パキスタン

国別援助研究会報告書

1991年2月

国際協力事業団

総研
JR
91-13

国際協力事業団
22100

JICA LIBRARY
1088929[3]
22900

序　文

我が国の政府開発援助は年々拡大するとともに、援助受け入れ国の開発ニーズも多様化していることから、援助の計画的・効果的かつ効率的な実施がますます重要になってきております。

このため、国際協力事業団は、今後一層拡大する国際協力に対して、広く各界の専門家、有識者の英知を結集し、国別援助のあり方について検討することを目的として、パキスタンについての国別援助研究会を設置いたしました。

本研究会は、平島成望明治学院大学国際学部教授を座長として、７名の委員から構成され、その運営にあたっては、各委員の方々を補佐するため、国際協力専門員および事業団職員等からなるタスク・フォースを設けました。

本研究会は平成元年１２月に第１回研究会を開催し、以来、公開討論会を含む８回の研究会により討論を重ねるとともに、パキスタンへの現地調査も行ない、その研究成果を本報告書として取りまとめました。

当事業団としては、本報告書に盛り込まれた各種の貴重な提言を、今後の対パキスタン援助の実施にあたり十分活用するとともに、本報告書を関係機関にも配布し、より広い活用に供したいと考えております。

本報告書の取りまとめにあたられた平島座長および各委員の方々のご尽力に深く感謝申し上げるとともに、本研究会での討議にご参加いただいた関係者の方々にも併せて御礼を申し上げる次第です。

平成３年２月

国際協力事業団
総裁　柳谷謙介

まえがき

パキスタンは独立以来、バングラデシュの分離独立をはじめとして様々な試練を経験してきた。その一方で、パキスタン経済は高い成長を続けており、一人当たりのＧＮＰも拡大傾向にある。しかし、この高い経済成長は、社会セクターの整備の遅れや、個人・家族・地域間に見られる所得・資産格差の改善にはつながらず、同国の最大の課題である機会の平等化は、依然実現の兆しを見せていない。また、パキスタン政府は現在、財政赤字と貿易赤字という「双子の赤字」問題を解決すべく、世界銀行、ＩＭＦとの協議の下に構造調整プログラムを実行中である。

我が国とパキスタンは、1952年に外交関係が開設されて以来、貿易・経済技術協力等を通じて伝統的に友好関係が継続している。近年では我が国は米国と並ぶ主要援助国となり、我が国に対する期待も高まりつつある。このような状況を踏まえ、我が国としても、中・長期的な視点からパキスタンの持続的経済成長と社会の発展のための努力を支援することが必要であり、その実現のために、我が国の開発援助の基本的方向をこの時期に検討することは非常に有意義なことであろう。

本研究会は、国際協力事業団総裁の委嘱を受けて、1989年12月に発足し、以来公開討論会を含む八回の研究会と、先方政府関係者との面談を含む現地調査を実施し、同国の経済・社会発展の現状の検討と、我が国の対パキスタン開発援助のあり方についての討議を重ねてきた。これらの調査研究、討議及び報告書の取り纏めに際しては、委員各位の協力のほか、外務省の担当部課のスタッフの参加、さらに、国際協力事業団職員を中心とする分野別のタスクフォースの強力な助力を得たことを特筆しておきたい。

このような共同作業の結果としてでき上がったものが本報告書である。パキスタンの経済開発という課題の重要性に鑑み、本報告書が対パキスタン開発援助政策の策定に寄与し、我が国とパキスタンとの真の友好親善の増進に多少なりとも貢献することを心から願うものである。

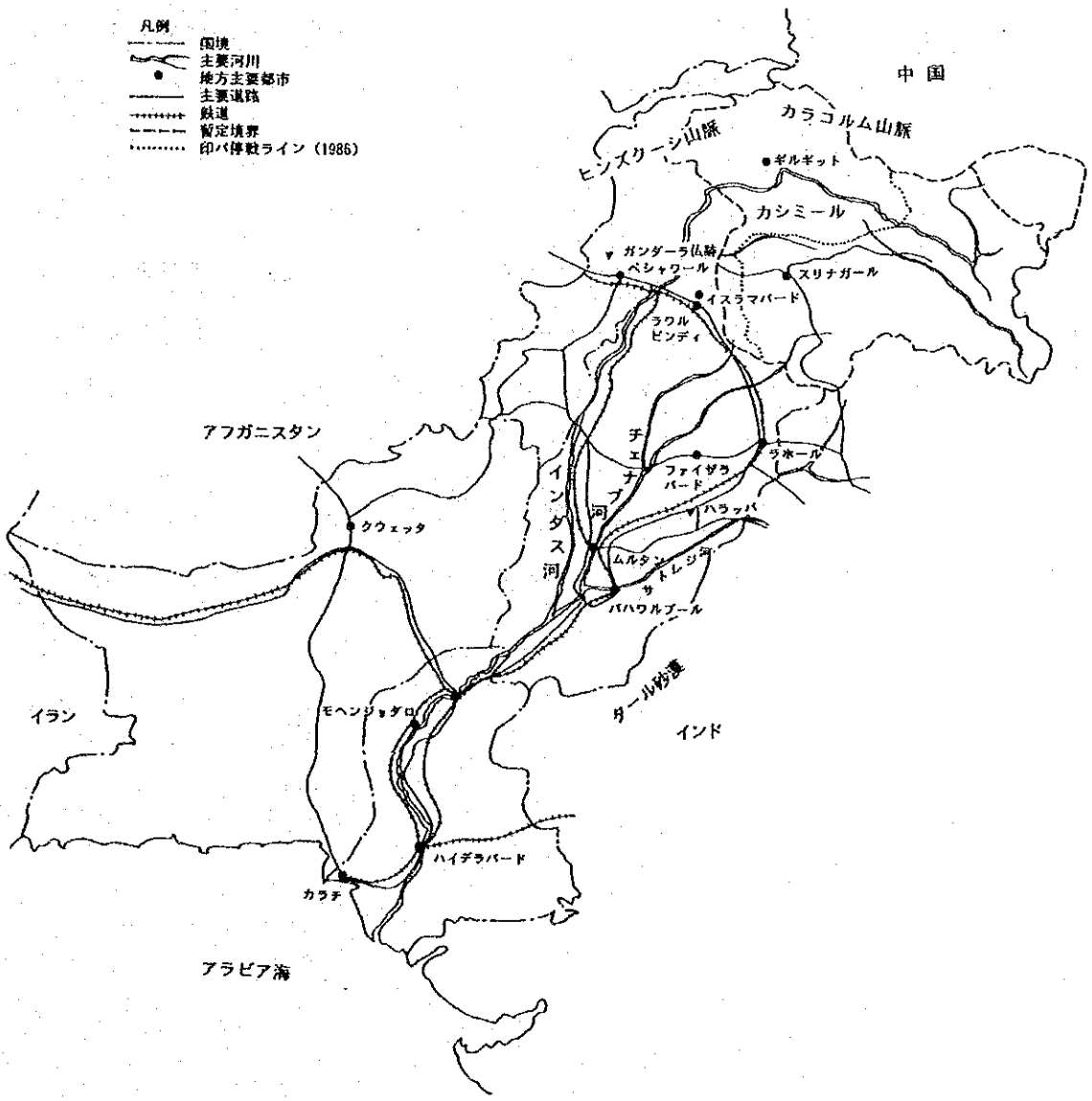
平成３年２月

国際協力事業団
総裁　柳谷　謙介　殿

パキスタン国別援助研究会
座長　平島成望

パキスタン国地図及び概要

正式名称	パキスタン・イスラーム共和国 (The Islamic Republic of Pakistan)		
面　積	769 千㎡（日本の約 2.2倍）	政　体	連邦共和制
人　口	106 百万人（1988）	元　首	グーラム・イスハーク・ハーン大統領
首　都	イスラマバード	通　貨	ルピー
宗　教	イスラーム教		(1ルピー=US 0.0536ドル:1988 平均)
言　語	ウルドゥー語、英語、他	会計年度	7/1 ～6/30
民　族	パンジャービー、スィンディー、 バローチー、パフトゥーン、他	ＧＮＰ	US 37,153 百万ドル（1988）
		一人当たりＧＮＰ	US 350ドル（1988）



目　　次

I. 援助の取り組み方

1. 対パキスタン援助の視点 …… 1
2. 我が国の援助の重点項目 …… 5
3. 援助実施上の留意点 …… 25
4. 我が国の効果的援助に関する提言 …… 27

II. 現状分析

1. 政治・社会・文化 …… 33
2. マクロ経済・開発計画 …… 42
3. 農林水産業 …… 67
4. 鉱工業 …… 82
5. インフラストラクチャー …… 97
6. エネルギー …… 112
7. 教　育 …… 123
8. 保健医療・人口 …… 133
9. 環　境 …… 160
10. 援助分析 …… 166

＜資料1＞パキスタン国別援助研究会委員名簿 …… 185
＜資料2＞パキスタン国別援助研究会タスクフォース名簿 …… 186

Ⅰ．援助の取り組み方

I. 援助の取り組み方

＜ 目　　次 ＞

1. 対パキスタン援助の視点 …… 1

〔1〕. パキスタン援助を考える上での基本的視点 …… 1

〔2〕. 我が国援助の基本的方向 …… 2

2. 我が国の援助の重点項目 …… 5

〔1〕. 社会セクターの充実支援 …… 5

〔1-1〕. 初中等教育の拡大と理科教育の普及 …… 5

〔1-2〕. 保険医療サービスの拡充 …… 8

〔2〕. 雇用機会創造と生産向上に対する支援 …… 10

〔2-1〕. 国際競争力を持つ製造業育成への協力 …… 10

〔2-2〕. 農業生産性の向上のならびに多様化への協力 …… 13

〔2-3〕. 経済インフラの整備 …… 15

〔2-3-1〕. エネルギー問題への対策についての援助 …… 15

〔2-3-2〕. 運輸・通信インフラの改善 …… 18

〔3〕. 環境保全と持続可能な開発への協力 …… 20

〔4〕. 文化協力の強化拡充 …… 22

3. 援助実施上の留意点 …… 25

4. 我が国の効果的援助に関する提言 …… 27

1. 対パキスタン援助の視点

[1]. パキスタン援助を考える上での基本的視点

(1) パキスタンは我が国にとって、物心両面においていまだ遠い国である。この国は周知のとおり、ムスリムを大義として1947年に英領インドから分離・独立したが、1971年には旧東パキスタンがバングラデシュとして分離・独立して今日に至っている。人口約1億人、一人当たりＧＮＰ 350ドルの低所得国である。しかし一方では、パキスタンの地は5000年の歴史を持ち、人類の財産であるインダス文明はもとより、パンジャーブ、バロチスターン、シンド、北西辺境州等のもつ多様で豊かな地域文化を継承していることも忘れてはならない。

(2) ムスリム国家としての43年の歴史は、多くの試練との戦いであり、経済・社会開発の道程は、はなはだ険しいものであった。主なものを列挙しても、1948年、51年と相次いで傑出した建国の政治指導者（ムハンマド・アリー・ジンナー、リアーカト・アリー・ハーン）を失ったのを初めとし、アユーブ・ハーン（1958-69)、ヤヒヤ・ハーン（1969-71)、ジアーウル・ハク（1977-88)の25年にわたる軍事政権の時代、ブットー民主政権（1971-77)によるイスラーム社会主義の導入と主要産業の国有化、バングラデシュの分離・独立、さらには石油危機を契機とする経済のイスラーム化、アフガン紛争と 300万人の避難民の受入れなど大きな試練を経験してきた。

(3) 1988年12月、ムスリム世界で初めての女性首相となったベナジール・ブットーは、久しぶりの民主政権に対する国民の期待の中で、マクロ経済の難問（財政赤字と経常収支赤字を改善するための需要管理の強化、変動為替相場制の維持、貿易・関税改革の遂行、財政均衡の達成等）を解決するためにＩＭＦ、世界銀行の構造調整案を受入れざるをえない立場に置かれていた。また一方では、極端に低い女性の識字率と労働力率、高い乳幼死亡率等に象徴される社会セクターの著しい立ち後れといったより基本的な問題の早期解決も迫られていた。しかし、中東を含む緊迫した内外の情勢への対応に際して、ブットー政権は政治基盤の脆弱性を露呈し、1990年８月に政権を追われた。

(4) パキスタンは、こうした幾多の試練にも拘らず、南アジアの中では 5.3%（1949/50-86/87)という最も高い経済成長率を達成し、当国民の資質の高さを証明した。しかし、この高い経済成長率も、貧困の除去、雇用吸収力の増強、所得・資産格差の縮小といった問題を著しく改善するには至らなかった。海外送金に依存せざるを得ない低い貯蓄率、生産セクター、なかんずく製造業分野での伸び悩み、交易条件の改善につながらない輸

出入構造といった問題も依然として解決の糸口を見出せないでいる状況である。

(5) このような状況下において、今後パキスタンが持続的経済成長と社会の発展を実現していく鍵は、機会の平等化を可能にする社会セクターへの投資と、雇用吸収力の増強につながる生産セクターの活性化、その下支えとなる経済インフラの整備にあると考えたい。何故ならば、個人・家族・地域間に見られる所得・資産格差、教育及び医療等へのアクセスの不平等、大量の未熟練労働者の雇用と外貨獲得を海外に求めざるを得ない主原因は、社会・生産構造の歪みにあると考えられるからである。

［２］．我が国援助の基本的方向

開発は、そもそも主権国家の責任の範囲に属する事項である。従って、援助国の価値観や開発経験を一方的に押し付けるような援助は、たとえそれが善意によるものであっても、慎まなければならない。援助は、あくまでも被援助国の自助努力への支援であるべきであり、対話と相互理解を重視した協力を我が国の援助の基本とすべきである。

パキスタンは、マクロ経済問題を初めとして、広域にわたる分野で支援を必要としているが、パキスタンに対する援助を考える際、他の南アジア諸国への援助とのバランスを十分考慮し、かつ経済開発にとって必要不可欠な前提条件の創出を重視し、長期的な視点に立って、援助方針および援助計画を策定することが重要である。また、我が国の対パキスタン援助はその総額において、アメリカと肩を並べているが、同国が必要とする開発援助の一部を賄うに過ぎず、他の二国間援助機関および国際援助機関、ＮＧＯ、特に同国において長年に亘る実績を持つ世界銀行やアジア開発銀行との援助の相互補完性と連係を重視すべきである。

これらを踏まえた上で、我が国の対パキスタン援助について、次の３点にポイントを絞って考えたい。

(1) 社会セクターの充実に対する協力

前述のように、今後パキスタンが持続的成長と発展を実現して行く鍵は、機会の平等化にある。そしてパキスタン社会において、個々人の機会の平等化が図られ、より底辺にまで経済発展の恩恵が行き渡るための前提条件が、社会セクターの充実である。しかし現状では、低い識字率、就学率、高い乳幼児死亡率に代表される社会セクターの立ち後れは著しく、一方で、構造調整下のパキスタンにおいて、懐妊期間の長い社会セクターに対する投資に高いプライオリティーを与える余裕はない。

このため我が国の援助においては、社会セクター支援を最重点項目として考えるべきである。具体的には、基礎教育の普及・充実、特に30％という低い識字率の向上、およ

び保健・衛生・医療状況の改善に資する援助を最重点課題とする。

これらの分野の支援に最大のプライオリティーを置くことによって、すでに高水準にある人口増加率（3.1%）を、短期的には押し上げる結果になるかも知れない。しかし、中長期的には、教育・保健・医療等の充実と所得・資産水準の上昇と分配の改善が、直接的人口抑制策に比べ、より有効かつ持続的人口対策であることを強調しておきたい。

(2) 生産セクターに対する協力

すでに述べたように、パキスタン経済の実績は、全体の成長率で見れば相対的に良好なものであったにも拘らず、未だ解決せねばならない難問が山積している。その中でも生産セクター、なかんずく製造業における伸び悩みと非生産セクターの肥大化は、未成熟な経済にとって好ましい状態ではない点を強調しておきたい。

製造業分野の活性化には、民間セクターの比重の問題を含む広い意味での投資環境の整備が必要であると考えられる。我が国としては、特に中小規模の輸出志向型産業への支援と、従来から続けて来た経済インフラとエネルギー分野、なかんずく鉄道輸送と石炭の利用促進への支援を重視したい。

パキスタン経済の中で農業分野は、依然として最大の生産セクターであり、最大の雇用吸収力をもつ分野である。その他の生産セクター、輸出に多大な影響をもつ意味からも、パキスタンは未だ農業ベースの経済であるとも言える。従って、この分野に対する支援は重要である。我が国としては、土地生産性の向上、農業の多角化に資するような協力の促進が重要だと考えたい。

なお、長期的視点に立った持続的開発を進める上で、環境との調和は欠かすことのできない重要な課題である点を認識し、この分野に蓄積された我が国の豊富な経験と技術が生かされることを望みたい。

(3) 文化面への協力及び文化・人物交流に対する協力

パキスタンは極めて多様な文化を擁してる。この国の持つ人類の文化遺産の維持・保存に努めることは、パキスタンのみならず、国際的にも重要な課題である。しかし同時に、このような狭義の文化は、経済、社会分野よりもすぐれて当該国の価値意識に関わる問題であるから、その事をよく認識した上で、パキスタンからの要請に応えるべく支援態勢を整える必要がある。二国間援助で最も戒むべきことは、援助国の物差しで異文化のあり方を断ずることである。

つぎに、人物交流と文化交流についてである。相互理解の促進のためには、人物交流は最善の策である。過去に、文化的にも、また人の交流という点でも比較的つながりの少なかった両国にとって、お互いの国の社会・文化や言語を理解しあうことは、両国の友好関係の促進にとって非常に重要なことである。相互の社会・文化の紹介、人的交流、

様々な情報の交換等を通して、双方の国民がお互いをより正しく理解し、政治、経済、文化面を通して友好関係を一層堅固なものにすることが望まれる。そのためには、単に両国の人々の相互派遣を促進するのみならず、より幅広い分野における、特に若年層の招聘、派遣に重点を置くことが望ましい。

2. 我が国の援助の重点項目

第1章「対パキスタン援助の視点」に基づき、今後の我が国のパキスタンに対する援助は、以下の諸点に重点を置くべきであると考える。

[1]. 社会セクターの充実支援

[1－1]. 初中等教育の拡大と理科教育の普及

[現状と課題]

(1) 初等教育の拡充

小学校（1～5学年）の就学率は、都市部で男子68%、女子30%、地方の農村部で男子65%、女子42%となっている。これらの数値は最近のパキスタン政府、世界銀行、アジア開発銀行等の重点的努力によりかなり改善されたものである。成人識字率は30%と開発途上国の中でも最も低い部類に属している。特に地方農村部の女子の識字率が低い。社会における貧富の格差は大きく、それを反映して都市における私立学校は設備・内容共に優れているが、公立学校並びに農村における教育施設は非常に立ち遅れている。

パキスタン政府は第7次5カ年計画において、初等教育の100 %普及を目指している。そのためには教室・施設の拡張が必要であると共に、教員の不足、特に農村部における女子教員の不足問題を解決する必要がある。そのほか、農村部に多い途中退学者を減らすことも重要な課題となっている。

(2) 中等教育における理科教育の実施

初中等教育におけるカリキュラムは読み書き、算数ならびに修身が主体である。一方、近代的な理科教育の面で遅れており、パキスタン政府は中学校（6～8学年相当）における理科教育の普及を目標として掲げており、そのための実験機器と実習室の整備に乗り出している。

これは現在遅れていると言われている保健・医療並びに衛生面における基礎知識の普及の上で大きな効果があると期待される。我々の考えでは、さらに木工工作、生物、化学の応用など身近な生活に連なる科目の導入が好ましいと思われる。

(3) 教育の普及と雇用機会の創出

初等教育の急速な普及は、更に高次の教育への需要を増すと共に雇用を求める若者を大勢育成することを意味する。従って教育の拡大と併行した雇用拡大のための国内政策

が重要となってくる。教育を受けた後就業できない若者達、いわゆるEducated unemployment の問題が生じ始めている。短期的なジレンマとしてやむを得ない面もあるが、サービス部門への過度の集中は好ましいものではない。

今後は生産セクターに働く人々の増大が必要であり、中小企業や零細工業で働き、生産の現場で品質を高め、設備の維持・管理を行い、更には企業家として活躍する人材の教育が大切である。

(4) 技術教育の重要性

パキスタンの技術教育においては、我が国の工学部に相当するものは4カ所の工科大学と11のカレッジオブテクノロジーで行われ、理学部に相当するものはその他の総合大学に含まれている。企業で生産活動に従事するのは前者に属する学生であり、その年間卒業生は1万人足らずである。総合大学とデグリーカレッジ卒業生の合計15万人前後と較べるとその数は少ない。

工科大学は長い発展の歴史を持ち教授・生徒ともに優秀である。しかし施設と実験設備の不足、並びに老朽化のため実地研究の面で制約を受けている。特に最近の世界的技術進歩に追従するには、設備面で劣っている。

製造業における国際的競争力の獲得には従来のいわゆる技能工の育成のみならず、技術ならびに技能を併せ持つエンジニアーの育成が重要であり、我が国並びにいくつかの途上国で採用されているような、大学出のエンジニアーが生産現場で働くシステムは参考になると思われる。

(5) 職業訓練の重要性

パキスタンにおける職業訓練所の全国的な整備は1981年より開始され、全国で36カ所の職業訓練所を整備した。フェーズⅡは現在進行中であり、更に36カ所を1995年迄に整備する予定である。これにはイスラマバードの職業訓練インストラクター養成所も含まれるが、これらの計画は全て世界銀行、ＵＮＤＰ、その他主な欧米の援助機関が協同で実施している。その他にも、更に50校の職業訓練校を新たに設立する計画が進められているが、一般教育を受けた後就職できない若者のための機関として計画されている。

職業訓練においては、訓練技能の種類を産業界のニーズに合わせることが大切であり、パキスタンの経済発展と構造的変化を先取りした養成が必要である。多くの職場は10年教育のみで充分に働ける場も多く、大企業は企業内訓練を好むケースも多い。従って今後の職業訓練は中小企業を目標とするのが正しいであろう。

毎年労働市場に参入する若者の数は 100万人と言われており、職業訓練の持つ今後の役割は大きい。

[援助の重点項目]

教育については、初中等教育の普及と質的改善への協力が重要と考えるが、こららの要請は今までなされたことはない。要請されることが前提だが、我が国としては、特に教育の質の改善のための機材の供与ならびに研修を中心とした人的交流を重点として考えるべきであろう。

更に、教育の分野では、世界銀行、アジア開発銀行を始め多くの二国間援助機関が既に援助の実施を進めているため、我が国の援助としては、これら機関との協調、情報交換が必要である。以下に我が国としての重点項目を記す。

(1) 小中学校のための女子教員の養成

地方の農村部における教員の不足問題解決と質的な向上は、初等教育の普及にとり極めて重要である。パキスタンでは、女子の就学率を向上させるうえでネックとなっている女子教員の育成と質的向上が重要視されている。地方の小都市を中心とした女子教員のための施設・設備などの整備改善が役立つであろう。

(2) 中学校における科学知識の普及

日常生活に役立つ実用的な科学知識を教えるには教科書のみでなく、実験・実習のための理科実験室並びに実験機器が必要である。これらのものが整備された学校は極めて少ない。また、プロジェクター（ＯＨＰ）、カラースライド映写機のような教育補助機材はほとんど設置されていない。我が国の理科教育における経験が役立てられよう。しかしながらこれらの機器資材についてはパキスタン国内における生産ならびに調達が望ましく、それを側面から援助することは可能である。

(3) 高等技術教育のための機材並びに環境整備

パキスタンにおける技術教育は教室における授業が主体であり、相対的に実験研究は弱体である。また設備の面で老朽化が目立っているためこれら設備の更新が必要である。工科大学並びにテクニカルカレッジの実験研究設備の近代化は、産業界にも新たな刺激を与えることになると考えられる。

また、我が国の大学や研究機関とこれらパキスタン側の技術教育学校との研究交流を活発にすることにより、産業界に役立つ生産技術の移転をもたらすことになるであろう。

(4) 教職員並びに地域教育管理者の交流

パキスタンの教職員並びに地域教育管理者を日本に招聘して研修するとともに、日本からも教育関係者を専門家として派遣することは相互理解の増進と、カリキュラムの向

上に大きく役立つことになろう。パキスタンでは、10数校の小学校を各地域教育管理者が統括しており、これら管理者の持つ影響力は大きいと言われている。

また、相互の大学生、大学院生が留学することを容易にするような、奨学金制度を設けることも有用であろう。

[１－２]．保健医療サービスの拡充

[現状と課題]

(1) プライマリヘルスケアの立ち遅れ

識字率が30％と低く、基礎教育の普及率も低いこととあいまって、一般的な衛生知識の普及が不十分である。特に女子に対する基礎教育（識字教育）が絶対的に不足しているため、衛生、乳幼児の栄養管理、病気の際の応急処置等に関する知識がなく、これが高い乳児死亡率(108/1000)の主な原因となっている。また、清潔な水の供給率は44％（都市部：83％、地方部：27％）と不十分な状況にあり、これが感染症の原因の一つと考えられる。

地域における１次ケアの拡充を図るため保健所(BASIC HEALTH UNITS: BHU) および地域保健センター(RURAL HEALTH CENTERS:RHC)の施設数を増やす必要がある。現在、ＢＨＵは3496、ＲＨＣは492 設置されているが、第７次計画ではこれらをそれぞれ 5,490、625とする計画がある。１施設が広範囲をカバーしなければならない現状を打開するためには、施設の数を増やすとともに地域住民のアクセスの改善を考えるべきであろう。また、これらの施設の機能の強化も重要な課題である。特に、ＢＨＵは地域に密着した保健活動の拠点となるべきであるが、現在は日常的な医療機器はほとんど無く、必須医薬品も整備されているとは言い難い状況である。

(2) アンバランスな人材養成計画の再検討

現在の医師数は36,000人で、数としては充足していると言えるが、都市部28,000人、地方部 8,000人という不均衡が大きな問題となっている。一方、看護婦数は10,000人であり、絶対的に不足している。日本の場合は医師数対看護婦数は１：３であるが、パキスタンではこれが逆転している。

その他の医療技師（臨床検査技師、放射線技師、理学療法士など）は数の不足に加え、基礎教育の知識が不十分と思われる場合もある。伝統的助産婦(TRADITIONAL BIRTH ATTENDANT: TBA) や訪問保健婦 (LADY HEALTH VISITOR)に対しては地域の医師による再教育プログラムが進められている由であるが、その他のコメディカル要員（医療技術者）に対しても正確な衛生知識、医療技術を再教育する必要があろう。また、医療機関にお

ける人材の養成、医師と看護婦および医療技師のコミュニケーションの増大も重要な課題と思われる。

(3) 感染症

感染症（小児では下痢、急性呼吸器疾患、成人では結核等）の罹患率は未だに高い。これは(1)でも述べたが、水質の劣悪さ、衛生教育の不足、栄養失調などが主な原因となっている。予防接種のワクチンはほとんど外国からの輸入または援助に頼っており、今後、自国で開発製造できるよう研究開発の分野にも力を入れてゆく必要がある。

(4) 研究能力の向上

(3)で述べたワクチンの自国生産を始め、薬品類の開発、品質管理ならびに基礎医学分野の研究は将来的な医療の向上を図る上で、極めて重要である。大学病院等は臨床病院であると同時に研究機関、教育機関でもあり、長期的な視野にたって医療の拡充を考える場合、重要な役割を担っているといえる。

[援助の重点項目]

(1) プライマリヘルスケアの改善

国全体の保健医療のレベルアップを図るためには、一次医療を行なうＢＨＵ、ＲＨＣ等の地域保健医療機関を充実させ、それらと地域の病院、総合病院（二次・三次医療）との有機的な連携を強化することが重要であろう。特に、乳幼児死亡率、出生時の母親の死亡率の低下といった母子保健の改善のためには、それらの地域保健医療機関の医師及び看護婦、助産婦への再教育を行ない、彼らが地域住民への栄養指導、保健衛生教育等の活動を行なえるよう支援してゆく必要がある。

今後の日本の協力の方向としては、現在日本が技術協力を行なっているイスラマバード小児病院のような診断治療の向上をめざす拠点方式の援助と同時に、ＢＨＵへの機材供与のような面的援助を強化し、相互に関連づけてゆくことが重要であろう。ただし、ＢＨＵに対する機材供与のためには、運営・管理する人材が安定的に確保されることが重要である。

(2) 二次・三次医療機関の拡充

特にラホールやカラチのような大都市圏においては人口に比して二次・三次医療機関である地域の病院、総合病院、専門病院の不足も深刻である。パキスタン側の財政状況を勘案すると大型の総合病院建設は適当とは言い難いが、①小児専門医療機関、②循環器専門医療機関の建設、機材供与、技術協力のように分野を限定したプロジェクトであ

れば、その地域の保健医療の核を形成するという意味で実現性が高く、効果的であると思われる。

(3) 感染症対策

また、ワクチン製造については、他の先進国も既に協力を行ないつつあるが、日本が世界的に質の高いワクチンを製造している部門（百日咳、B型肝炎等）については、これらの製造に関する技術協力、機材供与もパキスタン側に国立衛生研究所(NATIONAL INSTITUTE OF HEALTH: NIH）という受皿があることから実現性は高く、また有効であると思われる。

(4) 研究協力

ＮＩＨや大学病院等に対する研究協力は、日本はこれまで行なっていないが、領域を特定し、臨床を含めて協力すれば、パキスタン側の学生の教育にも役立ち、また日本側としても学術研究の一助となるため今後、協力の可能性を検討すべき分野と言える。

［２］．雇用機会創造と生産性向上に対する支援

［２－１］．国際競争力を持つ製造業育成への協力

[現状と課題]

パキスタンの製造業は、インドとの分離独立直後の脆弱な基盤から、その後の工業化の過程を経て、現在付加価値はＧＤＰの17％を占めるまでに成長した。生産分野において農業に次いでいる。

しかし、パキスタンが今後持続的成長を実現していくための鍵は製造業の活性化にある。製造業の多様化・高度化、特に機械・電気機器等工業資本材の生産の充実と国際競争力の強化は重要と考えられる。機械等の輸入代替を進めるとともに、製造業の多様化による輸出産業の育成が重要課題であろう。

(1) 製造業の多様化

製造業は、繊維・食品など農産物加工を中心に発達しており、機械・電気関係は10％と小さい。農業用機械、輸送機械などの生産は拡大機運にあるが、今後は生産設備用の機器・機械等資本財及び部品等の中間材についても、国内生産品の国際競争力強化と品質向上を進める必要がある。また、製鉄産業においては、機械産業に原料を供給できるようになるまでのリンケージを検討すべきであろう。一方、繊維産業を初めとする地場

資源加工品の品質や生産性の向上、高付加価値化等による国際競争力の強化も重要課題である。

(2) 大企業における公共部門

生産省傘下の国営企業が、輸送機械、化学肥料、セメント、製鉄などの基幹産業で大きなシェアーを持っている。国営企業が独占していた分野の民間への開放、一部企業の民間への払い下げと株式の民間売却が行なわれているが、十分な進展に至っていない。パキスタンの大企業は近代化と効率の向上に努めてはいるが、繊維産業を除き、生産性と品質の面で国際競争力を持つに至っていない。また、大企業は雇用の面での硬直性を持ち、過去10年間で総雇用量はむしろ減少しており、将来とも雇用吸収の余力は少ない。

(3) 輸出志向中小企業

中小企業ならびにこの国に多い零細工業は、活力とダイナミズムに富んでいる。雇用の面でも、過去年率15%以上の伸びを見せ、製造業全体の85%を占めている。1960年代より小企業団地が全国的に設立され、一例としてシアルコート周辺の医療器具製造ならびにスポーツ用具製造など、各々数百の中小企業集団による集積メリットを生かした輸出産業として成功している。しかしながら、世界の最新技術情報へのアクセスは未だ十分ではない。またパキスタンでは、金融資金は大部分が大企業に流れ、中小企業は資金不足を生じており、これが発展への最大のネックになっている。

(4) 外資導入

製造業における外資導入はまだ十分に進んでいない。米、英、サウジアラビアの三国が投資額で抜きんでており、我が国は累積額で数%を占めるに過ぎない。近年、輸送用機械を中心に増加傾向にあるが、依然として外資進出を阻む要因も多く、特に進出企業に課せられる許認可に対する国家規制の多さ、工業団地に置けるインフラの欠如、一般的技術レベルの低さなどがあげられる。

(5) 技術の重視と生産業種間のリンケージ

製造業の振興のためには、近代的技術の活用が必要であり、そのための情報収集能力の向上や研究開発能力育成が大切である。また製造業全体としての投資効率を上げるには、業種間のリンケージをも考慮した特定の育成重点産業の選定と、一貫した総合的産業政策の実施が必要である。製品の種類を絞り込むことにより、スケールメリットを持つ産業の育成が可能となり、輸出促進にも貢献するものとなろう。

(6) 人材育成

製造業のための人材育成も重要である。技能訓練の面では、パキスタンの機械系企業では必要な人材の数倍の技能訓練者の育成を義務付けられており、また小企業団地内にも技能訓練所を持っている。しかしながら今後の近代的な製造業における精密機械やエレクトロニクスの発展を考えた場合、高等技術教育を受け、現場の第一線で働くことのできるエンジニアの養成が大切である。理論のみならず、生産技術を重視した教育が必要である。一方、産業界においても、長期的な視野に立ち、優秀な人材を積極的に雇用すべきである。

[援助の重点項目]

パキスタン経済の発展のためには、国際競争力のある多様な製造業が育成される必要がある。その場合、民間資本、特に中小企業の活力を引き出すことが大切である。これを側面から援助することに重点を置く。

(1) 小企業設立のための融資

小規模工業または零細工業を設立するための創業資金を提供する。パキスタン政府または州政府はこの資金を基に、一般市中金利よりも低利で一般企業家のための融資を行なうことができる。幼稚産業育成における融資の果たす役割は、資本市場が不完全なパキスタンの現状ではきわめて大きい。一般的には、小企業への貸付の資金回収率は大企業に比べて低いが、ある州の小企業公社が外国からの援助資金を基に一般より低い金利で製造業への小規模融資を行った事例があり、その時には非常に高い回収率が確認されている。我が国としては、このような融資を行う機関の能力・規律について十分な調査を行った上で、小企業設立のための融資に対する協力を検討する必要があろう。

(2) 技術協力の促進

我が国における技術研修生受入の活発化が望ましい。研修のテーマとしては、技術のみならず、中小企業経営、品質管理、工業基準と規格などが考えられる。その他、企業の実地研修を通して、間接的に、企業家精神への刺激、勤労倫理の修得などが期待される。開発調査の実施も適切な産業政策や産業振興策の方向、投資の有望案件等を明らかにし、具体的かつ効果的な産業育成の推進や国内外からの投資を盛んにする上で重要である。日本の過去の工業化の経験が役立つであろう。パキスタン側の開発調査能力に限度があるために、今後我が国の開発調査案件数を増やすことは、民間の直接投資を誘引するうえからも効果的である。

(3) 中小企業のための技術センターへの機材提供ならびに技術指導

技術センターは、海外より最新の生産機械の導入を行ない、それを多くの中小企業に普及させる上で、大きな成果を上げている。また最新技術を生産に結び付ける橋渡し役として役立っている。教育訓練、技術指導における役割も大きい。

今後の援助の分野としては、エレクトロニクス、一般工具製造、宝石研磨など多様なものが考えられるが、技術援助効果の波及性の点からも、技術センターの近代化と機能強化は優れた方式といえる。

(4) 公害対策

工業の発展とともに、その排出物に含まれる有害物質による環境汚染の問題が起きる可能性がある。また工業団地の整備の場合にも、総合的な公害対策が必要である。

[２－２]．農業生産性の向上ならびに多様化への協力

[現状と課題]

(1) 農業の重要性

パキスタンのＧＤＰに占める農業分野の割合は、1950年の53％から1988年には26％と半減している。しかし、1960～1988年までの農業分野の年平均成長率は3.7 ％であり、その間、大規模な洪水被害により、マイナス成長の年が数年あるが、パキスタンの農業は概して、順調な成長を示している。これは、約80％に達する高い灌漑比率とそれに支えられた小麦、米、トウモロコシ等の高収量品種の普及が主な要因であるが、化学肥料、農業、灌漑用水等に対する政府の補助金政策や小麦、米、綿に対する支持価格政策等も無視できない。

パキスタンの1987年の輸出総額43億6,200 万ドルの71％は、原綿、米、魚等の農水産物及び綿布、衣服、皮革、カーペット等の農産加工品で占められており、輸出における農業分野の役割は非常に大きい。また、農業分野は雇用吸収の役割も大きく、農業分野の従事者は1987年には 1,483万人であり、全就業人口に占める割合は51％である。

(2) 畜産の振興

畜産の生産額は1988年には、 306億ルピーであり、農業分野のＧＤＰの約30％を占める。牛肉、鶏肉、マトン等の食肉の生産は完全自給をしており、また、乳製品の生産は、96％の自給率である。パキスタンは、水牛、牛、ひつじ、山羊等の豊富な畜産資源を有し、畜産開発の潜在力は高い。今後の人口増加と生産水準の向上に伴う生産物の需要の増加と付加価値の高い農産物生産の多様化を図る必要性から、家畜の品種改良及び飼料

作物の増産、集約的技術の導入による、家畜生産性の向上、家畜衛生状況の改善等に努めることが必要である。

(3) 土地生産性の向上

パキスタンの現在の高い人口増加率と若年層に偏った人口構成を考えると、今後大幅に増加すると予想される労働人口の雇用の確保はパキスタンの開発にとって重要な課題であり、この観点からも、農業分野の果たす役割大きい。しかし、塩害や湛水害の問題、また、農業用水の大規模な開発が困難な現状から農地の拡大は余り望めず、土地生産性の向上に重点を置いた農業を行なうことが必要となっている。

(4) 農産物の多様化

その観点から、従来の小麦、米、トウモロコシ、綿等を中心とした作物の栽培に加え、野菜、果物等の作物栽培にも力を入れ、また、畜産並びに農産物加工の振興により、付加価値の高い製品の生産に努めることが重要である。また、小麦、米、トウモロコシ等の収穫後のねずみ、かび等による貯蔵中の損失防止或は野菜、果物、畜産物、魚等生鮮食品の貯蔵から輸送並びに販売までの流通システムの改善も重要な課題である。

[援助の重点項目]

以上の課題を踏まえ、我が国は農業生産性の向上および輸出振興に貢献する農業開発の促進のために、次の内容に重点を置いた技術協力および資金協力を推進すべきである。

農業は、土壌、水等の自然資源にその生産基盤を依存しており、農業生産性の向上のためには、地力の維持・向上と灌漑用水の効率的な利用と管理（塩害・浸水害対策と末端の排水管理システムの改善を含む）が特に重要であり、土地生産性の向上と農産物の多様化に重点を置いた農業開発を推進すべきである。

(1) 土地生産性の向上

パキスタン国内の各地域・地区固有の土壌、気象条件等に合った作物品種、栽培技術、作付形態、病害虫防除等の研究開発の促進が必要である。また、農業普及の強化と農業教育・訓練の拡充が必要であり、特に、農業教育を中等レベルで強化すると共に、農業普及員及び助手の養成を拡充することが重要である。化学肥料及び農薬の適切な利用、優良種子の導入等も土地生産性の向上のために必要であり、それらの生産資材の購入のために、農民の大多数を占める中小規模農家を中心とした農業融資の拡大が必要である。この点で、農業金融機関の能力・規律についての調査を行った上でツーステップ・ローンの供与による協力が検討に価する。

(2) 農産物の多様化

パキスタンの畜産資源は豊富であるが、生産性が概して低いことが問題である。その主な原因は、粗放的な飼育形態、良質な飼料の不安定な供給、不十分な家畜疾病対策および品種改良である。我が国の協力は、特に、家畜衛生或は人工授精の分野で多大な貢献が可能であろう。

また、開発の潜在力は高いが、未だ十分な開発が行なわれていない海老、ます、鯉等の水産養殖、並びに環境保全と木材の供給増のための植林を中心とした林業研究、林業開発に対する我が国の協力も十分検討に価する。

[2－3]．経済インフラの整備

[2－3－1]．エネルギー問題への対策についての援助

[現状と課題]

パキスタンはエネルギー自給率の向上を目指し、石油および天然ガスの採掘に全力を上げている。しかし、中長期的にみれば、国内における埋蔵量は限られており、需給ギャップは拡大し、エネルギーの輸入必要量は今後とも増加の方向に向かうとの見方が有力である。この点から、水力並びに石炭の利用拡大が好ましい。国産エネルギーである石炭の開発と発電への利用はエネルギー輸入必要量の低減を通して、国の経常収支改善に役立つ。またエネルギー源の多様化は、中長期的にパキスタンのエネルギーコストの安定化に貢献するであろう。

(1) 電力

1989年末の総発電能力は 7,160MWであり、第7次5カ年計画の新規建設目標は 6,500MWを目指し、1993年末には13,100MWの総発電設備を予定している。パキスタン政府は昨年末より、新たな火力発電所の建設には民間資本を中心としたグループの参入を認める方針を打ち出し、いくつかの民間グループと話合いを進めているが条件交渉で難航している。水力発電建設はいくつかの大型計画が進行しているが、カラバーグ水力プロジェクトは地元民の反対運動その他の理由で遅延している。原子力発電所の建設はフランス政府が14年間サスペンドしていた 900MWの計画を再開する契約を本年始めに結んだが、資金手当の問題は残されている。パキスタン政府としては今後とも、引き続いて増強したい意向のようである。新設の火力発電所におけるエネルギー源としては重油が主体となっている。今後の輸入必要量の急増が見込まれており、毎年の経常収支のバランスにとり大きな圧迫要因となると予想される。国産エネルギー源としての水力開発の促進と

石炭の利用促進が期待されている。電力消費は過去約20年間年率約10%で伸びてきたが、最近は大都市における民生用の需要が15～20%と急拡大をしている。電力料金は引き続いての値上げが行われているが、まだ燃料のコスト高を完全には吸収していない。パキスタンでは送配電による電力損失が大きく、損失の低下による総合電力利用効率の向上が期待される。また冬期には水力発電量が約半分に低下するため全国的な需要調整策の実施が有効であろう。

(2) 石油・天然ガス

パキスタンにおける原油の生産は、パキスタン政府ならびに数社の米国系多国籍企業により、現在多くの努力が払われているにもかかわらず、長期的には日産15万バーレル程度が限界であろうと見られている。この場合10年後の輸入必要量は日産約20万バーレルと現在の2倍と予想されている。増加の主体は発電用重油である。

天然ガスの生産も石油と同じく多くの努力がなされているが、長期的には総生産量は減るか横ばいと推定されている。これはスイガス田に匹敵する大型ガス田の存在が疑問視されていることによる。パキスタン政府は現在、原則的には新規発電用への利用の禁止や工業用への制限を行いながら、民生用として国内の多くの都市への供給を拡大している。中小都市での家庭用燃料供給システムとしては、巨大な設備費を要する天然ガスよりもボンベによるＬＰＧの供給がはるかに経済的である。これらの比較検討が望まれる。

(3) 石炭

エネルギー消費と生産のギャップが拡大し、輸入エネルギーへの依存が長期的に増大すると予想される中で、未開発の国産エネルギー源としては石炭がある。エネルギー源としての利用は今後の問題である。全国的に石炭の埋蔵量は膨大であるが、石炭鉱山の開発調査は進展が遅々としており、海外からの援助が期待されている分野でもある。エネルギー源としての石炭の利用、特に発電用燃料としての利用が大いに望まれる。ここで公害問題への配慮が必要である。例えば、中国の援助による流動床方式ボイラーを持つ50MW 2基の火力発電所の建設が進められているが、これはパイロット的プロジェクトとして、その成否が見守られている。石炭の生産にあたっては、労働集約的採炭が有効であり、雇用の増大とインフラストラクチャーの建設を通しての地域開発をもたらすと期待されている。現地の事情に即したフレキシブルな開発手段が必要である。

(4) 非商業エネルギー

パキスタンは全国的に見れば、非商業燃料、すなわち牛糞、薪、バガース、綿枝等の占める割合が大きく、全エネルギー消費量の30～35%と推定されている。近代燃料への

転換に当たっては、豊富な国内エネルギーである石炭の利用を見直す価値がある。

[援助の重点項目]

エネルギー源としての石油、ガスへの一方的依存をただし、石炭の利用による多様化を進めることは、パキスタンのエネルギー供給安定化のために大切である。また電力については、短期的には送配電における効率の改善が重要であり、長期的には環境保全を考慮しつつ水力発電の拡充を検討していく必要があろう。

(1) 石炭の研究調査の推進

今後の全国的な石炭埋蔵の調査、ラクラその他の既発見炭鉱の詳細調査には石炭の分析研究が必要である。また品質に応じた最適な利用技術の開発には、基礎的研究の充実とデータの蓄積が重要である。パキスタンにおける石炭の研究調査活動に対する多様な協力の可能性がある。

(2) 石炭火力発電所建設のための調査研究

石炭の品質ならびに現地の条件に合わせた採炭、輸送、発電方式、公害対策などにおける新機軸が必要とされよう。従って多くの活発な開発調査、研究調査が今後行われる必要がある。石炭の利用研究については、低品位炭の燃焼、公害対策などをも含め我国には技術的蓄積も多い。

(3) 電力の総合的利用効率の改善

パキスタンでは発電能力の拡大が急ピッチで進められたため、送配電の技術ならびに設備面が弱体であり、電力損失が大きい。現在、長距離送電の効率向上のため、基幹ラインの 250KVより 500KVへの昇圧が進められているが、末端の配電システムが技術的にも見劣りし、損失が大きいといわれている。我が国の援助としては、これらの分野における技術協力ならびに設備改善への協力が効果的であろう。

(4) 一般家庭燃料としてのブリケットの製造

国土の４％を占める木材資源の保護対策ならびに、輸入が必要である灯油の節約の上からも、石炭ブリケットを家庭用に使う計画は価値のあるものである。

(5) 環境保全対策

エネルギーの開発には環境保全対策への配慮が重要となる。特に、火力発電所における硫黄・窒素酸化物の排出は、酸性雨その他の諸問題の原因となるため、十分な対策が

必要である。我が国はこれらの分野での実証に裏付けられた多くの技術を有する。

[2－3－2]．運輸・通信インフラの改善

[現状と課題]

(1) 鉄道

鉄道は輸送単位当りのエネルギー消費において、水運についで最も廉価な交通手段である。特にパキスタンでは、南部の港湾、工業地帯と北部の工業・農業地帯を結ぶ幹線輸送が国の大動脈をなしており、都市間をつなぐ長距離輸送として最も適した鉄道輸送の持つ価値は大きい。しかし、官営企業に共通の硬直的、非能率的な管理運営と財務内容の悪化のため、長年に亘る維持補修の欠如による老朽化が進んでおり、鉄道が陸上交通輸送に占めるシエアは、25年前の75%から現在の25%にまで低下し、道路交通への依存度が極端に増大するに至っている。

現状では肥料や穀物などの基幹物資すらその輸送義務を十分に果しておらず、まして民間企業の貨物に対するサービスは極端に悪化している。また今後、増大が予想される石油製品の輸送には既にネックになっており、国産エネルギー源として開発の始められる石炭の輸送への余力もきわめて小さい。トラック輸送や大型バスのためのディーゼル油の需要並びに輸入必要量は今後急速に増大すると予想されている。効率のよい鉄道輸送の拡大は、国の外貨事情の改善にも役立つと考えられる。今後の陸上輸送の方向としては、長距離輸送は鉄道、短距離輸送は道路という展開で考える必要があろう。

鉄道が基本的陸上輸送手段としての相応の役割を果たすには、老朽化した軌道施設の補修や補強、不採算線の廃止、料金体系の見直しなどが必要であるが、政治的な問題もからみ進んでいない。しかしより根本的な問題としては、管理運営状況が非常に悪く、また、財務内容も悪化しているため、政府現業部門から外して公社化することが検討されている。世界銀行は何らかの組織面の改革をセクターローン実施の条件としている。

(2) 道路

国道や地方道路のいずれにも未開発の地域が残されているが、一方では世界銀行などの開発援助機関からの融資を受けて建設整備された国道なども、車両荷重の規制の欠如とか維持補修態勢の欠陥から、耐用年数を待たずに劣化が急速に進行して円滑な陸上交通の阻害要因となり、大規模な補修と同時に、定常的な維持補修態勢の確立が緊急に必要な事態となっている。

(3) 港湾・海運

エネルギー資源の慢性的な供給不足の現状から、石油輸入は今後も継続することは確実である。タンカーの船型も小型であり、このため海上輸送量や荷役費用はかなり割高なものとなっている。

外国貿易港湾としてのカラチ港とカーシム港においては、コンテナ、穀物、肥料、石油及び鉄鋼石・石炭などの特殊な貨物を対象とした専用埠頭の整備が必要であるが、これを除くと、これら二港の港湾施設整備はほぼ終了し、パキスタンが今後10年間程度の交通需要に対応できるものと思われる。従って上述のような専門埠頭の整備を行えば、外国貿易港湾は1990年代の交通需要には応じ得るだけの容量を持つことになるものと考えられる。一方、専用埠頭の整備については、世界銀行やアジア開発銀行の融資や民間資金活用の道もある程度拓け始めており、このような条件の下では、これらの分野に対しては、採算性の乏しい公共サービス部門を除いて、我が国の開発援助を積極的に進める必要性は認め難い。

(4) 通信

電気通信は、運輸通信省の電信電話局（Ｔ＆Ｔ）の官営事業として行なわれているが、運営効率向上を意図した公社化案は長年に亘って議論が尽くされ、政治的判断が求められている。先般、Ｔ＆Ｔが世界銀行融資（第５次）を受けた際、Ｔ＆Ｔの公社化案が付帯条件とされたが、原則的に了解されたものの、政治的な問題としていまだ実現していない。既存施設の補修や維持管理、効率的な運営、マンパワーの質的向上等も公社化案と密接に関連しており、今後早急に改善を図るべき課題とされている。

[援助の重点項目]

(1) 鉄道

インフラ関係、特に運輸・交通基盤の中で一番問題を抱えているのは鉄道部門と考えられ、この意味でインフラに対する日本の援助の重点分野とするのは妥当であろう。鉄道が基本的陸上輸送手段としての相応の役割を果たすには、老朽化した軌道施設の補修や補強あるいは複線化、新鋭車両（機関車、客車、貨車）の導入、機関車を中心とする車両の補修、修理工場の近代化、補修部品の補給などが必要である。また、予約システムのオンライン化、列車情報案内表示、列車位置表示等のサービス向上のための技術協力も重要である。更に、エネルギー開発と関連して、石炭輸送のための鉄道ネットワーク、港湾関連ではコンテナの集配作業に第３セクターの導入によるサービスの向上等の改善案を考える必要があろう。しかしながら、これらの施設の補修や補強、あるいはサービスの改善等が実効をあげるには、鉄道の管理運営体制の根本的な改革が必要であり、従って援助を実効あるものとするためには、機構改革あるいは管理運営体制の変更をも

含む援助案件を考慮する必要があろう。

(2) 道路

道路部門については、年々道路輸送への依存が大きくなっている一方、幹線道路の大規模な補修と定常的な維持補修態勢の確立及び農村の活性化を進めるために、幹線から外れて取り残されている農村地域における道路整備が急務である。

一方、我が国の援助で開始されたインダス・ハイウェイの建設プロジェクトについてはその継続が当然ながら求められ、それに前向きに対応することは、援助の継続性の視点ならびに既往の援助の効果を最適化する上からも妥当と思われる。

(3) 港湾・海運

航行援助施設や、地方港湾、漁港などの開発整備或は海運技術の向上などは採算性の乏しい公共サービス部門であり、技術協力を中心とした開発援助が効果的な分野と思われる。

(4) 電気通信

電気通信分野における主要開発援助機関としては、世界銀行とアジア開発銀行があげられ、西ドイツや日本の二国間援助がこれに次いでいる。最近の援助の重点分野は電気通信幹線網の拡充、農村地帯への公衆電話の普及、電話交換機のデジタル化、カラチ、ラホール、ラーワルピンディー、ハイデラバード、ペシャーワル等の大都市における電話サービス網の拡充と改善などであり、その過程で電気通信技術の近代化も漸次図られている。農村電話には、中継点の近接地域内では有線とし、遠隔地域に対してはＵＨＦとかＶＨＦを利用しているが、いまだ試行錯誤の段階を出ず、パキスタンの地勢上、また社会環境に適した技術の評価選択はさらに研究を要する分野とされている。我が国は従来より技術協力を行なっているが、機器の保守管理に関する技術移転や無償資金協力によるＣＴＲＬ（中央通信研究所）の整備・拡充を行ない、利用者のニーズに見合ったサービスについての研究を重点的に行なうなどの協力が今後は必要となろう。

［３］．環境保全と持続可能な開発への協力

[現状と課題]

(1) 少ない森林面積

パキスタンの森林面積は1986／87年で 306万haであり、国土面積の約４％である。その面積は1975／76年以来 276万ha～ 316万haの範囲で増減を繰返している。木材及び燃

料材の需要は増加を続けており、植林が推進される一方で、森林破壊は今後も進行すると考えられる。森林比率の低さが、人為的原因及び地勢、気候要因と相俟って、土壌侵食、洪水等を惹起する重要な要因となっている。また、牛、羊等の乾燥・半乾燥地における過放牧が主原因による土壌侵食が土地生産力の低下、砂漠化の拡大をもたらしている。

(2) 水質汚濁

カラチ、ラホール等の主要都市及びその近郊の急速な人口の増大に伴う都市化並びに工業化の進展に伴い、水質汚濁、大気汚染等が進んでいる。特に約 750万人の人口と重化学工業を含む多数の工場を抱え、活発な産業活動が行われているカラチでは、工場排水中に含まれるカドミウム、クロム、水銀等の重金属或いは有害化学物質、また、生活排水、し尿等に多量に含まれる有機物質或いは大腸菌等による水質汚濁が深刻な問題になりつつある。地表水だけでなく、有害化学物質や重金属による工場地帯周辺では地下水の汚染も懸念される。カラチ周辺の沿岸の工場排水に由来する重金属やタンカー、貨物船等からの廃油等による汚染も同様に進行している。

(3) インダス川の水質保全

インダス川はパキスタンの生命線とも言うべき、重要な水源である。パキスタン国民の生活用水のみならず、基幹産業である農業のための灌漑用水並びに工業用水等の大部分がインダス川の豊富な水資源に依存している。

今まで、インダス川流域の工場や住宅が密集している都市周辺の特定地点の水質汚濁については指摘されているが、インダス川の全流域をカバーする水質のモニタリングが行なわれていないため、インダス川全体の水質汚濁の実態は把握されていない。しかし、今後の経済・社会開発に伴い、インダス川流域内の益々進展する都市化並びに工業化、化学肥料や農薬の多用による集約的農業の拡大等により、インダス川の水質の悪化が著しく進行する可能性がある。

インダス川の水質の悪化により、パキスタンが負担すべき経済的並びに社会的コストは膨大であると推定される。従って、工場排水の規制及び都市排水の処理等が適切に実施されるような法令整備並びに行政施策、組織体制の今後の充実が不可欠である。

(4) 大気汚染と廃棄物処理

カラチ市をはじめ主要都市における大気汚染及び廃棄物の処理も重要な問題である。大気汚染については、工場からの排煙も重要な汚染源であるが、自動車やバイク等からの排気ガスによる汚染が最も重大である。また、毎日、家庭から大量に出される一般廃棄物の収集と処分は、都市人口の増大と伴に深刻な問題となっており、路上或は水路等

に捨てられた廃棄物が原因による水質汚濁や公衆衛生上の問題が発生している。

(5) 組織体制の強化と人材養成

パキスタン政府は、環境行政の組織体制ならびに法的整備を進めており、今後も一層の環境行政の実施体制の強化が必要である。また、効果的な環境管理の実施のためには、自然環境の現況を正確に把握することが重要であるが、国レベルおよび地方レベルにおいても水質汚濁、大気汚染等の環境質の測定を行なうためのモニタリングの実施体制が十分に確立されておらず、定期的な環境データの収集・分析に一層の努力が必要となっている。一方、パキスタンではまだ環境保全技術の蓄積が少なく、かつ環境行政の効果的実施や環境アセスメント等を実施する能力のある人材も不足しており、環境分野の幅広い人材の養成が重要な課題である。

[援助の重点項目]

パキスタン政府は、持続可能な開発を目指し、直面する様々な環境問題に対応するため、環境行政の組織・体制の強化と法的整備を着実に進めつつあるが、それらが実効のあるものになるためには、環境関連専門家、技術者等の育成と併せ、環境モニタリング体制の整備、並びに環境管理および環境保全技術の研究開発の一層の促進が必要である。また、開発の推進に当たって、環境への悪影響を回避、あるいは最小限に抑えた事業計画の策定と事業の実施が必要であり、そのために事業計画の策定段階における環境アセスメントの適切な実施も重要な課題である。

我が国には、環境行政、環境保全対策の知見と経験、および環境保全技術が国レベル、地方公共団体、民間企業等各層に幅広く蓄積されており、パキスタンの環境問題の解決に貢献し得る人材を有している。我が国の協力に際しては、これら各層の人材を有効に活用し、特に環境関連専門家、技術者等の人材育成、並びに水質、大気等の環境モニタリングの実施体制の整備、汚染防止対策の効果的実施を中心とした技術協力および資金協力を推進すべきである。

[4]. 文化協力の強化拡充

[現状と課題]

パキスタンの国民一般にとって、日本は未だ馴染の薄い国であり、大方は日本製品などから日本をイメージすることが多く、欧米や中国に対するよりもその関心は低い。他方、我が国の国民にとっても、パキスタンは余り知られていない国の一つである。この

点に関し、双方の、特に日本側の努力不足が反省され、早急の改善が計られねばならない。

殊に、我が国のパキスタンに対する経済協力が質・量ともに増大してきている今日において、このような状況はバランスを欠き、両国関係が経済・貿易にのみ偏しているとの感を与えかねず、好ましいことではない。1952年の外交関係樹立以来培ってきた両国の友好関係の今後の発展にとって、今後、ＯＤＡを通じても、文化関連の協力を強く推進してゆくことは、両国の友好関係を一層促進する意味で、益々重要である。社会・文化の面にもわたってお互いの国を知ることは、パキスタンの真のニーズにも適った相互の経済協力を円滑に行なう上でも極めて重要な課題である。

［援助の重点項目］

(1) 文化振興への協力

パキスタン国内での学芸、文芸、またその伝統文化の研究や、地域に根ざした民俗文化の自律的活性化等の文化活動全般に対する積極的支援は、地道で長期にわたる相互の友好関係の構築にとって、極めて重要である。

例えば、パキスタンの文化遺産に関する研究の支援、現在彼らの生活の中に生きている民俗文化の研究・記録に対する支援、各地域、特に農村部におけるその土地に根ざした伝統的民俗文化の保護・振興のための支援といったものは、これに合致するものであろう。

(2) 文化交流の促進

狭義の文化所産のみならず、経済・技術・情報等をも含めた幅広い日本・パキスタン双方の文化・社会に関連する情報提供の機会を格段に増し、この点に関する双方の需要に応えることが必要である。

そのためには、各分野にわたるパキスタン・日本の人々（ことに若年層）を多数かつ比較的長期にわたって相互に派遣し、ことに文化・社会の面での相互学習を行なうとともに、両国の人々の生活に直に接する機会を提供することは、最も重要なことと思われる。また、研究者や芸術家、技術者等を中～短期派遣して、講演会、共同研究会・シンポジウム、公演・デモンストレーション、展示会・展覧会等を相互に開催すること、一般的・専門的図書・パンフレット類の恒常的交換・公開・配布、特定研究機関等を通じて相互交流を計ることも、従来以上に積極的に推進さるべきである。

(3) 文化財保護への協力

モエンジョダーロ、ガンダーラ、イスラーム建築や庭園その他パキスタンに存在する

人類の遺産ともいうべき数々の遺跡の保存修復、また博物館・研究機関等の所蔵する物的文化所産（遺物・美術品・古文書等）の保存修復とその管理等のための協力は、今後、更に拡充すべきである。その際我が国に存する文化財保存修復や、景観保全・造園、また展示室・収蔵庫管理の技術等、上記に関する諸技術をもって、積極的に貢献することが強く望まれる。

3. 援助実施上の留意点

(1) パキスタンに対する我が国の開発援助を行うに当っては、相手側であるパキスタン国の援助吸収能力及び行政能力の制約につき十分留意する必要がある。この制約要因としては次の諸点があげられる。

①パキスタン政府のプロジェクト立案・調整能力の制約により、多方面から検討されたプロジェクト形成が困難である点。このため、プロジェクト構想は持つものの、その妥当性についての調査・判断が不充分であり、具体化までに長時間を要すること、あるいは内容が未熟なままプロジェクト化されることが多いこと。

②プロジェクト立案後も、パキスタン国内での承認手続きに相当期間を要し、プロジェクトの要請に至るまでに多大な時間を要する点。

③上記②にいう承認が一旦行われると、プロジェクト内容の変更が非常に困難となる点。このため要請内容の妥当性を援助国側で検討した結果、プロジェクトの目的を達成するためには内容の変更が必要と判断されても、パキスタン国の柔軟な対応が難しい状況にある。仮にプロジェクトの内容に変更が生じた場合は、パキスタン政府内部で再度関係機関によるプロジェクト内容の審査・実施承認手続きが必要となり、これに再び相当期間を要する。

④プロジェクト実施段階において、上級官庁による必要な意思決定及び承認に長時間を要する点。

⑤開発予算に常に限界があり、援助プロジェクトに対し必要なローカル・コスト、リカレント・コストが十分に手当できない点。

これら援助の効率的実施に当っての障害についてはパキスタン国自身による早急な改善が期待されているが、我が国としても、これら制約要因の軽減のために、次のような対応が可能であろう。

パキスタン援助受入体制効率化の支援として、

・財政・経済省（ＥＡＤ）への開発専門家（アドバイザー）の派遣

・プロジェクト形成初期段階からの協力（政策対話協議の拡充、プロジェクト形成調査の実施）

・開発調査の実施件数の拡大

・パキスタン政府関係者に対する我が国援助に関する情報の提供（情報紙の発行、セミナーの開催、我が国への招聘等）

ローカル・コスト不足の対応として、

・パキスタンにある既存施設・機関の有効活用（リハビリ、リノベーションもののプロジェクトを重視する）

・有償資金協力における融資比率方式の有効活用

・我が国の実施プロジェクトに対する活動支援経費をＪＩＣＡ現地事務所に設置（パキスタンが早期に捻出できないと考えられる必要活動資金を現地調達による「もの」の形で協力する）

・小規模無償の有効活用

(2) パキスタンにおいては、一般プロジェクトに対する外国援助資金を活用する際、パキスタン政府が国内実施機関に貸し付けるという形をとるケースがあり（我が国の有償資金協力は、近年2.5 %の年利であるが、財政・経済省はこれを受け取ると利率を返済時の為替リスク等を勘案し、公共性の高いプロジェクトは11%、その他は14%に設定して実施機関に貸与している。無償資金協力についても、実施機関が利益を生む機関と判断される場合、11%程度の利率を課し、貸与の形をとる場合がある）、これら利率について、また、このパキスタン政府内における転貸の（案件別の）可否について、我が国として十分留意の上、必要に応じ両国間にて協議を行うべきである。

4. 我が国の効果的援助に関する提言

(1) 政策対話の促進

我が国のパキスタンに対する二国間援助が、その額においてアメリカと肩を並べ最大となった現在、パキスタンの開発計画に、我が国がより適切に応えるためには、従来以上にパキスタン政府関係者と政策対話を緊密かつ継続的に行うことが重要である。このためには、政策対話の機会自体を増やすと共に、その対話のベースを作る、国別援助研究のような検討を定期的に行うことが有効である。

また、我が国は毎年、パキスタン政府と援助の実施に関し年次協議を行っているが、その際にはパキスタンの援助調整機関に対し、より広くパキスタン内の意見を集約することを願うと同時に、可能な限りパキスタンの関係省庁の代表者の参加を求めることとし、より広範かつ率直な意見交換を行うことが重要である。更に、個別プロジェクトの適切な形成を図るべく、援助実施機関を含めた早期段階でのパキスタン側との協議の機会を拡充する必要がある。

(2) 他援助機関との対話の促進

世界銀行、アジア開発銀行等の国際金融機関及び欧米の二国間援助機関は、対パキスタン援助に永年に亘り豊富な経験を有しており、かつ我が国の援助についても高い関心を持っていることから、我が国は、これらの機関と同国に対する援助について積極的な意見交換を行い、援助の重複や競合を避け人的・物的・並びに資金的に、限りある援助資源の有効活用を図った上でパキスタンのニーズに合った、より効果的な協力の実施に資することが重要である。また、我が国としては各援助機関と各々得意とするところを生かした、協調援助による相互補完の可能性（援助形態の多様化）についても今後検討していく必要があろう。

このためには、各援助機関との個別の意見交換やパリで毎年、開催されるコンソーシアム会議への参加のみならず、各援助機関のパキスタン駐在事務所間の会議（ローカルＣＧ）にも日本大使館関係者及びＪＩＣＡ、ＯＥＣＦの駐在事務所関係者等がより積極的に参加し、定期的に意見や情報を交換し、相互理解を深めることが必要であろう。

(3) 地域研究者の参加と地域専門家の養成

開発途上国の個々の国々の開発計画に応じた協力を効果的に実施するためには、当該地域の政治・経済・社会・文化の実情を広く踏まえる必要があり、このためには国別の援助実施体制を強化すると共に、国別の調査研究を整備拡充することが必要である。よって今後とも援助実施機関であるＪＩＣＡ、ＯＥＣＦにおける地域専門家の養成を拡充していく必要があるとともに、援助政策あるいは援助計画の策定にあたっては、幅広く

大学・研究機関等の地域研究者を始めとする専門家の積極的な参加を求めていくことが重要である。

更に、案件形成の過程においても、今後は各分野の専門家のみならず、地域研究者の意見を十分活用し、案件形成の初期段階より被援助国、たとえばパキスタンの政治・経済・社会・文化の実情を広く踏まえ、これにより援助が妥当かつ的確なものとなることを期さねばならない。

(4) 社会セクターへの支援

パキスタンでは、財政赤字と、経常収支赤字という「双子の赤字」問題を解決すべく世界銀行・ＩＭＦとの協議の下に構造調整プログラムを実施中であり、経済安定化にむけ堅実な努力が図られている。現在、第７次計画の見直し作業が行なわれているが、これはＩＭＦのコンディショナリティを踏まえた措置であり、その内容は、国内貯蓄の動員に限りがある中で、財政赤字を縮小するために、開発支出を削減し、政府支出を抑制せざるをえない面がある。この構造調整プログラム実施過程においては、特に、政府の保健・医療、教育等の社会セクターが大きな影響を受ける恐れがある。

我が国をはじめ他の援助機関は、従来経済インフラや生産セクターに対する援助に重点を置いてきたが、今後、我が国は従来の援助に加え、上記構造調整プログラムに対するパキスタン政府の努力を支援するため、パキスタンにとって資金配置が困難となる社会セクターの援助を特に重視し、よりソフトな資金協力を行なうと共に、無償資金協力と技術協力の比率を大幅に高めることが必要である。

(5) ローカル・コストへの適切な資金援助

我が国の協力においては、有償資金協力による融資比率方式や技術協力における基礎的インフラ整備の一部負担等ローカル・コストの負担が適宜行われている。しかし、無償資金協力や技術協力においては、プロジェクトをより円滑に実施し、効果的な援助を行うためには、それぞれの開発途上国の経済・財政状況に応じた、より弾力的対応が必要と考えられる。

パキスタンのように低所得国であり、かつ、大きな財政赤字を抱えた開発途上国の援助に際しては、贈与比率のより高い協力を実施すると同時に、被援助国の自助努力を損なわない範囲において、特にメインテナンス及びアフターケアに必要なローカル・コストに対する資金援助を柔軟に行うことが検討されるべきである。

(6) 我が国援助制度の改善

援助の実施に当り、我が国の予算・会計制度の規定により、協力期間に制約を与えることがあるが、被援助国にとり、自国の予算配置を含め、援助の受け入れを準備する期

間及び実施に必要な期間が十分得られるよう配慮する必要がある。このためには、援助資金の使用期限を必要により延長できるとする制度的な改革が、有償資金協力以外にも行われることが望まれる。

現在我が国では、過去に実施した協力及び現在実施中の協力に対する評価に努めているところであるが、今後の協力に当たっては、ここから得られる経験を十分に活かし、被援助国にとり、我が国の協力終了後も持続可能な活動となるよう一層配慮することが必要であろう。この意味から、現地において広く流通している物品・機材の品質及びアフターサービス体制を調査し、その使用・維持管理上の支障がないことが確認されれば、我が国の援助において、現地調達機材等の積極的な活用を図ることも重要となろう。

(7) 我が国援助実施体制の改善

我が国政府開発援助はその質・量ともに一層の改善が内外から強く求められているが、この期待に応えるためには、まず第一に我が国援助実施機関の大幅な人員増を行い、実施体制の強化を図る必要がある（我が国政府開発援助関係者［外務省、ＪＩＣＡ、ＯＥＣＦ］は約1,600 人いるが、この数は日本とほぼ同額の援助を行っている米国の援助機関ＵＳＡＩＤの人員約4,000 人の１／３に満たない状況である。）。更に、今後我が国援助の効率的な実施を図るためには、先の項で述べた通り、被援助国政府との政策対話の促進、並びに当該地域事情の調査・分析、及び案件発掘から実施・評価を経、フォローアップに至るまでのプロジェクトの一貫管理、並びに援助効果発現のための各種支援等を、援助実施機関が関係各機関からの協力を得たうえで効率的に行う必要がある。このため、人員増によるマンパワーの強化と併せ、実施機関の体制整備も十分に図る必要がある。特に援助の最前線となる現地機能については、被援助国との協議に基づき時宜を得た協力が行えるよう、重点的な人員配置、及び権限委譲を含めた強化を図ることが望まれる。

また、今後は国際協力事業に貢献できる人材の養成・確保も重要課題となる。このため、養成機関の充実に加え、国際協力を志すものがライフワークとして活動できるよう、雇用の安定を含め、支援できる体制の整備が求められる。

我が国は近年、研修員受入事業・海外の青年招聘事業等を通じ、国内の地方公共団体及び善意の市民より国際協力に対する広い理解・支援を得ているが、我が国としてはなお一層の国民の理解を得ることに努め、国際交流の場たる我が国の社会環境整備を図る必要がある。

Ⅱ. 現 状 分 析

II. 現 状 分 析

＜ 目　　次 ＞

1. 政治・社会・文化 …… 33

2. マクロ経済・開発計画 …… 42

3. 農林水産業 …… 67

4. 鉱工業 …… 82

5. インフラストラクチャー …… 97

6. エネルギー …… 112

7. 教育 …… 123

8. 保健医療・人口 …… 133

9. 環境 …… 160

10. 援助分析 …… 166

1．政治・社会・文化

1－1．政治の基本構造

1－1－1．政治的推移

（1）独立から東西パキスタンの分離まで

1947年８月14日、ムハンマド・アリー・ジンナーを中心とし、インド亜大陸におけるイスラーム教徒の国として、パキスタン・イスラーム共和国が独立した。しかし、その独立がインド亜大陸の分割・分断というかたちで、突然に為されたために、その国土はインドを挟んで東西に離れ、更に、イスラーム国家に対する理念の不統一とイギリスによるインド亜大陸統治時代に劣勢であったことに起因する、軍及び官僚の不足の下での新政府編成という難題を独立当初から抱えていた。また、1948年に憲法構想を明確にしないまま指導者ジンナーが、1951年には首相リアーカト・アリー・ハーンが相次いで没し、1956年になってようやく制定された憲法も1958年には停止されるというムスリム・リーグ政権内の政争激化という政治危機がこれに続いた。

1958年のクーデターによって誕生したアユーブ・ハーン政権は、その成立当初、軍と官僚機構に基礎を置いていたが、２年後、自ら大統領となり「基礎民主制」による国政の安定を図り、1962年に憲法を制定したが、これによって排除された西パキスタンにおけるパキスタン人民党（ＰＰＰ）と東パキスタンにおけるアワーミー・リーグ（ＡＬ）によって1969年打倒された。

後継のヤヒヤ・カーン政権は、1970年、初の総選挙を行なったが、東パキスタンにおいてはＡＬが、西パキスタンではＰＰＰがそれぞれ議席の過半を制した。ヤヒヤ体制の下、新憲法の枠組が定められたが、ＡＬとＰＰＰ間の対立のために新議会は機能せず、1971年３月以降、東パキスタンはＡＬの指導の下に分離の道をたどった。同年夏以降、インド軍の支援を得てバングラデシュがパキスタンから「解放」された。

（2）Ｚ．Ａ．ブットー首相からジアーウル・ハク大統領、ベナジール・ブットー首相まで

東西パキスタン戦争に敗れ、退陣したヤヒヤ大統領の後を継いだブットーは大統領と首相を兼任し、1973年に議院内閣制に基づく新憲法を制定した。また、主要産業の国有化、上級国家公務員からの特権剥奪などを行なったが、後年、政権維持のため伝統的地主階級を保護した。1977年の総選挙でＰＰＰは、野党パキスタン国民連合（ＰＮＡ）を圧倒的多数で制したが、不正な選挙に対する都市部において抗議

が行なわれた。この混乱に介入したジアーウル・ハク陸軍参謀長は、軍政を宣言し、同年10月の総選挙を約束した。一方、ブットー大統領は、このクーデターによって失脚し、1979年、刑死した。

1977年、大統領として政権の座に就いたジアーウル・ハク将軍は、前政権末期の政治的混乱を戒厳令によって抑え、1979年のソ連軍による隣国アフガニスタン侵攻を利用し、アメリカから多額の軍事及び経済援助を引き出し、石油危機を乗り切り、年率６％の経済成長を達成するという実績を残した。しかし、1985年に民政移管の際に行なった憲法第８次改正は、1973年憲法の下で首相が代表する連邦政府の行政権を大統領権限とし、憲法を大統領制に変質させた。ハク大統領が陸軍参謀長を兼任していた当時はうまく機能していたこの憲法は、1988年８月の同大統領の爆死によって後を継いだイスハーク・ハーン大統領と1988年12月の総選挙によって選出された初の民選女性首相ベナジール・ブットーとの間に軋轢を生じさせる原因となった。1989年８月に軍のトップ人事を巡って表面化した軋轢は、1990年８月６日に至って遂にハーン大統領によるブットー首相の解任という形になった。

（３）暫定内閣の成立とナワーズ・シャリーフ新首相の誕生

ハーン大統領は、ブットー首相解任後直ちに国会を解散し、下院総選挙を10月24日に行なうと発表した。次いで、「非常事態」を宣言して民族人民党（ＮＰＰ）党首のグラーム・ムスタファ・ジャイト氏を選挙管理を目的とした暫定内閣首相に指名した。下院総選挙は予定通りに実施され、保守連合であるイスラーム民主同盟（ＩＤＡ）が勝利した。

ＩＤＡ総裁のナワーズ・シャリーフ氏は、11月８日に下院によって首相に選出された。ナワーズ・シャリーフ新首相は41才、前パンジャーブ州知事で企業創業者という経済人でもあるため州政府および産業界から歓迎されており、今後の政治手腕が期待されている。

（４）軍の動き

1988年８月のハク大統領爆死の後、強力な指導者を失った軍は、後任の参謀長アスラム・ベーグのもとに「専門職気質」をキーワードとし、政治への軍の直接介入をしない方針を明らかにした。しかし、ブットー首相就任後の治安悪化による暴動の勃発の際、軍隊が出動して暴動を鎮静化させた。また、ジャイト暫定政権首相の就任式に軍首脳が列席した他、ナワーズ・シャリーフ新首相の組閣はほぼ軍の意向に沿ったと言われており、政治への発言力は高くなってきている。

1－1－2．パキスタンの行政機構

（1）中央行政の仕組み

パキスタンは、行政区分がパンジャーブ、シンド、バロチスターンおよび北西辺境州の４州からなる連邦制のイスラーム主義に基づく共和政体である。国家元首である大統領は任期が５年で、首相および閣僚を任命し、上下両院および４州議員の間接選挙で選任される。

パキスタンの議会は、立法議会ではなく制憲議会である。議会は２院制で、国民議会（下院，任期６年，237 議席，直接選挙）および上院（任期４年、２年ごとに半数改選，87議席，間接選挙）よりなる。

1990年10月24日の総選挙の結果は次表のとおりである。

表１－１　1990年10月24日の総選挙結果

	ｲｽﾗｰﾑ 民主同盟 (IDA)	パキスタン人民党(PPP)	ﾑﾊｰｼﾞﾙ (MQM)	他政党	無所属	合　計
ﾊﾟﾝｼﾞｬｰﾌﾞ州	９１	１４	－	３	６	１１４
ｼﾝﾄﾞ 州	３	２４	１５	－	４	４６
北西辺境州	８	５	－	１０	３	２６
ﾊﾞﾛﾁｽﾀｰﾝ 州	２	２	－	７	－	１１
ｲｽﾗﾏﾊﾞｰﾄﾞ	１	－	－	－	－	１
部族地域	－	－	－	－	８	８
合　計	１０５	４５	１５	２０	２１	２０６

イスラーム議席数は本来207 議席であるが、候補１名が死亡したため、206 議席が争われた。さらに、非イスラーム10議席、女性20議席を加えて237 議席となる。

司法は、73年憲法には行政府から分離するよう規定してあるが（第175 条第３項）、現実には行政府の統制下にあり、三権分立は困難のようである。制度上は最高裁判所とそれ以下の裁判所が各地に設けられている。最高裁判所は首都イスラマバードにおかれ、大統領に任命された長官は「パキスタン主席判事」と呼ばれる。

（2）地方行政の仕組み

各州(Province)は行政管区(Division)に分かれ、その下に県(District)がある。県には市(City,人口1 万人以上）と郡(Tehsil)があり、郡は町(Town,人口 5,000人以上）と村落部からなる。1983年現在の各州の行政管区及び県の数を示すと次表の通りである。

表１－２　各州の行政管区及び県の数

	ﾊﾟﾝｼﾞｬｰﾌﾞ州	シンド州	北西辺境州	ﾊﾞﾛﾁｽﾀｰﾝ州
行政管区	6	3	4	4
県	21	15	12	15
自治区	－	－	－	1

出所：パキスタン－その国土と市場，価額新聞社出版局，1985.

この他、「イスラマバード連邦首都区」、「連邦政府直轄部族地域（FATA: Federally Administered Tribal Atreas: パフトゥーン民族の部族自地区）」及び「アーザード・カシュミール(Azad Kashmir:カシュミール地域のパキスタン側）」がある。

（３）開発援助と行政

援助要請は国際協力用語集（1987）よると、経済省（Economic Affairs Division）が一元的に取りまとめる。そのプロセスは以下のとおりである。

①プロジェクト文書作成：事業実施官庁または公共事業体は、プロジェクトの内容、費用、必要性、フィージビリティ等を記載したプロジェクト文書を作成する。

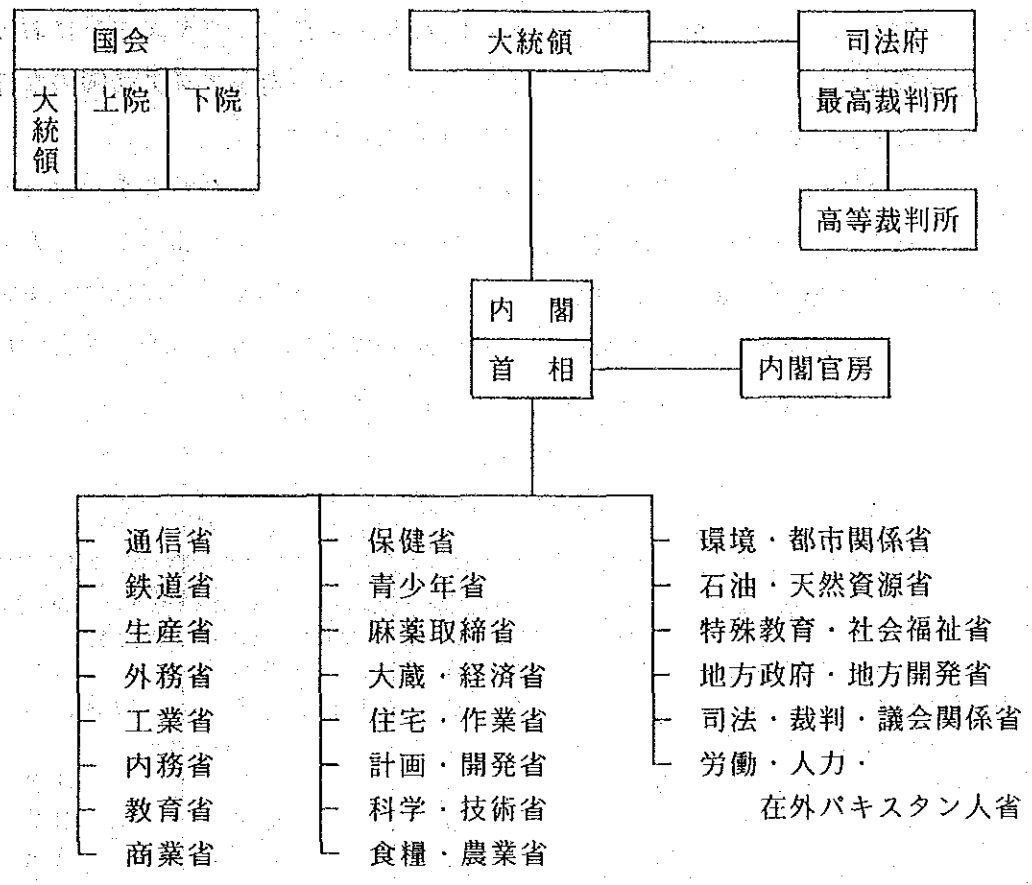
②プロジェクト総額が500 万ルピー以下の場合、事業実施官庁自身の承認でよい。公共事業体立案の場合、監督官庁の承認が必要である。

③プロジェクト総額が500 万ルピーを越える場合、プロジェクト文書を計画省(Planning & Development Division) に提出し、同省が５か年計画に基づき審査する。その後、プロジェクト総額が2,000 万ルピー以下は中央開発作業部会（ＣＤＷＰ：Central Development Working Party ）に、2,000 万ルピーを越える場合は国家経済評議会執行委員会（ＥＣＮＥＣ；Executive Committee of the National Economic Council)にかけ、承認を得る。

④承認後、外貨分は経済省が窓口になり、各国政府，国際機関と協議して援助をとりつける。内貨分は大蔵省が年次開発計画を各年度予算の一部として作成する。

⑤実際は、実施まで相当時間を要するため、上記の手続きと並行して、ＥＣＮＥＣまたはＣＤＷＰの事前承認を得ていること、また、この承認を前提条件として経済省は援助要請を各国政府、国際機関と協議しておく。

図１－１　国家行政機構図（1990.11.20現在）



１－２．パキスタンの社会・文化

１－２－１．農村と都市

パキスタンの都市と農村の人口を比較すると、1981年では都市部が2,384 万人（28.3%）、農村部が6,041 万人（71.7%）であり、1951年より都市部では約10%の人口増加率を示している。特に、パンジャーブ州の中規模都市（カラチ、ファイサラバード、グジランワーラー、シヤールコート）、北西辺境州都（ペシャーワル）およびバロチスターン州都（クェッタ）では過去10年間で人口が２倍近くになり、生活環境の悪化（住宅、上下水道の供給不足等）、スラム化、失業率の上昇（4.58%）を招いている。この背景には、農村の急激な近代化による経済社会の二重構造が指摘される。

1－2－2．女性の社会的地位

元来、インドと同一国であったパキスタンは、インドからの独立後もカーストという絶対的社会階級が温存され、加えてイスラム社会に典型的なブルカ（頭からすっぽり包むベール）に象徴される社会的隔離等が存在し、パキスタンにおける女性の社会的地位は、パキスタンの男性はもとより、他の南西アジア諸国の女性に比べても低いとみられる。

表１－３によると、一人当たりのＧＮＰ（米ドル）では、パキスタンは 350$、インド 300$、バングラデシュ160 $とパキスタンがもっとも高いが、一方で、パキスタンの女性の成人識字率は19%（男性に対する比率30%）、就学率：小学校28%（同55%）・中学校11%（同42%）、避妊法の普及率８%と多くの教育・保健指標においてインド及びバングラデシュよりも低くなっている。

表１－３　女性に関する主な指標

	パキスタン	インド	バングラデシュ
ＧＮＰ（一人当たり:$:1987)	３５０	３００	１６０
出生時の平均余命（男性に対する比率）	１００．０	１００．３	９８．６
成人識字率（%:1985）　男	４０	５７	４３
女	１９	２９	２２
男性に対する比率	３０	４３	３３
小学校就学率（%）			
１９８６－８８　男	５１	１１３	７６
女	２８	８１	６４
男性に対する比率	５５	７２	８４
中学校就学率（%）			
１９８６－８８　男	２６	５０	２４
女	１１	２７	１１
男性に対する比率	４２	５４	４６
女性教師の割合（%）			
小学校	２７．９(83)	２５．５(82)	８．０(85)
中学校	３０．１(83)	－	９．３(85)
避妊法の普及率（%）１９８０－８７	８	３４	２２
妊婦への破傷風予防接種率１９８７－８８（%）	２６	５８	１１

出所：世界子供白書，ＵＮＩＣＥＦ 1990.
Compendium of Statistics and Indicators on the Situation of Women, United Nations 1986.

また、表１－４によると、男性と女性との比（性比）は、０～４才児を除くとすべて男性の方が高くなっている。更に、職種別労働力率を見ると（表１－５）、女性は僅か0.03～1.13％であるに過ぎない。

パキスタン政府は以上のような現状を打開するため、第７次５か年計画において、女性の地位向上を目的として教育・保健・雇用等の機会均等を社会全体から推進するとともに、女性の経済的・社会的格差を国民や政策担当者に意識づけていくことが重要であると述べている。

表１－４　パキスタンにおける年齢別性比（女性を100 とした場合）

年齢	0~4	5~9	10~14	15~19	20~24	25~29	30~34	35~39	40~44
性比	97.3	107.6	118.4	117.4	110.5	111.7	107.1	102.1	100.5

年齢	45~49	50~54	55~59	60~64	65~69	70~74	75~	平均
性比	109.9	123.4	114.4	141.6	128.7	140.2	133.0	110.6

出所：Situation Analysis of Children and Womem in Pakistan, UNICEF & Government of Pakistan 1988-92.

表１－５　パキスタンにおける職業別労働力比（％）

職業	全体	女性	男性
専門及び技術関係	３．８２	０．５９	３．２４
行政及び管理関係	１．３２	０．０３	１．２９
宗教関係	３．１１	０．１３	２．９８
販売関係	８．０８	０．１７	７．９１
サービス関係	４．１２	０．２９	３．８３
農林水産業関係	５０．１２	１．３３	４８．８０
製造及び輸送関係	２５．００	０．９０	２４．００
分類不能	４．４２	０．２５	４．１７

出所：同上

１－２－３．宗教

パキスタン国民の約98％がイスラーム教徒である。その内の大部分はスンニー派で、残りの15～25％がシーア派である。その他に、「異端」的なアフマディー教団がある。アフマディー教団は、パンジャーブのラブワに本部を置き、インド、インドネシア、アフリカなどで布教活動を行なっている。女子も含め教育水準が高い

人々であるが、指導者ミルザー・グラーム・アフマド・カーディヤーニーが自ら神の啓示を受けたと唱した最後の預言者をムハンマドとするイスラームの教えに反するとして迫害されてきた。彼らはパキスタンにおいては、ムスリムとは認められていない。

伝統的宗教指導者ウラマーが、固持する正統的イスラームだけでなく、スーフィズムといういわば裏口のイスラーム信仰、行事が民衆的なかたちで生活のなかに息づいている。南アジアのイスラーム化は、スーフィーと呼ばれる徳の高い人々の布教活動に負うところ大であった。今日、このようなスーフィー聖者の廟が街の至るところで散見されるが、コーランにも本来なかった神秘思想が12世紀頃、正統的イスラームと接合され今日に至っている。

パキスタン人のアイデンティティーは、まず身近な血縁集団、行政上の州の利害、国家、イスラーム世界の順でレベルが上がってゆく。

また、ムスリムの国パキスタンであるが、ごく少数ながら主要都市にキリスト教徒が、シンド州にヒンドゥー教徒が、カラチにパールスィーの小集団がいる。現行憲法の下でも、連邦議会の下院議員中10名の非イスラーム教徒の議席が用意されている。

1－2－4．民族

パキスタンの主要民族は、パンジャービー、スィンディー、バローチー、パフトゥーンである。その他に、北方の山岳地帯には少数部族が住んでいる。時に、ウルドゥー語を話すインドから移住してきたムハージルのことを一つの集団として扱うことがある。パンジャービーは、全人口の約56％を占め、陸軍や公務員の大部分のポストを握っている。

最近のことであるが、最低 300万人とも言われるアフガン難民も新しい集団を形成し、国境沿いのバロチスターン州だけでなく、パキスタン全土に住み着く傾向にある。彼らアフガニスタン人は伝統的に密輸を行なってきており、カラチでは、彼らが持ち込む武器と麻薬による治安の悪化が問題となっている。

1－3、日本・パキスタンの文化交流

1－3－1．日本・パキスタン関係の推移

戦後の日本・パキスタン両国間の関係は、パキスタン独立の翌年の1948年、に貿易使節団を派遣し、日・パ貿易協定を締結したところから始まる。しかし、明治の殖産興業政策を推進していた日本にとって、現在のパキスタンの国土は、紡績業

の原綿の供給源として重要な場所であり、パキスタン国との付き合い自体は、戦後に始まったとはいえ、実質的にはもっと永い歴史を有するといえる。また、戦火によって大打撃を受けた日本経済が復興する上でも、同地域の原綿は重要であった。1950年、カラチに日本政府在外連絡所を開設、平和条約の発効に伴って、1952年には日・パ両国間に正式な外交関係が樹立された。1957年には文化協定が締結され、また同年スラワルディー首相が訪日、日本からは岸首相が訪パするなど両国関係は次第に深まっていった。近年では、83年のハク大統領の訪日、84年の中曽根首相の訪パ、86年のブットー首相の訪日、90年の海部首相の訪パと両国間の要人の往来は友好関係の一層の深化を物語っている。パキスタンに対する経済協力も第１次円借款が1961年に開始され、以降同国に対する経済技術協力は拡大の一途をたどっているとともに、貿易も我が国の出超1987年以降は我が国の黒字幅が縮小し改善されつつある。

１－３－２．日本・パキスタンの文化交流機関

日本・パキスタンの文化交流は、国際交流基金が文化人招聘や国際交流基金フェローシップ、日本語教師専門家長期派遣などの形で行なっている。また、パキスタンからガンダーラ美術展、奈良シルクロード博を通じて、日本にとってパキスタンがより身近なものとなったと言えよう。

しかし、文化交流の分野が、日・パ関係の深化とともに今後益々強化されねばならないことを考えれば、現状は余りに不十分と言わざるを得ない。このような状況のなかで、機関誌『パーキスターン』を通じて広くパキスタンのことを我が国に紹介し、また、各界にわたっての人物交流を行なっている日本・パキスタン協会の活動は地道な文化交流の促進の一環として注目に価する。

１－３－３．日本の対パキスタン文化協力

日本の対パキスタン文化協力は、無償資金協力を中心に行なわれてきている。過去５年間（84～88年）の無償資金協力費（総額 472億円）中、文化関係協力費は１億8,800万円（約 0.3％）であった。遺跡保存用機材の供与、視聴覚機材の供与、スポーツ機材の供与といったハード面での協力がほとんどである。年間90億円の無償資金協力の枠の中で、パキスタン政府が文化関連プロジェクトに高い優先順位を置かないという事情もあるかも知れないが、この数字はあまりに小さいと言わざるを得ない。また、単にハード面のみでなく、日本に関する情報を欲しているパキスタンの大学等の要望に応えるべく、定期刊行物の相互の交換や、両国間の学術交流のチャンネリングといった業務の実施などソフト面でも対策を講じる必要があろう。