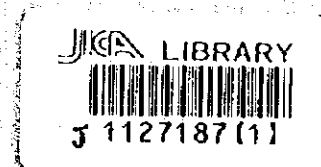


パキスタン

国別援助研究会報告書

(第 2 次)

1996年3月



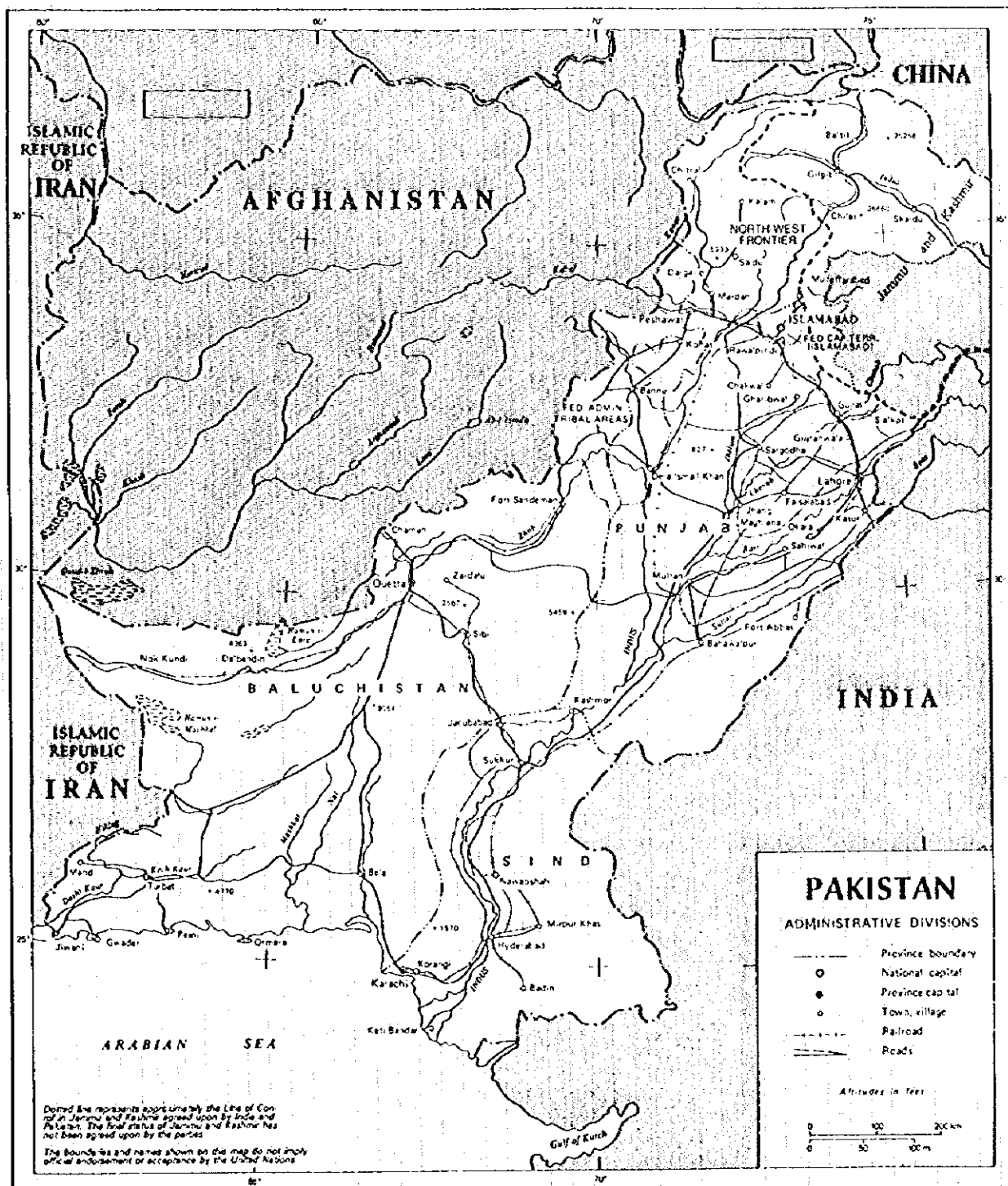
国際協力事業団



総研
J R
96-09



1127187 [1]



序 文

我が国の政府開発援助は、年々その規模を拡大し、現在では援助額において世界最大の規模となるにいたりました。一方では援助受け入れ国の開発ニーズの多様化・高度化も進んでおり、我が国は、援助をより一層効果的、かつ効率的に実施していく中で、トップ・ドナーとしての重責を果たしていくことがますます求められております。

国際協力事業団では、政府開発援助の重要な一翼を担う援助実施機関として、援助に寄せられるこのような声に応え、より効果的、効率的な事業を行うために、国・地域別、分野別の援助アプローチの強化に努めてまいりました。このような援助アプローチ強化の一環として、当事業団は、広く各界専門家、有識者の英知を結集し、我が国援助のあり方についての検討を行うために、これまで、主要援助対象14か国および3地域の国別・地域別援助研究、また、開発と女性、教育、参加型開発とよい統治等のグローバルな6件の開発課題についての分野別援助研究を実施してまいりました。

本パキスタン国別援助研究につきましては、1990年に第1次研究会を設置し、我が国のパキスタン援助に対する提言を取りまとめました。同報告書は広範な検討を経て作成されたもので、現在においてもなお有益な示唆を多く含むものであります。しかしながら、この5年余りの間に、パキスタンを取り巻く国際環境および国内情勢は大きく変化しており、当事業団は、パキスタンのおかれている状況の変化を踏まえ、我が国の対パキスタン援助のアプローチを再度検討する必要性がでてきたとの認識のもと、昨年6月に第2次研究会を設置いたしました。

今次研究会は、第1次に引き続き明治学院大学国際学部教授平島成望氏を座長として、他に6名の方々に委員としてご参加をいただきました。また、その運営にあたっては、委員の方々を補佐するため、当事業団関係者からなるタスクフォースを設けました。本報告書は、公開研究会を含む合計7回の研究会における議論、およびパキスタンにおける現地調査の成果をもとに取りまとめたものです。

当事業団といたしましては、本報告書に盛り込まれた各種の貴重な提言を、今後のパキスタンに対する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、より広い活用に関したいと考えております。

最後に、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ますとともに、本研究会での討議に参加いただいた関係者の方々にも併せて御礼申し上げます。

平成8年3月

国際協力事業団
総裁 藤田公郎

ま え が き

中国の経済開放やインドの経済自由化といったアジアでの大きな変革が進むなか、パキスタンにおいても近年、構造調整政策を柱とする本格的な政策の転換や、文民政権による民主国家建設への努力がなされています。現在のパキスタンは、1947年の独立以来、バングラデシュの分離独立などの度重なる試練を経験し、ここによりやく国家開発のための条件整備再開の途についたのだと言えるでしょう。

我が国はパキスタンにとって最大の二国間ODA供与国であり、また同国が我が国のODAの第7位の受取り国であることからわかるように、日本の援助に対するニーズも高く、日本が今後どのような視点に立ち、対パキスタン援助を行うかは、相手側にとっても関心の持たれるところだと思います。

今回の第2次パキスタン国別援助研究会報告書では、単に5年前の第1次援助研究会報告書の見直しにとどまらず、同国における過去の開発の経緯と現状について、独立時の初期条件、在地権力の実態、政権交代と政策変遷の系譜、および構造調整政策の影響、というの四つの視角からあらためて俯瞰したうえで、今後の開発の課題を、

「機会の平等が確保され選択肢豊かな民主国家の建設を目指し、持てる資源を有効に動員・活用し、産業構造の高度化を図り、拡大した個人や地域間の格差を是正して行くこと」、にあると位置付けました。そして、そのための長期的視点に立った継続的な支援として我が国ODAの担うべき役割と分野がどのようなものであるかを、前回報告書作成以降の我が国の援助実績やパキスタン側の状況の変化などとの対比を踏まえ、具体的な項目として述べてあります。

ここにいたるまでの調査研究、討議および報告書の取りまとめに際しては、委員各位のご協力をはじめ、外務省担当局課のご支援ならびにタスクフォース諸氏からの助力なくしてはありえなかったことを特筆するとともに、現地調査の実施における在パキスタン日本大使館および事業団パキスタン事務所の多大なご支援に対しても深く感謝の意を表したいと思います。

最後に本報告書が我が国の対パキスタン援助政策の策定や実施の検討に寄与し、我が国とパキスタンの友好親善の発展に少なからず貢献できることを心より期待します。

平成8年3月

国際協力事業団

総裁 藤田 公郎殿

第2次パキスタン国別援助研究会

座長 平島成望

第2次パキスタン国別援助研究会委員名簿

ひらしま しげもち
平島 成望 (座長)

明治学院大学国際学部教授

きしかわ えいいち
岸川 栄一

貿易保険機構カントリーリスク研究所
総括主任研究員

こ が りゅうたろう
古賀 隆太郎

海外経済協力基金業務第二部業務第四課課長

さとう ひろし
佐藤 宏

アジア経済研究所地域研究部部長

しもむら やすたみ
下村 恭民

埼玉大学大学院政策科学研究科教授

たにがわ かずお
谷川 和男

国際協力事業団人事部次長

とよだ としお
豊田 俊雄

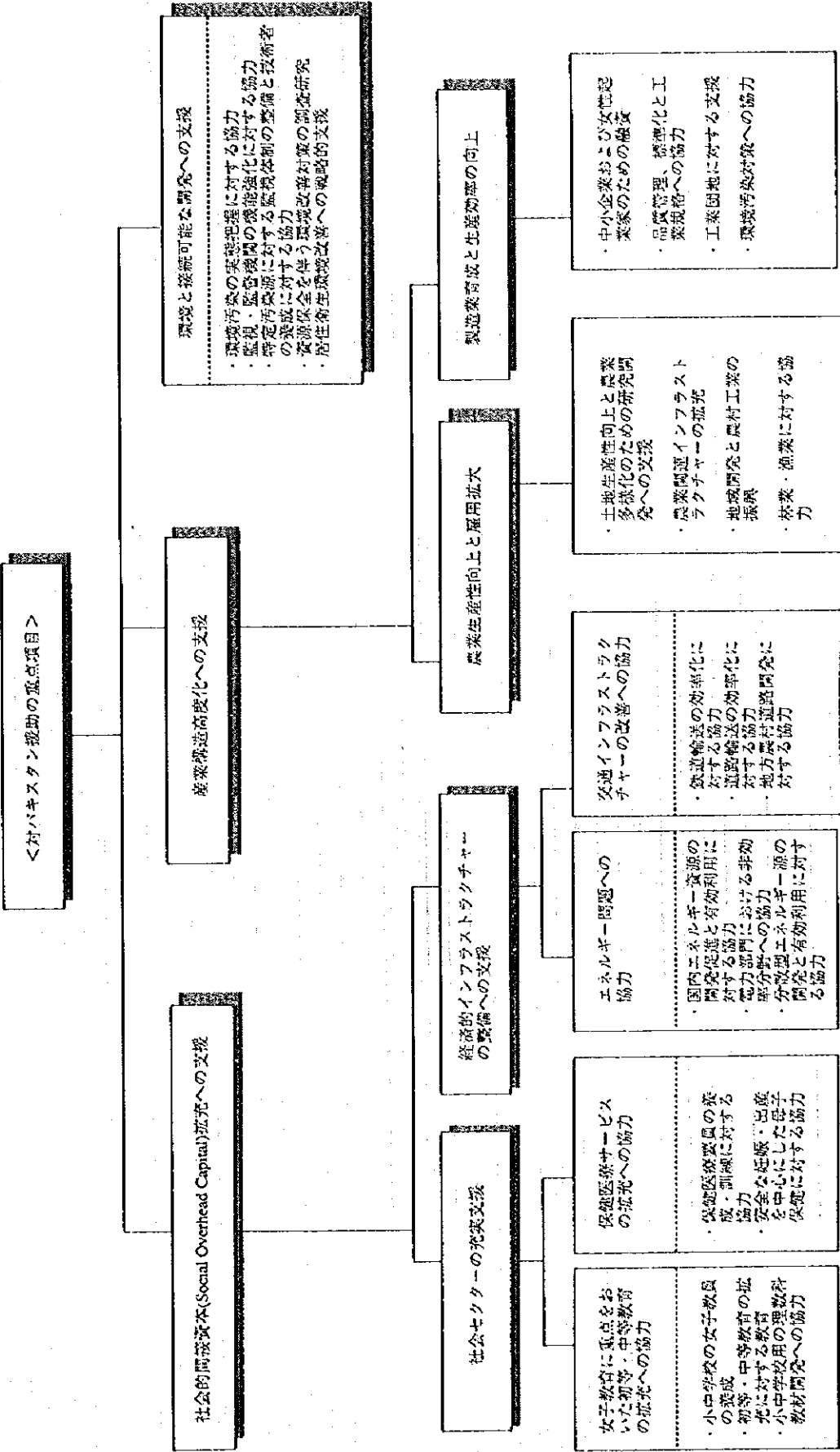
東京国際大学教養学部教授

(座長以外五十音順、敬称略)

第2次パキスタン国別援助研究会タスクフォース名簿

林 俊行（主査）	JICA国際協力専門員
織田 由紀子（アドバイザー）	アジア女性研究・交流フォーラム主任研究員
中林 一夫（アドバイザー）	JICA国際協力専門員
横関 祐見子（アドバイザー）	JICA国際協力専門員
石上 俊雄	JICA国際緊急援助隊事務局業務課課長代理
武 徹	JICA企画部連携協力推進室
戸川 正人	JICA社会開発調査部社会開発調査第二課課長代理
富澤 一洋	JICA医療協力部医療協力第一課
鳥居 香代	JICA国際協力総合研修所調査研究課 （日本国際協力センター派遣研究員）
服部 亮三	JICA国際協力総合研修所調査研究課 （日本国際協力センター派遣研究員）
村上 裕道	JICA国際協力総合研修所調査研究課

（主査、アドバイザー以外五十音順、敬称略）



第2次パキスタン国別援助研究会報告書 目次

I. パキスタン援助の視点	1
1. はじめに	1
2. 開発経験のレビュー	1
2-1 初期条件	2
2-2 在地権力の実像	3
2-3 政権交代と経済政策の変遷	4
2-4 経済の現況と自由化政策	6
3. 援助の重点分野	7
II. 援助の重点項目	9
1. 社会的間接資本 (Social Overhead Capital) の拡充	9
1-1 社会セクターの充実支援	9
(1) 女子教育に重点を置いた初等・中等教育の拡充への協力	9
(2) 保健医療サービスの拡充への協力	15
1-2 経済的インフラストラクチャー整備への支援	20
(1) エネルギー問題への協力	20
(2) 交通インフラストラクチャーの改善への協力	24
2. 産業構造高度化への支援	28
2-1 農業生産性の向上と雇用拡大への協力	28
2-2 製造業育成と生産効率の向上に対する協力	33
3. 環境と持続可能な開発への支援	37
III. 援助の留意事項	41
1. 援助効率の向上	41
1-1 我が国援助実施体制における課題	41
1-2 パキスタン側援助受入体制の改善	42
2. 国際機関との協調	43
3. WIDの視点	43
4. NGOとの連携	44
5. 人的交流	44
(付表)	
表1 南アジア諸国の基礎指標	45
表2 パキスタンの主要経済指標	46
表3 南アジア諸国への援助実績	47

1. パキスタン援助の視点

1. はじめに

第1次の国別援助研究会報告書（1991年）が提出されてから5年が経過した。この間隣国インドでは経済自由化が本格的に始動し、諸外国の資本・技術移転が加速化された。それに伴って日本の産業界の関心もようやく南アジアに向き始めてきた。しかし、主たる関心はあくまでもインドであり、パキスタンにまで十分届いていないのが現状である。

この間のパキスタンは、めまぐるしい政権交代劇を演じ、1993年のみで3回も政権が交代した。政治的不安は社会不安、治安の悪化を招き、長期的投資にとって必要な前提条件を欠く状況が続いている。

中央アジア、西アジアの玄関口に立地し、潜在力豊かな人的資源を豊富に擁するパキスタンが、独立以来低所得国の地位からの脱却に手間取っているのは何故であろうか。この問いに答えることが今後の我が国の対パキスタン援助戦略を考えるうえで必要であろうと思われる。

本報告書では、このような認識に立ち、まずパキスタンの開発経験の問題点を整理する。そのうえで問題解決に向けてどのような戦略が必要なのか、またその中で援助の役割をどのように考えたらいのか、という設問に対し、前回の報告書の諸提言と対比させながら我々の考えを述べることにしたい。

2. 開発経験のレビュー

分離独立（1947年）以降今日までのパキスタンにおける約半世紀の開発経験は、次の三点において期待に反するものであったと総括することができるだろう。その一つは、持てる資源、なかんずく人的資源の有効利用であり、今一つは、産業構造の高度化である。

前者に関しては、とりあえず以下の四点を指摘すれば足りるであろう。

第一は、識字率37%に代表される社会セクターの著しい遅れである。UNDPの人間開発指標（Human Development Index）によると、1992年のパキスタンは0.483で、1994年の順位は174ヶ国のうち128番目であった^{注1}。

第二は、女子労働力の利用の低さである。1992/93年の労働力率は、男子45.9%、女子8.6%であり、全体で27.9%という低さであった（ちなみに日本（1991年）は、男子63.6%、女子42.2%、全体で52.5%であった）^{注2}。

第三は、世界で有数な灌漑網を有する農業セクターの資源動員および資本ストックの維持管理水準の低さである。このことは、土地生産性の低さ（潜在力の4分の1程度）、慢性化した純食糧輸入（コメ、綿、魚類の輸出による外貨収入は、小麦、茶、食用油輸入による外貨支出の半分に過ぎ

^{注1} UNDP, *Human Development Report 1995*

^{注2} Government of Pakistan (以下GOP), *Economic Survey 1994-95* (以下ES 94-95), p.100

ない)、そして最大の資本ストックである用水路灌漑施設の維持管理の低水準(運営管理費の未回収、塩害・浸水害の拡大)によって示される^{注3}。

第四は、一貫性を欠く経済政策による優秀な経営資源の低利用をはじめとする、この国のエリート層の知力、資力、指導力が、国家発展のために必ずしも有効に活用されてこなかったことを指摘せねばならない。

後者、つまり産業構造高度化に関しては、以下の二点を指摘しておきたい。

第一は、産業構造の変化の方向性である。1969/70～94/95年の25年間の変化をみると、GDPに占める農業セクターの比重は、38.9%から24.0%に下がった。しかし、製造業セクター、なかんずくその中核をなす大規模製造業のシェアは、12.5%から12.7%へとほとんど変化しなかった。したがって、農業セクターの比重の低下は、サービスセクターに吸収されたことになる^{注4}。

第二は、労働力構成の変化である。農業セクターに従事している労働力は、1969/70年には57.0%であったが、25年後に47.5%を下回った。しかし、この減少は、GDPに占める同セクターのシェアの低下より緩慢であった。一方、製造業セクターの労働力は、15.6%から10.9%へ4ポイント以上下回った。この二つの事実は、高い人口増加率と若い人口構成からくる高い労働力の増加を考える時、雇用をどこで創出していくかという問題の深刻さを示していると思われる。農業と工業の雇用弾性値の著しい相違(前者が0.57、後者が0.33)を考えると、工業セクターの発展により雇用基盤が拡大するまでの間、農業セクターが生産性の向上と多様化を通じて雇用を吸収し続ける以外に方法はないであろう^{注5}。

さて、持てる資源が有効に活用されず、産業構造の変化にも問題を残したパキスタンの開発経験をどのように理解すればよいのであろうか。当研究会では、この問題を三つの視点から整理してみるのが有効であろうと考える。すなわち、第一は初期条件を構成する諸問題、第二は在地権力の構造からみた経済政策の変遷過程、そして第三は対インド関係を含めた外生的要因である。

2-1 初期条件

初期条件の吟味は、パキスタンの開発経験を理解する上に非常に重要な意味をもっていると思われる。要約的に以下の六点を指摘しておきたい。

第一は、政治経験の不足である。周知のように、英領期の分割統治政策の帰結として、インドにおけるムスリムはあらゆる面でヒンドゥーに遅れをとっていた。1885年に設立されたインド国民会議派は、イギリスの植民地支配を支えるものと位置づけられていたが、次第に抗英闘争の中核となっていく。これを受けてイギリスは、1906年にインドムスリム連盟の設立を支援し、国民会議派への対抗勢力とした。こうした設立の経緯から、ムハンマド・ジンナーを指導者とするムスリム連盟は、ひたすらにヒンドゥーからの分離独立を求め、対イギリス、対国民会議派政策において必ずしも一貫性を持つものではなかった。そして、分離独立を果たした翌年(1948年)、ジンナーが死去し、さらに1951年に初代首相リヤーカト・アリー・ハーンが暗殺されてからのパキスタン政局は、在地権力による政党の乱立と抗争が続き、ついに軍の介入を許す状況に発展していった。

^{注3} 本報告書p.28、2-1「農業生産性の向上と雇用拡大への協力」参照。

^{注4} 同期間に中小規模製造業は3.5%から5.8%に増加した結果、製造業全体は16.0%から18.5%へ2.5ポイント増加している、ES 94-95, p.3

^{注5} GOP, Report of National Commission on Agriculture, 1988 および ES 94-95, Statistical Appendix, p.21

第二は、行政能力の不足である。分離独立直前のICS（インド高等文官）1,157人の中、ムスリムはわずか101人であった^{注6}。このことは、ムスリムの高等教育の遅れと相応している。第一次大戦後にムスリムのための大学がアリーガルに創立されるものの、行政参加におけるムスリムの劣勢は明白であり、このことが独立後の行政能力不足につながってしまった。

第三は、商業・産業資本家層の欠如である。周知のように、パキスタンは小麦、綿、ジュートの供給地として発展してきた地域であり、その供給先は、ボンベイ、グジャラート、カルカッタなどの工業都市であった。商業資本家もそのほとんどがヒンドゥであった^{注7}。

第四は、在地権力の構造と慣習経済の残存である。前者に関しては後で触れるが、後者に関しては、市場経済の未発達という側面を指摘しておく必要があるだろう。

第五は、発達した灌漑農業を継承したことである。英領インド期の灌漑投資は、収益性の高いパンジャブ地方に集中し、全インドの灌漑面積の半分以上を占めるに至ったが、その約80%がパキスタンに残された。このことは、パキスタン経済にとって有利な条件であった^{注8}。

第六は、パキスタンの地は、英領期においても、ラージプートやパターンを中心とした軍人の供給地として知られていたことである。アフガニスタン、イラン、インドとの間の国境線により、パターン、バローチ、カシミーリー等の民族が分断され、また多くの部族支配地域（Tribal Agency）を残したことにより、地政学上の緊張が続いてきた。このことが、常に軍の発言権を強化してきた理由の一つであるし、パキスタン政治における軍の介入の背景でもある。

2-2 在地権力の実像

パキスタン国民のほぼ70%が農村の居住者である。この項でいう在地権力の主体は、都市在住の不在地主層と考えても大過ないであろう。パキスタンの農村社会は、身分階層制社会である。農村はまず農家と非農家に別れるが、両者は社会的（身分的）に分断されている。前者は土地所有の規模により二重構造を形成している。農業センサス（1990）によると、個人所有規模20ヘクタール以上を所有する農家戸数は全体の2%で、この層が農地の24%を所有している。一方、5ヘクタール以下の土地を所有する農家は全体の81%で、農地の38%を所有している。さらにこれら農家層は、部族、内婚集団により社会的に識別されている。農村経済の一翼を担う非農家層の多くは土地を持たないが、伝統的職人が主体である。そしてこの非農家層もそれぞれの職種によって身分序列がある。重要な事実、全農村人口の53%が、この非農家層である点である。国会議員や州議会議員として、中央と州の政治を担当するのは、こうした農村社会構造の頂点に立つ一握りの大土地所有者達であると考えてよい^{注9}。

注6 山一郎編著『パキスタンにおける政治と権力』（アジア経済研究所、1992）p.55（データ出所はRalph Braibanti論文）

注7 パキスタンの産業資本家層に関しては、山一郎編『前掲書』第6章に整理されている。

注8 灌漑農業の歴史的発達に関しては、S. Hirashima, *The Structure of Disparity in Developing Agriculture*, Institute of Developing Economies, 1978 参照。

注9 土地所有に関するデータはES 94-95, p.53。農村の非農家層に関しては、平島成望「パキスタン・パンジャブ農村における非農家層の経済分析」（『アジア経済』、1977）参照。在地権力の社会・経済的基盤に関しては、平島成望著『西パキスタンの土地改革』（アジア経済研究所、1964）参照。歴代の国会議員、州議会議員の圧倒的多数は農村の土地を基盤として選出されていると考えられる。その意味で、現職のみを基準に分類する Mushtaq Ahmad, Norman Omar の方法（山一郎『前掲書』引用）は在地権力の実像を過小評価している。

2-3 政権交代と経済政策の変遷

パキスタンの経済発展の半世紀は、変転する政権と外生的要因により翻弄された歴史でもあった。その中でも次に挙げる三つの時期は、パキスタンの経済発展過程に決定的な影響を与えたという意味で特筆に値すると思われる。第一期は、アユーブ・ハーンのクーデターに始まる軍政期、第二期は、バングラデシュ独立後に成立したズルフカール・アリー・ブットー文民政権期、そして第三期は、ジアーウル・ハック軍政期である。それぞれの政策的特徴と重要な外生的要因について整理してみよう。

(1) アユーブ・ハーン軍政期 (1958～69年)

この時期の政策的特徴の第一は、土地改革の導入である。土地改革自体は決してラディカルなものではなかったが、実際に220万エーカーの土地を755人の大地主から収用したことで、在地権力を牽制するには十分な効力を発揮した^{注10}。第二は、民間セクターを中心とする輸入代替化政策の推進である。これは分離独立当時インドから移住して来たカラチ在住のビジネス・グループによって担われた。アユーブ軍政期は、治安の安定を背景とし、積極的な経済自由化政策によってパキスタン経済の黄金時代を築いた時期として知られている。

しかしその一方で、次の二つの重大な副産物を産みだしてしまった。その第一は、22家族といわれる財閥の形成である。この新興勢力は、在地権力構造にとって無視し難い政治的脅威となり、アユーブ政権を支えた。しかし同時に、政治の世界に財界という新しいアクターを誕生させたという事実に留意すべきであろう。第二は、バングラデシュの独立につながる地域間格差の拡大である。東パキスタンがジュート輸出による外貨獲得で経済発展に寄与したにもかかわらず、資本形成や産業投資が西パキスタンに偏重したことが東パキスタンの不満を醸成した。1965年印パ紛争に敗れたことも手伝って、アユーブ軍政は、在地権力の反発と東西地域格差の拡大の中で崩壊することになった。

(2) ズルフカール・アリー・ブットー文民政権期 (1971～77年)

バングラデシュの分離独立(1971年)という大きなコストを支払って、パキスタンの政治は軍政から文民政権へと移行した。政権を担当したのは、シンド州の在地権力を代表するズルフカール・アリー・ブットーであった。しかし、この政権の採った政策は、伝統的在地権力のそれとは異なるものであった。まず第一の特徴は、中国への接近であった。これはインドとソ連との関係にくさびを打つことを目的としていたが、第二の政策、すなわち主要産業、銀行、保険業、教育の国有化を正当化する目的にも利用された。このことにより、農業と繊維産業を除く産業、そして教育が在地権力と官僚によって統轄されることになった。この政策転換は、「イスラーム社会主義」の名の下に行われ、成長途上にあった新興ビジネス・グループの勢力増強を牽制するのに十分な効力を発揮した。しかし、今一つ指摘しておきたいのは、ブットー政権は、労働者、小農の支持を得るために労働条件を整備する一方で、土地改革を導入し、一部の大地主所有者(178人)から20万エーカーの土地を収用し、それを小農、小作農の一部に無償で分配した^{注11}。つまり同政権は、政権維

^{注10} S. Hirashima, *op.cit.* p.64

^{注11} *ibid.* p.66

持と「社会主義」政策としての整合性を保つために、在地権力をも牽制したことになる。

この政権にとって不幸であったことは、第一次石油危機や、ブレトンウッズ体制の崩壊という世界経済を質的に変化させる事件が発生したことであろう。しかし、より重要なことは、ブットーの政治性が経済政策の一貫性を崩し、結果として低い成長率、非効率な公企業の肥大化、特権的労働者層の創出、企業家層の投資意欲の喪失といった不幸な事態を産みだしてしまったことであろう。そしてこのような事態の発展が、軍による再度の政治介入を許すことになった。

(3) ジアーウル・ハック軍政期 (1978～88年)

ハック軍政の政権維持の切り札は二点である。第一は、国营化政策の転換である。経済界に不確実性を持ち込んだ国营化の中止を宣言し、民間セクターの活性化を打ち出すことにより経済の再建策とした。第二は、イスラーム化政策の推進である。1977年の無利子銀行制度の導入、1980年のザカート、ウシュル¹²の導入がその代表例である。この政策は、ブットー政権の「イスラーム社会主義」のもたらした混乱を、イスラームの原点に戻ることにより修復する意図をもっていた。

しかし、この時期で今一つ特筆すべきことは、1979年の第二次石油危機と、ソ連によるアフガニスタン侵攻という外生的要因のインパクトである。前者に関しては、ハック政権のイスラーム化政策が産油国の好感を呼び、オイルダラーの流入、産油国でのパキスタン労働者需要の増大に伴う海外送金の増加、国内石油生産の拡大という成果をもたらし、後者に関しては、アフガニスタン難民の大量流入に伴う海外からの援助の増大、近代的武器の調達が実現した。しかしその一方で、麻薬、旧式武器のたれ流しによる治安の悪化も顕在化していった。結果的には、アフガニスタン問題の解決が伸びたことによる社会的コストは、経済的利益よりも大きかったといえよう。

ハック政権は、ブットー政権の「社会主義的」政策の流れを止めることには成功したが、その方向性を確定的にするには至らなかった。民営化が遅々として進まなかったことや、セキユラーな経済にイスラームの経済原理を統合することなく持ち込んだことなどがこのことを裏付けるものである。

ハック大統領の不慮の死 (1988年) により、パキスタンの政局は文民政権の担うところとなった。しかし、1993年10月現政権が誕生するまでの期間は、在地権力 (ベナジール・ブットー) と新興ビジネス・グループ (ナワーズ・シャリーフ) との政権争い、政権が成立してからは、首相、大統領、軍との対抗関係で政局が左右されてきた。この間、外生的には湾岸戦争、国内的にはコットン・ブームの終焉、大洪水、カラチを中心とするシンド州の治安の悪化といった悪条件が重なり、経済は低迷した。その結果として、IMF、世界銀行の構造調整政策が、モイーン・クレシー暫定内閣 (1993年7月～1993年10月) 期に本格化し、現政権 (第二次ベナジール・ブットー政権) によって継続的に支持されることになった¹³。

¹² イスラーム租税制度。ザカートは、全てのムスリムに対し財産もしくは所得に応じて賦課される低率の租税で、徴収資金の用途が主に社会的弱者に向けられていることから、「喜捨」と訳される。ウシュルは、土地収獲物に対する課税で、一般に「農作物税」などと訳される。

¹³ IMFが最初に構造調整融資を行ったのは1980年、世界銀行が1982年である。しかし、パキスタン政府がこの政策を本格的に受け入れ、種々のコンディショナリティーに対応し始めたのは、1993年以降と考えて良い。

2-4 経済の現況と自由化政策

パキスタン経済は、未だにFood & Fibre System (FFS) によって代表される経済である。具体的には、農業セクターと農産原料を用いる食品加工業と繊維産業が、付加価値、輸出、雇用、資本形成を左右すると考えてよい。このような体質を持つ経済にあっては、付加価値の24%、雇用の48%を占める農業セクターの安定的成長が、現在進行中の経済自由化を支える鍵となることに留意する必要がある。事実、綿の生産が飛躍的に伸びた1991/92年の農業セクター、工業セクター、全経済の成長率は、9.50、8.05、7.71%であったが、洪水や綿の病虫害により生産が激減した翌年の成長率は、それぞれ▲5.29、5.35、2.27%であった。綿の生産が回復しないまま、1994/95年の成長率(4.70%)は、1991/92年はおろか、今まで最も低かった1970年代の平均成長率(4.84%)をも下回る結果に終わっている^{注14}。しかし、このことは、次の三つを示唆するものである。第一は、今までレビューしてきたように、厳しい初期条件や外生的要因と、文民政権と軍政による異なる経済政策の採用にもかかわらず、パキスタンの記録した成長率は評価すべき水準であったということである。第二は、農業セクターの成長如何によっては、工業化、自由化を今以上に加速できる可能性を示していることである。そして第三に、より安定した経済成長を達成するためには、農業セクター依存の工業化という経済体質を克服せねばならないことである。

さて、1990年代のパキスタン経済は、1992/93年の自然災害と綿生産の急落によって著しく低迷し、未だ十分な回復を見せていない。IMF、世界銀行の構造調整政策の本格化は、この年度の投資-貯蓄ギャップ、財政赤字、対外経常収支赤字の拡大に対応して行われたものである。周知のように、IMFと世界銀行の政策の重点は、前者が短期のマクロ経済安定化、なかんずく総需要抑制にあるのに対し、後者は規制緩和、民営化をはじめとする経済自由化による供給増強に置かれている点である。

しかし、現実には両者の境界が明確でなく、むしろ世界銀行の政策の中にIMFの政策が包摂され、政策的協調が実現している。世界銀行による政策介入の目的は、経済の発展と貧困の撲滅であり、その戦略は、基本的には次の三つに集約できるだろう。第一は、マクロ経済の安定化で、財政、金融、貿易政策の改善が主体となる。第二は、公的セクターの縮小と私的セクターの活性化で、市場機能、資源の効率的配分を阻害する諸規制の緩和と公企業の民営化がその中心である。そして第三は、インフラ制約の解消と公的投資のプライオリティの修正であり、民営化を支援する経済的インフラストラクチャーの拡充と社会行動計画(Social Action Programme : SAP)^{注15}による社会セクターへの支援を主な内容としている。

パキスタンにおける構造調整政策は、三つの点において評価される。第一は、変転してきた経済政策に一定の方向性を与えたこと、つまり民営化を中心とした市場経済の復権である。第二は、人的資源の開発を含めた社会セクターの開発に配慮していることである。そして第三は、既存の経済

注14 ES 94/95, Statistical Appendix, p.30

注15 各種社会指標の低さに見られる社会開発の遅れを改善するため、国際機関および先進国援助機関の支援を得て開始されたプログラムで、フェーズ1(1992/93~1995/96)が現在実施されている。重点分野は、プライマリー・ヘルス、初等教育、農村の水供給と公衆衛生、家族計画であり、また、実施戦略として州政府の実施・運営管理能力の強化、コミュニティやNGO、プライベート・セクターの参加を重視している。フェーズ1を通じて、実施レベルにおいて問題点が存在することは指摘されているものの、社会セクター開発重視の政策環境の整備および予算枠の確保という点での評価は高い。なお、フェーズ2は96/97から開始されることになっている。

制度の枠組みを再検討する機会を与えたことである。しかし同時に、多くの論者が指摘している問題点に関して、パキスタンが例外ではないことも確かである。すなわち、時間的制約の下における効率重視の政策、それ故に発生する負荷の分布の歪み、そして政策の画一的適用から生じる諸問題がそれである^{注16}。これらの諸問題に加えて、付記されるべき問題点があるとすれば、次の四点になるだろう。第一は、総需要抑制政策と総供給増強政策の間のトレードオフに関する問題である。最近の綿生産の動向は、この国の経済が供給サイドにより大きい障害をかかえていることを示唆している。第二は、政策の実効を妨げている社会・経済構造に関する実態把握の不足である。第三は、社会的間接資本における私的セクター参入の是非である。公的セクターの資金不足を補う形での私的セクターの参入は、サービスの供給価格を歪める可能性が高い。そして第四に、既存の地域格差をもたらしている社会・経済・政治的なインパクトを過小評価していることである。

3. 援助の重点分野

以上検討したパキスタンの開発レビューから、我々は、この国が数多くの試練を乗り越えて、ようやく開発のための条件整備に本格的に乗り出したと判断している。文民政権による豊かな民主国家の建設への課題は、治安を回復し、もてる資源を有効に動員、利用し、産業構造を高度化し、拡大した個人・地域格差を縮小するための長期的戦略を持つことであろう。今回の我々の提言も、このような考え方に基づいたものである。

以上のような判断に基づき、今回の提言を以下のような構成にしたい。

1. 社会的間接資本 (Social Overhead Capital) ^{注17} 拡充への支援
 - (1) 社会セクターの拡充
 - (2) 経済的インフラストラクチャーの整備
2. 産業構造高度化への支援
 - (1) 農業生産性向上と雇用拡大
 - (2) 製造業育成と生産効率の向上
3. 環境保全と持続可能な開発への支援

提言の具体的な内容に関しては次節にゆずるとして、ここではその考えの骨子を素描しておきたい。まず、開発の条件整備の基礎は、外部経済をもった公共財としての社会的間接資本の拡充である。その中でも、優れた人的資源の開発、なかんずく女子教育はこの国の長期的な発展の鍵を握っていると判断される。優れた潜在力を持つ国民の大多数に教育と保健・医療へのアクセスの機会を

^{注16} 西垣昭、下村恭民著『開発援助の経済学』（有斐閣、1993）。なお、構造調整問題に関する文献としては以下のものが参考になる。石川滋『開発経済学の基本問題』（岩波書店、1990）、柳原透「構造調整政策の果たした役割と今後の展望」経済企画庁シンポジウム基調報告1995、海外経済協力基金「世界銀行の構造調整アプローチの問題点について」『基金調査季報』No.73、1991、速水裕次郎「経済開発における市場と国家」『国際協力研究』1995.10

^{注17} A.O. ハーシュマンによれば、狭義の社会間接資本は通常経済的インフラストラクチャーのみを意味するが、広義の場合には社会セクターのインフラストラクチャーを含むとされる。一般には、公的セクターによって構築され、外部経済（Externality）を有し、輸入不可能なものをさす。

与えることなしに、現存する構造的ボトルネックを克服することは困難であろう。

しかし、社会セクターの改革は、長期的発展のための基礎的かつ必要条件ではあっても、決して十分条件ではない。産業構造の変化をもたらす生産セクターの成長とそれに伴うサービス・セクターの発展が必要である。この点に関して注意せねばならない点は、1960年代の経験、すなわち富の集中による個人・地域間格差の拡大、を繰り返してはならないことである。そのためには、経済的インフラストラクチャーの構築に責任を持つべき公的セクター、つまり政府の投資の拡充とその方向性が重要なポイントになると考えられる。我々が、支援の高いプライオリティを置いているのは、エネルギーと道路・鉄道であるが、これらの分野への私的セクターの参入に慎重になっている理由がここにある。

公的セクターによる外部経済の拡充は、産業構造の高度化の主役である私的セクターにとってコスト削減と経済活動の地域的広がりを可能にする。しかし、この国の生産セクターのパフォーマンスは、すでに指摘したように、潜在能力をはるかに下回っている。問題は、現行の経済自由化を持続させるためには、まず農業セクターの果たす役割が、余剰抽出の面でも、雇用吸収の面でも重要であることを認識することであろう。このセクターへの支援の中心は、コットン・ブームの経験から、研究開発とその普及、および耕地劣化の防止になるだろう。

一方、工業セクターの最大の課題は、その前提となる治安の回復や国境貿易の管理に加えて、工業発展に長期展望を与えること、国際競争力をもった輸出産業の育成であろう。今回提言している融資や品質管理、標準化と工業規格への協力、地域開発につながる工業団地への支援は、主として中小規模工業を眼中においたものである。それは、中小規模工業が大規模工業より公的支援を必要としている点もさることながら、より基本的には、低所得層の雇用吸収力の強化が重要であるという判断にもとづくものである。

今回の提言では、広義の社会的間接資本の拡充に次いで産業構造高度化への支援、そして最後に環境と持続可能な開発への協力を挙げている。しかし、環境・公害対策は、三番目のプライオリティというよりは、全ての分野にわたって横断的に講じなければならない性格のものであることを付記しておきたい。

次節では、各協力分野の具体的提言とその背後にある状況分析を、前回の提言と対比させながら行うこととしたい。

II. 援助の重点項目

1. 社会的間接資本 (Social Overhead Capital) の拡充

1-1 社会セクターの充実支援

(1) 女子教育に重点を置いた初等・中等教育の拡充への協力

援助の重点項目

- ・ 小中学校の女子教員の養成
- ・ 初等・中等教育の拡充に対する協力
- ・ 小中学校用の理数科教材開発への協力

1) 前回報告書の提言

前回報告書では、社会セクターの充実のための援助の重点項目の一つとして初等・中等教育の拡大と理科教育の普及を挙げている。また、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、以下を教育分野への援助の重点項目として挙げている。

- ・ 小中学校のための女子教員の養成
- ・ 中学校における科学知識の普及
- ・ 高等技術教育のための機材ならびに環境整備
- ・ 教職員ならびに地域教育管理者の交流

2) 前回報告書以降の我が国の協力

前回報告書 (1991 年 2 月) から現在までの間に以下のような協力がなされている。

- ・ 国立ファイサラバード繊維工科大学教育機材改善計画 (91 年度無償、6.5 億円)
- ・ ペシャワール工科大学教育機材整備計画 (92 年度無償、5.2 億円)
- ・ パキスタン・テレビ公社に対する教育番組用ソフト (93 年度無償、0.5 億円)
- ・ 北西辺境州女子教員養成校設立および教育機材整備計画 (94 年度無償、8.6 億円)
- ・ 北西辺境州初等教育改善計画 (94 年度から 3 ケ年、14.2 億円、30 校の小学校建設)
- ・ 教育 TV チャンネル拡充計画 (94 年度無償、3.3 億円)
- ・ アラマ・イクバル公開大学機材整備計画 (94 年度無償、9.7 億円)
- ・ 企画調査員派遣 (94 年度、1 名、初等教育分野)
- ・ 住民参加による学校建設計画 (94 年度、草の根無償)
- ・ 住民参加による女子コミュニティー教育センターの建設計画 (94 年度、草の根無償)

3) 第2次援助研究会における援助重点分野の考え方

① 教育分野の現状と課題^{注18}

教育は長期的なスパンで取り組むべき問題であり、5年といった限られた期間に大きな改善が見られるものではない。教育分野の現状については、第1次報告書（1991年）で指摘されたのと同様の問題点が多く見受けられる。

教育セクター全体の現状に関わる主要な問題点としては、以下が挙げられる^{注19}。

- ・ 全てのレベルにおける就学率の低さ（小学校（Primary School, 5-9才）：71%（男子87%、女子55%）、中学校（Middle School, 10-12才）：45%（男子58%、女子31%）、前期高等学校（Secondary School, 13-14才）：30%）
- ・ 初等教育の普及の遅れ（就学率の低さ、ドロップアウト率（45%）の高さ）
- ・ 識字率の低さ（全体37%：男性49%、女性24%、都市58%、農村28%）
- ・ 女子の就学率・識字率の低さ
- ・ 実用性に欠けるカリキュラム
- ・ 不十分な教材
- ・ 技術および職業学校の不足
- ・ 教育を受けた層の失業

パキスタンにおける教育分野の問題点は上記のように多岐にわたるが、教育分野の全体的な底上げのためには、女子の教育への特別の配慮が必要である。教育における大きな男女格差の解消なくしては、就学率・識字率の改善は困難である。また、母親の教育の有無が女子の就学を決定する大きな要素であることは一般に知られており、女子の就学を促すことは次世代への教育投資という効果があることも見逃せない。加えて、女子の基礎教育の向上は、家族計画の成功や乳幼児の健康増進のためにも鍵を握る要因であり、この観点からも女子に重点をおいた初等・中等教育の拡充の必要性は高い。

初等教育は1992年に策定された社会行動計画（SAP）における重点分野の一つであるが、この中でも女子教育に重点が置かれており、就学率の男女格差を縮小し、全体の底上げを図ることを目標としている。そのために新規の学校施設の建設および既存の学校の整備、教育機材・教材の整備、教員訓練の質の向上などが目指されており、予算の確保と教育セクター内の予算の初等教育中心の再配分がされている^{注20}。また、1992年に新たに策定された教育政策では、実施体制の効率化についても述べられており、州政府の役割の強化、評価とモニタリング機能の強化の必要性が挙げられている。

このような環境の下、ほとんどのドナーが社会セクター重視を打ち出している中で、日本がこの分野への協力をどのように充実させていくかが問われているともいえる。

^{注18} パキスタンの教育制度は以下になっている。小学校（Primary School, Class I-V）、中学校（Middle School, Class VI-VIII）、前期高等学校（Secondary School, Class IX-X）、後期高等学校（Higher Secondary School, Class XI-XII）

^{注19} 数字の出所は、UN Inter-Agency Mission on Basic Education, Challenges and Opportunities : Basic Education For All in Pakistan, 1995, GOP, Ministry of Education, Social Action Programme : Seminar on Basic Education Pakistan, 1995

^{注20} GOP, Planning Commission, Social Action Programme 1992-95。なお、SAP フェーズ2では前期高等学校（Secondary School, Class IX-X）までが重点分野に含まれている。

教育分野全体に関わる問題点は上記のとおりであるが、今回パキスタンの教育分野への援助について再検討するにあたり、特に重要と思われる現状の課題を以下のとおり整理する。

a. 初等教育の普及と質の向上

初等教育における問題としては、以下が挙げられる^{注21}。

- ・ 就学率の低さ（^{注21}の就学率は全体で71%、女子は55%。これで見ると、就学率は全体で約50%と言われており、最終学年まで残るのはその約半分と言われている。）
- ・ 高い留年率とドロップアウト率（ドロップアウト率は45%。最初の2年間で中途退学する生徒が多い。）
- ・ 学習到達度の低さ^{注22}

これらの要因としては、教育施設・教育機会が不十分かつ不均等であること（都市と農村地域および男女間の格差）、カリキュラムが非実用的で教材が不十分であること、教員の質に問題があること（約4分の1の教師が教員養成訓練を受けておらず、かつ欠勤率も高い）などを挙げることができる。また、この背景には、教育予算の不足、教育行政（特に州および州以下のレベル）の脆弱さ、地域コミュニティへの参加のなさ等があることも見逃せない。初等教育を取り巻く課題は多岐にわたり、相互に密接に関係しているため、総合的な取り組みが必要である。

b. 女子の教育機会の拡充

上記の初等教育の拡充のためにも、特に農村地域の女子の教育に特別の配慮をすることが必要である。パキスタンの就学率および識字率の低さは、特に農村における女子教育の遅れが大きな要因となっている。パキスタンにおいては、小学校高学年以降は女子が男子と同じ学校で教育を受けることや男性教員から学ぶことに対する抵抗が強いこと、また、女性が遠くから通勤することや単身で生活することがほとんどないことから農村で教える女子教員が少ないことを考慮に入れねばならない（女性教師は男女両方を教えることができる）。このため、農村部における女子学校、女子教員の不足の問題を解決し、また女子教員の質の向上を図ることが女子の教育機会の拡充のためには不可欠である。

また、女子の中等教育の拡充のためには、女子教員の養成とともに、アクセスの問題が重要である。特に農村部においては、女子中学校の数は女子小学校以上に不十分であり、また女生徒を遠くまで通学させることを敬遠する傾向があるため、せっかく小学校を卒業しても中学校に進めないケースも多い。パキスタンのように男女の接触が社会的に制限されている社会では、女性への社会サービスの供給者として女性を育成する必要がある、また、教員を含む女性職業人を養成するためにも、女子中等教育の重要性は高い。

^{注21} 数字の出所は注18に同じ。

^{注22} 全国で11～12歳の児童のサンプルをもとに行われた児童の基礎的能力に関する調査によると、小学校を終了したこれら児童のうち読解ができたのが33.5%、手紙を書くことができたのが17.4%であったことが報告されている。（出所は注18に同じ。原典は、M. Perez, Basic Competencies of Children in Pakistan, Pakistan Psychological Foundation, 1995）

c. 教員の養成

就学率の低さ、ドロップアウト率の高さ、学習到達度の低さなどは学校が生徒およびその両親にとって魅力的でないことを反映しているといえるが、これには教師の不在・欠勤や、十分な知識・資格を持った教師の不足が大きく影響している。実際、最近の調査では、多くの小学校教師が5年生の試験に合格できなかったことが報告されており、現在の教員訓練のシステム(採用前および採用後)が十分に機能していないことがうかがえる。また、従来の理論中心から、より教授法を重視した訓練を行なうことも必要であろう。加えて、教員の問題には、背景として教職員の社会的地位の低さがあることから、政府による地位向上のための施策も望まれる。

d. 初等・中等教育における理数科教育の充実

初等・中等教育のカリキュラムにおいては、実用的な数学・理科教育の面で課題が多い。具体的には、教科書に含まれる内容が量と実用性の面で十分でないことや、教師の知識が不十分であることにより、生徒の学習到達度が低いことが挙げられる。また、実用的な理数科の知識を教授するためには実験・実習のための機材や教材が必要であるが、これらが整備された学校が少ないことも挙げられる。

初等・中等教育(特に中等教育)における実用的な理数科教育の必要性は高いことから、カリキュラムの改善、理数科の十分な知識を持った教員の育成、機材・教材の普及などに取り組むことが重要である。

また、技術・家庭科教育を取り入れることも、生活に直接役立つ実用的な教育内容を取り入れることにより初等・中等教育の魅力を向上させるという意味で有効と思われる。

e. 教育行政の実施能力の強化

教育は中央政府と州政府の共管事項であるが、政策、計画、カリキュラム、イスラーム教育といった基幹部分は中央政府の役割が大きく、実施の部分は州政府が責任をもつこととなっている。また、公立学校の管理やモニタリングにおいては、ディストリクトレベルの地方行政が大きな役割を担っている。この末端行政における実施・モニタリング能力の強化が教育の質の向上に果たす役割が大きいことから、中央・州からの適切な権限の委譲と地方行政の実施・モニタリング能力の強化が必要である。加えて、学校が地域コミュニティに根付いていないことが、児童の両親の無関心や学校に対する地域コミュニティのモニタリング能力の欠如などに結びついていることが指摘されている。末端行政の実施能力の向上とともに、地域コミュニティの学校運営への参加を促すことが必要であろう。

② 援助の重点項目

以上、現状と課題に鑑みて、前回報告書での重点項目の妥当性は基本的には変化していないと我々は考える。ただし、教育分野の拡充のために取り組むべき課題の大きさ、および日本として行なう援助の効果を考慮して、プライオリティおよび具体的援助の方法といった点では若干見直すこととしたい。

我が国の援助の具体的なプライオリティとしては、初等・中等教育、とりわけ女子教育を重点と

し、その意味で、女子教員養成を援助の重点項目とすることである。また、対象地域として、当面は、現在女子教員養成および初等教育への協力を行なっている北西辺境州に重点を置くことを提言したい。これは、北西辺境州に現在実施中の協力をソフト面でも充実させてモデルとすることを優先し、その後に他の教育後進地域へと協力を広げていく戦略をとることが有効と考えるからである。また、地域格差の縮小という観点から、北西辺境州とともに教育後進州であるバロチスタン州も対象地域とすることが妥当であろう。

また、パキスタンの教育の拡充の鍵は、教育の質の向上と地方・農村の教育インフラの整備にある。よって、現在の日本の援助の枠組みの中で何ができるのかを考えて柔軟な対応をしていくことが必要である。

教育の向上は、パキスタンの社会・経済開発にとって非常に重要な課題でありながら、背景に社会的制約要因や教育行政など制度的制約要因が複雑に絡み合っているため、実効の上がり難い困難な分野でもあり、長期的、継続的な支援を行うことが必要である。

a. 小中学校の女子教員の養成

現在、無償資金協力によって女子教員養成学校が北西辺境州（アボッタバード市）に建設中であるが、今後は、ソフトの部分でどのような協力をするかが鍵である。よって、当面は、この教員養成校のソフト面での充実を支援しつつ、北西辺境州およびバロチスタン州における女子教員の養成を行なうことを援助の重点と考えたい。

具体的には、以下の協力が有効であると思われる。

- ・ 女子教員の我が国への招聘または第三国（アジアのイスラーム国であるマレーシア、インドネシア等）での研修
- ・ 養成学校および州教育局への専門家の派遣
- ・ 青年海外協力隊員の派遣

教員の質の向上のためには、変化のきっかけを現場に与えることが重要であるが、その意味で、青年招聘制度を使って現場の女子教員を招聘し、日本の教育現場を体験してもらうことの波及効果は大きいと思われる。また、専門家派遣に関しては、養成学校に対しては学校の運営ないし教授法の知識を持った専門家、州教育局に対しては教育行政の専門家の派遣が有効であろう。青年海外協力隊については、初等・中等教育のなかでも今後の課題が指摘される理数科分野を中心して隊員を派遣することが有効と考えられる。また、女子教員養成学校の本来の目的を達成するためには、受け入れる生徒についても、教員養成課程終了後農村に戻って教師となる用意のある農村出身女性を優先し、奨学金制度を設けるなどの配慮を必要に応じて行うことが求められよう。

その他、女子教員養成学校を地域の拠点として有効に活用する方策も考えられよう。具体的には、夏期などで養成学校が休みの間は、地域の教員の再訓練、あるいは農村のある程度の教育のある女性を教師となるよう訓練するセンターとして養成学校を活用することも考えられる。

b. 初等・中等教育の拡充に対する協力

農村―都市間の教育施設・教育機会の不均等が課題であり、今後とも農村を中心に学校施設の拡充を図ることが必要である。その意味でも、今後は、小規模の教育施設の建設や既存の施設の修復・拡充に対する協力も積極的に考えるべきであろう。農村部の女子教員の不足を解消するために

は、ある程度の教育を受けている農村の女性を訓練して教師とすることも考えられるが、このような日本としては難しい協力に対しては、国際機関やNGOとの協調も考えられる。同様に、教育を受ける側にインセンティブ（奨学金、給食、制服など）を与える形での協力についても、他の援助機関との協調が考えられるであろう。

我が国は、現在無償資金協力により北西辺境州に5教室の小学校を30校建設中である。女子教員養成校の場合と同様、これについても今後は内容を充実させることが必要である。具体的には、

- ・教員の派遣あるいは理数科の青年海外協力隊の派遣
 - ・理数科教材への協力
- などが考えられる。

また、その他、これを発展させた形での協力として、これらの学校をセンターとして周辺の学校への教育サポートを行う可能性も考えられよう。具体的には、小規模の小学校の建設、周辺にある既存の小学校の改善・修復、教員の訓練を行なうなどの可能性が考えられる。

c. 小中学校用の理数科教材開発への協力

この点では、実用的な理数科教育のための実験・実習用の機材・教材の作成、生産に対する協力が考えられる。

小学校の教師用の教材（フラスコ、拡大鏡など）を生産している国立教材センター（ラホール）は、現在は大規模なものではないが、カリキュラムの改善に大きな役割を果たす可能性をもつものとして注目される。

パキスタン国内での教材供給能力の向上を支援することを通じて小学校における理数科教材の普及を促進することは、小学校のカリキュラムに実用性を加え、さらに中学校レベルでの科学知識の普及にも間接的に貢献するものとして有効であろう。教材センターへの支援のためには、

- ・専門家の派遣
 - ・教育工学関係の青年海外協力隊員の派遣
- などが考えられよう。

なお、上記の三点の援助重点項目は、それぞれを有機的に連携させて協力を行うことができればより効果的であると思われる。

③ 援助の留意点

地域のモデルとなるような学校の建設という形での協力を考える場合には、1) パキスタン側の現状に合っているかどうか、2) それが本当の意味で現地におけるモデルとなり得るかどうか（Replicableであるかどうか）、の二点に十分に留意しなければならない。パキスタンの初等・中等教育の現状における基本的な問題点は、教育の質の低さと、特に農村部における施設の絶対数の不足である。したがって、限られた資金の中での援助の効率という点、また、パキスタンでモデルとなり得るかどうかという点を考えると、現地のレベルから見て適正な規模・設備の学校を建設することが重要であると思われる。教育の恩恵を受けられない層（特に農村部の女性）に教育機会を与えるという観点からも、このような配慮は必要であろう。

また、現在我が国の協力により建設中の学校を地域のモデルスクールとするためには、施設建設に加えて、教育内容の部分（教材作成、教師派遣、教員訓練など）についても協力を行うことが必要であることを強調しておきたい。

その他、パキスタン側の教育行政システムの改善は、現状の様々な課題に取り組むために不可欠な要素であることから、中央から州、地方レベルにおける教育行政（計画策定・実施・運営管理における各レベルの行政の実際の役割および資金の流れとその課題）に関する調査を行うことも有意義と思われる。

なお、今後教育分野での協力を充実させていくためには、日本国内において研修の受け入れや教員派遣などについて支持母体となる組織、研究機関等の確保が望まれる。

(2) 保健医療サービスの拡充への協力

援助の重点項目

- ・保健医療要員の養成・訓練に対する協力
- ・安全な妊娠・出産を中心とした母子保健に対する協力

1) 前回報告書の提言

前回の報告書では、プライマリー・ヘルスケア（PHC）の改善としてイスラマバード小児病院のような診断治療の向上を目的とする拠点方式の援助とともに、Basic Health Unit（BHU）への機材供与のような地域的な広がりが必要となる援助を強化し相互に関連づけてゆくことが重要とし、また機材供与に当たっては運営・管理をする人材の安定的確保が重要としている。

二次・三次医療機関の拡充では小児専門医療機関や循環器専門医療機関の建設、機材供与、技術協力のよう分野を限定したプロジェクトの実現性が高くなおかつ効果的であるとしている。

感染症対策では日本が世界的に質の高いワクチンを製造している部門について、技術協力や機材協力が有効としている。

2) 前回報告書以降の我が国の協力

1991年2月以降から現在にいたる期間中に、本分野に対する援助は以下のように実施された。

- ・北西辺境州医療機材整備計画（1994年度無償、9億円）
- ・1995年度「母子保健プロジェクト」実施協議調査
- ・地球規模問題イニシアティブ（Global Issues Initiative：GII）重点対象国であるため95年度人口エイズ分野のプロジェクト形成調査

3) 第2次援助研究会における援助重点分野の考え方

① 保健医療分野の現状と課題

パキスタンの保健医療分野における現状は、幾つかの点を除いて5年前の第一次パキスタン国別援助研究会時の状況と大差無いと思われる。5年前と異なる第一の点は社会行動計画の策定（1992年）と推進である。第二の点は、エイズが国家的問題として浮上し、National AIDS Prevention & Control Programme が開始されたことである。

a. 社会行動計画 (SAP)

パキスタン政府はSAPを第8次五ヵ年計画のなかで優先分野としており、予算配分も優先的に行われている。保健医療分野におけるSAPの重点目標は人口増加率低下(90年代末までに現状の2.9%から2.5%へ)、家族計画プログラムによるカバー率の増加(21%から68%へ)、感染症の予防接種を0才児の85%に対し実施、伝統的助産婦によるカバー率の向上、コミュニティー・ヘルス・ワーカーの増強、Rural Health Center (RHC) と Basic Health Unit (BHU) のサービスの質向上、都市貧困層を対象とした保健センターの導入などである¹¹⁾。連邦政府のSAPにおける役割は、計画を策定し予算配分を行うことである。これに対し州政府はSAPの実施を行う。

b. 社会的制約要因

パキスタンにおけるプライマリー・ヘルスケアの諸指標は、巻末の付表(表1)にも示されているように非常に悪い。これらの諸指標を改善するための一つの条件は、地域医療施設や上水道施設などの物理的インフラストラクチャーである。BHUやRHCなどの一次医療施設は日本や世界銀行そしてアジア開発銀行の協力によりかなり改善されてきており、現在は、District Hospitalなどの二次医療施設の整備と、一次と二次の各施設間の連携ならびに効果的な活用が大きな課題となっている。地域における上水道設備は未だに十分普及しておらず、安全な飲料水を手入れできる人口の割合は農村においては40%程度といわれている。

この物理的条件とともに、重要な条件として社会的要素を挙げることができる。特に、女性に関する諸指標は非常に低く、この大きな原因として、低い識字率や低い基礎教育普及率、衛生教育の不足などの社会的制約要因を指摘することができる。特に地方においては、女性が男性医師の診察を受けることに対する抵抗が強いため女性医師のニーズは高いが、女性医師の絶対数が非常に少ないこととともに、地方に赴任する女性医師が少ないことが大きな問題となっている。この背景には、女性が家庭の外で働くことや家族から離れて生活することを阻害する社会的価値観の存在や、地方赴任に見合う十分な収入が保証されていないこと、女性医師の地方での安全の確保がされていないこと等が指摘できよう。加えて、看護婦の数が非常に少ないことも問題である。しかし、最近では、看護婦が女性の職業として現金収入になる点から希望者も増加しており、宗教別でみた比率でも70%以上をイスラーム教徒が占めるようになるなど改善されてきている。

また、総数では医師の数が充足していても都市と地方との間ではかなりのアンバランスな状況が存在している。医師が都市部に集中し地方へ行きたがらないのは、地方におけるコミュニケーションおよび教育や医療の質と機会が非常に立ち遅れていることと関係している。つまり高等教育を受け就業機会をかなりの幅で自由に選択できる専門家が積極的に赴任する条件を地方が揃えていないことにも大きな問題があると指摘できよう。

このようにパキスタンにおける保健医療分野の問題は社会的要因や地方の低開発の問題と密接に関係しており、保健医療分野改善の前提条件となるこのような要因を十分考慮し、パキスタンの保健医療に対する支援を行って行くことが重要であるとともに、中・長期的視点に立って取り組んでゆく必要がある。

¹¹⁾ GOP, Planning Commission, Social Action Programme 1992-95

c. 制度的制約要因

パキスタンにおける保健医療の問題は、社会的要因とともに、非効率な医療組織や不十分な医療従事者の育成制度に代表される制度的要因にも深く根ざしている。

プライマリー・ヘルスケアの実施体制は、非効率的で過度に権限が中央に集中しているとともに、重複が目立ち、組織・制度的に複雑すぎて運営管理が非常に困難であるといわれている。このため、計画や予算処理、人事政策や必要な資材、薬品の補給は不十分であり、予算の支出もしばしば遅延が見られるという事態が生じている^{注24}。

近年では医療サービスがかなり拡充され、ユニオン・カウンシル^{注25}の90%以上にBHUやそれに代わる医療施設が整備されてきている。しかし、地域におけるこれらの施設には基本的な薬品や避妊用具、予防接種のワクチンなどがそろっておらず、十分訓練された女性ワーカーが不足しており、診療の質が劣悪であるため、多くの施設が使用されていなかったり放棄されてしまっているのが現状である^{注26}。この結果、下位の医療階層をバイパスして中央病院に患者が集中するという問題が生じ、リフェラルシステムがうまく機能しない原因の一つになっている。

また、医療従事者の育成制度についても問題点を指摘することができる。パキスタンにおける医学教育では、専門医となって開業することが目的とされる傾向があるため、地域医療が取り入れられていない。しかし1995年12月には、私立のBakki大学が、世界保健機構の後援を得て、地域医療の学会を開催し、医学教育のなかに地域医療を取り入れる動きが出てきたことは評価できる。また、GTZ（ドイツ技術協力公社）が協力しているHealth Service Academyでは、Master of Public Healthのコースを来年開始する予定である。

② 援助の重点項目

パキスタンの保健医療分野における開発ニーズは広範にわたっているが、特に日本として取り組むべき保健医療分野における援助の重点項目は、妊産婦死亡に代表される女性の死亡率、罹患率の改善と、プライマリー・ヘルスケアを含む地域保健システム（District Health System）の改善である。

プライマリー・ヘルスケアにおけるニーズは多岐にわたっており、国土全体に及ぶ地域的広がりを持っている問題である。このため、地域保健システムの改善という大枠において他の援助機関と協調し、お互いに補完し合える分野への協力や、フェーズ分けを行い段階的に拡大・発展していく協力、現地の人材活用を考慮した協力など、総合的視点に立った戦略的計画を考えていく必要がある。また、BHU、RHCといった一次農村保健医療施設だけでなく、これらの施設のリフェラル先としての郡病院（District Headquarter Hospital）などの二次医療施設の改善・強化を視野にいたした協力も必要となろう。

a. 保健医療要員の養成・訓練に対する協力

地域保健強化のためには、BHU、RHC、郡病院などの保健医療施設に勤務する各種の要員の知

^{注24} The World Bank 資料（1994）による。

^{注25} 末端の行政単位

^{注26} The World Bank 資料（1994）による。

識、医療技術、および運営管理能力の向上が不可欠である。先にも述べたような、パキスタンの社会的制約要因を考慮すると、農村女性のプライマリー・ヘルスケアへのアクセスを高めるためには、女性医師（WMO）、看護婦、保健看護婦（Lady Health Visitor: LHV）、助産婦などの女性保健医療要員を養成してすべての保健医療施設に配置することが必須条件である。

しかし、パキスタンでは、従来から看護婦の数が非常に少なく、医師と看護婦の人数の比が3:1（LHV、助産婦を加えても3:2）であるため^{注27}、本来看護婦が担うべき患者に対する十分なケアがなされず、診療の質の低下をきたしていた。各ドナーの援助などにより看護学校や公衆衛生看護学校が各州に新設された結果、看護婦、LHV養成のための学校数の不足はほぼ解消されてきている。ただし、各学校の施設、教員の数や質、教育の内容は必ずしも十分ではなく、州、施設ごとの格差も大きい。こうした養成・訓練施設の改善のニーズをきめ細かく発掘し、援助していくことによって保健医療要員養成の質を向上させることが期待される。

さらに、プライマリー・ヘルスケア施設と二次医療施設との間のリフェラル・システムを機能させるためには、現場に配属されている医師、LHVなどに対して地域の保健ニーズに応じた医療を提供するための技術や運営管理の研修や再訓練を行い、その成果が業務の改善に現れているかどうかをモニタリングすることが必要である。こうした再訓練への協力や、研修計画の立案・実施・評価に携わる行政・教育組織の強化や人員の能力向上に対する支援も、間接的とはいえ地域保健サービスの質の向上にとって重要かつ効果的な協力と考えられる。

人材養成の一方策として、地域保健プログラムに成功を収めているアジアの他の開発途上国（特にイスラーム国）とパキスタンとの間での様々なレベルの人的交流の促進を我が国が支援し、プログラム開発、保健医療要員養成などへの取り組みについて、それらの国の経験から学んでもらう南南協力への援助が効果的であると思われる。

b. 安全な妊娠出産を中心にした母子保健に対する協力

パキスタンにおける死亡、疾病構造の最大の特徴は、同等の経済水準にある国々と比べて女性の死亡率、疾病率が高いことである。特に、妊娠出産に伴う合併症による妊産婦死亡率（出生10万あたり500）はきわめて高く、大いに改善の余地を残しているにもかかわらず、改善の兆しが見えない。また、乳幼児死亡率（USMR）に関しては、その水準だけでなく、1980年代から1990年代にかけての改善の度合いがインドやバングラデシュなど近隣国と比較しても小さいという問題が指摘できる^{注28}。

妊産婦死亡に代表される女性の健康・福祉水準の低さは、基礎的な栄養状態の不良、頻回の妊娠出産、社会的な制約や教育レベルの低さに起因する保健サービスの利用度の低さにも影響されていると考えられ、教育、栄養を含めた幅広い対策が必要であろう。しかし、1980年代以降の農村部のプライマリー・ヘルスケア施設の拡充によって農村地域のプライマリー・ヘルスケアのカバー率が向上したにも関わらず、今なお出産の85%が自宅で行われ、農村で8割、都市でも4割の妊産婦が出産前のケアを受けていないという状況においては、安全な妊娠と出産に重点をおいた母子保健サービスの拡充と質の向上が喫緊の課題であり、我が国の援助においても重点的に取り組むべき

^{注27} GOP, ES94.95, p.112

^{注28} 1981年から1994年までの5歳未満児死亡率の年間平均低下率は、インドの2.8%、バングラデシュの4.2%に対してパキスタンは0.7%である。（ユニセフ「世界子供白書1996」p.80）

である^{注29}。母子保健は、パキスタンにおいて保健医療分野と人口福祉分野のはざままで事実上軽視され、実効をあげてこなかった分野であり、今後はプライマリー・ヘルスケア施設における母性保健活動の強化や二次リフェラル病院における産科救急医療の充実を支援することが望ましい。

パキスタンの5歳未満の乳幼児死亡の約半分は、生後4週間未満の新生児死亡が占めている^{注30}。新生児死亡率は、出生後の栄養や衛生よりも妊娠・出産時の母体の健康や栄養の状態に強く影響されることが知られている。したがって、母親の健康の向上により、母親のみならず間接的にその子供の死亡率を低下させる効果も期待することができる。

なお、現在我が国では、パキスタンに対して母子保健プロジェクトを開始しようとしており、母性保護を基本方針として全国の女性医師、看護婦、助産婦などの再教育と、イスラマバード首都圏、パンジャブ州、北西辺境州のモデル地区におけるリフェラル・システムの確立への協力が検討されているところである。

③ 援助の留意点

保健医療分野におけるSAPの実施は画期的なものであるが、それが今後の地域レベルの保健医療事情の改善につながるためには、ディストリクトレベルでの行政実施能力の向上と、連邦・州政府からの権限の委譲と技術的支援が望まれるところであり、我が国の同分野への協力に際しては、この点に留意する必要がある。

母子保健やプライマリー・ヘルスケアは全国的な拡充が長期的に必要とされる課題であり、この分野に対する協力を行う場合には、パキスタン側がプロジェクトによって開発されたモデルを他の地域に広げることができるよう、技術、組織・制度、財政上の持続可能性に十分留意してプロジェクトを計画するとともに、組織・制度的側面からのモニタリングを組み込んでいくべきである。また、新しいモデルの開発は、パキスタンの保健医療セクター全体の改革の一翼を担うものとして、保健システムの他の側面（民間部門の発展やNGOと政府との協力関係）の改革・進展についても把握し、相互に調整を図っていかなければならない。

また、調査団や派遣専門家チームのメンバーに社会分析、ジェンダーの専門家（女性が望ましい）を加えて、パキスタンの女性がおかれた文化的・社会的状況を考慮した計画の立案を行うことは、プライマリー・ヘルスケアや母子保健の受益者の多くが女性であることを考えると、必要不可欠な条件である。

「国家エイズ予防・対策計画（National AIDS Prevention & Control Programme）」の策定により、パキスタン政府はエイズに対する国家的な取り組みを開始した。パキスタンでは、未だHIV感染者数の登録は少ないが、近隣国の疫学的状況に照らせば、早期の取り組みによってHIV感染の拡大を予防し、その影響を最小限にくい止めることが望まれる。そのための協力について、我が国としてもパキスタン政府と対話を継続していくべきであろう。

なお、学校保健についてはその現状が十分に把握されていないが、パキスタンのプライマリー・ヘルスの諸指標の低さと衛生教育の不足を考えると、初等・中等教育において保健・衛生の知識の普及を図ることも効果的であると思われる。

注29 データの出所は、Demographic and Health Surveys, Pakistan Demographic and Health Survey 1990/91, p.127～129

注30 Demographic and Health Surveys, Pakistan Demographic and Health Survey 1990/91, p.114

1-2 経済的インフラストラクチャー整備への支援

(1) エネルギー問題への協力

援助の重点項目

- ・ 国内エネルギー資源の開発促進と有効利用に対する協力
- ・ 電力部門における非効率分野への協力
- ・ 分散型エネルギー源の開発と有効利用に対する協力

1) 前回報告書の提言

前回の報告書では、増加が予想されている輸入エネルギーに対する施策として、国内資源である水力と石炭の利用拡大によるエネルギー輸入の低減を挙げ、これにより国家の経常収支改善とエネルギー源の多様化に貢献するとしている。

このための以下のような援助の重点項目を挙げている。

- ・ 石炭の研究調査の推進
- ・ 石炭火力発電所建設のための調査研究
- ・ 電力の総合的利用効率の改善
- ・ 一般家庭燃料としてのブリケットの製造
- ・ 環境保全対策

2) 前回報告書以降の我が国の協力

1991年2月以降から現在にいたる期間中に本分野に対し実施された援助は以下に示す2件である。

- ・ ビンカシム火力発電所6号機増設事業 (II) (94年度有償、140億円)
- ・ 二次系送電網拡充事業 (95年度有償、120億円)

3) 第2次援助研究会における援助重点分野の考え方

① エネルギー・電力分野の現状と課題

第8次五カ年計画では、(a) エネルギー保全の推進 (b) 国内エネルギー資源の開発によるエネルギー自給率の向上 (c) エネルギーセクターの規制緩和と民営化 (d) エネルギー価格の適正化などが、エネルギーセクターの政策目標として挙げられている^{注3)}。しかし、石炭や石油、水力等の1次エネルギー源の開発優先順位や、電力供給源の開発優先順位については特に記述が無い。パキスタンでは石炭資源や水資源は各州がその開発について責任を持つことになっているため、全国的な視点を持ったエネルギー資源開発の優先順位策定が制度上難しいという問題があると思われる。

エネルギー・電力分野における大きな変化はこの分野における民営・民営化政策の進展である。その他、この分野における需給等の基本的状況は5年前の第1次研究会の時点からさほど変化してはいないと思われる。また、この分野の問題点として特に指摘すべきことは都市部および農村部に

^{注3)} GOP, Planning Commission, Eighth Five Year Plan 1993-98, 1994

における非効率的かつ持続性に欠けるエネルギー使用の現状である。

a. 電力供給の絶対的不足と民営化の進展

現在の国内の最大電力需要は約11,000MWであるが、これに対し供給可能な設備容量は8,500MWと需要が供給を上回っている。このような電力の供給不足は長年未解決となっている課題であり、政府はこの懸案を民間の資金を利用することで解決しようと試みている。新規の火力発電所建設については民間からの入札受付を既に終了し、このうち既に2社とは仮契約の合意に達している。政府としては1996年3月までに合計2,400MWから3,620MW分の新規火力発電設備について仮契約を取り交わしたい意向である。

水力発電開発についても、最近施行された“Hydro Policy”により、300MW以下の調整地式および流れ込み式については民間資本を募り開発することとなった^{注32}。また国内の電気事業の大半を担ってきた水利電力庁（Water and Power Development Authority : WAPDA）自体の機構改革として、今後独立採算を前提とした公社とし、その保有施設の一部、例えば既存発電所などを民間に売却する方向で検討が進められている。既存の配電網については特定地域を幾つかの地区に分割して民間に売却する方向であり^{注33}、新規の送電線についても民間資金を募り建設していく、などの大胆な民営化・民営化方針が示されている^{注34}。しかし水力発電開発の民営化や送配電事業の民営化はまだ始まったばかりであり、民間側からどの程度積極的に評価され参入が望まれるのか予断はできない。

94年9月には民間電力インフラストラクチャー委員会（Private Power and Infrastructure Board : PPIB）が、民営化に関わる諸手続きの政府側窓口として設立された。また国家電力監督庁（National Electricity Power Regulatory Authority : NEPRA）の設立が最近政府によって承認され、民営化を前提とした制度的枠組みは基本的に完成した。つまりNEPRAが電力部門の規制・処遇を所轄する機関となり、その下には公社化されたWAPDA、ならびに火力発電、水力発電および送配電事業の民間会社が位置する構造になると予想される。公社化されるWAPDAには、従来通りの所管となる大規模水力開発とともに、需要密度の低い配電地区や発電効率の悪い老朽化した発電設備、そして農村電化などの事業が残されることになる予想される。

また、民間により建設されるほとんどの火力発電所は輸入燃料を使用することになると思われるが、これは一次エネルギーに占める輸入エネルギー源の割合を増加させる要因となろう。しかもこれらの火力発電所の多くは燃料輸送費を軽減させるためにカラチ周辺に立地することになると予想され、結果的に送電ロスが増加し、系統計画から見た最適立地条件に合致しなくなる可能性がある。

b. 低調な国内エネルギー資源の開発

国内の包蔵水力資源は27,000MWと推計されているが、このうち1993年12月時点で確認された開発済みの水力資源は4,825MWで18%が開発されているにすぎない^{注35}。また住民移転等の問題で

^{注32} GOP, Policy Framework and Package of Incentives for Private Sector Hydro Power Generation Projects in Pakistan, 1995

^{注33} 水利電力省へのインタビューによる（95年9月）。

^{注34} GOP, Policy Framework and Package of Incentives for Private Sector Transmission Line Projects in Pakistan, 1995

^{注35} The World Bank 資料（1994）

ここ20年間は大規模水力発電の開発が進まない状態が続いていた。しかし、現在では流れ込み式のガージー・バロータ (Ghazi Brotha) 水力発電所 (1,450MW) の建設が始まろうとしており、2001年に運転開始の予定である。再生可能資源である水力発電の開発は、中・長期的視点に立った場合、輸入エネルギー資源への依存を低減させるとともに国際収支の改善という意味からもこれからの重要課題である。

石炭も国内エネルギー資源として重要な存在であるが、炭質の問題もあり有効利用が十分なされていないとは言い難い。石炭の利用法は炭質により大幅に左右されるため、炭質にあった利用研究を行う必要がある。

c. 低いエネルギー使用効率と大気汚染の悪化

エネルギー消費のうち、大きな部分を占めているのが運輸部門である。しかし運輸部門におけるエネルギー使用の効率は非常に悪い。その第一の原因は、エネルギー消費に対する輸送効率が比較的高い鉄道輸送の占める割合が約14%と大変低く、逆にエネルギー効率の悪い道路輸送が約86%を占めているという事実である^{注36}。この14%という数字は、約30年前の鉄道輸送量のシェア75%という割合から継続的に低下してきたものであるが、第8次五ヵ年計画中にこれを20%まで改善する目標をパキスタン政府は持っている^{注37}。また、道路による貨物輸送のほとんどを担っているトラックは荷台を嵩上げして貨物を過積載して走行しているため、ディーゼルエンジンが過負荷になり効率低下を招いているうえ、設計荷重以上の重量がかかり路面を劣化させている。このような運輸部門における非効率なエネルギー使用^{注38}は、大気汚染の原因の一つでもあると思われる。

d. 村落におけるエネルギー消費と森林資源の減少

都市部のみならず広大に広がる村落部においても、エネルギーの消費と供給の改善は重要な課題である。1991年に行われた世帯のエネルギー使用調査によると、家屋電化率はパキスタン全体で53%であり、未だ国民の約半分が電力供給の恩恵を受けていない。また、最終エネルギー消費に占める薪炭の割合は54%であり、次が牛糞で18%となっている^{注39}。この結果から類推できることは、森林資源が継続的に消費されているにもかかわらず植林が行われていないため、もともと希少であるパキスタンの森林資源が急速に減少しているということである^{注40}。このように、村落地域におけるエネルギー供給は森林資源の問題とも相俟って重要な課題となっている。

② 援助の重点項目

a. 国内エネルギー資源の開発促進と有効利用に対する協力

カラバグ (Kalabagh) (3,600MW) やバシャ (Basha) (3,300MW) のように、国内にはまだ未開発の有望大規模水力地点が存在しており、長期的な国家規模でのエネルギー供給を考えた場合、

注36 GOP, Planning Commission, Eighth Five Year Plan 1993-98, 1994

注37 GOP, Planning Commission, Eighth Five Year Plan 1993-98, 1994

注38 P.25、①「交通インフラストラクチャー分野の現状と課題」を参照。

注39 GOP, The Energy Wing, Pakistan Household Energy Strategy Study, 1991

注40 このような背景から、パキスタン政府は全国的な植樹運動の展開を計画している。

周辺環境や住民への十分な配慮、検討を行ったうえで、これらの水力資源を有効に開発することが重要であると考えられる。また、北部の山岳地帯には、中小の包蔵水力地点が多数存在しており、このような小水力資源は山岳地域の村落を電化するための有効な手段となる。

石炭の埋蔵もかなりの量が確認されている。炭質は必ずしも良くなく輸出の期待は薄い、国内エネルギー需要を賄うために使用することは有効であると考えられるため、炭質に合った利用技術のための調査・研究に対し協力を行うことによって、有効利用を促進することが期待される。なお、石炭がパキスタンにおけるエネルギー政策のなかでどのように位置づけられているのか不明確な部分もあり、援助計画策定の際にはこの点に留意してプロジェクトを形成していく必要がある。

b. 電力部門における非効率分野への協力

公社化されるWAPDAは、非効率な設備を引続き所有するとともに採算性の悪い電化事業も行わなければならないため、このような状況下で独立採算を維持することが極めて難しいと予想される。このためWAPDAに対しては経済的視点に立ち、既存の発電および送配電設備の改修計画策定での協力や実施における資金協力を行うことが重要である。また農村電化については事業の性格上、面的な広がりをもつ課題であることから、電化対象地域の選定にあたっては需要密度ほか地域特性を考慮した計画策定への協力および実施段階での資金協力が重要であると考えられる。

c. 分散型エネルギー源の開発と有効利用に対する協力

太陽光や小水力そしてバイオマスなどの再生可能資源は、コミュニティーをベースとした分散型エネルギー源としての活用が期待されるが、現段階でこれらの分散型エネルギー源の遠隔地村落における有効利用は、パキスタンではほとんどなされていない。分散型エネルギー源は小規模設備であり、規模の経済が働かないという問題があるが、この点を十分考慮したうえでもなお、開発と有効利用に協力することは遠隔地村落地域の民生向上とともに、森林資源保全のための重要な一助となると考えられる。

③ 援助の留意点

電力部門への民営化政策の導入は目覚ましいものがある。しかし、今後電力部門の大半を民営化するというこのような大胆な政策の推進と、公益事業としての秩序ある安定供給という課題との間で均衡を図ることが出来るかどうか懸念される。これまで補助金に依存して設定されてきた電気料金と比べると、コスト・リカバリーを前提とする民間電気事業者からの売電価格は、当然割高なものとなろう。この結果、政府による規制と監督が適正に行われなければ、低所得者層への電気の供給に支障が生じるとともに、経済発展の足枷となる恐れがある。

アジアにおいて民営化はまだ始まったばかりであり、この帰結がどのようになるのかはまだ十分に確認されていない。パキスタンにおいても電力部門の民営化は壮大な実験であり、今後援助案件の形成・採択にあたっては、民営化の推移について十分留意する必要がある。

(2) 交通インフラストラクチャーの改善への協力

援助の重点項目

- ・ 鉄道輸送の効率化に対する協力
- ・ 道路輸送の効率化に対する協力
- ・ 地方農村道路開発に対する協力

1) 前回報告書の提言

前回の提言では鉄道、道路、港湾、および電気通信がインフラストラクチャー分野の重点項目となっている。鉄道については老朽化した鉄道施設や機関車の補修・改修および修理工場の近代化等が必要とされているとともに、予約システムのオンライン化などのサービス向上のための技術協力も重要とされている。特にエネルギー開発と関係して石炭輸送のための第三セクター方式導入や管理運営体制の根本的改革の必要性を挙げ、機構改革や管理運営体制の変更も含んだ援助の考慮にも言及がなされている。道路については幹線道路の補修と定常的な維持補修体制の確立および農村道路の整備が急務であるとされている。またインダスハイウェイに対する援助については、日本の援助で開始されたという経緯を踏まえ、前向きに対応すべきであると指摘されている。港湾については採算性を追求することが難しい分野であることを踏まえ、技術協力を中心とした援助を提言し、また電気通信については保守管理に対する技術移転や無償資金協力による中央通信研究所の整備・拡充による利用者のニーズに合ったサービスの提供などが重点として挙げられている。

2) 前回報告書以降の我が国の協力

1991年2月以降から現在にいたる期間中に、本分野に対する援助は以下のように実施された。

- ・ ラホール都市圏総合交通システム開発計画（89年度より3か年開発調査）
- ・ 幹線94駅信号設備改良事業（91年度有償、32億円）
- ・ 北西辺境地域橋梁建設計画（92年度より3か年無償、合計26億円）
- ・ 機関車リハビリテーション事業（93年度有償、60億円）
- ・ 機関車製造事業（93年度有償、61億円）
- ・ インダスハイウェイ建設事業（93年度有償、182億円）
- ・ 農村振興道路建設事業（93年度有償、115億円）
- ・ 全国総合交通計画（94年度開発調査）
- ・ コハートトンネル建設事業（94年度有償、54億円）

3) 第2次援助研究会における援助重点分野の考え方

経済的インフラストラクチャー部門においても、前回の第一次援助研究会時点から状況が大きく変化した点として民営化の進展が挙げられる。パキスタン政府は最大の国営企業であるパキスタン電話公社（PTC）の民営化を決定し、現在も売却手続きが進んでいる。今後パキスタン政府としては、収益性のあるこの分野について政府開発援助を要請するよりむしろ民営化をすすめ、ソフトローンなどの政府開発援助の重点を他部門に移す意向のようである。なお、パキスタンにおけ

る電話の普及率は1993年で人口千人あたり20.6台^{注41}と極めて低く、民営化された事業体が、特に採算をとるのが難しい農村部において今後どの程度事業を展開できるかは疑問が残るところであり、日本をはじめとする外国からの協力の余地が存在することもまた事実であることを付言しておく。港湾部門については、アジア開発銀行など、他の援助機関が既に援助を実施していることに加えて、上記電気通信分野と同じくパキスタン政府が民間資本の活用による主要港の港湾整備事業を表明している^{注42}。以上の変化を勘案し、またパキスタンにおける経済的インフラストラクチャーの問題が広範にわたっており援助する側として焦点を絞り対処する必要があることを踏まえたうえで、今回の援助研究会では経済的インフラストラクチャーの重点課題として、当面交通インフラストラクチャー分野、特にその根幹をなす道路と鉄道に焦点を絞り、以下にその現状と課題、および援助の重点項目を述べることにしたい。

① 交通インフラストラクチャー分野の現状と課題

パキスタンは南北に長い地理的特徴を持っている。このような国土では鉄道輸送の方がより効率的に陸上輸送を行うことのできる条件を有しており、また輸送量のエネルギー効率という点でも道路より鉄道の方が勝っている。しかしながら1991年における全国の陸上貨物と旅客のうち約86%が道路による輸送であり、鉄道は残りの約14%にとどまっている^{注43}。この14%という数字は、約30年前の鉄道輸送量のシェア75%という割合から漸減してきたものであるが、鉄道輸送シェアがこのような低下した結果、国全体の輸送量に対するエネルギー効率も同様に低下したことになる。このような状況は同時にバスやトラックの排気ガスによる大気汚染増大の主な原因にもなっており、第8次五カ年計画でも示されているように陸上輸送における道路から鉄道へのシフトは運輸部門における重要課題であり、そのための前提として鉄道の効率改善が必要とされている。

また鉄道や道路の設備は、維持管理のための予算が極度に不足していることや維持管理の実施体制が十分でないために道路や路線設備の劣化が顕著となり、このような悪条件下での輸送・運行がさらにエネルギー効率の低下を招くという悪循環を生じている。

a. 道路網の整備と地域間格差

道路網は、主として国道公団（National Highway Authority）の管轄する国道（全長約6,600Km）と州政府の通信公共事業省が管轄する州道（全長約44,000Km）、そして地方自治体が管轄する地方道（全長約65,000Km）から成っている^{注44}。近年の道路交通量の増加によりカラチやイスラマバード、ラホールの大都市では交通事故が増加しているが、交通量増加に対応した道路施設整備や改修は予算不足のため十分行われていない。

道路はパンジャブ州とシンド州に集中しており、北西辺境州やバロチスタン州では十分に整備されていない。また、既存道路の幅員や車線数そして舗装等の整備状況も良くない。

注41 GOP, Plannig Commission, Eighth Five Year Plan 1993-98, 1994

注42 投資審議会（BOI）へのインタビューによる（95年9月）。

注43 GOP, Plannig Commission, Eighth Five Year Plan 1993-98, 1994

注44 GOP, ES-94-95

b. 鉄道分野の構造的問題

鉄道は1947年の独立以前の植民地時代に宗主国イギリスによって建設されたものである。独立後の事業は、鉄道省の管轄下で国営パキスタン鉄道によって独占的に運営されてきたが、収益性の悪いまま今日まで続いた赤字経営の体質と、設備投資や維持管理の不十分さに起因する輸送効率の悪さとの間での悪循環が深刻化している。このため旅客・貨物輸送の効率自体が悪化し、陸上輸送のシェアを道路輸送にシフトさせる原因の一つともなっている。鉄道は30年前では陸上輸送の約75%を担っていたが、その後鉄道の輸送量は横這い状態のままで現在まで至っている。すなわち、その後の陸上輸送の増加分は道路輸送が担ってきたことになる。このように鉄道分野の非効率性はパキスタン鉄道の構造的問題に深く根差している。

c. 民間の鉄道分野参入の動き

近年のインフラストラクチャー部門の民営化の一環として、鉄道輸送に対する民間参入の試みが始まろうとしている。1994年9月に設立された民間電力インフラストラクチャー審議会（Private Power and Infrastructure Board : PPIB）によると、民間による火力発電所が近々建設され運転開始する予定になっているが、この燃料輸送を民間の会社に請け負わせる計画がある。請負会社は自分で機関車と運搬車両を調達し、石油の積み揚げ港から発電所までパキスタン鉄道が所有する既存の線路を有料で使用し運搬するというものである。PPIBとしては発電所の燃料以外に、順次他の貨物にもこの方式を導入させる意向を有している。

② 援助の重点項目

交通インフラストラクチャー分野における低いエネルギー効率、および組織運営体制の改善への対応は重要な課題であり、日本の開発援助はこの課題に重点的に取り組むべきである。また、下記c.「地方農村道路開発に対する協力」の項で述べる農村部での交通手段確保の必要性は、地方における伝統的権力構造がパキスタンにおける低開発性の核となっている^{注45}点を考慮し、長期的視点に立ったうえでこの低開発性を打破するための基本的条件を整備することを企図するものである。

a. 鉄道輸送の効率化に対する協力

第1次パキスタン国別援助研究会以後、鉄道輸送に対する支援はかなりの重要性をもって実施されてきた。しかし鉄道分野の非効率性はパキスタン鉄道の構造的問題に深く根差しており、単に資機材を供与するだけの援助は問題の本質を解決するには不十分であり、パキスタン鉄道そのものの合理化と近代化を目的とした協力が必要である。

このため、パキスタン鉄道自身の効率化に向けて技術協力を中心に支援を進め、技術協力を実施した結果として資金協力により効率化のための支援を行うという手順が必要と思われる。具体的には既存設備の改修とともに、信号器の増設等の改修・改造に関係するハード面、ならびに鉄道設備の管理・運営体制および組織の合理化、近代化に関するソフトの両面について技術協力をを行い、鉄道効率化の計画を策定して資金協力により順次実施していくことが望まれる。

^{注45} 1. 「パキスタン援助の視点」、2. および3. を参照されたい。

b. 道路輸送の効率化に対する協力

第一次研究会以後道路の分野においても多くの支援が実施されてきた。現在実施されている道路関係の案件はいずれも陸上交通基盤の根幹を成すものであり継続していくべきである。しかし、これからの新規建設プロジェクトはその実施がパキスタンの社会・経済に大きなインパクトを与えるものを中心に選別して行う必要がある。維持管理体制や予算が十分に無い状況下で新規建設が進めば維持管理費は以前にも増して増大し、既存道路や新設道路の維持管理は不十分となる結果、道路輸送の効率は悪化することになる。

道路輸送の効率化に向けた課題として、トラック積載量の適正な規制と公共交通手段の改善が挙げられる。トラックが荷台を嵩上げし過積載で走行する結果、設計荷重以上の重量が加わることによって、道路破壊の原因となっている。またディーゼルエンジンも過負荷となり燃料効率を低下させているとともに、不完全燃焼した排気ガスは大気汚染の原因ともなっている。このような状況を改善するためには、トラック積載量の適正な規制は必要不可欠である。

また上記のような原因により既存の道路はかなり悪くなっていると同時に狭い幅員や未舗装道路も多く、このような道路の改修も道路交通の効率化に向けて重要である。

一般的に開発途上国における公共交通は非常に貧弱である。パキスタンにおいても状況はそれ程変わらないと思われ、公共交通の拡充は都市部における道路の渋滞や大気汚染の軽減そして女性の社会参加の条件整備としても重要である。現在カラチ、ラホールなどの大都市における公共交通問題の解消策として、軽便鉄道（Light Railway Transit : LRT）を導入する構想がある。この構想には実施体制や収益性など不透明な部分もあるが、実現すれば都市部における渋滞改善と道路輸送の効率化に大きなインパクトを持ち得るのではないと思われる。

c. 地方農村道路開発に対する協力

パキスタンにおける低開発性の核は地方における伝統的権力構造の存続であると考えられており、村落部における下層農民の就業機会選択肢の増加と女性の社会参加の促進は、長期的視点に立ったパキスタンの経済社会開発のためには非常に重要な課題である。このような農村部における伝統的社会構造の転換を促すための条件を整備するための一環として、地方農村道路の開発に対する協力が有効であると考えられる。

地方農村道路の開発は、主要都市間を結ぶ幹線道路とは異なり面的に広がった広大なネットワークを対象とするため重点的な対象地域の選定が不可欠となる。州やディストリクトのレベルにおける既存の道路の整備状況について十分に把握し、地域の優先順位を付けたうえで、長期的視点に立って実施していくことが必要である。なお、支線道路の建設およびその後の維持管理に関する予算は地方政府の所管であるため不足しているのが通常であり、協力計画策定にあたってはこのような現地の予算確保状況などについても考慮する必要がある。

また地方農村道路は、地域開発や農村工業の振興を図る際の重要な要素となるため、これらの開発・振興計画と組み合わせて開発を進めることがより効果的である。

③ 援助の留意点

パキスタンにおける経済的インフラストラクチャーの問題は広範にわたっており、援助する側としては焦点を絞って問題に対処する必要がある。特に道路と鉄道の効率化についてはパキスタンのエネルギー使用効率の改善と大気汚染の軽減に深く関係していることを考慮し、その重要性に留意することが必要と思われる。また地方道路への支援に際しては地域間格差を考慮する必要がある。

政府は電力のみならず道路、鉄道、港湾など交通インフラストラクチャーについても一部、民営化として外国資本の参入を呼びかけているが、経済性の点から個々の計画自体の妥当性に問題が多いほか、国家の財政負担軽減の手段としても拙速との印象も否めない。経済的インフラストラクチャーの運営体制における問題や開発の遅れは、パキスタン側の組織的および構造的な要因を解決しない限り、本質的な解決は望めないものである。

2. 産業構造高度化への支援

2-1 農業生産性の向上と雇用拡大への協力

援助の重点項目

- ・土地生産性向上と農業多様化のための研究開発への協力
- ・農業関連インフラストラクチャーの拡充
- ・地域開発と農村工業の振興
- ・林業・漁業に対する協力

1) 前回報告書の提言

農業生産性の向上および多様化が重点項目として取り上げられており、具体的には以下のような提言内容となっている。

農業生産性の向上

- ・地力の維持・向上
- ・灌漑用水の効率的利用と管理
- ・塩害・浸水害対策
- ・作物品種、栽培技術、作付形態、病虫害予防などの研究開発
- ・優れた生産資材の導入（化学肥料の有効利用を含む）
- ・中小規模農家向けのツーステップ・ローン
- ・農業普及の強化と農業教育・訓練の拡充

農産物の多様化

- ・野菜、果物などの作物栽培
- ・貯蔵・輸送など流通システム全体の改善
- ・畜産、水産、林業の振興

2) 前回報告書以降の我が国の協力

農業生産性向上への協力としては、灌漑分野を中心として以下のとおり多数の実績がある。

- ・ 末端灌漑水管理事業 (91年度有償、82.3億円)
- ・ 農業開発金融事業 (91年度有償、100億円)
- ・ マリル川流域農業開発事業 (ES) (93年度有償、2億円)
- ・ バンジャープ州農地開発計画 (92年度無償、18.1億円)
- ・ 食糧増産 (2KR) (無償、91～94年度合計53億円)
- ・ バロチスターン州農地開発用機材整備計画 (93年度無償、19.6億円)
- ・ ミタワン地区流域保全灌漑開発計画 (94年度無償、4.6億円)
- ・ D・Gカーン地区灌漑計画 (92年度開発調査)
- ・ チャシュマ右岸揚水灌漑計画 (94年度開発調査)
- ・ バンジャープ州支線用水路改善計画 (94年度開発調査)

農産物の多様化関連としては、

- ・ バロチスターン州沿岸漁業振興計画 (93年度無償、4.1億円)
- ・ 植物遺伝資源保存研究所 (91年度無償、15.7億円／93年度～技術協力)

などへの協力の他に、水産や畜産分野では専門家が数名派遣されている。

3) 第2次援助研究会における援助重点分野の考え方

① 農業分野の現状と課題

パキスタン農業は、現行の経済自由化の成功にとって重要な鍵を握っていると思われる。農業が経済発展過程で果たす役割は、安価で安定した資金財および工業原料の供給、雇用の創出、外貨の獲得、貯蓄の動員、購買力の増強などである。そのためには、農業セクターは、少なくとも5%の成長率を実現しなければならないと考えられている。

パキスタン農業の記録した成長率は先進諸国の実績と比較しても決して低いものではなかった^{注45}。1960年代中葉に導入された「緑の革命」による生産増加も素晴らしいものであった^{注47}。また、1980年代中葉から始動し、1991/92年に開花した綿の改良品種による生産の飛躍は、一次産品生産による経済発展の可能性に希望を抱かせる快挙であった^{注48}。しかしながら、これらの実績は、この国のもつ潜在力に比べればまだ満足のいくものではない。同セクターの直面している問題を列挙すれば以下のようなになるだろう。

注45 1960年代 (1960/61-69/70) の農業セクターの成長率は3.7%、50年代 (1949/50-59/60) の農業セクターの成長率こそ1.2%であったが、60年代は3.7%、最近の10年 (1983/84-93/94) は4.4%であった。「緑の革命」前期 (1960/61-64/65) の平均成長率は2.9%であったが、それが始動した60年代後半 (1965/66-69/70) は5.5%に達した。ちなみに戦前の日本農業の成長率 (1889-1940) は1.34%であった。S. Hirashima, *op.cit.* p.70. 世界銀行資料 (1995) World Bank, *Annual Economic Review*, 南亮進「日本の経済発展」(東洋経済新報社、1992)

注47 「緑の革命」前の1959/60年の食糧穀物生産量は610万トン (小麦391万トン、米100万トン) であったが、現在 (1994/95) の生産量は3.6倍に増加し、2200万トン (小麦1670万トン、米336万トン) となった。この間の作付け面積の増加は53%であった。ES 94-95, Statistical Appendix より算出。

注48 綿の生産は1983/84年は50万トンであったが、翌年には100万トンに倍増し、91/92年にピークの218万トンとなり、翌92/93年に154万トンに減少した。ES, *op.cit.* p.47

- ・ 低い土地生産性
- ・ 塩害、浸水害に代表される耕地の劣化
- ・ 公共投資の地域的偏在
- ・ 有畜農業の衰退
- ・ 資源動員、維持管理の不足
- ・ 技術選択の二重構造
- ・ 農村雇用機会の不足
- ・ 価格政策のバイアス
- ・ 研究開発システムと普及制度の遅れ
- ・ 小農、非農家層への信用供与の不足
- ・ 農道、農村電化など農村インフラ整備の遅れ

上記の諸問題は、大きく分けて三つの問題領域に整理しその論点を明らかにする方が良いと思われる。

a. 生産性向上の技術的側面

「緑の革命」を経た後も、土地生産性はその平均値において日本の明治初期と同程度である。この低い生産性は、同国内の試験場で達成された生産水準の4分の1程度にすぎない。その原因は、近代的投入財の投入水準の低さもさることながら、基本的には、農家レベルの農業技術水準の低さ、技術の二重構造（資本集約的技術と労働集約的技術）、地域の適正技術の未確立、既存資本ストックの効率の低さ、といった要因によって説明されるだろう。長期的には、農家レベルの技術水準が向上せねばならず、そのためには基本的な技術教育および技術の普及システムの改善が必要である。一方、綿の病虫害による減産や、塩害・浸水害による耕地劣化への対処も緊急に必要である。

b. 農業生産の制度的側面

現在の土地制度が、同セクターの成長と公正に大きくかかわっていることは間違いない。前者に関しては、規模と生産性の逆相関は十分に論証されていない。その主な理由は、規模と技術水準の間に正相関が存在する事例が多く見られるからである。したがって、土地制度改革の正当性は生産性向上の観点からは未だ確立していない。しかし後者の観点からの改革の必要性は明白である。ただ、土地制度改革は、非市場的措置であるゆえに極めて政治的である点を留意しておくべきである。

この国の農業関連制度で緊急な対策が必要であるとすれば、次の三点である。第一は、技術開発と普及に関する制度の整備であり、特に中央の研究開発システムの有機的関連性が確立していない点は重大である。第二は、農業信用・購買・販売事業におけるバイアスであり、第三は、末端の村落レベルの生産組織の欠如である。パキスタン農村の複雑な社会・経済構造を考慮すれば、末端レベルの組織化には困難が伴うことは理解できる。しかし、在地資源の動員と有効利用、既存資本ストックの維持管理の向上によって、村落レベルの組織化と生産機能の強化は今後必要になってくると思われる。

c. 農業政策のジレンマ

ここでは三つの政策について問題提起をしておきたい。第一は、価格政策である。断定するには時期尚早であるが、構造調整下の相対価格の変化^{注49}は、すでに述べたように、市販余剰を多く持つ層の農家に有利に展開していると考えられる。第二は、技術選択に関する政策である。農家層に見られる二重構造^{注50}は、技術選択に二重構造を生み出している。パキスタン経済は未だ「転換点」を通過していないと考えられるが、技術選択の方向性は、明らかに土地生産性より労働生産性の向上に向けられている。第三は、農村における非農家層（農村雑業層）への政策の欠如である。農村在住者の53%を占める非農家層は、農業と農業外に新たな雇用機会を求めているが、政策的に明確な方向性が打ち出されたことは今までなかった^{注51}。

今後この国の農業セクターの果たすべき役割を考える際、以上の三分野に関する政策には慎重な配慮が必要となろう。

② 援助の重点項目

a. 土地生産性向上と農業多様化のための研究開発への協力

パキスタン農業の潜在能力を十分に引き出すためには、近代的投入財の供給体制の増強も必要であるが、より重要なことは農家レベルの技術・経営能力の向上である。この問題への支援は、長期的には小農にも容易に受け入れられる地域適正技術の開発を目的とした研究開発や小農に焦点を当てた技術普及システムの改善、農業教育の拡充に対する技術協力を考える必要がある。一方、短・中期的には、水管理・農地保全技術、品種改良、肥培管理、総合病害虫防除などの耕種技術、収穫後処理技術の開発と普及に対する協力が効果的である。さらに、農家所得の安定にとって重要な役割を果たしており、かつ女性参加の比率の高い果樹栽培や畜産および養蚕などの分野に対する技術協力の重要性も強調されねばならない。

b. 農業関連インフラストラクチャーの拡充

この分野の最重点項目は、農道と農村電化などの農村インフラの整備である。これは単に農産物、投入財市場へのアクセスを容易にするだけでなく、情報、教育、保健医療施設へのアクセスを容易にし、農村低所得者層の就業選択肢の拡大と農村女性の社会参加を促す目的をもっている点も強調される。もう一つの重要分野は、既存資本ストックのリハビリ、塩害・浸水害対策を中心とする生産基盤の整備に対する支援である。

そこで、長期的には水資源や土地資源などの農業資源の持続的な利用のための総合的なインフラ整備計画への技術協力と資金協力が重要であると考えられる。大規模な排水計画などの抜本的な塩害・浸水害対策は、そのスケールファクター故に、単独ではなく国際協調の方策を考える方が効果的である。また、短・中期的には、公共投資による整備が遅れている北西辺境州とバロチスタン

注49 農工間交易条件の変化、より具体的には農産物価格と農業外から供給される農業用投入財価格の変化を指す。

注50 本報告書p.3、2.2「在地権力の実像」を参照。

注51 農村における非農家層は、伝統的職人である理髪屋、鍛冶屋、大工、靴屋から単なる労働者まで多様であるが、家族労働力を考えると、農繁期には臨時雇用者として農作業に従事し、また農業外の仕事があれば、それに従事することによって伝統的職業からの所得を補填し、また労働の年間のばらつきを少なくする努力をしている。S. Hirashima, op.cit. p.102-120

州における給水、農道など農村インフラの整備に対しての協力が考えられる。一方、パンジャブ州やシンド州では、既存灌漑施設の改修や塩害・浸水害の抑制のための水路の漏水防止のためのライニングや排水改良および農道、農村電化などに対する資金協力が考えられよう。

c. 地域開発と農村工業の振興

これは主として農村の低所得層の兼業機会を創出することを目的としている。すなわちマーケットタウンを中心とする経済的・社会的インフラストラクチャーを整備することにより、農業生産の増加と多様化を誘発するとともに、農村立地の製造業を支援することである。ここで留意すべき点は、従来のマーケットタウンや工業団地の開発が、社会セクターの整備をおろそかにしたために、十分な成果を挙げられなかったことである。そこで、短・中期的には、経済的・社会的インフラストラクチャーの整備および農村工業の振興のための金融制度に対する資金協力を考える必要がある。

d. 林業・漁業に対する協力

パキスタンの森林面積は、国土のわずか4%を占めるに過ぎず、生産面のみならず環境保全の観点からも、我が国としては関心をもっていかなければならない分野である。特に、大部分の森林を有する北西辺境州での森林保全はインダス川流域の洪水防御の役割を果たし、またパロチスタン州では住民に薪炭を供給する社会林業が砂漠化防止に貢献すると思われる。

したがって、長期的には北西辺境州の森林保全に対する資金協力と技術協力を、短・中期的にはパロチスタン州での社会林業普及への無償資金協力と技術協力を考える必要がある。

また、漁業も、輸出品目として中東向けのエビなど次第に重要性を増してきている。シンド、パロチスタン両州での沿岸漁業、北西辺境州、パンジャブ州での内水面漁業の振興は、国民への蛋白源の補給にもなり、住民の所得向上に寄与しうる。これらの分野に関しては、我が国は十分に支援できる技術を有している故に、今後も資金、技術の両面での協力を続けていくべきである。

③ 援助の留意点

過去の援助経験と現地調査をふまえ、以下の3点を特に留意したい。

第一に、研究開発分野の支援は、その成果の普及も含め、農業セクターに対する我が国の協力の要をなすものと考ええる。しかし現存するパキスタンの研究開発システムには問題が多い。特に農業研究評議会(Agricultural Research Council: ARC)と州レベルの研究開発システムとの分業関係、および州内の試験場と大学研究機関との分業・協業関係がそれである。今後ARCに対し新規の協力を検討する場合には、必要があればアドバイザー型専門家の派遣によって予め研究開発システムの整備と協力内容の調整を図ることも考えられよう。第二に、スケールメリットをもつ分野の国際協調の必要性にはすでに言及したが、この種の分野は、ややもするとその経済的合理性が無視されがちである点に留意する必要がある。第三に、農村の社会・経済構造に直接かかわるタイプのプロジェクトは、その成功の鍵が末端レベルの組織化にあるだけに多くの困難が予想される。参加型開発の前提となる末端組織の形成が、農村道路の整備、農村電化、および社会サービスの拡充によって促進されることを期待したい。

2-2 製造業育成と生産効率の向上に対する協力

援助の重点項目

- ・ 中小企業および女性起業家のための融資
- ・ 品質管理、標準化と工業規格への協力
- ・ 工業団地に対する協力
- ・ 環境汚染対策への協力

1) 前回報告書の提言

前回報告書では、パキスタンが今後発展する鍵は産業の活性化であり、特に機械・電気機器などの工業資本財生産の充実と国際競争力の強化、機械などの輸入代替、および製造業の多様化による輸出産業の育成が重要課題とされ、また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り、このためには民間セクター、特に中小企業の活性化を側面支援すべく援助を行う必要があるとされている。

具体的には以下を援助の重点項目として挙げている。

- ・ 小企業設立のための融資
- ・ 技術協力の促進
- ・ 中小企業の為の技術センターへの機材供与と技術指導
- ・ 公害対策

2) 前回報告書以降の我が国の協力

本分野に係る援助実績としては、1991～92年にJICAにおいては開発調査のスキームで「繊維産業振興計画調査」が実施されたのみである。ちなみに右調査は第8次五カ年計画中において言及されているように、先方政府に対し今後の繊維産業振興政策への重要な指針を与えた。有償資金協力では、94年に「ダウドケル肥料工場近代化II」で51億円がファイナンスされている。

このように製造業セクターに対する援助は、もともとその対象と方法に制約があることに加えて、88年以降本格化した一連の民活・民営化政策の影響もあって実績は少ない。

3) 第2次援助研究会における援助重点分野の考え方

① 製造業分野の現状と課題^{注52}

製造業分野は、1983～93年の10年間で年間平均7%の伸びを記録しているが、後半の5年間(1988～93)では6.0%に鈍化している。他方、GDPに占める製造業のシェアについてみると、1983～93の10年間の実績は、16%～18%で推移しており、停滞した状況が続いている。

このような製造業の停滞による産業構造の高度化の遅れを取り戻すためには、今後長期産業政策の策定や、政府の役割の明確化とともに、製造業の育成と成長自体の加速が図られなければならない。

^{注52} 本パラグラフ中の数字は、The World Bank, World Tables, 1995に基づいて計算している。

a. 民営化

いわゆる民活・民営化政策が本格化したのは1988年以降である。95年3月末時点で製造業を含む幅広い分野で国営企業の民営化が進められており、当初民営化対象にあげられた100以上の国営企業のうち過半数が完了もしくは移行の手続き中である¹¹⁵²。しかしながら売却先の決まらない採算の悪い工場の取り扱いや、売却先の国内特定資本への集中傾向に関する問題も生じ始めている。製造業を含めた国営企業の民営化問題については今しばらくその動向を注視する必要がある。

b. 投資の促進

民間資本による火力発電所建設事業などに象徴される一連の外資導入と規制緩和のいわゆる民活政策は製造業セクターにおいても推進され、欧米やアジアの資本から投資が活発化する兆しが現れ始めているが、隣国インドにおける旺盛な海外資本の参入が積極的な制度改革と比較的整った基礎インフラに支えられていることを考えると、今なお投資環境の改善に遅れがみられる。パキスタンにおける今後の経済発展は、インドの例からもわかるように、エネルギーや製造業分野を中心とした外資導入の成否が鍵になると思われる。

そのためにはカラチの治安問題をはじめ、内政の安定が前提条件であるとともに、法制度およびその運用面での整備ならびに工業団地や特別工業地区あるいは輸出加工区周辺の経済的・社会的インフラストラクチャー（用水・道路・電力・通信および学校・医療施設・上下水道）の整備が重要である。特に工業用水の確保問題はもともと水源が限られていることから、今後深刻化することも予想される。

c. 製造業の高度化

産業構造は依然として、Food & Fiber System と称される食品・繊維工業群が付加価値生産額において製造業全体の約4割を占めるという状態が続いている¹¹⁵³。これらの部門は農業生産に関連した産業であるため天候などの自然条件の影響で好不調の波が出やすく、全体として脆弱な産業構造であるといえる。製造業の質の向上と高度化による農業依存の産業構造からの脱却が必要とされているといえよう。

d. 輸出志向の中小企業・地場産業と農村工業

零細企業を含む中小企業は活力とダイナミズムを有している。1994/95年の付加価値生産額の伸び率では、全体で4.4%程度と予測されているのに対し、中小企業の伸び率は当初の目標値とはほぼ同じ8%を維持する見込みである¹¹⁵⁴。パンジャブ州シアルコートのように医療器具やスポーツ用品など伝統工芸技術から発展し、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例もあり、これらの地場産業が周辺の農村をさらに巻き込む形で発展し、農家の兼業化が進むことが望まれる。

¹¹⁵³ GOP, ES 94-95

¹¹⁵⁴ GOP, ES 94-95

¹¹⁵⁵ GOP, ES 94-95

e. 労働市場と人材育成

パキスタンでは熟練工レベルの人材は、未熟練工レベルと比較して中近東を主とした海外への出稼ぎ労働へアクセスしやすいことから構造的に供給不安定であり、相対的に労働コストを押し上げる潜在的要因となっている。このような労働市場環境は海外からの進出企業において主任・職長クラスの技術者の確保を困難にしている。また単純作業中心の労働集約的産業においても、女性労働者の進出が非イスラーム国とくらべて少ないことから未熟練工の労働コストは必ずしも安価とはいえない。

したがって今後製造業の発展を支えるためには、熟練工や主任クラスの技術者の安定供給を図るべく、特に機械・金属加工などの汎用技術分野における技術者の養成、および今後ニーズが高まると予想される電気・電子分野での主任クラスの技術者養成が必要である。女子労働者の進出については縫製や電気部品組み立てなどの分野から徐々に始まりつつあるが、社会習慣上の問題もあり、今しばらく時間を要すると思われる。

f. 環境汚染

環境汚染問題は従来から指摘されてはいたものの十分な政策的措置が講じられぬまま現在に至ったというのが実情である。その原因としては重化学工業よりも軽工業を中心として製造業が発達してきたため公害問題が比較的深刻化しなかったこと、および大多数を占める中小企業からの排出状況の実態把握と対策が難しかったことなどが挙げられる。環境行政はその組織体制や法制度の整備が緒についたばかりであり、モニタリングシステムの確立までには至っていない。したがって既存の工場から排出される排水や排煙は外資など特定の大工場を除き、大半が未処理の状態で排出されており、また行政当局の査察や取り締まりも行われていない^{注56}。

しかしながら、このような現状はここ数年のうちに問題視され始めてきており、特にカラチ郊外のコランギ地区（化学・金属・皮革）やパンジャブ州カスール（皮革）などでは排水による河川や土壌の汚染が深刻化していると言われ、抜本的な対策が必要となってきたとともにモニタリングシステムの確立が急務の課題となっている。

② 援助の重点項目

a. 中小企業および女性起業家のための融資

中小企業の新規設立や新型機械の購入、および設備の更新・拡張のための資金を提供する。このような公的融資制度は、各州の中小企業開発公社などにおける州政府や援助機関などからの資金によって設立された基金からの低利融資、あるいは産業開発銀行（Industry Development Bank of Pakistan: IDBP）による中小企業向け融資などにみられるが、質・量ともに十分な現状とはいえず、また公社の運営体質からみても効率的に運用されているとはいえない。

担保能力に乏しい零細業者がアクセスできる公的な小口融資制度については資金的協力による制度拡充のみならず、現状では国内にまだ存在しない信用保証協会のような信用機関の創設を支援すべく、専門家を派遣することによってソフト面での協力を行うことも有効と思われる。また、第一

注56 日本企業現地関係者へのインタビューによる（95年9月）。

女性銀行（The First Women Bank）を通じた女性起業家支援のための小規模融資への協力についても検討すべきと思われる。かかる分野での協力は、その投入規模は大きくなくとも、主として零細業者によって構成される農村工業自体の育成振興に貢献すると考えられる。

今後実施機関の能力や規律などを十分に調査し見極めたうえで、かかる中小企業支援のための金融に対する協力が検討されるべきである。

b. 品質管理、標準化と工業規格への協力

工業製品の品質向上と規格化は、輸出競争力強化あるいは高付加価値化の大前提である。公的機関による規格の制定・普及および工業製品の検査・検定・委託試験などの機能は現在工業省所管の二組織^{注57}にまたがっているが、これらの事業を一本化すべし、との意見^{注58}が出始めており、組織・体制面での懸案は多い。したがって工業標準化の戦略策定のためのマスタープラン調査やその後の専門家派遣による政策面での助言や技術・運営面での研修員受け入れなどが考えられる。

またその際には、最終的な品質管理能力が効果的に改善されるために、民間企業の検査能力の向上や官民の役割分担と連携にも留意しつつ、公的機関の組織・人材・機能の強化を支援していくことが重要である。

c. 工業団地に対する協力

工業団地は小規模工場が集積した程度の規模から、輸出加工区のような外資の大規模工場を対象としたものまで国内に約100カ所近く存在するが、大半はインフラストラクチャー整備も充分ではなく、特に僻地に設けられた工業団地の開発は決して思うように進んでいないのが現状である。雇用吸収力を増大させることによって農村の兼業化を促進させるためには工業団地開発による工場群の集積メリットを活用することは非常に重要である。このため工業団地の開発にリンクする形で周辺インフラストラクチャーの整備とテクニカルセンターなどへの技術協力を実施することで、投入される援助の成果が地域の成果として地場産業振興に寄与することが期待される。

今後既存・新設によらず、大都市近郊ではなく今後の開発のモデルと成りうるようなサイトを調査をしたうえで、周辺の経済的インフラストラクチャーのみならず、医療・上下水道などの社会的インフラストラクチャーの拡充やテクニカルセンターへの技術的支援などを総合的に盛り込んだ工業団地支援による地域開発事業のあり方について検討するべきである。

d. 環境汚染対策への協力

環境問題としての公害は近年その認識が高まりつつあるが、とくに工場排水による河川や土壌の汚染は今後深刻化すると予想される。他方環境行政組織と機能はまだまだ整備途上の段階であるため、この課題に対し協力を開始した世界銀行やUNDPなどの動向を調査したうえでの連携、あるいは幅轆をさけた効果的援助方法の立案といった工夫が必要である。

具体的には、当面皮革・染色・金属など特定産業で立地する地域を対象にした公害（工場排水）対策調査の実施や公害対策分野での研修員の受け入れ強化などが挙げられるほか、中期的にはいわ

注57 Pakistan Standard Institute と Central Testing Laboratory の二組織。

注58 95年に「工業技術開発プログラム」のための調査を実施した世銀コンサルタントチームからの勧告。

ゆる公害対策単独の範疇にとどまらず、省エネルギー・省資源など周辺課題と絡めた総合的な環境対策支援のための資金協力および技術協力のあり方が検討される必要がある。

e. その他の技術協力

上記工業規格、品質管理、工業標準化などの分野の他、中小企業経営や貿易促進、民営化などの分野における本邦研修、場合によってはインドネシア、マレーシアなどアセアンのイスラーム国での第三国研修員受け入れの強化、および適切な産業振興政策立案のためのサブセクター別マスタープラン調査の実施などが検討される必要がある。

また中小企業のための技術センターの近代化や機能強化への専門家派遣・機材供与などの協力についても重要であり、これらは世界銀行の零細企業融資プログラムや中小企業開発プログラムにリンクする形で実施されればなお効果的であると思われる。

③ 援助の留意点

1988年から本格化した民活・民営化政策によって海外資本の参入、国有企業の民営化といった状況の進展は近年めまぐるしいものがあり、今後これらの動向を見据えつつ効果的な側面的支援を図ることが重要である。また中小企業の育成振興に対しては、地方農村の雇用創出、および今後海外資本の導入による発展と同時に拡大すると思われる地域格差の是正、という二つの観点からの支援が重要である。

また、側面的な支援としては工業開発のためのインフラストラクチャー整備が重要であるが、工業用水、電力、道路などの経済的インフラストラクチャーのみならず医療や教育、上下水道などの社会的インフラストラクチャーの整備もまた重要である。

3. 環境と持続可能な開発への支援

援助の重点分野

- ・ 環境汚染の実態把握に対する協力
- ・ 監視・監督機関の機能強化に対する協力
- ・ 特定汚染源に対する監視体制の整備と技術者の養成に対する協力
- ・ 資源保全を伴う環境改善対策の調査・研究
- ・ 居住衛生環境改善への戦略的支援

1) 前回報告書の提言

前回の報告書では、環境関係の専門家、技術者などの育成および環境モニタリング体制の整備や環境管理・保全技術の研究開発の一層の促進が必要であるとともに、開発事業実施における環境アセスメントの適切な実施も重要としている。このために人材の育成や水質、大気などの環境モニタリング実施体制の整備、汚染防止対策の効果的实施を中心とした技術協力と資金協力を推進すべきとしている。

2) 前回報告書以降の我が国の協力

1991年2月以降から現在にいたる期間中に、本分野に対する援助は以下のように実施された。

- ・カラチ都市環境改善計画 (91および92年度無償、合計10億円)
- ・イスラマバード浄水場施設改善計画 (91および92年度無償、合計23億円)
- ・カラチ上水道改善事業 (94年度有償、103億円)

また、95年度に環境分野におけるプロジェクト形成調査が実施される予定である。

3) 第2次援助研究会における援助重点分野の考え方

① 環境分野の現状と課題

a. 環境行政の実質的な開始と環境汚染

環境行政は、実質的には1983年環境保護法 (Environment Protection Ordinance) の施行に始まる。しかしこの基本法を実施するために設けられた環境保護評議会 (Pakistan Environment Protection Council) は、その後の政治的混乱により90年に第一回評議会を開催するまで休眠状態にあった^{注59}。その後92年にはNational Conservation Strategyが策定されるとともに、環境行政の実施機関である環境庁 (Environment Protection Agency : EPA) が連邦政府と州政府にそれぞれ創設された。このようにパキスタンにおいて本格的な環境行政は緒についたばかりであるといえよう。

近年、環境関係の法規は次第に整備されてきてはいるが、排出基準はあっても環境基準がまだ策定されていないことや、自動車の排気ガス規制は存在しても罰則規定がないため有名無実のものとなっていたりと、今なお不備が存在しており、環境関連法規の内容の見直しは今後環境行政の進展につれ必要になると思われる。環境行政の実施機関として連邦政府と各州政府に発足したEPAには専門的知識をもった人材やモニタリングのための資機材がほとんどないため、実質的な環境行政の実施機能が備わっていない。この脆弱な実施体制はこれからの環境行政上の大きなボトルネックになると考えられる。

また環境対策は行政側だけで実施できるものではなく、行政側とともに汚染源側の協力が無い限り進まないものである。しかし環境汚染は外部不経済と呼ばれるように、環境対策を実施することは汚染源側にとり費用ばかりかかり直接的なメリットがほとんど無い。このため環境改善に対する汚染源側のインセンティブが根本的に欠如しているとともに、汚染源側にも専門的知識を持った人材やモニタリングのための資機材が皆無というのが実態である。

b. 居住衛生環境設備の不足

環境汚染に関わる問題とともに大きな課題となっているものが居住衛生環境設備の不備である。保健衛生の改善には上水道の普及は欠かせないものであるが、安全な飲料水を入手できる人々の割合は全国で53% (都市80%、農村40%) であり、特に地方農村部における上水道の普及が必要な状況にある。

パキスタンにおいては、居住衛生環境整備を行ううえでの様々な制約要因が存在している。そのなかでも重要な問題は、全国的レベルで計画や実施を議論するうえでの組織・制度的な制約要因で

注59 パキスタンUNDP事務所へのインタビューによる (95年9月)。

ある。すなわち、上下水道事業の計画と実施が州政府レベルで管轄されているために、全国的な視点での計画策定や、事業の統括、実態の把握において連邦政府の機能が弱く、援助する側としては地域的な優先順位や、上水道か下水道かの優先度を判断する根拠に乏しく、また情報収集に時間がかかるため効果的かつ効率的な援助実施が難しい。

c. 森林資源の消失

パキスタンの国土は半乾燥地帯に位置しており、元々森林資源は希少な存在である。これに対し一般世帯のエネルギー使用状況は、薪炭が54%を占めており、牛糞の18%を大きく引き離している^{注60}。このため森林資源はかなりのスピードで消失していると思われ、土壌流失などの問題を引き起している。

② 援助の重点項目

a. 環境汚染の実態把握に対する協力

パキスタンにおいて環境行政は実質的に始まったばかりであり、環境対策を全国的な規模で実施していくためには、現在の環境汚染の実態を把握することがまず最初に必要となる。汚染源と汚染の度合を調査し、環境汚染対策の優先順位を決めて実施する計画を策定することが重要である。

また調査の実施段階や対策計画の策定段階ではパキスタン側のカウンターパートと共同作業を行い、技術の移転に務めるとともに、調査終了後も先方が自立して調査を計画・実施できるような組織体制の確立を支援する必要がある。

b. 監視・監督機関の機能強化に対する協力

パキスタンにおいて実際に環境汚染を監視し監督する機関は、中央政府と州のレベルに設立されたEPAである。しかしEPAは中央政府においても州政府においても、環境汚染を監視し監督するための人材や資機材が極端に不足しており、本来の機能を果たすには程遠い状態である。これに対し世界銀行はEPAの組織強化に対し支援を実施しているが、機材や専門家の数などは今なお不足しており機能強化は重要な問題である。特に1996年7月からは罰則規定を伴った排煙・排水規制が施行されることになっており^{注61}、監視機能の強化を早急に行う必要がある。

c. 特定汚染源に対する監視体制の整備と技術者の養成に対する協力

現在特に問題となっている汚染源（例えば化学工場や染色・皮革工場からの未処理排水）に対する監視体制の整備や、技術者の養成を支援する。

1996年7月からは排煙・排水規制が施行されるため、監視体制の整備は規制実施の前提条件となるとともに、排出している汚染源側も自らの監視体制を整備し排出規制に合致するための処置を取る必要が生じる。排出規制を有名無実のものとしないためには監視側と汚染源側両者の協力体制が必要であるが、現状は両者とも監視のための器具や設備がほとんど無く、また専門知識を有する人材も揃っていないのが現状である。現在特に問題となっている特定汚染源を手始めとして、環境

^{注60} GOP, The Energy Wing, Pakistan Household Energy Strategy Study, 1991

^{注61} 都市環境局へのインタビューによる（95年9月）。

汚染対策への支援を行う必要がある。

d. 資源保全を伴う環境改善対策の調査・研究

汚染源対策は汚染源側にとっては短期的には費用ばかりかかり実利のほとんどないものである。このため汚染源側は環境対策を講じる誘因が存在せず、環境汚染がなかなか改善されない要因となる。しかし、ディーゼルエンジンなどから排出される排煙もエンジンを最適な状態に設定することでかなり改善される。このような観点からの環境対策調査・研究を行い、その成果が資源の節約につながり汚染源側にとっても有利な条件になるものであれば、環境対策の実施はより迅速に行われると考えられる。

e. 居住衛生環境改善への戦略的支援

居住衛生環境の問題は都市とともに農村部へも面的に広がる問題であり、パキスタンにおける組織・制度的問題点も考えあわせると、局所的に無償援助などにより援助を行うことは必ずしも効率的な支援ではないと思われる。また上下水道の衛生環境設備を持続的に運転・維持していくための人材も不足しているため、住民の参加による居住衛生環境分野の組織や制度的側面も含めた全国的なマスタープランを策定し、援助の優先領域を明らかにするとともに、資金援助やプロジェクト方式技術協力など我が国の援助スキームを踏まえて戦略的に支援を行うことが重要である。

③ 援助の留意点

環境汚染の問題は汚染源側にとり汚染対策を実施するためのインセンティブが無いというのが対策を遅らせる大きな問題となっているが、2001年から施行されるISO規格（# 14000）の導入により、輸出用工業製品の製造業者が環境配慮に留意するきっかけとなることが期待される。

パキスタンにおいても環境問題は、このまま何ら行動を起さず放置すれば将来取返しのつかない状態になると思われるが、援助計画立案に際しては、パキスタン側がどの程度本腰をいれて環境問題に取り組もうとしているのかを良く見極める必要がある。

日本を始めとした先進工業諸国の経験から言えることは、環境対策を怠れば、結局長期的に見た場合膨大なコストを払わなければならない、ということである。この点我が国は様々な経験を積んできており、パキスタンの環境問題に貢献できる余地は十分にあると思われる。

III. 援助の留意事項

本報告書では、以下の五点について提言したい。第一は援助効率の向上、第二は国際協調の促進、第三はWIDの視点、第四はNGOとの連携、第五は人的交流である。なお、ODA全領域に係わる横断的課題には、WIDの他、環境、貧困などがあるが、環境についてはすでに言及した。貧困問題は、パキスタンにかぎらず、どの開発途上国にとっても緊急な開発課題である。貧困には、一人当たり所得水準、Basic Human Needsの欠如、地域社会の相互扶助システムの解体などの様々な要素が絡み合っているが、本研究会では、援助との関連で、この問題を雇用創出と社会セクターの充実の必要性として捉えている。したがって、各重要分野に対する我々の提言の背景には、雇用創出や社会セクター支援を通じて貧困を改善する目的があることを指摘しておきたい。

1. 援助効率の向上

援助効率の向上には二つの側面がある。援助供与国側と援助受入国側である。それぞれについて改善すべき点を指摘しておきたい。

1-1 我が国援助実施体制における課題

(1) プロジェクト策定における社会科学的視点への配慮

時間的、予算的制約の中で数多くのプロジェクトの策定、実施がなされるゆえに、どうしても社会科学的視点に立った検討が不十分となり、プロジェクト実施地域の社会状況に対する細やかな配慮が不足しがちである。このことは数多くの評価報告書が繰り返し指摘している点である。また、ムスリム社会にあっては、ジェンダーの視点が重要であり、かつパキスタン社会においては男女の接触が社会的に制限されていることから、必要に応じてプロジェクト策定メンバーに女性が参加する意義は大きいことも付言しておきたい。

(2) モニタリングの強化

援助の効果的実施と有効活用のためには、実施中および終了後の案件についてモニタリングを一層強化する必要がある。実施中のプロジェクトについては、計画通りに運営・管理されているかどうかを主に在外事務所や在外公館において常日頃から把握しておくとともに、もし問題点が判明すれば、速やかに改善策についてパキスタン側と協議していくことが肝要である。終了後の案件についても、有効に活用されているかなどの効果の持続性について定期的に点検することがこれまで以上に求められる。実施中のプロジェクトが将来自立していけるよう、積極的に、フォロー・アップやアフターケアのシステムを活用し、テコ入れを行うとともに、現行のフォローアップ体制の拡充にもつとめる必要がある。

(3) 人材の養成確保

技術協力の大きな柱である専門家の要請件数は多いが、これに対する派遣数は大幅に下回っているのが実状である。その要請員数と要請内容に対応できるように、民間からの人材の導入を含む人材の養成確保の強化および第三国の人材の活用が期待される。

1-2 パキスタン側援助受入体制の改善

(1) 優良案件発掘のための要請書内容の充実化

パキスタン側の実施機関が我が国の援助の基本方針、スキーム、そして実施の手順などに精通していなかったり、分野毎の技術的ノウハウに不足していると、要請案件の全体のシナリオをうまく描き切れないことがある。このため、正式要請書が出されても、当該案件の優先度、必要性のみならず前提条件、実施体制と規模、裨益効果などの内容が不明確、不備であることもある。また、要請内容はややもするとより高度かつ近代的な施設や機材といったハード指向が見受けられる一方で、人材の確保や基本的な技術移転といったソフト面での整備が不十分な場合もある。

我が国としては、このような現状を勘案し、適正なプロジェクトとなるよう今後ともパキスタン政府と協議していくとともに先方のプロジェクト形成能力の向上にも配慮する必要がある。案件の発掘や形成とともに要請内容の調整のためには、必要に応じ調査員(長期調査員、企画調査員など)を派遣したり、援助手続きのセミナーを開催することなどがその一助となると考えられる。

(2) 国内手続きの迅速化・簡素化

調査団・専門家の受け入れ、各種の合意文書ならびに計画などの国内承認手続き、実施協議合意文書にもとづく中央歳入庁(Central Bureau of Revenue : CBR)による特権・免除の付与などの手続きの迅速化が不可欠である。例えば、無償資金協力の実施に際し、交換公文署名後にパキスタン側でPC-1(無償援助要請計画書)の修正やその後の承認手続きを行うことがあるため、大幅な遅延を招くケースがある。詳細設計完了後におよんだ内容の変更も少なくなく、加えて、入札段階ではその手続きの遅れのため、調整に多大な時間と労力を要することがある。また、援助窓口機関と州政府との間での調整の不足によって州税の免税手続きや情報収集が円滑には進まないこともある。実施段階でパキスタン側の政治的事情により一旦合意された内容に変更が生じ、プロジェクトの継続性に問題が生じるケースもある。また開発調査の場合では、各種の地図を借用するにもその許可取得に多大な時間を要している。

円滑な援助の実施上支障となっているこのような問題点については、あらゆる協議の場を通じて引き続きパキスタン側の関係当局に改善を申し入れていく必要がある。

(3) 実施中および終了案件に対する適切な維持管理

先方政府がとるべきローカルコスト負担、カウンターパートの配置などの措置は、協力の成否に直接影響する重要な要素であるが、パキスタンにおいては、その対応に不十分なケースも散見される。これらについては、パキスタン側関係当局に改善を引き続き申し入れるとともに、我が国としても、プロジェクトの事前段階において十分に調査を行う必要がある。また、場合によっては、実態に即した制度の改善をも考慮する必要がある。

(4) 安全確保

地方に出かける際、経済省(EAD)を通じ、治安当局へその都度、治安状況についての確認をしなければならなかったり、場合によっては、セキュリティオフィサーの同行を必要とするような治安状況が不安定なところも一部ではあるため、今後技術協力専門家、青年海外協力隊、調査団の派遣ならびに、プロジェクト実施に際しては、事前にパキスタン側で十分調査・分析のうえ、的確な情報提供をドナー側に行うよう要望すべきと思われる。

2. 国際機関との協調

環境・人口・エイズといった「グローバル・イシュー」への取り組みは文字どおり地球規模での課題として認識されてきており、特に人口、エイズの二分野について、我が国は地球規模問題イニシアティブ(GII)として94年度から積極的な協力を開始した。このような地球規模の援助課題への取り組みには、マルチ、バイの援助機関が協調・連携をはかるというコンセンサスが醸成されつつある。また近年DAC加盟諸国において政府開発援助予算が軒並み減少するといういわゆる「援助疲れ」や、また国際機関においても組織・予算・事業内容などへの風当たりが強くなりつつある。

したがって、協調することによる集積や相互補完の利益(人材、経験、実施規模)が明らかな上記の分野や大規模灌漑、排水計画や塩害対策、および大規模水力発電などの分野に対しては、今後積極的に他機関との協調・連携を試みる必要があるだろう。ただし、他機関との協調・連携は我が国のみならずパートナーおよびパキスタンの3者にとってメリットのあるものでなくては成り立たない。また実施前および実施中の交渉や調整が3者にまたがるうえ、援助する側が有する予算制度や運用基準といった面に差異もあるため、単独で実施する場合よりも労力や時間のロスが大きくなることが予想される。具体的案件の選定・形成や連携方法の検討段階では特に留意が必要である。

また、グローバル・イシュー関連については、パキスタン政府側の取り組み態勢や法制度とその運用などは、ドナー側からみても不十分と思える要因が多く、援助の実施と同時に行政上の問題点の解決やInstitution Buildingについても積極的に関与していかなければならないことが予想されるため、我が国単独のアプローチでは自ずと限界がある。したがってかかる分野での取り組みには国際機関との協調・連携を選択肢の一つとして検討すべきと思われる。

3. WIDの視点

第四回世界女性会議(1995年)において、ブットー首相は、女性に対する教育と経済自立を重点施策とすることを宣言した。また同会議において日本も、女性のエンパワーメントを図るためにWIDイニシアティブを推進することを表明している。

対パキスタン援助において、我々もすでに社会行動計画(SAP)策定以前の第一次国別援助研究会(1991年)において、社会セクター、なかんずく女性の役割の重要性を指摘し、その提言に沿っていくつかのプロジェクトも始動している。我々は、この分野への長期的支援が必要であると考えており、本報告書においても、対パキスタン援助において特に女性に配慮した社会セクター拡充支

援の必要性を指摘している。この背景にある基本的な考え方は、人口の半数を占めるこの国の優れた潜在能力を持つ人的資源を有効に動員するために、機会の平等を図り、選択肢を広げる努力が、単に経済的のみならず社会的・政治的にも必要であるという点に尽きる。社会セクターへの支援は、そのための基本的条件整備への第一歩であると考えたい。また、プロジェクトの策定にあたっては、ジェンダー分析の手法などを用い、ジェンダーの視点を組み込むことも有効である。

4. NGOとの連携

開発援助における途上国の多様化するニーズへのきめ細かな対応や、住民参加型開発という視点は近年その重要性を増している。受益者のニーズを反映し状況に応じた効果的な開発のためには、援助機関、相手国政府、そしてNGO（非政府組織）による個々の取り組みに加え、相互の連携・協調を通じた重層的なアプローチもまた必要である。

I. 対パキスタン援助の視点において指摘したパキスタン社会の特性、特に在地権力の存在や分断され階層化された農村社会の構造に留意しつつ、また、開発における援助機関、相手国政府、NGOの三者の役割が相互補完的な関係にあることを踏まえたうえで、パキスタンにおける社会構造の変革や農村社会の能力向上のための支援が長期的視点に立って行われるべきである。その一環として、地域の開発に経験を蓄積しているNGOについては、草の根無償資金協力などを通じ支援するとともに、NGOとの情報交流を促進し学ぶべき点は取り入れ、連携・協調のあり方について今後とも検討する必要がある。

5. 人的交流

プロジェクトの成功は、良きカウンターパートに恵まれた結果であることが多い。そのために、留学生や研修員受け入れを含めた人的交流は今以上に重要視されるべきだと考える。しかし、もっと大きな見地からみると、パキスタン人の中に日本理解を深める重要性も見逃してはならない。現在のパキスタンには、隣国インドと対照的に、日本に関する講座を持つ大学も研究機関も存在しないことを指摘しておきたい。

表1 南アジア諸国の基礎指標

指 標	(単位)	パキスタン	バングラデシュ	インド	ネパール	スリ・ランカ
独立年月日	(年)	1947	1971	1947	1769	1948
A. 人口 (1992)	(百万人)	129.3	112.7	884.4	20.3	17.7
B. 人口増加率 (1960-1992)	(%)	3.0	2.5	2.2	2.4	1.8
C. GDP (1993)	(百万米ドル)	54,825	23,997	250,966	3,748	10,472
D. GDP成長率 (1993)	(%)	2.0	4.4	2.8	3.0	6.9
E. 1人当たりGNP (1993)	(米ドル)	430	220	300	190	600
F. 産業別GDP構成比 (1993)	農林水産業	(%)	25.0	30.0	31.0	43.0
	鉱工業	(%)	25.0	18.0	27.0	21.0
	サービス業	(%)	50.0	52.0	41.0	36.0
G. 産業別成長率 (1980-93)	農林水産業	(%)	4.4	2.6	3.0	3.6
	鉱工業	(%)	7.2	5.2	6.2	5.0
	サービス業	(%)	6.3	5.4	6.4	4.6
H. 産業別雇用 (1990-92)	農林水産業	(%)	47.0	59.0	62.0	93.0
	鉱工業	(%)	20.0	13.0	11.0	1.0
	サービス業	(%)	33.0	28.0	27.0	6.0
I. 年平均インフレ率 (1980-93)	(%)	7.4	8.6	8.7	11.5	11.1
J. 輸出額 (1993)	(百万米ドル)	6,636	2,272	21,553	390	2,896
K. 輸入額 (1993)	(百万米ドル)	9,500	4,001	22,761	880	4,227
L. 経常収支 (対GDP比) (1993)	(%)	-7.1	-2.2	-0.3	-7.0	-5.2
M. 対外債務残高 (1993)	(百万米ドル)	26,050	13,879	91,781	2,009	6,783
N. 対外債務返済比率 (1991-93平均)	(%)	23	16	29	12	12
O. 外貨準備高 (金・SDR含む) (1993)	(百万米ドル)	1,995	2,447	14,673	518	1,686
	(輸入相当分)	(ヶ月)	1.4	5.5	3.6	6.8
P. 財政赤字 (対GDP比) (1993)	(%)	-7.40		-4.80	-6.30	-6.40
Q. 出生時平均寿命 (1992)	(才)	61.5	55.6	60.4	53.5	71.9
R. 幼児死亡率 (5才以下) (1994)	(人/人11000人)	137	117	119	118	19
S. 合計特殊出生率 (1994)	(人)	6.0	4.2	3.7	5.3	2.4
T. 妊産婦死亡率 (1980-92)	(人/新生児10万)	500	600	460	830	80
U. 一人当たりカロリー摂取 (1992)	(Kcal/日)	2316	2019	2395	1957	2275
V. 小学校総就学率 (1986-93)	男	(%)	59	83	113	121
	女	(%)	31	71	90	81
中学校総就学率 (1986-93)	男	(%)	29	25	60	47
	女	(%)	13	12	37	24
W. 成人識字率 (15才以上) (1990)	男	(%)	46.0	47.0	62.0	37.0
	女	(%)	21	23	34	11
X. 教育/保健医療に対する公的支出 (対GDP比) (1990)	教育	(%)	3.4	2	3.5	N.A.
	保健医療	(%)	1.8	1.4	1.3	2.2
Y. 貧困層人口比率 (1990)	都市	(%)	20.0	56.0	38.0	19.0
	農村	(%)	31.0	51.0	49.0	43.0

出所) A, B, H, Q, T, U, X, Y UNDP 「人間開発報告書 1995」: C, D, E World Tables 1995: F, G, I, J, K, O, P World Development Report 1995: L Trends in Developing Economies 1995: M, N World Debt Tables 1996: R, S, V, W ユニセフ 「世界子供白書 1996」

表2. パキスタンの主要経済指標

単位: %

	1960年代平均	1970年代平均	1980年代平均	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
1 成長率 (*1)	6.77	4.84	6.45	5.57	7.71	2.27	3.80	4.70
GDP成長率	6.83	3.88	6.49	5.91	8.61	0.09	3.90	4.97
工業セクター	5.07	2.37	5.44	4.96	9.50	-5.29	2.86	4.94
サービスセクター	9.93	5.50	8.21	6.25	8.05	5.35	5.39	4.41
サービスセクター	6.74	6.26	6.65	5.21	6.76	4.63	3.69	4.42
2 投資と貯蓄率 (対G.N.P.比) (*1)								
総投資		17.41	17.47	18.52	19.94	20.55	19.44	19.03
固定投資		16.37	15.83	17.01	18.41	18.99	17.87	17.53
公的投資		9.17	8.56	8.27	8.70	9.02	8.30	8.27
民間投資		7.20	7.28	8.73	9.71	9.97	9.57	9.26
国民貯蓄		11.74	13.81	13.86	16.90	13.47	15.56	14.77
外国貯蓄		5.67	3.65	4.66	3.04	7.08	3.88	4.26
3 消費者物価上昇率 (前年比)	3.83	12.33	7.34	12.70	9.60	9.26	11.18 (*2)	10.87
4 財政 (対G.D.P.比)								
総収入								
税収入			17.2	16.1	17.9	17.8	18.6	19.3
非税収入			13.4	12.7	13.6	13.3	13.9	16.0
総支出			3.8	3.4	4.3	4.6	4.6	3.3
経常支出			24.9	25.6	26.5	26.0	24.5	23.4
資本支出			17.6	19.2	19.0	20.3	19.8	18.5
利払			6.5	6.3	6.3	6.5	6.0	5.5
国債支出			3.8	4.9	5.2	5.9	6.6	5.7
財政赤字			7.2	6.4	7.5	5.7	4.7	4.8
5 教育支出 (対G.N.P.比)			1.9	2.1	2.2	2.2	2.2	2.4
6 保健医療支出 (対G.N.P.比)			0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
7 マネーサプライ成長率 (M2)	16.3	21.0	13.2	16.3	30.3	18.0	16.9	10.0
8 輸出入 (対G.D.P.比)								
輸出額 (FOB)			9.81	12.97	13.87	13.12	12.89	12.65
輸入額 (FOB)			18.74	18.42	18.45	19.44	16.82	15.89
貿易赤字			8.93	5.46	4.59	6.32	3.93	3.24
対外経常収支赤字			3.91	4.77	2.76	7.14	3.90	3.62
9 労働力率 (10才以上) (*3)								
農業セクター	(*4) 57.95	54.82	51.70	47.45	48.27	47.54	47.54	47.54
工業セクター	(*4) 14.75	14.03	13.51	12.38	12.53	10.89	10.89	10.89
失業率	(*4) 1.42	2.42	3.49	6.28	5.85	4.74	4.74	4.74
10 債務返済比率 (D.S.R) (*1)		(*5) 14.1	12.5	13.7	13.4	15.3	16.2	14.9

(出所) GOP, ES94-95 (巻末統計)、項目1~4および7:P2~3、項目5:P6、項目6:P7、項目8:P4~5、項目9:P20~21、項目10:P195

注 (*1) 94/95年は推計値

注 (*2) 第一四半期~第三四半期 (7月~4月)

注 (*3) 93/94及び94/95年は推計値

注 (*4) 63/64~69/70年の7カ年平均

注 (*5) 72/73~79/80年の8カ年平均

表3 南アジア諸国への援助実績

	援助形態	(単位)	パキスタン	バングラデシュ	インド	ネパール	スリ・ランカ
1 1994年度実績							
1-1	有償資金協力(*)	(億円)	348.18	229.67	1,257.65	0.00	364.15
1-2	無償資金協力(*)	(億円)	63.52	216.10	33.63	86.85	67.17
1-3	技術協力	(億円)	15.17	18.73	11.93	23.50	20.43
	研修員受入	(人)	170	151	118	140	209
	専門家派遣	(人)	43	28	24	90	47
	調査団派遣	(人)	74	104	133	72	157
	青年海外協力隊派遣	(人)	1	41	0	28	28
	機材供与	(百万円)	116	93	93	365	123
	プロジェクト方式技術協力	(件)	2	1	2	8	4
	開発調査	(件)	3	2	2	4	7
2 1994年度までの累計							
2-1	有償資金協力(*)	(億円)	7,314.79	5,081.06	16,157.39	379.95	3,680.16
2-2	無償資金協力(*)	(億円)	1,406.75	2,649.26	628.30	1,055.38	1,273.37
2-3	技術協力	(億円)	196.12	263.91	125.55	306.33	258.65
	研修員受入	(人)	2,426	2,151	2,644	1,839	3,284
	専門家派遣	(人)	601	632	360	822	660
	調査団派遣	(人)	1,899	1,964	1,076	1,839	1,707
	青年海外協力隊派遣	(人)	1	577	131	588	388
	機材供与	(百万円)	2,208	3,908	1,961	5,365	4,209
	プロジェクト方式技術協力	(件)	8	9	10	15	17
	開発調査	(件)	40	42	17	31	36

出所) 外務省「我が国の政府開発援助(下巻)」1995年

注(*) 金額は交換公文ベース、年度区分は交換公文締結日による。

JICA