善
- ・農業生産および普及の拡充による生活水準の向上
- ・経済、社会インフラの整備による産業振興と国民生活の改善
- ・持続可能な開発を通じた環境保全

2-1-2 主要ドナーの援助動向

国際機関援助では1996年以来、ADBが最大供与機関となっており、世銀、UNDPが続いている。

ADBはNepal Country Assistance Plan(2001-2003)(CAP)で、対ネパール融資の8割強を農業、道路、基礎教育等の貧困削減に関連したプロジェクト

²⁵ JICA(2001)

向けとする旨述べている。ADBは今後の対ネパール援助を、公務員改革やガバナンス、また実施中の事業の進展等を評価しつつ展開するとしている。

世銀は、過去の援助の教訓として「トップダウンに頼りすぎた援助」をあげ、Country Assistance Strategy(1999-2001)(CAS)では、対ネパールの主要な戦略として「ドナーとの連携強化」、「ガバナンスの強化」等をあげている。また、世銀は諸改革の推進を支援するために、改革の進展に応じて融資規模を増減することとしており、2001年9月時点で、ネパールが一番下のLow Case（融資額は0-150百万ドル/3年間）と判断されている。

UNDPはFirst Country Cooperation Framework for Nepal 1997-2001(CCF-1)で、対ネパール支援の主要な戦略として貧困削減、地方分権、自助努力をあげている。また、Second Country Cooperation Framework for Nepal 2002-2006(CCF-2)のドラフトでは、当面の目標としてI-PRSPをベースとした政府の貧困削減政策立案能力およびガバナンスを強化すること等をあげている。UNDPは地方分権化プログラムとして「参加型開発プログラム（Participatory District Development Programme: UNDP）や「地方政府支援プログラム（Local Governance Programme: LGP）を実施している。両プログラムは、全75郡のうち60郡を対象とし、対象地域における地方分権化の促進、地域住民の意思決定プロセスへの参加機会の増大を目標としている。

二国間援助では、わが国が1980年以来、1988年を除いて対ネパール最大のODA供与国である。2000年の対ネパール援助実績は、日本（9,990万ドル）、デンマーク（2,500万ドル）、イギリス（2,300万ドル）、ドイツ（2,180万ドル）である²⁶。

日本以外の国では、デンマークは対ネパールの援助重点分野として「教育」、「環境保全・自然資源管理」、「ガバナンスの改善と民主化」をあげている。イギリスは、「ガバナンスの改善」をあげ、「人間開

発への良いアプローチ」、「農村生活へのアプローチ」を重視している。ドイツでは、農村開発を重点分野とする方針を固めており、その他都市開発等についても全てのプロジェクトが貧困削減に向けられるように援助を展開している。

2 - 1 - 3 支援国会合の動き

ネパールでは、2002年2月に、約2年ぶりに支援国会合（Nepal Development Forum: NDF）が開催された²⁷。開催地をネパールとし、ネパール政府自身が主催した初めての試みであった。

ドナーは、ネパール政府が取り組んでいる各種改革（行政改革、地方分権、金融改革等）の実施スピードを速めるべきだとし、マオイスト問題に関連して、各種改革が貧困層に直接裨益すること、民主主義を進めて紛争や汚職の解決を図ること等を主張した。地方分権に関しては、地方の貧困解消のために直接的な思い切った対策を講じる必要があるとした。ネパール政府は貧困削減のためにドナーの支援継続を求め、これに応え、ドナー側は今後5年間で計25億ドルの援助を行う旨表明した。

また、イギリスは2002年6月中旬にネパール支援のための国際会議を開催し、対ネパールODAを2001年の2900万ドルから4000万ドルに増額、軍事支援を2001年の100万ドルから1000万ドルに増額することとした。

2 - 2 わが国の対ネパール援助の基本理念

わが国のネパールに対する援助の基本理念は以下の3点に整理される。

(1) ネパールの1人当たりGNPは220ドル（1990年）で貧困層は全人口の約4割を占め、東南アジア・南西アジア地域では最貧困国である（世界ではアフリカ10カ国およびタジキスタンに次いで12番目。BOX1-3参照）。わが国は世界第2位の経済大国でありアジア唯一の主要ドナーであることから、このような同じ

²⁶ OECD(2001)

²⁷ ネパール側からはデウバ首相、マハト大蔵大臣、リーガル国家計画委員会副議長等に加え、学会、民間、NGOが出席。ドナー側は、日本、オーストラリア、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、韓国、オランダ、ノルウェー、スイス、イギリス、アメリカ、EU、世銀、ADB、IFAD、IMF、サウジ開発基金、国連から代表者が参加した。

アジア地域における最貧困国に対し積極的に援助を行いその経済的・社会的発展を支援することは、わが国の当然の任務である。

(2) ネパールは非同盟中立を基本としており、多角的外交を行っている。インド、中国の間に存在する地理的位置づけは地政学上極めて重要であり、同国の社会問題の解決は南西アジア地域の安定に不可欠である。このようなことから、わが国の対ネパール援助は同地域全体の政治的安定の確立と社会開発の促進に大きな意義がある。

(3) わが国とネパールの関係は伝統的に友好的である。1956年の国交樹立以降、王族・皇室間の相互訪問が行われ、政府要人の往来も多い(第1章2-5参照)。民間ベースの交流も盛んで、ネパールNGO連絡会に登録されているわが国のNGOは52団体であるが実際には150前後の団体が活動しているといわれる²⁸。またネパールへ登山や観光に訪れる日本人も多く、1998年の実績ではインドに次いで南アジアで2番目に多い²⁹。美しい自然とともにネパール人の細やかな人情が親近感を抱かせ、友好的関係を醸成している。対ネパール援助により苦境にあるこのような「友人」を助けることは、わが国の道義的義務でもある³⁰。

2-3 わが国の対ネパール援助に関する基本的考え方

ここでは、第1部第1章において整理したネパールの開発の現状と方向性、第2章2-2で整理したわが国の援助の基本理念を踏まえて、わが国の対ネパール援助に関する基本的な考え方について、以下のとおり提言する。(表2-1参照)なお、以下はわが国ODAを中心にとり上げるが、特に中長期的な外貨獲得産業振興の基礎づくりを考えていく上では、民間ペー

スの経済交流も重要な要素であることを踏まえて取り組む必要がある。

(1) ネパール援助においては、地域の主体性の向上と他ドナーとの連携協調の2つの視点を基本に置いて、貧困削減的成長戦略を支援する。

1) 地方分権化に伴い、郡レベルではDDC、村落レベルではVDCを核とする住民参加型の地方行政体制が整いつつある。従来、わが国の援助は、中央政府のセクター別事業に対する支援が中心であったが、援助がより直接的に貧困地域に裨益するよう、これら地方行政組織の開発計画に対する支援を従来以上に重視する³¹。また、各事業を実施した結果が、各対象地域の貧困削減の実現にどれだけつながるかを明らかにし、その貧困削減効果をより確実なものとするため、貧困調査・マッピング、DDCの開発計画等を最大限に活用するとともに、必要に応じ、ベースライン調査の実施、DDCにおけるセクター別事業計画策定、モニタリング・評価等に関する支援等を援助のコンポーネントに加えることが望ましい。

2) 援助をより効果的に行うためには、ネパール当局者、他ドナーとの認識共有と共同歩調を図ることが重要である。具体的には、政策協議等の累次の協議の機会を捉えて、貧困削減的成長戦略について、ネパール当局者、各ドナーとの認識共有を促進するとともに、五ヵ年計画・年次計画等において、ネパール政府の開発戦略として、貧困削減的成長戦略が明確に位置づけられていくよう、ネパール政府、各ドナー双方とのコミュニケーションに努める必要がある³²。

このようなマクロ的視点に加え、ミクロ的視点からもドナー間の連携協調が重要である。貧困問題の複合的性格から、貧困削減のためには総合的アプローチが必要である。現実には多くのドナー(NGOを含

²⁸ ネパールNGO連絡会事務局による。なお、ネパール女性・児童・社会福祉省の関係機関である社会福祉協議会(Social Welfare Council: SWC)に登録している日本のNGOは12団体である。本来ネパールで活動する国際NGOはすべてSWCに登録することが求められているが、手続きの問題から登録をせずに活動する団体や企業体として登録する団体もある。

²⁹ CBS(2000)

³⁰ わが国経済界では、「アジア商工会議所連合会」(1996年に設立された、日本を含む22カ国・地域の商工会議所等の経済団体。ネパールは2000年より参加)を通じネパールを含むアジアおよび大洋州地域の経済界との間でゆるやかな協力協定を結んでおり、こうした交流活動の進展も望まれる。

³¹ 「地域開発支援」および「セクター別支援」のメリット、デメリット等についてはOECD(2001)pp. 64-68およびJICA(1996)pp. 116-118、166に詳しい記述がある。いずれにしても1980年代に多く実施された「地域開発支援」は、中央集権の縦割り行政の中で行き詰まり、次第に「セクター別支援」に移行していったが、地方分権の進展等により、ドナーの間で再び関心が高まりつつある。

³² マクロ的視点の重要性についてはJICA(2001)Y1-2-4 JICA協力への指針で指摘されている。

表2 - 1 ネパールにとって望ましい貧困削減的成長戦略とわが国の援助の基本的考え方

	ネパールにとって望ましい 貧困削減的成長戦略	わが国の援助の基本的考え方
戦 略	<p><目標></p> <ul style="list-style-type: none"> ・短中期的には中央政府のセクター別事業を地域開発に有機的に組み込みながら地域主体の開発を推進し、地域の貧困削減と持続的成長を実現する。 ・長期的には国全体の経済基盤の充実により格差是正と成長を推進する。 <p><留意点></p> <ul style="list-style-type: none"> ・中央政府のガバナンスを改善する。 ・戦略の成果について定期的モニタリングを実施し、その結果を五ヵ年計画や年次計画に反映させる。 ・地方（特に貧困度の高い地域）を重視した予算配分を行う。 ・地域にあった貧困削減対策を策定する。 ・成長ポテンシャルを活用する。 	<p><基本方針></p> <ul style="list-style-type: none"> ・「貧困削減的成長戦略」に沿って援助を行う。具体的な援助内容は戦略の短・中・長期目標とアプローチに沿って「貧困削減的成長戦略の施策」から選択する。 ・貧困削減のための援助（短・中期）は「中央政府のセクター事業支援」および「地域主体の開発支援」の双方向で行う。 ・中央政府のセクター別事業支援は貧困削減効果を高めるよう実施する。 ・地域主体の開発支援においてはDDCを単位とし地域のオーナーシップ、女性のエンパワーメントを重視する。 ・他のドナーとの連携、協調を図る。
短 期 的 施 策 と ア プ ロ ー チ	<p><目標></p> <ul style="list-style-type: none"> ・貧困地域の貧困削減 <p><留意点></p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域住民のニーズを的確に把握するためにも地域住民の参加が不可欠である。 <p><アプローチ></p> <p>中央政府の取り組み</p> <p>下記により「地域主体の取り組み」を支援する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地方重視の予算配分、地域のニーズに合った予算執行等 ・地方分権化の推進 ・マクロ経済の安定 <p>地域主体の取り組み</p> <ul style="list-style-type: none"> ・農業生産性向上を通じた貧困地域の所得向上 ・教育、保健医療の改善等を通じた人々の潜在能力の向上と人口抑制 ・参加型開発の環境づくり 	<p><具体的アプローチ></p> <p>中央政府のセクター別事業を通じた支援</p> <p>五ヵ年計画や各セクターの長期計画を重視しつつ次のように貧困削減効果を高めるような施策を実現する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域のニーズ重視の予算配分および執行 ・貧困地域に裨益する政策の支援 ・セクター間の調整 <p>貧困郡に対する開発支援</p> <p>対象：貧困度が高いDDC 考え方：各DDCの開発計画の中から、援助ニーズの高いものを優先に選択する。技術協力、NGOを通じた支援、草の根無償等により比較的小規模な援助を拠点的に実施する。 重点課題：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・農業生産性向上（灌漑、道路、肥料、技術普及等） ・教育改善（初等教育、識字教育等） ・保健医療改善（プライマリヘルスケア、母子保健、飲料水供給等） ・人々の意識向上、エンパワーメント ・DDC、VDCの機能強化
中 期 的 施 策 と ア プ ロ ー チ	<p><目標></p> <ul style="list-style-type: none"> ・貧困地域の持続的成長（地域における貧困削減の成果を持続的成長に結びつける） <p><アプローチ></p> <p>中央政府の取り組み</p> <p>下記により「地域主体の取り組み」を支援する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・（上記短期的アプローチ「中央政府の取り組み」に同じ） <p>地域主体の取り組み</p> <ul style="list-style-type: none"> ・農作物の多様化 ・地場産業の育成 ・地域内外市場の形成・拡大 ・人的資源開発 	<p><具体的アプローチ></p> <p>中央政府のセクター別事業を通じた支援</p> <p>五ヵ年計画や各セクターの長期計画を重視しつつ次のように貧困削減効果を高めるような施策を実現する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域のニーズ重視の予算配分および執行 ・セクター間の調整 ・貧困地域に裨益する政策の支援 <p>重点郡支援プログラム</p> <p>対象：成長のポテンシャルがあり貧困度が相対的に高いDDC 考え方：援助重点郡を選定し貧困削減とともに持続的成長のための支援を行う。 重点課題：</p> <ul style="list-style-type: none"> ・農作物の多様化（換金作物への転換等） ・地場産業の育成（農産物加工、非農業セクター産業・小規模企業育成） ・流通システム整備（道路、通信等） ・人的資源開発
長 期 的 施 策 と ア プ ロ ー チ	<p><目標></p> <ul style="list-style-type: none"> ・国レベルでの長期的持続的成長 <p><アプローチ></p> <p>中央政府の取り組み</p> <ul style="list-style-type: none"> ・外貨獲得型産業振興のための基礎づくり ・人的資源開発 ・環境保全 	<p><具体的アプローチ></p> <p>将来の外貨獲得型産業振興の基礎づくり</p> <ul style="list-style-type: none"> ・製造業：有望業種についての市場調査、振興政策策定 ・観光：道路等のインフラ整備（観光開発自体は民間主導） ・水力発電：周辺国との協力（共同調査、開発、利用）の枠組の構築 <p>人的資源開発</p> <p>環境保全</p> <ul style="list-style-type: none"> ・森林保全・都市環境保全・自然災害防止

む)が個別にさまざまな援助を実施しているが、ドナーが連携協調し、それらの援助の有機的な組み合わせによって貧困削減効果の最大化を図ることが望ましい。わが国としても他のドナー等との連携協調を密にし、わが国の得意な分野を活かしながら、より効率的な援助と貧困削減への効果的貢献を目指す。

(2) 短期的な視点からは、対ネパール援助において、地域を主体とする貧困削減的成長支援のアプローチを導入する。すなわち、地域の社会セクターの状況改善を図りつつ、所得の向上を図るため、貧困度の相対的に高い地域に対する教育、保健衛生、農業(地域の状況に応じた灌漑、肥料、技術普及)面での支援に重点を置く。これは、人々の参加や女性の役割を重視し、森林や土壌保全に配慮したコミュニティ開発に対する支援となる。具体的には、中央省庁のセクター別事業への支援と地域主体の開発支援の双方向で援助を行う。

1) 地方分権化が進展しつつあるものの、中央政府のセクター別事業を通じた支援においては、依然として、中央政府各省が開発資金の多くを管理している³³。このため、わが国としても、各省庁のセクター別事業に対する支援を通じ、これら事業が地域主体の取り組みをサポートし、貧困削減効果を上げるよう注力すべきである。

ネパール政府としても、当面すべての政策や計画を貧困削減に焦点を当てて実施する方針であるので、この方針を実施段階で具体化させるべく、格差是正の観点から、貧困度の高い地域に対し、優先的に予算配分すること、地方のニーズに合致するよう、郡レベル(DDC)の開発計画との整合を図ること(例えば、DDCの開発計画に含まれていることを確認する)、セクター間の調整を行うこと、をネパール政府に対し提言したい。

2) DDCの開発計画を支援する。地域における貧困削減を推進するための諸事業は、VDC、地域組織、中央政府出先機関との連携のもとに、DDCが統括して行っており、地方分権の進展に伴い、DDCの役割はより一層重要になりつつある。従って、地方における貧困削減のためには、DDCの開発事業に対する支

援を行うことが有効である。なお、DDCによっては、まだ組織化が進展せず、人材が極度に不足し開発計画すら作成されていないことも想定されるが、ここではそのようなDDCよりも、貧困度は高いが開発計画を有し、貧困削減に向けて積極的に取り組んでいるDDCを優先する。

具体的には、専門家・青年海外協力隊・シニア海外ボランティアによる助言指導、研修、機材供与等の技術協力、NGOベースでの活動支援(開発福祉支援事業、開発パートナーシップ事業、草の根無償等)、無償資金協力等により、DDCの開発計画の中から援助ニーズのより大きなプロジェクトを選定し、支援する。また、DDCレベルでの人材が不足しており、DDCの計画・実施能力も不十分な実態においては、セクター別開発計画策定自体を選択的に支援することが重要であろう。対象地域(対象とするDDCおよび活動サイト)としては、治安その他を考慮し、妥当な範囲内で、貧困度の高い地域を優先する。(DDCに対する支援については、手続きとして、地方開発省(Ministry of Local Development: MLD)を通じた要請を受けて、実施を検討する)。

(3) 中期的な視点からは、援助重点地域を設定し、地域の貧困削減とともに持続的成長を促進するための重点的な総合支援を行う。

成長ポテンシャルのある地域を中心に援助重点地域を1~2カ所設定し、ここにおいては、貧困削減とともに持続的成長を促進するため、DDCの主体的かつ参加型開発計画・実施を支援する総合的な枠組みをつくり、重点的に支援することを検討すべきである。具体的には、DDCの開発計画を尊重して、農業、社会開発、インフラ支援の組み合わせによって、貧困削減とともに、地場産業の育成や流通システムの整備を図る。人的、物的基盤の拡充と経済構造の多角化を通じて、地域の貧困削減に加え、持続的成長を目指すための重点的支援の取り組みを検討する。この援助重点地域への取り組みは、モデル形成を目的とするものではなく、重点的支援を通じ、地域の貧困削減と持続的な成長を実現する実施例と

³³ 2001年度の開発予算50,460百万ルピー(年度当初予算)のうち、中央レベルおよび地方レベルの事業の予算配分は次のとおりである。中央レベル39,580百万ルピー(開発予算全体の78.4%)、地方レベル10,880百万ルピー(同21.6%)(Ministry of Finance, "Budget Speech 2001/2002")。

して位置づける。

ここでは、わが国の既存の援助成果のある地域や、他のドナーによる支援地域などから、総合的に対象地域を選定していく必要があるが、特にUNDPの推進する「参加型郡開発プログラム」(PDDP)や「地方政府支援プログラム」(LGP)等を初めとする、DDC/VDC能力向上のための取り組みや地域への支援プログラムとの連携が重要となる。(重点地域の選定の考え方については、次節2-4-2を参照)

なお、中央政府のセクター別事業を通じた支援については、上記(2)の1)と同様に考える。

(4) 長期的な視野からは、将来の外貨獲得型産業の振興に向けた基礎づくりを支援するとともに、成長を持続的なものとするため、人的資源開発と環境保全を支援する。

ネパールの長期的、持続的成長のためには、外貨獲得型産業の振興策の策定検討への支援とともに、有償資金協力や無償資金協力による重要な経済インフラの整備、人的資源の継続的開発への支援、環境保全への技術的支援を行う。具体的には、インド市場等を対象として、外貨獲得型産業の有望業種について、マーケティングならびに価格調査等を実施し、振興策の検討を支援する、わが国の援助経験のより深い分野として、社会経済発展の基礎となるインフラ整備(特にエネルギー・交通・電気通信インフラ整備等)を支援する、基礎教育の質とレベルの向上支援を通じ、人的資源の開発を継続的に支援する、森林保全、都市環境改善、自然災害防止などの環境保全に対する支援等が考えられる。

2 - 4 わが国の対ネパール援助の基本的アプローチ

ここでは、前節2-3で述べた基本的考え方のうち、まず、短期的および中期的視点から取り組むべき、地域を主体とする開発支援について、その基本的アプローチと重点地域の選定要件を検討する。また、短・中・長期的視点からの協力全体について、今後の対ネ

パール援助の重点分野の考え方について述べる。

2 - 4 - 1 地域主体の開発支援のあり方

(1) 地域主体の開発支援のアプローチ

前節2-3では、わが国の援助は、短期的・中期的視点からは、中央政府におけるセクター別事業と他ドナー支援との密接な連携のもとに、地域、すなわち、郡(District)を単位として、その貧困削減と持続的な成長への支援に注力することが必要であることを提言した。この支援のアプローチを図2-1に示す。

短期的には、特定の重点地域に絞り込まず、実施妥当な範囲で貧困郡を適宜選定し、NGO支援スキーム等も活用して、維持管理、運営能力に配慮し、規模の小さい支援を短期的、拠点的に実施する。一方で、中期的視野からは、期待しうる援助効果と効率も配慮した上で、援助重点地域を選定して、DDCの開発計画を長期的、総合的に支援することを提案している。

わが国の具体的な支援内容については、貧困地図など、郡ごとの貧困の現状分析をもとに、当該DDCレベルの開発計画が策定されつつあるので、この開発計画のなかで、他の支援策(例えば、中央省庁によるセクター別事業、他のドナーやNGOの支援)と連携協調しつつ、わが国が支援するメニューを選定する。ここでは、参考までに、最初に作られた郡ごとの「貧困地図」の例として、アチャム郡の貧困地図をBOX2-1に、DDCレベルの「開発計画」の例として、シンドゥリ郡の開発計画をBOX2-2に示す。

(2) 援助重点地域の選定要件について

中期的視点から支援に取り組む、援助重点地域(郡レベル)の選定にあたっては、表2-2のとおり、当該地域の貧困の程度、DDCの行政能力、他のドナーの活動状況、わが国の援助実績、援助活動の環境条件、の5つの要件のもとに、わが国の援助によって発展するポテンシャルの高い地域を総合的に検討・判断する必要がある。まずは、短期的な貧困削減のための支援活動の実施状況と成果を見つ

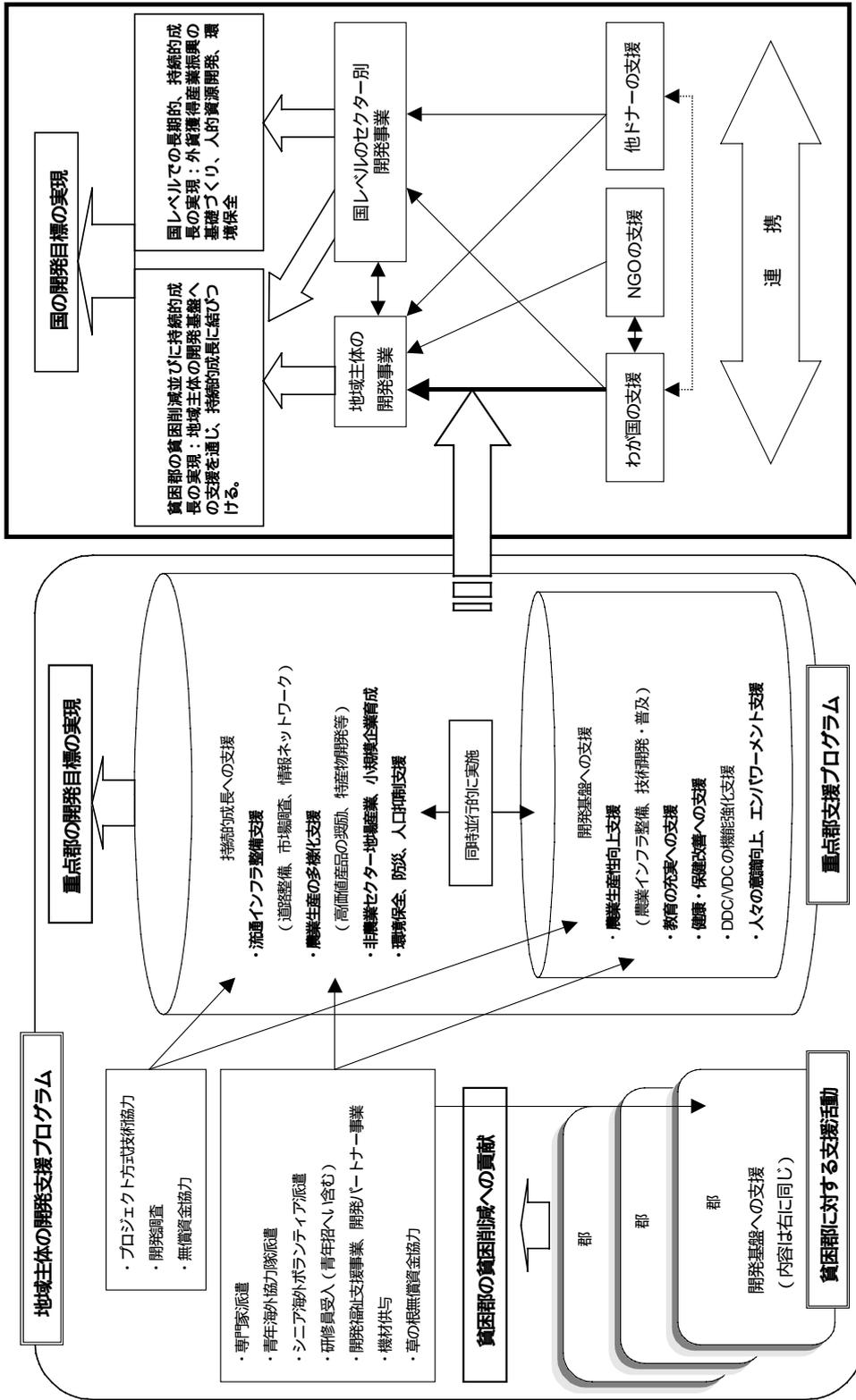
つ、5つの要件に鑑みて総合的支援の実施妥当性の高い地域を絞り込んでいくことも現実的な方法であろう。

2-4-2 援助重点分野の考え方について

前節で述べたように、今後のわが国の対ネパール援助として、短期的・中期的視点からは、地域を主体とした開発支援を重視し、長期的視点からは、外貨獲得型産業の基礎づくりを中心とした支援を提言する。特に、地域を主体とした開発支援では、郡を単位として、その著しい貧困の削減と、持続的な成長への支援に注力し、郡ごとの開発計画と、他のドナーとの連携協調を考慮し、わが国が支援する分野とメニューを選定していくこととなる。このため、本提言では、従来の援助研究にあるような、重点分野を抽出するという形をとらない。あえて、短期・中期的に重視すべき分野を挙げれば、農業（農産加工、流通を含む）および社会セクター（教育、保健分野）となろう。しかしながら、実際には、ネパールの貧困削減的成長戦略のアプローチに沿って、ニーズの高い分野と課題を選定していくこととなる。参考までに、ネパールにとって望ましい「貧困削減的成長戦略」のための分野別施策の事例を、短期的、中期的、長期的課題目標に分けて、表2-3のとおり示す。具体的な援助の対象分野と施策は、これらの中から、中央政府レベルで策定した分野別の長期計画³⁴を踏まえ、他のドナーとの連携協調を基本としつつ、地域主体の開発支援に向けては、郡ごとの開発計画を尊重して、選定していく。

³⁴ 「農業展望計画（Agricultural Perspective Plan(APP)1995～2015）」、「第2次基礎初等教育計画（Basic and Primary Education Programme II(BPEPII)1999～2003）」、「20年長期保健医療改善計画（Second Long Term Health Plan(SLTHP)1997-2017）」、「20年長期道路計画（20 Years Road Plan(Long Term)2001-2021）」等がある。

図 2 - 1 地域主体の開発支援プログラムの位置付けと基本的アプローチ



出所：事務局作成

BOX 2 - 1 アチャム郡の貧困地図*

ネパール政府は全国のDDCについて逐次貧困地図を作成する方針であるが、アチャム郡の貧困地図はこの種の最初の地図である。なお同郡は極西部開発区の山岳地域にあり、VDC数75、人口224,186人、面積1,682km²で、HDIでは全国75郡のうち68位にランクされる。

貧困地図は次のような項目について家族単位のサンプリング調査を行い、各VDCおよびDDC全体のHDIおよびHPIを計算するとともに、主要なIndexを地図に示したものを。

人口 性別、カースト別、部族別、家族構成 寿命 40歳以下での死亡率、死亡原因（下痢、自然死、その他） 識字率 性別 収入 農業、非農業、畜産 農業 穀物生産（米、麦、トウモロコシ、ヒエ）、灌漑面積 食糧自給 3ヵ月未満、3～6、6～9、9～12、12ヵ月以上 土地所有 平均面積、男性名義・女性名義 教育就学年数（男、女）、最終学歴（男、女）、学校の分布（Community School、Private Boarding School、Primary School、Lower Secondary School、Secondary School、Higher Secondary School、College）とアクセス（1km以内、1～2、2～3、3km以上） 保健医療 施設の分布（病院、PHC、ヘルスポスト、サブヘルスポスト、アーユルヴェーダ診療所）とアクセス（1km以内、1～2、2～3、3km以上） 家族計画実施状況、身体障害者数、栄養状態、飲料水へのアクセス（1km以内、1～2、2km以上） 道路 道路自動車交通可能道路の分布とアクセス（2km以内、2～4、4～6、6km以上）、主要山道（major foot trail）の分布とアクセス（0.5km以内、0.5km以上） 郵便局、電話 分布

主要な指標に関するVDCのワースト、ベストおよびDDC全体の平均

項 目	ワースト	ベスト	DDC全体
識字率	Chalsa VDC 0.31%	Bajianath VDC 57.65%	28.8%
就学年数	Chalsa VDC 0.05年	Bajianath VDC 2.55年	1.09年
食糧自給率が 3ヵ月未満の割合	Patakot VDC Khaptad VDC 100%	Batulasen VDC Chalsa VDC 0%	17.67%
年 収	Bannatoli VDC 0 Rps	Kulika VDC 18,306Rps	5,673Rps
保健医療施設へのアクセス (3km以上の割合)	10のVDC 100%	7のVDC 0%	47.63%

貧困地図の作成に際しては社会経済面を含め詳細な調査を実施するので、貧困地図が作成されている郡でプロジェクトを計画する場合にはベースラインサーベイ等をかなり省略することができる。また、各指標の組み合わせでHDIを算定しているので、プロジェクトが特定のVDCで特定の指標の改善を行う場合でも、当該VDCさらにDDC全体のHDIの改善にどの程度貢献するかといったマクロ的視点での判断も可能である。

* 「アチャム郡の貧困地図」の一部は、巻末に「参考資料3」として添付した。

出所：PDDP/NPC/MLD/UNDP NEP/DDC of Accham (2001)

BOX 2 - 2 シンドゥリ郡の開発計画(2001/2002)*

シンドゥリ郡は中部開発区の丘陵地帯にあり、53のVDCと1つの都市からなる。人口223,900人、面積2,491 km²で、HDIは全国75郡のうち53位にランクされる。

郡開発計画は、序文において、開発プロセスの住民参加の重要性について述べ、本計画がさまざまなレベルでの広い住民参加によって透明性を持って作成された旨言及している。開発計画作成手順は、まず予算の政府提示案に関するセミナー開催から始まり、村落会議、セクター会議、郡会議等で審議し、最終的に同郡DDCが決定する。

開発計画は全てのセクターについて予算費目毎に事業内容、実施場所、予算額を詳細に掲げている。

農業 穀物、野菜、果物等の生産性向上および生産の多様化。肥料・種子・農機具。市場化。
畜産 畜産人工授精等による増殖。牧草。獣医。市場化。**女性と開発** USAID、UNFPA等の協力による研修等。**教育** 教育校舎建設と設備改善。女性および低階層のための特別プログラム。識字プログラム。学校運営研修。**保健医療** ヘルスポスト等の建設。家族計画。妊婦および乳幼児ケア。ワクチン接種。栄養改善。**小規模工業** 裁縫。大工。テレビ・時計・ミシン修理。竹合板。生姜製造。養蜂。石鹸製造。**道路** 今後5年間に事業を行う路線および2001年度の事業計画。**灌漑** 河川改修。灌漑施設建設。**土壌保全・洪水対策** 河岸侵食防止。地すべり対策。荒廃山地保全。改良かまど普及。**森林**
飲料水 **発電**

DDCの会議では、開発計画及び予算執行報告・予算要求について承認するとともに、中央省庁出先機関等の不適切な対応への厳正な措置、業務改善要求、中央政府への要望事項等を審議している。またドナー国・機関への援助要請も協議しており、例えば、JICAに対しては治水砂防技術センターによる地すべり・洪水対策に関する支援を中央政府を通じて要請することとしている。

このような開発計画の作成経緯から、シンドゥリ郡では地方自治がかなり進展していると考えられ、このような場合にはオーナーシップ、透明性等に関する問題は比較的少ないと考えられる。また、このように詳細な開発計画が作成されている郡においては、「地域主体の開発支援」を計画する場合、分野および内容を適切にかつ比較的容易に決定することができよう。

シンドゥリ郡は「ジャナカプール総合農業開発計画」(JICAプロジェクト方式技術協力)が長年にわたり実施された地域で、このプロジェクトが育てた人材や供与した施設がある。これらを活用し過去のプロジェクトの成果をさらに発展させるように技術協力を計画することが望ましい。また、この地域ではわが国の無償資金協力でシンドゥリ道路を建設中である。道路建設はプラスおよびマイナスのインパクトを生じるので、可能ならば技術協力と組み合わせ、プラス面を最大に生かし(裨益効果を道路沿線から内部に浸透させ郡全体の貧困削減を図る)マイナス面(自然環境破壊、社会・文化面での混乱、若年層の流出、HIV/AIDSの増加等)を最小限にとどめることが望ましい。このようにJICAの技術協力は、可能ならばわが国の援助(過去、現在)と関連させ、補完的、相乗的效果を挙げるよう計画することが望ましい。

* 「シンドゥリ郡開発計画」の詳細概要は、巻末の「参考資料4」を参照。

出所：UNDP(2001b)

表2 - 2 重点地域の選定要件

1	貧困の程度 関連資料等：郡毎の HDI指標	貧困の度合いの強い地域*を優先する。 理由 貧困対策は、貧困の度合いの強い地域に対してより直接的に実施することにより、より大きな効果を上げることができる。また、地域格差是正の為にも貧困度合いの強い地域を優先する必要がある。
2	DDCの行政能力 関連資料等：DDCの 組織や予算、開発計画 の作成、実施状況。ま た貧困調査等 基礎情 報の有無**。	DDCの行政能力の高いところを優先する。 理由 PDDP、LGP等により住民参加型行政体制の整備が進んでいるDDCの方が、強いオーナーシップと高い透明性・アカウントビリティを期待することができるので、より効果的に援助を行うことができる。
3	他のドナー、NGOの 活動状況	他のドナーが活動しているDDCを優先する。 理由 貧困削減のためには総合的な対策が必要である。その場合、日本が全ての分野をカバーするよりも、他のドナーと連携し、それぞれの得意分野において援助していくことにより、全体としてより大きな援助効果を上げることが期待できる。
4	わが国の援助実績（過 去、現在）の有無	わが国の援助実績のある地域、もしくは現在援助を実施中の地域を優先する。 理由 わが国の援助プロジェクト（過去、現在）と関連付けて実施することにより、相乗効果により全体としてより大きな効果を期待することができる。例えば、2002年4月現在無償資金協力で建設中のシンドリ道路沿線で貧困削減プロジェクトを実施することにより、道路プロジェクトのプラス面（経済活性化）が貧困削減に活かされ、貧困削減プロジェクトが道路プロジェクトのマイナス面を最小限にとどめることができる。また、過去に実施したプロジェクトがある場合には、プロジェクトが育てた人材と供与した機材を活用することができる実施上のメリットもある。
5	援助環境（僻地性）	援助の実施に支障がない（少ない）DDCを優先する。 理由 僻地では、交通や通信手段等により援助活動の実施に不利な条件が多く、また日本人関係者のリクルートにも困難が予想される。効果的な援助の実施には援助の実施に十分な環境が整っている必要がある。
6	治安状況	治安上問題のない、もしくは少ない地域を優先する。 理由 マオイストの活動が活発な地域では、関係者の安全が危惧されると同時に、援助の実施を妨害される等、援助活動が制限される恐れがある。ただし、このような地域は一般的に貧困の度合いが強い地域であるので、今後、安全面の問題をクリアしつつ援助する方法を検討する必要がある。

(*) 巻末の「参考資料5」を参照。

(**) PDDP、LGPの実施郡（合計60郡）では参加型地方行政強化支援を進めている（PDDP、LGPの実施対象郡については参考資料5を参照）。2001年9月末現在、アチャム郡とラリトプル郡については「貧困地図」（巻末の「参考資料3」を参照）の作成が完了しており、作成段階にある郡は5郡である。

表2-3 ネパールにとって望ましい「貧困削減的成長戦略」のセクター別の主要開発課題および施策

（短期的な成果を期待する施策） 地域主体の貧困削減のための施策	（中期的な成果を期待する施策） 地域主体の持続的成長のための施策	（長期的な成果を期待する施策） 長期的かつ持続可能な成長のための施策
農業振興（農業展望計画：APP参照）		
<p>国の基幹産業である農業を振興することにより、貧困地域の所得向上を図るとともに非農業セクターの促進を促し、農業所得の向上をもたせば国内市場が活性化し、雇用機会の創出にもつながる。 タライと山地それぞれの特性を生かし、補完的な農業の組み合わせで農業セクターを進展させ、非農業セクターの開発を促し、相乗的に国全体の経済を促進する。</p>		
<p>主要課題：【タライでの主要作物の生産拡大】 灌漑可能地が多く、灌漑のための地下水も豊富であるタライ地方はネパールの穀倉地帯としての発展性があるので、この地域で主要穀物（水稲、メイズ、小麦等）の生産拡大を図る。 ・灌漑の拡充（特に浅井戸灌漑） ・道路の延伸 ・電力網の拡大（灌漑用に必要） ・肥料供給の増加</p> <p>主要課題：【山岳丘陵地帯における生産拡大】 山地、山岳地帯は高価値作物生産のポテンシャルがあり、タライ等からの需要が見込めるので、高価値作物（マンダリン系統の柑橘、リンゴ等の落葉果樹、マンゴー、スイカ等の熱帯果物）の生産、加工および畜産振興を図る。 一般に山地山岳地帯では農地面積が狭小化していること、および女性の役割と地位の向上のためにも高価値作物の生産、畜産はこの地域に適している。 ・灌漑の拡充（小規模灌漑施設、既設灌漑のリハビリ） ・道路の延伸 ・肥料供給の増加</p>	<p>主要課題：【農業の多様化】 ・換金作物への転換等栽培作物の多様化 ・畜産、養蚕等の振興による農業の多様化 ・農産物加工の振興</p>	<p>主要課題：【普及員等の人材の育成と研究・普及体制の強化】</p>
産業振興（農業以外）		
	<p>地域の人的、物的基盤の拡充と経済構造の多角化により地域の持続的成長を目指す。</p> <p>主要課題：【地方経済の活性化】 ・地場産業の育成 ・内外市場の拡大</p>	<p>国家経済が国際競争の中で力をつけるために外貨獲得を目的とした産業振興を行う。</p> <p>主要課題：【外貨獲得産業の振興（比較優位にある産業振興）】 ・民間活力を通じた観光振興（例：地方部の観光の多様化、エコツーリズムの開発、地方観光産品の奨励） ・水力発電の推進 ・カーペット、衣服、セメント、一部の食品工業等の製造業の振興（例：法整備、工業団地の造成等） ・人材の育成</p>
教育（第2次基礎初等教育計画：BPEP参照）		
<p>教育はBHNの基本的要素であると同時に、持続的社會経済発展には不可欠である。教育の不十分さは健康状態の悪化を招く等、社会経済発展の阻害要因となる一方、教育の向上は人口を抑制し、女性の地位向上へとつながる。</p>		
<p>教育の改善を通じたBHNの充足と人々の潜在能力の向上を図る。著しい就学率の格差のみられる少数民族・低カースト層・女子の就学率向上を重視して初等教育の拡充を図る。</p> <p>主要課題：【初等教育の量的質的改善】 ・アクセスの改善と設備の充実 ・親に対する啓蒙活動 ・適切な教員資格の設定 ・教員研修の拡大 ・カリキュラム、教材の改善 ・教員の適正な地域的配置 ・教育格差の是正（少数民族や低カースト層等特別な配慮を要する児童に的を絞った活動、女子就学率向上のための女性教員の増員や女子トイレの設置） ・初等教育修了率の向上 ・特に小学校低学年の学習達成度の向上</p> <p>主要課題：【就学前教育の改善】 ・就学前教育の量的拡充と質的向上</p> <p>地方のニーズに基づいた教育計画立案、実施の強化を行い、地域住民の参加による学校運営の改善を図る。</p> <p>主要課題：【教育マネジメントの改善】 ・地域主体の学校運営（VDC等による運営管理、地域のニーズに基づいた教育 地元教員の優先採用）</p> <p>識字率の低さが多くの社会問題の根源にあり、また技術・知識の普及を困難にし、地域の発展を妨げているため、識字率の向上も急務である。</p> <p>主要課題：【識字プログラムの推進】 ・識字教育の拡大（成人向け識字教育の拡充） ・学校外教育やノンフォーマル教育の拡大</p>	<p>左のさらなる量的質的向上を図るとともに中等教育・職業技術教育の充実等人材育成の向上を図る。</p>	<p>左のさらなる量的質的改善を図るとともに産業の発展に結びつけるために高等教育、職業技術教育の充実を図る。</p> <p>主要課題：【高等教育の充実】 主要課題：【職業技術教育の拡充】 ・既存職業訓練学校の充実 ・工業学校の増設</p>
保健医療（20年長期保健医療改善計画：SLTHP参照）		
<p>BHNの基本的要素であり、プライマリーヘルスケアの強化（地域レベルの公衆衛生の向上やヘルスケアシステムの改善）により、特に弱者、女性、子供、貧困層の健康改善を図る。保健医療セクターは他の社会セクターと相まって人々の潜在能力の向上と人口抑制につながるため、貧困削減に不可欠である。</p>		
<p>保健医療の充実を通じたBHNの充足と人々の潜在能力の向上を図る。</p> <p>主要課題：【衛生環境の改善】 ・母子保健の改善（妊婦ケアの向上と助産婦の養成、妊産婦へのサービス拡充） ・公衆衛生の啓蒙活動 ・飲料水供給施設、衛生設備の拡充 ・主要な伝染病の治療・予防とコントロール</p> <p>主要課題：【医療体制の整備】 ・ヘルスポスト等地方医療施設の拡充 ・中央における医療行政の改善 ・地域主体の運営管理等の強化（VDC等による運営管理、DDC等による評価体制の確立、地元職員の優先採用）</p>	<p>左の量的質的向上を図る。</p>	<p>・教育、保健医療と連携した家族計画の推進 ・医療従事者の人材育成と適正な人材配置</p>

表2-3 ネパールにとって望ましい「貧困削減的成長戦略」のセクター別の主要開発課題および施策（続き）

（短期的な成果を期待する施策） 地域主体の貧困削減のための施策	（中期的な成果を期待する施策） 地域主体の持続的成長のための施策	（長期的な成果を期待する施策） 長期的かつ持続可能な成長のための施策
環境		
（山地環境）		
ヒマラヤを中心とする山岳地帯の自然環境の保全は世界的遺産の保護や観光面でも重要である。森林の減少は表土の流亡、土地生産力の低下、災害の発生、水資源の枯渇を招いており、森林保全は当該地域のみならず、国全体のサステナブルな発展に不可欠である。		
		<ul style="list-style-type: none"> ・ 景観の保全 ・ 希少生物の保護 ・ 住民の生活に密着した森林保全活動（コミュニティ・フォレストリー）の活発化
（都市環境）		
首都圏では1980年代後半からのゴミの収集、河川の汚濁や臭気、大気汚染等、都市環境の悪化が目立ち、1990年代に入ってから深刻化している。住民の健康や都市の美観を損ねる市街地における各種の汚染問題の解決を図る。		
		<ul style="list-style-type: none"> ・ 水（河川、地下水、水道水）の汚染対策 ・ 大気汚染の対策 ・ カトマンドゥの交通渋滞の解消 ・ 都市廃棄物の適切な処理 主要課題：[環境マネジメントの改善] <ul style="list-style-type: none"> ・ 行政機構の強化 ・ 環境モニタリング体制の整備 ・ 民間セクターの活用 ・ 人材育成
（防災）		
急峻な地形、脆弱な地質、モンスーン性豪雨、ヒマラヤ造山運動等のため、洪水、地すべり、地震等の災害が発生している。災害が脆弱な経済基盤に重大な被害を与え、開発を妨げていることから防災への取り組みが必要である。		
災害が発生しても被害が最小限にとどまるよう緊急体制を整える。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 迅速、正確な被害およびニーズ把握の体制づくり ・ 通信、輸送機能の強化 ・ 避難場所や備蓄基地の設置 		災害を未然に防ぐための施策を講じる。 <ul style="list-style-type: none"> ・ ハザードマップ等により危険地域の居住の減少、居住形態の改善を図る。 ・ 防災事業の推進 ・ 首都圏の地震防災促進
インフラ		
（エネルギー・電気通信）		
全人口の15%しか電気の恩恵を受けておらず、農村部に限ってみれば電化率はさらに低く5%程度であり、大きな地域間格差を示している。特に地方における電化は生活水準の向上とともに地場産業の振興森林保全のためにも重要である。また、電話線が架設されているのは全VDCの半数にも満たなく、電話回線の普及率を上げることで、地域間のコミュニケーションのための整備を整えることは全国的な平等な発展や国の後進性の脱却のためにも不可欠である。薪の燃料は森林減少につながり、特に女性の過重労働の原因となる。また、これは土地の生産性を低下させ、貧困の助長に繋がるため、代替エネルギーの開発が求められる。		
		水力開発は国内および近隣国の電力需要を満たすために、また外貨獲得のためにも必要である。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 多国間協力による水力発電開発と近隣国への電力輸出 ・ 環境対策、洪水、堆砂、地滑り対策をとった貯水池型発電所の建設 ・ 全国グリッド網の整備による電化率の向上 ・ 代替エネルギー（バイオガス、小規模水力発電、太陽エネルギー等）の開発、普及 ・ 電話網の拡充
（道路）20年長期道路計画:20 Years Road Plan(Long Term)2001-2021参照		
特にネパールのような山岳国においては、道路は社会経済発展を図る上では極めて重要である。これまでも累次の開発計画で重点的に取り組まれてきたが、継続して道路の整備を進める必要がある。		
		輸入物資のほとんどはインドを経由して運搬されることから、カトマンドゥとインドやタイを結ぶ幹線道路はネパール経済にとって生命線となっているが、現状は災害等により交通がしばしば遮断される。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 幹線道路の整備、特に道路防災対策の実施と適正な管理 道路アクセスのない110郡を始めとして、交通遮断地域へのアクセス向上は必要である。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 地方道路網の整備
横断的課題		
短・中・長期的施策を効果的に実施し、セクター別課題を解決するためには、行政改革（ガバナンスの改善）の断行と事業・施策のモニタリングは不可欠である。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 財政強化 ・ 地方分権化の推進（DDC/VDCの機能強化、[特に地方における技術強化の為に郡技術事務所の設立・活用等] NGOとの連携強化等） ・ 公務員改革 ・ 事業・施策のモニタリング及びその結果の5カ年計画への反映。 ネパールの貧困の根底にはジェンダーの問題がある。地域の持続的発展のためにも、ジェンダー問題への対応を図る必要がある。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 女性のエンパワーメント ・ すべてのセクターにおけるジェンダー配慮（男女格差是正等） ITの普及と活用 <ul style="list-style-type: none"> ・ 生産、市場に関する情報の提供 ・ 遠隔地に対する教育 ・ IT関係技術者への育成 		

2 - 5 平和構築の視点を踏まえた援助の基本的考え方

本報告書では、ネパールの中長期的な開発への支援に焦点を当て、貧困削減的な成長戦略への支援の考え方を整理しているが、2001年11月末以降に激化したマオイスト闘争は、さまざまな側面からネパールの政治経済社会に深刻な影響を与えており、治安の悪化は、援助活動にも直接的、間接的に影響を与えつつある。本節では、マオイスト紛争の現状を概観するとともに、こうした中で、わが国が配慮すべき平和構築の視点を踏まえた援助の考え方について、以下に検討を加えることとする。

2 - 5 - 1 マオイスト問題に関する最近の動向と主要ドナーの動き³⁵

デウバ首相は2001年7月の就任以来、対話によるマオイスト問題の解決を重点課題とし、両者は暫定停戦に合意、和平協議が行われるに至った。しかし、和平協議による具体的成果のないままマオイストは停戦合意を破棄し、再び武力攻撃を開始した。ネパール政府は国内の治安悪化を受け、2001年11月に向こう3ヵ月間を対象とする「国家非常事態宣言」を発令した。本宣言は2002年2月に延長、さらに同5月に再延長されたのち、8月下旬に解除されたが、2001年9月初旬には、新たに中部、東部の治安部隊駐屯地を襲撃するなど、マオイストによる攻撃は継続している。マオイスト闘争が激化する中、特に非常事態宣言発令後の治安維持対策費が1.5倍に急増したことを受け、ネパール政府は開発予算を削って治安維持対策費に充てる等、財政は一層逼迫している。ネパール統計局によれば、2001年度の経済成長率は18年ぶりに最低の0.76%になるとの見通しであり、ネパールの治安悪化が同国への海外投資や観光などの経済面で多大な影響を与えている。対マオイスト対応を巡って、意見の対立から国会は解散され、デウバ首相の所属する与党国民会議派内も分裂しており、

2002年11月に予定される総選挙に対し、マオイストからは妨害表明がなされるなど、政治も混迷の度を強めている。

マオイストは、従来の攻撃対象であった警察関連施設に加え、橋、道路、空港等のインフラも攻撃するようになってきている。さらに、銀行の閉鎖による開発プロジェクト・サイトの送金困難、集会（会合、研修等）に対するマオイスト、政府の双方からの締め付け、巻き添えを恐れるVDCの議長、職員等の郡庁や郡外への避難、中央省庁ベースの事業停止等により、開発事業の実施にも直接、間接に支障を生じている。こうした事態は、国民の間に政府とマオイスト双方に対する恐怖と不信の念を増幅させ、一部地域では日常生活にも支障をもたらしつつある。

ネパール援助全体では、この間の動きに対し、大きな変化は見せていない。しかしながら、このような状況の中で、ドナー側も相互に情報交換を行うとともに、個別にあるいは共同で紛争の現状分析と援助戦略の再検討を行っている³⁶。これまでのところ、マオイストの態度に必ずしも一貫性はないが、グラスルートのコミュニティが参加し、貧困層に利益をもたらす、透明性があり、地域住民からも支持されている活動に対しては、直接的な妨害はほとんどないことが報告されている³⁷。

今後の展望については、マオイスト問題が急速な展開を見せ、また将来の予測が困難なことからまだ各ドナーも戦略を模索中の段階にあるが、基本的には援助を停止するのではなく、混乱の中にあつて人々は一層援助を必要としているとの認識のもとに、危険を最小限にしながら援助を継続する方向で検討を進めている。例えばUNDPでは、多くの住民に雇用機会および収入の増となる事業を優先する、最貧困層に直接的に裨益する事業を優先する、青年層を生産的な活動に参加させる、透明性を維持する、可能な限りローカルスタッフを配置する、マオイストともある程度の接触・対話を維持する等の方策が検討されている³⁸。また、EUでは、マオイスト問題に適切

³⁵ 詳細は巻末の「参考資料2」を参照。

³⁶ 例えば、Loocke & Philipson(2002)やUNDP(2002d)など。2002年5月には、UNDPネパール事務所のイニシアティブによって、「危機評価・戦略形成調査」が行われ、同調査は、現地での聞き取り調査等とあわせて、マオイストによる紛争の長期化、悪化を予防するためのアプローチ及び各案件レベルでの平和配慮項目を検討した。JICAネパール事務所ほか、本研究会大井主査及びJICA本部からも参加した。報告書はUNDP(2002b)のとおり。また、同じく5月に、USAIDネパール事務所主催で、紛争激化に対応した援助戦略の検討のためドナー会議も開かれている。

³⁷ UNDP(2002b)

³⁸ UNDP(2002b)

かつタイムリーに対応するためには継続的に分析を実施することが何にも増して重要であること、他のドナーとのコンサルテーションが必要であること、地域コミュニティを主体とした援助の実施が重要であること等が提言され検討されている³⁹。

2-5-2 マオイスト問題の要因分析に基づく平和配慮のための基本的考え方

ネパールのマオイスト問題の根源には貧困問題があるといわれている。主要ドナーによる累次のネパールの紛争分析においては、経済的・社会的な地域間・民族間格差、特に公平さを欠く開発の進展が紛争を誘発してきたとの見方がでてきている。こうした中で、平和配慮の側面から、わが国援助の計画・実施において、特に重視すべき点としては、次の3点が考えられる⁴⁰。

- (1) マオイスト武装闘争拡大の背景には、都市部と地方との地域間格差や民族やカースト、性別等による社会的不平等があることに鑑み、開発援助を行う際には、全ての案件の形成並びに実施時において、特に貧困地域を重視することや、少数民族や低カースト、女性、貧困層に対する社会サービスへのアクセス向上や意思決定プロセスへの参画促進を図ることが重要である。つまり、社会的貧困層や特定グループが援助の成果から取り残され、結果として国内の地域間格差や民族間格差をさらに助長することのないよう意識をもって援助にとりくむ姿勢が大切である⁴¹。少数民族、低カースト、女性、貧困層をターゲットとした支援を意識的に進めることも有効であるが、こうした支援においては、NGOとの連携をさらに強化することが重要である。
- (2) 非効率な行政や進展しない民主化、過度な中央集権、汚職等のガバナンスの問題等も、ネパール国民の不満の鬱積、並びにマオイスト活動の助長要因となっており、ガバナンス改善のための支援（特に地方分権化に係る地方行政府の実務能力向上や汚職防止に係る支援）がより一層重要となっ

ている。また、治安維持能力の向上並びに紛争予防にあたって重要なアクターである警察が、ネパール国民からは非効率的であり、腐敗していると見られていることから、これまでJICAがネパールに対し行ってきた警察支援の研修を、市民警察育成の観点から、継続・強化することも検討に値しよう。

- (3) 紛争中ならびに紛争予防の段階においては、各種危機情報の共有、対応調整の必要性がさらに高いため、他ドナーとの協調がより一層肝要である。

2-6 対ネパール援助実施上の留意点、改善点

以上に述べてきたわが国の対ネパール援助の基本的考え方、アプローチを踏まえ、今後、中長期的展望にたつて実効的な援助を進めていく上での留意点、改善点について、次の6点に要約する。

- (1) 地方を主体とする開発支援を行う場合には、地方自治の進展を尊重し、地方自治体(DDC、VDC)の主体性を尊重するとともに、透明性の確保等援助の質的改善にも厳しく取り組む必要がある。地方分権化の進展に伴い地方自治が整いつつある。すなわち、中央から地方への権限委譲、DDC/VDCの組織的強化、女性、弱者および各種住民組織の行政への参加等である。まだ試行段階にあり、地方の受け皿能力においても課題が多いが、このような参加型地方自治の確立は、民主主義を定着させ、長期的な発展を図る上で不可欠である。その核となるのがDDC/VDCである。従って、地方でプロジェクトを実施する場合には、このような地方自治の確立に向けた動きを支援するよう、地方自治制度を尊重し、DDC/VDCのオーナーシップのもとに実施する必要がある。例えば、カウンターパートをDDC/VDCとする支援活動を検討する、援助プロジェクトをDDCの開発計画に組み込んで実施する、ユーザー・グループの編成、NGOの参加、

³⁹ Loocke&Philipson(2002)

⁴⁰ 特に、UNDP(2002b)〔詳細は巻末の「参考資料6」参照〕および「ネパールにおける紛争分析・紛争予防ニーズのアプローチ(試案)」(詳細は巻末の「参考資料7」参照)の検討結果をもとに考察した。

⁴¹ 援助の地域的配分については、例えばUNDPプロジェクトでも、HDIの相対的に高い地域やハイウェイ沿いの地域が多く、結果として地域間の格差を助長している可能性がある」と指摘している(UNDP(2002d))。

他のドナーとの調整・連携等においては、DDC/VDCを中心にして行う、等である。

このような参加型地方自治の枠組みに則ってプロジェクトを実施することにより、効率的実施、サステナビリティ、透明性の確保、さらにモデル事業の成果の波及といった面でのメリットも考えられ、援助の質的改善が期待できる。

しかし、現実には中央集権から参加型地方自治への移行過程にあり、地方自治体でも中央集権時代の体質が完全に払拭されたわけではない。従って地方自治体の自主性を尊重しつつも、特にプロジェクトの運営および効果について厳しいモニタリングを実施し、高い透明性とわかりやすい効果を追求する必要がある。これらは地元住民も強く注目するところであり、また一方日本国内においても最近のODA批判でも指摘されているように、このような面でのアカウンタビリティの確保はJICAの重要な任務である。

- (2) マオイスト活動による治安上の問題がほぼ全国的に存在する状況下、安全配慮を最優先しつつ、リスクの少ない協力のあり方を検討する必要がある。

治安上の問題に対する安全の確保は援助実施上最優先されるべき課題である。しかしネパールではほぼ全面的に治安上の問題があり、特に貧困状況がマオイスト活動と関連していることから、貧困削減という観点からは危険度の高いところほど優先度が高いという事情にある。このようなことから、安全配慮を優先しつつリスクの少ない協力のあり方を検討する必要がある。

ひとつは、わが国の援助事業において、わが国の人材による活動をできるだけ限られた規模および範囲にとどめ、ネパール人スタッフを大いに活用する方法である。ネパールにも現地スタッフにふさわしい優秀な人材は多く、開発福祉支援事業のように、現地の組織を活動の主体に置く等、援助実施方法の多様化を検討する必要がある。また、DDCのレベルでは現地スタッフを雇用するが、VDCでの活動は

VDCの人材をファシリテーターとして活用する等の、連携協力の事例も既に存在する⁴²。日本人関係者の拠点はプロジェクト実施地域外であっても安全性の高い場所（郡庁所在都市等）に置くこと、治安状況の変化にも迅速かつ的確に対応できるような措置を予め計画しておくこと等の配慮も必要である。

さらに、将来的には、ネパール政府の貧困削減基金(PAF)等のファンド運営が軌道に乗った場合には、他のドナーとの連携協調のもとに、特定DDCに対し資金的支援を行い、具体的な現地活動は現地組織（地方自治体ならびにNGO等）に委ねるといった方策も模索されるべきであろう。この場合は、対象とするDDCレベルでの改善の成果と貧困削減効果を常にモニタリングし、わが国の援助の効果を確保すべく、十分な関与を行う必要がある。

ある程度の危険地域でも活動を継続しているドナーも多い⁴³。これらのドナーと情報交換を密にし、リスクの少ない協力のあり方を検討するとともに、ドナー間である程度協調した対応をとることが望ましい。

- (3) DDCレベルでの改善効果を上げるような援助の多様な成功事例をできるだけ多く生み出すことが肝要である。また、これらの成功事例は、できるだけ積極的に広報・普及する必要がある。

モデル的にプロジェクトを実施しその成果が郡内さらに広域的に他の郡へ普及・波及することを期待するケースが多いが、これまでのプロジェクトでは、必ずしも期待されたような普及・波及が行われていない。

社会的、地理的に多様性をもったネパールでは、特に、ある地域で効果的なプロジェクトが他の地域でも同じ効果を発現できるとは言えない。一方で、DDC等の地域主体の開発支援において、特定の郡全体の底上げをわが国単独で行うことは現実的ではないし、特定の郡のみにわが国援助が集中することは適切ではない。援助プロジェクトは、いずれにせよ、数カ所のVDCを対象とするか、DDC自体の機能強化等を特化した範囲で行うのが現実的である。従って、モデル的な経験を他にも効果的に波及させる方法としては、

⁴² ボカラで実施されているJICAプロジェクト「ネパール村落振興・森林保全計画II」での経験。プロジェクト終了後もVDCの人材が引き続き活動を行うことから、プロジェクトの持続性が確保される面で有益である。

⁴³ GTZは森林開発プロジェクト（1992～2006）を東部のシラハ、サブタリ、ウダイプル各郡で実施し、ドイツ人2人に対しネパール人12人を配置している。また、シラハ郡、ダディン郡で実施されたプライマリーヘルスプロジェクト(1994～2001)では、ドイツ人2人に対しネパール人12人を配置した。USAIDは「農業・地域開発」、「保健・家族計画」および「女性のエンパワーメント」を目標に掲げ、極西部から東部までの広い地域にわたり、NGO（国際、ローカル）を通じ援助を行っている。

DDCレベルでの改善効果・貧困削減効果を上げるような協調的な援助の成功例をできるだけ多種多様なモデルとして多く生み出していくことである。

これらの成功事例は、積極的に、国内での共有化を図るべきである。例えば、上記(1)でも述べたようにネパールでは地方行政が強化されつつあり、郡によっては多くの研修プログラムを実施しているの、そのような場合にはDDCのオーナーシップを尊重する意味からも郡の研修計画を利用して、経験の共存化を推進することが望ましい。また、2002年度より各DDCに設置されることになった技術センターも積極的に活用すべきである。これまでのプロジェクト事後評価等からは、活動経験の事例が他へ普及・波及するためには、住民に対する直接的な効果がわかりやすいこと、技術的には比較的単純で低廉であること（維持管理面も含め）、広報活動により広く知られること、等が必要であると指摘されている。このような過去の経験を活かし、援助の成功事例については、積極的な広報努力を行う必要がある。

(4) 過去のJICAプロジェクトや他のドナーの経験、教訓を活かす。

JICAでは適宜事後評価を実施し、援助の改善に努めている。評価の方法も、外部委託や他のドナーとの共同実施等、工夫を凝らしている。また、ドナー間の

情報交換の機会が増え、他のドナーからも多くの経験や教訓が得られるようになった。しかし、未だに、過去のプロジェクトの経験や教訓が次のプロジェクトに十分活かされず、プロジェクトが抱える問題は基本的に以前と変わらない、という指摘がある⁴⁴。経験や教訓は自ら体験しないと実地に十分反映させることは難しいという面はあるが、過去のプロジェクトや他のドナーの経験と教訓を活かすべく一層努力する必要がある。例えば、終了時評価や事後評価を新規案件の検討に生かすことができるよう、事前評価の徹底も必要であろう。参考までに、BOX2-3に、過去の対ネパール援助の事業評価報告書から抽出した経験・教訓の要点をまとめる。本報告書は、このような過去の経験や教訓を踏まえた提言を行っている。

(5) 重要計画の作成、評価、見直しに協力する。

わが国はトップドナーとして、ネパール政府の主要な開発計画の支援を基本方針とすべきである。最近の重要計画は関係政府機関のみで作成するのではなく、広くドナーや市民社会、NGO等の意見を聴取しつつ作成しているので、わが国も積極的に作成プロセスに関与することにより、よい計画作りには貢献するとともに、内容を熟知し、共通の目標・問題意識を持つことができ、より効果的な支援が可能となる。

例えば、五ヵ年計画の作成、APPの評価・見直し

BOX2-3 過去の教訓と提言

貧困、ジェンダー問題に配慮したプロジェクトでありながら、該当者を対象としていない場合は、結果として貧富格差の拡大を招く恐れがある。的確なターゲティングが重要である。
機能的なアプローチ（各種スキームを有機的に組み合わせ、複数の課題を同時に取り上げる総合開発）をとることにより、少ない投入で大きな効果をあげることが必要。また、評価についてもプロジェクト毎の評価でなく協力全体に対する総合的観点からのインパクトを評価するべきである。
効果的な住民参加型地方開発プロジェクトを実施する際には、住民の生活環境や社会・文化の多様性への配慮、住民組織から育ったNGOとの連携、現地スタッフの待遇面の配慮、村落内外にマイナス影響（周辺地域の過疎化を促進を招く等）を与えないこと、等に留意する必要がある。
住民活動を支援する政府の機構・制度の強化や住民の開発活動に対する協力をを行うため、各省庁の地方分権化推進と地方レベルでの関係機関間の連携強化も同時に進める必要がある。
参加型開発は個々の事例に合わせて企画するとともに、随時軌道修正を行うことができる柔軟性が必要である。
自助努力を促し、持続的な開発につなげるためにも現地の既存組織や人的資源を最大限に活用することが求められる。

出所: 名古屋大学(2000)、JICA (1996)

⁴⁴ 名古屋大学 (2000) p.296

(五ヵ年毎に中間評価と全体計画の見直しを行うこととして、農業はネパールにとって今後とも重要な分野であり、わが国としても他のドナーと協力しつつ積極的に支援すべき分野である)への積極的な関与などが考えられる。

援助協調の中心が開発途上国の現場に移り、途上国とドナー間で日常的に緊密な調整が行われている中、ネパールにおいても、主要な開発計画の作成等に、わが国がより積極的な役割を果たすことができるよう事務所を中心とした在外の実施体制強化が求められる。

(6) わが国のNGO、地方自治体、大学等との連携と相互協力により対ネパール協力の効果を高める。

わが国では多くのNGO、地方自治体、大学等がネパールに対し様々な援助活動を行っており、中には、長年に亘る活動を通じて地域の発展に大きな成果をあげているものもある。JICAはこれらの個々の活動を把握し、成果を適正に評価するとともに、これらの活動が、量的拡大や質的改善を図るよう直接的に支援することが望ましい。

具体的には、NGOおよび地方自治体関連では、草の根無償、開発福祉支援事業などによる支援、情報共有等が考えられる。特にNGOとネパールの社会福祉協議会(SWC)との関係改善(NGOグループとSWCとの合同会議の開催、NGOが活動しやすい環境づくりに向けたSWCへの申し入れ等)に加え、NGO活動が効果的、効率的に実施されるよう、SWCにはネパール政府のオーナーシップの下、分野や地域を調整する機能が必要となる。大学関係者に対しても情報の共有を図るとともに、便宜供与等による協力を行うことが望ましい。これにより、ネパール留学生の受け入れや大学間の協力に発展するケースが少なくなく、大学関係者による一層熱心な支援が期待できる。

これらは、JICA事務所やNGOがこれまでにある程度実施してきたことであるが、より積極的に取り組むことにより、ODA、NGOを問わずわが国の援助の効率的実施に繋がるとともに、国民各層に深く根ざ

した援助活動や援助に対する国民的意識の高揚にも貢献する。また、これによりJICAに対する評価も高まることが期待される。

参考文献(総論)

外務省(2000)『我が国の政府開発援助』

名古屋大学(2000)『ネパール王国の農林水産業におけるJICA技術協力評価』

国際協力事業団(1996)『ネパール住民参加型地方開発プロジェクト形成調査結果』資料

----(2001)『貧困削減に関する基礎研究』

ADB(Asian Development Bank)(1999) *Country Assistance Plan(2000-2002)*.

----(2002) *ADB Outlook 2002*. (<http://www.adb.org/Documents/Books/ADO/2002/default.asp>)

CBS(Central Bureau of Statistics) (1994)

Statistical Pocket Book Nepal 1994. Kathmandu : HMG.

----(2000) *Statistical Pocket Book Nepal 2000*.

Kathmandu: HMG.

DAC(Development Assistance Committee)(2001) *DAC Guidelines on Poverty Reduction*.

(<http://www1.oecd.org/dac/html/g-pov.htm>)

HMG(His Majesty's Government)(2002) *Policy paper on Foreign Aid NDF-2002-Latest Draft for Discussion*.

HMG/UN (United Nations) Country Team (2002)

Millennium Development Goals Progress Report Nepal.

ICIMOD(International Centre for Integrated Mountain Development)(2001) *An Overview of Poverty-Vulnerability on Disaster Management in Nepal*. Kathmandu.

IMF(International Monetary Fund)(2001) *IMF Country Report No.01/173*. (<http://www.imf.org>)

Loocke & Philipson(2002) *Report of the EC Conflict Prevention Assessment Mission, Nepal*. European

- Commission Conflict Prevention and Crisis Management Unit.
- MOE(Ministry of Education) (1999)*Basic and Primary Education Programme II 1999-2003*. Kathmandu: HMG.
- MOF (Ministry of Finance)(2000a) *Public Statement Income and Expenditure*. Kathmandu: HMG.
----- (2000b) *Economic Survey Fiscal Year 1999-2000*. Kathmandu: HMG.
----- (2002) *Public Statement Income and Expenditure*. Kathmandu: HMG.
- MOH(Ministry of Health)(1998)*Second Long Term Health Plan 1997-2017*. Kathmandu: HMG.
- NPC (National Planning Commission) / ADB (1995) *Agricultural Perspective Plan 1994/95-2014 / 15*. Kathmandu: HMG.
- NPC (1998)*The Ninth Plan(1997-2002)*. Kathmandu: HMG.
(2001) *Interim Poverty Reduction Strategy Paper(I-PRSP)*. Kathmandu: HMG.
(2002a) *Medium Term Expenditure Framework, Summary Paper, 19 January*. Kathmandu: HMG.
(2002b) *The Approach Paper for the Tenth Plan*. Kathmandu: HMG.
- NPC/UNDP(2001) “ Notes of Workshop on Poverty Monitoring and Mapping ” Nepal. (2001.8.30 NPC /UNDP共催ワークショップ資料)
- OECD(2001)*Geographical Distribution of Financial Flows to AID Recipients*.
- PDDP/NPC/MLD/UNDP NEP/DDC of Accham (2001)*Poverty Mapping of Accham District*.
- Ravi Kanbur and Lyn Squire(1999)*The Evolution of Thinking About Poverty: exploring the interactions*. Washington, D.C.: World Bank
- The Economist Intelligence Unit Limited(E/U) (2002) *EIU Country Report February 2002*. London
- The Kathmandu Post 01.12.06、01.12.24、02.05.09付記事
- UNDP(1995) *Human Development Report 1995*.
(1997) *The Country Co-operation Framework for Nepal 1997-2001 (CCF-1)*.
(http://www.undp.org.np/programme/CCF1_nep.htm)
(2000)*Human Development Report 2000*.
(2001a)*Human Development Report 2001*.
(2001b)*Sindhuli District Development Plan FY 2001/2002*.
----- (2002a) *The Country Co-operation Framework for Nepal 2002-2006 (CCF-2)*.
(http://www.undp.org.np/programme/CCF2_nep.htm)
(2002b) *Report on Conflict Impact Assessment of UNDP programs in Nepal(Draft copy May)*.
(2002c) *Progress Report 2002*
(2002d) *Crisis in Nepal: a development response - Report prepared by the Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR)*.
- USAID (US Agency for International Development) (2001)*Country Strategic Plan FY2001-2005*.
- Water and Energy Commission(2001)*Water Resources Strategy*. HMG: Water and Energy Commission Secretariat.
- World Bank(1998) *Poverty in Nepal at the Turn of the Twenty-First Century*.
(1999) *Country Assistance Strategy 1999-2001*.
(<http://lnweb18.worldbank.org/sar/sa.nsf/d722d09e93ee6888852567d7005d7b35/23992d790843a1d28525694500670435?OpenDocument>).
(2000) *Nepal Public Expenditure Review*.
(2001) *World Development Indicators*.
(2002) *Millennium Development Goals*.
(<http://www.worldbank/data/mdg>)

