ネパール国
連邦制・地方分権に係る
情報収集・確認調査

ファイナルレポート

2021 年 7 月

独立行政法人
国際協力機構（JICA）

アイ・シー・ネット株式会社

南ア
JR
21-032

正誤表

ネパール国連邦制・地方分権に係る情報収集・確認調査ファイナルレポート

頁	該当箇所	【誤】	【正】
27	表 3-23 予算額のトレンドの表外「単位」	1000 万ネパールルピー	10 億ネパールルピー
28	表 3-25 予算と実際の支出（2018/19 年度）の表外「単位」	1000 万ネパールルピー	10 億ネパールルピー
29	表 3-26 予算と実際の支出（2019/20 年度）の表外「単位」	1000 万ネパールルピー	10 億ネパールルピー

目　次

1 はじめに 1
1.1 背景 1
1.2 目的 1
1.3 調査の範囲 1
2 ネパールの政策と制度の移行 3
2.1 ネパールの社会経済発展 3
2.2 ネパール地方分権化の歴史の概略 5
2.3 連邦制への移行 5
3 ネパール連邦制下の政策と制度 11
3.1 三層政府の構造・機能・役割 11
3.2 開発計画 16
3.3 予算管理 22
3.4 事業管理 29
3.5 人事管理 39
3.6 立法 44
3.7 司法 47
3.8 ジェンダー平等・社会的包摂 50
3.9 市民参加 54
4 連邦制下の各セクターの行政サービス 57
4.1 地方道路セクター 57
4.2 農業セクター 67
5 連邦制下のガバナンスプログラムと開発パートナー 76
5.1 ネパール政府の開発協力政策 76
5.2 州・地方政府の支援体制 77
5.3 PLGSP 枠組みの外で実施中のガバナンス事業 81
5.4 ガバナンス支援のマッピング 83
6 JICA 支援のガバナンス事業 85
6.1 JICA 支援ガバナンス事業のアウトプットとアウトカム 85
6.2 JICA 支援ガバナンス事業の教訓 89
7 連邦制下の準国家政府の現状 95
7.1 第 1 州政府 95
7.2 ランゲリ市 100
7.3 ガウリガンジ村 104
7.4 バグマティ州政府 110
7.5 ブダニールカンタ市 116
7.6 スンコシ村 124
8 新型コロナ感染の影響と政府の対策 130
8.1 社会経済に対する新型コロナ感染の影響 130
8.2 新型コロナ感染に対する連邦政府の対策 135
8.3 州レベルでの新型コロナ感染の影響と対策 138
9 今後の協力の方向性 142

9.1 連邦制移行後の現状と課題 142
9.2 JICA の協力の方向性 147
9.3 その他 158
文献リスト 159

表一覧

表 2-1　ネパールの社会経済発展　1990 年-2018 年 3
表 2-2　ネパールの地方自治と地方分権化に関する主要な出来事 5
表 2-3　新憲法の全体構成 6
表 2-4　新憲法を施行する主要な法律と制定状況 8
表 3-1　新憲法下の行政区分 11
表 3-2　連邦・州・地方政府の各府の名称 11
表 3-3　連邦政府の専管権限リスト 13
表 3-4　州政府の専管権限リスト 14
表 3-5　地方政府の専管権限リスト 14
表 3-6　連邦・州政府の共管権限リスト 15
表 3-7　連邦・州・地方政府の共管権限リスト 15
表 3-8　連邦レベル定期計画策定ステップ 19
表 3-9　州レベル定期計画策定ステップ・スケジュール 19
表 3-10　地方レベル定期計画策定ステップ・スケジュール 19
表 3-11　連邦レベル年間計画策定ステップ・スケジュール 20
表 3-12　州レベル年間計画策定ステップ・スケジュール 21
表 3-13　地方レベル年間計画策定ステップ・スケジュール 21
表 3-14　2018/19 年度各州の財源 23
表 3-15　連邦政府、州政府、地方政府の徴税権 23
表 3-16　州・地方政府間の税率、徴税、歳入分与 24
表 3-17　連邦・州・地方政府間の歳入分与　付加価値税、消費税 24
表 3-18　税外収入に関する連邦・州・地方政府の徴収権限 24
表 3-19　2019/20 年度交付金額 24
表 3-20　均等化交付金の算定式 25
表 3-21　連邦政府の予算カレンダー 26
表 3-22　州政府の予算カレンダー 26
表 3-23　予算額のトレンド 27
表 3-24　連邦政府の財政赤字トレンド 28
表 3-25　予算と実際の支出（2018/19 年度） 28
表 3-26　予算と実際の支出（2019/20 年度） 28
表 3-27　事業管理の各アクターの役割と責任 31
表 3-28　モニタリング・評価に関する委員会メンバー 32
表 3-29　州レベルのモニタリング・評価委員会のメンバー 33
表 3-30　地方政府・区レベルのモニタリング・監督委員会のメンバー 34
表 3-31　事業優先付けの基準 36
表 3-32　事業準備状況評価の基準 36
表 3-33　連邦政府のモニタリング・評価に関する会合の時期 37
表 3-34　州政府のモニタリング・評価に関する会合の時期 37
表 3-35　2019 年 3 月 28 日時点の人事調整状況 42
表 3-36　連邦議会の委員会 45
表 3-37　州議会により制定された法令 47
表 3-38　司法委員会の管轄範囲 49
表 3-39　憲法 27 章の各種委員会の現況 52
表 3-40　その他の委員会の現況 53

表 4-1　州・地方道路建設の費用負担 57
表 4-2　州ごとの地方道路網（単位：km） 59
表 4-3　州政府 MoPID と TID の職員の配置状況 60
表 4-4　地方道路とその他インフラに関する州の予算 60
表 4-5　バグマティ州の地方道路の進捗状況と成果（2018 年～2021 年） 61
表 4-6　州レベルの地方道路に関する主な成果 61
表 4-7　郡レベル IDO の職員の配置状況 62
表 4-8　郡レベル IDO の予算（2019/2020 年度） 63
表 4-9　地方政府の道路とその他インフラ開発サブセクションやユニットの職員配置状況 63
表 4-10　地方道路とその他インフラに関する地方政府予算 64
表 4-11　地方政府の地方道路・インフラに関する主な成果 65
表 4-12　州政府 MoLMAC と ADD の職員の配置状況 69
表 4-13　農業に関する州の予算 69
表 4-14　州レベルの農業に関する主な成果 70
表 4-15　郡レベルの AKC の職員の配置状況 71
表 4-16　郡レベル AKC の予算（2019/2020 年度） 71
表 4-17　地方政府の農業課や農業サブセクションやユニットの職員配置状況 72
表 4-18　地方政府の農業開発に関する予算 73
表 4-19　地方政府の農業開発に関する主な成果 73
表 5-1　支援スキームに関するネパール政府方針の要点 76
表 5-2　LGCDP 及び LGCDP2 の概要 77
表 5-3　PLGSP の概要 79
表 5-4　2020/21 年度 PLGSP の優先活動進捗 81
表 5-5　州・地方レベルの開発パートナー支援ガバナンスプロジェクト 81
表 5-6　開発パートナー支援プロジェクト・プログラムマッピング 84
表 7-1　第 1 州概要 95
表 7-2　第 1 州州議会により可決された法令 98
表 7-3　ランゲリ市概要 100
表 7-4　ランゲリ市の市民参加を確保するための諸委員会の現状 104
表 7-5　ガウリガンジ村基礎情報 105
表 7-6　ガウリガンジ村議会による制定法令 107
表 7-7　ガウリガンジ村政府の司法委員会実績 108
表 7-8　ガウリガンジ村の市民参加を確保するための諸委員会の現状 109
表 7−9　バグマティ州概要 110
表 7-10　バグマティ州議会により制定された法令 114
表 7-11　ブダニールカンタ市概要 116
表 7-12　ブダニールカンタ市の歳入動向 118
表 7-13　2019/20 年度ブダニールカンタ市税収の内訳 118
表 7-14　2019/20 年度ブダニールカンタ市税外収入の内訳 118
表 7-15　年度ブダニールカンタ市交付金額の内訳 118
表 7-16　ブダニールカンタ市予算執行率の傾向 119
表 7-17　ブダニールカンタ市議会により制定された法令 121
表 7-18　ブダニールカンタ市司法委員会の実績 122
表 7-19　ブダニールカンタ市の市民参加を確保するための諸委員会の現状 123
表 7-20　スンコシ村概要 124

表 7-21　スンコシ村議会により制定された法令 127
表 7-22　スンコシ村の市民参加を確保するための諸委員会の現状 128
表 8-1　新型コロナ感染で影響を受けた人々や企業に対する支援策 137
表 8-2　州ごとの新型コロナ感染者数・死亡者数・感染経路（2021 年 4 月 20 日時点） 138
表 8-3　州ごとの新型コロナ対策に向けた公衆衛生インフラ整備 141
表 9-1　ガバナンスと行政サービスの主要課題 145
表 9-2　JICA の協力の方向性 147
表 9-3　JICA 支援の方向性、支援分野の課題、他ドナーの支援、JICA の強み 149

図一覧

図 3-1　事業形成・事前評価・事業選定と優先順位付けの 3 段階 35
図 6-1　ガバナンス分野の JICA 支援による技術協力プロジェクト 85
図 6-2　プロジェクト実施管理と地方ガバナンスに関する教訓分析の枠組み 90
図 8-1　日ごとコロナ感染者数（人口百万人あたり） 130
図 8-2　ネパールの実質経済成長率 2007-2026 131
図 8-3　有効雇用の減少（経済活動人口に占める減少の割合）2020 年 132
図 8-4　国際観光客のネパール到着者数 132
図 8-5　政府の歳入・歳出・債務のトレンド 133
図 8-6　育児世帯の所得　2020 年 5 月-2021 年 1 月 133
図 8-7　子供はどこで、どのように学ぶのか：2020 年 10 月-2021 年 1 月 134
図 8-8　所得グループ別の食糧不足 135
図 8-9　2020 年ネパールの人々の移動パターンの変化 136
図 8-10　ネパールと近隣諸国の Covid-19 厳格性指標 136
図 8-11　コロナ感染予防接種を最低 1 回受けた人口が総人口に占める割合（%） 138
図 8-12　ネパールの累積コロナ感染者数 140

現地語一覧

Gaunpalika	Rural municipality	村政府
Jaat	Endogamous groups in caste system	ジャート（カースト・民族等のグループの呼称）
Janadolan	People’s movement	民主化運動
Mahanagarpalika	Metropolitan city	大都市
Muluki Ain	General code	ムルキアイン（一般法典）
Muluki Samhita	General and civil code	一般法・民法

Nagarpalika	Municipality	市または市役所
Panchayat	Village council	パンチャーヤト（王制・国王親政制度）
Samudayik Bikas Tatha Hariyali Ayojana (SABIHAA)	Community Development and Forest/Watershed Conservation Project	村落振興･森林保全計画プロジェクト
Upamahanagarpalika	Sub-metropolitan city	準大都市

謝　辞

本報告書は、国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）が実施した「ネパール国連邦制・地方分権化に係る情報収集・確認調査」の調査結果をまとめたものである。

JICA 南アジア部の川谷暢宏、日浅美和、後藤幸子、斎藤学、石立郁美、大堀智子、手塚咲子が本調査全体を主導して運営管理し、加藤敏恭、房前理恵、徳良淳、島田俊子、Ganga Awasthi、Jagannath Adhikari、Prakash Rai から構成されるアイ・シー・ネット・コンサルタントチームが本調査の実施を支援した。

調査チームは、本調査に多くの時間と貴重な情報を提供してくださった多くの皆様に大変お世話になった。

調査チームは、調査の初期段階にネパール国連邦総務省次官補 Amit Lamsal 氏と面談し、調査範囲や内容に関する貴重な洞察とご助言をいただいた。また、JICA ネパール事務所の朝熊由美子所長、横田健太郎次長、永見光三次長、江原由樹次長、松田徳子企画調査員（本調査担当）、溝端悠企画調査員（本調査担当）、Nama Raj Adhikari プログラムオフィサー（本調査担当）から、有用なご指導とアドバイスをいただいた。また、同事務所で各セクターを担当する多くの所員、調査員、専門家の皆様と面談し、貴重な情報と洞察を提供いただくことができた。

本調査で実施した第１州とバグマティ州を対象とする州・地方政府実態調査では、多くの州・地方政府職員が調査チームの対面と電話による面談に時間を割いてくださった。政府職員の皆様のご支援なしには、この実態調査を完了できなかったであろう。調査チームは Sherdhan Rai 第 1 州首相（Chief Minister）、Dormani Poudel バグマティ州首相を表敬訪問し、貴重なご意見をいただいた。また、第１州とバグマティ州の各主席次官（Principal Secretary）である Suresh Adhikari 氏と Toyam Ray 氏、そして Dilip Kumar Agrawal ランゲリ市長、Baburaja Shrestha ガウリガンジ村議長、Uddhav Prasad Kharel ブダニールカンタ市長、Deepa Bohora スンコシ村議長に面会し、本調査へのご支援を仰いだ。これらの皆様の寛容なご支援により、調査チームは各州・地方政府のガバナンス分野と行政セクターを担当する各部署の多くの上級職員と面談することができた。本調査の面談で貴重な情報と洞察を共有してくださった州・地方政府職員の皆様に、この場をお借りして、心より感謝を申し上げる。

略語一覧

ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
ADD	Agriculture Development Directorate	農業開発局
ADS	Agricultural Development Strategy	農業開発政策
A2J	Enhancing Access to Justice through Institutional Reform Project	制度改革を通じた司法アクセス強化プロジェクト
AKC	Agriculture Knowledge Center	農業知識センター
BMIS	Budget Management Information System	予算管理情報システム
CDF	Constituency Development Fund	選挙区開発基金
CEHRD	Center for Education and Human Resource Development	教育人材開発センター
CIDA	Canadian International Development Agency	カナダ国際開発庁
COMCAP2	Strengthening Community Mediation Capacity for Peaceful and Harmonious Society Project Phase 2	コミュニティ内における調停能力強化プロジェクト
CSO	Civil Society Organization	市民社会組織
DANIDA	Danish International Development Agency	デンマーク国際開発庁
DAO	District Agriculture Office	郡農業事務所
DCC	District Coordination Office	郡調整委員会
DFAT	Department of Foreign Affairs and Trade (of the Australian Government)	（オーストラリア）外務・貿易省
DFID	Department for International Development (of the government of the United Kingdom)	（イギリス）国際開発省
DoA	Department of Agriculture	農業局
DOLI	Department of Local Infrastructure	地方インフラ局
DOLIDAR	Department of Local Infrastructure Development and Agricultural Roads	地方インフラ開発農業道路局
EU	European Union	欧州連合

FCNA	Federalism Capacity Needs Assessment	連邦キャパシティニーズアセスメント
FCSA	Federal Civil Service Act	連邦公務員法
FDO	Forest Directorate Office	森林管理部
FG	Federal Government	連邦政府
FMIS	Financial Management Information System	財務マネジメント情報システム
FY	Fiscal Year	財政年度
GeMSIP	Gender Mainstreaming and Social Inclusion Project	ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト
GESI	Gender Equality and Social Inclusion	ジェンダー平等・社会的包摂
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	ドイツ国際協力公社
GoN	Government of Nepal	ネパール政府
HRM	Human Resource Management	人事管理
IDO	Infrastructure Development Office	インフラ開発事務所
ILGT-CERA	(Project for) Improving Local Governance Training through Capacity Enhancement on Research and Analysis	調査分析能力の強化を通じた地方行政研修の質向上プロジェクト
IPF	Innovative Partnership Fund	革新的パートナーシップ基金
IPFMRP	Integrated Public Financial Management Reform Project	統合公共財政管理改革プロジェクト
JT	Junior Technician	農業普及員
JTA	Junior Technical Assistant	普及補助員
LCSA	Local Civil Service Act	地方公務員法
LDTA	Local Development Training Center	地方開発研修学院
LG	Local Government	地方政府
LGCDP	Local Governance and Community Development Program	地方自治・コミュニティ開発プログラム
LGOA	Local Government Operation Act	地方政府運営法
LISA	Local Government Institutional Capacity Self-Assessment	地方政府組織能力自己評価
LM	Line Ministry	ライン省庁
LMBIS	Line Ministry Budget Information System	省庁予算管理システム

MDAC	Ministry Level Development Action Committee	関係省庁レベル開発行動委員会
MoALD	Ministry of Agriculture and Livestock Development	農業・畜産開発省
MoEAP	Ministry of Economic Affairs and Planning (of Provincial Government)	州経済計画省
MoEST	Ministry of Education, Science and Technology	教育・科学技術省
MoFAGA	Ministry of Federal Affairs and General Administration	連邦総務省
MoFALD	Ministry of Federal Affairs and Local Development	連邦地方開発省
MoFE	Ministry of Forests and Environment	森林・環境省
MoITFE	Ministry of Industry, Tourism, Forest and Environment	産業・観光・森林・環境省
MoLMAC	Ministry of Land Management, Agriculture and Cooperative	土地管理・農業・組合省
MoPID	Ministry of Physical Infrastructure Development	インフラ開発省
MoSD	Ministry of Social Development	社会開発省
MoUD	Ministry of Urban Development	都市開発省
MoWCSC	Ministry of Women, Children and Senior Citizen	女性・子供・高齢者省
MTEF	Medium Term Expenditure Framework	中期支出枠組み
NASC	Nepal Administration Staff College	ネパール行政職員大学
NDAC	National Development Action Committee	国家開発行動委員会
NEC	National Executive Committee	国家レベル執行委員会
NPC	National Planning Commission	国家計画委員会
NPB	National Project Bank	国家事業バンク
NUGP	Nepal Urban Governance and Infrastructure Project	ネパール都市ガバナンス・インフラストラクチャープロジェクト
O&M	Organization and Management	組織・管理調査
OCMCM	Office of Chief Minister and Council of Ministers	州首相・閣僚府
OPMCM	Office of the Prime Minister and Council of Ministers	首相府

PCGG	Provincial Center for Good Governance	州グッドガバナンスセンター
PCSA	Provincial Civil Service Act	州公務員法
PCU	Program Coordination Unit	プログラム調整ユニット
PFCO	Provincial Financial Controller Office	州財務管理局
PFMRP	Public Financial Management Reform Plan	公共財政管理改革計画
PG	Provincial Government	州政府
PIIU	Provincial Program Implementation Unit	州プログラム実施ユニット
PLGSP	Provincial and Local Governance Support Program	州・地方ガバナンス支援プログラム
PLMBIS	Provincial Line Ministry Budget Information System	州省庁予算管理システム
PMAMP	Prime Minister Agriculture Modernization Project	首相農業近代化プログラム
PPA	Public Procurement Act	公共調達法
PPB	Provincial Project Bank	州事業バンク
PPC	Provincial Planning Commission	州計画委員会
PPR	Public Procurement Regulation	公共調達規則
PPSC	Provincial Public Service Commission	州公務員委員会
PSC	Public Service Commission	公務員委員会
PSP	Parliamentary Support Project	国会支援プロジェクト
PSP	Provincial Support Program	州支援プログラム
PTMP	Provincial Transport Master Plan	州輸送マスタープラン
PWMLGP	Participatory Watershed Management and Local Governance Project	地方行政強化を通じた流域管理能力向上プロジェクト
RUDP	Regional Urban Development Project	地域都市開発プロジェクト
SCC	Strengthening the Capacity of Court for Expeditious and Reliable Dispute Settlement Project	迅速かつ公平な紛争解決のための裁判所能力強化プロジェクト
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation	スイス開発協力庁
SDGs	Sustainable Development Goals	持続可能な開発目標

SEMES	Strengthening the Monitoring and Evaluation System Project	モニタリング評価システム強化計画プロジェクト
SHEP	Smallholder Horticulture Empowerment and Promotion	小規模園芸エンパワーメント・振興
SNGP	Subnational Governance Program in Nepal	ネパール準国家ガバナンスプログラム
SuTRA	Sub-national Treasury Regulatory Application	準国家財務管理アプリケーション
SWAp	Sector-Wide Approaches	セクター・ワイド・アプローチ
TID	Transport Infrastructure Directorate	輸送インフラ局
TSA	Treasury Single Account	国庫単一勘定
UNAIDS	United Nations Programme on HIV and AIDS	国連エイズ合同計画
UNCDF	United Nations Capital Development Fund	国連資本開発基金
UNDP	United Nations Development Program	国連開発計画
UNFPA	United Nations Population Fund	国連人口基金
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UNV	United Nations Volunteers	国連ボランティア
USAID	United States Agency for International Development	米国開発庁
VDC	Village Development Committee	村開発委員会

1　はじめに

1.1 背景

ネパール連邦民主共和国（以下「ネパール」という）は、120 以上の「ジャート（カースト・民族等のグループ)」から構成される多民族国家である。1996 年から 2006 年の内戦では、毛沢東主義過激派（マオイスト）によって民衆のあいだで民族意識が戦略的に広げられた。その後の長い政党間交渉の結果、ネパールは 2015 年 9 月に新しい憲法（以下「新憲法」という）を公布し、新憲法のもとで単一国家から連邦制国家に移行した。そして 2017 年に連邦・州・地方政府の総選挙を実施し、新たに選出された政府のもとで、連邦制下の移行が進められている。

ネパール政府は、連邦制のもとで公共サービス提供改善を重要な目的として掲げている。しかしながら、三層政府間の不明確な関係性、各層政府の不明確な役割・機能の分担、公共サービス提供に関する州・地方政府の不十分な行政能力などの課題に直面している。さらに、2020 年はじめから始まった新型コロナ感染大流行により、すべての３層政府は新たな課題に直面している。

国際協力機構（以下「JICA」という）は、これまでガバナンスおよび公共サービス分野の多くの事業を通じてネパールを支援してきている。JICA は、連邦制・地方分権化の現状と将来の方向性をより良く理解して取り組むべき課題を特定し、今後の JICA のネパール支援の方向性を検討する必要がある。

1.2 目的

本調査の目的は、ネパールの連邦制・地方分権化に係る基礎情報を収集・分析し、その現状と課題を把握したうえで、ガバナンスや公共サービス提供の改善に資する能力強化が必要な領域を明らかにすることにある。これを通じて、本調査が JICA の将来のネパール支援事業やプログラムの形成に必要な情報を提供することを目的としている。

1.3 調査の範囲

本調査は、2019 年 5 月に開始し、2020 年 11 月までの 1 年半にわたって実施される予定であった。しかしながら、JICA は新型コロナ禍によって引き起こされた本調査の遅延を考慮し、本調査の完了期限を 2021 年 6 月まで半年延長することを決定した。また、新型コロナ感染が拡大したため、JICA は調査方法をオンライン調査に限定して進めることを余儀なくされた。

本調査の範囲は以下のとおり。

キャパシティ・アセスメント：本調査では、以下の 3 レベルのキャパシティ（capacity）について診断を行う。1）制度－新憲法が規定する連邦制を実現するための新しい法制度の整備状況、2）組織－新しい法制度が規定する州・地方政府の役割や責任を果たすために必要とされる組織の整備状況、3）個人－連邦制下で州・地方政府公務員が職務を実行する能力。本調査では、各レベルのキャパシティについて取り組むべき課題を特定する。

ガバナンス機能：本調査では、以下のガバナンス機能の現状を診断する。1）開発計画、2）予算管理、3）事業管理、4）人事管理、5）立法、6）司法、7）ジェンダー平等・社会的包

摂（gender equality and social inclusion: GESI）、8）市民参加。これらは、政府のサービス提供を担う全セクターに共通する横断的な機能である。

公共サービスのセクター：本調査の最初のフェーズ（2019 年 5 月－2019 年 12 月）では、JICA が関心を持つ公共サービスを提供する以下のセクターの情報を収集し現状を分析した。1）道路・農村インフラ、2）農業・農村開発、3）教育、4）森林・土壌保全、5）廃棄物管理。この調査結果は、インテリムレポートで報告された。その後のフェーズでは、地方道路と農業の２つのセクターに絞り込んで、より詳細に現状を把握するための調査を行った。

開発パートナー支援：上記の調査項目に加えて、JICA のこれまでのガバナンス分野の協力事業に対して連邦制移行が与えた影響を分析し課題を抽出した。さらに他開発パートナーのガバナンス部やの支援事業やプログラムを把握し、将来の JICA 支援事業の立ち位置について分析した。

調査方法：本調査では、ネパール政府や開発パートナー、学術研究機関、非政府組織（Non-Government Organizations: NGOs）などが公表した法律や規制などの文書、調査研究、報告書などをレビューし分析した。調査にあたっては、既存の知識を活用し調査の重複を避けた。また、本調査では、主要な関係者の面談調査を行い、各トピックに関する理解の適切性や正確さを確認しつつ、理解を深めた。

3 フェーズの調査：本調査では、以下の 3 フェーズを実施した。1）連邦政府の法律や連邦制・地方分権化の文献レビュー、2）州・地方政府実態調査、3）調査結果のまとめと提案。上記 2）の州地方政府実態調査では、第 1 州とバグマティ州の州政府、および各州内から選ばれた各 2 つの地方政府をケーススタディとして取り上げ調査を行った。

本調査の州・地方政府実態調査は、2019 年 9－10 月に第 1 回、2021 年 3－4 月に第 2 回を実施した。第 1 回調査では、対象政府の担当職員に面談し詳しく実態を聞き取ることができた。残念ながら、第 2 回調査では新型コロナ感染のため面談調査を行うことができなかったため、オンライン調査のみで実施した。

本レポートの構成は以下のとおりである。

第 2 章は、ネパールが連邦制に移行した背景を理解するための基礎情報をまとめる。ここでは、ネパールの社会経済発展、地方分権化と地方自治の歴史、新憲法の概要、新憲法下の法整備状況をまとめる。第 3 章は、新憲法で定められた連邦制下のガバナンス構造および主要な制度、すなわち三層政府を構成する行政府、立法府、司法府について説明する。第 4 章は、連邦制移行が地方道路と農業セクターの公共サービスに与えた影響と、政府が直面する課題をまとめる。第 5 章は、他開発パートナーによるガバナンスプログラムや事業を概観し、第 6 章では JICA によるガバナンス分野の主要な協力事業をレビューする。第 7 章では、ケーススタディとして第 1 州とバグマティ州で 2 回実施した州・地方政府実態調査の結果を説明する。この実態調査では、各州それぞれについて、州政府、1 つの市（urban municipality）、1 つの村（rural municipality）を選定して調査を実施した。第 8 章では、新型コロナ感染のネパールへの影響と政府の政策対応についてまとめる。最後の第 9 章では、調査結果全体を踏まえて、JICA の今後の協力の方向性を提案し、連邦制国家ネパールで支援を行う際の留意点についてまとめた。

2　ネパールの政策と制度の移行

2.1 ネパールの社会経済発展

ネパールの民主的統治への移行は 20 世紀半ばから始まった。1990 年の民主化運動（Janandolan）は複数政党民主制に向けた特筆すべき進展であり、1990 年憲法は、立憲君主制に基づく複数政党議会システムに向けた道筋をつけた。しかしながら、この進展は多くのネパール国民にとって、満足からかけ離れた状況にあった。なぜなら、政治経済の権力は少数の支配エリート層に集中したままである一方で、大多数のネパール国民は生活水準の改善を実感することができない状況が続いていたからである。とりわけ、社会的弱者である女性、不可触民（Dalit または Untouchables）、先住民、低地インド系住民（Madhesi people）、イスラム教徒、遠隔地住民などは、引き続き発展の恩恵から疎外されたままであった。こうした状況を背景として、ネパールは 1990 年代半ばに内戦に突入した。10 年間に及ぶ内戦の後、2006 年 11 月 21 日に、対立関係にあった主要な政党は包括的和平合意を締結した。この内戦終結後さらに 10 年間におよぶ政党間の闘争と交渉が続いたものの、ネパールは 2015 年に新しい憲法を採択した。続いて 2017 年に全国で総選挙を実施し、連邦・州・地方の各政府の代表を選出した[1]。

ネパールは 1990 年代から政治的な紛争と社会不安が続いたが、過去 30 年のあいだに一定の社会経済発展を達成した(表 2-1 参照)。一日あたり 1.9 ドル以下で生活する貧困者数は、2003 年の全人口 46 パーセントから 2010 年には 25 パーセントに減少した。一人あたり国民総所得は 1990 年から 2018 年にかけて、5 倍近く上昇した。出生時の平均余命は 1990 年には 54 歳であったが、2018 年には 70 歳まで上昇した。5 歳以下の死亡率は 1990 年に 1000 出生数あたり 140 人であったが、2018 年には 32 人まで大きく減少した。中等学校就学率は 1990 年から 2010 年にかけて２倍近く増加した。産業構造は、伝統的な農林水産業から製造業やサービス業に徐々に移行しつつある。この傾向は、これら伝統的な産業の付加価値が国民総生産（GDP）に占める割合が 1990 年の 49 パーセントから 2018 年には 26 パーセントにまで減少したことが示している。

表 2-1　ネパールの社会経済発展　1990 年 - 2018 年

	1990	2000	2010	2018
概要				
総人口(millions)	18.91	23.94	27.01	28.09
人口成長率 (年率%)	2.5	1.8	0.5	1.7
総面積(平方キロメートル) (thousands)	147.2	147.2	147.2	147.2
人口密度 (土地面積 1 平方キロメートルあたり)	132.2	167	188.4	195.9
国家貧困線以下の貧困率(総人口に占める貧困者数の割合%)	..	..	25.2	..
一日 1.9 ドル以下の貧困率(2011 年購買力平価) (総人口に示す貧困者数の割合%)	..	46.1	25	..
国民総所得、アトラス法(名目米ドル) (billions)	3.92	5.41	14.61	26.95
一人当たり国民総所得、アトラス法(名目米ドル)	210	230	540	960
人々				

[1] Jha (2014) を参照。

	1990	2000	2010	2018
出生時平均余命(年数)	54	62	68	70
出生率(女性一人当たり)	5.2	4	2.5	2
熟練保健スタッフを伴う出生数 (全体の割合%)	7	12	36	58
5 歳以下死亡率(1000 出生当たり死亡者数)	140	81	47	32
低体重児率(5 歳未満児に占める割合%)	..	43	29.1	27
はしか予防接種率(12－23 ヵ月乳児数に対する%)	57	71	86	91
初等教育総修了率(年齢人口に対する%)	52	67	104	122
総初等教育就学率(%)	111	119.4	144.5	143.9
総中等教育就学率(%)	33	36	58	74
総初等中等教育就学の男女平等指数 (GPI)	1	1	1	1
環境				
森林面積(平方キロメートル) (‘000)	48.2	39	36.4	36.4
年間総淡水取水率 (% of internal resources)	..	4.8	4.8	..
都市人口成長率(年率%)	6.1	5.9	2.5	3.7
エネルギー利用(kg of oil equivalent per capita)	306	339	378	..
二酸化炭素(CO2)排出量(metric tons per capita)	0.03	0.13	0.19	..
電力消費量(kWh per capita)	35	59	103	..
経済				
国内総生産（GDP）(current US$) (billions)	3.63	5.49	16	28.81
国内総生産（GDP）成長率(annual %)	4.6	6.2	4.8	6.3
物価上昇率 GDP deflator (annual %)	10.7	4.5	15.1	7.1
農林水産業付加価値(% of GDP)	49	38	33	25
製造業（建設業を含む）付加価値(% of GDP)	15	21	14	13
財サービス輸出(% of GDP)	11	23	10	9
財サービス輸入(% of GDP)	22	32	36	46
総資本形成(% of GDP)	18	24	38	52
歳入（贈与を除く）(% of GDP)	8.4	10.6	14.9	23.2
純貸付(+) / 純借入 (-) (% of GDP)	..	..	-1.4	-3.1
政府と市場				
企業設立に必要な時間(days)	..	31	31	19
金融セクターによる国内貸付(% of GDP)	28	40.8	67.4	102.2
税収入(% of GDP)	7	8.7	13.4	21
携帯電話加入率(per 100 people)	0	0	34	139.4
個人インターネットアクセス(% of population)	0	0.2	7.9	34
グロバール化				
商品貿易額(% of GDP)	24	43	37	50
総対外債務ストック(DOD, current US$) (millions)	1,627	2,878	3,789	5,478
総債務返済率(% of exports of goods, services and primary income)	15	7.6	10.6	8.5
純移民数(thousands)	76	-773	-2,040	209
個人送金受取(current US$) (millions)	55	111	3,464	8,064
海外直接投資(純流入) (BoP, current US$) (millions)	6	0	88	161
公的開発援助(純受取) (current US$) (millions)	422.8	386.4	814.4	1,258.40

出所: 世界開発指標データベース

2.2 ネパール地方分権化の歴史の概略

ネパールの地方分権化と地方自治のはじまりは 1950 年代に遡る。その後 70 年間、ネパールは地方分権化と地方自治の進展と後退を繰り返し経験してきた (表 2-2 参照)。

1950 年代の民主主義の導入後、コミュニティ統治システムとしてのパンチャヤット（Panchayat）の制度化が始まった。しかしながら、王政は 1961 年にすぐに独裁体制を復活させ、1960 年代から 1980 年代にかけて、国家統制のための政府組織としてパンチャヤットを利用した。1990 年の民主化運動（Janandolan）とそれに続く民主的に選出された議会の設立は、地方分権化による地方自治への新たな関心を掻き立てた。その後、議会は 1999 年に地方自治法を制定し、草の根民主主義に法的な根拠を付与した。しかしながら、ネパールは 1996 年から 2006 年にマオイストによって引き起こされた内戦によって、再び地方自治の後退を経験する。その後、2006年の歴史的な包括和平合意の締結後、2007年に暫定憲法のもとで制憲議会（Constituent Assembly）が選出された。その後 10 年にわたる制憲議会での政党間交渉の過程で連邦制民主共和国のビジョンが結実し、制憲議会は 2015 年に新憲法を公布した。次節では、この新憲法を概観する。

表 2-2　ネパールの地方自治と地方分権化に関する主要な出来事

年	地方自治と地方分権に関する出来事
1950 年代	トリブバン国王は、1951 年にはじめての暫定憲法を公布した。その後、1959 年憲法のもとで、ネパール初の民主的に選出された政府が設立された。
1960 年代－1980 年代	マヘンドラ国王は、1961 年に民主的に選出された政府を解任し、1962 年憲法のもとで独裁的で政党のないパンチャヤット制を設立した。同国王は政党の介入を許すことなく、国家統制の手段としてパンチャヤット制を利用した。
1990 年代	1990 年の民主化運動は 1990 年憲法のもとで複数政党・代表民主制の復活を導いた。パンチャヤットは村開発委員会（Village Development Committee: VDC）、市（nagarpalikas）、郡開発委員会（District Development Committee: DDC）に改称された。政府は 1999 年に地方自治法（Local Self-Governance Act）を制定し、地方分権の法的な根拠を付与し地方レベルの民主主義を強化した。
1996-2006	マオイストは内戦中、地方で選出された議員を暴力や脅迫の標的とする一方で、王政は独裁制を主張して 2002 年に選出議員の任期を終了させた。このため、地方自治制は治安問題と選出議員不在などの理由により機能不全に陥った。
2006-2015	2006 年に包括平和合意によって内戦が終わり、2007 年に制憲議会が暫定憲法を公布した。この暫定憲法のもとで地方自治制を復活させることに関する関心が再び高まった。政府は、2008 年から 2016 年にかけて、開発パートナーの支援を得て、地方自治・コミュニティ開発プログラム（Local Government and Community Development Program: LGCDP) を実施した。

出所: Whelpton (2005), Jha (2014), AusAid and Asia Foundation (2017).

2.3 連邦制への移行

2.3.1 2015 年ネパール憲法

2015 年に公布された新憲法は前文（Preamble）、35 章（Part）、308 条（Article）、9 の一覧表

（Schedule）から構成される。表 2-3 は新憲法の構成を示す。

新憲法第 1 章第 2 条は「ネパールの主権および国家権力はネパール国民に帰属する」と規定している。この条項によって長く続いた王政は正式に過去のものとなり、新憲法では主権がネパール国民にあることを宣言している。また、第 4 条では、ネパール国は「独立し、不可分で、主権を保持し、民主的で、社会主義を志向する、連邦制民主共和国である」と宣言している。

新憲法第 3 章はネパール国民の基本的権利と義務を規定している。第 16 条から第 48 条にかけて規定された基本的権利は、尊厳、自由、平等、正義、所有、宗教、教育、環境、健康を享受して生活する権利、そして、あらゆる形態の不可触民制や差別から自由である権利を含んでいる。

新憲法第 4 章は、ネパール政府の基本的な原則、政策、義務を規定している。第 50 条に規定されたネパール政府の原則は、1)公共福祉の統治制度を確立する、2)文明化され平等な社会を建設する、3)持続可能な経済発展を達成する、4)国際社会のなかで国家の尊厳を高める国際関係を進める、としている。

第 4 章第 51 条では、政府が進めるべき様々な政策を、以下の分野に関して規定している。1) 国家統一と安全、2) 政治と統治制度、3) 社会文化の転換、4) 経済・産業・商業、5) 農業と土地改革、6) 開発、7) 自然資源の保全・振興・活用、8) 市民の基本的ニーズ、9) 労働と雇用、10) 社会正義と包摂、11) 司法と刑事制度、12) 観光、13) 国際関係。

新憲法第 5 章は、政府の構造と権力の分配について詳しく規定している。第 5 章第 56 条では、ネパール連邦民主共和国の構造は連邦、州、地方の 3 層から構成される、としている。ここで、新憲法の条文では、州を通称の“Province”ではなく“State”としていることに留意しておく必要がある。本報告書では、ネパール国家（State of Nepal）を指すときのみに“State”を用いることとする。

新憲法第 5 章から第 27 章（第 57 章―第 265 条）は、憲法の下で確立されるべき政府機関の権限・構造・過程を規定している。このなかには、憲法によって設立される多くの委員会（Commission）も含まれる。新憲法の最後にある一覧表は、各州に含まれるべき郡一覧（第 4 表）および連邦、州、地方政府の権限の一覧表が記載されている（第 5－第 9 表）。これらを下表にまとめる。

表 2-3　新憲法の全体構成

前文（Preamble）	
章（Part）	**条（Article）**
1　序	1-9
2　市民権	10-15
3　基本的権利と義務	16-48
4　政府の基本的な原則、政策、義務	49-55
5　政府の構造と権力の分配	56-60
6　大統領と副大統領	61-73
7　連邦行政府	74-82

8	連邦立法府	83-108
9	連邦政府の立法手続き	109-114
10	連邦政府の財政手続き	115-125
11	司法府	126-156
12	司法長官	157-161
13	州行政府	162-174
14	州立法府	175-196
15	州政府の立法手続き	197-202
16	州政府の財政手続き	203-213
17	地方行政府	214-220
18	地方立法府	221-227
19	地方政府の財政手続き	228-230
20	連邦・州・地方レベルの相互関係	231-237
21	権力濫用調査委員会	238-239
22	会計監査院	240-241
23	公務員委員会	242-244
24	選挙委員会	245-247
25	国家人権員会	248-249
26	国家天然資源財政委員会	250-251
27	その他の委員会	252-265
28	国家安全保障に関する規程	266-268
29	政党に関する規程	269-272
30	緊急時の権限	273
31	憲法改正	274
32	その他	275-294
33	移行に関する規程	295-305
34	定義と解釈	306
35	略称、開始、廃止	307-308
一覧表（Schedule）		
1	ネパール国旗	
2	ネパール国歌	
3	ネパール紋章	
4	州および各州に属する郡	
5	連邦政府の権限	
6	州政府の権限	
7	連邦・州政府の共管権限(Concurrent powers)	
8	地方政府の権限	
9	連邦・州・地方政府の共管権限（Concurrent powers)	

出所： 2015 年ネパール憲法
注：表中の（　）は筆者が加筆した。

2.3.2 連邦制下の法制の概要

新憲法の公布によって、それが規定する三層構造の政府の構築に向けて、大規模な既存の法規や組織を再構成することが必要となる。特に重要な作業は、およそ 110 の新法を制定し、

約 300 の既存の法律を改正することである[2]。これら法律の制定と改正に加えて、新憲法や法律を運用するために必要な多くの政策、規定、規制、ガイドライン等を制定・改正する必要もある。連邦政府は、これまで、この重要かつ膨大な作業の大部分を担ってきている。以下の表 2-4 は、新憲法下の主要な法律とその制定状況をまとめている。

表 2-4　新憲法を施行する主要な法律と制定状況

番号	名称	法律の概要と制定状況
1	地方政府運営法(Local Government Operation Act) (2017)	**概要.** 地方政府の役割と責任、例えば、機能的役割、計画予算過程、国庫管理、歳入管理、政府間財政移転、借入、郡調整委員会(District Coordination Committee)の役割等。 **制定状況.** 公布済み
2	政府間財政管理法（Intergovernmental Financial Management Act) (2017)	**概要.** 歳入分与（Revenue sharing）と政府間財政移転。異なる型の財政移転ごとに移転割合を規定する。例：連邦政府から州・地方政府への財政移転、州政府から地方政府（水平・上下）への財政移転、など。 **制定状況**. 公布済み
3	人事調整法（Personal Adjustment Act） (2019)	**概要.** 既存の公務員、保健公務員、地方自治体職員の三層政府への人事異動を規定。旧中央政府職員約 79, 000 人、旧地方自治体職員約 18, 000 人が異動対象。 **制定状況.** 公布済み。現在国会審議中の新公務員法（The new Civil Service Act）が公布されると差替えられる予定。
4	国家自然資源財政委員会法（National Natural Resource and Finance Commission Act) (2017)	**概要.** 委員会の役割と責任を規定。組織と人員、均衡化財政配分（allocation of equalization)、交付金（条件付き、特別、補完）借入、歳入分与、自然資源管理などを含む。 **制定状況.** 委員長と他メンバーが指名され、事務局が設置済み。
5	財務手続き・財政説明責任法(Financial Procedure and Fiscal Accountability Act) (2019)	**概要**. 財務管理手続きのシステム化を意図した法律。 **制定状況.** 公布済み。旧財務手続法(1999)を差替え。
6	公共調達法（Public Procurement Act) (2007)	**概要**.　財サービスの公共調達を規定する法律。三層すべての政府と準政府（semi government entities）が含まれる。 **制定状況**. 国会が改正法案を審議中。
7	公務員法	**概要**. 公務員の運用と条件に関する規定。公務員の採用、配置、異動、

[2] World Bank (2018).

番号	名称	法律の概要と制定状況
	（Civil Service Act） (1993)	昇進、懲戒処分、設備、行動規範、退職手続きなど。 **制定状況**. 国会が新しい公務員法を審議中。公布後に現公務員法を差替え。
8	市開発法（Town Development Fund Act）(1988)	**概要**. 小規模都市や商業地区の開発ニーズや発展を管理することを目的とする地域開発当局の設置に関する規定。 **制定状況**. 国会で法案審議中。
9	市開発基金法（Town Development Fund Act）(1997)	**概要**. 市開発基金の貸付に関する規定。市、都市化する町村、市開発委員会、都市開発に携わる組織などを貸付対象とする。 **制定状況**.国会で法案審議中。
10	情報請求権法（Right to Information Act） (2007)	**概要**. 全市民に政府活動の情報を請求する権利を保障し、全政府機関に情報開示を義務付ける規定。 **制定状況**. 公布済み。
11	教育法（Education Act） (1971)	**概要**. 全国での質の高い教育の提供に向けて、人的資源開発に携わる教育機関運営を改善する規定。 **制定状況**. 新しいハイレベル委員会が政府に報告書を提出済み。政府はこの報告を受けて、新法案を国会に提出する予定。
12	地方開発研修学院法（Local Development Training Academy Act）(1993)	**概要**. 地方政府の行政管理能力向上のための独立機関の設立に関する規定。 **制定状況**. 法の一部が改正され、地方開発研修所地域センターが各州政府に移管された。これにより、各州政府が州法を制定して同センターを管理できるようになった。
13	調停法（Mediation Act） (2011)	**概要**. 調停委員会による紛争解決に関する規定。裁判所および地方政府の司法委員会などの正規組織を補完する。 **制定状況**. 公布済み。調停法に基づく司法委員会用ガイドラインが作成され配布済み。
14	家屋及び土地税法（House and Land Tax Act） (1962)	**概要**. 地方政府が家屋および土地税を徴収する法的根拠となる法。 **制定状況**. 国会で審議中の財政法案がこの税法を補完する。
15	監査法（Audit Act） (2019)	**概要**. 会計監査院が三層政府の全組織を監査する法的根拠となる法であり、監査院は監査報告書を大統領に提出する。 **制定状況**. 公布済み。旧監査法(1991)が差替えられた。
16	行政手続き規制法（Administrative Procedure Regulation Act） (1956)	**概要**. この法のもとで、全政府組織は行政手続きを簡素化しなければならない。加えて、政府は業務分掌および業務成果に関する規定も発出している。 **制定状況**. 公布済み。
17	固形廃棄物管理法（Solid Waste Management Act ）(2011)	**概要**. 固形廃棄物の発生の少量化や再利用、適切な処理や廃棄を管理する法。この法のもとで、廃棄処理用埋立地の建設、特定廃棄基準遵守のモニタリング、環境保護活動の実施などを地方自治体に義務付けている。 **制定状況**. この法は最近改定された。連邦総務省が地方政府の固形廃棄

番号	名称	法律の概要と制定状況
		物管理を指導する義務を負う。
18	災害管理法（Disaster Management Act）(2018)	**概要**. 災害管理に関する三層政府の制度や各関係者の役割を規定する法。 **制定状況**. 災害管理に関する政策、ガイドライン、行動計画が策定された。
19	政府間関係調整法(Federal, Provincial and Local Level Coordination and Interrelations（2020）	**概要**. 三層政府の関係性の管理を規定。憲法で規定されている権限を協力、共存、調整の精神に基づいて行使することとする。 **制定状況**. 公布済み
20	財務手続き・財政説明責任規則（2021）	**概要**. 財務手続き・財政説明責任法（2019）の規定をより詳しく定める規則。この規則で示された会計フォーマットがすべての三層政府で使われることになる。 **制定状況**. 交付済み

3　ネパール連邦制下の政策と制度

3.1 三層政府の構造･機能･役割

3.1.1 新憲法下の連邦制の基本構造

新憲法下の連邦制の行政区分をまとめると、表 3-1 のようになる。

表 3-1　新憲法下の行政区分

行政区分	総数	下位区分	総数
連邦政府	1		
州政府	7	郡	77
地方政府	753	大都市 (*Mahanagarpalika*)	6
		準大都市 (*Upamahanagarpalika*)	11
		市 (*Nagarpalika*)	276
		村 (*Gaunpalika*)	460

ネパール政府は、連邦、州、地方の三層政府から構成される。新憲法では、7 つの州政府が中間自治体として新設立され、州政府の中に 77 郡が含まれる構造となっている。州政府に加えて、753 の地方政府が設立された。地方政府には、6 つの大都市、11 の準大都市、276 の市、460 の村が含まれる。

ネパールでは、2017 年に州および地方政府の総選挙が行われ、新たに選出された代表のもとで 2018 年から各政府が活動を開始した。三層政府すべてが民主的かつ包摂的な選挙で選出されたことは、ネパール史のなかで特筆に値するといえる。

新憲法の下で、各層の政府は行政府、立法府、司法府（注：司法府は連邦政府だけ設立）をそれぞれ設立している。三層政府のこれら各組織の名称を、表 3-2 にまとめた。

連邦政府の立法府は二院制をとっており、下院（House of Representatives）と上院（National Assembly）から構成される。これに対して、州と地方レベルの立法府は、一院制をとっている。行政府は各三層政府でそれぞれ設立されている一方で、司法については、最高裁判所、高等裁判所、郡裁判所、司法長官から成る連邦政府の司法府が全国を管轄する。

表 3-2　連邦・州・地方政府の各府の名称

レベル	立法	行政	司法
<u>連邦</u> 大統領／副大統領 (ネパール国家元首)	連邦議会 • 下院 (議員定数 275 名; 任期 5 年) • 上院(議員定数 59 名；任期 6 年；議員定数の 3 分の 1 を 2 年ごとに選出)	閣僚評議会 • 首相 • 首相を含む最大 25 名の大臣	裁判所 • 最高裁判所 • 高等裁判所 • 郡裁判所 • 特別裁判所 司法長官:
<u>州</u> 州首長（Chief of Province）	州議会 • 各州の連邦下院議員定数の 2 倍を州議会議員定	州閣僚評議会: • 州首相（Chief Minister）	

レベル	立法	行政	司法
	数とする；任期 5 年)	• 州議会議員定数の最大 20%を議員定数とする	
地方	村(市)議会 • 村(市)役所の議長(市長)、副議長(副市長) 、区（区）議長、各区で選出された 4 名、不可触民・少数コミュニティから選出された村(市)役所のメンバー • 任期 5 年	村(市)役所 • 議長(市長)、副議長（副市長）、区（Ward）議長、女性メンバー4 名(5 名)、不可触民・少数コミュニティから選出されたメンバー2 名（3 名） • 任期 5 年 郡議会、郡調整委員会	

出所: ネパール 2015 年憲法

3.1.2 三層政府の権限･機能･役割

新憲法の一覧表 5 から 9 に三層政府の権限が記載されている[3]。この中で、各政府の権限は、専管(exclusive)、共管(concurrent)、残余的(residual)権限の３つに分類されている。

一覧表 5、6、8 は、それぞれ連邦、州、地方政府に付与される専管権限を示している（表 3-3、表 3-4、表 3-5）。

新憲法の一覧表 7 は、連邦と州政府が共管権限をもつ事項のリストを示しており、第 57 条第 2 項では、この共管権限は憲法、連邦法規、州法規に従って行使されるべきと明記している（表 3-6）。同様に、新憲法の一覧表 9 には連邦・州・地方政府の共管権限リストを示しており、新憲法第 57 条第 5 項では、この共管権限は、憲法、連邦法規、州法規、村(市)議会が制定した法規に従って、行使されるべきと明記している（表 3-7）。

残余的権限については、新憲法第 58 条で、一覧表 5 から 9 に含まれない事項については連邦政府に権限が付与されると定められている。

新憲法の一覧表 5 から 9 の比較から、以下の点が考察できる。第 1 に、連邦政府に付与される専管権限は、防衛と軍隊、中央銀行、金融政策、国際関係、連邦公務員、原子力エネルギーなどのいくつかに限られている。第 2 に、三層政府間の権限分配に関する一般的な特徴としては、連邦政府が政策形成と基準設定、州政府が三層政府の間の垂直・水平的な調整、地方政府が基本的なサービス提供を分担する特徴がみられる。しかしながら、三層政府の専管権限と共管権限のリストでは、多くの事項が重複していることから、権限の分配は、各セクターの法規の制定や改正を通じて、今後明確にしていく必要があるといえる。

[3] 一覧表（Schedule）は憲法の最後に付記されている表を指す。

表 3-3　連邦政府の専管権限リスト

番号	事項
1	防衛と軍隊 a)　国家統一維持と領土保全 b)　国家安全保障に関する事項
2	戦争と自衛
3	武器弾薬の工場と生産
4	中央警察、武装警察、国家諜報調査、平和、安全
5	中央計画、中央銀行、財政政策、金融・銀行、金融政策、海外無償有償支援
6	外交、国際関係、国連
7	国際条約または合意、本国送還、相互法的支援および国境、国際河川
8	通信、ラジオ周波配分、ラジオ、テレビ、郵便
9	税関、物品税、付加価値税、法人所得税、個人所得税、報酬税、パスポート料、ビザ料、観光料、サービス料、罰金
10	連邦政府官庁、司法官庁、その他政府官庁
11	水資源の保護と複数利用の政策
12	奥地および州間の送電線
13	政府統計(国家・国際的な基準と質)
14	中央レベルの電力、灌漑、その他の大規模事業
15	国立大学・学校、教育基準と規制、中央図書館
16	保健政策、保健サービス、保健基準・質とモニタリング、国立または特定医療を提供する病院、伝統的治療サービス、伝染病抑止
17	連邦議会、連邦行政府、地方レベルに関する事項
18	国際貿易、外貨、港湾、検疫
19	航空、国際空港
20	国家運輸政策、鉄道管理
21	最高裁判所、高等裁判所、郡裁判所、司法行政に関する法律
22	市民権、パスポート、ビザ、入国管理
23	原子力エネルギー、領空、天文
24	知的所有権(特許、デザイン、商標、版権を含む)
25	計量法
26	鉱物資源発掘
27	国内・国際環境管理、国立公園、野生生物保護区、湿原、国家森林政策、炭素サービス
28	保険政策、株式市場、共同組合規制
29	土地利用政策、入植移民政策、観光政策、環境適応
30	刑法・民法の整備
31	偽造防止技術による印刷(Security printing)
32	社会保障と貧困緩和
33	憲法に基づく組織や委員会
34	考古学上重要な場所や古代遺跡
35	連邦・州・地方政府の専管権限リストまたは共管権限リストに記載されていない事項、そして憲法および連邦法に記載されていない事項

出所: 新憲法一覧表 5

表 3-4　州政府の専管権限リスト

番号	事項
1	州警察および行政
2	ネパール中央銀行（Restra Bank）、共同組合、公的無償支援などの政策に沿った銀行および金融機関の運営
3	ラジオ、FM、テレビの運営
4	家屋土地登録料、自動車税、娯楽税、広告税、観光、農業所得税、サービス料、手数料、罰金
5	州政府官庁、その他の政府官庁
6	州統計
7	州レベルの電力、灌漑、水供給、航空
8	州立の大学、高等教育、図書館、美術館
9	保健サービス
10	州議会と州閣僚評議会に関する事項
11	州内交易
12	州高速道路
13	州捜査局
14	州政府庁舎の管理およびその他の必要事項
15	州公務員委員会
16	土地・土地登記管理
17	鉱物資源発掘と管理
18	言語、書体、文化、芸術、宗教の保護と利用
19	州内の森林・水の利用および環境管理
20	農業畜産開発、工場、産業化、貿易、ビジネス、運輸
21	信用管理(Management of trusts (*Guthi*))

出所：新憲法一覧表 6

表 3-5　地方政府の専管権限リスト

番号	事項
1	市警察
2	協同組合
3	FM 管理
4	地方税(資産税、家屋賃貸税、土地家屋登録料、自動車税), サービス料、手数料、観光手数料、広告税、事業税、土地税（土地収入）、罰金、娯楽税、土地収入徴収
5	地方サービスの管理
6	地方統計と記録の収集
7	地方レベル開発計画と事業
8	初等中等教育
9	基礎的な保健衛生
10	地方市場管理、環境保護、生物多様性
11	地方道路、農村道路、農業道路、灌漑
12	村議会、市議会、郡議会、地方裁判所、調停と仲裁の管理
13	地方記録管理
14	家屋土地所有証明書の発行
15	農業、畜産、農業生産管理、家畜衛生、協同組合
16	高齢者および障害者の管理

番号	事項
17	失業統計収集
18	農業指導の管理・実施・規制
19	水供給、小規模水力発電事業、代替エネルギー
20	災害管理
21	分水嶺、野生生物、鉱床、鉱物資源の保護
22	言語、文化、芸術の保護と開発

出所：新憲法一覧表 8

表 3-6　連邦・州政府の共管権限リスト

番号	事項
1	民事刑事手続き、証拠と宣誓（法的識別、法規と記録、裁判議事録） evidence and oaths (legal recognition, public acts and records, and judicial proceedings)
2	必需品・サービスの供給、分配、価格規制、質、モニタリング
3	国家安全に関する理由による予防的勾留、刑務所・勾留管理、平和と秩序の維持
4	被告人、抑留者、囚人の州間の移送
5	家族に関する法(結婚、財産移転、離婚、家計断絶、孤児、養子、継承、親族)
6	財産の取得と提供、財産権の授与
7	契約、協同組合、共同経営、代理に関する事項
8	破産および支払不能に関する事項
9	薬品および殺虫剤
10	計画、家族計画、人口管理
11	社会保障と雇用、組合、産業係争の和解、労働権や係争に関する事項
12	司法職、会計管理職、エンジニア職、医師、伝統医療（*Ayurvedic* medicines）, 獣医、チベット医療（*Amchi*）およびその他の専門職
13	州境河川、運河、環境保護、生物多様性
14	通信手段に関する事項
15	産業、鉱業、物的インフラ
16	カジノ、宝くじ
17	自然災害および人災に関する救出準備、救援、復興
18	観光、水供給、衛生
19	映画、映画館、スポーツ
20	保険ビジネス管理
21	貧困緩和と産業化
22	科学研究、科学技術、人材開発
23	森林や山地の利用、森林保護地区、州をまたぐ水資源
24	土地政策と関連法
25	雇用と失業対策

出所：新憲法一覧表 7

表 3-7　連邦・州・地方政府の共管権限リスト

番号	事項
1	共同組合
2	教育、保健、新聞
3	保健
4	農業
5	電力、水供給、灌漑のようなサービス
6	サービス料、手数料、罰金、自然資源利用料、観光料

番号	事項
7	森林、野生生物、鳥、水利用、環境、生態系、生物多様性
8	鉱業と鉱物資源
9	災害管理
10	社会保障と貧困緩和
11	出生、死亡、結婚統計
12	考古学、古代遺跡、美術館
13	土地なし無断居住者管理
14	自然資源利用料
15	自動車許可

出所：新憲法一覧表 9

3.1.3 三層政府間の関係

新憲法第 20 章第 231 条～第 237 条は、連邦、州、地方政府の関係の説明に割かれている。

第 232 条第 1 項によると、連邦、州、地方政府の関係は、「協力、共存、調整の原則に基づく」とされている。しかしながら、同条第 2 項では、「国家的重要性や州政府と調整が必要な事項」に関しては、連邦政府が州閣僚評議会に対して必要な指導を行う権限を付与している。もしその事項が国家主権や領土保全、国家独立を深刻に傷つける場合には、連邦政府は州閣僚評議会に対して警告、停止、解散を行う権限を有し（第 232 条第 3 項）、州選挙を実施することができる（第 232 条第 4 項）。

第 234 条は、連邦・州両政府間または州政府間の政治的紛争を解決することを目的として、州間評議会（Inter-Provincial Council）の設置を規定している。加えて、第 235 条は、連邦政府が三層政府間の調整を行うために必要な法律を定めねばならないとし、州議会は州政府間、地方政府間および郡調整委員会（District Coordination Committee）と調整する任務を負うと規定している。連邦政府は、一つ以上の州政府による要請があった場合には、これらの州政府のみに適用される法律を定めることができる（第 231 条）。

憲法の上記規定に加えて、連邦議会は 2020 年 7 月に政府間関係調整法（Federal, Provincial and Local Level Coordination and Interrelations Act）を公布した。この新法は、各層政府の役割、機能、関係性をより詳しく規定している。ある層の政府がほかの層の政府の専管権限を侵食してはならないとして、各政府の権限に限界があることを明記している（第 4 条）。他方で、各層政府の間で共通の事項については、三層政府が立法や政策を調整することを義務付けている。さらに、この法では、州・地方政府が連邦政府の法制化を待たずに法を制定できることを規定している[4]。

3.2 開発計画

3.2.1 法・規定、ガイドライン

新憲法では、連邦政府、州政府、地方政府に対し、それぞれの専管権に関する政策や計画を

[4] 詳細については Adhikari and Upadhyaya (2020) を参照。

策定・実施する責任を与えている（第 59 条）。各政府が策定の責任を負う開発計画の種類は新憲法に明記されていないが、地方政府運営法（Local Government Operation Act: LGOA）には地方政府が「定期的、年間、戦略、分野別の中期、長期開発計画を策定できる」と定められている（第 24 条）。事実上は、各レベルの政府は特定のガイドライン（及び地方政府の場合は LGOA）に沿って定期計画、年間計画、セクターのマスタープランを策定しているか、策定することが期待されている。

連邦レベル

連邦政府が定期的に策定する計画は 5 カ年計画であり、その年間計画は年間開発プログラムと呼ばれる。5 か年計画は国家開発に関する活動の方向の指針を示すものと位置付けられる。策定にあたっては、国家計画委員会（National Planning Commission: NPC）が関連省庁・機関にガイドラインを配布する。ガイドラインによれば 5 カ年計画には、1）現状分析、2）国家長期ビジョン、3）目標、4）全体およびセクター別の目的、5）セクター戦略と実施政策、6）政府間調整の仕組み、7）各ステークホルダーの役割、8）資金計画、9）計画実施メカニズム、10）モニタリング・評価の仕組み、11）主要な国家計画のベースとなるリザルト・マトリックス、が含まれる。

年間開発プログラムは、5 カ年計画に基づいた開発目標、セクタープログラムと予算を提示するものである。セクター及びサブセクターにおけるプログラム予算執行の状況も併せて報告される。策定に関しては、NPC が「年間開発プログラム及び予算（中期支出枠組みを含む）ガイドライン」を各省庁及び関係組織に毎年配布している。

州レベル

NPC が定期計画の策定プロセス、国家ビジョンや目標との整合性、持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）や国家政策を説明したモデルガイドラインを全州政府に配布している。モデルガイドラインによれば、定期計画に含まれるべき内容は、1）課題と機会、2）ビジョン、3）目標、4）個別目標、5）目標値、6）目標達成のための戦略、7）経済成長予測、8）投資ニーズ、9）資金調達、10）セクター別予算配分と財源、11）経済政策、12）各セクター及び分野横断的課題に関する予算とプログラム、13）計画策定プロセス、14）モニタリング・評価の仕組み、15）リザルト・フレームワーク、となっている。

年間計画は毎年策定することが義務付けられており、州議会により年間予算と共に議論、承認される。上記のガイドラインは年間計画にも適用するが、それに加え、連邦政府から財政移転に関する予算シーリングの通告と同時に予算ガイドラインも配布されている。

地方レベル

地方政府も州政府と同様に年間予算と年間計画を策定することが義務付けられている。地方政府の計画策定に関する指針は LGOA に示されており、分野横断的な課題への配慮、計画における優先事項、ステークホルダーの巻き込み、計画策定の基本的なプロセス、連邦・州政府との調整、非政府関係者との調整、他の地方政府との協力といった計画の基本原則が明記されている。

NPC は、地方政府に対しても定期計画及び年間計画策定のためのモデルガイドラインを作成・配布している。ガイドラインに示された定期計画に含まれるべき内容は、上述の州政府を対象としたガイドラインに示された内容とほぼ同じである。同ガイドラインはあくまでもモデルであり、各地方政府は自らの状況に見合うように修正したガイドラインを作成することができる。また、州政府同様に財政移転に関する予算ガイドラインが予算シーリングの通

告と共に連邦政府から毎年配布されているが、地方政府の場合は、州政府からも同様のガイドライン配布とシーリング通告を受けている。

3.2.2 開発計画策定の体制

各レベルの定期計画及び年間計画策定における主要な関係者の役割は以下のとおりである。

連邦レベル
開発計画及び年間開発プログラムの策定は、NPC が財務省との協力の下で主導している。セクター省庁も計画の策定、実施の両方において主要な役割を担う。州政府、地方政府は実施の上でのパートナーであり、開発パートナー、NGO、民間セクターは 5 カ年計画で掲げられた目標達成の支援パートナーという位置づけとなっている。

州レベル
州計画委員会（Provincial Planning Commission: PPC、州によっては Provincial Policy and Planning Commission）が定期的な開発計画と年間計画の策定を主導している。PPC の機能は各州議会が決定するが、主として計画、戦略、政策の策定を目的としている。州経済計画省（Ministry of Economic Affairs and Planning: MoEAP）は連邦レベルの財務省と同様の役割を果たしている。開発パートナー、NGO、民間セクター、市民社会が計画の実施を支援している。

地方レベル
市長（市の場合）あるいは議長（村の場合）が関係部署や区（Ward）事務所を通じて計画の策定をリードしている。開発パートナー、NGO、民間セクター、市民社会、利用者組合が開発計画の実行を支援している。開発計画策定に関する異なるレベルの政府間の調整メカニズムは存在しないが、NPC が作成している上述の計画ガイドラインは、国家計画や政策、SDGs のような国際公約との整合性を確保するよう指導している

3.2.3 開発計画策定プロセス

(1) 定期計画
連邦政府と州政府の定期計画の策定プロセスはほぼ同様である。連邦レベルではNPC と財務省が、州レベルでは PPC と MoEAP が主導している。連邦政府も州政府も詳細計画策定前にアプローチペーパーを作成し、ステークホルダーと協議する必要がある。地方レベルでは計画プロセスは連邦・州レベルよりかなりシンプルで短いものとなっている。各レベルにおける定期計画策定のステップとスケジュールは表 3-8、3-9、3-10 のとおりである。なお、連邦レベルでは決まった定期計画策定スケジュールはない。

定期計画を策定した州政府・地方政府の数は年々増えている。2019 年に本調査の最初の州政府・地方政府調査を実施した際は、定期計画を策定済みの州政府はなかったが、1 年半後には 6 つの州政府が策定済みで、残るスドゥパシュチム州政府も現在策定中である。NPC 幹部によれば、地方政府の多くでも定期計画が策定されている。

表 3-8　連邦レベル定期計画策定ステップ

	ステップ
1	NPCによるコンセプトペーパー（ビジョン、全体目標、特定目標含む）の作成
2	必要な委員会（committees)の設置
3	担当の委員会（commissions)あるいは省によるドラフト作成とNPCへの送付
4	ステークホルダーとの協議
5	NPCによるアプローチペーパー案の作成
6	アプローチペーパー案の国家開発委員会（NDC）への提出
7	集中議論後のNDCからNPCへの助言・提案送付
8	NPCによるNDCの助言・提案の反映とアプローチペーパーの最終化
9	NPCから内閣へのアプローチペーパーの提出
10	内閣によるアプローチペーパーの承認と公開
11	NPCによる詳細計画（年間目標を明記したログフレームを伴う国家威信プロジェクト、改革プロジェクト／プログラムのリストを含む）策定

出所：NPC 職員
*連邦レベル定期計画策定のガイドラインはなく、上記ステップは慣例に基づく。

表 3-9　州レベル定期計画策定ステップ・スケジュール

	ステップ	完了時期（月）											
		7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7
1	定期計画策定のための準備会合開催	x												
2	州プロファイル作成			x										
3	指示委員会他の委員会設置による作業開始				x									
4	アプローチペーパーの作成				x									
5	計画ワークショップの開催					x								
6	セクター省からの計画案収集						x							
7	財源の特定と経済の予測							x						
8	アプローチペーパーの統合案の作成								x					
9	アプローチペーパー案のステークホルダーとの協議									x				
10	州開発調整委員会によるアプローチペーパーの承認									x				
11	PPC会合を通じたアプローチペーパーの修正と州内閣による承認										x			
12	詳細計画の策定											x		
13	詳細計画の承認と公開													x

出所：National Planning Commission (2018b)

表 3-10　地方レベル定期計画策定ステップ・スケジュール

	ステップ	完了時期（月）			
		9	10	11	12
1	定期計画策定のための準備会合開催	x			
2	地方プロファイル更新のためのデータ・情報収集	x			
3	地方プロファイル作成	x			
4	セクター別委員会の設置による作業開始		x		
5	計画ワークショップ開催		x		
6	セクター計画策定			x	
7	統合計画文書作成				x
8	定期計画の承認と公開				x

出所：National Planning Commission (2018c)

(2) 年間計画

各レベル政府の年間計画策定プロセスは基本的に同じであり、概ね、資金予測、予算シーリング設定、年間予算及びプログラムの作成、から構成される。市民の直接参加による議論は地方レベルのみ必要となっている。年間予算編成は年間計画の一部であることから、どのレベルの政府でも年間プログラム策定と一緒に行われる。各レベルにおける年間計画のステップとスケジュールは表 3-11、3-12、3-13 に示すとおりとなっている。

上述のガイドラインによれば、年間計画と予算は定期計画とそれに基づく中期支出枠組み（Medium-Term Expenditure Framework: MTEF）に沿っている必要がある[5]。各政府で策定を主導する委員会と省がそれらに基づいてプログラムの優先順位付けを行い、予算案を作成する。

州政府は全て、地方政府もほとんど全てが毎年年間計画を策定している。2021 年 3 月時点で、753 の地方政府のうち 745 政府の 2020/21 年度予算案がそれぞれの議会で可決されている[6]。

表 3-11　連邦レベル年間計画策定ステップ・スケジュール

	ステップ	完了次期（月）																	
		10		11		12		1		2		3		4		5			
1	来年度の予算予測																		
2	資金委員会から予算委員会への予測提出		x																
3	予算委員会による予算規模とシーリングの決定			x															
4	ライン省（LMs）に配布する予算シーリングとガイドラインの準備				x														
5	LMsによる部署ごとの予算シーリングとガイドラインの準備					x													
6	LMsによる各部署への予算シーリングとガイドラインの配布						x												
7	ライン省予算情報システム（LMBIS）上での各部署から省への予算案提出								x										
8	各部署から提出された予算案のレビュー・審議									x									
9	省レベルでの各部署との審議										x								
10	各省からLMBIS上でのNPC・MoFへの予算案提出											x							
11	NPC・MoFでの予算案審議													x	x	x			
12	最終予算案の準備															x			
13	最終予算案の国会への提出																	x	

出所：National Planning Commission (2018a)

[5] 政府間財政調整法 2017 により、MTEF の作成は 3 レベル全ての政府に義務付けられているが、地方政府には 3 年間の猶予期間が設けられている。
[6] MoFAGA 関係者。FCNA 調査によれば、2018 年の時点でも、全州政府、調査対象の 115 地方政府の 96%が年間計画を策定していた。

表 3-12　州レベル年間計画策定ステップ・スケジュール

ステップ	完了時期（月）													
	1		2		3		4		5		6		7	
1 州政府から連邦政府への詳細歳入・歳出予測の提出	x													
2 連邦政府からの財政移転のシーリング通知受領					x									
3 州予算・資金委員会による資金と予算の予測						x								
4 州各省・機関への予算シーリングの通知							x							
5 各セクター省・機関による予算・プログラムの案提出								x						
6 予算案・プログラム案の審議、最終化										x				
7 PPCによる年間予算案承認											x			
8 州議会への予算案提出											x			
9 州議会による予算案可決													x	
10 年間予算・プログラムの公開													x	

出所：National Planning Commission (2018b)

表 3-13　地方レベル年間計画策定ステップ・スケジュール

ステップ	完了時期（月）													
	1		2		3		4		5		6		7	
1 地方政府から連邦政府への詳細歳入・歳出予測の提出	x													
2 財政移転のシーリング・ガイドラインの通知受領 (a) 連邦政府						x								
(b) 州政府							x							
3 3-1 歳入助言委員会から執行部門への歳入予測の提出（前年12月末まで） 3-2 予算・資金予測委員会による予算・資金予測の完了								x						
4 各部署・区委員会への予算シーリングの通告								x						
5 プロジェクトの優先順位付けを含むワードレベル計画の策定										x				
6 統合予算・プログラムの案作成											x			
7 執行部門による予算案・プログラム案承認												x		
8 予算案・プログラム案の地方議会への提出												x		
9 地方議会による予算案・プログラム案承認													x	
10 年間予算・プログラムの公開														x

出所：National Planning Commission (2018c)

3.2.4 主要課題

文献レビュー、州・地方政府調査を通じ、連邦制下での開発計画にかかる主要課題を以下のとおり特定した。

- ***年間計画策定・プロジェクト選定に対する過度の政治介入：***地方レベルでは、年間計画策定、プロジェクト選定において政治権力の影響が非常に大きく、より多くの有権者の要望を満たすために、開発インパクトの小さい小規模プロジェクトが多数選定されている。定期計画を策定した州政府・地方政府が増えているところ、計画に示された開発の目標やロードマップがプロジェクト選定の政策的指針となり、政治権力の影響を抑制することが期待される。
- ***開発計画策定能力の不足：***現在のところ、地方政府には、開発計画策定の経験が豊富な職員は少なく、また、州政府と異なり開発計画策定に特化した委員会もない。開発計画の重要性に鑑み、地方政府は計画策定を行う部署を立ち上げ、開発計画策定に関するスキルを高める必要がある。
- ***データの不足***：現況調査の対象となった州政府・地方政府調査では、データ、特に細

分データの不足が適切な定期計画策定のボトルネックとなっていることが分かった。データ不足により、地域の状況を分析し、適切なモニタリング指標を設置することが難しくなっている。

- ***連邦・州・地方政府間の調整の弱さ：***連邦政府と州政府は自らの計画と下位レベルの政府の計画とのリンクを確保しようとしているが、特に州政府と地方政府の共管分野における役割分担が不明確なためにプロジェクトの重複が起こっている。限られた資金をより効率的、効果的に分配するために、州政府と地方政府間の調整のための法的枠組みが早急に必要となっている。

3.3 予算管理

3.3.1 法・規定、ガイドライン

2015 年に制定された新憲法によって、州や地方政府はこれまでにない財政に関する権限を与えられた。州・地方政府は、その財務能力の限界を考慮する必要があるものの、連邦政府の許可を得ることなく歳入額や借入額を決定することができる。新憲法には、連邦、州、地方政府が共同で歳入管理行うことに関する規定もある（詳細は 3.1 を参照）。

2017 年に制定された政府間財政管理法（Inter-Governmental Fiscal Management Act）は、新憲法をふまえ、連邦、州、地方政府の歳入権限、歳入分与、贈与、借入、予算管理、公共支出、財政規律に関する細則を示している。

地方政府運営法（LGOA）は、州・地方政府レベルでの会計、報告、監査システムに関する規定を定めている。例えば、同法によって、州・地方政府は外部監査の実施前に内部監査を実施することになった。

3.3.2 予算管理に関する組織体制

セクション 3.2.1 で述べたように、連邦レベルでは国家計画委員会（NPC）が、「年度開発プログラム・予算に関するガイドライン」を発令し、省庁などは、翌年の開発目標、セクタープログラム、予算を示すプログラムを策定する。ガイドラインには、予算シーリングと予算作成スケジュールも記載されている。

新憲法によって設立された国家天然資源・財政委員会（The National Natural Resources and Fiscal Commission）は、連邦制のもと、NPC や財務省と連携して予算管理を行う。具体的には同委員会は、連邦政府の各州・地方政府への交付金配分に関する勧告や決定を行う。中央から地方への財政移転額の 75%は、毎年予算が作成される際に決定され、連邦制推進に向けて同委員会が果たすべき役割は大きい[7]。同委員会の議長は任命されたものの、メンバーは長期間にわたって空席であったが、2021 年 3 月時点では全てのメンバーが選任されている。

歳入
新憲法では州・地方政府が支出に関する責任を持つことになっているが、歳入に関してはそ

[7] 世銀・UNDP（2019）

のほとんどを連邦政府に依存している[8]。連邦政府からの交付金によって、州・地方政府は歳入と支出のギャップを埋めているのが現状である。2018/19 年度の各州の歳入の状況は、バグマティ州を除く全ての州で、連邦政府からの交付金額が自己財源を上回っている（表 3-14）。

表 3-14　2018/19 年度各州の財源

州	自己財源（地方政府との歳入シェアを含む）	連邦政府からの交付金	前年度からの繰り越し
1	10,882.21	18,494.76	368.78
2	9771.83	14,964.61	408.64
バグマティ	17,895.79	15,126.60	751.07
ガンダキ	8079.32	12,822.31	829.92
5	5051.30	17,253.20	829.94
カルナリ	251,041	16,613.89	786.20
スドゥパシュチム	6924.79	15,191.62	760.68

単位：百万ネパールルピー
出所：ネパール政府「2018/19 年度統合財務諸表」（ネパール政府、2020 年 5 月）

なお、州・地方政府は連邦政府の許可なしに、借り入れを行うことはできない。開発パートナーからの借款も同様である。

1) 税

新憲法は連邦、州、地方政府それぞれの徴税権を定めている（表 3-15）。

徴税の実施主体は税によって異なる(表 3-16)。たとえば、車輌税に関しては州政府と地方政府に徴税権があり、州政府が徴収し、税収を傘下の地方政府と共有する。一方、地方政府は興行税と広告税の徴収を担当する。徴税を行う政府は、徴税した金額の 2%を手数料として他の政府から受け取る[9]。付加価値税と消費税に関しては、連邦政府が税率を決定し、徴税する。徴税額の 15%を州政府と地方政府にそれぞれ配分する（表 3-17）。

表 3-15　連邦政府、州政府、地方政府の徴税権

連邦政府	州政府	地方政府
関税	車輌税	車輌税
付加価値税	興行税	興行税
消費税	広告税	広告税
法人税	土地および家屋登録料	土地および家屋登録料
個人所得税	農業所得税	資産税
報酬税		家屋賃貸税
		事業税
		地租

出所：政府間財政管理法 2017

[8] アジア開発銀行（2019）

[9] 地方政府は、リクシャー、自動リクシャー、電動リクシャー、馬車(Tanga)の税率を決めて徴収する。

表 3-16　州・地方政府間の税率、徴税、歳入分与

税の種類	税率の決定者	徴税者	歳入分与	
			州政府	地方政府
車輛税	州政府	州政府	60%	40%
興行税	州政府	地方政府	40%	60%
広告税	地方政府	地方政府	40%	60%

出所：政府間財政管理法 2017

表 3-17　連邦・州・地方政府間の歳入分与　付加価値税、消費税

税の種類	連邦政府	州政府	地方政府
付加価値税	70%	15%	15%
消費税	70%	15%	15%

出所：政府間財政管理法 2017

2) 税外歳入

憲法と政府間財政管理法は、税外歳入に関する連邦、州、地方政府の権限を定めている（表 3-18）。観光に関する料金額は、連邦、州、地方政府がそれぞれ徴収する。州政府は、山岳地帯や自然保護地区以外のトレッキングに関する料金の額を決定し、徴収する。地方政府は、公園、動物園、遺跡、博物館に関する料金額を決定し、徴収する。

サービス料金に関しては、それぞれのレベルの政府が徴収し、分与することはない。罰則料は州政府と地方政府がそれぞれ徴収し、分与しない。登山、発電、林業、鉱山・鉱物、水資源利用など天然資源からのロイヤリティは、連邦政府が徴収し、その 50%を手元に置き、残りの 50%を州政府、地方政府に分与する。パスポートやビザ発行の際のサービス料は連邦政府のものとなる。

表 3-18　税外収入に関する連邦・州・地方政府の徴収権限

連邦政府	州政府	地方政府
観光料	観光料	観光料
サービス料金	サービス料金	サービス料金
天然資源使用に関するロイヤリティ	罰則料	罰則料
パスポート発行		土地から収入
ビザ発行		

出所：政府間財政管理法 2017

3) 交付金

ネパールには、1）均等化交付金、2）条件付き交付金、3）補完的交付金（Sampurak Kosh）、4）特別交付金の 4 種類の交付金がある。2019/20 年度に州と地方政府に交付された金額の合計は表 3-19 のとおり。

表 3-19　2019/20 年度交付金額

交付金の種類	州		地方政府	
	予算額	実際の交付額	予算額	実際の交付額
均等化交付金	55,298.6	55,298.6	89,965.2	89,913.0
条件付き交付金	53,488.3	43,931.9	151,075.6	145,153.2
補完的交付金	5,024.8	4,228.4	4,767.1	4,044.2

特別交付金	4,600.3	3,950.3	4,843.4	3,912.6
その他	0	0	5,146.8	1,895.4

単位：百万ルピー
出所：財務管理総局、財務管理情報システム

均等化交付金
均等化交付金は、その使途に関して条件がない交付金である。国家天然資源・財政委員会が州や地方政府への配分方法を決定する。均等化交付金の配布額を決める方式は、基礎部分（25%）、算定式による決定（73.1%）、パフォーマンスによる決定（1.9%）となっている。

算定式は①人口、②地理的条件、③人間開発指数、④開発指数の 4 項目で構成され、それぞれに表 3-20 にあるような比重をつけて決定する。

表 3-20　均等化交付金の算定式

項目	州政府	地方政府
人口：全人口（80%）、従属人口（20%）	70%	70%
地理的条件	15%	15%
人間開発指数	5%	5%
開発指数：インフラ指数（70%）、基金必要性指数（20%）、社会経済不均等指数（10%）	10%	10%
合計	100%	100%

出所：国家天然資源・財政委員会

パフォーマンスによる配分方式は、地方政府組織能力自己評価（Local Government Institutional Capacity Self-Assessment: LISA）の結果をふまえて決定される[10]。評価の基準は、①ガバナンスマネジメント、②組織・行政、③年間計画・予算マネジメント、④財務・金融マネジメント、⑤公共サービス、⑥司法関連パフォーマンス、⑦社会的包摂、⑧環境保護・災害管理、⑨パートナーシップ・連携である。しかし、実際の LISA の活用は始まっていない。

条件付き交付金
条件付き交付金は、連邦政府のプログラムを実施するにあたって、州や地方政府が負担した費用の払い戻しとして交付される。

補完的交付金（**Sampurak Kosh**）
連邦政府が計画した活動を実施する際の費用として交付される。2019/20 年に連邦政府は補完的交付金と特別交付金に関して、それぞれのガイドラインを発令し、交付金を申請する際の基準などを発表した。このガイドラインによって州・地方政府が交付金の支給を申請することが可能になった。

3.3.3 予算管理プロセス

[10] ガイドラインが PLGSP/PCGGs、その他の開発パートナーによって改定された。地方政府の行政官を対象とした指導者研修が実施されている。

連邦政府レベル

年度予算カレンダーは表 3-21 のとおり。予算カレンダーの最初の活動は、10 月に行われる NPC と財務省による翌年度予算に関する予測である。12 月に予算作成に関するガイドラインと予算シーリングがセクター省庁に送付される。セクター省庁は、3 月に予算要求を NPC に提出し、NPC、財務省、セクター省庁間で予算折衝が始まる。財務省は各省庁から提出された予算を集約し、歳入に関する提案書や債務マネジメントに関する方針とともに閣僚評議会に提出する。閣僚評議会で承認された予算は議会に提出される。

表 3-21　連邦政府の予算カレンダー

活動	担当組織	タイミング
翌年度予算に関する予測	NPC、財務省、セクター省庁	10 月最終週
歳入予測を予算委員会に提出	NPC、歳入予測委員会	11 月第 1 週
予算総額とシーリングの決定	NPC、財務省予算セクション	11 月最終週
セクター省庁向け予算ガイドラインとシーリングの準備	NPC、財務省	12 月第 1 週
予算ガイドラインとシーリングの配布	NPC、財務省	12 月第 3 週
省庁傘下の組織（**Unit**）が予算要求を省庁予算情報システム（**Line Ministry Budgetary Information System**）を通じて省庁に提出	省庁傘下の組織（Unit）	1 月第 3 週
省庁傘下の実施機関（**Department**）による予算要求の審査・議論・省庁への提出	実施機関	2 月第 2 週
省庁での予算審査	セクター省庁	2 月第 3 週
NPC、財務省への予算案提出	セクター省庁	3 月第 1 週
予算折衝	NPC、財務省、セクター省庁	4 月第 1 週～5 月第 1 週
予算案作成	財務省	5 月第 2 週
予算案の議会提出	財務大臣	5 月最終週
新予算成立		7 月第 2 週

州・地方政府レベル

州政府ではプログラム局が、連邦政府が作成したガイドライン（Provincial-Level Plan Formulation Guidelines）をふまえて年間予算を作成する。地方政府では、予算・計画セクションが、地方政府運営法と年間計画ガイドラインに沿って年間予算を作成する。

年間計画ガイドラインに記載されている予算カレンダーは

表 3-22 のとおり。2020 年は新型コロナの影響で予算カレンダーどおり予算が作成されなかった。しかし、すべての州・地方政府で、7 月 15 日までに年度プログラムと予算が承認された。

表 3-22　州政府の予算カレンダー

活動	タイミング

歳入と支出予測を連邦政府に提出	1 月 15 日
財源移譲に関するガイドラインとシーリングの受け取り	3 月 15 日
州予算・歳入委員会による歳入予測と予算シーリングの決定	3 月 31 日
セクター部局への予算シーリング通知	4 月 2 日
セクター部局がプログラムと予算を提出	4 月 22 日
プログラムと予算の最終化	5 月第 3 週
州計画委員会が年間プログラムを承認	6 月第 1 週
議会への予算案提出	6 月 15 日
予算承認	7 月 15 日

財務管理情報システム

2014 年にネパール政府はセクター省庁予算情報システム（Line Ministry Budget Information System、LMBIS）を導入した。このシステムはウェブ上で年間プログラムと予算案の作成を可能にするものである。セクター省庁は、このシステムを通じて、①活動別予算配分、②プロジェクト実施スケジュール、③プロジェクト終了に必要な時間、④プロジェクト概算予算と 2 年間の支出計画、⑤支出、⑥開発パートナー、⑦支出の合理性を明確にすることが求められている[11]。なお、NPB に登録された開発事業案が承認され、MTEF で採用された際は、自動的に LMBIS に登録される。

州のセクター部局のためには、州セクター部局予算情報システムが開発された。これら中央と州のシステム間のインターフェースは確保され、両システムとも財務管理総局の財政管理情報システムにリンクしている。一方、地方政府はソフトウェア SuTRA を使って予算を作成している[12]。SuTRA は他のシステムとリンクはしていない。

連邦政府のプログラムと予算が議会にて承認された後、セクター省庁は年度の初日に、セクター省庁予算情報システムを通じて財務省から支出執行の承認を受ける。

なお、連邦制によってどの州でも予算は増加傾向にある（表 3-23 参照)。

表 3-23　予算額のトレンド

州	2018/19	2019/20	2020/21
1	35.93	31.12	40.89
2	29.78	31.67	33.56
バグマティ	35.61	48.35	51.42
ゲンダキ	24.00	27.38	34.84
5	28.90	34.32	36.35
カルナリ	28.28	33.46	33.74
スドゥパシュチム	25.60	25.69	33.38
合計	208.10	259.60	264.18

単位：1000 万ネパールルピー
出所：2018/19 年、2019/20 に関しては財務管理総局、2020/21 は The Himalayan, 2020 年 6 月 https://thehimalayantimes.com/business/provinces-table-budget-for-upcoming-fiscal

[11] Ministry of Finance (2014)
[12] SuTRA は、準国家レベルの計画、予算、会計のためのウェブベースのソフトウェアで、公共支出財務アカウンタビリティ（PEFA）事務局が開発した。

3.3.4 主要課題

- ***連邦政府の財政赤字拡大：***表 3-24 が示すように、近年連邦レベルで財政赤字が増加している。州・地方政府への交付金配布が 2017/18 年度に始まり、毎年その額が増加していることが赤字の要因である。しかし、財政赤字は州・地方政府への交付金だけが理由ではなく、2017/18 年度に実施された州・地方政府選挙などその他の要因もある。

表 3-24　連邦政府の財政赤字トレンド

Year	連邦政府対 GDP 財政赤字割合 (%)
2014/15	3.81
2015/16	3.09
2016/17	7.01
2017/18	10.41
2018/19	9.73

出所：財政管理総局（2020 年）

- ***予算の未消化：*** 国際通貨基金は、予算執行率が低いことがネパールの公共財政の課題として指摘している。予算額と実際の執行額の間のギャップは、非現実的な予算案、連邦・州・地方政府それぞれの歳出に関する能力の欠如などによって生じていると分析している。[13]州レベルでは 2019/20 年度は前年度より執行率が低下した（表 3-25）。2018/19 年度、2019/20 年度ともに第 1 州が一番高い執行率を記録した。一方、カルナリ州の執行率が最も低い（表 3-26）。

表 3-25　予算と実際の支出（2018/19 年度）

	予算	実際の支出	予算執行率 (%)
連邦政府	1,315.16	1,110.45	84.4
1	35.93	21.20	59.0
2	29.78	15.09	50.7
バグマティ	35.61	20.65	58.0
ガンダキ	24.00	13.93	58.0
5	28.90	17.03	58.9
カルナリ	28.28	10.01	35.4
スドゥパシュチム	25.60	14.16	55.3

単位：1000 万ネパールルピー
出所: 財務管理総局「年間統合報告書 (2018/19)」

表 3-26　予算と実際の支出（2019/20 年度）

	予算	実際の支出	予算執行率 (%)
連邦政府	1,532.67	1,091.35	71.2
1	31.12	29.83	95.9

[13] 国際通貨基金（2019）

2	31.67	18.02	56.9
バグマティ	48.35	27.95	57.8
ガンダキ	27.38	20.41	74.6
5	34.32	25.41	74.0
カルナリ	33.46	16.88	50.5
スドゥパシュチム	25.69	17.61	68.6

単位：1000 万ネパールルピー
出所: 財務管理総局「年間統合報告書 (2018/19)」

- ***低い予算執行率がもたらす開発計画へのインパクト：***適切な予算執行なくして開発計画を実行に移すことはできない。JICA を含む開発パートナーにとっても、カウンターパート予算が執行されなければ、支援の成果にネガティブな影響を及ぼす。本調査実施中に指摘があった予算執行率の低さの原因は以下のとおりである。
  - 開発プロジェクトの進捗状況や必要な予算が精査されることなく、予算要求が提出される。
  - 必要以上の予算を雑費として計上する行政官の気質。
  - オフバジェットを通じて予算が増加する傾向がある。
  - 省庁間の連携不足。
  - 公共投資管理能力の低さ、例）調達プロセスの遅れ、行政官の能力不足による不適切なプロジェクマネジメント。
  - 地方政府では、公務員の数の不足によりパフォーマンスの質が確保されていない。
  - 請負業者の能力が不足し、契約書どおり業務を遂行できない。
  - 承認されたプロジェクトへの予算配分が適切なタイミングで行われない。
  - 土地収用が遅れ、プロジェクトが予定通り実施できない。
  - 成果を上げた行政官を表彰する仕組みがない。
  - プロジェクトマネージャーのリスク回避の傾向。

3.4 事業管理

3.4.1 法･規定、ガイドライン

(1) 事業形成・事前評価・選定・優先順位付け

ネパールの国家計画委員会（NPC）は、開発計画の目標を達成し予算資源配分の効率性を高めるうえで、適切に設計された開発事業が重要であることを認識している。そして、同委員会は、適切に設計された事業が少ないことが、分散的で非効率な公共投資、多くの事業での不必要な遅延（time overrun）や費用超過（cost overrun）などの原因であるとし、この課題に対処するため、事業管理政策の修正が必要であると結論づけている。[14]

政府は、事業管理政策の改善に向けて、2018 年に国家計画委員会設立・業務命令（Formation and Operation Order of NPC 2074）を発出した。この命令により、連邦政府事業・プログラムの査定、事前評価、検討に関して規定するとともに、NPC に国家事業バンク（National Project Bank: NPB）を設立した。

[14] National Planning Commission (2020a).

NPB は、連邦政府によって実施され投資予算の配賦資格を有する開発事業案を登録・保管するシステムである。NPB に登録される開発事業案は、適切に設計された事業形成、事前評価、選定、優先順位付けを経て選択されなければならない。NPB の目的は、事業の良い統治、意思決定の質の向上、開発事業の信頼性の改善を通じて、開発事業を通じた公共投資に期待される開発効果を生み出すことにある。[15]

NPB コンセプトの運用に向けて、NPC は NPB 管理情報システム（NPB Management Information System: NPBMIS）を開設した。このシステムは、効率的かつ効果的な事業管理を容易にするためのウェブベースのシステムである。その主要な目的は、公共・民間セクターの多様な関係者が意思決定する際に、有用な情報を収集・認証・分析・共有することにある。NPC は、NPB 管理情報システムの運用をすでに開始しており、2022 年までにフル稼働させることを目指している。

NPC の NPB 設立・業務命令に続いて、政府は 2019 年に財務手続き・財政説明責任法（Financial Procedures and Fiscal Accountability Act 2076）、2021 年に財務手続き・財政説明責任規則（Financial Procedures and Fiscal Accountability Rules）のなかで、予算協議および配賦を行う前に、各省庁が開発事業案を NPB に登録することを義務付けている。

政府は、事業案を連邦・州・地方レベルで分類している。また、ライン省庁は事業費が 5 千万ルピーを超える事業案すべてを NPB に登録することが義務付けられている。さらに、NPB に登録される全開発事業案は、NPC が規定した事業形成、事前審査、選定、優先順位付けプロセスを通過することが要求されている。

2020 年に公表された第 15 次計画（2019/20 – 2023/24 年度）では、NPB 導入が国家ガバナンス改革の柱の一つと位置付けている。同計画では、NPB の最終目標は「実施準備が整った事業のポートフォリオを作り、公共・民間・海外資金を動員することを通じて、バランスが取れ持続可能な開発を達成する」と規定している。[16] そして、この目標を達成するため、以下を行うとしている。1）科学的根拠と審査基準に基づいて事業を形成、事前審査、選定、優先順位付けするシステムを開発し運用する、そして 2）NPB の原則・規範に沿って州・地方政府の事業バンクの設立を促進する[17]。

(2) 事業モニタリング評価

事業やプログラムのモニタリングと評価については、NPC がモニタリング・評価マニュアル（2013 年）を連邦制移行後に改訂し、モニタリング・評価マニュアル 2075（2018 年）を作成した。このモニタリング・評価マニュアルの目的は、連邦政府の各省庁に対するガイダンスの提供と同時に、持続可能な開発目標（SDGs）の達成をめざすことと同目標達成に向けてのモニタリング報告書の作成に資することも目的としている。このほか、このマニュアルを通じて、連邦政府レベルでの包括的なモニタリング・評価制度を整備することも目指している。

[15] 上述の National Planning Commission (2020a)から引用。
[16] National Planning Commission (2020b).
[17] National Planning Commission (2020b)　487-488 頁参照。

2021 年 3 月現在、連邦政府はモニタリング・評価に関する法案 2020 年を国会に提出している。この法案は、既存の方針と計画のモニタリング・評価を体系化することにより、開発活動のプロセスをこれまで以上に透明性を確保して、モニタリング・評価の結果を重視した開発事業を実施していくことを目的としている。また、三層政府間の様々なモニタリング・評価委員会などの組織間の機能的な連携を強化することも目指す[18]。首相府や NPC、連邦レベルのセクター省庁は、各種事業の質とタイムリーに事業が遂行・完了するよう、開発事業のモニタリング・評価を行う。さらにこの法案では、メタ評価や他の機関によるモニタリング・評価のレビューは、首相府と NPC が行うとしている。

NPC は、州政府用の州モニタリング・評価モデルガイドライン 2075（2018 年）を作成した。このモデルガイドラインに基づき、2021 年 3 月時点で 7 州のうち 5 州がすでにガイドラインを作成している[19]。地方政府については、開発事業のモニタリング・評価には地方レベル計画ガイドライン（モデル）2075（2018 年）にモニタリング・評価枠組みに関する規定があり、これが適用される。

3.4.2 事業管理に関する実施体制

(1) 事業形成・事前審査・選定・優先順位付け

連邦政府のほぼ全省庁が、事業やプログラムの形成、事前審査、選定、優先順位付けに参画している。

事業管理の各アクターの役割と責任を表 3-27 にまとめた。

事業を提案する主要なアクターは、連邦政府のライン省庁である。また、NPB ガイドラインでは、州政府も「提案者（proposer）」のひとつとして記載されている点にも注意を払う必要がある。これらのアクターは、事業管理の各段階で要求される書類を準備する責務をもつ。

国家計画員会は、事業管理の「評価者（evaluator）」や「審査者（reviewer）」として各段階を調整する中心的な役割を担っている。また、事前評価段階では、第三者が事業の外部審査に参画することになっている。NPC と財務省は、全段階で共同の「意思決定者（decision maker）」の役割を果たしている。

表 3-27　事業管理の各アクターの役割と責任

段階	提案者(Proposer)	評価者 (Evaluator)	審査者 (Reviewer)	意思決定者 (Decision maker)
1 形成 (Identification)	- ライン省庁	- 事前フィージビ	NPC	NPC　(財務省と

[18] モニタリング・評価 法案の内容は、1) モニタリング・評価 の責任機関、2) モニタリング・評価 の方法、3) モニタリング・評価 の手順。4) モニタリング・評価 基準。 5) モニタリング・評価 職員の責任。 6) 第三者が実施する モニタリング・評価。7) 報告書の提出、 8) ユーザーグループの参加、 9) 国家開発行動委員会 (NDAC) および省レベルの開発行動委員会 (MDAC) に関する規定。10) 公的監査、社会監査、公聴会に関する規定、などが含まれる。、

[19] 1 州、2 州、バグマティ州、ガンダキ州、ルンビニ州は既に作成済みである。

	- 局 - 機関 - 州政府	リティ調査/詳細設計調査：省庁計画ユニット - 事業コンセプトノート：NPC		調整)
2 事前評価 (Appraisal)	- ライン省庁	- ライン省庁 - NPC	NPC - 内部審査 - 外部専門家会議による外部審査	NPC (財務省と調整)
3 選定と優先順位付け (Selection and prioritization)	- ライン省庁	- ライン省庁 - NPC	- NPC	NPC (財務省と調整)

出所：National Planning Commission (2020a)の表 3, 4, 7 から作成

(2) 事業モニタリング評価

開発に関する政策策定、計画策定、プログラム開発のモニタリング・評価に関しては、以下のとおり様々な委員会が設置されている（表 3-28 参照）。

(1) 国家開発行動委員会（National Development Action Committee: NDAC）は、首相が委員長を務め、全省庁が実施する事業の進捗状況をレビューして、必要な指示を省庁に行う。
(2) 国家開発行動サブ委員会は、NPC の副長官が委員長を務め、必要な情報収集や課題の特定、関係省庁との調整、NDAC 会議の開催を行う。
(3) 関係省庁レベル開発行動委員会（Ministry Level Development Action Committee: MDAC）は、関係省庁の大臣が委員長を務め、関係省庁が実施する事業の進捗状況のレビュー、関係部局や職員に対して必要な指示を行う。
(4) 関係省庁レベル開発行動サブ委員会は、関係省庁の次官が委員長を務め、必要な情報収集や省が実施する事業に関する課題の特定、MDAC の会議の開催を行う。
(5) 中央モニタリング・評価委員会は、ネパール政府の官房長官が委員長を務め、よい統治法（2007 年）に規定されている、説明責任、透明性、市民中心、包括的および参加型の行政システムを国の全てのレベルで維持できるよう、事業のモニタリング・評価を行う。

表 3-28　モニタリング・評価に関する委員会メンバー

(1) NDAC	**(2) NDA サブ委員会**
a) **首相 – 委員長**	a) NPC 副長官– 委員長
b) **政府・各大臣 – 委員**	b) モニタリング・評価担当 NPC メンバー – 委員
c) **NPC 副長官 – 委員**	c) 首相府次官– 委員
d) **州知事 – 委員**	d) 財務省次官– 委員
e) **主席事務官 – 委員**	

f) **NPC メンバ – 委員** g) **NPC 次官 – 幹事**	e) 連邦総務省次官– 委員 f) 財務管理局– 委員 g) NPC 次官– 委員 h) 各省次官– 委員 i) 関係局長– 委員 j) NPC 次官補モニタリング・評価局– 幹事
(3) MDAC	**(4) MDA サブ委員会**
a) **大臣 – 委員長** b) **副大臣 – 委員** c) **準大臣 – 委員** d) **各省担当 NPC メンバー – 委員** e) **各省次官 – 委員** f) **財務省代表 – 委員** g) **連邦総務省代表 – 委員** h) **NPC モニタリング・評価 局長 – 委員** h) **NPC セクター関連局長 – 委員** i) **局長 – 委員** j) **計画局長 – 委員** k) **モニタリング・評価局長 – 幹事**	a) 次官– 委員長 b) 次官補モニタリング・評価局 – 委員 c) 局長– 委員 d) プログラム/プロジェクトチーフ– 委員 e) モニタリング・評価課長 – 幹事
(5) 中央モニタリング・評価委員会	
a) **官房長官– 委員長** b) **内務省次官-委員** c) **権力乱用調査委員会次官 - 委員** d) **財務省次官- 委員** e) **連邦総務省次官- 委員** f) **NPC 次官- 委員** g) **国家監視センター次官 - 委員** h) **首相府次官（開発＆調整）- 幹事** i) **省代表**	

出所：National Planning Commission (2018e)

持続可能な開発目標の管理については、以下 3 つの委員会が設置されている。1）首相が委員長を務めるハイレベルの運営委員会、2) NPC の副長官が委員長を務める実施・調整委員会、3) NPC の各メンバーが委員長を務めるセクターごとの委員会で、各セクターでの実施状況をモニタリング・評価する。

州レベルでは、州モニタリング・評価マニュアルまたはガイドライン (2018 年)に連邦政府レベルと同様の委員会の設置が規定している。各委員会のメンバーを表 3-29 に示す。

表 3-29　州レベルのモニタリング・評価委員会のメンバー

(1) 州開発行動委員会 (PDAC)	**(2) PDA サブ委員会**
a) **州知事 –委員長** b) **州レベル省大臣 - 委員** c) **州政府主席次官 - 委員** d) **州計画委員会（PPC）副長官 - 委員** e) **PPC メンバー - 委員** f) **PPC 担当次官 – 幹事**	a) PPC 副長官 –委員長 b) モニタリング・評価担当 PPC メンバー - 委員 c) 州首相府主席事務官 - 委員 d) 州経済計画省次官- 委員 e) 州財務管理局 - 委員

	f) PPC 担当次官 - 委員 g) 州関係省次官 - 委員 h) 関係局長 - 委員 i) PPC モニタリング・評価局長 – 幹事
(3) 州 MDAC	**(4) 州 MDA サブ委員会**
a) 州関係省庁の大臣 - 委員長 b) 州関係省庁の副大臣 - 委員 c) 州関係省庁の準大臣 - 委員 d) 関係セクター担当 PPC メンバー　- 委員 e) 州関係省庁の次官　- 委員 f) 州経済計画省代表　- 委員 g) PPC モニタリング・評価局長　- 委員 h) PPC 関係セクター担当局長　- 委員 i) 州関係局長　- 委員 j) 州関係省庁計画局長　- 委員 k) 州関係省庁モニタリング・評価 - 幹事	a) 州関係省庁次官　- 委員長 b) 州関係省庁モニタリング・評価局長　- 委員 c) 州関係局長　- 委員 d) 州関係プログラム・プロジェクトチーフ　- 委員 e) モニタリング・評価課長- 幹事
(5) 州モニタリング・評価委員会	
a) 州首相府主席事務官 - 委員長 b) 州内部・司法省次官　- 委員 c) 州経済計画省次官- 委員 d) PPC 次官- 幹事	

出所: National Planning Commission (2018b)

地方レベル計画ガイドライン（モデル）2075 年 (2018 年)によれば、モニタリング・監督委員会は、副市長/副議長を同委員会の委員長として設置すると規定されている。区レベルでは、区長が率いるモニタリング委員会が設置されることとなっている（表 3-30）。

表 3-30　地方政府・区レベルのモニタリング・監督委員会のメンバー

(1) 地方政府モニタリング・監督委員会	**(2) 区モニタリング委員会**
a) 副市長/副議長 - 委員長 b) 副市長/副議長が指名する議員 2 名（うち 1 名は女性）- 委員 c) 主席行政官　- 委員 d) 計画局/計画課/計画ユニットの長- 幹事	a) 区長 - 委員長 b) 区メンバー- 委員 c) 区書記官　- 幹事

出所：National Planning Commission (2018d)

3.4.3 事業管理に関する実施プロセス

(1) 事業形成・事前審査・選定・優先順位付け

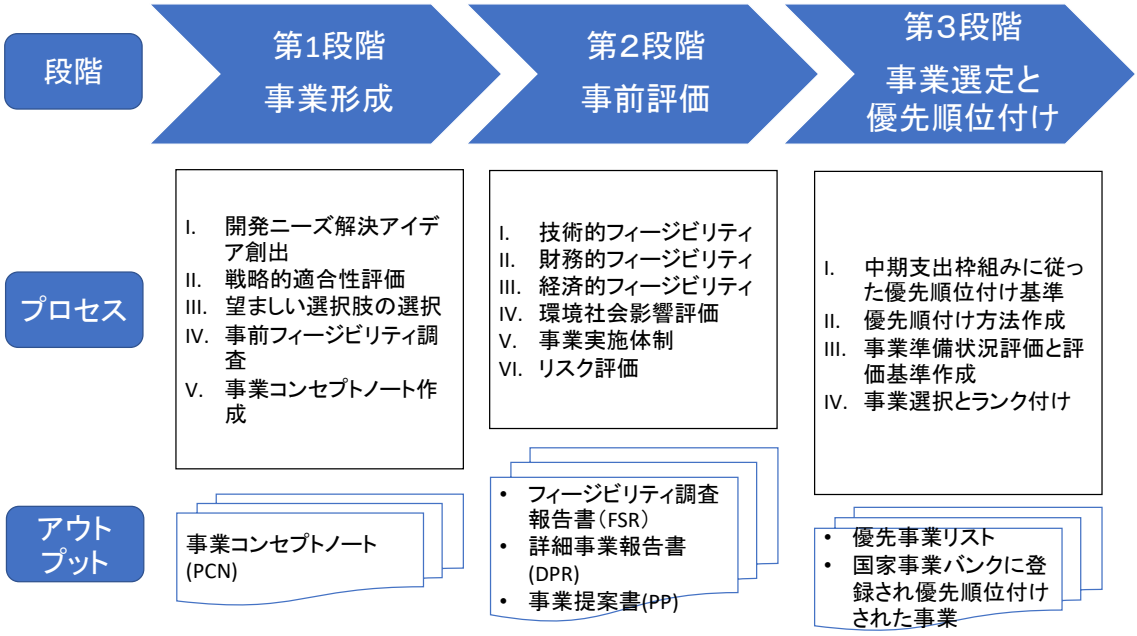
政府の事業やプログラムの形成、事前評価、選定、優先順位付けの実施プロセスは、NPB ガイドラインで詳細に規定されている（図 3-1 を参照）。

第 1 段階：事業形成　ライン省庁は以下を実施する。1）開発ニーズを解決する「アイデア」

を生み出す、2）このアイデアが、第 15 次計画やセクター計画・戦略が定めるゴールや目標にどの程度適合しているか判断する、3）事前フィージビリティ調査（Pre-feasibility study: PFS）を実施する。この調査に基づいて、ライン省庁は事業コンセプトノート（Project concept note: PCN）を作成し、承認を得るため NPC に提出する。NPC は事業コンセプトノートを審査し、承認、不承認、または修正を指示するかどうか決定する。事業コンセプトノートが承認された後、NPC は財務省と調整し、第２段階での事業の調査・開発に必要な予算を配分する。

第２段階：事前評価　ライン省庁は事業のフィージビリティ調査（Feasibility study: FS）を実施する。FS では事業を技術・財務・経済的な側面から検討するとともに、事業の環境社会的影響、事業実施体制、事業リスクを評価し、フィージビリティ調査報告書にまとめる。大規模で複雑なインフラ事業については、ライン省庁はさらに詳細事業報告書（Detailed project report: DPR）を作成する。この報告書では、フィージビリティ調査で選択した最適な解決策を実行する準備が整うところまで、事業を詳細に詰めていく。最後に、ライン省庁は、フィージビリティ調査（FS）と詳細事業報告書（DPR）に基づいて事業提案書（Project proposal: PP）を作成する。

NPC はライン省庁から提出された事業提案書の内部審査と外部審査を実施する。外部審査については、同委員会が任命した専門家会議が外部審査を行う。NPC の承認後、事業提案書は国家事業バンク（NPB）の事業として登録され、第３段階の事業選定と優先順位付けに進む。



出所：National Planning Commission (2020a)

図 3-1　事業形成・事前評価・事業選定と優先順位付けの３段階

第３段階：事業選定・優先順位付け　国家事業バンクに登録された事業に対する予算配分を詳細に検討するため、事業優先順位付け（project prioritization）と事業準備状況評価（project readiness assessment）を実施する。NPC とライン省庁は、表 3-31 に示した優先順位付け基準に沿って事業の優先順位付けを行い、第１優先グループ（Priority 1: P1）と第２優先グルー

プ（Priority 2: P2）に分類する。また、ライン省庁は、中期支出枠組み（MTEF）で事業への予算配分を得るため、事業優先順位付けスコアシート（project prioritization scoring sheet）をNPC に提出することが義務付けられている。

表 3-31　事業優先付けの基準

基準分類	基準の詳細	スコア
A. 一般基準	a) 包摂的成長への貢献	15
	b) SDG 達成への貢献 (SDG 1－8)	15
	c) 参加レベル (市民社会、コミュニティ組織、NGO、消費者グループ、利用者グループ、州・地方政府、民間セクター)	5
	d) 包摂性への貢献： a) 地域性(50%) b) 社会性・ジェンダー(50%)	10
	e) 事業準備／実施状況(readiness) a) 実施中事業の進捗／実施状況 b) 新規事業の準備状況	20
B. セクター基準	1. セクター目標・目的の達成への貢献	20
	2. セクターSDG の達成への貢献	15
合計		100

出所：**Table 5, National Planning Commission (2020a).**

事業準備状況評価（Project readiness assessment: PRA）に関しては、以下の表 3-32 に示した評価基準に従って、各事業をスコア付けすることとされている。

表 3-32　事業準備状況評価の基準

(a) 下位基準（**sub-criteria**）	**(b)荷重値：%**	**(c)状況：YES=1/ NO=0**	**(d) スコア：= (b)*(c)**
フィージビリティ調査／詳細事業報告書の完成	30		
ロジカル／成果フレームワークの作成	5		
事業資金／リソース支払い（**resource commitment**）	20		
用地取得に関する法的手続きの完了	25		
環境影響調査の完了**(EIA/IEE)**	10		
実施計画の最終化	5		
モニタリング評価計画の作成	5		
スコア合計	100		

出所：**Table 6, National Planning Commission (2020a).**

(2) 事業モニタリング・評価

各省は、モニタリング・評価マニュアル 2075（2018 年）のフォーマットを使用してプログラムやプロジェクトのモニタリング報告書を作成・提出しなければならない。MDAC ではこれらの報告書をもとに、進捗状況をレビューし各省庁にフィードバックや指示を与える。も

し関係省庁で解決できない、政治的決定が必要な課題がある場合は、NDAC で話し合われる。同様に州レベルでも、PDAC で解決できない、高度な政治的決定が必要な課題については、NDAC のメンバーである州知事が NDAC で提起する。これを受けて NDAC で協議し、州政府や州レベルの各省にフィードバックや指示を出す。

表 3-33 にモニタリング・評価マニュアル（2018 年）に規定されている連邦政府レベルの各種モニタリング・評価委員会の会合スケジュールと、2020 年と 2021 年に実施された会合の時期を示す。州レベルのモニタリング・評価委員会の会合について表 3-34 に示す。州と地方レベルのモニタリング・評価活動の実態については、7 章で述べる。

表 3-33　連邦政府のモニタリング・評価に関する会合の時期

委員会	会合の目的	モニタリング・評価マニュアルに記載の会合開催時期	2020 年と 2021 年の会合開催時期（2021 年 3 月現在の情報）
国家開発行動委員会 (NDAC)	第 1 期（第 3 期制）の進捗状況をレビューする	12 月中旬	2020 年、2021 年ともに新型コロナ感染・拡大の影響を受け、直近の会合は 2021 年 1 月 15 日に開催され、2020 年 1 月 26 日の開催からほぼ 1 年後の開催となった。
	第 2 期の進捗状況をレビューする	4 月中旬	
	第 3 期の進捗状況をレビューする	8 月中旬	
関係省庁レベル開発行動委員会（MDAC）	第 1 期の進捗状況をレビューする	12 月の第 2 週	新型コロナ感染・拡大の影響で 2020 年 4 月の会合は開かれず、8 月の会合の際にまとめて開催した。したがって、2020 年は各省で MDAC は 2 回開催された。
	第 2 期の進捗状況をレビューする	4 月の第 2 週	
	第 3 期の進捗状況と年間の進捗状況をレビューする	8 月の第 2 週	
中央モニタリング・評価委員会	公共サービスの提供と統治全体のモニタリングを行う	必要な時期に開催	2021 年 3 月時点で、直近半年の間に 2 回開催された。

出所：National Planning Commission (2018 年 e)、2021 年の第 2 回地方調査

表 3-34　州政府のモニタリング・評価に関する会合の時期

委員会	会合の目的	モニタリング・評価マニュアルに記載の会合開催時期
州開発行動委員会(PDAC)	第 1 期（第 3 期制）の進捗状況をレビューする	12 月の第 2 週
	第 2 期の進捗状況をレビューする	4 月の第 2 週
	第 3 期、年間の進捗状況をレビューする	8 月の第 2 週
関係省庁レベル開発行動委員会 (MDAC)	第 1 期（第 3 期制）の進捗状況をレビューする	12 月の第 1 週

	第 2 期の進捗状況をレビューする	4 月の第 1 週
	第 3 期、年間の進捗状況をレビューする	8 月の第 1 週
州モニタリング・評価委員会	公共サービスの提供と州政府統治全体のモニタリングを行う	記載なし

出所: National Planning Commission (2018b)

3.4.4 主要課題

政府の事業管理に関する調査から、三層政府の幾つかの主要課題が明らかになった。これらの課題を以下で要約する。

- ***国家事業バンク（NPB）コンセプトの運用：*** 連邦政府は、第 15 次計画や SDGs の野心的な目標を達成するには、事業管理政策を改善する必要があることを正しく認識している。 これに向けて、政府は 2018 年に国家計画委員会設立・業務命令を発出し、2019 年に財務手続き・財政説明法、2021 年に同法の規則を制定した。これらによって国家事業バンク・コンセプトが法的に裏付けられているところから、次のステップに進むための課題は、国家事業バンクを各層の政府で実際に運用を開始することである。
- ***連邦政府の関係組織のキャパシティの強化：*** NPC インフラストラクチャー・生産局（Infrastructure and Production Division）の下に新設された国家事業バンク課（NPB Section）は、NPB の運用を促進しそのコンセプトを行動に移す役割を担っている。また、各ライン省庁の計画課は NPB に登録できるような適切に設計された事業を提案することが期待されている。しかしながら、本調査を通じて、これらの組織が改善すべきことが多くあることが明らかになった。たとえば、国家事業バンク課は、NPB に関するオリエンテーション研修を一部のセクターで実施したが、同様の研修を全セクターで実施する必要がある。また、同課は現在プロラム局長の下で 3 名の職員が配置されているだけであることから、同課自体の能力強化も必要であることが報告されている。
- ***州政府の関係組織のキャパシティの強化：*** 財務手続き・財政説明法では、予算審議・配分に先立って、各省庁は事業を NPB に事前に登録する義務があることを明記している。また同法では、連邦レベルの NPB と同様に、各州・地方政府は事業バンクを設立することが義務付けられている。しかしながら、本調査の 2021 年 3 月の州地方政府の聞き取り調査を通じて、第 1 州とバグマティ州の両州政府は、事業バンクを運用する部署をまだ設立していないこと、そしてバグマティ州政府が州事業バンクのソフトウェア導入を準備するにとどまっていること等が、報告されている。
- ***州政府レベルでの報告制度の欠如：*** モニタリング・評価の枠組みは、州レベルのモニタリング・評価ガイドラインの策定と PDAC の設置を通じて、ほとんどの州政府で整備された。しかし、NPC の関係者が指摘するように、報告制度はまだ確立されていない。地方政府のモニタリング・評価委員会から州政府のモニタリング・評価委員会に報告書を提出するという規定がないため、両組織間での連携はない。モニタリング・評価法案 2020 年が成立すれば、この問題は改善される可能性が高い。その理由は、この法案に連邦政府から配賦されるマッチング交付金や特別交付金、条件付き交付金について、州政府と地方政府がこれらの交付金を使った開発事業の進捗状況を報告する規定が設けられたからである。
- ***三層政府間のモニタリング・評価に関する脆弱な調整機能：*** 州レベルの PDAC によって解決されない課題は、連邦政府の NDAC で協議されることになっている。州知事は NDAC のメンバーであるため、連邦政府と州政府との間で調整機能は存在していることになる。しかし、三層政府のモニタリング・評価関係者へのインタビューによると、三

層層政府間の モニタリング・評価 の調整が依然として弱いことが明らかになった。モニタリング・評価 法案（2020年）が制定・施行と三層政府の各セクターの取り組みによって、こうした脆弱な調整の改善が今後期待される。

- ***地方のモニタリング・評価に関する能力不足：*** 地方レベルでは、モニタリング・監督委員会が設置された モニタリング・評価 の枠組みは整った。地方政府関係者へのインタビューを通じて、同委員会がモニタリング活動を行っていることを確認した。しかし、モニタリング・評価に関する研修を受講したことがあるのは、同委員会のごく一部の委員で、大半の委員はモニタリング・評価に関する十分な知識やスキルを得ていないという。またほとんどの地方政府がデータ収集やデータ管理に関する十分なスキルを持っていない点も明らかになった。このため、モニタリング・評価の結果は十分に活用されておらず、地方政府の次年度の計画や予算には反映されていないのが現状である。

3.5 人事管理

3.5.1 法・規定、ガイドライン

新憲法では、連邦政府、州政府、地方政府のそれぞれに独自の公務員を持つ権利が与えられている（第 285 条）。しかし、連邦制への移行期に関する条項により、連邦政府がサービス提供のために既存の公務員をすべてのレベルの政府に配置する責任を負っている（第302条）。従って、全政府レベルで法整備が行われない限り、州政府と地方政府は独自の公務員を有する権利を行使できない。

移行期の公務員配置については、問題の多かった被雇用者調整法（2017）に代わって、人事調整法（2019）が制定され、詳細が定められている。しかし、人事調整法の下でも州政府及び地方政府にはいまだに必要な数の人員が配置されていない。両法とも、州公務員委員会（Provincial Public Service Commission: PPSC）が各州に設置されるまでは、既存の公務員委員会（Public Service Commission: PSC）を通じて州政府、地方政府の空席ポストに対し人員を雇用・任命する権限を連邦政府に与えている。PPSC は 2020 年 4 月までに全州で設立されたものの、雇用プロセスや条件を定める州公務員法（Provincial Civil Service Act: PCSA）及び地方公務員法（Local Civil Service Act: LCSA）が制定されていないため、州政府、地方政府共にいまだ州公務員、地方公務員を形成できずにいる。PCSA と LCSA は FCSA が整備されなければ制定できない。

州政府・地方政府の期待が高い中、連邦議会はいまだ FCSA を承認できていない。法案は下院の州事・グッドガバナンス委員会で 2 年もの間審議され、2021 年 4 月 5 日にようやく国会に提出された。しかし争点は山積みであり、例えば、組合、定年、外部からの幹部ポストへの雇用、州政府・地方政府の幹部ポストへの委任配置、弱者グループの定数雇用、三層政府における格付けシステム、州・地方政府から連邦政府ポストへの昇進、異動、州・地方公務員の連邦政府への入職、アカウンタビリティのシステムなどがある。FCSA の未整備により、州・地方各レベルの公務員が形成できないだけでなく、州レベルでの人材の雇用と管理の面でも混乱が起きている。

3.5.2 人事管理の体制

人事管理に関する三層政府の役割や責任、体制は FCSA、PCSA、LCSA に定められることになるが、それらが未制定のため、現在の公務員人事管理は暫定的な体制で行われている。

(1) 雇用、任命、昇進、異動

憲法の移行条項の下、最近まで連邦政府が雇用調整法 2019 と既存の公務員法 1993 に従って公務員の雇用、任命、昇進、異動を管理してきた。同公務員法では、連邦政府による公務員の雇用・任命における主要な役割は MoFAGA に与えられている。公務員の人材管理におけるもう一つの重要な機関である PSC は、公務員の各ポストに適切な候補者を選定するための機関として憲法により設置が定められている機関である（第 253 条）。PSC は、公務員の雇用条件、連邦政府への任命と昇進に関する原則、連邦政府への任命・昇進・異動の候補者の適性などについて助言することになっている（第 243 条）。

連邦政府が全三層の政府の人事管理を主導するという連邦制の精神に反する現状に業を煮やし、州政府・地方政府が人事管理で徐々に権限を広げつつある。2020 年後半以降、少なくとも 4 州で PPSC による公務員採用活動が始まった。現在は州政府・地方政府共に PPSC を通じて採用を主導している他、幹部職員を除き、公務員の任命や異動も概ね管理するようになっている。PCSA、LCSA が制定されれば、州・地方政府とも、州公務員、地方公務員の形成、適切な組織構成の決定、公務員の採用・管理を行うことができるようになるだろう。

(2) 公務員･議員の能力強化

公務員の能力強化と人事評価については、明記はされていないものの、憲法では各州政府・地方政府の責任と解釈される。一方、LGOA では、地方政府については、「連邦政府、州政府及び郡議会は各郡内の地方政府のキャパシティ・ディベロップメントに協力して取り組む」とされている。

行政やマネジメント関連の能力強化については、ネパール行政職員大学（Nepal Administrative Staff College: NASC）と地方開発研修学院（Local Development Training Academy: LDTA）が主要な研修機関となっている。両方とも MoFAGA の監督下にある独立組織である。NASC は主として中央で雇用された公務員の研修を担っており、LDTA は地方レベルで雇用された人員と地方議員の研修を行ってきた。しかし、そのような役割分担は、連邦制への移行、それに伴う政府レベル間での大規模な人材の調整により上手く機能していない。

かかる状況の中、MoFAGA は PLGSP の下、州政府・地方政府の能力強化のための新しいメカニズムを導入した。PLGSP は 2020 年に州グッドガバナンスセンター（Provincial Center for Good Governance: PCGG）を各州に設置し、LDTA の地方センターの資産を PCGG に移した。PCGG は各州政府の法により設立・運営されているが、運営資金は PLGSP を通じて連邦政府から提供されている。今後、PCGG が州政府のキャパシティ・ディベロップメント政策に基づいて能力強化を行う中心的組織になることが期待されている。

MoFAGA は現在、三層の政府の公務員の能力強化のための新たな枠組み構築に取り組んでいる。新たな国家研修政策を策定中である他、委員会を設置し、PCGG や他の研修機関とのリンクを念頭に置いた LDTA のリストラクチャリングを検討している。同委員会が財務省に提出したコンセプトノートでは、LDTA を学術的研修機関に発展させ、カリキュラム・モジュール開発及び研修の質管理に関する PCGG への支援、州・地方の政治家の研修、公務員の長期研修、研究活動に従事させる構想が描かれている[20]。NASC については、引き続き行政・

[20] MoFAGA 関係者、LDTA 関係者

マネジメントを専門とする中核の公務員研修機関としての役割、また、研究活動、政府への政策レベルの助言を行うことを MoFAGA は期待している[21]。研修政策が策定されれば、各研修機関の役割が明確になると思われる。
現状は上記のとおりであるが、現在改訂中の国家研修政策が策定されれば、様々な研修提供機関の役割分担がより明確に定義されるだろう。

3.5.3 人事管理のプロセス

どのレベルの政府においても人事管理システム確立のための法的枠組みが整っていないため、現在の人事管理は主として人事調整法（2019）に基づいて行われている。人事管理に関する同法と LGOA の主な規定を以下に簡単に説明する。

(1) 採用と配置
公務員の採用と配置は人事調整法 2019 に示されたプロセスを通じて行われてきた。三層の政府におけるポストは、MoFAGA 次官が議長を務める組織・管理委員会が各レベルの政府の組織・管理調査（Organization and Management Survey、以下 O&M 調査）を実施し提出する提言に基づいて連邦政府が決定する。MoFAGA は公務員から三層政府への配置（「調整（adjustment)」と呼ばれる）の申請を募り、MoFAGA と関係省が配置を決める。人事調整法発効の時点で地方レベルに勤務していた公務員は自動的に当該地方レベルに調整される。

州政府の首席次官（Principal Secretary）や他の次官、地方政府の主任行政官（Chief Administrative Officer: CAO）といった主要職については、州・地方政府の任務遂行と能力強化を支援する目的で、連邦政府から委任配置される。。委任配置された職員でも委任先の州・地方政府に対してのみ全面的説明責任を負うが、連邦政府に異動で戻ることもありうる[22]。幹部の委任配置は FCSA を巡る議論の争点の一つとなっている。

人事調整法 2019 に基づく人事調整は、保健分野の職種などいくつかの職種については現在も非常に限定的な規模で継続しているが、実質上、2019 年 3 月までにほぼ完了している。2019 年 3 月 28 日までの人事調整状況を見る限り、特に州レベルと地方レベルでポスト数と調整配置された人員数には大きな差が残っている（表 3-35）。

[21] NASC は 2019 年に連邦制研究センター（Center for Federalism Studies）を組織内に設置した。同センターの目的は、三層政府公務員に対し連邦事務に関する研修を提供すること、連邦制に関する問題の研究と分析、三層政府に対する連邦事務についての助言のための情報の提供、連邦制に関する研修能力の強化、となっている。
[22] 委任配置された職員の所掌は配置先の州政府あるいは地方政府が決定する。州レベルでは、州各省庁の所掌を定義する州所掌規定に基づいて決定され、地方政府の CAO の所掌は LGOA の関連条項を基に決められる。州の各次官の役割は基本的に、大臣に代わって担当省庁の所掌業務を実施することであり、CAO の役割は、地方政府の議会及び幹部の決定を実施することである。

表 3-35　2019 年 3 月 28 日時点の人事調整状況

サービス分野	承認ポスト数				調整済人員数					調整による充足率			
	連邦	州	地方	合計	連邦	州	地方	ﾘｻﾞｰﾌﾞ	合計	連邦	州	地方	合計
a. 行政官（Civil Service）													
経済計画・統計	352	129	46	527	336	49	11	4	400	95%	38%	24%	76%
エンジニアリング	8,085	3,347	11,212	22,644	6,049	1,571	537	124	8,281	75%	47%	5%	37%
農業	1,187	1,859	10,835	13,881	1,107	1,415	2,034	22	4,578	93%	76%	19%	33%
司法	5,179	105	41	5,325	3,459	0	0	0	3,459	67%	0%	0%	65%
外交	295	0	0	295	276	0	0	0	276	94%	-	-	94%
行政	25,288	6,897	15,781	47,966	21,708	4,355	5,417	699	32,179	86%	63%	34%	67%
監査	501	0	0	501	354	0	0	0	354	71%	-	-	71%
森林	1,855	4,675	0	6,530	1,659	3,465	0	445	5,569	89%	74%	-	85%
雑務	2,304	851	1,933	5,088	1,474	348	988	461	3,271	64%	41%	51%	64%
教育	973	332	3,766	5,071	802	191	545	31	1,569	82%	58%	14%	31%
議会	335	0	0	335	234	2	0	0	236	70%	-	-	70%
行政官合計	46,354	18,195	43,614	108,163	37,458	11,396	9,532	1,786	60,172	81%	63%	22%	56%
b. 保健	2,252	4,102	24,105	30,459	2,075	2,394	22,176	657	27,302	92%	58%	92%	90%
c. その他サービス							12,097		12,097	-	-	-	-
合計	**48,606**	**22,297**	**67,719**	**138,622**	**39,533**	**13,790**	**43,805**	**2,443**	**99,571**	**81%**	**62%**	**65%**	**72%**

出所: Ministry of Finance (2019)
注：2019/20 年度にさらに 519 ポストが承認されている（Ministry of Finance (2020)）

2020 年終わりからは、州政府が PPSC を通じて技術サービス職を中心とする公務員の採用を行っている。州政府の首席次官、地方政府の CAO は既存の法の下、連邦政府が委任配置を行う他、州政府の各省次官の任命は連邦政府のライン省が権限を保持しているが、配置先の政府に対して全面的に説明責任を負い、所掌は配置先政府が決定する。

(2) 昇進と異動

調整人員の管理は調整先の政府の公務員法に従うことになっているが、PCSA、LCSA が未制定のため、既存の公務員法 1993 及び人事調整法 2019 の下で行われている[23]。調整配置された公務員も新たに採用された公務員も異動は各サービス分野内のみで可能となっている。州・地方レベルの公務員の異動は、MoFAGA が公式に決定するものの、最近では各レベル政府の管理下に置かれるようになっている。PSCA と LCSA が制定されるまでは州・地方レベルの昇進はできない。

(3) 人事評価

人事調整法には人事評価についての規定はなく、調整された公務員の人事評価についての規定やガイドラインもないが、人事評価は各政府の責任と理解されている。

(4) 研修

公務員の研修・能力強化については憲法、人事調整法、LGOA のいずれにも規定がない。連邦制下における公務員の能力強化に関する連邦政府の政策もなく、州・地方レベルに調整された公務員の研修の監督や調整の責任を与えられている機関もないため、研修は確立したシステムの下で行われているわけではない。

連邦政府の各省や研修機関は州・地方政府職員と議員に研修を実施している。MoFAGA は

[23] 公務員法 1993 は 2 度改正されており、2007 年の 2 度目の改正は、公務員をよりインクルーシブにするための措置であった。

州・地方政府の設立以来、LDTA を通じて、または他の研修機関、学術機関、NGO、開発パートナーと協力して様々なトピックについて両レベル職員に研修を実施してきた。現在、省のキャパシティニーズ評価委員会によって特定された技術分野に関し短期研修を実施することを予定しており、LDTA に対し、適当な技術機関や専門家と協力の上でコースを開発・実施あるいは外注するよう依頼している[24]。

新型コロナウイルスの影響で活動が思うように進んでいないものの、PCGG も州・地方政府に対して年間計画に基づいた様々な研修や組織強化支援を開始した。たとえば、バグマティ州の PCGG は州内の地方政府に対し、定期計画策定、歳入改善計画策定、MTEF 策定、GESI といった分野に関し、能力強化支援活動を実施している。

3.5.4 主要課題

これまでの調査を通じて特定された連邦制下での人事管理にかかる主要課題は以下のとおりである。

- ***FCSA の制定の大幅な遅れ：*** 各レベル政府が自らのニーズと政策に基づいて公務員を雇用、管理することは、憲法に描かれた連邦制の実施において非常に重要な要素であるが、法整備が遅れ、州及び地方レベルの公務員管理に様々な混乱を引き起こしている。たとえば、各政府のニーズに合わない組織構成やポストの設定、調整されたポストへの不適格な人員の配置、連邦政府から委任配置されるトップ官僚の頻繁な異動、などが問題となっており、州・地方政府の統治能力の発展を妨げている。
- ***政治家と行政官の間の摩擦：***2019 年 9 月に実施した第 1 回の対象州調査では、閣僚・議員と行政官がお互いの仕事の仕方に不満を持っていた。政治家は、調整配置された公務員が連邦政府の政策と規則に忠実だと感じているのに対し、行政官は政治家の権限を越えた要求に対処することを難しく感じていた。州政府はネパールにおいては全く新しい制度であり、両者ともに連邦システムと行動規範に対するさらなる理解が必要となっている。
- ***地方レベルの人員の深刻な不足：*** 州と地方レベルにおける設置ポスト数と調整配置された人員数の差は大きい。設置ポスト数が満たされていても、それが実際のニーズより大幅に少ないケースもあり、これは地方政府が O&M 調査を実施して組織構成の改編を行うまでは変更できない。技術人員の不足は、地方政府のプロジェクトの執行率が低い主要因の一つとなっている。州政府によっては PPSC を通じた公務員採用を始めているが、他の州では人員不足がいまだ大きな制約となっている。
- ***人員に対する需要と供給のずれ：*** 調整配置された人員が調整先の州政府や地方政府のニーズと合致しないケースは調整開始時から度々報告されてきたが、2021 年 4 月時点でもまだ問題として残っている。連邦政府と州政府及び地方政府との協議がないことが主たる要因として指摘されている。
- ***州政府・地方政府のための中長期的なキャパシティ・ディベロップメント政策／戦略の欠如：*** PCGG が設置され活動を開始し、PCGG を通じた州政府・地方政府のキャパシティ・ディベロップメント支援のシステムは作られた。しかし、連邦政府も州政府も州・地方レベルのキャパシティ・ディベロップメントに関する中長期的なビジョンや目標を定められておらず、連邦研修機関の役割も曖昧なまま、人材育成が進められている。

[24] MoFAGA 関係者

まずは連邦レベルで現在策定中の国家研修政策が示されることが期待される。

3.6 立法

3.6.1 法・規定、ガイドライン

立法権は、連邦レベルでは連邦議会、州レベルでは州議会、地方レベルでは市議会あるいは村議会に属することが憲法により定められている。各議会は専管分野と共管分野について法を制定する権力を有する（第 57 条、第 109 条、第 197 条）。

州政府、地方政府の設立以来、共管分野に関する各レベル政府の立法権は議論を呼んできたが、2020 年 7 月に政府間関係調整法が成立し、共管分野についても高位レベルの政府の立法を待たず、州・地方政府が法を制定することが可能となった。

連邦議会は管轄分野に加え、特定の状況下において管轄分野外の立法権を有する。州政府の依頼があった場合、また、州議会と州閣僚評議会が連邦議会の承認を得た大統領令により一時停止あるいは解散した場合において、連邦議会は州政府の管轄分野に関する法を制定することができる（第 232 条）。

憲法には他にも、立法府の構造と構成、任期、メンバーの資格と資格剥奪、連邦議会と州議会の立法手続きなどの立法に関する事項について定めている。市議会と村議会の立法手続きについては LGOA に規定されている。

立法プロセスと立法機関の運営についての詳細は各政府の規則で定められている。連邦キャパシティニーズアセスメント（Federal Capacity Needs Assessment: FCNA）調査の結果によれば、全州政府及び、調査対象となった 115 の地方政府のほとんどが議会運営に関する規則を整備済みである[25]。

3.6.2 立法府の組織体制

連邦議会
連邦議会の主な機能は以下のとおりとなっている。

- 連邦専管分野、共管分野、その他の権限内での立法
- 連邦政府の設立
- 連邦政府の政策とプログラムの議論と承認
- 憲法改正と一般国民投票の決定
- 連邦予算の議論と承認
- 連邦政府の活動監視
- 連邦政府への必要な指導と提案
- 国際条約の批准[26]

上記には明示されていないが、州政府及び地方政府の実働化のための法的枠組みの整備も連

[25] International Center for Public Policy (2019)
[26] Federal Parliament Secretariat (2019)

邦議会の立法機能の重要な一部である。

連邦議会は下院（House of Representative）と上院（National Assembly）から構成される。下院は一般選挙により選出された 275 名の議員から成る（憲法第 84 条）。上院は州議会のメンバー、市議会の市長及び副市長、村議会の議長及び副議長から構成される選挙人団から選出された 59 名の議員から成る（憲法第 86 条）。憲法はまた社会的弱者の代表確保も謳っており、女性議員の割合は下院で 32.7%、上院で 37.3%となっている[27]。

下院も上院も必要に応じ委員会を設置することができる。下院及び上院により設置された委員会は表 3-36 のとおりである。各院が委員会の構成、機能、手続きを定める。

表 3-36　連邦議会の委員会

下院	上院	合同委員会
• 財政委員会 • 国際関係委員会 • 産業・商業・労働・消費者福祉委員会 • 法律・司法・人権委員会 • 農業・組合・自然資源員会 • 女性・社会委員会 • 国政・グッドガバナンス委員会 • 開発・技術委員会 • 教育・保健委員会 • 公共会計委員会	• 持続可能な開発・グッドガバナンス委員会 • 立法管理委員会 • 委任立法・政府保証委員会 • 国家的関心事・調整委員会	• 議会審理委員会 • 指示原則・政策・国家義務モニタリング・評価委員会

出所: Federal Parliament Secretariat (2019)

州議会

州議会の機能については、専管権限と共管権限に関する立法という第一義的役割を除き憲法にも他の法令にも明示されていない。しかし、州政策やプログラム、予算の審議及び承認は、立法と同様に州議会の業務の大きな部分を占める。また、どの議会にも備わっている行政部門の業務の監視も重要な機能である。

州議会は、一般選挙で当該州から選出された下院議員の数の 2 倍の議員から成る。候補者の選定にあたっては、社会的弱者の代表権が確保されなければならない（憲法第 176 条）。各州議会は議員から構成される委員会を設置することができ、主として、財政管理、計画、開発プロジェクト、州事、特定セクターなどに関わる委員会を設置している。

市議会及び村議会

市議会と村議会の責任は LGOA に以下のとおり定められている（第 11 条）。

- 政策、法律、議会の業務手順の策定
- 地方レベルの各分野に関する政策、戦略、定期計画、年間計画、プログラム、予算の

[27] Federal Parliament Secretariat (2019), Ibid.

策定
- 議会の委員会の設置と運営
- 他の自治体との共通課題やパートナーシップに関する合同委員会の設置
- 行政部門及び司法委員会の報告書に基づいた議論と必要な指示
- 開発計画・プログラムと効果的実施、グッドガバナンスのための行政部門への指示
- 財政負担を生じる事項の規制
- 地方レベルの紛争調停
- その他関連業務

市議会あるいは村議会は、市長／議長、副市長／副議長、区（Ward）議長、各区から選出された議員 4 名、ダリットあるいは少数派コミュニティから選ばれた行政幹部のメンバーから構成され、各区から 2 名以上の女性が選ばれなければならない（憲法 222 条、223 条）。市議会、村議会に占める女性の割合は 38%となっており、ダリットは 21%を占めている[28]。市議会、村議会のほとんどが司法、立法、資金予測、歳入、予算に関する委員会を設置している[29]。

3.6.3 立法のプロセス

連邦レベル
法案の議会審議の基本的プロセスは憲法に規定されている。両院を通過した法案は大統領に提出され、下院、両院のどちらかで否決された法案は合同審議にかけられる。大統領は提出された法案を承認するか、あるいは提出した議院に再審議のために差し戻す。差し戻された議院は再審議の上、大統領に再提出する（第 111 条、第 113 条）。税金と連邦財政資金に関する法案は下院通過後、上院の提言を受けた上で大統領に提出される（第 111 条）。

人事調整法のケースのように、議会閉会中は大統領が条例を制定する権限を持ち、開会後に議会で審議される（第 114 条）。

連邦議会は国の新たな統治構造を機能させるため多数の法案を可決してきた。2020 年にはネパール警察・州警察（オペレーション、調整、監督）法案、政府間関係調整法案、警察人事調整法案といった、長期間に亘り議論されてきた法案が可決された。しかし、連邦制が完全に稼働するためにはまだ少なくない立法業務が残っている。特に成立が待たれている重要な法には、連邦公務員法や、教育、森林、交通、環境、農業といった共管分野に関する法が含まれる。

州レベル
州議会は一院制であるが、法制定のプロセスは基本的に連邦レベルと同様である。州レベルでは、大統領によりネパール政府の代表として任命される州知事（Chief of Province）が連邦レベルでの大統領と同様の役割を担っている。

州議会はこれまで立法責任を果たしてきており、多くの必要な法を制定している（表 3-37）。

[28] World Bank and UNDP (2019) op. cit.
[29] World Bank and UNDP (2019), Ibid.

表 3-37　州議会により制定された法令

州	通過法案数	
	2019 年 9 月時点	**2021 年 2 月時点**
1	35	49
2	17	42
バグマティ	45	59
ガンダキ	29	46
5	48	59
カルナリ	22	36
スドゥパシュチム	31	42

出所: Kantipur Daily（2019 年 9 月 16 日）、Kantipur Daily（2021 年 2 月 4 日）、Naya Patrika Daily（2021 年 2 月 17 日）

州のニーズに応じた州政府各省による法案起草が増えており、州政府の立法能力は向上してきている[30]。一方、共管分野に関する法案は今後起草が必要である。

地方レベル
地方レベルでは行政幹部により提出された法案の議会通過は多数決で決まり、議会の議長が法案を承認する（LGOA 第 21 条、第 22 条）。

115 の地方政府を対象とした FNCA 調査では、市議会と村議会は定期的に議会を開催しており、議員の出席率も良い。しかし、いまだ多くの法が制定されておらず、他のレベルの政府同様、特に共管分野に関する立法が必要となっている。

3.6.4 主要課題

文献調査と本調査対象州政府・地方政府の実態調査により、各政府の立法における主要課題を以下のとおり特定した。

- ***連邦政府の法整備の遅れ：*** 連邦レベルの法整備の遅れは、州政府及び地方政府の権限の行使、いくつかの分野での円滑なサービス提供に支障をきたしている。とりわけ、FCSA、共管分野に関する責任分担の明確化に必要な法の整備が急務となっている。
- ***立法能力の不足：*** 州政府も地方政府も立法能力が不足している。議員は公務員に依存しており、特に地方レベルにおいて公務員の方は立法経験がないことから、MoFAGA が作成するモデル法に過度に依存する傾向が強くなっている。一方、議会、州政府、連邦政府、所属政党のいずれも議員に対し研修機会をほとんど提供できていない。

3.7 司法

3.7.1 法・規定、ガイドライン

司法権は憲法により、最高裁判所、及びその下に置かれる高等裁判所、郡裁判所、必要に応じ設置される他の司法機関に属している（第 127 条、第 128 条）。憲法は各裁判所の管轄範囲、権限、構成、構成員の資格、雇用条件なども定めている。連邦制の実施において最も重

[30] Democracy Resource Center (2020)

要な権限の一つは、最高裁判所に特別権限として与えられている州あるいは地方の法令を連邦法あるいは州法との矛盾の理由で無効にできる権限である（第 133 条）。

憲法はまた、地方レベルにおける紛争解決機関として、地方政府の管轄下に置かれる司法委員会の設置を規定している（第 217 条）。司法委員会による司法権行使の原則、管轄範囲、プロセスなどは LGOA に定められている。しかし、特に裁決と調停に関する司法委員会の役割と責任につき、LGOA では憲法に沿った形で明確化できていないということが指摘されている[31]。

憲法と LGOA の他、司法システムを規定する法・規定には、司法運営法（2016）、最高裁判所法（2016）、最高裁判所規則（1992）、高等裁判所規則（2016）、郡裁判所規則（2016）などがある。地方レベルでは、多くの場合 MoFAGA の作成したモデル法令をベースにしつつ、各地方政府が司法委員会の運営に関する法や規則を定めている[32]。

3.7.2 司法の組織体制

主要な司法機関の構成、役割と権限は憲法に以下のとおり定められている。

最高裁判所
最高裁判所は最大 20 名の判事から構成される。長官は憲法評議会の推薦、他の判事は司法評議会の推薦に基づいて大統領が任命する（第 129 条）。

最高裁判所の第一義的役割は、高等裁判所による判決に対する上告、憲法や法の解釈に関する重要な事項を含む事件、高等裁判所により推薦された事件を解決することである。また、最高裁判所は、確証のために付託された事件を再審理・解決することができる他、特別権限として、1）憲法や上位の法との矛盾を理由とした法の無効化の権限、2）権利の行使あるいは重要事件における憲法や法の解釈の解決のため、命令の発行、解決策の提供、権利の執行、紛争の解決を行う権限を有する（第 133 条）。

異なるレベルの政府間あるいは同レベルの政府間の管轄に関する紛争に関しては、最高裁判所の憲法法廷が裁判権を持つ。同法廷は長官と他の 4 名の判事から構成される（第 137 条）。

高等裁判所
ネパールには 7 つの高等裁判所がある[33]。各高等裁判所は最高裁判所長官によって任命される裁判長、裁判長により任命される 4 名の判事から成る（第 139 条、第 140 条）。

高等裁判所は法の執行事件における侮辱、あるいは同裁判所または下位の裁判所及び司法機

[31] たとえば、Nepal Law Society（2020）は、司法委員会が a）正式な地方裁判所、b）仲裁または他の裁判外紛争解決センター、c）情報提供あるいは照会機関、d）前の 3 つの中でのコンビネーション、のいずれかの形で稼働していると指摘している。本調査の対象地方政府も LGOA において司法委員会の役割の明確化が必要とコメントしている。
[32] 司法委員会の手続きに関するモデル法は、JICA の支援による「コミュニティ内における調停能力強化プロジェクトフェーズ 2（COMCAP 2）を通じて作成されたものである。同モデル法に示された手続は郡裁判所の手続きに類似していることから、司法委員会に適切かどうかに関する疑問の声が上がっている。（Nepal Law Society（2020）、Sajhedari Project（2021））
[33] 最高裁ウェブサイト http://supremecourt.gov.np/web/index.php/generalinfo

関による判決の無視に対し、訴訟を起こし刑罰を科す（第 139 条）。最高裁判所と同様に、確証のために付託された事件を審理・解決する権限、法的権利の行使あるいは公共の関心案件にかかる法解釈の問題の解決のために命令を発行することができる（第 144 条）。

郡裁判所

郡裁判所は全国に 77 存在し、司法評議会の推薦を基に高等裁判所裁判長により任命された判事から構成される。司法サービス委員会が競争試験を行い、司法評議会に任命の推薦を行う（憲法第 149 条）。

郡裁判所は、1）管轄範囲内の事件の審理・解決、2）請願書の審理、3）地方政府の司法委員会を含む司法機関による採決に対する控訴の審理、4）侮辱罪の手続きと処罰を行う（憲法第 151 条）。郡裁判所はまた、従属する地方レベルの司法機関に必要な指示を与えることができる（第 148 条）。

司法委員会

司法委員会は、調整役、メンバー2 名から構成され、前者は地方政府の副市長あるいは副議長、後者は議員間で選ばれる（憲法 217 条）。管轄範囲は LGOA に明記されている（表 3-38）。司法委員会はほぼすべての地方政府に設置されているとされるが[34]、機能状況には差がある[35]。

表 3-38　司法委員会の管轄範囲

司法委員会が解決できる事項	司法委員会が調停を通じてのみ解決できる事項
(a) 土地の境界、ダム、排水溝、水の配分・利用 (b) 他の作物に対する損害 (c) 牧草地、青刈飼料、薪 (d) 賃金未払い (e) 家畜・鶏の遺失 (f) 高齢者の世話をしないこと (g) 子どもや配偶者に対する衣食を提供しないこと (h) 年間 2,500,000 ルピー以下の賃料 (i) 他人の家屋・土地・所有物に影響する植林 (j) 自宅から他の家、土地、公共道路への放水 (k) 隣家の土地向きの窓を持つ家の建築中に法に則って土地を離れないこと (l) 古くから一般に使用されている道路の私用を強化しない、あるいは邪魔すること (m) その他、連邦法あるいは州法により地方	(a) 政府、公共あるいはコミュニティの土地を除く土地への他人による侵害 (b) 政府、公共、コミュニティの土地以外の土地への家屋等構造物の建築 (c) 離婚 (d) 最大 1 年の懲役に相当する身体的暴行 (e) 中傷 (f) 略奪及び暴行 (g) 牛の放し飼い、あるいは飼育する動物・鳥による他人への影響 (h) 家屋侵入 (i) 他人の所有地の耕作や占有 (j) 騒音公害や固形廃棄物による他人への影響 (k) その他法律による仲裁が可能な民事係争及び最大 1 年の懲役に相当する刑事係争

[34] International Center for Public Policy（2019）によれば、FNCA 調査の時点で、対象 115 地方政府のうち 1 つを除き司法委員会が設置されていた。

[35] Democracy Resource Center Nepal（2019）は司法委員会のパフォーマンスの様々な事例を報告している。

レベルでの解決を指定された係争

出所: LGOA 2017 第 47 条

登録された調停者を通じた和解の促進は司法委員会の重要な責任の一つである。しかし、多くの司法委員会は調停者を通じてだけでなく、自らも調停を行っている[36]。

3.7.3 主要課題

調査チームは、文献レビューにより司法委員会の精度に関する基本的な問題、また、対象地方政府の調査により司法委員会の能力に関する課題を特定した。

- ***司法委員会の役割と責任の不明確さ:*** 司法委員会の役割と責任についてはこの数年間議論されてきている。その原因は、主として、1）裁決権限に関する憲法と LGOA の関連条項の矛盾、2）調停に関する LGOA とモデル手続法の矛盾である。役割と責任が明確に定義されない限り、司法委員会に必要とされる支援を正確に査定することは難しい。
- ***司法委員会の組織・個人のキャパシティ不足:*** 州政府から各地方政府への法律顧問の派遣により状況は少し改善しているものの、司法委員会にはいまだ事務処理を担当する人員が不足している。サポートスタッフがいる司法委員会においても、司法手続きや事件管理に慣れていない。委員会のメンバーの能力不足はさらに深刻であり、司法手続きや、特に社会的弱者のための司法の基本的原則に関する知識などが必要となっている。
- ***適格な調停者の不足:*** 多くの司法委員会は十分な数の調停者を有しておらず、登録された調停者も十分な仲裁スキルを持っていない。適格な人材を集めるためのインセンティブシステムや調停者のスキル向上のための研修が必要である。

3.8 ジェンダー平等・社会的包摂

3.8.1 法・規定、ガイドライン

(1) ネパール憲法
ネパール憲法（2015 年）は、国民の平等を保障し、「出自や宗教、人種、カースト、部族、性別、身体的な状況、障がい、健康状態、婚姻、妊娠、経済状況、言語、地理的地域、思想、その他のいかなる理由」による差別を禁じており、いわばジェンダー平等・社会的包摂の重要な礎となっている。

(2) ネパール民法（2017 年）
ネパールでは、民事と刑事の実体法と手続法が 1 つにまとめられていたムルキアイン（一般法典）が 164 年間施行されていた。このムルキアインの民法部分を取り出して関連法規と再編成・改正されたのが、ネパール民法（2017 年）である。ネパール民法は、すべての国民の平等な権利と差別を受けない権利を保障している。またすべての国民の保護、エンパワーメントと開発に関して特別な措置を規定している。

[36] 背景にはいくつかの要因があり、LGOA とモデル手続法の間の不一致はおそらくその一つであり、司法委員会が調停を行うことを可能にしている。

(3) 第 15 次計画（2019/2020～2023/24 年）

ネパールでは、ジェンダーと社会的差別が依然として大きな課題である。したがって、第 15 次計画（2019/2020～2023/24 年）では、開発のあらゆる側面と三層政府のそれぞれの制度で男女平等と社会的包摂の主流化を進める必要性を強調している。具体的には、この計画の 7 章の 7.6 でジェンダー平等と女性のエンパワーメントに関するビジョンや目標、目的、戦略を、10 章の 10.6 で包摂のそれらを設定している。ます。ジェンダー平等と女性のエンパワーメントに関しては、以下の 6 つの戦略が策定された。1）ジェンダー平等に関連するセクターごとの政策、行動、プログラムの策定、2）三層政府すべてと各セクター機関におけるジェンダーに対応した統治制度の導入、3）政府のすべてのレベルでのジェンダーの視点での予算編成の制度化、4）ジェンダーの平等とエンパワーメントを測定するためのデータシステムの開発、5）経済的に貧しく、社会的に排除された女性に特別な優先的機会を与える、経済的エンパワーメントと社会的変革の推進、6）あらゆる形態の暴力、搾取、女性に対する差別を終わらせるための予防的、保護的措置を通じての司法へのアクセスの増加、である。包摂の促進に関しては、4 つの戦略が策定された。1）対象グループごとに利用可能な資源へのアクセスの確保と増加、2）三層政府の各政府とその行政構造の意思決定プロセスへの有意義な参加を確保、3）スキル強化研修の提供により、対象グループの雇用機会の増加、4）先住民コミュニティやダリット（不可触民カースト）、マデシ（南部タライ地方に住むインド系民族）、イスラム教徒、下層階級の言語と文化の促進、である。

(4) GESI 政策、戦略とガイドライン

セクター省庁は、各プログラムと制度で GESI の主流化を進めるためにそれぞれ GESI に関する政策、戦略とガイドラインを連邦制移行前から作成している。具体的には、1) 森林・環境省の GESI 戦略（2008 年）、2) 保健・人口省の GESI 戦略（2009 年）、3) MoFAGA の GESI 政策（2010 年）、4) 財務省のジェンダーに配慮した予算策定ガイドライン（2012 年）とジェンダーに配慮した予算の地方レベルでの戦略（2015 年）、5) 都市開発省の GESI 運用ガイドライン（2013 年）、 6) 教育・科学・技術省の平等戦略（2014 年）が挙げられる。

これらの GESI に関する政策、戦略、ガイドラインでは、女性や不可触民カーストであるダリット、障がい者、その他社会的に排除されている人々が、各セクターの開発プログラムやプロジェクトの計画・立案、実施、モニタリング・評価の各プロセスに参加するよう奨励している。

GESI 政策と戦略について、2019 年 7 月から 9 月に行った第 1 回地方調査から 1 年半後に行った第 2 回地方調査ではさらに進展があった。女性・子ども・高齢者省（Ministry of Women, Children and Senior Citizen: MoWCSC）は、MoFAGA や他の関係機関と連携・協調して、国家ジェンダー平等政策案を策定し国家に提出した。この新しい政策は、1) 三層政府のそれぞれの統治にジェンダーの視点を組み込んだ制度とすることや、2) ジェンダーの視点を組み込み年間予算を策定すること、3) 公平で繁栄を享受でき、公正な社会を実現すること、を目指すとしている。この法案は 2021 年 1 月 18 日に国会で可決され、2021 年 3 月 8 日の女性の日に公布された。MoFAGA も独自の GESI 政策を改訂中で、関係機関との協議や意見交換を進めている。

(5) 条例

連邦政府は、ジェンダーに基づく差別と暴力を撤廃し、あらゆるレベルでジェンダーにやさしい統治を行うために、 2020 年 9 月に 2 つの条例を施行した。1）酸攻撃（アシッドアタッ

ク）[37]や他の致命的な化学物質の取り締まりに関する条例と 2) 刑法および刑事訴訟法に関連するいくつかの法律を改正する条例である。酸攻撃は近年増えている犯罪であり、この条例の制定によって、政府は既存の酸攻撃に関する条例を改正して、酸攻撃の加害者に追加の罰則を科せるようにした。

3.8.2 ジェンダー平等･社会的包摂実施のための組織体制

(1) 連邦レベルの GESI に関する組織とその機能

女性・子ども・高齢者省は、GESI に関する政策、計画、事業作成の窓口であり、特に女性と子ども局は、同省の実施を担う部署として、女性と子ども、とりわけ経済的に貧しく、社会的に差別・排除されている人々のエンパワーメントを支援している。女性と子どもの郡事務所は地方自治体に対して、技術的な支援を行っている。

MoFAGA の GESI 課は、同省の GESI 政策に基づき、連邦制移行前の地方自治体の事業やプログラムで GESI の主流化推進に重要な役割を担ってきた。特に開発パートナーの財政・技術支援を得て MoFAGA が実施してきた、ガバナンス分野のセクタープログラム、地方自治・コミュニティ開発プログラムフェーズ I（2008/2009～2012/2013 年）とフェーズ II（2013/14～2016/17 年）で、地方レベルの開発計画策定プロセスに GESI の視点を組み込むよう推進した点は特筆すべき成果である。

各セクターの省庁には、ジェンダーあるいは GESI の窓口となるフォーカルポイントと呼ばれる担当職員が任命され、各省で掲げる GESI 政策と戦略の実施を進めてきた。

憲法は社会的包摂を促進する観点から 13 の委員会の設置を認めている。これらの委員会は、政府が国民の権利を保障して政策を実施しているか否か、監視する権限を持つ。憲法公布から 5 年以上が経った 2021 年 2 月 3 日、政府はようやく空席になっていたこれらの委員会の複数の委員を任命し、予算を配賦した（表 3-39 参照）。すべての委員は、指名を受けた後に宣誓して、活動に取り組み始めた。

表 3-39 憲法 27 章の各種委員会の現況

	委員会名	憲法条項	2020/2021 年度の予算 (100 万ネパールルピー)
1	国家女性委員会	第 252 条（設置）: 委員長を含む 5 人	-113.4 (運営費) - 1.0 (プログラム)
2	国家ダリット委員会	第 255 条（設置）: 委員長を含む 5 人	-25.7 (運営費) -プログラム予算なし
3	国家包摂委員会	第 258 条（設置）: 委員長を含む 5 人	-25.4 (運営費) -1.7 (プログラム)
4	先住民族（*アディバシ・ジャナティ*）委員会	第 261 条（設置）: 委員長を含む 5 人	-22.1 (運営費) -2.4 (プログラム)

[37] 硫酸・塩酸・硝酸など劇物としての酸を他者の顔や頭部などにかけて火傷を負わせ、顔面や身体を損壊にいたらしめる行為。

5	インド系少数民族（マデシ）委員会	第 262 条（設置）: 委員長を含む 5 人	-26.6 (運営費) -1.7 (プログラム費)
6	少数民族（タルー）委員会	第 263 条（設置）: 委員長を含む 5 人	-32.8 (運営費) -4.0 (プログラム費)
7	ムスリム委員会	第 264 条（設置）: 委員長を含む 5 人	-31.7 (運営費) -5.6 (プログラム費)

出所：Constitution of Nepal, Kantipur daily (March 4, 2021 for budget provisions)

このほか、幾つかの委員が最近任命された。表 3-40 は 2021 年 3 月現在の情報である。

表 3-40 その他の委員会の現況

	委員会名	憲法条項	任命状況
8	権力濫用調査委員会	第 238 条（設置）: 委員長を含む 5 人	空席だった 2 人が任命され、全員任命済み。
9	会計監査院	第 240 条（設置）: 1 人	1 人の委員は任命済み
10	公務員委員会	第 242 条（設置）: 委員長を含む 5 人	委員の任命期間が失効になり、空席だった。州公務員委員会の 3 人は最近任命された。
11	選挙委員会	第 245 条（設置）: 委員長を含む 5 人	空席だった 2 人が任命され、全員任命済み。
12	国家人権員会	第 248 条（設置）: 委員長を含む 5 人	最近、全員任命された。
13	国家天然資源・財政委員会	第 250 条（設置）: 委員長を含む 5 人を超えてはならない	委員長と 2 人の委員が最近任命された。

出所: Constitution of Nepal、第 2 回地方調査

(2) 州レベルの GESI に関する組織とその機能

州レベルでは社会開発省が、教育や保健、若者とスポーツ、GESI、労働と雇用、宗教、言語、文化などの社会セクター全体のサービスの管理を担っている。女性開発官のチーフが率いる社会開発局が、1) GESI に関する政策や法律、ガイドラインの作成と、2）GESI に関する事業の実施、モニタリング・評価、地方政府関係者との調整を担当している。

(3) 地方レベルの GESI に関する組織とその機能

市政府の女性・子ども・社会開発ユニットあるいは女性・子ども・社会福祉課が、地方レベルの GESI に関連する政策の策定やプログラムの立案、実施を担当している。州政府に比べて、地方政府では GESI の担当の職員数は非常に少ない。第 1 州のガウリガンジ村とバグマティ州のスンコシ村では、僅か 1 人の職員が同分野を担当していた。

3.8.3 主要課題

GESI に関する課題は、以下の点が挙げられる。

- ***州・地方レベルの GESI の主流化***：州と地方レベルでは、GESI の主流化は依然として課題であり、特に地方政府の場合、担当職員の不足から GESI を推進することが容易ではない。

- ***GESI 担当職員の不足：*** GESI に関するプログラムは、高齢者や異なる能力を持つ人々、マイノリティー、子供など様々な人々を対象にしている。調査対象の第 1 州ガウリガンジ村とバグマティ州のスンコシ村では、それぞれ 1 人の職員だけが多種多様な GESI に関する活動を担っており、人手不足が深刻である。
- ***GESI プログラムの優先度：***多くの州政府と地方政府では、開発事業においてインフラ事業への優先度が高い傾向があり、年間計画策定の際に GESI に関する事業やプログラムに優先的に予算措置することが容易ではない。特に地方政府では議員や住民の GESI に関する理解が欠如していることにも起因している。
- ***GESI に関する制度・職員、議員、住民の能力強化：***GESI の担当課だけでなく政府全体と職員の能力強化が必要である。調査対象の州政府も地方政府も、未だに GESI 政策を策定していない。また連邦政府の財務省は、GESI に配慮した予算配分を行うよう政策を打ち出しているが、第 1 州の州政府以外は、GESI に配慮した予算措置については実施されていない。GESI 担当職員の多くは、こうした GESI に配慮した予算や監査に関する研修が、GESI 担当職員だけでなく行政職員の能力向上の一環として必要であると指摘した。さらに重要なのは、地方議員や住民の GESI に関する知識や開発事業で主流化させるための具体的なノウハウを身に着ける必要がある。
- ***国家ジェンダー平等政策の主流化・実践：***2021 年の 2 回目の地方調査時に、国家ジェンダー平等政策は国会で可決され、2021 年 3 月 8 日女性の日に公布された。MoFAGA も GESI 政策の改訂を行っている最中である。今後、法制化されたのち、州政府と地方政府でこれらの政策が具体的に実施されることとなる。議員や行政職員、住民がこれら新しい政策の重要性を認識し、現場での実践していくことが重要である。新しい政策に関する啓発活動も進めていく必要があるだろう。

3.9 市民参加

3.9.1 法・規定、ガイドライン

(1) ネパール憲法（2015 年）

市民参加は開発のプロセスにおいて重要な役割を持っている。ネパール憲法（2015 年）は、新たな連邦制の制度の下で、政府が市民に寄り添える環境を整えることを規定している。同憲法は、権力と資源に対する市民の権利を確立し、開発とサービス提供への地域参加を促進し、市民の主体性を醸成することを明記している。また憲法は、結社の権利、平和的な集会および表現の自由も認めている。さらに、情報に対する権利を基本的な権利として保障している。

(2) 第 15 次計画（2019/2020～2023/24 年）

ネパール政府は、市民参加や市民に対する政府の透明性、説明責任を高める必要性を、第 15 次計画（2019/20～2023/24 年）で明示している。特に第 9 章では、連邦制の下で民主主義と優れた統治を確立するため、市民の関与の重要性を強調している。具体的には、1) 資源と機会への市民の参加確保、2) 代表者と説明責任のある自治制度の強化、3) 三層政府間の調整、協力、共存を通じて包括的なガバナンスの促進、4) 地方政府の計画や実施、モニタリングのプロセスでの市民参加を強化、により市民参加を促進していくことが掲げられている。

(3) グッドガバナンス（管理と運用）に関する法（2008 年）

2008 年に制定されたグッドガバナンス（管理と運用）に関する法には、国の統治の運用に関する規定がある。また同法の第 28 条には「いかなる事業やプログラムにも市民の直接の参加と主体性が確保されていること」の必要性が強調されている。

(4) 地方政府運営法（2017 年）
地方政府運営法（LGOA)は、地方政府が年間戦略計画を策定し、実施する権限があることを保障している。また、地方自治のほか地方計画、予算編成、事業実施、モニタリング・評価のプロセスにおける、市民をはじめ市民社会組織、民間セクターの積極的な参加を促している（詳細は地方レベル計画策定ガイドライン 2018-19 年を参照）。

公共サービスがより透明性を確保して住民に説明されるために、LGOA では社会的説明責任、公聴会、公共監査、苦情処理・管理に住民が参加することを第 78 条第 5 項で規定している。

(5) グッドガバナンス推進戦略と行動計画（2017 年）
MoFAGA は、財政規律を維持し、地方レベルでの優れた統治を担保するために、2017 年にグッドガバナンス推進戦略と行動計画を 2017 年に発表した。この行動計画は、「市民の参加を促進することにより、人々が良い統治を感じられることが主な目的である」ことを強調している。同行動計画に沿って、州地方政府は、異議申し立ての仕組みや職員の行動規範、事業実施とユーザー委員会の設立、社会的説明責任、課税、調達、社会的動員、官民パートナーシップに関する手続きを整備する必要がある。

(6) 公共調達法（2007 年）と公共調達規則（2007 年）
公共調達法と公共調達規則は、公共調達の要件と手順を定めている。市民の開発事業への参加と主体性を醸成するために、2016 年の公共調達規則の第 5 次改正は、事業費が 1,000 万ルピー未満の場合は、事業の利用者で構成されるユーザー委員会が実施できることを規定している。

(7) 市民参加に関するモデル手続き（2020 年）
地方政府が、開発事業の透明性を確保し、政策や計画、プログラムや実施に関する手続きについて住民に的確に説明できるよう、MoFAGA は市民参加に関するモデル手続きを 2020 年作成・発出した。これらは 2017 年の LGOA やグッドガバナンス推進戦略と行動計画を補完する内容で、様々な市民参加を通じて行う活動や苦情処理・管理の具体的な手続きを定めたものである。

上記のほか、MoFAGA は各集落レベルでの住民組織の設立・動員に関するモデル手続きも 2020 年に発出した。これにより、地方政府の最小行政単位である区内の各集落で住民参加が確保されること、すなわち住民自身が主体性を持って社会の様々な活動に参加できることを目指している。

3.9.2 市民参加実施のための組織体制

市民参加は分野横断的課題であり、連邦政府、州政府、地方政府で所管する行政組織はない。

3.9.3 主要課題

市民参加に関する主な課題は以下のとおりである。

- *連邦政府が財政支援している事業への不十分な市民参加：* これは政策や法律に関して、住民が積極的に策定に参加してフィードバックできる枠組みがないことに起因する。グッドガバナンス（管理と運用）に関する法（2008 年）に即して、住民参加が地方レベル

でより活発に行われる必要がある。ネパールは比較的報道の自由が保障されているが、報道機関からの取材や考察結果、提言などは、往々にして重視されず政策決定に十分反映されていない。

- ***州レベルでの苦情への対応制度が脆弱***：首相府に設置されたコールセンターでは、市民からの苦情を受け付けている。しかし、苦情に対応する制度が、特に州レベルでは整備されておらず、強化する必要がある。苦情への対応が適切になされないのであれば、市民は開発事業に対して関心を持てず、参加意欲を失ってしまうだろう。
- ***地方レベルで公共監査や社会監査、公聴会などの実践が不十分***：連邦制への移行前から、地方レベルでは開発パートナーからの支援も受けて、様々なプログラムやプロジェクトで住民参加が重視されてきた。LGOA（2017 年）施行後、社会監査、公聴会、公共監査、苦情処理・管理などが市民参加をより促進し、保障する仕組みとして紹介された。しかし、多くの地方政府では、これらの活動が十分に実践されていないという課題がある。LGOA ではそれぞれの活動の詳細な実施方法が明記されていない問題があった。2020 年に MoFAGA が発出したモデル手続きでは、こうした課題に対応しており、これまで以上に地方レベルでの市民参加が促進されることが期待できる。

4　連邦制下の各セクターの行政サービス

本報告書では、1) 地方道路セクターと 2) 農業セクターの調査結果を記す[38]。

4.1 地方道路セクター[39]

4.1.1 法・規定、ガイドライン

(1) 連邦レベルでの法・規定、ガイドライン

地方道路開発政策（2004 年）
地方道路開発政策（2004 年）は、2021 年 3 月時点でまだ改訂されていない。MoFAGA や地方インフラ局（Department of Local Infrastructure: DOLI）によると、連邦制の諸制度に合うよう改訂する必要があり、同政策にケーブルカーやロープウェイ、廃棄物管理センターなども含めた改訂が必要だという。

(2) 州政府レベルでの法・規定、ガイドライン

州・地方道路建設・改善手続き（2020 年）
MoFAGA は州・地方道路建設・改善手続き（2020 年）を発出した。これは、すべての地方政府の中心地から州都を結ぶ地方道路の改善プログラムが効果的に実施できるために、地方道路の建設と改善に関する手続きを定めたものである。資源調達や支出管理、三層政府間での費用負担の仕組みなども同手続き 17 条で規定している（表 4-1 参照）。

表 4-1　州・地方道路建設の費用負担

延長	費用負担の割合 (%)		
	連邦政府	州政府	地方政府
10 km 未満	65	10	25
10 以上 20 km 未満	70	10	20
20 km 以上	75	10	15

出所：Ministry of Federal Affairs and General Administration (2020)

州運輸マスタープラン
本調査対象政府の第 1 州とバグマティ州、双方ともに 2019 年の第 1 回地方調査で確認された州運輸マスタープランをすでに改訂しているという。1 州については、スイス開発協力庁（Swiss Development Cooperation: SDC）の協力で策定しており、バグマティ州については 2021 年 3 月現在、改訂の最終段階だという。

[38] 本調査では、連邦制移行に関する影響について、1) 地方道路と地方インフラ、2) 農業、3) 教育、4) 森林と土壌保全、5) 廃棄物管理、の 5 セクターで調査・分析を行い、インテリムレポートにその結果を取りまとめた。JICA は、このインテリムレポートに関する調査チームとの協議をふまえて、2 つのセクターに絞ってさらに調査・分析を行うことを決定した。
[39] 「農村インフラ」は通常インフラを包括する用語であるが、本調査では、農村道路と橋梁を調査対象とし、灌漑、給水、衛生施設などのインフラは含まない。

選挙区インフラ開発プログラムの実施に関する規則（2019 年）
第 1 州では、2019 年に選挙区インフラ開発プログラム実施に関する規則を作成・施行した。これは選挙区開発基金 (Constituency Development Fund: CDF) を使ったインフラ事業の実施やモニタリングの規則が定められている。

州車両・輸送管理法（2018 年）
バグマティ州は州車両・輸送管理法を策定し、2018 年に施行された。

改正州車両・輸送管理法（改正第 1 回）（2019 年）
バグマティ州は 2018 年の州車両・輸送管理法を翌年改正・施行した。

州運輸運営管理令（2020 年）および州運輸開発パートナーシッププログラム運用手続き（改正第 2 回）規則（2020 年）
バグマティ州インフラ開発省によると、2020 年にバグマティ州は州運輸運営管理令と州運輸開発パートナーシッププログラム運用手続き・規則（改正版）を策定・施行した。

(3) 地方政府レベルでの法・規定、ガイドライン

インフラ管理法（2018 年）
第 1 州のガウリガンジ村は、2018 年インフラ管理法を策定・施行した。この法律には、地方道路を含むインフラ開発のためのモニタリング・評価の規定がある。

事業管理サービス費用（緊急予備費）に関する手続き（2020 年）
第 1 州のガウリガンジ村は、2020 年にプロジェクト管理サービス費用に関する手続きを策定・施行した。この手続きでは、効果的な事業管理のために、インフラ事業で発生する様々な費用を定義した。

地方インフラ政策
本調査対象地方政府バグマティ州ブダニールカンタ市は、2021 年 3 月現在、地方インフラ政策の策定の必要性を協議しているところである。

市運輸マスタープラン
ブダニールカンタ市は、市運輸マスタープランを策定中で、2021 年 3 月現在まだ完成していない。

4.1.2 各政府の組織とその機能

(1) 連邦レベルでの担当組織とその機能
MoFAGA の地方インフラ開発農業道路局（Department of Local Infrastructure Development and Agricultural Roads: DOLIDAR）は、2018 年に改編されて地方インフラ局（DOLI）に改名された。連邦制下では、DOLI は主に地方道路と地方橋梁の全体的な管理と SDC やアジア開発銀行、世界銀行など開発パートナーが支援する事業の調整に責任を担っている。

連邦政府から州政府と地方政府に権限が委譲されたことから、DOLI の業務所掌と職員数は大幅に減った。しかし政府は、2021 年 1 月 DOLI の州レベルの事務所を開設することを決定した。この州事務所開設の目的は、1) 地方インフラ開発に関する技術支援を地方政府に対して行うことと、2) 開発パートナー支援を含め地方道路、橋梁プロジェクトやプログラムを円

滑に実施するため、州政府と地方政府の技術的能力を強化すること、である。地方インフラ開発プロジェクト事務所がすべての州レベルに設置されることになり、組織改編中の DOLI が所管することとなった。DOLI の本部の職員数は、局長、副局長、エンジニア 8 人を含む 25 人で変わらないが、組織・管理調査の提言をもとに 148 の新規ポストが州レベルの地方インフラ開発プロジェクト事務所が作られた。

州ごとの地方道路網の延伸は表 4-2 のとおりである。DOLI は連邦制移行後の 3 年間で約 3000 キロの地方道路網を建設した。

表 4-2　州ごとの地方道路網（単位：km）

	州名	アスファルト舗装	砂利舗装	土砂道	合計
1	1	703.4	2502.90	9131.90	12338.20
2	2	203.70	2809.70	2684.50	5697.90
3	バグマティ	1227.50	2832.00	11879.30	15938.80
4	ガンダキ	389.60	1227.00	9208.50	10825.10
5	ルンビニ	1046.57	2345.41	6527.75	9919.74
6	カルナリ	82.60	163.90	2792.50	3039.00
7	スドゥパシュチム	310.20	1145.80	3468.80	4924.80
8	合計	3963.57	13026.71	45693.25	62683.54

出所: Department of Local Infrastructure (2020)

2020 年 12 月時点でのデータだが、753 ある村・市のうち 283 村・市の中心部はまだアスファルト塗装の道路網として整備されていない。さらに山岳や丘陵の多い 61 村・市については、アスファルト舗装以外の道路網ともつながっていない。もしすべての村・市が道路網として整備されれば、4 万キロの道路がアスファルト塗装され 1100 の橋梁が建設される予定である。道路のアスファルト舗装だけで 2.3 兆ルピーの投資が必要とされている。

世界銀行とアジア開発銀行は、地方道路建設への投資に関心を示している。この点をふまえて、政府は州・地方道路建設・改善手続き 2077（2020 年）を施行した。2021 年 3 月現時点で、ネパール政府は 110 の市・村と、地方道路網整備建設に関する合意書を交わした。2020/21 年度、50 億ルピー（そのうち 40 億ルピーは開発パートナーの支援で残り 10 億ルピーは政府の財源）を予算措置しており、詳細な事業調査や積算、初期環境調査、環境インパクト評価などを実施し、これらの報告書を作成する予定である[40]。

(2) 州レベルでの担当組織とその機能

州政府のインフラ開発省（Ministry of Physical Infrastructure Development: MoPID）は、地方インフラ開発全般に対する責任を有しており、対象とするインフラは 1）運輸・交通、2) 州道路と橋梁、3) 灌漑、4) 建物と都市開発、5) 水供給である。MoPID はこれらの地方インフラの政策立案を所掌業務としており、輸送インフラ局（Transport Infrastructure Directorate: TID）は、これらのインフラ事業やプログラムの計画、実施、モニタリングと評価を州政府内で担当する実施機関である。

州政府の MoPID は、他のセクターに比べて多くの職員が配置されているが、人員不足に直

[40] Naya Patrika (March 14, 2021)

面している。表 4-3 のとおり、第 1 州とバグマティ州で 25～50%が欠員で、未だすべてのポストに職員が配置されていなかった。バグマティ州の担当職員によると、新たな予算や職員の追加配置がないまま、約 600 の地方インフラ事業を連邦政府から引き継いだという。限られた職員数で多くの事業を監理しなければならず、タイムリーな事業実施が難しく、予算執行率が低い結果となった。第 1 州の MoPID 職員は、2021 年 4 月現時点でやや職員数が増えたものの、人員不足はまだ解決されておらず、地方道路セクターの優先課題の 1 つであると説明した。

表 4-3　州政府 MoPID と TID の職員の配置状況

調査年	州	組織	現在の職員数	ポスト数	欠員ポスト数（欠員率）
2019年9月	第 1 州	MoPID	44 人(正規 31 人、非正規 13 人)	55	11 (25%)
		TID	14 人(正規 8 人、非正規 6 人)	23	9 (39%)
2021年4月	第 1 州	MoPID	40 人 (正規 25 人、非正規 15 人)	74	34 (46.0%)
2019年9月	バグマティ州	MoPID	38 人 (正規 30 人、非正規 8 人)	55	17 (30.9%)
		TID	12 (正規 9 人、非正規 3 人)	23	11 (47.7%)

注: 2021 年時点の更新情報に関して、調査チームは第 1 州 TID、バグマティ州の MoPID と TID は新型コロナ感染・拡大の影響で入手できなかった。

州政府レベルでは、地方道路とその他のインフラの予算執行率は高くない。第 1 州とバグマティ州の両州とも、2018/2019 年度の同執行率は 60%以下である（表 4-4）。これは、既述したとおり、地方道路とインフラ予算執行を担当する MoPID の職員数の不足をはじめ、不十分な事業管理、建設業者の能力不足などの課題に起因していると、インタビューした両州政府関係者は報告した。加えて、バグマティ州の担当職員は、入札をはじめ業者による作業・工事の遅れ、業者による工事の質がよくない点が、予算執行率の低さの理由だと説明した。2019/20 年度では、第 1 州の予算執行率は 75%にまで改善した。

表 4-4　地方道路とその他インフラに関する州の予算

州	会計年度	予算（百万ルピー）	支出（百万ルピー）	予算執行率
第 1 州	2018/19 年	12,802.13	6,962.44	54%
第 1 州	2019/20 年	22,054.92	16,481.98	75%
バグマティ州	2018/19 年	12,064.38	6,891.48	57%

注: 調査チームはバグマティ州の 2019/20 年予算情報をコロナ感染・拡大の影響で入手できなかった。

2018/19 年から 2020/21 年までの第 1 州の地方道路網に関する主な成果を以下に示す[41]。

- 61 km の観光歩道（パンダレコタン―シリンチョンヒマール）の建設が開始され、そのうち 25 km は村政府の参加を通じて完成した。

[41] Province 1 (2021)

- 62 の 道路建設プロジェクト（884.25 km）が開始された。これは州の CDF が措置され、そのうち 220 km が開通した。
- 22.5 km の 4 車線複数年道路の建設プロジェクトが 2019/20 年に開始され、そのうち 18 km については砂利舗装が完成した。
- 各市の中心地を結ぶ 87 の道路事業が開始され、86 の道路が建設された。
- 州内の特に主要な 7 つの道路プロジェクト （100 km のアスファルト舗装道路）のうち、ウダイプール郡とパンチタル郡の 2 つのプロジェクトで 16 km が開通した。
- 128 橋（51 橋が引き渡され、77 橋が新たに選定された）のうち 23 橋は、複数年の橋梁建設プロジェクトを通じて完成した。
- 戦略道路に車両通行可能な道路橋（長さ 90m、幅員 10m）の建設工事が開始された。
- 115 の吊り橋（7 件が引き渡され、108 件が新たに特定された）のうち 36 の吊り橋が完成し、残りは建設中である。
- 10 年間の州運輸マスタープランと投資計画が作成された。
- 350 km の道路と 24 の道路と吊り橋の調査が行われ、詳細プロジェクト報告書が作成された。

バグマティ州の 2018/2019 年度から 2020/2021 年度までの地方道路の進捗状況と成果を表 4-5 に示す。地方道路の大半が 2018/2019 年度と 2019/2020 年度に建設された。2020/2021 年度 は新型コロナ感染・拡大による影響で、劇的に建設工事が減った。

表 4-5　バグマティ州の地方道路の進捗状況と成果（2018 年～2021 年）

.	インフラの種類	単位	完了			
			2018/19 年度	**2019/20 年度**	**2020/21 年度**	合計
1	道路インフラ					
a	土砂道	Km	418	473	258	1149
b	砂利舗装	Km	161	243	31	435
c	アスファルト舗装	Km	91	61	76	219
d	コンクリート	Km	5	28	47	80
2	道路・橋梁	件数	14	19	9	42
3	道路・橋梁調査	件数	22	15	15	52
4	道路調査	km	210	949	150	1309

出所: バグマティ州 (2021)

第 1 州とバグマティ州が報告した地方道路の主要成果を表 4-6 に示す。

表 4-6　州レベルの地方道路に関する主な成果

州	会計年度	成果
第 1 州	2018/2019 年	1. 省が設置された。 2. 地方道路建設に十分な予算が措置された。 3. 急速にインフラ開発が進んだ。
第 1 州	2019/2020 年	1. 52.21 km のアスファルト塗装道路が完成した。 2. 車両通行な道路橋 12 件が完成した。 3. 211 km の砂利舗装道路が完成した。 4. 477.82 km の土砂道が開通した。
バグマティ州	2018/2019 年	1. 州車両・輸送管理法 (2018 年)が施行された。 2. 道路建設が進み、419 km の土砂道,160.93 km の砂利舗

		装道路、アスファルト舗装道路 90.78km が完成した。 3. 15 件の橋梁が完成した。
バグマティ州	2019/2020 年	1. アスファルト舗装道路 61 km, 砂利舗装道路 243 km, 土砂道 473 km, コンクリート道路 28 km が建設・完了した。 2. 18 橋梁が建設された。 3. 949 km の道路調査が実施された。

出所: 第 1 回・第 2 回地方調査

既に述べたとおり、ネパール政府は 2021 年 1 月 DOLI の州レベルの事務所を開設することを決定・発表した。この州事務所開設は、州政府と地方政府との調整を必要に応じて、両政府から要望があれば行うことが期待されている。地方道路・橋梁に関する事業選定委員会が州レベルに設置され、州政府 MoPID の代表や地方政府の主任行政官もこの委員会の委員になることが予定されている。

(3) 郡レベルでの担当組織とその機能

郡レベルでは、地方インフラ事業を担当していたそれまでの郡技術事務所は解体され、道路と橋梁の技術的支援を地方政府に対して行うインフラ開発事務所（Infrastructure Development Office: IDO）が設立された。従前の郡技術事務所は各郡にあったが、新しいインフラ開発事務所は 1 事務所が 2 郡を担当している。2019 年の地方調査時には、バグマティ州は 6、第 1 州は 7 インフラ開発事務所があった。これらインフラ開発事務所は、主に小規模な道路事業の実施と地方政府への技術支援を行っている。州の TID は、大規模な事業の設計と契約管理を行っている。

2021 年 3 月に実施した地方調査では、バグマティ州にあるラリトプール IDO を調査した。ラリトプール IDO は、カトマンズ郡とラリトプール郡が管轄区域で、前者はカトマンズ市と 10 の市（計 11 地方政府）、後者はラリトプール市とその他 2 市、3 村（6 地方政府）で構成されている。すなわちラリトプール IDO は、19 人の職員（2021 年 3 月現在）でこれら 18 地方政府を担当し、技術支援を行っている（表 4-7 参照）。調査を予定していた第 1 州のスンコシ IDO は、2020 年に既に閉鎖されており職員は他の地方政府に異動した。

表 4-7　郡レベル IDO の職員の配置状況

州	組織	現在の職員数	ポスト数	欠員ポスト数 (欠員率)
バグマティ州	ラリトプール IDO	19 人 (正規: 14 人 非正規: 5 人)	19	0 （0%)

注: 2021 年 3 月現在

ラリトプール IDO の職員によると、2019/2020 年度の主な成果は、1) アスファルト舗装道路 8.93 km、砂利舗装道路 7.72 km、土砂道 15.56 km、コンクリート 6.1 km の建設、2) 10 橋梁建設と暗渠工、3) 5.3 km の壁面工事、4) 2.3 km コンクリート製水路建設、である。多数の土木工事が新型コロナウイルス感染・拡大に伴うロックダウンの影響を受けた。その結果、2019/2020 年度の予算執行率は 54%にとどまった（表 4-8 参照）。 完了していない工事は 2020/2021 年に持ち越される。

表 4-8　郡レベル IDO の予算（2019/2020 年度）

州	組織	予算（百万ルピー）	支出（百万ルピー）	予算執行率
バグマティ州	ラリトプール IDO	1302.66	697.58	54%

注: 2021 年 3 月現在

ラリトプール IDO の職員によると、IDO はバグマティ州政府の MoPID と TID の両方と連携・協力して、年間予算とプログラムの作成、進捗状況と問題の共有を行っているという。さらに、道路や橋の建設の設計、実施、完了段階では、関係地方政府と連携・調整している。モニタリングについては、IDO のエンジニアとサブエンジニアがプロジェクト現場を訪問し、作業の進捗状況を観察、ユーザー委員会や当該地方政府の当該区の代表者から聞き取りを行う。IDO は毎月報告書を TID と MoPID に提出している。ラリトプール IDO 職員は、DOLI と IDO の間で業務が重複していると指摘した。州の管轄下にある地方政府、州政府と郡の中心都市を結ぶ道路建設などがその一例である。連邦政府の DOLI との調整の必要性を感じているが、2 つの組織間に正式な調整の仕組みがないため、これまで DOLI と連携・調整したことはないという。

第 1 州で作成された、地域インフラ開発パートナーシッププログラムのガイドライン（2020 年）には、郡調整委員会（DCC） が、CDF の事務局として同基金を使った事業のモニタリングの責任機関であることが規定されている。DCC のモニタリング・評価課の職員で構成されるチームは、現場を訪れてモニタリングを行い、年に 1 回、MoFAGA に報告書を提出しなければならない。バグマティ州のラリトプール DCC 関係者によると、地方政府は自治権を持っているため、CDF を使った事業以外を除いて、地方政府がインフラ建設事業を適切に実施していなくても、DCC はモニタリングする権限を有していないという。

(4) 地方政府レベルでの担当組織とその機能

地方政府レベルでは、道路とその他インフラ開発サブセクションやユニットを含むインフラ開発課が道路とその他インフラ開発の政策立案、事業立案と実施を担っている。市では、道路建設の要望が多く、そうした要望に応えるため多くの職員を配置している。

第 1 回地方調査時、地方政府では依然として組織・管理調査が完了していなかったことから、各課やユニットに何人の職員数が必要か決まっていなかった。地方政府のなかでも、特に村は職員の数が足りていない点が課題の 1 つとして報告された。バグマティ州のスンコシ村では、1 人の職員だけが配置されており、地方道路とその他インフラ開発を担当していた（表 4-9）。第 2 回調査では、調査できたブタニールカンタ市道路・その他インフラサブセクションの職員数はわずか 6 人から 29 人に、うちエンジニアは 25 人に増員され欠員はなくなったことが判明した。第 1 州のガウリガンジ村は、職員の人数は変わらないが、正規職員数が 2019 年の 1 人から 2021 年には 2 人に増えた。

表 4-9　地方政府の道路とその他インフラ開発サブセクションやユニットの職員配置状況

調査年	市	担当組織	職員数	ポスト数	欠員ポスト数(欠員率)
2019 年 9 月	ランゲリ市（第 1 州）	インフラ開発ユニットと建物建設と集落	7 人(すべて非正規)	11	4 (36.3 %)

		開発ユニット			
2019 年 9 月	ガウリガンジ村（第 1 州）	インフラ開発ユニットと建物建設・集落開発ユニット	5 人 (正規 1 人、非正規 4 人)	9	4 (44.4 %)
2021 年 3 月	ガウリガンジ村（第 1 州）	インフラ開発ユニットと建物建設・集落開発ユニット	5 人(正規 2 人、非正規 3 人)	9	4 (44.4%)
2019 年 9 月	ブタニールカンタ市（バグマティ州）	道路・その他インフラサブセクション	6 人	6	0 (0%)
2021 年 3 月	ブタニールカンタ市（バグマティ州）	道路・その他インフラサブセクション	29 人（正規 7 人、非正規 22 人	29	0(0%)
2019 年 9 月	スンコシ村（バグマティ州）	道路・その他インフラ開発ユニット	1 人	未決定	0 (0%)

注: 2021 年の第 2 回調査は新型コロナ感染・拡大の影響を受けてオンライン調査で行ったが、ランゲリ市とスンコシ村の職員についての情報は入手できなかった。

表 4-10 のとおり、2018/19 年度のインフラ開発に関する予算の執行率は市によって異なる。第 1 州のランゲリ市とバグマティ州のスンコシ村ではそれぞれ 100%、97%と高いが、ブタニールカンタ市は 56%と低い。2021 年 3 月に調査した際には、新型コロナ感染・拡大に伴うロックダウンの影響で、ブタニールカンタ市の地方道路の 2019/2020 年度予算の執行率は 52%だった。同市の職員によれば、2019/2020 年度道路の維持管理費として連邦政府のネパール道路委員会から 104 万 7064 ルピーが配賦された。

表 4-10　地方道路とその他インフラに関する地方政府予算

会計年度	市・村	予算（百万ルピー）	支出（百万ルピー）	予算執行率
2018/2019 年	ランゲリ市（第 1 州）	202.84	202.84	100%
2018/2019 年	ガウリガンジ村（第 1 州）	86.5 (地方道路 57.5)	NA	NA
2019/2020 年	ガウリガンジ村（第 1 州）	NA (地方道路 44)	NA	NA
2018/2019 年	ブタニールカンタ市（バグマティ州）	1212.14	680.20	56%
2019/2020 年	ブタニールカンタ市（バグマティ州）	1584.06 (地方道路 500.29)	743.49 (地方道路 258.06)	47% (52%)
2018/2019 年	スンコシ村（バグマティ州）	157.28 (地方道路・橋梁 145.88	153.21 (地方道路・橋梁 141.81 建物 11.4)	97%

建物 11.4)

注: 2021 年の第 2 回調査は新型コロナ感染・拡大の影響を受けてオンライン調査で行ったが、ランゲリ市とスンコシ村の予算についての情報は入手できなかった。

地方政府での地方道路建設のモニタリングについては、インフラ開発課が地方道路全体のモニタリングを実施し、地方政府に報告を提出する。ブタニールカンタ市ではユーザー委員会や請負業者も、各事業で少なくとも 3 回、モニタリングに関与しているという。副市長、村では副村長が率いるモニタリング・監督委員会は、各事業につき少なくとも 1 回、地方道路の建設事業のモニタリングに参加している。この委員会によるモニタリング報告書の写しは、インフラ開発課にも共有されている。

インフラ開発課の市・村当局者から聞き取った地方道路・インフラに関する主な成果を以下に示す。

表 4-11　地方政府の地方道路・インフラに関する主な成果

市・村	会計年度	成果
ランゲリ市 （第 1 州）	2018/2019 年度	1. 道路整備 2. 観光地の改善
ガウリガンジ村 （第 1 州）	2018/2019 年度	1. 道路維持管理と砂利舗装工事 2. 橋梁建設・暗渠工整備 3. 建物建設と維持管理
ガウリガンジ村 （第 1 州）	2019/2020 年度	1. 約 41 件の地方道路建設 2. 大半の道路建設はユーザー委員会による建設
ブタニールカンタ市 （バグマティ州）	2018/2019 年度	1. ハティガウンダ―カトゥリ村間道路（小規模な道路含む）建設完了 2. カパン―ラムラムマンディール間道路の建設完了 3. 市役所庁舎建設と 7 公園整備工事の完了
ブタニールカンタ市 （バグマティ州）	2019/2020 年度	1. 11 km アスファルト舗装道路工事 2. 12 の市道路の拡幅工事とアスファルト舗装工事
スンコシ村 （バグマティ州）	2018/2019 年度	1. すべての区の中心地を結ぶ土砂道が完成 2. 道路の定期的な維持管理 3. ソル・バンジャン―ナギ・バンジャン間道路建設に関するカマラ・マイ市との連携・協力

注: 2021 年の第 2 回調査は新型コロナ感染・拡大の影響を受けてオンライン調査で行ったが、ランゲリ市とスンコシ村の 2019/2020 年度の成果に関する情報は入手できなかった。

他機関との連携・調整について、2019 年 9 月にインタビューしたインフラ開発課の職員によると、道路用地取得と道路建設の実施の際に、州政府と IDO と連携・調整したと述べた。また、地方道路について DCC と連携・調整を行うこともあるという。ブダニールカンタ市では、同市とトカ市を結ぶ道路に関して DCC と連携・協議した。さらに同市は、郡の IDO と緊密に連携して地方道路建設事業を実施している。

4.1.3 主要課題

連邦制への移行により、州政府と地方政府は、地方道路開発に関して、かつてないほど大きな権限を持つようになった。しかし地方道路建設や維持管理については、様々な課題に直面していることが明らかになった。以下に、地方道路セクターに関する主要課題を記す。

- ***州、郡、地方レベルでの不十分な能力：*** 地方道路開発は、州・地方レベルの様々な開発ニーズの中で最優先事項の 1 つである。2019 年の第 1 回調査の時点では、第 1 州とバグマティ州の両方で、MoPID は他のセクターに比べて職員数は多いものの、人手不足という課題に直面していた。バグマティ州の MoPID が説明したように、連邦政府から引き継がれた 600 件の事業を、予算と人員の追加なしに実施・管理することは容易ではない。2021 年の第 2 回調査で、情報が入手できた第 1 州やブタニールカンタ市については職員数が増員されていることを確認した。しかし郡レベルのラリトプール IDO は、2 郡を管轄地域とし域内 18 の地方政府を 19 人の職員だけで技術的支援や助言を行うことは困難であると説明し、またエンジニアに対する能力強化プログラムが不足していると指摘した。
- ***予算執行率が比較的低い：*** 道路建設を含む多くのインフラ事業を監督するエンジニアの数が限られているため、予定通りに事業が完了せず、予算の支出が遅れたケースが州政府・地方政府ともに報告された。2021 年に調査できた第 1 州政府で予算執行率はやや改善がみられたが、2019 年の調査では、同州とバグマティ州ともに地方道路とインフラへの予算執行率が 60%未満とさほど高くはなかった。予算の急激な増加や適切な事業管理の欠如、請負業者の能力の問題、エンジニアを含む職員の能力の不十分さなどが、その原因として両州の MoPID から指摘された。
- ***連邦政府から移管された事業数の増加：*** 第 1 州では、2019/2020 年度に 62 事業が連邦政府から MoPID に新たに移管された。しかし 2021 年 3 月現在、そのほとんどが完了しておらず、未完の事業数は計 564 件に上るという。
- ***地方道路の開発に対する需要の増加：*** 地方道路開発のニーズはもとから高いが、需要は大幅に増加している。第 1 州の MoPID によると、政治家が年次計画や予算に含まれていない道路建設事業を増やすよう要求するなど、州政府へ圧力をかけてくることもあるという。地方政府でも同様に地方道路建設については需要が高く、ブタニールカンタ市は職員数が 2019 年の 6 人から 2021 年には 29 人に増員されたにも関わらず、実施中の事業にも十分対応できない課題に直面している。
- ***事業の低い質：***第 1 州では、技術的に適切でない方法での道路建設工事により、地滑りが増加したと MoPID は指摘した。公共調達規則（Public Procurement Regulation: PPR、2016 年）の規定により、1000 ルピー未満の事業費であれば、ユーザー委員会が事業を実施できる。第 1 州のガウリガンジ村では、ユーザー委員会または請負業者による事業実施の遅れが、主要な課題となっている。請負業者やユーザー委員会に工事経験や技術が十分でないなど能力に問題がある場合、道路建設事業の工事の品質自体に影響をもたらす可能性が大いにある。これに関連して、ガウリガンジ村では、有権者である住民に幅広く仕事を与えたい地元政治家と、政治的影響力を排除して請負業者に道路工事を委託したいユーザー委員会が対峙しているという問題も報告された。
- ***ユーザーの参加と貢献・負担の確保：*** バグマティ州のブダニールカンタ市は、ユーザー委員会が道路建設事業でどのように貢献するか明確な提案を提出した場合にのみ、事業を承認することを決定した。同州のスンコシ村では、ユーザー委員会の貢献について現金や現物、労働など独自の割合を決定した。例えば道路インフラ事業は総事業費の 20%、電化事業は総事業費の 10%をユーザー委員会が負担する。1 州のガウリガンジ村では、既述したとおり、ユーザー委員会が直接労務提供する方法はとられずに、請負業者によ

る工事が一般的である。村の一部では、住民が労務提供を通じて建設工事に参加することを拒否するケースもあるという。

- ***道路用地確保：***第 1 州のランゲリ市では、道路が狭く用地の確保が困難な場合が多い。バグマティ州のブダニールカンタ市は、道路用地の確保が難しいケースが多々あるため、土地問題がすでに解決され、利害関係者の間で明確な合意が得られている状況を市が確認した場合にのみ、事業を承認すると決定した。第 1 州ガウリガンジ村では、道路用地に関する地元紛争が長引き、建設工事が遅れているケースがあった。
- ***道路整備・建設事業の重複：***ラリトプール IDO は、地方政府、州政府、郡の中心地を結ぶ道路に関して、連邦政府の DOLI と郡 IDO の間で工事の重複がいまだにあると指摘した。これに対して、DOLI によると、今後、各州に DOLI の出先機関である地方インフラ開発事業事務所が予定どおり開設され、同事務所所長による召集で、事業選択委員会が州レベルで州政府と地方政府関係者の参加のもと開かれれば、三層政府の調整不足による工事の重複は解決できるだろうとのことだった。

4.1.4 新型コロナウイルスによる影響

新型コロナウイルス感染・拡大に伴うロックダウンは、州政府、地方政府の道路建設事業や維持管理事業に深刻な影響を及ぼし始めている。ガウリガンジ村以外では、地方道路や橋梁建設の遅れが報告されており、2019/2020 年度は予算が計画通りに執行されなかった。

4.2 農業セクター

4.2.1 法・規定、ガイドライン

(1) 連邦レベルでの法・規定、ガイドライン

農業開発戦略
農業開発戦略（Agricultural Development Strategy: ADS、2015-2035 年）は、ネパールの農業開発のための 20 年間の長期政策である。ADS は 1) ガバナンス、2) 生産性、3) 商業化、4) 競争力、の 4 課題で構成されている。連邦制下で ADS を改革することを視野に入れて、農業・畜産開発省 (Ministry of Agriculture and Livestock Development: MoALD) は 2018 年 10 月に開発パートナーを含む ADS 合同セクターレビュー委員会を設立し、進行中の農業プロジェクトを ADS のアウトカム、成果、指標と整合させた。2019 年と 2020 年に、第 1 回と第 2 回の合同セクターレビュー会議が開催され、アクションプランが策定された。またこのアクションプランの実施状況がレビュー・評価された。MoALD の高官によると、同省は 2021/22 年度に ADS に関して 5 年間の介入結果のレビューを行う予定である。

国家農業政策
国家農業政策（2004 年）は、農業セクターにおける ADS やサブセクターの政策、その他の枠組みや指針となる政策だった。現在、MoALD はこの国家農業政策と乳製品開発政策（2005 年）を連邦制に合致した政策となるよう見直しに着手している。

(2) 州政府レベルでの法・規定、ガイドライン

地方協同組合法（2019 年）
第 1 州の土地管理・農業・組合省（Ministry of Land Management, Agriculture and Cooperative:

MoLMAC）は、州協同組合法を 2019 年に策定した。この法律はすでに施行されており、同省はこの法律を実施するためのいくつかの手続きを策定した。

農業経営促進基金法（2021 年）
第 1 州の MoLMAC は、2021 年農業経営促進基金法を策定した。

州乳業開発委員会法（第一修正、2020 年）
バグマティ州の MoLMAC によると、2018 年乳業開発委員会法が施行され、この法律は 2020 年に修正された。同省はまた 2020 年に 15 の手続きを発行しました。

(3) 地方政府レベルでの法・規定、ガイドライン

2019 年 9 月に実施した第 1 回地方調査の際は、調査対象の 4 地方政府とも農業分野の法・規定やガイドラインを策定していなかった。2021 年 3 月の第 2 回調査では、新型コロナ感染・拡大により現地調査ができず十分な情報が得られなかったものの、第 1 州のガウリガンジ村とバグマティ州のブタニールカンタ市では以下のとおり動きがあった。

農業関連法規・ガイドライン
第 1 州のガウリガンジ村では、1) 農業セクタープログラム運用手続き（2020 年）と 2) 商業的畜産業に関する手続き（2020 年）を策定した。バグマティ州のブタニールカンタ市は、農業に関連する 5 つの手続きを策定した。それらは、1) 屋上における商業的農業振興の手続き（2019 年）、2) 農業機械化および農業設備整備推進に関する手続き（2020 年）、3）有機肥料プログラム運用助成金に関する手続き（2020 年）、4) 食用穀物用のプラスチックハウス/種子配布プログラムに関する手続き（2020 年）、5) 農業に興味のある若者や海外就労から帰国した若者を対象とした商業的農業の運営プログラムに関する手続き（2020 年）、である。

4.2.2 各政府の組織とその機能

(1) 連邦レベルでの担当組織とその機能
農業はネパールの基幹産業であり、国の経済発展に寄与している。農業・畜産開発省（MoALD）は、連邦政府レベルの省で国全体の農業セクターの成長と開発に責任を持つ。農業開発を推進するのは、同省の農業局（DoA）である。これら農業に関する中央行政機関は、連邦制移行後に政策策定、研究、統計などだけが所掌業務となった。

MoALD など中央政府の農業分野の職員の多くは、10 年間の農業開発プログラムである首相農業近代化プロジェクト (Prime Minister Agriculture Modernization Project: PMAMP) に配置された。PMAMP は全国の 77 郡すべてで実施されており、近代的で持続可能な自立したビジネス指向の農業の振興を通じて、農業を産業化させることを目指している。PMAMP は、1) 小規模な商業的農業生産センター（ポケット）開発プログラム、2) 商業的農業生産センター（ブロック）開発プログラム、3) 商業的農業生産および加工センター（ゾーン）開発プログラム、4) 大規模な商業的農業生産および産業センター（スーパーゾーン）の開発、の 4 つに大別できる。PMAMP の担当職員によると、2020 年 9 月の時点で、16 のスーパーゾーン、106 のゾーン、708 のブロック、4372 のポケットが全国ですでに設定されたという。このプロジェクトの課題は、1) パフォーマンスに基づくモニタリングがタイムリーにまた適切に実施されていないこと、2) ビジネス分野での能力が十分備わっている職員が不足していること、3) ポケット、ブロック、ゾーン、スーパーゾーン間の調整と連携が弱いこと、4) プロジェクトの選択時に、政治家や有力者などの強い影響力を受ける傾向が強いこと、5) 補助金が効果的に使

用されていないこと、である。

(2) 州レベルでの担当組織とその機能

土地管理・農業・組合省（MoLMAC）は州政府の農業や畜産、土地管理に関する政策立案とこれらの分野の業務全体管理を行っている。農業開発局（Agriculture Development Directorate: ADD）は、州の農業分野の計画、実施、モニタリングと評価、関係機関との調整を担当している。連邦制移行後、各郡にあった郡農業事務所（District Agriculture Office: DAO）は州政府の ADD の管轄下の農業知識センター（Agriculture Knowledge Center: AKC）に統廃合された。農業ビジネス推進支援研修センターも、ADD の管轄下に設置された。

農業セクターでは、州政府の職員の再配置も含む体制が整うまでに時間がかかった。調査対象の第 1 州とバグマティ州ともに、すべてのポストが埋まっておらず人員不足に直面していた（表 4-12）。しかし、バグマティ州の MoLMAC と ADD は、2021 年 3 月に、PPSC に対して欠員を埋めるよう要請したため、2021/2022 年度に一部のアシスタント技術者を配置する見通しがたった。第 1 州では、MoLMAC の職員数は 2019 年から 2021 年の間に 33 人から 40 人と、わずかに増加した。同州の MoLMAC の職員によれば、2021/2022 年度により多くの職員を配置できる可能性もあるという。

表 4-12　州政府 MoLMAC と ADD の職員の配置状況

調査時期	州	組織	現在の職員数	ポスト数	欠員ポスト数（欠員率）
2019 年 9 月	第 1 州	MoLMAC	33 人(正規 30 人、非正規 3 人)	73	40 (54.8%)
		ADD	26 人(正規 22 人、非正規 4 人)	38	12 (31.6%)
2021 年 3 月	第 1 州	MoLMAC	40 人(正規 35 人、非正規 5 人)	73	33(45.2%)
2019 年 9 月	バグマティ州	MoLMAC	58 人(正規 46 人、非正規 12 人)	73	15 (20.5%)
		ADD	24 人(正規 21 人、非正規 3 人)	38	14 (36.8%)
2021 年 3 月	バグマティ州	MoLMAC	58 人(正規 44 人、非正規 14 人)	73	15 (20.5%)
		ADD	18 人(正規 13 人、非正規 5 人)	38	20 (52.6%)

注: 2021 年の第 2 回調査は新型コロナ感染・拡大の影響を受けてオンライン調査で行ったが、第 1 州の ADD 職員数に関する情報は入手できなかった。

表 4-13 に第 1 州とバグマティ州政府の農業に関する予算を示す。バグマティ州では、MoLMAC の予算が 2018/2019 年度から 2019/2020 年度にやや増加し、その予算執行率も 2019/2020 年度は新型コロナウイルス感染・拡大の負の影響があったにも関わらず 51%から 58%とやや改善した。対照的に第 1 州の予算執行率は、2018/2019 年度の 60%から 2019/2020 年度には 39%と大幅に低下し、新型コロナウイルスの影響を顕著に受けた。州政府の予算編成については、州政府と地方政府の間で調整のための正式な制度や仕組みがない。一方で、第 1 州とバグマティ州の MoLMAC によると、これまでは連携・調整は特になかったが、2019/2020 年度の予算編成については連邦政府の MoALD の呼びかけで、連携・調整することになった。

表 4-13　農業に関する州の予算

州	会計年度	予算（百万ルピー）	支出（百万ルピー）	予算執行率
第 1 州	2018/2019 年度	2,484.71	1,483.90	60%
	2019/2020 年	3,993.52	1,562.25	39%

	度			
バグマティ州	2018/2019 年度	3,113.60	1,598.16	51%
	2019/2020 年度	4,848.24	2,830.25	58%
	2020/2021 年度	3,773.59	-	-

両州政府の農業セクターの主な成果を、表 4-14 に示す。

表 4-14　州レベルの農業に関する主な成果

州	会計年度	成果
第 1 州	2018/2019 年	1. MoLMAC が設置された。 2. 人数は不十分だが、技術職員が配置された。.
バグマティ州	2018/2019 年	1. 園芸圃場が設置された。 2. 89 の農道が建設された。 3. 農業グループが設立された。
バグマティ州	2019/2020 年	1. 統合モデルアグロフォームが 9 社、民間、農業グループ、農業協同組合との連携・協力で異なる地域に設立された。モデルアグロファームが、59 の選挙区に上記同様の連携・協力で設立された。 2. カトマンズ盆地とチトワンの 1825 世帯が、屋上有機農業を始めた。 3. 27 万 8000 本の果樹苗木が 556 ヘクタールの土地に植えられた。

注: 2021 年の第 2 回調査は新型コロナ感染・拡大の影響を受けてオンライン調査で行ったが、第 1 州の 2019/2020 年度の成果に関する情報は入手できなかった。

MoALD の大規模な連邦政府プロジェクトである PMAMP がバグマティ州で実施されている。このプロジェクトでは、州政府は MoLMAC は州政府予算でポケットプログラムとブロックプログラムを実施している。一方 MoALD は郡レベルのプロジェクト・ユニットを通じて 18 のゾーンと 2 つのスーパー・ゾーンのプログラムを実施している。2021 年 3 月にオンライン調査でインタビューした MoLMAC 職員は、この PMAMP により、食用穀物や野菜、ジャガイモ、香辛料、果物、魚の生産が増加したほか、農業の商業化にある程度貢献していると指摘した。また PMAMP の活動を通じて、農家間のグループ活動と農民間協力が以前より活性化した。管轄区域内の農家たちにより便益をもたらすためにも、プログラムをより広く拡大すべきであるとの見解を示した。

(3) 郡レベルでの担当組織とその機能

連邦制への移行と州再編の後、地方農業開発局は州政府 ADD の下で AKC に統合された。AKC は通常 2 郡を管轄地域とし、いずれかの郡都に事務所がある。AKC の所掌業務は、1) 小規模な調査と、簡易な実験ラボでの肥料や種子など技術的な検証、2) 州政府と地方政府、農家や農業起業家に対する研修の実施、3) 地方政府に対する技術指導・支援の提供、4) PMAMP など州で実施される連邦政府の農業プログラムの調整、5) 州政府の下での農業プログラムやプロジェクトへの支援、6) 種子と高品種に関するネパール農業研究評議会と資源センターのアウトリーチサイトとしての機能、7) 地方政府から農業に関するデータの収集と更

新、州政府や連邦政府の省庁への提出・共有、などである。

バグマティ州では、7 つの AKC が 13 郡を担当している。ラリトプール AKC はそのうちの 1 つで、カトマンズ、ラリトプール、バクタプールの 3 郡を管轄している。表 4-15 に職員の配置状況を示す。2021 年 3 月に調査したラリトプール AKC の所長は、3 郡の多くの農家を支援しなければならないが、職員と予算の不足が課題だと指摘した。現在、バグマティ州の MoLMAC に対して職員の増員を要請している。第 1 州は、14 郡を 11AKC が担当している。その 1 つであるスンサリ AKC はスンサリ郡とモラン郡が管轄地域である。

表 4-15　郡レベルの AKC の職員の配置状況

州	組織	現在の職員数	ポスト数	欠員ポスト数 (欠員率)
第 1 州	スンサリ AKC	16 人 (正規: 13 人、非正規：3 人)	18	2 (11%)
バグマティ州	ラリトプール AKC	17 人 (正規: 15 人、非正規：2 人)	17	0 (100%)

注：2021 年 3 月現在

ラリトプール AKC は、2019/2020 年度予算の 70%を執行した（表 4-16）。新型コロナウイルス感染・拡大により花卉・マッシュルーム栽培活動は 50%程度しか実施できなかったほか、有機農業についても生産目標の 31%しか達成できなかった。一方で、このような状況にも関わらず、州政府の農業機械化プログラムでは 285 農家が便益を受けた。第 1 州のスンサリ AKC では、ロックダウンの影響で 2019/2020 年度の予算執行率は 35%にとどまった。同 AKC は、種苗・苗木圃場の設立や灌漑地域の拡大など多くの活動を実施することができなかった。

表 4-16　郡レベル AKC の予算（2019/2020 年度）

州	組織	予算（百万ルピー）	支出（百万ルピー）	執行率
第 1 州	スンサリ AKC	141.21	49.37	35%
バグマティ州	ラリトプール AKC	307.1	216.8	71%

注：2021 年 3 月現在

他機関の連携・調整について、ラリトプール AKC は計画立案、予算編成、モニタリング・評価、人事管理など面で、バグマティ州政府と連携・調整している。モニタリング・評価活動は、AKC も実施しており、NPC のモニタリング・評価マニュアルのフォーマットを使用し、現場訪問での検証や農家との話し合いなどを通じて行っている。モニタリング・評価の結果は、オンラインシステムを通じて毎月州政府の MoLMAC に報告している。

地方政府との関係に関して、ラリトプール AKC の場合、1) 地方政府の要望に応じて農業分野の技術支援を行っているほか、2) 普及員を含む職員に対する研修、3) プログラムや活動の選考や特定の際の調整などで、連携・協力している。同 AKC 所長は、プログラムの重複を避けるためにも、三層政府間の連携・調整を一層改善する必要があると指摘した。

(4) 地方政府レベルでの担当組織とその機能

地
方政府には、農業課あるいは農業サブセクションが設置され、地方政府内の農業と畜産分野の政策や計画、法律の策定、事業の実施とモニタリング・評価を担当している。農業普及員と普及補助員は、その大半が地方政府である市役所に配置され、一部は州政府の配属となった。いくつかの市は、市内に農業サービスセンターがある。

調査対象の地方政府で、農業普及員と普及員補佐の不足が課題として挙げられる。この課題は、特に農業が優先的な開発分野であるガウリガンジ村とスンコシの村で顕著である（表 4-17）。これらの市では、非常に少ない技術職員が、近代的された商業的農業の推進に苦慮している。ブタニールカンタ市は、2019 年と 2021 年の調査時で、職員数と内訳は変わらない。この点について、同市の農業課は、職員数を増やすことよりも職員の能力強化を行うことのほうが課題だと述べた。ガウリガンジ村は、2019 年から 2021 年までに普及員補佐 1 人が追加で配置された。

表 4-17　地方政府の農業課や農業サブセクションやユニットの職員配置状況

調査時期	市	担当組織	職員数	ポスト数	欠員ポスト数（欠員率）
2019 年 9 月	ランゲリ市（第 1 州）	経済開発・環境管理課	2 人 (農業普及員 1 人、普及員補佐 1 人) (正規 2 人)	3	1 (33%)
2019 年 9 月	ガウリガンジ村（第 1 州）	経済開発・環境管理課の経済開発推進ユニット	2 人 (農業普及員 1 人、普及員補佐 1 人) (正規 1 人、非正規 1 人)	4	2 (50%)
2021 年 3 月	ガウリガンジ村（第 1 州）	経済開発・環境管理課の経済開発推進ユニット	3 人 (農業普及員 1 人、普及員補佐 2 人) (正規 1 人、非正規 2 人)	4	1 (25%)
2019 年 9 月	ブタニールカンタ市（バグマティ州）	経済開発課の農業サブセクション	3 人 (職員 1 人、農業普及員 1 人、普及員補佐 1 人) (正規 3 人)	3	0 (0%)
2021 年 3 月	ブタニールカンタ市（バグマティ州）	経済開発課の農業サブセクション	3 人 (職員 1 人、普及員 1 人、普及員補佐 1 人) (正規 3 人)	3	0 (0%)
2019 年 9 月	スンコシ村（バグマティ州）	農業課	3 人 (農業普及員 1 人、普及員補佐 2 人) (正規 3 人)	組織・管理調査後に決定する予定	0 (0%)

注: 2021 年の第 2 回調査は新型コロナ感染・拡大の影響を受けてオンライン調査で行ったが、ランゲリ市とスンコシ村の地方政府職員の配置に関する新たな情報は入手できなかった。

2019 年 9 月に実施した第 1 回地方調査では、人手不足にもかかわらず、2018/2019 年度の地方政府の予算執行率は 80%を超えていた（表 4-18 参照）。しかし、第 2 回地方調査で情報を得られたバグマティ州ブダニールカンタ市について、主に新型コロナウイルス感染・拡大の影響で、農業分野の予算執行率は 2018/2019 年度の 81%から 2019/2020 年度には 53%に低下した。他方、第 1 州のガウリガンジ村は、2019/2020 年度に新型コロナウイルス感染・拡大の影響があったにも関わらず、農道が建設された。ただし、2019/2020 年度のこれらの活動に費やされた執行額に関する情報は収集できなかった。ランゲリ市とスンコシ村の関係者には、オンラインでは連絡が取れなかった。

表 4-18　地方政府の農業開発に関する予算

市	会計年度	予算（百万ルピー）	支出（百万ルピー）	予算執行率
ランゲリ市（第 1 州）	2018/2019 年	2.96	2.96	100%
ガウリガンジ村（第 1 州）	2018/2019 年	14.69	12.49	85%
ブタニールカンタ市（バグマティ州）	2018/2019 年	1.8*	1.45	81%
ブタニールカンタ市（バグマティ）	2019/2020 年	10.05	5.36	53%
スンコシ村（バグマティ州）	2018/2019 年	6.53	5.32	82%

注: 2021 年の第 2 回調査は新型コロナ感染・拡大の影響を受けてオンライン調査で行ったが、ブタニールカンタ市以外農業分野の予算・支出に関する新たな情報は入手できなかった。
*この予算情報は同市の農業担当から入手したが、2019/2020 年度の予算データと比較して少なく、区をまたがる農業分野のすべて活動などが含まれていなかった可能性もある。2019/2020 年度は、計画・予算・会計のウェブベースのソフトウェア SuTRA からセクター別の情報として会計担当者が提供してくれた。SuTRA は過去 1 年間のデータしか閲覧できないため、第 2 回調査時に 2018/19 年度の予算情報を得ることはできなかった。

表 4-19 に調査対象となった地方政府の農業分野での主な成果を示す。

表 4-19　地方政府の農業開発に関する主な成果

市・村	会計年度	成果
ランゲリ市（第 1 州）	2018/2019 年	1. 農家に対する技術支援を提供 2. 技術の普及
ガウリガンジ村（第 1 州）	2018/2019 年	1. 農家の公的補助金へのアクセス改善 2. 技術の普及 3. 補助金による耕運機の提供
ガウリガンジ村（第 1 州）	2019/2020 年	1. 近代的な農機具の農家への配布 2. 灌漑事業が完了 3. 共同出荷などの共同農作業を開始
ブタニールカンタ市（バグマティ州）	2018/2019 年	1. ビニールハウス提供を通じて野菜生産の向上 2. 改良品種の種や肥料の配布 3. 小規模灌漑スキームの開発
ブタニールカンタ市（バグマティ州）	2019/2020 年	1. ハイテク種苗・苗木圃場を 2 カ所で設立 2. トラック 7 台を農家へ供与

		3. 175 のビニールハウスを農家へ配布
スンコシ村 （バグマティ州）	2018/2019 年	1. PMAMP のポケットエリアの開発 2. 農業・畜産に関する保険の導入 3. 一村一品スキームの導入

注: 2021 年の第 2 回調査は新型コロナ感染・拡大の影響を受けてオンライン調査で行ったが、ランゲリ市とスンコシ村の 2019/2020 年度の農業分野の成果に関する情報は入手できなかった。

2019 年 9 月の第 1 回地方調査では、地方政府と連邦政府の MoALD や DOA 間の連携・調整がないことが明らかになった。ブタニールカンタ市を除いて、調査対象の 3 地方政府は、州レベルの MoLMAC とは業務上、連携・調整している。スンコシ村は、MoLMAC との調整は主に州の調整評議会を通じて行っているという。

AKC と地方政府の間の調整は、地方政府によって異なる。スンコシ村以外の 3 地方政府は、AKC と調整している。ブタニールカンタ市は、小規模な灌漑事業や野菜のビニールハウス設置・導入プログラムの実施など活動を中心に AKC で調整していた。

活動のモニタリングについては、4 地方政府すべてで実施されていた。副市長や副議長を委員長とするモニタリング・監督委員会が設置され、農業を含む開発活動のモニタリングを担っている。ランゲリ市では、モニタリング結果は市の執行委員会と AKC に提出しているという。ブタニールカンタ市は、同委員会が毎月モニタリング活動を行っているほか、農業担当サブセクションも毎年少なくとも 1 回はすべての活動をモニタリングし、市の執行委員会に報告書を提出している。

4.2.3 主要課題

調査チームは、農業セクターで連邦制移行による主要課題を以下のとおり確認した。第 1 回地方調査時に確認した課題のいくつかは、第 2 回調査時に改善にむけて進捗状況が確認できたものもあった。

- ***新しい農業法の立法化と農業政策と ADS の改訂：*** 連邦制移行直後の迅速な対応ではなかったが、MoALD は開発パートナーの支援を得ながら、連邦制下で進行中のプロジェクトと農業分野の長期戦略 ADS が整合性をとれるよう活動を進めている。2021 年 3 月の時点で、MoALD は、連邦制移行後の農業分野の様々な課題に対応するため、新しい農業法の立法化にむけて草案起草の準備に着手した。また 2021/2022 年度には、ADS に基づく 5 年間の介入結果をレビューし、農業政策（2004 年）を改訂することを検討している。
- ***州、地方、郡レベルでの人材不足：*** 農業分野の普及員と普及員補佐などを含む職員の不足は、州政府と地方政府の主要な課題として広く認識されている。2019 年の地方調査では、調査対象の第 1 州、バグマティ州ともに州レベルの農業分野の人員が不足していることが明らかになった。さらに、このことが農業分野の予算執行率 60%未満という結果をもたらしていると推察できた。連邦移行前、住民に対する農業での行政サービスの提供や農業普及員と普及員補佐への技術支援業務を担っていた郡農業事務所が、連邦制移行に際して解体されたことが大きな混乱を招いた。旧郡農業事務所は各郡にあったが、同事務所が統廃合されて誕生した AKC は、多くの場合、1 事務所が 2 郡を担当している。AKC でも業務を効果的に遂行するうえで人材の配置が不十分であると、調査したラリトプール AKC とスンコシ AKC は指摘した。これらの人員不足の課題に対処するために、バグマティ州の州公務員委員会（PPSC）は、2020 年後半の採用試験の後、州政府と地方政府の技術系職員、非技術系職員 1759 人の配置を決定した。これらの職には、農業、保

健、エンジニアリングサービス、行政サービスが含まれる。ただし州政府、地方政府ともに、各政府レベルの公務員法が制定されていないため、職員の異動や昇進、休暇、退職、福利厚生などは旧来の公務員法に従うことになる。

- ***三層政府間の不十分な調整：*** 2021 年 3 月現在、農業分野で三層政府間の調整の公的な仕組みはない。実際の調整は各機関によっても対応が異なる。調査対象の地方政府は、連邦政府の MoALD と直接連携・調整はしないが、AKC や必要に応じて州政府とは連携している。州政府は、州政府管轄下にある AKC との連携・調整は定期的に行っているが、連邦政府の MoALD とは必要な場合にのみ行っている。このように、三層政府間の連携や調整が不十分なことから、各政府レベルの活動に関する進捗状況や情報共有は効果的に行われていない。この問題に対処するため、MoALD は次年度のプログラムを策定する前に、すべての州政府の MoLMAC 大臣と次官との会合を通じて協議・調整することを始めた。また中長期計画の策定と持続可能な開発目標の推進、州政府と地方政府への条件付き交付金の配賦、三層の政府間での費用負担の明確化などの取り組みを通じて、PMAMP のような国家優先プログラムや、政府の国際的なコミットメントを、州政府と地方政府で確実に実行できるようになってきた。
- ***州、地方、郡の職員の能力向上：*** 農業分野の職員や普及員の能力不足は、調査対象となった政府・行政機関全体で共通の課題である。バグマティ州の MoLMAC と ADD は、新しい知識と技術に関する研修の必要性を強調した。スンコシ AKC は、農業データ管理に関する能力開発の必要性を報告した。ブタニールカンタ市は、農業の革新的な技術や知見の習得の必要性を強調した。第 1 州のランゲリ市とガウリガンジ村でも、職員や普及員は新しい農業に関連した知識と技術を学ぶ必要があると指摘した。
- ***急速な都市化が進む地域での農業開発：***ブダニールカンタ市は都市化が急速に進んでおり、農地を守らなければならないと同時に農業生産を向上させなければならない。こうした課題に対応するため、同市では市に居住していない農家には補助金の支給対象から外すことを決定した。

4.2.4 新型コロナウイルスによる影響

新型コロナウイルス蔓延は、農業分野に様々な悪影響を及ぼした。MoALD の職員によると、1) 肥料配布の遅延、2) 種子の配布の遅延、3) 収穫後の農作物損失の増加、4) 食品バリューチェーンが機能不全、などの影響が出た。MoALD は対策として、肥料貯蔵庫の容量を増やし、様々な場所に野菜や果物の市場センターを増設した。

州レベルでの影響は、バグマティ州でロックダウンによって農産物の投入財が不足したほか、畜産物の市場が開けずに問題が生じた。これらの影響を軽減するために、野菜や果物の冷蔵倉庫を様々な地域に建設した。

郡レベルでの影響は、ラリトプール AKC によると、花卉やキノコ栽培、有機農業が影響を受け生産が減少したという。また 2020/2021 年度は職員対象の研修を含む能力開発活動が実施できなかった。

地方政府では、バグマティ州のブダニールカンタ市では、ロックダウンが特に農産物の供給と農産物の市場に悪影響を及ぼしたと指摘した。これらの影響を軽減するために、市場や保管庫などのインフラが建設された。第 1 州のガウリガンジ村では、新型コロナウイルス感染・拡大の影響で、研修などいくつかの活動が実施できなかったものの、農道建設は支障なく実施できた。

5　連邦制下のガバナンスプログラムと開発パートナー

5.1 ネパール政府の開発協力政策

5.1.1 援助モダリティとスキーム

ネパール政府は海外からの援助の受け入れについての方針を定めている。連邦制への移行を受け、開発協力政策 2014 に替わるものとして、連邦制の体制、新憲法の精神に沿った国際開発協力政策 2019 が策定された。

2019 年の政策は以下の分野を開発協力の優先セクターとしている。
(a) 物的インフラストラクチャー
(b) 教育、保健、飲料水と衛生
(c) 生産量と生産性の強化
(d) 雇用創出と貧困削減
(e) 科学技術の発展と移転
(f) 環境保護と気候変動
(g) 災害管理
(h) 公的、民間、組合、コミュニティセクターの能力を超えるその他の分野

ネパール政府は、国家の定期計画の目標達成を促進するため、遠隔地のためのプログラムを優先しつつ、州・地方の開発計画に基づいてセクターを選定するとしている。また、上記政策では、「社会的包摂、社会的に疎外されたコミュニティの生活の質向上、ジェンダー平等、後進地域・コミュニティの発展といった、分野横断的課題は全てのプロジェクト・プログラムに不可欠である」ことが明記されている。

ネパール政府が受け入れる援助モダリティとしては、優先度の高い順に、(1) 財政支援、(2) セクター・ワイド・アプローチ（SWAp）、(3) プログラムベーストアプローチ、(4) プロジェクト支援、が特定されている。上記政策では開発パートナーに対し、小規模の単独プロジェクトについては、国家予算に計上されるようプールファンドを設置することを推奨している。また、教育、保健、気候変動、災害管理といった分野については、グローバルファンドを通じて無償協力を動員していく方針が明示されている。

国際開発協力政策は支援スキームについての原則も示している。JICA の将来の協力に関係する部分のみ要点を表 5-1 にまとめた。

表 5-1　支援スキームに関するネパール政府方針の要点

支援スキーム	要点
無償協力	• 以下の分野に直接貢献するセクターを優先する：環境保護・気候変動、持続的開発、農村インフラ開発、社会セクター開発、農業の近代化と発展、保健、教育、給水、衛生、貧困削減、人間開発 • SWAp とプールファンドを通じた小規模無償協力の動員を奨励する
譲許的融資	• 以下のセクターで譲許的融資を活用する：物的インフラ、農業、観光インフラ • 融資支援からのコンサルタントサービス、車両調達に関する支出を最低限にとどめる

技術協力	• 開発パートナーによる技術協力は、プロジェクトの実施に当たり政府システム内で利用可能な技術的能力が不足する場合に活用する • 国家優先プロジェクトにおける専門技能のギャップを埋める場合を除き、一般原則として単独プロジェクトに技術協力は用いない • 開発パートナーによる技術協力はプールファンドを通じて提供することを奨励する • 国際・広域技術協力は国のニーズと利点の観点で受け入れを検討する

コンサルタントの動員については、ネパール政府は国内のコンサルタントの活用を推進しているが、国内で利用可能ではないテクノロジーや専門技能の移転の目的では国際コンサルタントに門戸が開かれている。州及び地方レベルでは、国内のコンサルタントによる対応が難しい業務については、国際コンサルタントを雇うための許可を当該州／地方政府が財務省に求めることができる。

5.1.2 開発協力動員における各層政府の役割

開発支援動員における各層政府の役割は国際開発協力政策に明記されている。州・地方レベルでの開発協力の動員については連邦政府が権限を持つ。財務省が開発パートナーと資金協力合意を締結し、債務を負う。無償資金は対象州政府あるいは地方政府に条件付き交付金として配付され、融資は対象州政府との補足合意締結後に実施される。

州政府と地方政府の役割は、プロジェクト発掘とプロジェクト案の上位政府への提出に限定されている。一方、上記国際開発協力政策は、各政府の管轄地域内でのプロジェクト協力については、交渉や準備において当該政府の参加を確保しており、連邦政府の事前合意があれば、開発パートナーとの準備会合も可能である[42]。

5.2 州・地方政府の支援体制

5.2.1 過去のプログラムの成果

ネパール政府は 2008 年から 2016 年まで 2 フェーズに亘り地方自治・コミュニティ開発プログラム（LGCDP）を実施し、2017/18 年度には連邦制移行期の繋ぎプログラムも展開された。LGCDP は、包摂的で迅速に対応し、説明責任を果たす地方自治と参加型のコミュニティ主導による開発を目指し、市民とコミュニティのエンパワーメントと地方機関のサービス提供の改善を行うものである。各フェーズの概要は表 5-2 のとおりである。

表 5-2　LGCDP 及び LGCDP2 の概要

	LGCDP（2008 年 7 月- 2012 年 7 月)	LGCDP2 (2013 年-2017 年)
目的	地方レベルで包摂的な形で優先順位付けされた公共財とサービスへのアクセスの向上	効果的なサービス提供と市民のエンパワーメントのための地方自治改善
執行機関	地方開発省（Ministry of Local Development）	MoFAGA

[42] Ministry of Finance (2019) “Criteria for foreign cooperation assistance mobilisation at Provincial and Local levels (2076)”

実施機関	コミュニティ組織と NGO を通じた地方行政機関（DDC、自治体、VDC）	セクター省の地方組織
対象地域	75DDC、3,915VDC、58 の自治体	75 郡、191 自治体、3,276VDC
資金源	422 百万米ドル（ネパール政府 260 百万、開発パートナー 161 百万）*	1,297 百万米ドル（ネパール政府 1,061 百万、開発パートナー 236 百万）
開発パートナー	ADB、DANIDA、CIDA、DFID、国連機関（UNDP、UNICEF、UNCDF、UNFPA、UNV 等）、ノルウェー、SDC、GTZ、JICA、世界銀行、フィンランド	ADB、世界銀行、EU、DFID、Denmark、GIZ、JICA、Norway、SDC、USAID、フィンランド、国連機関（UNCDF、UNICEF、UNDP、UNFPA、国連女性機関、UNV、UN AIDS）
期待されるアウトカム	1.市民とコミュニティが発言権を行使し、地方行政機関に活発に関与する。また、市民・コミュニティによる会計プロセスへのインプットと監視が可能となる 2.地方政府が包摂的で公平な形で資金を管理し、基礎サービスを提供する能力が向上する 3.地方分権化、権限移譲、コミュニティ開発のための政策と制度枠組みが強化される	1. 市民とコミュニティが地方行政組織に説明責任を負わせる 2. 地方行政組織がより市民の要求に迅速に対応する 3. 全市民が効率的で効果的な地方サービスを享受する 4. 権限移譲、準国家自治、地方サービスの提供のための政策、制度環境の強化

* プログラム準備段階でのコミットメント
出所: LGCDP プログラムドキュメント（http://lgcdp.gov.np/program）

LGCDP と LGCDP2 は社会動員と権限移譲に向けての準備に大きく貢献した。主な成果は以下のとおりである[43]。

- 区市民フォーラムや市民啓発センターなどの市民組織の設立により、市民、特に疎外された人々や社会的弱者の地方自治への関与とエンパワーメントが強化された。
- 参加型計画策定、市民参加による監査、公聴会、苦情処理メカニズムなどの色々なツールの導入により、市民に対する説明責任が強化された。
- パフォーマンスベースの交付金配賦システムを通じ、地方行政機関の資金へのアクセスが大きく向上した
- 地方レベルでの計画策定・実施・モニタリング、市民に対する説明責任の遂行、財政管理などの能力が向上した
- 地方行政機関による ICT 活用が前進した
- 多様なステークホルダーの関与、関係する委員会への支援、法案やモデル法の起草を通じ、権限移譲に向けた法的、政策、制度面の枠組みの整備のための基礎作業に貢献した

5.2.2 PLGSP の範囲と内容

新憲法の制定と連邦制への移行により、新たに設立された州政府、新たな構成で新たな責任を担った地方政府の組織的及び個人的能力の向上がネパール政府の緊急のニーズとなった。そのような現状を受け、LGCDP と LGCDP2 の経験に基づきつつ、新たなプログラムとして

[43] LGCDP2 及び PLGSP のプログラムドキュメント、MoFAGA 関係者のヒアリングによる。

PLGSP が開始された。PLGSP の目標は以下のとおりである。

- 州及び地方の自治システムと手続き、政府間関係を強化し、ネパール国民が協調的連邦制から受ける便益を最大化する
- 市民への効果的なサービス提供と開発成果産出のため、州政府・地方政府の能力を強化する

PLGSP は 3 年間のプログラムとして 2019 年 7 月に開始された。プログラムの概要は表 5-3 のとおりである。

表 5-3　PLGSP の概要

執行機関	MoFAGA
実施機関	州政府、農村自治体、都市自治体、準主要都市、主要都市、LDTA、PCGGs
対象地域	7 州、6 主要都市、11 準主要都市、276 都市自治体、460 農村自治体
資金源	130 百万米ドル（ネパール政府 30 百万、開発パートナー 100 百万）
開発パートナー	DFID、SDC、ノルウェー、EU、国連
期待されるアウトカム	1.全レベルでの政府機関と政府間メカニズムが憲法に則った連邦統治を支える形で全面的に機能する 2.州・地方政府が効率的、効果的、包摂的で、説明責任を果たす制度を備える 3.州・地方政府の議員、公務員が市民に満足なサービスを提供する能力を備える
アウトプット	1.連邦レベル組織が協議の上で州・地方政府支援の法令・政策を策定する 2.連邦レベルの組織が協議の上で州・地方政府支援のツールとシステムを開発する 3.政府間の行政メカニズムが強化され、機能する 4.州政府が協議の上で法案を作成する 5.州政府のシステムを近代化し、全市民に対する説明責任を果たし、また、GESI を主流化できるようになる 6.州・地方政府がより効果的に州の行政機能を管理する 7.PCGG が稼働し、能力強化サービスを提供する 8.地方政府に強固な行政システムと説明責任を果たす PFM システムが構築される 9.地方政府が全市民に説明責任を果たせるシステムを構築する 10. 地方政府がサービス提供において GESI を主流化できるようなシステムを構築する 11. 地方政府が市民の関与と包摂的な参加を可能とするシステムを構築する 12. 革新的パートナーシップ基金（IPF）が稼働し、透明性を持って地方政府を支援する 13. 州レベルの議員と公務員が質の高いサービス提供のために訓練される 14. 地方レベルの議員と公務員が質の高いサービス提供のために訓練される

出所：PLGSP プログラムドキュメント

5.2.3 PLGSP の実施体制

PLGSP の実施のため、各レベルに複数の統治機構が設置されている。最高統治機構は、

MoFAGA の大臣が議長を務める国家レベル運営委員会（National Executive Committee: NEC）で、プログラム実施を監督し、助言を与える。国家レベル執行委員会は MoFAGA の次官が議長となり、プログラム実施に関して、プログラム調整ユニット（Program Coordination Unit: PCU）に助言する役目を果たしている。PCU のトップは国家プログラムディレクターであり、MoFAGA の次官補が就任している。また、技術支援に関する事柄につき指導・支援・意思決定を行う技術支援サブ委員会が設置されており、MoFAGA の局長（Under Secretary）が国家プログラムマネージャーとして議長を務めている。

州レベルでは州調整委員会が各州に設置され、州政府と地方政府間の調整促進、州レベルでのプログラム実施の監督を担っている他、州レベルプログラム実施ユニット（Provincial Program Implementation Unit: PPIU）の支援も行う。各地方政府は、能力強化活動を扱うキャパシティ・ディベロップメント委員会／ユニットを設置できる。

プログラムの執行機関は MoFAGA で、州政府での実施機関は州首相・閣僚府（Office of Chief Minister and Council of Ministers: OCMCM）である。それぞれ、PCU と PPIU を通じてプログラムを実施している。

PLGSP の下でサービスを提供するのは、主として PCGG と技術支援サービスプロバイダーである。PCGG は各州政府の下にすでに設置されており、議員や公務員に対し、研修、オリエンテーションなどの能力強化サービスを提供している（3.5 人事管理を参照）。技術支援サービスプロバイダーは PLGSP の年間戦略実施計画に基づいてネパール政府の代わりに技術支援を提供している[44]。

5.2.4 PLGSP 実施の進捗

PLGSP の実施は新型コロナウイルスの流行により後れているものの、PCU 及び各州の PPIU、PCGG には専門家が配置されており、活動が行われている。2020 年 6 月に開催された NEC の会合では以下のとおり主な進捗が報告された[45]。

- 地方政府のため 13 のモデル法を起草した
- 地方政府組織能力自己評価（LISA）ツールを 7 つの地方政府で試行した
- 地方政府の新型コロナ報告管理情報システムを開発した
- 新型コロナウイルスの影響に関しニーズアセスメント枠組みを構築した
- 地方政府に対し、簡易ニーズアセスメントと復興計画策定に関するガイドラインを作成した
- 州・地方政府に対し、e ガバナンスのための ICT 支援を継続実施した
- 準国家財務管理アプリケーション（SuTRA）を全地方政府に導入した
- ガンダキ州に PCGG を設置した

2020/21 年度の優先活動も NEC 会合で発表された。2021 年 3 月時点での 優先活動の進捗は表 5-4 のとおりである。

[44] PLGSP プログラムドキュメント
[45] 第 2 回 NEC 会合覚書

表 5-4　2020/21 年度 PLGSP の優先活動進捗

優先活動	進捗
• PCGG の早急な機能化 • 地方議員と職員に対する研修とオリエンテーション実施	• PCGG が全州に設立され、ほとんどが研修と能力強化活動を実施している。
• GESI 戦略策定と GESI 視点からの予算審査に関する州・地方政府支援	• ジェンダー平等政策が閣僚評議会承認され、2021 年 3 月 8 日の国際女性デーに公表された。 • MoFAGA は GESI 戦略を内閣に提出した。 • PCGG が州・地方政府に対し、既存ガイドラインに沿って、ジェンダーに配慮した予算・監査に関するオリエンテーションを実施した。MoFAGA は州・地方政府用のモデル手続き／ガイドライン作成を予定している。
• 社会的弱者を代表する議員に対する特別研修の実施	（PCGG の進捗報告書がまだ公表されていないため不明）
• 2021 年初旬の IPF 稼働に向けた制度整備と運営ガイドラインの最終化	• 運営ガイドラインは最終化の段階にある。
• 州・地方政府のベースライン設定、第三者モニタリング、成功事例の文書化、コミュニケーションを通じたラーニングと知見の管理	• 第三者モニタリング業務の公示が出された。2020/21 年度終わりまでの報告書提出を想定している。

出所：MoFAGA 幹部

5.3 PLGSP 枠組みの外で実施中のガバナンス事業

PLGSP は国の最重要プログラムで、ネパール政府は、地方行政に関する全プログラムとプロジェクトを PLGSP の枠組み内で実施する意向を持っている。しかしながら、枠組みの外で州・地方レベルにおいて実施されている開発パートナー支援プロジェクトは少なくとも 10 に上る。実施中の主要な開発パートナー支援プロジェクトの概要を表 5-5 に示す。

表 5-5　州・地方レベルの開発パートナー支援ガバナンスプロジェクト

名称、実施年	実施／リード機関	開発パートナー	内容
国会支援プロジェクト（Parliament Support Project; PSP）、2015 年 7 月-2022 年 12 月	国会	UNDP（ノルウェー出資）（5.9 百万米ドル)	国会と州議会強化のため、1) 効果的で説明責任を果たすための国会・州議会能力強化、2) 国会事務局の能力強化、3) 女性議員、社会的弱者代表議員の能力強化、を行うもの
PFM 改革計画フェーズ 2（PFM Reform Plan: PFMRP Phase II）、2016 年-2025 年	財務省	DFID、ノルウェー、DFAT、USAID、EU、スイス、世界銀行（信託基	連邦及び準国家レベルの PFM・調達の制度、システム、手続き強化を行うもの。予定するアウトプットは、1) 投資予算執行の改善、2) 主要な財政管理 IT システムの強化、3) PFM 改革戦略の策定、4) 関係者の PFM 能力強化、5) 監査局、国会の会計委員会及び財政委員会の能力強化

		金経由）	
準国家ガバナンスプログラム（Subnational Governance Program in Nepal: SNGP）2017 年 2 月-2021 年 4 月	アジア基金（MoFAGA との協力）	DFAT（20 百万豪ドル）	効果的で包摂的な準国家政府となるための環境整備の促進を目的とする。期待されるアウトカムは、1) 情報に基づいた包摂的な準国家ガバナンス改革イニシアティブ、政策談話、意思決定、2) ステークホルダーによる連邦制への移行支援強化、3) 地方政府のサービス提供能力、経済ガバナンスの能力強化。SNGP は司法委員会の強化も支援している。
地域都市開発プロジェクト（Regional Urban Development Project: RUDP）2017 年 12 月-2023 年 6 月		ADB（150 百万米ドル）	南部タライ地域の 8 つの地方政府のインフラ投資、都市計画、組織強化を支援するもの。予定されるアウトプットは、1) 気候耐性と持続的デザインを備えた都市インフラの修復、2) 地方政府の能力強化（例：都市マスタープラン策定、維持管理計画策定、所有税システム）、3) プロジェクト準備能力強化
統合 PFM 改革プロジェクト（Integrated PFM Reform Project: IPFMRP）2018 年 8 月-2022 年 7 月	財務省	世界銀行（15 百万米ドル）	連邦政府、準国家政府の PFM・調達の制度、システム、手続きの有効性の強化を狙うもの。支援分野は、1) 公共支出と歳入管理、2) 監査、3) 調達、4) PFM 改革の管理と調整
制度改革を通じた司法アクセス強化プロジェクト（Enhancing Access to Justice through Institutional Reform Project: A2J）2018 年 7 月-2021 年 6 月	司法・国会省	UNDP（ノルウェー出資）、4.6 百万米ドル	法的枠組み、法的支援システム、司法セクター内の調整、の強化により、女性と脆弱なグループの司法アクセスを向上することを目的とする。支援分野は、1) 国家レベルの法的支援システム、2) 司法委員会の能力強化、3) 法案起草と法執行の国家レベル能力強化、4) 包摂的な経済開発のための司法セクター強化
連邦制支援プロジェクト（Sajhedari Project）2018 年-2023 年		USAID（14.6 百万米ドル）	目的は、1) エビデンスに基づき、財政を強化し、州・地方政府を規制する適切な政策と立法を実現すること、2) スドゥパシュチムとルンビニ州と 10 の地方政府の意思決定とサービス提供に関し、より迅速に対応し、包摂的で、説明責任を果たし、透明性を持った効果的なものとすること、3) 地方政府の意思決定と監視への市民の活発な参加を促進する勝利すること。
ネパール分権化政府構造強化プロジェクト（Strengthening the Decentralized Government Structure in Nepal）2019 年-2022 年		GIZ	ルンビニ、カルナリ、スドゥパシュチム州の 15 の地方政府につき、1) 意思決定への社会的弱者の参加、2) 包摂的なサービス提供のための能力強化、3) 包摂的なサービス提供アプローチの普及、を目指すもの。スケールアップに向けては、PCGG、MoFAGA、自治体協会を支援する。
州支援プログラム（Provincial Support Programme: PSP）2019 年 7 月-2023 年	第 1 州政府	SDC（27 百万スイスフラン）	公平なサービス提供、地方政府との調整の強化、説明責任の強化に関し、第 1 州を支援する。支援分野は、1) 立法、政策立案、2) 行政、組織、人事、PFM システム、3) 計画の策

7 月 （さらに 2 フェーズ実施予定）			定と実施、4) 州政府と地方政府のパートナーシップ、5) 立法のパフォーマンスと透明性、6) GESI に配慮した透明性・市民関与政策
ネパール都市ガバナンス・インフラプロジェクト（Nepal Urban Governance and Infrastructure Project: NUGIP）2021 年 7 月-2025 年 6 月	都市開発省	世界銀行（150 百万米ドル）	33 の地方政府のインフラ整備とサービス提供のため、組織・財政能力の強化を行うもの。主なコンポーネントは、1) インフラ整備とサービス提供のための交付金配賦、2) 都市開発計画、資金動員、PFM、市民関与、ジェンダー包摂、インフラアセット管理、ビジネス継続性に関し、地方政府の能力強化、3) 新型コロナウイルスからの復興のための脆弱なグループへの支援

出所：各プロジェクトドキュメント、開発パートナーウェブサイト

州・地方レベルでは、一般的なガバナンス改善プロジェクトに加え、セクター別のプロジェクトも開発パートナー支援を得て実施されている。

上記のようなプロジェクトは PLGSP と緊密に連携あるいは調整しての実施が意図されており、例えば、MoFAGA の代表をプロジェクト運営委員会の議長やメンバーに入れるといった措置が取られている。現在の新型コロナウイルスの流行の影響もあるところ、これらの多くのプロジェクトを MoFAGA が実際どの程度効果的に調整しているのかについては、さらなる調査が必要である。

5.4 ガバナンス支援のマッピング

表 5-5 に挙げた開発パートナー支援プロジェクトを支援分野と支援政府レベルに応じて表 5-6 にマッピングした。

表 5-6　開発パートナー支援プロジェクト・プログラムマッピング

支援分野	政府レベル	PLGSP	PFMRP II	ADB	UNDP	World Bank	DFAT	GIZ	SDC	USAID
行政面	連邦		○			IPFMRP, 2018.8 – 2022.7				
	州	○	○						PSP, 2019.7 - 2023.7	連邦制支援 P, 2018 - 2023
	地方	○	○				SNDG, 2017.2 – 2021.4	ネパール分権化政府構造強化 P, 2019 - 2022		連邦制支援 P, 2018 - 2023
司法機能	連邦				A2J, 2018.7 - 2021.6					
	州				A2J, 2018.7 - 2021.6					
	地方	○			A2J, 2018.7 - 2021.6		SNDG, 2017.2 – 2021.4			
立法機能	連邦	○			PSP, 2015.7 - 2022.12		SNDG, 2017.2 – 2021.4			連邦制支援 P, 2018 - 2023
	州	○			PSP, 2015.7 - 2022.12				PSP, 2019.7 - 2023.7	
	地方	○								
インフラ＋ガバナンス	連邦									
	州									
	地方			RUDP, 2017.12 – 2023.6		NUGIP, 2021.7 – 2025.6				

6　JICA 支援のガバナンス事業

6.1 JICA 支援ガバナンス事業のアウトプットとアウトカム

JICA は、2000 年代からネパールのガバンス分野で、平和構築の推進やガバナンスの強化、民主主義の枠組みづくりなど、複数の技術協力プロジェクトを通じて支援してきた。

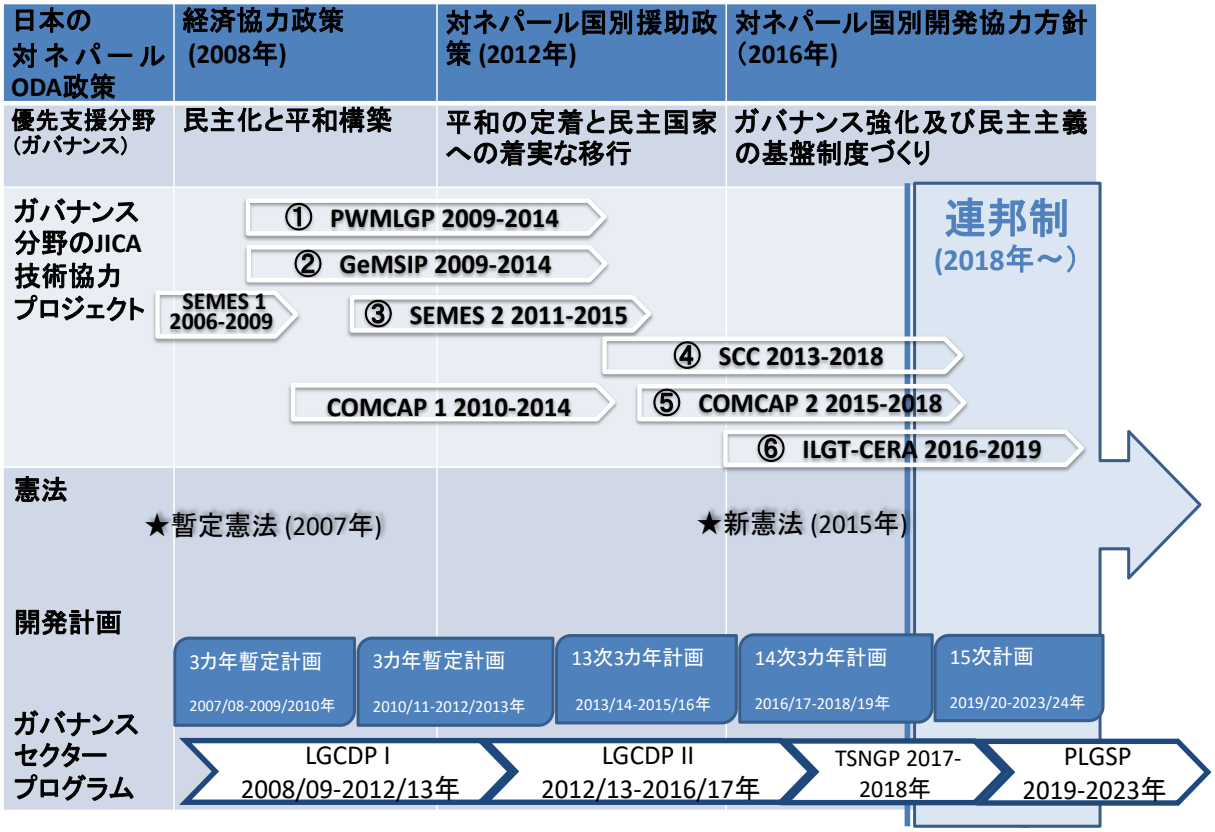


図 6-1　ガバナンス分野の JICA 支援による技術協力プロジェクト

本章では、JICAによるガバナンス分野での技術協力プロジェクトのアウトプットやアウトカムについてレビュー・分析する。主に対象技術協力プロジェクトの終了時評価や事後評価に関する報告書のレビューや各プロジェクトのネパール側関係者へのインタビューを通じて、調査を実施した[46]。

調査対象の技術協力プロジェクトは、JICA と相談のうえ以下の 6 案件とした。

1. 地方行政強化を通じた流域管理能力向上プロジェクト（PWMLGP、2009～2014 年）

[46] 調査チームは、各プロジェクトの関連報告書のレビューとネパール側関係者のインタビューを試みたが、プロジェクト終了後から時間が経っており人事異動等で当時の関係者を特定するのが困難だったことや、コロナウイルス蔓延に伴うロックダウンにより対面調査ができなかったことから、オンライン会議で連絡がとれた主に連邦政府省庁機関の元カウンターパート数名に対してインタビューを実施した。

2. ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト（GeMSIP、2009～2014 年)
3. モニタリング評価システム強化計画プロジェクトフェーズ 2 （SEMES 2、2011～2015 年）
4. 迅速かつ公平な紛争解決のための裁判所能力強化プロジェクト（SCC、2013 年～2018 年）
5. コミュニティ内における調停能力強化プロジェクトフェーズ 2 （COMCAP 2、2015～2018 年）
6. 調査分析能力の強化を通じた地方行政研修の質向上プロジェクト（ILGT-CERA、2016～2019 年）

(1) 地方行政強化を通じた流域管理能力向上プロジェクト（PWMLGP、2009～2014 年）

住民参加型村落資源管理モデルであるサビハモデル（ネパール語で村落振興・森林保全を意味する）は、JICA がネパール政府を支援・実施した「村落振興・森林保全計画」(1994～1999 年)、村落振興・森林保全計画フェーズ 2 (1999～2004 年) の成果としてネパールに導入された。このサビハモデルは、住民がコミュニ内の流域管理の活動の計画、実施、評価などに参加することを奨励するアプローチである。PWMLGP (2009～2014 年) の下で、サビハモデルは、現在の地方政府にあたる対象村開発委員会（VDC）だけでなく、旧森林土壌保全省の土壌保全・流域管理局と旧連邦地方開発省との緊密な連携・協力により、対象外の VDC にも広く普及した。本プロジェクトでは、サビハモデル運用ガイドラインを改訂し、プロジェクトが直接対象としなかった VDC でも広く利用された[47]。

2020 年 7 月、本調査チームが PWMLGP の元カウンターパートにインタビューしたところ、同プロジェクトの終了後も地方レベルで活動は持続していると報告した[48]。さらに PWMLGP を通じて、住民が流域管理に積極的に参加するようになったと指摘した。特に、プロジェクトでは住民の主体性とプロセスの透明性確保を重視し、流域管理のプロセスすべてに住民が参加できるよう工夫したことから、対象地域住民の活動計画の立案と実施のスキルや能力が強化された。連邦制への移行後、森林環境省森林・土壌保全局は、州政府と地方政府にこのサビハモデルを採用するよう奨励した。JICA ネパール事務所の支援を受けて 2019 年には州政府と地方政府の職員向けにサビハモデルに関するオリエンテーションセミナーも開催され、過去の経験や教訓が州政府と地方政府関係者に共有された。

(2) ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト（GeMSIP、2009～2014 年）

GeMSIP （2009～2014 年）は、対象 VDC で GESI の視点で開発事業の計画立案と実施に関する住民の能力を強化した。特に女性や社会的に排除されたグループは、本プロジェクトで雇用されたファシリテーターの支援を受けて、サブプロジェクトの計画と実施に参加できるようになった。

2017 年に実施された GeMSIP の事後評価によると、サブプロジェクトの計画立案や活動のスクリーニング、予算配分プロセスの透明性が本プロジェクトにより向上した。またこのよう

[47] Japan International Cooperation Agency (2016a) and (2019)
[48] 元 C/P は現在森林・土壌保全局流域・地すべり管理部計画・流域管理課課長。

なプロセス重視と透明性の確保に注力した結果、当該地域の女性や社会的弱者が自信や自己肯定感を高めるなど、エンパワーメントが促された。事後評価では、GESI に配慮した一連の仕組みは、プロジェクト終了後も維持されており、対象 VDC では GESI の視点が組み込まれた活動を実施するための最小限の予算が確保されている点を確認した。

一方で、GeMSIP によって作成されたジェンダー主流化/社会的包摂リソースブックは、実施機関だった MoFALD によって認識も利用もされていなかった[49]。2020 年 7 月に調査チームがインタビューした MoFAGA の GESI 課には、GeMSIP についての暗黙知を含め記憶や記録が組織に十分蓄積されていないことが明らかになった。こうした問題は、国全体の連邦制移行に伴う組織改編、人事異動、引継ぎ制度やその慣習もないといった点に起因している可能性もある。また連邦制移行前から、ジェンダー分野では MoFAGA の GESI 課をはじめ、多くの機関や地方自治体が GESI 主流化プロセスの促進に積極的に関与し、GeMSIP と同様の活動や取り組みをしていたこともあり、GeMSIP の成果を現在特定することは困難なのかもしれない。さらには当時の連邦地方開発省が、開発パートナーの支援により、ガバナンスセクタープログラムの LGCDP のもとで GESI の推進も優先的課題として取り組んでいた。しかし、GeMSIP はこの枠組みでは活動しておらず、直接連携していなかった。この点も GeMSIP の取り組みや成果を MoFAGA で追跡・特定できない一因となっているだろう。

(3) モニタリング評価システム強化計画プロジェクトフェーズ 2 （SEMES 2、2011～2015 年）

SEMES 2（2011～2015 年）は実践的なモニタリング・評価研修プログラムを実施し、政策立案者を含む約 2000 人の行政職員が受講し、彼らのモニタリング・評価 能力の向上に大きく貢献した。また、実施機関 NPC の既存のモニタリング・評価 ガイドライン（2010 年）を改訂し、国全体のモニタリング・評価マニュアル（2013 年）を策定するのを支援した。さらに、SEMS 1 の結果・教訓をふまえて、SEMES 2 では全てのセクター省庁のモニタリング・評価を管轄する NPC 事務局以外にもパートナー省として 5 つのセクター省を選択したほか、地方の 5 郡をパイロット郡に選び、郡レベルのモニタリング・評価の強化も各セクター省庁との連携・調整を通じて取り組んだ。これらの本プロジェクトの取り組みにより、成果重視型マネジメントによるモニタリング・評価の制度化を促し、5 つのセクター省庁ではこのモニタリング・評価結果をふまえて次年度の計画が策定されるようになった[50]。

2020 年 1 月に実施された SEMES2 の事後評価では、連邦制移行に伴う州の再編成によりパイロット郡からパートナー省へのモニタリング・評価報告は継続されなかったことが明らかになった[51]。一方で、パートナー省で改善されたモニタリング・評価はプロジェクト終了後も制度として維持されていることが確認された。2020 年 7 月、元プロジェクトダイレクターにインタビューしたところ、SEMES がもたらした成果は、実施機関の NPC 内でプロジェクトの取り組みが制度化された点で、これにより連邦制のもとでも、モニタリング・評価の新しい方針や枠組みを策定するための基礎として役立っていると指摘した。SEMES2 のアウトカムは、1) 連邦政府の新しいモニタリング・評価マニュアル（2018 年）の策定、2) 7 つの国家プロジェクトの評価調査報告書を事業評価の参考資料として利用、3) 持続可能な開発目標に関する取り組みのモニタリング・評価の指標の設定、4) 研修を受けたモニタリング・評価 職

[49] Japan International Cooperation Agency (2017a)
[50] Japan International Cooperation Agency (2016b)
[51] Japan International Cooperation Agency (2020)

員の活用、などである。また NPC とのインタビューから、SEMES 2 によりモニタリング・評価の知識やスキルを習得したカウンターパートはその後の業務に活用していたことが確認され、連邦政府と州政府のモニタリング・評価部門で重要な役割りを果たしている人物もいた。

(4) 迅速かつ公平な紛争解決のための裁判所能力強化プロジェクト（SCC、2013 年～2018 年）

SCC (2013～2018 年) は、様々な研修や本邦セミナーを通じて、ネパールの裁判官や裁判所職員、その他の司法専門家の能力を向上させた。特に 6 回の本邦セミナーを通じて、日本の事件管理と司法調停に関する知識を十分習得した。モデル裁判所の裁判官や一部の非モデル裁判所でも、日本で学んだ事件管理の知見を採用している事例も確認された。最高裁判所はプロジェクト活動以外に、独自に事件管理と司法調停の活用に取り組んでおり、終了時評価時点で、1) 日本の事件管理と司法調停に関する知見の第 3 次 5 カ年計画への反映や、2) 司法調停の積極的な活用に関する通達の発令、3) 地裁規則の改定などポジティブなインパクトが既に多く発現した[52]。

事後評価はまだ行われていないが、2020 年 8 月に調査チームがインタビューした元カウンターパート（現高等裁判所判事）は、SCC の一部のアウトプットがプロジェクト終了後維持されていると述べた。具体的には、100 人から 120 人の裁判官や裁判所職員、その他の司法の専門家が、SCC で学んだスキルと知識を活用している。法廷での事件管理の改善に関する日本の事例をふまえて、新しい裁判手続き法の起草に活用した者もいたという。また、司法調停を簡素化するための調停規則の起草の際に、裁判官が主導する日本の調停の知見が役立っていると述べた。別の元カウンターパート（最高裁判所事務官） は、SCC の支援で策定した事件管理ガイドラインは最高裁判所で承認され、77 郡のすべての地裁あてに通達が 2017 年 7 月に発出されており、プロジェクトの重要な成果だと強調した。また同ガイドラインは、法学部の学生にも参照文書として活用されている。民事と刑事の訴訟法や事件管理に関する手続きは、プロジェクトが支援した本邦セミナーから得られた知見が大いに活用されて改正されたという。

(5) コミュニティ内における調停能力強化プロジェクトフェーズ 2（COMCAP 2、2015～2018 年）

COMCAP 1（2010～2014 年）の実施に続き、政府によるコミュニティ調停の実施を支援するため、COMCAP 2（2015～2018 年）が実施された。本プロジェクトを通じて、コミュニティレベルでの紛争解決のために計 1121 のコミュニティ調停センターが設立された。また、ガバナンス分野のセクタープログラム LGCDP2（2012/13～2016/17 年）と連携・協力して、コミュニティ調停人の能力強化のほか、市や村の開発事業への社会的弱者の参加を促すソーシャル・モビライザーの能力強化を支援した。さらに、コミュニティ調停実施に関わる法的基盤整備に注力した結果、LGOA（2017 年）と市政府司法委員会手続き法（モデル）（2018 年）にコミュニティ調停実施が規定され、コミュニティ調停を全国普及することに貢献した[53]。

COMCAP 2 の事後評価はまだ実施されていない。調査チームは、2020 年 8 月に元カウンターパートら（LGCDP/ COMCAP 担当元 MoFAGA 次官ほか）にインタビューした。彼らは

[52] Japan International Cooperation Agency (2017b)
[53] Japan International Cooperation Agency (2017c), Japan International Cooperation Agency and PADECO CO., Ltd (2018)

COMCAP 2 の様々な成果やアウトカムを認識していると述べ、具体例として、1) コミュニティ調停に関する研修やオリエンテーションの教材開発、2) コミュニティ調停に関するグッドプラクティスハンドブックの作成と配布、3) コミュニティ調停のマスタートレーナーの育成、を挙げた。MoFAGA の計画・モニタリング、外国援助調整課の次官補は、開発した教材のうちいくつかのマニュアルは、司法委員会の研修で現在も使用されていると指摘した。連邦制移行に伴う州の再編により、各自治体内の区レベルに設置されていた司法委員会の法規定とその実施が変更された。対策として、プロジェクトでは新たにコミュニティ調停人を選定した。元カウンターパートは、COMCAP 2 の下で研修を受講し能力が強化されたコミュニティ調停人が新しい連邦制の下で地方レベルで機能しているかどうかは十分確認できていないと報告した。実態を的確に把握するためには、改めて地方レベルでのフォローアップ調査が必要だろう。

(6) 調査分析能力の強化を通じた地方行政研修の質向上プロジェクト（ILGT-CERA、2016～2019 年）

ILGT-CERA （2016～2019 年）は、地方行政官育成を主な所掌業務とする、地方研修開発学院（LDTA）とその地方センターの能力強化を行うため実施された。本プロジェクトでは、分析、設計、開発、 実施、評価からなるインストラクショナルデザインモデルを導入して、実施機関である LDTA とその地方開発研修センターが教材開発することを支援した。その結果、1) 固定資産税、2) 地方レベルの計画策定、3) 社会的説明責任、4) ジェンダーに配慮した予算、5) 子どもにやさしい地方行政、6) 情報公開、7) 効果的な行政サービス提供のためのポジティブ思考、8) リーダーシップ・エンパワーメント、の計 8 種の研修教材を開発した[54]。

ILGT-CERA の事後評価は、プロジェクトが 2019 年 12 月に終了したばかりのため、まだ実施されていない。調査チームは、2020 年 8 月に、元プロジェクトマネージャー（現 LDTA 所長）にインタビューしたところ、ILGT-CERA によって開発されたすべてのモジュールは、連邦制の下で地方政府の能力開発に活用されていると強調した。これらの研修モジュールや教材は、連邦制への移行と地方自治に関する重要な関連法の制定後に検証・開発されたものであるため、現在の連邦制の枠組みに合致している。本プロジェクトが LDTA のすべての職員に研修モジュール開発過程に関与させたことが、職員の能力向上に大いに貢献したと述べた。またこれらの研修モジュールは、MoFAGA や LDTA、新しいセクタープログラムである州・地方自治支援プログラム（PLGSP）の下に設立された州グッドガバナンスセンター（PGGC）によって継続的に使用される可能性が高いと指摘した。

6.2 JICA 支援ガバナンス事業の教訓

本節では、JICA が支援・実施したガバナンス分野の技術協力プロジェクト 6 案件から導いた教訓を整理・分析する。教訓は、1) プロジェクト実施管理に関する教訓と 2) 地方ガバナンスに分けて分析した（図 6-2 参照）。その結果、15 の教訓が抽出された。

[54] Japan International Cooperation Agency, IC Limited and TAC International Inc. (2020)

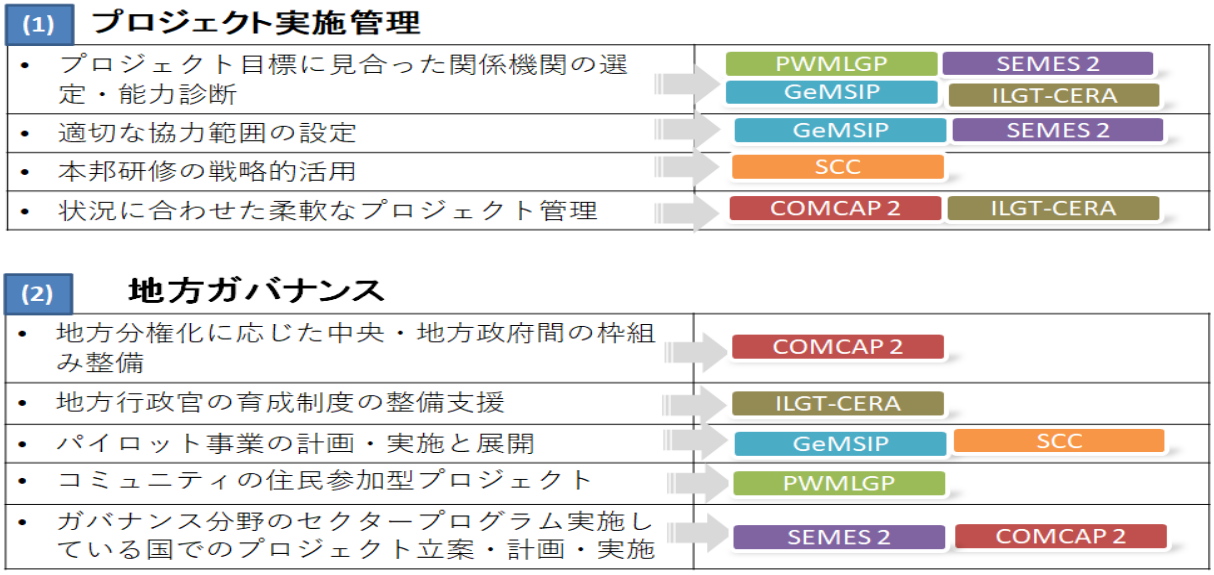


図 6-2　プロジェクト実施管理と地方ガバナンスに関する教訓分析の枠組み

(1) プロジェクト実施管理に関する教訓

プロジェクト目標に見合った関係機関の選定・能力診断

教訓 1: 適切な実施機関と関係機関の選定は、プロジェクトの円滑な実施だけでなく、プロジェクト目標や成果達成に必要不可欠である。

PWMLGP が実施・関係機関として, 森林・土壌保全省だけでなく連邦地方開発省を選び、地方での活動の展開を連携・協力して後押しした。これにより、セクターを超えてサビハモデルを地方自治体で制度化していくことを可能とし、地方住民の参加型流域管理のためのツールだけでなく、他のコミュニティ開発活動にも活用され、広く普及されるようになった。

教訓 2: 支援分野の中心的な役割を担う組織を実施機関として選定することは、プロジェクトの持続性を担保するうえで重要かつ効果的である[55]。

SEMES 2 の協力内容は、実施機関の NPC 事務局の主な所掌業務と合致していた。そのため、プロジェクトの下で、NPC 事務局は成果重視型マネジメントのモニタリング・評価のメカニズムを整備・制度化するために、主体的にプロジェクト活動を牽引した。プロジェクト終了後も、NPC 事務局はプロジェクトの成果をふまえて、引き続きモニタリング・評価マニュアルやガイドラインの改訂やモニタリング・評価法の起草などで重要な役割を担っている。

教訓 3: プロジェクトの実施機関が複数の場合、各機関の役割と機能を明確にするため、開始当初に関係者分析を行う必要がある。プロジェクトでの各機関の責任や役割、活動につい

[55] Japan International Cooperation Agency (2020)

ては、討議議事録、協議議事録、プロジェクト・デザイン・マトリックスなど文書で明確にしておくべきである。

GeMSIPでは、①連邦地方開発省、②女性・子ども・社会福祉省、③女性・子ども局と実施・関係機関が3機関あった。終了時評価時には、これらの機関のカウンターパートや関係者からプロジェクト内での役割と責任が不明確であったことや、それに起因してプロジェクトへの関与度合いが異なったこと、主体性の欠如などが指摘され、プロジェクト運営についての課題が確認された。

教訓4: カウンターパートや組織の能力強化に特化するプロジェクトの場合、能力強化の対象グループは、開始当初から適切に配置されるべきである。

十分な数の技術職員の配置は、ILGT-GERAの前提条件となっていたが、この条件を満たさずにプロジェクトは開始された。能力開発対象の技術職員が少ないことから、プロジェクトでは事務方や研修のロジを担当する職員も教材開発に参加してもらわざるをえなかった。プロジェクト開始後に新たな職員の雇用はあったものの、技術職員の欠員は解消されなかった。大半の職員がプロジェクト活動に参加したことは全般的な能力強化に役立った面もあるが、本来対象にすべき技術職員の数が少ない点は、プロジェクトの効率性と持続性をある程度低下させた。

適切な協力範囲の設定

教訓 5: 協力範囲の適切な設定は、プロジェクトの円滑な実施と所期の目標達成に重要である。

中央レベルのGESI関連の委員会の能力強化は、当初のGeMSIPの7つのアウトプットの1つとして設定されていた。しかし、関連する活動は計画も実施もされていなかったことから、中間レビューでプロジェクト・デザイン・マトリックスを改訂した。プロジェクトの主目的は、対象郡パイロットVDCでGESIの視点を組み込んだコミュニティ開発活動を住民参加型で行い、その結果をふまえて中央のGESIの政策や制度に反映させることであるため、このアウトプットを外すことにした。

教訓 6: プロジェクトの協力範囲は、実施機関の政策や活動と合致するよう適切に見極め設定する必要があり、最終的にはプロジェクトの有効性や持続性を高めることに資する。

SEMES 2の事後評価では、第三者評価であるモニタリング・評価報告書の作成は、SEMES2での取り組みに端を発していることと、現在もプログラムやプロジェクトを第三者が評価した際に策定され、現在は政策決定者の意思決定の判断材料として使用されていることを確認した。こうした第三者によるモニタリング・評価報告書はモニタリング・評価活動の予算を継続的に確保することにも役立っている。

本邦研修の戦略的活用

教訓 7: 本邦研修やセミナーは、広範な概念（例えば事件管理の改善）について、日本の実務の視察によって相手側実施機関の関係者が見聞を広めるのに非常に有効である。

SCCがネパールの裁判官や裁判所職員を含む司法の専門家に、事件管理制度や司法調停に関する知識と日本の実務を共有する目的で、本邦セミナーを実施したり、ネパールで共有セミナーを実施したことを、元カウンターパートたちは高く評価した。事件管理の概念は多義的で、本プロジェクトで改善に取り組むべき事件管理制度については、当初日本側とネパール側の認識に隔たりがあったが、日本の実務の視察によって実施機関関係者は具体的な改善案を十分理解できるようになった。また、迅速な裁判のためにネパールの事件管理制度を改善する必要性をより認識したことが確認された[56]。

状況に合わせた柔軟なプロジェクト管理

教訓 8: 協力内容に関連した喫緊のニーズや実施機関の状況変化に応じるためには、時として柔軟なプロジェクト運営が必要である。柔軟なプロジェクト管理が、最終的には成果の発現やポジティブなインパクトをもたらすことがある。

COMCAP 2 実施中の 2017 年に地方選挙と総選挙が実施され、連邦制への移行が行われた。地方自治法（1999 年）にコミュニティ調停の規定がなかったため、MoFAGA はコミュニティ調停の妥当性を法的にどう確保するかという課題に直面していた。COMCAP 2 は、こうしたプロジェクトを取り巻く新たな状況に積極的に対応し、コミュニティ調停関係機関と緊密に協力して、MoFAGA がコミュニティ調停のための法的枠組みを整備できるよう支援することを優先した。これにより、コミュニティ調停が LGOA （2017 年）と市政府司法委員会 (手続き) モデル法 (2018 年) にコミュニティ調停の実施が規定されることとなった。

教訓 9: 喫緊の課題に対応するため、またプロジェクトを取り巻く状況に応じて、プロジェクトを柔軟に実施することは必要であり、プロジェクトの妥当性や有効性を高めることに資する。

地方政府職員向けの研修自体は ILGT-CERA の協力範囲外で、実施機関 LDTA で包括的な研修提供メカニズムを確立することがプロジェクトの主目的だった。地方政府職員向けの研修教材を開発し、その過程では教材の有効性を検証する必要があるため、地方自治体を対象にした教材の検証はプロジェクト活動に含まれていた。2017 年の選挙後に新設された地方政府で、プロジェクトが教材の実証活動を行った当時、議員たちを含め地方政府の能力開発は当事者である地方政府はもちろんのこと、地方政府の窓口である MoFAGA にとっても喫緊の課題だった。こうした喫緊の課題に対応するため、プロジェクトは LDTA が新たに選出された地方政府の議員や役人に 121 回の研修イベントを行うことを支援した。これらの活動は当初計画にはなかったが、LDTA の主体性の醸成と能力の向上のほか、地方政府からの結果重視の研修実施の要請など、いくつかのプラスの影響をもたらした。

(2) 地方ガバナンスに関する教訓

地方分権化に応じた中央・地方政府間の枠組み整備

[56] Japan International Cooperation Agency (2017b)

教訓 10: 地方行政プロジェクトは、相手国のニーズや状況を考慮して、適切な中央と地方政府間の枠組み策定を支援することが重要である。
教訓 8 の COMCAP2 を参照。

地方行政官の育成制度の整備支援での留意点

教訓 11. 地方行政官研修実施機関の能力強化を行うプロジェクトでは、研修モジュールや教材の策定に職員が関与することが効果的である。上位機関である省が地方行政官の育成や研修の計画・実施に中心的な役割を担っている場合は、同省をプロジェクト活動に関与させ、省と研修実施機関の連携・調整の仕組みを整備・強化することが重要である。

LDTA は、地方政府職員を対象にした国の研修機関であり、学術的な調査・研究も行うことも想定されている機関である。しかし同組織が弱体だったことから、これまでガバナンス分野の地方自治体向けの研修プログラムの策定と実施は、MoFAGA が重要な役割を果たしていた。ILGT-CERA では、技術職員が少ないこともあり LDTA のすべてのスタッフが、主体性を持って技術的能力を強化するために、研修モジュールと教材開発のすべてのプロセスに関与することを奨励した。また、開発した教材の承認を MoFAGA から得られるようにするため、MoFAGA と LDTA が主要メンバーである、地方政府の能力強化のための研修ガイドライン、モジュール開発および改訂委員会を設立した。その結果、LDTA と MoFAGA との連携・調整の改善に貢献した。

パイロット事業の計画・実施と展開での留意点

教訓 12: パイロット事業を含むプロジェクトは、出口戦略や制度化を検討してその目的と戦略を策定することが肝要である。

GeMSIP の事後評価では、GESI の概念はプロジェクト終了後も、開発プロセスに引き続き組み込まれて、GESI の視点でのメンバーの構成や GESI に配慮した予算の配分、研修などがパイロット VDC で行われていることが明らかになった。一方、パイロット VDC での取り組みをふまえて、GeMSIP が作成した GESI リソースブックは MoFALD によって利用されていなかったことと、代わりに MoFALD は独自に GESI リソースブックを開発していたことが判明した。

教訓 13: 「パイロット」や「モデル」を用いるプロジェクトはそれらの手法を明確にし、プロジェクトの文書に記載しておく必要がある。

SCC は、最高裁判所だけでなく 3 郡の裁判所（地裁）をモデルコートとして選定し、事件管理制度の改善や司法調停の推進活動を行った。しかし、プロジェクトでモデルコートの概念やその位置づけが不十分で明確に文書化されていないこともあり、裁判所関係者の間で十分理解されていなかった。

コミュニティの住民参加型プロジェクトでの留意点

教訓 14: コミュニティの住民参加型は、開発事業のプロセスに住民が参加でき、すべての関係機関が関わることができる仕組みの整備が必要である。またプロジェクト実施中から、同手法の制度化に着手することが重要で、制度化できればプロジェクト効果の持続性が期待できる。

PWMLGPの事後評価では、サビハモデルがネパールで普及に成功したモデルの1 つであると強調した。その成功の要因として、1) 計画、実施、モニタリング活動、2) 地元のモチベーターの雇用、3) 郡開発委員会やVDC を含む自治体・行政機関の関係者との調整など、サビハの活動のほとんどすべてのプロセスを、カウンタパートが主導したことに起因すると分析した。日本人の専門家チームは、プロジェクトを実施するためのファシリテーターとしての役割を担っていた。プロジェクトの元カウンターパートは、明確な住民参加型アプローチは、特に住民の主体性ややる気を高めたほか、住民の計画立案能力の向上に貢献したと説明した。またプロセスの透明性の確保や住民への説明が十分なされて理解が得られたことにより、プロジェクト活動の成功を導き、サビハモデルの持続性を担保することにつながったと指摘した。

セクタープログラムを実施している国でのプロジェクト立案・計画・実施

教訓 15: 当該支援分野のセクタープログラムや他の開発パートナーによるプログラムが実施中の場合、プロジェクトの成果発現と効果を持続できるためにも、どのように連携・協調することが効果的か検討する必要がある。

SEMES 2 の終了時評価は、当時地方レベルでのモニタリング・評価の改善が重要な課題の 1 つだったことから、セクタープログラムの LGCDP 2 に SEMES 2 が連携していれば、インパクトはより効果的に現れていたはずだと指摘した。

COMCAP 2 の元カウンターパートは、COMCAP フェーズ 1 とフェーズ 2 がセクタープログラム LGCDP 2 の枠組み内で実施されたことから、MoFALD（現在の MoFAGA）との緊密な連携・調整が可能となり、コミュニティ調停の制度化に大きく貢献したと強調した。

7　連邦制下の準国家政府の現状

7.1 第 1 州政府

7.1.1 第 1 州概要

第 1 州はネパールの東端に位置しており、インド、チベットと国境を接している。全 7 州のうち、人口は 3 番目に多く、経済規模は 2 番目に大きい。多次元貧困率（multi-dimensional poverty rate）は、国内平均の 28.6%を下回る 19.4%となっている。自治体の数は 7 州の中で最多となっており、49 の都市自治体と 88 の村落自治体を抱えている。第 1 州に関する基礎情報は表 7-1 のとおりである。

表 7-1　第 1 州概要

人口	4,534,943
面積	25,905 km^2
民族構成	チェトリ 14.8%、ブラーマン 12.1%、ライ 11.3%、リンブー8%、その他 53.8%
経済成長率	[2019/20 年度] 3.4%（推定）[2018/19 年度] 7.4%
州 GDP シェア	[2019/20 年度] 15.8%（推定）[2018/19 年度] 16.1%
内閣（閣僚評議会）メンバー	州首相および大臣 6 名（内務・司法、経済・計画、インフラ開発、国土管理・農業・組合、社会開発、産業・観光・森林・環境省） 全てネパール共産党統合マルクス主義・レーニン主義（CPN-UML）[57]
州議会議員数	93（男性 61、女性 32）
州議会の政党構成	ネパール共産党（CPN）72%、ネパール会議（Nepali Congress）22.6%、社会主義党（Socialist Party）3.2%、国家民主党（National Democratic Party）1.1%、連邦民主国家フォーラム（Federal Democratic National Forum）1.1%
州議会の民族構成	ブラーマン/チェトリ 35.5%、ライ/リンブー 31.2%、先住民 16.1%、グルン 3.2%、イスラム教徒 2.2%、ネワール 5.4%、マガール 3%、ダリット 3.2%
州政府職員数	約 2,400 人（2019 年 9 月現在）
州政府年間予算	[2020/21 年度] 42,200 百万ルピー [2019/20 年度] 35,930 百万ルピー
州政府年間歳出	[2019/20 年度] 28,833 百万ルピー [2018/19 年度] 21,201 百万ルピー

出所: 第 1 州州政府、中央統計局 (https://cbs.gov.np/province-statistics/)、Ministry of Finance (2019)、Ministry of Finance (2020)

[57] CPN の名称を巡る 2021 年 3 月 21 日の最高裁判決により、CPN は前 CPN-UML と前 CPN-マオイストセンターに分割された。

7.1.2 ガバナンス機能実施の現状

(1) 開発計画

a) 定期計画

州政府は 2019/20 年度から 2023/24 年度の州定期計画と MTEF を策定し、2019 年 9 月に州議会で承認した。策定プロセスにおいては、NPC が配布した州計画策定ガイドライン 2018-19（モデル）が参照され、ガイドラインに記載されたステップに従って作業が進められた（3.3.3 参照）。

定期計画策定は、MoEAP と PPC が主導し、州議会のグッドガバナンス・計画委員会とセクター省も重要な役割を担った。外部からの協力もあり、スイス開発協力庁（SDC）により派遣された専門家チームが計画策定を支援した。連邦政府の関与はなかったが、連邦政府が配布した上記のモデルガイドラインは、州の定期計画が国家政策・計画と整合するよう誘導している。

計画策定においては、信頼性の高いデータが十分になく、州の現状分析や適切な指標の設定が難しかったことを PPC も MoEAP も指摘している。PPC 関係者は細分データの不足を特に強調している。また、計画策定能力を有する職員が不足していること、明確な州政策がないことなども計画策定の主な障害となっている。

(2) 予算管理

財源
州政府の財源としては、①税収、税外収入といった自主財源、②連邦政府からの交付金の 2 種類である。2018/19 年度の財源額は前者が約 109 億、後者が約 185 億ネパールルピーで、自主財源の割合は 44%であった[58]。

州の会計監査室（Provincial Comptroller Office）が税収と税外収入のマネジメントを行う。税に関するマネジメントは州の「税・税外収入に関する法律（Provincial Acts for Tax and Non-tax）」と「州財務マネジメント法（Provincial Financial Management Act）」に基づいて執行される。一方、税外収入に関する法令は存在しない

州政府は憲法により、車輌税、興行税、広告税、土地および家屋登録料、農業所得税の徴税権を有する。また、税外収入として、観光料金、サービス料金、罰則料を徴収する。国からの交付金として、均等化交付金、条件付き交付金、マッチング交付金、特別交付金を受け取る。

支出
州政府では、予算計画・プログラム局が、連邦政府の「州の計画と予算計画に関するガイドライン（Guidelines for Provincial Planning and Budget Planning）」をふまえて、年度予算を作成する。

[58] ネパール政府「2018/19 年度統合財務諸表」、2020 年 5 月

ネパールでは予算執行率が低いことが課題となっているが、第 1 州の執行率は他州よりも高く、2018/19 年度は 59%、特に 2019/20 年度は 96%と連邦政府より高い執行率を達成した（表 3-25、3-26 参照）。

(3) 事業管理

事業管理については、第 1 州の州政府計画担当課の職員へのオンライン面談が困難であったため限られた情報を得るにとどまった。ただし、同政府の他の職員から得た情報によると、州政府は州事業バンク（PPB）の設立を承認したが、その設立の予算は付与されておらず、PPB 担当部署も設置されていない状況と報告されている。

(4) 人事管理

2019 年 9 月の第 1 回の調査の際は州政府の人員不足は深刻であり、連邦政府による人事調整を通じ 3,800 ポストのうち約 2,400 しか埋まっていなかった。他の州政府同様、要件に見合った人材の不足も課題として確認された。

人員不足は 2020 年以降やや改善しているようである。省レベルではいまだ人員が大幅に不足しているが[59]、2020 年 1 月に PPSC が設立され、2020/21 年度は PPSC を通じて採用活動を進めている。PPSC は州政府の O&M 調査を行い、結果に基づいて新たな組織構成案を作成した。案が承認されれば採用活動が加速することが期待される。現在 PPSC は主として州内の地方政府のための採用活動を行っており、地方政府から採用を求められた 2,627 人に対し、これまでに技術サービス職を中心に 1,759 人を採用している[60]。

公務員の研修も進んでおり、2020 年 9 月の設立以来、PCGG が PLGSP の下で様々な研修を実施している。

新型コロナウイルス流行の採用への影響 新型コロナウイルスの影響で、第 1 州政府の 2019/20 年度の人件費は前年の 60%近くまで削減され、人員補充の大きな足枷となった[61]。

行政官のマインドセット 第 1 回目の調査の際、行政官のマインドセットが依然として単一国家の時のままであることが政治家の側から指摘された。州の閣僚・議員にとっては、調整配置された行政官はいまだ連邦政府の政策に忠実であり、州レベルで変化をもたらすのを困難にしている。

(5) 立法

州の立法権を行使するのは、93 の議員から成る第 1 州州議会である。州議会が設置した委員会は、公正委員会、行政・立法委員会、グッドガバナンス・計画委員会、財政委員会、公共会計委員会、社会開発委員会、産業・観光・環境委員会、自然資源・インフラストラクチャー開発委員会、の 8 つとなっている。第 1 回目の調査時点の州政府の回答では、いずれの委

[59] 各省のウェブサイトの情報に概ね基づいており、最新の情報ではない可能性がある。
[60] 2019・20 年度 PPSC 年間報告書
[61] 同上書

員会も活発に活動している。

州議会はこれまでに 55 の法令を可決している。可決された法律は表 7-2 のとおりである[62]。

表 7-2　第 1 州州議会により可決された法令

1. 州車両・交通管理改正法 2076
2. 郡議会・郡調整委員会メンバーの便益に関する改正法 2075
3. 村議会及び市議会議員の便益に関する改正法 2075
4. 州議会改正規則 2074
5. 災害管理法 2075
6. 州経済改正手続き 2076
7. 第1州議会規則 2074
8. 州公共道路法 2077
9. 州警察法 2077
10. 州予算法 2077
11. 州財政法 2077
12. 子どもの権利法 2076
13. 公共衛生法 2076
14. 州森林管理法 2076
15. 州産業ビジネス法 2076
16. 州レベル法案の登録、更新その他の手続に関する法 2076
17. 州環境保護法 2076
18. マンモハン技術大学法 2076
19. 官民パートナーシップ・投資局法 2076
20. 州運輸交通法 2076
21. 州組合法 2075
22. 電気法 2075
23. PPSC法 2076
24. 州自治組織設立法 2076
25. 建築法 2075
26. 第1州審問・捜査委員会法
27. 州観光法 2075
28. 州予算法 2076
29. 財政にかかる州政府提案実施に関する法 2076
30. 広域開発法 2075
31. 州スポーツ法 2075
32. 州におけるグッドガバナンス保障法
33. アンタール地方住民の治安に関する法 2075
34. 財政法 2075
35. 州ラジオ、FM、テレビ放映法
36. 州議会・州調整委員会のメンバーの便益に関する法 2075
37. 村議会・市議会議員の便益に関する法
38. 州議会事務局職員・議員の便益・報酬に関する法
39. 州首相及び大臣の報酬と便益に関する法 2075
40. 裁判長の機能、義務、権利、service条件に関する法
41. 郡議会運営法 2075
42. 第1州予備費運営法
43. 村議会・市議会運営（手続き）法 2075
44. 公共功績認定法 2074
45. 予算法 2074
46. 州経済手続法 2074
47. 州議会事務局法 2075
48. 灌漑法 2075
49. 州家庭内暴力法 2075
50. 州税務・税外収入法
51. 州財政管理法2075
52. 行政手続き（規則）法
53. 第1州社会開発組織法 2075
54. 災害管理法 2075
55. 郡議会の機能、義務、権利に関する法

出所: 州議会ウェブサイト http://stateassembly.p1.gov.np/Bill

[62] 第 2 回調査にて州政府よりリストが入手できなかったため、表は州政府ウェブサイトに公表されているものである。

連邦レベル法整備の遅れ　連邦制の機能に不可欠な法令のいくつかはまだ制定されていない。第 1 州政府は、連邦レベルの立法の遅れが州レベルの立法の遅延の原因としている。もっとも要望の高かった法の一つである州警察法は連邦レベルの法整備に続いてようやく発効となったが、もう一つの重要な法である PSCA は未だ連邦法が整備されないために制定できない状況にある。同様の理由で共管分野に関する法整備も遅れている。政府間関係調整法 2020 の成立により、州・地方政府は連邦政府法整備を待たずに法制定が可能となったが、その効果はまだ分からない。

公務員の法起草能力の不足 立法の遅れには、連邦レベルの法整備の遅れだけでなく、第 1 州政府の内部の課題もある。州首相は、州議会の立法経験・実践の不足、州議会の役割と責任についての州議員の認識の不足を指摘している。行政官に関しては、調整配置された公務員の多くは若く、法起草の経験が少ないため、法案起草能力が課題となっている。また、連邦政府各省には司法・国会事務省から法務事務官が配置されているが、州各省にはそのような専門家が配置されていない。

新型コロナウイルスの影響 新型コロナウイルスは州議会の機能に影響している。州議会は会合の数を減らしたほか、国家レベルの政治不安定化の影響も重なり、定足数を満たすことができないこともあった結果、立法業務は遅れている。また、議会の各委員会が法案を審議する時間も十分確保できずにいる。

(6) ジェンダー平等と社会的包摂（GESI）

州の社会開発省社会開発局は、GESI に関する政策立案と GESI に関する事業やプログラムの実施を促進している。同局には、5 人の正規職員が配置されており欠員はない。2018/19 年度の GESI に関する予算は 1850 万ルピーで、うち 1610 万ルピー（87%）が執行された。州政府は、連邦政府から GESI に関する補助金を受けている。2018/19 年度の GESI に関する州政府の実績は、1) 女性・未婚女性向けのスキル向上に関する研修の実施や、2) 第 1 回州女性会議の開催、 3) 起業への補助金支給、が挙げられた。第 2 回の調査は情報を更新できなかった。

州の GESI 政策の策定: 第 1 回地方調査でインタビューした社会開発局は、州政府がまだ GESI 政策を策定していないと指摘した。州レベルでの予算編成と次年度の計画策定の過程で、 GESI プロジェクトは優先課題として認識されないため、GESI の主流化は十分に行われていない。第 2 回調査では、上記に関して更新情報を入手できなかった。

(7) 市民参加

第 1 州の定期計画は、市民参加の重要性を強調している。しかし実際には、市民参加、とりわけ社会から取り残されている、脆弱な住民たちの参加をまだ十分に保障できていない。第 1 州ではメディアが活発で、州の統治や州で行われている開発への市民参加を促すための監視役として活躍している。

7.1.3 オフィス設備

第 2 回の調査では情報が入手できなかったが、第 1 回の調査の際は、州政府のオフィス設備に関し、職員が以下の課題を指摘している。

スペースの不足　第 1 州政府にはオフィスインフラが課題となっている省がいくつかある。

例えば、森林サブディビジョンオフィスには自前のオフィスビルを持っておらず、既存のディビジョンオフィス及びサブディビジョンオフィスは老朽化している。2019/20 年度予算では2つのオフィスの建築に資金が配分されている。また、GESI セクションの職員もオフィススペースの不足を訴えている。

機材の不足 機材面では、予算が配分されてはいるものの、車両、オートバイ、コンピューター、家具の不足を訴えているオフィスがいくつかある。州財務事務所（Provincial Financial Comptroller Office）はデータベースソフトウェアとサーバーが不足しており、職員は日常業務の他にもモニタリング・監督業務、緊急対応に影響を与えているとしている。

7.2 ランゲリ市

7.2.1 市概要

ランゲリ市は第 1 州の州都であるビラトナガルの東 5km に位置する。モラング郡の 18 の地方政府の一つであり、9 つの区から構成される[63]。ランゲリ市は旧ランゲリ市と 3 つの近隣する旧村開発委員会（VDC）が合併して設立されている。ランゲリ市に関する基礎情報は表 7-3 のとおりである。

表 7-3　ランゲリ市概要

面積	111.78 km^2
人口	52,013（2011 年）
民族構成	不明
市議会議員数	51（男性 32、女性 19)
市議会の政党構成	ネパール共産党（Communist Party of Nepal）41.2%、ネパール会議（Nepali Congress）41.2%、社会主義党（Socialist Party）17.6%
市議会の民族構成	先住民（タライ地方）39.2%、先住民（丘陵地帯） 7.8%、ブラーマン/チェットリ 19.6%、ダリット （タライ地方）19.6%、ダリット（丘陵地帯）2%、その他 11.8%
市政府職員数	正規 18、契約 23（2019 年 9 月時点）
市政府年間予算	[2019/20 年度] 752,723 百万ルピー [2018/19 年度] 617,551 百万ルピー
市政府年間歳出	[2018/19 年度] 452,156 百万ルピー
税収・税外収入	[2018/19] 地方税収 102.7 百万ルピー、地方税外収入 4.1 百万ルピー

出所: ランゲリ市、ランゲリ市年間予算書

[63] MoFAGA 地方レベルウェブサイト http://103.69.124.141/gis/

7.2.2 ガバナンス機能実施の現状

(1) 開発計画

ランゲリ市は年間計画を毎年作成している。作成にあたっての主たる参照文書は、LGOA、NPCから配布された地方レベル計画策定ガイドライン2018-19年（モデル）、市の予算配分法である。

主として定期計画の重要性に対する関係者の理解が浅いことから、2019年9月の第1回の調査では定期計画は策定されていなかった。策定の予定はあるとのことであったが、第2回調査では策定したかどうか回答が得られなかった。

年間計画については、ランゲリ市の関係者によれば、2019/20年度の計画策定にはほとんどすべての議員・職員が関わった。市長、副市長、CAOがプロセスを主導し、市議会のすべての委員会、特に予算・プログラム策定委員会、行政幹部、関係部局、区委員会がそれぞれの役割を果たした。連邦政府、州政府は策定に関与しておらず、財政移転に関する予算シーリングと予算ガイドラインを配布したのみであった。

連邦政府と州政府からの予算シーリングの通告が遅れたものの、2019/20年度の年間計画策定は計画策定ガイドラインに記されたステップとスケジュールに従って行われ、前年度末までに議会が年間計画案を承認した。プロジェクトの選定においては、各集落（Settlement）で会合を開催し、社会的弱者を含む住民と議論の上でリストを最終化した。しかし、市職員によれば参加市民は200人程度と少なく、他の地方政府のケースでもよく指摘されるように、集落レベルの議論は十分包摂的ではなかった可能性も否定できない。

関係者の計画能力の不足　第1回の調査の際は、市関係者は年間計画策定の能力が不足していることを認識していた。計画に関して研修を受けた者はおらず、職員も議員も計画についての実践的知識、プロジェクトの優先順位付けのスキルが必要と感じており、また、一部の職員については計画に関連したソフトウェアについてもスキルが必要としていた。

プロジェクト実施における課題　市関係者は第1回の調査にて、計画の策定よりも実施において大きな課題に直面していると回答しており、政治的対立、訓練された職員の不足、プロジェクトの準備の不足などが、プロジェクト実施の障害となっていた。また、連邦政府と州政府からの送金の遅れから資金不足となり、プロジェクト実施が遅延することもあるということであった。

プロジェクト選択と優先順位付けを含む計画の効果的システムの構築　ランゲリ市の第1回の調査では、プロジェクトの選定や優先順位付けにおける過度の政治介入などは特に報告されなかったが、市議会で二大政党が同じ議席数を占めていることから、おそらく主要な課題はプロジェクト選定及び優先順位付けのメカニズムを始めとする適切な計画システムの構築であろう。その一環として、定期計画を策定し、年間計画の策定と実施のベースとすることも必須である。

(2) 予算管理

歳入

市の財源は、税収、税外収入、連邦政府からの交付金で、税収は約1億170万ルピー、税外

収入は約 395 万ルピー、交付金は約 3 億 3100 万ルピーである。主な税収は、家屋賃貸税、事業税、資産税で、主な税外収入としては、司法関連料金、関係証明書発行料、教育サービス関連料、登記料、推薦料である。

交付金の内訳は、均等化交付金が 1 億 5010 万ルピー、条件付き交付金が 1 億 8090 万ルピーとなっている。

市の歳入課（Revenue Sub-Section）が税収と税外収入を担当し、市財務法令（Municipal Financial Act）に基づき業務を行う。交付金を担当する特別な部署は設置されていない。

歳出
計画・モニタリング課が年度予算を作成する。市における予算策定プロセスは、2 月 15 日に行われる歳入予測の作成、2 年間の予算シーリングの設定から始まる。ただし、連邦政府と州政府から予算が示されるのは、それぞれ 5 月 30 日、6 月 15 日である。市は議会に年度予算を 6 月 25 日に提出する。

ランゲリ市でも予算執行率の低さは課題である。例えば、2018/19 年予算額が 6 億 1756 ルピーだったのに対して、実際の執行は 4 億 5216 ルピーに留まった（予算執行率 73.2%）。ローカルコンサルタントのインタビュー結果によると、非現実的な予算案と行政機関の能力不足が低執行率の原因である。

(3) 事業管理

新型コロナ感染のため、第２回調査ではランゲリ市の事業管理に関する情報を得ることができなかった。

(4) 人事管理

第 1 回調査時、ランゲリ市では、雇用、任命、異動、昇進といった人事管理の根幹となる分野では権限がなく、何もしていなかった。現在は地方政府がある程度の権限を持つが、ランゲリ市の現状は不明である。人員配置については、2019 年 9 月時点では 50 のポストのうち 18 のポストに職員が調整配置されていた。

職員不足と不適切な人員配置　第 1 回調査時、ランゲリ市は職員の不足と同時にポストに見合わない職員の調整配置に苦心し、職員は業務過多の状態にあった。人事調整については市政府と連邦政府の対立が起こっていた。

市関係者の研修機会の不足　2019 年 9 月時点では、市長、副市長、議員、CAO 及びエンジニアは連邦政府から何らかの研修を受けていたが、他の職員は何も研修を受けていなかった。議員については、研修を要するトピックとして、地方自治システム、収入創出、ステークホルダーとの調整、人間関係、計画及び予算策定、モニタリングなどが挙げられた。また、職員については、それぞれの業務分野に応じた技術的研修が求められている。市関係者は、能力ギャップのアセスメントとそれに基づいた包括的な人事管理計画の策定、市関係者の研修システムの構築が必要であるとしていた。

(5) 立法

ランゲリ市議会は51のメンバーから構成される。議会の委員会としては立法委員会が設立さ

れており、執行部門も9つの委員会を設置している[64]。第1回調査時点では、メンバーである議員の役割や責任に関する理解度や知識は不足しており、多くがあまり機能していなかった。

法案起草能力不足による立法の進捗の遅れ　ランゲリ市議会が 2019 年 9 月までに制定した法令は、1）予算配分法 2017、2018、2019、2）組合法 2018、3）財政法 2017、2018、2019 に限られ、行政幹部により作成された規則も少数であった。まだ多くの法令、規則の制定が必要となっている。職員によれば、進捗の遅れは主として職員の法案起草能力の不足に起因していた。しかし、どちらも過半数の議席を持たない 2 大政党間の対立も課題となっていた。

(6) 司法

副市長を調整役とし、議員間で選ばれた 2 名をメンバーとする司法委員会が、LGOA、一般法（*Mulki Ain*）、調停法に則って司法業務を行っている。第 1 回調査時点では、市議会は司法機能に関する法令を制定しておらず、市関係者によれば、市のレベルで司法委員会運営法、調停法、司法委員会の運営手続きを早急に制定する必要があるということであった。また、LGOA の一部の条項は連邦政府による改正が必要であることを指摘している。

ランゲリ市の司法委員会は、他の関係者や組織と協力しつつ機能を遂行しており、市政府が雇用する法務顧問が司法委員会の業務を傍らで支えているのに加え、郡裁判所も委員会の運営を支援している。さらに、ランゲリ市は調停センターを区レベルに設置しており、調停においては同センターと、また、紛争当事者間の調整については CSOs/NGOs と、告発された人物の召喚においてはネパール警察及びコミュニティ警備センターと協力して業務にあたっていた。なお、法の執行の分野では、ネパール警察とコミュニティ警備センターが市の法と秩序の維持にあたっていた。

司法委員会を通じた紛争解決への需要は高く、2018/19 年度には 130 もの事件が司法委員会に持ち込まれた。そのうち 105 件は調停を通じ、25 件は通常の司法プロセスを経て解決されており、残りの 23 件は第 1 回調査時、調停中であった。司法委員会の予算は 2019/20 年度で 50 万ルピーとなっている。

紛争解決にかかる時間は短く、第 1 回調査での回答では、調停の場合は 1.5 時間、通常司法プロセスの場合は 7 日間であった。正式な手続きを経て法や判例を参照するには短すぎると思われ、司法委員会の効果についてはさらに調査が必要である。

司法委員会メンバーと関係者のキャパシティ・ディベロップメント　第 1 回調査時に委員会の調整役とメンバーが認識していた主な課題は、1）参照できる法令と政策の不足、2）長い行政手続き期間、3）設備・機材の不足、4）コミュニティレベルの調停者の不足、5）ボランティアの能力不足、であった。委員会の構成員自体の能力強化ニーズとしては、法的観点からの意思決定、法の知識、調停スキル、コンピュータースキルが挙げられた。法律顧問は、委員会の運営に関するマニュアルやガイドラインの必要性も指摘していた。

[64] 執行部門の委員会は次の 9 つが設置されている－地方歳入助言委員会、資金予測・予算シーリング決定委員会、予算・プログラム策定委員会、公務員・キャパシティ・ディベロップメント委員会、経済開発委員会、社会開発委員会、インフラストラクチャー整備委員会、環境・災害管理委員会、議員・職員便益に関する提言委員会

(7) ジェンダー平等と社会的包摂（GESI）

女性・子ども・社会開発課は、GESI に関する政策立案と事業の立案、実施を担当している。わずか 2 人の職員が配置されている。

ランゲリ市は、社会的包摂に関するプログラムのガイドラインを策定中である。GESI に関する 2018/2019 年度の予算は 7069 万ルピーで、56.7%にあたる 4000 万ルピーが執行された。GESI に関する同年度の実績は、GESI に関する市民の意識向上、特に幼児結婚に関する意識が向上したという。一方でわずか 2 人の職員で、GESI に関する広範なプログラムを担当している点は課題だと本調査のインタビューで報告した。職員の能力向上が必要な分野としては、ジェンダーに配慮した予算やジェンダー監査、ジェンダーに基づく暴力が挙げられた。

(8) 市民参加

ランゲリ市は、行政の透明性を確保し住民に対する説明責任を果たすため、公聴会と公共監査を実施した。しかし、社会監査実施委員会以外の委員会はまだ設置されていない (表 7-4)。この点は、LGOA（2017 年）やグッドガバナンス推進戦略と行動計画（2017 年）には地方政府は社会監査や公聴会、公共監査、苦情処理・管理などの活動の実施に責任があると規定されているものの、具体的な仕組みや手順が不明確なことにも起因していると推察できる。

表 7-4　ランゲリ市の市民参加を確保するための諸委員会の現状

	委員会名	設置状況	備考
1	グッドガバナンス推進・モニタリング委員会	未設置	
2	公聴会実施委員会	未設置	公聴会は実施した。
3	社会監査実施委員会	設置済み	プログラムごとの監査は、ユーザー委員会を通じて実施した。
4	苦情処理・管理実施委員会	未設置	

注：2019 年 9 月現在

7.2.3 オフィス設備

オフィスビルの必要性　第 2 回目の調査で最新の情報は得られなかったが、第 1 回調査当時は、いくらかの予算配分はあったが、いくつかの区ではオフィスビルを所有していなかった。また、インタビューでは、サービス活動やプロジェクトのモニタリング・評価を行うための車両及びオートバイが不足していることも言及された。

7.3 ガウリガンジ村

7.3.1 村概要

ガウリガンジ村はジャパ郡の 15 の地方政府の一つであり、6 つの区から構成される。4 つの旧 VDC が合併して形成された。ガウリガンジ村の基礎情報は表 7-5 のとおりである。

表 7-5　ガウリガンジ村基礎情報

人口	36,145（2011）
面積	101.35km^2
民族構成	ラジバンシ 25.1%、ブラーマン/チェトリ 24.3%、マイティリ 21.3%、スルジャプリ 12%、サンタル 8.3%、タジプリヤ 3.1%、リンブー1.1%、ネワール 0.8%、イスラム教徒 0.7%、その他 3.4%
村議会議員数	44（男性 22、女性 12)
村議会の政党構成	ネパール会議（Nepali Congress）70.6%、ネパール共産党（Communist Party of Nepal）26.5%、国家民主党（National Democratic Party）2.9%
村議会の民族構成	ラジバンシ 14.7%、ブラーマン/チェトリ 11.8%、ネワール 5.9%、その他 67.7%
村政府職員数	正規 32、契約 13
村政府年間予算	[2020/21 年度] 565 百万ルピー [2019/20 年度] 521 百万ルピー [2018/19 年度] 449 百万ルピー
村政府年間歳出	[2019/20 年度] 53 百万ルピー [2018/19 年度] 307 百万ルピー
税収・税外収入	[2018/19 年度] 地方税収 1.0 百万ルピー、地方税外収入 81.6 百万ルピー

出所: ガウリガンジ村政府及びウェブサイト（https://gaurigunjmun.gov.np/）

7.3.2 ガバナンス機能実施の現状

(1) 開発計画

ガウリガンジ村政府は毎年年間計画を策定している。定期計画は、適切な専門家が見つからず、まだ策定していない。年間計画策定においては、LGOA、村政府の予算配分法、分法、NPC による地方レベル計画策定ガイドライン（モデル）、連邦政府及び州政府より配布される予算ガイドラインに従っている。

2019/20 年度の年間計画策定は村政府議長と CAO が主導し、村議会の執行委員会、予算・プログラム策定委員会が計画の責任を担った。連邦政府・州政府は年間計画過程に関与しておらず、連邦政府の政策と計画との整合性を促す予算ガイドラインを配布したのみであった。2019/20 年度の年間計画策定過程では、連邦政府と州政府からの予算シーリングとガイドラインの配布が NPC の計画策定ガイドラインのスケジュール（連邦政府からは 3 月中旬、州政府からは 4 月中旬）から 2，3 か月遅れて 6 月となった。

計画策定プロセスでは困難な点もあった。まず、2019/20 年度の計画策定では、区委員会によるプロジェクトの優先順位付けには時間がかかり、村行政幹部と関係する委員会による統合計画の策定には数日間しかかけられず、議会による承認は、その約 1 週間後というスケジュールであった。また、2020/21 年度の計画策定プロセスは新型コロナウイルスの流行に影響され、関係者によれば前年に 300 人参加したという集落（Settlement）レベルの会合が開催できなかった。そのため各区で議長と区委員会メンバーにより優先プロジェクトリストが作成された。

開発計画策定スキル不足　ガウリガンジ村政府には開発計画の策定知識を持つ職員がおらず、定期計画を策定する意思はあっても技術的に難しい。村政府職員は、定期計画策定には、自らのスキル向上だけでなく、専門家の支援が必要としている。

プロジェクトの優先順位付けの困難さ　計画策定スキル、政治的対立、定期計画の不在により、年間計画策定でのプロジェクトの優先順位付けが必要以上に難しくなっている。

(2) 予算管理

財源
ガウリガンジ村の財源としては、税収、税外収入、交付金があり、2018/19 年度の税収は約 8100 万ルピー、税外収入は約 8200 万ルピー、交付金は約 2 億 9000 万ルピーであった[65]。税収のほとんどは地租（Land tax）で、2019/20 年度の税収は 775 万ルピーである[66]。

2019/20 年度に連邦政府から支給された交付金の内訳は、均等化交付金が約 1 億 2500 万ルピー、条件付き交付金が約 1 億 7200 万ルピー、マッチング交付金が 10 万ルピー、特別交付金が 2000 万ルピーであった[67]。

村の歳入ユニット（Revenue Unit）が税収と税外収入を担当し、市財務法令（Municipal Financial Act）に基づき業務を行う。

支出
計画・モニタリング課が年度予算を作成する。予算策定プロセスは、2 月 15 日から始まり、連邦政府から予算額が提示されるのは 5 月 30 日、州政府から提示されるのは 6 月 15 日である。村は議会に年度予算を 6 月 25 日に提出する。

ガウリガンジ村でも予算執行率の低さは課題である。例えば、2018/19 年予算額が 4 億 4825 万ルピーだったのに対して、実際の執行は 3 億 590 万ルピーに留まった（予算執行率 68.2%）。

(3) 事業管理

ガウリガンジ村は、既に述べた年間計画の策定プロセスで公共事業を立案した。同村では、MTEF や、村全体を対象にしたセクターに特化した計画を未だに策定していなかった。この点をふまえると、公共事業はこれらの計画とは関係なく策定されていた。

同村は、インフラ管理法（2018 年）に従ってインフラ・モニタリング委員会を設置した。同委員会は 1) 村政府副議長を議長、2) インフラ開発委員会調整役、3) 女性を含む行政官 2 名、4）インフラ課の課長を書記とするメンバーから構成される。また、区レベルモニタリング委員会が設置された。この委員会は、議長（区委員会議長）、メンバー4 名（区委員会メンバ

---

65 https://gaurigunjmun.gov.np/sites/gaurigunjmun.gov.np/files/SUTRA%20%20%20आम्दानी%20र%20खर्च%20पाैष%20महिना%20सम्म.pdf

66 ガウリガンジ市

67 Details of Income and Expenditure of Gaurigunj Rural Municipality, Published on 7th April 2021. https://gaurigunjmun.gov.np/content/आ%E2%80%8Dव-२०७७।०७८-काे-दाेश्राे-चाैमासिक-सम्मकाे-आय-व्यय-विवरण)

ー)、書記（区副エンジニア）から構成される。

モニタリング活動は、同委員会メンバーが事業現場を訪問のうえ視察する。同委員会からモニタリング結果を関係者に報告するが、この結果は村が雇用した請負業者に対する支払い承認に活用されたという。請負業者の業務遂行に問題がある場合には、同委員会が請負業者名を公表することもある。調査に応じた職員によると、同法はインフラ管理委員会の役割と責任を明記しているものの、モニタリング手順は明記がない。このため、同委員会は文書でモニタリング報告書を作成していないし、関係者に提出することもない。

(4) 人事管理

ガウリガンジ村政府の職員配置状況は第 2 回調査では大きく改善していた。第 1 回調査時は他の遠隔地政府と同様に深刻な職員不足に直面しており、人事調整による公務員配置はわずか 13 人で、しかも何人かは配置ポストに適格な人材ではないという状況であった。第 2 回調査時は、職員は依然として負担過多ではあったが、37 ポスト中 32 のポストに人員が配置されていた。PPSC を通じた採用はまだないが、村政府によれば、十分ではないもののさらに増員する資金も備えている。

CAO の異動　公務員の採用・任命の権限は概ね州・地方レベルに移っているものの、幹部公務員の異動は、既存の法の下でいまだ連邦政府の手中にある。他の多くの地方政府のように、ガウリガンジ政府の CAO も異動が多く、調査期間内だけでも 2 度交代している。

公務員の能力不足　インタビューを受けたガウリガンジ村政府の職員達は各担当分野に関して能力不足を自認しているが、CAO とエンジニアを除いてこれまで研修機会は全くない。村政府は研修計画を作成し、2019/20 年度に予算も配賦したが、新型コロナウイルスの影響で実施できず、翌年度は予算手当ができなかった。

(5) 立法

ガウリガンジ村議会は 34 人の議員から構成される。議会は立法委員会、会計委員会、グッドガバナンス委員会を設置しており、執行部門も 9 つの委員会を設置している[68]。

ガウリガンジ村委員会はこれまでに 18 の法を制定している（表 7-6）。

表 7-6　ガウリガンジ村議会による制定法令

1.財政法 2020	10. 教育法 2018
2.予算配分法 2020	11. 予算配分法 2018
3.行政管理法 2019	12. 保健・衛生法 2018
4.財政法 2019	13. インフラストラクチャー管理法 2018
5.予算配分法 2019	14. 司法委員会運営法 2018
6.子どもの権利法 2018	15. 財政法 2018
7.組合法 2018	16. 予算配分法 2018

[68] 執行部門の委員会は、1）資金予測・予算シーリング決定委員会、2）地方歳入助言委員会、3）予算・プログラム策定委員会、4）モニタリング・評価委員会、5）経済開発委員会、6）社会開発委員会、7）インフラストラクチャー開発委員会、8）環境・災害管理委員会、9）エネルギー委員会。

8.災害削減・管理法 2018	17. 財政法 2017
9.財政法 2018	18. 予算配分法 2017

出所: ガウリガンジ村政府ウェブサイト（https://gaurigunjmun.gov.np/act-law-directives）

第 1 回調査の際、村政府の議長と副議長は、法令と政策の不足が政府機能実施の主な足枷となっていると指摘しており、村議会はさらに多くの法令を制定する必要がある。

立法と法案起草のキャパシティ・ディベロップメント　ガウリガンジ村政府においては、法整備の遅れは、連邦レベルや州レベルでの法整備の遅れといった外部要因よりも、村政府自身のキャパシティに起因しているようである。第 1 回調査でインタビューした議員の全員が議員の能力強化が必須であると回答している。議長によれば、議員はガバナンスのシステムや連邦制における地方自治に関する基礎的な知識が不足している。また、彼ら自身が認識しているように、法や政策策定の知識も必要となっている。

(6) 司法

司法委員会は設置されており、LGOA と村議会制定の司法委員会運営法 2018 に基づいて稼働している。しかし、司法委員会の調整役である村政府の副議長によれば、LGOA の条項のいくつかは連邦政府で修正の必要がある。

司法委員会の運営環境は第 1 回目調査時以降改善している。当時はいなかった法務顧問を雇用しており、調停センターも 6 つ設立された。特に調停センターの設立により、司法委員会の負担が軽減している。

治安維持の面では、ネパール警察、武装警察部隊、主任郡行政官（Chief District Officer: CDO）、コミュニティ警備センターが活動している。

司法委員会はこれまでに数多くの紛争を解決している（表 7-7）。1 件にかかった平均時間は、調停の場合は 2 日間程度、通常司法プロセスの場合は 1 週間程度ということである。

表 7-7　ガウリガンジ村政府の司法委員会実績

	事件数	調停による解決事件数	通常司法プロセスによる解決件数
2018/19 年度	120	96	24
2019/20 年度	116	35	81

出所：ガウリガンジ村政府

紛争解決に対する需要の大きさに応えるキャパシティの必要性　ガウリガンジ司法委員会は様々な困難を抱えている。まず、委員会の決定を不服として郡裁判所に持ち込まれた事件に対応しなければならない。解決した紛争の敗者からの報復があることもある。体制面では、司法職員がおらず、サポートスタッフも 1 名しかいない。委員会メンバーは法律とコンピュータースキルの知識が不足している上、業務を行うオフィスがなく、機材も不足している。これらの問題に鑑み、委員会は司法業務実施のために効果的で効率的な体制を整える必要がある。

ロックダウン中の委員会の業務中止　遠隔地のためインターネット環境が整っておらず、オンラインでの業務実施ができない。そのため司法委員会はロックダウンの間稼働できなかっ

た。

(7) ジェンダー平等・社会的包摂（GESI）

女性・子ども・社会部門が、GESI に関する政策やプログラムの立案や実施を担当している。わずか 1 人の職員が同部署に配置されていた。2018/2019 年度の GESI に関する予算は、680 万ルピーでそのうち 660 万ルピーは支出された。2018 年には子どもの権利に関する法律（2018年）が施行され、また障害者への身分証明書配布に関する手順（2018年）も策定・施行された。ガウリガンジ村では、現在 GESI プログラム実施ガイドラインを策定中だが、複数の課題に直面した。例えば、1) 高カーストの住民グループの反発があるため、不可触民カーストであるダリットの女性たちを対象にしたプログラムを実施するのが困難、2) 職員と予算の不足、3) GESI に関する啓発のほか能力開発や事業推進などの分野の研修不足、などである。2021 年 3 月に実施した第 2 回地方調査では、GESI 担当職員は 1 人から 2 人に増えていたが、依然として残り 2 人のポストは欠員である。2019/2020 年度の GESI に関する成果は、スキル強化の研修プログラムや権利に関する研修プログラム、GESI に関するワークショップの実施である。2019 年の第 1 回で報告があった上記 GESI に関する課題は、2021 年現在も改善していないという。さらに新型コロナウイルス蔓延により、予定していた研修やワークショップ、啓発活動が実施できないなどの影響があった。

(8) 市民参加

ガウリガンジ村は、インフラ管理法を 2018 年に制定した。この法律の中で事業費の総額 10% はユーザー委員会が負担することを規定している。ユーザー委員会は、金銭的あるいは物理的な負担をして事業実施に参加することを想定している。しかし第 2 回調査で、この規定は必ずしも想定していたようには機能していないことが判明した。村の南部のユーザー委員会は、住民が労務負担することを断固として拒否し請負業者に委託した。政治家が介入して自分の有権者である住民に労務負担を任せるように、介入したことが一因となっている。

ガウリガンジ村では、住民に自分たちのニーズの優先課題を特定し、年間計画策定プロセスに参加するよう働きかけている。また事業の透明性を確保し説明責任を果たすため、同村はウェブサイトやアプリ、フェイスブック、事業利用者の会合などを通じて公共監査を実施した。第 2 回地方調査にインタビューした村担当職員の説明では、3 区で公聴会実施委員会を設置した以外は、表 7-8 にあるの他の委員会は設立されていない。市民参加は効果的に実施されていないと指摘した。

表 7-8　ガウリガンジ村の市民参加を確保するための諸委員会の現状

	委員会名	設置状況	備考
1	グッドガバナンス推進・モニタリング委員会	未設置	
2	公聴会実施委員会	設置済み	同委員会は 3 区にある。
3	社会監査実施委員会	未設置	第 1 回調査時には社会監査はユーザー委員会を通じて実施された。しかし第 2 回調査時の聞き取りでは、効果的に実施されていないことが判明した。
4	苦情処理・管理実施委員会	設置済み	苦情を集めるため、苦情箱やスマホのアプリを提供した。しかし担

	当職員によると、これらの取り組みは効果的に機能していない。

注：2021 年 3 月現在

7.3.3 オフィス設備

ガウリガンジ村政府のオフィススペースは区レベルでも自治体レベルでも小さい。新しいオフィスビルを建設中であり、区オフィスの建設あるいは維持管理のための予算も配分されている。機材面では、車両、コンピューター、家具などが不足しており、職員によればサービス提供に影響がある。

7.4 バグマティ州政府

7.4.1 バグマティ州概要

バグマティ州は、首都カトマンズを擁し、ネパール全 7 州のうち最大の人口と予算を有する。多次元貧困率は 12.2%（2014 年）と全州中最も低く、国の貧困ライン以下で暮らす人の割合は 15.3%（2018 年）と 2 番目に低い。州内には、45 の都市自治体、74 の村落自治体を抱えている[69]。バグマティ州に関する基礎情報は表 7-9 のとおりである。

表 7-9　バグマティ州概要

人口	5,529,452（2011）
面積	20,300km^2
民族構成	タマング 20.42%、ブラーマン 18.3%、チェトリ 17.3%、ネワール 16.9%、マガール 4.9%、その他（110 カースト）22.2%
経済成長率	[2019/20 年度] 1.2%（推定） [2018/19 年度] 6.4%
州 GDP シェア	[2019/20 年度] 35.8%（推定） [2018/19 年度] 36.4%
内閣（閣僚評議会）メンバー	州首相および大臣 6 名（内務・司法、経済・計画、インフラ開発、国土管理・農業・組合、社会開発、産業・観光・森林・環境省） 全てネパール共産党統合マルクス主義・レーニン主義（CPN-UML）
州議会議員数	110 名（男性 70、女性 39、空席 1）
州議会の政党構成	ネパール共産党（Communist Party of Nepal）81（うち UML58、マオイスト 23）、ネパール会議（Nepali Congress）21、Bibeksil Sajha 3、Majdur Kisan 2、Rastriya Prajatantra 2、Naya Sakti 1
州議会の民族構成	カースアーリヤ 48.6%、エスニックジャナジ

[69] Ministry of Finance（2019）

	ヤティ 45.9%、その他 5.5%
州政府職員数	正規 3,764、契約 データ無し
州政府年間予算	[2020/21 年度] 51,427 百万ルピー [2019/20 年度] 47,607 百万ルピー [2018/19 年度] 35,610 百万ルピー
州政府年間歳出	[2019/20] 27,950 百万ルピー [2018/19] 20,649 百万ルピー

出所: バグマティ州政府、中央統計局(https://cbs.gov.np/province-statistics/)、Ministry of Finance (2019)、Ministry of Finance (2020)、Financial Comptroller General Office (2020)

7.4.2 ガバナンス機能実施の現状

(1) 開発計画

a) 定期計画

バグマティ州政府は NPC の配布する州計画策定ガイドライン 2018-19（モデル）に従って定期計画を策定した。州政府のガイドラインは作成していないが、モデルガイドラインに示された策定ステップのいくつかは州の状況に合う形で計画を策定している。

定期計画策定は、PPC 主導で行われ、指導委員会、技術委員会、各セクター委員会が PPC を支援している。MoEAP は州の関係省間の調整を担っている。

州政府の定期計画に関する同政府と連邦政府との公式な調整メカニズムは存在しないが、バグマティ州州政府の定期計画策定においては、州政府と NPC の間で何度も協議が行われている。MoEAP によれば、定期計画策定においては、NPC のガイドライン、SDGs、連邦政府のセクター政策がベースとなっているが、三層政府の計画のリンクを確保することは難しいようである。

定期計画策定は、2018 年 8 月の運営委員会、執行委員会、各省の技術委員会の設置をもって開始されたが、モデルガイドラインに示されたタイムラインを大幅に超え、2020 年 2 月に完成した。詳細計画の策定に時間がかかったためで、MoEAP は主な理由として、PPC と MoEAP の意見の相違、共管分野に関する三層政府間の責任分担に関する混乱、人員不足、セクター省の計画策定能力の不足を挙げている。PPC と MoEAP の関係者は、データ収集、歳入予測、連邦政府の 5 か年計画（現在は第 15 次）とのリンクを課題として挙げている。

b) 年間計画

バグマティ州政府は NPC のガイドラインに従って毎年年間計画を策定している。定期計画策定と同様に PPC と MoEAP が計画策定プロセスを主導しており、州議会の経済・開発委員会がプロジェクト選定や予算配分などの重要事項について提案を行っている。

連邦政府が州政府及び地方政府の計画策定のためのモデルガイドラインを配布しているものの、バグマティ州州政府の年間計画策定においては、異なるレベルの政府間でのプロジェクトの重複や共管分野に関する責任分担が不明確なこと、また、調整メカニズムの不足といった問題に直面している。

バグマティ州の年間計画策定は 2019/20 年度、2020/21 年度と NPC のガイドラインどおりに

進められたが、2020/21 年度は新型コロナウイルスの流行により、予算審議時間が削減され、また、会合の数や出席者数も制限された。関係者によれば、その他の困難な点として、政治的利害と市民のプレッシャーにより計画を MTEF と整合させることが難しいとしている。

年間計画策定のプロセスでは、ネパール商業・産業議会（Federation of Nepal Chamber of Commerce and Industries）や産業・商業協会（Association of Industry and Commerce）、他の民間組織の代表者との議論も行われている。

行政官と議員の計画能力強化　人事調整を経て配置された行政官の一部は中央レベルで定期計画や年間計画の策定経験を豊富に持つが、多くは計画に関して訓練されておらず、経験も少ない。行政官自身も効果的な計画策定を行うための知識や技術が大幅に不足していると感じている。インタビューを受けた行政官が特に能力強化を要する分野として挙げたものには、成果主義に基づいた計画策定・予算策定、資源配分の優先順位付け、異なる計画間のリンク確保、MTEF 策定、包摂的な計画策定、ステークホルダー間の調整などがある。議員についてはそれらのトピックの多くについて研修を多少受けている。しかし、州首相、インタビューを受けた PPC メンバーや行政官は、議員の能力強化の必要性を指摘しており、特にプロジェクトの優先順位付け、年間計画と定期計画のリンク確保に関してスキルが必要としている。州レベルではシステムが確立している連邦レベルと異なり、計画策定において行政官は議員から直接のプレッシャーを受けており、議員が優先順位付けについてより理解を深めると同時に、明確な基準に基づいた厳格な優先順位付けのシステムを構築することが必要となっている。

共管分野に関する三層政府間の不明確な責任分担　バグマティ州政府関係者は共管分野に関する責任分担の不明確さを計画策定における最大の課題と認識しており、州政府がセクター計画を策定する際には問題はより深刻になると指摘している。

(2) 予算管理

歳入

バグマティ州政府の財源は税収、税外収入、交付金で、第 1 回、2 回の現地調査を通じて、税金としては車輌税のみ、サービス料金、完全、懲罰、罰金を税外収入として徴収していることがわかった。

州の会計監査室（Provincial Comptroller Office）が税収と税外収入のマネジメントを行う。税に関するマネジメントは州の「税・税外収入に関する法律（Provincial-Level Plan Formulation Guidelines）」と「州財務マネジメント法（Provincial Financial Management Acts）」に基づいて執行される。一方、税外収入に関する法令は存在しない。

課題は、税収に関する調査を実施していないことから、あるべき税率や潜在的な税収に関して把握していないことがある。税外収入に関しても同様である。税外収入の徴収対象を拡大できる可能性もある。

4 種類の交付金のうち支給されているのは、均等化補助金と条件付き補助金で、2019/20 年度

は約 7 億 6000 万ルピーと約 7 億 4600 万ルピーが支給された[70]。

歳出
州政府では予算計画・プログラム局が、連邦政府の「州の計画と予算計画に関するガイドライン（Guidelines for Provincial Planning and Budget Planning）」をふまえて、年度予算を作成している。

バグマティ州でも予算執行率は課題で、2019/20 年度は 57.8%で、7 つの州政府の中で 4 番目である（表 3-26 参照)。

(3) 事業管理

調査に応じたバグマティ州職員によると、州政府は国家事業バンクのガイドラインで示された事業提案書やそのフォーマットに従って、州政府の新しい事業を形成・審査したと報告されている。しかしながら、2021 年 4 月時点で、PPC の中に PPB を管理する部署は設立されておらず、人員も配置されていなかった。第 2 回調査では、モニタリング評価に関してオンラインで情報を得ることはできなかった。

(4) 人事管理

バグマティ州政府の人員配置状況は第 1 回目の調査時から改善している。2019 年 9 月時点で約 3,500 のポストに約 2,700 人しか配置されていなかったが、2021 年 3 月時点で空席は人事調整により埋められている。

2019 年 8 月の PPSC の設立と事実上の人事調整の完了により、公務員の人事管理の権限は連邦政府からバグマティ州政府に概ね移行している。バグマティ州政府は O&M 調査を実施し、各省が自らのニーズに応じたポストを反映した新たな組織構成を作成した。また、PPSC を通じ、新たな組織構成に従った採用、州内の地方政府のための採用を開始した。現在は次官級を除いた州レベル公務員の採用、任命、異動を州政府が行っている。しかし、公務員の格付け設定に関して何人かの公務員から起こされた訴訟のため、今のところ採用できる公務員はアシスタントレベルに限られている。州政府は訴訟が片付き次第、オフィサーレベルの職員の採用を開始する意向である。

能力強化に関しては、2020 年 9 月の PCGG 設立以来、州・地方両レベルのアシスタントレベルの職員に様々な研修が実施されている。研修分野は、計画策定、モニタリング・評価、会計、監査、予算編成、調達、ガバナンス等となっている。PCGG は 2020/21 年度に、州レベルで 300 人、地方レベルで 3,600 人の研修を予定している。

PCSA の未整備による混乱 州レベルの主な人事管理活動は現在バグマティ州政府のイニシアティブの下で実施されているが、公務員の就業や雇用の条件を定める法はいまだ制定されていない。そのためいくつかのポストの格付けの設定に関し、既存の CSA1993 と PPSC の求人広告との間で不一致が起こっており、訴訟にまで発展している。OCMCM 関係者は、PCSA 発効まで公務員管理に関する政府間調整の必要性を指摘している。

[70] 財務省（2019）.「政府間財政移転」

幹部の頻繁な異動　人事調整開始当初から次官レベルの職員の頻繁な異動が続いており、バグマティ州政府の業務の効率を下げているだけでなく、州政府全体及び各省の組織的発展を妨げている。政治家は、行政官が連邦政府の方を向いて仕事をしていると普段から考えており、頻繁な異動がその考えを一層強くしてしまっている。

州政府関係者の能力強化　PCGG の能力強化支援の現在の主たるターゲットはアシスタントレベルの公務員であるが、上級公務員も支援を必要としている。たとえば、州各省の次官は政府間調整、人事管理、ロジスティクスや資産管理、資金配分・プロジェクトの優先順位付けなどの分野で課題に直面している。議員については、資金配分の優先順位付け、連邦制の理解、立法、政府間調整、省間調整、政党間調整、などが課題として挙げられた。第 1 回調査においてバグマティ州の首席次官（現在は交代）は、包括的な能力強化ニーズアセスメントの必要性を強調していた。

（5）立法

バグマティ州議会は 110 名の議員から構成される。議会は、州務委員会、経済・開発委員会、公共会計委員会、教育・保健・農業委員会、産業・観光・環境委員会、作業システム協議委員会、の 6 つの委員会を設置している。州議会事務局によれば、各委員会とも機能している。

州議会は 2020 年 12 月までに 51 の法を制定している（表 7-10）。また、州政府は 19 の規則、138 の業務手続、20 の業務命令とガイドライン、3 つの行動規程を発行している[71]。

表 7-10　バグマティ州議会により制定された法令

1. 村政府・郡議会運営（手続き）法2018	25. 州財政管理法2018
2. 地方政府職員・メンバーの便宜に関する法2018	26. 州業務運営基金法2018
3. 州法務長官の業務・義務・権利・雇用条件に関する法2018	27. 州財政法2019
4. 州行政手続き（規則）法2018	28. 州予算法2019
5. 州首相及び大臣の報酬・便宜法2018	29. 州官民組合パートナーシップ法2019
6. PPSC法2019	30. 州財政法2020
7. Act of Security of Goods, Behavior and Facility for inter Province Residential, 2020	31. 州予算法2020
8. 州グッドガバナンス法2020	32. 州財政法（1次改正）2020
9. 州レベル公共文書認証法2017	33. 州国立森林法2019
10. 州議会職員・メンバーの給与・便益に関する法2018	34. 州ビジネス・商業法2019
11. 州議会事務局運営法2018	35. 州産業ビジネス法2019
12. 州議会職員とメンバーの報酬・便宜法2018	36. 州環境保護法2020
13. 州災害管理法2018	37. 州酪農開発理事会法2018
14. 州組織登録法2018	38. 州酪農開発理事会（1次改正）法
	39. 州組合法2019
	40. 州種子法2019
	41. 州水中生物保護・管理法2019
	42. 農業事業促進法2018
	43. 州車両・交通管理法2018

[71] Bagmati Provincial Government（2020）

15. 州メディア管理法2018
16. 州情報開示法2019
17. 州法改正法2020
18. 州緊急基金法2017
19. 州経済手続法2017
20. 州積立て金手続き法2017
21. 政府車両購入基準2017
22. 州財政法2018
23. 州予算法2018
24. 税収・税外収入法2018
44. 州車両・交通管理（1次改正）法2019
45. 州保健サービス法2018
46. 州スポーツ開発法2018
47. 州職業訓練委員会設置・運営法2018
48. Madan Bhandari保健科学アカデミー法2019
49. 州子ども保護法2019
50. 州青年評議会法2019
51. PPSC法2019

出所：Bagmati Provincial Government (2020)

共管分野に関する法制定の必要性 2回目の調査までにいくつかの重要な法が制定されたが、PPSA を含む共管分野の立法はいまだ遅れている。政府間関係調整法 2020 により連邦政府の法整備を待たずに共管分野の必要な法整備が可能になったことから、州政府は法起草を加速する必要がある。

立法と資金配分優先順位付けに関する能力強化 2 回の調査のどちらにおいても、バグマティ州政府の公務員、議員の双方が、立法と資金配分の優先順位付けを能力強化が必須の分野と認識していた。州首相が指摘するように、市民の州政府に対する期待が高い中、どのように資金を配分していくかが課題となっている。

(6) ジェンダー平等・社会的包摂（GESI）

州の社会開発省社会開発局は、主任女性開発官がトップで 1) ジェンダー・エンパワーメントと主流化課と 2) 子どもの権利・社会福祉課の 2 つの課がある。これら 2 つの課は、1) GESI 政策と法律、ガイドラインの策定と、2) 地方レベルの関連事業実施、モニタリング、評価、関係者との調整など全体管理、を担当している。2018/2019 年度の GESI 関連プログラムの予算は 4 万 5000 ルピーだが、55%にあたる 2 万 5000 ルピーだけ執行した。

2018/2019 年度の GESI 関連活動の実績は、1）ダディン郡のすべての地方政府代表者を対象にしたリーダーシップ研修の実施、2) ラメチャップ郡、ラリトプール郡、チトワン郡の 151 人を対象にしたスキル向上に関する研修の実施、3) 76 人の障がい者を対象にした携帯電話やコンピュータ修理研修の実施、である。

2019/2020 年度の GESI 関連の活動成果は、1) 幼児婚反対運動の推進や子どもにやさしい地方政府宣言の採択促進、119 のバグマティ州の地方政府で障がい者の社会復帰プログラムの支援、2) 女性ジャーナリスト研修と貧困層や社会的排除されたコミュニティの女性のスキル強化研修、3) 州議会議員向けのジェンダーに関するオリエンテーションプログラムの実施、である。連邦政府の MoWCSC との連携・調整については、主に 1) 障害を持つ人々のための物資の配布と回復プログラムの支援、2) 女性と子ども、高齢者、障がい者に関するデータの収集と更新、3) 高齢者の知識、技能、経験を世代間で伝達するプログラム、5) スキル開発、リーダーシップ開発、起業家精神など、女性を対象としたプログラム、において州政府を支援した。

直面する課題は職員の圧倒的な不足である。ジェンダー・エンパワーメントと主流化課は課長が異動になり、第 2 回調査時は職員 1 人だけが配置されており、4 人が欠員だった。その

他の課題は、高齢者、障がい者、女性、子ども、マイノリティー、社会の周縁に追いやられている人々など様々なグループを対象にした GESI プログラムを、わずか職員 1 人で実施しなければいけない点が挙げられた。また職員の不足によって、州政府は GESI 政策や法律をまだ立案できていない。さらに、この点が予算執行率の低さにつながっている。同課の組織能力と職員個人の能力で強化すべき点は、GESI 政策の立案、法案策定、規則作成である。

(7) 市民参加

バグマティ州政府は、公的調達手続きのほか公共調達法とそのガイドラインをまだ策定していない。 市民社会を政策対話に参加させ、ユーザーの委員会を通じて事業を実施することで、市民を計画と政策立案に関与させてきた。州政府は、監査、記者会見、広報担当者による情報発信、およびそのウェブサイトへのアップロードを通じて、市民への対応、透明性、説明責任を確保するよう努めた。

7.4.3 オフィス設備

州政府関係者によれば、州のほとんどの省で機能を果たすのに必要なオフィススペースが不足している。また、オフィスビルのいくつかは旧ネパール中央地域事務所として使われていたものであり、現在のニーズに合っていないとしている。特に MoEAP と産業・観光・森林・環境省のビルは非常に古い。州政府は 2020/21 年度予算でいくつかのビルの補修・建築に資金を配分している。

7.5 ブダニールカンタ市

7.5.1 市概要

ブダニールカンタ市はカトマンズ郡の 11 の地方政府の一つであり、13 区から構成される。首都のカトマンズ市に隣接し、約 156,000 人の人口を有する。ブダニールカンタ市の基礎情報は表 7-11 のとおりである。

表 7-11　ブダニールカンタ市概要

人口	156,329
面積	53.8 km^2
民族構成	カースアーリヤ 52.0%、エスニック 45.2%、ダリット 1.8%、その他 1.0%
市議会議員数	70 名（男性 39、女性 31）
市議会の政党構成	ネパール共産党（Communist Party of Nepal）85.7%、ネパール会議（Nepali Congress）14.3%
市議会の民族構成	カースアーリヤ 52.6%、エスニック 34.3%、ダリット 17.2%
市政府職員数	正規 151 名、契約 90 名
市政府年間予算（2019/20 年度、2018/19 年度）	[2020/21 年度] 2,675 百万ルピー [2019/20 年度] 1,584 百万ルピー [2018/19 年度] 1,212 百万ルピー
市政府年間歳出（2018/19 年度）	[2019/20 年度] 1,702 百万ルピー

	[2018/19 年度] 798 百万ルピー
税収・税外収入（2018/19 年度）	[2019/20 年度] 地方税収 113 百万ルピー、地方税外収入 859 百万ルピー [2018/19 年度] 地方税収 95 百万ルピー、地方税外収入 132 百万ルピー

出所: ブダニールカンタ市政府

7.5.2 ガバナンス機能実施の現状

(1) 開発計画

a）定期計画

ブダニールカンタ市政府は定期計画を策定し、2020 年 8 月に議会承認済みである。NPC の地方レベル計画策定ガイドライン 2018-19（モデル）を使用して作成しており、市のガイドラインは作成していないが、市政府関係者は市のガイドラインの作成が必要だと考えている。

計画プロセスは、モデルガイドラインに示された 4 か月を大幅に超えて 1 年かかった。4 か月のロックダウンなど、新型コロナウイルス流行による連邦政府の措置の影響が大きいが、政府関係者はデータ収集に困難があったことも認めている。

MTEF はまだ策定していないが、政府間財政管理法 2017 が 2021/22 年度分からの策定を義務付けているため、同年度から策定の予定である。

b）年間計画

ブダニールカンタ市政府は、LGOA 及び NPC の地方レベル計画策定ガイドライン 2018-19（モデル）に従って年間計画を策定している。連邦政府とバグマティ州政府は市の年間計画プロセスにはほとんど関与しておらず、財政移転に関する予算シーリングとガイドラインを配布したのみにとどまった。ガイドラインにおいては、SDGs や第 14 次 5 か年計画とのリンク、GESI や市民の基本的権利の確保が促されている。

2019/20 年度、2020/21 年度の年間計画策定は、地方レベル計画策定ガイドラインに示されたステップとスケジュールに従って実施されたが、2020/21 年度の計画策定においては、新型コロナウイルスの流行によりセトルメントレベルの会合への市民参加が大きく制限された。前年度は多くの市民が参加したが、2020/21 年度は 15 人のみであった。

市政府関係者の計画能力の不足　定期計画が策定されたことで、ブダニールカンタ市政府は中期的な開発の視点から年間計画と予算を策定し、定期計画の方針に基づいて合理的にプロジェクトの優先順位付けをすることが可能となった。しかし、市関係者は特にプロジェクトの優先順位付け、包摂的な計画策定、年間計画と定期計画とのリンク確保の分野に関し、職員・議員共にスキルが不足していると感じている。

(2) 予算管理

歳入

ブダニールカンタ市の 2019/20 年度の税収は約 11 万 2800 ルピー、税外収入は約 85 万 3600 ルピー、交付金は 51 万 6000 ルピーであった（表 7-12）。

表 7-12　ブダニールカンタ市の歳入動向

2018/19 年度			2019/20 年度			2020/21 年度（予測）		
税収	税外収入	交付金	税収	税外収入	交付金	税収	税外収入	交付金
95,244	384,846	522,111	112,779	853,625	516,026	148,000	878,053	646,303

単位：ネパールルピー
出所：ブダニールカンタ市

市は、税金として車輛税、興行税、広告税、土地および家屋登録料、地租、資産税、家屋賃貸税、事業税を徴収している（表 7-13）。

表 7-13　2019/20 年度ブダニールカンタ市税収の内訳

税収名	徴収額
車輛税	入手できず
興行税	入手できず
広告税	1412.920
土地および家屋登録料	入手できず
地租	4,577.152
資産税	53,721.862
事業税	12,570.491
家屋賃貸税	40,496.610

単位：100 ネパールルピー
出所:ブダニールカンタ市「財政手続法」

税外収入と交付税の内訳は表 7-14 と表 7-15 のとおり。

表 7-14　2019/20 年度ブダニールカンタ市税外収入の内訳

税外収入名	徴収額
建築登録料	48,294.709
推薦料	24,570.709
罰則	878.091
天然資源	4,628.505
登記料	643416.742
連邦、地方政府との歳入分与	122,943.413
その他	7,479.903

単位：100 ネパールルピー
出所:ブダニールカンタ市「財政手続法」

表 7-15　2019/20 年度ブダニールカンタ市交付金額の内訳

交付金名	受取額
連邦政府からの均等化交付金	265,100.00
連邦政府からの条件付き交付金	201,976.00
州政府からの均等化交付金	12,023.00
州政府からの条件付き交付金	10,559.00
道路基金からの交付金	2,114.108

単位：100 ネパールルピー
出所:ブダニールカンタ市「財政手続法」

市の歳入課（Revenue Section）が税収と税外収入を担当し、市財務法（Municipal Financial Act）に基づき業務を行う。この法令は毎年予算編成時に発表される。

市では 4 年間の歳入改革を実施中である。税収や税外収入の増税、期日までに納税した場合のインセンティブの付与、税に関する啓発プログラム、税率を下げつつ課税ベースの拡大を行ってきた。第 1 回現地調査で関係者へのインタビューを実施した際に、州政府との共同徴税に関しては混乱があるとの意見が聞かれた。

歳出
予算・計画課が年度予算を作成する。4 月 12 日に州政府より予算シーリングと予算編成に関するガイドラインを受け取り、財源に関する予測を踏まえて 4 月 22 日に市の予算シーリングを決定する。4 月 27 日に区に対して予算シーリングを発表する。通常 5 月の最終週に州にプロジェクトリストを提出し、年度予算を 6 月 25 日に議会に提出する。

ここでも予算執行率の低さは課題である。2018/19 年予算額が約 12 億 1200 万ルピーだったのに対して、実際の執行は約 6 億 8000 万ルピーに留まった（予算執行率 56.1%）。2019/20 年度の予算執行率は 46.9%と前年度を下回った（表 7-16 参照)。

表 7-16　ブダニールカンタ市予算執行率の傾向

年度	予算総額	実際の支出	予算執行率
2017/18	734,330	442,896	60.3%
2018/19	1,212,140	680,204	56.1%
2019/20	1,584,056	743,490	46.9%
2020/21	2,675,132	入手できず	

単位：100 ネパールルピー
出所:ブダニールカンタ市「年度開発計画と財政に関する法律

定期計画が策定されたことで、ブダニールカンタ市政府は中期的な開発の視点から年間計画と予算を策定し、定期計画の方針に基づいて合理的にプロジェクトの優先順位付けをすることが可能となった。しかし、市関係者は特にプロジェクトの優先順位付け、包摂的な計画策定、年間計画と定期計画とのリンク確保の分野に関し、職員・議員共にスキルが不足していると感じている。

(3) 事業管理

ブダニールカンタ市は、既述の年間計画プロセスに沿って、公共投資事業を策定している。しかしながら、同市はまだ、公共投資事業の形成、事前審査、選定に関する規則やガイドラインを策定していない。

モニタリング評価については、副市長を議長とするモニタリング・監督委員会（Monitoring and Supervision Committee）がモニタリングプロセス全体を管理し、3 名から成る管理・計画・モニタリング課が公共投資事業の進捗モニタリングを記録する業務を行う。

ブダニールカンタ市は、まだモニタリング・マニュアルを作成していない。しかしながら、モニタリング・監督委員会を以下のステップで実施した。1）モニタリングワークプランの

作成、2）標準書式を使った面談と視察、隔月で市長報告、委員会で協議、3）2 カ月に 1 回、４4 月に 1 回、年次の進捗査定会議、4）市長から利用者グループ、請負業者、顧問、スタッフを含む関係者への指示、5）市長の指示に沿った実施主体による実行。

面談に応じた市職員は、2018/2019 と 2019/2020 財政年度には、インフラ建設事業を含む全事業をモニタリングしたと回答した。また、小規模事業は数が多いためモニタリングに手間がかかったこと、モニタリング活動に合計 90 日程度かかったこと、モニタリング結果が次年度の年間計画の形成には十分に反映されなかったことも指摘した。

(4) 人事管理

ブダニールカンタ市は他の地方政府と比較し、人材採用の面で恵まれた環境にある。おそらく首都カトマンズに近い都市部のロケーションのため、人事調整で 151 のポスト全てに人員が配置されている。さらに、人員不足を補うため契約ベースの職員も多数雇用している。結果として、組織図に特定されたポスト数よりもはるかに多くの職員を抱えている（組織図は添付資料 2 を参照）。実際、市政府が採用しているモデル組織図は、ブダニールカンタ市のような大規模市のニーズとは合致していない。

市政府は O&M 調査を実施し、必要な数の職員数を査定しており、モデル組織図との差を契約職員で埋めている。バグマティ州でも PPSC が設立されたところ、市政府は公務員の採用を依頼し、契約職員と入れ替えていく予定である。

人材の需要と供給のミスマッチ　ブダニールカンタ市は地理的条件が良く、公務員の人事調整先として人気があることもあって、2019 年 9 月時点ですでに全てのポストに人員が配置されている。しかし、人手と人事管理では問題も抱えている。現在の組織構成は、連邦政府が作成したモデル組織構成に基づいているが、ブダニールカンタのような規模の大きい地方政府には適しておらず、人手が足りていない。市政府は適切な人員数と組織構成を査定するため、人材ニーズアセスメントと O&M 調査を実施する予定である。また、上述のとおり、連邦政府による人事調整においては地方政府との協議がないため、他の地方政府と同様に、配置された公務員が市政府のニーズと合致していないという問題にも直面している。その他、連邦制以前の市政府から人事調整により雇用されている公務員の配置、昇進、昇格の条件と、連邦政府から新たに調整された公務員の条件との間に混乱も生じており、人事管理が困難になっている。

技術人材の不足　ブダニールカンタ市政府には多くの公務員が調整配置されているが、技術系の人材は最小限である。必要な人材を雇用する市政府の財政力は十分であるため、PPSC を通じた早期の採用が期待される。

人材の需要と供給のミスマッチ　人事調整により配置された人員が市政府のニーズに合致していないという問題は、第 1 回、第 2 回の調査の両方において市関係者が指摘している。さらに、調整配置された人員が調整の前にも後にもほとんど何も研修を受けていないことが事態を悪化させている。

議員及び職員の研修の必要性　市政府関係者に研修の機会がほとんど与えられていないことも市政府が直面している重要な問題の一つである。市長と副市長は、連邦政府を含む複数の機関から様々な研修を提供されているが、議員や管理職にある行政官は研修をほとんど受けていない。議員に関しては特に計画策定やプロジェクトの優先順位付けが課題となっている。

(5) 立法

ブダニールカンタ市議会は70名の議員から構成される。現在までに議会が設置した委員会は、立法委員会、会計委員会の2つとなっている[72]。議会は新型コロナウイルスの影響にも関わらず、定足数を割ることなく会合を開催しており、2020年以降立法の面で顕著な進捗を見せている。制定された法律は表 7-17のとおりである。他にも市政府は約50の規則、業務手続、ガイドライン、基準、行動規範を策定している。2021年3月時点でさらに19の法令・規則等がすでに議会に提出されている。

表 7-17 ブダニールカンタ市議会により制定された法令

1. ブダニールカンタ市飲料水委員会法2021
2. ブダニールカンタ市災害リスク軽減・管理法2021
3. 財政法2020/21
4. 予算法2020/21
5. 市警察規則法2020
6. 環境・自然資源保護法2020
7. 行政手続き（規則）法2019
8. 財政法2019/20
9. 予算法2019/20
10. 組合法2018
11. 司法委員会運営法2018
12. 財政法2018/19
13. 予算法2018/19
14. 財政法2017/18
15. 予算法2017/18

出所:ブダニールカンタ市政府

立法業務の他、市議会は新型コロナウイルスへの対応として、市行政幹部に市民の健康保護のための計画の策定と実行を指示している。

立法能力の強化 市議会・政府は立法と規則・ガイドラインの制定を加速させているが、立法に関してはまだ課題に直面している。議員も職員も能力不足であるが、誰も立法に関して研修を受けていない。

(6) 司法

ブダニールカンタ市の司法委員会は、調整役である副市長と市議会により選ばれた 2 名の議員から構成され、LGOA、市の司法委員会運営手続き法、*Muluki Samhita*（一般法・民法）、調停法に従って運営されている。紛争解決に際しては事件に応じ、連邦法、市の法令が適用されている。インタビューに回答した司法委員会メンバーの一人と法律顧問は、地方政府の管轄範囲と司法権が明確になっていないことを指摘している。

司法委員会は他の関係者や組織と連携しつつ任務を行っている。市政府が雇用している法律顧問が運営を支援しつつ、司法委員会、行政部門、貧困層に法的助言を提供している。さらに 2020 年までは、法律ファシリテーターが州政府から委任派遣され、市民、特に貧困層や社会的弱者を法に関わる事柄に関して支援していた。司法委員会は各区に調停センターを設

[72] 市政府の執行部門は 9 つの委員会を設置している。5 つはセクター／テーマ別の委員会で、その他は、予算・計画委員会、歳入助言委員会、モニタリング・評価委員会である。9 つのうち、インフラ開発委員会は技術的知識の不足により、上手く機能していない。

置しており、同センターが紛争当事者間の和解を促す役目を果たし、委員会に報告している。また、CSOs、NGOs、ネパール警察、コミュニティ警備センターも司法員会の業務を支援している。

市の治安維持に関しては、ネパール警察、CDO、コミュニティ警備センターの他、コミュニティ自体も活動にあたっている。

司法委員会は効率的に紛争を処理しており、2018/19 年度は持ち込まれた 76%を解決している（表 7-18）。2019・20 年度は新型コロナウイルスの影響でペースが落ちたものの、移動司法サービスなどを通じて対応している。司法委員会によれば、紛争解決にかかった時間は調停の場合約 1.5 か月となっており、LGOA に明記された期間の半分となっている。紛争解決の需要の増加に伴い、司法委員会への予算配分は 2018/19 年度の 50 万ルピーから 2019/20 年度には 2 百万ルピーに急増している。

表 7-18　ブダニールカンタ市司法委員会の実績

	事件数	調停による解決事件数	通常司法プロセスによる解決事件数
2018/19 年度	98	53	22
2019/20 年度	89	15	31

出所：ブダニールカンタ市

司法委員会は機能しているようであるが、関係者は制度的な課題として、高齢者の保護命令など、委員会による命令を発行しても、委員会は強制権を持たないため、守られないことがあることを指摘している。

適格な調停者、設備の必要性　ブダニールカンタ市の司法委員会は支援職員、法律顧問、調停センターを擁しており、外部機関の協力もあることから、他の地方政府の司法委員会よりも組織的に発達している。しかし、司法委員会のメンバーと法務顧問によれば、適格な調停者の不足、状況確認及び証拠収集のための移動手段の不足、電子記録管理システムの不足、といった組織的課題が残っている。

委員会メンバー・調停者の能力強化　本調査の他の対象地方政府と比較し、ブダニールカンタ市の司法委員会は人材面でも恵まれているが、メンバーと法律顧問は特に、土地係争、調停スキル、聴聞スキル、事件に関する意思決定、に関して委員会メンバー及び調停者の能力強化が必要という認識であった。

委員会の決定の順守　地方政府に共通する課題であるが、ブダニールカンタ市の司法委員会の関係者も、司法委員会による命令が紛争当事者に遵守されないことを指摘している。たとえば、高齢者の保護命令を家族に発令しても守られないといったケースがある。

(7) ジェンダー平等・社会的包摂

女性・子ども・社会福祉課は、GESI に関する法律や政策、ガイドラインの策定、予算の策定と GESI に関するプログラムの計画と実施を担当している。同課には 5 人の正規職員が配置されており、欠員はいない。

ブダニールカンタ市は、障がい者および高齢者の身分証明書ガイドラインを策定しており、

児童保護政策については現在作成中である。同市では、子どもや障がい者（異なる能力を持つ人）高齢者のための基金の使途に関する規則、子どもの権利の規制、子どもの権利保護のための実施手順を今後、策定する必要がある。

2018/2019 年度の GESI に関する活動予算は 18 万ルピーだけで、82%にあたる 15 万ルピーが研修や啓発プログラムのために支出された。同年度の GESI に関する活動実績は、1) 女性グループや組織向けのリーダーシップ研修の実施、2) 女性の日や子どもの日などの祝賀行事の実施、3) 女性と子どものための啓発プログラムの実施、だった。

2019/2020 年度は、GESI 活動の予算が 1200 万ネパールルピーと大幅に増額された。しかし、新型コロナウイルス感染・拡大の影響で、支出されたのはわずか 490 万ルピーだった。主な成果は、1) GESI 関連の政策と手順の策定、2) 起業家女性のための基金、女性のための事業資金、子供のための基金の設立、3) プログラム実施における女性グループや関係機関との連携の促進、だった。インタビューした担当職員は、GESI は区レベルの開発、特に社会的包摂に関連する開発事業で主流化する必要があると指摘した。また関係者の能力が不十分なため、ジェンダーの視点での予算の編成やジェンダー監査が実施されていない。このほか、調整の欠如が理由で、連邦政府と州政府の間でプログラムが重複していることを課題として指摘した。

ブダニールカンタ市では、包摂に関する政策立案や GESI 推進のための専用ユニットの設置ができるための組織・制度の能力強化が必要である。職員についても、特に GESI に配慮した予算制度や GESI 監査の活用に関して能力強化が必要である。

ブダニールカンタ市は、副市長の議長の下に障がい者と高齢者の身分証明書配布委員会を設立した。同市では、28 のグループ、そのうちの大半は女性協同組合が GESI の分野で積極的に活動している。

(8) 市民参加

ブダニールカンタ市は、市民の市政への参加を確保するために、2018 年にユーザー委員会の設置手順と事業実施・管理の手順を策定した。今後、市の調達法とユーザーの委員会ガイドラインを策定する必要がある。市議会は、1）インフラ事業、主に道路建設の場合は事業費の 15%、 2）コミュニティまたは公共の建物建設の場合は事業費の 10%、3）女性や子どものための公園などの子ども関連プログラムのためのインフラの建設には事業費の 10%、を事業の対象となるユーザーが貢献・負担すると決定した。このほか、市民参加を一層促すため、協調融資に関する基準も策定した。

市長と主席事務官によると、ブダニールカンタ市は政策やプログラムを策定する前に、市民社会や専門家グループ、利益団体と公開討論を行ったという。また市は財務監査や公聴会、情報のウェブサイトへのアップロードを行い、市民への対応、透明性、説明責任を確保した。ただし、よい統治推進戦略と行動計画（2017 年）に規定されている、様々な委員会はまだ設置していない (表 7-19)。

表 7-19　ブダニールカンタ市の市民参加を確保するための諸委員会の現状

	委員会名	設置状況	備考
1	グッドガバナンス推進・モニタリング委員会	未設置	公共サービス提供・能力開発委員会とも呼ばれており、グ

			ッドガバナンスに関する活動を担っている。
2	公聴会実施委員会	未設置	2018 年 2 月に公開討論のため公聴会が開かれた。2021 年 1 月から 2 月にかけても実施された。
3	社会監査実施委員会	未設置	
4	苦情処理・管理実施委員会	未設置	市の関係局が苦情を受け付けている。

注：2021 年 3 月現在

7.5.3 オフィス設備

市政府は 2019 年に新たな市庁舎を建設した。それにより業務及びサービス環境は大幅に改善したが、オフィススペースは今も十分でないということである。市政府は 2020/21 年度に新庁舎の 1 フロア拡張のための予算を確保している。機材については、サービス提供に必要な車両とオートバイが不足しているということであった。

7.6 スンコシ村

7.6.1 村概要

スンコシ村は丘陵地帯に位置するシンズリ郡の 9 つの地方政府の一つであり、7 つの区から成る。5 つの旧 VDC が合併して形成された。スンコシ村に関する基礎情報は表 7-20 のとおりである。

表 7-20　スンコシ村概要

人口	21,473
面積	154.68 km^2
民族構成	チェトリ 18.8%、ブラーマン 10.9%、ジャナジャティ 47.2%、ダリット 8.6%、その他 14.5%
村議会議員数	50 名（男性 25、女性 25）
村議会の政党構成	ネパール共産党（Communist Party of Nepal）75%、ネパール会議（Nepali Congress）25%
村議会の民族構成	ジャナジャティ 47.5%、ダリット 17.5%、その他 35%
村政府職員数	正規 19 名、契約 20 名（2019 年 9 月時点）
村政府年間予算	[2019/20 年度] 371 百万ルピー [2018/19 年度] 384 百万ルピー
村政府年間歳出	[2018/19 年度] 346 百万ルピー
税収・税外収入（2018/19 年度）	[2018/19 年度] 地方税収 3.5 百万ルピー、地方税外収入 13.9 百万ルピー

出所: スンコシ村政府

7.6.2 ガバナンス機能実施の現状

スンコシ村はオンラインでの調査ができず、情報の更新ができなかったため、以下の情報は

2019 年の第 1 回調査の情報に基づいている。

(1) 開発計画

スンコシ村政府は、定期計画はまだ策定していないが、年間計画は毎年策定している。年間計画は、LGOA、NPC 作成の地方レベル計画策定ガイドライン 2018-19（モデル）、連邦政府および州政府から配布される予算ガイドラインに従って策定されている。村政府の計画ガイドラインは作成していない。

2019/20 年度の年間計画策定プロセスは村議会の副議長が中心となり、全議員と行政官により作成された。議会の各種委員会のうち予算・プログラム策定委員会が主導的な役割を果たし、その他の委員会も策定に関わった。また、NGO や開発パートナーも策定プロセスに参加している。

連邦政府と州政府の関与は非常に小さく、財政移転される予算に関しシーリングの通告とガイドラインの配布を行ったのみである。NPC の地方レベル計画策定ガイドライン（モデル）と予算ガイドラインでは、連邦政府の 5 か年計画や SDGs、GESI や市民の基本的権利に関する政府の方針と地方政府のプログラム及びプロジェクトの整合性の確保を促しているが、村政府と連邦政府及び州政府との調整は特に行われていない。村政府関係者は、村政府との協議なく村内で連邦政府や州政府のプロジェクトが実施されていると指摘している。

スンコシ村政府関係者によれば、2019/20 年の年間計画は、地方レベル計画策定ガイドラインに示されたステップとスケジュールに従って行われた。村政府はまず、各集落（Settlement）で会合を開催し、様々なグループの住民のニーズを聞き取り、プロジェクトリストを作成した。会合には 70%の住民が参加したとのことである。リストは区事務所、次に村議会の各セクター委員会で議論され、LGOA に示された基準と住民ニーズを基に優先順位付けされた。予算・計画策定委員会が統合プログラムを作成し、執行委員会の承認を経て、村議会で年間計画として前年度内に承認された。

定期計画の策定　スンコシ村政府は定期計画を策定していないため、長期的開発目標やインパクトの視点を考慮せずにプロジェクトの優先順位付けや資金配分が行われており、政治的な影響力や利害が年間計画策定における意思決定を大きく左右している。定期計画の策定は第 1 回調査時点で、村政府の年間計画策定における大きな課題の一つであった。

優先順位付けのための厳格なメカニズムの設立　住民のニーズと村政府の資金規模とのギャップが大きく、プロジェクトの優先順位付けは村政府にとって最も難しい仕事となっている。年間計画策定をより効果的に進めるためには、より厳格な優先順位付けのシステムの構築、また、関係者の計画スキルの改善が必要であることを関係者も認識している。

計画策定能力の強化　議長と副議長は、第 1 回調査の際、計画に関する関係者の能力強化の必要性を強調している。計画に関しては、議員も職員も誰も研修を受けていない。特に研修が必要な分野として関係者が挙げたものは、成果主義に基づいた計画・予算策定、包摂的な計画・予算策定、分野横断的イシューの計画への反映、モニタリング・評価であった。

計画策定プロセスにおける三層政府間の調整　村政府関係者によれば、村政府、州政府、連邦政府の調整が行われておらず、プロジェクトの重複や管轄権の逸脱などのリスクを抱えている。

(2) 予算管理

歳入

村の財源は、税収、税外収入、連邦政府からの交付金で、2019/20年度の税収は約350万ルピー、税外収入は約1390万ルピー、交付金は約2億6300万ルピーである。交付金の内訳は、均等化交付金が約9250万ルピー、条件付き交付金が約1億7050万ルピーとなっている。市が徴収している税金は、地価税、資産税、家屋賃貸税、天然資源使用税、事業税、車輛税、興行税、広告税で、税外収入としては家屋建設地図承認料、推薦料、会社登録・更新料、入札料、天然資源からの収入、罰則料金がある。天然資源からの収入は州政府と分与している。

村の歳入課（Revenue Section）が税収と税外収入を担当し、市財務法令（Municipal Financial Act）に基づき業務を行う。この法令は毎年予算編成時に発表される。

歳出

総務・会計・計画・モニタリング課が年度予算を作成する。4 月第 2 週に州政府より予算シーリングと予算編成に関するガイドラインを受け取り、財源に関する予測を踏まえて 4 月 22 日に市の予算シーリングを決定する。4 月 27 日に区に対して予算シーリングを発表する。通常 5 月の最終週に州にプロジェクトリストを提出し、年度予算を 6 月 25 日に議会に提出する。これは LGOA で定められた提出期限でもある。予算執行率は 90%で、他の自治体と比較して高い水準である。

(3) 事業管理

2021 年 3 月に実施した第 2 回調査では、新型コロナ感染のため、スンコシ村の事業管理の情報を得ることができなかった。

(4) 人事管理

人事管理に関する市政府の現状は不明であるが、第 1 回調査時点までにスンコシ村政府の前ポストは人事調整によって埋められており、村政府は各職員の TOR も作成していた。スンコシ村政府の組織図は添付資料 3 を参照されたい。

人材の需要と供給の不一致　村政府関係者によれば、カトマンズに近いこと、村政府が進歩的であることから人事調整において希望者が多く、他の地方政府よりも調整のペースが速かった。しかし、他の地方政府同様に、人事調整により配置された公務員と村政府の必要とする人材が合致しないケースがあった。また、連邦政府により決められたポストも村政府のニーズと合っていない。しかし、PCSA と PCSA が制定されるまで O&M 調査の実施はできないということであった。

研修機会の少なさ　第 1 回調査時点では、議長と副議長がオリエンテーションや司法行政についての研修を受けているものの、他の議員や行政官には、連邦政府や州政府から研修の機会は提供されていなかった。関係者からは、特に研修が必要な分野として、計画策定・プロジェクト選定、司法行政、立法手続きが挙げられた。

(5) 立法

スンコシ村議会は50名の議員から構成される。議会及び市政府行政部門が設立した委員会は

5つのセクター／テーマ別委員会を設立しており、いずれの委員会も定期的に会合を開催している。

第1回調査と村政府のウェブサイトの情報に基づき、表 7-21にスンコシ村政府が制定した法を整理した。ウェブサイトの情報は最新でない可能性があることに留意されたい。

表 7-21　スンコシ村議会により制定された法令

1. 組織登録法2020	8. 予算法2019/20
2. 財政法2020/21	9. 財政法2018/19
3. 予算法2020/21	10. 予算法2018/19
4. 村警察法2019	11. 財政法2017/18
5. 保健。衛生法2019	12. 予算法2017/18
6. 村政府農業ビジネス促進法2019	13. 組合法
7. 財政法2019/20	14. 組織登録証明書法
	15. 高齢市民法

出所: スンコシ村政府、スンコシ村ウェブサイト（https://sunkoshimunsindhuli.gov.np/act-law-directives）

第 1 回の調査では、スンコシ村議会と行政幹部による法令や規則の制定は、連邦政府が作成したモデル法令やモデル規則を村に適用するよう修正しなければならない場合にのみ行われており、それ以外は連邦法に従っていた。モデル法令やモデル規則の修正にあたっては、外部の専門家や村民と協議を行っていた。副議長によれば、この協議プロセスのために、法令制定後に市民から苦情を受けることはないとのことであった。

さらなる法令・規則の制定　第 1 回調査時の村政府の算定では、制定が必要な法令・規則は 25 あり、うち共管分野については 15 であった。

議員のマインドセットの変革　議長は、第 1 回調査時、議会の最大の課題は議員のマインドセットを変え、連邦制下での地方政府としての責任を理解させることであると強調していた。議員の側では、直面する具体的課題として、連邦制の内部化、成果主義に基づいた計画策定、予算策定、プロジェクトの優先順位付け、司法業務の強化、が挙げられた。

(6) 司法

司法委員会は調整役である副議長、村議会により選定された議員 2 名から構成され、LGOA、*Muluki Samhita*（一般法・民法）、調停法に従って運営されている。紛争の解決には、事件に関連する連邦法や村政府の法令を適用している。

司法委員会は区レベルに調停センターを設置しており、業務においてはそれらの調停センターの他、CSOs/NGOs、ネパール警察、CDO、コミュニティ警備センターと協力している。村政府は法律顧問を雇用していないが、州政府から委任派遣されている支援スタッフが委員会の運営を支援している。村の治安維持については、ネパール警察、CDO の他、コミュニティ自身が活動している。

第 1 回調査時点では司法委員会は活発に活動しており、高い需要に応えていた。2018/19 年度には司法委員会に 51 の事件が持ち込まれ、35 を調停にて、16 を通常の司法プロセスを通じて解決した。関係者によれば、紛争解決の平均所要時間は、調停で 1 か月、司法プロセスの場合 2 か月程度であり、いずれも LGOA に規定された期限より短くなっている。村政府は需要の増加を踏まえ、司法委員会の予算を 2018/19 年度の 10 万ルピーから 2019/20 年度には 20

万ルピーに倍増させている。

紛争解決プロセスの明確化　司法委員会の調整役である副議長と委員会メンバーによれば、法律上、紛争解決プロセスが明確になっていないとのことである。

法の知識と調停スキルの強化　第 1 回調査時のインタビューに回答した村政府関係者によれば、司法委員会の調整役とメンバー、区レベルに配置された調停役、州政府により派遣されている支援スタッフの全員について、法の知識と調停スキルを強化する必要があるとのことであった。連邦政府による専門家を通じた技術支援が望まれている。

(7) ジェンダー平等・社会的包摂

スンコシ村の女性・子供・社会開発ユニットは、GESI プログラムの策定をはじめ、事業の策定や実施を担当している。このユニットの担当者は 1 人だけである。地方政府運営法（2017 年）の 83 条項では、地方政府（市）は組織構造について組織・管理調査を実施する必要があると規定しているが、スンコシ村は未実施である。したがって、市の各ユニットや課に必要な職員数を決めていない。

2018/2019 年度の GESI の予算は約 400 万ルピーであり、予算のほぼ 100%が執行された。スンコシ村は 2018/2019 年度に、女性と子どもに関する開発政策や子どもの保護政策、高齢者法を策定した。現在、障がい者関連の政策と法律は作成中である。GESI 活動の主要な成果は、1）女性の自営業の増加、2）高齢者委員会の設立と福祉活動の実施、3）不可触民（ダリット）の人々の能力の向上、が挙げられた。GESI 関連の予算執行率は非常に高かったが、市はインフラやその他の社会セクターよりも GESI を優先しなかったため、GESI 活動を実施するには不十分だった。したがって、GESI プログラムを着実に実施するには資金が不足している。ジェンダーに配慮した予算も、スンコシ村の予算にはまだ適用されていない。スンコシ村は、特に女性と障がい者（異なる能力を持つ人々）向けの雇用機会創出が課題である。このほか、重度障がい者の市政への動員と管理についても課題となっている。

(8) 市民参加

スンコシ村では、連邦政府の調達法を運用している。今後、地域の枠組みでの事業ユーザーの委員会の参加を促す法律と政策を策定する必要がある。市の政策と計画、市政に市民を参加させるため、スンコシ村は市民社会や専門家グループ、利益団体と公開討論を行っている。また、財務監査や公開監査、社会監査を実施した。一方で、市民の参加を一層確保するための、さまざまな委員会は公聴会実施委員会を除いてまだ設置されていない（表 7-22）。

表 7-22　スンコシ村の市民参加を確保するための諸委員会の現状

	委員会名	設置状況	備考
1	グッドガバナンス推進・モニタリング委員会	未設置	
2	公聴会実施委員会	設置済み	2019 年 6 月 15 日、2018 年 2 月、公開討論のため設置された。
3	社会監査実施委員会	未設置	
4	苦情処理・管理実施委員会	未設置	苦情は、市長や副市長、主席事務官、また司法委員会によ

	って取り扱われている。未解決、保留の苦情はない。

注：2019 年 9 月現在

7.6.3 オフィス設備

第 1 回調査の情報では、スンコシ村政府のオフィスは、村政府の機能に比して非常に小さい。司法委員会の業務は特に影響を受けており、調停や司法手続きのスペースがない。機材の面では、幾分の不足はあるが、2019/20 年度にオートバイやコンピューターの購入のための予算が確保されている。

8　新型コロナ感染の影響と政府の対策

8.1 社会経済に対する新型コロナ感染の影響

8.1.1 新型コロナ感染のトレンド

2020 年 1 月 23 日、ネパール最初の新型コロナ（Covid-19）感染事例が報告された[73]。世界初の新型コロナ感染者が報告された中国湖北省武漢市から 2019 年 12 月に帰国したネパール人であった。

それ以来、多くの国々と同様に、ネパールも新型コロナ感染の拡大と縮小を繰り返し経験しつつ、今日に至っている。　ネパールの新規新型コロナ感染者数は 2020 年 8 月から急速に拡大し、2020 年 10 月 21 日に最大 5,743 人まで増加した。このピーク後、2021 年 3 月まで一日当たり新規感染者数は減少し続けたが、2021 年 4 月に入り再び増加しはじめた[74]。

ネパールの新型コロナ感染のトレンドを近隣国インド、バングラデシュ、パキスタンと比較すると、ネパールの新型コロナ感染の幾つかの特徴が浮かび上がる（図 8-1）。

第 1 に、ネパールの新型コロナ感染は、およそ一か月程度のラグがあるものの、インドの新型コロナ感染パターンと類似している。これは、バングラデシュとパキスタンの新型コロナ感染トレンドとネパールの類似性が低いことと対照的である。ネパールとインドの感染傾向の類似性は、ネパール人出稼ぎ労働者のおよそ三分の一がインドで働いていることと関係があるかもしれない[75]。

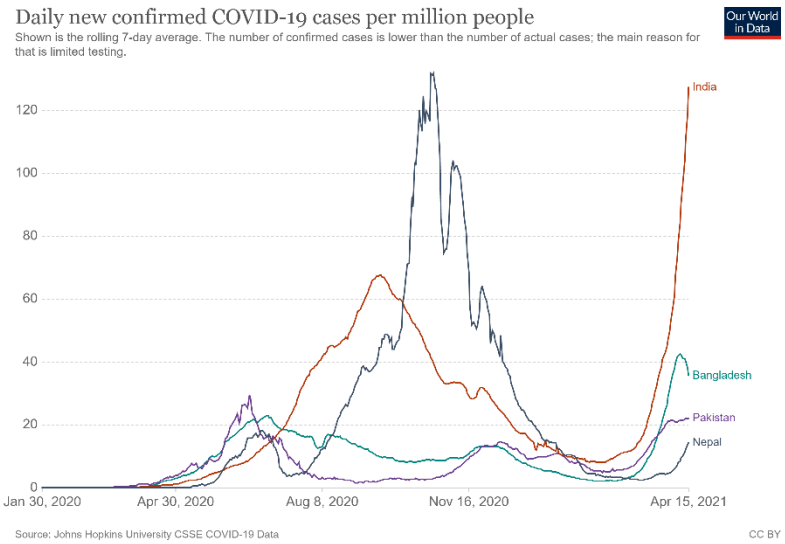


図 8-1　日ごとコロナ感染者数（人口百万人あたり）

第 2 に、ネパールの百万人当たり新規新型コロナ感染数は、2020 年 10 月から 2021 年 1 月にかけて、近隣 4 カ国の中で最大を記録した。この数字は、ネパールのこの時期の新型コロナ感染の深刻さを示唆している。

最後に、2021 年 3 月後半から、百万人当たり新規新型コロナ感染者数は、近隣 4 カ国すべて再び急増する傾向にある。2021 年 4 月 15 日現在、ネパールの百万人当たり新規新型コロナ感染者数は他国よりも相対的に低い。しかしながら近隣国、特にインドでの感染者数が急増

[73] Ministry of Health and Population (2020).
[74] Our World in Data (OWID) Covid-19 Dataset (April 16, 2021).
[75] Figure 42, Sharma, et.al. (2014).

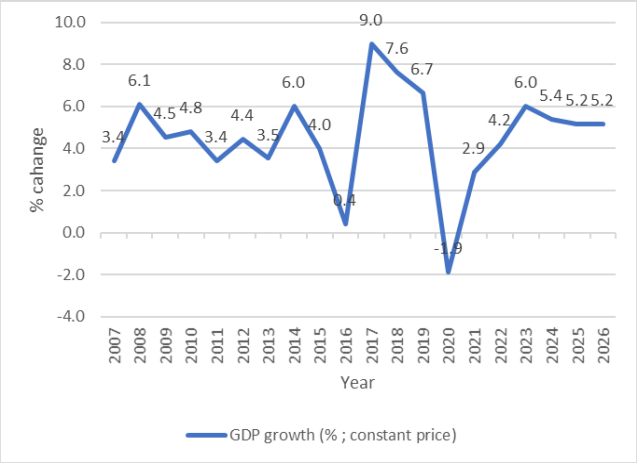
中であり、過去に 1-2 カ月遅れてネパールで感染が急増したことから、憂慮すべき状況にある。

8.1.2 新型コロナ感染の経済･社会･財政への影響

(1) 経済

経済成長

多くの国々と同様に、ネパール経済も 2020 年の新型コロナ感染大流行によって深刻な影響を受けている。2021 年 4 月に国際通貨基金が発表した世界経済見通し（World Economic Outlook）によると、ネパールの実質 GDP 成長率は、2019 年の 6.7%から 2020 年のマイナス 1.9%に急落した（図 8-2）。



Source: IMF (2021). World Economic Outlook database, April.

図 8-2　ネパールの実質経済成長率 2007-2026

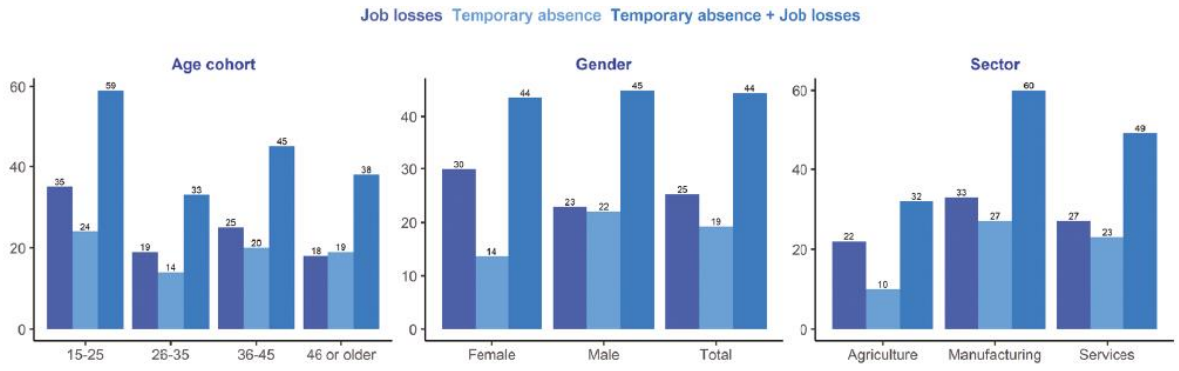
ネパールでは 2015 年 4 月の大地震のため実質 GDP 成長率が 0.4%に低下したが、新型コロナ感染の経済成長に対する悪影響のほうがさらに大きい点は、覚えておく必要がある。

国際通貨基金は、2021 年には、ネパールの実質 GDP 成長率は 2.9%に回復すると予測している。しかしながら、2022 年から 2026 年の実質 GDP 成長率が 5－6%程度であることから、新型コロナ感染大流行前の 2017―2019 年の力強い経済成長期と比較すると、高くはないといえる。

職と雇用

世界銀行の新型コロナ禍モニタリング調査で、新型コロナ感染大流行は、ネパールの経済活動人口（economically active population）の人々から多くの職と雇用を奪う結果になった（図 8-3）[76]。

[76] Figure 10, World Bank (2021). この世界銀行のこの調査では、経済活動人口（economically active population）を以下のように定義している。現在の労働市場参加者（報酬を得る仕事をしているか調査直近 7 日間に失業中の労働者）、または 2020 年に雇用されたことがある労働者。



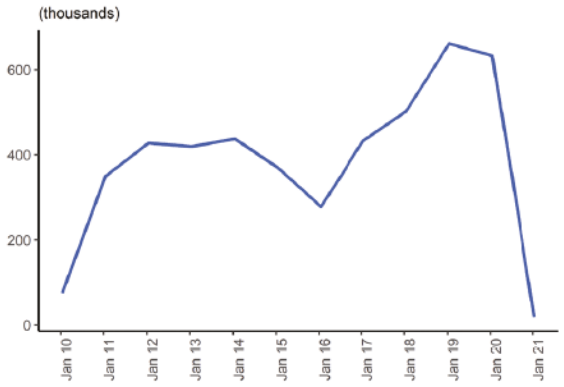
Source: World Bank's Random Digital Dialing Survey.

図 8-3　有効雇用の減少（経済活動人口に占める減少の割合）2020 年

第 1 に、新型コロナ感染のため、15 - 25 歳の労働者の 35%が失職したか一時休職する結果になった。労働者の年齢層が上がるにつれて悪影響は弱まる傾向にあるが、46 歳以上の労働者の 18%が職を失ってしまった。第 2 に、新型コロナ感染のため、男性労働者（23%）よりも女性労働者（30%）がより高い割合で失職する結果になった。最後に、失職か一時休職に追い込まれた労働人口の割合は製造業が 60%で最も高く、次にサービス業が 49%、農業が 32%となっている[77]。

ネパールの観光業は新型コロナ感染におそらく最大の影響を受けたセクターといって過言はない。海外からネパールを訪れた観光客数は 2020 年に壊滅的に急減してしまい、2021 年 4 月時点でも極度に少ない状況が続いている（図 8-4）。

観光業及び関連する宿泊業、飲食業、運輸業などの回復は、ネパールと世界が新型コロナ感染をどの程度抑えられるかにかかっている状況にある。



Sources: DoT, DoFE, and World Bank staff calculations.
Note: Data are for the first six months of FY.

Source: World Bank (2021),

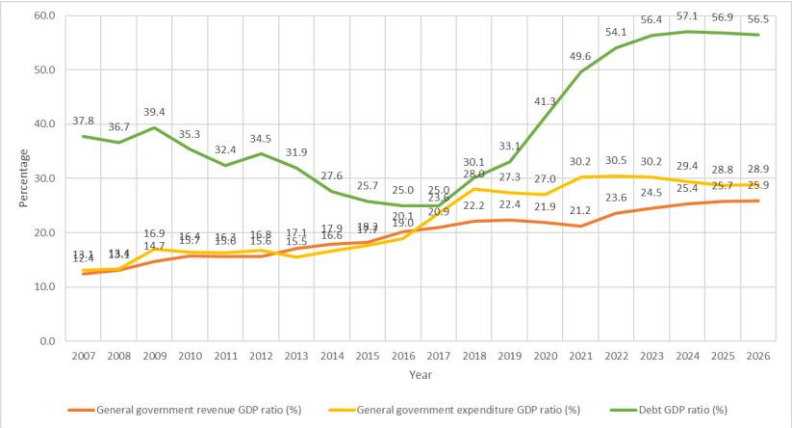
図 8-4　国際観光客のネパール到着者数

(2) 財政

新型コロナ感染は 2020 年の政府歳入、とりわけ税収の低下を誘発した。2020 年に、ネパール政府の歳入が GDP に占める割合が 22.4%から 21.9%に低下した（図 8-5）。この原因は、2020 年の貿易制限、サプライチェーンの混乱、需要の低下などによって貿易関連税、付加価値税、物品税（excise tax）などの税収が低減したためである[78]。歳入 - GDP 比率は 2021 年にさらに低下するが、2022 年から再び増加基調になると予測されている。

[77] World Bank (2021).
[78] World Bank (2021).

新型コロナ感染による政府歳入の減少に対処するため、政府は 2020 年に資本支出を引き締めて財政赤字を抑える一方で、新型コロナ感染を抑えるための保健医療分野の経常支出を増加させた。この結果、歳出 - GDP 比率が 2019 年の 27.3%から 2020 年には 27%とわずかに低下した。政府の歳出は、2021 年から 2023 年にかけて 30%程度に増加すると予測されている。



出所: IMF (2021). World Economic Outlook database, April.

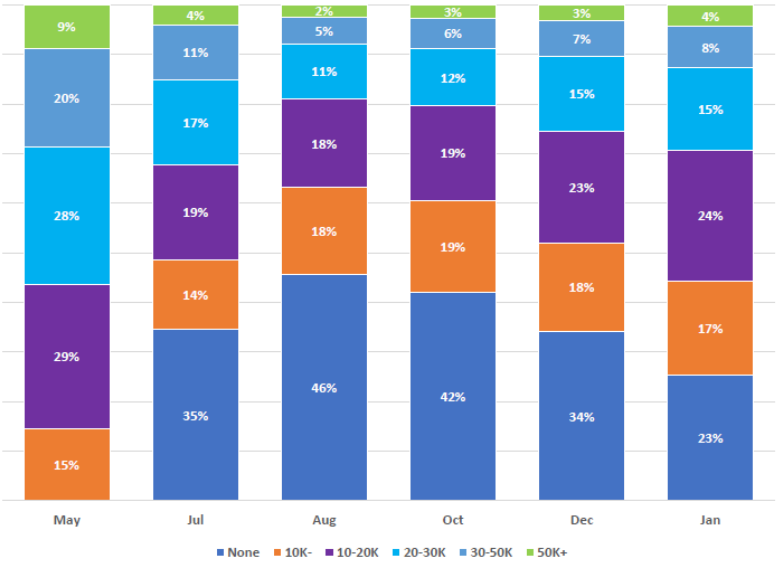
図 8-5　政府の歳入・歳出・債務のトレンド

新型コロナ感染は、ネパール政府の公的債務の最近の増加傾向をさらに加速させている。新型コロナ感染以前の 2016 年には債務 - GDP 比率が 25%であったものが、2019 年に 33%に増加していた。新型コロナ感染後、同比率が 2020 年に 41%に増加し、2021 年にはさらに 50%まで増加すると予測されている。しかしながら、2020 年 4 月の国際通貨基金と世界銀行による債務持続可能性分析（debt sustainability analysis: DSA）によると、ネパールの債務リスクはまだ低い水準にとどまっているとされている[79]。

(3) 社会

所得貧困

新型コロナ感染が所得貧困度や不平等度に与えたインパクトを正確に計測するためには、大規模な家計調査が必要であり、ネパールではこうした家計調査がまだ実施されていない。しかしながら、ネパールでは育児世帯を対象とする社会経済調査である子供家族追跡調査（Child and Family Tracker）が 2020 年 5 月から毎月実施されていることから、所得貧困度のおよその傾向をつかむこ



出所: UNICEF (2021). Child and Family Tracker. January.

図 8-6　育児世帯の所得　2020 年 5 月 - 2021 年 1 月

[79] IMF (2020).

とができる[80]。

図 8-6 は、育児世帯を所得水準によって以下の 6 グループに分け、各グループに属する世帯の割合を示している。（1）所得なし、（2）10K ルピー以下、（3）10-20K ルピー、（4）20-30K ルピー、（5）30-50K ルピー、（6）50K ルピー以上。このなかで、第 1 と第 2 グループが、所得貧困リスクが極めて高いグループ（＝所得貧困グループ）とされる。

この調査から、2020 年 5 月には所得貧困グループの割合が 15%だったものが、2020 年 7 月には 49%に急増したことが明らかになった。この原因は 5 月後半から新型コロナ感染対策として政府が採ったロックダウン措置による影響とされている。2020 年 8 月には、この所得貧困グループの割合がさらに 64%まで上昇した。しかしながら 8 月以降、政府がロックダウン措置を徐々に緩和したため、所得貧困グループの割合は 10 月に 61%、12 月に 52%、2021 年 1 月には 40%まで次第に低下した。このように回復の兆しが見られるものの、2020 年 5 月に 15%だった所得貧困グループの割合は、2021 年 1 月で 40%に高止まりしている状況にある。

教育

新型コロナ感染は、子供の学習場所と学習方法に大きな影響を与えてきている。上述の UNICEF の子供家族追跡調査によると、2020 年 10 月には調査対象世帯の 70%が、子供は「在宅学習（home schooling）」していると回答した（図 8-7）。

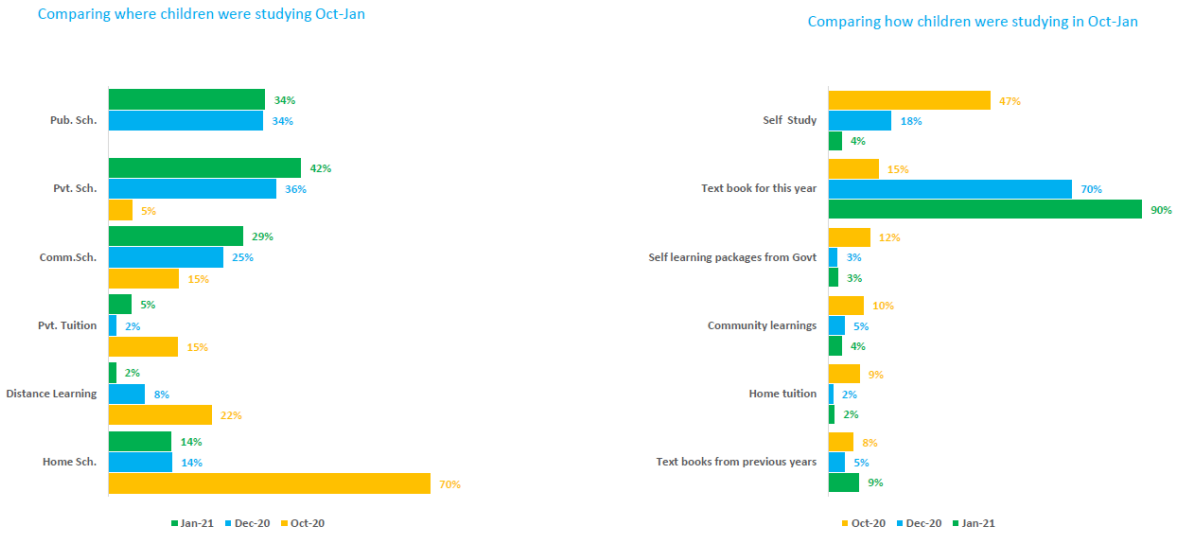


図 8-7　子供はどこで、どのように学ぶのか：2020 年 10 月 - 2021 年 1 月

しかしながら、その後新型コロナ感染者数が減少し学校での学習への信頼感が回復したことから、在宅学習の割合が大きく低下し 2020 年 10 月と 2021 年 1 月にはいずれも 14%であった。第 2 に、学習方法に関する質問に対して、2020 年 10 月調査では、育児世帯の 15%が、子供は「今期の教科書（textbooks for this year）」を使って学習していると回答したが、この割合は 2020 年 12 月に 70%、2021 年 1 月には 90%に急増した。これと対照的に、子供は「自習（self-study）」していると回答した世帯は 2020 年 10 月に 47%であったが、2021 年 1 月には 4%に大きく減少した。また、2021 年 1 月調査では、子供が学校で学習することに対する

[80] UNICEF (2021).

育児世帯の信頼感が大きく改善した。2020 年 10 月には育児世帯のわずか 49%が学校での学習を信頼できると回答したのに対して、2020 年 12 月には 70%、2021 年 1 月には 80%に大きく増加した。

栄養

新型コロナ感染は、所得貧困グループの食糧の入手可能性に対して最も深刻な影響を与えてきている。上述の子供家族調査によると、2020 年 10 月の調査で、所得貧困グループの 51%が家族に十分な食糧を提供できないと回答した（図 8-8）。

しかしながら、2020 年 10 月から 2021 年 1 月の同調査を比較すると、すべての所得グループで食糧不足が改善していることがわかる。2020 年 12 月には食糧不足と回答した所得貧困グループの割合が 33%に低下し、2021 年 1 月にはさらに 28%に低下した。食糧不足の世帯の減少は、所得が高いグループでも同様に低下した（図 8-8）。

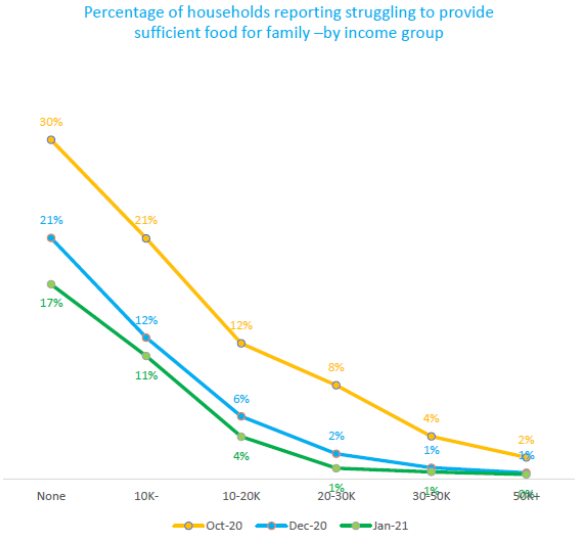


図 8-8　所得グループ別の食糧不足

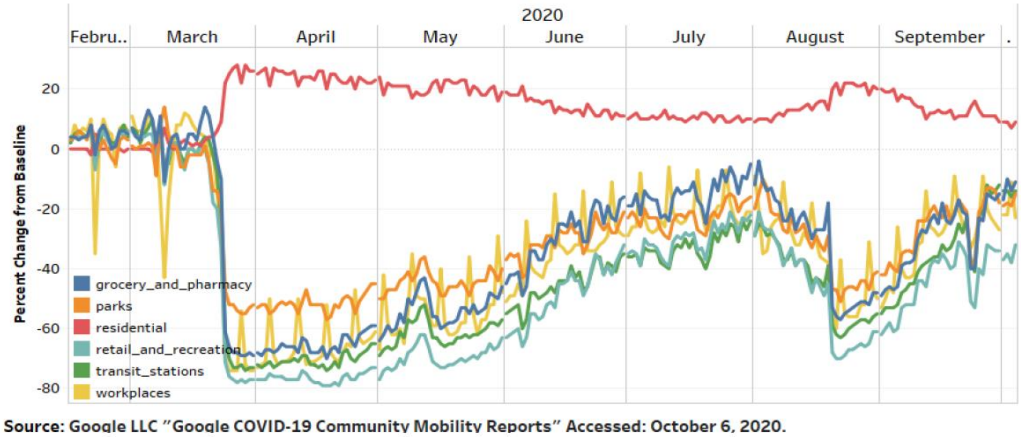
8.2 新型コロナ感染に対する連邦政府の対策

8.2.1 連邦政府の新型コロナ感染対策

ネパール政府は 2020 年 3 月 13 日に最初の新型コロナ感染予防措置を公表した。これらの措置は、（1）外国人入国ビザ発給停止、（2）ネパール到着時の PCR 検査結果書類の提出、（3）ネパール到着後 2 週間の自主隔離、などを含む。政府がこの措置を発表した日の新型コロナ感染者数がわずか 1 名であったことから、この措置は新型コロナ感染の予防を意図したものであった[81]。

この措置に続いて、政府は 2020 年 3 月 24 日に全国的なロックダウン措置をとった。この措置によって、政府は国内移動の厳重な規制を発令した。この結果、ネパール国内の人々の移動が劇的に減少した（図 8-9）。

[81] Covid-19 database in Our World in Data (OWID), Oxford University.



出所: Figure 1, Uematsu, Katwal and Maharajan (2020).

図 8-9　2020 年ネパールの人々の移動パターンの変化

8.2.2 新型コロナ感染対策の国際比較

図 8-10 は、ネパールを含む近隣四カ国の新型コロナ感染対策の厳格性指標（stringency index）の推移を示している。この指標は、政府の 9 分野の政策対応指標を 0 から 100（最も厳格）の尺度で表現し合成した複合指標である。

この厳格性指標の国際比較から、いくつかの点が観察できる。

第 1 に、ネパール政府による 2020 年 3 月の最初の新型コロナ感染対策は、インド、パキスタン、バングラデシュ政府の対策措置と同時期に開始された。これら 4 カ国は 3 月から 4 月にかけて、非常に厳格な新型コロナ感染対策措置を維持した。

第 2 に、ネパール政府は 2020 年 10 月まで、カトマンズ盆地一体のロックダウンを含む厳格な新型コロナ感染措置を継続した。この時期、インドとバングラデシュ政府はネパール政府と同様に厳格な新型コロナ感染対策措置を継続したが、パキスタン政府は 5 月から段階的に措置を緩和した。

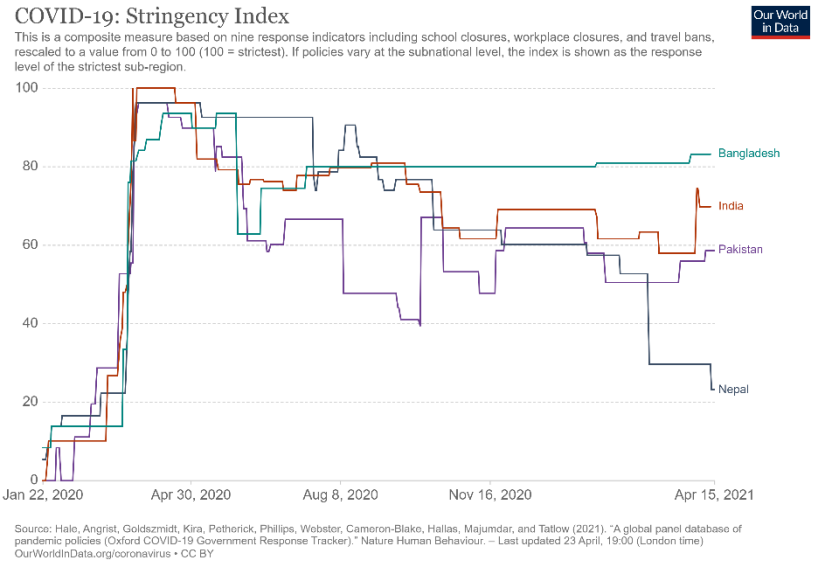


図 8-10　ネパールと近隣諸国の Covid-19 厳格性指標

最後に、2020 年 10 月から新型コロナ感染が収束しはじめたため、ネパール政府はこの頃から近隣諸国よりも早いスピードで新型コロナ感染対策措置を緩和した（図 8-10）。これら緩和措置には、2020 年 10 月のヒマラ

ヤ山脈のトレッキングや山登りの再開や、12 月のカトマンズ盆地の学校再開、観光客の到着ビザ発給の再開、映画館の再開などが含まれる。

8.2.3 新型コロナ感染の影響を受けた人や企業への支援策

医療分野での新型コロナ感染対策措置に加えて、政府は新型コロナ感染やロックダウンなどの新型コロナ感染対策の影響を受けた人々や企業に対して、支援対策を開始した。2021 年度政府予算では、以下のような支援対策に対してかなりの予算を配分した。（１）救済雇用プログラム（work for relief program)、（２）低金利融資、（３）電気料金値下げ、（４）借換えプログラム、（５）保険延長、（６）出稼ぎ労働者支援、（７）社会保障税免除、（８）国内航空料金割引。これらの対策の詳細を表 8-1 にまとめた。

表 8-1　新型コロナ感染で影響を受けた人々や企業に対する支援策

政策領域	推定費用	概要
1) 救済のための仕事プログラム	NR 3,000 百万	目的：新型コロナ感染で影響を受けたインフォーマルセクター労働者に対して救済支援をおこなう • 三層政府のインフラ建設に参加する意思がある労働者に賃金を支払う • インフラ建設に参加する労働者の日給の 25%相当の食糧を非労働者に提供する
2) 低金利融資	NR 14,000 百万	目的：新型コロナ感染で影響を受けた観光セクターの中小企業に対する資金支援を提供する • NR 50,000 百万の基金を設立し、ビジネス経費と給与支払いのため利子率 5%で融資する
3) 電気料金割引	NR 8,000 百万	目的：個人と企業向けに電力料金を割り引く • 電力消費 1 カ月 150 単位以下の個人の電力料金を 25%割引 • 電力消費一カ月 250 単位以下の個人の電力料金を 15%割引 • 電力消費一カ月 10 単位以下の個人の電力料金を免除 • ロックダウン期の企業の電力料金を 50%割引
4) 借換えサービス Refinancing facility	NR 20,000 百万	目的：新型コロナ感染の影響を受けた企業に対して中央銀行が借換えサービスを提供する • NR 100,000 百万まで利子率 5%で借換え • 新型コロナ感染で影響を受けた農業、家内工業、中小企業、ホテル、観光セクター
5) 保険延長	情報なし	目的： ロックダウン終了まで新型コロナ感染で影響を受けた企業や運輸業者の保険期間を延長する
6) 海外労働者支援	情報なし	目的：海外で働くネパール人労働者で仕事を失った、ビザが失効した、あるいは健康リスクを抱える労働者の帰国を支援する
7) 社会保障税免除	NR 1,500 百万	目的：ロックダウン期間中の労働者や企業の社会保障税支払いを免除する • ロックダウン期間中、労働者の社会保障基金への支払い分を政府が代わって支払う
8) 国内航空割引	NR 1,500 百万	目的：駐車料金、航空ライセンス更新費、航空資格認定費、航空燃料税を割引する

出所: Box 1, World Bank (2021). Box 1 の元情報は財務省の予算教書演説（2020 年 5 月 28 日）

8.3.4 新型コロナ感染予防接種

ネパール政府は 2021 年 2 月に、新型コロナ感染予防接種プログラムを開始した。それ以来、新型コロナ予防接種を少なくとも 1 回受けた人の数が、2021 年 4 月 15 日時点で全人口の 6.5%まで増加した（図 8-11）。近隣 4 カ国を比較すると、ネパールの予防接種を少なくとも 1 回受けた人口数が全人口に占める割合は、バングラデシュとパキスタンよりも高く、ワクチンを国内で生産するインドより少し低い状況である。

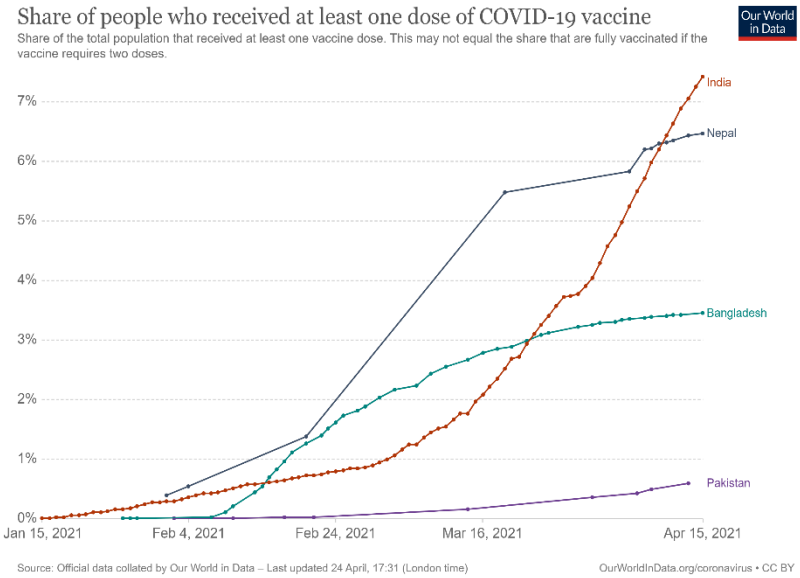


図 8-11　コロナ感染予防接種を最低 1 回受けた人口が総人口に占める割合（%）

しかしながら、2021 年 4 月半ば時点で、新型コロナワクチンの供給不足が深刻な問題となっている。ネパールは大部分のワクチンをインドから輸入しているが、インドの新型コロナ感染者数が急増しワクチン接種を加速させる必要があるため、ネパールでは供給不足に陥っている状況にある。

8.3 州レベルでの新型コロナ感染の影響と対策

8.3.1 第 1 州

(1) 第 1 州の新型コロナ感染状況

第 1 州の新型コロナ感染者数は、2021 年 4 月 20 日時点で累計 31,158 人に達した（表 8-2）。これはネパール全国の累積感染者数のおよそ 11%を占め、全国 7 州のうち 2 番目に高い感染者数である。また感染者数に占める死亡者数の割合を示す感染者死亡率（Case fatality rate: CFR）は 1.55%で、全国平均 1.08%を大きく上回り、バグマティ州に次いで高い感染死亡率を記録している（図 8-12）。第 1 州の新型コロナ感染経路は、外部から持ち込まれた感染と直接関係せず経路が明確なクラスター感染がほとんどであり、時間、場所、感染方法に関連付けられる症例である。第 1 州南部のインド国境を越えて多くの人々が移動することから、この移動が第 1 州の高い累積感染者数を説明する一つの要因かもしれない。

表 8-2　州ごとの新型コロナ感染者数・死亡者数・感染経路（2021 年 4 月 20 日時点）

州	累積新型コロナ感染者数	全国累積感染者数に占める割合（%）	全国累積死亡者数	感染経路	直近 14 日間の累積感染者数	直近 14 日間の累積死亡者数

1	31,158	10.9	482	クラスター感染 Cluster of cases*	438	0
2	21,521	7.5	269	クラスター感染	560	3
バグマティ	157,381	55.0	1,451	クラスター感染	3,975	23
ガンダキ	20,727	7.2	339	クラスター感染	671	5
5	32,924	11.5	421	クラスター感染	1,536	12
カルナリ	6,757	2.4	39	クラスター感染	173	1
スドゥパシュチム	15,432	5.4	90	クラスター感染	337	3
合計	285,900	100.0	3,091	クラスター感染	7,690	47

*** 直近 14 日間の感染者は、大多数が外部から持ち込まれた感染と直接関係せず経路が明確なクラスター感染がほとんどであり、時間、場所、感染方法に関連付けられる症例である。報告されていない症例も多くあると想定される。クラスター接触を避ければ感染リスクは低い。**
出所：**WHO (2021). *Nepal Situation Update #53 Coronavirus Disease 2019.* Reporting Date: 13-19 April 2021.**

(2) 第 1 州の州政府の対応

第 1 州の州政府は、2020 年 3 月 12 日に 23 項目からなる新型コロナ感染対策行動計画を発表した。また、同州政府は新型コロナ感染から州民の安全を守るために 250 百万ルピーの公共保護基金（Public protection fund）を設立し、援助組織や NGO から対策資金を募った。

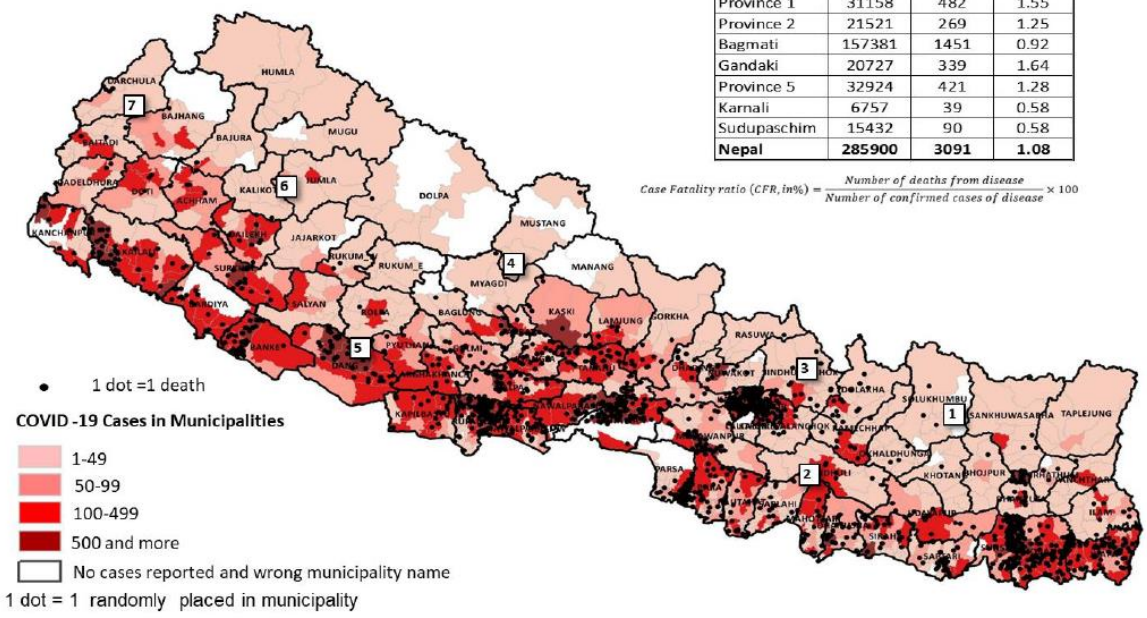
第 1 州では、スイス政府が新型コロナ感染対策に向けた支援を州政府に提供した。また、中国チベット州が新型コロナ感染者の治療のため 100 百万ルピーに相当する医療機器を提供した。

また新型コロナ感染が始まってから、連邦・州・地方政府は公衆衛生インフラを拡大し、新型コロナ感染者への医療サービスのニーズ増加に対処するための措置をとった。

第 1 州では、コシ病院に新型コロナ感染治療センターを開設し、隔離センター、検疫センター、集中治療（ICU）病床、人工呼吸器（Ventilator）、治療センターなど施設を整備した。2021 年 2 月時点で、4,354 の一般病床、380 の集中治療病床、174 の人口呼吸器が整備されている（表８－３）。全国 7 州を比較すると、第 1 州の一般病床、集中治療病床、人工呼吸器の数は、バグマティ州に次いで 2 番目に高い。PCR 検査施設数は、新型コロナ感染前には全国で一か所しかなかったが、2021 年 2 月時点では、全国 83 箇所に設置されている。

Province	Total Cases	Total Death	CFR%
Province 1	31158	482	1.55
Province 2	21521	269	1.25
Bagmati	157381	1451	0.92
Gandaki	20727	339	1.64
Province 5	32924	421	1.28
Karnali	6757	39	0.58
Sudupaschim	15432	90	0.58
Nepal	**285900**	**3091**	**1.08**

$$\text{Case Fatality ratio (CFR, in\%)} = \frac{\text{Number of deaths from disease}}{\text{Number of confirmed cases of disease}} \times 100$$



The boundaries shown used in the maps in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the World Health Organization concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

出所: WHO (2021). *Nepal Situation Update #53 Coronavirus Disease 2019.* Reporting Date: 13-19 April 2021

図 8-12　ネパールの累積コロナ感染者数

8.3.2 バグマティ州

(1) バグマティ州の新型コロナ感染状況

バグマティ州は全国 7 州のなかで新型コロナ感染の影響を最も深刻に受けている州である。2021 年 4 月 21 日時点で、バグマティ州の累積新型コロナ感染者数は 157,381 にのぼり、全国の感染者数の 55%を占めている（表 8-2）。また、バグマティ州の新型コロナ感染による累積死亡者数は 1,451 で全国の 47%にのぼる。しかしながら、バグマティ州の新型コロナ感染者死亡率（CFR）は 0.92%で、全国平均の 1.08%を少し下回っている（図 8-12）。この要因としては、他州に比べてカトマンズ地域では公衆衛生インフラへのアクセスが比較的容易であることが関係しているかもしれない。

バグマティ州の新型コロナ感染経路は、第 1 州と同様に経路が明確なクラスター感染が多くを占めている。カトマンズ盆地の高い人口密度および空路・陸路による人々の移動の多さなどが、バグマティ州の高い累積新型コロナ感染者数の説明要因であるかもしれない。

(2) バグマティ州政府の対応

バグマティ州は、2020 年 3 月 20 日にネパール政府による全国規模のロックダウン措置を開始した。このロックダウン措置は、2020 年 6 月 15 日にネパール政府が緩和措置を発表するまで継続された。このロックダウン措置により新型コロナ感染者数が一時的に減少したが、バグマティ州ではカトマンズ盆地を中心に新型コロナ感染の第 2 波が始まった。このため、ネパール政府は、8 月 24 日から 9 月 17 日にかけてカトマンズ地域で第 1 回より厳しいロック

ダウン措置を布いた。この措置が効果を上げ、2020 年 12 月にカトマンズ地域で学校を再開できるまで状況が改善した。

上記 2 回のロックダウン措置に加えて、バグマティ州政府は新型コロナ感染の影響を緩和する公衆衛生措置を取った。同政府は、444 百万ルピーの州基金を設立し、地方政府に対して新型コロナ感染対策となる公衆衛生サービスを強化するための財政支援を実施した。これにより、バグマティ州では、新型コロナ感染前と比較して、公衆衛生インフラの一般病床（65%）、集中治療病床（32%）、人工呼吸器（33%）などが強化された（表 8-3）。また、同州では PCR 検査施設がブクタプール、デュリケル、ヘタウダ、シンズリ、トリシュリなどに新設され、2021 年２月時点で 43 箇所に設置されている。

表 8-3　州ごとの新型コロナ対策に向けた公衆衛生インフラ整備

	新型コロナ感染前				新型コロナ感染後 (2021 年 2 月)			
州	一般病床数	集中治療病床数	人口呼吸器数	PCR 検査施設数	一般病床数	集中治療病床数	人口呼吸器数	PCR 検査施設数
1	4,048	344	164		4,354	380	174	
2	1,910	45	21		2,134	64	36	
バグマティ	3,209	421	139		5,314	556	255	
ガンダキ	2,735	183	57		3,023	232	68	
5	912	70	13		1,787	83	27	
カルナリ	986	50	24		1,127	117	39	
スドゥパシュチム	1,096	35	24		1,198	54	35	
合計	14,896	1,148	442	1 (1)	18,917	1,154	475	83(2)

注: (1) Sukraraj 熱帯病院に 6 人の検査技師. (2) 地方政府の PCR 検査施設を含む。 検査施設 5 箇所、110 人の検査技師、Sukraraj 熱帯病院.
出所：HEOC, MoHP

(3) その他の新型コロナ感染の影響

新型コロナ感染は、州・地方政府の通常業務にも顕著な影響を及ぼしてきている。たとえば、バグマティ州では、2020 年の州議会の開催回数がその前年と比較して半減し 24 回開催されたのみとなった。また、予算審議に参加した州職員数も、社会的距離（social distancing）のため、減少し、審議時間も大幅に短縮せざるを得ない状況となった。バグマティ州政府はこれらの課題に直面し審議の遅延も経験したが、規則にある全段階を踏んで、年次予算と開発計画の審議を完了することができた。

9　今後の協力の方向性

9.1 連邦制移行後の現状と課題

ネパールは 2015 年の新憲法発布によって連邦民主共和国に移行し、ネパール政府は、連邦制移行後の 5 年間に、目を見張る成果を成し遂げた。具体的には、三層政府すべての総選挙の実施、7 州政府と 753 地方政府の設立、連邦政府による州・地方政府に必要な数多くの法律・規制・ガイドラインの制定、連邦政府から州・地方政府への公務員の再配置、州・地方政府による多くの法律や規制の制定などが、連邦制移行を支援する開発パートナーと共に実施された。

2020 年初頭に始まった新型コロナ感染拡大が全ての政府（立法・行政・司法府及び三層政府）の活動に大きな制約を課したことは事実である。しかしながら、新型コロナ感染大流行の最中でも各層政府が新たな法規・ガイドラインを制定し、連邦政府がフラッグシップのガバナンスプログラムである州・地方ガバナンス支援プログラム（PLGSP）や他のガバナンス事業を開発パートナーの支援を得て実施している。

あるガバナンス専門家グループは、この移行を「ネパールの連邦制移行の実施は大きな作業（big task）であり、これまで世界で幾つかの低所得国が試みたことがあるに過ぎない。」と表現している[82]。連邦制移行 5 年後の今日、多くの人が上記の「大きな作業」は「途方もない作業（enormous task）」を意図していたと考えるかもしれない。実際、ネパールは現在、様々な政府機能において、数多くの挑戦や課題に直面している。これらの挑戦や課題に加えて、新型コロナ感染の経済・社会への影響を緩和するために迅速な全ての政府の対応が求められている状況にある。

連邦政府の課題

連邦政府が果たすべき最も重要な役割のひとつは、法規やガイドラインの制定を通じた制度開発（institutional development）である（各分野の主要課題をまとめた表 9-1 も参照）。新憲法は共管権限（concurrent powers）の制定の権限を連邦政府だけに付与しているため、連邦政府による法規やガイドラインの制定の遅れが、連邦制移行後に必要なすべての他の活動の遅れにつながる。

実際、連邦政府による重要な法規の制定の遅れが、州・地方政府の法規の制定を大きく遅らせてしまい、連邦制下の移行の大きな障害となっている。典型的な事例は、人事管理の法的根拠となる連邦公務員法（FCSA）である。連邦政府の公務員法の制定の遅れによって、州政府の公務員法（PCSA）と地方政府の公務員法（LCSA）の制定が大きく遅れている。このため、州・地方政府による公務員の雇用、配置、昇進などにいまだ制約があり、結果として行政の分権化が十分に進んでいない。

また、人材育成では、連邦制下の移行に必要な公務員の能力強化に関する連邦政府の政策や方針が存在しない状況にある。国家研修政策の策定が進められているものの、今のところ州・地方政府の公務員に対する研修に関して連邦政府の研修機関の役割は曖昧で、中長期的

[82] World Bank and UNDP (2019)、ii ページ。

なビジョンや目標がないまま研修が実施されている。

州政府の課題

州政府は、新憲法のもとで設置された新しい政府である。連邦制下では、州政府は地域の社会経済開発や行政サービス提供のかなめ（lynchpin）となることが期待されている。このため、州政府の重要な機能のひとつは、連邦政府と地方政府の「縦の調整（vertical coordination）」と、他の州政府との「横の調整（horizontal coordination）」を行うことである。

連邦議会は、2020 年に政府間関係調整法を制定し、三層政府の間の調整・協調のあり方をより詳しく規定した。この法律の制定は、州政府が三層政府のかなめとしての役割を果たすことに向けて一歩前進したと言える。

州政府で最も重要な課題は、州政府が主体的に地域開発を行うためのガバナンスメカニズムが構築されていないこと、そしてメカニズムを実行する人材育成ができていないことである。このガバナンスメカニズムには、開発計画、予算管理、事業管理、司法、そして分野横断的なジェンダー平等・社会的包摂（GESI）、市民参加等が含まれる。

州の定期計画（5 カ年計画）は、連邦政府と州内の地方政府の開発計画とのあいだで「縦の調整」を行う計画ツールとしてまだ機能していない。また、第 1 州の州計画委員会（PPC）は、開発計画策定に必要なデータ、とくに非集計データ（disaggregated data）の収集を強化する必要性を認識していた。バグマティ州政府も 2020 年 2 月に定期計画策定を完了したが、同様の課題に直面している。

また、適切な州公務員の人事管理システムの構築も大きな課題であり、州政府のキャパシティを制度面、組織面、人材面で強化していく必要がある。具体的には、1)制度面—連邦公務員法（FCSA）公布後に州公務員法（PCSA）を制定する、2)組織面—組織管理（O&M）調査を実施して州の実態に即した組織図を作成し適切な人員配置を行う、3)人材面—州公務員を対象とする研修プログラムを拡大する、等があげられる。また、州議会議員の研修も必要である。

州・地方レベルの人材育成については、地方開発研修学院（LDTA）の各地方開発研修センターが州グッドガバナンスセンター（PCGG）に改編され PLGSP の実施機関となり、大きな進捗を見せつつある。一方、上述のとおり連邦政府で国家研修政策の策定が進められているが、今のところ連邦政府も州政府も州・地方レベルの中長期的な人材育成の政策／戦略をまだ示せていない。

さらに、公共事業の事業管理も多くの課題を抱えている。調査対象の地方道路セクターでは、インフラ事業の低い予算執行率が重要な課題として浮かび上がった。また、地方道路セクターでは連邦政府からの移管により事業数が増加しているにもかかわらず、技術力を持った人員の不足、これに伴う事業計画の質の低さ、事業の遅延等が指摘されている。連邦政府の主導で、一部の州政府が州事業バンクを設置し事業形成・審査・選定優先付けのガイドラインの導入を開始したのは、重要な前進の一つといえる。しかしながら、この新しい制度を実際に事業管理の現場で実行できる人材を育成することが急務であろう。

地方政府の課題

調査対象の 4 つの地方政府は規模が異なるが、それらが抱える課題は類似するものが多い。

州政府と同様に、地方政府でも主体的に地域開発を行うためのガバナンスメカニズムが構築されていないこと、そしてそのメカニズムを実行する人材育成ができていないことが最大の課題となっている。課題の詳細は以下の通りである。

第 1 に、地域開発を支える地方公務員を管理するための地方公務員法（LCSA）を制定し、市役所や村役場を十分に機能させる必要がある。この遅れの原因が、連邦公務員法（FCSA）と州公務員法（PCSA）の制定の遅延であることは、上述のとおりである。

第 2 に、上記の FCSA と PCSA の制定の遅延とも関連するが、人員不足は調査対象の 4 地方政府に共通する課題である。いくつかの州では、州公務員委員会（PPSC）の稼働により人員不足が緩和されつつあるが、PCSA がないために採用人員の格付けに混乱が生じ、オフィサークラスの人員配置が進められない事態が生じている他、連邦政府により当初決められたポスト数が実際の必要数に大きく満たないといったケースがいまだ多く見られる。人員不足が顕著な分野は、1)農業分野の農業普及員（JTA）と普及補助員（TA）、2)地方道路・橋梁担当公務員、3)開発計画分野での計画職公務員 4)法律や法案を作成する議員と公務員、5)ジェンダー平等・社会的包摂の専門性をもつ公務員、等である。

第 3 に、調査対象の 4 つの地方政府は定期計画（5 ヵ年計画）を策定する必要があるが、これがないために、地方政府は、年次予算プロセスのなかで、公共投資事業の優先順位付けと選択が難しいという課題に直面している。連邦政府は、第 15 次計画のなかで公共事業の事業管理をガバナンス改善の重要課題と位置付け、事業形成・審査・選定・優先順位付けのガイドラインを作成するとともに国家事業バンク（NPB）を設立した。また、NPB コンセプトとガイドラインを州地方政府に展開し、質の高い公共事業を形成するシステムづくりを進めようとしている。さらに、国家計画委員会は連邦制移行後にモニタリング評価マニュアルを改訂するとともに、モニタリング評価法案を作成しており、これを地方政府の現場でいかに実践するかが課題といえる。

第 4 に、地方政府の議員と職員の人材育成システムを強化する必要がある。約 20 年ぶりの地方選挙で選出された議員のためのオリエンテーションや研修は、選挙直後に連邦総務省（MoFAGA）や LDTA とその地方開発研修センターを通じて行われたが、議員の実践的な能力向上という面では不十分であった。また、連邦制移行後、地方政府に大幅な権限が委譲され業務範囲と業務量ともに増えているが、地方行政分野はもちろん、他セクター分野でも十分に能力強化が実施されていない。この一因として、連邦制以前に技術指導や支援を地方政府職員に提供していた中央省庁の出先機関である各郡事務所や地域事務所の改編や解体も指摘されている。

連邦制移行後、地方政府の人材育成は、PLGSP 枠組みの下、PCGG による短期研修等の支援システムが構築されつつある。しかしながら、連邦レベルの研修機関であるネパール行政職員大学（NASC）などが担ってきた公務員長期研修などの包括的な研修制度については、地方政府レベルでは確立されていない状況にある。

表 9-1　ガバナンスと行政サービスの主要課題

機能	連邦レベル	州レベル	地方レベル
ガバナンス			
1.開発計画	**[F.1.1]** 三層政府間調整メカニズムが弱い	**[P.1.1]** 不十分な州レベルデータ、特に非集計データの不足 **[P.1.2]** 開発計画に携わる議員と職員の能力不足 **[P.1.3]** 地方政府との調整メカニズムが弱い	**[L.1.1]** 年間予算や事業選定への過度な政治介入 **[L.1.2]** 定期計画の未整備（ブダニールカンタ市を除く） **[L.1.3]** 効果的な事業優先付けシステムの未整備 **[L.1.4]** 議員と職員の計画能力不足
2.予算管理	**[F.2.1]** 政府赤字の増加 **[F.2.2]** 低い予算執行率とその開発計画への悪影響	**[P.2.1]** 州税、税外収入、贈与に関する政策の策定と実行 **[P.2.2]** 潜在的な税収の特定 **[P.2.3]** 専門性をもつ職員の不在	**[L.2.1]** 予算管理の専門性をもつ職員の不在
3.事業管理	**[F.3.1]** 国家事業バンク（NPB）ガイドラインを実行する人材の育成 **[F.3.2]** モニタリング評価法の制定 **[F.3.3]** 州・地方政府とのモニタリング評価調整メカニズムの設立と運用	**[P.3.1]** 州事業バンク（PPB）設立とガイドラインを実行する人材の育成 **[P.3.2]** モニタリング評価報告システム設立とシステムを実行する人材の育成	**L.3.1]** 地方事業バンク（LPB）設立とガイドラインを実行する人材の育成 **[L.3.2]** モニタリング評価報告システム設立とシステムを実行する人材の育成
4.人事管理	**[F.4.1]** 連邦公務員法（FCSA) 制定の大幅な遅延 **[F.4.2]** 州・地方政府に配置される公務員と州・地方政府のニーズのマッチングの改善 **[F.4.3]** 中長期的な州・地方レベルの能力強化政策／戦略の欠如	**[P.4.1]** 州公務員法（PCSA) の制定 **[P.4.2]** 職員の限られた研修機会 **[P.4.3]** 中長期的な州・地方レベルの能力強化政策／戦略の欠如	**[L.4.1]** 地方公務員法 (LCSA)の制定 **[L.4.2]** 村政府の職員不足 **[L.4.3]** 議員と職員の限られた研修機会 **[L.4.4]** 組織・管理（O&M）調査実施の必要性
5.立法	**[F.5.1]** 連邦制移行後に必要な多くの法律の制定・改正	**[P.5.1]** 多くの法律の制定 **[P.5.2]** 職員の法案作成能力不足 **[P.5.3]** 能力強化政策・戦略の未整備	**[L.5.1]** 多くの法律の制定 **[L.5.2]** 法律・法案作成能力の不足 **[L.5.3]** 能力強化政策・戦略の未整備
6.司法			**[L.6.1]** 司法委員会メンバーと職員の育成

機能	連邦レベル	州レベル	地方レベル
			[L.6.2.] 適格な調停者の不足 **[L.6.3]** 不十分な施設と設備
行政サービス			
7.地方道路	**[F.7.1]** 主要な政策や法律の修正：地方インフラ開発政策（2004）、自動車運輸管理法（1993） **[F.7.2]** DOLI と IDO の業務の重複	**[P.7.1]** 予算が増加したにもかかわらず MoPID スタッフが不足 **[P.7.2]** 不適切な事業管理 **[P.7.3]** 受注業者の能力不足と質の低さ **[P.7.4]** 低い予算執行率 **[P.7.5]** 地方道路の需要の増加 **[P.7.6]** DOLI と IDO の業務の重複	**[L.7.1]** 組織管理（O&M）調査の実施 **[L.7.2]** 小規模事業への利用者の参加と貢献の確保 **[L.7.3]** 公用地（rights of way）の確保
8.農業	**[F.8.1]** 新しい農業法の制定、農業政策と農業開発戦略（2016-2036）の修正 **[F.8.2]** 三層政府間調整メカニズムの不足	**[P.8.1]** 人員配置の未完了（多くのポジションが空席） **[P.8.2]** 職員の能力不足	**[L.8.1]** 村役場での職員不足 **[L.8.2]** 職員の能力不足 **[L.8.3]** 急速に都市化する地方都市での農業用地と農業生産の保護
分野横断機能			
9.ジェンダー平等・社会的包摂 (GESI)	**[F.9.1]** 国家ジェンダー平等政策の策定	**[P.9.1]** 州ガバナンスへの GESI 主流化 **[P.9.2]** 州政府プログラムにおける優先順位の低さ **[P.9.3]** 専門性をもつ職員の不足 **[P.9.4]** GESI に配慮した予算や GESI 監査の能力強化の不足	**[L.9.1]** 地方ガバナンスへの GESI 主流化 **[L.9.2]** 不十分な人員と予算の配置 **[L.9.3]** GESI に配慮した予算や GESI 監査の能力の不足 **[L.9.4]** 職員の限られた研修機会
10.市民参加	**[F.10.1]** 連邦政府事業への市民参加の不足 **[F.10.2]** 市民参加に関する活動の実施モデル手続き（2020）の発出を通じた、地方政府での市民参加促進	**[P.10.1]** 社会的説明責任、公聴会・公共監査、苦情処理管理などの能力の不足	**[L.10.1]** 市民監査、社会監査、公聴会などの未整備

9.2 JICA の協力の方向性

新憲法は、州・地方政府に対して、ネパール史上かつてない大きな権限（専管と共管）を付与している。しかしながら、連邦制下で必要な移行はまだ作業の途上であり、州・地方政府は現在、新憲法とその後制定された法規に明記された権限の執行にあたり、大きな課題に直面している。州・地方政府は、新憲法に規定された権限の執行に必要な人的・物的・財政的資源や技術知識スキルが深刻に不足している。このため、州・地方政府は、付与された権限とその執行に利用可能な資源の大きな乖離を、何らかの方法で埋める必要がある。

このように開発パートナーがその乖離を埋めるために支援できる分野は広範にわたっており、ネパールが最も信頼する開発パートナーの一つである JICA は、ガバナンスセクターの技術協力や資金協力を通じて重要な役割を担うことが期待される。

特に、JICA のキャパシティ・ディベロップメント（CD）アプローチは、現場の実情に基づいて制度構築を行い、時間をかけ実践を通じて関係組織の強化と人材育成を行うことに特徴がある。また、関係者のオーナーシップや主体性を高めることや、現場での日常業務の実践を通じてキャパシティを向上させることを重視している。第６章で報告したガバナンス分野の協力事業はいずれも CD アプローチを採用し、数々の成果を上げてきた。連邦制移行に伴うガバナンスの諸課題に取り組む際にも、CD アプローチを採用することを通じて、JICA の強みを最大限に活かすことができると考えられる。

「課題の重要性」、「他ドナーとの役割分担」、「JICA の強み」の３つの視点から、今後主に「地域ガバナンス改善」、「公共投資管理」、「万人の司法アクセス改善」の３分野に取組むこととし、各分野の協力の方向性、重要課題、ポイント等を表 9-2 のとおり整理した。

表 9-2　JICA の協力の方向性

支援分野	協力の方向性	重要課題	ポイント
(1) **地域ガバナンス改善**	州地方政府のガバナンス人材育成システムの強化	• 州地方政府が地域開発を行うためのガバナンスメカニズムの改善（開発計画、予算管理、事業管理、司法、GESI、市民参加などを含む） • ガバナンスメカニズムを運用する人材の育成	• PLGSP は制度構築や組織強化とともに人材育成を行っており、各州や地方政府での実施状況等を踏まえた連携や協力内容等の検討が必要。 • ILGT-CERA の実績や経験の有効活用が必要。
(2) **公共投資管理**	-公共投資事業の開始時の質（quality-at-entry）の改善 -州政府公共投資事業の効果的な PDCA サイクルの確立 -州定期計画と公共投資事業のモニタリング・評価システムの改善	• 州開発計画の実施手段である公共事業の事業管理システム構築と人材育成 • 事業形成・評価・選定・優先順位付けシステムの確立 • 事業実施管理能力	• 公共財政管理改革プログラム（PFMRP2）との連携等。 • SEMES の実績や経験の有効活用。

支援分野	協力の方向性	重要課題	ポイント
		の向上 • モニタリング評価システムの確立 • 上記分野の人材育成	
(3) 万人の司法アクセス改善	司法アクセス改善と人権を守るガバナンスシステム強化に向けた司法委員会の強化	司法アクセス包摂性の向上	COMCAP の実績や経験の有効活用

第１の地域ガバナンス改善は、連邦制移行後に州・地方政府が地域開発を実施する主体になったことによって、重要性が高まった分野である。地域開発を担う州・地方政府のガバナンスメカニズムの構築は、PLGSP などのドナー支援を得て進捗しているが、十分と言うにはほど遠い状況にある。PLGSP は、主として州・地方政府のモデル法やガイドライン作成、定期計画作成支援、会計システム構築などの制度構築・組織強化とともに人材育成も支援対象となっているが、全地方政府の能力強化をきめ細かに実施できているわけではない。JICA の CD アプローチに基づいた、また PLGSP や他ドナーと連携とあわせた中長期的な州・地方政府の人材育成システムの構築への支援方策の検討が必要といえる。

第２の公共投資管理では、州地方政府のガバナンスメカニズムの課題である公共投資事業の形成（事業形成・審査・選定・優先付け）、事業実施、モニタリング・評価の３段階、そして PDCA の確立が協力の方向性としてあげられる。

第３の万人の司法アクセス改善では、JICA のネパールでの CD アプローチの強みを活かした地方政府の司法委員会を支援対象とした協力が検討対象としてあげられる。

以下では、各分野の方向性をより詳しくまとめる（より詳細な情報は表 9-3 を参照）。

表 9-3　JICA 支援の方向性、支援分野の課題、他ドナーの支援、JICA の強み

支援分野	JICA 支援の方向性	課題	他ドナーの支援	JICA の強み
(1) 地域ガバナンス改善	州地方政府のガバナンス人材育成システムの強化	**重要課題** 州・地方政府が地域開発を行うためのガバナンスメカニズム構築とメカニズムを実行する人材育成 **CD ニーズ** **－制度構築** [L.1.3] 効果的な事業優先順位付けシステムの未整備 [L.9.3] GESI に配慮した予算や GESI 監査の能力の不足 [L.10.1] 市民監査、社会監査、公聴会メカニズムの未整備 **－人材育成** [P.3.1] 州事業バンク（PPB）設立とガイドラインを実行する人材の育成 [P.3.2] モニタリング評価報告システム設立とシステムを実行する人材の育成 *P3.1, P.3.2 は PPB とモニタリング評価報告システム設立が支援の前提条件となる。 [L.1.4] 議員と職員の計画能力不足 [L.2.1] 予算管理の専門性をもつ職員の不在 [L.3.1] 地方事業バンク（LPB）設立とガイドラインを実行する	**1) ガバナンス改善に向けた技術支援** PLGSP • 2019 年 - 2022 年 • DFID、SDC、ノルウェー、EU、国連の支援 • 全国 7 州政府・753 地方政府を対象とする 3 年プログラムである（USD 130 million）。 • 全国の州・地方政府が必要とするモデル法やガイドライン作成、定期計画策定支援、会計システム整備など、制度・組織強化。全州・地方政府をカバーしなければならない人材育成については十分な実施は難しい。 **2) 地域開発とガバナンス改善を組み合わせた借款支援** 世界銀行ネパール都市ガバナンス・インフラ事業（NUGIP） • 2021 年 7 月-2025 年 6 月 • 第 1、2、ガンダキ、第 5 州の 33 地方政府 ADB 地域都市開発事業（RUDP） • 2017 年 12 月-2023 年 6 月	ネパールでの地方行政官の人材育成制度の整備支援の経験と実績の活用（ILGT-CERA プロジェクト） • 地方開発研修学院（LDTA）の能力強化 • 研修開発（固定資産税、地方政府開発計画、社会的説明責任、GESI 配慮予算、子供にやさしい地方行政、情報公開、効果的な行政サービス、リーダーシップ・エンパワーメント） バングラデシュの経験と実績の活用 • 地域開発・ガバナンス改善を組み合わせた 3 つの円借款事業の実施；世界銀行と ADB の類似事業が支援する地方自治体と重複しないかたちで JICA 支援 • ガバナンス分野の複数の技術協力事業

支援分野	JICA 支援の方向性	課題	他ドナーの支援	JICA の強み
		人材の育成 [L.3.2] モニタリング評価報告システム設立とシステムを実行する人材の育成 *L.3.1, L.3.2 は LPB とモニタリング評価報告システム設立が支援の前提条件となる。	• 第 1、2、ルンビニ、スドゥパシュチム州の 8 地方政府	
(2) 公共投資管理	-公共投資事業の開始時の質（quality-at-entry）の改善 -州政府公共投資事業の効果的な PDCA サイクルの確立 -州定期計画と公共投資事業のモニタリング・評価システムの改善	**重要課題** 州開発計画の実施手段である公共事業の管理システム構築と人材育成 **CD ニーズ** **-制度構築** [P.1.3] 地方政府との調整メカニズムが弱い **-人材育成** [P.1.2] 開発計画に携わる議員と職員の能力不足 [P.3.1] 州事業バンク（PPB）設立とガイドラインを実行する人材の育成 [P.3.2] モニタリング評価報告システム設立とシステムを実行する人材の育成 *P3.1, P.3.2 は PPB とモニタリング評価報告システム設立が支援の前提条件となる。	**1) 政府全体の公共財政管理改革計画の一部として州・地方政府の財政管理を強化する技術支援** 公共財政管理改革計画フェーズ 2（PFMRP Phase 2） • DFID、ノルウェー、DFAT、USAID、EU、スイス、世界銀行支援 • PFMRP 2 のサブコンポーネントの一つに州・地方政府の支援（会計、財政管理情報システム整備、財務報告、予算策定など） 統合公共財政管理改革プロジェクト（IPFMRP） • 世界銀行 • PFMRP Phase 2 を支援 **2) 特定地域や州・地方政府を対象とする技術支援**	• ネパール SEMES（1,2）で国家計画委員会のモニタリング評価能力強化を実施した技術協力事業 • バングラデシュ、ラオス、モンゴル、スリランカの公共投資管理分野の技術協力事業の経験

支援分野	JICA 支援の方向性	課題	他ドナーの支援	JICA の強み
			連邦制支援プロジェクト（Sajhedari Project） • USAID 支援 • ルンビニ州とスドゥパシュチム州の州政府と 10 地方政府 ネパール分権化構造強化プロジェクト（SDGSN） • GIZ 支援 • ルンビニ、カルナリ、スドゥパシュチム州の 15 地方政府 州支援プログラム（PSP） • スイス政府（SDC）支援 • 第 1 州政府	
(3) 万人の司法アクセス改善	司法アクセス改善と人権を守るガバナンスシステム強化に向けた司法委員会の強化	**重要課題** 司法アクセス包摂性の向上 **CD ニーズ** **-制度構築** [L.9.1] 地方ガバナンスへの GESI の主流化 [L.9.3] GESI に配慮した予算や GESI 監査の能力強化の不足 **-人材育成** [L.6.1] 司法委員会メンバーと職員の能力強化 [L.6.2] 適格な調停者の不足	PLGSP やその枠外の事業でも、他ドナーによる司法委員会支援は限定的である。	ネパールでの以下の技術協力事業の実施で得た実績と経験の活用 • 民法の草案作成支援 • コミュニティ内における調停能力強化事業（COMCAP） • 迅速かつ公平な紛争解決のための裁判所能力強化事業（SCC） • ジェンダー主流化及び社会包摂促進事業（GeMSIP）

支援分野	JICA 支援の方向性	課題	他ドナーの支援	JICA の強み
		[L.9.4] 職員の限られた研修機会		

(1) 地域ガバナンス改善

第 3 章で見たように、連邦制下のネパールでは、各州・地方政府が独自に定期計画、年間計画、セクター計画などを策定し、地域のニーズに即して開発を行っていくことが法令に明記されている。また、選挙によって各州・地方政府の議会が設立され、各議会に開発計画を審議・承認する権限が付与されている。さらに、新設した政府間財政移転制度を通じて州地方政府に交付金を配賦し、独自に開発計画を実施できるようにするとともに、各セクターの行政サービス提供の機能と人材を州・地方政府に移管した。このため、JICA が支援を検討する際には、連邦制移行前とは大きく異なり、州・地方政府が地域開発を実施する主体になったことを、念頭に置く必要がある。

課題
第 3、4、7 章で示したように、現在の各州・地方政府は、設立間もないこともあり、ガバナンスの改善が喫緊の課題となっている。具体的には開発計画、予算管理、事業管理、司法等の各分野で、制度、組織、人材上の多くの課題を抱えている。地方政府は、効果的な開発計画システムや事業管理システムが未整備、開発計画や予算管理、事業管理の専門性をもつ職員が不足あるいは不在といった課題を抱える。また、GESI に配慮した地方ガバナンスや市民監査、社会監査、公聴会メカニズムが未整備といった大きな課題もある。

また、州地方政府の人材育成ニーズが極めて高いにもかかわらず、これまで十分に実施されていない、連邦制移行後、連邦政府の能力強化に関する政策がない状況が続き、公務員の人材育成を担う研修機関の責任範囲が不明確といった課題もある。

他ドナーの支援
州地方政府のガバナンス改善に向けた技術支援のうち最大のプログラムとして PLGSP がある。2019 年に開始された PLGSP は、DFID、SDC、ノルウェー、EU、国連の支援で、全国 7 州政府・753 地方政府を対象とする 3 年プログラムである（USD 130 million）。

PLGSP は全国の州・地方政府を対象とし、州・地方政府の法令制定の際に参考とされるモデル法やガイドラインの作成、定期計画策定支援、会計システム整備など、制度・組織強化を支援している。また、PLGSP は各州政府の下に設置された州グッドガバナンスセンター（PCGG）を通じて、議員や公務員に対して能力強化研修やオリエンテーションも開始している。研修のトピックは各州政府がニーズ調査を行って計画を策定し実施している。しかしながら、中長期的な公務員の能力強化政策や戦略がないため、将来の人材育成システムのあるべき姿が不透明な状況にある。

JICA の強み・JICA 事業の教訓
第 6 章で報告したように、JICA は「調査分析能力の強化を通じた地方行政研修の質向上プロジェクト（ILGT-CERA）」を通じて LDTA とその地方開発研修センターの能力強化を実施した経験と実績をもつ。本プロジェクトで開発した研修プログラムは、PLGSP の下に設立された PCGG によって継続されることが想定されている。

また、「地方行政強化を通じた流域管理能力向上プロジェクト（PWMLGP）」や「ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト（GeMSIP）」、「コミュニティ内における調停能力強化プロジェクトフェーズ 2（COMCAP2）」では、地域開発ニーズや住民参加、プロセスを重視したアプローチを通じて、住民・行政官の能力向上をはじめ地方行政サービスの改善と制度整備・強化に資する成果を上げている。

方向性
ILGT-CERA プロジェクトで得た地方行政官育成の経験と実績を活用し、州・地方政府の人材育成に係る政策・戦略の策定、そして実施等を通じた人材育成システムの構築があげられる。

あわせて、JICAの強みであるプロジェクトの実践を通じた関係組織の強化と人材育成を行うこと等が考えられる。

また、インフラ整備とガバナンス改善を組み合わせた支援に関しては、JICAはバングラデシュ等で多くの経験を有している。ネパールでは、世界銀行と ADB が類似の事業を実施しているが、対象地域及び州政府等を調整し、人材育成や後述する公共投資事業の事業管理能力の向上と組み合わせる形で、地域開発事業を行う方法も考えられる。

さらに、人材育成分野の技術協力については、州地方のみならず、連邦政府レベルでの実施も検討に値する。特に連邦政府の LDTA はリストラクチャリングの方向性が具体化しつつあり、新たな責任を担うことが予想される。現在策定中の新国家研修政策により LDTA やネパール行政職員大学（NASC）の新たな役割が明確化した際には、主として PCGG を通じて人材育成を行う PLGSP と協調しつつ、連邦レベルの研修機関の支援を通じて州・地方政府の強化に貢献する可能性も検討できる。

留意点
以下が留意事項としてあげられる。

- **連邦政府による制度づくりの進捗の確認**。連邦政府が州・地方政府の制度づくりに必要な各種モデル法令やガイドラインを作成し、各州・地方政府がモデルに沿って法令・ガイドラインの制定を進めている。また、連邦政府の新国家研修政策の策定も進められている。このため、JICA 支援分野で連邦政府による政策やモデルガイドライン作成の進捗、遅延によるリスク、内容を検討する必要がある。
- **連邦政府の州地方レベルでの役割の確認**。セクターによっては、連邦政府が州レベルの事務所を新設し州政府との役割分担が不明確になっている事例もある（第４章地方道路セクター参照）。このため JICA 支援に関連する連邦政府省庁の州レベルでの出先機関の組織やその役割を確認し整理したうえで、JICA 支援の事業内容や実施体制を検討する必要がある。

(2) 公共投資管理

連邦制下では、各州・地方政府が立案した定期計画（５カ年開発計画）に自らの公共投資事業を定め、連邦政府からの交付金と自主財源を効果的・効率的に活用し実施し、その進捗・成果をモニタリング・評価するシステムづくりが不可欠となる。

課題
公共投資管理システムは、（１）開発計画達成への貢献を促すための「公共投資プログラム/計画管理」、（２）公共財政管理（PFM）の目的を確保するための「予算管理」、（３）個別公共投資事業の「事業管理」、の３つの管理サイクルから構成される。そして、これら３つの

サイクルが相互に密接に連関して運営される必要がある[83]。しかしながら、ネパールでは、州定期計画の開発目標と明確にリンクさせて公共投資事業が形成・審査・選定・優先順位付けされていない、事業実施段階では実施遅延や予算超過の問題が発生している、年次予算執行率が低い、事業のモニタリング評価システムが未整備で事業実施や開発目標達成に活用されていない、などの課題が指摘されている。また、州・地方政府の実態調査では、開発計画や予算管理の専門性をもつ人材の不足や人材育成の欠如、事業管理については事業形成段階やモニタリング・評価の制度・組織の未整備、などが課題として指摘されている。

他ドナーの支援

他ドナー支援として、DFID、ノルウェー、DFAT、USAID、EU、スイス、世界銀行が共同支援して財務省が主管する「公共財政管理改革計画フェーズ 2（PFMRP Phase 2）」と、これを支援する世界銀行の「統合 PFM 改革プロジェクト（IPFMRP）」がある。PFMRP 2 のサブコンポーネントの一つに州・地方政府の支援があり、会計や財政管理情報システム整備、財務報告、予算策定などが主要な支援対象となっている。

また、特定地域や州・地方政府を対象とする他ドナーの主要な技術支援には、USAID 支援でルンビニ州とスドゥパシュチム州の州政府と 10 地方政府を対象とする「連邦制支援プロジェクト（Sajhedari Project）」、GIZ 支援でルンビニ、カルナリ、スドゥパシュチム州の 15 地方政府を対象とする「ネパール分権化構造強化プロジェクト（SDGSN）」、スイス政府（SDC）支援で第 1 州政府を対象とする「州支援プログラム（PSP）」がある。

JICA の強み・JICA 事業の教訓

開発計画や公共投資事業のモニタリング評価については、JICA がネパール国家計画委員会を対象に SEMES（フェーズ 1、2）を実施し、その成果が現在でも活用され、育成された人材がいまも活躍していることは JICA の大きな強みである。なお、国家計画委員会によると、同委員会が草案を作成したモニタリング・評価法案が正式に制定された後、同法に沿って州・地方政府の開発計画や事業管理のモニタリング評価システムを導入する強い意向を持っているが、現時点でどのドナーも支援していないとのことである。

方向性

ネパールの公共財政管理分野は、すでに多くの他ドナーが支援を行っている。しかしながら、公共投資管理の 3 つの管理サイクルのうちの事業管理、とりわけ事業形成（事業形成・審査・優先順位付け）とモニタリング評価については、他ドナーがほとんど支援していないこともあり、「連邦制下で開発計画と公共投資事業の開発効果を発現させる」ために、「計画（事業形成）」、「実施」、「モニタリング・評価」の能力強化を図ることが考えられる。例えば、州レベルでは州計画委員会（PPC）と州経済計画省（MoEAP）が公共投資管理の主管組織、州インフラ開発省（MoPID）が事業実施機関であり、この両者を主な対象とすることが考えられる。

公共投資事業の計画段階では「公共投資事業の開始時の質（quality-at-entry）が改善される」を目的として、連邦政府が州・地方政府に導入しようとしている事業バンク（PPB）コンセプトとガイドラインの普及と運用の支援、州政府公共投資事業の効果的な PDCA サイクルの

[83] JICA（2018）、16-17 ページ参照。公共財政管理（PFM）の目的は、財政規律の維持、財政資源の戦略的配分、効率的な行政サービス提供の実現、を指す。

確立支援等が候補となる。PDCA サイクルの確立に関しては、対象州・地方政府のモニタリング・評価システムの構築・運用と人材育成を行うこと等が考えられる。

なお、公共投資管理では、これを軸に事業実施全般に係るキャパシティ・ディベロップメント（制度構築、人材育成、組織強化）を目的とするのに対して、地域ガバナンス改善は、州・地方政府の人材育成システムの構築を目的にガバナンス分野全般の人材育成を目的とするが、相乗効果を高める形で協力内容を検討することが求められる。また、LDTA や PLGSP と連携・協力して、州地方政府の公共投資管理の研修プログラムや教材を開発することも必要である。

留意点
以下が留意事項としてあげられる。

- **州事業バンク（PPB）の設立及び人員配置状況**。支援対象となる州政府が州事業バンクを設立済みであることが望ましい。なお、州事業バンク設立には州議会の承認、所管組織設立、予算配賦、人員配置が必要であり、これらの情報の入手・分析が必要である。。
- **開発計画、予算管理、事業管理の組織体制**。州政府のこれら担当部署が連携するインセンティブがある組織体制になっていることが望ましい。
- **州モニタリング・評価委員会の人員配置と活動状況の確認**。モニタリング評価委員会メンバーが実際に配置され活動しているか確認する必要がある。同メンバーは他の業務で多忙なことが予想され、プロジェクト活動に十分関与できない可能性がある。

(3) 万人の司法アクセス改善

第 3 章で報告したように、憲法は、地方レベルの紛争解決機関として、地方政府の管轄下におかれる司法委員会の設置を規定している。また、連邦政府の第 15 次計画では、司法アクセス改善と人権を守るガバナンスシステム強化に向けて、司法委員会の強化を重要政策として掲げている。女性、少数民族、社会的弱者を含むネパール国民すべてが平等に司法にアクセスでき、人権を守るシステムを目指すことから、ジェンダー平等・社会的包摂（GESI）が必然的に推進されるべき分野である。

課題
司法委員会の役割と責任が、憲法と LGOA の間での矛盾、調停に関する矛盾のため、不明確なままで今日に至っている課題がある。また、紛争解決のニーズは高いものの、司法委員会の組織・人材のキャパシティが深刻に不足している、特に調停者の不足、調停者が十分な仲裁スキルを有していない、等の課題がある。

また、万人の司法アクセス改善という観点から、司法分野において GESI を推進することも極めて重要な課題といえる。

他ドナーの支援
司法分野に対する他ドナーの支援は、上述の地域開発や公共財政管理などのガバナンス分野と比較して、限られているのが現状である。PLGSP の活動としては司法委員会メンバーへの研修程度しか実施されていない。PLGSP 外では、UNDP 支援で司法・国会省が実施する「制度改革を通じた司法アクセス強化プロジェクト（A2J）」と、アジア基金がオーストラリア政府の支援を受けて実施する「準国家ガバナンスプログラム（SNGP）」がある。しかしながら、

いずれも司法委員会への支援は小規模で、それぞれ 2021 年 4 月、6 月に終了することとなっている。

JICA の強み・JICA 事業の教訓

上記のように他ドナーによる司法分野への支援が限られているなかで、JICA は民法の草案作成支援を通じて大きく貢献した実績に加えて、本調査でレビューした 2 つの技術協力事業を実施した実績をもつ。2010 年から 2018 年にかけて 2 フェーズにわたり支援した「コミュニティ内における調停能力強化事業（COMCAP）」、そして 2013 年から 2018 年にかけて司法関係者を対象に実施した「迅速かつ公平な紛争解決のための裁判所能力強化事業（SCC）」である。また、GESI 分野では、2009 年から 2014 年にかけて「ジェンダー主流化及び社会的包摂促進事業（GeMSIP）」を支援した。いずれの事業でも、事業で構築した仕組みが後に全国に展開されたり、研修で学んだスキルや知識を事業終了後も持続的に活用しているなど、持続可能な成果を達成している。こうした経験と実績は、JICA 支援の強みとして、万人のための司法アクセス改善分野の支援に活用できるであろう。

方向性

司法分野は、他ドナー支援が限定的であり、また JICA も豊富な経験を有すことから女性、少数民族、社会的弱者を含む万人の司法アクセスを改善が協力の一つの方向性としてあげられる。

たとえば、「司法サービスが、より効果的で包摂的に改善される」ことを目的とした司法委員会の CD が考えられる。具体的には、司法委員会の運用に関する法的枠組みの見直しや改善、社会的に弱い立場にあるグループの司法サービスへのアクセス向上のためのシステム強化等のニーズは大きい。

留意点

以下が留意事項としてあげられる。

- 司法委員会に関する法的枠組みの改訂には時間がかかる可能性がある。このため、仮に改訂が遅延した場合でも事業の活動を実施できる事業計画とする必要がある。
- 司法官が配置、あるいは委任配置されなければ、司法委員会の実質的な能力強化は難しい。このため、事業開始の前提条件として、司法官がすでに配置または委任配置されている地方政府を選定する必要がある。

9.3 その他

最後に本調査全体に関する留意点を整理する。

連邦制推進に向けた取り組みのキャッチアップ　三層政府によって多岐にわたる政策の策定、法規やガイドラインなどの制度構築、組織作りが進められていることが確認された。新型コロナ感染による影響の下で進められたこの 2 年間の進展の速さは、目を見張るものがある。また、三層政府によるこうした努力にあわせて、開発パートナーによる連邦制下の移行支援も速度を上げつつあり、協力の具体化を図る際に情報を更新することが必要である。

政府のニーズや優先順位の変化の観察　連邦制の移行状況とあわせ、協力の具体化を図る際に情報を更新することが必要である。

公共サービス利用者の視点から情報を検証　本情報では、新型コロナ感染症のため、当初予定していた州地方政府実態調査でフォーカス・グループ・ディスカッションが実施できず、主に各層政府職員の視点からの意見やデータを収集・整理している。このため、協力の具体化を図る際には、公共サービス利用者の視点から検討することが必要である。

ガバナンスの政治経済的な分析　ガバナンスは本質的にきわめて政治的であることに留意する必要がある。本調査のなかで、ある州政府職員が、年次予算策定時に新規事業を承認するよう州議会議員から強力な政治圧力がかかることを報告している。また、開発事業の調達を担当する職員は、利害グループや議員から調達プロセスで圧力がかかると報告している。こうした政治的圧力や汚職は、準国家政府で蔓延する可能性がより高い傾向にあるまた、汚職、すなわち私的利益を得るための公職の悪用、にも留意が必要である[84]。

事業設計の際の選挙サイクルの考慮　ネパールでは、2023 年に三層政府の総選挙が実施される予定である。また、総選挙サイクルにあわせて、州・地方政府の定期計画が策定されることになっている。新たな協力事業の活動やアウトプット、実施計画を設計する際には、選挙サイクルを考慮する必要がある。

[84] ネパールは Transparency International の 2020 年報告で、汚職認知指数（Corruption perception index: CPI）が 180 国中 117 位にランクされている。ネパールのランクは 2012 年以来変化していない。

文献リスト

Adhikari, Bishnu and Parshuram Upadhyaya (2020). *Can a sweeping new law counter Nepal's federal overreach?* The Asia Foundation.

Asian Development Bank (2018). *Strengthening Subnational Public Management in Nepal*

Australian Aid and Asia Foundation (2017). *Diagnostic Study of Local Governance in Federal Nepal 2017*.

Bagmati Province (2021). *Provincial Government's three year's (2018/19-2020/21) Progress Report*

Democracy Resource Center Nepal (2019a). *Functioning of Local and Provincial Government in Nepal*. *Periodic Report 3*. January 2019.

Democracy Resource Center Nepal (2019b). *Functioning of Local and Provincial Governments in Nepal Periodic Report-4 April, 2019.* Nepal.

Democracy Resource Center Nepal (2020). *Functioning of, and Participation in, Provincial Assemblies.* Nepal.

Federal Parliament Secretariat (2019). *Federal Parliament of Nepal Brief Introduction 2019 (2075 B.S.).*

Gender Equality and Social Inclusion Working Group (2017). *A Common Framework for Gender Equality and Social Inclusion.* Nepal.

Government of Nepal (2008). *Good Governance (Management and Operation) Act, 2064 (2008).* Nepal.

International Monetary Fund (2019). *Nepal: Article IV Consultation*. IMF Country Report No.19/60. Washington, DC: International Monetary Fund.

International Monetary Fund (2020). *Nepal—Request for Disbursement under the Rapid Credit Facility*. April.

International Monetary Fund (2021). *World Economic Outlook Database*, April.

Jha, Prashant (2014). *Battles of the New Republic: A Contemporary History of Nepal*. London: Hurst & Company.

Japan International Cooperation Agency (2015). *Terminal Evaluation Report on Gender Mainstreaming and Social Inclusion Project.*

Japan International Cooperation Agency (2016a). *Terminal Evaluation Report on the Participatory Watershed Management and Local Governance Project*

Japan International Cooperation Agency (2016b). *Terminal Evaluation Report on the Project for Strengthening Monitoring and Evaluation System in Nepal Phase 2.*

Japan International Cooperation Agency (2017a). *Internal Ex-Post Evaluation for Technical Cooperation Project. Gender Mainstreaming and Social Inclusion Project*. Retrieved from https://www2.jica.go.jp/en/evaluation/pdf/2016_0800392_4_f.pdf

Japan International Cooperation Agency (2017b). *Terminal Evaluation Report on the Project for Strengthening the Capacity of Court for Expeditious and Reliable Dispute Settlement.*

Japan International Cooperation Agency (2017c). *Terminal Evaluation Report on the Strengthening Community Mediation Capacity for Peaceful and Harmonious Society Project Phase 2.*

Japan International Cooperation Agency and PADECO Co., Ltd (2018). *Strengthening Community Mediation Capacity for Peaceful and Harmonious Society Project Phase 2. Project Completion Report.*

Japan International Cooperation Agency (2019). *Internal Ex-Post Evaluation for Technical Cooperation Project. Participatory Watershed Management and Local Governance Project.* Retrieved from https://www2.jica.go.jp/en/evaluation/pdf/2017_0800382_4_f.pdf

Japan International Cooperation Agency (2020). *Internal Ex-Post Evaluation for Technical Cooperation Project. Strengthening the Monitoring and Evaluation System in Nepal (Phase 1 project), and Project for Strengthening the Monitoring and Evaluation System in Nepal Phase 2 (Phase 2project).* Retrieved from https://www2.jica.go.jp/en/evaluation/pdf/2018_1000333_4_f.pdf

Japan International Cooperation Agency, IC Net Limited and TAC International Inc. (2020). *Project for Improving Local Governance Training through Capacity Enhancement on Research and Analysis. Project Completion Report.*

Kantipur Daily (2019), September 9, 2019.

Kathmandu Post (2020). "Provincial public service commissions yet to recruit officers for understaffed agencies." November 24, 2020. https://kathmandupost.com/national/2020/11/24/provincial-public-service-commissions-yet-to-recruit-officers-for-understaffed-agencies

Ministry of Federal Affairs. *Local-level Website*. Retrieved from http://103.69.124.141/gis/

Ministry of Federal Affairs and General Administration (2020). *Provincial and Local Road Construction and Improvement Procedures 2077*

Ministry of Finance (2014). *Training on Line Ministry Budget Information System.*

Ministry of Finance (2019a). *Economic Survey 2018/19.* June 2019.

Ministry of Finance (2019b). *Criteria for foreign cooperation assistance mobilization at provincial and local levels (2076)*.

Ministry of Finance (2020). *Economic Survey 2019/20*. May 2020.

Ministry of Health and Population (2020). *Health Sector Emergency Response Plan: COVID-19 Pandemic*.

National Planning Commission (2018a). *Guideline for Annual Development Program and Budget (including MTEF).*

National Planning Commission (2018b). *Province-level Monitoring and Evaluation Guideline 2975 (model).*

National Planning Commission (2018c). *Province-level Plan Formulation Guideline 2975 (model).*

National Planning Commission (2018d). *Local-level Plan Formulation Guideline 2075 (model)*.

National Planning Commission (2018e). *Monitoring and Evaluation (M&E) Manual 2075 (2018).* Nepal

National Planning Commission (2020a). *National Project Bank: Guidelines for Identification, Appraisal, Selection and Prioritization of Projects*. Nepal.

National Planning Commission (2020b). *The Fifteenth Plan: FY2019-20-FY2023-24*. Nepal.

Naya Patrika (February 15, 2021)

Naya Patrika (March 14, 2021)

Nepal Law Society (2020). *Judicial Committees in Nepal: A Closer Look*. Nepal.

Our World in Data (OWID) COVID-19 Dataset (April 16, 2021).

Province 1 (2021). *Provincial Government's three year's (2018/19-2020/21) Progress Report*

Provincial Assembly (Province 1). *The bills*. (http://stateassembly.p1.gov.np/Bill)

Rangeli Municipality. *Introduction of Rangeli Municipality.* (http://rangelimun.gov.np/)

Sajihedari Project (2021). *A Study on the Performance and Procedures of Judicial Committees.* March 2021.

Sharma, Sanjay, Shibani Pandey, Dinesh Pathak, and Bimbika Sijapati-Basnett (2014). *State of Migration in Nepal*. Centre for the Study of Labour and Mobility, Research Paper VI.

Uemastu, Hiroki, Saurav Katwal, and Liza Maharjan (2020). *Serving the Underserved: Providing Relief to the Displaced Workers in Nepal during the Covid-19 Crisis*. Covid-19 Response Note Series, World Bank.

UNICEF (2021). *Child and Family Tracker: Tracking the Socio-Economic Impact of COVID-19 on Children and Families in Nepal*. January.

Whelpton, John (2005). *A History of Nepal*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

World Bank (2018). *Country Partnership Framework for Nepal for the Period FY2019-2023*. Washington, DC: World Bank.

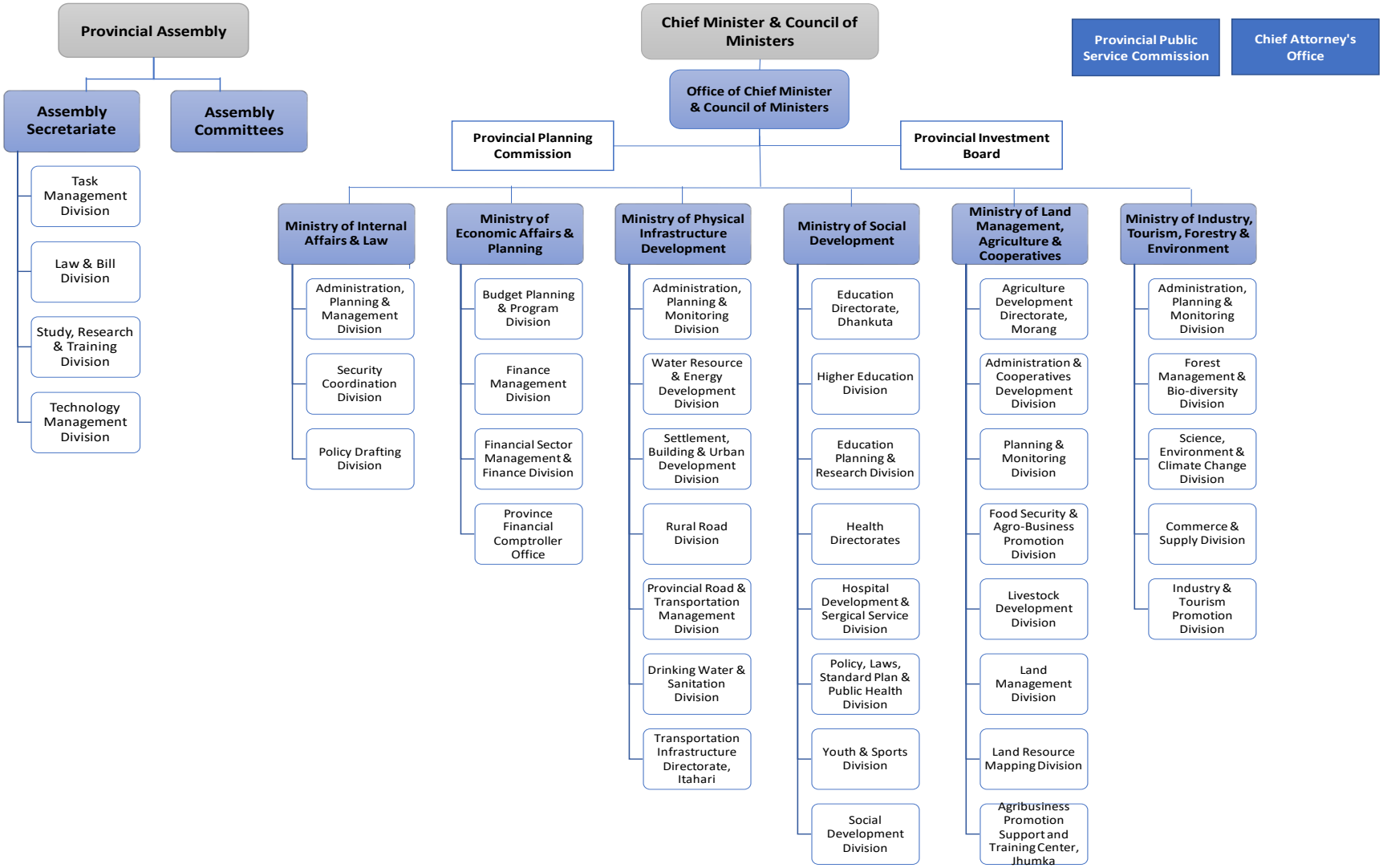
World Bank (2021). *Nepal Development Update: Harnessing Export Potential for a Green, Inclusive, and Resilient Recovery*. April.

World Bank and UNDP (2019). *Nepal: Capacity Needs Assessment for the Transition to Federalism*. July.

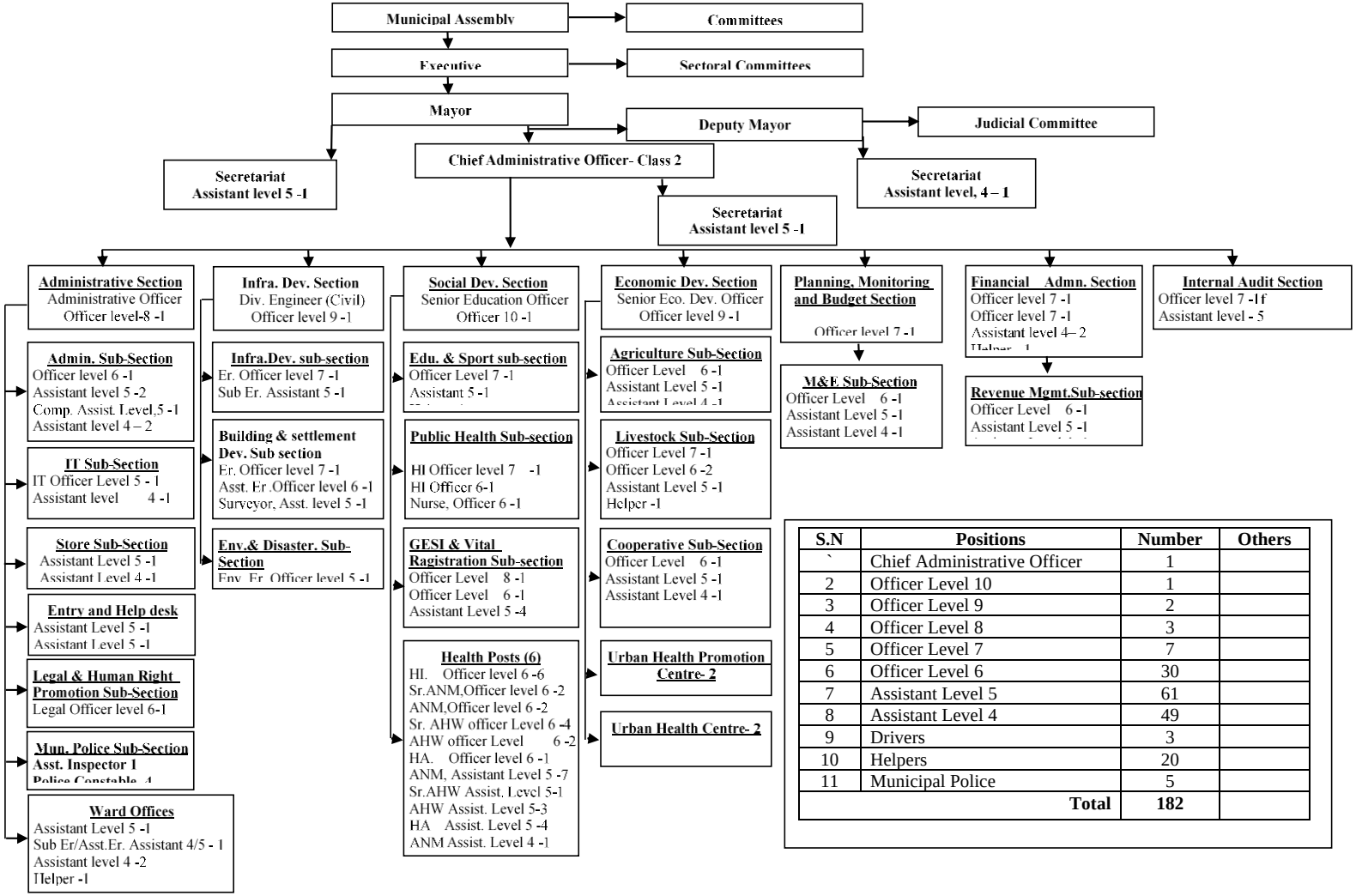
国際協力機構（2018）「公共投資管理能力強化ハンドブック」

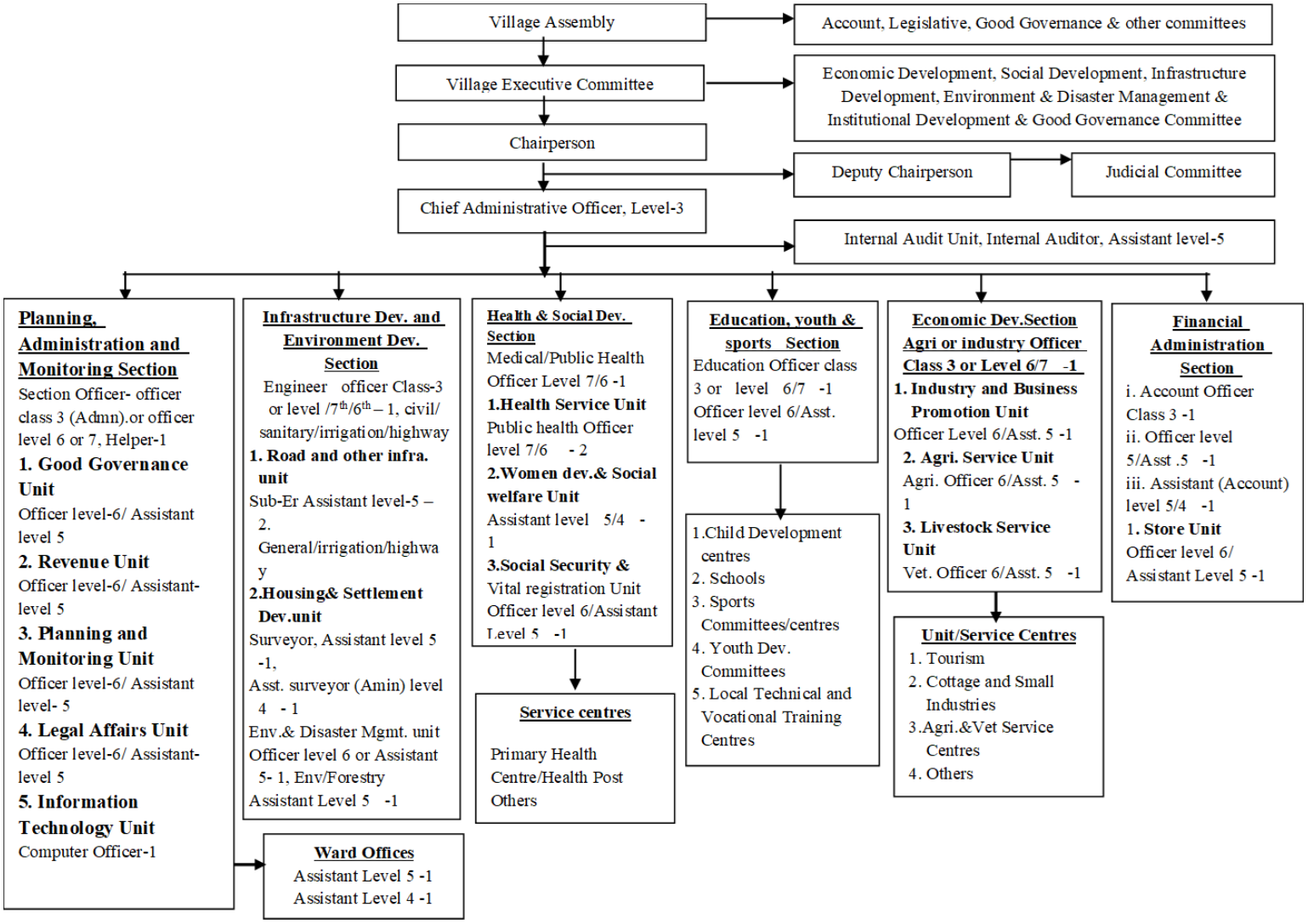
添付1　第１州の州政府組織図

注：以下の図は関係機関のウェブサイトの情報を元に調査団が作成したものである。



添付2　バグマティ州ブダニールカンタ市政府の組織図



S.N	Positions	Number	Others
`	Chief Administrative Officer	1	
2	Officer Level 10	1	
3	Officer Level 9	2	
4	Officer Level 8	3	
5	Officer Level 7	7	
6	Officer Level 6	30	
7	Assistant Level 5	61	
8	Assistant Level 4	49	
9	Drivers	3	
10	Helpers	20	
11	Municipal Police	5	
	Total	**182**	

添付3　バグマティ州スンコシ村政府の組織図