

第4章 日本の対ネパール援助の評価

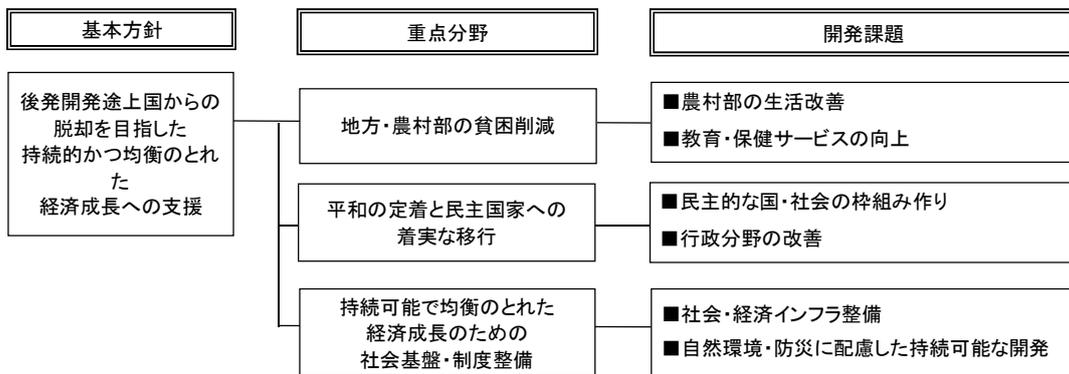
本章では、日本の対ネパール援助について「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の3つの観点から総合的に検証する。

4-1 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する。

図4-1に政策の妥当性で対象とした日本の援助政策を図式化した。2012年に作成された対ネパール国別援助方針およびその別添である事業展開計画をもとに作成した日本の対ネパール援助方針の目標体系図である。同方針では、重点分野として「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」・「持続的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つが示されている。開発課題は本文には記載されていないが、事業展開計画から読み取った。先述のとおり、これ以前の2006年度から現在の援助方針と同じ重点分野で支援を行ってきたことが、国別データブックの記載や対ネパール支援関係者からのヒアリングにおいて確認されている。

なお、日本は、1990年代初めから2006年まで一貫して「貧困削減に資する経済成長」のアプローチを対ネパール援助の基本方針とし、「社会セクター改善」「農業開発」「経済基盤整備」「人的資源開発」「環境保全」の5分野を重点分野としてきた(「ODA国別データブック」各年版)。これら5つの重点分野は、図4-1の重点分野に振り分けが可能である。



出所:外務省『対ネパール国別援助方針』(2012年4月)、『ODA国別データブック』などから評価チーム作成。

図4-1 日本の対ネパール援助方針 目標体系図

4-1-1 ネパールの開発計画・政策ニーズとの整合性

本項では、ネパールの主要な政策を取り上げ、それらに対する対ネパール国別援助政策の整合性を検証する。

第10次五カ年計画(2002年7月～2007年6月)は、持続的かつ包括的な高い経済成長、社会開発とインフラ開発、社会的包摂(social inclusion)、グッド・ガバナンスを基本戦略とした。これらの内容は、日本の対ネパール援助方針との整合性が高い(表4-1)。

表4-1 「第10次五カ年計画」に対する日本の対ネパール援助政策の整合性

第10次五カ年計画		日本の対ネパール国別援助方針
【基本戦略】	【重点分野】	
・高いレベルの持続的経済成長	・国家的/地方のインフラ開発	地方・農村部の貧困削減
	・農村インフラ開発と農村エネルギー	農村部の生活改善 教育・保健サービスの向上
・基本的な社会サービスの効果的な提供と農村インフラ整備	・人的資源開発と女性のエンパワメント	平和の定着と民主国家への着実な移行
	・人口統制、社会サービスおよび基本的社会保障 ・民間セクター手動の下、観光開発、水資源、IT、産業/商業セクター ・農村部におけるハイテクの活用	民主的な国・社会の枠組み作り 行政分野の改善
・貧困者や女性などを中心にすえた開発プロセスの実現(メインストリーム化)	・ダリットの社会的地位向上・雇用・社会保障	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
・グッド・ガバナンス	・グッド・ガバナンスの改革および保証	社会・経済インフラ整備
	・地方行政、コミュニティ組織強化 ・地理的条件の悪い地域における開発 ・環境保護・保全	自然環境・防災に配慮した持続可能な開発

注: 基本戦略に対する重点分野の分類は調査団による。

出所:「第10次五カ年計画」および対ネパール国別援助方針をもとに作成。

第10次五カ年計画と次期計画を繋ぐ計画として策定された暫定三カ年計画(2007年7月～2010年6月)でも、貧困削減や経済成長維持のためのインフラ整備などが重点政策とされており、引き続き貧困削減と経済成長を基本戦略としつつ、社会的包摂に配慮した開発を重視する姿勢が示されていることから、日本の援助政策と整合しているといえる(表4-2)。

表4-2 「暫定三カ年計画」に対する日本の対ネパール援助政策の整合性

暫定3か年計画		日本の対ネパール国別援助方針
【基本戦略】	【重点分野】	
・経済・社会変革を実現するための基盤構築 ・貧困削減とグッド・ガバナンス ・社会正義実現と包括的な開発の確保	・物的インフラの再建・修復、紛争で影響を受けた住民の救済・復帰支援・社会的統合 ・農業・観光・産業の発展に資する水力発電・道路・灌漑・通信などの物的インフラへの投資増額を通じた国家経済の再活性化	地方・農村部の貧困削減 農村部の生活改善 教育・保健サービスの向上
	・教育・保健・給水・公衆衛生分野への投資増額を通じた人的資源開発 ・社会的に排除されたグループ・地域・ジェンダーの、開発メカニズム・領域・プロセスへの取り込みを通じた開発速度の加速	平和の定着と民主国家への着実な移行 民主的な国・社会の枠組み作り 行政分野の改善 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 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

注: 基本戦略に対する重点分野の分類は調査団による。

出所: 「暫定三カ年計画」、および対ネパール国別援助方針をもとに作成。

新三カ年計画(2010年7月～2013年6月)では、20年以内のLDCからの卒業を通じた豊かで平和な国家の実現を長期的なビジョンとして掲げており、持続的経済成長、雇用機会の創出、経済格差是正、地域間バランスの確保、社会的排除の根絶を通じた全国民の生活水準の向上、貧困削減および2015年までのMDGsの達成を目標に掲げている。引き続き貧困削減や経済成長維持のためのインフラ整備などが重点政策とされており、日本の基本方針も「LDCからの脱却」を明記していることから日本の援助政策と整合しているといえる(表4-3)。

また、評価チームが現地調査において実施したネパール側の援助受入れ担当機関(財務省、国家計画委員会、各セクター省庁)へのインタビューにおいても、日本の援助の重点分野はネパールの開発目標や開発優先分野と整合していることが確認された。

特に、農村人口比率が高く、貧困層が広範に存在する農村が政治的不安定の最大要因であるネパールでは、「均衡のとれた経済成長」や「地方・農村部の貧困削減」を政府も重視しているとおり、日本が援助の目標、重点分野と位置付けていることの妥当性は高い。

表4-3 「新三カ年計画」に対する日本の対ネパール援助政策の整合性

新暫定3か年計画		日本の対ネパール国別援助方針
【全体目標】	【重点分野】	
貧困人口の割合を21%に縮減 道路の長さ:20,122kmに延伸 道路に接続する郡都:75郡(全郡)へ増加 発電容量:972MWへ拡大 電力へアクセスできる人口:65%へ上昇 電話普及率:55%へ向上 給水人口率:85%へ向上 下水人口率:60%へ向上 灌漑:1,425,725	貧困削減を重視した経済成長を広範に行き渡らせるための物的インフラおよび社会インフラの開発	地方・農村部の貧困削減 農村部の生活改善 教育・保健サービスの向上
年率5.5%の経済成長 年率3.9%の農業セクター-経済成長率 年率6.4%のその他セクター-経済成長率 雇用成長率を3.6%に引き上げ 訓練されたヘルスワーカーが立ち会う出産の割合:60%へ向上 避妊普及率:56%へ向上 出生率:2.6%へ低下 妊婦死亡率:10万人中170人へ低下 新生児死亡率:1000人中16人へ低下 乳児死亡率:36人へ低下 幼児死亡率:40人へ低下 15歳以上の識字率:92%へ向上 初等教育就学率:98%へ改善	経済成長と雇用を実現する農業、観光、産業、輸出	平和の定着と民主国家への着実な移行 民主的な国・社会の枠組み作り 行政分野の改善
森林面積の割合:40%	環境保護を通じた気候変動による影響の最小化、機会の活用 質が高くアクセスしやすい行政サービスをタイムリーに国民へ提供できるグッド・ガバナンスの強化 国策で優先された人々に直接裨益するプログラムおよびプロジェクト 国家メカニズム、セクター、プロセスにおける包摂の実現	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 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

注: 基本戦略に対する重点分野の分類は調査団による。

出所:「新三カ年計画アプローチ・ペーパー」、NPCS 提供資料, および対ネパール国別援助方針をもとに作成。

4-1-2 日本の ODA 政策との整合性

日本の開発援助に係る上位政策としては、1990年代より ODA 大綱および ODA 中期政策が策定されている。現行の ODA 大綱は 2003 年 8 月に閣議決定された。また、ODA 大綱に記載された事項に関し、考え方やアプローチ、具体的取組について記述した ODA 中期政策は、2005 年 2 月に施行された。これら 2 つの上位政策と対ネパール援助政策の内容の対応を表 4-4 に示した。対ネパール国別援助方針に掲げられた援助の意義および基本方針、重点分野はいずれも、これら上位政策でも言及されており、整合性が高い。

表 4-4 ODA 大綱および ODA 中期政策と対ネパール援助方針との整合性

日本の対ネパール援助方針	ODA 大綱	ODA 中期政策
<p>意義</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ <u>ネパールは、和平・民主化プロセスを進めている</u> ■ <u>インドと中国の間に位置するため、ネパールの安定と発展は南アジア地域全体の安定を確保する上で重要である</u> ■ <u>地理的制約、社会インフラの不足、ガバナンスの脆弱さ、農業生産性の低さから経済成長率は低い水準にとどまっております、南アジアで最も所得水準の低い後発開発途上国である</u> ■ <u>観光・文化面での交流などを通じて我が国と伝統的な友好関係にある。</u> ■ <u>ネパールに対する支援は、良好な二国間関係の一層の発展のみならず、地域全体の安定に寄与する</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ■ <u>多発する紛争やテロは深刻の度を高めており、これらを予防し、平和を構築するとともに、民主化や人権の保障を促進し、個々の人間の尊厳を守るとともに、国際社会の安定と発展にとっても益々重要な課題となっている</u> ■ <u>極度の貧困、飢餓、難民、災害などの人道的問題、環境や水などの地球規模の問題は、国際社会全体の持続可能な開発を実現する上で重要な課題である</u> ■ <u>これらの問題への取組は、ひいては各国との友好関係や人の交流の増進、国際場裡における我が国の立場の強化など、我が国自身にも様々な形で利益をもたらす</u> ■ <u>日本と緊密な関係を有し、日本の安全と繁栄に大きな影響を及ぼし得るアジアは重点地域である。南アジア地域における大きな貧困人口の存在に十分配慮する</u> 	
<p>援助の基本方針</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ <u>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：ネパール政府による、最貧国からの脱却という目標、そのための経済成長促進および国民全体にその恩恵を行き渡らせることによる社会の安定化という課題への取組を後押しする</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ■ <u>平和、民主化、人権保障のための努力や経済社会の構造改革に向けた自助努力支援：国の発展の基礎となる人づくり、法・制度構築や経済社会基盤の整備への協力</u> ■ <u>個々の人間に着目した「人間の安全保障の視点」：人づくりを通じた地域社会の能力強化に向けた協力</u> ■ <u>社会的弱者の状況、貧富の格差及び地域格差への考慮と公平性の確保、女性の地位向上</u> 	<p>人間の安全保障の視点：</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ <u>人々を中心に据え、人々に確実に届く援助</u> ■ <u>地域社会を強化する援助</u> ■ <u>人々の能力強化を重視する援助</u> ■ <u>脅威にさらされている人々への裨益を重視する援助</u> ■ <u>文化の多様性を尊重する援助</u>
<p>重点分野／課題</p> <ul style="list-style-type: none"> 地方・農村部の貧困削減 <ul style="list-style-type: none"> - <u>農村部の生活改善（農業技術の普及、農民組織の育成などによる農業生産性と農民の収入の向上）</u> - <u>教育・保健サービスの向上</u> 平和の定着と民主国家への着実な移行 <ul style="list-style-type: none"> - <u>民主的な国・社会の枠組み作り（法制度整備、選挙実施支援、メディア支援）</u> - <u>行政分野の改善（中央および地方政府の能力向上、社会的弱者を含むコミュニティの能力向上）</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ■ <u>重点課題：(1) 貧困削減</u> ■ <u>重点課題：(4) 平和の構築</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ■ <u>貧困削減：</u> <ul style="list-style-type: none"> ・<u>基礎社会サービスの拡充（教育、保健、安全な水、電化など）</u> ・<u>均衡の取れた発展：農業生産性向上等を通じた農村地域の発展、地域間格差の解消</u> ■ <u>貧困削減</u> <ul style="list-style-type: none"> ・<u>貧困削減を実現するための、人権の保障、法による統治、民主化の促進に資する支援</u> ■ <u>持続的成長</u> <ul style="list-style-type: none"> ・<u>汚職の撲滅、法・制度の改革、行政の効率化・透明化、地方政府の行政能力の向上に向けた、ガバナンス分野での政府の能力向上支援</u> ■ <u>平和の構築</u> <ul style="list-style-type: none"> ・<u>紛争予防・再発防止のための支援</u> ・<u>紛争後の復興支援（政府の統治機能の</u>

第4章 日本の対ネパール援助の評価

日本の対ネパール援助方針	ODA 大綱	ODA 中期政策
<p>持続可能で<u>均衡のとれた経済成長のための社会基盤・制度整備</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>社会・経済インフラ整備(運輸交通, 電力, 都市環境)</u> - <u>自然環境・防災に配慮した持続可能な開発</u> 	<p>■ 重点課題:</p> <ul style="list-style-type: none"> (2) 持続的成長 (3) 地球的規模の問題への取組 	<p>回復のための選挙支援, 法制度整備に関する支援, 民主化促進のためのメディア支援等)</p> <p>■ 貧困削減</p> <ul style="list-style-type: none"> ・<u>均衡の取れた発展</u>: 都市部と村落地域を結びつける運輸, エネルギー, 通信等の基幹インフラ整備。その際, 幹線道路に農道を結びつける等の工夫により, 基幹インフラが貧困層による経済・社会活動への参加に役立つよう配慮をする <p>■ 持続的成長</p> <ul style="list-style-type: none"> ・<u>経済社会基盤整備(道路, 発電・送電施設, 情報通信インフラ, 生活環境インフラ)</u> <p>■ 地球的規模の問題への取組</p> <ul style="list-style-type: none"> ・再生可能エネルギーなどの地球温暖化対策 ・環境汚染対策 ・森林の保全・管理などの自然環境保全

注: 下線は調査団による。

出所: 対ネパール国別援助方針, ODA 大綱, ODA 中期政策をもとに作成。

4-1-3 国際的な優先課題との整合性

本項では、国際的な優先課題として、ミレニアム開発目標(MDGs)を取り上げ、対ネパール援助政策が MDGs と如何に整合しているかを検証する(表 4-5)。目標体系図に整理した重点分野、開発課題からだけでは判断しにくいものについては、別添である事業展開計画に記載されている各案件を参照し、表中の備考に示した。目標 1, 2, 3, 7 の貧困削減、教育、ジェンダー平等推進、環境に関する 4 つの目標において特に整合性が高い。また、保健に関する目標 4, 5, 6 においても、おおむね整合している。ただし、教育、保健などの分野は国別援助方針の本文からは読み取ることができず、事業展開計画を含めて読むことで初めて整合性が確認できるようになっている点は、留意が必要である。

表 4-5 ミレニアム開発目標と対ネパール援助方針との整合性

2015年までに達成すべき 8つの目標とターゲット	対応する 国別援助方針の重点分野・開発課題	備考
1. 極度の貧困と飢餓の撲滅 ・1日1ドル未満で生活する人口の割合を半減させる ・飢餓に苦しむ人口の割合を半減させる	地方・農村部の貧困削減 (農村部の生活改善, 教育・保健サービスの向上)	「農村部の生活改善」に加えて, 学校保健・栄養改善案件を実施
2. 初等教育の完全普及の達成	地方・農村部の貧困削減 (教育・保健サービスの向上)	開発課題に教育分野を明記。多くの学校建設および複数の技術協力プロジェクトを実施
3. ジェンダー平等推進と女性の地位向上 ・すべての教育レベルにおける男女格差を解消する	・地方・農村部の貧困削減 (教育・保健サービスの向上) ・平和の定着と民主国家への着実な移行 (行政分野の改善)	・教育案件を通じた貢献 ・「行政分野の改善」において, ジェンダー主流化の技術協力を実施
4. 乳幼児死亡率の削減	地方・農村部の貧困削減 (教育・保健サービスの向上)	・開発課題に保健分野を明記。 ・直接関連する主要案件はないが草の根無償等による診療所建設やボランティア等小規模案件で対応。
5. 妊産婦の健康の改善		
6. HIV/エイズ, マラリア, その他の疾病の蔓延の防止		
7. 環境の持続可能性確保 ・安全な飲料水と衛生施設を利用できない人口の割合を半減させる	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 (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)	・「自然環境・防災に配慮した持続可能な開発」に加えて, 「社会・経済インフラ整備」の給水分野での貢献
8. 開発のためのグローバルなパートナーシップの推進	-	-

注: MDGsのターゲットは, 目標だけでは対ネパール援助政策との関連がわかりにくいもののみ記載した。

出所: 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs/about.htm#goals> および対ネパール国別援助方針をもとに作成。

4-1-4 他ドナーの援助政策との相互補完性および日本の優位性

本項では, 第3章3-3に記述した主要ドナーの援助動向を踏まえつつ, 日本と他ドナーの対ネパール援助政策においてどのような相互補完や役割分担がなされているのかを検証する。

ネパールにおける主要ドナーの援助政策と日本の援助政策の重点分野の比較を表4-6に示した。ここでは, 日本の重点分野に沿ってドナーが掲げる重点分野を整理した。各ドナーの重点分野は, 2006年以降の各ドナーの国別援助政策関連文書, 現地調査における主要ドナー・関係省庁へのインタビューに基づくが, 同表に示した分野の分類は必ずしも厳密なものではなく, またドナーにより重点分野の範囲や捉え方が異なる場合もあることから, 色付けされた結果は評価チームの判断によるものである。

第4章 日本の対ネパール援助の評価

表 4-6 日本と主要ドナー国・機関のネパール援助の重点分野の比較

重点分野	日本の対ネパール援助政策												その他
	地方の貧困削減				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						
	農村部の生活改善		教育・保健サービスの向上		民主的な国・社会の枠組み作り		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			
活動内容	農業・農村開発	貧困削減生計向上	教育	保健家族計画 HIV/AIDS	ガバナンス/行政 司法制度整備 人権/地方自治	紛争予防/解決 和平プロセス 平和構築	運輸交通 通信	水供給 公衆衛生	電力	再生可能/ クリーンエネルギー	災害管理	気候変動 環境	貿易/産業促進 民間セクター支援
ADB					地方自治				水力発電				
世界銀行	農業生産性向上 食糧安全保障 畜産	貧困削減	中等教育 高等教育	妊婦の栄養改善 子供の予防接種				給水、灌漑、下水	送配電				マイクロファイナンス 中小企業支援 投資環境整備
EU													貿易円滑化、経済能力強化
UNDP		生計向上、零細企業支援		HIV/AIDS	制憲議会支援 法整備支援 司法行政強化 人権 地方行政	武装解除 元兵士社会復帰				代替エネルギー			雇用創出 融資アクセス向上
英国		生計向上		家族計画 トイレ建設	ガバナンス 司法アクセス 女性の人権	和平プロセス支援 セキュリティ						気候変動対策 森林管理	雇用創出
米国	生産性向上		幼児教育	母子保健 HIV/AIDS 家族計画	選挙支援 市民社会	治安・人身売買対策							経済政策支援、職業訓練
ドイツ			高等教育		制憲議会支援 地方自治 市民社会	武装解除 元兵士社会復帰 地雷処理 紛争被害救済			水力発電	クリーンエネルギー (太陽光/バイオガス)			ビジネスサポート
ノルウェー					制憲議会支援 ジェンダー平等 地方行政 公共財政支援	武装解除 元兵士社会復帰 地雷処理 紛争被害救済				クリーンエネルギー		森林保全 気候変動対策	貿易促進
デンマーク					人権、民主化、グッド ガバナンス、難民	武装解除 元兵士社会復帰 地雷処理 紛争被害救済				再生可能エネルギー			ビジネスサポート
日本									水力発電 貯水式発電				投資促進

は、各ドナーの重点分野として政策文書に明記してあるセクター
 は、政策文書には書かれていないが、プロジェクトが実施されているセクター

注：分野の分類は必ずしも厳密なものではなく、またドナーにより重点分野の範囲や捉え方が異なる場合もあることから、色付けされた結果は評価チームの判断によるものである。
 出所：各ドナー機関の援助政策文書、現地調査におけるインタビューをもとに評価チームが作成。

1. 全般的傾向

ネパールの社会経済開発の現状に鑑み、主要ドナーの多くが、貧困削減を最重要課題に掲げているが、目標の達成過程におけるアプローチ、支援形態、具体的な優先セクターおよびサブセクターには違いが見られる。

表 4-6 を概括すると、上位ドナー国／機関は、主要な分野を網羅しているが、中でも英国、北欧諸国、UNDP は、教育・保健分野などの社会開発セクター支援を、ADB および世界銀行は、道路・電力施設などのインフラ整備などを通じた経済開発支援を、それぞれ重視する傾向が見られる。また、貧困削減を阻害する大きな原因の 1 つが政治の不安定にあるとの前提の下、大多数のドナーが制度・政策支援(国づくり支援)に取り組んでいる。

日本も同様に主要な分野を網羅しており、社会開発、インフラ整備の両面を重点的に援助してきたことから、世界銀行、ADB と並び長年のトップドナーとして、他ドナーに比べると比較的広い分野を支援してきたといえる。

2. 個別分野における他ドナーとの補完性

以下では、多くのドナーが支援を行ってきた援助対象分野を中心に、日本と他ドナー間の重複や補完関係を検証した。結論として、日本の対ネパール援助政策は、他ドナーの援助政策との重複はなく、相互補完的な役割を果たしているといえる。ドナーからの支援の受入れ窓口であり、日本の援助の全体像を理解している財務省も、日本の支援は他ドナーと役割分担がされている、または相互補完的な役割を果たしており、重複はないと認識している。農業や電力分野では支援内容の役割分担が、道路や一部の農業関連分野では地域的な分担がなされている。また社会セクターや地方行政分野では、プール・ファンド参加ドナーに対して日本はプロジェクト型の支援を通じセクター・プログラムに貢献するという図式ができている¹⁶。平和の定着・民主化支援においては、他の分野と比べると役割分担・相互補完性がやや不明確であった。全体として、ネパールにおける開発ニーズは膨大であり、各セクターにおいて日本を含むそれぞれのドナーが、重複することなくそれぞれ一定の役割を担っているといえる。

(1) 農村部の生活改善

農業分野では、ADB、世界銀行、米国に積極的な支援が見られる。ADB は農業長期計画(1995-2014)や 2030 年を見据えた農業開発戦略といった政府の農業政策策定を支援しているほか、農村道路敷設やかんがい施設整備などインフラ支援に加え、作物多様化、コミュニティ畜産、高地アグリビジネスなどへの支援を通じた農民の生計向上に取り組んでいる。世界銀行は、農村道路に加え、水資源管理への支援が特筆される。かんがい施設の整備に加えて、コミュニティの組織能力強化とかんがいスキームの確立を通じた農業生産性向上の実現に取

¹⁶ ただし後述のとおり、この点については政府関係機関、ドナーの中には認識が薄いことも多かった。

り組んでいる。米国は、食料安全保障の観点から作物生産・畜産を支援している。この他、国際農業開発基金(IFAD: International Fund for Agricultural Development)が畜産、丘陵・山岳地帯の高付加価値農業支援を、スイスが土壌管理や丘陵地帯でのメイズ生産の研究を、WFPがEU、世界銀行などの資金により食料安全保障モニタリングや食糧不足対策事業を、ノルウェーが害虫対策支援を行っている。

日本は政策支援や畜産分野の支援はほとんど行っておらず、近年は貧困農民支援(2KR)を除き農業インフラや作物生産の支援も行っていない。長年食糧援助(KR)や、2KRによる肥料など投入財の支援を行っているが、これらは他ドナーがほとんど支援を行っていない分野である。また、日本が行っている高付加価値農業、一村一品運動支援といった農業の商業化を目指した支援は他ドナーと類似しているが、この分野は農業開発省(以下、農業省)¹⁷が重視しており、同省は地域別に担当するドナーを分けて対応しているため、重複ではなく補完関係にあるといえる。

(2) 教育・保健

ネパールの社会開発セクターの指標は依然低く、MDGs 達成の観点からもドナー(特に英国、北欧諸国、UNDP)の関心は高い。同セクターにおいては、全体予算に占めるODA 予算の比重も高く、援助がより重要な役割を果たしている。

教育分野における援助は、教育セクター・プログラム実施のためのプール・ファンドを中心に実施されている。2004年から2009年にEducation for All (EFA)プログラムが実施され、現在その後継プログラムであるSchool Sector Reform Program (SSRP)がセクターワイド・アプローチで実施されており、複数のドナー国・機関による包括的な取組が行われている。SSRPには、ADB、世界銀行、EU、英国、北欧諸国(デンマーク、フィンランド、ノルウェー)などがプール・ファンドに資金を提供している。一方、日本、米国、UNESCO、UNDPなどは、プール・ファンドには参加せずプロジェクト型援助を継続しているが、開発事業の質を高める意味で、このような技術協力への政府の期待も高い。また日本は、これらのセクター・プログラムに対して、学校運営や学校保健などの技術協力に加えて無償資金協力による学校建設を通じた貢献を行ってきており、相互補完的な役割を果たしている。

保健分野においても、ドナー協調が進んでいる。2004年から2010年にかけて実施されたNepal Health Sector Program (NHSP-I)の終了に続き、2010年から2015年の予定でNHSP-IIというセクター・プログラムを実施中である。プール・ファンドに参加しているドナーは英国、世界銀行など、参加していないドナーは米国およびWHO他の国連機関などである。日本は、同分野において長年病院建設、結核対策などに取り組んできたが、現在はプール・ファンドが全体の支援の大半を占めていることから、大規模な援助はほとんど行っておらず、ボランティア派遣や草の根・人間の安全保障無償資金協力(以下、「草の根無償」)など、小規模スキームによって支援を継続している。

¹⁷ 2012年の省庁再編前は、農業協同組合省。

(3) 平和の定着・民主化支援

和平協定が締結された2006年以降、ほぼすべての主要ドナーが民主化、平和構築およびガバナンス分野の支援を展開しているが、中でも特筆されるのは、英国、ドイツ、北欧諸国の積極的な姿勢である。たとえば、デンマークは、これまで1億クローネ(約1,700万ドル)を投入して和平支援プログラムを実施し、選挙支援および選挙監視、和平プロセス対話の促進、地雷・武器の回収、制憲議会支援、兵士の武装解除と再統合、治安強化に取り組んできた。ノルウェーも、後述の基金を通じて兵士の社会復帰支援を後押しするとともに、女性の草の根活動や政治参加を積極的に支援している。英国も、憲法策定、公正な選挙の実施などの分野を支援し、警察の近代化などの治安部門強化を通じた紛争予防、女性・障がい者・低カースト者などの社会的弱者の人権への取組が見られる。

平和構築にかかる主要な基金として「ネパール平和信託基金(NPTF)」「国連ネパール平和基金(UNPFN)」の2つがある。NPTFは、国内避難民の社会復帰支援、制憲議会選挙支援、元兵士の宿営所運営支援および社会復帰支援、平和構築関連機関の設立と支援、紛争被害地域の住民救済、地雷処理支援、公共施設復旧支援などを実施し、これを補完するUNPFNと共に、英国、ドイツ、および北欧諸国が資金を提供している。このほか、国連平和構築支援事務局の管轄の下でUNDPが管理・運営する「国連平和構築基金(PBF)」が、元戦闘員に対して、生活用品支給、職業訓練、農業指導、小規模事業支援、就職支援、学外教育などを行っている¹⁸。

日本はこの分野では、国造り支援として研修、専門家による助言、機材供与などを通じて行ってきた。このうち法制度整備支援は、UNDPを除きあまりドナー支援が入っていない分野である。選挙支援、制憲議会支援は、投票箱の供与を除いては小規模な支援となっている。また、メディア、コミュニティ調停などの関連の技術協力プロジェクトを実施している。避難民支援、元兵士の武装解除・再統合、治安部門への支援などは2006年度に国連機関を通じて実施した緊急無償資金協力を除き行っていない。

一方、地方分権、地方行政サービス向上の取組の核となっているのが、2008年から2012年まで実施されている地方ガバナンス・コミュニティ開発プログラム(Local Governance and Community Development Programme, LGCDP)である¹⁹(2013年から2017年までフェーズ2が予定されている)。LGCDPは、「各地域において、すべての住民に配慮した形で公共政策が決定され、地方公共サービスへのアクセスが改善されること」を目指した大規模なプログラムであり、ADB、国連機関、カナダ、英国、ノルウェー、スイスなど多数のドナーがプール・ファンドによる財政支援に参加している。日本は、ドイツと同様プール・ファンドには参加せず、プロジェクト実施を通じたLGCDPの成果達成への貢献を行うとして、ジェンダー主流化・社会的包摂、モニタリング・評価、参加型流域管理の分野で活動している²⁰。

¹⁸ PBFに対しては日本も3,250万ドルを拠出している(2011年8月時点)が、対ネパール支援に使われたかどうかは判別不可能。

¹⁹ 2013年7月までの1年間、次フェーズの準備期間として延長された。

²⁰ 2012年12月、地方開発省のイニシアティブにより、LGCDPが目指すアウトプットにコミュニティ調停が追加さ

また、世界銀行は公共財政管理分野のマルチ・ドナー・ファンドを通じた支援を行っており、中央から地方への資金交付過程における透明性の確保と、監査能力・体制の強化、汚職防止に取り組んでいる。同ファンドには、英国・ノルウェーも資金を拠出している。現在のところ日本はこうした支援は行っていない。

(4) 経済基盤開発

インフラ整備の支援実績で大きな割合を占めるドナーは、ADB、世界銀行および日本である。特に、道路関連については、300億ネパール・ルピーの予算の約半分を援助が占めており、ネパール政府がドナーへ寄せる期待は大きい。

ADB、世界銀行共に、農村部の道路建設・整備・修復を通じて、貧困層や少数民族を含む国民全体が、学校や保健所などの社会サービスに容易にアクセスできる基盤を整える方針を示している。また、農産物を効率的に市場につなげることで農民の所得向上と経済活性化の促進をねらっている。こうした考えは日本と共通しているが、ネパール国内道路におけるADB、世界銀行、日本の分担は、地理的に整理されており、ADBが東部、JICAが中央部、世界銀行が西部と南部を主に担当している。たとえば世界銀行は、主に南部において1999年から8,200万ドルを投入して、雨季・乾季を問わず利用できる道路を整備している。このほかに、インド、中国も自国と結ぶ道路を中心に支援を実施しているほか、道路建設・維持管理を英国が支援し、道路維持管理、農村道路・橋りょう分野ではスイスも支援を行っている。

また、常に電力不足が深刻な問題であるネパールにおいて、政府は暫定三カ年計画の中で、豊富な水源を活用した水力発電開発を重視する姿勢を示した。これまでネパールには、ADBと日本による協調融資で建設されたカリガンダキ発電所、ドイツによるマルシャンディ発電所、日本が1970年代に建設したクリカニ発電所などの主要な水力発電所があるが、既存の水力発電所の大半は貯水能力を持たない流れ込み式であるため、乾季の発電量が著しく不足している。日本は、2012年から貯水池式水力発電開発のマスタープラン策定を支援しており、通年の安定的電力供給に貢献すると期待されている。一方、世界銀行は、ジャナクプル郡、チトワン郡など複数の地方において、送配電設備の建設・補強を実施している。ADBは小水力や小規模再生可能エネルギー分野のキャンペーン・デベロップメント支援を中心としつつ、アップーセティ水力発電所（貯水式）詳細設計調査を実施している。インド、中国、韓国も電力分野で支援を行っている。このように、電力分野ではADBと日本が貯水式発電を、世界銀行が送配電や地方電化を、他ドナーは流れ込み式発電をというように支援内容の役割分担がなされている。

れた。これを受け、国別援助方針では「行政分野の改善」ではなく「民主的な国・社会の枠組み作り」の開発課題に位置付けられているコミュニティ調停に関する技術協力も、今後はLGCDPの成果達成に貢献する日本の支援分野としても位置付けられる。

3. 他ドナーの援助政策の方向性および支援方法

2012年5月に予定されていた憲法制定が実現せず、今後の制憲議会選挙実施の見通しが不透明という情勢の中、UNDAF2013-2017を策定したばかりの国連機関、2011～2015年の計画を実施中のDFIDなど中長期的な政策を立てて活動を行っているドナーがある一方、世界銀行は二年ごとのInterim Strategy Noteに、ADBも通常の五か年計画ではなく三カ年の援助計画(2012年で終了。次期計画策定中)に基づいて活動するなど、ネパールの状況を見極めつつ援助政策を策定している状況である。

上記のとおり、ネパールでは教育、保健、地方行政分野において特に援助協調が進んでおり、多くの主要ドナーがプール・ファンドを通じた支援を実施している。ネパール政府側はカントリー・システムの活用、財政支援型の援助を強調しているが、近年、資金の使い方に関してアカウンタビリティの問題が指摘されている。

教育・保健分野では指標面でセクター・プログラム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を継続する方向である。一方、LGCDPでは、選挙で選ばれた地方政府が存在せず政党の力が強い一方で、行政機能としての村落開発委員会(VDC)が脆弱で地方における政党の影響力が強いという現状の下、期待したほどの効果があがっておらず、また現場レベルでのモニタリング機能が弱く不正の問題も指摘されている。LGCDPの成果に懐疑的なドナーの中には、同分野の重要性の認識と継続した支援の意思はあるものの、費用対効果および選択と集中の観点から、2013年からのフェーズ2におけるプール・ファンドへの支援継続を決めていないドナー(ADB、DFIDなど)もある。

また、2006年の和平合意以降、各ドナーは紛争の根本原因である格差、カースト問題の是正に取り組んできたが、これがかえって民族主義の高まりに結び付き、あらゆる民族・グループが権利を主張し物事が決定しなくなり、結果として2012年5月の憲法制定を阻害する要因となったという指摘がネパールメディアによってなされている。憲法制定や選挙実施の見通しが立たない中で、こうした情勢も受け、各ドナーは支援内容やタイミングに一層留意して支援を行っていくものと考えられる。

一方、インフラ分野においては、上記の分野に比べ主要ドナーの数は少ないものの、世界銀行、ADBに加えて、インド、中国、韓国なども積極的に支援を行っている。

4. 日本の比較優位性

日本の援助の特徴、比較優位性については、ネパール側、ドナー、日本側の認識はおおむね一致しており、その主なものは以下のとおりであった。

- 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

まず1)については、ネパール政府と日本の40年以上にわたる信頼関係は重要な要素である。民主化・平和構築、国造り支援の分野ではセンシティブな問題を扱うことも多いが、日本の支援は政治的に中立で、偏見を持たれにくいという優位性があり、またこうした分野で政治的に踏み込んだ発言をしないという立場もあって、国連以外では唯一、法制度整備や国家計画委員会(NPC)支援を行っていることにつながっている。大型インフラ支援についても、インドや中国といった隣国の場合は自国の利益が取りざたされがちであるが、日本による支援は自国の利益のためではないと好意的にみられている。

2)については、特にネパール側から、経済開発、雇用促進に即効力を持つ大規模インフラ事業への日本の支援への期待が高かった。これには、日本が2001年ごろまで圧倒的なトップドナーとして、道路、電力、通信網、学校、病院など、多くの大規模インフラを手掛けてきた印象がいまだに強いという背景がある。また、他ドナーが社会セクターへの支援を強化してきた一方、地形条件の厳しい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不可欠であることから、インフラ面の実績、技術力は日本の大きな強みといえる。

具体的には、シンズリ道路のような山岳道路、ネパール唯一の貯水式水力発電所を建設した技術力、また工期を守るといった事業管理や成果物の質の面でも優位性がある。一方、コスト面では他ドナーの3~4倍とも認識されており、またシンズリ道路建設にかかる時間が長すぎるという声も聞かれた。さらに中国のような新興ドナーが台頭している状況の中で、こうした比較優位性がいつまで保たれるかは留意が必要である。

インフラ以外の技術力としては、農業分野も、果樹栽培などの分野での長年の蓄積がある。また、自然災害の多いネパールにおいて、防災強化のニーズは高いものの、ネパール政府の予算的・技術的能力は限られている。日本は砂防など過去にも防災分野で多くの支援を行ってきており、ネパール側、ドナー共に、災害対策分野における日本の知見を活かした支援に対する期待を持っている。

一方、1)で示した中立性を重視する姿勢もあって、平和構築分野では、最重要課題となっている旧マオイスト兵の再統合などのセンシティブな課題には日本は支援を行っておらず、対応が可能なサブセクターにおいて複数の支援を行っている。しかし、ドナーからのヒアリングやJICA 事業実績レビューでも指摘されているとおり、日本側の専門性や経験を他ドナーと比較すると、コミュニティ調停、ジェンダー、メディア支援など、日本が援助することの優位性が必ずしも高くはない分野も含まれている。

3)および4)については、農業、教育、地方行政などの分野で、日本人専門家や青年海外協力隊(JOCV)、シニア海外ボランティア(SV)といったボランティア、さらに日本人の育てたナショナルスタッフが草の根レベルで行うきめ細かい技術移転やモニタリングに定評がある。彼らの活動は中央・地方行政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る。こうした活動から、ネパール側は技術面のみならず、日本人の勤勉さ、仕事に対する姿勢なども学んでいる。



青年海外協力隊による職業訓練活動に関する記事

また、1)との関連で、日本は他ドナーと比べて、自国の考えを押し付けることなく、ネパール側の自助努力を強調し、政府をバイパスすることなく支援を行っている点、そしてボトムアップで現場の人たちの身になって支援を行うという強みがあるとの指摘があった。

上記の4点に加えて、以下の2点についても確認した。

- 5) 多様なスキームを用いた幅広い分野の支援
- 6) 政策面での貢献可能性

5)については、ネパール側からは、草の根レベルから大規模インフラまで幅広い分野、スキームがあることについて言及があった。たとえば、長年実施してきた食糧援助や貧困農民支援は、内容的にも、支援物資の販売額を見返り資金として積み立てるといったスキームの性質からも、他ドナーがあまり行っていない支援であるため、ネパール側から感謝されている。

これと類似の観点として、日本側は、日本の比較優位には技術力だけでなく資金力も挙げられると認識している。トップドナーではなくなったものの依然トップクラスのドナーとしての全体的な支援規模を指しているが、具体的には、現在実施中の無償資金協力によるシンズリ道路建設に加えて、世界銀行、ADB と並び借款スキームを有しているということが大きい。一方で、トップドナーであった過去のような規模でインフラ支援を次々と実施するには ODA 予算全体および対ネパール援助予算が限られていると言え、案件当たりの金額が大きいインフラ案件数が今後限られていくことは避けられない。この分野の比較優位を今後どのように生かしていくか、工夫が必要である。

インフラ以外の分野でも、JICA 事業実績レビューによると、ノン・プール・ファンド・ドナーとして、日本には技術的に質の高い効果的案件の実施が期待されており、特に技術協力と無償資金協力を組み合わせると効果が高いと認識されている。しかし、無償資金協力の全体予算が減り、さらにその中では既存の道路案件、農業分野の KR, 2KR 案件の占める割合が高いことからそのほかの分野への無償資金協力が実現しにくい状況である。技術協力プロジェクトのみの援助の場合、多くは対象地域を限定した支援を行っており、成果・インパクトを実現するには案件規模が小さすぎることから魅力が半減するという認識が一般的である。

また、近年の日本の援助額の減少については、現在のところ二国間関係に特段の影響を与えておらず、長年のトップドナーとしての日本に対する認識にも大きな変化はないが、財務省や在日ネパール大使館をはじめとする関係機関は、この金額の減少をよく認識しており、日本のさらなる支援、特に円借款の再開に期待を示している。こうしたこともあって、長年多くの支援を行ってきたという点以外では、「資金力」を日本の優位性とする見解は、ネパール側、ドナーから特に示されなかった。

6) については、ネパール政府およびドナーから、中立的で技術力のある日本による政策面、制度づくりの面への貢献に対する期待が示された。たとえば世界銀行は、過去50年間の支援にもかかわらずネパールが多くの課題を抱えたままでは、組織制度の強化への貢献が十分でなかったためであるという反省をこめて、ODAの重要性は金額でなく、知識の共有にあると認識している。

こうした点から、日本のボランティアによる活動や、対象地域を限った個別の技術協力プロジェクトの成果はいずれも素晴らしいものの、それが開発政策に反映されず、全国的に展開できていないという指摘が複数の機関からなされた。一部、アドバイザーとしての専門家派遣や、JICA職員による助言などは行っており、SVにより看護師の資格試験制度が導入されたという好事例も生まれているものの、現在こうした分野への日本の貢献は、期待に比して限定的である。農業、教育、道路、電力など、日本が支援している分野を中心に、専門家やSVによる政策面、制度改革、行政能力強化などへの支援も検討に値する。この場合、現在大使館が大臣・次官レベルなどの政府高官を招待して彼らの活動内容の発表、意見交換を促進しているように、大使館・JICA事務所のバックアップも必要である。

4-1-5 政策の妥当性のまとめ

以上より、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。このように、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。

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(表4-1~4.3参照)。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。

4-2 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」の課題の達成度合いを検証する。ただし、これらの重点分野および各開発課題に対する指標や定量的な目標値は設定されていないため、目標値と実績値の対比によって目標達成度を定量的に測定することは不可能である。また、開発課題の改善に対する日本の援助の貢献割合を厳密に測定することも一般的にきわめて困難である。

こうした定量的評価の限界を認識しつつ、評価チームは、まず日本の援助の有効性とインパクトを評価するのに適切と考えられる評価指標をできるだけ設定し、それらに関して過去の実績値の推移を可能な限り把握した。その上で、国内調査および現地調査における関係者へのインタビューや、個別案件の評価などの文献レビューから得た定性情報などを活用し、当該分野における日本の個別援助活動がそれぞれの指標の改善や進展にどの程度影響を及ぼしたのかの判断を試みた。それと併せて、入手可能なデータについては個別案件のインプットおよびアウトプットの実績から見た貢献度も判断材料として、日本の援助の結果の有効性に関する総合的な判断を行った。なお、有効性を検証する際の個別援助案件の範囲は、2006年度以降の案件を対象としているが、インパクトを分析する上で重要と判断される案件については2006年度以前のものも対象とした。

4-2-1 重点分野1の達成度：地方・農村部の貧困削減

対ネパール国別援助政策の3本柱の1つである「地方・農村部の貧困削減」の下では、「農村部の生活改善」、「教育・保健サービスの向上」の2つの開発課題が設定されており、2006~2012年度²¹までに合計約85.49億円の援助が実施された。これは、同期間の日本の対ネパール援助総額(約333.24億円)²²の26%に当たる。以下では、これら2つの開発課題について日本の援助の実績と成果について検証していく。

²¹ 2012年度については、調査時点で開始済み、把握可能な案件に限る。

²² 表3.12に示す案件一覧の総額(債務救済を除く)。表に含まれていない研修、専門家・ボランティア派遣等や国際機関を通じた支援等は含まない。

1. 農村部の生活改善

(1) 日本の実績

2006年度以降の本開発課題への主要案件の援助実績²³を見ると、合計額では50.64億円で、重点分野「地方・農村部の貧困削減」(85.49億円)の約59%を占めている。そのうち約86%が無償資金協力による「食糧援助」「貧困農民支援」(総額43.40億円)の2つである。「食糧援助(KR)」は食料不足にある開発途上国に対する食糧援助を目的とした援助スキーム、「貧困農民支援(2KR)」は開発途上国における食糧増産のための自助努力を支援することを目的に肥料、農業機械などを提供する援助スキームで、ネパールにおいては主に肥料を援助している。

表4-7 農村部の生活改善における援助実績

プロジェクト名	年度	援助スキーム	金額(億円)
食糧援助	2006	無償資金協力	2.70
食糧援助	2006	無償資金協力	3.00
食糧援助	2007	無償資金協力	4.00
食糧援助	2008	無償資金協力	6.50
食糧援助	2009	無償資金協力	6.80
食糧援助	2010	無償資金協力	10.00
貧困農民支援	2006	無償資金協力	3.00
貧困農民支援	2010	無償資金協力	4.90
貧困農民支援	2012	無償資金協力	2.50
農業研修普及改善計画プロジェクト	2003-2008	技術協力プロジェクト	3.68
ヒマラヤ茶技術普及計画	2003-2006	技術協力プロジェクト	0.22
養蚕振興・普及プロジェクト	2006-2011	技術協力プロジェクト	1.81
シンズリ道路沿線高価値農業普及促進マスタープラン策定プロジェクト	2011-2013	開発計画調査型技術協力	1.11
草の根・人間の安全保障無償(農業1件)	2006	草の根・人間の安全保障無償	0.10
日本NGO連携無償(農林業3件)	2006-2012	日本NGO連携無償	0.32

注:2006~2012年度に開始、終了、継続中、もしくは交換公文(E/N)が締結された案件。金額は、技術協力プロジェクトおよび開発調査については、JICA資料、終了時評価報告書、事前評価報告書などを参照し、想定金額も含む。2006年度の食糧援助は2回実施された(2006年5月および2007年3月)。

出所:外務省『ODA国別データブック』, JICA『国際協力機構年報』, 事前調査報告書, JICAデータなどから評価チーム作成。

上記に加え、専門家派遣、研修、ボランティア事業を通じて一村一品運動支援を実施しているほか、2012年度から、「農業・農村開発プログラム形成準備調査(タライ平野食糧生産・農業)」の実施が予定されている。

日本は1960年代から、園芸普及、養蚕技術開発、地下水開発、農業機材供与、淡水魚養殖技術開発、南部ジャナカプールの総合農村開発などを支援してきた。また、1990年代にはか

²³ 国際機関を通じた支援、個別専門家およびボランティア派遣・研修を含まない。

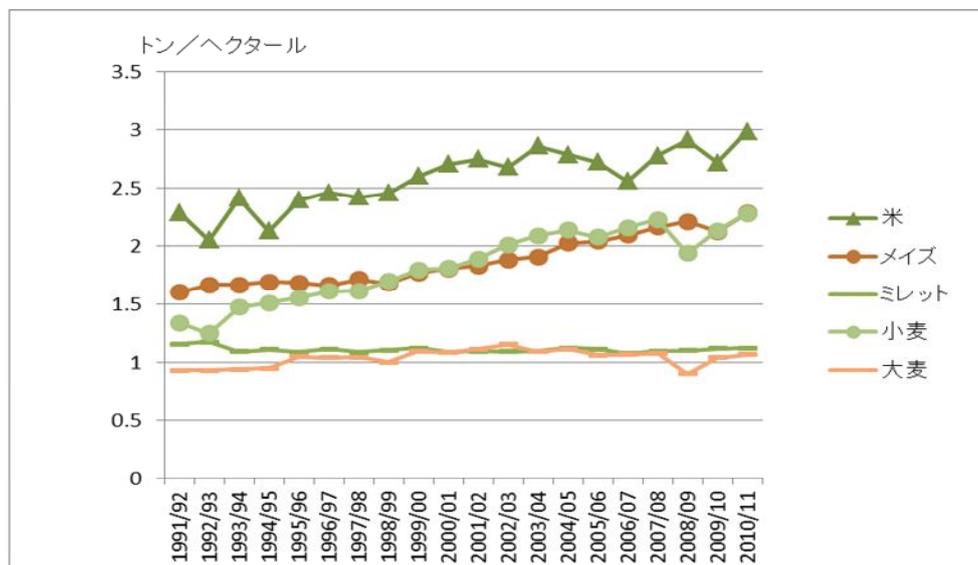
んがい開発に関する開発調査および無償資金協力を実施し、貧困削減と環境保全に焦点を当てた技術協力「村落新興・森林保全計画」フェーズ1および2を実施した²⁴。支援金額としては、20億円規模の2KRを複数件実施した1980年代をピークに減少しており、本邦研修への派遣人数の減少もあって、農業省は日本の農業分野への支援が減少していると認識している。

(2) 成果と日本の貢献

ネパールのGDPに占める農業の割合は約35%²⁵、全世帯の76%が農業に従事している²⁶。2006年以降のネパール政府の農業政策として、農業展望計画(APP:1995~2014年)、国家農業政策(NAP:2004年)があり、この先20年のビジョンを示す農業開発戦略(ADS)が現在策定中である。いずれも、生産性の向上、農業の商業化が中心戦略である。現行三カ年計画の農業分野の重点も、1) 多角化、2) 商業化 3) 生産性向上と食料安全保障である。

開発課題「農村部の生活改善」の全体的な成果として、国別援助方針には「農業の生産性と農民の収入の向上」が挙げられている。これを確認する指標として、穀物の単位面積当たり収穫量の推移(図4-2)およびネパール生活水準調査(NLSS)に基づく、ネパールの家計収入の推移を確認する(表4-8)。

図4-2を見ると、穀物の単位当たり収穫量は、主な作物である米、メイズ、小麦のいずれも緩やかに増加している。これは本調査対象期間である2006年以降についても同様である。



出所: Ministry of Agriculture and Co-operatives. Statistical Information on Nepalese Agriculture 2010/2011.

図4-2 穀物の単位当たり収穫量の推移

²⁴ この後継案件は重点分野「平和の定着と民主国家への着実な移行」の「行政分野の改善」に分類される「地方行政強化を通じた流域管理向上プロジェクト」であり、詳細は後述する。

²⁵ Economic Survey 2011/12.

²⁶ Nepal Living Standard Survey, 2010/11

表4-8を見ると、家計収入および一人当たり収入、もっとも貧しい20%の層における一人当たり収入のいずれも、増加は顕著である。一方、家計収入に占める農業収入の割合の低下も著しく、収入の増加は賃金労働や海外送金といった農業以外の収入増による影響が強いと考えられる。収入に農業収入の割合を乗じた場合、農業による家計収入は26,676ルピーから38,293ルピー、56,057ルピーと増加する計算となる。

表4-8 ネパールの家計収入の推移

	1995/1996	2003/2004	2010/2011
家計収入（名目平均値）（ネパールルピー）	43,732	80,111	202,374
一人当たり収入（名目平均値）（ネパールルピー）			
全国	7,690	15,162	41,659
最貧20%層	2,020	4,003	15,888
最富裕20%層	19,352	40,486	94,149
家計収入に占める割合（%）			
農業収入	61.0	47.8	27.7
非農業収入	22.0	27.6	37.2
その他収入	16.0	24.5	35.1

出所：Nepal Living Standard Survey 2010/11

以上より、ネパールの農業セクターでは、依然として多くの課題があるものの、「農業の生産性と農民の収入の向上」はいずれも改善の傾向にある。目標値が設定されていないため、その達成度合いについて判断することはできなかった。

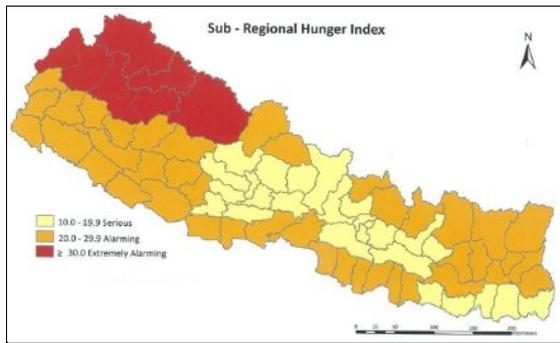
財務省の Development Cooperation Report²⁷によると、中国やインドの援助も含め、2010/11年度終了時点で、農業セクター全体の実施中案件に対するドナーの支援表明額（Commitments）は合計2億2,820万ドルで、日本はこのうち700万ドル（3%）であった。他ドナーの予算は複数年度にまたがっている一方、日本は単年度予算であり、また支援表明額であり実績値ではないことに留意が必要である。参考として、例えば日本の支援実績である50.64億円を1ドル80円として換算すると6,330万ドルとなり、上記表明金額合計の約28%となる計算である。したがって、日本の援助は、上記の成果の改善に金額面では一定の貢献を行ってきたと推測できる。以下では、主要な援助案件について、入手可能な資料の範囲でそれぞれの成果を概括する。

食糧援助

2012 Global Hunger Indexによると、120か国の途上国・移行期の国のうちネパールは状況が良い順で101番目であり、飢餓状況は深刻である。図4-3に示すように、特に西部の山岳地帯が最も深刻な状況である。図4-4のとおり、ネパールにおける穀物生産の需給バランス

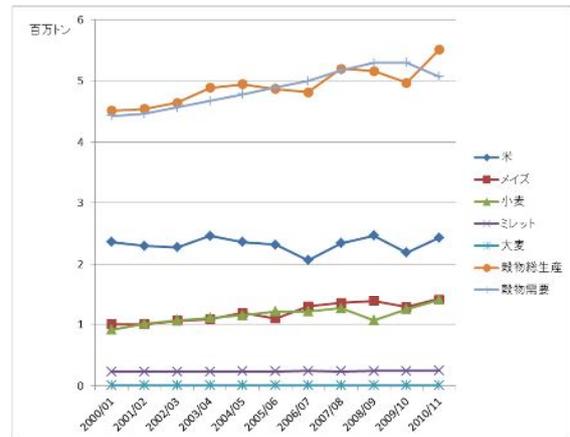
²⁷ OECD統計にはインド、中国の援助は含まれていないため、ここでは Development Cooperation Reportに基づく。

は拮抗しており、マイナスとなる年もあるが、これらの地域では年間のうち6か月分程度しか食料を自給できておらず、たとえばカルナリ地域と呼ばれる中西部山岳地帯の需給ギャップは、全国的にはプラスであった2010/11年でも74%、中でもHumla郡はわずか15%であった。こうした状況にもかかわらず、ネパールの場合は長期的・継続的(chronic)な危機であるため、緊急の食料危機と比べて注目を集めにくい。



注: 同指標は飢餓状況を5つのレベルで示しており、ネパールは全域が下位3レベルに属す。
出所: Food Security Monitoring Task Force, National Planning Commission. The Food Security Atlas of Nepal. 2010.

図4-3 Global Hunger Index 2008に基づく地域別 Hunger Index



注: 2010/11年は暫定値。
出所: Ministry of Agriculture and Co-operatives. Statistical Information on Nepalese Agriculture 2010/2011をもとに作成。

図4-4 穀物生産量および需給バランス

こうした状況に対して、日本のKRは、ネパール政府が都市貧困層および丘陵・山岳地域の住民に対し、補助金により低価格で米や砂糖などを供給する食糧補助政策を支援する形で、1970年以来、合計米131,597トン、小麦24,300トンを支援してきた(ネパール政府)。これらの食糧を販売して得た資金は見返り資金として積み立てられ、社会経済開発事業に充てられることになっている²⁸。食糧援助の分野では、WFPがフード・フォー・ワーク方式(食料生産に資する道路、植林、かんがい、水路、流域管理などの建設事業における労働の対価として米を支給)の支援を行っている以外、大口の支援ドナーが存在せず、日本の支援はネパールの食料不足にこたえるものであるとして、ネパール政府は高く評価している。

ネパール食料公社(NFC)が実施機関であり、調達された米は各地の貯蔵庫に運ばれ、NFCと提携している店舗に卸される。日本の支援対象は貧困層および食糧支援ニーズの高い者となっており、地域は指定していない。ネパール政府は、30郡(政府の輸送費補助対象である遠隔地と、カトマンズ盆地のアクセスの悪い一部地域およびその周辺)をKRの対象に選定し、コメを供給している²⁹。配布先は各郡の食糧管理委員会により選定される。必要量、価格も同委員会で協議の上、決定する。NFCによると、価格は地域によって異なり、僻地の場合、

²⁸ 見返り資金については「4-3 プロセスの適切性」において詳述する。

²⁹ 2009年度はカトマンズへの配分量は日本側の要請で従来より少ない15%。チベットを経由して道路アクセスのないHumla, Dolpa郡へも輸送されているが、全体の5%にとどまる。

都市部に比べて10-15%程度低い価格で提供されている。

外務省の平成23年度「食料援助(KR)の評価」によると、二国間援助としてのKRスキームの目標は、「開発途上国の食料不足の緩和」であり、中間目標は「恒常的もしくは天候不順などによる食料需給ギャップの縮小」と整理されている。表4-9に示すとおり、需給ギャップが全国ではプラスとなっている年にもKRは供与されているが、マイナスとなっている年においては、不足量が比較的少なかった2005/06年度をのぞき、需給ギャップに対してKRが占める割合は数パーセント程度と限定的である。なお、WFPは年間16,000トン程度を支援(今後5年間は年10,000~15,000トン、計70,000トンを予定)しており、KRと同程度の支援量である。また、表4-10のとおり、民間による輸入を含む米輸入量に対するKRの占める割合も、10パーセント未満であった。したがって、日本は需給ギャップの縮小を通じた食糧不足の緩和に貢献したが、その貢献度合いは限定的であったといえる。

表4-9 KR支援実績および需給ギャップに占める割合

ネパール年度	穀物生産の需給ギャップ	案件年度	KR供与数量(トン)	需給ギャップに対するKR供与数量の割合
2004/05	162,843	2003	9,700	-
2005/06	▲21,553	2004	8,282	38.4%
2006/07	▲179,910	2005	5,544	3.1%
2007/08	22,367	2006	5,279	-
2008/09	▲132,910	2007	7,139	5.4%
2009/10	▲329,972	2008	9,660	2.9%
2010/11	443,057	2009	11,184	-
2011/12	-	2010	18,134	-

出所: 需給ギャップは Ministry of Agriculture and Co-operatives. Statistical Information on Nepalese Agriculture 2010/2011 (2010/11年は暫定値)。KR供与数量は The Government of Nepal and Japan International Cooperation System (JICS). Basic Data and Information: THE Consultative Committee Japan's Food Aid (KR) Fiscal Year 2009. 2010年度のみ平成23年度外務省ODA評価「食糧援助(KR)の評価」に基づき作成。

表4-10 輸入米に占めるKRの割合

ネパール年度	輸入数量(トン)	案件年度	KR供与数量(トン)	輸入量に対するKRの割合
2008/09	104,151	2007	7,139	6.8%
2009/10	102,847	2008	9,660	9.3%
2010/11	133,490	2009	11,184	8.9%

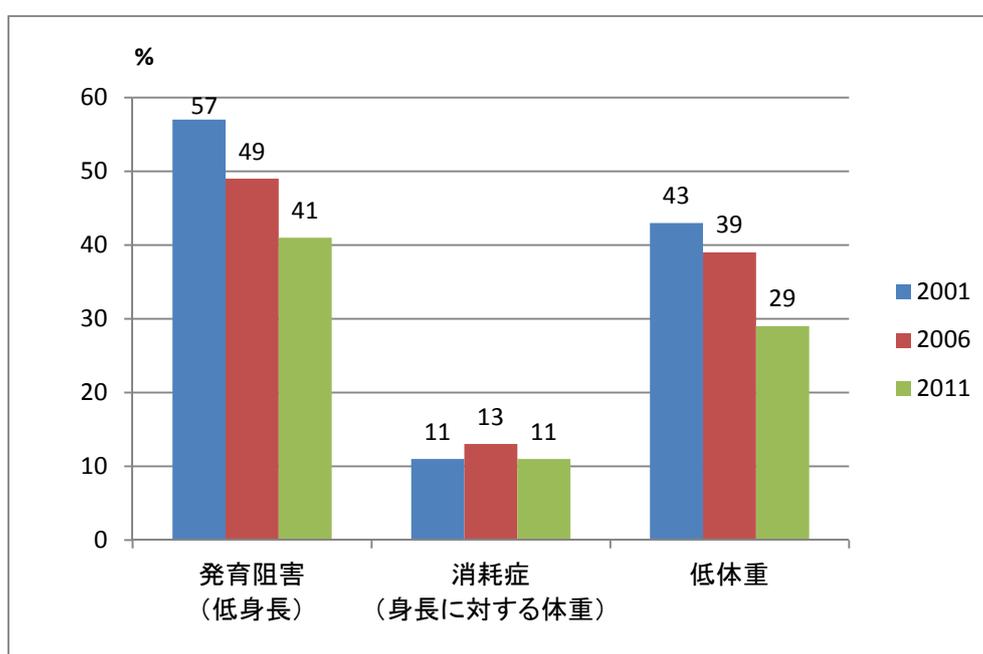
出所: ネパール政府提供情報(原注 Trade and Export Promotion Centre)に基づき作成。

MDGsの目標1のターゲットの1つである「1990年から2015年の間に飢餓に苦しむ人口の割合を半減」の達成度も、食料援助の成果を測る指標として有効である。NPCおよびUNDPは、MDGsの飢餓関連指標は改善傾向にあるものの現在のペースでは目標達成は難しいとし、その理由として農業生産の増加率が人口増加率と大差ないこと、世界的な食料価格および燃料価格の高騰などを挙げている(表4-11)。図4-5に、最新の栄養状態の改善状況を示した。MDGs報告書によると、5歳未満児のみならず、ネパールでは栄養状態の男女差も深刻であり、15歳から49歳の女性の24%が栄養不足である。

表4-11 MDGsにおける飢餓関連指標

	1990	2006	2010	2015 MDGs 目標値
低体重の5歳未満児の割合(%)	57.0	38.6	36.4	29.0
カロリー消費が必要最低限のレベル未満の人口の割合(%)	49.0	-	36.1	25.0
発育障害(低身長)の5歳未満児の割合(%)	60.0	49.0	46.8	30.0

出所: National Planning Commission and UNDP. Millenium Development Goals: Needs Assessment for Nepal 2010 および Government of Nepal and United Nations Country Team of Nepal. Nepal Millenium Development Goals Progress Report 2010 に基づき作成。



出所: Nepal Demographic and Health Survey 2011

図4-5 5歳未満児栄養状態の推移

ネパール政府は、KRの受益者(購入者)を個人レベルで特定するのは困難であるものの、地方部の個人所得には大きな格差はなく、都市部の富裕層はKRによる米は買わないことから、貧困層が受益していると認識している。しかし、NFCは、KRを含む補助金付の米を各郡都において販売しており、交通アクセスや購入資金のある人々、つまり地方で勤務する公務員や軍人などが主な受益者となっていると考えるのが現実的である³⁰。NFCが供給する米しか市場に出回らない地域、時期があることからニーズの存在は明らかであり、これ自体は問題ではない。しかし、KRの目的が貧困層の救済であるとするれば、NFCの事業で手の届く範囲の

³⁰ 一方WFPは、郡都の先、舗装道路のない地域まで、ラバ、ポーター、トラクターを使い食料を運搬している。

人のみを対象とする現在の制度は妥当とは言えない。両国政府もこの点は認識しており、本
 当に貧困に窮する人を識別するための登録システムの強化などを検討している。

WFP ネパール事務所によると、NFC が供給している穀物(米)はここ数年では年間約
 10,000～18,000トン程度であり、KRが占める割合は非常に高い。日本が40年間支援を続け
 てきたことで、すでにKRがNFCというネパール政府のシステムに組み込まれていることがう
 かがえる。

表 4-12 NFC の取扱い総量に占める KR の割合

ネパール年度	NFC 取扱総量(トン)	KR(トン)	KR 米の割合
2006/07	38,000	5,544	14.6%
2007/08	20,000	5,279	26.4%
2008/09	不明	7,139	-
2009/10	9,750	9,660	99.1%
2010/11	不明	11,184	-

出所:KRの量は Trade and Export Promotion Centre (MOCS) 2010 年度のみ平成 23 年度外務省 ODA 評価
 「食糧援助(KR)の評価」。NFC 取扱総量は、2009 年が WFP Nepal Country Strategy 3Year Plan 2010-2013、
 2006 年および 2007 年が Special Report of FAO/WFP Food Security Assessment Mission to Nepal, 2007 に基
 づき作成。

以上から、KR はネパールの食料需給ギャップ解消に小さいながらも継続的に一定の役割
 を果たしてきたといえるが、持続性の観点からは課題があり、またその目的や対象とする層に
 ついて確認・再検討が必要な時期にあるといえる。

KR は、国別援助方針の目標および開発課題への対応方針には明記されておらず、「農業・
 農村開発プログラム」の概要に、「紛争被害者・被害地域への支援を含む食糧の安定生産・安
 定供給を通じた生計向上(中略)を図る」と記載されているにとどまっている。世界的に見ると、
 食糧支援へのアプローチが緊急援助への集中、および食料増産や農村開発事業との連携、フ
 ード・フォー・ワーク型の配布方法へとシフトしてきている。また、ネパール政府は、2008/09 年
 度から食糧安全保障プログラムを実施しており、2010/11 年度には、かんがい整備、植林、飲
 料水、コンポスト、農村道路といった事業を実施している。また今後は、食料補助政策に加え、
 農業省への予算配分を増額し食糧増産を目指すと共に、NFC を実施機関として、Food
 Exchange Program を実施予定である。

こうした状況を踏まえて、支援開始から 40 年が経過していることから、日本も、昨年度に
 実施された「食糧援助(KR)の評価」の結果も参照しつつ、スキームとしての方針、そしてネパ
 ールにおける効率的・効果的な支援方法について検討をするべきである。その際は、上記評
 価でも示されているとおり、他国ですで行っているように WFP を通じた支援や、より持続的
 な解決につながる農業分野の支援や、ネパール政府の当該分野における能力強化なども有
 効と考えられる(BOX 4-1 参照)。

BOX 4-1 「食糧援助(KR)の評価」

外務省は、昨年度の ODA 評価(第三者評価)において、KR スキームの政策全般をレビューし、今後のスキームの改定、効果的・効率的な実施の参考とするための教訓を得て提言を行うこと、さらに評価結果を広く公表することを通じて説明責任を果たすことを目的として、KR スキームの評価を行った。評価の提言は下表のとおりであった。

提言		主たる根拠
1.	KR のスキーム文書を策定・公表し、目的および目的と手段との関係を明確にする	KR のスキームの目的、実施方針・枠組みなどを示す文書がない。関係者の中で KR に様々な役割が期待されており、スキーム目標が十分に追求されていない例がある。
2.	「極度の飢餓の撲滅」を一層重視し、裨益対象を絞った援助を行う	食料援助は ODA 政策で短期的危機回避手段として位置付けられている。より窮迫した国・人々に支援を集中する必要がある。
3.	開発途上国の食料援助依存の低減と食料安全保障の確立への貢献を念頭に、日本の農業協力や他ドナー・NGO との連携を強化する	開発途上国の食料援助依存低減と食料安全保障の確立を支援する日本の他の ODA スキームや他ドナー・NGO との連携が不十分。連携によって、スキーム目標の達成(結果の有効性の拡大)が期待される。
4.	定期的なモニタリング・評価を実施し、その結果を広報する	モニタリングは見返り資金積み立て状況の把握にとどまっており、より踏み込んだモニタリングや成果の評価が実施されていない。

このうち 2. の提言の具体的な方法として、1)WFP など国際機関と連携して実施する KR の拡充、2)フード・フォー・ワークやフード・フォー・トレーニングの導入、3)都市部の貧困層を対象とする食料支援、4)相手国の事情に応じた見返り資金制度の廃止の検討が、3. の具体例として、1)農業政策・セクタープログラム支援との連携、2)農業技術協力プロジェクトとの連携、3)無償資金協力による農業インフラ整備プロジェクトとの連携が挙げられている。

なお、同報告書では、主要ドナーによる食料支援の動向についても詳細に比較分析を行っている。

貧困農民支援³¹

APP は肥料使用量を 1995 年のヘクタール当たり 31kg から 2017 年までに 131kg にすることを目標としている。このデータに関する調査は近年行われていないが、2000/01 年に実施された調査では農家当たりの肥料使用量はヘクタール当たり 58kg と推定されており、2002 年の別の調査では 56kg と推定されている。ネパールでは化学肥料の生産はほとんど行われておらず輸入に頼っている。政府は、1970 年代から肥料に対する補助金政策を続けてきたが、需要の増加に対する財政負担に耐えられず、1997 年、農業投入公社(AICL、当時は AIC)が独占的に行ってきた肥料の輸入・販売をやめ、民間業者の参入、補助金の撤廃、価格統制の廃止を行った。2002 年には国家肥料政策も策定されたが、国際市場価格の変動とインド産の安価な肥料の非正規輸入のため、AICL および正規民間業者による輸入・販売は伸び悩んだ。この結果、2009 年に政府は再び補助金政策を導入した³²。政府は肥料補助金の予算を増額し

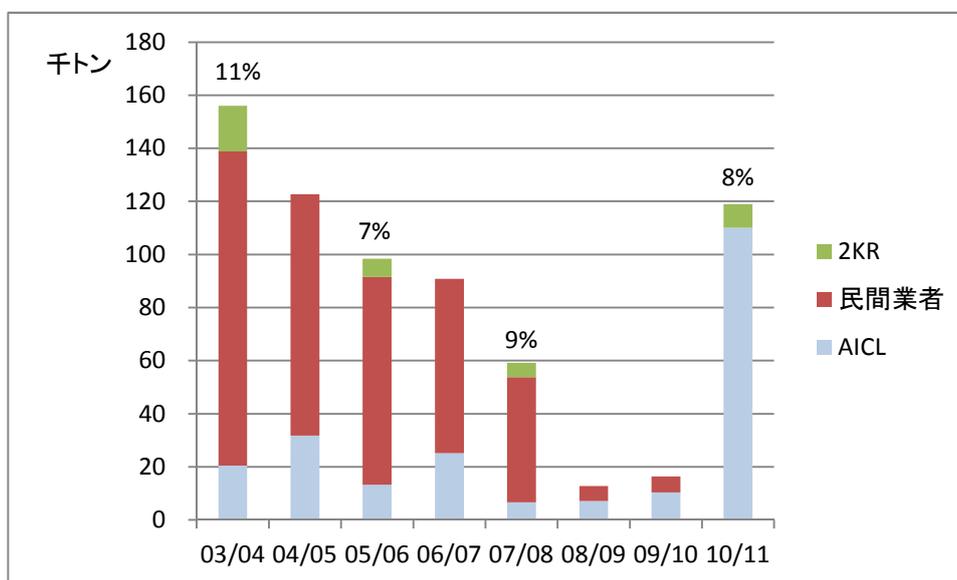
³¹ 2KR は 2004 年度までは「食糧増産援助」という名称であった。

³² Ram Krishna Shrestha. "Fertilizer Policy Development in Nepal" *The Journal of Agriculture and Environment*.

供給量を増やしており、今後もこれを続ける方針である。政府によると、この政策により、消費量、ヘクタール当たり投入量は増えている。また、堆肥製作用の機材導入費に対する補助金、有機肥料使用の推進などの対策を取っている。

国別援助方針には「食料生産性向上」、「食糧の安定生産・安定供給を通じた生活向上」などが明記されており、日本は2KRを通じ肥料をネパールに支援してきた。仕組みはKRと類似しており、調達された肥料をAICLが販売している。対象地域は、農業省が地域の実情を踏まえ、全国の75郡中、アクセスの厳しい丘陵地帯の26郡を選定し、JICA、日本大使館などが参加する委員会において承認を得ている。対象郡では農業事務所に登録している協同組合を通じて販売を行う。販売価格はAICLが販売する肥料と同額であり、輸送費部分は政府補助金で賄われる。ネパール政府からは、2KRの占める割合は小さいが、見返り資金を通じた農業分野の開発事業も行うことができ、非常に使い勝手の良い支援であると評価されている。

AICL(2KRを含む)および正規輸入業者による肥料の供給量は、国全体の需要の10～20%を満たしているに過ぎない(表4-13)。正確な需要予測は困難であるが、2002年の調査によると、肥料需要は年率18.2%で伸びるとされている。また、全体の供給量に占める2KRの割合は、肥料の種類別では年によって5割程度となることもあるが、肥料全体の量では10%程度にとどまっており、需要の数%を満たしているに過ぎない(図4-6)。2002年の調査によると、肥料需要の3分の2は非正規輸入によって賄われている。インドによる潤沢な補助金のついた肥料が特にタライ地域に出回っており、非正規輸入肥料は質が悪く問題になっているが、インドとはオープンボーダーであり、農業省でも正確な量を把握できていない。



出所: Ministry of Agriculture and Co-operatives. Statistical Information on Nepalese Agriculture 2010/2011 をもとに作成。

図4-6 肥料正規品の販売全体量に占める2KRの割合

表4-13 肥料供給量に占める2KRの割合

年度	肥料名	肥料供給量(トン)				2KRの割合	必要量	需給率
		AICL	民間	2KR	合計			
2003/04	DAP	11,377	29,399	9,500	50,276	19%	-	-
	MOP	1,688	1,100	-	2,788	-	-	-
	尿素	7,428	96,146	7,715	111,289	7%	-	-
2004/05	DAP	19,436	30,726	-	50,162	-	-	-
	MOP	2,332	135	-	2,467	-	-	-
	尿素	10,043	17,161	-	27,204	-	-	-
2005/06	DAP	10,857	25,585	-	36,442	-	-	-
	MOP	478	-	-	478	-	-	-
	尿素	1,960	35,385	6,900	44,245	16%	-	-
2006/07	DAP	7,437	3,914	-	11,351	-	-	-
	MOP	-	-	-	0	-	-	-
	尿素	14,985	8,467	-	23,452	-	-	-
2007/08	DAP	1,990	719	-	2,709	-	-	-
	MOP	-	-	-	0	-	-	-
	尿素	2,500	2,256	5,440	10,196	53%	-	-
2008/09	DAP	-	5	-	5	-	-	-
	MOP	-	-	-	0	-	-	-
	尿素	5,935	4,999	-	10,934	-	-	-
2009/10	DAP	25,210	-	-	25,210	-	221,515	11.38%
	MOP	2,359	-	-	2,359	-	21,511	10.96%
	尿素	50,237	6,037	-	56,274	-	340,505	14.75%
2010/11	DAP	22,022	-	7,507	29,529	25%	256,957	11.49%
	MOP	2,821	-	1,447	4,268	34%	24,953	17.10%
	尿素	85,166	-	-	85,166	-	394,986	21.56%

出所: 2009/10, 2010/11 年度のデータおよび 2KR のデータは供給量。The Government of Nepal Japan International Cooperation System. The Committee concerning the Japanese Grant Assistance for the Food Security Project for Underprivileged Farmers (2KR) in Fiscal Year 2009。2008/09 年度以前の AICL のデータは販売量。Ministry of Agriculture and Co-operatives. Statistical Information on Nepalese Agriculture 2010/2011。2008/09 年度以前の民間のデータは販売量。Ram Krishna Shrestha. "Fertilizer Policy Development in Nepal" *The Journal of Agriculture and Environment*. Vol. 11, Jun. 2010 をもとに作成。

肥料支援の成果である生産性向上を測る指標として、図 4-2 の穀物の単位当たり収量の推移を見るとゆるやかに増加しているが、2KR を含む正規輸入肥料の供給量の推移とは一致していない。非正規輸入品を含む肥料使用の全体像がわからないため、生産性向上に対する影響を判断することはできなかった。

2KR も KR 同様、支援開始から 30 年以上にわたり継続的に支援してきており、ネパール政

府のシステムに組み込まれている面がある。KR 同様、「貧困農民支援」と「農業生産性向上」という2つの目的と手段の関係整理、支援の持続可能性などの観点から、最適な支援方法のあり方について検討することが望ましい。

技術協力

国別援助方針は「農産物の高付加価値化・多様化及び農産物加工などを通じた農業収入機会の向上」を掲げており、日本は本調査対象期間中、農業の多角化、商業化に焦点を当てた技術協力を多く展開してきた。これは、長年の支援によってかんきつ類のジュナールやニジマス現地を定着させてきた園芸作物や淡水魚養殖支援の系譜に連なるものといえる。

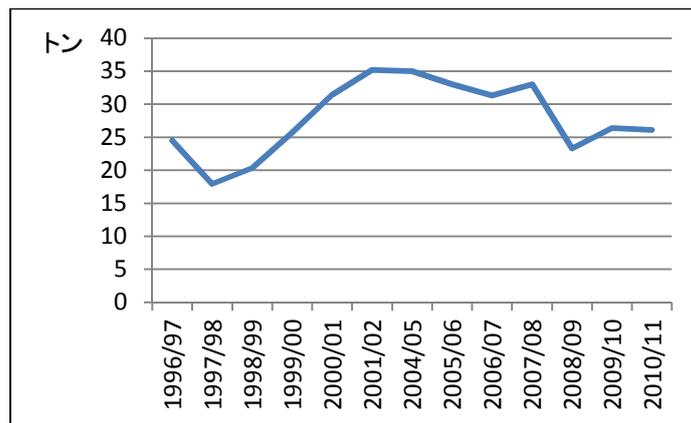
一村一品運動の支援は、ネパール側のイニシアティブを支援する形で実施されており、農業商業化の現状と今後の可能性に関する調査・分析の実施や、ネパールにおける同運動の概念・方向性・戦略づくりなどを行っており、政府も同運動の成果を高く評価している。

「シンズリ道路沿線高価値農業普及促進マスタープラン策定プロジェクト」は、日本の支援によって建設中のシンズリ道路沿線地域において、商業的に潜在性が見込まれる高価値農産品と、適切な事業対象地域、農民組織強化を通じた生産強化とマーケティング強化のための技術的支援体制を特定し、同地域の農業商業化に向けた包括的な活動計画（マスタープラン）を策定するものである。実施中の案件であり、本調査時点ではマスタープラン策定のためのパイロット事業が開始したばかりであったため、その有効性を現時点で判断することはできない。なお、シンズリ道路はまだ全線開通していないものの、すでに沿線地域の農民が、野菜や果物などの農作物をカトマンズ首都圏などの市場へ輸送し、販売することが可能となっており、牛乳の集配も効果的に行われるようになるなどの成果が表れている。

「養蚕振興・普及プロジェクト」は、2000年ごろからミニプロジェクトの形で支援を開始し、10年以上継続して、村落レベルにおける普及員・農家などへの優良繭生産技術の指導、組織化による品質向上のための実践的取組、政府、農家、民間企業の連携強化などを通じ優良繭・シルク生産モデルの実証を行ってきた。現地調査におけるヒアリングの結果、一部現場のニーズとのかい離がある支援内容が含まれていたものの、座繰り生糸の導入と製品開発、コミュニティレベルの蚕飼育センターの設立などについては、受益者やカウンターパートの評価が高かった。また、プロジェクトが雇用し、農家を個別訪問して技術サービスを提供したシルク・モビライザー5人のうち2人は現在も政府が雇用している。



案件は現地の状況に合わせて軌道修正も行いながら成功裏に終了した。しかし現地調査での関係者ヒアリングによると、支援当初養蚕業は需要増や政府による価格保証によって成長分野であったものの、その後のカトマンズ盆地の人口急増に伴う野菜の需要増によって、農家が野菜生産にシフトしてしまったり、蚕の病気が発生するなどの影響によって、現在確認できる成果は限定的となった。1郡のみの実施で全国的な影響は限定的であるものの、参考として繭生産量の推移(全国値)を図4-7に示す。病気発生の影響もあり、生産量は伸びていない。



出所: Ministry of Agriculture and Co-operatives. Statistical Information on Nepalese Agriculture 2010/2011 をもとに作成。

図4-7 繭生産量の推移

「農業研修普及改善計画」は、対象5郡において、農業研修および普及を通じて農業サービス提供システムを改善することを目的に、郡農業事務所の職員および普及員／普及員補に対する研修の実施、普及員の技術向上の場としての研修・展示圃場活動の実施、普及モデル農家の育成、農業開発委員会の組織化と指導、そしてこれら活動の計画・評価段階における関係者間の連携強化などを行った。現地調査でのヒアリングによると、プロジェクトが導入した研修・展示圃場は、農業省において内部化され対象郡以外にも4郡で実施され、また農業開発委員会は現在も機能しているとのことであった。

2. 教育・保健サービスの向上

(1) 日本の実績

1) 教育分野

日本は、ネパール政府の教育セクター・プログラム（SSRP 2009-2015）に沿って援助を展開している。SSRPは万人のための教育、および2015年までのMDGsの目標2（普遍的初等教育の達成）に向け、EFA国家行動計画2001-15や新三カ年計画などをふまえて、2007/08、2008/09年の実績値を基礎として、2015/16年までの目標値を示している。SSRP終了時点で初等教育純就学率100%を目標に、アクセス改善のため、新規19,500教室建設、および13,000教室の改修、教育行政の地方分権化、および住民参加の学校運営の推進などを目指すこととなっている。教育省の優先分野は教育段階では基礎教育（1～8学年）である。教育への公共投資はこれまでも基礎教育を重視してきた。公財政支出の17%は教育に、そのうち86%は学校教育に、そのうち70%は基礎教育に向けられている。日本のこれまでの支援も基礎教育部門が主である。

日本はこれまで学校建設やJOCVによる支援を中心に援助を行ってきた。2006年から2011年までの日本の教育分野援助実績は、表4-14に示すように、2003年から継続されたプロジェクトを含めて27.74億円で、各種の無償資金協力は19.3億円（70%）、技術協力は8.44億円（30%）であった。



建設した学校の完了報告書



日本の援助による校舎

表 4-14 教育・保健サービスの向上における援助実績

年度	案件名	金額(百万円)		援助スキーム
		教育	保健	
2006	アムダ・メチ病院建設計画		9.23	草の根・人間の安全保障無償
2006	HIV/AIDS患者のための集中ケア・ホーム設立計画		9.22	草の根・人間の安全保障無償
2006	トリバン大学医学部看護学校(マハラジガンジ)増築計画	9.42		草の根・人間の安全保障無償
2006	ドゥリケル医科大学寄宿舎建設計画	20.28		草の根・人間の安全保障無償
2006	ネパール王国、カトマンズにおけるビムセンゴラ中学校校舎建設計画	11.35		NGO連携無償
2006	ネパール・カブレ郡における簡易保健所建設事業		8.53	NGO連携無償
2006	緊急無償(児童及び女性に対する緊急保健事業(UNICEF経由))		163.00	無償資金協力
2006	緊急無償(紛争後の女性等への移動式保健キャンプによる緊急リプロダクティブ・ヘルスケア事業(UNFPA経由))		44.00	無償資金協力
2003-2009	子供のためのコミュニティ主体型ノンフォーマル教育	525.00		技術協カプロジェクト
2007	ブッダ小・中学校寄宿舎建設計画	9.98		草の根・人間の安全保障無償
2007	ループナガル母子保健センター設立計画		9.86	草の根・人間の安全保障無償
2007	障害児教育訓練センター建設計画	9.67		草の根・人間の安全保障無償
2007	武力紛争の影響下にある子どものための教育事業	9.66		NGO連携無償
2007-2010	小学校運営改善支援プロジェクト	270.00		技術協カプロジェクト
2008	トリバン大学付属ボジョパールキャンパス教員養成のための女子寮建設計画	9.43		草の根・人間の安全保障無償
2008	ドブラ・コミュニティ保健センター建設計画		8.99	草の根・人間の安全保障無償
2008	ラティナート小・中・高等学校建設計画	7.30		草の根・人間の安全保障無償
2008	武力紛争の影響下にある子どものための教育事業(第2年次)	8.22		NGO連携無償
2008	第二次「万人のための教育」支援のための小学校建設計画	870.00		無償資金協力
2008-2012	学校保健・栄養改善プロジェクト		277.00	技術協カプロジェクト
2009	障がい児リハビリ訓練教育寄宿舎建設計画	7.58		草の根・人間の安全保障無償
2009	人身売買被害者の社会復帰支援のための療養・リハビリホーム建設計画		9.26	草の根・人間の安全保障無償
2009	武力紛争の影響下にある子どものための教育事業(第3年次)	9.09		NGO連携無償
2009-2012	住民参加型学校運営を中心とした教育の質改善事業	49.37		草の根技術協カプロジェクト
2010	ウダヤプール郡ジャナタ小・中・高等学校建設計画	9.26		草の根・人間の安全保障無償
2010	バクタプール市シッディ記念病院改善計画		5.89	草の根・人間の安全保障無償
2010	シッダールタ母子専門病院周産期医療向上事業		88.20	NGO連携無償
2010	ルパンデヒ郡16村における住民能力強化を通じた母子健康増進事業		18.57	NGO連携無償
2011	シンズリ郡クルコット簡易診療所建設計画		4.88	草の根・人間の安全保障無償
2011	ドティ郡インドラ小・中学校舎建設計画	8.42		草の根・人間の安全保障無償
2011	ボカラ市医療環境改善計画		9.83	草の根・人間の安全保障無償
2011	新生児・妊産婦健康改善のための病院建設・医療スタッフスキル向上トレーニング事業(1年次)		56.53	NGO連携無償
2011	ルパンデヒ郡4行政村における住民能力強化を通じた母子健康増進事業(1年次)		41.90	NGO連携無償
2011	基礎教育改革プログラム支援のための学校改善計画	930.00		無償資金協力

注:2006~2012 年度に開始, 終了, 継続中, もしくは交換公文(E/N)が締結された案件。金額は, 技術協カプロジェクトおよび開発調査については, JICA 資料, 終了時評価報告書, 事前評価報告書などを参照し, 想定金額も含む。

出所:外務省『ODA 国別データブック』, JICA『国際協力機構年報』, 事前調査報告書, JICA データなどから評価チーム作成。

2) 保健分野

保健分野ではMDGsの目標4, 5, 6(乳児死亡率低下および妊産婦の健康の改善, HIV/AIDS等疾病の蔓延防止)の達成へ向けて, 保健セクター・プログラムであるNHSP-I(2004-2010), 同II(2010-2015)が実施され, ドナー協調が進んでいる。

日本は2000年代前半までは, 「地域の結核および肺の健康プロジェクト」などの技術協カや「予防接種拡大支援計画」などの無償資金協カなど, 保健分野で大きなプロジェクト



を実施してきたが、2004年度以降は毎年0.1億円以下の草の根・人間の安全保障無償が中心となり、プール・ファンド援助を行わないJICAの援助は縮小傾向にある。2006年度以降総額で7.65億円の援助額となった。各種無償資金協力は4.88億円(64%)、技術協力は2.77億円(36%)の内訳であった(表4-14)。

(2) 成果と日本の貢献

1) 教育分野

対ネパール国別援助方針の事業展開計画では、教育分野に関しては、「新教育政策2011-2015を念頭に置いた取組を行う。ミレニアム開発目標(MDGs)達成に向け、教育分野については、まず我が国の支援実績が豊富な基礎教育への支援に重点的に取り組む。このため、就学率、中途退学率の改善に向け、教育行政の地方分権化と地域のニーズに合致した学校運営を進めるため、住民参加による学校運営改善モデルの定着・普及に取り組むとともに、民族・カースト・ジェンダーなど、各種要因から教育へのアクセスが限られている層を対象に、学校建設などのインフラ整備と学校運営の改善を組み合わせた支援を進め、教育機会の拡充を支援する。セクターワイド・アプローチ化が進む中で、学校運営改善を中心とする日本の協力成果の拡大、主流化を図るため、用途を限定したプール・ファンドの運用実態を確認しつつ、プール・ファンドへの貢献・拠出の可能性について検討していく。」とされている。

表4-15はSSRPの主な指標の推移を示している。2011/12年は比較のため、目標値と達成値を示している。学校建設や学校運営改善プロジェクトのアウトカムは教育の量的拡大、質的向上として現れる。退学・留年などの問題はあるものの、2011/12年で95%の子どもが初等教育にアクセスしている。幼児教育の普及や第1学年での教育にいくらか問題があるようだが、各種の就学率は改善傾向を示しており、値によっては目標値を大きく超えている。幼児教育の普及は1学年での退学、留年の減少に大きく貢献すると期待される。

NLSSによれば、2003/04年では家から30分以内に学校がある割合は91.4%であったが、2010/11では初等学校については94.7%となっており、ほとんどのこどもは30分以内に初等学校に通えるようになっている。もちろん、地域によって差があり、東部山岳地帯農村部では86.2%になるなど、人口密度の低い地域ではいまだに学校に通うのに長時間を要する。

表 4-15 SSRP の主な指標の推移

指標	達成値					目標値				
	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
第1学年										
新入生に占める幼児教育経験者(%)	33.1	36.2	49.9	52.1	54.3	51	57	64	71	80
粗新入率(%)	141.0	147.7	144.0	142.4	140.7	137	133	130	127	123
純新入率(%)	78.0	81.0	86.4	89.0	90.7	88	91	94	97	100
粗就学率										
幼児教育(3-4才)(%)	60.2	63.4	66.2	70.0	72.9	77	82	87	93	99
基礎教育(1-8年)(%)	116.0	123.0	123.0	124.0	123.7	130	132	132	131	131
中等教育(9-12年)(%)	36.0	40.0	44.7	46.2	49.4	52	58	66	75	83
純就学率										
初等教育(1-5)(%)	89.1	91.9	93.7	94.5	95.1	97	98	99	99	100
基礎教育(1-8年)(%)	71.0	73.0	83.2	86.0	86.6	80	82	85	87	90
中等教育(9-12年)(%)	20.0	21.0	23.9	27.1	30.6	24	26	27	29	31
適切な教育・訓練を受けた教員割合										
基礎教育(1-8年)(%)	62.0	66.0	75.0	79.0	91.1	79	83	88	94	100
中等教育(9-12年)(%)	74.0	77.0	85.0	88.0	90.1	86	89	93	96	100
児童・生徒数／教員数										
基礎教育(1-8年)(%)	44	43	44	46	44	39	38	37	36	34
中等教育(9-12年)(%)	42	39	34	35	36	32	30	28	26	25
留年率										
第1学年	29.5	28.3	26.5	22.6	21.3	5	3	2	1	1
第8学年	13.0	11.0	7.0	6.6	6.0	6	5	4	3	2
残存率										
第5学年	54.0	58.0	77.9	80.6	82.8	70	74	79	84	90*
第8学年	37.0	41.0	62.0	66.0	67.5	54	60	66	73	80
効率化係数										
基礎教育(1-8年)(%)	0.46	0.49	0.61	0.65	0.67	0.59	0.62	0.66	0.71	0.75

出所:達成値はEconomic Survey 2011/12,目標値はSSRPによる。

* NPA, EFAより

質の問題は代替指標、例えば、残存率、効率化係数、教育・訓練を受けた教員の割合、教員一人当たり児童・生徒数などで表わされるが、これらもおおむね良い値を示している。

OECD 統計によれば、2006年から2011年までに教育分野においてすべてのドナーが執行した実質支出額に占める日本の貢献は8.29%である。2009年にはこの6年間で最大の16.52百万ドルの執行があったが、全体の金額が171.83百万ドルと大きかったため、9.61%にとどまっているが、2006年には13.68百万ドルの執行であったのに全体が61.45百万ドルであったため、日本の貢献は22.27%と計算される。したがって、日本の援助は上記のような教育の量的拡大、質的向上に寄与したと考えられる。

ただ、地域、ジェンダー、カーストによる教育機会の差は改善の方向にあるが依然残っており、大きな課題である。2011年に実施された国勢調査結果によれば、人口は引き続き増加しているものの、増加率は減少している。特に幼年人口の減少が目立っている。5才区分では10～14才人口が最も多いが、5～9才人口はその92.2%、0～4才人口は73.9%となっている。したがって、初等教育の就学率の向上から幼児教育の充実、高学年の就学率向上、教育全体の質の向上へと教育政策の重点が移っていくと考えられる。

教育分野の課題はアクセス（住民の近所に適切な学校施設）、質（教員の質、学力）、マネジメント（行財政と学校運営）の問題が複合的に関連している。日本は2008年度、2011年度の無償資金協力では、1,400近くの教室建設、トイレ整備、水供給施設整備等に貢献した。教育の質改善や学校運営改善のプロジェクトとして、「子どものためのコミュニティ主体型ノンフォーマル教育プロジェクト（CASP）」では、未就学児童、低学年での中途退学児童のためにフレキシブルな代替教育機会を提供するための技術協力を行った。2007年度からは、「小学校運営改善支援計画（SISM）」、「住民参加型学校運営を中心とした学校の質改善事業」などの技術協力を通して、学校運営改善のための援助を展開した。

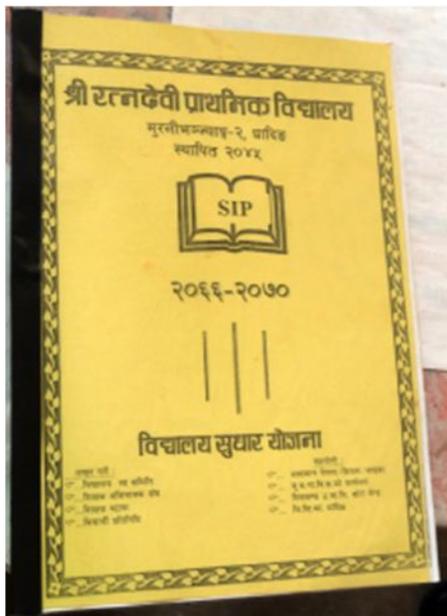
教育省では、ヒアリング結果に示すように、日本の技術協力を高く評価しており、CASPは正規の学校教育を補完する役割を果たした、「学校保健・栄養改善プロジェクト（SHNP）」はコミュニティを巻き込んで、分野横断的なプロジェクトとして機能したと認識している。中でもSISMは草の根レベルで特に学校開発計画、地域教育計画を作る能力開発プログラムを実施し、関係者のオーナーシップを高め、教授学習過程が効果的になったと評価されている。

プール・ファンドによる教育セクター・プログラム（SSRP）への支援が進む中、SISMではSSRPの予算で各郡で実施されるSMC能力強化活動について、対象郡における同活動に対してSSRP予算へのマッチング・ファンド提供と技術支援を通してSSRP実施の効率性と効果拡大に貢献した。日本は今後も学校運営改善への援助を継続する方針であり、SISMはそのフェーズ2を2013年より開始する予定である。教育省は、こうした技術協力による援助を評価しつつ、技術協力と効果的に組み合わせた学校建設の無償資金協力による継続援助への要望も強い。

BOX4-2 SISM による学校運営改善モデル

本評価の現地調査および終了時評価調査報告書に基づき、SISM について詳しく確認してみよう。学校運営改善に関するプロジェクトを開始した背景として、ネパールでは教育へのアクセスや質の改善を目指すには、学校における校長や教員の能力および勤務態度の改善、保護者やコミュニティによる教育への理解向上と学校運営参加推進、地方教育事務所の視学官等のモニタリング・技術指導強化などが不可欠と考えられた。政府は、地方分権化を進めるとともに、各学校から提出させる学校改善計画（SIP）に基づいて学校改善を目指す仕組みをすでに作っていた。生徒数に応じた補助金（per child head fund）は、この SIP の作成が行われて初めて配分されることになっているが、計画に応じた金額という訳ではなく、あくまで頭数に応じた金額が配分されるだけであり、形骸化していた。また、学校運営委員会（SMC）も空疎化している状態であった。SISM はこうした事態の打開を目指して実施された。

SISM は、ダディンとラスワの 2 郡の 5 つの VDC を対象に実施された。SIP や School Self Assessment (SSA) 等、政府に提出すべき様々なレポートを整理したほか、学校の掃除など、予算がなくてもできる活動、コミュニティの学校モニタリング、出席簿の整備など、予算が少なくてもできる活動、予算が必要な活動の 3 種類に分けて SIP を計画することを、計 70~80 校で実施した。さらに対象以外の VDC に対しても、それらを管轄するリソースセンターを活用し、全 VDC に SIP 研修を行った。この結果、約 600 校すべてが SIP を作成した。



SIP

शिक्षण सुधार योजना (TIP)

विद्यालयको नाम: स्वदातन्त्र लोहरी विद्यालयको नाम: श्री रत्नदेवी प्राथमिक विद्यालय

क्र.सं.	सूचक	मूल्यांकन विधि	लक्ष्य प्राप्त गर्न सम्पादन गरिने सूचक
१	विद्यालयको औसत उपलब्धि / प्रत्याहक उपलब्धि गर्दाको मुख्य तथ्य विवरण		
२	कक्षा: ४ विषय: गणित + सं. क.	५६	६०
३	कक्षा: ५ विषय: नेपाली	५०	५५
४	कक्षा: ५ विषय: अंग्रेजी	५४	५८
५	सदस्यवादकर्ता अध्यापन प्रदर्शन रोजगारी प्रदान गर्न सकिने विवरण (सदस्यको दायरा १, २, ३, ४ मा समावेश गर्ने)	१	२
६	प्रतिदिन प्रिजिन्स र विद्यार्थीको सहित शिक्षण गर्ने पाठ सङ्कलन	१	२
७	सदस्यवादकर्ता अध्यापन प्रदर्शनको प्रोत्साहन दिने विद्यालयको ३-५ वटा प्रमुख कार्यकारीको सहित (सदस्यको दायरा १, २, ३, ४ मा समावेश गर्ने)	२	३
८	विद्यार्थीको प्रदर्शनको प्रोत्साहन दिने विद्यालयको ३-५ वटा प्रमुख कार्यकारीको सहित (सदस्यको दायरा १, २, ३, ४ मा समावेश गर्ने)	४	६

教员ごと達成目標

本調査で視察したダディン郡の対象校では、SIP（五カ年計画）には、現在から目標年次にわたる数値目標などが書かれており、たとえば就学率、退学率、出席率、開校日数、教員の出勤日数、成績、課外活動、教員研修、教科書配布、父母への報告回数、女性教員比率、などが記載されていた。また、所管内の家庭を訪問し、0歳以上の子どもが何人いるか確認調査を行ったとのことであった。壁には教員ごとに、たとえば、科目成績平均を50から55にする、など科目ごとの達成目標

が書かれていた。同校では、親が教育の重要性を理解しこどもの出席率が良くなった、教師の出勤状況が良くなった、学校建設に際して親の参加が得られるようになったといった成果が認識されている。また郡教育事務所は、SISMを通じハードとソフトの活動の組み合わせによって成果が最大化されること、具体的には子どもの出席率が平均79%に、成人識字率が59.7%に上昇したと述べており、遠隔地にあってもまだ計画を作っていない村に特に裨益したと認識していた。

SISMの成功の要因としては、活動を通じて既にある仕組みを機能させたこと、予算がなくてもできる活動があることを説いて回ったことが挙げられる。また、NGOをモビライザー、ファシリテーターとして活用し、地域の人材を育てたことも成功要因といえる。



学区内の家庭の配置

活動名	単位数	実施数	達成率	備考
1. 基礎知識習得	1000	950	95%	
2. 基礎知識習得	1000	950	95%	
3. 基礎知識習得	1000	950	95%	
4. 基礎知識習得	1000	950	95%	
5. 基礎知識習得	1000	950	95%	
6. 基礎知識習得	1000	950	95%	
7. 基礎知識習得	1000	950	95%	
8. 基礎知識習得	1000	950	95%	
9. 基礎知識習得	1000	950	95%	
10. 基礎知識習得	1000	950	95%	

SIPの目標達成計画

2) 保健分野

対ネパール国別援助方針の事業展開計画では、保健分野については、「疾病の根源である栄養不良の改善を目指し、基礎教育との連携を重視し学校保健分野で取組を進めていくとともに、ボランティア事業、NGO連携事業などを通じた草の根レベルでの活動を中心に行う。また、新国際保健政策で提唱した母子保健支援モデルEMBRACEの具現化を通じ、保健関連MDGsの達成に貢献していく。」とされている。

2008年度からは、保健省・教育省と共同で「学校保健・栄養改善プロジェクト(SHNP)」を実施したが、事務所は教育省に置かれた。児童の保健・衛生に対する態度や習慣の改善を図るため、ネパール独自の子どもの体格基準を作ったり、身体測定キットを配るなどの支援を行った。JOCVやSVなどのボランティアベースでは、病院スタッフの能力向上の面で日本の看護師などの活躍がめざましいが、あくまで点でしかなく、総合的な援助にはなっていない。

比較的案件数の多い簡易保健施設の建設では、地域住民に対し第一次医療サービスを提供している。地域住民に対し簡単な医療施設、乳幼児の予防接種、妊婦の産前検診、家族計画、通常分娩などの医療・保健サービス、を提供している。インフラ整備と同時に、簡

易保健施設サポート委員会の強化、地域のエンパワーメントを促すプロジェクトもある。



郡簡易保健施設に子どもの診察に来た母親達



子どもの予防接種

BOX 4-3 簡易保健施設への支援

本評価の現地調査では、3件の保健・医療施設を視察した。視察した施設はそれぞれに地域住民に裨益していた。また、日本の供与による建物や機材であることを明示する銘板やシールが適切に貼り付けられていた。

NGO 連携無償による簡易保健施設訪問では、当日が予防接種の日だったため、二組の親子が訪問し、3か月の赤ちゃんの体重測定と三種混合の予防接種(二回目)を行い、母子手帳のような用紙に記入、次回接種時期の指導が行われていた。

簡易保健施設には医師はいないが医療従事者が常駐しており、診察をして簡単な処置、下痢・発熱などの薬の処方を行っている。また病気の予防・健康教育プログラム(家族計画、歯磨き指導など)を積極的に実施していた。診察、処方は無料であり、スタッフの給料、薬は政府から供与されていた。VDC 予算の5%は医療施設に使うことになっているが、自動的に予算化されないのが実状とのものであった。

案件を受託した日本の NGO 担当者によると、モニタリングを兼ねて、看護実習として、日本の学生を年間3~7名連れてくることもあるとのことであった。NGO 連携無償のスキームは、柔軟性があり、ニーズにこたえられるようになってきたということであった。



NLSS 2010/11によれば、2010/11年に家から簡易保健施設・保健施設に30分以内で行ける家庭は全国平均で61.8%である。地域によって差があり、東部山岳農村部は27.8%とまだ手軽に保健サービスを受けることはできない。日本によるこれら保健施設の設定支援は、保健サービスの広がりにも貢献しているといえる。

また、NLSSによれば妊婦が政府の保健施設等で検診を受けた割合は2003/04年に49.1%であったのが2010/11年には65.8%となり、保健施設で出産する者も同時期に1.5%から5.7%に増えている。また2011年のネパール人口保健調査（NDHS）によれば、2006年から2011年にかけて、12～23カ月の乳児の予防接種率がBCGで93%から97%、三種混合ワクチンが89%から92%、ポリオは91%から93%、はしかは85%から88%、すべてのワクチン接種は83%から87%へと接種率が向上している。これらもあって、乳幼児死亡は1,000人当たり48人から46人、5才以下では61人から54人へと改善している。日本の各種の援助もこれらの改善に貢献したと考えられる。

ただし、OECD統計によれば、2006年から2011年までに保健分野においてすべてのドナーが執行した実質支出額に占める日本の貢献は2.87%にとどまっており、日本の金額的な貢献度は限定的といえる。この6年間では2007年の2.87百万ドルで5.87%が最高である。2002年には7.47百万ドルで37.87%であったことを考えると、個々の案件ではそれなりの効果が見られるものの、保健分野全体へのインパクトは減少している。

3. 「地方・農村部の貧困削減」に係る結果の有効性のまとめ

「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、評価対象期間中、日本はこの重点分野への投入の半数強(59%)を前者に、残りを後者に振り向けてきた。

このうち農業セクターへの支援が目指す「農業の生産性と農民の収入の向上」はいずれも改善の傾向にあり、農業セクターを支援するドナーの中でも一定の資金規模を保っている日

本は、これに一定の貢献を行ってきたと推測できる。ただし、その大半は KR による食料援助であることを考慮すると、この成果への貢献は限定的であるとも考えられる。

KR, 2KR 支援は、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ている。また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、持続性および貧困削減への効果などの点には課題がある。長期的な支援によって本来は単年度の支援が国営公社の事業という先方政府のシステムに組み込まれてしまっている点、そして対ネパール支援全体に占める割合が大きい一方で、特に KR は明示された成果と直接的に結びつかない支援となっている点に着目すると、今後の支援のあり方を検討する必要がある。

教育セクターにおいては、日本は「万人のための教育」を目指しており、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。技術協力においては、個別案件では成果をあげているものの、対象地域外への展開・普及には、プール・ファンドとの連携という大きな課題がある。

保健セクターにおいて日本は、「コミュニティの健康改善」を目指しており、評価対象期間中、多くの簡易保健施設を建設し、一定の貢献を行ってきた。しかしいずれの案件も草の根無償などの小型スキームであるため、セクター全体へのインパクトは小さい。

以上から、特に農業、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が、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。一般的にもネパール政府としても独立して取り扱っている3つの分野を「貧困削減」という枠によって1つの重点分野に位置付けている以上、よりその成果への貢献という観点から案件を形成していく必要があると考えられる。

4-2-2 重点分野2の達成度:平和の定着と民主国家への着実な移行

対ネパール援助政策の重点分野「平和の定着と民主国家への着実な移行」の下では、「民主的な国・社会の枠組み作り」、「行政分野の改善」の2つの開発課題が設定されており、2006～2012年度に合計約17.01億円の援助が実施された。これは同期間の対ネパール援助総額(333.24億円)の5%に当たる。以下では、これらの開発課題別に日本の援助と実績について検証を行う。

1. 民主的な国・社会の枠組み作り

(1) 日本の実績

2006年度以降の本開発課題への主要案件の援助実績を表4-16に示す。合計額では7.80億円で、重点分野「平和の定着と民主国家への着実な移行」(17.01億円)の約半分に当たる46%を占めている。本開発課題においては、個別の専門家派遣、研修などのスキームが特に

重要な役割を果たしていることから、上記の金額には含まれないものの、表中に主な実績を記載する。

表 4-16 民主的な国・社会の枠組み作りにおける援助実績

プロジェクト名	年度	援助スキーム	金額(億円)
緊急無償(元児童兵の社会復帰支援(UNICEF 経由))	2006	無償資金協力	3.30
コミュニティ内における調停能力強化プロジェクト	2009-2013	技術協力プロジェクト	2.53
平和構築・民主化促進のためのメディア能力強化プロジェクト	2010-2013	技術協力プロジェクト	1.97
法整備支援アドバイザー	2010-2013	個別専門家派遣	
青年研修:法制度整備コース	2009-2011	青年研修	
民法及び関連法セミナー	2009-2011	国別研修	
民法解説書準備	2012	国別研修	
刑事司法制度および刑事手続きにかかる比較研究	2010	国別研修	
ケースマネジメントセミナー	2012	国別研修	
制憲議会選挙支援	2006-2007	国別研修	0.07
選挙支援	2008-2010	研修	0.45
制憲議会支援(開発と成長セミナー)	2009-2011	国別研修	
復興とキャパシティビルディングプログラム	2006-2008	国別研修	0.33
実践的平和教育を通じた若者のエンパワーメント	2008-2010	草の根技術協力	0.28

注:2006~2012 年度に開始, 終了, 継続中, もしくは交換公文(E/N)が締結された案件。金額は, 技術協力プロジェクトおよび開発調査については, JICA 資料, 終了時評価報告書, 事前評価報告書, JICA 事業実績レビューなどを参照し, 想定金額も含む。出所: 外務省『ODA 国別データブック』, JICA『国際協力機構年報』, 事前調査報告書, JICA データなどから評価チーム作成。

民主化支援は, 和平合意がなされた 2006 年度以降に支援を開始した。当初は制憲議会選挙や復興ニーズへの対処案件が多く, 徐々に法制度整備や制憲議会による憲法策定といった国づくり支援, さらにコミュニティレベルの紛争処理のための「コミュニティ内における調停能力強化プロジェクト」, 「平和構築・民主化促進のためのメディア能力強化プロジェクト」などが実施されてきた。

選挙支援では, JICA 専門家を国連ネパール政治ミッション(UNMIN)の選挙支援部門に派遣したほか, ネパールの選挙管理委員会関係者を日本に招へいし, 愛知県の地方選挙の視察などを通じ, 日本の選挙の実態を伝えた。また上記に加え, 2006 年度のノンプロジェクト無償では 11 億円の全体金額のうち約 1 億 5,000 万円を利用し, 山岳国であるネパールにおいて, 運搬しやすいよう軽量で積み重ねることができるプラスチック製の投票箱 6 万個を供与した。

本評価においてほかの開発課題に分類されている案件も, 本開発課題と大いに関係がある

ものが含まれている。たとえば、表中の「緊急無償(元児童兵の社会復帰支援(UNICEF 経由))」と同時に、実際に紛争の被害を受けた人々に対する支援を行い、平和の到来を実感してもらうため、UNICEF や国連人口基金といった国連専門機関が、紛争の影響を強く受けた地域で実施する医療事業に対し資金協力を行った。日本の NGO である、(社)セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン(SCJ)に日本 NGO 連携無償資金協力を行い、紛争のために国内で避難生活をしている子どもたちに向けた教育支援事業を実施した(以上は本評価では「教育・保健サービスの向上」に分類)。また、選挙広報を行うに当たり、ネパールの山間部では唯一のメディアとなる国営 AM ラジオ局の老朽化した放送機材の更新を行った(本評価では「社会・経済インフラ整備」に分類)。

ODA 外の関連活動として、旧マオイスト兵営地内で管理されている武器および兵士の監視要員として日本の自衛隊員 6 名(のべ 24 名)を国際平和協力隊員として UNMIN に派遣し、他国の監視員と共に地方の兵営地での監視業務に従事した。

(2) 成果と日本の貢献

国別援助方針では、上記の一連の活動を通じた「民主化のプロセス促進」がうたわれているが、具体的な成果目標は示されていない。この分野の成果としては、1) 2008 年の制憲議会選挙が平和裏に実施されたこと、2) ネパールが武力紛争に逆戻りしなかったことの 2 点が挙げられる。まず、日本が他ドナーと共にこうした和平プロセスに対して継続的に支援を行ったこと自体、ネパール政府・国民に対するメッセージとなり、これらの実現に貢献したと考えられる。

さらに 1) については、2008 年の制憲議会選挙において活用された日本による投票箱の供与、および有権者教育や人材派遣といったソフト面の支援は、ネパール側から高い評価を受けており、日本による一定の貢献があったと考えられる。また投票箱の供与は各種報道でも取り上げられており、日本の援助のプレゼンスを高めることにも貢献した。



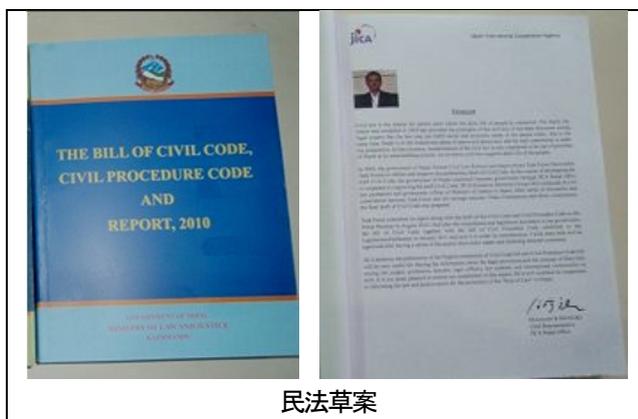
投票箱(JICS ウェブサイトより)

2) については、選挙の成功に加えて、混乱の中でも、4 年間制憲議会という場が維持され、武力紛争に逆戻りしなかったという点において、日本による制憲議会支援も、小さいながらも何らかの貢献があったといえる。関係者からのヒアリングによると、「開発と成長セミナー」は、経験の浅い政治家も含まれる制憲議会メンバー計 38 名が日本やベトナムでの研修に参加し、他国の事例から学ぶとともに、国を離れて異なる政党に属するメンバー同士が対話を重ね信頼を深める貴重な機会も得た。また、ネパールおよび日本において日本の有識者との対話を通じて提唱された、「多様性は尊重されるべきだが、経済発展については中央レベルでイニシアティブを発揮して全国的に実施する」という将来に向けた提言(A Nation of Nationalities, a Culture of Cultures and One Economy)が政治家など参加者の共感を集めた。

一方で、政党の権力闘争による度重なる政権交代、憲法制定や地方選挙の実施の遅延が

続き、本評価調査時点においても、2012 年 5 月に予定された憲法制定の失敗と議会の解散、その後の政局も先行き不透明な情勢が続いており、短期的な成果の発現は限定的である。

これに対して、長期的な成果が期待されるのが法制度整備支援である。中でも民法改正支援は、ヒンズー教の倫理規定的側面が強く、現代社会のニーズに対応していない 150 年前のムルキアイン法典の改正を支援したもので、ネパール側の評価が高い。日本での研修に 32 名が参加したことに加え、毎月ビデオ会議で日本のアドバイザーから草案作成において技術的な助言を行い、



民法草案

ネパール側が作成した民法改正草案は議会に提出された。法律の内容には日本的な条項も多く反映されているほか、関係者に配布された草案には、駐ネパール日本大使および JICA 所長など日本側関係者の挨拶文や JICA のロゴマークが印刷されており、日本による支援であることが明示されている。議会が解散したために法案成立の見通しは立っていないが、民法は、人々の日々の生活に直結した内容を扱う法律であり、施行されれば約 2,600 万人の人口すべてが裨益することになるため、長期的には大きな成果が見込めるといえる。このほかにも 2009 年以降 80 人近い関係者が法制度整備関連の日本での研修に参加してきた。

「コミュニティ内における調停能力強化プロジェクト」では、対象 2 郡においてそれぞれ 10VDC を対象に、コミュニティ調停人の研修、コミュニティ調停センターの設立を行ってきた。同プロジェクトによると、2012 年 9 月現在 557 人のコミュニティ調停人が研修を受け、20 か所のコミュニティ調停センターが VDC 事務所内に設立された。10VDC 中 7VDC からは、VDC 予算から同センターの活動資金を取り付けることにも成功している。この結果、合計 166 件の争議が解決された。調停人は、農民、商店主など地元の住民であり、各ワード(区)から選ばれる 3 名(各 VDC 合計 27 名)のうち最低 1 名は女性が選ばれることになっている。本調査による現地視察では、調停人のやる気、自信が顕著に向上していることが確認されており、住民のエンパワーメント効果があると考えられる。



VDC 事務所内に開設されたコミュニティ調停センターの開所式に集まった村人と調停人たち

同プロジェクトは、2002 年以降ネパールで様々なドナーによって実施されている同様のプロジェクトと比較すると、訓練を受けた調停人の数は全体の 4%、解決した争議の件数は 0.8%と貢献度合いは小さい(同プロジェクト調べ)。ただし、同プロジェクトでは、取り扱った争

議について、内容、当事者の属性(個人またはグループ、民族、性別、年齢層、職業、教育レベル)、対立する当事者の属性の組合せ(同一または異なる民族、性別、居住区、お互いの関係)、当事者に指名された調停人の属性(同一または異なる民族/カースト、性別、居住区)について詳細なデータを収集・分析している。こうした詳細な分析は他ドナーでもあまり例がない。2013年1月時点では、地方開発省によって調停法(Mediation Act)の策定が修了しており、議会の承認待ちの状況であるが、分析結果の共有など、この分野全体への貢献も期待される。

「平和構築・民主化促進のためのメディア能力強化プロジェクト」は、民主化の過程における正確・中立・公正なメディアのモデルを示すことをめざし、1)メディア政策・法の改正、2)国営放送局ラジオネパールを公共放送局に転換するための機能強化を行っている。議会が開いていないためメディア法の改正が進んでおらず、また中間レビューの実施前であるためプロジェクトの成果を判断することはできなかったが、現地調査でのヒアリングにより、研修実施やガイドライン作成といった活動が進ちよしていることを確認した。

2. 行政分野の改善

(1) 日本の実績

2006年度以降の本開発課題への主要案件の援助実績を表4-17に示す。合計額では9.21億円で、重点分野「平和の定着と民主国家への着実な移行」(17.01億円)の約54%を占めている。

表4-17 行政分野の改善における援助実績

プロジェクト名	年度	援助スキーム	金額(億円)
モニタリング評価システム強化プロジェクト	2006-2009	技術協カプロジェクト	2.13
モニタリング評価システム強化プロジェクト フェーズ2	2011-2015	技術協カプロジェクト	0.41
ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト	2008-2013	技術協カプロジェクト	3.52
地方行政強化を通じた流域管理向上プロジェクト	2009-2014	技術協カプロジェクト	2.63
草の根・人間の安全保障無償(行政2件)	2006-2011	草の根・人間の安全保障無償	0.29
日本 NGO 連携無償(行政3件)	2006-2011	日本 NGO 連携無償	0.23

注:2006~2012年度に開始、終了、継続中、もしくは交換公文(E/N)が締結された案件。金額は、技術協カプロジェクトおよび開発調査については、JICA資料、終了時評価報告書、事前評価報告書などを参照し、想定金額も含む。

出所:外務省『ODA国別データブック』、JICA『国際協力機構年報』、事前調査報告書、JICAデータなどから評価チーム作成。

(2) 成果と日本の貢献

国別援助方針によると、本開発課題では「中央および地方政府の行政能力の強化」を目指すことが明記されている。具体的には、効果的な開発事業の計画・実施能力、地域のニーズに合った開発計画の立案と行政サービスの提供に向けた制度および能力強化、人材育成などが挙げられている。

「モニタリング評価システム強化プロジェクト」は、ネパールの開発計画の策定、成果のモニタリングを担当する国家計画委員会(NPC)をはじめとする関係省庁などのモニタリング評価能力を強化することを目的に実施された。現地調査ヒアリングによると、各省関係者のモニタリング評価能力強化や指標の再設定、政府の各種プロジェクトの四半期モニタリングレポートの改善など、モニタリング評価制度の改善に大きな貢献をしたとしてネパール側から評価されており、現在フェーズ2案件を実施中である。



プロジェクトで作成したマニュアル類

地方行政分野のセクター・プログラムであるLGCDPの目指す目標と成果は以下のとおりである。日本は、「ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト」(GeMSIP)および「地方行政強化を通じた流域管理向上プロジェクト」の2件の技術協力を、これらの成果達成に貢献すると位置付けている。

- 大目標: すべての社会を包摂し、住民のニーズを反映した、説明責任のある地方行政とコミュニティを中心とした参加型の開発を通じて、貧困削減に貢献する
- 目標: それぞれの地方のすべての住民を包摂し、かつ優先順位が定められた公共財とサービスへのアクセスを向上させる
- 成果1: 地方政府に市民およびコミュニティが積極的に参加し、地方政府の説明責任を促す
- 成果2: 地方政府がすべての社会を包摂しかつ公正に資源を管理し、基礎的なサービスを提供できるよう能力を強化する
- 成果3: 権限委譲と地方自治を目指した政策や国家制度にかかる枠組みを強化する

GeMSIPは、ジェンダー平等と社会的包摂(GESI: gender equality and social inclusion)を重視するLGCDPを背景として、地方開発省と女性・子ども・社会福祉省をカウンターパートとして実施されている。対象2郡の21VDC・3市において、こうした視点を用いた参加型開発計画の策定と実施をパイロット事業として行っている。中間レビュー結果および日本側関係者へのヒアリングによると、ネパールではGESIに関する政策やガイドラインは多数つくられているが、実際に現場でこれらの視点を反映し活動する取組の例は多くなく、これを行っているGeMSIPはLGCDP関係者の間でも評価を得つつある(BOX 4-4 参照)。

LGCDPの終了時評価報告書では、地方開発省のGESI政策の主流化の程度を見るため、地方行政官および関係者にインタビュー調査を行った結果、認知度は低いことが確認された(表4-18)³³。一方GeMSIPでは、対象郡および村の同一人物に同じ質問を繰り返し、発言がどう変化していくかを見る定点観測を行っている。表4-19を見ると、シャンジャ郡および両郡の村レベルに一定の変化が認められた。

³³ 調査対象VDC・市は1市を除きGeMSIPと重なっていない。

表 4-18 地方行政官・関係者の GESI 政策の認知度

	回答数	GESI 政策の存在を知っている	GESI 政策を読んだことがある
郡開発委員会職員	15	11(73%)	3(20%)
市職員	9	5(55%)	2(22%)
VDC セクレタリー	11	1(9%)	1(9%)
郡/市ファシリテーターおよびファシリテーター補	13	10(76%)	8(61%)
ローカルサービスプロバイダー	30	9(30%)	3(10%)
ソーシャルモビライザー	18	2(11%)	0(0%)

出所: Focused Evaluation: Local Governance and Community Development Programme (LGCDP), 2012.

表 4-19 GeMSIP による地方行政官・関係者の GESI 関連の理解・態度の変化

	シャンジャ郡関係者	シャンジャ郡対象 3VDC 関係者	モラン郡関係者	モラン郡対象 3VDC 関係者
1.ネパールにおいて、何故ジェンダー主流化社会的包摂(GM/SI)が必要か説明できますか？	0.6	0.6	0.0	0.4
2.GM/SI 審査・監査について説明できますか？	0.3	0.7	0.3	0.4
3.GM/SI 計画策定について説明できますか？	0.7	0.7	-0.1	0.5
4.GM/SI モニタリングについて説明できますか？	0.7	0.9	-0.2	0.3
5.仕事の中で GM/SI の問題により関心を持つようになったと思いますか？	0.4	0.4	0.0	0.7
6.前よりも GM/SI のために働きたいと思うようになったと思いますか？	0.1	0.4	-0.3	0.5
7.所属する組織は GM/SI の推進により尽くすべきだと思いますか？	0.4	0.3	-0.3	0.1
8.仕事の中で GM/SI に分類されたデータを扱っていますか？	0.4	0.8	-0.3	0.0
9.仕事の中で GM/SI に配慮して事業を計画していますか？	0.5	0.9	0.2	0.4
10.仕事の中で GM/SI に配慮してモニタリングを行っていますか？	0.5	0.8	0.0	0.3

注: 回答者による 5 段階の自己評価の点数の、2010 年 8 月と 2011 年 4 月の間の差の平均値。回答数は、各郡は各回 15~25 名、各 VDC は各回 9~28 名。

出所: International Development Center of Japan and International Development Associates Ltd. Gender Mainstreaming and Social Inclusion Project (GeMSIP) Internal Mid-Term Review Report, 2011 をもとに作成。

GeMSIP では、LGCDP と同様に各 VDC でファシリテーターを雇用しているが、彼らに対する研修・指導をきめ細やかに行い、実際に村の活動を行っていく点で LGCDP と異なっている。LGCDP は当初、予算をこうした人件費ではなく村への交付金に回すことが重要と考えていたが、思うような成果があがっていないこともあり、地方開発省の担当者レベルでは「ファシリテーションが十分でない(ファシリテーターの人件費にもある程度資金を使わないと)、変化は起きない」と認識が変わってきており、LGCDP フェーズ 1 終了時評価レポートでも、同様の指摘がなされている。

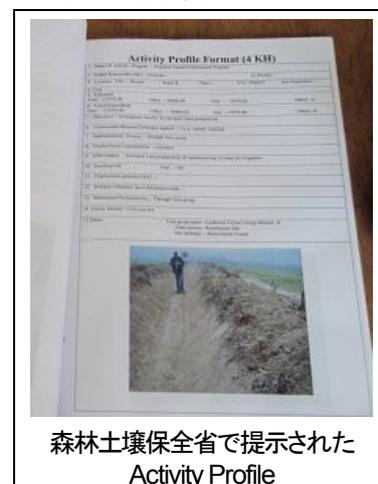
「地方行政強化を通じた流域管理向上プロジェクト」(2009年度～2014年度)は、1994年から2006年まで森林土壌保全省をカウンターパートとして行われてきた技術協力プロジェクトによって作成された「SABIHAAモデル」を対象8郡にさらに普及し、地方開発省の巻き込みも図る目的で実施されている。SABIHAAモデルは、VDCの下に位置付けられるワード(区)レベルにおいて、地域住民が流域管理とコミュニティ開発にかかわる参加型のメカニズムである。



このプロジェクトの特筆すべき成果は、森林土壌保全省のオーナーシップが非常に高いということである。中間レビュー調査および現地調査での関係者ヒアリングによると、これは以下の点に表れている。

- 2006年の先行案件終了後、同省は2009年までの間にKRおよび2KRの見返り資金を活用して、2郡でSABIHAAモデルの複製活動を行った。
- 2009年の現行プロジェクト開始後も、同省は合計11郡において独自予算でSABIHAAモデル複製事業を実施している。2011年度の土壌保全流域管理局予算において、同事業に約5,770万円の予算が計上されている。
- 初年度はプロジェクトが雇用したコミュニティ・モビライザーを、翌年以降は森林土壌保全省の予算で雇用している。
- 先行案件が1997/98年度に導入したActivity Profile (A4用紙1ページにプロジェクトの概要・進捗・事前事後の比較写真などを記入するフォーム)によるモニタリングは、全郡の土壌管理事務所採用されており、他のプロジェクトにも活用されている。

この理由として、長年の支援により、土壌保全省職員約



200人のうち半数が何らかの形で案件に関わったことがあるということが挙げられる。プロジェクトに関わった職員が、異動先の任地でも同じ活動を進めることで広がってきた。職員は技官が多いため、参加型のやり方を理解すると、村で実際に村人に助言を行う専門知識を持っていること、セクターを超えた異動が少ないということも利点である。さらに、一般的に、専門の分野を持つセクター省庁は地方出先事務所まで指揮命令系統や人員配置が比較的しっかりとしており、地方事務所が事業実施のための独自の予算を持っているという仕組みがある。

地方行政体との連携という面での成果としては、プロジェクトが支援するワード調整委員会が、プロジェクト実施のため、対象8郡(34VDC)のうち58.8%に当たるVDCから予算を獲得していることが挙げられる。

このように同プロジェクトはもともと流域管理のプロジェクトとしてセクター省の強みを生かした支援を行っているが、現在は地方行政分野のプロジェクトと位置付けられている。本評価現地視察や関連資料のレビューからは、連携を強化できる部分、地方行政にとって参考になる部分があるが、セクター省という文脈から離れると複製が難しい部分もあるように見受けられた。一方、参加型開発の要素が強いため、本来目的としていた流域管理の観点からは、住民が作成する自然管理計画やSABIHAAモデルのガイドラインの関連情報量を増やす必要があるとのコメントが中間レビューの際になされている。

現在のプロジェクト目標は「プロジェクト対象8郡において、暫定地方自治体と郡土壌保全事務所(DSCO)の協働による参加型流域管理事業が実施される」、上位目標は「対象地域以外への展開」とされており、地方行政と流域管理のどちらを主目的とするか、明らかでない。GeMSIPも同様に、開発事業の計画、選定、実施を民主的に行い、その中で女性や社会的弱者の参加を促すという地方行政の改善モデルを示している点は評価できるものの、本来の目的である女性や社会的弱者のニーズや直面する課題を解決しその地位を向上していくという点からは不十分な点があるとの指摘が、プロジェクトの中間レビュー調査団によってなされている。これらのように、地方行政とライン省庁の特定テーマを組み合わせた案件では、多くの成果を生んでいる案件であっても、2つのテーマ両方に十分に取り組むことは容易ではない。案件形成の段階からプロジェクト実施期間中までを通じて、主目的をどちらに位置付けるかの整理、プロジェクトの目的と手段(活動)の関係整理、また支援対象となる政府の施策や地方行政の現場の実情と投入できる時間、予算、人的資源の制約に照らした現実的な活動と目標の設定に、これまで以上の細心の注意が必要と言えよう。

LGCDPの終了時評価が成果1および2の達成度を評価した結果を表4-20に示す。この調査の対象と日本の2つのプロジェクトの対象地域とが重なっているのは2VDC・1市とわずかであるが、両成果に関連する活動を行っていることから参考として提示する。同報告書は、成果1より成果2の方がよい結果が出ているが、それぞれの達成の難易度に鑑みると、成果1の方が成果2より成果が上がっており、成果2の成果が思わしくないと解説している。またこの結果から、地方において一部の人間が決定権を握る構造は少しずつ変わりつつあるとの見解を示している。

表 4-20 LGCDP 成果 1 および 2 の達成度

成果	評価対象	0	1	2	3
1. 地方政府に市民およびコミュニティが積極的に参加し、地方政府の説明責任を促す	58VDC	4%	48%	35%	10%
	9市	22%	45%	33%	0%
2. 地方政府がすべての社会を包摂しかつ公正に資源を管理し、基礎的なサービスを提供できるよう能力を強化する	58VDC	2%	36%	62%	0%
	9市	22%	33%	45%	0%

注: 評価基準は以下のとおり。成果1: 市民が地方政府に積極的に参加し説明責任を促している=3, 市民が地方政府にある程度参加し説明責任を促す努力をしている=2, 市民が地方政府にあまり参加しておらず説明責任を促す努力をほとんどしていない=1, 市民が地方政府に全く参加しておらず説明責任を促していない=0 成果2: 地方政府が資源管理, サービス提供を包摂的で公正に行っている=3, 地方政府が資源管理, サービス提供をある程度包摂的で公正に行っている=2, 地方政府が資源管理, サービス提供をあまり包摂的で公正に行っていない=1, 地方政府が資源管理, サービス提供を包摂的で公正に行っていない=0

出所: Focused Evaluation: Local Governance and Community Development Programme (LGCDP), 2012.

財務省の Development Cooperation Report によると、インドや中国の支援を含めて、2010/11 年度終了時点で、地方開発セクター全体の実施中事業へのドナーの支援表明額 (Commitments) は合計 7 億 9,010 万ドルで、日本はこのうち 1,100 万ドル (約 1.4%) であった。他ドナーの予算は複数年度にまたがっている一方、日本は単年度予算であり、また支援表明額であり実績値ではないことに留意が必要であるが、上記金額は評価対象期間中の日本の支援実績である 9.21 億円とほぼ同じであり、日本のこの分野における金額面の貢献度合いは限定的であったといえる。

BOX4-4 既存の制度の活性化を実現する日本の支援

教育、行政などの分野において、ネパールの既存の制度・枠組みを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。

たとえば「小学校運営改善支援プロジェクト」では、各学校が提出する学校改善計画(SIP)に基づいて生徒数に応じた補助金が出され学校改善を目指す仕組みや、学校運営委員会(SMC)の形骸化が起きている中、「小学校運営改善支援プロジェクト」(SISM)が具体的に各学校でのSIP作成を支援し、こうした仕組みを活性化させた。この点は教育省も認識しており、SIPガイドラインの作成、関連の研修・オリエンテーションなど、プロジェクトが促進したSIPの再活性化のための活動を予算化し実施している(または実施予定)。



「小学校運営改善支援プロジェクト」活動の様子(プロジェクトウェブサイトより)

地方交付金の用途の決定は、住民がプロポーザルを提出し、村の選定委員会がこれを審査するという仕組みとなっているが、地方議会の不在や地方レベルの行政機能不全の問題があり、うまく機能していない。またネパールでは政府をあげてジェンダー平等と社会的包摂を推進しているが、関連の政策やガイドラインは策定されるものの、現場での実践は弱かった。GeMSIP は、試行的にこうし

た仕組みを実際に動かし、その結果を中央にフィードバックすることに取り組んでいる。

このように、ネパールにまったく新しい仕組みを持ち込むのではなく、すでに存在している仕組みや体制が活発でない状態にある、あるいは現場の実態とかい離しているものを見つけ、現場で実際にその仕組みを動かしてみることで、うまく活性化させる取組を行っていることが成功の鍵となっており、また現地でも受け入れられている。これは、草の根の視点を持ち、人々と共に実際にやってみて学んでいくという日本のボトムアップ型のアプローチが有効に機能している例といえる。

これらの支援はいずれも対象地域を絞って行われているため、今後はこうした成果や策定したモデルを関係者に周知し、全国に普及していく仕組みや方策を整えることが課題である。また、地方選挙が行われず VDC セクレタリーに空席も目立つ現状では、こうした試みは簡単ではなく、「地方行政強化を通じた流域管理向上プロジェクト」の SABIHAA モデルが示すとおり、長い時間をかけてじっくりと取り組むことが必要であろう。

3. 「平和の定着と民主国家への着実な移行」に係る結果の有効性のまとめ

「民主的な国・社会の枠組み作り」、「行政分野の改善」の2つの開発課題では、個々のプロジェクトのレベルでは様々な成果があがっていることが確認された。特に、ネパール側による SABIHAA モデルの独自の普及や、「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、いずれも開発課題全体としては目に見える効果は限定的であり、投入規模が小さいことから日本の金銭的な貢献度も限定的であった。この分野は、たとえば社会セクターのように投入が即成果に直結するものでなく、短期的な成果の発現状況のみをもって支援の有効性を判断することは適切ではない。しかし、これらの開発課題に対処するための支援が、まさにその支援対象である政治や地方行政の混乱によって生み出される成果が限定されているという状況では、より政策的なレベルでの介入が必要であったのか、あるいは現在のサブセクター以外により優先度の高い課題があったのか、といった点を確認する必要がある。同時に、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、違法行為や社会的不安が軽減されていない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。

国造り支援は、その性質上、目に見える成果は示しにくく、インフラ支援などと比べ知名度も高くないが、法制度整備支援、制憲議会支援などに対する関係者の評価は高い。これらの国造り支援は、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できる支援であり、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。

行政分野の改善では、個々のプロジェクトの成果をどのようにセクター全体にフィードバックしていくか、そして逆に、そのことを重視するあまり個々のプロジェクトの中で目標と活動内容

に齟齬が生じていないか、検討が必要である。

4-2-3 重点分野3の達成度: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

対ネパール国別援助方針の3つ目の重点分野である「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」に関して日本が2006～2012年度に行った援助額は219.74億円であり、同期間の日本の対ネパール援助総額(333.24億円)の65.9%に相当する。ネパールのインフラ整備が遅れていることからニーズが非常に高く、本重点分野は日本が最も力を入れている支援分野であると考えられる。

「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」の下では、「社会・経済インフラ整備」と「自然環境・防災に配慮した持続可能な開発」という2つの開発課題が設定されている。以下では、それらの開発課題目標別に検証を行う。

1. 社会・経済インフラ整備

本開発課題について国別援助方針では、国民生活の改善に直結するような、運輸交通インフラの整備、発電・配送電能力の強化、都市環境の改善を図るとしている。

(1) 日本の実績

2006年～2012年の本開発課題への援助の実績を見ると、合計額では201.20億円に達し、同期間の日本の対ネパール援助総額(333.24億円)の60.4%を占める最大の資金投入セクターである(表4-21)。運輸交通インフラ整備、発電・送配電能力強化、都市環境改善、通信インフラ整備への支援が、無償資金協力を中心としつつ、有償資金協力や技術協力・開発調査を組み合わせた形で行われている。

表4-21 社会・経済インフラ整備セクターにおける援助実績

プロジェクト名	年度	援助スキーム	金額(億円)
カトマンズ-バクタプール間道路改修計画(詳細設計)	2007	無償資金協力	0.48
カトマンズ-バクタプール間道路改修計画(国債 1/3)	2008	無償資金協力	7.73
カトマンズ-バクタプール間道路改修計画(国債 2/3)	2009	無償資金協力	10.05
カトマンズ-バクタプール間道路改修計画(国債 3/3)	2010	無償資金協力	9.11
コミュニティ交通改善計画	2009	無償資金協力	9.90
シンズリ道路建設計画(第二工区)(3/3期(国債 2/3))	2006	無償資金協力	11.52
シンズリ道路建設計画(第二工区)(3/3期(国債 3/3))	2007	無償資金協力	10.56
シンズリ道路建設計画(第三工区)(詳細設計)	2008	無償資金協力	0.50
シンズリ道路建設計画(第三工区)(国債 1/3)	2009	無償資金協力	6.45
シンズリ道路建設計画(第三工区)(国債 2/3)	2010	無償資金協力	19.22
シンズリ道路建設計画(第三工区)(国債 3/3)	2011	無償資金協力	17.66
シンズリ道路建設計画(第三工区)	2011	無償資金協力	5.77
シンズリ道路建設計画(第三工区)(国債 1/3)	2012	無償資金協力	6.30
シンズリ道路建設計画(第二工区斜面対策)(国債 1/3)	2012	無償資金協力	1.73
シンズリ道路維持管理強化プロジェクト	2011-2015	技術協力プロジェクト	0.65
ナラヤンガート-ムグリン道路防災管理計画調査	2007-2008	開発計画調査型技術協力	1.33
新カワソティ変電所建設計画	2007	無償資金協力	8.47
アッパーセティ水力発電計画調査	2004-2007	開発計画調査型技術協力	2.28
全国貯水式水力発電施設マスタープラン策定プロジェクト	2011-2013	開発計画調査型技術協力	0.70
メラムチ上水事業	2000	有償資金協力	54.94
地方都市における水道事業強化プロジェクト	2009-2013	技術協力プロジェクト	1.59
カトマンズ盆地都市廃棄物管理計画調査	2002-2006	開発計画調査型技術協力	3.99
ポカラ・フェワ湖環境保全のための環境意識向上・キャパシティビルディング	2004-2006	技術協力プロジェクト	0.45
草の根・人間の安全保障無償(水2件, 道路1件, 廃棄物管理1件)	2006-2011	草の根・人間の安全保障無償	0.18
短波及び中波放送局整備計画	2006	無償資金協力	9.37
ネパール国営テレビ番組ソフト整備計画	2006	文化無償資金協力	0.27
		合計	201.20

注: 2006~2012年度に開始, 終了, もしくは継続中の案件。金額は, 有償資金協力および無償資金協力については交換公文(E/N)ベース。技術協力プロジェクトおよび開発調査については, 国別データブックのほか JICA 資料(2011年度までの実績)を参照した。

出所: 外務省国際協力局編「政府開発援助(ODA)国別データブック」, JICA 資料などから評価チーム作成。

(2) 成果と日本の貢献

以下では日本が実施してきた協力を主なサブ開発目標別に, ネパールにおける取組の進展や指標の改善状況と, それに対する日本の貢献を述べる。

運輸交通インフラ整備

ネパールは内陸国であることから交通輸送インフラは道路が中心であるが, にもかかわらず道路整備は著しく遅れている。人口当たりの道路距離, 道路密度(国土面積当たり総延長)とも南アジア地域最低レベルであり, 「Global Competitiveness Report 2012」(世界経済フォーラム)におけるネパールの道路整備ランキングは144か国中127位に位置付けられている。ネパール政府は今後20年間の戦略道路網整備計画を2005年に公表し, 道路密度を人口1万人当たり15Kmとすることを目標としている。

表4-22 戦略道路網の長さ、受益者および道路密度(1998-2011/12)

年	道路延長			道路総延長 (Km)	沿線受益者	道路密度 (Km/ 100 平方 Km)
	ブラックトップ 表面処理道 (Km)	砂利道 (Km)	未舗装道路 (Km)			
1998	2,905.00	1,656.00	179.00	4,740.00	3,901.08	3.22
2000	2,974.00	1,649.00	171.00	4,794.00	3,857.13	3.26
2002	3,028.74	1,663.84	168.38	4,860.96	4,762.73	3.30
2004	3,494.73	883.51	614.49	4,992.73	4,636.23	3.39
2006/07	4,258.20	2,061.70	3,079.48	9,399.38	2,463.08	6.39
2009/10	4,952.11	2,065.15	3,817.76	10,835.02	2,136.72	7.36
2011/12	5,573.55	1,888.49	4,173.55	11,635.58	2,287.88	7.91

出所: Department of Road, Ministry of Physical Planning, Works and Transport Management. Statistics of Strategic Road Network 2011/12

運輸交通インフラ整備は、日本の対ネパール支援の主要分野であり、2006～2012年度の投入実績は118.96億円(本開発課題の金額全体の59.1%)であった³⁴。「カトマンズ-バクタプール間道路改修計画(無償)」と「シンズリ道路建設計画(第二工区, 第三工区)(無償)」を中心にその成果と貢献を確認する。

首都カトマンズと観光都市バクタプールを9.1Kmで結ぶカトマンズ-バクタプール間道路改修(拡幅)計画は、2007年の詳細設計に始まり、2011年9月の竣工まで4年にわたり実施された。この道路は、トリブバン国際空港や大きなバスターミナルに直結する交通量の多い道路(支援開始前: 上下線合計で約6万5千台/日³⁵)であり、大型車両と歩行者、バイクなどが混在して通行していたために、恒常的な交通時渋滞の原因となっていただけでなく、交通事故も多発していた。また、カトマンズ-バクタプール間道路は、中国とカトマンズを結ぶアジア・ハイウェイ42号線の一部をなしていることに加え、日本の支援により現在建設中のシンズリ道路が開通した際には東部タライ平原からカトマンズに向かう通過道路となることから、将来的にさらなる交通量の増加が見込まれており、交通事情の解消は喫緊の課題であった。

しかしながら、現地調査におけるヒアリングによると、このように本プロジェクトはカトマンズでも重要度が高く交通量の非常に多い既存道路の修復工事であったため、その実施は困難を極めた。支援開始以前と同量の交通量を片側路線で往来させながら、もう一方の路線の工事を進めなければならなかったからである。一般車両・歩行者のみならず、1,000人以上にのぼる作業員の安全面にも配慮が必要であった。さらに、2車線から4車線への拡幅工事、5つの交差点の改良(信号機の設置)、14のバス停の整備、2つの橋りょうの整備を進めるには、関連省庁・機関と調整しつつ、配水管や電線、電話線を移動させる必要があった。

実施期間中は、それまで以上の渋滞・混雑に対する不満や批判の声も上がったが、一旦修

³⁴ OECDが把握している、全ドナーによる2006年から2010年までの対ネパール運輸セクターODA額は、218.86百万ドルであり、うち日本の支援額は84.27百万ドル(38.5%)であった。(http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ODA) 2012年12月時点。援助供与国申告・総支出ベース。インド、中国は含まない。

³⁵ 外務省ウェブサイト。ODA国別援助政策・情報国別プロジェクト概要より。

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/gaiyou/odaproject/asia/nepal/contents_o1.html

復作業が終了すると、道路の質の高さ、交通の流れのスムーズさに、日常的な利用者だけでなくネパールの一般国民・政府関係者から大きな感謝と賛辞が寄せられている。プロジェクト前後の所要時間を比べると、2007年には48分以上(渋滞時)かかって³⁶いたものが、完成後には20分程度³⁷で到達できるようになり、交通量は8万台/日に達している³⁸。通勤・通学時間の減少や物流の改善は明確に実感されている。ただし、修復工事完成直後には、運転者および歩行者に一時的な混乱が見られ、急遽、交通安全対策の強化が図られる一幕もあった。4車線が開通したことおよび舗装がよくなったことから、道幅がほぼ倍に広がり、かつ通行車両のスピードが上がったにもかかわらず、所構わず道路を横断しようとする歩行者が後を絶たず、工事以前との勝手の違いから接触事故に発展する事例が見られた。また、本プロジェクト以前には信号機が適切に機能していないことが多かったため、工事後に、交差点に設置された信号機が滞りなく作動していたところ、これに気づかずに進入した車両による事故も発生した。このため、運転・歩行マナーの啓発や歩道橋の整備が進められ、数か月後には状況が落ち着いてきた。

本支援に対しては、ネパール政府要人からことあるごとに感謝の意が表明されており、また完成した道路上の目につくところに日本のODAにより修復されたことを記した銘板が取り付けられていることもあり、ネパール国民の認知度は非常に高い。本評価チームが現地調査において面会したネパール側関係者のほぼ全員が、本プロジェクトが日本の支援で実施されたことを知っており、また、支援の効果を実感していると評価していた点は特筆に値する。本道路は中国とインドを結ぶ幹線道路の一部としても、今後より大きな役割を果たすことが期待されることから、9.1Kmという修復距離に比して、日本の支援の貢献度とネパール側の認知度は非常に高いと評価できる。

一方、「シンズリ道路建設計画」は、1986～1988年に実施された開発調査に基づき、首都カトマンズとネパール南部のバルディバスを結ぶ158Kmの重要幹線道路を4区間に分けて順次建設するものであり、インド交易の物流拡大、道路開発によるシンズリ地域産業の活性化と生活向上を目指している。ネパールにとってインドからの物流は生命線であるが、カトマンズと南部タライ地域およびインドを結ぶ主要道路は大きな迂回路であるプリチビ道路1本のみであり、モンスーンの時期に毎年のように発生する土砂災害により食糧や石油などの生活必需品の輸送が遮断される可能性にさらされている。また、シンズリ道路沿線地域は、1996年～2006年までの10年間にわたる国内紛争でマオイストの拠点の一部となった低開発貧困地域であるが、同地域はカトマンズとインドを結ぶ最短ルート上に位置しながらも、山岳・丘陵地域で起伏にとんだ地形であるために、既存の幹線道路は道幅が狭く未整備であった。

日本は、本計画を1996年から無償資金協力事業として実施しており、第1工区(37Km)および第4工区(50Km)は既に完成している。2006～2012年度には、第2工区(35.8Km)およ

³⁶ 外務省ウェブサイト。ODA 国別援助政策・情報国別プロジェクト概要より。

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/gaiyou/odaproject/asia/nepal/contents_o1.html

³⁷ 公共計画事業交通管理省道路局およびプロジェクト関係者より聞き取り。プロジェクト実施前は、ひどいときには1時間半程度かかることもあったという。

³⁸ 公共計画事業交通管理省道路局およびプロジェクト関係者より聞き取り。

び第 3 工区 1/2 期(14.3Km)が竣工し、現地調査時点では第 3 工区 2/2 期(22.5Km)の建設が進められていた。2014 年度の全面開通を予定している。

本評価調査では、シンズリ道路全線を車両で踏破し、そこそこに山国日本で培われた技術が活かされ、細やかな工夫が凝らされていることを確認した。地質がもろくトンネル敷設には向かないため、シンズリ道路は、自然の地形を生かした設計により緩やかなカーブが続く(設計速度 30Km/時)。雨季の排水に配慮して、山側は必ず壁と水路が設置されている。勇猛果敢で知られるゴルカ兵が英軍と戦ったとされる岩を削らずに残すため、補強土工法(盛土中に補強材を敷設することで垂直もしくは垂直に近い壁面を構築する土留め構造物)により 10 メートルにも及ぶ垂直の壁で崖側を補強したり、厚層基材吹付(土や肥料を吹き付けて、一般の植生工が困難な岩盤などを緑化する植生法面保護工)により岩盤を緑化したりするなど、日本の技術を使った細やかな心配りが随所になされている。同時に、護岸や地下水の速やかな排出などを目的として、ギャビオン(蛇籠)と呼ばれる、鉄線金網に石材を詰めた防災工事が各所に施されているが、これはネパールの豊富な石材と安価な労働力を使って簡易に作業できる技術であることから、完成後も自国で維持管理が可能ないように考えられている。毎年雨季に発生する土石流や岩盤崩壊に配慮した道路設計・斜面対策は特に重要であり、危険個所の特定、自然条件に合った対策方針の決定においても、日本の技術の優位性および貢献度は高い。



また、「コミュニティ交通改善計画」では、シンズリ道路に接続する地方道路における雨季の通行止め期間を短縮するために、主要地方道路 11 路線上の渡河地点 33 か所に橋を建設するものであり、完成後には、車両の通行不能日数が減少し、地域住民約 36 万人の学校や病院など公共サービスへのアクセスが改善され、農産物の出荷など経済活動への影響もなくなることが期待されている。

地方道路・橋りょうの建設には、当該地方自治体である VDC や近隣住民との調整が不可欠であり、また、建設業者の資金力や建設技術力の不足などから進捗は遅延しており、交換公文から 2 年半後の本評価現地調査時点では、まだ完成した橋りょうはなかった。本プロジェクトは、建設業者をサポートしつつ、2013 年 6 月の完成を目指している。

地方開発省地方インフラ開発・農業道路局によれば、地方橋りょう建設の支援ドナーはスイスと日本だけであり、スイスは歩行者用吊橋、日本は車両用橋りょうと、それぞれ対象を定めて支援している。地形の急峻なネパールにおいて地方道路橋りょう建設のニーズはきわめて高く(1,100 橋が地方自治体から要請されている)、同省・同局では、3 年間に 149 の建設を計画している。しかし、資金不足・技術不足などから、車両の通行可能な地方道路橋りょうは現在までに 17 しか完成しておらず、貧困層の社会経済サービスへのアクセスの大きな障害となっている。このため、本プロジェクトにより 33 の地方道路橋りょうが完成すれば、日本の貢献は大きい。

これまで何度も触れてきたとおり、ネパールは雨季になると厳しい自然条件に起因する斜面崩壊や土砂災害などにより主要道路が寸断され、物流は脆弱な状況にある。また、災害発生時に適切な連絡体制が構築されておらず復旧に時間を要する、災害や事故の記録が管理されていないなど、維持管理体制が不十分である。このため、「シンズリ道路維持管理強化プロジェクト」では、全線開通後のシンズリ道路における安全で円滑な道路交通を確保するために、斜面对策・災害対策工や道路復旧などに係る知識・能力の強化を目指し、公共計画事業交通管理省道路局内に設置したシンズリ道路維持管理ユニットおよび道路局地方管理事務所の人材育成を行っている。同様に、「ナラヤングート-ムグリン道路防災管理計画調査」では、道路法面の崩壊などによる災害が頻発する同道路沿線を対象としてより実践的な技術移転を行い、道路局並びに水資源省治水砂防局の防災能力や道路維持管理能力の向上を図った。

BOX 4-5 シンズリ道路と沿線の地域開発



シンズリ道路沿線でミルク・ビジネスを始めた農家

日本の対ネパール援助政策における本プロジェクトの特徴は、道路建設を基軸として、これに接続する地方道路の橋りょう整備「コミュニティ交通改善計画」や道路維持管理に関する技術協力「シンズリ道路維持管理強化プロジェクト」、道路を通じ販売することのできる農畜産物の選定・販売体制構築し沿線の農業開発を図るマスタープラン策定「シンズリ道路沿線高価値農業普及促進マスタープラン作成プロジェクト」、無償資金協力による学校建設「基礎教育改革プログラム支援のための学校改善計画」のほか、保健・教育・農業分野における草の根無償や日本NGO 連携無償、ボ

ランティア派遣、民主化・ガバナンス強化に関連した各種技術協力プロジェクト(「コミュニティ内における調停能力強化プロジェクト」「地方行政強化を通じた流域管理プロジェクト」「モニタリング評価システム強化プロジェクト フェーズ 2」など)の対象地域をシンズリ道路の通過する郡に集中させることにより、シンズリ地域総合プログラム支援と位置付けられている点にある。前述のカトマンズ-バクタプール間道

路同様、シンズリ道路および沿線への多面的な支援プログラムは日本のODAの象徴ととらえられており、全線が未開通である本評価現地調査時点においても、シンズリ道路沿線住民およびネパール政府関係者の認知度は非常に高い。

「シンズリ道路維持管理強化プロジェクト」が2012年5月25日から6月末にかけて実施した、シンズリ道路沿線住民の社会経済ベースライン調査によれば、沿線集落(町)住民の15%がほぼ毎日シンズリ道路を利用する、28%が週に2-3回利用する、14%が毎週利用すると回答しており、道路から離れた村落部の住民の4%がほぼ毎日利用する、12%が週に2-3回利用する、12%が毎週利用する、と回答している。また、シンズリ道路利用目的については、買い物、通院、親戚や友人の訪問、通勤・通学、会合、農産品・非農産品の販売の順に多く、道路が全線開通していない段階でも、教育や保健へのアクセス、社会・経済活動の活性化に活用されていることが窺われる結果となった。無償資金協力の事後評価やJICA事業実績レビューによると、すでに沿線地域から農作物や牛乳のカトマンズへの輸送・販売が効率的に行われるようになったり、沿線の商店やバザールが増加するといった効果がみえ始めている。道路全線が開通すれば、各種技プロやボランティア活動などとの相乗効果により、さらに大きなインパクトが期待される。

出所：無償資金協力に係る事後評価表、シンズリ道路維持管理強化プロジェクトのプロジェクト概要およびベースライン調査概要(前掲写真含む)、JICA事業実績レビュー、関係者へのインタビュー

発電・送配電能力強化

「Global Competitiveness Report 2012」(世界経済フォーラム)におけるネパールの電力供給量ランキングは144か国中143位に位置付けられている。ネパールの経済成長を背景として、近年の電力消費量は年率8%程度の増加を続けている。ネパール政府は、電力需要に対応した電力開発を各国家計画の中で最優先事項の1つに挙げており、2008年末に「国家エネルギー危機管理行動計画」および「水力発電10年計画」を策定し、乾季に安定した電力供給が可能な貯水式発電所の早期建設を目標としている。年間最大需要は、例年乾期の12月あるいは1月に記録され(2008年および2009年の乾季には1日16時間停電)、ピーク需要の一部を火力発電とインドからの輸入電力で賄うことで対処してきた。ネパール電力会社によると、2012年は600MW、2013年には800MWの電力不足が見込まれており、安定的な電力供給が急務となっている。



新カワソティ変電所

るいは1月に記録され(2008年および2009年の乾季には1日16時間停電)、ピーク需要の一部を火力発電とインドからの輸入電力で賄うことで対処してきた。ネパール電力会社によると、2012年は600MW、2013年には800MWの電力不足が見込まれており、安定的な電力供給が急務となっている。

発電・送配電能力強化に対する日本の対ネパール支援実績は、2006～2012年度11.45億円(本開

発課題の金額全体の6.0%)で、実施案件は、新カワソティ変電所建設計画(無償)、全国貯水式水力発電施設マスタープラン策定プロジェクト(開発計画調査型技術協力)、アッパーセティ水力発電計画調査(開発調査)の3件である。

「新カワソティ変電所建設計画」は、近年人口の増加や経済活動が進展しているタライ平原中西部に位置するカワソティ地域に対し、電力供給能力の増加(8メガボルトアンペアから38メガボルトアンペアへ)、送電ロスの低減(297メガワット時から7メガワット時へ)などにより、安定した電力を供給するために新たな変電所を建設するものである。(写真:愛知電機技報No.30(2009), 44-45ページ)これにより、地域住民約19万人の裨益が見込まれる。

ネパールの電源は水力がそのほとんどを占めている(表4-23)。これまでに日本の有償資金協力により建設された水力発電所は、クレカニ第1(設備出力60MW)および第2(設備出力32MW)、カリガンダキA(設備出力144MW)であり、この3か所だけでネパールの全発電所設備容量の32.8%、2011/12年度の発電量(独立系発電所を除く)の45.7%を占めており、電力分野における日本の貢献は、過去の支援を抜きにしては正しく理解できない(表4-24)。

水力発電所には、1)揚水式、2)自流式、3)貯水式の3種類があるが、貯水式水力発電所の建設は、乾季の電力不足解消のために不可欠である。発電に使用する流量を季節的に調整できる貯水池式水力発電所は、日本の援助で建設されたクレカニ発電所第1および第2の2つの発電所だけである。貯水式水力発電所の建設に当たっては、全体的な水資源開発との整合性、水文や地質の特質、環境配慮など、様々な用をを考慮して計画する必要があることから、「全国貯水式水力発電施設マスタープラン策定プロジェクト」では、ネパール電力公社の人材育成を進めつつ、国内需要に対応した20年間の貯水式水力発電所マスタープランを策定することにより、電力不足および発電量の季節格差の解消に寄与することが期待されている。

「アッパーセティ水力発電計画調査」によりフィージビリティ調査を実施したタナフの貯水式水力発電所建設については、現在、ADB・JICA 協調ローンも検討されており、ネパール政府側の期待も高い。発電量は140MW、建設期間は約5年半の予定であり、実現すれば発電量の季節格差緩和への高い貢献が見込まれる。

表4-23 ネパールの発電方式別設備容量(2012年)

発電方式	設備容量(Kw)
水力計	665,111
主要水力	459,150
小水力(配電線接続)	13,844
小水力(配電線非接続)	4,536
独立系水力	187,581
蒸気計	53,410
太陽熱	100
合計	718,621

出所: ネパール電力公社(NEA)

表 4-24 ネパールの主要水力発電所設備容量, 発電実績 (2011/12 年度)

主要水力発電所	設備容量(kW)	全発電方式設備 容量シェア	発電量(MWh)*	NEA 全発電量 (IPP 除く)シェア
ミドル・マルシャンディ	70,000	9.7%	425,344.00	18.1%
カリガンダキ A (有償資金協力 1996 年)	144,000	20.0%	860,754.00	36.6%
マルシャンディ	69,000	9.6%	445,899.40	19.0%
クレカニ第 1 (有償資金協力 1975 年, 1978 年)	60,000	8.3%	143,284.00	6.1%
クレカニ第 2 (有償資金協力 1981 年, 1983 年)	32,000	4.5%	71,448.3800	3.0%
トリスリ	24,000	3.3%	134,772.80	5.7%
ガンダック	15,000	2.1%	13,077.70	0.6%
モディコラ	14,800	2.1%	34,608.40	1.5%
デヴィガット	14,100	2.0%	105,089.20	4.5%
スニコシ	10,050	1.4%	66,383.10	2.8%
プワコラ	6,200	0.9%	28,329.99	1.2%
主要水力発電所の設備容量/ NEA 水力発電所発電量	459,150	63.9%	2,328,990.97**	99.0%
全発電方式設備容量合計/ NEA 全発電量合計	718,621	100.0%	2,351,532.33***	100.0%

注: 下線は、日本の支援により建設された発電所であることを示す。

*: 発電量は、2011/12 年度の実績。

**： 発電量は、ネパール電力公社管轄下(IPP 除く)の主要水力発電所の合計。

***: 発電量はネパール電力公社管轄下(IPP 除く)のすべての発電所(蒸気含む)の合計。

出所: ネパール電力公社(NEA)

都市環境改善

2000 年度末に E/N 署名された「メラムチ上水事業」は、カトマンズ盆地外北東に位置するメラムチ川から新たに取水し、カトマンズ市内に送水する際に用いられる浄水場建設のための資金を供与するものである。度重なる政変、王政崩壊などの政治混乱に際し、ドナー間での足並みが揃わず、一部ドナーが撤退し、土地・家屋などの補償問題やメラムチ川の流量減少による環境影響などの懸念が提起されたため、ADB の支援コンポーネントである導水トンネル着工が遅れた。ADB 融資部分の導水管工事が完成していないことから、円借款の対象部分である浄水場建設およびアクセス道路の着工が遅れており、本評価調査の現地調査時点(2012 年 9 月)で、入札手続中であった。カトマンズ盆地内の水源はほぼ開発し尽くされているほか、同盆地の北東部の上流部分を除いては、近隣を流れる河川から標高 1,200m の高地にあるカトマンズ盆地内に導水するのは技術的・経済的に困難なことから、メラムチ上水事業の完成後には、特に給水量の減少する乾季の水供給安定化が見込まれる。

日本はこれまで、無償資金協力を中心にカトマンズ盆地内および国内主要地方都市において15の上水道施設・浄水場の改善・新設を支援³⁹してきたほか、水道政策アドバイザー派遣を実施してきたが、安定した水供給体制を高めるためには、施設整備のみならず、水道事業体の人材育成が不可欠である。「地方都市における水道事業強化プロジェクト(技プロ)」では、地方都市上水の維持管理を担う水道事業体の人材育成および経営の健全化と、水道事業体を技術的に支援する政府組織の役割強化を目的とし、ネパール東部に位置するモラン郡とジャパ郡を対象に、ネパール上下水道局(DWSS)による各水道事業体への技術支援モデルを構築し、全国の水道事業体への普及を目指している。2012年現在、同プロジェクトでは、施設運営のための運転維持管理標準作業手順書(SOP)や中長期的なビジネスプランの作成方法に関するセミナー・研修、各種技術研修などの実施を通じて、対象2郡内でのモデルの普及を実施中である⁴⁰。

「カトマンズ盆地都市廃棄物管理計画調査(開発調査)」は、急速に人口増加の進むカトマンズ盆地について、ごみ処理などの環境対策に関する体系的かつ包括的なマスタープランを策定するとともに、優先プロジェクトを選定した上で実施可能性も検討し、計画に基づく適正な環境対策を図ることを目標として実施された。本評価現地調査でのカトマンズ市担当者からの聞き取りでは、次のような成果が明らかとなった。本プロジェクト後、以前からあった民間セクターによるごみ収集がより制度化され、現在では2,000人が民間セクターで雇用され、各家庭が月150~200ルピーを払うことにより各戸回収されている。また、本プロジェクト時に550個の生ごみ堆肥化容器を設置したが、その後も市が継続して取組、現在では7,500個に増えた。さらに、本プロジェクトの支援を受けたコミュニティ・リサイクリング・センターはその後の事業に組み込まれ、年10万ルピーの予算がつけられるようになった。加えて、本プロジェクトでも必要性が指摘されていた新固形廃棄物管理法(Solid Waste Management Act)が策定され、同法の制定を受けて、本プロジェクトが推奨していた、ごみの分別に今後取り組むべく、今年度予算を取っている。このように、2007年3月の開発調査終了から5年以上経過した時点においても、本プロジェクトが提案した環境対策が根付いていることが現地調査において確認された。



³⁹ JICA 資料によれば、浄水場の処理能力としては、2009年時点でカトマンズ盆地内の約52%が日本の支援した施設による。

⁴⁰ プロジェクトのウェブサイト参照。<http://www.jica.go.jp/project/nepal/003/news/20120709.html>

通信・メディア

「短波・中波放送局整備計画」は、ラジオネパール(1951年に放送を開始したネパールで全国放送を行っている唯一のラジオ局)の7つの送信所に対し、短波・中波送機用真空管、非常用電源設備など資機材を整備し、同局技術スタッフの能力を強化することによって、貧困層の多く居住する遠隔地において社会経済・文化・国際情報などへのアクセスを容易にし、生活環境改善の一助とすることを目的とするものであった。ラジオネパールでの聞き取りによれば、電波カバー範囲はもともと75%だったところ機材の老朽化などにより60%程度まで下がっていたが、本プロジェクトにより機材を交換し、75%に戻った。また、周波数帯が広がったので放送の質が上がった。放送時間は18時間だったところが16時間まで減っていたが、無償実施後に18時間に戻した。ただし、中波機材の支援が入った当時は、それが広い範囲をカバーするための技術であったが、現在は70郡で350以上のFM放送局が活動しており、携帯電話や中国製のラジオ(1ドル以下で買える)で聞けるFMが人気である。



ラジオネパール玄関の銘板

日本が供与した放送機材

2. 自然環境・防災に配慮した持続可能な開発

本開発課題について国別援助方針別紙の事業展開計画では、その内容として再生可能なクリーンエネルギーの利用および普及、植林などのクリーン開発メカニズム推進、今後発生が予測されている大地震による被害を軽減するための協力などを挙げている。

(1) 日本の実績

2006年度以降の本開発課題への援助の実績合計額は18.54億円で、同期間の日本の対ネパール援助総額(333.24億円)の5.6%である。これは本重点分野への支援総額(219.74億円)の8%に過ぎずと、もう1つの開発課題である社会経済インフラ整備(同201.20億円, 91.6%)と比べてかなり少ない。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。

表4-25 自然環境・防災に配慮した持続可能な開発への援助実績

プロジェクト名	年度	援助スキーム	金額(億円)
南アジア地域における地震防災対策計画	2006	無償資金協力	5.84
太陽光を活用したクリーンエネルギー導入計画	2009	無償資金協力	6.60
森林保全計画	2010	無償資金協力	6.00
日本 NGO 連携無償(防災1件)	2011	日本 NGO 連携無償	0.10
		合計	18.54

注: 2000~2009 年度に開始、終了、もしくは継続中の案件。金額は、有償資金協力および無償資金協力については交換公文(E/N)ベース。技術協力プロジェクトおよび開発調査については、JICA 資料、終了時評価報告書、事前評価報告書などを参照し、想定金額も含む。

出所: 外務省国際協力局編「政府開発援助(ODA) 国別データブック」、JICA「国際協力機構年報」、事前調査報告書などから評価チーム作成。

(2) 成果(マクロ・地域指標の改善状況)と日本の貢献

「南アジア地域における地震防災対策計画」は、日本のイニシアティブで設立した国際復興支援プラットフォーム(IRP、事務局: 兵庫県神戸市)のリーディング機関である UNDP により、南アジアのインド、ネパール、パキスタン、バングラデシュ、ブータンを対象として、南アジア地域協力連合(SAARC)の防災分野での能力強化も含めた形で、各国の建物の耐震化や政府機関による災害復興に向けた事前準備を支援するものである。

同プロジェクトでは、ネパール政府の関係省庁を実施パートナーとし、全国から選定された5自治体を対象として、1)防災に資する設計・建築技術に関する様々な能力強化研修、2)防災教育、3)耐震補強工事、4)5か国の知見を共有するためのワークショップ、が実施された。能力強化研修では、建設業者を対象に、新建築基準に適合した建造物の設計方法や、耐震建造物の施工に関する各種研修が実施され、延べ351人が参加した。防災教育活動では、各地で一般住民を対象とした防災に関する講習会を実施したほか、14か所の中学・高校で避難訓練を含む防災教育を実施した。実施に当たっては、日本のアジア防災センターが技術面での支援を提供し、ネパールでよく見られる煉瓦建造物をサンプルとした倒壊テストを行い耐震補強の手法を検証するなど、日本の地震災害に対する知見と経験を踏まえつつ、現地事情に即した協力が行われた⁴¹。

「太陽光を活用したクリーンエネルギー導入計画」は、ネパールで初の系統連系太陽光発電システムを導入することにより、太陽光発電の普及を促進することを目的として、首都カトマン

⁴¹ UNDP, "Project Completion Report: Earthquake Risk Reduction and Recovery Preparedness Programme for Nepal", January 2011.

ズ近郊の貯水池に施設を設置し、既存の電力系統に連結するとともに、施設の維持管理指導を行うものである。本評価現地調査時の聞き取りでは、2012年7月に竣工したばかりの施設に、既に学生や関係者が見学に訪れ始めているとのことであった。同施設では、太陽光発電による電力(設備容量680.4kW)を利用して給水ポンプを動かすこととしており、受益者は近隣住民約5万人(1万世帯)に及ぶ見込みである。余剰電力はネパール電力公社に販売され、その資金を施設の維持管理費に充てることとなっている。



太陽光発電施設と表示板

蓄電施設

「森林保全計画」については、E/N署名は2009年度に行われたものの、本評価現地調査時点では資機材調達中であり、森林・土壌保全省森林局からプロセスの遅れが指摘された。同計画では、森林保全・管理を目的として、森林の植生状況の調査や森林火災防止などの活動に必要な、地球情報システム(GIS)、森林火災時の消防器具、車両などが調達される予定である。資機材の供与対象郡から何度も催促されている状況とのことであり、迅速な資機材の実現が期待される。

3. 「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」にかかる結果の有効性のまとめ

「社会経済インフラ整備」にかかる援助は、有償資金協力、無償資金協力、技術協力、専門家派遣、研修員受入れを通じて実施されてきた。道路、電力、水供給の各セクターでは、評価対象期間以前の支援の蓄積がきわめて大きく、これら過去の支援実績と成果を正しく評価することなしに、評価対象期間の貢献を考えることはできない。一方、評価対象期間がやや短いこと、実施中の案件が多いこと、日本の技術の比較優位性が認められることなどから、評価対象期間に実施された諸案件については、道路延長や発電量、給水率の増加にどれだけ貢献したかだけでなく、完成後発現する成果の見込みや質的・面的な開発への寄与度も考慮する必要がある。

運輸セクターでは、「カトマンズーバクタプール間道路改修計画」は、拡幅した距離が短く、既存の道路であるために道路延長の面で貢献したとは言えないが、事業完成による社会的・経済的効果は大変大きいと評価できる。また、「シンズリ道路建設(第二工区, 第三工区)」は、現時点では全線開通前のため道路案件としては部分的な効果にしか言及できないが、商業の活性化などの効果が一部ですでにみられており、これまで道路沿線に意識的に集中されてきた農業や保健、教育など多岐にわたる分野の支援と組み合わせ、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貯水式水力発電所のフィージビリティ調査(開発調査)や貯水式水力発電マスタープラン作成(開発計画調査型技術協力)が実施されており、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(それぞれ無償、6億円程度)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。現地調査時には、UNDPやDfIDなど他ドナーから、日本の耐震技術と地震災害経験を活かした支援をより多く望むとの声も聞かれており、本開発課題を今後も社会経済インフラ整備と同等に推進していくのであれば、より日本の比較優位のある領域に絞り込んでいくことも一案である。

4-2-4 援助政策目標の達成度

本項では、前項までに見てきた3つの援助重点分野の達成度を踏まえ、日本の対ネパール援助の政策目標である、「後発開発途上国(LDC)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、本節では、まず、国連の後発開発途上国の基準および国連貿易開発会議が毎年発行する『後発開発途上国報告書(The Least Developed Countries Report)』の指標に基づき、近隣の後発開発途上国との比較の観点から長期的なトレンドを検証する。次いで、評価対象期間について、よりネパールに特化した指標に基づき「持続的な経済成長への支援」および「均衡のとれた経済成長への支援」の2つの観点から達成度を検証する。

次ページに、2006年～2011年までの対ネパール援助全体(OECD-DAC集計ベース、単位:百万ドル、実質支出額)に占める日本の分野別金額的貢献度を示す(表4-26)。対ネパール援助全体に占める日本の金額的貢献度は、11.6%と高い。総額に占める日本の貢献度の

高い項目としては、債務免除(3.5%)、道路(2.7%)、教育(1.3%)、食糧援助(0.9%)が挙げられる。

表 4-26 対ネパール援助全体に占める日本の金額的貢献度(分野別)

(OECD-DAC 集計ベース, 単位: 百万ドル, 実質支出額)

分野	年度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	合計	構成比
社会インフラ・サービス		232.6	280.2	352.8	455.2	487.7	552.8	2,361.4	52.4
	(内、日本)	21.7	29.5	11.6	23.3	17.3	16.8	120.2	2.7
教育		61.4	78.0	92.1	171.8	132.5	170.8	706.7	15.7
	(内、日本)	13.7	5.4	6.6	16.5	9.5	6.8	58.6	1.3
保健		29.2	48.9	67.6	55.3	104.1	76.7	381.6	8.5
	(内、日本)	0.7	2.9	2.1	1.8	0.9	2.5	10.9	0.2
水・衛生		20.7	5.2	15.0	11.5	44.0	40.4	136.8	3.0
	(内、日本)	5.6	6.6	0.3	0.5	1.3	1.2	15.6	0.3
政府及び市民社会		57.8	102.5	116.2	132.4	131.5	177.6	718.0	15.9
	(内、日本)	0.3	12.7	0.9	1.4	2.4	2.8	20.5	0.5
経済インフラサービス		82.6	89.7	128.2	124.3	196.7	200.6	822.0	18.2
	(内、日本)	9.9	10.7	19.7	17.7	47.0	37.9	143.0	3.2
運輸・道路		33.6	42.1	58.6	48.5	89.9	118.4	391.1	8.7
	(内、日本)	8.3	9.3	13.7	15.1	38.8	37.3	122.5	2.7
エネルギー		33.1	38.4	59.7	69.0	68.3	68.0	336.5	7.5
	(内、日本)	1.2	1.1	6.0	2.3	7.9	0.3	18.9	0.4
生産セクター		20.8	26.5	28.3	29.7	54.7	77.8	237.6	5.3
	(内、日本)	2.0	4.2	2.7	2.8	3.4	3.5	18.5	0.4
農林水産業		17.7	23.9	26.2	25.6	46.6	65.5	205.5	4.6
	(内、日本)	1.6	3.9	2.3	2.3	2.7	3.1	16.0	0.4
マルチセクター援助		36.8	33.3	32.1	51.4	114.9	98.4	367.0	8.1
	(内、日本)	0.5	0.4	0.7	0.9	9.6	3.1	15.1	0.3
一般環境保護		9.6	7.9	5.3	7.8	22.5	15.2	68.2	1.5
	(内、日本)	0.4	0.4	0.4	0.6	8.0	1.5	11.2	0.2
コモディティ援助/一般プログラム支援		33.7	39.1	17.5	24.6	58.8	35.2	208.9	4.6
	(内、日本)	5.3	2.5	4.4	7.0	13.3	12.5	45.0	1.0
食糧援助		12.7	6.4	17.5	24.6	9.7	35.2	106.1	2.4
	(内、日本)	5.3	2.5	4.4	7.0	7.7	12.5	39.5	0.9
債務関連		31.7	21.2	118.2	5.5	5.8	6.2	188.6	4.2
債務免除		31.7	14.5	113.6	0.6	0.6	0.6	161.7	3.6
	(内、日本)	31.1	13.8	113.0	157.9	3.5
その他		36.4	55.4	68.4	68.0	27.7	62.9	318.8	7.1
合計		474.7	545.4	745.5	758.6	946.4	1,033.8	4,504.3	100.0
	(内、日本)	75.1	69.5	155.0	54.9	91.5	75.0	520.9	11.6

出所: OECD

1. 近隣の後発開発途上国との比較

国連では、1971 年以來、国連開発政策委員会(CDP)が認定した基準に基づき、国連経済社会理事会の審議を経て、国連総会の決議により認定された特に開発の遅れた国々を LDC と定め⁴²、貿易、開発金融、技術協力等において特別に配慮している⁴³。ネパールは、1971 年

⁴² 1971 年当時の後発開発途上国認定国は 25 개국。2012 年現在は 49 개국。

⁴³ 具体的には、一般特惠関税制度における LDC 特惠措置、LDC 向け政府開発援助を対 GNI 比 0.15~0.20%

以来、LDCリストに含まれている。当該国の同意を前提とするが、次の3つの基準(2012年現在)をLDCの認定・卒業判定の基準とし、3年に一度LDCリストの見直しが行われる⁴⁴。

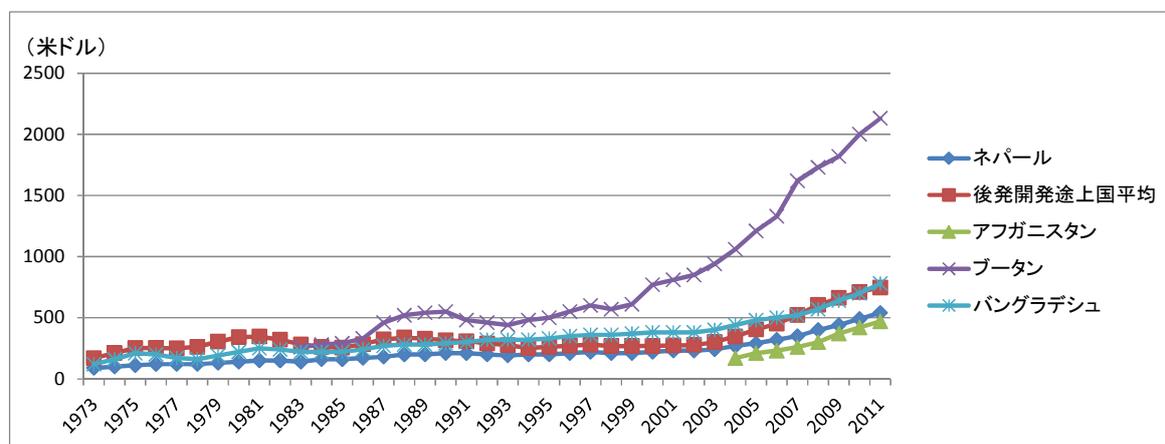
(1)一人当たり国民総所得(GNI)(2008-2010年平均): 992ドル以下。

(2)人的資源インデックス(HAI:Human Assets Index): 人的資源開発の程度を表すためにCDPが設定した指標で、栄養不足人口の割合、5歳以下乳幼児死亡率、中等教育就学率、成人識字率を指標化したもの。

(3)EVI(Economic Vulnerability Index): 外的ショックからの経済的脆弱性を表すためにCDPが設定した指標。農産物の生産量がどの程度安定しているか、商品とサービスの輸出がどの程度安定しているか、GDPに反映される製造業、サービス業の活動が全経済活動に対してどの程度の比率を占めるか、人口の対数によって算出される該当国の国内市場の規模、天災によって影響を受ける人口の割合を指標化したもの。

これら3つの指標から、南アジアの後発開発途上国である、アフガニスタン、ブータン、バングラデシュとネパールのパフォーマンスを比較する。

まず、一人当たりGNIを図4-8に示す。ネパールの一人当たりGNIは2000年代に入り緩やかに上昇している。その上昇の度合いは、ブータンを大きく下回り、バングラデシュより小さく、アフガニスタンをなんとか上回る程度である(3-1-4, 図3-3も参照)。後発開発途上国平均にも届いていない。



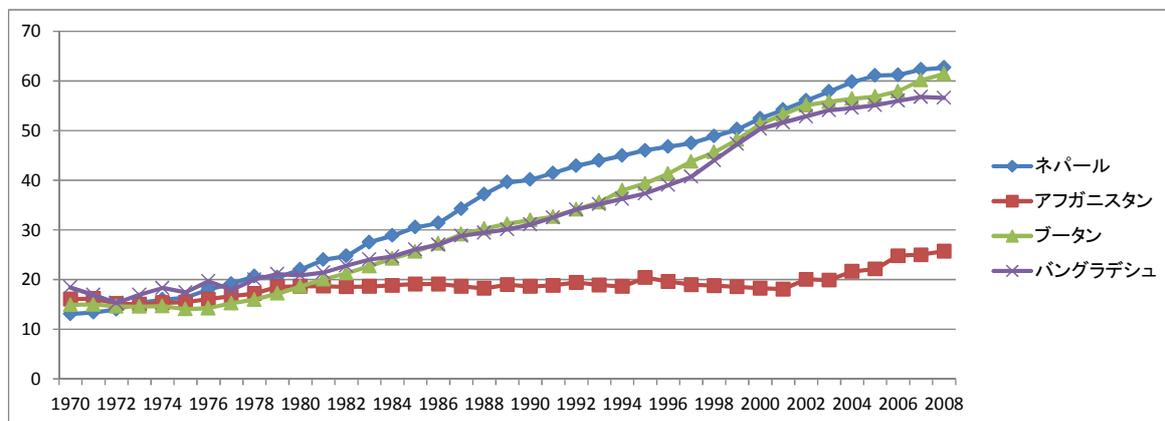
出所: United Nations. http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/lcd/lcd_data.shtml

図4-8 一人当たりGNI(1973~2011年)(ネパール, 後発開発途上国平均)

目標とすること、多国間ドナーによる対LDC貿易関連技術支援や国連機関によるLDC向け支援等。

⁴⁴ LDC基準の見直し、卒業問題については、森田 智「国連における後発開発途上国のカテゴリーと卒業問題—「円滑な移行」プロセスと開発政策委員会の役割に焦点を当てて—」外務省調査月報 2011/No.4, pp.1-31 参照。近年では2007年にカーボヴェルデが、2011年にモルディブがLDCから卒業し、2012年に南スーダンがリストに追加された。

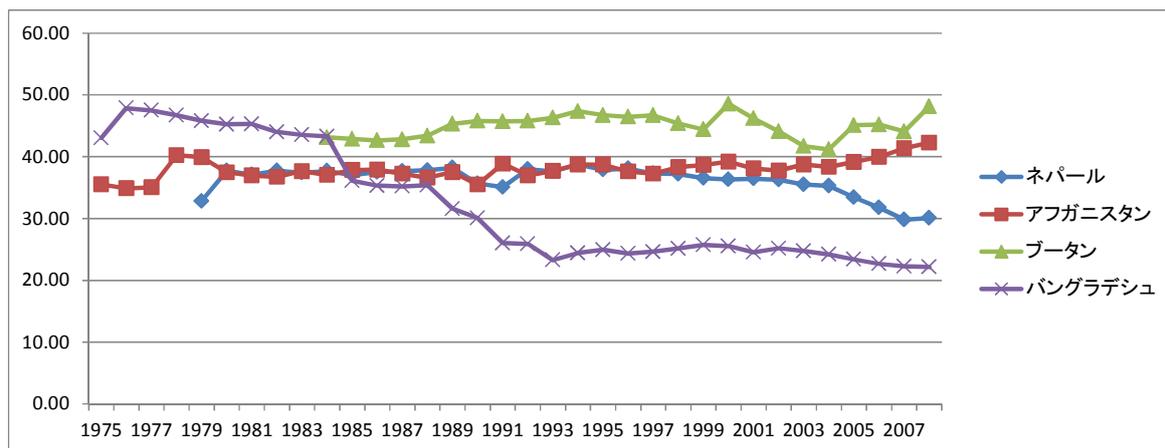
次に、人的資源インデックス(HAI)を図4-9に示す。保健・教育を主指標として構成されるネパールの人的資源インデックスは、ブータン・バングラデシュと共に、1980年代より現在までアフガニスタンを大きく上回り、2000年代においてもブータン・バングラデシュをやや上回り順調な伸びを示している。



出所: United Nations. http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/lcd/lcd_data.shtml

図4-9 人的資源インデックス(1970~2008年)
(ネパール, アフガニスタン, ブータン, バングラデシュ)

最後に、外的ショックからの経済的脆弱性を表すインデックス(EVI)を図4-10に示す。ネパールの経済的脆弱性は、2000年代以前はアフガニスタンと同程度であったが、2000年代に入り改善を見せ始め、4か国中ではバングラデシュに次いでよい値となっている。



出所: United Nations. http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/lcd/lcd_data.shtml

図4-10 経済的脆弱性インデックス(EVI)(1975~2008年)
(ネパール, アフガニスタン, ブータン, バングラデシュ)

以上より、近隣の後発開発途上国との比較の観点からは、2000年代に入り、ネパールの一人当たり GNI は緩やかに上昇し、人的資源インデックスおよび経済的脆弱性インデックスも順調な伸びを示しているものの、いずれについても、大きく他を引き離して改善されていると言える指標はなく、LDC からの脱却にはまだ時間がかかると推察される。

2. 「持続的な経済成長への支援」および「均衡のとれた経済成長への支援」の 2 つの観点からの達成度

まず、ネパールの主要経済指標から、評価対象期間である2006年から現在までの「持続的な経済成長」の達成の程度を見る。ネパールの経済は、3-1-4 で詳しく見たとおり、近隣南アジア諸国との比較の観点からは見劣りするものの、長引く政治的混乱と常態化する長時間停電にもかかわらず、緩やかに成長してきた。

表 4-27 に、2006 年から現在までの主要経済指標を示す。各種成長率は、2008/09 年度の工業成長率を除き、上昇率は必ずしも大きくないが一貫してプラスとなっており、一人当たり GDP も 2005/06 年度の 350 ドルから 2010/11 には倍以上に増えている。また、ネパールの財政は、不安定な政情にもかかわらず比較的健全に運営されており、海外で働くネパール人労働者からの送金により消費が拡大することによる輸入増に伴い、貿易赤字は年々拡大傾向にある。2000 年代に入って急増した出稼ぎ労働からの海外送金は、対象期間では GDP 比 20%前後と非常に高くなっている。

しかしながら、送金は消費や都市部の不動産投資に集中し、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の育成には向かわなかったと指摘されている。近年の緩やかな経済成長は、海外労働者からの送金に大きく依存していることから、今後もネパールの経済が持続的に成長していくためには、農業の効率化や国内産業の育成、ネパールの産業ポテンシャルとして常に挙げられる水力発電や観光業の推進が課題となっている。

表 4-27 主要経済指標(2005/2006~ 2011/12 年度)

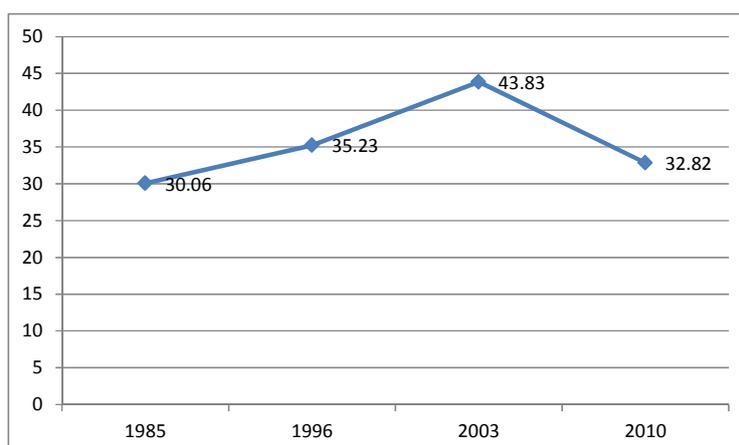
	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
実質 GDP 成長率(%)	3.7	2.8	5.8	3.9	4.3	3.8	4.6
農業成長率(%)	1.9	1.0	5.8	3.0	2.0	4.5	4.9
工業成長率(%)	4.4	4.0	1.6	-0.6	4.1	2.9	1.6
サービス成長率(%)	5.6	4.5	7.3	6.0	5.8	3.6	5.1
一人当たり GDP(ドル)	350	410	491	497	610	712	735
財政収支(贈与含む) (GDP 比)(%)	-3.8	-4.1	-4.1	-5.0	-3.5	-3.6	-4.2
貿易収支(GDP 比)(%)	-17.4	-18.6	-19.9	-21.9	-26.3	-24.2	-24.5
海外送金(GDP 比)(%)	14.9	13.8	17.5	21.2	19.4	18.5	21.2

出所: Ministry of Finance. Economic Survey 2011/12 より評価チーム作成。

注: ネパール政府の会計年度は前年 7 月央から当該年 7 月央。2011/12 年度は見込。

次に、近年の緩やかなネパール経済の成長が、ネパール全体、地域間、男女間、カースト・民族間の格差を緩和するような「均衡のとれた経済成長」であったかどうかについて、ジニ係数、地域ごとの貧困率、ジェンダー・ギャップ・インデックス、カースト別・民族別の貧困率から、達成の程度を見ていく。

所得配分の不平等の程度を示すジニ係数の推移を見ると、1985年から2003年までは上昇傾向にあったものの、2010年には改善傾向にあり、一旦拡大した貧富の格差はネパール全体として縮小に向かっていると考えられる(図4-11)。



出所: World Bank. World Development Indicators (<http://data.worldbank.org/country/nepal>)

図4-11 ジニ係数(1985年, 1996年, 2003年, 2010年)

表4-28に、2003/04年度と2010/11年度の地域ごとの貧困率の比較を示す。ネパール全体の貧困率は30.8%から25.2%へと減少、都市部と農村部との貧困率の差も25ポイントから11.7ポイントへと縮まっており、丘陵地帯やタライ平野でも貧困率は大きく減少している。一方、山岳部と極西部では貧困率が上昇しており、特に山岳部の貧困率上昇は顕著である。

表4-28 地域ごとの貧困率(2003/2004年度, 2010/11年度)

地域	2003/2004 貧困率(%)	2010/2011 貧困率(%)
全国	30.8	25.2
都市部	9.6	15.7
農村部	34.6	27.4
山岳部	32.6	42.3
丘陵地帯	34.5	24.3
タライ平野	27.6	15.2
東部	29.3	21.4
中央部	27.1	21.7
西部	27.1	22.3
中西部	44.8	31.7
極西部	41.0	45.6

出所: Central Bureau of Statistics. Nepal Living Standard Survey 2003/2004, 2010/2011.

表 4-29 では、世界経済フォーラムが毎年発行する「世界ジェンダー・ギャップ報告書 2012 (The Global Gender Gap Report 2012)」によるネパールのジェンダー・ギャップ・インデックスを用いて、評価対象期間における男女格差の緩和の程度を見る。同インデックスは、当該国内の経済参加(労働市場参加, 給料, 昇進), 教育達成度(初等・中等・高等学校就学, 識字), 保健・生存(出生時男女比, 平均寿命), 政治的エンパワーメント(国会議員男女比, 閣僚男女比, 国政ポスト男女比, 首相／大統領在任期間男女比)について男女の平等・不平等の程度を示すものであり、スコアが1であれば完全な男女平等を、0であれば完全な不平等を意味する⁴⁵。

総合スコアで見ると、2006年の0.548から2012年の0.603へと0.055ポイント上昇しており、また項目別で見ても、ジェンダー間の格差はおおむね縮小傾向にあることが分かる。項目別では、保健・生存面および教育達成度における男女差は比較的小さく、政治的エンパワーメントおよび経済参加の分野では男女差が大きいことが看取される。ただし、順位で見ると、2012年には135か国中123位であり、国際比較においては改善の余地が大きいと言える。

表 4-29 ジェンダー・ギャップ・インデックス

	総合		経済参加		教育達成度		保健・生存		政治的エンパワーメント	
	順位	スコア	順位	スコア	順位	スコア	順位	スコア	順位	スコア
2006年 (115か国中)	111	0.548	100	0.465	109	0.734	111	0.953	102	0.039
2007年 (128か国中)	125	0.558	114	0.457	122	0.734	117	0.955	83	0.085
2008年 (130か国中)	120	0.594	116	0.462	124	0.745	119	0.955	34	0.214
2009年 (134か国中)	110	0.621	116	0.498	125	0.816	123	0.955	35	0.216
2010年 (134か国中)	115	0.608	112	0.517	126	0.781	110	0.961	44	0.174
2011年 (135か国中)	126	0.589	121	0.461	128	0.759	111	0.961	43	0.175
2012年 (135か国中)	123	0.603	120	0.487	128	0.763	111	0.961	37	0.199

出所: World Economic Forum. "The Global Gender Gap Report 2012."

ネパールのカースト別・民族別の貧困率については、通常NLSSのデータをもとに分析されるが、直近の同調査実施は2010/11年度であり、2013年1月現在、同調査による最新のカースト別・民族別の貧困率が公表されていないことから、入手可能なデータで代替する。

表 4-30 に 1995/96 年度と 2003/04 年度のカースト別・民族別の貧困率を示す。貧困率はいずれのカースト・民族についても減少しているが、低位カーストであるダリット、丘陵地帯に居住するジャナジャティ(少数民族)の貧困率の高さが際立っている。また、変化の割合で見ると、

⁴⁵ スコアの計算方法およびデータの出所については World Economic Forum. "The Global Gender Gap Report 2012." pp.3-7.を参照。

特に高位カーストであるブラーマン／チェトリの貧困緩和の程度が大きいのに対して、インドに近いタライ平野に多く居住するイスラム教徒の緩和の程度が小さかったことが分かる。

直近のNLSSに基づくネパールの貧困状況(Poverty in Nepal 2010/11⁴⁶)では、ダリットの貧困率が42%であるのに対して、非ダリットは23%であると報告されており、低位カースト層の貧困緩和のハードルの高さが窺える。

表 4-30 カースト別・民族別の貧困率(1995/1996 年度, 2003/2004 年度)

	1995/1996 年(%)	2003/2004 年(%)	変化の割合(%)
ネパール全体	41.8	30.8	-26
ブラーマン／チェトリ(注1)	34.1	18.4	-46
ダリット(注2)	57.8	45.5	-21
ネワール(注3)	19.3	14.0	-28
ジャナジャティ(注4)-丘陵地帯	48.7	44.0	-10
ジャナジャティ-タライ平野	53.4	35.4	-34
イスラム教徒	43.7	41.3	-6
タライ平野中位カースト	28.7	21.3	-26
その他	46.1	31.3	-32

注1:ブラーマン, チェトリは, いずれも上位カースト。

注2:ダリットは, 不可触民とされる低位職業カースト。

注3:ネワールは, カトマンズ盆地で都市文明を築いてきた民族。

注4:ジャナジャティは, 少数民族の総称。

出所: UNDP, Nepal Human Development Report 2009, p.46. Central Bureau of Statistics, 2005.のデータに基づく。

このように、近年の緩やかなネパール経済の成長は、ネパール全体に裨益してきたが、特に地域では山岳部や極西部、男女格差では経済参加や政治の分野、カースト間格差などは解消しておらず、「均衡のとれた経済成長」は達成されていない。貧困率やジニ係数の推移の要因としては、農村部から都市部或いは海外への労働人口の移動、経済活動に従事する人口の拡大、国内外からの労働者送金の拡大が指摘されている。

3. 援助政策目標の達成度のまとめ

以上のとおり、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、海外送金のみならず、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。

⁴⁶ ネパール中央統計局ウェブサイト(<http://cbs.gov.np/>)参照。

日本は4-2-1から4-2-3で検証したとおり、「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」のそれぞれに一定の貢献を果たしており、全体としても金額面で援助全体の11%という高い貢献度により、ネパールの「持続的かつ均衡のとれた経済成長」を支援してきたと判断される。

4-2-5 結果の有効性のまとめ

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か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、評価対象期間中、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KR、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言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%の資金を振り向けしており、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

一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。

「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、重要な幹線道路であるカトマンズー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、沿線の農産物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、「後発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に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。

4-3 プロセスの適切性

本節では、対ネパール援助政策の「策定プロセスの適切性」と「実施プロセスの適切性」を評価する。両者について、まずは、実際にどのような体制および手続が採られていたのかを文献調査と関係者へのインタビューにより把握する。その上で、その過程における関係者間のコミュニケーションの円滑さ、問題となった事柄などを整理し、政策の妥当性や結果の有効性を確保するために適切かつ効率的なプロセスであったのかという点から検証を行う。

4-3-1 援助政策の策定プロセス

1. 援助方針の策定プロセス

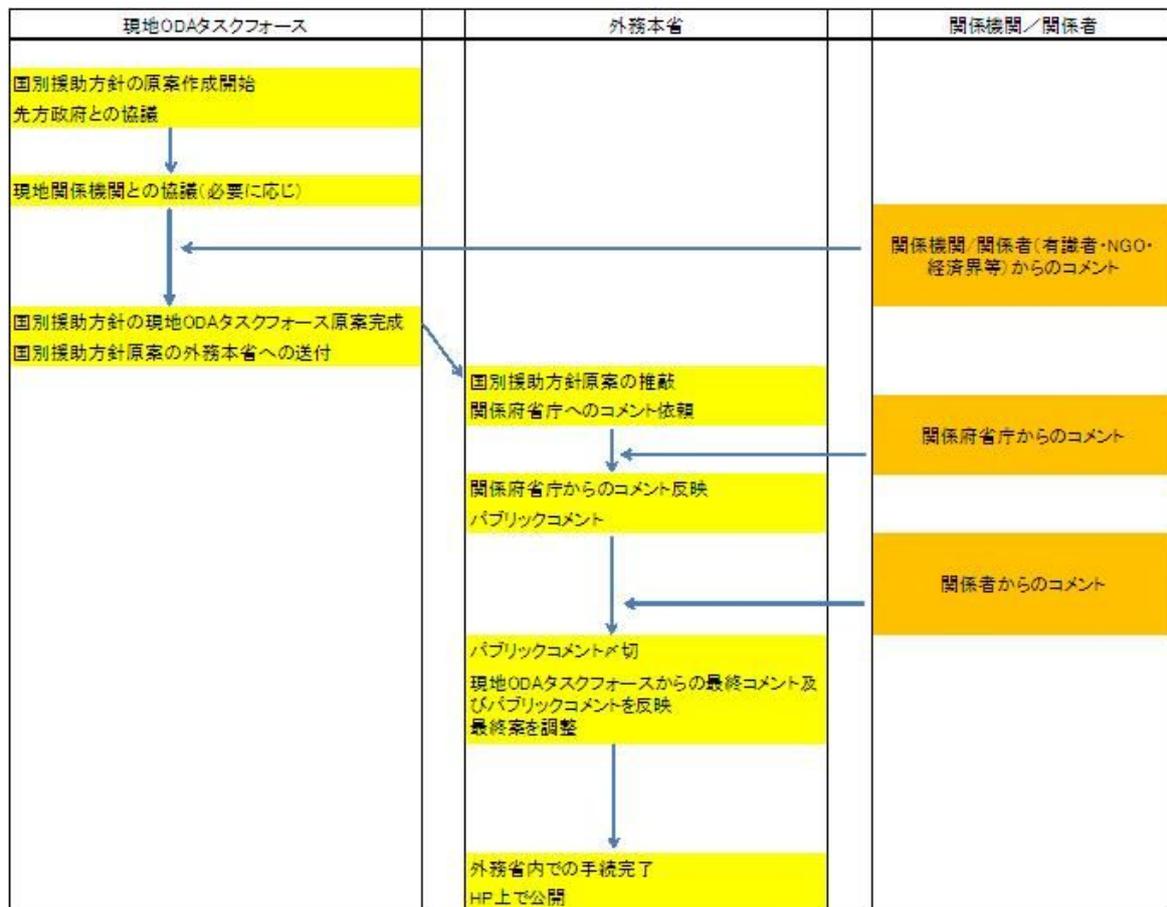
「国別援助計画」の対象が主要な被援助国29か国であったのに対し、「国別援助方針」は、ODA供与対象国148か国のうち、ODAからの卒業を目前に控えた国および政情が不安定な国などを除いた130か国を対象に3年をかけて順次策定予定である。その最初に当たる2011年度にはネパールを含む40か国について策定され、2012年度には49か国について策定されている。「国別援助方針」は、本文と別添の「事業展開計画」から成り、従来の「国別援助計画」に比べ、より要点を絞りかつ戦略性を高め、「選択と集中」という観点を加えてまとめたものである。このため、策定プロセス、内容も簡素化されており、本文は数ページとなっているほか、策定プロセスにおいて従来のような委員会の設置や議員のコメント取付などは実施していない。

「事業展開計画」は、実施決定から完了までの段階にある個別のODA案件を、援助重点分野・開発課題・協力プログラムに分類した資料である。各スキームを一体的に活用して、効率的・効果的なODAの企画・立案・実施を図るほか、被援助国関係者とも共有し、援助の予見可能性を高めるために作成されている。事業展開計画は、従来からすべての援助対象国について毎年作成されていたが、2011年より国別援助方針の付属書類として統合された。

外務省の国別援助方針策定にかかる参考資料として、JICA は開発の視点からまとめた「国別分析ペーパー（JICA Country Analytical Work, 以下 AW）」を作成し、外務省へ提出している（JICA 事務所と本部が共同で作成、非公開）。AW が既に作られている国では、既存の AW を踏まえた上で議論を行うが、AW がまだ作られていない国は、これまでの JICA の知見を共有して国別援助方針を策定している。

国別援助方針の策定期間は、国別援助計画が 1 年半～2 年程度かかっていたのに比べ、6 カ月程度とプロセスが簡略化された（図 4-12）。援助方針は作成後 5 年をめぐりに改訂することが見込まれているが、事業展開計画については 1 年ごとに更新する予定である。

対ネパール国別援助方針は 2012 年 4 月に発表された。策定に携わった外務本省、大使館、JICA 本部、JICA 事務所関係者からのヒアリングによると、ネパールにおける国別援助方針策定のプロセスは以下のとおりであった。外務省が設定している下図の手順ののっとり適切といえる。



出所：外務省ウェブサイト

図 4-12 国別援助方針の策定プロセス

- 1) 現地大使館および JICA 事務所から成る現地 ODA タスクフォース(以下, ODA TF)が素案を作成し, 在外公館が意見具申として本省に提出した。大使館は, JICA をはじめとする関係者から情報を集め, 本省の方針も踏まえて本文を作成する, コーディネーター的な役割を果たした。特に, 事業展開計画の詳細部分については, 日常的に関係省庁と連絡を取り合っている JICA 事務所からのインプットが大きかった。なお, ネパールでは JICA の AW は 2012 年 2 月に作成された。国別援助方針と策定期間が 2 か月しか離れておらず, ドラフト段階の AW を国別援助方針のドラフト作成に活用した。
- 2) これを受けて本省は, 省内の関係課や JICA 本部から意見聴取を行い, 適宜反映させた。その後各省から意見聴取を行い適宜反映させ, さらに省内で政務三役などへの説明を行った。
- 3) 2012 年 4 月の先方政府との協議でドラフトを共有しコメントを得た。他ドナーとの協議の場は特に設けなかったが, 同月, 同ドラフトを主要ドナー(米, ADB, UNDP)に紹介した。また, 拡大 ODA TF を開催し, NGO や企業を呼んでコメントを得た。
- 4) ドラフトを 4 週間のパブリックコメントに付した。受け取ったコメントは, 反映是非を検討して理由と共にウェブサイトに掲載することになっており, ネパール国別援助方針に対しては, 3 件のパブリックコメントが寄せられた。その内容と外務省の回答は, 外務省ウェブサイトに掲載されている。

2. 重点分野間の重みづけ・「選択と集中」

国別データブックなどの記載から, 現在の援助方針の大枠は 2006 年度から変わっていないと考えられるが, 本調査のヒアリングにおいても, 最も古い時期を知っている ODA TF メンバーによると, 2009 年ころにはすでに現在と同様の 3 つの重点分野の構造になっており, 優先順位づけがされていたとのことであった。今回の援助方針策定の過程では, 「選択と集中」の観点から, 重点分野「地方・農村部の貧困削減」が削除された時期があったものの, 最終的には復活し, 従来の三分野にまとめられた。大使館や外務省関係者間ではこれらについてはすでに本省, JICA, 大使館に加え先方政府, ドナーともコンセンサスがあったと認識し, 今回の援助方針策定では, これを文書化し確認したと位置付けている。

先述のとおり, 3 つの重点分野は, 2006 年以前の五分野を整理しなおしたもので, たとえば 1 つ目の重点分野「地方・農村部の貧困削減」に農業, 教育, 保健が含まれ実際は三分野をカバーしているようにも解釈でき, これだけでは「選択と集中」が不十分であるように読める。これには, 当初案には含まれていなかった防災分野が, 駐ネパール日本大使, 日本政府, 他ドナーの意向によって 3 つ目の重点分野に後から加えられ, 結果的に当初より網羅的な内容になったという経緯もあった。

この指摘に対して, 関係者は, 重点分野を明示的に書いた後に文章で絞り込んでいるとの認識を持っている。たとえば, 「社会基盤・制度整備」を重点分野として挙げている場合, 文章で「道路と電力のみ」と補足して明確化している。外務省としては, 国別援助方針は一度策定す

れば5年は継続して使われるものであり、いかに「選択と集中」が必要とはいえ、あまりにも絞り込みすぎると状況の変化による相手国のニーズの幅の広がりに対応できない可能性も考慮する必要があるとの認識を持っている。これは、明確な原理原則に基づき主張の強い欧米ドナー以上に、ネパール政府各省庁のその時々々の優先政策・施策を配慮する日本の援助の特徴の表れともいえる。さらに日本の ODA 政策の特徴として、日本国内の各省と協議を行う過程で、限定的な絞り込みに対して各省の関心のある分野を加える形でコメントが付く傾向があるが、外務省としては極力「選択と集中」が担保されるように留意し、上記のような対応を行っている。

JICA も同様に、これまでそれぞれの分野に貢献をしてきた実績があり、「重点分野」という大分類ではなく、たとえば、電力では中規模以上の水力発電所、運輸交通であれば幹線道路、都市開発ではカトマンズ盆地に重点を置くなど、「開発課題」やその下の「協力プログラム」、さらに「具体的な支援分野」という中、小分類のレベルで「選択と集中」を実現すべく、AW を作成している。ただ、国別援助方針には中分類以下のレベルは含まれていないため、国別援助方針を読んだだけではこうした点を読み取ることは難しい。

なお保健分野は、日本が古くから病院建設・拡充、医師・看護師育成、結核対策、母子保健などに数多くの支援を行ってきた分野だが、現在ではプール・ファンドが相当進んでおり、大半の支援がプール・ファンドを通じて実施されていることから、日本の援助方針においては、ボランティアや草の根無償など小規模支援が中心となっており、面的な展開は行われていない。このように選択と集中の結果、縮小を決めている場合でも、継続案件や小規模な案件がある場合は開発課題として形式上残っているため、読者に総花的な印象を与える要因と考えられる。この一方で、「地方・農村部の貧困削減」分野には農業、教育、保健が開発課題として含まれているものの援助方針の同分野の説明では農業のみに言及があり、同分野の4割近くを占め今後も支援に注力する方針である教育には、保健同様言及がなく、本文だけから支援の実態を読み取ることも難しい。

重点分野間の重みづけについては、どの分野により重点を置くか、どの分野にまず支援を行うべきかという認識が、外務省と JICA の間で異なる部分があり、援助方針策定に当たっても、この点で議論が行われた。具体的には、農村部の貧困削減が先か、インフラ整備が先かという議論があった。外務省・大使館は、もう少し濃淡をつけてもよいとの意見もあるものの、3つの重点分野は相互に密接に関連しており、優先順位や時系列的な順番はないとの立場である。一方、JICA の AW では、援助の基本方針、重点分野は基本的に国別援助方針と同じであるが、従来と比べ、貧困削減よりも経済成長を強調した書き方をしている。このため、AW における重点分野の記載順序では、「社会基盤・制度整備」が最初に、「貧困削減」が最後に記載されている。国別援助方針策定の際には、インフラ整備をしっかり行わないと農村部の貧困削減や平和の定着は難しいということが議論となったが、結果として貧困削減を先に記載する現在の順序となった。

さらに、JICA の AW は民間セクター分野を支援対象として明示しており、当初は、将来的な経済成長・産業育成に必要な分野であるとして、国別援助方針にもこの点を明記することを希

望していた。最終的には、焦点を絞りメリハリをつけるため、ネパールの現状を考慮すると民間セクター開発の前段階で必要となる分野に絞り込んだ方が良いという外務省の考えの下、これまでの支援実績がない「民間セクター分野」は援助方針には明記されていない。ただし関係者は、明示はされていないものの、3つ目の重点分野「持続可能・均衡のとれた経済成長のための社会環境・基盤整備」には民間セクター分野が含まれているという見方で一致しており、実際にJICAでは、民間セクター開発情報収集確認調査やBOP調査の実施、短期の企画調査員配置など、今後のこの分野の支援のあり方を検討するための活動を行っている。また、ODAの範囲ではないが、外務省南西アジア課でも投資庁長官を招へいするなど民間セクター支援を実施している。

これらの背景として、現在の国別援助方針は、全体のページ数が限られ記載内容が限られているということがある。また、国別援助方針の別添である事業展開計画では、既存案件が記載されているものの、今後新たに支援する分野については既存案件がないため記載されないという事情も存在する。また同計画については、従来からの支援分野でも、未採択案件が記載されないため、後半期間が空白になっており全体像が見えにくいという指摘もある。「民間セクター分野」の例に関しても、日本側関係者以外が援助方針を参照し、これを読み取ることは困難である。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があれば、日本の援助の方向性がより明らかになり、実際に行われる援助との整合性も高められ、援助の予見性を高めることができると考えられる。

以上の対ネパール国別援助方針の策定プロセスについての検証をまとめると、2012年4月の同計画の完成までに、外務省本省の関係各課、在ネパール日本大使館、JICAなど実施機関、民間部門、日本国民、ネパール政府、国内関係他省庁など多様な関係者からの意見やニーズを取り込む手順が一とおり確保されていた。ただし、先方政府や他ドナーとのコミュニケーションに関しては、後述のとおり改善の余地があると考えられる。しかし、援助政策の策定プロセスの簡略化という全体の方針の下、3年間で段階的に実施する新たな試みの初年度であったことなども考慮すると、試行錯誤はあったもののおおむね適切なプロセスで策定されたといえる。

一方、「選択と集中」の観点からは、実際には今後支援を強化していこうとしている分野が明記されない一方で、過去の実績はあるが現在は注力していない分野が開発課題として残されているなど、重点分野の選択、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いない。また、重点分野間の重みづけが強調されていないため、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たときに日本が何を考え、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。「選択と集中」に際しては、重点分野や開発課題の数だけを問題にするのではなく、重点分野間の重みづけや全体の戦略を明確にすることによって、日本のやろうとしていることをわかりやすく示すことが重要と考えられる。

4-3-2 援助実施プロセス

援助実施プロセスについては、1) 案件形成の状況、2) 援助実施体制の整備・運営状況、3) 被援助国との対話、4) 政策の実施状況の定期的な点検、5) 他機関との連携、6) スキーム間連携、7) 広報の観点から検証する。

1. 案件形成の状況

対ネパール援助政策として選定された重点分野・課題への支援を確実にするためには、案件形成の時点から重点分野・課題との整合性を確認し、またそれに沿った案件がネパール政府から要請され、さらには、案件採択の際にも日本側で改めてその整合性が確認される必要がある。

案件形成を適切に行うための手続に関しては、外務省においてこれまでに幾つかの試みがなされてきた。たとえば、2005年までは、毎年「新規案件要望調査に係る国別留意事項(以下、国別留意事項)」が作成され、外務省本省が在外公館に伝達していた。「国別留意事項」には、その国の援助の重点分野および援助形態ごとの留意点が記されていた。国別留意事項は2006年8月に「国別審査指針」に改称され、さらに、2009年度には国別審査指針に代わって先述の「事業展開計画」が策定されるようになった。

事業展開計画では分野別の課題と対応方針に加え、重点分野別に前年度の終了案件、実施中案件および実施予定案件すべて⁴⁷について実施期間と支援額を示している。特にこれまで作成されてきた「国別留意事項」や「国別審査指針」と異なる点は、重点分野別に現在どのような、また、どの程度の投入がなされており、さらにそれらの支援がいつまで行われるのか、形成中の案件は何かなどの現状と今後の計画が援助スキーム横断的に、一目でわかるようになっていることである。これにより、日本の援助の全体像を把握しつつ次年度の計画を重点分野に沿って、効果的に組み立てることを可能にしている。

有償資金協力、技術協力、無償資金協力の要請・採択では、毎年の要望調査において、先方政府から在ネパール日本大使館に要請書が提出される。要請書は、現地ODA TFが協議し、案件の優先順位、採択の是非、案件へのコメントなどを付して外務省本省に提出される。

要請書の提出に先立ち、JICAネパール事務所が先方政府と緊密にやり取りを行い、最終段階においては大使館も協議に加わっている。具体的には、現在案件実施中省庁などを中心に、重点協議省庁、1~2回程度の協議を実施する省庁、実施しない省庁と3つのレベルに分けて要望調査にかかる各省協議を行っている。近年、従来以上に、この要請書提出前の調整が重要になっている。ネパールの現状や、ネパール開発計画の方向性との合致、他ドナーの支援状況、日本の優位性など様々な条件を検討し、他ドナーとの調整も含め、JICA事務所および

⁴⁷ 有償資金協力、無償資金協力、技術協力プロジェクト、草の根無償、文化無償協力、草の根技術協力、日本NGO連携無償資金協力、専門家派遣、JOCV派遣、SV派遣、協力準備調査、国別・課題別研修、国際機関を通じた支援など。

JICA 本部が調整を行っており、この結果、最終的な要請書は、かなり精度が高くなっているとのことである。

現地での優先順位付けには、1) 援助重点分野との整合性、2) ネパール政府の優先順位や必要性、3) 案件の完成度、4) 技術的な視点が主に用いられている。外務省本省では、これらの4つの選定基準に加えて、外交的な観点、予算面(スキーム全体の予算、南西アジア地域に対する予算、および対ネパール予算)、その年の全体的な援助の重点方針(例: パッケージ型インフラ、中小企業支援)との整合性などから検討を行う。また、他ドナーとの重複の有無や類似案件との調整状況も確認している。JICA 本部との協議も行ったうえで最終化し、先方政府へ回答を行っている。

草の根無償案件の選定は大使館によって行われており、外務省本省の承認を経て採択が決定されている。同スキームへの応募は、レター1枚の依頼を含めると年間120~130件の要請がある。うちある程度整った応募の形で60~70件あり、採択は年間3件程度である。案件の選定作業は、草の根無償ガイドラインに基づいて行われており、選定基準は、主に1) 貧困削減・社会的弱者支援につながること、2) 被供与団体の実施能力があること、3) 案件の持続性があることの3点となっている。これに加えて、在ネパール日本大使館からのヒアリングによると、妥当性、ニーズ、緊急性、応募者の実績、運営能力、不慮の事態に対応できる財力などを確認している。

以上に述べたとおり、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。ただし、案件採択に当たっては、こうしたプロセスを踏まえずに予算的な事情から採択が見送りとなった問題がプロジェクト関係者から指摘されており、改善が必要である。

具体的には、技術協力「小学校運営改善支援プロジェクト」において、アフリカやアフガニスタン支援に関する国際公約を踏まえ、JICA 内で組織全体としての2010年度の予算配分の変更が行われた結果、準備が進んでいた後継案件に対する予算措置が困難となり突然採択見送りとなったことがあった⁴⁸。2012年度になって詳細計画調査が実施され、本報告書執筆時点でも案件立ち上げ準備が行われているが、2011年2月の先行案件終了から後続案件の開始まで2年以上の空白が生じることになる。ネパール側関係者、プロジェクト専門家とも、実施中案件の終了後すみやかに後継案件を開始することを見越して活動や準備を行っていたことから、案件採択の見送りは、「はしごをはずす」こととなり、関係者の信頼やコミットメントを損ない、先行案件が生み出した成果や盛り上がり(モメンタム)の定着、活用に影響を及ぼしたといえる。この時の予算削減はJICAが支援する多くの国が影響を受けておりネパールだけの問題ではないものの、中長期的な計画をその時々日本側の都合によって覆すことは慎むべきである。これには、日本政府の単年度予算という現在の仕組みも影響していることから、制度面での検討も必要であろう。

⁴⁸ この予算削減によって、進行中のプロジェクトにおいても、翌年度予算が大幅に削減され、活動計画の大幅見直し(専門家の派遣期間の短縮、パイロット事業の実施回数削減など)を余儀なくされるといった影響があった。(複数年にわたり実施される案件も通常は1年ごとの業務委託契約となっているため)。

2. 援助実施体制の整備・運営状況

(1) 日本側援助機関の援助実施体制

外務省では、国際協力局国別開発協力第二課(以下、国別二課)がネパールの援助政策策定、無償資金協力、技術協力、有償資金協力といった経済協力全般の方針策定・実施を行っている⁴⁹。2004年以来の外務省の組織改編によって、それまでのスキーム別の案件管理・実施体制から国別体制へと国別アプローチの強化が進められてきた。

アジア大洋州局南部アジア部南西アジア課は、二国間関係全体を担当しており、経済協力政策協議や援助形成段階において対ネパール外交の観点から国際協力局にコメントを行う。援助実施プロセスには直接的には関与しないが、二国間関係の重要なツールとして経済協力を有効活用するため、要人会談の発言要領作成においてや、対ネパール政策の観点から重要な経済協力案件や方針、たとえば有償資金協力の再開に関しては、国別二課と密接に協議を行っている。

在ネパール日本大使館では、2012年9月現在、経済・経済協力班の4名、現地スタッフ4名、草の根委嘱員1名がODAを担当している。経済・経済協力班の4名のうち3名は、援助方針の3つの重点分野を担当する書記官であり、無償資金協力、有償資金協力、技術協力を担当する。もう1名は経済担当の専門調査員であり、民間セクター支援などに携わっている。以前は、外務省のODA関連業務経験者が務める経済・経済協力班長というポストが設けられていたが、現在は人員削減のため班長不在の4名体制となっており、公使の指示・監督の下で活動している。

JICA本部では、南アジア部南アジア第四課がネパールを担当し、協力案件の計画・審査・承諾・実施(実施監理)などを行っている。個別案件の形成は、同課が外務省の対ネパール援助政策に基づき、本部の担当課題部(農村開発部、人間開発部、経済基盤開発部など)やネパール事務所の意見を踏まえて行っている。日常的な案件管理は、現地事務所または担当課題部が行っており、同課とは頻りに情報を共有している。各案件の中間レビューや終了時評価などのタイミングでは、同課も協議に入る。同課では、個々の案件に限らず、ドナー会議の開催など、ネパール支援に関する全体的な動きも現地事務所と共有している。

一方、JICAネパール事務所は、2012年9月現在、所長、次長、所員5名、企画調査員2名(長期1名、短期1名)、ボランティア調整員4名、健康管理員1名、現地職員36名の合計50名の体制である。所員およびオフィサーレベルの現地職員は、セクター別に案件を担当してい

⁴⁹ 局・課名は2012年度末時点。外務省の機構改革により、評価対象期間に関係局・課は以下のとおり改編されている。2006年8月の機構改革により経済協力局が廃止され、経済協力局国別開発協力第二課は新設された国際協力局内に設置された。また、それまでの技術協力課と無償資金協力課が統合され、無償資金・技術協力課が新設された。さらに、2009年7月に行われた国際協力局の機構改革において、無償資金・技術協力課と有償資金協力課は開発協力総括課へ統合され、無償資金協力、技術協力、有償資金協力の予算執行・制度全体の総括を担当している。

る。ボランティア調整員は、随時 70～80 人程度が活動している青年海外協力隊およびシニア海外ボランティアの支援を行っている。

現地 ODA TF には、大使館から大使、公使以下担当官、JICA 事務所から所長、次長および所員 1 名がメンバーとして参加している。ODA TF の会合は毎週 1 回開催されており、これは他国の ODA TF と比べ頻度が高い。主な議題は、その週の新聞報道のレビュー、各種情報共有などであり、全体会合後に担当同士の情報共有を行うこともある。また、課題別のトピックについて勉強会を行うこともある。両機関によると、特にネパールでは ODA TF で活発な意見交換、情報共有が行われている。ODA TF 会合の頻度は以前から高かったが、2011 年 10 月に着任した現大使は、特に ODA への関心が高く、活発な議論を奨励している。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。

(2) ネパール側の援助受け入れ体制

ネパール政府の援助窓口は、財務省外国援助調整局 (FACD: Foreign Aid Coordination Division) が担当している。同局によると、各セクター省庁は、援助案件の要請を同局に提出し、同局が、どの案件を実施するか、どのドナーにどの案件を要請するか、調整を行っている。その際は、開発計画を担当する国家計画委員会 (NPC: National Planning Commission) にも照会を行っている。ドナーから同局に案件の提案があった場合にも、セクター省庁および NPC に相談し、必要に応じ外務省とも協議の上、ドナーに回答している。日本の場合は、同局が日本側と協議を行い、優先分野を確認したうえで、セクター省庁に要請書を配布している。援助協調の担当も同局である。

財務省は、2009 年に「外国援助方針」を改訂したほか (3-2 参照)、Aid Management Platform (AMP) というオンラインのウェブ情報システムを導入し、中国、インドなども含む各ドナーから情報提供を受け、各ドナーはこのシステムを参照することが出来る。2011 年には NPC、教育省、保健省、地方開発省のみ試行的にアクセスが認められていたが、2012 年には海外援助を受け入れている全省庁がアクセスできるようになる見込みである。財務省は 2012 年 3 月、AMP のデータをもとに、ネパールが受けた援助の全体像を示す Development Cooperation Report を 2004 年以来 8 年ぶりに発行した。



財務省からのヒアリング

ネパールのカウンターパート機関全般に対する、日本側関係者 (外務省、大使館、JICA、案件関係者) の評価は、おおむね、政治的混乱の割には行政機関が比較的安定して機能しており、日々の業務を着実に実施しているというものであった。関係各省・実施機関は、案件形成能力は高くはないが、上記の財務省によるとりまとめ、各省による案件実施に当たっては比較的しっかりと対応されているとの認識であった。ただし、ドナーからのヒアリングや個別の省庁

については、援助予算執行率が低い、意思決定プロセスが遅い、調達能力が低いといった課題も指摘された。

先方政府の実施機関の能力は、支援案件の円滑な進捗も、支援終了後の事業の継続、維持管理などに大きく影響するため、日本の外務省は、援助案件の検討に際しては、実施機関の受け入れ能力も判断材料の1つとしている。このため、過去の実績から既にある程度案件実施能力の高い実施機関を選定する、案件形成時から人員の計画的確保、維持管理予算の確保などについて先方政府実施機関と折衝し、その内容を協議議事録にも記録するなどの工夫をしている。たとえば、「シンズリ道路建設計画」では、鍵となるカウンターパート職員を異動させないよう交渉したり、その職員の定年退職後にプロジェクトで現地雇用して引き続き政府関係者との円滑なコミュニケーションに協力してもらうなどの工夫を行っている。また日本は、実施中や将来の無償・有償資金協力を踏まえて、事前または同時に技術協力を実施することで、実施機関の案件実施能力を高める取組も実施している。たとえば「シンズリ道路維持管理運営強化プロジェクト」や、電力公社、教育省への専門家派遣などがこれに当たる。

一方、ネパール側の援助受け入れ体制の問題点として、1) 行政官の頻繁な異動、2) 不安定な政治状況に起因する諸問題の2点が挙げられる。

1)については、ネパールでは、行政官が担当セクターを超えて頻繁かつ突然に異動となることが多く、研修や協働作業といったプロジェクトの投入が無駄となったり、協議や説明を繰り返さなくてはならず効率的な業務の実施に支障がでるといった影響がある。たとえば、各技術協力プロジェクトの中で実施されるカウンターパート研修では、参加者の多くがプロジェクト期間中に移動してしまうという事態が起こっている。また、「ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト」では、プロジェクト開始から中間レビュー実施までの2年半の間に、合計17人のカウンターパートが異動、退職、留学を理由にプロジェクトを離れており、調査時点の主要なカウンターパート12人のうちプロジェクト開始時からいるのは2人のみという状況であった。カウンターパートの頻繁な異動による継続性の欠如という問題は、他ドナーも同様に認識しており、政府とドナーの間で、政府が優先順位を高く設定しているP1案件のディレクターレベルは2年間異動させないという取り決めがなされ順守されているが、日本の支援の場合主に有償案件が該当するため、あまり恩恵は受けていないとのことであった。個々の案件の専門家は異動があるたびに関係者に説明に行くなどして、案件への理解と協力を得る努力を行っているが、関係者は中央政府と案件対象地域である複数の郡それぞれに在るため、タイムリーかつ十分な説明を行うことができていない場合もあった。

2)については、本評価対象期間中、ネパールでは政党間の権力闘争によって憲法改正や地方選挙が遅延し、頻繁な政権交代が起こってきた。政権交代によって各省の政策決定レベルにある高官が交代となり、結果として、政策の基本方針が変更となったり、実務レベルの行政官の適切な評価が行われないといった影響があった。また特に地方の郡、VDCレベルでは、選挙で選ばれた住民の代表が存在せず、行政の人員体制や制度も整備されていないことから、援助の受け入れ体制は十分ではなかった。技術協力プロジェクトでは、VDCを対象とした活動を行っている案件がいくつかあり、VDCの活性化モデルを示すという意義はあるものの、

案件の効率的な実施や継続性という点では課題があった。ボランティアや NGO による案件も含め、VDC レベルでの援助活動を行う際には、こうしたネパール側の実情を踏まえたうえで実施体制を整備する必要がある。

さらに、ドナー対応(手続面のみならず、変化し続ける援助業界の趨勢に合わせた研修などへの参加)に追われ、じっくりと担当分野に取り組んだり、十分に能力を発揮できていない職員も存在するとの見方もある。

また、実施機関の受け入れ能力の観点からは外れるが、より広い意味での受け入れ体制としては、ネパール特有の問題として、頻繁に起こるバンダ(ゼネスト)による交通の遮断、周辺住民による様々な要求と時によっては工事の妨害、一日最大 16 時間におよぶ計画停電が行われる著しい電力不足、首都においても断水が起こる水不足、ガソリンやケロシンなどの燃料不足、物価の上昇などの社会経済面での問題は、プロジェクト実施に当たっても大きな阻害要因である。各政党は地域で実施される様々な活動への参加に意欲的であるが、活動内容に関心があるというよりは、自分たちの意見を主張することが目的であることが多く、ワークショップや研修などを時間どおりに進めることが阻害されることが多い。法支配の不徹底、法解釈の恣意性、政治的腐敗といった社会的な背景が、間接的に援助実施に影響を与えている面があるといえる。

(3) 援助実施体制(制度・手続など)に関する課題

上記に加え、制度、手続面からは援助実施体制について、それぞれ複数のカウンターパート機関から以下のような課題が指摘された⁵⁰。

- 1) 案件形成や計画作成の段階は、ネパール側と日本側がもっと協力して行いたい。よりネパール側に責任を与えてほしい。
- 2) 案件形成から実施までや、無償資金協力の実施(完工、機材調達)に時間がかかる。
- 3) もっと柔軟性を持たせてほしい。
- 4) 技術協力プロジェクトでは専門家や現地職員などプロジェクト運営に費用がかかり、現地に落ちるお金が少額である。対象地域はできるだけ広く、また対象郡からいくつかの VDC を選ぶのではなくすべての VDC を対象にしてほしい。

1) および 2) については、コミュニティ開発支援無償スキームで実施されている地方橋りょうおよび学校建設案件では、日本側の施工管理の下で現地の建設業者を活用できるようになったことについて、現地業者の能力強化、実施までにかかる時間の短縮に資するとしてネパール政府側は歓迎している。

2) に関しては、シンズリ道路は完成までに 15 年以上と時間がかかりすぎとの指摘も受けたが、技術的な困難さに対する認識不足に加え、前述のバンダなどの阻害要因による遅れの影

⁵⁰ これらは、ネパールに限らず日本の ODA に対して一般によくなされる指摘である。

響も多いと考えられる。JICA 事業実績レビューによると、これらによって作業ができなかった日数から計算すると、人件費および機材のスタンドバイ・コストは 8,000 万円以上と計算される。

1)と 3)に関連しては、対象郡の数や選定、活動内容の範囲などは、案件形成の段階で決定されており、その後の変更手続には時間がかかり変更可能な範囲も限られることから、もう少し柔軟な変更ができるようにしたいとのネパール側の希望があった。また、「青年研修」という 35 歳以下の参加者を対象にした研修スキームで行われた研修の対象分野(法制度整備)では、研修を受講することが適切な人材は年齢が 40 歳以上であることが多く、適当な人材の派遣が難しかったため、国や分野による柔軟な運用を求める提案も受けた。

また、国造り支援などでは、議会による関連法案採択の有無が案件の活動に影響を与える案件があり、議会の不在、憲法制定の失敗など、政治状況の変動に大きな影響を受けている。不安定な政治状況に鑑み、要請・採択のタイミング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といえる。たとえば、日本の支援で改正された民法草案は議会に提出されているが、議会が開かれていないため、成立時期の見通しが立たない状況である。一方で現在支援を実施している民法解説書の作成は今年度中に完成させ、普及活動に入る必要がある。民法制定から施工まで 90 日と決められており、この間に関連法やガイドラインの改訂など必要な手続が発生し、これらへの支援が求められているが、要請書の提出は翌年度案件の締切が 7 月中となっており、民法がいつ施行されるかわからない状況で、2012 年は提出が見送られた。このような場合、実施の適切なタイミングを逃さないよう、条件付採択など柔軟に措置が取れることが望ましい。

一方、JICA 事務所は、案件によって、プロジェクトチームからの提案に従って当初は想定されていなかった内容を案件に盛り込んだり、活動スケジュールをネパールの行政カレンダーに合致させるために、通常は単年度であるプロジェクトチーム(コンサルタント委託)との契約を 2 年契約とするなど、柔軟な対応を行ってきたことも特筆すべきである。

4)の一例として、「モニタリング評価システム強化プロジェクト フェーズ 2」の開始が当初予定よりも遅延したことが挙げられる。遅延の理由は、ネパール側が直接財政支援を要求し、JICA との議論が進まなかったことにある。結果的には当初予定どおり民間委託による技術協力プロジェクト専門家チームが派遣されることになったが、その人数や総従事日数を低く抑えるようネパール側が要請することもあった。

対象地域については、平等を重んじるネパールの社会状況から来る要請という面があるほか、対象郡のすべての VDC を対象にする方が、ドナー間の調整を行う場合に、地域的な役割分担を行いやすいという事情もある。さらに、ネパールに限らず日本の支援全般にいえる課題であるが、少数の対象地域で丁寧に作成したモデルを、ネパール側が全国的に普及することの難しさについて、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、展開が可能になる段階まで継続的に支援をすることが考えられる。たとえば、対象 VDC を段階的に増やしながらか事業を行う技術協力プロジェクトが複数あり、このうち「ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト」では、

後から事業を開始する VDC に対しては支援モデルを簡素化したり、プロジェクトではなく郡のカウンターパートが支援を主導する仕組みを取り入れるといった工夫をしている。日本がプール・ファンドに参加したうえで、プール・ファンドを使って全国展開を行うという期待も示された。

以上より、ネパール側の受け入れ体制、日本側の制度・手続面には、いくつかの課題が見受けられたものの、援助の実施体制はおおむね適切に整備されていると判断できる。

3. 被援助国との対話

ネパール政府のニーズおよび優先課題の把握の手段として、政策レベルでは、外務本省が参加し、不定期で「経済協力政策協議」が実施されている。直近では 2012 年 4 月に国別二課長とネパール国財務省次官との間で政策協議が行われた。またその際、半年に 1 回既往全案件について協議する場を設けることで合意し、近く第 1 回の実施が検討されている。

事業レベルでは、技術協力プロジェクトについては案件別に合同調整委員会(JCC: Joint Coordinating Committee)が開催され、進ちよく状況を確認するとともに関係者間で情報を共有している。また、JICA とネパールの実施機関の担当者間では、日常的に連絡が取られている他、主要セクターでは、派遣されている JICA 専門家や調査団により、分野別・課題別のニーズ把握も行われてきた。KR, 2KR 案件については、日本の支援では唯一財務省に対して報告が義務付けられている。

案件の要望調査の段階では、毎年 4 月の初期段階において財務省が日本側と協議を行い(キックオフ会合)、JICA 事務所とセクター省庁の間で協議されている候補案件を共有し、7 月末までの要望とりまとめを依頼している。さらに 6 月のアドバンス調査依頼、7 月の正式調査依頼と協議を重ね、各省から要請書が提出された 8 月の段階で優先度を話し合う協議を行い、財務省が要請書を最終化し日本大使館に提出している。ネパール



農業省からのヒアリング

では、財務省の「外国援助方針」によって、援助に関する連絡は外務省を通さず財務省が直接行うことになっているが、日本は昔からの習慣に沿ってか、今でも正式文書は外務省を通じやり取りしている。各セクター省庁では、財務省からの情報および JICA 事務所や大使館から、手続について書類やワークショップなどを通じて説明を受けており、案件要請や実施手続に関するコミュニケーションに問題はないという認識であった。長年支援を行っている省庁やアドバイザーが派遣されている機関が多いことも、手続面の理解が進んでいる要因と考えられる。

それでも、両者間の対話を増やすことでより日本の援助政策の理解がさらに深まるとの提案もあった。案件形成から実施までに時間がかかる中で、要請書を出してから、実際にプロジェクトが始まるまでネパール側にほとんど連絡がないという指摘も受けた。また一部、管轄の省が日本側と直接コミュニケーションをとっており、その下に位置する実施機関が手続の詳細

や案件内容について十分な説明・相談を受けていないと認識されている例があった。先述のとおり行政官の頻繁な異動という状況もあることから、ネパール政府内部の良好なコミュニケーションを促すと共に、要望調査の説明会などを行う場合には監督省だけでなく主要な実施機関も招待するなど、引き続き各機関に対する緊密なコミュニケーションを図ることが重要と考えられる。

このように、日本側とネパール側の対話は、政策、実務、案件形成のいずれのレベルにおいてもおおむね適切に実施されてきた。

一方、今後の課題としては、政策レベル対話の強化が挙げられる。財務省からのヒアリングによると、財務省はハイレベルの政策協議が不足していると認識している。他ドナーは年1回、2年に1回などの定期的な対話を通じて今後の支援の方向性について協議するメカニズムがある一方、日本とはこのような二国間のコンサルテーション会議がなく、90年代には毎年訪問していたODAミッションが現在は実施されていないとの指摘を受けた。この点で、今後開催が合意されている既往全案件のフォローアップ会合は重要であるが、現在不定期で行われている政策協議をたとえば年次協議など定期的に実施し、今後の支援の方向性や優先分野についても協議することは重要であろう。

なお、国別援助方針は、日本語の他に、英語もしくは現地公用語で作成することになっており、翻訳作業が済んだものから順次ウェブサイト公表される。ネパールに関しては、和文が2012年4月に公開された一方で、本調査現地調査(2012年9月)時点で英語版の最終チェックが終了した段階であった。先方政府とは、パブリックコメント受付時のドラフトの英語版を、2012年4月の政策協議の場などにおいて説明したが、その後は、本調査現地調査時点では特に共有はしておらず、現地調査後の12月に実施した政策協議において英語版を正式に発表した。

以上より、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ものと判断されるが、特に政策レベルにおいて、今後の強化が望まれる。

4. 政策の実施状況の定期的な点検

(1) モニタリング・評価実施体制

日本の対ネパール協力案件のモニタリング・評価は、無償資金協力、技術協力、有償資金協力の各案件については JICA が⁵¹、また、草の根無償案件については大使館が中心となって行っている。

表 4-31 に示すとおり、JICA は技術協力案件についてプロジェクト実施前に事前評価、プロジェクトの中間時点で中間評価、プロジェクト終了の約半年前をめどに終了時評価、プロジェクト終了から 3～5 年後に事後評価を実施している。無償資金協力案件では事前評価および事

⁵¹ 有償資金協力については 2008 年の新 JICA 発足までは旧 JBIC が担当、無償資金協力については 2008 年度までは外務省が担当。

後評価が行われる。有償資金協力案件についても同じく JICA が、プロジェクト実施前に事前評価、プロジェクト完成から2年後をめぐりに事後評価を実施している。通常の技術協力案件のモニタリング・評価は一般に、本部が派遣する調査団と在外事務所が協議して実施し、終了時評価では相手国関係機関との合同評価を本部主導で実施することが多い。無償および技術協力の事後評価は2008年までは大使館や在外事務所による内部評価が多かったが、2009年より有償資金協力と同様、外部コンサルタントによる評価のみに切り替えている。実施済みの開発調査案件についても事後現況調査を実施し、開発調査の最終報告書で先方に提言されたプロジェクトや調査結果などが、その後実際にどのように活用されているかを継続的にモニタリングしている。有償資金協力のモニタリングは在外事務所主体で行い、事後評価は外部コンサルタントを活用して行っている。また、現地においてネパール政府側との間で実施案件の進捗について確認する場として、技術協力プロジェクトについては案件別に合同調整委員会(JCC)が開催されている。

表4-31 ODA プロジェクト評価の対象

	技術協力プロジェクト	円借款事業	無償資金協力事業
事前評価	全案件(注1)		
中間レビュー	原則として協力期間が3年以上の案件(注1)	中間段階での確認などが必要な事業	-
終了時評価	全案件(注1)	-	-
事後評価	原則として協力金額2億円以上の全案件(注2)		
事後モニタリング	-	有効性(インパクトを含む)と持続性に懸念がある事業	-

注1: 総投入計画額2億円未満の案件については、簡易な評価方法の運用が可能。

注2: 無償については、一般プロジェクト無償および水産無償を対象とする。

出所: JICA『新 JICA 事業評価ガイドライン 第1版』, 2010年6月

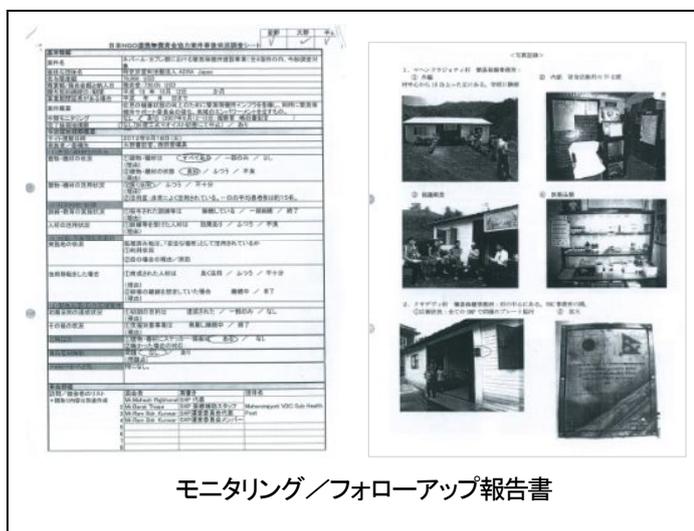
大使館は、案件の進捗や、これらモニタリング・評価の結果を、適宜 ODA TF の場や JICA 事務所での各調査団報告会への参加または大使館表敬、JICA 事務所との担当者同士の協議などを通じて把握している。先方政府や実施機関側の問題で案件の進捗に支障が生じている場合、案件関係者や JICA 事務所より大使館による申し入れが効果のある場合もあり、大使館は JICA と密接なコミュニケーションをとる意識を持っている。

外務省は、案件の実施・モニタリング・評価の段階で現地 ODA TF から随時情報を得ているほか、案件終了後の完了届、モニタリング報告書、瑕疵検査報告書などを通じて案件をモニタリングしている。特に問題が発生した場合などは本省に報告があったり、外務省から JICA に照会することもある。また、本省から事業効果の発現していない案件について在外公館に照会し、大使館が現地で確認し返答する場合もある。

なお、外務省では、2011年4月よりウェブサイト上で「見える化リスト」を公開し、有償および無償資金協力案件について、「1. 効果が発現している案件の代表例」、「2. かつて改善すべき

点があったが、現在は効果が発現・外部からの指摘事項が改善している案件」、「3. 改善すべき点などがある案件」の案件概要、効果の発現状況、問題の概要・対応状況・教訓などを掲載している⁵²。同リストは毎年改定されており、その都度現地の状況を JICA 事務所が確認し、大使館が内容を確認の上外務本省に報告し、その内容を本省と JICA 本部が確認している。ネパールで実施され同リストに掲載されている案件については後述する。

草の根無償のモニタリングは、事業開始から終了まで、大使館担当官(草の根無償委嘱員および経済協力班の当該分野担当者)が一貫して行う。被供与団体は、中間報告書、事業完了報告書および監査報告書(300万円以上の案件)の提出が義務づけられている。さらに、事業完了から2年経過後に大使館による現地視察が行われ、「モニタリング／フォローアップ報告書」が作成される。大使館から入手した



同報告書の内容を確認したところ、事業の基本情報、完了状況、計画変更の有無、建設・機材の据え付け・活用状況、団体の実施体制、広報協力の状況、改善およびフォローすべき点、総体評価(所感)、各種報告書の提出状況などが、写真と共に適切に報告されていた。本スキームは、上記の「見える化リスト」の対象となっている。

モニタリング・評価結果の今後の案件形成への活かし方としては、外務省は、「見える化リスト」から教訓を抽出すること、JICA としては、JICA 事務所において過去の案件のインベントリと現状をまとめ教訓を参照しやすくすることに取り組んでいる。

上述の評価・モニタリングの実施状況やこれまでの評価報告書などからみて、事業レベルでのモニタリング・評価は規定にしたがって実施されてきたといえる。しかし、案件によってはその概要や成果が報告書などにまとまった形で記録されていない。また、無償資金協力も基本設計報告書はあるが、完了報告書は公開されていない。「4.2 結果の有効性」で述べたとおり、援助政策に基づく重点分野レベルでのモニタリングは行われていない。「ODA のあり方に関する検討」など戦略的な ODA を推進する議論が進む中でプログラム・アプローチの強化が指向されていることから、今後は、国別援助方針の重点分野や開発課題ごと目標値を設定し、プロジェクト間の相乗効果による全体としての成果の達成状況をモニタリングすることを検討していくこと、またそのための明確なマニュアルの整備が望まれる。

⁵² <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/mieruka/index.html>

(2) 個別案件の問題とその対応

現地調査において、ネパール政府、実施機関、ドナーから重大な問題案件として指摘を受けた例は存在しなかった。過去の案件の維持管理、成果の発現状況、作業進捗の遅れなどに関する個別の事項はあった。

紛争中および本調査対象期間である 2006 年の和平合意以降の不安定な政情下においても、援助案件の進捗に大きな影響が出るということはなかった。これは、外務省、JICA が、紛争中の新規案件やボランティア派遣を首都カトマンズおよび観光都市ポカラ周辺に限定するなど、不測の事態を事前に勘案した結果であると考えられる。またシンズリ道路建設地域は、紛争中マオイストの力が強い地域であったが、現場周辺住民の人夫雇用や大使館による根回しなどの工夫により、工事が続けられた。また紛争後も特に地方ではマオイストを含む各政党の影響力が強く、プロジェクトに対する政党や住民からの様々な要求や介入が発生したが、各プロジェクトの日本人専門家が、粘り強い交渉・説明を実施したり、事業の成果を示すことで、一つひとつ解決してきた。

「見える化リスト」(平成 22 年 10 月から平成 23 年 1 月にかけて外務省、JICA で把握できる範囲で調査した情報に基づく)では、ネパールで実施された合計 7 件(うち本調査対象期間中の案件は 3 件)の有償、無償、草の根無償案件が「かつて改善すべき点があったが、現在は効果が発現・外部からの指摘事項が改善している案件」または「改善すべき点などがある案件」として掲載されている(表 4-32)。文化無償案件についてはネパールの掲載はなかった。

表 4-32 「見える化リスト」におけるネパール案件の数

	有償資金協力		無償資金協力		草の根無償	
	全体	ネパール	全体	ネパール	全体	ネパール
かつて改善すべき点があったが、現在は効果が発現・外部からの指摘事項が改善している案件	27	1(1)	20	1(0)	16	1(1)
改善すべき点などがある案件	36	1(0)	26	1(0)	123	2(1)

注:()内は、うち本調査対象案件の数。

出所:外務省「見える化リスト」をもとに作成。

これらには、協調融資を行う他ドナー側の遅延、資材・輸送コストの高騰などからくる案件の遅延・変更も含まれるが、電力不足、機材の老朽化と維持管理予算不足、不安定な政治・社会状況などによる案件完了後の問題が多かった。いずれの案件も、外務省、JICA によりフォローアップ調査・協力の実施、先方政府・実施機関への働きかけが行われている。

「見える化リスト」の対象外となっている技術協力については、JICA がどの国でも実施しているとおり、中間レビュー、終了時評価の結果を踏まえ、必要に応じて案件の内容や方向性の修正を行っている。案件実施前後で外部条件が変化し、案件終了後にその成果が生かされにくい状況となった事例(4-2-1 参照)が見受けられた。

開発途上国、かつ紛争からの再建途上にある国においては、すべての案件がスムーズに

進ちよくすることの方が稀であると言え、「見える化リスト」においてもネパールの案件が特に多いということはない。こうした問題の有無をモニタリングし、その結果に対応し、教訓を今後の案件形成に活かす仕組みは適切に整えられていると判断できる。また、全体として、上記のように問題が発生したり、改善が必要な個別事例は確認されたものの、モニタリング結果に対してはおおむね適切な対応が取られたといえる。

5. 他機関との連携

(1) ドナー会議への参加

定期的なドナー会合のうち主要なものとしては、以下の3つが機能している。

- 1) ローカルドナー会議(Local Donors Meeting):財務省が主催し、3か月おきに開催される。ドナー、セクター省庁、外務省なども参加し、全体的な連携について協議が行われる。
- 2) ネパールポートフォリオパフォーマンスレビュー(NPPR:Nepal Portfolio Performance Review):2000年以降年1回開催され、ネパールの開発の進ちよく状況を、予算の執行状況、開発事業のモニタリング、人員配置、調達の透明性、といった点から議論している。当初は、JICA(2008年の統合以前はJBIC)が、世界銀行、ADB、DFIDと共に政府と実施していたが、現在は主催が財務省であり、近年は、他のドナーにも門戸が開かれている。四半期ごとにNPPRで合意した行動計画の進ちよくは四半期ごとにレビューが行われる。
- 3) 国際開発パートナーグループ(International Development Partners Group):2011年11月より2週間に1度、世界銀行または国連で開かれているドナー側の会合。原則として各国・機関の代表が参加し、政治状況について意見交換をしたり、テーマを決めて特定の機関が発表を行ったりしている。前身であるUtsteinというグループでは欧米、国連、世界銀行が中心だったが、以前はオブザーバーであったJICAも常時参加しており、インド、韓国も出席するようになった。中国もごく稀に参加している。

ドナー会合には、援助協調を担当する企画調査員が出席しており、重要な会合にはJICA所長が出席し、情報発信、情報収集を行っている。大使館からは基本的にはドナー会合には出席せず、必要に応じてJICA事務所から大使館に情報共有をしている。日本は従来こうした会合において積極的に発言をしてこなかったが、近年では少しずつ改善を図ってきた。NPPRにおいては、JICA所長がJICAの支援実績について発表を行っている。NPPRの資料には、主要ドナーがそれぞれ一年間の活動実績や成果を報告した資料を入れていたが、JICAはこれまでこうした資料を掲載していなかった。このため、2009年度よりJICAは毎年事業実績レビューを実施し、資料を作成・掲載するようになった。また、JICAは2012年2月に策定したAWをドナー会合で発表した。大使館からも、こうした会合の場を利用して、対ネパール援助方針を説明することは有意義と考えられる。

この他、各セクターにおいて、ドナー会合が開催されている。プール・ファンドが採用されている教育、保健、地方開発のセクター・プログラムでは特に、政策レベルからより実務レベルまで複数の種類の定期・不定期の会合が開催されている。それ以外のセクターでも、農業、防災などの分野でドナー会合が開催されている。各会合に、JICAは招待を受け参加している。

(2) プール・ファンドへの参加・協調

既述のとおり、ネパールでは教育、保健、地方行政分野においてプール・ファンドが導入されている。ここでは、教育および地方行政分野におけるプール・ファンドと日本の協調の状況、そこから見える問題点を整理する。

日本はこれまで一部の国において、貧困削減戦略支援(PRS)無償スキームを通じ、セクター・プール・ファンドに参加しているが限定的な対応にとどまっております⁵³、ネパールでは参加していない。このため、教育分野では「小学校運営改善支援プロジェクト」をはじめとする技術協力や無償資金協力による教室建設を通じて、また地方開発分野では「ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト」および「地方行政強化を通じた流域管理向上プロジェクト」の成果を通じて、セクター・プログラムの目標達成に貢献する、つまりセクター・プログラムの目標・内容に沿って(alignして)活動しているとしている。このことは、関係省庁にも認識されており、たとえば、LGCDPの公式文書にもJICAがノン・プール・ファンド・ドナーとして位置付けられている。プール・ファンド不参加ドナーとしての協調(alignment)という扱いは、日本だけでなくドイツなども同様であるが、ドイツの場合はそれが関係者に認識されている一方、日本の場合はドナーや政府職員に周知・理解されておらず、日本は協調(align)していないと認識している関係者が多いという問題がある。

この理由は、関連のドナー会合の場における日本のプレゼンスが低いことにあると考えられる。日本はこれらの会合に出席しているものの、現地職員が権限のないままに参加して情報入手のみ行っている場合や、責任のある立場の日本人職員が出席しても発言が少なく、発言内容も踏み込んだものでない場合が多く、出席者の印象に残らないというコメントがドナー、プロジェクト関係者など複数の関係者から聞かれた。

この問題は単に語学の問題ではなく、文化的な背景や、センシティブな問題には触れないという日本の援助方針、さらには本省や本部の許可や指示がない限り発言をひかえるという日本の組織の傾向が背景にあると考えられるが、海外のこうした会議の場では、言うべきことを言わないでいると、「賛成している」または「理解していない」、「何を考えているかわからない」と解釈される危険性が高い。大使館、JICA事務所には、担当官が各省出向者で語学面のハンディがあるという事情や、プール・ファンドに参加していないから発言をしづらいという意識もあるようだが、JICA事業実績レビューによると、ネパール政府は、ノン・プール・ファンド・ドナーである日本から、質の高い開発事業の重要性や成果をドナー調整の場でもっと発言してほし

⁵³ 外務省ウェブサイトの案件検索によると、2007~2011年度に、ガーナ、タンザニア、ザンビア、バングラデシュ、サモアの5か国に対し、農業、保健、教育、地方自治の分野で13件計約44億円の支援を実施。

いと認識している。

日本がセクター・プログラムに協調して援助を実施していることや、そうした援助の成果については、大使館、JICA 事務所などが、先方政府、ドナーにしっかりとアピールすることが必要である。そのためにはまず意識改革が必要であり、プール・ファンドの関連会合への参加を、情報入手のためだけでなく、発信するための場として明確に位置付けることが必要である。ネパール語のできる現地職員が会議に出席する利点はあるが、他ドナーのネパール人職員のように、適切な肩書きや権限を与え発言を推奨する必要がある。議論が専門的になる場合には、専門知識と語学力を兼ね備えた各案件の専門家チームのオブザーバー参加を活用したり、国際機関で責任ある職位を務めた経験のある要員を採用し権限を与えるといったことも一案であるが、日本の立場を代弁することはできないため、最終的には大使館、JICA 職員の発信力が必要となる。また、こうした会合に参加している関係者はお互いによく知っている相手ということもあるため、人事異動のタイミングを担当職員と管理職が同時期に交代することのないようにするなど、関係の継続性を確保する工夫も必要であろう。なお、現在 LGCDP はフェーズ2を準備中であることから、積極的な議論への参画は早急に取り組むべき課題である。

一方、既述のとおり、日本の技術協力は対象地域を限ったパイロット事業を通じて行われるものが多いが、多くの投入により生み出した成果(ガイドラインやモデル)をネパール側だけで普及することは難しいというコメントが複数の機関から出された。これに対して、日本側は、教育分野および地方行政分野において、技術協力の成果をプール・ファンドの資金を活用して普及させることを検討している。すでに日本は両分野にノン・プール・ファンド・ドナーとして参加しているため、この手段は、日本自身がプール・ファンドに入らなくても交渉力があれば理論的には実現可能であるが、参加することでより実現可能が高まる。

ネパール政府としては、すべてのドナーに対し、プール・ファンドへの参加を期待しており、教育省はノン・プール・ファンド・ドナーが主導してプール・ファンドを特定の活動に振り向ける可能性を否定している。プール・ファンドの成果や課題、今後の方向性については「4-1-4 他ドナーの援助政策との相互補完性および日本の優位性」で述べたとおりであるが、日本がプール・ファンドへの参加の是非を検討するに当たり、どのようなメリット、デメリットがあるかを表4-33にまとめた。

表 4-33 プール・ファンド参加のメリット・デメリット

	メリット	デメリット・留意点
プール・ファンド参加	<ul style="list-style-type: none"> - セクター内の議論の主要なプレイヤーとなることができ、協調していないという指摘をされなくなる。 - プール・ファンドを活用し、これまでの技術協力の局所的な成果を全国展開することが可能。 	<ul style="list-style-type: none"> - 資金の使途など、アカウントビリティの確保に留意が必要。 - モニタリング・評価は通常政府・ドナー合同で実施されるため、日本の貢献度合いの判定には工夫が必要。
プール・ファンド不参加 (個別案件を通じた協調)	<ul style="list-style-type: none"> - 資金の使途がはっきりしている。 - プロジェクト単位では「顔の見える援助」を実施することが可能。 	<ul style="list-style-type: none"> - セクター内の議論の主要なプレイヤーとなるのが難しく、日本も協調していることを周知する必要がある。 - プール・ファンドを活用し、これまでの技術協力の局所的な成果を全国展開することは困難。 - 保健分野のようにプール・ファンド化が進むと、埋没化したり、当該分野の支援自体が困難となる可能性がある。

出所：調査団作成。

このように、プール・ファンドに参加する場合には、アカウントビリティの問題に対する対応が重要である。政治的不確実性から来る支出の不透明化、そして他ドナーの公共財政管理への批判を考えると、ファンジビリティの問題は無視できない⁵⁴。特に地方政府が不在の現状で地方交付金の使途に不正が指摘されるなど公共財政管理の強化の必要性が指摘されている。たとえば、参加の条件として、世界銀行が教育分野で現在設定しているように、公的支出のガバナンス強化を挙げることが考えられる。日本はすでに技術協力やアドバイザー派遣を行っており、こうした手段を通じてアカウントビリティの強化に貢献することも重要である。また、日本のODA全体として、財政支援に参加するに当たっての条件や基準を明確化することが必要である。公共支出レビューを行ってきた世界銀行と緊密なコミュニケーションを図っていくことも大切であろう。投入後は、進ちょくと成果をモニタリングし、支援を継続するかどうかを判断することが重要である。

ただし、プール・ファンドに参加すれば、モデル普及の問題が自動的に解決するというものではない。限られた対象地域で開発したモデルを普及することの妥当性、普及方法等は、いずれにしてもプロジェクトの中で検討すべきである。

一方、プール・ファンドに参加しない場合は、セクター・プログラムに協調していることを周知する必要がある。その場合、上述のとおりドナー会合などにおける日本側関係者の発信力をもっとも重要となる。また、各案件の専門家にこうしたセクター・プログラム会合で発表の機会を与えたり、世界銀行、ADB や各セクターの主要ドナー、政府側のプログラムユニットなどに個別に案件を説明して売り込みを行うことも重要である。ここでも大使館、JICA 事務所の交渉力が重要となる。またそうした取組の一環で、JICA が 2012 年から教育分野に政策アドバイザー

⁵⁴ ファンジビリティとは、援助資金の投入により被援助国の予算制約が変化し、援助国の意図に反して供与目的以外の用途に支出される現象を意味する(平成 17 年度外務省第三者評価 一般財政支援(タンザニア PRBS・ベトナム PRSC)のレビュー 報告書)。

一を投入していることや、「ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト」が LGCDP メンバーを現地視察に招待し、プロジェクトのアプローチの有効性の理解を促進したような取組は有意義と考えられる。

(3) 個別ドナーとの連携

個別ドナーとの連携としては、ADB と UNDP が最も盛んである。ADB とは「メラムチ上水事業」(2001 年度)を協調融資で実施しているほか、現在も電力分野の新規案件での連携を準備中である。半年ごとに大使館・JICA ネパール事務所・ADB が参加する連携協議会を開催し情報共有を行っているほか、モニタリング評価、ジェンダーといった分野ごとに日常的な情報交換も行っている。また、農業商業化の分野でも ADB との連携を計画中である。

UNDP との連携としては、まず 4-2-3 で述べた「南アジア地域における地震防災対策計画」(2006 年度)の実施が挙げられる。UNDP が南アジア 5 か国を対象として建物の耐震化などを進める活動に対して日本が無償資金協力により資金提供を行ったものである。

さらに、民主化支援の分野でも多くの連携事例がある。2009 年 8 月に JICA が UNDP と協定を締結し、地方レベルでの選挙管理委員会スタッフの能力強化を図るために合同ワークショップ(BRIDGE:Building Resources in Democracy, Governance and Elections)を実施し、JICA の現地国内研修にかかる資金を活用し、UNDP が選挙管理委員会・憲法制定議会・市民団体 103 人に対し選挙管理・選挙前活動・選挙紛争の解決に関する研修を行った。同時に、JICA は中央レベルの選挙管理委員会スタッフの実務能力強化を諮るために、UNDP の選挙支援プログラムと協働で、日本・タイでの研修を実施した。

また、UNDP は憲法制定支援の一環としてメディア支援を行っており、JICA の「平和構築・民主化支援のためのメディア能力強化プロジェクト」と連携している。2012 年には日本基金を使い UNDP, JICA, UNESCO がジャーナリスト支援についての現況・ニーズ調査を行った。さらに法整備支援分野においても、JICA と UNDP は民法、刑法分野の支援を行っていることから、不定期で協議を行っている。2010 年 8 月には両機関の合同会議を実施し、双方のプログラムの紹介、協力可能性分野について協議を行っており、今後も同会議やセクターレベルでの意見交換の継続や日本信託基金を活用した合同案件形成などを目指している。

このほか、日本は、2006 年に UNICEF, UNFPA を通じ 3 件の緊急無償資金協力を実施した。また、個別案件も、対象地域内や対象分野の関連ドナーと情報共有を行っている。たとえば、「コミュニティ内における調停能力強化プロジェクト」では、郡の調整委員会に同じ郡で類似の活動を実施している DFID, UNICEF 関係者を招待し、対象 VDC の重複防止や情報交換を行っているほか、それぞれの案件の調整委員会を 1 つにまとめるべく検討を重ねている。

(4) オールジャパンとしての連携

大使館、JICA 事務所は、積極的にオールジャパンによる援助の相乗効果を図っている。ネ

パールでは国際機関の代表、副代表クラスに日本人職員が非常に多い。これを活かし、たとえば制憲議会支援においては、世界銀行現地事務所の副代表(当時)にアドバイザーを依頼した。また、2011年より、大使館において、国際機関の日本人職員、JICA ボランティア、日本の NGO との交流を行っている。草の根無償スキームでは、以前は一般募集のみ行っていたところ、上記のような機会や、ボランティアの年次総会や報告会といった機会を活用し、定期的にスキームを紹介し、案件発掘を呼びかけ、案件形成を行っている。

(5) NGO および民間セクターとの連携

教育、保健など社会セクターを中心に、草の根無償(現地 NGO など対象)、日本 NGO 連携無償資金協力(日本の NGO 対象)などのスキームを通じ、両国の NGO が大きな役割を果たしている。案件リストは表3-14、表3-15に示すとおりである。さらに、日本の ODA 全体でも初めての試みとして、教室建設を行う無償資金協力「基礎教育改革プログラム支援のための学校改善計画」(2011年)では、コンサルタントのほかに、日本の NGO であるセーブ・ザ・チルドレンジャパンの職員が、ソフトコンポーネントである学校運営改善を担当している。無償案件の一部コンポーネントの実施に NGO が直接関与する試行的な取組として注目に値する。



ADRA Japan が日本 NGO 連携無償で建設した保健所にて同団体職員、保健所関係者と

一方、ネパールでは多くの日本の NGO が活動しており、比較的名の通った団体だけでなく小規模な団体も多い。(社)日本ネパール協会によると、長年にわたり非常に真摯な活動をしている団体もあるが、こうした団体が上記のような ODA の助成金を申請しても、実績が足らなくなかなか承認されず、新規参入が難しくなっている。ODA スキームの経験がなくともモニタリングを行いながら NGO を育てるという観点からこうした現地に根付いた NGO を通じた支援も実施すべきとの指摘がなされた⁵⁵。また、ODA における NGO を通じた支援の割合は、他ドナーと比較すると非常に少なく、支援を拡大すべきという要望もある。こうした制度的な課題は対ネパール援助政策を超えた ODA 全体の課題であるが、上記のとおりネパールで NGO がすでに果たしている役割や連携の事例を踏まえると、ネパールをテストケースとして、社会セクターでは NGO を通じた支援を拡大することも考えられる。ただし、特に現地 NGO の活用

⁵⁵ ネパールで海外 NGO が正式に事業を展開するには、ネパール社会福祉協議会に団体登録を行った上で事業合意書を締結する必要があり、団体登録の条件は年間事業予算が 10 万米ドル以上となっている。小規模な NGO の中には登録を行っていない団体も含まれる可能性があるが、外務省としては ODA 事業の対象にするためにはネパールの法規にのっとる団体である必要があると認識している。こうした登録諸手続については JICA ネパール事務所の NGO-JICA ジャパンデスク (<http://www.jica.go.jp/nepal/office/about/ngodesk/index.html>) が情報提供、支援を行っており、必要に応じて大使館と同デスクが連携してよい活動を行っている NGO を支援することも考えられる。

当たっては、特定の政党の影響下にある団体などもあり、適切な組織の見極めについて、留意が必要である。

民間企業との連携は、これまであまり例がない。一村一品運動はネパール商工会議所連盟(FNCCI)が主導しており、日本のこの分野への支援のカウンターパート機関の1つとなっている。長年インフラ案件を受注しているコンサルタント企業および施工会社は、ネパールにおいて知名度が高いが、それ以外ではネパールにおける日本企業は観光関連業を中心とした小規模企業のみである。このほか、企業からの提案ベースであるため国別援助方針に位置付けることは難しいものの、JICAは2010年度から「協力準備調査(BOPビジネス連携促進)制度」⁵⁶を開始しており、ネパールでは2011年度に、日本テピア株式会社による珪藻土性高効率かまどの製造・販売可能性調査1件を採択した実績がある。

ODAの範囲からは外れるが、大使館では現在、他のアジア諸国で取組実績のある官民合同フォーラムを立ち上げつつある。大使館と日本企業が合同でネパール政府に対して、たとえば付加価値税の還付、税関手続などネパールでビジネスを行う際に困っていることを訴えていく場として機能することが期待されている。また、FNCCIとのセミナーも実施を始めている。外務省南西アジア課でも、日本から有識者を派遣してネパール政財界関係者を対象に日本の投資に関するセミナーを行ったり、ネパールの投資庁長官を招へいして企業関係者との意見交換促進する取組を行っている。ODA予算の増額が見込みにくい現状では、開発援助の効果を拡大するためには、民間投資が重要となることから、ODAを通じて民間企業が参入できる環境を整備することが必要であり、こうした場を通じて具体的なニーズを見きわめていくことが望まれる。

6. ODAスキーム間の連携

(1) 案件間および複数スキーム間の連携

外務省は、2012年4月の玄葉外相(当時)がネパール訪問に際し、「無償・有償資金協力に加え、知的支援や技術協力のベストミックスで支援していきたい」と述べたように、案件間、スキーム間の相乗効果を意識した案件形成を行っている。その最たる例が、先述したとおり、日本が建設中のシンズリ道路沿線地域における一連の事業である(BOX 4-5 参照)。また、シンズリ道路の維持管理を担保するため、道路維持管理の技術協力も合わせて実施している。

本評価の現地調査では、日本の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得られた。一方、スイスはジリの地域総合開発で知られている。これは、1970年代以降長年にわたり、ジリをはじめとする中部丘陵・山岳地帯に位置

⁵⁶ 開発途上国で貧困層(BOP)を対象とし、彼らの抱える開発課題の解決につながるようなビジネスを計画している日本の法人からの提案に基づき、ビジネスモデルの開発、事業計画の策定、JICA事業との協働事業の可能性について検討・確認を行う調査。予算上限は5,000万円。このほかにもJICAの民間連携促進事業として、「協力準備調査(PPPインフラ事業)」、「中小企業連携促進調査(F/S調査)」などがあるが、これらにおいてネパールの実績はない。

するドラカ郡, シンドパルチョーク郡, ラメチャップ郡に地域を限定し, 道路建設, 農業, 職業訓練校の設立, 保健, 森林など多様な分野において資源の集中投入を行ってきた結果であると考えられる。日本もシンズリ道路建設では知られていることから, 引き続きこの地域で様々な分野の案件を実施し相乗効果を図っていくことで, 日本の援助の認知度も高まることが期待される。

その他の取組事例としては, 2011年に開始された「モニタリング評価システム強化プロジェクト フェーズ2」では, 地方の対象地域としてシンズリ道路沿線5郡が選ばれているだけでなく, 中央における対象5省は, 教育省, 公共計画事業交通管理省, 地方開発省, 農業省, 森林土壌保全省であり, いずれも日本が多く支援を行っている省が選定されている。また, ラジオネパールや森林土壌保全省などに対しては, 機材供与と技術協力を合わせて実施することでより効果的な支援となることを狙っている。また, 技術協力プロジェクトを行う際は, 意識的にJICA ボランティアとの連携を図っている。

JICA 事務所は, 勉強会や交流会を企画したり, 類似案件同士には直接意見交換を要請するなど, 案件間の情報共有・意見交換を図っている。たとえば, 地方での住民参加型の案件として, 「ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト」と「地方行政強化を通じた流域管理向上プロジェクト」の間の連携を働きかけている。ただし, 案件関係者によると, 両案件には, 対象とする組織制度(森林土壌保全省という特定セクターのラインと地方行政ライン)に大きな違いがあり見た目ほどは似ていないことから, 情報共有を行うにとどまっている。

(2) 日本信託基金との連携

日本は, 世界銀行, ADB, UNDP, UNESCO などにおいて日本信託基金を持っており, ネパールにおいてもこれらの基金を活用した支援を行っている(具体的な承認案件の実績は第3章 表3-20 から表3-27 を参照)。日本信託基金は, 従来日本の国別の ODA としては位置付けられていなかったが, 現在では対ネパール援助方針の事業展開計画においても, 各分野に信託基金案件が位置付けられている。

世界銀行の日本社会開発基金(JSDF: Japan Social Development Fund)では, 女子学生や貧困家庭の子どもを対象とした奨学金支給などが実施されているが, ネパールでは, もう一つの日本信託基金である日本開発政策・人材育成基金(PHRD: Policy and Human Resources Development Fund)の実績は2012年に採択され現在実施中の防災案件1件のみである。世界銀行の日本信託基金の諸手続では, 各段階で日本側への情報共有や日本側の承認を得ることが規定されている。世界銀行ネパール事務所によると, 信託基金案件は少額であるためか, 政府レベルであまり注目されておらず, 執行率が通常の案件と比べても非常に低い。日本が事業展開計画に含めているように, より広いセクターレベルの援助戦略の中で, 「追加的な資金」として位置付けていくことが必要である。

ADB は, 2006年から2011年までに, 日本特別基金(JSF: Japan Special Fund)および貧困削減日本基金(JFPR: Japan Fund for Poverty Reduction Program)において, 農業, 運輸

交通、ガバナンス、通信、教育、保健、水衛生、都市環境、農村金融などの分野で合計24件の案件を実施してきた。たとえば、「社会的保護を通じた子どもの栄養改善プロジェクト」は、ネパール政府およびUNICEFとのコストシェアによって、政府による食糧不足地域や貧しい低コスト家庭の子どもへの補助金支給制度を、コミュニティ・ベースの子どもへの食料配給パッケージに改編し、政府担当者の研修などを行った。従来JFPRは貧困削減分野に特定したミニ投資案件が対象だったが、2009年10月よりJSFがJFPRに統合され、技術協力案件も可能になり、対象分野も広がった。ADBは信託基金を使って、投資案件に合わせて技術協力を行っており、有効なスキームと認識されている。

ADBの信託基金の配分は本部が管轄している。ネパールでは、JFPRの基準を満たすということにとどまらず、現地の大使館・JICAとも協議を行い、日本との協調分野を優先できるように配慮がされている。案件形成は、ADB現地事務所が本部に提案案件の概要を提出し、その後日本の財務省に提出してクリアランスを得るという手続で行われている。その後事前調査団(fact finding mission)が派遣され、大使館・JICAへの説明、協調スコープの有無の報告も行われる。日本の顔の見える支援とするため、合意文書署名式にはADBとネパール政府だけでなく日本大使、JICA所長も出席している。今後は定礎式、完工式も開催する予定である。

(3) 見返り資金との連携

見返り資金は、日本がこれまでにノンプロジェクト無償(2002~2004年度および2006年度)およびKR、2KRにより支援してきた機材、食料、肥料の売却代金をネパール政府が積み立て、社会開発プロジェクトを実施することを目的として利用されるものである。日本は通常、供与額(FOB価格)の一定割合を見返り資金として積み立てることを相手国に義務付けているが、ネパールの積立率は良好である。(KR、ノンプロジェクト無償は積立義務額の100%またはそれ以上。2KRについても2006年度以降はほぼ100%であるが、データが確認できた1997年度から2004年度の間では、0%から400%までばらつきがあり、この期間の総額では92%の積立率)。積立金額は、スキームごとに、財務省予算書に「見返り資金」として明記されている。

見返り資金を活用した事業は、事前に日本側の承認を得ることになっており、各スキームにおいて毎年設置されている政府間協議においても日本側が確認している。KRの見返り資金は、ほとんどが食料の遠隔地への輸送に活用されている。地形条件の厳しいネパールにおいて重要な支出ではあるが、見返り資金は本来社会開発プロジェクトの実施に充てられるべきものであるため、日本側の求めに基づき、食料公社では製粉工場の建設などのプロジェクトの申請を予定している。2KRの見返り資金は、農業省の養蚕プログラム、小規模かんがい事業、漁業支援などに活用されているほか、「農業研修普及改善計画」、「村落新興・森林保全計画」といった日本の技術協力終了後の複製事業にも活用されている。また、種子や肥料の輸送費補助にも一部が活用されている。2011年度には、肥料の配布・販売・補完・見返り資金積立を担当するAICLの運営費用に見返り資金を使用したいという要望が出され、日本側が社会経済開発に使用されるべきものとして断ったものの協議の場を設けることが合意された。

2006年度および過去のノンプロジェクト無償の見返り資金は、日本が建設しているシンズリ道路のネパール政府側整備区間(第一工区)の整備や水害対策をはじめとして、道路や橋りょう整備、地方電化、給水事業、農業・畜産振興といった社会経済開発事業に充てられているほか、低カースト生徒への奨学金や、分散して居住している低カーストや消滅の危機にある民族に集合住宅を提供しモデルVDCとして定住を促す事業など、社会的弱者を対象とした事業にも活用されている。

このように、JICAによる技術協力の終了後の事業継続や波及、また日本の無償資金協力のネパール側担当部分の実施に活用されている点は連携の好事例といえる。一方、KR、2KRでは、輸送費に充てられたり、運営費に充てたいという要望があり、養蚕プログラムでは、日本の支援が入った支場の運営費(人件費は含まない)に活用されている。それぞれの用途に重要性があったとしても、本来ネパール政府が負担するべき運営費に見返り資金を充てることは、単発の事例であれば致し方ないとしても、毎年継続的に行われている場合は、先方政府のシステムに組み込まれてしまっていると言え、望ましくない。本来の用途である社会経済開発プロジェクトに充てるべきである。

以上のように、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きが制度化されている。また、これらの支援について、現地では日本による支援ということが明記された形で報道されている(写真参照)。基本的には実施者である世界銀行・ADBやネパール政府の主体性が尊重されているものの、日本の援助の成果の普及に活用されたり、日本の援助が必ずしも行き届かない分野で支援が行われることにより、こうした支援は日本の間接的な関与やプレゼンスの幅を広げる役割を果たしているといえる。



7. 広報活動

(1) 大使館・JICA による広報活動

通常在外公館によって実施される広報活動はネパールにおいても行われている。たとえば、当該案件においてどのような裨益効果が期待されるかを関係者やメディアに説明し、署名式典や完成式典などには関係者およびメディアを招待し、プレスリリースを出している。またしばしば、大使および公使が式典に参加したりプロジェクトを視察したりする。このほか国際機関の日本基金案件については、案件関連の行事にはできるだけ日本人館員が出席し、日本の貢献をアピールするよう努めている。こうした行事は、各種新聞に写真入りで報道されている(写真参照)。



シンズリ道路第三工区一部区間開通式の報道

食糧援助署名式の報道

また在ネパール大使館では、Info Japan という広報誌を作成しており、カラー6 ページ(2008 年ころまでは 8 ページ)の冊子のうち毎号 2 ページ前後が、ODA 関連に充てられている。主に無償資金協力や草の根無償案件の署名式、引渡し式などの写真が掲載されている。年 3 回 1,000 部を発行しており、政府機関、外交団(援助機関を含む)、学校(小学校から大学まで)、図書館、両国関係団体などに配布している。

上記のような広報媒体の対象が主にネパール政府・国民や援助関係者であるのに対して、ウェブサイトを通じた広報は、援助関係者、このテーマに関心を持つ両国の学生・研究者などが主と考えられる。大使館はウェブサイトにて英語と日本語で ODA 案件に関する情報を掲載している。しかし、英語版では案件の署名などに関するプレスリリースや援助額などの基本情報は更新されているものの、和文・英文共に、各案件の紹介などの情報は 2000 年代半ばごろ以降更新されていない。下記の JICA ウェブサイトへのリンクや Info Japan を掲載するだけでも、大使館のサイト訪問者が最新の ODA 関連情報を得やすくなると考えられる。



日本大使館の広報紙 Info Japan

JICA 事務所でも、積極的に広報を行っている。英文、和文でウェブサイトを作成しており、各案件の概要も掲載されている。また、四半期ごとのニュースレターを作成し、ウェブサイトにも掲載している。また、現在の所長着任時に現地有力誌カトマンズポストなどに日本の活動を紹介したほか、半年ごとに新聞(英字紙・ネパール語紙)のインタビューを受け写真入りの特集記事として掲載されたり、TV のインタビューを受けたりしている。一方、JICA 関係者ヒアリングによると、JICA の広報予算は減少傾向にあり、広報アドバイザーとして現地有力誌の元記者を雇用しているが、このような優秀な人材を確保し続けるのに十分な報酬を提供することが難しい状況である。運転手などを除いた所員が 30 数名と JICA 事務所とほぼ同規模の ADB では専従の広報担当官が 2 名いる一方、JICA 事務所では専従の広報担当者は 1 名であり、やや少ないといえる。

新聞報道では上記のような新規・継続案件の決定、署名式や案件の完工式などの記事が多いが、学校保健、流域管理、ジェンダーなど、個別の技術協力プロジェクトや、個別のボランティアの活動を紹介する記事なども含まれている。上記のような技術協力プロジェクトは、定期的にテレビ番組で 5~30 分ほど紹介されるなど、新聞のみならずテレビでも取り上げられている。

表 4-34 日本の援助が報道された件数(大使館しらべ)

年度	2006 (2007.1~3)	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (2012.4~7)
件数	9	17	12	10	6	8	5

注: 一部を除き、JICA による支援に関する報道は含まない。同じ話題が複数の媒体で取り上げられた場合でも話題 1 件としてカウントしている。

出所: 在ネパール日本大使館資料

表 4-35 JICA の「人」および「事業」に関する主要な報道一覧

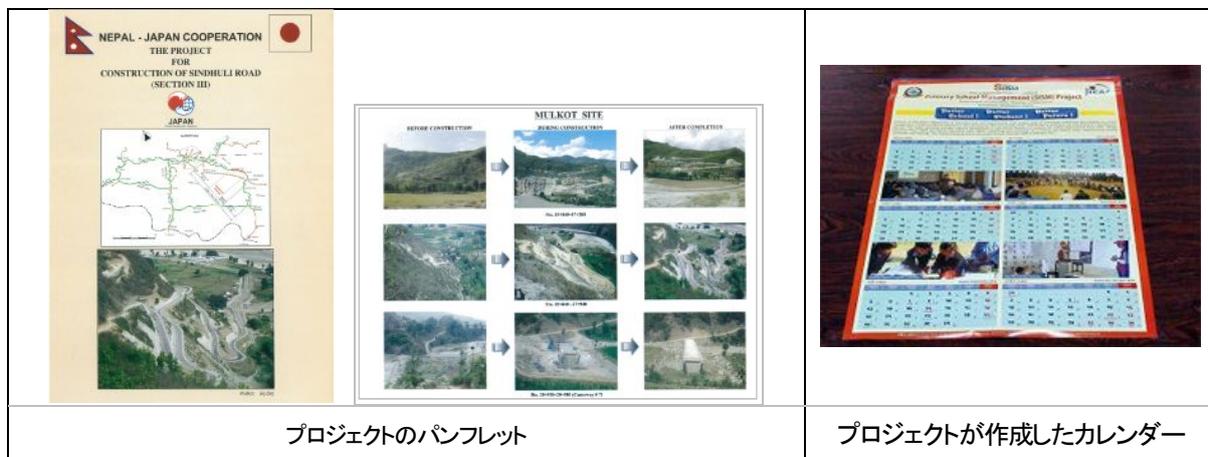
	2012年3月	4月	5月	6月	7月
新聞	15	19	12	15	30
TV	4	2	3	2	5
ラジオ	2	2	1	1	3
インターネット	1	1	0	0	0
雑誌	2	0	0	0	0
合計	24	24	16	18	38

注: 草の根無償など、JICAが関係していない日本のODAに関する報道は含まない。同じ話題が複数の媒体で取り上げられた場合も、それぞれカウントしている。7月の数字が大きいのは、シンズリ道路の2012年度分の署名が行われたことについてのプレスリリースの発行、同案件の一部区間開通式におけるプレスミーティングの開催による。

出所: JICA ネパール事務所資料

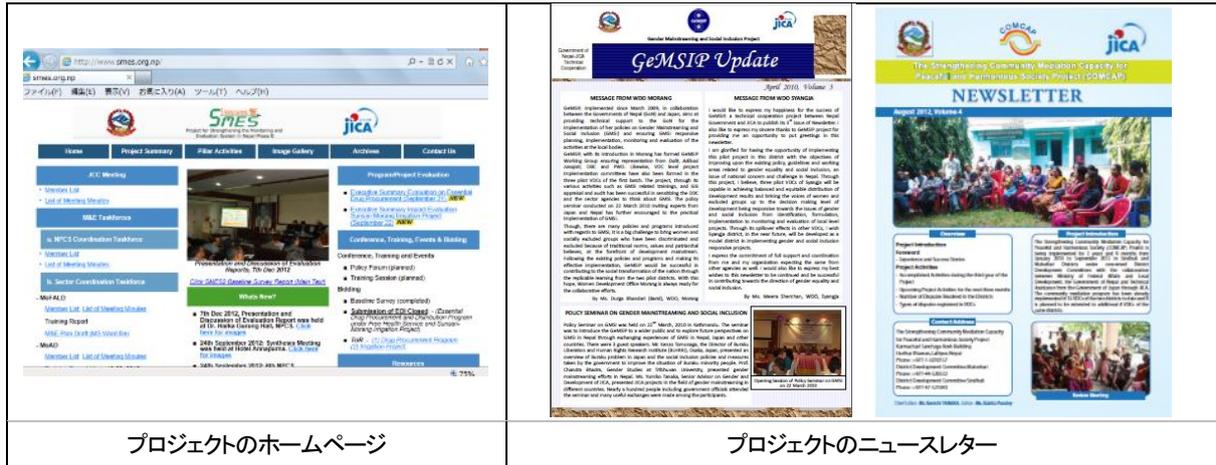
個別の案件に関しては、大使館、JICA 事務所共に、世界銀行、UNDP などが作成している、開発課題や案件ごとに写真入り 1 ページで紹介し、セットとしても配布されるプロジェクト・ブリーフと呼ばれるような広報資料は作成していない。各案件がパンフレットを作成し関係者に配布している。また多くの技術協力プロジェクトが、年 4 回程度英語とネパール語でニュースレターを作成しており、ウェブサイトも和文・英文で作成している。広報を目的にカレンダーを作成し関係者や対象郡の各学校に配布したプロジェクトもある。これらは JICA による業務指示書に明記されていることが多く、JICA による一貫した取組と捉えられる。

また、プロジェクトによって様々な工夫を行っている。たとえば、「モニタリング評価システム強化プロジェクト フェーズ 2」では英文ウェブサイトを充実させており、すべての議事録や報告書、プロジェクトの支援で各省が作成した計画書などを掲載している。また、「地方行政強化を通じた流域管理向上プロジェクト」では、カウンターパート機関である森林局の出版・普及課を通じて、2011年8月から2012年5月の1年足らずの間に14回、ラジオネパールを通じて活動を紹介する放送が行われた。



プロジェクトのパンフレット

プロジェクトが作成したカレンダー



プロジェクトのホームページ

プロジェクトのニュースレター

このように、日本は広報活動として考えられる活動はおおむね実施しているが、政府、ドナー関係者からは、日本の援助の方向性、詳細がよくわからないとのコメントが多数出され、認知度が十分でない。このため、広報においてより一層の工夫の余地があると判断される。たとえば、ウェブサイトの充実(頻繁に更新を行う、掲載情報を増やす、トップページだけでもネパール語版を作成するなど)やプロジェクト・ブリーフの作成、広報媒体に取り上げる内容や写真の再検討(署名式だけでなく、実際にどんな活動をし、どんな成果があがっているかを伝える、受益者の様子がわかる写真や記事を取り上げるなど)が考えられる。また、メディアへの露出頻度を増やすため、本調査のような各種ミッション来訪に際するプレスリリースの作成、個別案件を紹介する紹介ワークショップの増加なども有効と考えられる。これらを実施するためには、一層の人員配置・予算措置が必要となる。また、こうした広報媒体の作成だけが広報ではなく、先述の政府関係者やドナーとの日常的なコミュニケーションや、ドナー会合における積極的な発表、発言は、広報の面からも非常に重要である。

(2) 日本の援助の広報効果

ODA により供与・建設されたインフラや施設・機材には ODA ステッカーや銘板が張り付けられている。たとえば、カトマンズーバクタプール道路の入り口には、日本の ODA で建設されたことを示す大きな看板が設置されており、通行者はこの道路が日本の援助であることを認識しており、ODA ステッカーや銘板による一般国民への周知効果はあると考えられる。ただし一部の案件では銘板が確認できなかつたり、剥がれかけているものも確認された。



カトマンズ-バクタプール道路の標識



無償資金で供与した橋の銘板(真鍮では盗まれるため大理石で作ったが、摩耗している)



無償資金で供与した超音波診断機



無償資金で供与した学校の古くなった銘板

一方、同様に重要と思われるのが、1)ネパールにおいては日本が昔からインフラ事業を中心に支援を行ってきたこと、そして2)長年の日本人専門家・ボランティア・施工業者による現場レベルでの貢献の二点である(詳細は5章参照)。

まず1)については、ネパール、日本側双方の関係者によると、一般のネパール人はどの道路や建物を日本が支援したか、よく知っている。たとえば、最近ではカトマンズ-バクタプール道路、過去の案件ではクレカニ水力発電(この支援のおかげで乾期の24時間停電を避けることができていると認識されている)などはよく知られており、評判がよい。目に見える大規模なインフラ案件は、それ自体の広報効果が大きいといえる。

2)については、JICA ボランティアや専門家、施工業者など、日本人が直接現地で支援を実施することによる広報効果は大きい。日本人のまじめな働きぶりには好感をもたれることが多く、「顔の見える援助」として日本の ODA の認知度および対日感情の向上に貢献しているといえる。

4-3-3 プロセスの適切性のまとめ

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、多様な関係者から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たときに日本が何を考え、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、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。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、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ADB、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き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。