

令和6年度外務省 ODA 評価

ネパール国別評価

(第三者評価)

報告書

令和7(2025)年3月

評価主任：関西学院大学

国連・外交統括センター 教授 西野 桂子

アドバイザー：上智大学

総合グローバル学部 教授 田中 雅子

アイ・シー・ネット株式会社

はしがき

本報告書は、ネパールにおける日本の政府開発援助（ODA）の評価を目的に、外務省から第三者評価として委託を受けたアイ・シー・ネット株式会社が、文献調査、関係者への聞き取り、ネパール現地での調査を踏まえて、分析及び結果を取りまとめたものです。

日本の ODA は、1954 年の開始以来 2024 年で 70 周年を迎えています。その間、ネパールを含む開発途上国の開発及び時代とともに変化する国際社会の課題を解決することに寄与しており、今日、国内的にも国際的にもより質の高い、効果的かつ効率的な援助の実施が求められています。外務省は、ODA の管理・改善と国民への説明責任の確保という二つの目的から、主に政策レベルを中心とした ODA 評価を毎年実施しており、その透明性と客観性を図る観点から、外部に委託した第三者評価を実施しています。

本評価調査は、日本の対ネパール援助政策全般をレビューし、日本政府による次期対ネパール国別開発協力方針の策定をはじめとした政策立案、及び援助の一層の効果的・効率的な実施の参考とするための提言や教訓を得ること、さらに評価結果を広く公表することで国民への説明責任を果たすことを目的としております。

本評価は、評価主任（関西学院大学国連・外交統括センター 西野桂子教授）、アドバイザー（上智大学総合グローバル学部 田中雅子教授）、アイ・シー・ネット株式会社で構成される評価チームが実施しました。評価主任の西野教授には、現地調査を含む評価作業全体の方向性・方針・分析手法などの総括・指導を、アドバイザーの田中教授には、調査・分析、報告書作成に当たり、ネパールの専門家として長年にわたるネパール現地の知見・経験を踏まえた説得力のある、かつ的確な助言をいただきました。また、国内及び現地調査においては、外務省本省、在ネパール日本国大使館、独立行政法人国際協力機構（JICA）南アジア部、JICA ネパール事務所をはじめ、現地政府機関、各ドナー、ODA 実施関係者、ネパール内の協力団体など、多くの機関・個人から多大なご協力をいただきました。ここに謝意を表します。

最後に、本報告書に記載した内容・見解は、本評価チームによるものであり、日本国政府の見解や立場を反映したものではないことを付記します。

令和 7 年 3 月
アイ・シー・ネット株式会社

ネパール国別評価〈概要〉

評価の実施体制

評価者(評価チーム)

- ・評価主任：西野 桂子 関西学院大学国連・外交統括センター教授
- ・アドバイザー：田中 雅子 上智大学総合グローバル学部教授
- ・コンサルタント：アイ・シー・ネット株式会社

評価対象期間：2019 年度～2023 年度

評価実施期間：2024 年 4 月～2025 年 2 月

現地調査国：ネパール



2015 年の大地震後、道路斜面对策を行ったシンズリ道路震災復旧計画
(評価チーム撮影)

評価の背景・対象・目的

ネパールは、インドと中国の間に位置し地政学的に重要な国である。同国の民主主義の定着、安定と繁栄は、日本にとって政治的・経済的に重要な南西アジア地域全体の安全を確保する上で重要である。

本評価は、過去 5 年間(2019～2023 年度)の日本のネパールに対する援助政策とそれに基づく支援を評価し、2026 年度に改定予定の対ネパール国別開発協力方針の立案や実施に資する提言と教訓を得ることを目的に実施した。また評価結果を公表し、国民の理解を促し支持を得られるよう国民への説明責任を果たす。

評価結果のまとめ

● 開発の視点からの評価

(1) 政策の妥当性

日本の対ネパール援助政策は、日本の上位政策や国際的な優先課題との整合性は極めて高い。ネパールの開発政策ニーズとの整合性も高いが、連邦制移行後のガバナンス強化のニーズや課題への対応は今後検討が必要である。他ドナーの援助政策との関係は、特に 2015 年の大地震以降の復興・再建や新型コロナウイルス感染症の拡大防止・影響緩和といった優先課題への対応で相互補完的な役割を果たしており、整合性は高い。日本の比較優位性を生かして各援助事業を実施していることを確認した。

(評価結果：高い)

(2) 結果の有効性

日本の対ネパール援助のインプットは、インドと中国を除いた主要ドナー国の 18.16%を占めており、ネパールの社会・経済開発に貢献している。ミクロレベルで分析すると、対ネパール国別開発協力方針と事業展開計画に沿って、重点分野の各事業に適切に投入され、期待されたアウトプットをもたらしたことが明らかである。連邦制移行に伴う組織改編や解体、人事異動、新型コロナの影響により、複数の事業において進捗に遅れが見られたが、プロジェクトデザインの一部変更や協力期間の延長を通じて所期の目標、アウトカムを達成し完了することができた。インパクトの発現の客観的な検証は指標設定がなく難しいが、事業終了後の持続性については各主要事業で一定程度確認することができた。

(評価結果：高い)

(3) プロセスの適切性

日本の対ネパール国別開発協力方針の策定は適切に行われ、情報公開・広報の各種取り組みが確認できた。また、ネパールの特徴・特性を踏まえ、様々な事業できめ細かなジェンダー配慮や包摂性へ

の配慮がなされた結果、女性や社会的弱者の参加促進や便益をもたらしており、プロセスは適切だった。しかし援助政策の実施プロセスやネパール側の援助実施体制の適切性には、複合的な要素が絡み一部課題があった。多様な主体との効果的な連携・連帯は様々な分野で行われ成果が発現したが、一部プロセスに改善の余地が見られた。

(評価結果:一部課題がある)

*(注)レーティング: 極めて高い／高い／一部課題がある／低い

● 外交の視点からの評価

(1) 外交的な重要性

中国とインドに挟まれているネパールに対する日本の援助は、地政学的にも重要性が高い。選挙を経て民主化を実現したネパールの民主主義の確立と持続的な発展は、南西アジア地域の安定確保の観点からも重要である。また、日本の対ネパール援助は二国間の良好な関係を維持・発展させる観点から意義がある。さらに中・長期的には、ネパールとインド北東部、バングラデシュとの連結性が向上し、関連地域の産業育成に向けた支援、法・制度整備支援が行われれば、在ネパールの日系企業だけでなく日本の産業界にも利益をもたらすと期待できる。

(2) 外交的な波及効果

日本の対ネパール援助は、国際社会での日本の地位に対するネパール政府による支持に一定の効果をもたらしたと推察できる。また長年の支援は、ネパール政府から一般の国民まで広く親日感情の醸成をもたらし、両国の友好や交流、人の移動に影響を及ぼしている。さらに、日本の対ネパール援助は、同国社会の平和と安定及び繁栄に大きく貢献し、南西アジア地域のみならずアジアの平和と安定にも寄与している。一方、両国の経済関係への波及効果は限定的で、効果の発現までには一層の支援が必要である。

評価結果に基づく提言・教訓

<提言>

- (1) ネパールの第 16 次計画と同国のニーズに沿った援助政策の策定と重点 3 分野への支援継続
- (2) プログラム内の ODA スキーム間や多様な主体(パートナー)との連携強化及びナレッジマネジメントの強化
- (3) 戦略的な人材育成・能力強化と知日派・親日派及び実施機関の積極的な参加促進

<教訓>

- (1) 日本の比較優位性が高い分野での無償資金協力(ハード面)と技術協力(ソフト面)との連携は、相乗効果を創出する
- (2) アドバイザー型個別専門家の実施機関への派遣は有効である
- (3) ODA を活用した包括的な災害復旧・復興支援は、被災地の強靱(きょうじん)性だけでなく社会的包摂性と持続性を高め、外交的な効果をもたらす
- (4) ODA の意義を高めていくためには、国別開発協力方針の重点分野でセクタープログラムの考えを強化し、各事業が当該セクターの開発課題解決や発展にどのように貢献するか、効果発現の道筋を明確にしていくことが重要かつ必要である

(了)

目次

令和 6 年度 ODA 評価「ネパール国別評価」

はしがき	i
ネパール国別評価〈概要〉	ii
目次	iv
ネパール国地図	v
第 1 章 評価の実施方針	1
1. 評価の背景と目的	1
2. 評価の対象	1
3. 評価の実施方法	2
(1) 評価の視点	2
(2) 目標体系図	3
(3) 評価の実施手順・方法	3
(4) 評価実施上の制約	4
4. 評価の実施体制	4
第 2 章 評価対象の概要	5
1. ネパールの概況	5
(1) 政治体制	5
(2) 外交	6
(3) 行政単位	6
(4) ガバナンス	6
2. 経済状況	6
3. ネパールの開発政策	8
(1) 長期ビジョン 2043	8
(2) 第 15 次計画 (2019/20 – 2023/24)	8
(3) 第 16 次計画 (2024/25 – 2028/29)	8
4. 対ネパール援助動向	8
(1) 全体概要	8
(2) 多国間支援	9
(3) 二国間支援 (中国、インドの新興国含む)	9
5. 日本の対ネパール ODA の動向	10
(1) 日本の対ネパール ODA 政策	10
(2) スキーム別支援実績	11
(3) セクター別支援実績	11
第 3 章 評価結果	13
1. 開発の視点からの評価	13
(1) 政策の妥当性	13
(2) 結果の有効性	16
(3) プロセスの適切性	26
2. 外交の視点からの評価	30
(1) 外交的な重要性	30
(2) 外交的な波及効果	31
第 4 章 提言・教訓	33
1. 提言	33
2. 教訓	35

ネパール地図



Map No. 4504 UNITED NATIONS
January 2007 (Colour)

Department of Peacekeeping Operations
Cartographic Section

出所: United Nations. Geospatial, location data for a better world - Nepal

<https://www.un.org/geospatial/content/nepal> (2024 年 11 月閲覧)

第1章 評価の実施方針

1. 評価の背景と目的

ネパールはインドと中国の間に位置し、伝統的に親日国である。同国は、山岳地帯が多く内陸国ゆえに地理的制約や自然災害が多く、2015年のネパール地震で約9,000人の犠牲者が出るなど災害脆弱(ぜいじゃく)国でもある。同年9月には、10年続いた内戦後の和平・民主化プロセスを経て新憲法が公布され、2018年には本格的に連邦制に移行した。連邦、州、地方政府の権限と所掌業務の曖昧さ、公務員の再配置の遅れに起因する行政サービスの停滞など、ガバナンスの脆弱さが露呈している。新型コロナウイルス感染症(以下「新型コロナ」)拡大の影響により、持続可能な経済成長の実現の面でも課題がある。しかし、ネパールの民主主義の定着、安定と繁栄は、日本にとって政治的・経済的に重要な南西アジア地域全体の安全を確保する上で重要である。また同国は、2026年までの後発開発途上国(以下「LDC」)からの脱却を目指しており、日本が持続的かつ均衡のとれた経済成長への支援を行うことはその実現に貢献する。

前回のネパールの国別評価は2012年に実施された。本評価はそれ以来の国別評価で、ネパールに対する日本の援助政策や重点分野に基づく支援を評価し、2026年度に改定予定の対ネパール国別開発協力方針の立案や実施に資する提言と教訓を得ることを目的に実施する。また評価結果を公表し、政府開発援助(ODA)に対する国民の理解を促し支持を得られるよう国民への説明責任を果たす。

2. 評価の対象

本評価は、過去5年間(2019～2023年度)の日本のネパールに対する援助政策とそれに基づく支援が対象である。評価対象期間の援助政策は2016年に策定され、2021年に改定された「対ネパール国別開発協力方針」と、三つの「事業展開計画(2019年、2021年、2023年)」である(図1を参照)。上記評価対象期間中に事業が完了した案件は86件で、実施中の案件は37件である。これらの案件から、詳細な評価対象とする主要事業21件を選んだ。内訳は有償資金協力(以下「有償」)1件、無償資金協力(以下「無償」)9件、技術協力プロジェクト(以下「技プロ」)10件、開発計画調査型技術協力1件である。これら21件は、基本的には評価対象期間の終了案件(19件)だが、例外的に中止となった1件と、遅滞により本評価調査中に完了した1件も含めた。このほか、1)他のスキームとの連携に関する分析で電力、教育、水道、外国投資、司法セクターのアドバイザー型の個別専門家派遣5件と、2)民間連携事業2件、3)草の根技術協力事業(以下「草の根技協」)3件、も含めて重点的な評価対象とした(選定理由の詳細は別冊を参照)。

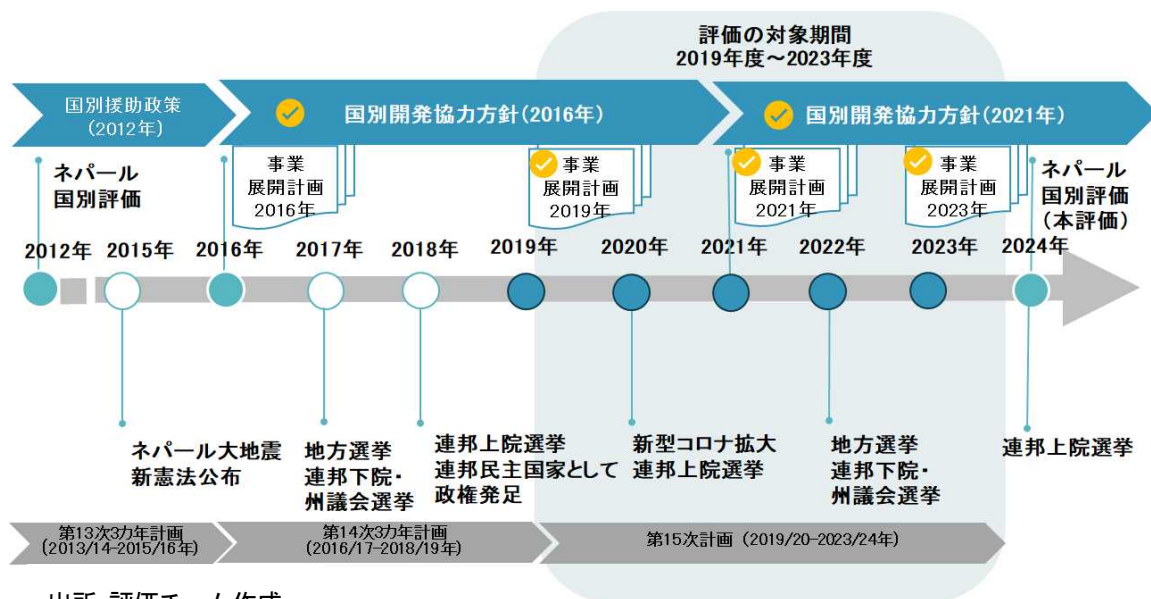


図 1 評価の対象期間

3. 評価の実施方法

(1) 評価の視点

本評価は、ODA 評価ガイドラインとハンドブック(いずれも 2024 年)に準拠し、1)開発の視点と 2)外交の視点から評価を実施する。開発の視点からの評価は、a)政策の妥当性、b)結果の有効性、c)プロセスの適切性の観点から行い、最終的には同ハンドブックの 4 段階の評価レーティング基準(「極めて高い」、「高い」、「一部課題がある」、「低い」)に沿ってレーティングを行う。外交の視点からの評価は、d)外交的な重要性、e)外交的な波及効果の観点から行う。これらの評価結果を踏まえて、提言と教訓を導く(図 2、詳細は別冊を参照)。

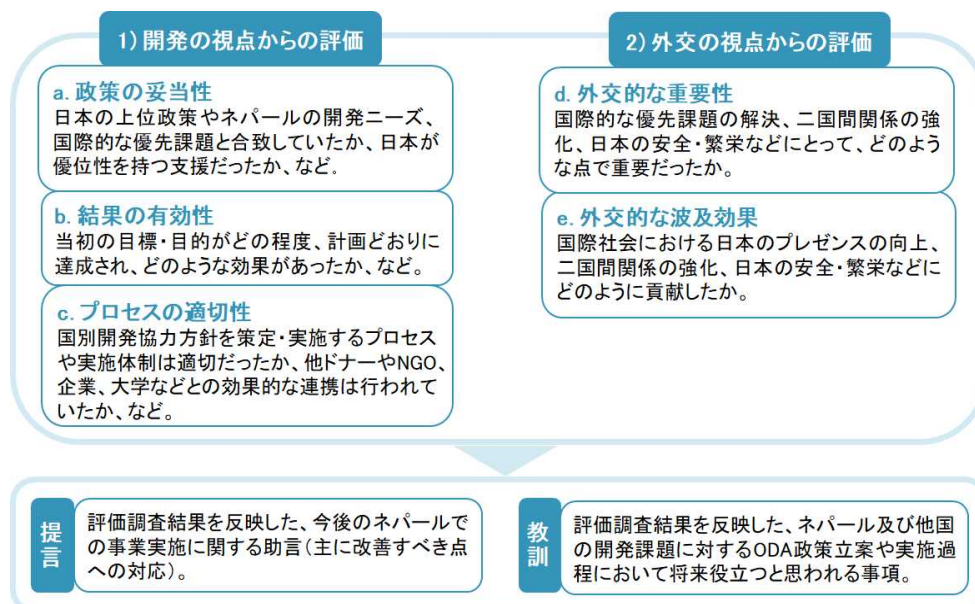
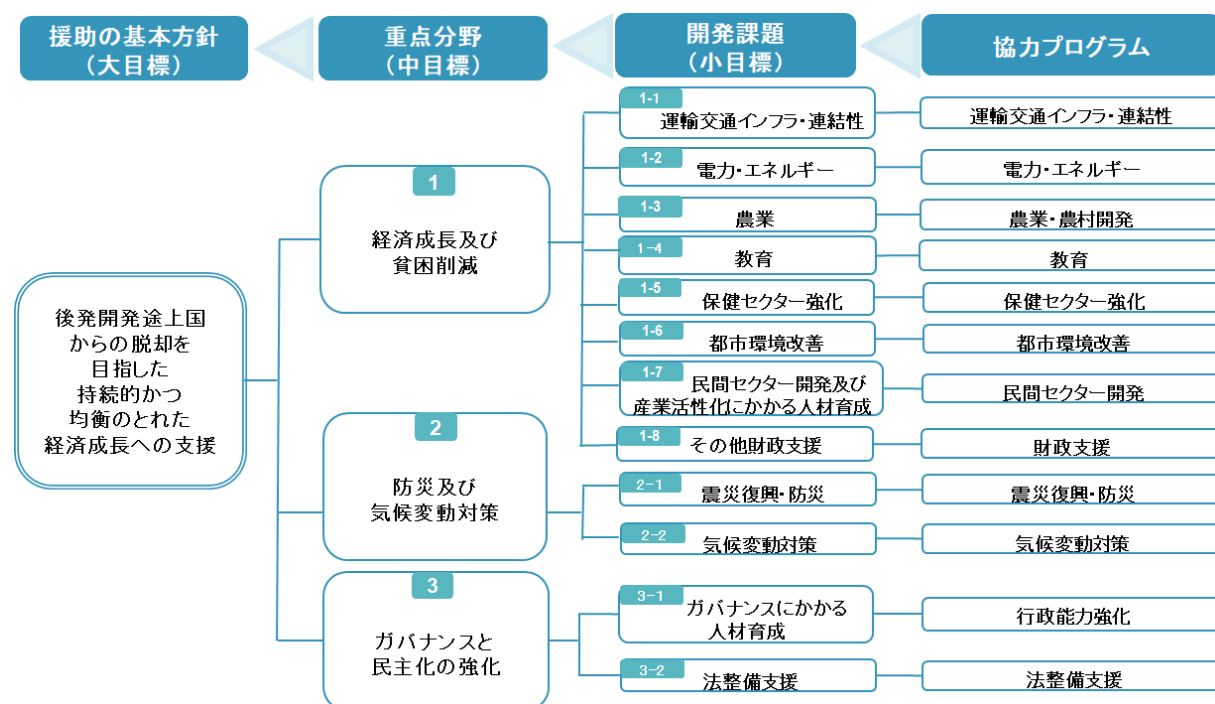


図 2 評価の視点

(2) 目標体系図

目標体系図は、本評価対象・対象期間の範囲において、政策の妥当性や結果の有効性を検証するため、ODA に関する各種基本方針や計画を基に、政策目標を体系的に整理して簡潔に示したものである。本評価対象期間(2019～2023 年度)を網羅する「対ネパール国別開発協力方針」は、2016 年に策定された後、2021 年に改定された。両者は開発協力の基本方針や支援対象セクターは同じだが、改定によって重点分野が 4 分野から 3 分野に組み替えられた。本評価では、2021 年の国別開発協力方針とこれらを基に策定された事業展開計画(2021 年 9 月版、2023 年 4 月版)を参照して、図 3 のとおり目標体系図を作成した。



出所:評価チーム作成

図 3 目標体系図

(3) 評価の実施手順・方法

本評価は、2024 年 4 月から 2025 年 2 月に実施した。第 1 回検討会(2024 年 5 月)での協議を踏まえ、評価の実施計画を策定した。この計画に基づき、1)資料・文献調査、2)質問票調査、3)オンラインによる面談調査、4)現地調査、を実施した。質問票調査は、日本側関係機関(外務省、在ネパール日本国大使館(以下「大使館」)、JICA 本部、JICA ネパール事務所(以下「JICA 事務所」)、主要事業の実施機関、ドナーなど 43 機関を対象に行い、41 機関から回答を得た。オンラインによる面談調査は、主要事業担当者を含む上記日本側関係機関のほか、補足情報収集のため別の 3 機関を対象に計 11 回行った。現地調査は 2024 年 7 月 28 日から 8 月 14 日まで実施し、連邦政府の実施機関、大使館、JICA 事務所、地方政府、ドナー、NGO、大学、同窓会組織、日本人会商工部会などと面談した。またサイト視察を 4 カ所で行い、日本の援助事業の受益者 5 グループと面談も実施した(現地調査日程や面談リスト詳細は別冊を参照)。

これらの調査で収集した情報やデータを整理・分析し、第 2 回検討会(2024 年 9 月)、第 3 回検討会(2024 年 12 月)での議論を経て報告書(和文と英文)と別冊(和文)を作成した。

(4) 評価実施上の制約

本評価の詳細な分析対象である主要事業 21 件のうち、事後評価¹が実施され報告書が公開されている案件は 2 件だった。一部は事後評価実施中で、ほか大半は今後行われる予定である。事業完了後のインパクトに関する客観的なデータが入手できないケースもあったため、持続性やインパクトについては、実施機関と日本側担当者からの質問票と面談で情報収集と確認を行った。その範囲で収集・確認できた情報に基づいて分析している点は留意が必要である。

4. 評価の実施体制

本評価は、評価主任及びアドバイザーの指導の下、コンサルタント(アイ・シー・ネット株式会社)が評価に必要な情報収集、整理、分析を行った。評価チームの構成を以下に示す。

表 1 評価チームの構成

担当	氏名	所属・役職
評価主任	西野 桂子	関西学院大学国連・外交統括センター教授／ 国連外交プログラム室長
アドバイザー	田中 雅子	上智大学総合グローバル学部教授／大学院グローバル・スタ ディーズ研究科地域研究専攻主任
総括	島田 俊子	アイ・シー・ネット株式会社 開発コンサルティング事業第一部 シニアコンサルタント
副総括	松本 幸敏	アイ・シー・ネット株式会社 開発コンサルティング事業第一部 部長／リードコンサルタント
コンサルタント団員	山田 直之	アイ・シー・ネット株式会社 開発コンサルティング事業第一部 ジュニアコンサルタント

出所: 評価チーム作成

¹ 事後評価は、技プロ、有償案件、無償案件に共通の評価で、原則として事業終了 3 年後までに実施される。

第2章 評価対象の概要

1. ネパールの概況

ネパールは、世界最高峰のエベレストを擁する山岳国かつ内陸国で、国土面積は 14.7 万平方キロメートル(北海道の約 1.8 倍)である。人口は約 3,000 万人で、多様な民族から構成されており、宗教はヒンドゥー教徒が多数を占めている。カーストやジェンダーに基づく差別は憲法(2015 年)で禁止されているが、その慣習は社会全般に根強く残っている。人間開発指数の世界ランキングは 193 か国中 146 位で中程度のカテゴリーに分類されている²。

表 2 ネパールの基本情報

国名	ネパール(Nepal)
面積	14.7 万平方キロメートル(北海道の約 1.8 倍)
人口	3,054 万人(2022 年、世界銀行) ※生産年齢人口は 7 割以上
首都	カトマンズ
民族	パルバテ・ヒンドゥー、マガル、タルー、タマン、ネワールなど
宗教	ヒンドゥー教徒(81.3%)、仏教徒(9.0%)、イスラム教徒(4.4%)他
言語	ネパール語
識字率	71%(2022 年、世界銀行)
人間開発指数	0.601、ランキング 146 位(2024 年、UNDP)

出所:外務省ホームページ「ネパール基礎データ」を基に評価チームにて作成。

(1) 政治体制

20 世紀半ば以降、政党と王政による統治の間で揺れてきたネパールでは、1990 年の民主化運動を契機に、多民族・多言語といった多様性が保障されることで、それまで抑圧されてきた民族やカーストによる権利主張の拡大につながった³。しかし、共産主義国家樹立を目指したネパール統一共産党毛沢東主義派が、1996 年に武力闘争を開始し政情不安定な状態が続いた。その後、2006 年に包括和平協定が合意され、10 年に及んだ内戦は終結を迎えた。2008 年には制憲議会選挙が実施され、王政の廃止とともに、中央、州、地方の三層からなる連邦民主共和制への移行が決定した。2015 年 9 月の新憲法公布後、2017 年に 20 年ぶりの地方選挙と初の連邦下院・州議会選挙も実施された⁴。2022 年には 2 回目の地方選挙、連邦議会下院と州議会選挙が大きな混乱なく実施された。しかし、2024 年現在まで政権交代が繰り返されている。

² 出生時平均余命(長寿で健康的な生活)、成人識字率/総就学率(知識)、1人当たり GDP(人間らしい生活)を用いて測る。0 と 1 の間で数値化する。詳細は UNDP(2024)を参照。

³ 日本ネパール協会 (2020)

⁴ 外務省南西アジア課 (2024)

(2) 外交

インドと中国の狭間にあるネパールでは、独立した外交政策として非同盟中立の立場をとり、周辺諸国との友好関係の維持に努めている。その基本原則は、1)双方の領土保全と主権の尊重、2)相互の内政不干渉、3)相互平等の尊重、4)非侵略と紛争の平和的解決、5)相互利益のための協力、6)国際連合憲章への永続的な信頼、7)世界平和の希求、である⁵。

(3) 行政単位

中央集権的な体制から新憲法下での連邦民主共和制への移行を受け、中間自治体としての州には議会が設置され、その下に地方政府が再編されている。コシ州、マデシ州、バグマティ州、ガンダキ州、ルンビニ州、カルナリ州、スドウル・パスチム州の7州政府の傘下に77の郡、さらに753の地方政府が設立されている。地方政府は、規模に応じて大都市、準大都市、市、村に分類され、各々の下に最小の行政単位である区が多数含まれる。

(4) ガバナンス

各国のガバナンス状況を六つの側面から評価し百分率化した世界銀行の「世界ガバナンス指標」によると、ネパールはいずれの指標も50を下回っている⁶(数値が100に近いほど良好)。特に「政府の有効性」は過去10年間で改善傾向が見られず20を切っており、アフガニスタンを除く南アジアの国の中で最も低い。一方で、「国民の発言力と説明責任」や「政治的安定と暴力の不在」、「汚職の抑制」の3指標は、年々改善している。汚職は職権乱用調査委員会による取締りが強化され、2022年の汚職認識指数では180か国中108位であったものの、過去10年間で緩やかに改善基調にある⁷。職権乱用調査委員会の発表によると、2023年度の汚職事件の提訴数は201件(1,545人が関与)で、前年の約2倍以上に達した⁸。

2. 経済状況

ネパール経済は、2020年に新型コロナにより大きな打撃を受けマイナス成長を記録したものの、GDP実質成長率は図4のとおり比較的安定した成長を遂げており、2017年には過去10年で最大の9%近い成長率を記録した⁹。一人当たりのGDPは2022年時点で1,337米ドルとなっている¹⁰。また、海外から得た利子や配当など所得の純受取額を加えた一人当たりGNIについても概ね右肩上がりとなっており、2023年には1,370米ドルであった¹¹。

⁵ Ministry of Foreign Affairs (2020)

⁶ 1)国民の発言力と説明責任、2)政治的安定と暴力の不在、3)政府の有効性、4)汚職の抑制、5)規制の質、6)法の支配の指標、から構成される。詳細はWorld Bank. World Governance Indicatorsを参照。

⁷ Transparency International. Corruption Perceptions Index

⁸ Republica (2024)

⁹ IMF. Real GDP growth

¹⁰ 外務省南西アジア課 (2024)

¹¹ World Bank. GNI, Atlas method (current US\$).



出所:IMF. Real GDP growth

図 4 ネパールの GDP 実質成長率の推移(2010 年～2024 年)

業種別にみると、農林水産業(24.1%)、卸売業(15.4%)、不動産業(8.4%)、教育業(8.2%)の順に GDP の割合が高く、生産労働人口全体の約 6 割が農林水産業に従事する¹²。外国直接投資は、年度によってばらつきがあるが、過去 10 年間では年間 150 億ネパールルピー(NPR)¹³以上認可されている。累積では、中国が全体の半数(51.4%)、次いでインドが 2 割程度(22.6%)と、この 2 か国で 7 割以上を占める。なお、3 位の米国以下は 4%未満、11 位の日本は 1%に満たない。主な投資分野は、エネルギー(29.1%)、サービス業(24.8%)、観光業(22.5%)、製造業(15.9%)の順となっている¹⁴。

貿易でも類似の傾向が見られる。輸入、輸出ともにインドが全体の約 6 割以上(輸出 67.9%、輸入 63.8%)と最大の貿易相手国である。2 位は、輸入は中国 13.8%、輸出は米国 12.5%である。輸出入比は 1:10.3 と、輸入が大幅に超過しており貿易赤字は拡大傾向にある¹⁵。

ネパール経済において特徴的なのが海外への出稼ぎの多さである。労働・雇用・社会保障省海外労働局の海外労働許可発行数¹⁶によると、出稼ぎ労働者は累計で約 650 万人(2024 年)に上り、出稼ぎ先はマレーシアの約 190 万人を筆頭に、カタール(約 165 万人)、サウジアラビア(約 132 万人)、UAE(約 89 万人)と、中東諸国が続く。日本には 3 万人程度のネパール人の出稼ぎ労働者が来ている¹⁷。なお、上記には含まれていないが、インドへの出稼ぎ労働者は 100 万人に上ると言われる。しかし、ネパールとは国境の行き来が自由であり日常的な人の流れが記録されていないことから、実際にはインドが最大の出稼ぎ先であることが推測される¹⁸。これら海外への出稼ぎ労働者によるネパールへの送金額は年々増加傾向にあり、2023 年度

¹² 在ネパール日本国大使館 (2024)

¹³ 日本円で約 170 億円 (1 円 = 0.88NPR で換算した場合)。

¹⁴ 在ネパール日本国大使館 (2024)

¹⁵ 同上

¹⁶ 同上

¹⁷ Ministry of Labor, Employment and Social Security (各年)

¹⁸ 同上 (2022)

のネパールにおける GDP の 26.2%を占め¹⁹、送金経済に依存している。

3. ネパールの開発政策

ネパールは、2026 年までに LDC からの脱却を目指している。また、その後のさらなる開発と高所得国化の実現に向けて、社会経済を変革するための「長期ビジョン 2043」を掲げている。同ビジョンの最初の計画が第 15 次計画であり、水力発電、観光、農業、人材育成などを経済成長のけん引役として位置付けている（詳細は別冊参照）。

(1) 長期ビジョン 2043²⁰

「繁栄したネパール、幸せなネパール人」というビジョンを実現するために、2018 年を繁栄の基盤となる年と位置付け、次の 25 年間の「長期ビジョン 2043」が策定された。この過程で SDGs の達成が位置付けられており、高中所得国への移行を構想している。このビジョンの達成のためには、内外の資源を総動員すること、さらに経済発展を通じて新しい事業への投資を重視する必要があることが強調されている。

(2) 第 15 次計画(2019/20 – 2023/24)²¹

第 15 次計画は、SDGs の達成と所得水準の向上、質の高い人的資本の開発、経済リスクの削減により、ネパールを「中所得国レベル」に引き上げ、長期ビジョン 2043 を達成するための基本計画として策定された。第 15 次計画で定める国家目標は以下のとおりである。

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. 連結性のある質の高い近代的なインフラの建設、生産性が高く適正な雇用の増加、高い水準で持続可能かつ包括的な経済成長、貧困削減を通じて、繁栄の基礎を築く。2. 質の高い医療と教育、健全で均衡のとれた環境、社会正義、説明責任を伴う公共サービスを通じて、連邦統治システムを強化し、幸福感と適正な生計を提供する。3. 社会経済の変革と自立した国民経済の構築を通じて、国益、自尊心、国の独立を守る。 |
|--|

(3) 第 16 次計画(2024/25 – 2028/29)²²

2024 年 5 月に承認された第 16 次計画は、1)政治・行政・司法・民間・非政府セクターにおけるグッドガバナンス(良き統治)の維持、2)医療・教育・雇用・住宅・治安・公共サービス提供における社会公正の確立、3)人々の生活と国民経済の繁栄の達成、の 3 点を目標に掲げている。

4. 対ネパール援助動向

(1) 全体概要

ネパールの国民一人当たりの ODA 額は、人口の多いインド、バングラデシュ、パキスタンと

¹⁹ World Bank. Personal remittances, received (% of GDP) – Nepal

²⁰ National Planning Commission (2020)

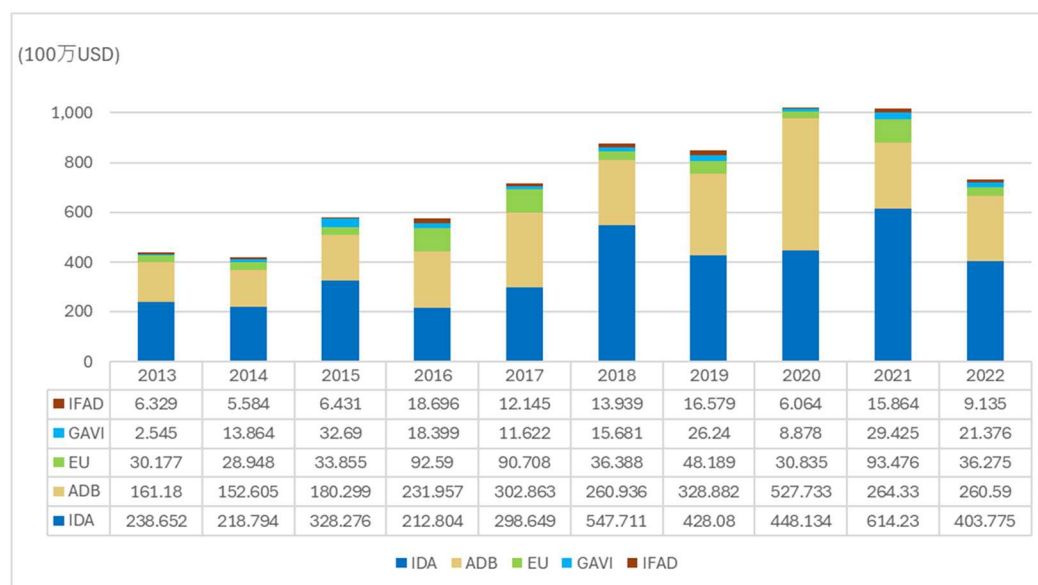
²¹ 同上

²² National Planning Commission (2024) (ネパール語)

比べると相対的に高くなっており、2022 年度は 39.6 米ドルであった。ODA はネパール政府予算全体の 20%以上を占める一方で、対 GDP 比は低下傾向にあり、2021 年度は 4.4%であった²³。なお、2022 年の ODA 拠出額は 11 億 9,873 万米ドルであった²⁴。

(2) 多国間支援

ネパールへの多国間支援は、アジア開発銀行 (ADB) や世界銀行 (IDA)、欧州連合 (EU) 関係機関、ワクチン世界同盟 (GAVI)、国際農業開発基金 (IFAD)、サウジ資金などが含まれる。ADB と世界銀行が最も多額の資金を投入し、ネパールの開発を後押ししている (図 5)。



出所: OECD Data Explorer. Country programmable aid (CPA)

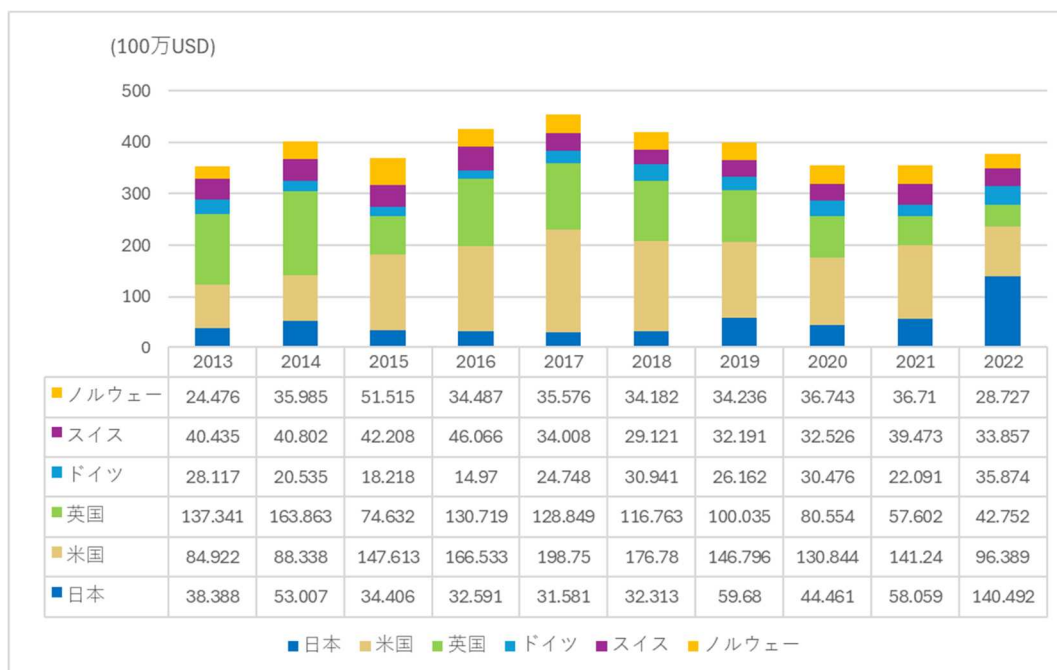
図 5 対ネパールの多国間ドナーによる ODA 額の推移

(3) 二国間支援 (中国、インドの新興国含む)

過去 10 年間 (2013 年～2022 年) における対ネパールの二国間援助の主なドナーは、OECD 開発援助委員会 (DAC) 諸国の中では日本のほか、米国、英国、ドイツ、スイス、ノルウェーとなっている (図 6)。日本は 2022 年の ODA 実績では最大の支援国であった一方、平均すると米国と英国の援助額が大きく、過去 10 年間の総額はいずれも 10 億米ドルを上回っている。日本は累計約 5 億 2,500 万米ドルで、米国、英国に次ぎ第 3 位に位置付けられる。

²³ Ministry of Finance (2023a)

²⁴ OECD. Aid (ODA) disbursements to countries and regions.



出所: OECD Data Explorer. Country programmable aid (CPA).

図 6 対ネパールの二国間ドナーによる ODA 額の推移

DAC 諸国以外の二国間援助国として、インドと中国が DAC 諸国と同等、あるいはそれ以上の支援を実施している。2022 年度は、無償資金と有償資金の合計額が、インドは 180 億 5,000 万 NPR (約 1 億 3,160 万米ドル)、中国は 83 億 NPR (約 6,051 万米ドル) の拠出実績があった²⁵。

5. 日本の対ネパール ODA の動向

(1) 日本の対ネパール ODA 政策

1969 年に日本がネパールに対して経済協力を開始して以来、主要ドナーとしてインフラ、電力、農業、教育、保健医療、民主化など様々な分野で支援してきた。援助形態も有償資金協力、無償資金協力、技術協力プロジェクトを中心に、その他にも専門家や海外ボランティアの派遣、食糧援助、NGO や民間企業との連携支援など多岐にわたっている。

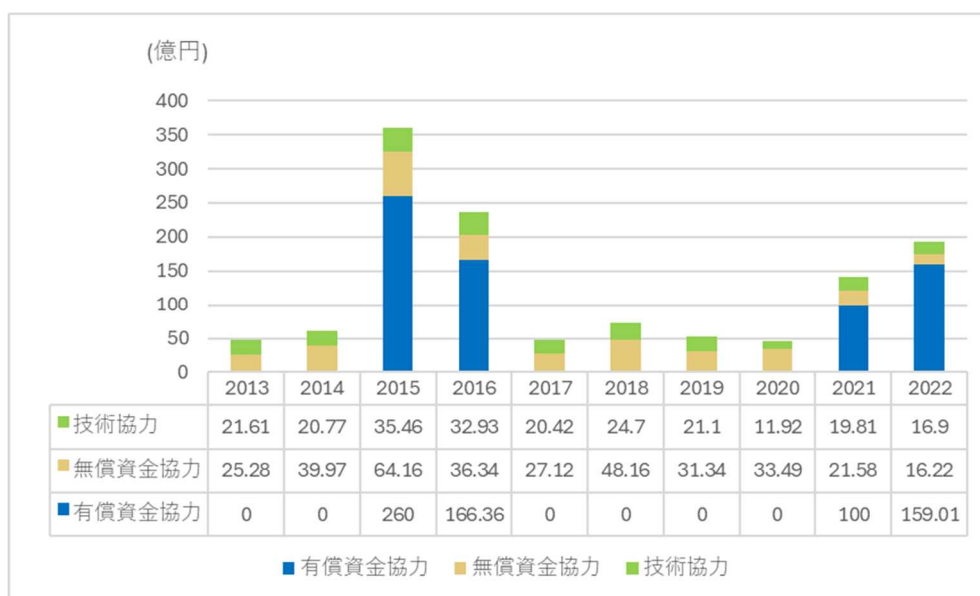
第 1 章で述べたとおり、評価対象期間の 2019 年度から 2023 年度まで 5 年間の日本の対ネパール支援は、「対ネパール国別開発協力方針」(2016 年、2021 年)に基づいて実施された。二つの方針間で、ODA の基本方針(大目標)である「後発開発途上国(LDC)からの脱却を目指した持続的かつ均衡のとれた経済成長への支援」は変わっていない。支援対象セクターも同じだが、重点分野(中目標)が 4 分野から 3 分野に組み替えられた。また、2016 年の方針では、前年のネパール大地震を踏まえた「災害に強い国づくり」や、新憲法施行を受けた「民主主義の

²⁵ 前年の 2021 年度の拠出実績は、インドが 298 億 700 万 NPR (約 2 億 1,730 万米ドル)、中国が 177 億 5,000 万 NPR (約 1 億 2,940 万米ドル) であった。Ministry of Finance (2022) を参照。1 米ドルを 137.17 NPR で換算した場合。

基盤制度づくり」が強調されたが、2021 年の方針では、新型コロナからの「社会経済の復興」や自立的発展の中核となる「ガバナンスの強化」が掲げられた。

(2) スキーム別支援実績

日本の対ネパール ODA 支援実績の累計は、2023 年 11 月時点で有償が約 1,472 億円 (32.1%)、無償約 2,264 億円 (49.3%)、技プロが約 856 億円 (18.6%)となっている²⁶。2013 年以降で概観すると、有償は 2015 年地震後の復旧・復興、2016 年のナグドゥンガ・トンネル建設事業及び 2021 年の新型コロナ関連、さらに 2022 年に都市送配電網整備事業に対して実施された。無償と技プロの年間合計実績は概ね 50～60 億円前後で推移している(図 7)。



出所:「政府開発援助(ODA)国別データ集 2017～2022」を基に評価チームにて作成。

図 7 日本の対ネパール支援のスキーム別実績推移

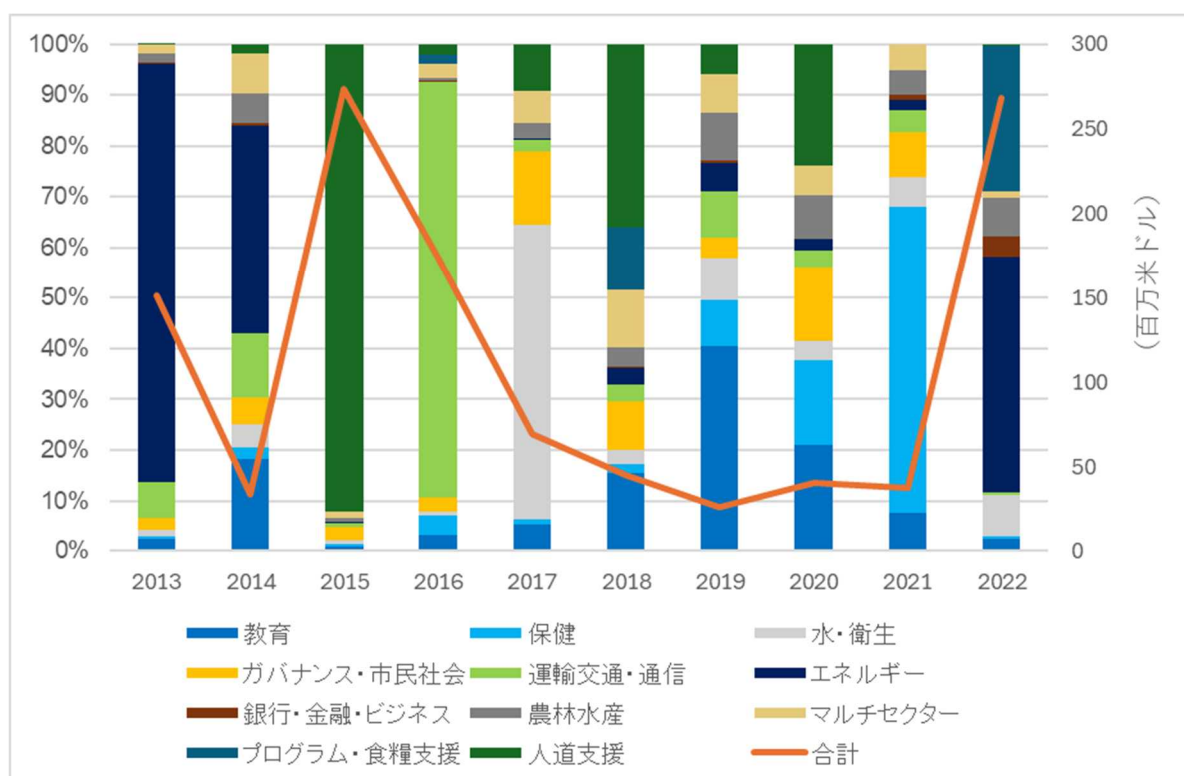
(3) セクター別支援実績

過去 10 年の対ネパール援助額の推移をセクター別で見ると、教育、水・衛生、運輸交通・通信、農林水産などが毎年 100 万米ドル以上の支出がある。これらのセクターを中心に大きな予算を投入した事業が、主に有償、無償、技プロのスキームで実施されている(図 8)²⁷。具体的には、2013 年はタナフ水力発電計画(有償)、2014 年は西部地域小水力発電所改善計画(無償)、2022 年は都市送配電網整備計画(有償)のエネルギーセクターへの協力が目立った。2015 年はネパール大地震が起き、国際機関などを通じての緊急無償資金協力のほか、復旧・復興支援として学校や住宅の再建事業への有償資金協力など複数のスキームによる案件が

²⁶ 原則、円借款は借款契約(L/A)ベース、無償資金協力は交換公文(E/N)ベース、技術協力は予算年度の経費実績ベースによる概算金額を示す。外務省「政府開発援助(ODA)国別データ集 2023」参照。

²⁷ 図 8 のセクター別支援実績の分類は OECD データソースを元にしており、事業展開計画と一致していない部分がある。なお、棒グラフは総額に占める各セクターの内訳割合であり、金額の実績を示しているわけではない。

多数実施された。そのため人道支援の割合と支援総額が2億7,300万米ドルと突出していた。その後、2017年に20年ぶりの地方選挙と初の連邦下院・州議会選挙、2018年の本格的な連邦制移行に伴う混乱も予想され、援助総額は減少傾向だった。そうした中で重要性と必要性が高く実施された、2016年のナグドゥンガ・トンネル建設計画(有償)の交通セクター、2017年のポカラ上水道改善計画(無償)の水衛生セクターの支援額は大きかった。2018年の人道支援は、シンズリ道路震災復旧計画(無償)と経済社会開発計画(無償)が多くを占めた。2019年は有償案件がなかったことから合計実績額が下がり、相対的に学校セクター開発計画(無償)などを支援した教育セクターの割合が大きかった。新型コロナの世界的な流行を受け、ネパールも感染拡大への対応が迫られた2020年には、保健・医療関連機材のための支援として経済社会開発計画(無償)などで援助額がやや増え、2021年には保健医療サービスの質向上のための公立高次病院医療機材整備計画(無償)が保健セクターの支援額に寄与した。コロナ禍を経て、南アジア地域のなかでも比較的治安が落ち着いたこともあり、2022年は上述したエネルギーセクター以外に、6年ぶりの借款、世界銀行との協調融資である経済成長・強靱(きょうじん)化政策借款(有償)が決まり、援助額が大幅に増えた。この有償案件はプログラム支援・食糧支援に分類され、経済の中長期的な成長促進と強靱化に寄与することを目的に実施された。



出所: OECD Data Explorer: Creditor Reporting System, Commitments

図 8 日本の対ネパールのセクター別支援実績推移(2013年～2022年)

第3章 評価結果

1. 開発の視点からの評価

(1) 政策の妥当性

【評価結果要約】 日本の対ネパール援助政策は、日本の上位政策や国際的な優先課題との整合性は極めて高い。ネパールの開発政策ニーズとの整合性も高いが、連邦制移行後のガバナンス強化のニーズや課題への対応は今後検討が必要である。他ドナーの援助政策との関係は、特に 2015 年の大地震以降の復興・再建や新型コロナウイルス感染症の拡大防止・影響緩和といった優先課題への対応で相互補完的な役割を果たしており、整合性は高い。日本の比較優位性を生かして各援助事業を実施していることを確認した。以上、**政策の妥当性は「高い」と評価した。**

ア 日本の上位政策との整合性

本評価対象期間中の日本の上位政策には、開発協力大綱(2015 年)と対ネパール国別開発協力方針(2016 年、2021 年)があり、さらに事業展開計画(2019 年、2021 年、2023 年)がある。開発協力大綱は、重点分野として 1) 質の高い成長とそれを通じた貧困撲滅、2) 普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現、3) 地球規模課題への取り組み、を位置付けている。最新の対ネパール国別開発協力方針(2021 年)と事業展開計画(2023 年)の大目標は「後発開発途上国(LDC)からの脱却を目指した持続的かつ均衡のとれた経済成長への支援」であり、中目標(重点分野)として(1)経済成長及び貧困削減、(2)防災及び気候変動対策、(3)ガバナンスと民主化の強化を掲げ、開発協力大綱の重点分野と合致する。したがって、対ネパールの援助政策は日本の上位政策との整合性が「非常に高い」。

開発協力大綱は 2023 年 6 月に改定された。基本的には前大綱の骨子を踏襲しているが、重点政策では、新たに「質の高い成長とそれを通じた貧困撲滅」として、デジタル技術の社会実装を通じた課題解決や食料・エネルギー安全保障など経済強靱化を強調している。また、法の支配に基づく自由で開かれたインド太平洋実現の推進を明記した。対ネパール援助政策の重点分野は、これらの重点政策とも総じて整合している。一方で、次期の対ネパール開発協力方針の改定では、経済強靱化に資する協力や実施面の「三つのアプローチ」²⁸を具体化した支援の検討が必要である。またネパールの中長期的な社会経済開発を持続させるためには、同大綱が示す「開発協力の適正性確保のための実施原則」のうち、「債務の持続可能性」や「ジェンダー主流化を含むインクルーシブな社会促進・公正性の確保」にも留意し、強化が必要であろう。

イ ネパールの開発政策及びニーズとの整合性

日本の対ネパール国別開発協力方針と事業展開計画と、ネパール政府の第 15 次計画(2019/20～2023/24 年)の内容を照合して検証した。日本の対ネパール援助は、同計画の開

²⁸ 1) 共創を実現するための連帯、2) 日本の強みを生かした協力メニューを積極的に提案するオファー型や、人への投資による能動的協力による戦略性の一層強化、3) 「柔軟・効率性」と「迅速性」、をキーワードに ODA のきめ細やかな制度設計。詳細は外務省(2023)「開発協力大綱」の「1. 効果的・戦略的な開発協力のための三つの進化したアプローチ」を参照。

開発戦略 8 項目²⁹のうち社会保障以外の 7 項目で合致していた(別冊表 3-1 参照)。また本評価対象期間で、日本はネパール大地震後の復旧、復興・再建や新型コロナの拡大防止、社会経済の復興、といった優先課題に対応するため、他ドナーと連携し迅速かつ効果的に支援した。

一方で、日本の対ネパール援助政策と連邦制移行後のネパールの開発ニーズ・課題への対応は今後検討が必要である。2016 年の国別開発協力方針で「ガバナンス強化及び民主主義の基盤制度づくり」を重点分野の一つとし、本評価対象の主要事業を含む、地方政府の能力向上やコミュニティの能力強化及び人材育成を行う複数の協力が事業展開計画(2019 年)で立案、実施された。本格的な連邦制移行後に策定された 2021 年の国別開発協力方針でも「ガバナンスと民主化の強化」は重点分野だが、同分野の協力は、法整備支援プログラムにおける個別専門家派遣や国別研修を通じた支援、行政能力強化プログラムの国家公務員を対象にした留学生受入れ事業である人材育成奨学計画(JDS)であった。主要事業の大半が連邦政府の省庁を実施機関とし、地方政府が事業に参加した案件は限定的であった。地方でパイロットプロジェクトを行う他セクターの実施中案件では、三層政府の役割に留意して進めているが、1)これら政府間の役割分担が明確でない、2)地方政府の主任行政官や職員が十分配置されていない、3)頻繁な人事異動に伴う引継ぎが不十分、などの課題に直面している。連邦総務省やセクター省庁、他ドナーが指摘するとおり、地方政府の能力向上や人材育成は重要課題の一つで支援が必要である。またガバナンスの強化は分野横断的な課題でもある。今後もセクターの新規案件で地方職員の確保をネパール側に促しつつ、地方政府の能力強化や組織強化、制度運用の改善などのガバナンス強化に資する活動を行うことが望まれる。

以上、対ネパール援助政策は同国の開発政策及びニーズとの整合性が「高い」と評価した。

ウ 国際的な優先課題との整合性

2019 年時点で、ネパールの SDGs の総合スコアの順位は 162 か国中 103 位であった³⁰。SDGs17 項目のうち、貧困率や初等教育就学率などは改善しているが、飢餓や保健、ジェンダー、水・衛生、エネルギー、成長・雇用、産業・インフラ、都市、平和・司法の 9 項目で主な課題が解決していなかった³¹。日本の対ネパール援助の事業展開計画は、SDGs17 項目のうち 11 項目に密接に関連し、5 項目にも一定の関連がある(詳細は別冊表 3-2 を参照)。関連性が高い 11 項目のうち 7 項目は、上述した主な課題が残っている分野と一致している。以上、日本の対ネパール援助政策は国際的な優先課題との整合性があり、「非常に高い」と評価した。

エ 他ドナー支援との関連性

日本の対ネパール援助政策は、主要ドナーである世界銀行や ADB、米国、英国と対象分野で支援内容の重複はなく、相互補完的な役割を果たしていた。ネパール政府は、従来から教育、保健、地方行政においては当該セクターでの各ドナーの援助の重複を避けるためプログラム

²⁹ 開発戦略 8 項目は、1)経済成長の達成、2)医療サービスと教育の確保、3)相互連結性と都市・居住地の発展、4)生産力と生産性の向上、5)社会保障と保護の提供、6)社会経済的平等と貧困削減の実現と公正な社会の構築、7)自然資源の保護・活用とその回復力の向上、8)国民統合と地方均衡、公共サービスの強化。

³⁰ 2024 年の SDGs スコアの順位は 193 か国中 95 位である。

³¹ Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network(2019)

化を図り、セクターの開発計画を効果的に策定・実施するセクター・ワイド・アプローチを採っている。日本は保健と地方行政分野のプールファンド³²には参加せず、技プロや無償など個別の協力支援を通じて各セクタープログラムの目標達成に向けて共同歩調(アライメント)を図り貢献してきた。一方、教育セクターでは、日本はプールファンド・ドナー(共同財政パートナー)として、「学校セクター開発計画(2016～2021年)」に対して5年間(2016～2021年)の財政支援方式無償資金協力を行い、学校運営改善や算数教育、学校防災の分野を中心に支援した³³。しかし、後述するが、2021年度以降は財政支援方式無償資金協力を行わない方針を決定した。

日本の対ネパール援助政策は、各セクターでの個別のドナーとの連携以外に、ネパール大地震からの復旧・復興事業での世界銀行や ADB との協調融資や、COVAX ファシリティ³⁴を通じた新型コロナのワクチン供与など、本評価対象期間の優先課題解決に向けて積極的に援助協調を行った(詳細は、結果の有効性やプロセスの適切性を参照)。

オ 日本の比較優位性

本評価の質問票調査によると、ネパールの実施機関は、日本が実施した主要事業について日本に比較優位性があると回答した。具体的な比較優位性について選択肢から回答してもらったところ、1)高い技術力、2)長年の支援を通じて蓄積された知見や経験、3)実施機関の能力強化重視、の順で多かった。上記に加えて面談時に複数の実施機関が、日本は政治的に中立な立場で、他ドナーと違い特定の条件を設けずに確実に支援してくれる点を特徴として述べた。このほか、アドバイザー型個別専門家が派遣されている実施機関は、専門家派遣について、他ドナーにない援助スキームとして日本の比較優位性があり、政策や事業への技術的な助言のほか、案件形成や事業の円滑な実施の観点から効果的だと評価した。

一方、日本の外務省、在ネパール日本国大使館、JICA 本部と JICA ネパール事務所の回答は、日本の比較優位性として、1)援助スキームの多様性、2)長年の支援を通じて蓄積された知見や経験、3)実施機関の能力強化重視、の順に多かった。日本の援助スキームの多様性は、後述するとおり開発効果が現れている分野もあり、日本側機関・担当者がこれを評価したと思われる。日本の比較優位性が顕著な協力プログラム・分野は、1)運輸交通インフラ・連結性の中の道路分野と 2)震災復興・防災の分野である。これらは、日本側関係機関も比較優位性が高いと認識していることが確認できた。同 2 分野は、ネパール側も多くの機関が面談時に言及し高く評価したことから、日本の支援への信頼が非常に高いと推察できる分野である。さらに、3)農業・農村開発は、対象期間中の支援規模は上記 2 分野に比べると小規模だが、長期にわたって援助しているため日本側援助機関、ネパール側実施機関ともに日本の比較優位性がある支援分野として認識していた(詳細は、別冊 2. 日本の比較優位性を参照)。

³² 援助協調の実施方法で、各援助機関(ドナー)が個別に援助事業を実施するのではなく、拠出された資金で共通の基金(プールファンド)を設置し、相手国政府と各ドナーが協議して事業を実施する方式。

³³ 日本は、学校セクター改革(2009～2016年)にも2014年度から2年間、財政支援方式無償資金協力を実施した。

³⁴ 外務省(2023)によると、新型コロナワクチンの公平なアクセスの確保のため、世界保健機構、UNICEF などの協力の下、運営されている資金調達及び供給調整メカニズムで、迅速かつ手頃な価格でワクチンを対象国に供給している。日本政府は25か国で実施し、ネパールにはワクチン161万回分が2021年8月に供与された。

(2) 結果の有効性

【評価結果要約】日本の対ネパール援助のインプットは、インド、中国を除いた主要ドナー国の 18.16%を占めており、ネパールの社会・経済開発に貢献している。ミクロレベルで分析すると、対ネパール国別開発協力方針と事業展開計画に沿って、重点分野の各事業に適切に投入され、期待されたアウトプットをもたらしたことが明らかである。連邦制移行に伴う組織改編や解体、人事異動、新型コロナの影響により、複数の事業において進捗が遅れが見られたが、プロジェクトデザインの一部変更や協力期間の延長を通じて所期の目標、アウトカムを達成し完了することができた。インパクトの発現の客観的な検証は指標設定が難しく、事業終了後の持続性については各主要事業で一定程度確認することができた。以上、結果の有効性は「高い」と評価した。

ア インプットの適切性

マクロレベルで概観すると、日本の対ネパール ODA は、2019 年から 2022 年までの 4 年間における DAC メンバー国支援金額の合計 18.16%を占め、主要ドナーとしてネパールの開発に貢献した(表 3 参照)。

表 3 DAC 加盟国と日本の対ネパール援助額

援助実施年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	4 年間総額
DAC 全体	576.95	534.08	551.93	519.79	2,182.75
日本	106.02	67.21	76.33	146.74	396.30
DAC 全体に占める日本の 援助額の比率(%)	18.38	12.58	13.83	28.23	18.16

出所: OECD Data Explorer を基に評価チームにて作成。

単位: 百万米ドル

ミクロレベルでは、分析対象主要事業のインプットは、新型コロナの影響により複数の事業で協力期間延長があったが、中止案件 1 件を除き、国別開発協力方針に沿ってほぼ計画どおりに投入され、必要なアウトプットを生むために適切だったと評価できる。

イ アウトプットの達成と有効性

アウトプットは、援助事業の活動の結果として生み出される財・サービスである³⁵。本評価の詳細な分析対象である主要事業 21 件のうち計画時のアウトプットと実績を比較できた 19 件中、7 件が「高い」、12 件が「ある程度達成」で、計画された活動が着実に実施されアウトプットの達成をもたらしたと判断できる³⁶。19 件全ての案件で、アウトプットのアウトカムへの貢献度が「強い」

³⁵ 例えば、幹線道路が建設された、研修カリキュラムが改善されたなど。

³⁶ 4 段階評価「1. 高い(100%以上)、2. ある程度達成(100%未満、80%以上)、3. 過少(80%未満、60%以上)、4. 明らかに過少(60%未満)」に基づく。入手できた終了時評価報告書と事後評価報告書、報告書未公開案件の場合は質問票と面談のレビュー結果を参考に評価チームで評価した。1 件は中止、他の 1 件は上記報告書を入手できず情報未収集。

ことが明らかになった³⁷。

ウ アウトカムの達成

技術協力プロジェクト(「技プロ」)は、事業完了時点あるいはその数か月前の終了時評価時点でアウトカムの達成状況、もしくは達成見込みを評価する。無償資金協力と有償資金協力は、事業完了 3 年後までに予め設定されたアウトカム指標の実績を事後評価で確認する。主要事業 21 件のうち事後評価実施済みが 2 件で、残りは事後評価の実施時期に至っていない案件が多く、また事後評価を実施中で報告書が公開に至っていない案件も一部あり、客観的なデータが収集・確認できないケースもあった。したがって、実施機関に対する質問票調査と面談結果、また大使館や JICA 事務所の各案件担当に対する質問票調査とオンラインでの面談の結果から、総合的にアウトカムとインパクトの発現状況を判断することとした。

アウトカム(各事業目標)は、大半の評価対象事業で達成されていた。連邦制移行に伴う組織改編や組織解体、人事異動や新型コロナの影響で、複数の事業で進捗に遅れが見られたが、プロジェクトデザインの一部変更や協力期間の延長により所期の目標を達成し完了することができた。他方、無償資金協力 2 案件のうち 1 件は大幅に事業が遅滞し、もう 1 件は中止となった。前者は「ポカラ上水道改善計画」で、ネパール関係機関から使用許可を受けた用地で建設中の高架水槽が、新国際空港の高さ制限に抵触することが判明した。協議の結果、ネパール側が高架水槽を高さ制限内に収める改造工事を実施することで合意し、引き渡すこととなった。そのほか、用地取得や許認可の調整、設計変更や事業費の高騰による協力範囲縮小(スコープカット)の調整、新型コロナの拡大に伴う工事中断もあり事業が大幅に遅れた。後者は「数値標高モデル及びオルソ画像整備計画」であり、調達手続に関して実施機関・施主の測量局と財務省との間で見解の不一致が入札後 2 年近く経っても解消されず、事業実施の見込みが立たないため、中止することで日本とネパールの両政府が合意した。

上記の例はあるものの総体としてアウトカムを達成し、日本の対ネパール援助の有効性を高めた要因を以下に述べる。1 点目は、異なる援助スキーム(個別専門家派遣、有償、無償、技プロ、研修、草の根技協や民間連携)を組み合わせることである。過去の日本の対ネパール援助では、案件規模が小さく、内容が十分調整、総合化されないまま単体で実施され、重点分野や協力プログラム全体への貢献が限定的な援助も見られた。これらの点は前回のネパール国別評価(2012 年度実施)でも指摘され、「各種スキームを効果的に組み合わせ一定規模の援助の実施」が提言された³⁸。本評価対象期間では、日本だけでなく他ドナーも含む異なる援助スキームの連携・協調を通じて、相乗効果が発現していた案件が複数確認できた。特にネパール大地震後の復旧・復興は、複数の援助スキームが切れ目なく行われたことにより、被災地への支援が継続され、日本の主導的な役割や様々な支援効果の有効性が広く現地で認知されていた(別冊事例紹介 3 参照)。また世界銀行や ADB などとの協調融資で、住宅再建や学校再建に迅速に取り組んだことも、ネパール側や他ドナーから高く評価された。このほか、地方への物資

³⁷ 3 段階評価「1.強い、2.弱い、3.不明」で、入手済みの終了時評価と事後評価報告書、報告書未公開案件の場合は質問票と面談のレビュー結果を参考に評価チームで評価した。

³⁸ 株式会社国際開発センター(2013)参照。

輸送や関係機関との調整に強みを持つ国際機関との連携・協力も積極的に行われた。新型コロナの拡大防止のため国連児童基金 (UNICEF) と連携したワクチン供与や、学校給食や母子保健分野での国連世界食糧計画 (WFP) との連携・協力がその具体例である。道路や航空、水分野では、無償と技プロ、本邦研修といった日本の援助スキームの連携が事業実施を円滑にし、実施機関の能力強化、成果の発現といった事業効果をもたらすことに貢献した (別冊事例紹介 1 参照)。日本の援助スキームとして特徴的な個別専門家派遣は、アドバイザーとして電力、水、教育、司法、外国投資に関するセクター省庁の政策・戦略に対して適切な助言を与え、技術指導を通じて実施機関の能力を強化した。こうしたことは日本の援助事業の形成や事業実施に大いに貢献しており、実施機関からの評価も高く³⁹、アドバイザー専門家に当該セクターでの主導的な役割を期待する意見も一部の実施機関と他ドナーから寄せられた。

セクタープログラムとの連携例は、「学校セクター開発計画」への財政支援型無償資金協力 (2016～2021 年) で、「小学校運営改善支援プロジェクト フェーズ 2 (2013～2016 年)」の成果だった学校改善計画を全国に普及させたことである。同時期に派遣された教育アドバイザーの支援や他ドナーとの連携・協調により、全国の小学校で導入された学校改善計画は、日本の援助の成果であることが広く知られるようになり、教育セクターでの日本のプレゼンス向上に貢献した。日本は 2014 年度から財政支援を教育セクタープログラムに行っており、多様なスキームと連携した戦略的な「支援効果向上のための事例」として日本の教育協力政策の第三者評価で取り上げられた⁴⁰。

有効性を高めた要因の 2 点目は、実施機関の能力開発である。これは、今回の調査で実施機関と日本側援助機関の双方に、日本の比較優位性がある点として強く認識されていた。大半の実施機関は、JICA 専門家やコンサルタントからの技術指導や技術移転を高く評価し、事業の有効性のほか持続性を高めることにも貢献したと強調した。また、本邦研修についても言及が多く、実施機関職員の着実な能力強化に寄与したことがうかがえた。これは、当該事業に対する実施機関の主体性や責任感の醸成につながり円滑な事業実施を可能とし、アウトカムの達成をもたらしたと推察できた。さらに、JDS に参加した一部の帰国留学生は省庁の次官クラスに昇進するなど、人材育成面の支援が主に連邦政府で働く国家公務員の能力開発を後押ししたことを確認した。

エ インパクトの達成

インパクトは、援助事業による受益者や社会への中・長期的な変化や正または負の影響である。ODA の事業展開計画の協力プログラムレベルやマクロレベルでは、対ネパール援助に限らずインパクトを具体的に測る指標を設けていないため、客観的な評価は困難である。ミクロレベルの各事業のインパクトは、通常、事後評価で確認する。既述のとおり、主要事業 21 件のうち事後評価完了案件は 2 件で、残りは実施機関などへの質問票や面談、受益者との面談によ

³⁹ 個別専門家派遣ではないが航空分野の技術協力の長期専門家についても、ネパール民間航空局は同局に常駐するアドバイザーとして技術的助言をしてくれると高く評価した。その他、交通計画アドバイザーや文化遺産アドバイザー、公共政策実施能力強化アドバイザーが本評価対象期間中に派遣され活動を実施した。

⁴⁰ 学校セクター改革計画 (2009 年～2015 年) に対する貧困削減戦略支援無償 (2014 年度から) と技術協力プロジェクト、教育アドバイザー、JICA 海外協力隊の連携の効果が記載されている。詳しくは、株式会社国際開発センター (2016) 参照。

り、一部事業で受益者や社会に与えた変化や影響が確実に現れていることを確認した。事業終了後の開発効果の持続性は、主要事業全般である程度確保されていた。制度面や技術面での持続性は、実施機関により異なる。人事異動が少ない機関では、援助受入れ期間の長短に関係なく、移転された技術や知識、ノウハウを事業終了後も効果的に活用し、他の地域に効果を普及していた。他方、組織のトップや職員の人事異動が頻繁にある機関では、事業終了から間もないが効果の持続は限定的だった。

オ 重点分野の主要事業の具体的なアウトカムと事業効果の持続性

表 4 に主要事業 21 件の有効性の評価結果を記す。それ以外(表中*)の個別専門家派遣、民間連携事業、草の根技協は、その内容や成果を示す(詳細は、別冊 3. 重点分野の主要事業の結果の有効性参照)。

表 4 評価対象事業の有効性の評価結果

重点分野 1 経済成長及び貧困削減
1-1 運輸交通インフラ・連結性プログラム
01.シンズリ道路震災復旧計画(無償) 2019～2021 年 02.シンズリ道路維持管理運営強化プロジェクト フェーズ 2(技プロ) 2019～2023 年 03*.発光視線誘導技術を活用した交通安全対策にかかる案件化調査(民間連携) 2019～2022 年 No.01 は 2015 年の地震で被害があったシンズリ道路の修復とアンカー工や押え盛土工などの斜面対策を施し、日本の技術力の高さを示した。No.02 の技プロは道路局の維持管理能力の向上と、沿線の学校と地域への交通安全教育の実施や歩道整備などの安全強化、治水砂防管理局との災害対策連携体制の構築などの成果があった。一方、道路局予算による橋りょう工事 3 件は新型コロナや人事異動の影響で事業内に完了できなかった。同局によると、道路交通安全のため導入された道路情報板は人事異動や道路交通情報の一元管理体制に不備があり現在使用できていないが、今後立て直す予定だという。上記二つの協力で職員の能力が一層強化されるなど相乗効果が見られ、道路の維持管理業務は円滑に行われている。No.03 では、交通安全に寄与する発光視線誘導技術を普及させるために必要な情報収集・分析が、日本企業により同道路を含む複数の道路を対象に行われた。
04.主要空港航空安全設備整備計画(無償) 2018～2022 年 05.航空安全機材運用維持管理能力向上プロジェクト (技プロ) 2018～2023 年 No.04 でトリブバン国際空港にローカライザー⁴¹を、地方空港 7 カ所に超短波全方向式無線標識や距離測定装置、太陽光発電装置などを整備し、空港への安全な航空機誘導と着陸の安全性の向上に貢献した。No.05 の技プロで、上記機材・装置の運用維持管理能力、飛行方式の運用や補給管理システムの整備といった成果を上げた。これらの協力を含む長期にわたる航空分野への日本の協力は、ネパール民間航空局の組織強化及び職員の能力強化に大いに貢献しており、同局の日本の技術に対する信頼が高いことを確認した。
1-2 電力・エネルギープログラム
06*.水力発電計画アドバイザー(個別専門家) 2017～2020 年 本評価対象案件ではないが、日本は発電所建設、電源開発計画策定、配電設備建設、技術研修を通じた支援を長

⁴¹ 計器着陸装置を構成するシステムのうち、着陸進入中の航空機に対し進入方向(横位置)を示す装置。

年行い、安定した電力供給の実現に貢献してきた。本専門家は、これらの事業形成や円滑な実施支援、技術的な助言を通じて電力公社の能力強化に尽力し、他ドナーにはない支援として同公社から信頼も高く評価されていた。

07*ヒマラヤ農村地域の生活水準向上に向けた軽水力発電機普及・実証事業(民間連携) 2017～2019 年

日本企業により軽水力発電機が地方で設置され、電気は学校や集会所で利用された。現地民間企業が研修後、部品の試作品製造に成功した。代替エネルギー促進センターからは、新しい技術の導入に際しての初期費用の確保は課題としつつ、高い技術力を持つ日本に、水力発電だけでなく代替エネルギー促進に資する援助も期待したいとの要望がなされた。

1-3 農業・農村開発プログラム

08.シンズリ道路沿線地域商業的農業促進プロジェクト(技プロ) 2015～2020 年

全線開通したシンズリ道路沿線の農家グループを対象に、市場ニーズに基づく園芸作物の生産能力強化や営農システムの確立を支援した。2024 年時点で野菜からの純利益平均が 70%増加し目標値の 30%増加を上回り、インパクトが事後評価で確認された⁴²。これらに加え、女性農家の参加を促しエンパワーメント向上に貢献した。

09.ヌワコット郡における学校給食計画(WFP 連携)(無償) 2020～2023 年

ヌワコット郡で地産地消型食材を用いた学校給食施設を整備した。教育人材開発センターによると、本邦 NGO と連携し、教師や農家、地域住民、保護者向けの栄養指導も行った。WFP は、児童の栄養改善と地域経済の活性化に役立ち、学校給食に追加で予算措置をした地方政府があるなど同事業のインパクトを強調した。

10*カブレパランチョク郡パンチカール市における循環型農業を基盤とした土壌改良および人材育成による持続可能な地域の生計向上体制の構築(草の根技協) 2017～2022 年

対象農家グループによると、本事業により有機野菜の収量が大幅に向上し、首都圏を中心とした市場への販売量が増え、売り上げは好調だという。加えて、女性農家の積極的な参加や海外出稼ぎから帰国した男性が農業技術指導者として育成され、活躍する事例も確認できた。

1-4 教育プログラム

11.学校セクター開発計画(無償) 2016～2021 年

教育人材開発センターによると、JICA の過去の技プロで作成・支援した学校改善計画のガイドラインを本支援により全国の学校に普及させた。また学校運営改善モデルや学校改善計画がセクタープログラムの優先戦略となり、学校予算やモニタリング・評価などとも関連づけられて幅広く活用され、日本のプレゼンスを高めることに貢献した。このほか、本事業は、初等低学年の算数教材作成や改訂、防災と安全な学校に関連する各種活動予算や震災後の学校施設の強化・整備予算などにも充当された。

12.教育の質の向上支援プロジェクト(技プロ) 2019～2024 年

新型コロナの影響・制約でプロジェクトデザインを変更した。日本の算数教育の知見を活用した低学年児童用算数ワークブックや、長期間の学校閉鎖で学力が低下しないよう算数自習用教材を開発した。また算数教師用指導書の開発・全国配布を通じて、算数の授業の質の改善や児童の基礎学力の向上に貢献した。カリキュラム開発センターは、上記以外に本邦研修や JICA 長期研修員プログラムも職員の能力強化に有用だった点を高く評価した。

13*教育アドバイザー(個別専門家) 2018～2020 年、2022～2024 年

本評価対象期間中に派遣された教育アドバイザー(計 2 名)は、教育政策への助言や教育人材開発センターの能

⁴² 詳細は事後評価(内部評価)評価結果票(https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2023_201300228_4_f.pdf)を参照。

力強化、上述した技プロと後継案件(実施中)の形成、日本の財政支援を含む学校セクター開発計画の進捗管理やモニタリング・評価などセクタープログラムとの調整に貢献した。

14*.ネパール山岳部の貧困層に対する映像教育を活用した数学力向上支援事業(草の根技協) 2017～2019 年

山岳地域の高校生の中高等学校修了試験合格を支援するため、情報通信技術(ICT)を活用した数学の学力向上を支援した。映像教材と補助教材の開発、教師など関係者へのワークショップ開催、継続的な学校モニタリングを通じて、対象校において全国統一卒業試験の合格率が1年間で15%から50%と飛躍的に向上した。

1-5 保健セクター強化プログラム

15.経済社会開発計画(医療機材)(無償) 2020～2022 年

新型コロナ対策関連の協力として、血液ガス分析装置、移動式超音波スキャナー、高濃度酸素発生器、小型救急車が供与された。保健・人口省によると、これらの医療機材は診察機能が脆弱だった医療機関に迅速に供与され、感染症対策に活用・維持されているとのことであった。

16.母子保健及び栄養改善計画(WFP 連携)(無償) 2021～2023 年

低栄養が深刻な東部地域2州で、発育障害や栄養不良の減少や母乳育児率の増加などの成果があった。WFPによれば、フードバンクを設置し、地域主体の栄養改善に関する人材育成や体制も整備された。また同事業で災害用に確保していた栄養補助食品は、2023年11月の西部ジャッカルコット地震の被災地に迅速に届けられた。

17*.ポカラ市北部における住民参加型地域保健活動を軸とした持続可能な母子保健プロジェクト(草の根技協) 2017～2021 年

対象地域の年間分娩(ぶんべん)件数が1.2倍に増加し、病院で妊産婦の多くが産前産後健診を受診し保健指導を受けることができた。前フェーズで課題だった貧困層や移住者への対応は、ソーシャルモビライザーや女性保健ボランティアが家庭訪問や健康教育ワークショップなどのアウトリーチ活動により、効果発現につながった。

1-6 都市環境改善プログラム

18.ポカラ上水道改善計画(無償) 2017～2024 年

ネパール側から使用許可を受けた用地で建設中の高架水槽がポカラ新国際空港の開港・ルートの確定により、高さ制限に違反することが判明したほか、新型コロナなど様々な要因により工期が大幅に遅れた。ネパール・日本側双方は、事業自体の中止を避けるために協議を重ね必要な措置を講じた。2023年8月に沈砂・沈殿(ちんでん)池が完工・引き渡され、水質改善が確認できた後、2024年8月に上水道施設の引き渡し完了した。

19.地方都市における水道事業強化プロジェクト フェーズ2(技プロ) 2016～2022 年

連邦制移行に伴う組織改編による影響を避けるためプロジェクトデザインを変更し、国家水衛生研修センターの能力強化及び水利用衛生委員会の事業運営モデルを開発した。ADBとも効果的に連携し、同委員会の能力強化に貢献した。上記研修センターは、事業終了後も能力強化研修を他地域で継続しているほか、当時の日本人専門家たちとも協力の上、国際会議での発表や論文として出版するなど、本事業の成果を広く発信している。

20.微生物学と水文水質学を融合させたネパールカトマンズの水安全性を確保する技術の開発プロジェクト(技プロ)(科学技術協力) 2014～2019 年

トリブバン大学と山梨大学が、カトマンズ盆地の上水資源の現状や汚染状況などを共同で調査・研究し、現地適応・小型・分散型水処理システムや水安全性マップを開発した。トリブバン大学によると、終了後も同システムは活用され、また上記マップを利用できる地方政府も増えるなど効果が持続・拡大している。研究者や関係行政職員の多数が長期・短期研修に参加し、若手人材の育成に大いに貢献した。

21*:水衛生プログラムアドバイザー(個別専門家) 2017～2019 年

水供給省上下水道局によると、本専門家はポカラ市とビラナガル市の JICA 支援の上水道施設に関する新規案件形成や、セクター全体及び連邦制移行後の関連組織に関する情報収集、ADB との連携・調整、地理情報システム(GIS)活用に関する同局職員の能力向上支援などで成果を上げた。

1-7 民間セクター開発プログラム

22*: 外国投資アドバイザー(個別専門家) 2023 年～派遣中

派遣中の専門家は、ネパールに優位性のある分野に関する投資政策への助言やテーマ別のワークショップの企画、日本の投資家とネパール側関係者とのネットワークの構築などに取り組んでいる。投資委員会はこうした実務面での貢献を高く評価した。

重点分野 2 防災及び気候変動対策

2-1 震災復興・防災プログラム

23.ネパール地震復旧・復興プロジェクト(開発計画調査型技プロ) 2015～2019 年

事後評価及び都市開発省によると、策定した耐震建築ガイドラインは他ドナーの住宅再建や学校建設事業にも活用され、ネパールの建築基準の見直しにつながったものの、支援したカトマンズ盆地強靱化計画と郡の復旧・復興計画は連邦制移行の影響により政府承認には至らなかった⁴³。インフラ施設整備や社会的弱者に配慮した生活再建などの優先緊急復旧事業が実施され、受益者の公平な参加と便益を確保した。

24.緊急住宅復興計画(有償)、世銀との協調融資 2015～2021 年

ネパール政府の地震被災者用の住宅再建事業を世界銀行との協調融資で支援した。都市開発省によれば、日本は耐震建築の経験を基に技術面で貢献し、自力での住宅再建が進まない脆弱層向けのコミュニティ動員プログラムを通して、他地域より早い住宅の完工に貢献した。1)再建住宅戸数の対象戸数に対する割合は 90.6%(8 万 6,238 世帯)、2)住宅復興資金の全額受給者数は 8 万 5,005 世帯(対象の 89.3%に相当)で、アウトカム指標の目標値を超え達成した。3)女性世帯の受給者割合は 88.3%だった⁴⁴。

25.ネパールヒマラヤ巨大地震とその災害軽減の総合研究(技プロ)(科学技術協力) 2016～2021 年

鉱山地質局によると、東京大学や北海道大学などの協力で地震観測ネットワークの構築・強化をはじめ、同局やトリブバン大学などネパール側の研究者の能力開発に貢献した。本件で能力強化した地震観測所は、事業終了後も持続的に運営されている。

26.参加型地方復興プロジェクト(技プロ) 2019～2023 年

復興のニーズや地域の優先課題を年間計画と中期計画に組み込む住民参加型の策定プロセスを支援し、生計回復事業を実施した。全受益者の約 8 割は女性や不可触民(ダリット)などが占め、約 7 割は収入や社会的地位が改善されるなどアウトカムが発現した。国家防災庁によると、同事業で策定した「参加型地方復興ガイドライン」は近々同庁の執行委員会で承認される予定だという。

2-2 気候変動対策プログラム

27.数値標高モデル及びオルソ画像整備計画(無償) 2020～2024 年中止

入札が適切に行われ業者が選定されたが、契約交渉中に調達手続などに関して折り合いがつかず、実施機関・施主である測量局と財務省との間で見解の不一致が入札後 2 年近く経っても解消されなかった。事業実施の見込みが立たないため、2024 年両政府が中止することを合意した。

⁴³ 詳細は外部事後評価報告書(https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2022_1501961_4_f.pdf)を参照。

⁴⁴ 1)から 3)のいずれも JICA 事務所提供データ。事後評価は実施に至っていない。

重点分野 3 ガバナンスと民主化の強化

3-1 行政能力強化プログラム

28.人材育成奨学計画(無償) 2019～2023 年度

本事業(通称 JDS)は 2015 年度から開始され、官報公示職に就く中央政府の若手行政官 143 人(うち女性 27 人)が日本の大学院で修士と博士課程に留学した。2022 年時点で 100 人が帰国、43 人が就学中だった。1)修士取得率は 100%、2)復職率 100%で、全員が留学前と同等、それ以上の職位で勤務、3)帰国生の 34%が昇進、4)政策策定への貢献、所属先の機能強化、二国間の関係強化、アカデミックなネットワーク構築などのアウトカムが確認された。2024 年、帰国生によってネパール JDS 帰国留学生同窓会(JDSAAN)が設立された。

29.2018 年経済センサス実施に向けた中央統計局能力強化プロジェクト(技プロ) 2015～2020 年

本事業では国立統計局の計画、調査サンプリング、分析スキルなどが向上し、初の経済センサスの円滑な実施に大いに貢献した。IT ツールは国連人口基金などにも共有されたほか、同局は本事業の経験・知見を基に 2021 年の人口世帯調査や農業分野の統計調査を行っている。

30.調査分析能力の強化を通じた地方行政研修の品質向上プロジェクト(技プロ) 2016～2019 年

本事業により地方開発研修学院は、分析、設計、開発、実施、評価など研修開発に関する能力が強化された。同学院によると、終了後も地方行政官と議員向けの研修の教材開発を継続し、40 以上のモジュールが完成し、地方行政のセクタープログラムや地方政府で活用されている。

3-2 法整備支援プログラム

31*.司法セクターにおける人材能力強化(個別専門家) 2021～2024 年

法務・司法・議会担当省によると、本専門家の支援で民法の概説書の作成・出版、家族法の逐条解説書の作成と普及、本邦研修の調整や内容面の助言などが行われ、アドバイザー型専門家派遣を高く評価した。また同研修は、法曹界の能力開発にも貢献した。

出所:各種報告書と質問票調査及び面談調査を基に評価チームにて作成。

カ 包摂性、環境面での持続可能性、開発協力大綱への貢献・影響

(ア) 包摂性

ネパールの新憲法(2015 年)は、正式に王政を廃止し、主権が国民にあることを宣言した。また、全ての市民の政治や行政における参加の機会を保障し、ジェンダー平等や社会的包摂の推進を明示しており⁴⁵、対ネパール援助の各事業において包摂性の確保が重要である。主要事業 21 件のうち中止案件と 2024 年に完了した案件 2 件を除くと、1)ジェンダー平等・政策・制度支援案件は 1 件(経済センサス支援の技プロ No.29)、2)女性を主な裨益(ひえき)対象とする案件が 2 件(農業技プロ No.08 と母子保健及び栄養改善 No.16)、3)ジェンダー活動統合案件が 9 件、4)対象外が 6 件だった⁴⁶。これらのうち、ジェンダー配慮・工夫が十分になされた案件は 7 件、一定程度見られる案件は 7 件、対象外は 5 件だった⁴⁷。包摂性(社会的弱者や貧困層)

⁴⁵ これらの概念は新憲法制定や連邦制移行前からもネパールの政策や他ドナーの事業を通じて実施されてきた。

⁴⁶ ジェンダー案件の分類は JICA 事業の分類([gender_classification.pdf](#))と各事業の事業事前評価表を参考にした。3)のジェンダー活動統合案件 9 件は、No.02、09、11、12、19、23、24、26、30 で、4)の対象外 6 件が No.01、04、05、15、20、25。No.28 の JDS は、ジェンダー案件か対象外か確定する前段階の分類とされていたため、1)から 4)の分類に含めていない。

⁴⁷ ジェンダー配慮・工夫が十分になされた 7 件は No.08、11、16、23、24、26、29。一定程度見られる 7 件は、No.02、09、12、19、20、28、30。対象外 5 件は No.01、04、05、15、25。

配慮・工夫が強い案件は 6 件、一定程度見られる案件は 8 件、対象外が 5 件だった⁴⁸。

本評価対象の 31 事業のうちジェンダーや包摂性に配慮した事業で著しい成果を挙げたのが、農業と震災復興・防災、保健分野である。農業では、No.08(技プロ)と No.10(草の根技協)の 2 件が挙げられる。No.08 は市場ニーズの高い園芸作物の営農、No.10 は環境負荷の少ない野菜生産管理の改善が主目的だが、農家グループへの支援の際にジェンダー配慮を丁寧に行い、女性農家の参加を効果的に促した。野菜生産スキルや能力向上のほか、女性たちの自信や発言権を高めるなどエンパワーメントが確認された(別冊事例紹介 2 を参照)。一方、震災対応では No.23 のネパール地震復旧・復興プロジェクト、No.24 緊急住宅復興事業、No.26 参加型地方復興プロジェクトの 3 事業が挙げられる。被災者や住民のうち最も配慮が必要な女性世帯主や不可触民(ダリット)など社会的弱者グループを優先的な支援対象とした。その結果、これらのグループの事業への公平な参加が担保され、効果的に便益を受け取ることができた。ネパール側関係者が賞賛したとおり、復旧・復興での技術力の高さだけでなく、包摂性にきめ細やかに配慮し、様々なグループに開発効果をもたらすことができることを示せた点は評価できる。このほか、保健分野の母子保健及び栄養改善 No.16 と母子保健事業 No.17 でも配慮や工夫が見られ、特に No.17 は支援が届きにくい貧困層や他地域からの移住者への働きかけを重視し効果が発現していた(詳細は、別冊 3.重点分野の主要事業の結果の有効性を参照)。

(イ) 環境面での持続可能性

環境面の持続可能性は広範な概念であり、気候変動対策や海洋・生物多様性などの豊かな地球環境、エネルギー・食料の安定供給などの持続可能性のほか、対外債務残高の増加や特定国への依存などを抑えて債務持続可能性を図ることも含まれる。本評価の分析対象の主要事業のうち、自然環境面に影響を及ぼす事業は特になかった。これは主要事業の大半は技術指導や研修であり、環境への悪影響が想定されていなかったためである。インフラ建設事業の場合でも、JICA の環境社会配慮ガイドライン(2010 年版)に照らし合わせて、事業形成や事業実施が確実に行われていた。一方、社会面では、ポカラ上水道改善計画(No.18)の用地取得に関連し、地域住民からの JICA 環境社会配慮ガイドラインに基づく異議申立て⁴⁹を受け調査中であった。異議申立審査役による調査の結果、同ガイドラインの不遵守は認められないと結論づけられた⁵⁰。開発事業に伴う用地取得や住民移転は以前からある問題であり、連邦制移行後の州・地方政府の誕生で、他ドナーや政府事業でも許認可手続の遅れや混乱、各関係機関との調整に問題が起きているため、新規案件の事業形成や実施では十分に留意すべきであろう。

新型コロナは、ネパール国内経済の停滞のほか海外出稼ぎ労働者の失業や帰国により所得の減少などの影響をもたらし、実質 GDP 成長率は 6.7%(2019 年)からマイナス 2.4%(2020

⁴⁸ 包摂性配慮・工夫が強い 6 件は No.02、08、11、23、24、26。一定程度見られる 8 件は No.09、12、16、19、20、28、29、30。対象外 5 件は No.01、04、05、15、25。

⁴⁹ 事業実施に際して土地を提供した地域住民らが道路と橋の建設を要請し、実施機関であるネパール水道公社から約束を得ていたが、実現していないとして異議申し立てを行った。

⁵⁰ 詳細は、環境社会配慮ガイドラインに基づく異議申立に係る調査報告書

<https://www.jica.go.jp/about/policy/environment/objection/> icsFiles/afiedfile/2024/10/16/report.Japanese.pdf を参照。

年)に急落した⁵¹。こうしたネパールの経済状況を考慮し、日本は 2020 年度、債務救済措置⁵²を実施した。この措置は、新型コロナ危機への対応として国際的な枠組みに基づいて実施され、JICA 関係債務約 6 億 8,904 万円が対象となった。質問票の回答から、上記支援は保健分野などへの優先的な支出配分に貢献できたと推察される。

IMF と世界銀行の債務持続可能性フレームワークを用いた分析によると、ネパールの対外債務危機のリスク及び公的債務を含む全般的な債務困窮のリスクは、2019 年 2 月時点で「低い」と評価され、2024 年 7 月時点でも依然として「低い」との結果が示された⁵³(別冊 2. 経済状況、イ 財務・公的債務を参照)。ネパールの GDP に占める公的債務残高は、新型コロナの影響のほか財政赤字と経常赤字が続き、2018/2019 年度の 35%から 2022/23 年度は 47%と、対 GDP 比率が増加傾向にあるが、対外債務の GDP 比は 20%程度でほぼ一定している。ネパールへの送金額(GDP 比 24%(2018~2023 年の平均))は世界 4 位で、輸出に対する送金比率(2018~2022 年の平均)も世界最大である⁵⁴。このように送金は外貨収入の主要な財源であり、新型コロナの影響下でもネパールが債務を履行する上で貢献している。

財務省と国家計画委員会は、大型インフラ事業開発のため日本を含むドナーからの借入の重要性を示しつつも、LDC からの卒業により借入条件が厳しくなることを受けて、債務超過に陥らないよう留意が必要だと、過度な借款受入れに対する慎重な姿勢を見せた。またネパールの開発には、日本の無償資金協力が依然として有効であるとも強調した⁵⁵。LDC 卒業を目指すネパールを後押しするため、持続可能な開発支援が重要で、債務の持続性にも留意し、有償・無償資金協力のスキームのメリットを生かした支援の検討が引き続き必要だろう。

(ウ) 開発協力大綱への貢献・影響

開発協力大綱(2015 年)のネパールを含む南アジアの地域別重点課題は、1)インフラの整備やアジア地域を含めた連結性の強化をはじめとする貿易・投資環境の整備、2)保健、衛生、教育の基礎生活支援分野、3)貧富格差是正の経済社会インフラ整備、の 3 点だった。これらに関する効果を主要事業の完了案件 19 件で分析したところ、17 件が「効果あり」もしくは「一定の効果あり」に該当し、開発協力大綱の重点分野の観点から有効性が高いと判断した。

⁵¹ IMF (2024c). World Economic Outlook database, April.

⁵² 2020 年 4 月 15 日に G20 財務大臣・中央銀行総裁会議及びパリクラブ(主要債権国会合)で合意した債務支払猶予イニシアティブを受け、同年 5 月 19 日にパリクラブにおいて到達した結論に基づく。

⁵³ 詳細は World Bank (2019)と World Bank (2024a)を参照。

⁵⁴ World Bank (2024b)

⁵⁵ 2021 年に所得階層が貧困国から低所得国へと昇格し、3 年間の移行期を経て、2024 年度の事前通報案件より「LDC または貧困国」の供与条件の適用に伴い適用金利が上昇する。JICA 事務所によると、財務省が有償資金協力より無償資金協力を強調したのはこうした点も影響している可能性がある。また、無償資金協力で建設された各種インフラ施設については長年にわたって適切に活用、維持管理されている事例が多く、ネパール側からの無償資金協力のニーズが高いという。

表 5 開発協力大綱(2015)「地域別重点課題」3 項目に関する主要事業 19 件の効果

重点課題 1 インフラの整備やアジア地域を含 めた連結性の強化をはじめとす る貿易・投資環境の整備			重点課題 2 保健、衛生、教育の基礎生活支 援分野			重点課題 3 貧富格差是正の経済社会インフ ラ整備		
効果あり	一定の 効果あり	関係なし	効果あり	一定の 効果あり	関係なし	効果あり	一定の 効果あり	関係なし
2	2	15	6	3	10	8	6	5

出所:評価チーム作成。

(3) プロセスの適切性

【評価結果要約】 日本の対ネパール国別開発協力方針の策定や情報公開・広報の取組が確認できた。また、ネパールの特徴・特性を踏まえ、様々な事業できめ細かなジェンダー配慮や包摂性への配慮がなされた結果、女性や社会的弱者の参加促進や便益をもたらしており、プロセスは適切だった。しかし援助政策の実施プロセスやネパール側の実施体制の適切性には複合的な要素が絡み一部課題があった。多様な主体との効果的な連携・連帯は様々な分野で行われたが、一部プロセスに改善の余地が見られた。以上、プロセスの適切性は「一部課題がある」と評価した。

ア 援助政策策定プロセスの適切性

対ネパール国別開発協力方針(2016 年、2021 年)は、大使館と JICA 事務所が、ネパールの政治、経済、社会情勢のほか、ネパール政府の開発計画や開発課題などを総合的に検討し、後述する ODA タスクフォースが原案を作成した。ネパール政府への意見照会は、2016 年版は対面会議で、2021 年版は方針案の送付を通じて行われた。また、毎年開催する政策協議や日常的な意見交換、要望調査の結果も参考にされた。他ドナーや NGO⁵⁶などの関係機関との意見交換も大使館と JICA 事務所が行い、同方針の検討や作成の際参考にした。その後、外務省国際協力局国別開発協力第二課が、原案について JICA 地域部と意見交換し、外務省内の各関係課や JICA 内、各省庁から出された意見も踏まえて最終化させた。2012 年度ネパール国別評価の結果や提言は、上記方針に一部反映された⁵⁷。以上、対ネパールの援助政策は、適切なプロセスを経て策定されたと評価できる。

イ 援助政策実施プロセスの適切性

ネパール側の事業ニーズの把握は、大使館と JICA 事務所が行った。その方法は、1)ネパールの開発計画や政策文書、年度ごとの予算演説、年間計画書のレビュー、2)ネパール政府機関との政策協議やセクター会議、3)JICA の情報収集・確認調査や開発調査、要望調査、その他各種調査、4)案件従事者の専門家や調査団からの情報収集、5)他ドナーや民間企業、市民

⁵⁶ 大使館によると、日本の NGO とは毎年 NGO 会合を実施しており、その際に NGO との調整・意見交換を行っている。

⁵⁷ 例えば、三つの優先分野のうち最後に挙げられていたインフラ整備分野の順序を入れ替えるべきとの提言があり、2021 年版国別開発協力方針ではインフラ整備が含まれる「経済成長及び貧困削減」を重点分野の一番目にしている。

社会などとの各種会議、である。2020 年 8 月に、JICA は国別分析ペーパーを策定し、各セクターの課題分析や協力方向性を検討し、事業展開を図っている。また本評価対象期間の 5 年間で 12 件の情報収集・確認調査を実施し、各セクターの情報や課題を網羅的に把握しネパール政府機関との事業検討に活用した。ネパール側実施機関は本評価の調査に対し、各事業にネパール側のニーズが十分反映されていると評価した。

モニタリングについては、大使館と JICA(本部と事務所)が担っている。大使館は、草の根無償、日本 NGO 連携無償、外務省実施の国際機関連携、経済社会開発計画など、事業実施者から状況を確認してモニタリングを行った。頻度は決まっていないが、懸案のある案件ほど頻繁なモニタリングが必要で、メールや電話、オンライン会議、対面での打合せにより事業進捗状況を確認した。モニタリング結果は、効果的な協力案件の形成にも役立てた。

JICA は上記以外の事業全体のモニタリングを管轄し、各事業のモニタリングは実施機関が行った。JICA は、実施機関からの定期的な報告書の提出や協議を通じて事業を管理し、課題がある場合は必要な対応を行った。協力プログラムのモニタリングは、各事業の実施機関や関係機関との協議により情報収集し、必要な助言をした。本評価の主要事業の大半は事業目標を達成しており、各種ガイドラインに沿ってモニタリングが適切に行われたと推察した。一方、事業終了後に災害などによって供与機材の一部が故障し使用できなくなったとネパール側が言及した案件もあり、万が一故障した際のスペアパーツの調達や補修が可能か、実施前から関係者間で確認する必要があったと言える。

ODA 評価のプロセスの適切性の評価項目には含まれていないが、事業実施プロセスで実施機関と関係機関同士、またネパール・日本側双方の実施関係者同士のコミュニケーションや調整の面では一部課題が見受けられた案件もあった。詳細は後述するとおり、ネパール側の実施体制や受入れ能力に関連する課題とも複合的に絡んでいることが明らかになった。

ウ 援助実施体制の適切性

ODA タスクフォースは大使館と JICA 事務所で構成され、毎週の ODA タスクフォース連絡会と不定期開催の ODA タスクフォース会合がある⁵⁸。質問票と面談の結果から、これらの会合は、大使館と JICA 事務所間の重要な情報共有と協議の場として適切に機能していたと推察できる。

日本の援助実施体制は、外務省が援助に関する政策立案を行い、実施機関である JICA が 1) 技術協力、2) 有償資金協力(円借款)、3) 無償資金協力、といった主要な援助スキームを実施する体制となっている。さらに 1) 技術協力は、JICA 本部が業務主管部門として案件形成・事業監理などを行い、JICA 事務所が現場のプロジェクト活動の支援と調整を担う。2) 円借款は JICA 本部が案件形成を担い、借款契約調印後は JICA 事務所が実施監理を担当する。3) 無償資金協力は、JICA 本部が案件形成と実施監理の両方を担当する。案件形成から実施中案件のフォローは、大使館も情報収集や協議の結果を外務本省に報告し、外務本省は大使館への助言・指示を行っている。外務省と JICA 本部は、案件形成に必要な情報・手続や実施中案件

⁵⁸ 前者はオンライン会議で大使館からは経済協力班員、JICA ネパール事務所からは次長以下が参加し、後者は大使館からは大使、次席、経済協力班員、JICA ネパール事務所からは所長含むほぼ全員が参加している。

の進捗に関して、日常的に連絡を取り合い情報共有に努めていることが推察される⁵⁹。

ネパール政府の援助窓口は財務省国際経済協力調整局で、連邦制移行後も変更はない。同局が開発計画を所管する国家計画委員会や州政府、地方政府の窓口である首相府、連邦総務省、セクター省庁、必要に応じて外務省と連携して、援助案件の要請や調整を行っている。

ネパール側の援助実施体制及び実施能力については、1) 人事異動、2) 組織間の調整、3) 契約・調達、4) 日本の援助スキームに関する知識、といった点で課題が明らかになった。

1) 人事異動については、頻繁な政権交代に伴う影響が大きく、実施機関によっては大臣から職員に至るまでの人事異動が短いサイクルで起きていた。組織内での引継ぎが十分行われず、JICA 専門家が何度もブリーフィングしなければならない、業者との契約管理が遅れる、といった影響が複数の事業で報告された。

2) 組織間の調整・コミュニケーションは、複数の組織が関わる事業で不十分なケースや、行われていたが結果的に重要事項に関する確認が不十分という事業もあった。また新型コロナの影響で対面ではなくオンライン会議となり、ネパール・日本の事業関係者間、ネパール実施機関と関係機関間のコミュニケーションに影響が出たこともあった。

3) 契約・調達は、意思決定プロセスが遅い、調達能力が不十分で時間がかかる、予算執行率が低いといった課題が援助事業や政府事業でも指摘されている⁶⁰。加えて本評価で明らかになった課題は、契約や調達の法的根拠や手続規則をめぐる解釈の違いや混乱である。同様のケースは、他ドナーの案件でも起きていた。世界銀行では、こうした影響により事業予算の執行率が悪化しているという。ADB は、類似の問題が多発するため、各案件の契約締結前に双方のガイドラインを突き合わせて、ネパールの公共調達法より ADB との国際約束が優先される⁶¹ことを説明し確認しているほか、対策として研修を実施しているという。ネパールでは汚職問題が国民の政治不信を招き、政府の監査機関や職権乱用調査委員会からの指導や取締りが強化されつつある。その影響で、調達・契約など重要事項について上位機関に意思決定を委ねようとするケースも一部で起きているとの言及が、複数の実施機関や他ドナーからあった。

4) 日本の援助スキームや各種手続に関する知識不足は、3) の課題とも関連するが、これまで日本の援助事業の経験がない実施機関では十分想定される。財務省や国家計画委員会は、特に援助機関の契約や調達の細則を理解するのには十分な知識と時間が必要で、実施機関、援助機関双方ともに留意すべきだと指摘した。本評価の対象で中止となった案件もあり、案件開始前から日本の援助スキームについて十分理解が得られるよう、日本の案件担当者、ネパール財務省などから説明し、案件実地中にも必要に応じたフォローが必要である。

以上は新規案件が今後直面し得る課題でもあり、過去の事例や他ドナーの経験・対策の共有が必要で、さらには丁寧なコミュニケーションと説明、迅速なフォローアップ、文書での記録の徹底などに取り組む必要がある。ネパール政府は、援助事業においては援助機関との国際約束が国内の公共調達法に優先されるという原則を、各省庁や州・地方政府に周知徹底することが

⁵⁹ 情報共有のタイミングが遅れることがあるとの指摘も一部日本側関係者からあり、大きな問題にはつながっていないが、さらに速やかな対応が望ましい。

⁶⁰ 前回のネパール国別評価でも指摘されていた。(株式会社国際開発センター、2013)4-82 頁参照。

⁶¹ 公共調達法(2007)67 条は同法の調達手続が適用しない場合を規定しており、b 項に「ネパール政府と援助国の間の合意により、援助国の調達ガイドラインに従って調達が行われる場合」がある。

必要である。また中止案件や大幅に遅滞が見られた案件を教訓に、新規案件で同様のことが起きないように日本側と協力して再発防止に努めることが望ましい。

エ 多様な主体との効果的な連携

アウトカムの達成で述べたとおり、評価対象事業では多種多様な関係機関との効果的な連携が、様々な成果を発現させていることが確認された。他方で一部には課題が見られた。セクタープログラムである学校教育セクター計画(2022/23～2031/32 年)への財政支援に日本は不参加を決定したが、これまでの教育セクタープログラムへの支援は成果が発現していたことから、ネパール側や他ドナーからは残念な決定として捉えられており⁶²、ネパール政府や関係機関に対してより丁寧に説明すべきだった。また、WFP 連携の「母子保健及び栄養改善計画」及び「ヌワコット郡における学校給食計画」は、事業の効果は発現したが、保健・人口省、教育・科学技術省ともに高官、担当者に日本の無償資金協力による支援だとの認識が薄かった。今後、担当省庁を含め進捗情報やナレッジ(知識、経験、ノウハウ)の共有が望まれる。さらに、技プロと草の根技協事業が同じ地方政府の管轄内で野菜農家を支援したケースでは、女性農家の参加促進において類似の活動を展開しているほか、野菜の販路拡大や病害虫対策など共通する課題も多く見られ、類似の課題に関してスキームを超えて事業関係者の交流、ナレッジの共有を進めていくことも望まれる。

オ 情報公開・広報の適切性

JICA 事務所は前回の国別評価の提言を受け、2016 年度から広報専属職員を配置し広報戦略を毎年策定し、ニュースレターやパンフレットの作成、ビデオやカレンダー制作、ラジオ番組など様々な方法で援助事業の成果の見える化に取り組んでいる。また Facebook での情報発信のほか、配布物はネパール語に翻訳するなど工夫している。大使館では、ホームページと Facebook で日本 NGO 連携無償資金協力や草の根・人間の安全保障無償資金協力などに関するプレスリリースを掲載している。また各種イベントや文化事業、日本からの使節団のネパール訪問など、様々な切り口で写真や動画付きの記事を頻繁に投稿している(別冊表 3-3 参照)。

このような取組は高く評価できるが、日本の ODA の認知度を上げる観点からはやや改善の余地も見受けられた。面談した省庁や関係機関は、日本の支援例として、有名なシンズリ道路や 2024 年 4 月に貫通したナグドゥンガ・トンネル、ネパール大地震後の復旧・復興事業、農業を挙げた。長年協力している航空や水、司法、電力、教育をはじめ、国際機関との連携など日本は様々な分野で多種多様なスキームを通じて協力を展開しており、ネパール政府・行政機関はもちろんのこと、ネパールと日本の国民により広く知ってもらうための工夫が一層必要である。

カ ネパールの特徴・特性を踏まえた配慮・工夫

結果の有効性で述べたとおり、日本の対ネパール援助でジェンダーや包摂性への配慮が事

⁶² 日本は、財政支援と異なる援助スキームであるアドバイザー専門家派遣と技プロを活用して引き続き教育分野へ支援しているが、教育セクタープログラムのプールファンド・ドナーのみを対象にしたドナー援助協調会議への招集がかからなくなるなど一部影響が生じている。

業に組み込まれるようになり、地方政府や NGO との連携を通じた農業や防災分野の複数の事業で、女性や不可触民（ダリット）など社会・経済的弱者の事業への参加促進と、受益者グループのエンパワーメントが確認できた。こうした実績は、実施機関にも一定程度認識されていた（別冊事例紹介 2 参照）。

2. 外交の視点からの評価

(1) 外交的な重要性

【評価結果要約】 中国とインドに挟まれているネパールに対する日本の援助は、地政学的にも重要性が高い。選挙を経て民主化を実現したネパールの民主主義の確立と持続的な発展は、南西アジア地域の安定確保の観点からも重要である。また、日本の対ネパール援助は二国間の良好な関係を維持・発展させる観点から意義がある。さらに中・長期的には、ネパールとインド北東部やバングラデシュとの連結性が向上し、関連地域の産業育成に向けた支援、法・制度整備支援が行われれば、在ネパールの日系企業だけでなく日本の産業界にも利益をもたらすと期待できる。

ア 国際社会における重要性

中国とインドの間に位置するネパールは、南西アジアで地政学的に重要な位置にある。また、ネパールは 10 年に及ぶ内戦後、新しい憲法(2015 年)の下で民主的な選挙を経ており、日本の援助はネパールの民主主義の確立と持続的な発展に貢献し、その結果、南西アジア地域全体の安定を確保する上で重要である。さらに、自由や民主主義、法の支配など基本的な価値やルールに基づく国際秩序の構築にも貢献することが期待でき、意義がある。このほか、SDGs の達成を含む人間の安全保障の観点から、日本の対ネパール援助は重要性を有する。

イ 二国間関係での重要性

ネパールは 1956 年の日本との国交樹立以来、皇室と旧王室との交流、登山、留学生⁶³などの活発な民間交流があり、伝統的な友好関係を有する親日国である。対ネパール援助は、こうした良好な二国間関係の維持・発展にとって重要である。ネパール外務省は、日本の援助や様々な交流を通じて、政府間だけでなく草の根レベルで個人と個人の関係づくりができていたため、良好な友好関係と強い信頼関係を維持できているとの見解を示した。二国間関係の重要性を反映し、要人の往来が行われている（別冊参照）。2026 年は両国の外交関係樹立 70 周年で、現地のニーズを踏まえた日本の援助は、ネパールの親日土壌を一層強固なものにすることが期待できる。

ネパールは伝統的・文化的な結びつきが強いインドに加え、中国との関係を近年強化している。両国の援助額が DAC 諸国と同等あるいはそれ以上となっているほか、対ネパールの直接

⁶³ 2022 年はネパール国費留学生の渡日から 120 周年で、日本・ネパール留学生交流 120 周年記念行事が開催された。

投資の累積実績は 1 位の中国と 2 位のインドで 74%を占める⁶⁴。こうした動向を注視しつつ、日本は対ネパール援助で道路や電力分野で地域連結性を強化していくことが重要である。

ウ 日本の平和と安全・繁栄

対ネパール援助は、現地の在住日本人や日系企業の平和と安全・繁栄にとって重要である。近年、ネパール政府は外国投資の誘致に力を入れており、日本も外国投資アドバイザーを派遣するなど同分野でも支援を展開している。しかし、ネパールは近隣国に比べ強みが少なく行政機関の標準手続の整備の遅れなど、投資環境は十分に整っていない。ポストコロナにあつて、ネパール進出を検討する日系企業・個人からの問い合わせが増加し、投資環境の整備支援の重要性は高まっている⁶⁵。中・長期的には、ネパールとインド北東部、バングラデシュとの連結性向上や関連地域とのビジネス促進と産業育成に資する支援、法制度整備支援が行われると、在ネパールの日系企業だけでなく日本の産業界にも利益をもたらすことが期待できる。

(2) 外交的な波及効果

【評価結果要約】 日本の対ネパール援助は、国際社会での日本の地位に対するネパール政府による支持に一定の効果をもたらしたと推察できる。また長年の支援は、ネパール政府から一般の国民まで広く親日感情の醸成をもたらし、両国の友好や交流、人の移動に影響を及ぼしている。さらに、日本の対ネパール援助は、同国社会の平和と安定及び繁栄に大きく貢献し、南西アジア地域のみならずアジアの平和と安定にも寄与している。一方、両国の経済関係への波及効果は限定的で、効果の発現までには一層の支援が必要である。

ア 国際社会での日本のプレゼンス向上への貢献

日本の対ネパール援助が、国際社会での日本の立場の支持に関してどの程度貢献したか検証することは難しく、国際会議の場でネパールが日本の提案にどの程度賛同したかも、全てを明らかにすることはできない。日本は長年、援助のトップドナーだったため、ハイレベルな協議の場などで支援への謝辞がネパール政府から繰り返し表明されている。以上、日本の援助は国際社会での日本の地位に対するネパール政府の支持に、一定の効果をもたらしたと言える。

イ 二国間関係の強化への貢献

ネパールの要人のこれまでの発言から、日本の対ネパール援助が両国間の相互信頼の強化に貢献してきたことがうかがえる。例えば、2019 年 10 月 21 日に訪日し、安倍総理大臣(当時)と会談したビディヤ・デヴィ・バンダリ大統領(当時)は、インフラを含む対ネパール援助全般に対して、ネパールの発展に貢献する技術・知見の提供に謝意を表明した(要人往来実績は別冊表 3-5 を参照)。

⁶⁴ 2022/2023 年時点のデータ。在ネパール日本国大使館(2024)を参照。

⁶⁵ 日本人会商工部会からは、ネパールには日本貿易振興機構(JETRO)事務所がないので、日本政府が ODA やトップ外交による政府間交渉を通じてネパール側の投資制度や行政サービスの改善に向けて働きかけることを期待する意見が出された。

長期間の援助は、両国の人々の交流や移動にもある程度影響を及ぼしていると考えられる。在日ネパール人は 20 万 6,898 人(2024 年 6 月末現在)⁶⁶、出身国別で上位 6 位となり、東京都の西東京市の人口に匹敵する。一方、ネパールの在留邦人は 450 人(2024 年 10 月 1 日現在)であり、おそらく新型コロナの影響で 2019 年の 1,124 人から 60%も減少している⁶⁷。

日本から帰国した元 JDS 参加者で修士学位取得者は 2015 年～2022 年で 100 人に達した。2022 年に設立 50 周年を迎えたネパール JICA 帰国研修員同窓会(JAAN)の一般会員数は 1,100 人以上、ネパール日本留学生同窓会(JUAAN)の会員数は 5,000～6,000 人とも言われ、親日派や知日派のネパール人が着実に増えていることが想定される。さらに日本の在留外国人統計の区分「教授」の在留資格を持つネパール人研究者は 42 人⁶⁸、ネパール研究を行っている日本人研究者は少なくとも 46 人以上⁶⁹いる。ほかに、日本にはネパールの市や村と姉妹都市提携をしているところが 4 自治体⁷⁰ある。日本の自治体が国際親善だけでなく国際協力の実務に参加するケースも増えており、JICA 海外協力隊の訓練所がある長野県駒ヶ根市が支援する母子保健事業⁷¹はその一例である。草の根レベルの支援は、JICA 海外協力隊やネパールの支援・交流団体など長年活動している団体・個人も多く、二国間関係の強化に様々な分野で貢献している。

ウ 日本の平和と安全・繁栄への貢献

本評価対象期間中のネパールは、2015 年の地震から復興の途上で、2017 年からの本格的な連邦制移行という政体の変更があり、さらに新型コロナによる社会経済の悪化を経験していた。こうした状況下での日本の援助は、新しい憲法の下で民主主義の安定化や社会経済の復興、貧困削減の推進を後押ししてきた。その結果、同国の平和と安定及び繁栄に貢献し、南西アジア地域だけでなく日本を含むアジアの平和と安定にも一定程度影響を及ぼしている。

日本からネパールへの直接投資は小規模で、現地に進出した日系企業は観光、レストランなどサービス業を中心に 35 社 46 拠点⁷²と少なく、対ネパール援助のインパクトは限定的である。しかし、これまでの同国に対する援助は、現地の日系企業のビジネスや邦人の生活に多方面で貢献しインパクトをもたらした。電力や道路、水など基礎インフラ分野への援助により、ネパール人の生活環境が改善するとともに外食産業の発展も後押しし、結果的に在留邦人の安全や生活の質の向上につながっている。日本は、民間セクター開発や活性化を視野に投資環境整備や制度改善、人材育成を通じて経済の強靱化への支援にも取り組んでいるが、二国間の経済関係の強化など波及効果が現れるまでには一層の支援が必要とされている。

⁶⁶ 出入国在留管理庁(2024)

⁶⁷ 外務省領事局政策課(2024)

⁶⁸ 2023 年末現在のデータ、出入国在留管理庁(2024)を参照。永住資格や高度人材、日本人配偶者の在留資格で大学教員の場合もあるため、実数は多い可能性がある。

⁶⁹ 2010 年以降 2024 年 9 月現在。研究課題統合検索 GRNTS のデータベースより。

⁷⁰ 南砺市、松本市、駒ヶ根市、青木村。自治体国際化協会のウェブページを参照。人口が圧倒的に多くビジネス・投資環境もある程度整備されているインドやバングラデシュとの姉妹都市提携の自治体数がそれぞれ 6 自治体と 1 自治体である点を踏まえると、ネパールと日本の良好な関係が国だけでなく地方自治体、人々の間で築かれていることがうかがえる。

⁷¹ 本評価対象事業の 1 つ。

⁷² 2023 年 10 月 1 日現在のデータ。詳細は外務省南西アジア課(2024)を参照。

第4章 提言・教訓

1. 提言

本評価結果を踏まえて、日本の対ネパール援助に関して、以下のとおり提言する。

提言 01: ネパールの第 16 次計画と同国のニーズに沿った援助政策の策定と重点 3 分野への支援継続

次期対ネパール国別開発協力方針の改定では、基本的には現行の重点分野、1) 経済成長及び貧困削減、2) 防災及び気候変動対策、3) ガバナンスと民主化の強化、への支援継続が望ましい。重点分野 1) は、ネパール政府が第 16 次計画で掲げる「持続可能で強靱(レジリエンス)かつ包摂的な経済成長」を後押しする支援が望ましい。日本の援助が比較優位性を持つ道路や航空、電力分野での地域連結性強化を通じた質の高いインフラ整備などについて、債務持続可能性にも留意しつつ継続する必要がある。若者を中心に海外流出が進む中、貧困層や社会的弱者が経済成長から取り残され、社会が分断し再び紛争が起きないように、ジェンダー主流化や包摂的な社会づくりを進めながら、公正性の確保に努めた支援を農業、水道、教育、保健分野で一層行うことが重要である。民間セクター開発は、外国投資促進のための支援継続と、帰国人材に限らず若年層の就業機会の提供とセットで産業人材育成の支援が望ましいだろう。

重点分野 2) のうち防災は、気候変動の影響により自然災害が頻発かつ激甚化している現状も踏まえ、日本がイニシアティブを発揮し、国家防災庁を中心としたネパール政府や多様なアクターと連携・協調して、持続的な活動を強化していく必要がある。気候変動対応策では、森林管理の政策ツール開発や人材の能力強化に対する支援も引き続き重要である。洪水対策は能力強化を図る技プロが実施中だが、本評価の現地調査後 2024 年 9 月末に豪雨による土砂崩れや洪水で甚大な被害が発生しており、支援ニーズが高い分野である。

重点分野 3) は、連邦制移行後に多数の権限が委譲された地方政府の能力強化は差し迫った課題で、徴税、計画策定、契約・調達、モニタリング・評価などの能力底上げに資する支援の検討が必要である。またガバナンスは分野横断的な課題であり、従来の支援分野に加え、経済開発や地域開発など新たな分野での地方政府やコミュニティ住民の能力強化の支援なども効果的と考えられる。司法はこれまで同様、民法理解促進・普及への継続的な支援と、各地方政府の司法委員会の能力強化なども支援の検討に値するだろう。

提言 02: プログラム内の ODA スキーム間や多様な主体(パートナー)との連携強化及びナレッジマネジメントの強化

有効性の評価結果のとおり、様々なセクターで有償・無償資金協力、技プロ、個別専門家、研修の効果的な組み合わせや他ドナーとの連携が増えており、相乗効果が現れている多数の事例を確認できた。今後も引き続き、事業展開計画の各協力プログラム内での 1) ODA スキーム間の連携や効果的な活用、また 2) 多様な主体との連携の強化によって開発効果の最大化を戦略的に目指すべきである。そのための一つの施策として、日本側、ネパール側双方の事業関係者間で知識や経験を共有するナレッジマネジメントのさらなる強化が考えられる。具体的な

提案事項として 3 点挙げる。1 点目として、事業展開計画の策定時に協力プログラムの目的や戦略、各事業の位置付けを明確にし、日本側とネパール側の事業実施関係者に周知徹底する機会を設けてはどうか。各自が従事する事業が日本の対ネパール援助、すなわち協力プログラムのどこに位置づけられ、ネパールの開発課題のどの部分に貢献しようとしているのか、同一プログラムの他の協力は何を狙っているのか、各協力プログラム間で共通認識を持つことで、事業の一貫性が確保でき、援助効果の最大化につながることを期待できる。

2 点目として、同一プログラム内での ODA スキームや所管組織の違いを超えて一体感のある支援を目指すため、ナレッジマネジメントの強化をはかることを提案する。多様な主体との共創を実現していくためにも、専門分野の知見や経験を共有・活用する機会を増やし、同一プログラム内で類似案件がある場合の各事業の連携・協力を一層強化することを推奨する。またジェンダー配慮や包摂性など案件ごとに埋没しがちな成果も、協力プログラム内で蓄積・共有されることが望ましい。多くの案件に共通する契約や調達、許認可手続などの事業マネジメントに関するナレッジの蓄積と活用も重要である。各プログラムの多数の案件を担当する JICA 事務所のナショナルスタッフの知見も活用し、協力プログラム内の関係者との調整を図る方法も有効だろう。

3 点目は、セクタープログラムが中心の教育、保健、地方行政分野では、日本の援助の戦略をより明確にネパールと日本双方の関係者、他ドナーに説明することである。プールファンド・ドナーとして参加するか否かにかかわらず、各プログラムにどのように貢献するのか、現場の成果を面的にどう普及させるのか、大使館と JICA 事務所は関係者の共通理解を得られるようより一層説明、発信していくことが望まれる。

提言 03: 戦略的な人材育成・能力強化と知日派・親日派及び実施機関の積極的な参加促進

実施機関の能力強化や人材育成は、援助の有効性を高め、ネパール側は日本の援助の強みとして高く評価していた。また日本や日本国民に対する信頼感や親日感情の醸成など、外交的な波及効果の発現にも貢献していた。今後は、戦略的な人材育成・能力強化と、知日派・親日派や各関係機関などに援助事業への積極的な参加を呼びかけ、協力を得ていく必要がある。

第 1 に、実施機関に援助事業の当事者・受益者として、成果の発信や広報を担ってもらい仕組みづくりに取り組むことを推奨する。例えば、一般国民向けの効果的な広報に関する勉強会を日本側が実施し、その後、両国の国民が手軽にアクセスできるソーシャルメディアなどで、カウンターパートから事業成果を積極的に投稿してもらうことは有用だろう。まずは日本が長年協力している実施機関から始めることが考えられる。ネパール側の実施機関、カウンターパートが ODA 事業に主体的に参加することを促し、彼らの顔の見える援助にしていくことで、日本・ネパール双方のより広い層に成果が伝わることを期待できる。

第 2 に知日派や親日派のネパール人との有機的な連携を、元留学生・研修生同窓会機関との関係強化を通じて本格的に検討する必要があるだろう。単発的な交流イベントだけでなく、両国の開発に関する特定のテーマで、まずは勉強会やオンラインセミナーなど、着手できることから始めることが望ましい。例えば、JDS や JICA 長期研修員受入事業による学位取得者に、日本での学びの内容や帰国後、その成果をどう生かしているのかといったテーマで登壇しても

らってはどうか。同窓会が勉強会やセミナーの企画を主体的に担う仕組みづくりを行うことで、ネットワーキングをより効果的に行える。勉強会やセミナーに所属官庁からの参加も奨励し、同窓会と所属官庁の関係強化につなげていくことも有益である。また、国際会議や学会での成果発表なども積極的に働きかけることが望ましい。そうしたナレッジの共有の場に、日本とネパール双方の事業実施関係者のほか、知日派や親日派のネパール人専門家も広く参加できれば、人材の相互交流を深化させ、二国間関係の一層の強化にもつながると期待できる。

最後にまとめとして、本評価の提言とその対応機関、期間、重要度を以下に示す。

提言	対応機関	期間	重要度
【01】ネパールの第 16 次計画と同国のニーズに沿った援助政策の策定と重点 3 分野への支援継続	外務省、JICA	中長期 (3 年以上必要)	極めて重要
【02】プログラム内の ODA スキーム間の連携や様々な主体(パートナー)との連携強化及びナレッジマネジメントの強化	外務省、JICA ネパール政府	短期(1-2 年での対応が可能)及び中長期(3 年以上必要)	極めて重要
【03】戦略的な人材育成・能力強化と知日派・親日派及び実施機関の積極的な参加促進	外務省、JICA ネパール政府	短期 (1-2 年での対応が可能)	重要

2. 教訓

本評価調査を通じ、ネパールだけでなく他国の ODA 政策立案や実施過程において将来役立つと思われる教訓を以下のとおり抽出した。

教訓 01: 日本の比較優位性が高い分野での無償資金協力(ハード面)と技術協力(ソフト面)との連携は、相乗効果を創出する。

日本の対ネパール援助で道路と航空案件の事例が示すとおり、インフラ施設整備・修復などハード面の無償資金協力は、運用や維持管理の能力強化や制度強化に取り組むソフト面の技術協力によってより高い相乗効果を生む。道路の事例では、日本が 20 年かけて無償資金協力により建設した 160km のシンズリ道路の維持管理を技術協力で支えた。この道路がネパール地震で被害を受けた際には無償資金協力で補修し、後継の技術協力で維持管理能力を強化した。この貢献は安全で円滑な通行や物流をもたらし、日本の技術を駆使した安全で先進的な「日本道路」としてネパール国民に広く認知されるなど波及効果をもたらしている。また航空の事例は、無償資金協力で整備した航空安全設備や機材の運用・維持に関して、技術協力によってその管理能力強化に取り組んだケースである。その結果、ネパール民間航空局の組織強化という相乗効果を生み、ネパールの空の安全に貢献している(別冊事例紹介 1 参照)。以上の事例に見られるように、日本の技術や経験が生かせる比較優位性が高い分野での両スキームの連携は効果的である。

教訓 02: アドバイザー型個別専門家の実施機関への派遣は有効である。

ネパール側の政策支援のニーズの高まりを受け、日本は電力や司法、水、教育、外国投資な

どの分野でアドバイザー型個別専門家を派遣してきた。政策支援だけでなく、実施機関の人材育成、援助協調、ODA 事業の形成・実施支援などで成果を上げ、実施機関から日本の援助の強みとして高く評価されていた。とりわけネパールのように政権交代が頻繁に起き、その度に省庁のトップが交代する国では、ODA の重点分野を担う実施機関に専門的知見を有するアドバイザーを派遣することは、質の高い援助事業の効果的かつ効率的な実施に有効である。

教訓 03: ODA を活用した包括的な災害復旧・復興支援は、被災地の強靱性だけでなく社会的包摂性と持続性を高め、外交的な効果をもたらす。

自然災害で最も被害を受けるのは社会的弱者であり、被災地域あるいは国全体の開発や経済成長に大きな負の影響を及ぼす。行政機構が脆弱な国で甚大な災害が起きた際は、ネパール地震後の日本の ODA のように、支援規模の大きい有償資金協力から草の根レベルの支援まで、包括的な復旧・復興支援を切れ目なく(シームレスに)行うことが重要である。これら日本による震災関連支援は、耐震建築技術や災害対策工事、遺産修復技術、リスクアセスメントなど、ハード・ソフト分野で日本の防災技術や復興の知見・経験を存分に活用した。そして被災者支援、特に貧困層や女性と子どもなど社会的弱者のニーズに配慮し、様々な生活再建や防災活動、能力強化などソフト面での支援が、被災地の強靱性だけでなく、社会的包摂性と持続性を効果的に高めたと言える(別冊事例紹介 3 参照)。こうした包括的な災害からの復旧・復興支援を、日本が相手国や他ドナーと連携・協力して牽引することは、日本に対する信頼感やプレゼンスの向上など外交的な効果発現にも寄与する。

教訓 04: ODA の意義を高めていくためには、国別開発協力量針の重点分野でセクタープログラムの考えを強化し、各事業が当該セクターの開発課題解決や発展にどのように貢献するか、効果発現の道筋を明確にしていくことが重要かつ必要である。

ODA の国別開発協力量針とそれに基づく事業展開計画は、「大目標—重点分野(中目標)—開発課題(小目標)—その課題に対応するための協力プログラム—様々な援助スキームによる各案件」といった階層構造となっている。対ネパール援助では、協力の戦略化やプログラム化が進み、スキーム間の連携や他ドナーとの連携・調整を通じて援助効果を高める努力が払われ、成果発現にもつながっていた。一方、協力プログラム内での目標達成のための道筋や各事業の位置付けについては必ずしも明確ではなく、提言 2 のとおり戦略的なスキーム及び多様な主体との連携強化やナレッジの共有を通じて、より一体感のある効果的な協力が進むだろう。

今後、セクタープログラムの考えを強化し、協力プログラム内での各案件の効果発現の道筋をセオリー・オブ・チェンジ(TOC)⁷³などの手法を使って明確にしていくことが、各事業の援助効果を高め、相手国及び日本の国民に日本の ODA の貢献を十分理解してもらうためにも重要かつ必要である。またそのことは、近い将来の ODA の事業展開計画における協力プログラムの目標や指標の設定などに資するだろう。

⁷³ セオリー・オブ・チェンジ(TOC)とは、最終的に意図されたインパクトに向けて事業がどのような結果を経た上でその達成に影響するかを説明するものである。詳細は、外務省 ODA 評価室(2024b)を参照。