

貧困プロフィール
要約

ネパール王国

2003年3月

国際協力銀行

第1章 ネパールの貧困概況

1.1 貧困と不平等の測定

ネパールにおいては、貧困指標ならびに不平等指標の測定に有効な調査として、1995/96年に実施されたネパール生活水準調査（NLSS）および2000/01年の農村世帯消費調査（HCSRN）がある。本プロフィールでは、これらのデータおよび他の国際機関やネパール政府によって実施された調査・分析結果を踏まえて、ネパールの貧困についての分析ならびに考察を行う。

貧困ライン

ネパール政府は、NLSS Iの調査結果を基に、食糧支出と非食糧支出の和によって貧困ラインを定義している。このうち、食糧支出については、国際機関が定義した1人当たり1日に最低限必要なカロリー摂取量の範囲内にある、2,124kcalを基準に算出している。まず、下位50%の支出階層の代表的な食生活形態に基づき、37品目から成る食糧バスケットの品目内訳が設定されている。食糧バスケットは、さらに必要カロリー摂取量2,124kcalの85%に相当する1,805kcalが確保されるように調整され、これを貨幣換算したものを食糧支出額（食糧貧困ライン）としている。非食糧支出額に関しては、i) 食糧貧困ラインから±1%に相当する支出階層、ii) 食糧貧困ラインから±5%に相当する支出階層、iii) 食糧貧困ライン上の支出階層、の5グループについて、世帯総支出額の中央値と算出された食糧支出額の差を平均したものを採用している。

全国の貧困ラインは、人口が集中している東部・中部・タライ平野部の農村部の物価指数（NLSSの調査結果から独自に合成したもので、東部・中部・タライ平野部=1.00となる）を基準とし、4,404ルピー（うち食糧支出額2,637ルピー）となっている。また、これを地域別の物価指数で調整した貧困ラインは、カトマンズで6,116ルピー、他の都市部で5,203ルピー、農村部では西部・丘陵部で5,070ルピー、東部・丘陵部で5,250ルピー、西部・タライ平野部で3,957ルピーとなっている。

貧困指標

全国レベルで貧困指標の推移を見ると、ネパールの貧困者比率は1976/77年（33%）から1995/96年にかけて約10ポイント増加した。1995/96年の貧困者比率は、42%となり、貧困ギャップ比率、二乗貧困ギャップ比率は、それぞれ12%、5%となっている。その後の貧困指標の推移は、データ不足のために検証できないが、UNDPによれば、1998～2001年の間に、ネパールの人間開発指数（HDI）および人間貧困指数（HPI）は改善しており、全体的に貧困状況の緩和が伺える。

都市部・農村部の貧困格差は、貧困者比率、貧困ギャップ比率、二乗貧困ギャップ比率のいずれで見ても著しい。貧困者比率でみると、1976/77年から拡大し、1995/96年には、農村部で44%（1976/77年33%）、都市部で23%（1976/77年22%）となっている。その後、2001年までに、農村部ではすべての貧困指標が改善しているものの、依然として都市部との格差は大きく、ネパールの貧困問題の中心は農村部にあると考えられる。

地域別の貧困格差も著しく、一部の地域で格差が拡大傾向にある。地形区別の貧困者比率を見ると、1984/85年から1995/96年の間に、丘陵部では50%で変化がなく、タライ平野部で34.5%から36.7%と増加率が低いものの、山岳部で44.1%から62.4%と上昇が顕著である。また、開発地域別に見ると、1995/96年には、東部（36%）、中部（34%）、西部

（39%）では貧困者比率が比較的低い、中西部（63%）、極西部（65%）で最も高くなっている。貧困者比率は、2000/01年までに全体的に減少傾向にあるが、極西部で66%に増加している。貧困ギャップ比率、二乗貧困ギャップ比率も同様の傾向があり、全体的に減少傾向にあるが、依然として中部（14%、5%）および極西部（20%、8%）で高い水準に留まっている。

平等指標の推移

全国レベルの不平等指数を見ると、ジニ係数は1995/95年（0.34）から2000/01年（0.28（推計））に減少している。消費シェアで見ても、最下位層で増加、最上位層で減少していることから、不平等は是正されてきていることが分かる。農村・都市間のジニ係数を比較すると、1995/96年には、都市部（0.424）の方が農村部（0.306）よりも支出格差が大きかった。農村部のジニ係数は2001年までに0.28に低下している。地形区分別に比較すると、2000/01年で、格差が大きい順に、山岳部（0.296）、丘陵部（0.289）、タライ平野部（0.273）となっており、減少率が最も大きかったのは丘陵部である。地域間のジニ係数の推移を見ると、全地域で所得格差が是正されているものの、実際に下位層の支出増加を伴ったのは、中部・東部の丘陵部・タライ平野部のみであったとみられる。

1.2 社会経済指標の測定

基礎インフラストラクチャーへのアクセス

水供給へのアクセスは、都市・農村間で格差が大きい。水道栓へのアクセスが確保されていた人口比率は、全国で33%、カトマンズ93%、都市部46%、農村部5%となっている。地域間の格差も顕著で、特に、中部、西部、極西部では、水道栓や井戸以外の表層水に依存する割合が最も高くなっている。支出階層で見ると、水道栓のアクセスは、全国的に貧困層（27.4%）で、非貧困層（36.0%）よりも低く、水質の観点から貧困層の健康面でのリスクが高いと判断される。また、衛生に関しては、衛生施設が整備されている割合は、全国で9%、都市部で52%、農村部で6%となっており、特に農村部で衛生面のリスクが高いと考えられる。地域別・地形区分別にはカトマンズを含む中部・丘陵地域で最も高く、極西部、西部、山岳部で最も低い。

電力については、水力発電の潜在性があるものの、電力消費量（42kWh）、電化率（14%）とも世界的に低い水準に留まっている。都市・農村間の格差は著しく、電化率においては、都市部の80.3%に対して、農村部では8.9%と低い。地域別に見ると、東部（6.9%）、中西部（5.8%）、極西部（4.9%）での電化率が特に低くなっている。電化率は支出とも相関性があり、支出額が高い世帯ほど高く、5分位の上位層が36%であるのに対して、下位層ではわずか2.3%となっている。近年、ネパールでは恒常的な電力不足が起こっており、供給面で問題が生じている。

道路については、依然としてネパールの全75郡のうち17郡で幹線道路へのアクセスがないのが現状である。舗装道路まで30分以内のアクセスが確保されているのは、都市部で95%であるのに対して農村部で25%となっており、格差が著しい。支出階層別に見ると、全国的に貧困層（25%）で非貧困層（33%）よりも低く、舗装道路までの距離は家計の経済状態との相関が指摘されている。近年、丘陵・山岳部で幹線道路の劣化が著しく、主要道路の改修プログラムが実施されている。

産業構造と雇用機会

ネパールの産業構造においては、1990年代にサービス・セクターの拡大が進む中、農業を中心とする農林水産業のGDPシェアは低下傾向にあり、2001年に36%に留まった。しかし、依然として総人口の76%が農業に従事している。全国の失業率は、1999年で1.8%と非常に低いが、これは、同指標の定義上、潜在的失業者が農業季節労働者や自営農として分類されているためである。不完全雇用の割合は47.1%と高く、賃金労働者は全就業者のわずか22%に留まっている。一方で中心産業である農業の雇用吸収力は高いが、生産性は低い。農村部では、賃金労働者の割合が特に低く、その大半を占める農業従事者の賃金は、熟練労働者であっても他の職業に比べて低い。しかし、代替雇用機会が限られていることから、支出の下位層では季節的に非熟練労働者として出稼ぎに出る場合が急増している。出稼ぎ先は支出階層が低くなるほどインドの割合が高くなり、特に、地理的にインドに近い西部の山岳・丘陵部でこの傾向が強くなっている。

教育

ネパールの教育水準について、10歳以上の識字率で見ると、1951年（5.3%）から1995/96年までに37.8%へ上昇したものの、他のアジア諸国と比較して低い水準となっている。初等教育（5年間）の粗就学率は、教育サービスの普及を反映して、1985年から急上昇し、1995/96年には100%となった。しかし、純就学率は57%に留まっており、学齢時の年齢以上の生徒が多く就学している可能性が高い。また、経済的・社会文化的な制限や言語の問題から、高い退学率・留年率が課題となっている。

識字率、就学率とも、年齢層別、性別、都市・農村別、地域別の格差が著しく、特に、高年齢者、女性、農村部、極西部・中西部の山岳部で低く留まっている。農村部や極西部・中西部の山岳部で就学率が低いことについては、教育施設への物理的なアクセスが制限されていることが原因である。特に、中等教育（前期3年間、後期2年間）については、都市中心の学校建設が行われたことから、農村部との格差が著しくなっている。また、全国的に、貧困者比率と世帯主の教育水準に相関関係が見られることから、低い教育水準は貧困の悪循環を形成していると考えられる。

保健

基礎的な保健指標は、2001年に、出生時平均余命は59.5歳、乳児死亡率は64.4/千人、5歳未満児死亡率が91/千人となっている。これらの指標は、1995/96年と比較すると改善したものの、主に都市部での改善にとどまっている。保健指標の地域間格差は著しく、特に、農村部および山岳部で低い水準となっている。支出階層で見ると、低体重児比率、乳児死亡率、5歳未満児死亡率などの保健指標が、貧困層で非貧困層よりも高くなっている。貧困層では、医療支出の割合、金額とも低く、一方で、物理的なアクセスが悪いため、公的病院を利用できる割合が低くなっている。これは、政府の保健分野における予算配分が都市部の医療施設に集中しており、保健医療サービスが遠隔地に十分行き届いていないことが要因である。貧困状況の悪化、高い非識字率（64%）、高い出生率（4.1人）、人口増加（2.3%）も貧困層の健康状態に影響を及ぼしている。

1.3 ネパールの貧困の特性

家計収支の分析

農村部の世帯の項目別支出について、1995/96年と2000/01年の食糧支出、非食糧支出、住居への支出の各ローレンツ曲線を分析すると、いずれも不平等の度合いが是正されてい

ることが分かる。各支出項目の是正の度合いを見ると、総支出の不平等の是正に影響が強かった順に、住宅支出、非食糧支出、食糧支出となっている。また、1995/96年と2000/01年で、各支出項目の変動係数を見ると、不平等度に最も影響していたのは、1995/96年時に住宅支出であったのが、2000/01年時には非食糧支出へと変化したことが分かる。

貧困の要因

本プロフィールでは、NLSS（1996）のデータに基づく貧困指標と主な社会経済指標との相関係数（Correlation Coefficient）を算出し、さらに重回帰分析を試みた。

各貧困指標（貧困者比率・貧困ギャップ・二乗貧困ギャップ）のいずれかと有意（ $p < 0.01$ ）な相関関係を示したのは、「労働者（年間）」（正）、「労働参加率（年間）」（正）、「非労働力（年間）」（負）、「農地の所有」（負）、「識字率（6歳以上、男・女）」（負）、「識字率（15歳以上、女性）」（負）、「初等教育・粗就学率（女子）」（負）、「中等教育・粗就学率（男子、女子）」（負）、「初等教育・純就学率（女子）」（負）、「高等教育・純就学率（男子）」（負）であった。

次に、貧困者比率を従属変数、34の社会経済指標を独立変数として、最適モデルを求めることを目的に、ステップワイズ変数投入法により、重回帰分析を行った。その結果、34の社会経済指標のうち「水道栓（屋外）」（正）、「衛生施設」（負）、「失業者（7日以内）」（正）、「識字率（15歳以上、男子）」（正）、「中等教育・粗就学率（男子）」（負）、「高等教育・粗就学率（男子）」（負）、「予防接種率」（負）の7指標が貧困者比率を説明するのに最適な独立変数として決定された。

ネパール固有の貧困層

ネパール固有の貧困層として、「職業下層カースト」、「カマイヤ（農業債務労働者）」があげられる。

職業下層カースト：ネパールは多民族国家であり、61以上の異なった言語を持つ民族とカーストによるグループが垂直的社会構造を構成している。100年以上続いたカースト制度は、1963年に憲法によって廃止されたが、慣習として依然社会構造に組み込まれていることから、上級カースト層と下級カースト層との生活水準の格差が著しい。人口の約16%を占め「不可触民」とされる職業カースト（Dalit）や少数民族（Limbu: 71%）の貧困者比率は特に高い。職業カーストに属する人々は、靴の修理人（Sarki）（68%）、伝統的仕立て屋（Damai）（67%）、鍛冶屋（Kami）（65%）などの特定の職業に従事している。これらの人々は、平均余命（50.3歳）、一人あたりの所得（4,940ルピー）、成人識字率（23.8%）を含む教育水準など、あらゆる指標で全国平均を大きく下回っている。職業カーストの人々は、指定された職業以外に就くことに社会的制約があることに加え、教育へのアクセスが低いと教育水準が低く、生計能力向上の機会が限られている。

カマイヤ（農業債務労働者）：カマイヤとは、極西・中西部のタライ平野における先住民・タルー族の農業労働者のことで、約40年前に移住者によって土地を取り上げられたうえに、債務を負い、実質的には奴隷同様に一生働かされる農奴を指す。カマイヤは地主と契約を結んでいるが、報酬が少なく、本人が債務を返済できない場合には、子供が債務を支払う義務があり、結果として世襲的にカマイヤとなっている。政府はこうした制度を法律上禁止していたが、実際には地主によって温存されていた。1995年時点で、カマイヤは25,762人おり、主にDang、Banke、Bardiya、Kailali、Kanchanpurの5郡に多い。政府は2000年に、カマイヤ制度を継続している地主に対して罰則規定を設け、カマイヤの債務を帳消しにした。それに伴い、地主達は農場からカマイヤを追放し、政府から社会保障も受けられないまま、多数のカマイヤが住居と生計を失い、再び困窮に陥っている。

第2章 ネパール政府の取り組み

2.1 貧困問題を取り巻く経済環境

マクロ経済政策の影響

保護主義的な政策をとりつづけていたネパール政府は、1980年代後半にマクロ経済の安定化を達成したが、絶対王政的なパンチャヤット制に対する国民の不信感が高まる中、インドによる経済封鎖などがきっかけとなって、1990年より議会民主主義および経済自由化の道を進むことになった。しかし、1990年代は、政治的な混乱状態の中、連立政権の分裂が繰り返されたため、政策の一貫性・継続性が保てない状態に陥っている。安定化政策は、財政赤字の削減や海外借入への依存度の減少など、一定の成果をあげているものの、依然としてマクロ経済成長の基盤は脆弱である。この背景には、1996年ごろから活発化したマオイストのゲリラ活動によって、外国直接投資が冷え込んだことや、政府の防衛予算の拡大に伴い、経済分野への予算配分が十分に行えなくなっている、などがある。貧困率の高い遠隔地の農村では、自給自足的農業を営んでいるため物価上昇率などのマクロ経済動向の影響は限定的であるが、農村からの出稼ぎが増加しており、今後は賃金の低下などを通じて、より直接的な影響が大きくなると予想される。

ネパールは「貿易および移動に関する通商・通過条約」を締結しており、インド経済の影響を受けざるを得ない構造になっている。インド以外の国との貿易を限定されている一方で、インドとの貿易は完全に自由化されており、インド経済への依存を強めている。為替レートについても、ネパール・ルピーがインド・ルピーに連動する制度を採っているため、ネパール政府に金融・為替政策の自立性はなく、効果的なマクロ経済政策を図ることが困難となっている。国境が開放されていることから、インドへの出稼ぎが増加しており、年間約400億ルピーがネパールに送金されている。しかし、インドへのアクセスは、インフラが整備されたタライ平野部や丘陵部に限定されているのが現状である。

経済成長と所得配分

1990～2001年までの実質経済成長率は年率5%であるが、農業セクターの不安定性と政治的混乱によって、ほとんどの年でこれを下回る3～4%の成長率であった。製造業セクター、建設セクターおよび商業セクターが高い成長率を達成したのに対し、ネパールの主要産業である農業セクターは、天候に影響される天水農業が主体であるため、成長率は安定せず、経済成長の足を引っ張っている。その結果、農業セクターのGDPに占めるシェアは、1990年47%から2001年36%へ低下しており、農村における成長の分配を縮小させていると考えられる。一方、農業セクターの停滞により、所得機会を求める農村からの出稼ぎ増加していることから、サービス・セクターを中心とする非農業セクターの成長要因の一つとなっている。しかし、非農業セクターは投資環境の悪化など外性的要因の影響を受けやすく、必ずしも安定的な経済成長基盤となりえず、非農業セクターの拡大は、むしろ所得配分の不均衡をさらに拡大させるものと懸念される。

NLSS（1995/96）とHCSRN（2000/01）の農村部のデータを基に、本調査が行った経済成長と農村の貧困に関する分析によれば、この時期にネパールが達成した経済成長は一定の貧困者比率およびジニ係数の改善に貢献している。特に、丘陵部の農村において改善度が大きくなっており、これは、カトマンズ近郊の農村で経済成長の恩恵が大きかったことや、丘陵部でインドや都市部への出稼ぎ機会が多いことに起因すると思われる。

ネパールの経済構造と貧困

ネパールでは、経済成長および貧困削減を達成するために農業・農村開発に重点がおかれてきたが、農業セクターの基盤が脆弱なことから、十分な成果をあげていない状況にある。農業生産の主力である食糧生産が伸び悩んでいることに加え、食糧の分配が不均衡であり、東部タライ平野部では生産過剰があり、食糧余剰が換金目的で輸出されている反面、西部山岳地帯、貧困層の間で食糧不足が生じるなどの問題がある。40年間に及ぶ農地改革の成果は見られず、貧困層の間で農地の細分化が進み、生産性および効率性が低下していることが要因とみられる。

ネパールにおける労働参加率は85%と高く、失業率は1.8%と低い。この傾向は、農村部、特に山岳部で強いものの、いずれの指標も農村部の所得獲得機会を保障するものではない。この理由として、農村労働人口の95%を占める農業労働者の大半が、収入のない家族労働者か、収入があっても不安定な臨時雇いであることがあげられる。また、背景にはGDPシェアを拡大させている非農業セクターの雇用吸収力に限界があることや、カースト制度により職業をまたがる労働力移動の流動性が低いこともある。一方で、貧困層による出稼ぎは一定の所得獲得機会をもたらしているが、貧困層ほど出稼ぎ先の賃金が低くなっている。送金による移転所得に依存するかたちで家計所得の向上が図られた場合は、支出階層間の格差を拡大し、不平等度の悪化をもたらす可能性も懸念される。

2.2 貧困問題をめぐる諸政策

国家開発計画における貧困削減政策の位置付け

1991年の体制転換後、国家計画委員会（NPC）によって策定された第8次計画（1992～1997）は、貧困撲滅を主要国家開発政策の筆頭として位置づけた。続いて第9次計画（1997～2002）では、貧困撲滅は長期的な開発目標として掲げられ、20年間で貧困人口を10%減少させるなど、政府の貧困削減に向けた姿勢はより明確なものとなった。現在策定中の第10次計画では、貧困削減をより中心的な開発課題としてとらえ、貧困削減戦略ペーパー（PRSP）を取り込むこととされている。

また、1990年代の民主化に伴って地方分権化が進められており、関連する法的枠組みの整備や、開発プロジェクトの実施者の育成プログラムが行われてきた。しかし、依然として、地方政府の組織能力の向上をはじめ財政の透明性の確保など、様々な課題が山積しており、PRSP/第10次計画の実施体制において、地方分権化の位置づけが注目されている。

政府予算と公共支出

ネパールの政府予算は、經常予算と開発予算の2つから構成され、このうち開発予算についてはドナーからの支援に依存している。ネパール財政の問題点として、予算策定過程における予算と実績の差異が大きいことや、歳出管理に起因して偶発的な支出が発生することが指摘されている。これに対して、予算策定を財務省に一元化し、3カ年の中期歳出枠組を策定するなどの改善策が採られている。政府財政は、恒常的に歳出が歳入を上回ってきたが、近年は、税収基盤が序々に強化されるなど改善の兆しも見られる。一方、ドナーからの援助に依存した開発プロジェクトに伴う人件費および債務負担が増加している。このため、既存のインフラの運営・維持管理への適切な配分が行われなくなり、公共サービスの提供の低下を招いている。

政府歳出の配分は、低下傾向にある経済分野の占める割合が依然として40%を超えている。貧困削減に向けて農業開発に重点が置かれていることを反映して、農業開発関連支出がもっとも高く、2001年時点で、経済セクター支出の35%を占めている。続いて、農村

インフラの整備を中心とする、電気・ガス・水の公共セクターおよび道路整備など運輸・通信分野となっており、それぞれ経済セクター支出の 30%、26%を占めている。社会セクターへの歳出では、第 9 次計画で貧困削減の根本的な方策と位置づけられたことから、教育・保健分野の占める割合が高くなっている。また、マオイストの活動の活発化に伴って、政府の軍事支出が増加しているほか、財源不足から新規投資や破壊された施設の再建が十分に行えず、貧困率が高く、マオイストの勢力が強い西部において、社会サービスの提供に支障をきたしている。

社会政策の貧困層への影響

貧困層への影響が大きいと見られる社会政策としては、教育政策と保健セクター政策が挙げられる。

ネパール政府は、第 8 次計画および第 9 次計画において、1991 に策定した「基礎・初等教育マスタープラン(the Basic and Primary Education Master Plan)」に基づき、関連プロジェクトを実施してきた。国民皆教育を目指した、「すべての人々に教育を」(Education for All) キャンペーンが展開され、特に、基礎・初等教育の普及および女子の就学率向上のために、小学校建設、初等教育の義務教育化、地方自治体やコミュニティによる教育普及活動など、様々な取組みが実施された。こうした取組みは一定の成果をあげ、小学校建設や教員養成は目標を上回り、貧困層の初等教育へのアクセスは改善している。政府は 1997 年に「中等教育長期計画 (Secondary Education Perspective Plan)」を策定し、「無償中等教育政策」を掲げて、中等教育のアクセスの向上にも取り組んでいる。

ネパール政府保健省 (MOH) は、1999 年に、国民の健康状態の向上を目指し、質の高い保健サービスへの公平なアクセスを保証し、健康状態の格差を是正することを目的として、20 年間の第 2 次長期保健計画 (SLTHP: The Second Long-Term Health Plan 1997-2017) を策定した。SLTHP は、社会的弱者層、女性と子供、農村人口、貧困層、下層カーストなど被差別層や少数民族に重点を置いている。また、2017 年に向けて、保健指標による具体的な目標の設定や政策実施のための段階を 5 年計画に沿って設定した。第 9 次計画では、医療回転基金を設置することや健康保険制度の導入の検討を行う方針が示されている。

貧困削減に向けての政策的枠組み：貧困削減戦略ペーパー (PRSP)

ネパール政府は、第 7 次計画に貧困撲滅を盛り込んで以来、国家開発計画において貧困撲滅に取り組んできた。第 8 次計画では貧困の定義はされておらず、貧困指標等の計測も行われなかったために、貧困率の高い地域においてプログラムが実施されないなどの問題があった。第 9 次計画ではこれらの問題点を踏まえ、i) セクター横断的プログラム、ii) セクタープログラム、iii) ターゲットプログラムを作成し、それぞれの目的・対象を類別して具体化を図ったほか、貧困撲滅政策の実施体制が整備された。

2002 年度から実施される PRSP / 第 10 次計画については、2001 年 7 月に PRSP 中間報告書 (I-PRSP) が公表されており、2002 年の 2 月には PRSP / 第 10 次計画構想 (Concept Paper) が完成している。同書では、第 10 次計画の開発および貧困削減に向けた政策目標として、i) 広範な成長、ii) 社会セクター開発、iii) 社会的弱者を対象とする社会保障プログラム、iv) 良いガバナンス、が掲げられ、各セクターで政策目標が具体化されている。最終的な PRSP / 第 10 次計画の策定過程において地域コミュニティなどの参加を重視し、セクター間の協議も予定されており、初稿ができた段階で、地域の利害関係者、社会的弱者、労働組合などと協議を開くことになっている。当初、2002 年 4 月には最終稿が完成する予定であったが、政情不安等により作業は遅れている。

2.3 貧困削減プログラム

貧困削減基金（PAF: Poverty Alleviation Fund）

ネパール政府は、特にアクセスの悪い遠隔地でのインフラ整備や社会開発プロジェクトのための財源として、第 9 次計画において「貧困削減基金」(PAF) の設置し、効率的で効果的な貧困削減プログラムの実施を目的として、ドナーに対し PAF への支援を求めた。WB をはじめとするドナーは、PAF の重要性は評価しているものの、その実施に課題があるとして PAF への資金提供を正式に決定しておらず、現時点では PAF は機能していない。WB は、PAF について、インフラおよび社会開発を含む地方開発プロジェクトでは、中央政府よりも地域コミュニティによって実施されたプロジェクトのほうが高い成果を上げていることを指摘している。また、PAF の管理・運営にあたり、対象範囲の具体化、透明性の確保、結果重視主義、などの指針を提言している。地方財政化が進む中、PAF の位置付けが注目される。

マイクロファイナンス

ネパールでは、過去 30 年間にわたり農村の貧困対策として、中央銀行（NRB）を中心とする公的なものから NGO や信用組合までを含む、さまざまなマイクロファイナンス機関（MFIs: Microfinance Institutions）が設立されてきた。しかし、ネパールの預金・貸出残高で見た場合、需要の大きさに対してサービスの普及は限定的である。特に、貧困層でマイクロファイナンスへのアクセスを持つのは平均で 30% であり、丘陵部では 15% に過ぎない。また、MFIs は、確実な成果を上げるために返済率や資金の回転率等の高い地域に集中する傾向があり、本来のマイクロファイナンスの目的からはずれた貸出競争が起こるなどの問題が指摘されている。基礎インフラが未整備で市場へのアクセスを持たない遠隔地の貧困層にとっては、債務負担のみが増加するケースが多く、MFIs の目的および対象層の見直しが求められている。

農村開発プロジェクト

ネパールにおいては、1970 年代から総合農村開発プロジェクト（IRDPs）が実施されており、第 8 次計画において、IRDPs は貧困削減政策の柱となった。農村の貧困問題は、多様な問題を含んでいることから、IRDPs は貧困層の生活水準の向上を目指すセクター横断的なパッケージプログラムとなっている。具体的には、基礎教育や保健、飲料水や土地の供給など、農村における最低限のニーズを充足し、生産と雇用の拡大を図ることに重点が置かれている。当初は、中央政府が主体となってプロジェクトの立案、企画、実施が行われていたが、効率性や持続性の面において問題が指摘され、第 8 次計画に入ると地方開発省が中心となり、地域住民のニーズに重点を置くより参加型のアプローチがとられるようになった。IRDPs は、セクター横断的なプロジェクトの組み合わせにより実施されるため各省間の調整や協調が問題となるが、地方分権化を通じて IRDPs の実施体制の強化が課題となっている。

第3章 貧困削減に向けた国際協力

3.1 援助の概況

援助額・重点分野の推移と主要ドナー

ネパールの純援助受取総額は、1990年代前半には約4.5億ドル（GNPの13%）で推移していた。経済成長を反映して対GNP比率は徐々に減少していたが、1996年を境として援助額そのものが減少し始め、1990年代末には約3.4億ドル（GNPの7～8%）ほどまでに低下した。

1990年代前半の援助は、主に、運輸やエネルギーセクターを中心とする経済インフラ分野の占める割合が高く、社会インフラ分野への援助は減少していた。この中で日本の援助は、年間1億ドルを越え、援助総額のおよそ30%を占めるトップドナーであった。1996年以降、多くのドナーが援助額を増加させる中、日本とWBの援助額は減少し、結果として援助総額は減少した。援助配分の構成も変化し、1996～2001年には、経済インフラが減少する一方、主に教育、保健、水・衛生セクターなどの社会インフラ分野が増加している。

ネパールの主要ドナーは日本、ADB、WBで、その他、IMF、UNDP、英国、そして国際NGOなどがある。WBやUNDPは、1990年以前からネパールで貧困削減への支援に重点を置いていた。1997年に、ネパール政府の国家5カ年計画において、貧困削減が最重要目標になると、英国などのドナーは援助目標として貧困削減を掲げた。1998年以降には日本とドイツが、1999年以降にはADBとIMFが、それぞれ貧困削減政策への支援を表明している。こうした流れのなか、2000年にネパール開発フォーラム（NDF: Nepal Development Forum）が発足し、PRSP/第10次計画の策定に向けてネパール政府とドナーの協議が行われている。

ドナー間の調整

政府・ドナー間の協調体制は、1996年以降に政情不安を招いたマオイスト活動の激化が、貧困削減やドナー協調の緊急性を高めたことを背景に、2000年のNDFで本格化した。ネパール政府は、援助受入体制を財務省に一元化し、2002年までの協議で、政府・ドナー・INGO間の協調関係の改革を目指す「外国援助政策」を策定している。同政策は、ネパール政府が貧困削減政策に対してより強いオーナーシップを主張するものとなり、主要ドナーから評価されている。今後は、政情不安が続く中、PRSP/第10次計画の具体性および実施が課題となっている。

3.2 貧困削減に向けた取り組み

国際機関

国際通貨基金（IMF）: IMFは、ネパールにおいて1992年から3年間の拡大構造調整融資（ESAF）を供与して以来、1995年から現在まで、構造改革の遅れを理由として融資を行っていない。1999年から、貧困削減・成長融資（PRGF）の要請が出されてきたが、IMFはネパールの政治情勢が安定するまで協議を始められないとしている。ネパールへのPRGF

には、i) 金融セクター改革、ii) 行財政改革、iii) ガバナンスの強化、などの実施がコンディショナリティーとして要求されている。

世界銀行（WB）：WB は、1998 年に国別支援戦略（CAS 1998）を作成し、i) 地方・地域レベルでの利害関係者と民間セクターの参加、ii) ネパール政府のガバナンス向上とドナー間の協調、を掲げた。具体的には、農業長期計画（APP: Agricultural Perspective Plan）をドナー協調の中核に掲げ、農村灌漑、道路、水・衛生、教育セクターなどで貧困削減を重視するプロジェクトを実施している。また、ネパール政府の外国援助政策に従い、金融セクター改革や民間セクターによる水力発電などを支援して、貧困削減政策に貢献していく方針である。

アジア開発銀行（ADB）：ADB は、ネパール政府と、「貧困削減に関するパートナーシップ合意」を結び、経済成長、農村開発、人間開発、民間セクター育成、良いガバナンスなどを支援目標に掲げている。具体的には、i) 農業・農村開発、ii) 運輸、iii) エネルギー、iv) 金融、v) 教育、vi) 水・衛生・都市開発、vii) 環境管理、などのセクターを重点的に支援する方針である。ADB はネパールの貧困削減政策の中核に位置づけられた農業長期計画（APP）策定を支援しており、ドナーの援助協調でも中核的な役割を果たしてきた。現在、農村・農業セクターをはじめ、教育、水・衛生、道路セクターなどで、貧困削減を目標にした様々なプロジェクトを実施している。

国連グループ：UNDP は、ネパールにおいて、地方分権化と農村エネルギーシステムの開発を支援してきた中核的なドナーである。今後 4 年間の政策として、i) 貧困削減重視の政策、ii) 民主的ガバナンス、iii) 天然資源管理、iv) ジェンダー格差の克服、をネパール支援政策に掲げている。また、UNDP は国連国別チーム（UNCT）会合のコーディネーションにも力を入れ、ネパールで活動をする国連機関の協調体制の強化に貢献している。

二国間援助機関

国際協力事業団（JICA）：JICA のネパール援助は、i) 人材開発、ii) 水・衛生、保健セクターを中心とした社会インフラ、iii) 農業開発、iv) 経済基盤としてのインフラ整備、v) 森林などの環境保全、を優先分野としている。これまでに、食料生産増大プロジェクトをはじめ、基礎教育と道路建設事業、保健、水・衛生セクターで、貧困削減を目標とした支援を行っている。

英国国際開発庁（DfID）：1998 年より、「政府・ドナー協調の改革や市民社会の参加を通して実現される貧困削減」をネパール支援の目標としている。DfID は「ネパール政府主導のドナー協調」を支援する中心的ドナーであり、医療保健や教育セクターでセクターワイド・アプローチによる支援を表明している。

NGO

コミュニティ組織がパンチャヤット王制の下で発達していたネパールでは、1990 年代の民主化と共に国内・国際 NGO とも急増した。国内 NGO は、主にコミュニティ開発の分野で活動をしており、青少年、女性、少数民族を対象とするものが多く、関係政府機関との協調が進展している。ネパールでは、これらの国内 NGO のオーナーシップが重視される傾向が強くなっている。