

第3部 援助動向

第1章 わが国の援助動向

1-1 これまでの対ネパール援助方針

わが国はネパールとの伝統的友好関係を背景に、ネパールが南西アジア（バングラデシュ、ブータン、インド、モルディブ、パキスタン、スリランカ）で最も所得水準の低い後開発途上国（LDC）である上に、内陸国として厳しい条件を有した国であることを踏まえ、ネパールの民主化・市場経済化等の努力

を支援するために、これまで積極的な経済協力を実施してきた。

援助については、JICA(1993)『ネパール国別援助研究会報告書』の成果を基に、1992年11月に派遣した経済協力総合調査団およびその後の政策協議等によるネパール政府との政策対話を踏まえ、以下の5分野を対ネパールの援助重点分野としている。

わが国の対ネパール援助重点分野
<ul style="list-style-type: none"> ・人的資源開発（国造りの基礎となる人材の育成） ・社会分野（社会サービスの向上に資する協力） ・農業開発（農業生産性の向上と農業生産物の多角化に資する協力） ・経済基盤整備（基礎的な経済インフラと防災に資する協力） ・環境保全（環境劣化の緩和に資する協力）

また、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次五ヵ年計画（1997～2001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 国別事業実施計画（ネパール）（2001年度）において以下の4分野を重点分野として事業を実施している。

JICAの対ネパール援助重点分野
<ul style="list-style-type: none"> ・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 <p>なお、以下は全ての分野に共通する視点として位置づける。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・自立発展 ・効率的資源管理・活用のための人材開発や社会開発、ジェンダー等の視点を備えた開発立案者の育成等の人的資源開発

¹ 第9次五ヵ年計画においては、全人口に占める貧困層の割合を20年以内に現状の42%から32%以下に抑えることを目標としている。

1 - 2 援助実績

わが国は対ネパールとの伝統的な友好関係を背景に、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ドナー国である。表3-1にあるとおり、1994年以降、ネパール受取りODA総額のほぼ1/4を日本の援助が占めている。

(1) 技術協力

表3-2のとおり、技術協力の実績は2000年度までの累計で373.65百万ドル、また、2000年度実績は25.50百万ドルあり、どちらも南西アジア地域7カ国中、バングラデシュ、スリランカに次いで第3位に位置している。

表3 - 2 わが国の対ネパール二国間ODA実績 (支出純額、単位：百万ドル)

年度	贈 与		政府貸付	合計
	無償資金協力	技術協力	支出純額	
1995	95.38	29.42	2.80	127.60
1996	64.36	30.21	- 5.78	88.79
1997	59.11	23.00	4.05	86.15
1998	35.79	21.49	- 0.40	56.88
1999	41.63	22.88	1.08	65.59
2000	46.69	25.50	27.74	99.93
2000年度 迄の累計	962.08	373.65	236.73	1572.48

(注) 年度は交換公文締結日による。

出所: 外務省経済協力局編(2000)、外務省(2002)に基づく。

表3-3のとおり、プロジェクト方式技術協力については、医療、農林水産業、防災等の分野で16件のプロジェクトをこれまでに実施済みであり、村落振興・森林保全計画II、自然災害軽減支援のプロジェクト

ト、地域の肺結核および肺の健康プロジェクトがそれぞれ2004年7月、同8月、2005年9月までの予定で実施中である。

表3 - 3 2000年度までに実施済および実施中のプロジェクト方式技術協力案件

案 件 名	協力期間	案 件 名	協力期間
国立中央総合病院	1969.03 - 1972.03	治水砂防技術センター	1991.10 - 1999.03
西部地域公衆衛生対策	1973.10 - 1985.02	淡水魚養殖計画	1991.11 - 1998.10
ジャナカブル農業開発	1974.11 - 1984.11	園芸開発計画II	1992.11 - 1999.11
家内工業育成	1980.10 - 1985.10	プライマリ・ヘルスケア	1993.04 - 1999.03
トリバン大学医学教育	1980.06 - 1989.06	結核対策II	1994.07 - 2000.07
家族計画・母子保健	1985.10 - 1991.10	村落振興・森林保全計画	1994.07 - 1999.07
園芸開発	1985.10 - 1990.10	村落振興・森林保全計画II	1999.07 - 2004.07
結核対策	1987.04 - 1994.04	自然災害軽減支援	1999.09 - 2004.08
医学教育	1989.06 - 1994.06	地域の結核および肺の健康プロジェクト	2000.09 - 2005.09
林業普及計画	1991.07 - 1994.07		

表3-1 主要援助国および国際機関による対ネパールODA援助額の推移

上段：援助額（支出純額ベース、単位：百万ドル）

下段：全ODA合計に占める割合（％）

		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
二国間援助国	日本	118.8	127.6	88.8	86.1	56.9	65.6	99.9
		26.52%	29.55%	22.75%	21.49%	14.07%	19.09%	25.86%
	イギリス	24.0	25.6	23.3	28.6	28.0	26.4	23.0
		5.36%	5.93%	5.97%	7.14%	6.93%	7.68%	5.95%
	ドイツ	22.6	19.5	25.7	24.6	24.5	22.1	21.8
		5.05%	4.52%	6.58%	6.14%	6.06%	6.43%	5.64%
	デンマーク	27.0	23.7	23.0	18.0	22.9	23.8	25.0
		6.03%	5.49%	5.89%	4.49%	5.66%	6.93%	6.47%
	アメリカ	20.0	19.0	15.0	21.0	16.9	16.7	16.0
		4.47%	4.40%	3.84%	5.24%	4.18%	4.86%	4.14%
スイス	17.1	15.6	14.8	11.3	13.4	13.5	11.6	
	3.82%	3.61%	3.79%	2.82%	3.31%	3.93%	3.00%	
フィンランド	6.4	6.1	5.5	6.7	13.0	5.7	5.6	
	1.43%	1.41%	1.41%	1.67%	3.22%	1.66%	1.45%	
その他	30.0	27.8	38.9	37.4	39.4	31.0	28.3	
	6.70%	6.44%	9.96%	9.33%	9.75%	9.02%	7.33%	
小計		265.9	264.9	235.0	233.7	215.0	204.8	231.2
		59.37%	61.35%	60.19%	58.32%	53.18%	59.60%	59.85%
国際機関	ADB	62.5	48.9	57.9	86.5	93.1	56.3	75.2
		13.95%	11.32%	14.83%	21.59%	23.03%	16.39%	19.47%
	IDA	70.4	74.3	53.8	45.2	51.9	33.9	34.6
		15.72%	17.21%	13.78%	11.28%	12.84%	9.87%	8.96%
	UNDP	7.9	4.9	5.0	7.9	7.7	8.9	8.2
		1.76%	1.13%	1.28%	1.97%	1.90%	2.59%	2.12%
	WFP	7.7	8.3	7.6	7.5	9.3	10.0	6.3
		1.72%	1.92%	1.95%	1.87%	2.30%	2.91%	1.63%
	その他	33.5	30.5	31.1	19.9	27.3	29.7	30.8
		7.48%	7.06%	7.97%	4.97%	6.75%	8.64%	7.97%
小計		182.0	166.9	155.4	167.0	189.3	138.8	155.1
		40.63%	38.65%	39.81%	41.68%	46.82%	40.40%	40.15%
合計		447.9	431.8	390.4	400.7	404.3	343.6	386.3
		100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
GNI額		4,112	4,493	4,574	5,005	4,589	5,155	5,447
GNIに占めるODA額の割合		10.89%	9.61%	8.54%	8.01%	8.81%	6.67%	7.09%

出所：OECD(2000;2001)

開発調査は電源開発、水資源開発、灌漑等の分野を中心に2000年度までに54件を実施した。クリカニ発電所やシンドゥリ道路の建設、トリバン国際空港の整備等は、わが国の資金協力によって事業化されている。専門家については、2000年度までに農業、医療分野を中心に1,210名を派遣した。研修員は農業、医療、航空保安関連の分野を中心に2000年度までに2,826名を受け入れている。青年海外協力隊は1970年の派遣開始以来、村落開発普及員を含む農林水産部門を中心に2000年度までに754名を派遣しており、無償資金協力や専門家、プロジェクト方式技術協力等との連携案件が多いことが特徴である。なお、マオイスト活動の激化に伴い、山間農村部への協力隊員の派遣や開発調査の実施が困難な状況に置かれている。

(2) 無償資金協力

表3-2のとおり、無償資金協力の実績は、2000年度までの累計で962.08百万ドルであり南西アジア地域7カ国中第4位である。2000年度実績は46.69百万ドルでバングラデシュに次いで域内第2位である。債務救済無償や食糧援助、食糧増産援助の比率が高いのが特徴である。

一般無償では、道路、航空保安施設等の運輸通信分野への協力のほか、小学校建設資材の供与を中心とした教育分野への案件が多いことが特徴といえる。また、河川防災案件を継続的に実施している。

(3) 円借款（有償資金協力）

ネパールの主な賦存資源としては、水資源および観光等があり、従来から政府の開発政策においても農業、電力、観光および工業化といったセクターに高い優先度が置かれている。

円借款について、ネパールは非年次供与国であるが、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。これまでの供与案件は全てプロジェクト借款である。これまでの円借款対象案件としては、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（表3-4、表3-5）。

今後も、開発のポテンシャルが高い水資源分野（水力発電事業等）については、引き続き継続的に支援していく方針である。また、上水道等の社会開発分野についても、債務負担能力を勘案しつつ、円借款での対応を検討していく方針である。ネパールは農業国であることに鑑み、これまでのわが国の無償資金による対応に加えて、灌漑事業および地方道路整備等についても検討していく。

参考：直接借款の供与状況

2000年度までの承諾累計は635億円、承諾件数は9件である。最近の年度別供与状況は次のとおり。

表3-4 プロジェクト借款額と件数の推移

年 度	1995	1996	1997	1998	1999	2000
プロジェクト借款額（億円）	0	204	0	0	0	55*
（件数）	(0)	(2)	(0)	(0)	(0)	(1)
合 計	0	204	0	0	0	55

*2001年3月に「メラムチ給水事業」のL/Aを調印。

(注) ノン・プロジェクト借款は実施されていない。

表3 - 5 円借款承諾累計額の部門別構成（2000年3月末現在）

セクター名	件数	金額（億円）	比率（%）
電力	5	330	52.0
鉱工業	1	188	29.6
灌漑・治水・干拓	2	62	9.8
社会的サービス	1	55	8.6
通信	0	0	0
運輸	0	0	0
農林・水産業	0	0	0
合計	9	635	100.0

第2章 主要国際機関・援助国の援助動向

2-1 ネパールにおける援助協調の動き

(1) 貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper：PRSP）

PRSPは、1999年9月に開催された世銀・IMF合同総会において、HIPC（Heavily Indebted Poor Countries：重債務貧困国）イニシアティブの適用²および今後のIDA融資³の判断材料として、途上国政府に策定を求めよう決定されたものである。

PRSPは、特に貧困削減に焦点をあてた今後3年間の経済・社会開発計画であり、策定にあたっては、当該国政府のオーナーシップの下、幅広い開発関係者が参画する作成プロセスが求められている。

ネパールにおいては2001年7月にI-PRSPが発表された。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、地方での住民対話等⁴により広く意見を聴取している。

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を作成した。

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。

マオイストについては、その活動が社会サービスへのアクセスを困難にし、経済活動に多大な支障を及ぼしているとし、治安悪化を招いていると批判している。これに関しては、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。また、2001年7月から10月までの輸出は8%以上も減少、2001年の観光客は21%も減少した等、

同時多発テロが輸出や観光業に悪影響を及ぼしたとしている。

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「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。そして「マクロ経済の安定」、「民間セクター開発」、「ガバナンスと地方分権化」、「貧困対策特別プログラムと雇用機会の拡大」、「農業と自然資源管理」、「教育」、「保健・飲料水」、「観光」、「情報技術（IT）」、「水資源」、「貿易」、「産業」、「資源の保護と利用」、「道路インフラ整備」、「電力」および「灌漑」のそれぞれについて目的、施策、活動・プログラム等をまとめている。

2002年2月のネパール支援国会合（NDF）では、コンセプトペーパーに関し、リーガル国家計画委員会副議長が、優先分野を農業、教育、保健医療、水資源、基礎インフラとし、関係5省庁に予算を重点配分する等、概要を説明した。また、概要の中で、持続的な高い経済成長の実現（GDP2.5% 6.5%）と貧困削減（貧困率38% 30%）を最重要課題としていること、および計画を具体的に実施するためのツールとして中期財政支出計画（MTEF）の導入を行った旨言及した。これに対し、各ドナーからは、計画の着実な実施が重要であるとしつつ、観光、産業分野等他のセクターの改善、民間セクターの促進、マイクロクレジット等の金融制度面の確立、女性開発、雇用対策への取り組み等を強化すべきとの意見が出された。

今後は、PRSP案を作成、これについて全国5カ所

² 多大な債務の返済に苦しむ低開発途上国に対して、包括的に対外債務を救済するための新しい枠組み。貧困削減への取り組みや経済政策の動向を踏まえ、決定時点（decision point）と完了時点（completion point）の2度に分けて、HIPC適用が判断される。

³ International Development Association（国際開発協会）。低所得国に対して、金利0%の長期ローンを提供する世界銀行グループの機関。第二世銀ともいう。

⁴ 別途女性グループのみを対象とした対話も行った。住民対話では特に地域の貧困状況等の把握のためには地方政府が果たす役割が大きいという意見が出された。

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、移住労働者、貿易組合等との意見交換会も設定する。それらを踏まえてFull-PRSPを作成し、最終的には第10次五カ年計画と同一のものとして2002年7月を目途に完成することとしている（なお、2003年1月、ネパール政府は第10次五カ年計画最終ドラフトを発表した）。

(2) 貧困削減基金 (Poverty Alleviation Fund : PAF)

PAFは、政府やドナーからの資金を活用し、地方自治体、NGO等がボトムアップ方式により統合的、包括的な貧困削減プログラムを実施するためのアンブレラ基金である。PAFは、ネパール政府によるPRSPへの取り組みの一環として、2000年11月にドラフトが作成された。

貧困削減プログラムを総括するPAFの主な目的は次のとおりである。

- ・ 政府機関、NGO、地方自治体等が実施する貧困削減特別プログラム支援
- ・ 地域レベルでの貧困特別プログラム実施に向けた地方政府へのリソース配分
- ・ 貧困削減特別プログラムに直接関わる国内NGO、地域住民組織等の制度能力開発
- ・ 指標開発、貧困分析等の実施
- ・ 貧困削減特別プログラムを効果的に実施するためのモニタリング、評価システムの開発

前述のとおり、PAFはPRSPを構成する一要素であるため、PRSPがカバーする全分野が本基金により調整管理されるわけではない。PAFプロジェクトは、地方自治体、NGO等が実施主体となり地方レベルで実施する小規模インフラ開発、人的資源開発、マイクロクレジットに対して、住民の大多数の参加⁵による村落の自発的運営を前提に支援するものである。これにより貧困削減に資するとともに、地方レベルの能力向上および財政収入の向上を目指している。各ドナーが実施している既存の援助スキームによるプロジェクトでも、PAFの主旨に合致している場合

は、PAFのプロジェクトとしてカウントする可能性がある。今後5年間にネパールの1,500の村落にPAFによるプログラムを実施していく予定である。PAFは二国間および国際機関のドナーからの拠出を見込んでいるが⁶、ドナーが資金を共同管理するのではなく、ネパール側が独立して設置する理事会が管理運営する組織であり、理事会は内閣に対して責任を負う。

PAFの目標額は、15年間で総計4億ドル（ネパールの年間対外援助受取額とほぼ同規模）である。

(3) 中期財政支出計画 (Medium Term Expenditure Framework : MTEF)

ネパール政府は、2002年度予算、PRSP/10次五カ年計画と同時にMTEF（2002年度～2004年度）を作成中である。MTEFは、2000年のNDFで約束した諸改革のうちの「公共支出（Public Expenditure）改革」に関するもので、歳入の減少（世界経済の不況による輸出の減少、観光産業の停滞等による）治安維持対策費の増大といった厳しい国家財政状況の中で、PRSP/10次五カ年計画が目指す貧困削減を着実に推進するため、無駄を省き優先度の高い分野・事業へ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を目的としている。

MTEFはPRSP/10次五カ年計画と年次計画の橋渡しとして機能するもので、従来指摘されていた五カ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うものである。全体のフレームとしては、開発予算を削減し、治安維持対策費に振り向けている。MTEFの内容は、主要5省庁（農業省、保健省、教育省、水資源省、インフラ省）が作成した個別のMTEFとその他のセクターについてのシーリング予算からなる。

今後は、MTEFの進捗を4半期ごとにレビューし、レビュー時の現状に沿った形で適宜予算配分等の軌道修正を行う。

⁵ 住民の80%が参加することを条件としている。

⁶ PAFへの拠出に関心を有しているドナーは、マルチがUNDP、IFAD、ADB、世銀、パイがDANIDA、NORAD、DFIDであり、アメリカ(USAID)は全く関心を示していない。

(4) 外国援助政策 (Foreign Aid Policy : FAP)

FAPは、これまで多大な援助を受け入れながら、経済開発が期待どおりに進まなかった反省を踏まえ、2000年4月にパリで開催されたネパール支援国会合(NDF)において、策定が発表されたものである。2000年7月に提出されたFAPドラフトについて各関係者からのコメントを反映させ、2002年1月にFAPの政策ペーパーを作成した。冒頭ではまず、ネパールは1956年に作成した第1次五ヵ年計画時から外国援助に依存しており、外国援助は貧困削減のためには不可欠である旨外国援助の重要性について言及している。現在、外国援助はGDPの5~6%、政府支出の25~30%を占めている。セクター別では、農林水産業における割合が一番大きく、次いでエネルギー、交通、保健医療、社会開発、人的資源開発となっている。

政策ペーパーでは、外国援助に係る手続きや決定過程において透明性や統一性を高めること、ドナーはファシリテーターとして機能し、ネパール政府とドナー政府間の関係を再検討すること等を目的としている。加えて、外国援助を国家の優先セクターに投入することや外国援助管理機能と国家の経済改革プログラムの整合性を図ることも目的として掲げている。オーナーシップについては、その重要性を認識し、国家の優先事項と外国援助の整合により、事業の効率化を図ることを重視している。援助受け入れ体制の改善や援助の評価、モニタリングの重要性についても述べている。また、バスケットファンドを設けることとしつつも、同時にtwo-window方式を採用することとし、日本が懸念していた「顔の見える援助」に配慮した内容となっている。

主な政策としては、高い援助効果が期待できるプロジェクトに借款を充てること、無償資金協力の割合を増やすこと、国内の機関・制度強化や国内のリソースを活用することにより技術協力への依存を徐々に減らすこと、国際NGOの活動にかかる実施体制を整えること、ネパールのリーダーシップを確立すること、民間企業や住民組織を開発の担い手として活用することなどを掲げている。これらの政策を

進めるにあたっては、援助の質を高めることや透明性の確保、援助協調の強化などが必要だとしている。

(5) 2002年ネパール支援国会合 (Nepal Development Forum : NDF)

2002年のNDFは2月4日から同7日までネパールの首都カトマンドゥおよびボカラにて開催された。NDFは2000年4月にパリで開催されて以来、約2年ぶりだが、開催場所をネパールとしたのは初めての試みであった。また、従来のように世銀主催ではなくネパール政府自身が主催したのも初めてであった(共同議長はマハト大蔵大臣と西水世銀副総裁(南アジア地域担当))。

NDFには、ネパールからはデウバ首相、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、学界、民間、NGOが出席した。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。

開会式では、デウバ首相が、農業部門の開発を貧困削減の中心に捉え、良い統治と効率的な行政サービスの提供、汚職対策等にも重点的に取り組む旨述べた。また、マオイスト問題が開発を阻害しているとして、デウバ首相は治安確保と開発活動を組み合わせることで同時に進める戦略をとる旨言及した。

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)については、各種改革の実施の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治安状況の悪化に懸念を表明しつつ、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。地方分権に関連しては、地方の貧困の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ている。

リーガル国家計画委員会副議長が、計画実施のためには安全対策に多額の資金を要する危機的現状に

において、ドナーの支援は不可欠であり、年間4～5億ドルのファイナンシャルギャップをカバーすべくドナーの協力を期待する旨言及した。これを受けドナーは今後5年間で計25億ドルの援助を行う旨表明した。日本は約7千万ドル（約90億円）を2002年度の対ネパール援助額として表明した。この他、具体的に支援額を表明したドナーは次のとおり。

(1) ADB：9千万ドル、(2) UNDP：6千万ドル、(3) フィンランド：6～7百万ドル、(4) ドイツ：2.5千万ユーロ、(5) IFAD：2年間で2～2.5千万ドル、五ヵ年計画間で5千万ドル

2 - 2 主要国際機関の援助動向

1994年～2000年の国際機関の対ネパールODA総額（支出純額ベース）は、年間1.38億ドル～1.89億ドルで推移してきており、ほぼ毎年、二国間援助も含めたODA総額の40%前後を占めている。1996年からはADBが対ネパール援助の最大供与国際機関となっており、世銀、UNDPが続いている（表3-1）。

(1) ADB（アジア開発銀行）

ADBは主目標である貧困削減に向けて、経済成長の促進、人的資源開発、女性の地位向上や環境保全を図っている。

2001年度の融資総額は53.4億ドルであり、インドへの融資が最も多く28%を占めており、ネパールは1.8%（0.96億ドル）となっている。

ADBは1968年に対ネパール援助を開始してから1999年までに16億ドル、90件の融資を実施した。ADBの対ネパール融資は農業（48%）を主な分野としており、続いてエネルギー（23%）、運輸・通信（14%）、社会インフラ整備（8%）となっている。技術協力については、農業（全体の55%を占める）、エネルギー（同10%）、社会インフラ整備（同10%）などの分野において、1999年までに212件のプロジェクト（0.9億ドル）を実施した。

Nepal Country Assistance Plan（2001-2003）（CAP）では、3年間で2.7億ドルの融資を計画、うち86%は

貧困削減に関連したプロジェクト向けとなっている。中でも農業、灌漑、道路、エネルギー、金融、基礎教育、エコ・ツーリズム、水供給と衛生、環境、それに流域管理の10分野に焦点をあてている。

今後の対ネパール援助の展開としては、ネパール政府が民間投資環境を整備するなど、持続性のある開発に向けて取り組んでいるかどうかを評価しつつ判断するとしている。具体的には人的資源開発、金融政策の実行能力、公務員改革、ガバナンス、また実施中事業の進展等を評価の対象にあげている。

(2) 世銀

世銀は、基礎医療、基礎教育、環境保護、民間開発、ガバナンス強化等に焦点をあてた援助を展開している。

援助における世銀グループの占める割合は最も大きく、毎年ほぼ300億ドル以上の融資を行っている。

ネパールに対しては、1969年から1999年11月まで、累計73件の開発プロジェクトに対し16億ドルの融資を行った。世銀はCountry Assistance Strategy（1999-2001）（CAS）で、トップダウンに頼りすぎた援助やネパールでの汚職の広がりが、様々なプロジェクトの実施を遅延させたと述べ、ガバナンス強化を戦略として掲げている。このために、プロジェクトの計画や実施においては、民間や地域住民を参画させること、ドナーとの連携を強化させることなどが重要だとしている。

世銀はまた、貧困削減を主要な目標とし、灌漑整備、農業研究と普及、地方インフラ整備、水力開発、通信整備、マクロ経済改革、リプロダクティブヘルスや子どもの医療サービスへのアクセス改善、基礎教育、また安全な水の確保等に支援をしている。

世銀はネパールについて、豊富な水資源を利用した水力発電の輸出、観光資源にも有力な可能性があるとされている。これらの資源を持続可能な成長に結びつける一方、人口増加を抑えることに成功すれば、今後の成長は有望であると見通しを立てている。

世銀の対ネパール融資は、国内の諸改革の進展

(Low Case/Base Case/High Case)により判断するとしており、2001年9月現在ではネパールは「Low Case」(融資額は0~1.5億ドル/3年間)と判断されている。

(3) UNDP

UNDPは最優先課題である貧困削減に向けて、貧困層・女性および環境に配慮した人的資源開発に取り組んでいる。

UNDPは、First Country Cooperation Framework of Nepal (1997-2001)(CCF-1)において、貧困削減や地方分権化を対ネパール援助の重点課題とし、地方分権化プロセスにおいては重要な役割を担った⁷。また、国家計画委員会(National Planning Commission: NPC)と共同でPDDP(Participatory District Development Programme)プロジェクトを1995年11月から2001年12月に実施した⁸。PDDPは郡レベルで進められる地方分権化プログラムのフォローアッププログラムであり、住民が地域により参画できるような能力の育成を目的とした。また、1996年にUNDPと地方開発省(Ministry of Local Development: MLD)を実施機関、NPCを共同機関としてLGP(Local Governance Programme)を実施した⁹。LGPは、地方分権化の促進であり、住民が意思決定プロセスに参加する機会を増やすことなど、住民の育成を目的とした。

Second Country Cooperation Framework of Nepal (2002-2006)(CCF-2)では、対ネパール支援は、貧困人口を2017年までに全人口の10%にするというネパール政府の目標に貢献すること、およびミレニアムサミットで示された1日1ドル未満で暮らす人口比率を2015年までに1990年の半分とすることへの貢献を謳っている。また、UNDPはネパールの地方分権化の過程において重要な役割を担ってきたことや、増大するガバナンス支援に係る要請に鑑みて、今後もガバナンス支援が重要だとしている。

2-3 主要援助国の援助動向

1994年~2000年のネパールへの二国間援助のODA総額(支出純額ベース)は、年間204百万ドル~265百万ドルで推移しており、そのうちほぼ1/4を日本の援助が占め、対ネパールの最大供与国となっている。続いてイギリス、デンマーク、ドイツ、アメリカの順となっている(表3-1参照)。

(1) イギリス(国際開発省、Department for International Development: DFID)

イギリス政府は2002年の国際開発法(International Development Act 2002)において、貧困削減を開発援助の目的として明記し、開発援助の定義を1)持続可能な開発を助長すること、2)人々の福祉改善を目的とした援助、とした。

開発援助はDFIDが担当し、主たる援助形態は技術協力を含む贈与である。援助に占める国際機関への援助の比率は約半分と高く、中でもEUを通じた援助が過半数を占めるのも大きな特徴である。DFIDは、全援助対象国についてCountry Strategy Paper(CSP)を作成、3年ごとに改訂している。1998年に策定された対ネパールCSPでは、開発援助の最終目標(Goal)として、10~20年間で大幅な貧困削減を実現すること、また、5~10年以内に主要指標を向上させることを挙げている。援助重点分野は、「ガバナンス」、「人間開発」、「農村地域の生活向上」、「貧困分析」、「ジェンダー」、「自然資源管理」となっている。

DFIDによる2000年度の援助実績は、23百万ドルであり、デンマークに次いで第3位である。

(2) デンマーク(デンマーク国際開発援助、Danish International Development Assistance: DANIDA)

デンマーク政府は、2000年にPartnership 2000を発表し、開発援助の最重点目標を貧困削減と位置づけ、貧困削減を重視した経済成長による持続的開発の促進を目標に掲げた。また、貧困削減の横断的テーマ

⁷ UNDPはネパールの地方分権化過程において積極的なリーダーシップを発揮し、郡レベルの計画・管理能力は著しく向上した、と評価している。

⁸ PDDPの実施郡は次の30郡である(1999年現在)。Achham, Baitadi, Dadeldhura, Kailali, Kanchanpur, Banke, Dailekh, Dang, Jajarkot, Pyuthan, Rukum, Salyan, Baglung, Gorkha, Kapilbastu, Kaski, Lamjung, Manang, Myagdi, Mustang, Nawalparasi, Palpa, Parbat, Rupandehi, Syanja, Tanahu, Bhaktapur, Chitwan, Kavre, Nuwakot

⁹ LGPの実施郡は次の30郡である(1999年現在)。Darchula, Bajura, Bajhang, Rasuwa, Sindhupalchok, Lalitpur, Parsa, Mahottari, Dhanusa, Siraha, Sunsari, Morang, Tehrathum, Dhankuta, Udaypur, Khotang, Sindhuli, Ramechhap, Sankhuwasabha, Dolakha, Bardiya, Bara, Rautahat, Siraha, Saptari, Jhapa, Solukhumbu, Okhaldhunga, Makwanpur, Dhading

として、開発プロセスにおける男女の参加機会の平等、人権の擁護、民主化教育を挙げている。

二国間援助については、支援対象国および支援分野を絞りこみ、セクター・プログラムを中心とした援助を実施している。なお、1989年度から援助は全額贈与となっている。ネパールは開発支援重点対象国（プログラム・カントリー）15カ国のうちの一つに位置づけられている。開発支援重点対象国への援助額は、ガバナンスの改善と人権擁護の進展を見極めつつ、相手国政府のキャパシティと貧困削減への自助努力を重視し決定される。これにより、ネパールに対しては、行財政改革が遅れていることから今後は援助額を減減する旨発表されている。

対ネパールの援助重点分野は、「教育」、「環境保全・自然資源管理」、「グッド・ガバナンスと民主化」である。

2000年度の対ネパール援助実績は25.0百万ドルであり、日本に次いで第2位を占めている。

(3) ドイツ（ドイツ技術協力公社、Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit : GTZ）

ドイツ政府は開発協力を、国際的な政治・社会・経済危機からの脅威を未然に防ぐ、あるいはそのための解決する手段と位置づけ、2001年に発表されたPoverty Reduction--A Global Responsibilityにおいて、開発援助の最重点目標を貧困削減とした。

開発援助予算の8割は経済協力開発省（Federal Ministry for Economic Cooperation and Development: BMZ）に計上される。そのうち約65%が二国間援助に配分され、技術協力についてはドイツ技術協力公社（GTZ）が担当している（なお、資金協力については復興開発金融公庫（KfW）が行っているが、途上国関連の業務は2000年度のコミットメントベースで総事業の6%にすぎない）。

GTZは、援助重点分野として、土地利用、農業、緊急援助等15のセクターをあげている。対ネパールの援助重点プログラムは、「水力発電と再生可能エネ

ルギーなどのインフラ整備」、「都市開発と地方自治体の強化」、「地域開発の促進と農業開発と森林管理」、「経済セクターの強化（特に民間セクター）」、「保健と家族計画」である。

2000年度の対ネパール援助実績は21.8百万ドルである。

(4) アメリカ（米国国際開発庁、U.S. Agency for International Development: USAID）

アメリカ政府は、開発援助の重点分野として1)グローバル開発アライアンス（GDA: Global Development Alliance）、2)経済成長と農業開発（economic growth and agriculture）、3)保健（global health）、4)紛争予防と開発に向けた救援活動（conflict prevention and development relief）を挙げている。

二国間援助は資金協力、技術協力ともに基本的にUSAIDが担当している。USAIDの戦略目標は、裾野の広い経済成長、持続的な環境保全、人口と保健、教育を通じた人材育成、および民主化とガバナンスの改善である。援助対象国は140カ国以上が位置づけられているが、上位10カ国に全援助の41%が集中している。

対ネパール援助戦略であるStrategic Plan 2001-2005では、「平等な成長のためのガバナンス改善」を援助の基本の柱（Integrating Theme）として挙げている。援助重点分野は「保健」、「水力発電」、「ガバナンス」を掲げ、戦略的な開発目標（Strategic Objectives: SO）として、「人口の抑制および保健の向上」、「環境・社会的に持続可能な水力発電開発における民間セクターの参画促進」、「ガバナンス改善（天然資源管理組織の能力向上、社会組織の社会活動への一層の参画）」、「森林と高価値作物の持続的生産と販売の向上」および「女性のエンパワーメント（識字率向上、法的権利強化、経済活動参加）」を挙げている。

2000年度の対ネパール援助実績は16百万ドルである。

参考資料2 - 1 日本以外の二国間援助国の重点分野

イギリス	「ガバナンス」、「人間開発」、「農村地域の生活向上」、「貧困分析」、「ジェンダー」、「自然資源管理」
デンマーク	「教育」、「環境保全・自然資源管理」、「グッド・ガバナンスと民主化」
ドイツ	「水力発電と再生可能エネルギーなどのインフラ整備」、「都市開発と地方自治体の強化」、「地域開発の促進と農業開発と森林管理」、「経済セクターの強化（特に民間セクター）」、「保健と家族計画」
アメリカ	「人口の抑制および保健の向上」、「環境・社会的に持続可能な水力発電開発における民間セクターの参画促進」、「ガバナンス改善（天然資源管理組織の能力向上、社会組織の社会活動への一層の参画）」、「森林と高価値作物の持続的生産と販売の向上」、「女性のエンパワーメント（識字率向上、法的権利強化、経済活動参加）」

第3章 NGOによる援助動向

長田 博

1999年度のネパールのODA受取額は4.146億ドルであり、うち5.8%にあたる2,400万ドルが国際NGOを通じたものである。国際NGOの中ではPlan International (PLAN) が2,410万ドルの26.9%にあたる650万ドルを占め、次いで、United Mission to Nepalが16.1% (390万ドル)、Friedrich Naumann Foundationが14.9% (360万ドル)で、この3団体で約58%を占めている(表3-6参照)。

国際NGOは特に地域開発に力を入れ、援助額2,410万ドルの約半分にあたる1,178万ドルを向けている。地域開発分野については、マルチでは1,065万ドル、バイでは1,036万ドルをシェアしていることと比較すると、国際NGOが地域開発分野協力で多大な位置を占めていることが分かる。次いで、保健医療分野(427万ドル)、産業分野(357万ドル)で援助を展開している。多国間、二国間援助で援助額が大きいエネルギー分野、運輸交通分野での協力は無い。

ネパールにおけるNGO活動は、「社会福祉法2049」のもと社会福祉協議会(Social Welfare Council: SWC)によって監理されている¹⁰。社会福祉法2049に

よると、国際NGOがネパールで活動を行うにあたっては、まずSWCに申請を行い、許可を得る必要がある。SWCは国際NGOとローカルNGOの「リンク役」も担っており、持続性を求め、費用対効果を図るために、国際NGOはローカルNGOをパートナーとして活動を実施すべきだとしている。

2000年10月時点でSWCに登録されている国際NGOは92団体である。このうちアメリカが最も多く28団体で、日本は12団体である¹¹。ローカルNGOを含めると約12,200団体がSWCに登録している¹²。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。

日本にあるネパールNGO連絡会(Nippon Nepal NGO Network: NNNN)¹³によると同連絡会の会員である日本のNGOは52団体である。しかし、会員にはなっていないもののネパールを対象に活動しているNGOは100団体以上にのぼり、いわゆる「一人NGO」を含めると、実際は把握できない程多数の日本のNGOが様々な分野でネパールを支援している。

表3-6 主要国際NGOを通じたネパールへのODA額および割合(1999年)

国際NGO	援助額(百万ドル)	割合(%)
Plan International	6.5	26.9
United Mission to Nepal	3.9	16.1
Friedrich Naumann Foundation	3.6	14.9
Action Aid	2.4	9.8
International Nepal Fellowship	1.8	7.6
その他のINGOs	5.9	24.6
合計	24.1	100

出所: UNDP (2000)

¹⁰ SWCによると国際NGOの活動分野は11分野(地域開発、保健医療、教育、子どもの福祉、障害者支援、女性支援、横断分野、モラル開発、環境開発、青少年活動、HIV/エイズ)に分類されており、ローカルNGOの活動分野はこれらの中の横断分野を除く10分野に分類されている。

¹¹ SWC (2000)

¹² 「第1次現地調査」時のSWCからのヒヤリングに基づく。

¹³ 1993年に発足。ネパールでの国際協力活動に携わる日本のNGOの緩やかなネットワークの形成、ノウハウ・情報の交換と共有、相互協力の促進により、NGO活動の質的向上を目指す。

BOX 3 - 1 日本 - ネパールNGO会議 (2000年8月)

日本 - ネパールNGO会議は、2000年8月にカトマンドゥで開催された。主催はネパールNGO連絡会 (NNNN) であり、日本のNGO15団体、SWC、ユネスコが参加し、前駐日ネパール大使も招かれた。目的は、SWCとの情報の共有化を図ること、ネパールのNGOと日本のNGO間で意見交換を行い協力体制を構築することであった。

日本のNGOは、援助を成功に導くためには、『フィールドワーク 判断 計画 実行 評価』のプロセスが不可欠である旨言及し、コミュニティに入り込んで現地の状況を把握した上で協力体制を築くことをまず検討する必要性があると強調した。ネパールNGO連絡会は、政府の協力が行き届かない地域こそNGOが協力を展開すべきだとし、現地に根付いたNGOの長所について言及した。また併せて、援助を実施する際には国内のリソースを十分活用することが重要であるとし、持続性無しには発展の実現は困難である旨述べた。

日本 - ネパールNGO会議では、地域の人々のself-relianceこそがドナーと地域住民との間の共通の目的であり、地域の独立のためにはある時点でのNGOの撤退が必要だとの結論で一致した。

このような会議は初めての試みであり、NGOとSWCの関係改善や協調を示す象徴的な動きである。関係者からは定期的な開催を望む声が高い。

参考文献

外務省経済協力局編 (2000) 『わが国の政府開発援助』
下巻

外務省 (2002) 『政府開発援助 (ODA) 白書 - 2001年
版』

国際協力事業団 (2002) 「先進国および国際援助機関
調査」内部資料

OECD (2000;2001) *Geographical Distribution of
Financial Flows to AID Recipients*. OECD.

Social Welfare Council (SWC) (2000) *International
Non-Governmental Organizations under Affiliation
with SWC*. Kathmandu: SWC.

UNDP (2000) *Nepal: Development Cooperation Report
2000*. Kathmandu: UNDP Nepal

HMG/UNDP (2000) *Nepal's Development Partners-
profiles of cooperation programmes*. Kathmandu:
Nepal.

ADBホームページ

(<http://www.adb.org/documents/Caps>)

DANIDAホームページ

(<http://www.um.dk/english/dp/ba/asp>)

GTZホームページ

(<http://www.gtz.de/english/index.asp>)

UNDPホームページ

(<http://www.undp.org/np/CCF2>)

USAID (2000) ホームページ *Strategic Plan 2001-2005*

(<http://www.usaid.gov/np/program.htm>)

World Bankホームページ

(<http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS>)