

（公財）日本グローバル・インフラストラクチャー研究財団（日本 GIF）
東ヒマラヤの水資源開発の停滞—日本 GIF の活動を通じた検証と評価
報告書（概要）

A. 研究の背景

1. 研究チーム・メンバー（敬称略）

荻野 馨（研究チーム・リーダー、東京大学非常勤講師・客員連携研究員）

松尾 一輝（研究チーム・メンバー、日本 GIF 客員研究員）

金丸 峻（研究チーム・メンバー、日本 GIF 客員研究員）

2. 研究の目的

東ヒマラヤ地域に位置するネパールにおける、日本 GIF の水資源開発支援に関する活動について評価を行う。当活動は 1990 年代初頭に始まり、2010 年以前には実質的に終了しているが、その間にさまざまな関連会合や活動計画が策定された。ネパールにおける水資源開発は、その潜在性に比べ全般的に大きく改善されることがない状態が現在に至るまで続いている。その因果関係について時系列に経緯を整理しながら、日本 GIF の計画やアプローチとの整合性を検証する。ネパールの水資源開発がなぜ停滞してきたのかを探りながら、日本 GIF の活動目的とその成果の不一致の内的・外的要因について、文献調査に基づいてさまざまな角度から再検証を行い、考察を加えることを本研究の目的とする。

3. 研究アプローチ

2024 年 4 月 12 日のキックオフ・ミーティング後、約 1 年間にわたる毎月の定例ミーティングを通じて、研究の内容についての討議を行った。まず松尾によって、日本 GIF が所蔵する関連資料・議事録を含む記録を精査することで、日本 GIF の活動経緯の把握から始めた。さらに金丸の参加に伴い、東ヒマラヤの水資源開発についての歴史的背景を掘り下げながら、テーマについて仮説と検証の作業を進めた。また過去の資料や経緯については、日本 GIF の中山理事長と坂本事務局長のアドバイスを仰ぎつつ情報の整理や考察を行ったが、報告書の作成にあたっては、研究チームとして独自に報告をまとめている。報告書の内容の主な執筆分担にあたっては、松尾が日本 GIF の活動経緯からネパールの政治状況に関連する影響を調査し、金丸が対外援助と対ネパール投資についての影響の調査を進め、最後に荻野がそのとりまとめとして総括を担った。報告書の構成としては、まず日本 GIF の活動経緯を俯瞰し、その上で水資源開発に影響を与えた要因として、ネパールの政治状況や対外援助・投資の動向に着目し、調査・考察を加えた上で結論とする。

B. 研究の内容と結果

1. 日本 GIF の活動経緯

日本 GIF が東ヒマラヤの水資源開発の支援に乗り出す以前とその後の活動の変遷について、日本 GIF が所蔵する関連資料・議事録をもとに記録を整理し、その結果の検証と考察を行った。まず日本 GIF 内に東ヒマラヤ地域の水資源開発を扱う分科会が発足する 1991 年以前について、当該地域の概況を俯瞰し、その後の 1992 年に始まる日本 GIF の第 1 回分科会の発足に至る活動創成期から、1998 年に至るまでの活動変遷について、その主な経緯を以下に概括する。

日本 GIF 活動以前の概況：流域 3 か国間の河川をめぐる軋轢. 日本 GIF が 1991 年に東ヒマラヤの水資源に関する分科会を立ち上げる以前、当該地域では長年にわたりネパール・インド・バングラデシュの三国間で河川をめぐる深刻な対立が存在していた。以下、インドとバングラデシュ、およびインドとネパールにおける対立をまとめる。

- **インドとバングラデシュ：ガンジス川の水配分をめぐる争い.** ガンジス川の乾季における水配分は両国の大きな懸案事項であった。上流のインドは、カルカッタ港維持のためにファラッカ堰からの取水を続け、バングラデシュでは深刻な水不足が発生した。1977 年には流量の 80%をバングラデシュに保証する協約が一時的に結ばれたものの、インド側の事情や政治的混乱によってたびたび更新されず、1990 年代初頭には再び交渉が決裂した。テスト川を含め、インドの上流での分水行為はバングラデシュ側に強い不信を生んでいた。
- **インドとネパール：水資源プロジェクトの論争.** ネパールが水源を持ついくつかの河川（カルナリ川、ガンダック川、コシ川）はガンジス川の乾季流量の 45%を担っており、両国間でも利水をめぐる摩擦が続いていた。1920 年以降に合意された 3 つの代表的プロジェクト（マハカリ／ガンダキ／コシ）はすべてインドが建設費を負担し、ネパールには限定的な灌漑・電力供給しかもたらされず、不公平感を助長していた。これらの経緯により、ネパール側にはインド主導による開発への不満が蓄積されていた。

日本 GIF の活動以後の概況. 次に、1992 年に始まる日本 GIF の第 1 回分科会の発足に至る活動創成期から、1998 年に至るまでの活動変遷について、その主な経緯を以下に概括する。

- **1992 年：日本 GIF 分科会の発足と活動の開始.** 日本 GIF は 1992 年 2 月にヒマラヤ水力発電・治水分科会を正式に発足させた。目的は、停滞していた多国間プロジェクトを再び推進し、経済発展につなげることにあった。当初は国際的な旗振り役として、将来的な 3 か国（ネパール・インド・バングラデシュ）協力の道を模索しながら、コンサルタントによる調査と技術的な骨格形成を進めた。分科会の活動内容には、プロジェクト候補の概略調査や国際調査団の派遣、技術的課題の整理、プロポーザル作成などが含まれ

た。同年 2 月～3 月には、デリー・カトマンズ・ダッカの 3 都市を訪問し、各国の水資源開発への考え方をヒアリングした。ネパールとバングラデシュでは民主化が進み、三国間での協力に前向きな機運が高まりつつあることが確認された。ただし、水文データの共有や電力価格、共同調査の進展不足など、不信感の根強さも明らかとなった。

- **1993 年 3 月～11 月：ニューデリー・ダッカでの水資源会議.** ニューデリーでは私的なラウンドテーブル形式で第 1 回会議が行われ、信頼醸成とともにプロジェクト選定に向けた合意が形成された。コシハイダムがモデルケースとして位置づけられた背景には、過去の JICA の調査やインド・ネパール間での共同調査合意の存在、バングラデシュへの利水効果への期待などがあった。11 月のダッカ会議では、三国がそれぞれ自国のプロジェクト案を提示。バングラデシュからはガンジス堰・ブラマプトラ川整備計画、インドからはティパイクダム、ネパールからはウェストセティ・カルナリ・パンチェスワールの 3 プロジェクトが紹介された。日本 GIF はプロジェクトの技術的妥当性や社会的影響を検討し、一定の支持を表明しつつも課題解決を条件とした。
- **1993 年 12 月：分科会での方針転換.** 1993 年 12 月の日本 GIF 分科会では、プロジェクトの資金調達支援という日本 GIF の立ち位置について議論が起こった。ガンジス堰（2,500 万ドル）やコシハイダム（1,015 万ドル）のフィージビリティ調査（F/S）に対して、インド側から日本 GIF の仲裁的役割を否定しつつも資金協力を要請する声が上がった。分科会内でも、日本 GIF の役割が不透明になりつつあること、F/S の資金は JICA 等別組織が担うべきとの意見が出された。これを受け、日本 GIF は事務局として関与を継続したものの、分科会としての活動は 1994 年 8 月を最後に途絶えた。
- **1995 年 6 月：日本 GIF 第 3 回水資源カトマンズ会議.** 分科会活動縮小後も日本 GIF の関与は継続し、1995 年 6 月に第 3 回水資源会議がカトマンズで開催された。優先プロジェクトであるガンジス堰、ティパイクダム、コシハイダムの進捗が共有されたほか、インドとバングラデシュの共同調査実施が画期的成果とされ、ネパールはコシハイダムを最優先に掲げた。会議では、官民連携による開発手法や資金調達方法に関する議論も深まり、日本 GIF 内で再度分科会の再編・資金調達体制構築の動きが見られた。
- **1996 年 2 月～1997 年 10 月：マハカリ川条約とネパール支援グループ.** 1996 年 2 月、ネパールとインドの間で河川利用についての歴史的なマハカリ川条約が締結され、パンチェスワダムの共同開発に向けた枠組みが確立された。これを受けて、日本 GIF は「ネパール支援グループ」を設置し、同年 4 月にカトマンズでワークショップを共催した。アルン 3 水力発電プロジェクト（“アルン 3”）融資中止を背景に、政府関係者からは日本 GIF への期待とともに、NGO の育成支援など広範な支援要請が出された。その後の会合では、パンチェスワダムを最優先に進めることが確認され、日本 GIF は同プロジェクトへの国際的理解促進や投資誘致支援の役割を担う方向で動き出した。
- **1998 年 2 月：第 4 回水資源カトマンズ会議と三国協力の強化.** 1996 年にはインドとバングラデシュの間でもガンジス川条約が締結され、日本 GIF はこれを機に 1998 年 2 月に第 4 回会議をカトマンズで開催。ネパール・バングラデシュ両水資源大臣が参加し、

民間投資の必要性や三国間の協調強化が強調された。日本 GIF は今後の重点支援対象をパンチェスワー、ガンジス堰、ティパイクダム の 3 プロジェクトに絞り、各国のタスクフォースや研究機関と連携して調査・資金戦略を進める方針を決定した。

- **1998 年 11 月以降：分科会再発足とその停滞.** 1998 年 11 月の支援グループ会合を契機に日本 GIF 分科会が再発足。平成 10 年度外務省補助金も獲得し、ネパール関係者向けの国際ワークショップなどが企画された。1999 年 3 月にはカトマンズで関係者との意見交換も行われたが、同年のネパール総選挙による政権交代、バッタ元長官の異動、外務省からの補助金不採択等により、活動は停滞した。以降、3 カ国会議の開催は実現せず、2005 年 3 月のバッタ氏との電話会議を最後に、日本 GIF の活動は事実上収束したと見られる。

日本 GIF の活動についてのまとめと考察. 日本 GIF の介入は、長年水資源をめぐる対立構造が続いていた東ヒマラヤ地域において、三国の政府関係者が対話する「場」を再構築する契機となった。特に、非政府的な枠組みで中立的な調整者を果たした点は、これまでの国家主導の交渉とは一線を画した意義ある試みであった。一方で、日本 GIF の活動が進展する中でも、根深い相互不信や利益配分の不均衡といった構造的課題はすぐには解消されなかった。特にデータ共有、住民移転への配慮、経済合理性など、実現可能性を高めるためにはさらなる調整が求められていた。

2. ネパールの政治状況の影響

1990 年代のネパールは、民主化の進展と並行して政情が極めて不安定であり、このことが水資源開発、とりわけ日本 GIF の活動に大きな影響を与えた。日本 GIF はあくまで中立的な地域協力のプラットフォームとして機能しようとしたが、ネパールの国内政治の変化、特に政権交代やナショナリズム、そして後年の人民戦争の展開により、プロジェクトの継続性や合意形成が著しく困難となった。以下にその要素を整理する。

政治体制の変遷と政権の不安定化. 1990 年の民主化以降、ネパールは立憲君主制の下で議会政治を再開し、民主政府による政策決定が行われるようになった。これにより、インドとの共同水資源開発への動きが再活性化され、日本 GIF の活動も本格化した。しかしその後、頻繁な政権交代（10 年で 9 回）や選挙によって、日本 GIF のカウンターパートである大臣や官僚が交代を繰り返し、継続的な協議やプロジェクト推進が困難になった。政党間の政策差も障害となった。特にネパール会議派はインドとの協力姿勢を見せたのに対し、左派の統一共産党は対インドに懐疑的で、資源ナショナリズムを強調する傾向が強かった。1994 年の政権交代ではカトマンズ GIF 会議が延期された例があり、政局が日本 GIF の動きに直接的に影響した。また、政治家の地獄的背景や関心分野の違いも、プロジェクトの優先順位に影響を与えた。例えば、経験の乏しい水資源大臣の任命により、日本 GIF 活動が停滞した事例もあった。

地域格差と水資源開発の難しさ. ネパール国内では西部地域の経済的・社会的な遅れが著しく、送電網やアクセス道路などインフラが整備されていなかった。このような状況のもと、大規模水力発電プロジェクト（例：パンチェスワー、カルナリ、アルン 3）の実現は極めて困難であった。1995 年には、住民や NGO の強い反対を受け、アルン 3 プロジェクトが中止に追い込まれている。これらの事例は、地方の貧困や政府との距離が水資源開発への支持を得られなかった要因であることを示している。

ナショナリズムとインドとの関係. 日本 GIF 活動の進展にとって最大の外的要因は、インドとの協力関係の在り方だった。1990 年代初頭、ネパール会議派政権下ではインドとの連携が進み、共同調査やマハカリ川に関する合意などが成立したが、左派勢力はこれを「主権の侵害」として強く批判した。特に統一共産党は、インドとの 1950 年平和友好条約の見直しを訴え、タナカプール堰の合意についても司法手続きで反対論を展開した。その後、統一共産党は政権に参加しながらもナショナリズムを妥協的に取り込む形で、パンチェスワー計画を条件付きで容認し、1996 年のマハカリ川条約につながった。しかしその国会承認の過程では、再び反対派が強く反発し、国内合意形成の困難さが浮き彫りとなった。最終的に条約は承認されたものの、その後の詳細設計に関する合意が政権交代の中でとまらず、日本 GIF が期待したプロジェクト実施には至らなかった。

人民戦争の影響. 1996 年から始まったマオイストによる人民戦争も、日本 GIF の活動を大きく制約する要因となった。西部地域を中心に反体制運動が拡大し、政府機能が麻痺する地域も現れた。マオイストは、貧困や民族的抑圧を背景に急進的な主張を展開し、対インド関係の見直し、水資源の主権確保などを掲げた。このような政治的・社会的混乱の中では、大規模開発に必要な地域の安定や安全確保が著しく困難となった。

ネパールの政治状況の影響についてのまとめと考察. ネパールにおける日本 GIF の活動の展開は、1990 年代の政治的混乱、政党間の方針対立、地域格差、ナショナリズム、さらには内戦という複雑な要因に制約されていた。特に政権交代によって日本 GIF のカウンターパートが頻繁に変わる中、合意の継続性が失われ、政策の一貫性が確保されなかったことは、日本 GIF にとって大きな課題であった。人民戦争による国内情勢の悪化がプロジェクト実施を困難にしたことも影響として大きい。日本 GIF はネパール政府内の特定のカウンターパートとの関係強化を図る一方で、より広範な政治的合意形成の重要性を踏まえたアプローチが求められていたが、日本 GIF の支援スタイルはそこまで政治的ダイナミズムに対応しきれていなかったと言える。合意形成の継続性の是非は、今後の国際協力の在り方を考える上での示唆を与えている。

3. ネパールへの対外援助と投資の影響

ネパールにおける水資源開発への日本 GIF の取り組みが、国内事情を超えてどのような対外援助や国際的な潮流の影響を受けたか。特に 1990 年代から 2000 年代初頭にかけての国際

援助の動きと、それが日本 GIF の水資源開発支援にどう影響したのかを以下の視点から検証した。

アルン 3 プロジェクト中止の影響. ネパール最大規模となるはずだった 402MW のアルン 3 水力発電プロジェクトは、世界銀行が主要ドナーとして支援していたが、1994 年に地元 NGO などの反対運動を受け、1995 年に支援中止が決定された。反対の理由は、政府財政への負担や環境への影響であり、世界銀行の査察パネルにより初の本格調査が行われた点でも象徴的な事例である。しかし、アルン 3 の中止が日本 GIF の活動に直接的な影響を与えたという明確な証拠は見つかっていない。日本 GIF はその後も継続的にネパールの水資源開発に関わり、ADB と JICA が支援したカリガンダキ A プロジェクトは 1996 年に着工、2003 年に完成していることから、アルン 3 の中止が開発支援全体の流れを止めたとは言えない。したがって、この中止は個別プロジェクトに限定される事象と位置づけられる。

HIPC イニシアティブの影響. 1996 年に始まった重債務貧困国（HIPC）イニシアティブは、IMF と世界銀行が主導する債務救済枠組みで、対象国の債務を持続可能な水準に引き下げることが目的としていた。ネパールは条件を満たしていたものの最終的には認定されるには至らなかった。ただし、ネパール政府は 2001 年に暫定的な貧困削減戦略文書を策定し、2003 年にはこの正式な文書を第 10 次 5 か年計画として採択した。これにより、貧困削減が国家政策の柱として明確化され、財政健全化も進展した（2002 年時点で GDP 比 62%だった債務は 2010 年には約 30%に縮小）。ただし、HIPC イニシアティブが日本 GIF の水資源開発活動に直接的な影響を及ぼしたとは考えにくい。むしろ、同イニシアティブはネパールの既存の貧困削減努力を外発的に後押ししたものであり、水資源開発が国家の重要課題であるという位置づけは変わらなかった。

援助潮流の変化と影響. 1990 年から 2010 年にかけて、ネパールに対する援助の構成に顕著な変化が見られた。1990 年代はローン（借款）が無償資金（グラント）を上回っていたが、2000 年代に入るとグラントが急増し、逆転した。特に 2002 年以降、電力セクターへのグラントが増えた一方、ローンは減少傾向にある。ただし、電力セクター全体への援助額はほぼ横ばいであり、大きな伸びは見られない。他方で、教育や保健などの社会セクターへの援助額は 2000 年代に急増しており、援助の重点がインフラ整備から社会開発分野へと移行したことが示唆される。この背景には、1994 年に国連開発計画が提唱した「人間の安全保障」や、2000 年に国連が採択した「ミレニアム開発目標（MDGs）」の影響が大きい。これらは国家よりも個人の安全と福祉を重視し、特に教育や保健などの基本的社会サービスの拡充を支援の中心に据える流れを形成した。このような国際潮流は、HIPC イニシアティブをはじめとした援助方針にも共通しており、インフラ分野への支援、特に水資源開発の優先順位は結果的に相対的に低下した。これは、日本 GIF のような水資源特化型の取り組みにとって、外部環境の変化として重要な背景となった。

民間投資と水資源開発. 1990 年代後半、アルン 3 計画の中止や公的資金援助の限界を背景に、水力発電プロジェクトに対する民間投資の可能性が模索された。実際にキムチ（60MW）およびボテコシ（45MW）といった流れ込み式の中小規模プロジェクトが成功した一方で、日本 GIF が推進した大規模貯水池式のパンチェスワー（6,480MW）やカルナリ（10,800MW）は、その資金規模、為替・売電リスク、環境社会影響の桁違いの大きさ、また関係国との調整の困難さなどから、民間資金を引き付けるには到底現実的でなかった。また、キムチ・ボテコシでは米ドル建て電力購買契約によりネパール電力庁が為替リスクを負担したが、このスキームは国内での批判を招き、以降同様の契約は結ばれていない。こうした経緯を見る限り、日本 GIF の支援対象となったプロジェクトの検討過程のなかで、具体的なプロジェクトを投資や融資で支えつつ、プロジェクト地域の住民や関係者の合意形成がある程度見込まれるような実行可能な案件を選択し、調査を進めるという発想が見られなかった。

ネパールへの対外援助と投資の影響についてのまとめと考察. 1990 年代から 2000 年代にかけてのネパールにおいては、世界銀行によるアルン 3 プロジェクトの中止、HIPC イニシアティブの開始、そして国際的な援助潮流の変化が、それぞれ日本 GIF の水資源開発への関与に少なからぬ影響を与えた。しかし、アルン 3 の中止や HIPC は水資源開発そのものを否定したわけではなく、むしろ外部環境の変化を踏まえつつ、社会開発とインフラ開発のバランスを模索する柔軟な政策転換の時期でもあったとも捉えられる。特に日本 GIF の活動は、こうした変化の中にあっても継続され、国内外の援助潮流に適応する形で、流域国間の対話を促進するという点で一定の役割を果たし続けた。しかしその一方で、日本 GIF が調査を進めた大型案件に関しては、プロジェクト調査や流域国との関係構築そのものが目的化され、実現可能性の精査や着実な事業化よりも、構想を打ち出すこと自体が優先されていた側面も否定できない。

4. 結論

東ヒマラヤの水資源開発の支援活動として、日本 GIF は主要な流域国であるインド、ネパール、バングラデシュの 3 か国間の協力を進めるため、1990 年代に多くの国際会議を開催し、意見交換を行った。この間、インドの水資源問題に対する国際的関与に対する態度が変化し、重要な河川協定や条約（マハカリ川条約やガンジス川条約）が締結されるなど、歴史的な成果が見られた。日本 GIF の活動は、地域内で政治的な融和を促進する一因となったとも考えられるが、具体的な成果を測るのは難しい。しかし、日本 GIF が推進した数々の水資源開発プロジェクトは最終的に実現しなかった。その主な要因としては、日本 GIF がプロジェクトを主導せず、各国の状況や国際関係に応じて活動を追従していたことが挙げられる。また、日本 GIF の活動には一貫性が欠け、優先プロジェクトの変更が頻繁にあったことも影響した。例えば、1993 年のダッカ会議と 1995 年のカトマンズ会議では、優先順位に大きな違いが見られ、コシハイダムのように長年研究が進められたプロジェクトも後回しにされるなど、調整がうまくいかなかった。さらに、日本 GIF の活動の停滞は、資金調達の難航も一因であ

った。日本 GIF は融資機関ではないため、世界銀行や JICA といった開発機関からの資金を調達する必要があったが、その交渉は難航した。特に、世界銀行が主導した開発プロジェクトの中止もあり、民間資金の活用を模索するも実現には至らなかった。加えて、ネパールの国内政治の変遷が日本 GIF の活動に大きな影響を与えた。頻繁な政権交代や政党間の対立により、カウンターパートの変更が生じ、プロジェクト推進に遅れや不確実性を生じさせた。例えば、ネパール会議派から統一共産党への政権交代により、水資源開発の方針が変わり、日本 GIF の活動は影響を受けた。また、ネパール内でのマオイストの登場により、国内情勢が不安定化し、インフラ開発が停滞したことが、日本 GIF のプロジェクト実行にとって障害となった。特に、大規模なダムプロジェクトは、内政の不安定さや資源開発に対する国内の反発を受けて進展しなかった。最終的に、日本 GIF の活動の停滞は、ネパールの国内政治の不安定性や外交関係の変化、さらには資金調達の困難さなど、複数の要因によるものと考えられる。これらの要因は、日本 GIF が国際的な支援を調整する中で、特定のカウンターパートとの関係強化に集中し、広範な政治的合意の重要性を十分に認識していなかったことにも関係している。また、国際的な援助潮流の変化も日本 GIF の活動に影響を与えた。1990 年代後半から、貧困削減や社会開発分野への国際的な関心が高まり、インフラ整備への投資が相対的に低下したことが、水資源開発の優先度低下に繋がった。さらに、民間投資の活用も難しく、特に大規模プロジェクトへの投資に対する民間側の慎重な姿勢が影響した。日本 GIF は被支援国の要請に従うだけでなく、資金を投入する調査対象プロジェクトの選定にあたり、開発金融機関とそのスクリーニングの段階から協議を進め、そうしたプロジェクトの融資・実現に至るロードマップを俯瞰し、準備する必要もあったと考えられる。結論として、日本 GIF の活動の停滞には、ネパール国内の政治的背景や国際的な援助潮流の変化、そして国際援助・民間投資の限界など、さまざまな要因が絡み合っていることが示された。今後、国際協力の在り方を再考する際、これらの要因を十分に考慮することが重要である。尚、本調査では総論的な検証と評価にとどまるため、個別の事象が東ヒマラヤの水資源開発やその関連の日本 GIF の活動にどの程度影響を与えたかについては、より詳細な分析が求められる。