

自主研究レポート

「ネパール王国から連邦民主共和国へ： 紛争後の民主化・地方分権化と開発の現状と課題」

2011年3月¹

(株)国際開発センター 石田洋子

要 旨

- ネパールでは、1996年2月から約10年間に亘って紛争が繰り返された。紛争中、地方政府リーダーの中には、追放されるか殺害された者も多く、地方行政は麻痺してしまった。1997年に実施されて以来、地方行政を担う住民代表を選ぶための地方選挙は行われておらず、中央政府から派遣された役人が地方行政を担当している。紛争中、多くの国際機関や二国間ドナーが、十分に機能していない地方政府を見限り、現地NGOを通して支援を行ったことも、地方行政の弱体化を進めたと言われる。
- 様々な傷跡を残し、2006年11月に包括的和平協定が成立して紛争は終結した。平和構築プロセスの中、新憲法が制定され、民主的な国づくりが進められることが期待された。しかし、共通の敵であった国王が去ってしまうと、今度は、政党間の政権争いが激しくなり、平和構築のプロセスは進んでいない。
- 紛争後は、紛争による影響に加えて、カーストや民族間の対立、ドナーからの援助慣れなどの長年にわたる社会問題が原因となって、開発をとりまく環境は悪化しつつある。汚職、治安の悪化、政党による介入と脅迫、頻繁なバンダ（ゼネスト）などにより、多くの開発事業は計画通り進めることができず、成果は上がっていない。
- 多くのドナーや国際NGOによる開発援助が行われているが、政情が不安定なままで、政府による予算執行が遅れている現状では、プールファンドによる財政支援も資金の不正利用につながる恐れもある。一方、政府は、ドナーやNGOによるプロジェクト型の支援を十分調整できていない。
- ネパールは、10年間にわたる内紛を経験した「紛争影響国」であることを忘れてはならない。ネパールが、いまだ抱える紛争要因に留意し、ドナーやNGOによる援助が負の影響を与えないように援助を提供することが必要である。

¹ 本レポートは2011年7月に一部改訂したものである。

略 語

ADB :	アジア開発銀行 (Asian Development Bank)
AsDF :	アジア開発基金 (Asian Development Fund)
CIDA :	カナダ国際開発庁 (Canadian International Development Agency)
DDC :	郡開発委員会 (District Development Committee)
DFID :	英国国際開発省 (UK Department for International Development)
GDI :	ジェンダー開発指数 (Gender Development Index)
GDP :	国内総生産 (Gross Domestic Product)
GIZ :	ドイツ国際協力公社 (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)
HDI :	人間開発指数 (Human Development Index)
IDA :	国際開発協会 (International Development Association)
IDCJ :	国債開発センター (International Development Center of Japan)
JICA :	国際協力機構 (Japan International Cooperation Agency)
LGCDP :	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 Program)
MC/PM :	最低限の条件と実績測定 (Minimum Conditions/Performance Measure)
MDC :	市開発委員会 (Municipal Development Committee)
NGO :	非政府組織 (Non-Government Organization)
ODA :	政府開発援助 (Official Development Assistance)
SDC :	スイス開発協力庁 (Swiss Agency for Development and Cooperation)
SWC :	社会福祉協議会 (Social Welfare Council)
UML :	ネパール統一共産党 (Unified Marxist-Leninist)
UNDP :	国連開発計画 (United Nations Development Programme)
UNMIN :	国連ネパール政治ミッション (United Nations Political Mission in Nepal)
VDC :	村落開発委員会 (Village Development Committee)

目次

1 . はじめに.....	1
2 . ネパールの概況.....	2
2-1 地形.....	2
2-2 人口.....	3
2-3 社会・経済.....	4
2-4 政治.....	6
3 . ネパールにおける紛争（1996年～2006年）.....	7
3-1 王制とパンチャーヤット制.....	7
3-2 民主化の盛り上がりとマオイストの誕生.....	7
3-3 全面的な武力闘争.....	8
3-4 和平合意に向けて.....	9
4 . 平和構築及び民主化のプロセス.....	9
4-1 制憲議会選挙、王制廃止、共和国の成立.....	9
4-2 政党間の政権争い.....	11
4-3 国連による平和維持活動.....	12
4-4 マオイスト軍の統合問題.....	12
4-5 憲法制定の進捗.....	14
5 . 地方分権化のプロセス.....	15
5-1 地方行政のしくみと紛争の影響.....	15
5-2 地方行政強化プログラム.....	16
6 . 平和構築・民主化へ向けての国際援助.....	17
6-1 国際援助の概観.....	17
6-2 日本による平和構築・民主化へ向けての援助.....	19
7 . 開発の現場では.....	20
7-1 忙しい行政官.....	20
7-2 多すぎるプレーヤー.....	21
8 . 今後の日本の援助に求められること.....	22
参考文献	

1. はじめに

ネパールでは、1996年2月から約10年間に亘って国内紛争が繰り広げられ、一般市民を含む約13,000人が犠牲となった。この紛争は、ネパール共産党毛沢東主義派（マオイスト）が、国王の持つ特権の廃止、国民による新憲法制定などの要求を掲げて展開した反政府武装闘争（マオイストは人民戦争と呼ぶ）であった。紛争中も、国際機関や二国間ドナー、国際NGO等からの支援を受けながら社会・経済開発は行われていたが、人々の活動や移動は大幅に制限され、十分な成果は上がらなかった。

地方政府リーダーの中には紛争により追放されるか殺害された者も多く、地方行政は麻痺してしまった。地方選挙は、1997年に実施されて以来、現在に至るまで行われておらず、住民代表は地方行政に参加していない。中央政府から派遣された役人が地方行政を担当している。紛争中は、多くの国際機関や二国間ドナーが、十分に機能しない地方政府を見限り、現地NGOを通して支援を行ったことも、地方行政の弱体化を進めたと言われる。

様々な傷跡を残し、2006年11月に包括的和平協定が成立して紛争は終結した。

2008年4月に、和平協定の内容に沿って、全国民による新憲法制定を使命とする制憲議会を選出する選挙が行われた。同選挙では、大方の予想に反してマオイストが全議席の3分の1を獲得して第一政党となった。選挙の翌月の2008年5月に開催された制憲議会第一回会議では、王制を廃止して連邦共和制に移行することが圧倒的多数の賛成により可決され、ネパールが「ネパール王国」から「ネパール連邦民主共和国」に生まれ変わることが広く宣言された。

この制憲議会選挙は実現までに二度延期され、紆余曲折はあったものの、和平協定成立後から、制憲議会選挙及び同議会第一回会議を経て、王制が廃止され、マオイストの党首プラチャンダ（ことプスパ・カマル・ダハル）が首相となり政権を取った。この時期に、筆者はネパールに滞在しており、内戦の終結後の国民を中心とした国づくりの大きなうねりを体験した。テレビや新聞を通して国家の制度が大きく変わっていくステップに注目し、制憲議会選挙では、都市部だけでなく、山岳地域や丘陵地域農村部の住民も長い道のりを投票所まで歩いてきて投票する様子や、マオイスト党首が額に真っ赤なティカをつけられて選挙の勝利を祝福されている様子、制憲議会第一回会議のテレビ中継、王制廃止が決定されて国王が王宮を退去する様子などは非常に印象的であった。

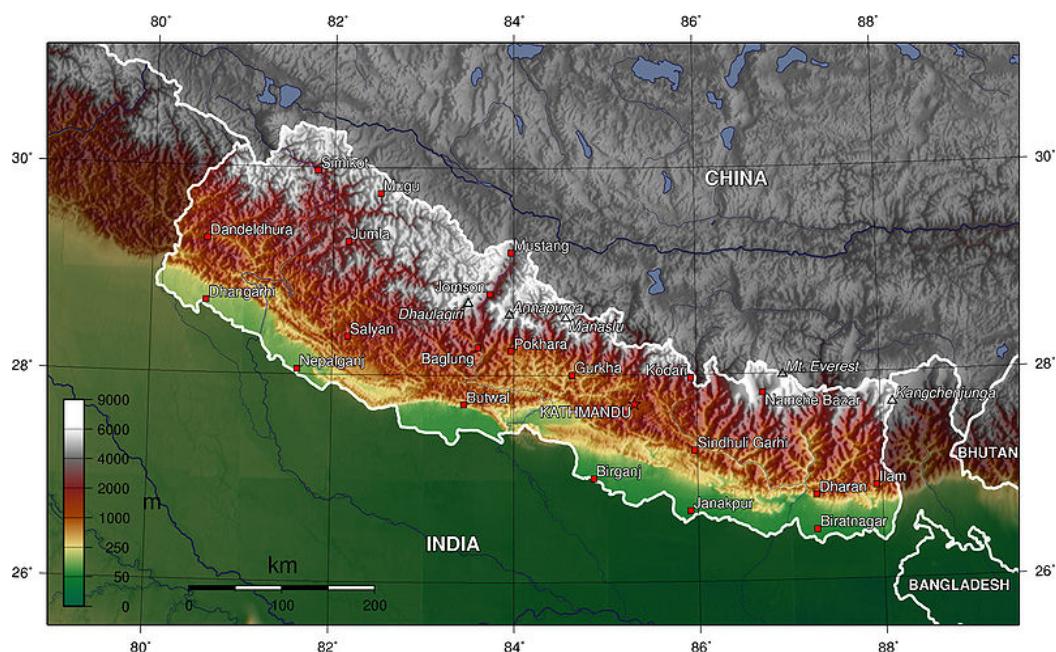
こうした一連の動きから、平和構築プロセスの中、新憲法が制定され、民主的な国づくりが進められることが期待された。しかし、現実はそうはならなかった。政党にとって共通の敵であった国王が去ってしまうと、今度は、政党間の政権争いが激しくなった。制憲議会の結果、2008年8月にマオイストが政権を取ってからほぼ3年が過ぎた。マオイストからネパール統一共産党（UML）へと国のトップはくるくると入れ替わり、平和構築のプロセスは進んでいない。2009年11月末に完成予定だった新憲法のドラフトは、制憲議会任期が二度延長されたものの、二度目の延長期限の2011年8月末を2カ月後に控えた現時点でも完成の目処は立っていない。

本研究では、筆者が、2006年11月～2011年2月まで、国際協力機構（JICA）技術協力プロジェクト「ネパール国モニタリング評価システム強化計画」及び「ネパール小学校運営改善支援プロジェクト」、並びに JICA 技術調査「ネパール実績レビュー」等に携わり、ネパールに滞在した経験に基づいて、同国における紛争の概要と和平協定から王制廃止及び制憲議会選挙へのプロセス、平和構築プロセス及び民主化・地方分権化の進捗状況、日本の政府開発援助（ODA）をはじめ国際機関及び二国間ドナーによる援助動向などについて整理し、今後の課題を取り纏めた。

2. ネパールの自然、社会、経済

2-1 地形

ネパールは、北を中国、南、東、西の三方をインドに接する。現在、経済成長の著しいアジアの二大国に周囲を囲まれた内陸国である。国土面積は 140,800 km²で、本州を除いた日本の面積にほぼ等しい。国土の北側は 8,000m 級の山々がそびえる山岳地域、南側は高温多湿で肥沃なタライ平原（マデシュ地域）、その中間には標高 1,000m～2,000m の丘陵地域が広がる。ネパールの国土は、小さいながらもタライ平原の標高 60m からエベレストの標高 8,848m まで高度差約 9,000m の間に位置し、地形・気候ともに多岐にわたる。その高度差から、水力発電の潜在能力は世界有数とされるなど天然資源に富む一方で、地滑りや洪水など自然災害も多い。図 1 にネパールの地形図を示す。



（出典：Wikipedia）

注：縮尺は実際の縮尺を反映していない。

図 1：ネパールの地形

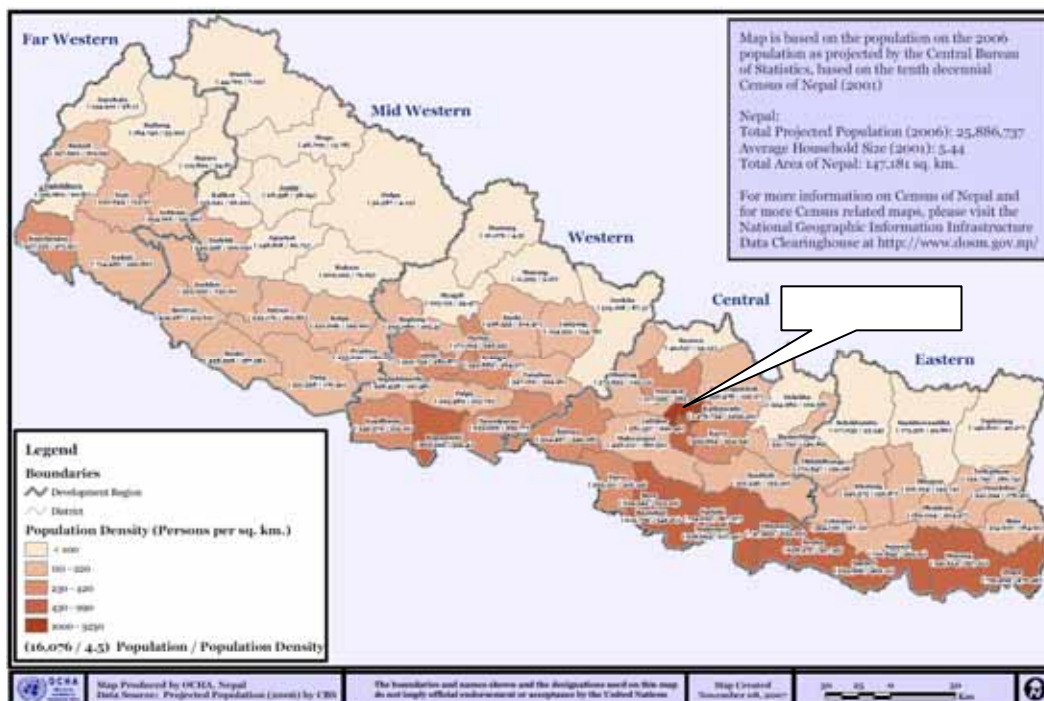
2 - 2 人 口

ネパールの 2010 年の推定人口は約 29.9 百万人²。国内には 100 を超えるエスニック・グループが存在し、92 言語が話されている。

1990 年～1995 年の人口年平均増加率は 2.5%、2010 年～2015 年は 1.7%で、2030 年には人口 40.6 百万人に達すると予測される。また、ネパールの合計特殊出生率³は、1990 年～1995 年は 4.9、2010 年～2015 年は 2.7 と推測される。人口増加率は依然として高いものの、紛争前に比較して、紛争後の合計特殊出生率には改善がみられる。

ネパールの 2010 年の平均年齢は 21.6 歳。ちなみに、日本の 2010 年～2015 年の合計特殊出生率は 1.3、平均年齢は 44.7 歳であった。ネパールは人口に占める若年層の割合が多い（以上、統計数値は全て UNDP 人間開発報告書 2010）。

図 2 に、ネパール国内の人口分布状況（郡別）を示す。



（出典：UNOCHA 2007）

図 2：ネパールにおける郡別人口分布状況（2006 年）

上図から、首都圏（カトマンズ郡）と国土南部のインドとの国境に東西にのびるタライ地域に人口が集中していることが分かる。近年、北部山岳地域から、平地が多くてインド

² 同国の人口センサスは 10 年に 1 回行われ、最新の人口センサスは 2001 年。今年 2011 年には人口センサス調査が行われる予定である。

³ 人口統計上の指標で、一人の女性が一生に産む子どもの数の推計値。

との関係で工業が比較的発達しているタライ地域への人口移動が進みつつあり、北部の過疎化及び南部の人口過密化が、さらなる開発課題を引き起こしている。

2 - 3 社会・経済

表 1 (次ページ) に、ネパールと近隣南アジア諸国の主要社会経済指標を示す。

前述の通り労働を担う若者は多いものの、内陸国であること、急峻な山岳地域を抱えて厳しい自然環境にあることから、経済開発は進まず、国内の雇用機会は限定的である。

2005 年から 2008 年にかけての国内総生産 (GDP) 平均成長率は 3.72% で、他の南アジア諸国に比較して低い値となった。一人当たりの実質 GDP 成長率は、2001 年にはマイナスとなったが、徐々に回復し、紛争後にはプラスの成長を見せている。表 1 に示す通り、2007 年のネパールの一人当たり GDP は 367 ドルで、アフガニスタンを除くと南アジア諸国の中で最も低い値となっている。一方、海外からの送金受取総額は 1,734 百万ドルで、インドやバングラデシュ、パキスタンに比較すると低いものの、一人あたりでみると 61 ドルと、スリランカに次いで高い。一人当たり ODA 受取額の 21 ドルと合わせると 82 ドルとなり、一人当たり GDP に比して 2 割以上を占める。

ネパールでは、国の収入のうち 3 分の 1 が政府資金、3 分の 1 が国際援助、残りの 3 分の 1 が国外出稼ぎ者からの送金とも言われている。国内の雇用機会は限られており、隣国のインドやアセアン諸国、中東諸国など国外への出稼ぎが基幹産業の一つとなっている。韓国や中国への出稼ぎも急増していると聞く。これらの国々では、工場などの労働力や個人宅のメイドなどブルー・カラーと呼ばれる職につく者が大部分である。傭兵 (ゴルカ兵) としての英国及びインドによる雇用も、依然として重要な就業機会の一つである。

ネパールの主要産業は農業であり、全人口の 74% が生計を立てる手段として農業にかかわっている。農業の生産性は低く、GDP に占める割合も徐々に減少しつつある。農業以外の分野でも成長は遅く、工業分野の成長率も低レベルのままである。一方で、物価は急騰しており、過去 5 年間で年平均 11% の増加となった。

経済でのインドへの依存度は高く、貿易額の 3 分の 2 は対インドである。

潜在的発電能力を持ちながらも、電力不足は深刻で、首都圏では乾季には 1 日 16 時間以上の計画停電が行われる。また人口が過密している首都圏では、電力不足のみならず、ガソリンなどの燃料不足、水不足も深刻である。

ネパールはヒマラヤに代表される大自然や、ヒンズー教やチベット仏教に関連した歴史・文化など有形無形の観光資源を豊富に有しており、従来、観光産業は基幹産業の一つであった。しかし、1996 年に始まったマオイストとネパール政府間の紛争によって治安が悪化したため、観光業は低迷を余儀なくされた。治安の悪化は、海外からの投資や輸出にとっても大きなマイナス要因となった。

ネパールの 2007 年の人間開発指数 (HDI) は全世界で 144 位であり、南アジア諸国の中でも低く、多くのサブサハラ・アフリカ諸国とともに開発の遅れた諸国に含まれる。

表1 . 南アジア諸国の主要社会経済指標 (2007年)

主要社会経済指標	アフガニスタン	バングラデシュ	ブータン	インド	モルジブ	ネパール	パキスタン	スリランカ
1. 人口 (百万人、2007年)	26.3	157.8	0.7	1,164.7	0.3	28.3	173.2	19.9
2. 人口自然増加率 (%、2005年～2010年)	2.7	1.5	1.4	1.4	1.4	1.9	2.3	1.2
3. 出生時平均余命 (年、2007年)	43.6	65.7	65.7	63.4	71.1	66.3	66.2	74.0
4. GDP (十億 US\$, 2007年)	8.4	68.4	1.1	1,176.9	1.1	10.3	142.9	32.3
5. 一人当たり GDP (US\$, 2007年)	--	431	1,668	1,046	3,456	367	879	1,616
6. 一人当たり GDP 年成長率 (基準年価格、%、1990年～2007年)	--	3.1	5.2	4.5	5.1	1.9	1.6	3.9
7. 海外からの送金受取総額 (百万 US\$, 2007年)	--	6,562	--	35,262	3	1,734	5,998	2,527
8. 一人当たり海外からの送金受取額 (US\$, 2007年)	--	41	--	30	10	61	37	131
9. 一人当たり ODA 受取額 (US\$, 2007年)	146	9	135	1	122	21	13	31
10. 人間開発指数 (HDI) (HDI 対象 182 カ国中の順位)	0.352 (181 位)	0.543 (146 位)	0.619 (132 位)	0.612 (134 位)	0.771 (95 位)	0.553 (144 位)	0.572 (141 位)	0.759 (102 位)
11. ジェンダー開発指数 (GDI) (GDI 対象 155 カ国中の順位)	0.352 (154 位)	0.536 (123 位)	0.605 (113 位)	0.594 (114 位)	0.767 (77 位)	0.545 (119 位)	0.532 (124 位)	0.756 (82 位)

(出典: UNDP 人間開発報告書 2009 に基づいて筆者作成)

2006年の包括的和平合意以降、平和構築プロセスは遅々として進んでいない。電力を中心とするインフラ整備は立ち遅れ、水不足も深刻で、基礎インフラの未整備は観光のみならず、製造業等の振興にも大きな阻害要因となり、経済回復の兆しは見えない。2009~2010年の経済成長率は、天候不順による農業生産高の低下や電力不足による長時間停電の影響もあって3.5%に留まった。海外出稼ぎ労働者からの仕送りとドナーからの開発援助に大きく依存する同国の経済は、紛争が終結しても、依然として危機的な状態が続いている。

2 - 4 政治

現在のネパールの開発にとって、政治が一番の阻害要因となっている。政党間の権力争いは依然として続き、マオイストやUMLなど政党内のリーダー間の争いも顕在化している。地方では、長年地方選挙が行われていないために、中央から派遣された行政官と各政党代表によって政治が進められている。中央でも地方でも、組合やグループが複数存在し、それぞれのバックに政党が控えている。何かを決める際には、すべての関係者の合意を得る必要があるため物事が先に進まない。予算成立は毎年遅れ、予算執行は予算年度末の数カ月集中し、予算がどのように使われるのか質や内容は問われない。こうした状況は、中央でも地方でも同様であるが、中央から予算が降りてきてからやっと事業が始められ、年度末までの短期間に予算を使うように命じられる地方では、状況はさらに深刻である。教員や地方職員への給与の遅配はもちろん、ニーズにあった開発を行うには程遠い状況にある。年度末までにドナーからブレッジされても使えなかった予算額は膨大である。

新憲法が制定されれば、現在の状況が改善されるのか。政党間の争いをみる限り大いに疑問であるが、制憲議会が任務を果たし、国会や地方議会が選ばれて、民主的な国民代表による政治体制が整えば、また国民による前進のうねりが生まれると期待したい。

新憲法制定へ向けて各政党間で合意がなされていない課題の一つは、「中央政府の統治形態」である。つまり、現在のように首相が国家元首を務め、大統領は形式的な役割のままとするのか、或いは大統領制をいれるのか。もう一つの大きな課題は、「連邦制をどのように導入するのか」ということである。同国は、2008年5月に「連邦民主共和国」となることを宣言したものの、連邦制は未だ導入されていない。現在、ネパールは、行政上75郡に分けられ、各郡は58市及び3,915村から構成される(2010年4月時点)。民族別の行政区にするという案、地理的・経済的な観点から区分しようという案、南部のタライ地域を一つの自治区とするという案が各政党から提案され、対立している。

新憲法制定の前には、平和構築プロセスの重要課題であるマオイスト軍のネパール国軍への統合問題も解決しなくてはならない。こうした問題山積の平和構築プロセス及び新憲法制定の進捗を解説する前に、ネパールの紛争について以下に概説する。

なお、ネパールの紛争に関する記述は、ジャーナリストとして長年に亘ってネパールの政治情勢等をフォローしている小倉清子氏の数々の著作を参考として取りまとめた。

3 . ネパールにおける紛争 (1996 年 ~ 2006 年)

3 - 1 王政とパンチャーヤット制

日本人にとっては、ヒマラヤの山々に抱かれたのどかな王国というイメージのネパールであるが、どのような経緯で国内紛争が起こり、そして和平合意に至ったのか、ネパール統一の時期に遡って、その経緯を概観する。

1769 年、第 10 代ゴルカ王は、それまで複数の小国に分かれていたネパールを統一し、「シャハ王朝」による統治が始まった。その後 1814~1816 年には、英国東インド会社と戦って敗れ、一部領土を失って、ほぼ現在の領土となった。その折に締結された「スゴウリ講和条約」では、ネパール兵がイギリス軍傭兵に志願できるという条項が含まれ、ゴルカ兵が生まれた。ネパールは、現在でも、英国、インド両国に毎年ゴルカ兵を提供し、重要な収入源の一つとなっている。

1846 年に起こった宮廷内の虐殺事件の後、ラナ家が世襲で宰相の地位に着くこととなり、宰相政治が始められた。シャハ王朝は、そのまま続いたものの、傀儡であった。1951 年、インドに亡命していたトリブバン国王が帰国して王位につき、立憲君主制をとることを宣言した。ここで 100 年以上にわたったラナ家の支配は終わる。

1959 年には、初の総選挙が行われ、ネパール会議派が政権をとった。しかし、この政権は革新的な政策を進めたため、当時のマヘンドラ国王との間に軋轢ができ、1960 年、国王がクーデターにより議会を解散して全閣僚を逮捕した。

1962 年に制定された新憲法では「パンチャーヤット制」が導入された。パンチャーヤット制では、一切の政党活動が禁止され、政治権力は国王に集中した。パンチャーヤット制の是非を問う国民投票が行われたが、僅差で賛成派が上回って存続が決まり、1990 年の民主化運動まで、ネパールの民主化は進展をみる事がなかった。

3 - 2 民主化の盛り上がりとマオイストの誕生

1990 年、ネパール会議派及び共産系の 7 政党が、複数政党制の復活を求めて共闘を開始した。こうした政党による民主化の動きは、当初、国民から支持されなかったものの、警官隊が市民のデモに発砲して死者が出てからは民主化運動が盛り上がりを見せた。社会情勢に追い詰められた当時のビレンドラ国王は、国営テレビを通じてパンチャーヤット制の廃止と複数政党制の復活を宣言せざるを得なくなった。

同年、国民主権の新憲法が制定され、翌 1991 年には複数政党制による総選挙が行われてネパール会議派が勝利した。しかし、ネパール会議派政権は、パンチャーヤット時代と変わりなく反対勢力への弾圧政策をとり、ネパール会議派内では勢力争いが続いたため、各首相の任期は短く政情が安定することはなかった。1994 年にネパール統一共産党が最大政党となり、今度はネパール会議派とネパール統一共産党の間での勢力争いが激化した。

貧困の深刻さが増す国民生活の現状を無視して政権争いを続ける政党に対して、国民の期待と信頼は大きく低下した。

1949年にインドで組織されたネパール共産党は、パンチャーヤット時代に度々分裂・合併を繰り返して、大小の複数政党となっていた。1995年3月にプラチャンダ率いる一派とバブラム・バッターライ率いる一派が合併し、ネパール共産党毛沢東主義派（マオイスト）が生まれた。誕生当時のマオイストは小さな政党にすぎなかった。

マオイストは地下に潜行して反政府活動を進めた。1996年2月、マオイストはネパール政府に対して、王制の廃止、ヒンズー教国教の廃止、カースト制にともなう差別廃止などを中心とした40カ条のメモランダムを提出した。このメモランダムは政府から無視され、マオイストは、1996年2月13日、4郡で警察などを襲撃して「人民戦争」を開始した。当初ほとんど国民に知られていなかったマオイストであるが、政治的なプロパガンダ活動に加えて、ネパール会議派やその支持者、警察や警察への情報提供者、村の金貸しなどを襲撃して殺害したり負傷させたりする活動を展開して、次第に勢力を増強していった。

2001年6月、ビレンドラ国王を含む王族10名が死亡するという「ナラヤンヒティ王宮事件」が発生した。王子が、自分の両親である国王、王妃をはじめとする王族を、マシンガンなどの火器で殺害したとされるこの異常な事件は、国内外から大きな注目を集めた。王室は早々に被害者の遺体を火葬して詳しい捜査は行わず、事件の真実は闇に葬られた。

ネパール政府は事件の真相を隠そうとする王室に抗議しなかったが、マオイストは「陰謀説」を主張し国民の注目をひきつけた。これがきっかけとなってマオイストは勢いを増したと言われる。

しかし、直後の2001年9月に米国で起こった同時多発テロ（9.11）以降は、反テロの風潮が高まった。マオイストはテロリストとしてのレッテルを貼られ、一転して、ネパール国内外におけるマオイストに対する風向きは厳しくなった。米国、英国、インドからは、ネパール政府に対する軍事援助が増加された。

3 - 3 全面的な武力闘争

2001年のナラヤンヒティ王宮事件の後に王位についたギャネンドラ国王は、当時の内閣を罷免して直接統治を始めた。議会に力はなく、国軍を掌握する国王とマオイストの間での内戦が続いた。国際援助によって増強されたネパール国軍がマオイスト掃討に投入される一方で、王室への不満を高め武装した農民がマオイストに合流するなど、混乱に拍車がかかり、ネパール政府とマオイストの全面的な武力闘争が展開されることとなった。以後、犠牲者の数は急増し、和平合意までに1万3,000人を超える死者をだすこととなった。

その後、政府軍とマオイストの間で何度か和平交渉が持たれたが合意に至らず、マオイストは全国8つの自治区に人民政府を樹立した（2004年1月）。2004年6月、国民の声に押されたギャネンドラ国王は、デウバを首相に任命したが、2005年2月には再度、議会・内閣を停止して絶対君主制を導入し、非常事態を宣言した。自分の手に権力を取り戻したかった国王によるクーデターであったが、これが契機となって、反王制、和平合意への動きが急速に進展することになる。

2005年5月から、主要7政党は、国王の直接統治に反対して共同運動を開始し、8月には、それまで立憲君主制を指示してきた最大政党のネパール会議派が党総会において党綱領から立憲君主制を削除することを決定した。マオイストは、7政党による民主化運動のために、9月から3カ月間の一方的停戦を宣言し、翌月には、7政党との共闘方針を決定した。さらに、11月には、7政党とマオイストのリーダーがインドで会合を開き、国王による直接統治を終結させて、新憲法を制定するための制憲議会選挙を行う運動を進めることなど12項目の合意に達した。

3 - 4 和平合意に向けて

2006年1月、治安部隊が大規模なマオイスト掃討作戦を開始したことから、マオイストは停戦を破棄し、都市部での武装活動を活発化させた。以後2月から4月にかけて、7政党とマオイストによるゼネストや、学生や市民によるデモが続き、デモ・集会禁止令を発令した政府（警察隊）との間で衝突が頻繁に起こり、多くの逮捕者をだすとともに、デモに参加した一般市民の中に死者がでた。その後も政府と市民によるデモ隊との衝突は続き、反王室の運動は拡大していった。

国内情勢や国際社会の動きに押され、2006年4月24日、ギャネンドラ国王は「主権を国民に戻し、2002年5月に解散した下院を復活する」ことを宣言した。これを受けて、7政党はゼネストを中止し、マオイストは3カ月間の停戦に入った。4月末には、4年ぶりに下院議会が開催され、制憲議会選挙の実施を可決した。さらに、国王の全特権を廃止し、王室ネパール軍の改革を行うための「下院宣言2006」を可決した。この宣言をもって、国王はほとんどの特権を失った。ただし、この下院宣言は、王制廃止と共和制の実現には触れておらず、この後、国王に儀式的役割だけを残したセレモニアル王制とするか、王制を廃止するか様々な議論が起こった。

2006年5月、政府とマオイストの間で三回目の和平交渉が始まった。半年後の11月初め、7政党とマオイストの間で「6項目合意」が成立し、11月21日、ついに「包括的和平合意」に達した。和平合意では、2007年6月までに、新憲法制定のための制憲議会選挙を実施すること、国王には行政に関連するいかなる権限も与えないこと、故ビレンドラ国王とその家族の資産をネパール政府の支配下に置いて基金を設けること、ギャネンドラ国王が相続したすべての資産を国有化すること、王制を残すか否かは制憲議会の初日の議会で決めること、制憲議会選挙を自由で公正に実施するためにネパール軍とマオイスト軍（人民解放軍）を国連の監視下に置くこと、などの具体的な内容が盛り込まれた。

こうして2006年11月21日、ネパールで10年間続いた紛争に終止符が打たれた。

4 . 平和構築及び民主化のプロセス

4 - 1 制憲議会選挙、王制廃止、共和国の成立

和平合意を受けて、平和構築プロセスと、民主的国家へ向けての新たな国づくりがスタ

ートした。2007年12月の暫定議会では、ネパールが連邦民主共和制となることが盛り込まれた暫定憲法改正案が承認された。2008年4月には制憲議会選挙が実施され、マオイストが3分の1以上の票を集めて第一党となった。マオイスト所属の議員には、女性や少数民族、低カーストの議員も多く含まれた。

2008年5月28日、ネパール制憲議会の第一回会議が招集され、全会一致で王制廃止と連邦共和制をとることが可決され、ネパールは王制を廃止して、「ネパール王国」から「ネパール連邦民主共和国」となることが宣言された。同時に、ギャネンドラ国王は退位し、6月中旬までに王宮を退去するよう命じられた。

反対派による抗議活動が懸念されたが、ギャネンドラ国王及び息子のパラス王子は、ナラヤンヒティ王宮事件をはじめとする彼らの言動からして、国民の人望を失っていたため、この決定以降、6月11日に国王が王宮を去った後も大きな騒ぎは起こらなかった。

王制廃止が決まった前後の全国紙には、ナラヤンヒティ王宮事件の背後にギャネンドラ国王がいたとされることから、「血塗られた手を持つ国王がやっと退位する」という見出しが一面トップに載ったり、国内外に莫大な私有財産を持つとされるギャネンドラ国王を批判して、国民から搾取したネパール貨幣（ルピー）柄のスーツを着た姿のイラストが掲載されたりする有様であった。

240年間続いた一国の王室の幕切れとしては、実に寂しいものであった。

ネパール連邦民主共和国となって、国章は、国王の頭飾りがトップに配された従来のものから、ネパールを構成するヒマラヤのある山岳地域、緑の丘陵地域、肥沃なタライ地域（黄色）の三地域が、国花のシャクナゲで囲まれ、男女が握手してジェンダー平等を示す新たな国章となった。国旗については変更なく、ネパール王国時代のものがそのまま使われているが、もともとネパール王国の王家と宰相であったラナ家を使用していた二つの三角旗を組み合わせて簡略化したことに由来していることから、変更すべきとの声も上がっている（図3）。

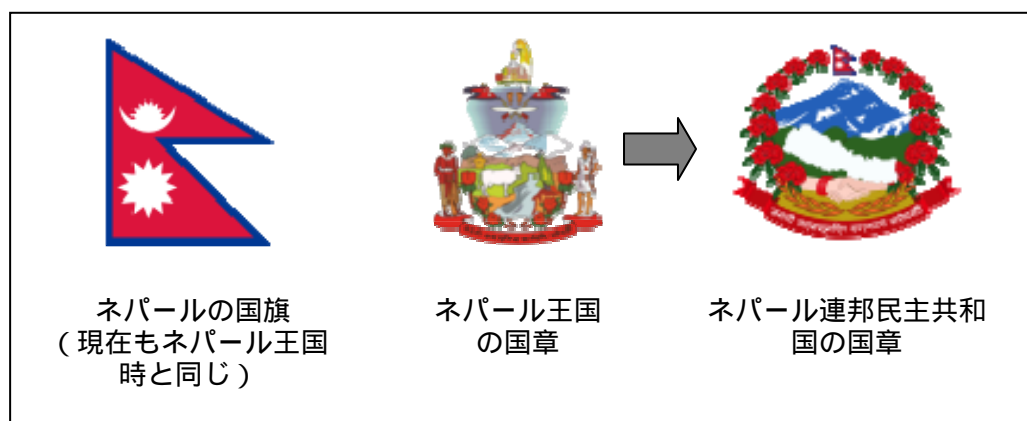


図3. ネパールの国旗と国章

4 - 2 政党間の政権争い

和平合意がなされ、制憲議会選挙が行われ、王制が廃止されて共和国となったものの、平和構築プロセスのペースは遅かった。

2006年11月に包括的和平合意を結ぶまでの和平プロセス初期段階では、ネパール会議派のコイララ首相が率いる政府が、交渉の席でマオイストの武装勢力解体を要求したが、マオイストは「政府側に負けたわけではない」として早期武装解除を拒否し続けた。マオイスト武装勢力の武器と兵士の管理に関する問題は、平和構築プロセスの主な障害の一つとなった。

2008年4月の制憲議会選挙では、議席数の3分の1以上をマオイストが占めた。過半数を占められなかったことから、マオイスト単独政権とはならなかったが、マオイスト党首のプスパ・カマル・ダハル（プラチャンダ）を首相とするマオイスト主導の連立政権が誕生した。

マオイストは、第一党として、当然、選挙直後から自党が政権を率いる権利があると期待したが、ネパール会議派のコイララ首相は、様々な条件をだして、なかなかマオイストに政権を引き渡そうとはしなかった。結局、ダハルが首相に就任したのは、総選挙から4カ月もたった8月であった。その後、ネパール会議派や統一共産党（UML）からの非協力や妨害などを受けたこともあったが、マオイスト自体が政党として政権を握るには未熟なところも多く、政治は混乱したままであった。2009年4月に、ダハル首相がネパール軍の参謀長を罷免する動きに出ると、ヤダヴ大統領がこれを覆し、首相辞任へとつながり、ダハル首相率いるマオイスト政権は9カ月と続かなかった。

続いて、UMLのマダヴ・クマール・ネパールが率いる政権が誕生すると、今度は、マオイストが、早々に、ネパール首相辞任とマオイスト主導政権の復活を求める運動を議会と街頭で展開した。マオイストは、議会ボイコットを続け、予算案の認可を妨害し、政権議会選挙後の和平プロセスの最大の焦点である新憲法制定の作業にまで影響をおよぼすようになった。

マオイストが野党に回ると、政党間の不信と、その結果起こる対立はますます増強され、新憲法制定のプロセスはさらに遅れた。2010年5月に、ネパール首相が辞任することで合意が成立して、制憲議会の任期を一年間延長することが議会で可決されたが、その後、ネパール首相は、再度マオイスト軍の問題を理由に辞任を遅らせた。

同年6月30日に、ついにネパール首相が辞任すると、主要三政党であるマオイスト、ネパール会議派、統一共産党の各党が、政権をねらって首相選挙に立候補し、ほぼ半年の間に計17回の首相選挙が行われた。UMLをはじめとする政党が棄権を続けたために首相は決まらず、その間、ネパール首相が暫定政府のリーダーを務め続けた。ネパール首相は、多くの批判を受けながらも、外遊を続けるなどして行政に注力せず、和平プロセスも進まなかった。主要3政党は依然として合意の政府を樹立できずに、マオイストのダハル議長が首相に返り咲く可能性が強くなった。しかし、マオイスト支持を表明していたマデシ政

党が独自の立候補者をたてたことから、マオイストは UML 支持に方向転換した。

最終的には、2011 年 2 月に統一共産党のカナル議長が、マオイストを含めた大半の共産系政党の支持を得て新首相に選出された。

4 - 3 国連による平和維持活動

UNMIN (国連ネパール政治ミッション) は、国連安全保障理事会決議第 1740 号により設置され、2007 年 1 月～2011 年 1 月までの 4 年間、マオイストの武装解除の監視、及びネパール紛争終了後の制憲議会選挙の準備を行うための国連平和維持活動を行った。UNMIN には、非武装の軍事監視要員として、我が国からも自衛官 6 名が 4 次にわたって派遣された。

UNMIN は、和平合意後に実施された 2008 年の制憲議会選挙を支援し、恙なく停戦監視を行ったことから表面的には両方の使命を達成したといえる。しかし、平和構築にとって肝心なネパール政府軍へのマオイスト軍の統合は実現できなかった。また、制憲議会選挙は行われたが、ネパールにおける民主化は未成熟であり、選挙後には各政党がますます権力争いに熱心になった。結局、停戦状態ではあったが、UNMIN はネパールの平和構築プロセスを期待されたとおり進めることはできなかった。

平和構築プロセスが完了しないまま、ネパール政府が UNMIN の活動延長の要請をしなかったため、UNMIN の任務は 2011 年 1 月で終了することとなった。ネパール首相率いる政府は、当初から、UNMIN が「マオイスト寄りだ」、「マオイスト軍の宿营地の管理がうまくいっていない」などと、UNMIN 批判を繰り返してきていた。軍の統合問題が解決するまでは UNMIN を必要とするとしてきたマオイストではあったが、ネパール首相の方針に従わざるを得ない状況にあった。

UNMIN のネパール撤退は、国連のネパール介入を嫌うインドが、国連安保理に働きかけて実現したといわれる。ネパールは、インドと中国という二つの大国に挟まれているが、経済面ではインドに大きく支配されている。インドとの国境に位置し人口が集中するタライ地域では、国境を越えて人々が行き来し、インド・ルピーが主要通貨として使われる。インド人が経営するビジネスは多く、インド民間企業により発電所建設と電力輸出などの事業も実施されている。他方、中国によるインフラ整備などの援助は、ネパールの開発にとって不可欠とされ、中国の影響も強力なままである。

ネパールは、UNMIN からは多額の資金を受け、そして中国とインドの二大勢力の間でうまく立ち回り、最後には UNMIN を追いだすというしたたかさを持つとする見方もあるが、それが真実であるかどうかは今後の情勢を見守るほかはない。

4 - 4 マオイスト軍の統合問題

ネパールにおける平和構築プロセスにおいて最も注目されているのは、マオイスト軍の統合問題と紛争中にマオイストが占拠した土地の返却問題である。

和平協定の折には、ネパール政府は、マオイスト軍を武装解除して解体すべきと主張したが、マオイストは国軍であるネパール軍の民主化と、ネパール軍とマオイスト軍を統合することを要求した。和平協定には「統合」ということばが使われ、同協定に基づいて制定された暫定憲法には、「暫定内閣は、マオイスト軍の兵士を監督、統合、リハビリする特別委員会を作る」とされているものの、軍統合に関しては明記されなかった。このため、マオイスト軍の統合問題については、マオイスト、他政党、ネパール軍の間で、大きな認識の差があり、現在まで引きずっている。

マオイスト軍（人民解放軍）の約 2 万人の兵士（コンバタント）は、2006 年 11 月の和平協定以降、全国 28 カ所に自分たちで設置した宿营地（カントンメント）に滞在し、彼らの武器はすべて宿营地内の武器庫に保管されてきた。そしてこの武器管理を監視することが UNMIN の任務であった。現在は、マオイスト軍とネパール軍、警察、武装警察隊のメンバーから成る混合チームが監視を行っている。

2008 年 10 月には当時のダハル首相によって軍統合特別委員会が設置された。ダハル首相の下ではこの特別委員会はほとんど機能しなかった。その後、ネパール首相の政権となって、特別委員会の最初の会合が開かれ、マオイスト軍を同委員会のコントロール下に置くことが決定されたが、マオイスト側は拒否した。

その後、2010 年 1 月に、ネパール首相から再度軍統合の計画案が提示された。計画案では、「党に戻る、治安部隊に入る、社会に戻る」の選択肢から、個々人で選定することとされた。しかし、マオイストは、「個々人が入隊するのであれば統合ではなく、部隊ごとの統合であること、また、統合にあたっての資格は新たに設定すべき」として、この計画案も拒否した。資格の問題は、ネパール軍に入るには日本の高校卒業程度の学歴が必要とされるが、農村部で青少年を中心に組織されてきたマオイスト軍では、将校であっても初等教育も終えていないものが多くいたため、マオイストとしては譲れないところである。

2011 年 1 月に UNMIN がネパールを去ってから、マオイストと政府は合同で、マオイスト軍を特別委員会の指揮下に置くことを発表した。軍統合特別委員会の下には、国軍や政党の代表から成るテクニカル委員会、国軍、警察、政党の代表から成る事務局、各政党の代表から成るタスクフォースが置かれ、元マオイスト兵士の軍統合のモダリティー、復帰パッケージについて検討を進めることとなった。

現在は、ネパール軍によって提出された統合案に基づいて軍統合のあり方が調整されている。ネパール軍の統合案は、「ネパール軍と警察、武装警察隊、マオイスト軍メンバーから成る別の治安部隊を作り、ネパール軍の指揮下に置く。同部隊は、非武装で、開発・建設事業、災害救助、森林警備にあたる」というものであった。この案には、マオイストをはじめ、各政党も前向きであった。その後、マオイストは「マオイスト軍と政府治安機関のメンバーから成る国境警備のための武装治安部隊をつくる。指揮系統はネパール軍内に置かれるが、指揮はマオイストが行う」とする独自の統合案を出したが、5 月にはネパール軍の統合案を受け入れることを決定した。しかし、ネパール軍提案の統合案に従うことに

マオイスト軍内部でも反対の意見は多く、党内でも意見が分かれているのが現状である。

二回の延長後の制憲議会の任期は、2011年8月31日に切れる。それまでにマオイストが武器の引き渡しをしなければ、ネパール会議派は制憲議会の任期をこれ以上延長しないとしている。しかし、マオイスト側は9月2日に公式に武器を政府に渡すことを提案しており、問題解決の糸口は見えない。

4 - 5 憲法制定の進捗

新憲法を制定することは、制憲議会の使命であり、マオイストを含めた政党に課せられた最大の責任だが、憲法制定の作業は大幅に遅れている。2008年4月の総選挙で制憲議会メンバーが選ばれ、5月に第一回会合を開催した後、当初の2年間の任期が1年延長され、さらに3カ月延長された。3年以上が経過したが、政党内または政党間の権力争いに影響を受け、議会はほとんど開催されず、憲法制定の作業は進められていない。

新憲法制定には、基本的権利、社会的弱者やマイノリティの基本的権利の保護、司法制度、統治の形式、文化的・社会的尊厳、国家の再構築と国家権力の分配等に関するテーマ委員会が設置されて、それぞれの委員会でメンバーとなった議員による議論が行われてきた。2010年1月末に憲法骨子が提出された際には、政党間の違いによって未解決のままの問題が200を超えていることが明らかとなった。

その後、タスクフォースなどが設けられて、未解決問題の多くが解決され、現在は、100にまで絞られた。しかし、残された問題は、統治の形(大統領制、議会制)、連邦制(どのような単位とするか)、選挙制度に関するものと、最も重要で合意が難しい問題ばかりであった。

マオイストは行政権を持つ大統領制度を主張し、直接選挙により大統領を選ぶことを提案している。ネパール会議派とUMLは、大統領は現在と同じ象徴的存在で、首相が行政権を持ち、大統領も首相も議会が選出するとしている。また、マオイストは直接選挙による比例代表制を主張し、ネパール会議派とUMLは、異なる形の比例代表制による選挙法を主張している。

連邦制については、制憲議会委員会からは、連邦政府、州政府、地方政府の3つのレベルから成る連邦制をとり、全国を14州に分けるというレポートが提出されている。これはマオイスト案に基づくもので、各州のなかには、自治領域、保護領域、特別領域と呼ばれる特定のカーストやコミュニティ、言語グループへの対応が意図された領域が指定される。マデシ系の政党は、タライ地域一帯を「マデシ自治州」にすべきという従来からの要求を変えていない。ネパール会議派は、地理的・経済的な観点から、多くても7つの州に分けることを提示している。今後、政党間で擦れ違いの状態にある連邦制の問題が、制憲議会ではどのように議論されていくかは、現在のところ不明なままである。

2度目の任期延長後に設定された締め切りである2011年8月31日までに憲法案が作成される可能性は、現状では非常に低いと言わざるを得ない。マオイストは、憲法制定がき

ちんと成るまでは武器を引き渡さないと主張する。ネパール会議派は、マオイスト軍の武器が政府に引き渡されなければ、制憲議会の任期をこれ以上延期することは認めないとしている。憲法制定を優先するか、平和構築プロセスが先か。主要政党間の中で合意がなければ、どちらも先に進めない状況にある。

5 . 地方分権化のプロセス

5 - 1 地方行政のしくみと紛争の影響

前述のとおり制憲議会では連邦制の導入に向けてその方策が検討されている。では、現在はどのような形で地方行政が行われているのか⁴。

地方行政全般（地方自治、地方開発、地方分権化）を担当する中央省庁は、地方開発省（Ministry of Local Development）である。

地方自治の単位として、ネパールは 75 の郡（District）に分けられ、さらに各郡は市と村に分かれている。2011 年 3 月時点で、全国に 58 の市（Municipality）と 3,915 の村（Village）が存在する。郡は 20～100 の市及び村から成り、日本でいえば県に当たる。郡の人口規模は、西部山岳地域に位置するマナン郡の 15,000 人から首都圏を抱えるカトマンズ郡の 156 万人（2009 年推計）までさまざまである。一般的に、北部一帯に広がる山岳地域の郡ほど人口は少なく、南部のタライ地域の郡には人口が密集している（図 2（P3）参照）。

市の中でも、メトロポリタンに区分されるカトマンズ市の人口は 21 万人を超える。ラリトプル市（人口 18,000 人）ポカラ市（人口 35,000 人）ピラトナガル市（人口 29,000 人）ビルガンジ市（19,000 人）はサブ・メトロポリタンとされる。その他の市は人口 1 万人～2 万人。村の人口は 500 人程度～1 万人程度とさまざまである。

郡には郡議会及び郡開発委員会（District Development Committee = DDC）が置かれる。住民から選ばれた郡議会が意思決定機関であり、DDC が執行機関である。同様に、市には意思決定機関の市議会と執行機関の市開発委員会（Municipal Development Committee = MDC）が置かれ、村には村議会と村落開発委員会（Village Development Committee = VDC）が置かれる。

1990 年代から上記のような地方行政のしくみが整備されてきたが、10 年にわたる紛争の結果、その機能は麻痺してしまった。地方のリーダーでマオイストの方針に反対する者は迫害を受け、或いは殺害されたケースもある。また、マオイストであることが疑われたリーダーは、政府側から迫害を受けたり、投獄や殺害されたりした。地方議会選挙は 1997 年に実施されて以来行われていないため、郡議会、市議会、村議会は機能しておらず、各開発委員会もほとんど機能を停止していた。

まず憲法が制定されて、総選挙が行われたのちに地方選挙が行われるため、住民によっ

⁴ ネパールの地方行政システムについては、IDCJ2009 年度自主研究事業報告書「ネパールの地方行政システムの現状と課題 - シャンジャ郡自治体の予算執行分析を通して -」（作増良介、2010 年 3 月）も参照されたい。

て選ばれた代表が地方行政に係るのは早くても 3 年先か、或いは 5 年先になると言われている。地方開発省の下、郡では中央から派遣される地方開発官、市や村では事務官が中心的役割を果たし、地域の政党関係者から構成される諮問委員会が地方議会の代替機関として開発計画や予算配分の決定を担う形で地方行政サービスが行われている。

5 - 2 地方行政強化プログラム

地方行政の体制整備にはまだ時間がかかるが、貧困削減・格差是正を目指す地方開発は一刻も早く進めていく必要がある。地方開発を効果的に行うために、地方開発省の下で、地方行政サービスの再建が行われている。その中心となっているのが、「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 Program = LGCDP)」である。

LGCDP は、「各地域において、全ての住民をカバーして優先順位が決定された公共財及び公共サービスへのアクセスを改善させる」という目標を掲げ、その目標達成のために、

地方行政が説明責任を適切に果たすように市民及びコミュニティが地方行政に積極的に参加できる仕組みと環境づくりを行い、社会的包摂と公正さを重視して、資源管理と基本的サービス提供が行えるように地方行政の能力を強化し、権限移譲及び地方自治の実現へ向けた全国的・政策的な組織制度の枠組みを強化するという 3 つの戦略を進める大規模なプログラムである。

同プログラムは、ネパール全国を対象とし、プログラム期間は 2008 年 7 月～2012 年 7 月までの 4 年間。実施機関は地方開発省である。LGCDP は、アジア開発銀行 (ADB)、世銀、UN 機関と、カナダ (CIDA)、英国 (DFID)、ノルウェー政府、スイス (SDC) 等の二国間援助機関のコモン・バスケットによる財政支援を受けて実施されている。日本及びドイツ (GIZ) は、コモン・バスケット以外の方法で支援を行っている。

上記の戦略からもわかる通り、LGCDP には広範な活動が含まれる。中でも、最低限の条件 (Minimum Conditions = MC) と実績測定 (Performance Measure = PM) の 2 つを盛り込んだ MC/PM 制度を導入し、同制度に基づいて地方自治体への交付金の配賦額を決定することとなったことが注目される。郡の開発を進めることへのインセンティブを高め、より多くの交付金を受け取れるようになった郡がある一方で、MC を満たすことができず交付金が受け取れない郡も出ている。

三木 (2010 年) によると、「1995/96 年は VDC あたり一律 30 万ルピーにすぎなかった地方交付金は、1997/1998 年度には 50 万ルピーに増額され、2006/07 年度には 100 万ルピーに達し、LGCDP の資金が地方交付金に加わるようになった 2008/09 年度には VDC あたり 150 万ルピー～300 万ルピーの間で交付されるようになった。これに歩調を合わせるように DDC に対する地方交付金も増加し続け、現在では DDC の独自財源を含めた全体の財政規模は、少なくとも数千万ルピーから郡によっては数億ルピー程度に達する」とのことである。

2010年11月に実施されたLGCDPの中間レビュー報告書によると、同プログラムのモニタリング・システムの立上げが遅れたことから成果を確認するには時期が早いとしつつ、多くのコンポーネントについて、まだ十分な成果が上がっていないとしている。

中央レベルで、LGCDP内における財務計画及びレポーティング体制が弱く、プログラム資金の使途が明確にされていないことを問題点として挙げ、民間機関によるタイムリーな監査を受けることが提言されている。

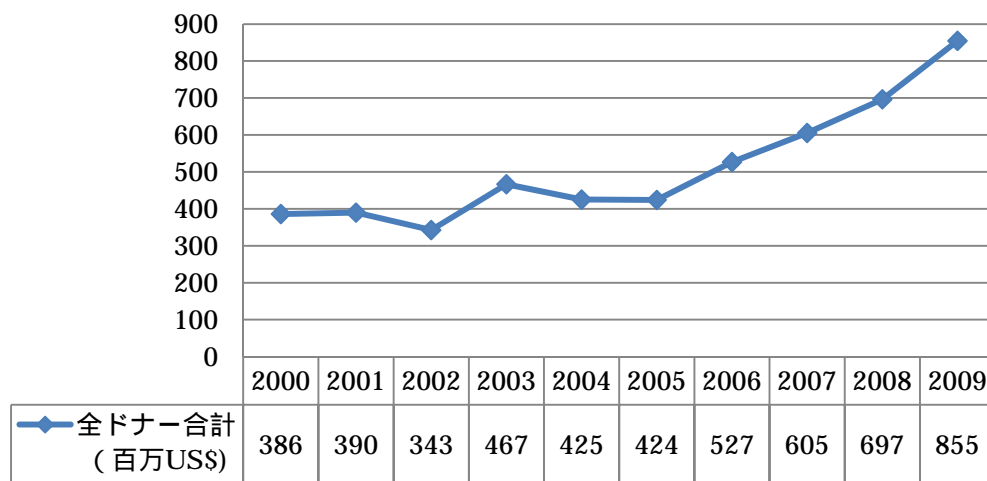
また、上記のMC/PM制度は全国的に導入されて機能しており、地方行政にプラスの影響をもたらしていると評価しているが、一方で、交付金の形でブロック・グラントを提供しているため、地方レベルで信託リスクが非常に高いことを指摘している。交付金配賦が遅れがちであること、ガイドラインの理解が低いこと、汚職が起きやすいこと、モニタリング・システムがないこと、資金使途のトラッキング制度がないことなどの具体的理由を示して、交付金の不正利用が起こる危険性が高いとしている。

実際に、2010年5月には、交付金の一部が、政党（或いはその関係者）に流れていることが新聞報道されている。支援ドナー間では、資金を凍結するなどの主張も出たが、結局は地方開発省側がモニタリング体制を強化するなどの方針を示して妥結をした。その後、LGCDPの活動は、期間延長を視野に入れながら、コモン・バスケットによる支援をさらに強化しつつ進められている。

6. 平和構築・民主化へ向けての国際援助

6-1 国際援助の概観

ネパールに対する全ドナーの政府開発援助（ODA）純支出額は、和平合意締結の2006年以降増加し、2009年には855百万米ドルとなった（図4）。

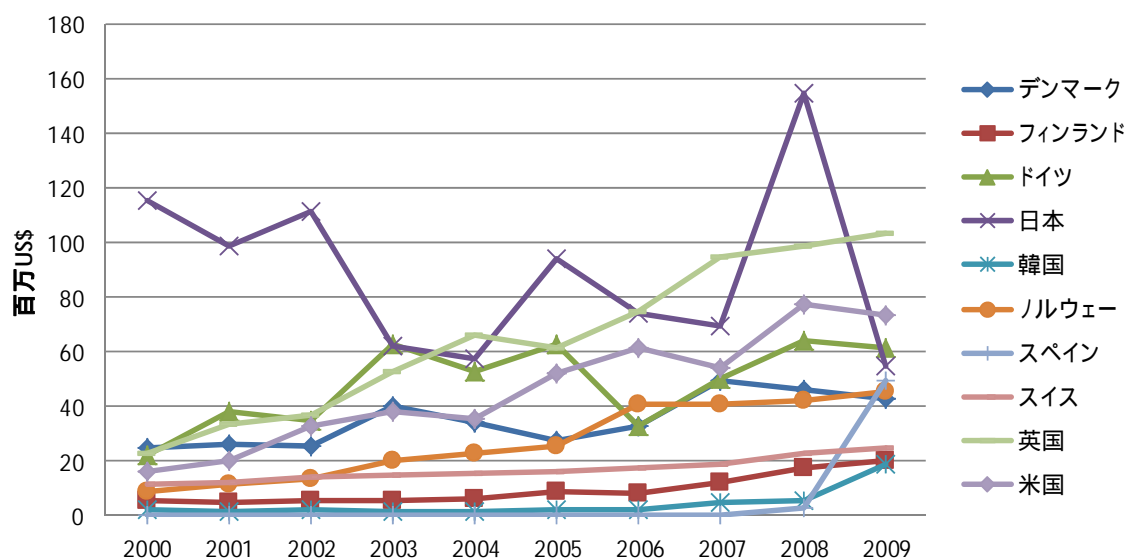


（出典：OECD.Stat Extracts Web-site、2011年6月30日現在）

図4：全ドナーの対ネパールODA支出総額（純支出）の推移

二国間援助機関のうち、2009年の対ネパールODA総支出額トップ10は、英国、米国、

ドイツ、日本、スペイン、ノルウェー、デンマーク、スイス、フィンランド、韓国であった。スペイン、韓国は、2008年まで5百万ドル前後或いはそれ以下の援助額であったが、2009年に急増し、それぞれ第9位、第10位となった。スペインの援助は教育・ガバナンス分野が多く、韓国は運輸・通信分野が多くを占めた。図5に示す総支出額には、円借款、無償資金協力、技術協力等の供与額に加えて、債務免除額も含まれる。



(出典 : OECD.Stat Extracts Web-site、2011 年 6 月 30 日現在)

図5：2009年の対ネパール ODA 総支出額トップ 10 ドナーの ODA 総支出額の推移

国際機関による ODA 総支出額の年別推移は入手できなかったが、経済協力開発機構開発援助委員会 (OECD/DAC) の統計によると、各国際機関及び各二国間援助機関の ODA 総支出額の 2008 年と 2009 年の平均額は、アジア開発基金 (AsDF)(ADB) が 166 百万ドルと最も多く、次いで国際開発協会 (IDA)(世銀) の 129 百万ドル、日本 105 百万ドル、英国 101 百万ドル、米国 76 百万ドルであった。

最大ドナーである ADB は、2010 年～2012 年のネパール援助の 4 つの柱を 1) 広範で包摂を重視した経済成長、2) 包摂を重視した社会開発、3) ガバナンスと能力強化、4) 気候変動への対応と環境保全としている。地方道路整備などのインフラ整備事業への支援、気候変動へ向けての技術協力を行うとともに、教育分野や行政能力向上のための支援はセクター・プログラムへの財政支援を通して行っている⁵。LGCDP では、ADB はリーディング・ドナーの役割を果たしている。

世銀 IDA では、ネパール援助の主目的を貧困削減とし、一部ローン案件を提供しつつも、

⁵ 出典 : ADB Nepal Fact Sheet, ADB, December 2010

新規案件は無償案件によって支援している。主要な戦略としては、国づくりのための財務、経済、司法関連の改革支援や、農業・教育・保健分野のセクター・プログラムへの支援などを行っている⁶。

英国（DFID）は、今後ネパールへの支援を拡大し、年間援助額を91%増額すると発表した。2015年までに、平和構築プロセス、ガバナンス強化、セキュリティ改善、司法へのアクセス強化を支援し、貧困者及び社会的弱者が経済成長から便益を受けられるように支援を行うとともに、教育・保健・防災・気候変動・ジェンダー等の分野における援助を行うとしている。これらの援助を行うにあたっては、成果重視、透明性、説明責任に重点を置き、英国・ネパールの国民に対して明確な情報提供を行うとしている⁷。

国際機関、二国間援助機関の多くは、2006年の和平合意以降、その援助額を徐々に拡大し、貧困削減や教育・保健分野などミレニアム開発目標の達成へ向けての支援を行うとともに、平和構築プロセスやガバナンス強化への援助が行われている。

6 - 2 日本による平和構築・民主化へ向けての援助

図5（前ページ）に示す通り、日本は、紛争中も大幅な援助額の減少はなく支援を続けてきた。紛争前及び紛争中は、円借款による発電所建設事業及び無償資金協力による道路建設案件や学校建設案件などのインフラ整備案件が中心であった。

2006年の和平協定以降、JICAは、連邦共和制のもとでの国づくりを支援するため、民主化・平和構築・行政能力強化への支援を行っている。これらの分野は、JICAとして援助実績が比較的少ない分野ではあったが、「民主化プロセス支援プログラム」と「行政機能強化プログラム」の二つのプログラムのもとで、技術協力、研修、無償資金協力などを通じて協力している。「民主化プロセス支援プログラム」では、制憲議会選挙支援、制憲議会の能力強化、法整備支援、民法及び関連法セミナーなどを実施している。「行政機能強化プログラム」では、国家計画委員会を中心としたカウンターパート機関とともに、中央及び地方政府の能力向上のため技術協力「モニタリング評価システム強化計画」を実施した。

地方行政能力の向上については、「ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト」、「地方行政強化を通じた流域管理向上プロジェクト」、「コミュニティ内における調停能力強化プロジェクト」などの技術協力プロジェクトを通じた援助を実施している。これらの支援は、ネパール政府が推進しているLGCDPの目標達成に貢献することが期待されている。2010年度から、「民主化プロセス支援プログラム」のもとで「ラジオネパールを通じたメディア能力向上」を開始した。

紛争の防止と民生の安定には、基本的な社会経済基盤の整備は不可欠である。日本には、社会・経済基盤整備への支援も期待されている。

ネパールでは、毎年、水不足とエネルギー不足が深刻である。首都カトマンズでも、乾

⁶ 出典：IDA Country Results Profile, IDA, June 2011

⁷ 出典：DFID Operation Plan 2011-2015, DFID, April 2011

季には公共水道の前にポリタンクを持った長い列ができる。一年を通じて計画停電が実施され、停電時間は少ないときでも2時間、多いときには16時間～18時間となる。こうした水不足や電力不足から、観光産業や製造業が受けるダメージは極めて大きい。また、自動車やオートバイの急増は、首都圏道路のキャパシティをはるかに超えており、交通渋滞や排気ガスによる大気汚染も深刻である（特に、カトマンズ盆地）。

カトマンズとバクタプールを結ぶ幹線道路や、シンズリからカトマンズへのアクセスを改善するシンズリ道路の建設や、シンズリ道路と近隣集落を結ぶアクセス道路や橋梁の建設など、無償資金協力による道路建設事業はネパールから高い評価を受けている。円借款によるカトマンズへの導水プロジェクトはすでに着手され、電力事業も具体的計画段階にあるが、ネパール政府側のマネジメント能力の問題などから、その実施は遅れている。

7. 開発の現場では

7-1 忙しい行政官

中央政府は、ミレニアム開発目標の達成や、平和構築プロセス、民主化、ガバナンス強化、或いは地方行政能力強化のためのドナー支援を受けて、様々な事業を展開している。各省庁や担当分野によって、開発事業の実施能力は異なるものの、和平合意以降、政権は短期間で変わり、また各省庁内の人事も政党間の権力争いに利用され、閣僚は頻繁に変わり、新しいポジションが追加されるなど、安定して業務を行える状況にはない。

一昨年、昨年と、予算の承認はマオイストの妨害などにあって大きく遅れてしまった。このため、予算の執行は遅れ、各省庁や地方政府に予算が配布されたのは、予算年度も後半に入ってからであった。こうした状況では、予算をなんとか使うこと、地方に配賦することに重点が置かれ、予算を使って行われる事業の内容やプロセス、生み出される成果の質に注意が払われることは難しい。事業が適切なプロセスで行われるように、多くのガイドラインやマニュアルがドナー支援で作成されているが、実施について、中央政府からのモニタリングや指導が行われるわけではない。予算の配賦とともに、こうしたガイドラインやマニュアルを配布するだけでは、予算が公正に使われ、成果が生み出され、末端受益者まで便益がいきわたることは望めない。予算の不正利用なども報告されている。

中央政府の中堅行政官は忙しい。人材が不足しているため、有能な行政官は複数のドナーから調整役として使われる。例えば、教育省の場合、4月半ばに新学期が始まるが、4月・5月・6月は、7月中旬の会計年度末へ向けて前年度予算消化対策に忙しく、次年度の予算計画も取り纏めなくてはならない。6月にはセクター・プログラムの進捗に関してドナー・ミッションとの会合があり、そのための資料も作成しなくてはならない。7月中旬に予算が承認されて新会計年度が始まると（予定通り予算が承認されればだが）8月には、その予算を動かすための実施計画を作成するとともに、郡レベルの教育事務所の実施計画作成を促す必要がある。10月1カ月間はネパールではダサインとティハールの大きなお祭りではほぼ行政は動かない。11月は、12月に行われるドナー・ミッションとの年次会合の資料を作

成する必要がある。12月にはドナー会合があり、場合によってはドナーから宿題も出される。1月～3月は学校が学期末となり、次の教育年度へ向けての中央・郡・学校レベルでの年次計画の作成が始まる。また、こうした活動の合間にドナーのプログラムやプロジェクトに関連して、ネパール国内での研修があり、さらに国外（支援国や第三国）での研修（出張）がある。

1年間を通して、教育省の行政官が、教育制度や教育サービスの改善に関われる時間は限定的であり、半分以上はドナーとの調整や予算消化のための業務に時間が費やされているのが実情と思われる。

7-2 多すぎるプレーヤー

紛争中、多くのドナーは、十分に機能していない地方政府に対して支援を提供する代わりに、現地 NGO や市民社会組織を援助パートナーとして支援してきた。現在でも、住民レベルの開発活動は、現地 NGO が担っていると言える。このため、現地 NGO は乱立気味で、援助慣れして自立性に欠けるというネパール特有の状況を生みだしている。

ネパール国内で活動を希望する国際 NGO は、社会福祉協議会（SWC）に登録することが必要とされる。現在 SWC に登録する国際 NGO は 191 団体である。一方、SWC に登録する現地 NGO は、30,284 団体ある。コミュニティ・農村開発に登録する現地 NGO が最も多く 18,625 団体を数える。青少年関連の活動を行う現地 NGO が 4,321 団体、ジェンダー関連の活動は 2,305 団体、環境関係は 1,318 団体と続く。

現地 NGO は、国際 NGO またはドナーからの支援に頼っており、プロジェクト・ベースで人材を雇用しているのが現状であり、財務・組織・人材面での体制整備は遅れている。

国際 NGO とネパールの現地 NGO との間には階層があり、多くの現地 NGO は、国際 NGO の傘下に入っており、国際 NGO が自己資金で行うプログラムの中で、或いはドナーから委託を受けた国際 NGO が担当するプログラムの中で活動を行うことが多い。しかし、現状では、住民に最も近く、住民の文化や習慣を理解し、彼らの言語を解し、住民の開発への参加を促し、末端まで開発の便益をいきわたらせるノウハウを持っているのは、現地 NGO であることを認めざるを得ない。

国際 NGO や現地 NGO は、DDC や VDC などと連携しないで開発活動を進めるケースが多い。中央政府は、国際 NGO との調整を図ろうとしているが、一般的に NGO は自らのミッションに基づいて活動していることから、調整は難しい。中央政府では、どこでどのような活動が NGO によって進められているか把握できていない。また、政府側の方針やガイドラインに沿って活動を行うように中央政府から NGO に要請がなされるが、こちらが実践されることも難しい状況にある。

一方、前述の通り、目下、地方行政は、中央から派遣された行政官と、地域の政党代表者によって進められている。地方行政には、住民の代表者は参加しておらず、住民不在の状態が続いている。地方開発事業の優先度を決めたり、中央から配布された予算の配分を

決めたりする際には、政党代表者の意見が影響力を持ち、多くの場合は、それぞれの郡、市、村において各政党が推薦する対象に予算が配分される。当該地で勢力を持つ政党が推す対象に、より多くの予算が配分されることになる。そして、開発のための資金が、政党の活動資金に使われているというケースも発生している。教員組合や各種業種の組合は、主要政党の数だけ存在し、それぞれの団体が、郡や村に代表を置き、開発関連の協議を行う際も彼らの参加を得て、合意を得ることが必要となる。

もう一つのプレーヤーとして、国際 NGO や現地 NGO の開発プロジェクトによって、或いはドナー支援によるプロジェクトによって開発のために結成される住民組織が挙げられる。こうした住民組織は、もともとコミュニティに存在したのではなく、開発のためにプロジェクトを通して設置され、研修が行われ、プロジェクト活動を担うことが多い。例えば、農業の基盤整備のための開発組織、コミュニティ・フォレストの管理グループ、女性グループ、水管理グループ、マイクロファイナンスのためのグループなどが挙げられ、1つの村の中に、複数の住民組織が設置され、リーダーまたは中堅的な立場にある住民や、ある程度の教育レベルにある住民は、いくつかの組織に参加することとなる。一方で、極貧状態にある住民や低カーストの住民は、こうした組織に参加することは難しい。

住民ニーズに基づいてできた組織ではないだけに、持続性にも問題がある。辰巳（2005年）によると、こうした住民組織の多くが、プロジェクトが終わると、ごく一部、または個人的なレベルで活動が続けられているケースもあるが、組織的な活動は停止してしまうことが多いと考えられる。

新たな開発のシステムや手法を持ち込むドナーや NGO のプロジェクト関係者、援助慣れしている現地 NGO や住民たち、郡・市・村レベルでもパワーを主張する政党代表者たちと、開発の現場には、それぞれの関心を持つ、複数のプレーヤーが存在する。

一日も早く住民の代表から成る地方議会によって、こうした状況が改善されることが望まれるが、それが実現するまでには、まだ数年がかかるものと思われる。

少なくとも、中央政府の行政官やドナー、国際 NGO は、中央で会議を開いて地方へ資金を流すだけではなく、開発現場で何が起きているかを把握すべきである。現状では、地方分権化によって、地方切り捨てを進めているようにさえ思える。DDC や MDC、VDC などの職員と連携し、今一度、地方の視点から地方開発を進めなければ、全人口の 8 割以上を占める農村部の住民からネパール政府が信頼を得ることは難しい。

8 . 今後の日本の援助に求められること

以上のように、紛争後のネパールでは、紛争による影響に加えて、カーストや民族間の対立、ドナーからの援助慣れなどの長年にわたる社会問題が原因となって、開発をとりまく環境は悪化しつつある。政党間の権力争いは止まることを知らず、インフラ整備の遅れによる電力不足や水不足の深刻化も、こうした状況に拍車をかけている。汚職、治安の悪化、政党による介入と脅迫、頻繁なバンダ（ゼネスト）などにより、ほとんどの開発事業

は計画通り進めることができず、成果は上がっていない。

ネパールは、10年間にわたる内紛を経験した「紛争影響国」であることを忘れてはならない。その紛争は、どちらか一方が敗北して収束したわけではなく、双方が共通の敵とみなした王制を廃止して終止符が打たれた。このため、紛争後の平和構築のために不可欠な課題は解決していない。例えば、土地問題は未解決で、軍統合問題は進行中であり、戦争犯罪問題も未解決である。ネパールが、いまだ抱える紛争要因に留意し、ドナーや NGO による援助が負の影響を与えないような援助を提供することは、最低限必要とされる。

財政支援推進型のドナーは、政府に財政管理をやらせてみないと彼らの能力は向上しないという論理で支援している。こうしたプールファンド・ドナーのグループと、汚職があっては財政支援ができないとするノンプールファンド・ドナーのグループの間には、基本的な考え方の乖離がある。ただし、予算執行能力が低いことや汚職の問題から、ドナー間には財政支援について以前より注意深くなっている傾向はみられる。ドナーは、援助効果、開発効果向上の観点から、政府による計画作成や実施を支援する必要があるが、援助協調そのものが目的となっているようにも見受けられる。

和平合意後、多くのドナーが民主化・平和構築支援を展開している。こうした分野では、日本は、十分な実績があるとはいえないが、ネパール政府から、日本の自国の経験に基づいて選挙管理、法整備などで支援してほしいとの強い要請が寄せられ、支援が行われている。ネパール側は、欧米諸国のドナーは、ガバナンスにかかわる問題などに口をだすだけだと考え、日本ならば、ネパール政府及び国民の考えや価値観を理解しつつ、技術協力を提供してくれるのではないかという期待があるものと推測される。

JICA は、教育や保健分野、農業分野、インフラ整備の分野などで蓄積してきた実績に基づいて、具体的な開発施策や対策、グッド・プラクティスなどを効果的に示すことが重要である。国際機関は政策レベルに対して支援し、他ドナーは財政支援を中心としていることから、ネパールの中央政府の役人に限らず、他ドナーもほとんど地方に出向かない。こうした中で、現場の課題やニーズを熟知し、開発政策や計画に反映させることができるのは JICA であると考え、自らの知見や経験を活かした支援を展開することが望まれる。

2011年3月11日に東日本大震災が発生した際に、ネパールの人たちは日本を支援しようと寄付を集め、日本大使館へ義捐金を贈った。テレビのニュースで報じられる大災害に遭っても挫けずに対処して行こうとする東北の人々の姿に感銘するネパール人は多い。日本の国民は、自分たちがアジアの一員であることを意識することは少ないが、ネパールの人々はアジアの一員であることをより強く意識する。ネパールにとって、日本は、学ぶことが多く、自国の開発を進める上で手本としたいアジアの先輩国である。

こうしたネパールの人々の期待に応えるためにも、JICA 及び JICA のプロジェクトは、アジアの同胞として、そして日本の代表として、ネパール政府及び他ドナーに対して自らの方針と考えを明確に示して、ネパールの国づくりを支援していくことが強く望まれる。

<参考文献>

- 1 . 安藤和雄、世界を対象としたニーズ対応型地域研究推進事業研究成果報告書『南アジア周縁地域の開発と環境保全のための当事者参加による社会的ソフトウェア研究』、2010年3月
- 2 . 小倉清子、NHK ブックス『ネパール王制解体 国王と民衆の確執が生んだマオイスト』、日本放送出版協会、2007年1月
- 3 . 小倉清子、『ネパールの和平プロセスとその問題』、JICA 勉強会資料、2010年12月
- 4 . 小倉清子、『ネパールの政治情勢に関するレポート』、JICA 勉強会資料、2011年6月
- 5 . 外務省、『ODA 国別データブック 2010』、外務省、2010年
- 6 . 国際協力機構（JICA）、『ネパール国実績レビュー』、JICA、2010年5月
- 7 . 国際協力機構（JICA）ウェブ・ページ：<http://www.jica.go.jp>
- 8 . 作増良介、IDCJ 2009年度自主研究事業報告書『ネパールの地方行政システムの現状と課題 - シャンジャ郡自治体の予算執行分析を通して - 』、2010年3月
- 9 . 辰巳佳寿子、『ネパール山岳地域の農村開発における住民組織の役割 - 開発組織の衰退と在地組織の新しい機能 - 』、地誌研年報 14号、2005年3月
- 10 . 中田麻美子、企画調査員最終報告書『ネパール平和構築・援助協調』、2011年3月
- 11 . 三木俊伸、企画調整員最終報告書『ネパール国 農業農村開発プログラム』、2011年3月
- 12 . ADB Nepal Fact Sheet, ADB, December 2010
- 13 . DFID Operation Plan 2011-2015, DFID, April 2011
- 14 . Gabriele Ferrazzi, Arun Dhoj Adhikary, Basu Dev Neupane and Nanda Kishor Sharma, “LGCDP Mid-term Review Final Report”, November 2010
- 15 . IDA Country Results Profile, IDA, June 2011
- 16 . Informed Sector Service Centre (INSEC), “Nepal, Human Rights Yearbook 2011, Enmeshed Peace Process”, February 2011
- 17 . Intensive Study & Research Centre, “VDC Profile of Nepal: A Socio-Economic Development Database of Nepal”, September 2008
- 18 . Iris Kobek and Ram Pratap Thapa, “INGOs and NGOs in Nepal: Status and Areas of Work during the Conflict”, December 2004
- 19 . LGCDP Web-site : <http://www.lgcdp.gov.np/>
- 20 . UNDP、Human Development Reports 2009 and 2010
- 21 . Wikipedia 「ネパール」:
<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E3%83%8D%E3%83%91%E3%83%BC%E3%83%AB>