

第1章 評価のまとめと提言

日本の対ネパール援助は、表 2-1 のレーティング表および添付のレーティング基準に基づいて、開発援助の観点からは、政策の妥当性は「高い」、結果の有効性は「ある程度の効果があった」、プロセスの適切性は「ある程度適切に実施された」との評価となり、総合的には「ある程度満足できる結果」と評価された。また、外交上の評価の観点からは、両国の外交関係に大きく資するものであったと評価された。以下 1-1 に、第 4 章および第 5 章の評価のまとめを述べた上で、1-2 で日本のネパールに対する援助政策の立案および実施に関する提言を示す。

1-1 評価のまとめ

1-1-1 日本の対ネパール援助の開発の視点からの評価

1. 政策の妥当性

本節では、「日本の対ネパール援助政策の目指す方向が妥当であったか」についての評価を行うため、目標体系図に示された援助政策が、1) ネパールの開発計画・政策ニーズ(第 10 次五カ年計画、暫定三カ年計画など)、2) 日本の上位政策(ODA 大綱、中期政策)、3) 国際的な優先課題(ミレニアム開発目標(MDGs: Millennium Development Goals))、4) 他ドナーの支援動向および日本の比較優位性と整合・調和しているかについて検証した。この結果、ほぼすべての評価項目において評価結果が高かったことから、日本の政策の妥当性は「高い」と判断される。

対ネパール援助政策の基本方針(大目標)は、「後発開発途上国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、重点分野は、「地方・農村部の貧困削減」、「平和の定着と民主国家への着実な移行」、「持続可能で均衡のとれた経済成長のための社会基盤・制度整備」の 3 つとなっている。この日本の対ネパール援助政策は、ネパール政府の政策や開発ニーズ、日本の ODA 大綱・中期政策といった上位政策との整合性が高く、国際的な優先課題との整合性も確保されている。ネパールの開発ニーズは膨大であり、他ドナーの支援との深刻な重複は見られず、地域や分野間の役割分担または類似の活動による相互補完的な役割を果たしている。

日本の主な比較優位は、1) 特定の利益や紛争のない政治的に中立的な立場からの支援、2) インフラ分野を中心とした技術力、3) ボランティアや専門家を通じた顔の見える援助、4) 現場での技術移転・研修などを通じた人づくり支援であり、日本の支援は比較優位に基づいていたと言える。特に、青年海外協力隊(JOCV)の都市・農村部での現地住民のニーズに基づいた協力は、中央・地方行政府レベル双方で高い評価を受けており、ある高官が、JOCV の協力こそ、道路支援と並びネパール国民が最も身近に感じている日本の ODA であると発言したほどであった。

ただし、ネパール政府の開発政策において常に最初に掲げられ、日本の援助の投入実績が最も高く、関係者による日本の比較優位としての認識も高いインフラ整備分野が、日本の援

助政策では3つの優先分野のうち最後に挙げられている。ネパール政府の開発政策との整合性や日本の特徴をよりアピールしていくためには、重点分野の順序を入れ替え、「持続可能で均衡のとれた経済成長のための社会基盤・制度整備」を基本方針達成に向けた最重点分野とすることが考えられる。

また、ネパール政府およびドナーの間には、日本による防災分野や各分野の政策面への貢献への期待があるが、現在の援助政策およびそれを反映した支援内容ではこれらの分野にはそれほど重点が置かれていない。重点分野間の重みづけを検討する際や具体的な案件形成の段階において、これらの点も考慮することが望ましい。

2. 結果の有効性

本節では、日本のこれまでの対ネパール援助の有効性を評価することを目的として、対ネパール援助方針の3つの重点分野である「地方・農村部の貧困削減」、「平和の定着と民主国家への着実な移行」、「持続可能で均衡のとれた経済成長のための社会基盤・制度整備」および基本方針(大目標)の達成度合いを検証した。対ネパール国別援助方針では、援助の基本方針(大目標)や重点分野(中目標)、開発課題(小目標)において政策目標が漠然として具体性に欠けていることもあって、定量的な目標値は設定されていない。また、各分野において複数のドナーの支援が行われており、有効性はそれらの総合的な成果として表れることから、ネパール社会・経済の改善に対する投入面やマクロな成果から日本の貢献を明確に示すことは難しい。こうした制約を踏まえた上で、個別案件の状況も含めて検証した結果、日本のネパール援助政策は、各重点分野において、投入規模の大きいサブセクターを中心に一定の貢献をしてきたものの、地域を絞った支援のセクター全体に対する効果が確認できなかったこと、投入規模が非常に小さいサブセクターも確認されたことから、「ある程度の効果があった」と判断される。なお、農業、教育、保健、道路、電力、水供給、通信、防災といった各分野では、評価対象期間以前からの長年にわたる支援の蓄積が大きく、これら過去の支援実績と成果も適宜考慮した。

「地方・農村部の貧困削減」については、「農村部の生活改善」、「教育・保健サービスの向上」という2つの開発課題に対し、日本は対ネパール援助全体の約26%を振り向け支援を行ってきており、このうち農業、教育の分野では投入規模からみて一定の貢献をしてきたといえる。農業分野では、長年にわたる食糧援助(KR)、貧困農民支援(2KR)による穀物や肥料の支援の割合が特に大きく、ネパール政府にも感謝されている。教育分野では、評価対象期間を含む長年の支援、特に教室建設を通じ教育へのアクセス改善に貢献してきたといえる。一方、各分野とも多くの技術協力案件を実施しており、個別案件の成果は出ているものの、一つひとつの案件規模が小さいこと、各案件の内容が全体として十分調整・総合化されていないところから、全体への貢献度は見えにくくなっている。また、農業支援金額の大半はKRであることを考慮すると、「農業の生産性と農民の収入の向上」という成果への貢献は限定的であるとも考えられる。保健セクターについては評価対象期間に限っていえば小規模案件が中心であるため、セクター全体へのインパクトは小さい。

「平和の定着と民主国家への着実な移行」については、「民主的な国・社会の枠組み作り」、「行政分野の改善」の2つの開発課題に対し、対ネパール援助の約5%の資金を振り向けており、個々のプロジェクトのレベルでは個別の成果が出ていることが確認された。特に、長年支援を行ってきた「地方行政強化を通じた流域管理向上プロジェクト」におけるネパール側のオーナーシップの高さや、教育分野の案件にも共通する、「ネパール既存の制度を現場での実践を通じて活性化する」という日本の技術協力のアプローチが成果を上げている点が特筆される。しかし、こうした支援は少数の対象地域に限られており、いずれの開発課題も分野全体としては目に見える効果は限定的であった。この分野が短期的に目に見える成果を示しにくい分野であるということも考慮しても、日本の投入規模は小さく、金額的な貢献度も限定的であった。一方、法制度整備など歴史的なしがらみや自国の利害がなく長年の支援を通じてネパールと信頼関係を築いてきた日本だからこそ、比較的小規模な投入で長期的には大きな成果を期待できる支援も見られた。なお、この分野の成果実現に対しては、過去5年間に及んで乱立する与野党間の対立が続き、本報告書執筆時点でも制憲議会の再開が実現しないまま、国家の最高立法である憲法制定さえできない状況が継続していることの影響が大きい。このことに対するネパール政府の責任は重く、反省と状況改善への努力を促す必要がある。

「持続可能で均衡のとれた経済成長のための社会基盤・制度整備」分野に対する支援は、評価対象期間中の日本の対ネパール援助総額の約66%に相当し、「社会経済インフラ整備」、「自然環境・防災に配慮した持続可能な開発」の2つの開発課題を支援している。運輸セクターでは、国際空港や大きなバスターミナルに直結し、ネパール東部地域につながり中国とインドを結ぶ幹線道路でもあるカトマンズ―バクタプール道路の改修(拡幅)を行い、同区間の通行所要時間を48分以上(渋滞時)から20分程度に短縮した。修復距離は9.1Kmと短いものの、日本のODAとしての認知度が高く、道路の質の高さ、交通の流れのスムーズさに、ネパール国民・政府関係者から大きな感謝と賛辞が寄せられていることが、本評価でも確認された。長年日本の支援で建設を行っている、首都カトマンズと南部のバルディバスを結ぶシンズリ道路については、全線開通前であるなど数値としては部分的な効果しか判断できないものの、沿線の農産品出荷や商店の増加がすでに一部でみられるように、大きな社会経済的な効果の芽がみられるほか、シンズリ道路沿線地域を対象として農業や保健、教育など多岐にわたる分野の支援を集中的に実施していることから、道路建設にとどまらないシンズリ地域総合開発プログラムとして見れば、中長期的に大きなインパクトがもたらされると見込まれる。

電力セクターでは、これまでの日本による援助は現存発電可能量の半分近くを占めている。今後の開発に向けてフィージビリティ調査やマスタープラン作成が行われており、実際の発電量にはまだ寄与していないものの、ネパール電力セクターのボトルネックである乾季の電力量ギャップ解消に向けて大きく貢献していく事が期待される。特に、主要河川の上流地域での水力発電用ダム建設が実現すれば、国内での電力需給不足の緩和、産業振興に寄与することになるので、電力セクターを通じた対ネパール貢献は高く評価されるであろう。給水セクターでは、長期にわたり外部環境のために遅延していた「メラムチ上水事業」が完成すれば、カトマンズ盆地内の給水事情改善に大きく寄与することが見込まれる。「自然環境・防災に配慮した持続可能な開発」にかかる援助は、地震防災1件、クリーンエネルギー1件、森林保全1件

とややまとまりに欠けており、実績・効果共に限定的である。事業展開計画では、本開発課題の対象範囲として、水力発電や防災、廃棄物処理などを含むとしているが、現時点では水力発電や廃棄物処理、さらに防災の観点からも重要な道路維持管理への支援は社会経済インフラ整備に、環境に関連する流域管理支援は行政分野への支援に分類されているため、案件数および支援実績が少なく見えるに過ぎない。また、同計画で支援対象として言及されている、地球温暖化対策や氷河湖決壊対策についてはまだ案件形成が進んでいない状況であり、将来的な支援増大を見込んで本開発課題を掲げたものと考えられる。

評価対象期間において、ネパールは、緩やかな経済成長を続け国全体として貧困率は改善してきたものの、近隣諸国に比べるとその成長は鈍く、また成長の大部分は出稼ぎ労働による海外送金に依存しているため、政府の政策や海外援助などの政策効果の貢献度は大きくない。格差の解消は進んだ面もあるがいまだ限定的である。持続的な経済成長のためには、海外送金のみには依存せず、国内主力産業である農業の生産性向上や経済成長を牽引できる有望な産業を育成していくことが、そして均衡のとれた経済成長のためにはさらなる格差の緩和が、それぞれ課題となっているといえる。日本の対ネパール援助の政策目標である、「後開発途上国からの脱却をめざした持続的かつ均衡のとれた経済成長への支援」の達成度については、顕著な貢献があったとまではいえないものの、2002年度までトップドナーの地位を保ち、その後本評価対象期間においても対ネパール援助全体の11.6%を占めてきた日本の支援がなければ、過去10年間の政治的混乱の中であってネパール経済の成長への限定的な下支えさえも困難であったとも考えられる。

3. プロセスの適切性

本節では、「日本の対ネパール援助政策の妥当性や結果の有効性を確保するために採用されたプロセスが適切であったか」という視点から、援助政策の策定および実施プロセスに関する日本側およびネパール側の体制や意思決定プロセスを確認し、プロセスの明確性、関係者との連携・情報共有、ネパール側の主体性確保、他機関との連携・協調の有無、スキーム間の連携の有無、さらに広報体制などの点から適切性の検証を行った。この結果、日本のネパール援助政策は、実施プロセスにおける多くの評価項目で評価結果が高かったが、改善が必要な項目も見受けられたことから、「ある程度効率的に実施された」と判断される。

対ネパール国別援助方針の策定においては、多様な関係者の意見やニーズを取り込む手順がひとつと確保されていた。案件の形成・採択は、対ネパール援助政策に沿って適切なプロセスを経て実施されている。一方、関係者間では「選択と集中」が意識されているものの、援助方針の重点分野の選択や重みづけには、実際の支援の方向性が必ずしも明確な形では示されておらず、全体として網羅的かつ漠然とした印象を与え、政府や他ドナーから見て日本が何を考え、どういった戦略・ストーリーを描いているかということは見えにくくなっている。

日本側の実施体制については、全般的に、日本側の関係機関の意思疎通は良好であり、分業体制も適切に確保されていると考えられる。ネパール側の受け入れ体制については、途上

国に共通の様々な問題はあるものの、財務省をはじめとする官僚機構の能力は比較的高いと認識されている。ただし、頻繁な人事異動やバンダ(ゼネスト)、法支配の不徹底、法解釈の恣意性、政治的腐敗など円滑な援助実施の阻害要因も確認された。本評価対象期間である2006年以降の期間は紛争からの移行期に当たり、政治状況が混とんとして援助全般に対する影響が少なからずあったが、このような困難な中、日本の援助案件が比較的順調に進行することができたことは評価できる。ネパール政府とのニーズの把握のためのコミュニケーションはおおむね適切に行われてきたと判断されるが、定期的な政策協議の必要性が指摘された。援助のモニタリング・評価は、国際協力機構(JICA)および日本大使館が規定にしたがって実施しており、問題を把握するためのモニタリング、その場合の対応の体制も整っている。

他機関との連携については、日本はドナー会議に参加し、プール・ファンドにもノン・プール・ファンド・ドナーとして協調しているが、現地調査でヒアリングを行ったネパール政府やドナー関係者の間で、日本の援助内容に対する認知度が低かったり、プール・ファンドに協調していないと誤解をもたれている例が少なくないことが明らかとなった。この理由として、関係者ヒアリングからは、日本によるドナー会議での積極的な発言が少なかったりプレゼンテーションの機会が不足しているとの指摘があった。JICAは将来的にプール・ファンドを活用し日本の支援成果を全国展開することも検討しており、そのためにもこの点の改善が必要である。個別ドナーとの連携はアジア開発銀行(ADB)、国連開発計画(UNDP)を中心に進められており、NGOを活用した支援も行われている。また近年、オールジャパンとしての支援や、民間企業との連携も始まりつつある。この面では、近年始まった日本大使館による現地日系企業との官民合同フォーラムや、現地民間企業連合体であるネパール商工会議所連盟(FNCCI)とのセミナーを通じた官民協力への期待は大きい。スキーム間、案件間の連携が促進されていたほか、日本信託基金および見返り資金によるプロジェクトにおいては案件選定プロセスにおいて日本側が関与する手続が制度化されており、ODA案件との相乗効果も見られた。

広報活動については、大使館およびJICAが主体となり各種媒体を活用した広報を行っており、基本的な情報提供の役割は果たしているが、政府、ドナー関係者の日本の援助に対する認識不足という現状では、さらなる広報努力、工夫が求められる。

1-1-2 外交上の評価

日本とネパールとの外交関係は、友好関係の歴史、ネパールが置かれた地政学的位置付け、基本的価値観の共有の観点から重要であることが確認された。

ネパールは中国とインドに挟まれた南アジアの緩衝地帯であり、南アジアで最も所得水準が低い後発開発途上国であり、平和構築・民主化支援の観点から、また、地域全体の安定に寄与し、紛争に逆戻りしないために支援が必要であり、政治的・社会的安定に基づいた持続的かつ均衡のとれた経済成長を実現するために、日本はこれまで様々な援助を行ってきた。1980～90年代において日本はネパールに対して二国間で最大のドナーであり、電力、道路、学校など各種社会経済インフラの整備に特に力を入れてきた。2003年以降援

助額が停滞しているとはいえ、これら社会経済インフラはネパールの社会経済基盤として有効に機能し、その実感が寛大な援助国としての日本への強い好感度につながっている。

要人往来の実績にみるように、1956年の国交樹立以来両国の外交関係は皇室・王室の交流に始まり、大臣級、首脳級、国会議員団の交流へと拡大した。ネパール王政が廃止されても日本は民主化支援のための援助を継続してきた。両国の友好関係は途切れの無い援助を通じた外交関係の継続の成果ともいえる。特に、日本留学、研修を中心とした長年の対ネパール人材育成プログラムは、帰国後の自前の研修・交流計画の実施と相まって、日本・ネパール両国間の友好関係の強化に多大な貢献をした。このように、長年にわたる日本とネパールとの歴史的背景および援助を通じて両国が互いに積み重ねてきた強い信頼関係が今日の二国間関係の土台となっている。

外交的な波及効果の観点からは、日本企業の対ネパール投資は現状ではまだ小規模でそのインパクトは限定的であるが、民主化が進み、法が整備され、南部地域の経済インフラが充実していけば発展の期待もできる。ODA、OOFを通じ投資環境整備、官民連携を促進することで、経済関係の強化につなげることが望まれている。

また、国際会議での理念の共有により、国際社会における日本の立場に対するネパールの支持の状況、地域の安定・持続的発展の観点からプラスの成果が確認された。さらに、現状では各種人的交流が急速に拡大していることが、友好関係促進に寄与していると考えられる。このような草の根の幅広い友好関係が東日本大震災に対するネパールの一般国民からの様々な支援として結実したと思われる。

以上から、これまでの日本の対ネパール援助は総合的な観点から両国の外交関係に大きく資するものであったと判断される。

1-2 提言

1-2-1 両国の外交関係を高めるための提言¹

(1) 外交ツールとしてのODAの積極的な活用(4-1, 5-1, 5-2)

ODAは日本とネパールの外交関係、友好関係の強化に貢献してきたことから、一定規模の援助を引き続き実施すべきである。その意味で、有償資金協力を早期に再開し、無償資金協力については出来る限り現在の水準を維持し、技術協力などを組み合わせ、さらに民間企業の対ネパール投資活動、その他民間レベルの交流・協力の拡充・多様化への支援を通じて、日本のプレゼンスを示していく必要がある。また効果の高い各種本邦研修、JOCV、シニア海外ボランティア(SV)派遣、NGOの活用などを今後もより戦略的に継続し、日本の文化・勤労精神をネパールに浸透させ、尊敬を得ていくことが引き続き重要である。

インド、中国との地理的、歴史的関係から来る複雑な国民感情の中、政治的に中立で長

¹ 各提言の表題右横の括弧内の数字は、提言に関する主な分析の小項目である。

年にわたってネパールを支援してきた日本に対する好感度は高い。特に、JOCV、SVによるきめの細かい活動は顔の見える援助としてよく知られ、友好関係の強化に寄与している。また、教育、保健など社会セクターを中心に、NGOも大きな役割を果たしている。日本とネパールの経済的つながりはまだ少ないが、日本との援助、貿易、投資関係をネパール側は重視しており、援助への大きな感謝と期待がある。

資源や経済的つながりのみからネパール支援の重要性を判断するのではなく、いざというとき日本の味方になってくれる友人、親日国を大事にすることは、外交戦略としてきわめて重要である。継続的な援助活動は友好関係を生み出す条件であると同時に、友好関係の維持が援助を効果的に行う条件でもある。

1-2-2 政策の策定に関する提言

(1) 国別援助方針の書式改善による具体化・戦略化 (4-3)

対ネパール国別援助方針は、現在の国別援助方針の形態となってから最初に作成されたものの1つであり、今後、他の被援助国に対する援助方針や次期対ネパール国別援助方針を策定する際は、援助方針の分量や記載内容・方針を、戦略性、具体性を高める観点から再検討することが望ましい。目標の数値化についても検討し、関連したベースライン・データの整備を行うことが望ましい。また、国別援助方針の添付資料である事業展開計画についても、今後支援を行っていく分野は既存案件がなくとも掲載する、未採択でも確度の高い案件は記載するなどの工夫により、日本の援助の方向性をより明確に示し、援助の予見性を高めることも検討すべきである。

日本の援助予算総額が減少傾向にある中、日本の援助のプレゼンスを高めつつ、効果的な援助を実施していくための戦略を検討する必要性がこれまで以上に高まっている。現在の国別援助方針は、全体の分量が十分でなく記載内容が具体性に欠けている一方で、「選択と集中」や重点分野の重みづけに明確な戦略が示されておらず、全体として網羅的な内容で、国益に基づく戦略性や日本が目指す方向性の全体像が不明確となっている。

(2) 政策協議の活発化と政策面への貢献の強化 (4-1, 4-3)

ハイレベル協議（たとえば年次協議など）を定期的実施し、優先分野や今後の方向性について協議すべきである。この点、2012年4月の経済協力政策協議において、半年ごとの開催について合意した既往全案件のフォローアップ会合は重要であり、着実に実施すべきである。ネパールの状況に応じて、タイミングよく日本から政策協議を提案することは、両国間の外交関係を緊密化する上でも有用である。政策協議の場では援助方針の説明にとどまらず、日本の外務省、大使館、JICA関係者による政策への踏み込んだ助言も行うべきであろう。

また、財務省、首相府、国家計画委員会などの基幹省庁への政策アドバイザー派遣やそ

のアドバイザーによる効果的な政策立案・計画策定・実施モニタリングのための日本国内および大使館、JICA 事務所での支援体制の強化、日本の比較優位性が高い分野における開発調査を通じたセクター全体の開発計画策定への関与なども考えられる。

さらに、現在日本が支援している分野を中心に、専門家や SV、JOCV による政策面への支援も検討に値する。この場合、現在大使館が始めつつあるように、彼らの活動内容を大臣・次官レベルなどハイレベルに着実に伝えるため、大使館・JICA 事務所のバックアップも必要である。

ネパール政府およびドナーの間には、日本を含むドナーによる長年の多大な援助にもかかわらず経済成長が緩やかなものにとどまっているという認識がある。このことから、世界銀行を含めたドナーは、ドナー側にもまた被援助国のネパール側にも責任と反省すべき政策上の問題があったのではないかという認識を持っている。たとえば、ネパールでは乾期には過去最大で1日16時間に及ぶ計画停電が行われているが、過去の日本の電力援助が現存発電可能量の半分近くを占めていることを考えると、日本が電力セクター全体に対して、将来の需要予測に基づく早めの発電能力開発計画実施や同セクター開発における効果的な官民連携（PPP）のあり方への助言など、積極的に政策的貢献を行っていれば、今日のような問題を回避・緩和できた可能性もあると考えられる。

本評価の現地調査によると、財務省は政策協議が不足していると認識している。首相経済顧問も、日本の対ネパール援助方針は十分説明されていないとの認識であった。過去の支援に対する反省、さらには政府・ドナーによる日本の政策面への貢献への期待を踏まえて、今後日本としては、ネパール政府にとって耳の痛い話であっても必要な提言を行うなど、政策面にも積極的に貢献するという意識改革が必要である。たとえば、後述する都市インフラ・投資環境整備、出稼ぎ労働者からの海外送金を国内投資に向けるための政策・施策、制度的仕組みなどに関する助言は有用であろう。

1-2-3 結果の有効性を高めるための提言

(1) 協力支援の戦略化（4-2, 4-3）

援助効果を高めるために、日本の比較優位を活かし、以下の例のように、協力支援の戦略化を図ることが必要である。

社会インフラ、投資環境整備の重視

現在の援助方針の3つの分野を総合的に実施しながらも、優先順位（軽重）をつけて実施することとし、生活向上のためにはまず土台（＝インフラ）が重要との考えの下、中長期的な経済開発へのインパクトの大きいインフラ分野をより重視し、民間セクターの発展を支援すべきである。国別援助方針において当該重点分野を「持続可能で均衡のとれた経済成長のための社会環境・基盤整備」と呼んでいるとおり、財政赤字の増大に悩むネパール政

府は、持続的な経済成長のためには、他のアジアの途上国と同様に、国内外民間投資の流入・活発化と旺盛な企業家精神の発露が決定的に重要であることを認識している。そのために不可欠な重点地域のインフラ整備は、政治的安定、効率的な行政、教育・保健水準の向上にも寄与することが見込まれ、日本の対ネパール援助政策で最重視することが望ましい。急速な都市化にもかかわらず、現在の都市インフラの質、量の絶対的不足が経済成長の厳しい制約条件になっていることを考えると、環境改善を含む都市インフラ分野への支援拡充はきわめて重要であり、今後は農村を重視した開発戦略にとどまらず、都市インフラ整備も重要な開発戦略と位置付ける必要がある。

ネパール政府は、投資誘致、雇用促進を重視しており、そのための環境整備が重要課題となっている。隣国インドのみならず、経済成長の著しい東アジアとの経済関係・協力の深化が重要であるが、投資環境の未整備からネパールの対応は限定されているのが現状である。他ドナーが社会セクターへの支援を強化してきた一方、ネパールの持続的な経済成長のためにはインフラを重視するドナーが必要である。過去の日本の援助で最も感謝されており、一般のネパール国民の目に見えやすいものは、電力案件、橋、道路、学校、病院・診療所などインフラ分野であり、日本の経験・高い技術力を活かせる分野として最も期待されている分野である。

観光産業を促進するような側面支援（道路・空港などのインフラ、廃棄物処理、関連法整備など）も考えられる。これに当たっては、ODA以外の枠組みにおいて外務省、経済産業省、環境省、大使館が実施している民間セクター支援、BOP ビジネス連携促進調査、PPP 連携調査、官民合同フォーラムなどの取組とも十分に連携することが求められる。特に、都市化の急速な進展によるカトマンズをはじめとする地方都市における道路渋滞、大気・水汚染、固形廃棄物の堆積問題は年々深刻化しており、さらに固形廃棄物の放置・未処理問題は農山村観光地域においても顕著となっており、観光産業の発展にマイナスの効果を与えている。

中立的な支援の優位性活用

国造り支援は、中立的な日本だからこそできる支援であり、投資環境整備の一環としても位置付けることができ、比較的小規模な投入で長期的には大きな成果を得ることができるため、引き続き実施する事が必要である。その際は、不安定な政治状況に鑑み、要請・採択から実施内容に至るまで、最大限の柔軟性を持たせることが必要である。

援助の相乗効果の発揮

個々の案件はそれぞれに素晴らしいが、全体としてのインパクトが見えないというコメントが複数ある。援助の相乗効果を発揮させ、支援のインパクトの最大化、継続化を図る工夫が必要である。

日本のシンズリ道路沿線開発について、インフラを中心とした地域総合開発の好事例と

して他国も含めてさらに広報を進めるべきである。このように日本のプレゼンスが高い分野については、支援規模および内容を精査しつつ協力関係を維持、活用、拡充することが望ましい。ニジマス、ジュナール²といった過去の一村一品的な活動はネパールでもよく知られており、これら商品はネパールに定着している。また、シンズリ道路を中心とした地域総合開発は、成果が見え始めており、道路完成後には高い効果が期待される。シンズリ道路沿線では、実施中のマスタープランに基づき高付加価値農業支援を実施したり、道の駅を設置して一村一品の製品を売ったり、教育・保健などの案件もこの地域に対して実施するなど、引き続き地域展開を進め相乗効果を促進すべきである。

また、持続性確保のためにも、研修などによる人づくり支援は、個別の技術だけでなく、より全体的なプロジェクトないしプログラム・マネジメント能力や起業の面において、ネパールに合わせた国別研修の実施や、より長期的な研修の実施なども検討する必要がある。さらに、研修においても援助方針に明確に位置付けられる分野への選択と集中が一層重要である。

顔の見える援助の活用

大使館においてJOCV、SV、国際機関の日本人職員、日本NGOとの交流を行い、オールジャパンによる草の根無償の案件発掘を呼びかけるなどの取組は、引き続き実施し、相乗効果を図るべきである。

有償、無償、技術協力の大きなスキームはインフラ中心に行うとしても、それ以外の地元の人々の生活に密着した分野（衣食住・教育・保健・生活環境保全）は、小規模スキーム（草の根技術協力、草の根無償、日本NGO連携無償、国際機関の信託基金、JOCV、SV）を引き続き積極的に活用すべきである。JOCV、SVの活動をこれまで以上に援助方針に位置付け、他案件との連携や彼らからの提言の吸い上げを行うことを検討すべきである。NGOの活用も重要であるが、現地NGOの活用にあたっては、適切な組織の見極めが重要であり、留意が必要である。

農業生産性の向上

農業分野についても、投資・雇用促進の観点から、高付加価値農業、農産物加工産業、農業生産性の向上などへの支援を実施すべきである。ただし、地方の「政治情勢至上主義³」の現状では、他国のように村の有力者や豪農を指導すれば村中に新しい技術が普及するという仮定はなりたたないことを踏まえ、村の中で誰に技術援助を与えるかという意思決定に留意が必要である。その一環としては、各農村地域開発を管轄する村落開発委員会（VDC）との協力、当該地域で長年活躍している農民組織との緊密な連携が不可欠である。

² 古くからネパール東部丘陵地帯で栽培されている高品質なスイートオレンジ

³ 議会が開かれていないところから、地方政府の意思決定はその時その場の政党間の力関係に大きく影響されている。

KR および 2KR スキームは、対ネパール支援に占める割合が大きく、長期的な支援によって先方政府のシステムに組み込まれている。ニーズが明白で妥当性・一定の効果があると考えられ、先方政府にも感謝され、見返り資金の積み立て・活用状況もおおむね良好であるが、本来は単年度の支援が国営公社の事業に継続的に組み込まれていることや、長年の支援にもかかわらず状況の根本的な改善に至っていないことから、持続性および貧困削減へのインパクトには問題がある。昨年度の KR スキーム評価の結果も踏まえ、支援の目的とその達成時期を明確化し、その結果必要に応じて支援の在り方を検討すべきである。支援開始から 35~40 年が経過していることに鑑み、今後はより持続的な解決につながる支援（農業生産性の向上、市場アクセスの改善など）も必要である。

1-2-4 援助実施プロセスに関する提言

(1) 広報のさらなる強化 (4-3)

ネパール政府・国民はもちろんのこと、国内外の援助関係者に対する広報活動の強化が重要である。現実の問題として、JICA の広報予算は減少している。広報面でのさらなる予算化がまず必要である（作業時間、専従職員の確保、ワークショップの開催など）。

現地では JICA、プロジェクト関係者および日本大使館が主体となり、ウェブサイトやその他のメディアを活用した広報を行っており、基本的な情報提供やネパールの政府関係者への情報提供という役割をはたしているが、ネパール国民全体の認知度という点では改善の余地がある。英訳が完成した援助方針を関係機関に幅広く広報するとともに、本評価報告書の英文要約（2013 年 3 月末完成予定）をネパール政府・ドナーへの広報資料として活用することも一案である。また、今後本調査のようなミッション訪問の際は、プレスリリースを作成するなど積極的に広報に活用することも一案である。様々な状況を積極的に広報に利用しようという意識が重要である。そのためには、広報を専門にし、常に広報の機会を窺う専門家の存在は欠かせない。広報担当者には、広報の知識に加え、先方政府やドナーと経済政策について対話ができるような、経済の専門知識を持った人材を充てることも一案である。

大使館、JICA は人員配置の制約の中でドナー会議での発表も含めた広報努力を行っているとの認識がある。しかし一方、日本の援助の方向性、詳細がよくわからないと多くのドナー、政府機関からコメントがあった。日本の援助スキーム、要請・実施プロセスをよくわかっていない実施機関もあった。これには、カウンターパートの省をまたぐ頻繁な人事異動という問題もあるが、それが現状である以上、上記のように、広報活動を一層工夫せざるを得ない。日本の対ネパール援助方針、スキーム、要請・実施プロセスを支援重点分野の実施機関も含めて、必要であれば繰り返しでも説明すべきである。

(2) モデルの普及に関する取組の強化 (4-3)

教育、行政などの分野において、既存の制度・枠組みを日本の技術協力によって活性化

させる取組は、現場レベルで効果を上げている。ただし関係者への周知およびモデルの普及に課題があるとの指摘がネパール政府側からあった。少数の対象地域で丁寧に作成したモデルは、ネパール側が全国的に普及するには複雑すぎたりコストが高すぎたりすることについて多くの指摘を得た。モデル形成タイプの案件では、前半で丁寧にモデルを作成し、後半でそれを簡略化して展開しやすくするなど、普及可能なモデルを作ったり、優良な案件については展開が可能になる段階まで支援を継続することが考えられる。

また、複数の技術協力案件において、突然の JICA の対ネパール予算削減とその後の予算追加により、モデルの普及を目指した後継案件の採択見送りや活動計画の大幅見直しなどの影響があった。こうした問題は、先方政府・ドナー・専門家を含む関係者の信頼やコミットメントを損ない、成果の発現・定着・普及に影響を及ぼすため、ネパール国との約束による中長期的な計画をその時々日本側の都合によって覆すような事は慎むべきである。そのためには、実施期間が複数年にわたる案件の場合には、当該期間の予算をあらかじめ確保し、対ネパール援助総額に減額があっても、当該案件にはできるだけ影響のないように措置することが肝要である。さらに、各年の ODA 予算総額に一定の配分未定援助枠 (Reserve Fund) をあらかじめ設けて、特定国への援助予算減額が生じた場合、あるいは特定国への援助額を緊急に増額する場合には、優先案件に対してはその配分未定枠から補完するという、UNDP 等国際機関が導入している制度を導入することも一考に値する。上記の問題は、継続分すら確保できないほどの他地域への予算振り替えが生じたことによるものであり、本質的な解決のためには、日本政府の会計制度としての単年度予算制度の見直しも含めた、援助のあり方の抜本的な解決が考えられなければならない。

(3) 援助協調への適切な対応 (4-3)

プール・ファンドに参加する場合、または参加しなくともプール・ファンドの資金を使って日本の援助を普及・展開する場合には、ドナー間の駆け引き、成果の売り込みなど、かなりの力量が必要となる。そのためには、語学力に加え国際機関などにおいて責任ある立場で援助協調の現場に携わった経験を持つ人材を投入する必要がある。また、大使館や JICA 事務所職員は、プール・ファンドの関連会合への出席を情報入手のためだけでなく情報発信、主張の場として位置付ける意識改革を行うことが重要である。そのためには本省・本部の意向も事前に踏まえたうえで発言の裁量を広げるなど、組織的なサポートが必要である。もちろん、このような現場担当者の自由裁量の拡大は、プール・ファンドへの参加・非参加とは関係なく、日本の現場での援助効率の向上、パートナーおよび他のドナーとの協調を高める上で重要である。

ネパール側は援助協調による援助効果の拡大を重視して、プール・ファンドへの参加、できるだけ多くの対象地域での活動を期待している。教育・保健分野では、アカウントビリティの問題が指摘されている一方で、指標面での成果は出ていると認識されており、各ドナーは財政管理を強化しつつ支援継続の方向である。一方、地方行政分野のプール・ファンドの成果には懐疑的なドナーが多く、プール・ファンドへの支援継続を決めていない

ドナーもある。

プール・ファンドに参加することの日本にとってのメリットとして、資金を出すことによるプレゼンスおよび発言権の確保が考えられる。プール・ファンドに参加する場合、アドバイザーを投入するなど、渡しっぱなしにしない体制を整え、資金の使い方に関してもモニタリングや建設的な提言を行っていくことが必要である。教育分野へのプール・ファンド参加検討に当たっては、世界銀行による教育セクターの透明性の向上に関する条件の行方も参考とすべきである。

プール・ファンドと距離を置く場合でも、上記のような人材を通じ、日本の支援がどのようにネパール国の開発方針に沿っているかを説明するとともに、先述のとおり広報を強化することにより、日本の立場を明確に主張すべきである。

提言の優先度および想定される提言の対応組織は以下のとおりである。

| | 提言 | 優先度 | 対応組織 |
|------------------|-----------------------|-----|---|
| 両国の外交関係を高めるための提言 | 外交ツールとしての ODA の積極的活用 | ○ | 外務省南部アジア部南西アジア課 外務省国際協力局国別開発協力第二課 在ネパール日本大使館 |
| 政策の策定に関する提言 | 国別援助方針の書式改善による具体化・戦略化 | ○ | 外務省国際協力局国別開発協力第二課 |
| | 政策協議の活発化と政策面への貢献の強化 | ◎ | 外務省国際協力局国別開発協力第二課 現地 ODA タスクフォース 在ネパール日本大使館 JICA |
| 結果の有効性を高めるための提言 | 協力支援の戦略化 | ○ | 在ネパール日本大使館 外務省国際協力局国別開発協力第二課 JICA |
| 援助実施プロセスに関する提言 | 広報のさらなる強化 | ◎ | 在ネパール日本大使館 JICA |
| | モデルの普及に関する取組の強化 | ○ | 外務省国際協力局国別開発協力第二課 在ネパール日本大使館 JICA |
| | 援助協調への適切な対応 | ◎ | 外務省国際協力局国別開発協力第二課 在ネパール日本大使館 JICA |

注：優先度の記号は、緊急性、重要性の観点から◎：非常に高い（1-2年目をめどに実現）、○：高い（3-5年をめどに実現）、を意味する。