

プログラムに対する資金援助（開発支出とリカレント支出の両方に対する資金援助）として2億ドルと1億ドル支出することに合意した。また、バイでは、オランダ政府が、SAPの開発・リカレント支出に対し1千3百万ドルの財政支援をコミットした。

SAP実施の一つの柱であるコミュニティー参加の考え方にに基づき、パ国のNGOであるNRSPが政府の支援の下でSAPの実施に参加しているが、UNDPはNRSPの能力向上のための協力を行っている。世界銀行もまた、コミュニティー、NGO、政府間の連携支援のための融資を始めようとしている。

6-2 課題

- (1) 貧困問題は、その国の政治経済社会構造と密接に関わる問題であり、この問題を解決しないと、構造調整プログラムも、生産、雇用、所得の拡大には繋がらず、つねに貧困層の生活に打撃を与えるだけの結果に終わってしまう。しかし、外部の開発援助機関がこの問題に直接介入することは難しいので、間接的に貧困緩和に寄与する方法を検討する必要がある。たとえば、貧困層の教育機会の増大、及び外部の情報へのアクセスの確保を通じた意識の向上を図り、またパトロンへの経済的依存を弱め、社会的モビリティを増大させるための雇用機会の拡大、小規模金融の拡大を図って行く必要がある。また、こうした援助の受け皿として、自立的なローカルコミュニティーの組織化支援を行ってゆくことも重要である。分野別では、雇用機会の創出、初等、中等教育セクター（特に女性に対する）の改善が最重要分野と思われる。
- (2) こうした対策は、包括的に、且つ長期的な視点で行われる必要がある。そのためには、プログラムレベルのみでなく、UNDPがSAPの内容に影響を与えたように政策レベルにおいても積極的に支援していく必要がある。また、政策提言に当たっては、ドナー間で積極的な意見交換を行い、調整・協調を図っていくことが重要である。
- (3) プログラムレベルでの具体的なアプローチについては、マクロとミクロの両方から考える必要がある。すなわち、例えば、マクロ的なアプローチにおいては、社会・生活環境を含む投資環境を整え、積極的な外資導入（貧困問題を視野にいれると、農村及び農村近郊における投資の促進が望ましい。）を図ることにより、国内企業の育成、雇用拡大につなげることが考えられ、ミクロ的なアプローチにおいては、プロジェクト対象地域とターゲットグループを絞りこみ、NGOを通じた貧困層の組織作り、及びキャパシティービルディングを図ることが考えられる。
- (4) 貧困対策の実施にあたっては、現地の状況を熟知したNGOと協力していくことが必要である。また、NGOの経験を政策に反映させていく事も重要であり、ドナーはその触媒としての役割を果たすことが期待できる。

(武 徹)

表2 PAKISTAN - GROWTH OF GDP, GNP AND PRIVATE CONSUMPTION PER CAPITA, 1972/73 TO 1994/95

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	Private Consumption Per Capita (3)/(4)
	GDP in Constant 1980/81 Market Prices Billion Rs.	GNP in Constant 1980/81 Market Prices Billion Rs.	Private Consumption in Constant 1980/81 Market Prices Billion Rs.	Population At Mid-Year (000s)	GDP Per Capita (1)/(4) Rs./Year	GNP Per Capita (2)/(4) Rs./Year	
1972/73	176.9	174.3	139.6	65,892	2,685	2,645	2,118
1973/74	183.1	181.5	161.4	67,901	2,697	2,673	2,377
1974/75	190.9	189.2	158	69,978	2,728	2,704	2,258
1975/76	200.7	198.5	165.6	72,119	2,783	2,752	2,296
1976/77	208.6	206.2	177.8	74,325	2,807	2,774	2,392
1977/78	225.4	223	192.4	76,598	2,943	2,911	2,512
1978/79	233.9	231	213.4	78,941	2,963	2,926	2,703
1979/80	257.8	254.5	230.2	81,355	3,169	3,128	2,830
1980/81	278.2	300.9	224.1	83,850	3,318	3,388	2,673
1981/82	296.4	319.3	234.2	86,438	3,429	3,694	2,709
1982/83	316.5	349.5	243.7	89,119	3,551	3,922	2,735
1983/84	332.5	364.1	258.7	91,883	3,619	3,963	2,816
1984/85	357.7	386.6	281.2	94,733	3,776	4,079	2,968
1985/86	377.5	408.8	278.2	97,672	3,865	4,185	2,848
1986/87	401.8	428.3	288	100,701	3,990	4,253	2,860
1987/88	433	450.1	317.3	103,824	4,171	4,335	3,056
1988/89	453.9	468.8	319.9	107,044	4,240	4,380	2,988
1989/90	474.1	491.3	334.3	110,364	4,296	4,452	3,029
1990/91	500	509.4	329.9	113,787	4,394	4,477	2,899
1991/92	539.1	544.1	375.4	117,316	4,595	4,638	3,200
1992/93	549.5	553.2	384.2	120,835	4,548	4,578	3,180
1993/94	566.7	569.0	389.3	124,460	4,553	4,572	3,128
1994/95	588.8	591.3	412.9	128,010	4,600	4,619	3,226
Average annual rate of growth, 1972/73-1994/95 (in percentage)	5.6	5.7	5.1	3.0	2.5	2.6	2.0

Sources: National Accounts; Federal Bureau of Statistics for population figures.

出所: World Bank (1995) Pakistan Poverty Assessment.

表2-2 PAKISTAN - HOUSEHOLD INCOME DISTRIBUTION, 1971/72 TO 1990/91

Year	Household Income Gini Coefficient	Household Income Shares			Ratio of Highest to Lowest 20%
		Lowest 20%	Middle 60%	Highest 20%	
1971/72	0.345	7.9	49.1	43.0	5.4
1979	0.373	7.4	47.6	45.0	6.1
1984/85	0.369	7.3	47.7	45.0	6.2
1985/86	0.355	7.6	48.4	44.0	5.8
1986/87	0.346	7.9	48.5	43.6	5.5
1987/88	0.348	8.0	48.3	43.7	5.5
1990/91	0.407	7.3	48.2	44.5	6.1

Source: Economic Survey 1992/93, Economic Advisory Wing, Ministry of Finance. Based on Household Surveys of the respective years conducted by the Federal Bureau of Statistics.

出所: World Bank (1995) Pakistan Poverty Assessment.

表2-3 PAKISTAN - WAGES OF UNSKILLED AGRICULTURAL AND URBAN CONSTRUCTION WORKERS, 1974/75 TO 1993/94
Rs/day in Constant 1980/81 Prices a/

	1974/75	1976/77	1978/79	1980/81	1983/84	1986/87	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	Annual Rate of Growth b/ (%)
A. URBAN CONSTRUCTION WORKERS: (Unskilled Labourers)													
Islamabad	15.7	19.8	22.8	25.0	25.7	26.3	23.5	26.3	24.5	26.7	26.6	25.6	1.8
Karachi	17.0	25.1	33.0	27.5	23.4	28.1	31.6	31.3	28.0	26.3	26.6	25.6	1.1
Lahore	18.7	25.1	21.6	25.0	26.4	27.5	27.1	28.5	28.3	31.6	29.1	31.3	2.0
Peshawar	11.9	13.9	17.5	18.0	19.8	21.1	19.1	20.8	18.4	21.1	20.5	18.3	2.0
Quetta	17.0	20.9	18.0	22.5	21.8	24.6	19.9	20.8	22.0	22.8	24.1	26.5	1.4
B. AGRICULTURAL WORKERS: (Punjab)													
Regular, Kharif Season					11.8	13.5	14.0	15.2	14.6	15.7	14.6	16.3	3.0
Regular, Rabi Season					12.6	14.2	15.6	16.2	16.1	15.8	16.0	17.5	3.0
Casual					16.3	17.2	17.3	18.1	17.6	19.6	19.7	21.4	2.1
GDP Deflator, 1980/81 = 100	58.8	71.8	83.4	100.0	126.3	142.5	170.0	180.5	204.1	224.7	244.2	273.7	
CPI Index, 1980/81 = 100				100.0	124.8	142.5	167.2	177.3	199.8	219.0	239.3	266.0	

Source: Federal Bureau of Statistics Monthly Bulletins for agricultural wage data; Economic Survey for construction workers wage data
(collected by the Federal Bureau of Statistics)

Notes: a/ Deflated by GDP deflator. b/ Average annual rate of growth calculated using regression analysis.

出所: World Bank (1995) Pakistan Poverty Assessment

表2-4 POVERTY IN PAKISTAN: 1984/85 TO 1990/91
(Poverty line of Rs. 296 per capita per month in 1991/92 rural prices)

Year	Gini			Income			
	Mean Consumption (Rs./month)	Coefficient of Consumption Distribution	Head-Count Ratio	Poverty Gap Index	Gap Ratio (%)	Total Population (000s)	Number of Poor People (000s)
A. NATIONAL LEVEL							
1984/85	424.9	0.284	0.460	0.111	24.1	94,733	43,577
1987/88	456.5	0.270	0.374	0.077	20.6	103,824	38,830
1990/91	484.9	0.287	0.340	0.071	20.9	113,787	38,688
B. RURAL AREAS							
1984/85	399.1	0.263	0.493	0.119	24.1		
1987/88	424.1	0.240	0.402	0.083	20.6		
1990/91	456.4	0.267	0.369	0.078	21.1		
C. URBAN AREAS							
1984/85	486.0	0.314	0.382	0.092	24.1		
1987/88	535.0	0.316	0.307	0.061	20.0		
1990/91	545.7	0.316	0.280	0.057	20.3		

Source: World Bank. Based on data from the 1984/85, 1987/88 and 1990/91 HIESs.

Note: The head-count ratio measures the proportion of individuals in the total population with consumption below the poverty line. The poverty gap is a measure of the depth of poverty; it is equal to the sum of the distances between the poverty line and the consumption levels of the poor, as a proportion of the poverty line, divided by the total population. The income gap ratio is obtained by dividing the poverty gap index by the headcount ratio. It measures the average shortfall of the consumption of the poor relative to the poverty line, as a percentage of the poverty line. The poverty line is Rs. 342 per month in adult equivalent terms, and the reference family for the per capita figure of Rs. 296 is one of two adults and four children where adults are assigned a weight of 1.0 and children (below 18) are assigned a weight of 0.8. The estimates take into account differences in the cost of living between rural and urban areas. The figures of mean consumption are per month per equivalent adult, in constant 1991/92 rural prices.

出所: World Bank (1995) Pakistan Poverty Assessment.

表2-5 PAKISTAN HUMAN DEVELOPMENT INDICATORS, EARLY 1970S TO EARLY 1990S, AND COMPARISON WITH AVERAGE OF LOW-INCOME ECONOMIES

Indicator	Pakistan	Pakistan	Pakistan	Low-Income	Average of Low-Income
	1970s	1980s	1990s	Economies ^{a/}	Economies Excluding China and India
Life Expectancy at Birth (years)	48 (1970)	54 (1982)	59 (1992)	62 (1992)	56 (1992)
Male	49	NA	59	61	55
Female	47	NA	59	63	57
Total Fertility Rate (Births per Married Woman)	7.0 (1970)	7.0 (1982)	5.6 (1992)	3.4 (1992)	4.9 (1992)
Infant Mortality Rate (Per Thousand Live Births)	142 (1970)	120 (1982)	91 (1991)	73 (1992)	91 (1992)
Under-5 Mortality Rate (Per Thousand Live Births)	NA	NA	142 (1992)	114 (1992)	154 (1992)
Male	NA	NA	129 (1992)	102 (1992)	137 (1992)
Female	NA	NA	35 (1990)	60 (1990)	55 (1990)
Adult Literacy Rate (% of Population Age 15+)	24 (1977)	26 (1981)	21 (1990)	48 (1990)	44 (1990)
Female	NA	18 (1985)	39 (1990)	93 (1990)	71 (1990)
Primary Education Gross Enrollment Ratio (percent)	47 (1974)	50 (1980)	56 (1990)	101 (1991)	79 (1991)
Male	64	68	72	NA	NA
Female	29	31	39	NA	71
Secondary Education Gross Enrollment Ratio (percent)	13 (1970)	15 (1982)	21 (1990)	41 (1991)	28 (1991)
Female	5	8	13	35	25

Sources: World Development Report 1994; Social Indicators of Development 1994; Ministry of Education of Pakistan. Estimate of infant mortality for Pakistan in 1991 is from the 1990/91 Demographic Survey.

Notes: ^{a/} Weighted average of low-income economies as classified by the World Bank. Pakistan, with a GNP per capita of US\$420 in 1992, is classified as a low-income economy. The average GNP per capita for all low-income economies was US\$390 (US\$370 excluding China and India).

出所: World Bank (1995) Pakistan Poverty Assessment.

表2-6 パキスタンと他のアジア諸国との社会開発指標における比較

	Pakistan	India	Banglade	Nepal	Sri Lanka	China	Indonesia	Thailand	Philippin	Malaysia
一人当りGNP(US\$)1993	430	300	220	190	600	490	740	2110	850	3140
人間開発指標1992	0.483	0.439	0.364	0.343	0.704	0.594	0.637	0.827	0.677	0.822
平均寿命1993	62	61	56	54	72	69	63	69	67	71
出生率(1000人) 1993	40	29	35	39	20	19	24	19	30	28
死亡率(1000人) 1993	9	10	11	13	6	8	8	6	6	5
乳幼児死亡率(1000人)93	88	80	106	96	17	30	56	36	42	22
成人文盲率(%) 1990	65	52	65	74	12	27	23	7	10	22
(女性)	79	66	78	87	17	38	32	10	11	30
小学生就学率 1992	46	102	77	102	107	121	115	97	109	93
(女性)	31	90	71	81	105	116	113	88	--	94
中学生就学率 1992	21	44	19	36	74	51	38	33	74	34
(女性)	13	32	12	23	77	45	--	32	--	59
教育/政府支出 1993	1.1	2.2	--	10.9	10.4	2.2	10.0	21.1	15.9	20.3
保健医療/政府支出 93	0.4	1.9	--	4.7	5.2	0.4	2.7	8.2	3.0	5.7
住宅福祉/政府支出 93	2.8	7.1	--	6.8	16.6	0.2	1.6	6.7	5.0	11.4
政府支出/GNP	24.0	16.9	10.0	18.7	26.9	9.2	18.9	16.3	18.1	26.7

出所) World Bank, World Bank Report 1995 及び、UNDP, Human Development Report 1995 (人間開発指標のみ) より作成
 注) 政府支出=中央政府の支出分のみ

表2-7 PAKISTAN - ESTIMATES OF POVERTY INCIDENCE BY REGION,
HIES 1990/91 AND PIHS 1991

GEOGRAPHIC UNIT	HIES 1990/91 Headcount Index (%)	PIHS 1991 Headcount Index (%)	Percentage of Total Population	Percentage of Poor Population (PIHS 1991)
PUNJAB	35.9 (1.4)	35.6 (1.6)	59.8	0.0
Urban	29.4 (2.1)	35.7 (2.4)	16.9	0.0
Rural	38.5 (1.7)	35.5 (2.0)	42.9	0.0
Rural North Punjab	32.4 (2.2)	25.8 (2.2)	26.0	0.0
Rural South Punjab	47.5 (2.7)	48.4 (3.6)	16.9	0.0
SINDH	27.6 (1.9)	26.6 (1.6)	22.5	0.0
Urban	24.1 (2.3)	15.6 (1.6)	10.3	0.0
Rural	30.8 (2.9)	35.7 (2.6)	12.5	0.0
NWFP	40.0 (3.3)	19.7 (3.4)	13.5	0.0
Urban	37.0 (4.5)	13.4 (2.7)	2.1	0.0
Rural	40.6 (3.9)	20.8 (4.0)	11.4	0.0
BALUCHISTAN	22.0 (3.6)	41.2 (4.1)	4.0	0.0
Urban	26.7 (4.4)	28.7 (7.3)	0.6	0.0
Rural	20.9 (4.3)	43.2 (4.9)	3.4	0.0
ALL PAKISTAN	34.0 (1.0)	31.6 (1.1)	100.0	0.0
Urban	28.0 (1.5)	27.0 (1.6)	29.8	0.0
Rural	36.9 (1.4)	33.5 (1.5)	70.2	0.0

Source: World Bank

Notes: Based on reference poverty line of Rs. 296/per capita/per month in 1991/92 national rural prices.

Household consumption expenditure has been adjusted to take into account regional and urban-rural differences in the cost of living of the poor. "South Punjab" includes the districts of the Dera Ghazi Khan Bahawalpur and Multan divisions. The figures in parentheses are the standard errors of the Headcount Index estimates

出所: World Bank (1995) Pakistan Poverty Assessment.

表2-8 PAKISTAN - REGIONAL DIFFERENCES IN HUMAN DEVELOPMENT INDICATORS

	Literacy Rates, Male (%)	Literacy Rates, Female (%)	Net Primary School Enrollment Rates, Male (%)	Net Primary School Enrollment Rates, Female (%)	Infant Mortality Rate Per Thousand
Punjab					
Urban	62.9 (2.1)	36.8 (1.8)	81.1 (2.0)	78.5 (2.1)	89.0 (8.0)
Rural North	44.6 (1.7)	13.6 (1.4)	70.8 (2.4)	52.9 (3.1)	111.0 (8.0)
Rural South	34.5 (3.6)	8.9 (3.0)	61.0 (5.8)	31.2 (5.8)	147.0 (10.0)
Sindh					
Urban	61.5 (3.2)	41.3 (3.3)	63.3 (3.2)	63.3 (3.9)	92.0 (10.0)
Rural	43.2 (2.7)	6.6 (1.2)	51.5 (2.5)	24.1 (3.8)	143.0 (12.0)
NWFP					
Urban	53.8 (3.6)	20.9 (5.3)	81.3 (4.4)	53.5 (9.5)	154.0 (18.0)
Rural	43.9 (3.3)	5.4 (2.4)	72.2 (5.4)	36.9 (4.1)	128.0 (12.0)
Balochistan					
Urban	52.0 (6.0)	16.5 (3.3)	44.9 (4.4)	34.9 (8.1)	201.0 (44.0)
Rural	29.1 (6.0)	3.2 (2.8)	47.3 (7.3)	19.8 (6.5)	149.0 (14.0)
All Pakistan					119.0

Source: World Bank, based on data from the 1991 PHHS.

Notes: Literacy rates are for population 15 years of age and older. Net primary school enrollment refers to ages 6-10. Infant mortality rate are deaths in the 0-1 age bracket per thousand live births (average for 1980-90 period). The figures in parenthesis are the corresponding standard errors.

出所: World Bank (1995) Pakistan Poverty Assessment.

表2-9 PAKISTAN - EMPLOYMENT PROFILE OF HOUSEHOLD HEADS AND INCIDENCE OF POVERTY, 1991

	URBAN			RURAL		
	Proportion of Urban Sample (%)	Incidence of Poverty (%)	Percentage of Urban Poor (%)	Proportion of Rural Sample (%)	Incidence of Poverty (%)	Percentage of Rural Poor (%)
AGRICULTURE:				63.6	35.1	64.7
By land ownership:						
Owner/Cultivator				36.6	30.2	32.0
Tenant				13.6	43.3	17.3
Agricultural Laborer				7.0	56.0	11.4
Other Agriculture				6.4	21.0	3.9
NON-AGRICULTURE						
WAGE EARNERS:						
	43.3	23.4	39.6	17.9	29.3	15.5
By type of job:						
White Collar	14.2	22.1	10.0	6.5	26.3	5.0
Skilled/Semi-Skilled	20.1	23.1	13.0	6.6	22.1	4.2
Casual/Manual	9.5	33.3	11.6	4.3	45.1	6.3
SELF-EMPLOYED						
OUTSIDE AGRICULTURE:						
	36.3	34.0	39.3	15.2	36.3	16.0
By value of assets:						
Rs. 1,000 or less	9.3	51.2	15.2	4.3	46.3	5.8
Rs. 1,000-10,000	12.4	34.5	13.6	6.0	39.2	6.2
Rs. 10,000 or more	14.6	22.2	10.2	4.8	24.5	3.4
OTHER	19.9	33.7	21.4	3.4	41.1	4.1
OVERALL	100.0	31.4	100.0	100.0	34.5	100.0

Source: Poverty in Pakistan: Measurement, Trends and Patterns. Background paper prepared by Haris Gazdar, Stephen Howes and Salman Zaidi, April 1994

Notes: The table is based on data from the 1991 PHS. The identification of households was sequential, with priority given to the identification of agricultural households in rural areas, followed by wage earners outside agriculture and self-employed outside agriculture. Agricultural households were identified from their land ownership or operation status, ownership of other agricultural assets such as livestock, and reporting of earnings from agricultural labor. Of the remainder, if the household head reported any positive wage income and higher occupation as employment, the household was classified as a non-agricultural wage earner. The residual households were classified as self-employed if the household heads reported any positive income from self-employment and as "other" if they could not be classified under any of the above categories, or were non-earners or unemployed. The category "other agriculture" includes those who did not report land ownership or operation, but did own other agricultural assets such as livestock. The poverty line used is Rs. 296 per capita per month in 1991/92 rural prices.

表2-10 PAKISTAN - LITERACY RATES BY QUINTILE OF PER CAPITA HOUSEHOLD EXPENDITURE, 1991

(Population Five Years Old and Above)

	All %	First Quintile (lowest) %	Second Quintile %	Fifth Quintile (highest) %
Rural Sindh	22.5	19.5	20.6	33.9
Rural NWFP	19.8	8.1	13.2	30.5
Rural Balochistan	14.2	8.4	10.2	24.9
Rural North Punjab	28.0	21.6	19.0	38.5
Rural South Punjab	19.2	12.4	21.2	36.6
Small Cities and Towns	37.3	26.6	34.0	58.8
Major Cities	47.3	33.3	37.9	61.4
Males	39.6	28.9	33.5	56.4
Females	17.2	7.9	12.2	30.9
Overall	28.9	18.8	23.3	44.3

Source: World Bank, based on data from PIHS 1991.

Note: Literacy is defined as being able to read, write and count.

出所: World Bank (1995) Pakistan Poverty Assessment.

表2-11 PAKISTAN - PROPORTION OF CHILDREN 5-10 YEARS OLD CURRENTLY ATTENDING SCHOOL BY QUINTILE OF PER CAPITA HOUSEHOLD EXPENDITURE, 1991

	All (%)	First Quintile (lowest) (%)	Second Quintile (%)	Fifth Quintile (highest) (%)
Rural Sindh	35.2	29.4	29.8	57.0
Rural NWFP	47.0	34.2	38.7	57.6
Rural Balochistan	29.3	17.4	26.3	62.6
Rural North Punjab	58.8	40.9	55.2	68.2
Rural South Punjab	43.8	33.8	48.4	66.7
Small Cities and Towns	64.1	55.8	64.4	84.5
Major Cities	70.3	54.6	62.4	85.0
Males	61.5	49.9	58.4	81.1
Females	43.3	27.4	37.9	59.7
Overall	52.6	38.7	48.6	70.4

Source: World Bank, based on data from PIHS 1991.

出所：World Bank (1995) Pakistan Poverty Assessment.

表2-12 PAKISTAN - INFANT MORTALITY RATES BY TOTAL HOUSEHOLD EXPENDITURE
EDUCATION OF THE MOTHER, AND HOUSING FACILITIES, 1991

	Infant Mortality Rate (Per 1000 Live Births)
1. All Pakistan	127
2. By Total Household Monthly Expenditure:	
First (Lowest) Quintile	152
Second Quintile	113
Fifth (Highest) Quintile	113
3. By Mother's Education:	
Some Education	81
No Education	134
4. By Housing Facilities:	
A. Toilet:	
Yes	105
No	132
B. Drinking Water:	
Tapped or Piped Indoors	117
Outside Home/Covered	121
Open Source, River Pond	156
C. Type of House Floor:	
Stone, Cement	103
Earth, Wood	138
D. Drains:	
Covered Underground	94
Uncovered Open	120
None	141

Source: World Bank, based on data from the 1991 PHHS.

Note: Infant mortality rates were calculated as averages for children born in the 1986-91 period.

出所: World Bank (1995) Pakistan Poverty Assessment.

表2-13 PAKISTAN - PERCENTAGE OF EVER MARRIED WOMEN AGED 15-49 WITH KNOWLEDGE OF CONTRACEPTION, CURRENTLY USING AND EVER USED CONTRACEPTION, BY HOUSEHOLD PER CAPITA EXPENDITURE QUINTILE, REGION AND MOTHER'S EDUCATION, 1991

	Knowledge of Contraception (%)	Current Use of Contraception (%)	Ever Use of Contraception (%)
By Monthly Per Capita Expenditure:			
First Quintile (Lowest)	31.1	3.3	6.3
Second Quintile	35.6	4.9	8.9
Fifth Quintile (Highest)	41.0	9.2	11.8
By Mother's Education:			
None	34.4	5.0	7.8
Some	63.7	18.1	26.0
By Region:			
Rural North Punjab	46.4	3.9	6.9
Rural South Punjab	14.6	1.9	2.3
Rural Sindh	21.3	2.6	4.2
Rural NWFP	39.0	9.1	16.7
Rural Balochistan	34.6	3.7	8.2
Small Cities and Towns	44.4	9.2	14.7
Major Cities	58.4	17.3	22.0
Overall	38.4	6.8	10.3

Source: World Bank, based on data from the 1991 PIHS.

出所: World Bank (1995) Pakistan Poverty Assessment.

表4-1 GROWTH AND UNEMPLOYMENT IN HISTORICAL PERSPECTIVE

Year	Growth Rates of GDP	Manufacturing	Agriculture	Rate of Inflation	Unemployment (Million)	(Per cent)	
						Unemployment Rate	Labour Force (Million)
1960s	6.8	9.9	5.1	3.8	0.25	1.43	17.20
1970s	4.8	5.5	2.4	12.3	0.54	2.42	21.50
1980s	6.4	8.2	5.4	7.3	1.00	3.51	28.45
1980-81	6.4	10.6	3.7	13.9	0.95	3.70	25.65
1981-82	7.6	13.7	4.7	11.1	1.00	3.81	26.27
1982-83	6.8	7.0	4.4	4.7	1.06	3.94	26.91
1983-84	4.0	7.9	-4.8	7.3	1.05	3.82	27.45
1984-85	8.7	8.1	10.9	5.7	1.04	3.71	28.00
1985-86	6.4	7.5	6.0	4.4	1.02	3.64	28.05
1986-87	5.8	7.5	3.2	3.6	0.90	3.04	29.60
1987-88	6.4	10.0	2.7	6.3	0.94	3.14	29.93
1980/81-1987/88	6.5	9.0	3.9	7.1	1.00	3.60	27.73
1988-89	4.8	4.0	6.9	10.4	0.97	3.14	30.87
1989-90	4.6	5.7	3.0	6.0	1.00	3.14	31.82
1990-91	5.6	6.2	5.0	12.7	2.00	6.28	31.83
1991-92	7.7	8.1	9.5	9.6	1.93	5.85	32.97
1992-93	2.3	5.4	-5.3	10.6	1.99	5.85	33.97
1993-94	4.0	5.6	2.6	11.2	2.05	5.85	34.98
1988/89-1993/94	4.8	5.8	3.6	10.1	1.65	5.02	32.74

Source: Pakistan Economic Survey, 1993-94.

表4-2 EMPLOYMENT RELATED SECTORIAL INDICATORS

Sectors	Share in Employment (Mn.)	Growth Rate in GDP (%)	Growth Rate (1981-92)		Employment Elasticity (1981-92)	Distribution Pattern of Empl. %			Growth in Labour Prod. (91-92)
			Sectoral Empl. (%)			Females	Urban Workers	Wage Empl.	
Agriculture	46.8	26.2	4.6	0.4	0.08	17.3	5.1	9.1	4.2
Manufacturing	11.9	17.8	7.8	-0.4	-0.05	13.6	52.9	72.4	8.2
Trade	13.5	16.4	7.0	3.3	0.47	2.8	58.6	17.0	3.6
Services	13.7	7.6	6.5	4.3	0.66	14.5	52.7	79.6	2.1
Construction	6.8	4.1	4.9	4.4	0.91	2.4	29.0	89.2	0.4
Transport	5.3	9.7	6.2	2.4	0.39	1.3	50.0	68.6	3.7
Overall Economy	-	-	6.2	1.4	0.20	12.4	29.6	37.7	4.7

Source: Pak/Netherlands (1992) PP. 20, 22, 25, 29, 31, 33 & 35.

出所: Kemal, A.R. (1994) "Poverty and Growing Unemployment in Pakistan-Where and Why Pakistan Failed"

表4-3

(1) EMPLOYMENT GENERATION DURING EIGHTH PLAN

(Million Nos.)

Unemployment backlog at the beginning of the Plan	1.93
Increase in labour force	5.45
Number of people seeking jobs during 8th Plan	7.38
Additional Employment generated by planned growth	5.72
Net overseas migration	0.50
Number of jobs to be created during the 8th Plan	6.22
Unemployment by the end of 8th Plan	1.16
Unemployment rate by the end of 8th Plan (%)	3.0

Source: Eighth Five Year Plan

(2) GROSS EMPLOYMENT PROJECTIONS

(Million Nos.)

	1991-92	1992-93	1997-98	Annual Growth Rate (%)
Population	113.99	120.92	139.02	2.83
Labour Force	31.88	33.82	39.27	3.03
Employed	30.51	31.22	36.94	3.42
Agriculture	14.40	14.65	16.53	3.42
Manufacturing	3.74	3.79	4.42	3.12
Construction	2.06	2.16	3.03	7.00
Trade	4.08	4.22	5.17	4.14
Transport and Communication	1.61	1.66	1.91	2.85
Others	4.62	4.74	5.88	4.40
Unemployed	1.37	2.60	2.33	(-)2.17

Source: Eighth Five Year Plan

表4-4 PAKISTAN - EMPLOYMENT CREATION SCHEMES

Name of Scheme	Date Started	Date Ended	Purpose, Eligibility and Participating Financial Institutions	Loan Terms and Size	Loans Granted	Estimated Number of Jobs Created	Recovery Rate (%)
1. Small Business Finance Corporation	1972	Ongoing	To finance cottage and small scale private sector industries, individual transporters, small businessmen, traders and professionals. SBFC (with funds provided by SBP)	Rate of return of 13-15% p.a. Up to Rs. 1.5 million per loan			42-63% in the past five years
2. Youth Investment Promotion Society	1987	Ongoing	To provide concessionary financial assistance to unemployed educated youth to enable them to set up small businesses of their own. YIPS (with funds provided by SBP).	Rate of return of 13% p.a. with repayment in 6-8 years. Up to Rs. 0.2 million for single individuals and Rs. 2 million to groups.			
3. Provincial Small Industries Corporations (Punjab and Sindh)		Ongoing	To provide concessionary loans to qualified professionals to help them start their own small businesses. PSIC, SSIC.	Rate of return of 7% p.a. with repayment in 10 years. Up to Rs. 75000 (Punjab) and Rs. 50000 (Sindh).	Punjab, 5885 loans; Sindh, 45 loans.	Punjab, 50000; Sindh, 229.	Not available.

表4-4 (Page 2 of 3) PAKISTAN - EMPLOYMENT CREATION SCHEMES

Name of Scheme	Date		Purpose, Eligibility and Participating Financial Institutions	Loan Terms and Size	Loans Granted	Estimated Number of Jobs Created	Recovery Rate (%)
	Started	Ended					
4. Self Employment Program	April 1992	June 1994	To provide concessional loans to unemployed persons, as individuals or in groups, for self-employment within a list of 115 economic activities.	Rate of return of 12.5% p.a. if paid on due date, with repayment in 5-7 years.	44577 (Rs. 4.7 billion disbursed)	104285	70%
5. Public Transport Revamping Scheme (Yellow Cab Scheme).	February 1992	October 1993	SBFC, NBP, HBL. (SBFC using funds provided by SBP, NBP and HBL using own funds). To provide concessional loans for purchase of public transport vehicles by educated youth. Vehicles were exempted from import duty and sales tax.	Between Rs. 10,000 and Rs. 300,000.	Program caused imports of motor vehicles to double from 1991/92 to 1992/93		65%
6. First Women Bank Small Loan Scheme	January 1991	Ongoing	NBP, HBL, UBL, FWB. To provide concessional loans to lower income women interested in starting any income generating activity. FWB (backed by revolving guarantee fund from the Federal Government).	Rate of Return of 10% p.a. with repayment in 2-3 years. Up to a max. of Rs. 25,000	2,551		97%

表4-4 (Page 3 of 3) PAKISTAN - EMPLOYMENT CREATION SCHEMES

Name of Scheme	Date Started	Date Ended	Purpose, Eligibility and Participating Financial Institutions	Loan Terms and Size	Loans Granted	Estimated Number of Jobs Created	Recovery Rate (%)
7. National Self-Employment Program	July 1994	Ongoing	Similar to the Self-Employment Program ((*) above). SBFC, NBP, HBL, RDFC, FWB, (NBP, HBL and FWB using own funds; SBFC and RDFC using funds provided by SBP).	Rate of return of 13.5% p.a. if paid on due date, with repayment in 5-7 years Debt-equity ratio of 90:10 for loans up to Rs.100,000 and 80:20 for loans above Rs.100,000 Max. loan Rs. 0.3 million for individuals and Rs. 1 million for groups.	97 loans up to December 1994 for a total of Rs. 16.9 million (target for 1994/95 was to disburse Rs. 12 billion and and create 335,700 jobs).		Scheme is too recent to know recovery rate.
8. Awami Tractor Scheme	July 1994	Ongoing	To provide concessional loans for purchase of tractors by farmers. ADB	Rate of return of 13.5% p.a. with repayment in 10 years Loan of Rs. 130,000 per tractor, down payment of Rs. 20,000	Government had received 120,000 applications by deadline of October 1994		Not known as yet.

Source: World Bank based on data provided by participating financial institutions.

Notes: SBFC is the Small Business Finance Corporation; YPS is the Youth Investment Promotion Society; PSIC is the Punjab Small Industries Corporation, SSIC is the Sindh Small Industries Corporation; NBP is the National Bank of Pakistan; HBL is the Habib Bank Limited; UBL is the United Bank Limited; FWB is the First Women Bank; RDFC is the Regional Development Finance Corporation; and ADBP is the Agricultural Development Bank of Pakistan.

出所: World Bank (1995) Pakistan Poverty Assessment.

表4-5

(1) SOURCES OF INCOME RANKED BY THREE YEAR MEAN AVERAGE PER CAPITA HOUSEHOLD INCOME QUANTILE GROUP

Percent of 727 Households Ranked by 3 Year Mean Average Per Capita Income ^a	3 Year Mean Average Per Capita Income ^b In Rupees	Percent from Non-farm Income	Percent from Agricultural Income	Percent from Transfer Income	Percent from Livestock Income	Percent from Rental Income
Lowest 20%	1,008.47	49.9	6.8	13.9	24.5	4.9
Second 20%	1,818.35	48.4	9.3	13.4	23.5	5.3
Third 20%	2,536.99	43.6	14.3	15.1	18.3	8.7
Fourth 20%	3,638.61	42.7	21.4	12.7	15.6	7.6
Highest 20%	7,353.50	16.8	36.5	17.1	8.8	20.8
Total	3,271.18	40.3	17.7	14.4	18.2	9.4

N = 727 Households

Notes: ^a Mean income figures calculated by averaging household income over the three years (1986-87 to 1988-89) and then dividing by average household size.^b In 1986, 1 Pakistani Rupee = US\$0.062. All rupee figures in constant 1986 terms.

(2) DECOMPOSITION OF OVERALL INCOME INEQUALITY USING GINI COEFFICIENT

		1986-87		1987-88		1988-89	
Overall Gini Coefficient of Income		0.311		0.355		0.428	
(1) Source Income Weight	Non-Farm	0.307	Non-Farm	0.345	Non-Farm	0.312	
	Agricultural	0.232	Agricultural	0.245	Agricultural	0.272	
	Transfer	0.169	Transfer	0.165	Rental	0.154	
	Livestock	0.163	Livestock	0.128	Livestock	0.142	
	Rental	0.129	Rental	0.117	Transfer	0.120	
		-----	-----		-----		
		1.000	1.000		1.000		
(2) Source Gini (G _i)	Agricultural	0.932	Agricultural	0.908	Rental	0.902	
	Rental	0.903	Rental	0.901	Transfer	0.877	
	Transfer	0.785	Livestock	0.886	Agricultural	0.866	
	Livestock	0.617	Transfer	0.861	Livestock	0.741	
	Non-farm	0.586	Non-farm	0.387	Non-farm	0.580	
(3) Correlation ratio between source income and total income (R)	Agricultural	0.697	Agricultural	0.717	Rental	0.778	
	Rental	0.688	Rental	0.702	Agricultural	0.749	
	Transfer	0.566	Transfer	0.630	Transfer	0.552	
	Non-farm	0.379	Livestock	0.434	Non-farm	0.469	
	Livestock	0.258	Non-farm	0.387	Livestock	0.260	

N = 727 Households

Notes:

$$G_i = \frac{2 \text{ cov}(y_i, r_i)}{n \mu_i}, \quad R = \frac{\text{cov}(y_i, r_i)}{\text{cov}(y_i, r_i)}$$

All estimates based on annual per capita household income expressed in constant 1986 terms.

出所: Adams, Jr. R.H. (1994) "Non-Farm Income and Inequality in Rural Pakistan: A Decomposition Analysis" *The Journal of Development Studies*

表4-5

(3) SOURCES OF NON-FARM INCOME RANKED BY MEAN ANNUAL PER CAPITA HOUSEHOLD INCOME QUANTILE GROUP

Percent of 727 Households Ranked by 3-Year Mean Average Per Capita Income	3-Year Mean Average Per Capita Non-Farm Income In Rupees ^M	Percent Non-Farm Income from Self-Employment	Percent Non-Farm Income from Unskilled Labor	Percent Non-Farm Income from Government Employment	Percent Non-Farm Income from Private Sector	Percent Non-Farm Income from Other
Lowest 20%	503.2	24.9	32.3	14.6	15.6	12.6
Second 20%	880.5	24.1	28.7	24.0	14.2	9.0
Third 20%	1,107.1	22.6	24.0	24.0	18.6	10.8
Fourth 20%	1,553.6	29.6	18.6	32.9	15.2	3.7
Highest 20%	1,235.5	30.6	21.1	29.3	18.1	0.9
Total	1,057.2	26.4	24.9	24.9	16.4	7.4

N = 727 Households

Notes: ^M Mean income figures calculated by averaging household income over the three years (1986-87 to 1988-89) and then dividing by average household size.

^N In 1986, 1 Pakistan Rupee = US\$0.062. All rupee figures in constant 1986 terms.

出所：Adams, Jr. R.H. (1994) "Non-Farm Income and Inequality in Rural Pakistan: A Decomposition Analysis" The Journal of Development Studies

<参考文献>

- 黒崎 卓 (1992) 「パキスタンにおける大土地所有者—農業政策との関係を中心として—」
山中編、【パキスタンにおける政治と権力】、アジア経済研究所
- 平島 成望 (1975) 「英領インドにおける土地市場の形成と展開—パンジャープの事例研究」、
【アジア経済】、Vol.16、No18.
- 平島 成望 (1976) 「技術・制度改革と農村経済の変容—パキスタン・パンジャープ4村の事例
研究」、【アジア経済】、Vol.17、No5.
- 平島 成望 (1977) 「パキスタン・パンジャープ農村における非農家層の経済分析」、【アジア
経済】、Vol.18、No6-7.
- 国際農林業協力協会 (1990) 【パキスタンの農業—現状と開発の課題】
- 日本総合研究所(1995) 【経済協力指針策定のための基礎調査】
- Adams, Jr. R.H. (1994) "Non-Farm Income and Inequality in Rural Pakistan: A Decomposition Analysis"
The Journal of Development Studies, Vol.31, No.1, pp.110-133.
- Aiderman, H and Garcia, M (1993) Research Report 96: Poverty, Household Food Security, and Nutrition
in Rural Pakistan, International Food Policy Research Institute, Wasington, D.C.
- Biqees, F and Mahmood, M (1994) "Poverty Alleviation Programmes for Women in Pakistan", in Heyzer,
N and Sen, G (eds), Gender, Economic Growth and Poverty: Market Growth and State Planning in Asia and
Pasific, International Books.
- Government of Pakistan (1995) Economic Survey 1994-95, Islamabad.
- Government of Pakistan (1994) Eighth Five Year Plan (1993-98), Islamabad.
- Government of Pakistan (1992) Social Action Programme 1992-95, Islamabad.
- Ghayur, S. (1994) "Emploment Genaration in Pakistan-Some Issues and Policy Measures-", in Ghayur, S.
and Stiftung (eds) South Asia: Employment Genaration and Poverty Alleviation.
- Ghayur, S., Frey, H. and Klennert, K. (1992) Action Plan for Employment and Manpower Development in
Pkistan, Friedrich-Ebert-Stiftung, Islamabad.
- Haq, I. (1994) "Employment Promotion and Poverty Alleviation Policy-A Critical Appraisal-", in Ghayur, S.
and Stiftung (eds) South Asia: Employment Genaration and Poverty Alleviation.
- Kemal, A.R. (1994) "Poverty and Growing Unemployment in Pakistan-Where and Why Pakistan Failed", in
Ghayur, S. and Stiftung (eds) South Asia: Employment Genaration and Poverty Alleviation.
- Khan, A.H. (1994) "Incidence and of Unemployment and Poverty", in Ghayur, S. and Stiftung (eds) South
Asia: Employment Genaration and Poverty Alleviation.
- Naseem, S.M. (1981) Underdevelopment, Poverty and Inequality in Pakistan, Vanguard Publications Ltd,
Lahore.
- Talbot, Ian (1983) "Muslim Political Mobilization in Rural Panjab, 1937-46", in Robb, P. (ed), Rural India:

Land, Power and Society Under British Rule, Oxford University Press, Oxford.

United Nations Development Programme (1993) Development Co-operation: Pakistan 1993 Report. UNDP, New York.

United Nations Development Programme (1995) The Experience of Pakistan. UNDP, New York

World Bank (1995a) Pakistan Poverty Assessment. World Bank, Washington, D.C.

World Bank (1995b) Pakistan The Aga Khan Rural Support Program: A Third Evaluation. World Bank, Washington, D.C.

第 XI 章 開発と女性 (W I D)

目 次

1. 本章の概要.....	359
2. パキスタンの女性の状況.....	360
2-1 社会的規範、慣習とその変化.....	360
2-2 パキスタンの女性の状況.....	360
(1) 男女格差.....	360
(2) 地域間、階層間格差.....	361
1) 都市と農村の格差.....	361
2) 貧富の格差.....	363
(3) 統計データの限界.....	366
2-3 アジアの他の国との比較.....	367
3. 法、制度、組織、政治.....	369
3-1 法と制度.....	369
(1) 法と女性.....	369
(2) 女性の政治参加.....	370
3-2 女性政策に関する組織.....	371
(1) 国レベル.....	371
(2) 州レベル.....	372
4. 開発計画における W I D の位置づけ.....	373
4-1 第 6 次・第 7 次 5 カ年計画.....	373
4-2 第 8 次 5 カ年計画 (1993-98).....	374
(1) 開発と女性.....	374
(2) S A P (Social Action Programme).....	374
(3) その他.....	375
1) 雇用.....	375
2) 農村開発・農業.....	376
4-3 構造調整プログラム (S A P : Structural Adjustment Programme) と女性.....	376
5. W I D に関する取り組み.....	377
5-1 政府の取り組み.....	377
(1) 女性開発青年省の活動.....	377
(2) 州レベルの活動.....	378
5-2 女性関連の N G O.....	379
(1) 開発 N G O.....	379
(2) 女性 N G O.....	379
6. 他の援助機関の取り組み.....	380
6-1 I N W I D (Information Network for Women in Development).....	380
6-2 多国間援助機関.....	381
6-3 二国間援助機関.....	382

7. W I D推進にあたっての制約要因と促進要因	384
7-1 制約要因	384
(1) 社会的・慣習的制約要因	384
(2) 政治的制約要因	384
(3) 経済的制約要因	384
7-2 促進要因	384
(1) 経済的促進要因	384
(2) S A P (社会行動計画)	385
(3) 教育、情報の普及	385
(4) 国際的動向	385
8. 日本による協力の課題、留意点、機会	386
8-1 課題と留意点	386
(1) 課題	386
(2) 留意点	387
8-2 女性のエンパワーメントのための機会の所在	387
引用・参考文献一覧	389

第 XI 章 開発と女性 (W I D)

1. 本章の概要

パキスタンの女性の地位は低い。そのことは第4回世界女性会議にむけたパキスタン政府の「ナショナル・レポート」では次のように述べられている。

「パキスタンの女性は今日もなお、抑圧的な家父長制的社会、厳格な原理主義的規範、社会的、文化的慣習や伝統に苦しめられており」、「(社会的な)力を持たず、あらゆる機会へのアクセスが男性より少なく、すべての指標は女性の地位の低さを示している」^{注1)}。

女性は全人口の47.6%を占めるにすぎず女性比率は世界でも低い。女性の識字率は24%で男性の49%の半分に過ぎない。その上出生率は3.1%、そして10万の出生あたり300600人の女性が出産に関連する原因で死亡している^{注2)}。統計データに見るパキスタン女性の現状は、識字率、初等教育就学率、経済活動参加率において、アジアの他の国々よりも劣っており、特に農村の女性の数値が低い。また、法的地位もイスラム法において女性は不利な立場にある。女性の政治参加も法的には認められているが現実には不十分であり、女性の社会参加も進んでいない。

女性の問題を扱う組織には女性開発青年省があり、これまで女性に関するプロジェクトの資金支援などを通じて女性の地位向上に努力してきた。しかし、各省の政策に性別の視点を統合するという、調整的役割ではまだその影響力は限られている。むしろ他の省庁が行うべき役割を押しつけられている側面さえある。今後この女性開発青年省がいかに各省庁や州政府の政策に関与できるかがW I D推進の鍵となろう。

政府は第6次5カ年計画以降、女性の問題への取り組みの意思を明白にしており、とりわけ1995年の女性差別撤廃条約の署名はめざましい成果である。第8次5カ年計画においても、教育、保健・医療、就業の3分野において、女性を受益者としてまたサービスの供給者として位置づけ政策対象としている。これは特にS A P (社会行動計画)において顕著である。

また、速度はゆるやかなながらも女性の社会的活動範囲は広がりつつある。その原因は家計における経済的必要、教育の普及、都市化や情報化の進展などである。また、国際的環境からの圧力も政府がより一層女性問題に取り組む促進要因になっている。

今後緊急の課題は、膨大な農村や都市下層の教育、保健・医療、就業へのアクセスを増やすことにあり、そのための供給者となる女性の人材養成が必要とされている。

注1) GOP/MOWDY (1995) p.12.

注2) GOP/MOWDY (1995) p.28.

2. パキスタンの女性の状況

2-1 社会的規範、慣習とその変化

パキスタンの女性はバルダという伝統的、社会的規範により、公的な場における行動を社会的・心理的に制限されている。バルダは私的領域と公的領域を分ち、女性の行動や決定権を私的領域に押し込める思想である。バルダの現実適用の仕方は民族、部族、階級、都市と農村、地域(州)、年齢、婚姻上の地位、学歴、宗教、個人の価値観、経済的ニーズ、家族の経済状態などにより異なる。概して教育を受けている都市の中産階級ではバルダに従う度合いが緩やかであり、地方中都市の中下層や都市下層ではもっとも強い。現在までのほとんどの公立学校は男女別学であり、私立学校でも中等以上になると男女のクラスを分ける。しかし大学は共学である。一般的に下層になるほど男女同席に対して抵抗が大きく、そうした場合女性の方が欠席したり、発言を控える。見知らぬ男性と直接接することも良いこととはされない。

また農村部では女性は自家の畑で農作業をしたり家畜の草を刈りに外に出ることは構わないが、他家に賃労働に行ったり、買い物などに出かけることはバルダに反すると見る傾向がある。地域的にはNWFPやバロチスタンにおいて、また民族的にはパンジャービーよりはパフトゥーンの方がこの規範を厳しく守る傾向にある。

バルダは家族の富と地位の象徴であり男性の名誉や威信の問題である。従って貧しい女性にとってはバルダは苛酷な農業労働からの解放を意味し、貧しい男性は自らの威信を高めるために、少しでも経済状態がよくなると家族の女性にバルダを守らせようとする^{注3}。このように下層にあってはバルダはできれば従いたい、あこがれでもある。

バルダは女性の活動を規制するものであるが、あくまで規範にすぎず、政治、経済などさまざまな外的要因により変化する。

2-2 パキスタンの女性の状況

(1) 男女格差

統計データは、女性は男性より生き延びにくく、教育の機会も就労の機会も少なく、従って経済的基盤も弱いことを示している。パキスタンの女性の人口は男性100に対して97にすぎず、誕生時の平均余命は男性62.4に対し女性62.1と、世界の大勢に反し女性の方が短い^{注4}。また、女兒の5歳未満の乳幼児死亡率は男児より66%も高い^{注5}。一人の女性が生涯に産む子供の数が6.5人^{注6}という数字からも伺える、頻繁な妊娠による母体の疲弊や、10万人当たり500人と見られている高い妊産婦死亡率はパキスタンの女性が命を縮める原因である^{注7}。

注3 この項はShahed (1989), Shahed & Mumtaz (1990), UNICEF (1992), GOP/MOWDY (1995), World Bank (1989)を参照した。

注4 GOP/FD (1995) p.96 Table 12.4, Annex p.9 Table 1.1. なお平均余命はデータによっては男女同じ場合もある。

注5 GOP/MOWDY (1995) p.10. UNICEF (1992) p.88では女兒の乳児死亡率165に対し男児164としている。

注6 1988年の数字。UNICEF (1992) p.56.

注7 UNICEF (1992) p.60.

このような命の長さに男女格差が生ずる背後には、不十分な保健・医療サービスや女性の行動を規制する社会的規制ばかりでなく、男児を優先し女性を軽視する思想が社会に広くあることがある。男児優先の考え方は、出産時にダーイ（伝統的産婆）に支払う謝礼の額が男児の方が高いといった差から始まり、成長過程における男児に対する意識的または無意識的な手厚い保護に見られる。女児の後に生まれた男児の死亡率は最も低く、女児の後に生まれた女児の死亡率は最も高いとの報告もある^{注8}。

女性の識字率は24%と男性49%の半分以下であるのみならず^{注9}、初等教育の就学率も女児は55%と男児の87%に比較して低い^{注10}。この低い女性の就学率は識字率の男女間格差が今後も容易には縮まりそうもないことを示唆している。

女性の労働力率は13%（1992/93年）に過ぎず、男性の69%に比べて非常に低い^{注11}。データに表れた労働力率が必ずしも現実の女性の労働状況を正しく反映するものではないが、この低い女性の労働力率は女性が経済的に自立する機会が限られていることを示している。

(2) 地域間、階層間格差

パキスタンは民族、地域（州）、都市と農村、富裕層と貧困層の格差が大きい社会であり、女性をひとまとめにして語ることはできない。女性の行動形態や行動範囲、教育、医療、就業機会などの生存にかかわる基礎的ニーズや開発資源へのアクセスが異なるからである。

1) 都市と農村の格差

人口の7割以上を占める農村の女性は都市の女性より、人間としての生存のための基礎的資源へのアクセスにおいて格段に不利な状況にあり、それは教育や保健・医療の指標に特に顕著に表れている（表1参照）。農村の女性の9割以上は非識字者であり、初等教育の就学率は25%にとどまる。中等教育（Secondary Education）の就学率に至ってはわずか3%に過ぎず、これは将来、教員やヘルス・ワーカーとして教育や保健・医療の供給者となりうる農村出身女性が少ないことを意味する。農村の乳幼児死亡率は都市部より50%も高く、水や衛生といった住環境も劣悪な状況にある。

農村の女性は都市の女性よりも経済的活動に従事している割合が高く、世界銀行では農村の経済活動率73%、都市のそれを25%と見積もっている。農村の労働者の多くは無給の家族従業者として農業労働に携わっており、1990/91年の労働力調査統計では女性労働者に占める家族従業者の比率は農村では66%、都市では22%である（表3）。

農村女性の労働の多くは無給であることに加えて肉体労働である。農村の女性は草取り、植え付け、収穫、収穫後の保存などの農作業の他、家畜の世話を行っている。特に家畜は土地なし家族にとっては重要な財産であり、「パキスタンの農村の女性は1日15.5時間働き、子供の世話には

注8 UNICEF (1992) p.88.

注9 GOP/FD (1995) p.105.

注10 GOP/FD (1995) p.105.

注11 10歳以上の人口に占める労働者の比率。GOP/FD (1995) p.99.

50分しか使わず、家畜の世話に5.5時間費やす^{注12}と言われるほど女性の仕事となっている。家畜の世話から得られる所得は農業総生産量の1/4をしめるとの調査もあり^{注13}、この分野における女性の貢献は大きい。ところがこれら農村の女性が担っているの部分は労働負担を軽くするような改善が進んでいない。農業の機械化は従来から男性が主に担っていた仕事（耕起など）に関しては進展したが、女性が担っている草取り、選別、保存などの作業には及ばなかった^{注14}。また、女性が担っている労働は外部労働力で代替される度合いが少ないことも、作業工程別の調査から明らかになっている^{注15}。さらに男性が出稼ぎに出た後農村に残された女性が、それまで以上に農作業を担う場合も少なくない。

農業労働の機会が季節的であり、農閑期には女性は刺繍、編み物、手工芸生産など寸暇を惜しんで現金収入につながる仕事をする。農家の女性だけを対象にした農業センサスの結果は60%の女性がこのような非農業部門の収入活動に携わっているとしている。これに農村居住者の5割を占めると見られる非農家層を加えると^{注16}農村部の女性の非農業部門における収入活動への参加率はさらに上がると思われる。シンド州農村における調査では手工芸品生産からの収入は家計所得の22%を占めた^{注17}。

その上人間の営みのための再生産活動も農村では重労働である。洗濯、食事作り、水汲み、燃料用の薪集めや牛糞の乾燥、家の修理といった生活のための労働は、時間がかかり、肉体を酷使する労働である。このように農村部の女性は都市部の女性と比べてより肉体的に厳しい環境にある。

これに対して都市部の女性の方が労働力率は低い。女性労働者の62%は雇用者であり、職業も専門的職業、製造業、サービス業など農村より多様な分野に就業している^{注18}。しかし都市部の女性のうち近代的部門（フォーマル・セクター）に就業できるのは教育のある女性に限られており、多くの女性はインフォーマル・セクターで働いている。インフォーマル・セクターで働く女性は都市女性労働者の3/4を占め、その4/5は家庭で働いている^{注19}。インフォーマル・セクターには家庭の外で働く場合もあり、それらの仕事には女中、建設現場での作業、煉瓦工場での労働、道路掃除、石割り、物売りなどがある。さらにフォーマル・セクターのインフォーマル化が進展しており、例えば工場で働いていても、出来高払いや請負の形で仕事をしているといった例が少なくない。これらの女性は労働保護を受けられないでいる。このように圧倒的多数の都市の女性はバルダを守るために家庭での就業を選択しており、それは労働集約的な出来高払いの安い賃仕事であったり、家族従業者として無給であったりする。都市の女性の経済的活動も認識されにくく、また就業の選択の幅は限られている。

注12 Hashmi (1988) p.7.

注13 Shaheed & Mumtaz (1990) p.29.

注14 GOP/MOWDY (1995) p.11.

注15 Freedman & Wai (1988) 参照。

注16 Freedman & Wai (1988) 参照。

注17 World Bank (1989) p.7374.

注18 1990/91年の労働力統計。横田 (1995)。

注19 GOP/ED (1995) p.55.

2) 貧富の格差

富裕層ほど女性の開発資源へのアクセスが大きい。表4において1人当たり家計消費が多いほど女性の識字率および就学率が高くなることはそのことをよくあらわしている。貧困層では女性により一層貧困の重みがかかる傾向があり、「都市では貧困線以上の家庭では就学率の男女差は大きくないが、貧困層では男児の就学率2/3に対し、女児の就学率は半分にとどまっている」、「貧しい家族では男児よりも女児に慢性的栄養失調が多い」と報告されている^{注20}。貧困層においては限られた資源を、将来見返りが多い可能性がある男児に配分する傾向があるためである。

他方、貧困層の家計ほど女性の所得が持つ重みは大きく、カラチの貧困層では女性の所得は家計所得の半分を占めた^{注21}。しかしこれらの貧困層の女性は教育や技能もなく、都市部ではインフォーマル・セクターで、農村部では農業労働などの条件の悪いの仕事しか得られない。また、女性が主たる家計の保持者である家計は貧しく、その家計所得は男性の場合の1/4に過ぎない。このような家族では母親の代理として女児により一層家事の負担がかかり、女性に対する負の遺産が世代を超えて継承されている^{注22}。

注20 GOP/MOWDY (1995) p.10, 11.

注21 GOP/MOWDY (1995) p.11.

注22 GOP/MOWDY (1995) p.13.

表1 都市部と農村部の比較

	都市部	農村部
女性人口 (1)	27.7%	72.3%
女性人口比率 (男性=100)	86.3	92.0
女性の識字率 (2)	37.3	7.3
男性の識字率	55.3	26.2
識字率の男女差	18 ポイント	19 ポイント
女性の識字率の都市と農村の差	30 ポイント	
女性の初等教育就学率 (1985-86) (3)	70%	25%
男性の初等教育就学率	82	67
初等教育就学率の男女差	12 ポイント	42 ポイント
女性の就学率の都市と農村の差	45 ポイント	
女性の中等教育就学率 (1985-86) (3)	34%	3%
男性の中等教育就学率	51	19
中等教育就学率の男女差	17 ポイント	16 ポイント
女性の就学率の都市と農村の差	31 ポイント	
幼児死亡率 (1000人当たり) (4)	88%	121%
既婚女性の合計出生率 (5)	7.1人	7.7人
安全な水へのアクセスがある (6)	80%	45%
適切な衛生設備がある	55	10
就業率 (7)	25%	73%

資料出所:

- (1) GOP/FD (1995), Economic Survey, Statistical Appendix, p.11, Table 1.3.
Source: Population Census 1981.
- (2) GOP/MOE, Development of Education in Pakistan 1990-1992, p.16, Table 5.
- (3) World Bank (1989), Women in Pakistan, p.113, Annex 1.
- (4) UNICEF (1992), Situation Analysis of Children and Women in Pakistan, p.62.
- (5) UNICEF (1992), ibid, p.55.
- (6) Royal Netherlands Embassy (1992), Women and Development in Pakistan: Profile and Programme, p.7.
- (7) World Bank (1989), Women in Pakistan.

表2 都市・農村別、性別労働力率（対10歳以上人口比）

	全 国		農 村 部		都 市 部	
	男性	女性	男性	女性	男性	女性
1987/88	73.8	10.2	76.4	12.5	68.0	5.0
1990/91	71.3	12.8	73.6	14.8	66.6	8.6
1991/92	70.3	14.0	72.5	16.7	65.5	8.0
1992/93	69.2	13.2	71.3	15.9	64.9	7.3

資料出所: GOP, Economic Survey 1994-95 p.99 Table 13.2より作成。
Labour Force Survey of 1987-88, 1991-92, 1992-93を引用。

表3 従業上の地位、職業、産業別労働者比率

	全 体		農 村 部		都 市 部	
	女性	男性	女性	男性	女性	男性
労働者 計	100%	100%	100%	100%	100%	100%
従業上の地位別						
雇用者	27	36	19	27	62	54
自営業者	15	46	15	52	16	33
家族従業者	57	16	66	20	22	9
職業別						
専門的職業	7	5	3	4	24	7
事務・販売	4	19	2	8	5	26
サービス	5	5	3	4	17	8
農林水産・畜産	66	44	78	60	15	7
製造・運輸	18	27	14	21	34	41
産業別						
農林水産業	66	45	78	61	14	7
製造業	13	12	10	8	26	22
建設業	1	7	1	8	2	7
卸・小売・飲食業	3	15	2	9	7	28
交通・通信業	1	6	0	4	2	10
サービス業	15	13	8	9	9	22

資料出所: GOP/MOWD (1992) p.219-23より作成。 Labor Force Survey 1990-91。

表4 一人当たり(5歳以上人口)家計消費階層(5分位)別識字率および就学率 (1991)

	全体	第1分位 (最低)	第2分位	第5分位 (最高)
識字率 (%)				
男性	39.6	28.9	33.5	56.4
女性	17.2	7.9	12.2	30.9
男女差	22.4	21.0	21.3	25.5
就学率 (5-10歳) (%)				
男子	61.5	49.9	58.4	81.1
女子	43.3	27.4	37.9	59.7
男女差	18.2	22.5	20.5	21.4

(注) 識字率は15歳以上人口を対象。

資料出所: World Bank, Poverty Assessment Report (Draft), Table 1.9および1.10から作成。Pakistan Integrated Household Surveys, 1991を引用。

(3) 統計データの限界

政府の労働統計によるとパキスタンの女性の労働力率は低く、1992/93年のデータでは13%に過ぎない。これに対して世界銀行では他の統計データを援用しながら農村部の労働力率73%、都市部25%と見積もっている^{注23}。労働力率だけを見てもこのように大きな差が生ずるのは、データ収集時に性別バイアスがかかっているためである。女性の家族員が働いていることを認めるのは男性の面子にかかわるとの考えがあるため、調査に当たって男性の世帯主が家族の女性が働いていることを認めない傾向にある。女性の調査者を用い、直接女性に質問した調査結果では、女性の労働力率が高くなっており、調査員による性別バイアスの存在を裏付けている^{注24}。

また、パキスタンの女性が"見えにくい"分野で働いていることも女性の労働力率を実際より低く抑えてきた原因の一つである。農村では女性は農作業や家畜の世話をしている。しかしそのほとんどが金銭的報酬を伴わないため、労働者とは見なれず、統計にも現れなってきた。都市のインフォーマル・セクターの仕事をしている女性も、家事の延長または暇つぶしと見なされ、労働者とは認識されにくい。これに対しては、生活時間調査や作業別の担い手分析などの手法を組み込んだ調査をすることにより、女性が働いていることが明らかにされてきた^{注25}。

注23 World Bank (1989)。

注24 例えば家計調査 (PIHS: Pakistan Integrated Household Survey) では、農村の女性の労働力率は43%である。

注25 例えばFreeman & Wai (1988)。

2-3 アジアの他の国との比較

パキスタンの女性に関する指標を南アジアの近隣諸国およびイスラム教国であるインドネシアと比較すると、特に教育（識字率、初等教育就学率）と経済活動人口比率において非常に低い。平均余命から見るパキスタンの女性の健康状態は他の国々と比較して特に悪いとは言えないが、出生率が非常に高いことは特徴的である。教育を受けることにより女性の結婚年齢が上がり、避妊具の使用率も増えること、また教育を受けた女性ほどフォーマル・セクターに雇用され、その結果結婚年齢が遅くなり、出生率の低下を導くことは既に知られており^{注26}、パキスタンの出生率の高さは女性の低い教育指標に起因すると見ることができる。

同じ南アジアのイスラム教国であるバングラデシュでは、近年女性の初等教育就学率と経済活動人口比率の急増および出生率の低下を見ている。バングラデシュにおける政治的なコミットメントの強さや多彩なNGO活動の展開などが女性の発展に寄与したと思われるが、この点についてはさらに詳細な比較検討が必要である。このバングラデシュの経験はパキスタンの高い出生率や低い女性の経済活動比率を、イスラム教やインド亜大陸という地域性にのみ起因させることはできないことを示唆している。近隣のインドやバングラデシュと比較して見ると、パキスタンの過去20年間のパフォーマンスは、初等教育就学率の伸びは低いものの識字率の伸びでは遜色ない。パキスタンの高い人口増加率が初等教育就学率の伸びを阻んだと見ることができる。

UNDPの【人間開発報告1995】によると、パキスタンはマクロの経済的パフォーマンスに比して人間開発が遅れている。パキスタンの人間開発指数（HDI：平均余命、教育、国民総生産より算出）の順位は、実質1人当たりのGDP（購買力平価）に基づいた順位より28順位も下がる。また、人間開発の状況に男女間でどのくらい格差があるかを表すジェンダー開発指数（GDI）によるパキスタンの順位は、HDIよりさらに12位下がり、パキスタンで女性に不公平な形で人間開発が進んでいることを示している。その上、ジェンダー間の格差を縮める力を女性が持っているかどうかを計るジェンダー・エンパワーメント測定ではパキスタンの指数はさらに下がる。このジェンダー・エンパワーメント測定は、国会の議席の女性比、管理職の女性比、専門職・技術職の女性比、勤労所得割合に基づいて計算されたものであり、パキスタンの女性の指数は特に所得の面で低い。女性のエンパワーメントの観点から見るとパキスタンの開発は多くの課題を抱えている。

^{注26} United Nations (1993) .

表5 アジアのいくつかの国との比較

	パキスタン	インド	バングラデシュ	インドネシア
実質GDP (PPP\$,1992) /人	2,890	1,230	1,230	2,950
人間開発 (HDI) 指標	0.483	0.439	0.364	0.637
GDP順位 - HDI順位	-28	+7	-5	-5
ジェンダー開発指数 (GDI)	0.360	0.401	0.334	0.591
ジェンダー・エンパワメント指数 (GEM)	0.153	0.226	0.287	0.362
識字率:				
成人女性識字率 (1992)	22.3%	35.2%	24.4%	76.4%
男性=100 女性識字率	47	55	51	86
1970年=100 1992年	217	181	185	171
初等教育就学率 (6-11歳):				
女子就学率 (1990)	20.6%	67.8%	58.0%	92.6%
男性=100 女性就学率	55	55	51	86
1970年=100 1990年	134	181	185	171
平均余命 (1992):				
1970年=100 1990年	128	125	128	132
合計特殊出生率 (1992):				
1970年=100 1992年	88	67	62	54
妊産婦死亡率 (1992)				
	500	460	600	450
経済活動人口比率 (15歳以上) (1994):				
1994年	14%	8%	62%	37%
1970年	11	43	6	41
男性=100 女性比 (1994)	16	34	73	44

資料出所: UNDP(1995)「人間開発報告1995: ジェンダーと人間開発」表1.2、3.1、3.5、A2.1、A2.2、A2.3、A2.7。

3. 法、制度、組織、政治

3-1 法と制度

(1) 法と女性

パキスタンは1995年の第4回世界女性会議の直前に国連の女性差別撤廃条約 (CEDAW) に署名し、ブットー首相は同会議における政府代表演説でこのことに言及した^{注27}。

現在パキスタンの国内で人々の行動に関係する法体系には3種類ある。世俗法、宗教法、慣習法である。世俗法では男女平等が強く示され、女性の保護を推進することを国の責務としている。すなわち、パキスタン憲法 (1973) においては以下のように規定している^{注28}。

第25条「すべての市民は法の前に平等である」「性にに基づく差別はこれを行わない」「本条は国が女性と子供の保護のために特別の措置をすることを妨げるものではない」

第32条「国は地域住民から選ばれた代表よりなる地方自治組織を奨励する。その際、農民、労働者、女性には特別代表枠を設ける」

第34条「国は女性が国のあらゆる場面に完全に参加できるよう措置を講ずる」

また、家族法 (Muslim Family Laws Ordinance, 1962) は結婚登録を義務づけ、離婚訴訟の方法を規定し、2人以上の妻と結婚する場合夫は最初の妻の許可を得、かつ2人以上の妻と結婚することの理由をユニオン・カウンシルに申し立て許可を得なければならないとしている。これは一夫多妻を禁止するものではなく、また罰則が緩やかなため実効性に乏しいという問題はあるものの、家族における女性の権利を保障しているといえる。離婚に関してはイスラム教徒の結婚解消に関する法 (The Dissolution of Muslim Marriage Act, 1939) により、女性が結婚の解消を (世俗法の) 法廷に申し立てることができる。しかし男性は自分で離婚できるのに対し、女性は弁護士をつけ法廷で争わなければならない女性に不利なものである。保護者法 (The Guardian and Wards Act, 1960) では判事の裁定により女性が子供の親権を持つことが許される。

働く女性に対しては、12週間の有給の出産休暇や医療保険制度などの保護規定があり、また通常50人以上を雇用している企業では6歳以下の子供のための託児所を作ることも奨励されている。しかし多くの女性は一時的な契約労働者として雇われており、この法の恩恵を受けることができる人は非常に少ない^{注29}。

このような世俗法と並んでシャリーア (イスラム法) があり、男性のみの判事によるイスラム法廷で裁かれる。シャリーアは1980年代以降のイスラム化とともに導入され、女性の行動を法的に縛っている。さらに1991年にはシャリーアが世俗法に優先することが決められ、多くの女性が反対した。このシャリーアの規定にもかかわらず、憲法で保障された女性の権利は変わらないとも決められており、法制度上の不整合を残している。

イスラム法の中でも強姦、姦淫、売買春、窃盗、飲酒、財産権の侵害について定めているハドゥード条例 (Hudood Ordinance, 1979) の下では女性の証言は認められず、唯一男性の成人イスラム教徒の証言のみが証拠として採用される。これにより女性が最も不利をこうむる典型的な例

^{注27} Bhutto (1995) .

^{注28} GOP/MOWDY (1995) p.2.

^{注29} United Nations (1993) p.9.

は強姦を受けた時である。現行法下では例え女性がそれを訴えても、4人の男性の成人イスラム教徒の目撃者の証言がなければ、逆に訴えた女性が婚姻外の性関係を行ったとして罪に問われることになる。さらにこの条例が適用されるのは成人であるが、成人の規定も男女で異なり、女性は初潮後男性は18歳以上と定めているため、女性は若い時から罪に問われることになり、女性に不利になる。

証拠法 (The Law of Evidence, 1985) は、女性の証言を証拠として一部認めるようにしたが、ここでも女性の証言能力を男性の半分にしか見ていない。すなわち、金銭に関することまたは将来金銭的義務をもたらす問題に関してのみ、書類を提出する場合2人の男性の代わりに、男性1人および女性2人でもよいとしたのである。イスラム法による財産の相続については、両親の死後は娘は息子の半分を、夫の死後子どもがある場合妻はその1/8を相続できるとされている。しかし現実には、特に土地に関しては女性は兄弟に譲ることが多い。将来寡婦になった時兄弟に頼るためである^{注30}。

この他地域によっては慣習法が世俗法やイスラム法を越えて適用されている。例えばパフトゥーンでは男児がいなくて男性が死亡した場合、財産はその兄弟のものとなり残された女性や女児には行かない^{注31}。

以上の例のように女性に対する法的不平等が存在しており、CEDAWの批准に当たりこの不平等な法を改定しなければならない。これに対して、法律審議会が設置され差別的な法律の審議をしている。また、女性活動家の団体（例えば Women's Action Forum Pakistan）は積極的に差別的な法改定を働きかけている。

(2) 女性の政治参加^{注32}

パキスタンの女性は選挙権、被選挙権とも認められている。立法府の一般議席（男女混合）における女性議員は1988-90年の第1次ブットー政権時が最も高く、その後は非常にわずかである。1995年時点で国会に議席を持つ女性は4人である。現内閣も閣僚中女性はブットー首相のみであるが、首相の政治的任命ポストとして国務大臣クラスの特別顧問に女性の Shahnaz Wasir Ali が就任している。女性の政治家は家族を背景に生まれており、まだ一般の女性が議席を持つ例はほとんどない。

選挙権の行使も現実には十分ではない。選挙人名簿に登録されている女性は男性より少なく、地方によっては村の長老の反対のために女性が投票に行くのを妨げられることもある。特に1985年にIDカードシステムが導入され、これが選挙権行使の条件となったため女性に不利になった。既婚女性は〇〇の娘として書かれたIDカードを使えないなどの問題がある。また部族自治区の女性は選挙権も被選挙権もない。

女性の政治参加を促進するためのアファーマティブ・アクションとして国会および州議会に女性議席が設けられたが、この制度は1973年に始まる10年間または3回の総選挙のいずれか遅い方まで有効とした時限立法であった。その後更新できず1990年に終了した。この法案では国会で

^{注30} Ifikhar (1994) p.5.

^{注31} Sardar (1994) p.51.

^{注32} この項は GOP/MOWDY (1995) p.61-62 を参照。

は20議席が州議会では5%が女性に割り当てられ、間接選挙により選ばれていた。しかし、実際は政権党の追加議席となり、有力者の家族などが名目的に指名されることも少なくなかった。1993年の選挙に際し主要政党は女性団体の要求により女性議席の復活を公約に掲げたが、第2次ブットー政権発足後、議席数とその選び方をめぐって論議が続き実現していない。

地方自治体においては10%が女性議席に割り当てられており、直接選挙で選ばれた議員による間接選挙で選ばれる。さらにパンジャブ州では1995年に女性議席の割当てを1/3に増やした。しかし、実情は政争のために女性議席を利用することが少なくない。

第7次5カ年計画以来、連邦および州政府の公務員の5%を女性にすることが決められているが、これがきちんと実施されているかどうかを監視する機関はない。公務員に占める女性の割合は17等級以上の上級職の方が高く(9%)、16等級以下の下級職の方が低い(4.7%)。しかし、上級職の場合も17等級が最も多く、21、22等級といった高官クラスには女性はほとんどいない。各省庁の中では女性は教育や福祉などの社会分野に偏っているが、これらの省庁においても決定権を持つ地位にいる女性は非常に少ない。外務省は女性の割合が最も少なく、女性大使も1989年まではいなかったが、現在はアメリカを含め合計3カ国に任命されている。

3-2 女性政策に関する組織

(1) 国レベル

パキスタンの政府における女性政策の取り組みは1975年の国際婦人年を契機としたもので、1976年には女性に関する法や制度の見直しのため「女性の権利委員会 (Committee on Women's Rights)」が、Ministry of Law and Parliamentary Affairs に設置され、女性は外交官になれないなどの女性に対する差別的な規則を改定した。

1979年大統領直轄として連邦政府内に女性問題を取り扱う女性局 (Women's Division) が設置され、政策決定に際し女性の関心を取り入れられるよう確認する権限を与えられた。1983年には女性局は「パキスタン女性の地位委員会 (Pakistan Commission on the Status of Women)」を設置し、当委員会は1986年にパキスタンの女性の地位に関する詳細なレポートを提出したが、軍政下であったためこれは1989年まで公開されなかった^{注33}。

女性局は第1次ブットー内閣時の1989年には女性開発省 (Ministry of Women Development) に昇格し、さらに1993年には女性開発青年省 (Ministry of Women Development and Youth Affairs) になった。

女性開発青年省は女性問題を扱うナショナルマシナリーであり、あらゆる開発計画に関与し女性の関心や要望が政策決定に反映されるよう、各省間、連邦と各州間、およびNGOと調整しながら進めることが主要な役割であるが、同時に独自のプロジェクトを形成したり、他のプロジェクトに対して資金提供もする。従って、その役割は計画、資金提供、調整、女性問題の推進と多面的である。

^{注33} GOP/MOWDY (1995) p.5.

その活動領域は次の通りである^{注34}。

- ・ 女性のニーズに答える政策を策定し、法を整備する。
- ・ 女性団体の登録と支援。
- ・ 女性のためのプロジェクトの実施と促進。
- ・ 女性の状態や問題に関する調査。
- ・ 女性問題に関する国際会議で国を代表し、諸外国と連携する。
- ・ 政府の他の機関の政策策定に女性のニーズや関心を反映させる。
- ・ 教育と雇用の分野における機会の平等と、社会のあらゆる分野の活動における女性の参加を推進する。

女性開発青年省は内務大臣の下に次官 (Secretary) を責任者とし、以下の4部局 (wing) より構成される。(a) プログラムおよびプロジェクト、(b) 調査、モニタリング、評価、(c) 青年、(d) 総務。(Annex-I組織図参照) (1995年現在)

女性開発青年省のプログラムやプロジェクトは、同省が直営で行うもの他は州政府およびNGOを通じて実施される。NGOに対しては特別女性プログラム (SWAP: Special Action Programme for Women) を通じて支援強化が計られてきた。

女性開発青年省には女性の状況を調査し改善するため特別委員会が設置されており、それには次のものがある。

女性の法的権利委員会

女性の法的支援委員会

カチアパディ (都市スラム) の女性のための委員会

女性の囚人問題委員会

石油ストーブ火災事故調査委員会

さらに女性開発青年省の諮問機関として女性問題諮問委員会 (National Consultative Committee on Women) が設置され、現在は政治決定の場における女性の参加を推進する問題や女性に対する暴力の問題を中心に取り組んでいる。

(2) 州レベル

各州の企画開発部 (Planning and Development Department) の傘下に女性開発青年省の財政的援助により調整部 (Co-ordination Cell) がおかれ、連邦政府の出先機関として女性問題を担当しており、州の企画開発部に報告義務を有する。さらに、州には女性開発青年省のモニタリング・評価局の直接管轄下にあるモニタリング・評価部 (Cell) があり、こちらは連邦政府に直接報告する。プロジェクトは州政府の施策との整合性を保ち、モニタリングは州政府の関与を避けようとの意図で作られた組織機構と思われるが、現実には女性開発青年省から並列した2本のラインが出ていると理解され、現場での混乱を生んでいる側面もある。

州レベルの女性問題への取り組みは州政府独自のものと、ライン部門が州政府を通じて、女性

^{注34} GOP/MOWD (1992)

開発青年省に企画書（PC-1）を提出し、その資金でおこなうものがある。また、州のラインレベルの活動に対し援助機関が直接コミットする場合もある。例えば、パンジャブ州が独自に女性の職業訓練施設を作ったり、NWF Pの農村開発部がコミュニティを基盤にした成人学級兼職業訓練学級を開いているが、これはもともとは女性開発青年省の支援によるプロジェクトであった。また、NWF Pの企画開発部にはILOから女性問題担当のアドバイザーが常駐している。

4. 開発計画におけるWIDの位置づけ

4-1 第6次・第7次5カ年計画

第6次5カ年計画（1983-88）において「開発と女性」が初めて独立した章として取り上げられ、パキスタンの女性が厳しい状況にあることが記述された^{注35}。第6次5カ年計画では教育、保健・医療、就業の3分野を中心に女子の初等教育就学率、女性の識字率、女医、看護婦、産婆などの訓練、RHC（Rural Health Center）、BHU（Basic Health Unit）、病院の女性用ベッドの供給などの計画が数値目標と共に掲げられた^{注36}。

続く第7次5カ年計画（1988-93）においても、第6次計画で十分な進展を見なかった教育、保健・医療、就業の重要性が再度強調され、女性を開発過程の主流に統合することが目指された。この計画では女性を社会セクターのサービスの供給者として訓練すること、例えば女子の就学率を上げるための女性の教員を養成することが述べられた。これを受けて女子ポリテク・インスティテュート、女性の職業訓練センター、第一女性銀行、働く女性のための宿舎、5大学に女性学センターを設置するなど一定の目に見える施策が進んだ。しかし、農村の女性の就学率の向上といった基礎的分野での成果は目標に遠かった。また、NGOとの協力をうたい、そのプロジェクトに対する資金援助のためSWAP（Special Development Programme for Women）を創設し、これに女性の開発のためのプログラム資金の半分以上をあてた^{注37}。

第7次5カ年計画においても、社会セクター以外の農業、商業、工業、エネルギー、交通、通信、環境、農村開発などの、いわば主流の分野の政策に性別の視点を持ち込むことはできなかった。特に女性の大多数が農業分野で働いている事実は全く政策には反映されなかった。女性が開発計画の主流の政策で実現できなかった例として女性組合に対する資金貸し付けプログラムがある。第7次5カ年計画にはこれは含まれていたが、非識字者の女性が多いなどの理由のため規定の法的手続きが進まず、その実施を担当することになっていた州政府の共同組合部（Cooperatives Departments）は、このような女性を対象とすることを避けたために、結局このプログラムは実施されなかった。現在でも女性共同組合は州政府の共同組合部が行っている貸付や資金管理に関する研修・訓練の機会から排除されたままである^{注38}。

注35 GOP/MOWDY (1995) p.3.

注36 JICA Pakistan (1992) p.27.

注37 Kazi (1994) p.14.

注38 GOP/MOWDY (1995) p.16.

4-2 第8次5カ年計画 (1993-98)

(1) 開発と女性

第8次5カ年計画^{注39}においても開発と女性の章では、これまでと同様、教育、保健・医療、所得獲得（就業）が強調されている。中でも女性の経済的貢献についてはより明確に述べられ、また、教育や就業における差別の解消、女性問題、女性の権利および責任に関する情報の提供が加えられた。そしてプログラムの実施はライン部門やNGOが主となり、女性開発青年省は政策策定、計画立案、調整に関する助言者としての役割に集中し、女性と開発に関する公的部門および民間人の訓練と意識向上のためのキャンペーン活動を行うとの基本方針が示された。

教育分野ではより具体的に農村部の女子の教育へのアクセスの向上、教員や医療関係者不足解消のため女子の中等教育の重視、メディアや通信教育を活用し女性隔離（バルグ）のために外に出られない女性に勉学の道を開く、家から離れて農村地域で働く女性教員の安全や交通手段に配慮し特別手当を支給する、農村の女子のための学校用地の買収費用を政府が出す、学校がある地域では就学を義務づける、初等教育については女性の教員による共学化を開始するなどの方針が挙げられ、当計画終了の1998年には女子の初等教育就学率を開始時の53.7%から81.6%まで増やすとの目標値が設定された。

保健・医療に関しても、ヘルス・ケア・ワーカーとして女性を優先的に雇用し、保健医療の政策決定に女性の専門家を参加させ、小学校の女子に給食を与え、貧血をなくするために鉄分を支給し、家族計画の実施のために各ユニオン・カウンシルから25歳以上の既婚女性を2名ずつ合計12,000人を訓練し、2,000人以上の人口を持つ村に派遣するなどが上げられている。

雇用の促進のためには職業訓練、新しい雇用機会の創出、公的部門における女性雇用のための5%の特別枠の実施、女性の働きやすい環境作り、性による差別的雇用を無くすることを柱にしてる。職業訓練では秘書、コンピュータ、通信、薬剤師、美容師、金属金型などの非伝統的分野で行い、さらに第一女性銀行や女性組合を通じて、訓練を補完しかつ、働く女性のための宿舎、保育所、資金貸付など関連の支援サービスを充実すること、女性の農業および家畜飼育普及員に女性の参加を促すなどが上げられている。女性開発青年省はNGOが特に農村地域で活動を展開するよう支援をすとしてしている。

第8次5カ年計画のうち女性開発青年省の分は21億ルピー（連邦レベルの総予算の0.35%）であり、うち16億は通常の開発プログラムに、5億はSWAP（NGO支援）に当てられている。開発プログラムでは女性の所得獲得支援プログラムに多く使われており、モニタリング、調査・研究、WID研修など同省独自の活動にかかわるものは少ない。新しく女性の権利保護のための組織調整予算が1.8億ルピーとまとまって組まれていることは現在の同省の力点の置き方を表すものといえる。なおSWAPの予算の55%は保健・医療および社会福祉の分野にあてられている。

(2) S A P (Social Action Programme)

第8次5カ年計画のうち女性と開発に関する章以外に、女性に関してこれまでより大きく踏み込んだ点はS A P (Social Action Programme) において、女性を受益者として、またサービスの実

^{注39} この節はGOF/PC (1994) を参照。

施者として強調していることである。SAPは1992/93年より開始され、生産性向上、貧困解消、小さな、健康な、教育を受けた家族を目指すもので、特に基礎教育、保健医療・栄養、家族計画、清潔な水と衛生の分野でのアクセスの向上を目指し、農村部の女性に特別な配慮をしている^{注40}。このSAPは単に予算配分において優先的というだけでなく、政府の強いコミットメントのもとに縦割行政の壁を超えて組織間の協調も行いながら実施しようとしていることは重要である。部門間調整会議の議長は連邦レベルでは企画局の副議長 (Deputy Chairman Planning Commission) が、州レベルでは企画部の次官 (Additional Chief Secretary Planning and Development) がつとめる^{注41}。

SAPでは女子の初等教育就学率の伸びを男子の2倍以上に計画しており^{注42}、性別格差の縮小をもたらす政策として期待できる。しかし女性の視点からすればまだ問題は残る。例えばコミュニティの参加を強調しているが、パキスタンの現状から考えると女性について特別に配慮しなければ女性がコミュニティの活動に主体的に参加することはないが、そのことには触れられていない。さらに女性開発青年省がこの計画の策定にどのように関与したかが明かではない上に、実施に当たっての同省の役割も定かではない。全体として女性の地位の向上なくしてこのSAPの目的の実現は不可能であり、そのためには法的立場も含めて女性の地位向上が計られなければならないが、そのことは十分に展開されていない。SAPでは女性は末端におけるサービスの供給者としての役割を割当てられているに過ぎず、これは女性の実践的ジェンダー・ニーズに答えるものではあるが、女性の地位の向上を導くような戦略的ジェンダー・ニーズに答えるプログラムとは言えないとの批判もある^{注43}。

(3) その他

第8次5カ年計画において、WIDとSAPに関する分野および教育、医療、福祉などの社会セクター以外のセクターでもそれ以前の5カ年計画よりは女性の果たす役割に注目され始めている。

1) 雇用

女性が農業、製造、サービス分野において多大な貢献をしていることは認められており、雇用において大幅に男性に遅れている女性が追いつくためには、特別の努力をもって女性に対する教育と訓練を行わなければならないとして、女性の技能訓練と雇用促進プログラムを雇用促進の主要戦略の一つにあげている。特に女性の雇用に促進すべき分野として、女性を対象とした保健・医療と教育分野におけるサービスの供給者（教師、特に科学分野の教師、健康管理と栄養向上プログラムの指導者、看護婦など）を上げている。また、農村の社会セクターのサービスの供給者として女性を活用するために採用基準を緩めること、インフォーマル・セクターにおける雇用に推進するために、女性の家内労働者に対する技能訓練と連携した、地域毎または職種毎の貸付政策

注40 GOP/PC (1994) p.68.

注41 Kazi (1994) p.27.

注42 GOP/PC (1994) p.69.

注43 Sher (1992) p.3.

進めるために、女性の家内労働者に対する技能訓練と連携した、地域毎または職種毎の貸付政策を策定することなど、現在多くの女性が働いている分野については具体的に雇用促進の方策に言及している。また、女性に対する訓練科目は近代部門の雇用にあうように変えられる必要があることも言及されている^{注44}。

2) 農村開発・農業

WIDの分野や雇用において農業で働く女性に言及しているほどには、農村開発や農業分野の計画においては特に女性に言及していない。特にSAPでは農村の社会セクターの向上に焦点を当てているため、農村開発の項目でも社会セクターの重視については触れられているが性別に関する言及は少なく、わずかに女性に対する教育について性別が特筆されているに過ぎない。農村開発ではまた、これまでのトップ・ダウンのやり方を変え、コミュニティを基盤に開発を進めることをうたっているが、女性のコミュニティへの参加をどのように可能にするかには言及していない^{注45}。

農業に「女性の参加を促す」ことは重点分野には入っているものの、具体的な項目では性別には触れていない。例えば女性の農業および家畜飼育普及員については、WIDの分野では上がっているが、農業分野の章の農業普及員や家畜飼育のところでは触れていない^{注46}。このように農村開発や農業における女性への注目はまだ始まったばかりで全体として整合性が不十分といえる。

4-3 構造調整プログラム(SAP: Structural Adjustment Programme)と女性

1988年の導入以来このプログラムが女性に与えた影響に関する調査はまだ十分ではない。他の途上国での経験では、SAP導入の結果社会セクターの予算が削減され、政府の人員削減が行われたため福祉レベルが下がり、家族の福祉を担っている女性の負担増になっているとの報告がある。パキスタンの場合はこれを原因とする社会セクターの予算の削減は行われていず、このような問題はこれまでのところ現れてはいない。

他方、このプログラムは長期的には輸出用の生産を推進するものであり、この分野における女性労働に対する需要が増大する可能性がある。とは言え女性の教育レベルの低さ、労働条件に対する知識の不十分さ、交渉力の弱さ、雇用のインフォーマル化の進展などの現状から見て、例えば輸出用の製造業における女性の雇用が増えても、それが女性にとって良好な雇用機会である保障はない。

^{注44} GOP/FC (1994) p.109-119.

^{注45} GOP/FC (1994) p.137-143.

^{注46} GOP/FC (1994) p.155,166,168,169.

5. WIDに関する取り組み

5-1 政府の取り組み

女性差別撤廃条約 (CEDAW) の署名は女性政策のめざましい成果である。現政権は女性のための法的扶助に力を入れており、法務省 (Ministry of Law) を通じて各ディストリクト・レベルに女性法律相談所 (legal aid services for women) を設置している。また5%の女性特別枠の実施、4カ所の女性警察署の設置、最高裁判所および高等裁判所の女性判事の任命なども行われている。女性に対して差別的なハドワード条例などのイスラム法の改正には至っていないが、法務省や自治省を含む特別の省庁間委員会 (Inter-Ministerial Committee) を設置し、CEDAWを批准するに当たっての国内法の障害の問題を検討し始めた^{注47}。

また、現政権は「家族計画と健康管理のための首相プログラム (Prime Minister's Programme for Family Planning & Health Care)」を開始した。これは2つのフェーズからなり第1フェーズはコミュニティ組織の形成と National Health Worker の養成、第2フェーズは訓練者の訓練である。最終的には家族計画と基礎医療推進要員として、33,000人の女性のピレッジ・ヘルス・ワーカーを養成し配属するというものである。第8次5カ年計画では2つのディストリクトがモデル地域に選ばれた^{注48}。

政府の女性政策の基本方針はまだなく現在女性開発青年省が準備を進めている。

(1) 女性開発青年省の活動

1979年の Women's Division の開始以来多岐にわたる活動を主導してきた。女性開発青年省の役割は各省庁の政策に女性の視点を入れるべく調整、仲介することがあるが、同省は資金も十分ではなく、また政府内で省庁間の壁を超えて同省が政策決定に介入するための権能も不十分で、第8次5カ年計画に見られるように、これまで他の省庁の政策決定に目立って影響を及ぼしてはこなかった^{注49}。この結果他の省庁は女性に関するものは女性開発青年省が行えばよいという態度を取り続け、その上政府に長期的な女性政策がないため、女性開発青年省の政策を長期的展望を欠くものに見せている。

女性開発青年省はこれまでは、各州のライン部門やNGOが実施主体となる小規模のプロジェクトに対する資金供与を行ってきた。女性開発青年省のプログラム・プロジェクト局が直接、間接的に資金支援したプロジェクトはこれまで総額17億ルピー、815プロジェクト、1,600ユニットに及ぶ。(別表Annex-II参照) 同省がこれまで資金援助したプロジェクトには女性ポリテクニク、職業訓練科目に秘書科を設置、各州のディビジョン・センターにコンピュータの訓練センターを設置、コミュニティ・ディベロップメントのワーカーのための女性開発センターの設置、全国5大学に女性学センターの設置などがある^{注50}。女性学センターは現在学部昇格することが決まっている。同省が資金支援したプロジェクトには画期的なものも少なくなかったが、州政府の通常

^{注47} Kazi (1994) p.26, GOP/MOWDY (1995) p.66.

^{注48} GOP/PC (1994) p.332.

^{注49} GOP/MOWDY (1995) p.68.

^{注50} GOP/MOWDY (1995) p.68.

の活動に組み込まれず、同省からの資金支援が終了したときはそのプロジェクトも終了の危機にさらされるといった例が少なくなかった^{注51}。こうして、女性開発青年省は主流の開発プログラムと連携できないまま、他のライン省や部局と似たような所得向上、識字、技術訓練といったプロジェクトを展開してきた^{注52}。

第一女性銀行も女性開発青年省の支援により1989年に生まれたもので、政府の資金を元手に女性だけにより運営され、女性または女性が多数を占める団体（企業）に資金貸付を行っている。これまでの貸付金の回収率はよいが、支店の開設場所が都市部に限られており、もっとも便益を受けたのは都市部の中産階級の起業家であり、農村の女性の貸付割合は1994年の実績ではわずか5%であった^{注53}。

女性開発青年省の研究部門は1980年代の女性局（Women's Division）の時代から女性に関する数々の調査研究を主導してきた。その成果は刊行物となっており今日でもパキスタンの女性の状況を知るためには欠かせないものである。しかしその成果を政策提言に十分に生かすことができずにいる。

女性開発青年省が本来の業務である省庁間の調整を果たすためには、まず政府のあらゆる分野の政策担当者の性別に対する認識を高めるために、ジェンダー・トレーニングを行う必要があるとし、その目的のためおよび関連する活動の拠点となるべくセンター（NTRC: National Training and Resource Center for Women in Development）建設の計画があり、日本からも専門家が派遣され建設に関する援助が期待されている。同省が独自のセンターを保持、活用することに関しては予算、人員との関連もあり詳細な検討が必要であるが、政府のライン部門において性別の視点が十分でないことは既に見たとおりであり、ジェンダー・トレーニングの必要性があることは言うまでもない。ジェンダー・トレーニングの実施に当たっては、その訓練の成果が生かせるよう政府内での協力体制はむろんのこと、女性開発青年省内の各局間の協力（モニタリング、研究部門）体制が必要となろう。

女性開発青年省の予算は現政権になって伸び、1994/95年度は前年度より64%増で1億4,100万ルピーであった。この間56の新規プロジェクトが承認され、その中には40のコンピュータトレーニングセンターおよび女性開発センター3カ所が含まれている。女性開発センターはコミュニティ開発のワーカーを集中的に訓練しようとするものである。また、首相の提唱プログラムである少女のための医療補助訓練プログラムも300万ルピーの予算で開始した。

(2) 州レベルの活動

州レベルの女性プログラム調整部（Women Program Coordination Cell）に期待されている主な役割は調整にあるが、連邦の女性開発青年省から直接州のライン部に資金が流れるので、その期待された役割を十分に果たすことができないでいる。よしんば調整部を経由してもその資金の用途についてチェックする権限がない^{注54}。

^{注51} GOP/MOWDY (1995) p.68.

^{注52} Kazi (1994) p.16-17.

^{注53} GOP/MOWDY (1995) p.20.

^{注54} Kazi (1994) p.17-18.

州レベルの活動は州により事情が異なる。NWFPでは州のWID CELLを強化し、各部門の政策にジェンダーの視点を統合するため、ILOより専門家が数年の単位で派遣されており、州の実情に基づいて第8次5カ年計画に向けて独自の戦略を発表している^{注55}。

5-2 女性関連のNGO

パキスタンのNGOの歴史は古く活発な活動を展開している。登録されたNGOは約13,000、うち開発NGOは500と見積もられている。多くのNGOは1970年以降に形成され、都市部を基盤としており、国全体をカバーしているものは非常に少ない。多くの開発NGOがWIDを目的に掲げている。NGOは開発NGOと女性NGOに分けられる^{注56}。

(1) 開発NGO

農村や都市スラムなどのコミュニティを基盤に活動を行うもので、女性だけを対象に活動している訳ではないが、女性の役割の重要性を認め、積極的に女性をプログラムに統合し、女性の生産性を上げ、コミュニティにおける女性の発言権を高めようとする。そのためグループを形成して貯蓄をしたり、貸付を行ったり、さまざまな所得向上活動を展開している。これらのNGOには AKRSP (Agha Khan Rural Support Programme), BRSP (Baluchistan Rural Support Programme), SRSC (Sarhad Rural Support Corporation), Pattan Development Organization, Sungi Development Organization, National Rural Support Programme (NRSP), Sindhi Graduates Association (SGA), Baanhn Beli, OPP (Orangi Pilot Project) がある。

(2) 女性NGO

女性NGOは女性を対象とするもので、多くは女性により運営されている。さらに以下の型に分けられる。

1) 社会福祉・訓練型

最も歴史が古くまた多数を占める。その活動は保健・医療、家族計画、識字、所得獲得、技能訓練など多岐にわたっており、これらのサービスを供給するものが多いが、近年はコミュニティを基盤に女性を組織化し、さまざまな分野を統合しはじめている。中心的な活動メンバーは都市中産階級の女性であり、活動も都市部を基盤とするものが多く農村へのアプローチは限られている。その代表は最も歴史が古い、パキスタン最大の女性NGOである APWA (All Pakistan Women's Association) であり、他に Behbud, FPAP (Family Planning Association of Pakistan), Hawwa Associates などがある。また、ECI (Entrepreneurship and Career Institute) のように女性の起業家を育てるセミナーを実施しているNGOもある。

2) 調査・情報提供型

1970年代の国連婦人年を契機に始まったもので、都市のプロフェッショナルな女性が活動の中

^{注55} NWFP WID Cell (?)

^{注56} この項は Bari (1995) 参照。

心である。活動は調査や女性問題に関する意識化を計るものが多く、また近年は国際援助機関の調査を手がけ情報の中心となっている。このタイプのNGOには Shirkat Gah, Aurat Publication and Information Service Foundation, ASR (Applied Socio-economic Research), Simorgh, PWI (Pakistan Women's Institute) などがある。

3) 問題提起型

女性活動家を中心とするこのタイプの女性NGOは1980年代になって生まれたもので、女性の権利擁護のための政治的プレッシャー・グループとして活動しており、ハドゥード条例などのイスラム法の制定に反対してきた。また1993年の総選挙に際しては各政党に対して女性政策を示すようにキャンペーンを行なった。さらに選挙後も公約通り実施されるかどうかを監視している。このグループの最も代表的なのはWAF (Women's Action Forum) である。これは組織というより Shirkat Gah, Aurat, Human Rights Commission of Pakistan などの団体および個人で構成されるネットワークである。この他、War Against Rape (WAR), Sindhiani Tehrik (ST) がこのカテゴリーに含まれる。

4) 職能団体型

もともとは職業上の利益の増進のために生まれたものであるが現在は幅広く活動している。この例としては Pakistan Women's Lawyers Association, AGHS Legal Aid Center for Women, Lawyers for Human Rights and Legal Aid, Teachers Resource Centre (TRC), Federation of Business, Professional and Agricultural Women's Association がある。特にAGHSはプレ・リーガルという裸足の弁護士を育て農村女性の法的知識の向上(リーガル・リテラシー)を行っている。

職能団体ではないが、労働運動から派生したNGOにPILER (Pakistan Institute of Labor, Education and Career Institute) があり、労働組合に組織されにくい女性を別に組織化しようとしている。また労働女性に関する調査も行っている。

6. 他の援助機関の取り組み

6-1 I N W I D (Information Network for Women in Development)

1987年に始まったドナーのWIDグループの集まりが1990年にこの名前を名乗るようになったもので、世話役を回り持ちにし、定期的集まり、WIDに関する情報交換、ドナー間の協調を行っている。また、SAP、人口・エイズ、ジェンダー・トレーニング、NGO、調査研究、女性の雇用などテーマ毎に小委員会を設けて情報を収集し、必要に応じて政策提言をすることもある。

最近の活動では女性開発青年省に対し、北京会議への準備支援と参加資金供与ためMFU (Multi-Donor Facilitation Unit) を形成し、これにはUNDP, UNIFEM, UNICEF, UNFPA, ODA, CIDA, NORAD が参加した。

政策提言の例は例えば1991年には第8次5カ年計画に対してWIDに関するディスカッション・ペーパーをパキスタンのプランニング・コミッションに提出したり、パキスタン援助国コンソーシアムに向けても文書を作成し、各機関を通じてWID推進のために圧力をかけたりしている。

6-2 多国間援助機関

多国間、二国間援助機関とも、それぞれの専門分野とのかかわりからパキスタンのWIDに関する多彩な活動を展開している。全体としては次の特徴があげられる。(1) UNIFEMのような女性だけを対象とした機関を除いては、女性だけに特化したプロジェクトを持つよりは開発プロジェクトにジェンダーの視点を入れる方向 (mainstreaming) に向かいつつある。(2) 個々のプロジェクト実施よりは組織的強化 (institutional capability building) を重視している。(3) 援助機関同士が分野別にマルチドナー・プログラムを作って協調しつつある。(4) プロジェクトの相手に州のライン部局やNGOなどの実施機関を直接相手とする傾向にある。(5) 調査、出版に力を入れている。従って、現在パキスタンの女性の状況を知るにはこれらのドナーの刊行物がもっとも便利である。また、NGOの出版活動助成も積極的に行っている。(6) セミナー、ワークショップなどの形で啓発事業に力を入れている。(7) 国際機関としてのネットワークを利用して、パキスタンと外の世界をつなぐ役割をしている。

次にいくつかの機関の活動を概観する。

- (1) UNICEF: コミュニティを基盤にした政府およびNGOの活動に資金を供与し、保健・医療、教育、ノン・フォーマル教育、職業訓練などの分野を中心に、きめ細かいプロジェクトを推進しており、女性(女児)は子供と共に活動の中心対象である。活動例にはコミュニティ・レベルのノン・フォーマル活動の支援、参考文献の供給、職業訓練の材料の提供、TBAの訓練など多数ある。各州にオフィスを持っているのはドナーの中でもUNICEFだけであり、きめ細かな情報と草の根をも網羅するネットワークを有している。女性と子供の状況についての出版も多く、パキスタンの女性を把握する手がかりになる。安全な母性と少女(女児)を強調。
- (2) UNDP: “人間開発”を中心に他の援助機関と共にSAPを先導、推進してきた。自らは、マルチドナー・プロジェクトをコーディネートし、UNICEF、ILOなどが実施機関になることが多い。女性開発青年省に対しては女性プログラムのモニタリングと評価ネットワークの形成(1989-94)プロジェクトがある。農業(畜産、果実、綿花)、給水、教育、小規模企業分野でWIDの視点が強調されている。
- (3) UNIFEM: イスラマバードに南アジア地域オフィスがあったが1994年ニュー・デリーに移った。活動はセミナーやパネル・ディスカッションを通じてのアドボカシー、ジェンダー・トレーニング、草の根の小規模な女性のためのプロジェクト支援、国連機関がWIDを視点にいれているかどうかの監視などである。また、国連世界女性会議のような国際会議に際してパキスタンのドナーをコーディネートする中心役割も果たした。Shirkat Gah(NGO)と共にジェンダー分析訓練のワークショップを開催したり、Aurat Foundationと環境に関する農村女性のワークショップに資金援助している。

- (4) UNFPA：母子保健、家族計画を中心に他の関連する分野の活動や教育・訓練に資金援助している。多くのプロジェクトは人口・福祉省や地域の家族福祉センター支援が多いが、Aurat Foundation の、下層の女性を対象にした女性の健康、人口、教育に関する情報センタープロジェクト (1989-93) を支援し、また「イスラム教と家族計画活動」という家族計画について学ぶためモルビイをインドネシアに派遣するプロジェクトにも資金提供している。
- (5) ILO：専門機関として、資金援助ではなく、独自のまた他のドナーのプロジェクトに専門家派遣などの形で技術協力をしながら女性の労働に関するプロジェクトを実施している。職業訓練、秘書訓練、農村女性の雇用創出などのプロジェクトを行っている。NWFP の女性政策強化の専門家を派遣している。かなり充実した図書、資料を保持している。
- (6) 世界銀行：マルチ・ドナーを統合して、SAP を資金的に主導している。政府に対して対等に (指導的に) 発言しており、例えば、「安全な母性計画」に基づく家族健康プロジェクトでは、女性がサービスの供給者となれるようにさまざまな制度的制約を緩めるように働きかけている。世銀としての特別なWID政策は持たないが、大規模なインフラプロジェクトも含め、すべてのプロジェクトに女性を統合することを目指している。例えば初等教育プロジェクトなら、女性 (少女) のための学校建設に重点をおき、また保健関係であれば基礎保健に力を入れるという具合である。
- (7) ADB：1989 年以降社会セクター重視に方向転換し、教育 (コミュニティ・モデル学校) では少女に重心をおき、基礎保健、畜産開発プロジェクト (女性の普及員を雇用) (1989-96) を展開してきた。WID は ADB の中期戦略目標の一つであり、今後は農業や社会セクター以外の他の分野にもWIDを組み込み、経済分野における女性の生産性を高めることをめざすとしている。特に農業、職業訓練、資金貸付を通じての女性の就業を進めようとしている。また、プロジェクトのあらゆる段階 (計画、実施、モニタリング、評価) に女性の参加と女性の関心を組み込むことをうたっている。
- (8) この他、WFP は女児の就学率向上と栄養向上を合わせた給食 (食料供与) プロジェクトを持っている。WHO は看護婦、助産婦、LHV の訓練や予防接種、母子保健などおもに母親としての女性に焦点を当てている。

6-3 二国間援助機関

- (1) オランダ：貧困緩和を目標に人々が生産的な力をつけることを目指しており、地域的にはNWFP とバロチスターンを対象に、より困窮状態にある人々が成果を得るよう計画することをめざしている。WID は環境、組織強化と並んですべての開発協力プログラムに組み込まれるべき視点であり、そのために女性の身体的、経済的、社会・文化的、政治的決定権を強化するとしている。独自のプロジェクト支援もあれば他の多国間援助機関と共同

で資金援助するものもある。SAPに対しても積極的に支援しており、パキスタンの対オランダ債務相殺分をSAPに当てている。これまでのWIDに特化したプロジェクトにはアラマイクバル放送大学を通じての女性に対する教育、マラカンド社会林業プロジェクトでの燃料節約型かまどの普及、果物や野菜の保存方法普及員の養成、ポリテク技術学校、パロチスターンでの女性教員養成、AHITIの畜産プロジェクトなどがある。総じて、農業や職業訓練分野が多く、また州政府やNGOに対する資金供与が多い。

- (2) CIDA：ライン部門の省の活用を戦略目標にしており、すべての開発過程に女性を統合し、女性が受益者であり、参加者となることをめざしているが、女性だけを対象にしたプロジェクトも形成してきた。看護婦やTBAの訓練、家族計画支援、初等教育、職業訓練など人的資源形成の分野を重視しており実績もある。またパキスタンの法的権利や人権について提言する女性グループを強化することも重視している。さらにパキスタンのNGOに直接資金供与するのみならず、カナダのNGOとパキスタンのNGOの連携を仲介している (South Asia Partnership)。加えて現地が決定権を持つ基金 (Canada Fund, WID Support Fund) もある。プロジェクトには資金供与する場合と専門家派遣など直接技術供与する場合がある。
- (3) ODA：貧困緩和政策の重要課題として女性を対象にしてきており、WIDのすべての援助プログラムへの統合を目指してきた。社会セクターおよび農村地域に重点をおき、政府の優先順位との整合性を考慮して進めるべきとしている。他のドナーとの協調案件も多く、例えば、教育分野ではシンド州の初等教育を世銀と協調、ADBと協調してNWFPの保健医療プロジェクトを資金援助、ラホール看護学校とラホール・コミュニティ医療大学の連携、UNFPAと協調しての人口福祉プロジェクトの推進、世銀と協調してNWFPでの家族保健プロジェクトなどがある。研修、セミナーなどはプリティッシュカウンシルが行っている。
- (4) ドイツ：ドイツ復興金融公庫を通じての資金援助およびGTZを通じての技術協力の2本の柱からなる。WID関連では技術訓練、農村開発、教育、エネルギーに重点がある。ラホールの女性技術訓練センターは成功例の一つである。NWFPにおける初等教育の展開はアフガン難民救援に端を発するものである。また環境分野も熱心である。
- (5) ノルウェー：貧困緩和を目的とし、エネルギー、環境、教育分野を主に北方地域、シンド(WBの教育プロジェクトを担当)、NWFP (教材開発) で展開中。
- (6) スイス：北方地域、NWFP、シンドで農業、林業を中心にコミュニティを基礎にした参加型プロジェクトを展開中。その中にWIDの要素を含む。

7. W I D 推進にあたっての制約要因と促進要因

7-1 制約要因

(1) 社会的・慣習的制約要因

社会的・慣習的制約要因はバルダの思想により女性の行動が著しく規制されていることである。例えば、都市に住む女性が教員として農村に住み込むといったことができないため、農村に社会サービスを行き渡らせるためには農村出身の女性をサービスの供給者として養成する必要がある。また、男性の農業普及員が女性に農業技術を教えることは一般的ではない。従って、女性に必要な情報が届き、また女性のニーズを引き出すためには、女性の伝達者またはサービスの供給者が必要である。

(2) 政治的制約要因

宗教を基盤とする政党は選挙による得票は少ないが、イスラーム教という国是のために得票数以上に政治的影響力を持つ。特に女性に対する態度を宗教に対する態度の代理変数と見なす傾向があり、女性の現状を変革することはイスラーム教に反すると見ることがある。連合政権でイスラーム教を基盤とする政党と連合する時は、反イスラームと見られることを恐れて、女性政策の推進に消極的になる場合がある。

また、周辺国との軍事的緊張関係や周辺国における武力紛争のために、軍事予算が膨張すれば社会セクターの予算が圧迫され、それが女性の人間開発の遅れにつながることもある。さらに、暴力的行為が頻発するような事態のもとでは女性に対する暴力も起こりがちである。

(3) 経済的制約要因

男女を別にすることはコスト高につながる。特に女性が社会参加するためには安全に対する特別な配慮（宿舎、交通機関、特別手当など）が必要なためコスト高を招く危険がある。

7-2 促進要因

(1) 経済的促進要因

家計における経済的ニーズは女性の行動パターンを変える要因である。例えば看護婦は見知らぬ男性に接触するため、良い職業とは受け止められなかったが、就業可能で収入も良いことから近年では応募者が増加している。同様の傾向は都市部の工場、事務所に働く女性の増加に見ることができる。インフレが進行し、人びとの所得獲得の必要性が高まるにつれ、収入のためにはこれまでとは違った形ででも経済活動に従事するようになり、そのための教育や訓練への需要も高まる。

安価で良質な労働力としての女性に対する評価は徐々に広まりつつある。産業構造が変化し、輸出用の製造業が盛んになれば、女性の労働力に対する需要が増す。また、この分野では品質管理のため、また電動機械ミシンのような設備が必要となるため、工場での労働が一般的になり、女性が家の外で働くようになる。こうして女性の働きが「見える」ようになると女性政策の必要性

がより具体的に理解されるようになる。

(2) SAP (社会行動計画)

SAP (社会行動計画) では特に農村の女性を重視しており、これを機に基礎教育、基礎医療、衛生などのサービスに対する女性のアクセスの向上と、供給者としての女性の役割の向上が期待できる。

(3) 教育、情報の普及

教育、外部との接触、テレビ、ラジオなどのメディアによる情報は人々の女性の役割についての考え方を変える。特にテレビの影響は大きく、出稼ぎなどによる収入はこれらの耐久消費財に投じられたため、より多くの人々が世界の情報に通じるようになった。例えば筆者が1995年5月ラホールラホールの低所得者層のインフォーマル・セクターで働く女性を訪ねた時、女性は日本に行きたいので連れて行くように言い、その理由として円が強いことを挙げた。また、インドのメディアは下層の人々に広く受け入れられており、インドの経済変化とそれにとまなう女性の変化も人々の態度に影響を与えている。

(4) 国際的動向

1995年北京で開かれた第4回世界女性会議に象徴されるように、政府が女性の地位向上のために取り組むことは国際的課題であり、どの国もこれを無視することはできないばかりか、むしろ積極的に取り組んでいるとアピールすることは外交的手段とさえなっている。例えば、ブットー首相はイスラーム教国初の2度目の女性首相として、第4回世界女性会議では政府代表演説のトップであった。そこで女性差別撤廃条約に署名したこと、そして1997年には第2回ムスリム女性オリンピックを開催し、女性のスポーツへの参加を促進するなどの展望を述べた^{注57}。またこの会議のために各国が用意したナショナル・レポートには、各国の女性現状と今後の施策についての記述が義務づけられており、このような作業も国内的に女性問題に対する認識を高めることに作用する。

また、各援助機関はその実施に当たり常に女性の視点を統合するようしており、この基準に合致すれば援助が得易い状況にある。このような国際的動向はパキスタン政府がWIDを推進する追い風になる。

^{注57} Bhutto (1995) .

8. 日本による協力の課題、留意点、機会

8-1 課題と留意点

(1) 課題

対パキスタン開発協力において日本は既に1990年代初めより社会セクターを重視する方針を決め、この方針に添ってサービスの受益者および供給者としての女性を対象としたプロジェクトを展開してきた。それは例えば看護婦や女子教員養成などの形をとった。さらに、女性開発青年省に対しては婦人開発訓練計画担当の女性の専門家を派遣し、同省に対する協力の可能性を示してきた。しかし、残された課題は多い。

パキスタンにおけるWIDの第一の課題はパキスタン社会の性別、階層別、都市と農村間の格差の是正を進めることにある。社会的弱者のなかでも特に農村や都市の下層の女性は、教育、保健・医療、就業などの基本的ニーズを満たすためのアクセスが不十分である。さまざまな社会変化に対しても女性は既存の社会的力関係から負の影響を受けやすい。これらの不利な立場にある女性に対して、人間としての生存に必要なニーズが充たされるよう支援することは最優先課題である。以上の課題を実現するためには、まずは教育、医療等のサービスの供給者（教員、ヘルスワーカー等）となる女性を育成し、それらの女性が公的分野で雇用されることにより女性の就業の機会を増やすことが考えられる。

第2に、開発の担い手としての女性の人材育成は、パキスタンにおける開発を進めるための緊急かつ重要な課題であり、支援する側にとっても課題である。あらゆる分野における教育・訓練プロジェクトに、意識的に女性を組み込む努力がこれまで以上に続けられる必要がある。女性に対する教育・訓練は教員や保健ワーカーなどの社会セクターに限らず、各種技術者やコンピュータなど、これから需要増が見込まれる、非伝統的分野においても女性の人材育成が積極的に行われるべきである。

第3の課題は、農業、工業、商業などの主要生産セクターに性別の視点を統合することである。特にパキスタンの経済発展におけるパキスタンの農業の重要性と、現実に女性が農業部門の仕事に従事していることに鑑み、農業の生産性向上に性別の視点を入れることは重要である。例えば、女性に農業改良普及員のような役割を割り当てることは、女性の就業機会を増やすことにもつながる。また、女性は家畜飼育に深く関与していることから、女性を対象にした家畜飼育の生産性向上を進めること、そしてこの推進に協力することは有効と思われる。

第4に、女性のニーズが発現するシステム作りはパキスタンの女性政策推進の、そして援助推進の課題である。ニーズは性別により異なり、現在の性別力関係の下で力の弱い女性のニーズは表れにくい。

パキスタンにおけるWID展開の最終目標は、女性を開発の重要な担い手と認め、開発計画、立案、実践のすべての段階において女性が男性同様に参加でき、社会の性別不公平が是正されることにあり、この努力を支援することが協力する側の課題である。従って、例えそれが経済的インフラストラクチャーの建設であろうとも、そこに女性が担い手として参加し、そのプロジェクトが性別格差の縮少につながるよう考慮されていることが原則であり、支援する側もこの原則から免れられない。これまでのパキスタンの政策や計画に女性の参加が十分でなかった原因の一つに、

長い間、女性は主要な担い手ではないとの想定が援助する側にもされる側にもあったことである。この歴史的な思いこみを変えるためにはジェンダー分析などの手法を導入したり、また、あらゆる開発プロジェクトに必ずWID担当者（日本側、パキスタン側双方）をおくなどの制度的枠組みを推進することも有効であろう。

(2) 留意点

先ず第1に、社会が性別により分かれており、女性はあらゆる場面で行動を規制されていることである。従って、草の根レベルの女性に届くためにはあらゆるサービスは出前型でなければならない。例えば女性のための学校は村の中でなければ機能しない。女性の行動範囲や様式は変化しつつあるが、下層であるほど情報が少なく変化が及ぶのが遅いことはまず留意されるべきことである。

同様の理由により、サービスの供給者は女性でなければならない。しかし、女性の行動範囲の狭さを考えると都市部の女性が農村部のサービス供給者にはなれない。従って農村出身の女性をサービスの供給者として養成することが緊急の課題となる。また、養成された女性たちが働けるよう採用や配置なども含めた制度的バックアップが重要である。当面は都市からの女性に通えるよう特別の配慮（交通機関、安全性、報酬）が必要である。

第2に、女性のニーズが見えにくい、または表われにくいことに留意し、性別のニーズアセスメントをするよう特別な配慮が必要である。地域や階級による差はあるものの、女性の決定過程への参加の機会是非常に少なく、性別によりニーズが異なることもこれまでのところ十分に認識されているとはいえない。

第3に、今後政府が性別を含むあらゆる格差の解消に積極的に取り組めるよう、社会的環境作りが必要であり、援助機関はこれを支援できる。

第4に、パキスタンの既存のインフォーマルな組織、例えば身内や近所の女性同士が集ってしている頼母子講など、を利用しながら、フォーマルな組織（例えば融資で言えば第一女性銀行）に結び付けることは効率的と思える。

最後に、男女の関係を対等にしようとすることは、男性および社会の中心の人たちの既存の価値観に踏み込むセンシティブな分野であり、反発を招くことが予想される。特に過去には「男女平等は西欧の考え方である」としてこれを反イスラムと同一視し、退けることがあった。女性の地位を上げ、男女平等を目指すことは宗教を冒瀆するものではないことが多くの人に理解されるよう、努力と注意が必要がある。

8-2 女性のエンパワーメントのための機会の所在

女性のエンパワーメントの視点から見ると、女性が家畜飼育に関する訓練の機会や情報に対してアクセスを増やすことの重要性は、単に女性がかんりの部分家畜の世話をしていることのみあるのではない。実際はミルクの販売代金に対する女性が決定権は他の場合より多いと言われており、女性の決定権を増す可能性がある故に、女性に対して家畜の生産性を上げる手段や情報を提供することが必要なのである。このように女性の決定権（コントロール）を高める分野はどこかを見きわめることが重要なのであり、単にアクセスを高めることだけでは女性のエンパワーメン

トのためには十分ではない。

同様に、例えば道路建設や建物の建設のような一見性別には無関係なようなプロジェクトでも、女性のエンパワーメントのための機会はある。例えば、建設現場では女性が多く働いているが、大抵は建設現場を移動する労働者群に混じっており、それと認識されないほどである。その上、男性の世帯主が妻や子供の分も含めて賃金を得るため、安い賃金を自分で手にすることもない。従って、これらの女性のエンパワーメントのためには、日本の援助で建設するものすべてに対し、女性が一定程度雇用されるべきこと、雇用された女性は例え下請けであろうとも個人的に賃金の支払いを受け、かつ男女の賃金同じくすることを条件づけることである。

パキスタンの社会的男女隔離の現状からは、女性特有のニーズに応えるためには女性だけを対象にしたプロジェクトの形成を避けられないが、WIDを推進することは決して女性を対象としたプロジェクトの形成に限るものではない。以上のようにWIDはあらゆる案件にかかわるものであり、どこに女性のエンパワーメントの機会があるかを見分けることが効果的なWID推進のためには重要である。

最後に、WIDの視点を入れた女性のエンパワーメントのためのプロジェクトは、日本においても、パキスタンにおいても十分な経験はない。これまで実施した案件のいくつかを取り上げ、どの時点でどのような形で女性の参加を組み込んだ（込まなかった）ことが性別にどのような結果をもたらしたかに関して丁寧なレビューをしてみることは長期的にみて効率的なWID分野の援助協力につながろう。

女性の開発への参加は経済発展と共に自動的にもたらされるものではないことは、これまでの世界の多くの経験が示している。経済発展と共に女性が末端の作業員として使われることはあるが、それは女性のエンパワーメントとはいえない。従って、女性のエンパワーメントのための施策は、経済発展のための施策とは別に立てられるべきものである。

以上の背景に基づきパキスタンにおいて女性のエンパワーメントを目指した開発協力を推進することは、パキスタンの開発を推進するのみならず、日本の国際協力の一つのモデルとなりうる。

(織田 山紀子)

引用・参考文献一覧

Asif, Suhela (1995), "Country Report: Pakistan" A paper presented at the Seminar on Improvement of the Status of Women for Government Officers, From June 26 to July 26 1995 at the Kyushu International Training Center.

Bari, Farzana (1994), "Strategies to Increase Women's Participation in Local Government" unpublished paper.

_____ (1995), *Analysis of WID Activities/Strategies of NGOs in Pakistan*, JICA Pakistan.

Bhutto, Benazir Mohtarma (1995), Address by Benazir Bhutto Mohtarama, Prime Minister of Islamic Republic of Pakistan at the Fourth World Conference on Women, Beijing, September 4, 1995. (Electric version)

Bilquees, Faiz and Shahnaz Hamid (1981), Impact of International Migration on Women and Children Left Behind: *A Case Study of a Punjabi Village*. Research report Series No. 115, PIDE.

_____ (1988), *A Socio-economic Profile of Poor Women in Katch-abadis: Report of Survey in Rawalpindi*. PIDE.

Bilquees, Faiz and Moazam Mahmood (1994), "Poverty Alleviation Programmes for Women in Pakistan" Noeleen Heyzer and Gita Sen eds. *Gender, Economic Growth and Poverty: Market Growth and State Planning in Asia and the Pacific*. Kali for Women.

Chaudhary, Muhammad Ali (1993), *Diversification of Women's Training and Employment in Pakistan*. Sponsored and Supervised by the Friederich Ebert Stiftung Pakistan Office for the Manpower and Overseas Pakistanis Division, Government of Pakistan.

CIDA (1991), *Women in Development Strategy Pakistan*.

Cochrane, Susan, Valerie Kozel and Harold Alderman (1990) *Household Consequences of High Fertility in Pakistan*, World Bank Discussion Papers.

EDC (1991) "A Women-in-Development Review Pakistan" Prepared for the Overseas Development Administration (UK).

Freedman, Jim and Lokky Wai (1988), *Gender and Development in Barani Areas of Pakistan*. Agriculture Canada.

Government of Pakistan, Federal Bureau of Statistics (GOP/FBS) (1992), *Women and Men in Pakistan: A Statistical Profile 1992*.

Government of Pakistan, Finance Division (GOP/FD) (1995), *Economic Survey 1994/95*.

Government of Pakistan, Ministry of Education (GOP/ME) (1992), *Development of Education in Pakistan 1990-92*, Country Report for the 43rd Session of International Conference on Education, Geneva September, 1992.

Government of Pakistan, Ministry of Women Development (GOP/MOWD) (1992), *Ministry of Women Development: Hand Book*.

Government of Pakistan, Ministry of Women Development and Youth Affairs (GOP/MOWDY) (1994), *Pakistan National Report (First Draft)*.

- _____ (GOP/MOWDY) (1995), *Pakistan National Report*. The Fourth World Conference on Women, Beijing.
- Government of Pakistan, Planning Commission (GOP/PC) (1994), *Eighth Five Year Plan (1993-98)*.
- Hafeez, Sabeeha (1981), *Metropolitan Women in Pakistan*. Royal Book Co.
- _____ (1989), *Women in Industry*. Government of Pakistan, Women's Division.
- Hashmi, Z. A. (1988), "The Role of Rural Women in Agriculture", *Rural Women in Pakistan Farming System Research*. Pakistan Agricultural Research Council.
- Hassan, Ifutikhar N. (1994), *The Educational Status of Women*. Pakistan Report, ADB TA 5513.
- Human Rights Commission of Pakistan (1992), *State of Human Rights in Pakistan*.
- Hunte, Pamela and Farhat Sultana (1984), *Women's Income Generating Activities in Rural Baluchistan*. BIAD/ UNICEF.
- Ibraz, Tassawar Saeed (1993) "The Cultural Context of Women's Productive Invisibility: A Case Study of a Pakistan Village." *The Pakistan Development Review*, Vol.32 No.1 (Spring 1993) pp.101-125.
- Ikeda-Lathed, Kazumi (1994), *Work Plan for JICA Expert*.
- Japan International Cooperation Agency (JICA) Pakistan Office (1992), *Pakistan Women in Development: Government Policies and Foreign Assistance*.
- Jilani, Hina, Asma Jahangir and Shahla Zia (1988) *Muslim Family Laws and Their Implementation in Pakistan*. Sponsored by Ministry of Women Development.
- Kazi, Shahnaz (1991), "Women's Employment and Related Issues", Farceha Zafar ed. *Finding Our Way: Readings on Women in Pakistan*. ASR.
- _____ (1994), *Pakistan WID Strategy for the Asian Development Bank*.
- _____ (1995), *Women in Development (WID) and Poverty Reduction Efforts in Bank-Financed Projects: Review of Performance*. In-Depth Review- Women in Development, Pakistan, Asian Development Bank, June 1995, Centre on Integrated Rural Development for Asia and the Pacific (CIRDAP), Dhaka, Bangladesh.
- Kazi, Shahnaz and Bilquees Raza (1992) "Women, Development Planning and Government Policies in Pakistan" *The Pakistan Development Review*, No.4, Vol.31, Winter 1992.
- Khaliq-uz-Zaman and Muhammad Jameel Khan (1987), *Female Labour Participation in Rural Economy of Punjab*. Punjab Economic Research Institute.
- Khan, Nighat Said (1989), *Setting the Record Straight: Women Workers*. ASR.
- Khan, Nighat Said, Farida Shaheed, Yameema Mitha, and Samina Rehman (1988), *Income Generation for Women: Lessons From the Field*. ASR.
- Klein, Heinz Gunthere and Renate Nestvogel (1992), *Women in Pakistan*. Vangurad.
- Masood, Farzana (1988), "Women in Traditional Irrigated Farming Systems," *Rural Women in Pakistan Farming System Research*. Pakistan Agricultural Research Council.

Masood, Farzana and Mahjabeen (1989), *Rural Women in Pakistan Farming System Research: Fathehjang*. Pakistan Agricultural Research Council.

Mitha, Yamecha, Masood Anwar, Nighat Said Khan, Asmaa Javed Pal (1988), *Patterns of Female Employment in Mining and Construction Industries*. Ministry of Women Development, Government of Pakistan.

_____ (1989), *Another Form of Stoning: Women at the Quarries*. ASR.

_____ (1989), *Solid Foundations Solid Contributions: Women in the Brick Kiln Industry*. ASR.

_____ (1989), *Bilding Your Dreams: Women in the Construction Industry*. ASR.

Mumtaz, Khawar (1993), *Women, Environment and Development*. Environment and Urban Affairs Division, Government of Pakistan and IUCN-The World Conservation Union.

Mumtaz, Khawar and Farida Shaheed (1987) *Women of Pakistan: Two Steps Forwards, One Step Back?* Vanguard Books.

Nazir, Mian and Saiyeda Zia Al-Jalaly (1987) *Participation of Women in Rural Economic Activities in N.W.F.P.* Ministry of Women Development, Government of Pakistan.

NWFP WID CELL Strengthening Project, PE & PP NWFP, "Women in Development Policy Paper for Government of NWFP."

織田山紀子 (1994) , 『パキスタンにおける開発と女性 (W I D)』 J I C A企画調査員報告。

織田山紀子 (1995) , 「パキスタン女性労働概観」、アジア女性交流・研究フォーラム『アジア女性研究』第4号

Pakistan Agricultural Research Council (1988), *Rural Women in Pakistan Farming System Research*. Proceedings of the Workshop on Role of Rural Women in Farming System Research, Islamabad, January 12-14, 1988.

Pakistan Commission on the Status of Women (1983), *Report of the Pakistan Commission on the Status of Women*.

Qadri, S.M.A. and Akbar Jehan (1982), *Women in Agriculture Sector in Sind*. Sponsored by Women's Division Cabinet Secretariat, Government of Pakistan.

Quaid-i-Azam University, Centre for Women's Studies (1993), *Workshop on Women's Studies in Pakistan*. Organized by the Centre for Women's Studies, Quaid-i-Azam University, Islamabad 7th-8th November 1993.

_____ (1995), *First Phase of Evaluation of the Prime Minister's Program for Family Planning and Primary Health Care*.

Royal Netherland Embassy (1992), *Women and Development in Pakistan: Profile and Programme*.

Saeed, Amara (1990), *Sturctural Issues in Women's Development in Pakistan*. UNICEF Pakistan.

Sathar, Zeba and Shahnaz Kazi (1988), *Productive and Reproductive Choices of Metropolitan Women: Report of a Survey in Karachi*. PIDE.

Sardar, Shaheen Ali (1994), "The Constitutional, Legal, Ideological and Customary Status of Rural Women

in the NWFP" in Hasan Mehdi Naqvi and Umme Kalsoom Adeel eds. *Development, Change and Rural Women in Pakistan*. Ministry of Women Development and Youth Affairs and Pakistan Academy for Rural Development.

Shah, Syed Mahfooz Ali and Talat Jabeen (1988), "Women in Agriculture in NWFP", *Rural Women in Pakistan Farming System Research*. Pakistan Agricultural Research Council.

Shaheed, Farida (1989) "Purdah and Poverty in Pakistan" Haleh Afshar and Bina Agarwal eds. *Women, Poverty and Ideology in Asia*. Macmillan Press.

Shaheed, Farida and Khawar Mumtaz (1981) *Invisible Workers: Piecework Labour amongst Women in Lahore*. Women's Division, Government of Pakistan.

_____ (1990) *Women's Economic Participation in Pakistan: A Status Report: A Status Report*. UNICEF Pakistan.

Sher, Ferida (1992), "Gender Assessment of Social Action Programme (Document) presented for CIDA".

UNDP (1994), *Development Co-operation: Pakistan, 1993 Report*. UNDP Pakistan.

UNDP (1995), 「ジェンダーと人間開発：人間開発報告 1995」国際協力出版会

UNICEF (1992), *Situation Analysis of Children & Women in Pakistan*. UNICEF Pakistan & Government of Pakistan.

UNICEF (1995), *Toward Mid-Decade Goals for Children and Women in Pakistan: Trimester Report on Mid Decade Goals for the period Jan - April 1995*. Unicef Pakistan.

United Nations (1993), *Women's Status and Fertility in Pakistan: Recent Evidence*.

Women's Action Forum (1995), *Struggle for Women's Rights in Pakistan*. Prepared for the Fourth World Conference on Women, Beijing August - September, 1995.

The World Bank (1989), *Women in Pakistan: An Economic and Social Strategy*. A World Bank Country Study. The World Bank.

_____ (1995), *Poverty Assesment Report (Draft)*. The World Bank.

Zafar, Fareeha (1992), "Towards a Comprehensive and Effectively Coorinated Programme for Womens' Employment: A Working Paper", *Women and Employment Concerns: Report of the Proceedings of National Symposium*, organized by Government of Pakistan, Ministry of Women Development and International Labour Organization Office for Paksitan, Islambad, 8th9th December, 1992.

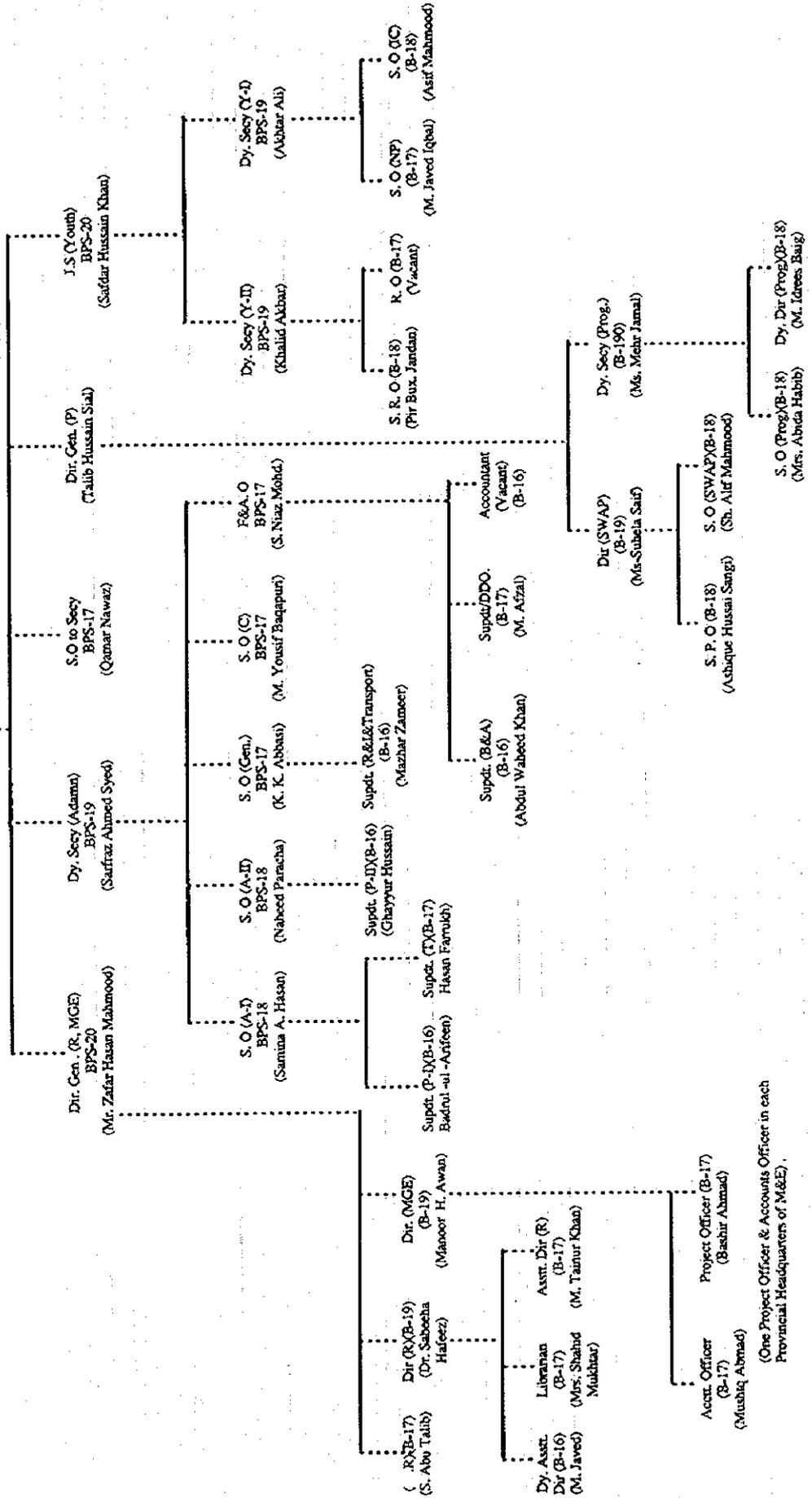
Zia, Shala (1994), *Employment and Legislation: Women's Concerns*. ILO Office Pakistan.

Ministry Women Development and Youth Affairs

Annex-I

ORGANIZATION CHART

Secretary (BPS-22)
Miss Salma Waheed



NUMBER OF DEVELOPMENT SCHEMES BY SECTOR AND PROVINCE-WISE SINCE 1979 TO 30 JUNE, 1994

S.No	Sector	Punjab	Sindh	NWFP	Baluchistan	AJ&K, N. A., & F.A.	TOTAL
1	Agriculture/Livestock and Cooperatives.	14	12	2	4	5	37
2	Community Development	55	36	12	19	22	144
3	Education & Training	86	59	17	43	37	242
4	Health	57	34	12	26	25	154
5	Social Welfare	63	44	21	33	26	187
6	Industries	18	15	4	1	3	41
7	Institutional Services.	1	1	1	1	6	10
	Total =	294	201	69	127	124	815

第XII章 環境

目次

1. はじめに.....	397
1-1 この章で取り扱う範囲.....	397
1-2 パキスタンにおける環境問題の要因.....	397
2. 環境問題の概観.....	398
2-1 環境汚染.....	398
2-2 自然環境.....	402
3. 環境保護政策と関係組織の現状.....	405
3-1 環境保護政策.....	405
3-2 環境関係の組織と現状.....	406
4. 環境関係の法規と実施状況.....	408
4-1 環境に関する従来法律.....	408
4-2 環境保護関係の法規と問題点.....	409
5. 環境問題の解決に向けて.....	410
5-1 環境汚染の実態把握の必要性.....	410
5-2 人材の育成.....	410
5-3 特定汚染源を例とした環境汚染対策の実施.....	410
5-4 環境問題に対する意識の高揚.....	411

第XII章 環境

1. はじめに

1-1 この章で取り扱う範囲

パキスタンにおける環境問題は、様々な分野に横断的に関係している。このためこの章では、第2節でパキスタンの環境問題を環境汚染の問題と自然環境の問題とに分けて全体的に概観した後、それ以後の節においては環境汚染の問題を中心に議論を進めてゆくこととする。

1-2 パキスタンにおける環境問題の要因

パキスタンの環境問題は、パキスタン特有の社会・経済構造のあり方と密接に関係している。

(1) 高い人口成長率

1億2千万人という大きな人口を抱えるパキスタンは、年率3.4%という非常に高い人口増加率を記録している。このように人口が急増し続けている結果、村落部では余剰労働力が増加し、この余剰労働力の一部は現金収入の機会を求めて大都市や工業地帯に流出することで、元々乏しい上水道や下水道の都市インフラをより圧迫し、都市の衛生環境を悪化させている。

村落部では農地が外縁的に拡大され、より限界的な土地が耕作化されると共に、森林が耕地化されて森林資源減少の原因となり、家畜の過放牧は土壌侵食を引き起こしている。また一般世帯のエネルギー需要の半分以上が木質エネルギーで賄われていることも、森林資源の減少や土壌侵食の源因となっている。

(2) 非効率的な資源の使用

パキスタンの都市部では、鉄道等の大量輸送手段である公共交通が整備されていないため、単位エネルギー消費量に対する輸送量の少ない自動車の都市部における氾濫と交通渋滞を生じさせている。この結果自動車の排気ガスによる大気汚染が深刻化している。

製造業における単位産出量に対するエネルギーの使用量も他の国に比べると非常に高い。この結果エネルギーを燃焼させることにより発生する汚染物質も増加し、環境汚染の原因となっている。

パキスタンには地下水汲み上げの規制がなく、工業用水の料金も低いため、工場内で水をリサイクルすることはない。この結果大量の水が使用され、未処理のまま放流される結果、深刻な水質汚染を生じさせている。

(3) 脆弱な実施体制

パキスタンの環境行政を司る組織として、連邦政府レベルでも州政府レベルでも現在必要なものは取りあえずそろっている。しかし実際に環境行政を実施する専門的な技術と知識を持った人材及び、環境を監視し分析する設備や器具が非常に不足している。この結果パキスタンの環境行政は取りあえず存在しているが、実質的には何の環境行政も実施されていないというのが現在の

実態であろう。

環境基準 (NEQS : National Environmental Quality Standards) は 1993 年に施行され、1983 年に施行された環境保護令 (Pakistan Environmental Protection Ordinance) が改正され、環境保護法 (Pakistan Environmental Protection Act) が近々に施行されると思われる。しかし環境基準を実際的に実施してゆくためのガイドラインや、モニタリング体制、経済的誘因、環境対策技術の普及など全て未整備の状態となっている。また 1993 年の NEQS も実質的には排出基準であり、基準の計測地点が排水口や煙突の出口であるため、水や空気で薄めることにより基準値より低い汚染物質を排出することができる。

2. 環境問題の概観

パキスタンにおける環境問題は、環境汚染の問題と自然環境の問題に大きく分けることができる。環境汚染とは人間が生産活動をし、社会生活を営んでゆく結果として環境に様々な廃棄物を排出することにより生ずる問題であるところでは整理し、環境汚染を水質汚染、大気汚染そして土壌汚染に大きく分類して概観する。

自然環境の問題は、自然資源に依存し利用して人間が生活してゆくことにより生ずる生物多様性の問題及び森林資源枯渇の問題、そして土壌侵食や農地の浸水害そして塩害に代表される自然環境の劣化の問題として自然環境の問題を概観する。

2-1 環境汚染^{注1)}

(1) 水質汚染

水質汚染は工場からの廃水や生活廃水及び下水や尿尿が河川や運河、地下水そして港湾や沿岸水域を汚染することにより発生する。パキスタンでは川の水や地下水が飲み水や灌漑用水として頻繁に使用されており、病原菌に汚染された飲料水は感染症の原因となり、乳児死亡率を高めている。また重金属や科学物質等の有害物質は、中・長期的に見て人体に甚大な影響を及ぼすことが危惧されている。海流の変化が乏しい港湾や入江では、海水の汚染が進んでいる。

(a) 工場廃水による汚染

パキスタンにおける工場廃水による水質汚染の多くは、繊維、紙・段ボール、製糖、化学肥料、そしてセメント等の水を多量に使用する産業が主な汚染源となっている。特にパキスタンの場合地下水の汲み揚げ規制がほとんど行われておらず、また工業用水の価格も非常に低いため水の再利用が行われていない。このため繊維と紙・段ボール産業についてのある調査によると、これらの産業における単位生産量に対する水の使用量は、先進国における使用水量の 5 倍から 10 倍であったと報告されている。工場廃水は、いくつかの多国籍企業を除いてなんの処理もされずに排水路

注1) パキスタンにおける環境汚染の現状を概観するにあたっては、以下の資料を参考にした。

・ Environmental Synopsis of Pakistan, The International Institute for Environment and Development, Overseas Development Administration, April 1992
・ The World Bank, August 1995
・ "Environmental Protection," The Nation, September 13, 1995

やため池に流されるのが普通である。ため池の底はなんの処理もしていないため、廃水が地下に浸透し地下水位を上昇させると共に、地下水の汚染源となっている。

表2-1に産業分野別の水質汚染物質の含有量を示す。紙・段ボール産業と製糖産業、そして皮革産業からの廃水に、高レベルの汚染物質が含まれていることが示されている。

顕著な水質汚染が憂慮されている地域としては、以下の様な状況が報告されている。

ラホール近郊にあるカラシャカウ (Kala Shah Kau) 工業地帯からは、塩酸や高レベルの有機物を含んだ廃水が河川や運河に排出されており、運河の水1リットル中のBOD (生物化学的酸素要求量) レベルは193から833ミリグラムであり、5.6ミリグラムの水銀が検出された。この結果下流域の水質が悪化し農業用水に使用できなくなったり、漁獲量の減少を招いている。

シンド州にあるSITE (Sindh Industrial Trading Estate) とLITE (Landhi Industrial Trading Estate) からは大量の有機物や重金属、廃油などが河川に流れ込んでおり、LITEのあるカラチのコランギでは毎日35トンの懸濁物質、376トンの溶存物質、2トンのアンモニアそして1.4トンの酸化砒素が他の化学物質とともにカラチ港に排出されている。

ベシャワール近郊のなめし皮産業はカプール川を汚染し、生活用水や灌漑用水としての使用や淡水漁業が脅かされ始めている。またファイサラバードにある235以上の工場からは高レベルの固形廃棄物、重金属、染料、無機塩や有機物が前処理を行わず直接市の下水道に排出されているため、近郊の農地を汚染している。

(b) 生活廃水、下水、及び屎尿による汚染

約1億2千万人の人口を抱えるパキスタンは、毎年約3.4%の人口増加率を記録している。このうち約70%は村落部に住んでいるが、近年の工業化の進展により都市部への人口流出は増加し、都市部における衛生環境を悪化させている。パキスタンにおける主な都市部としてはカラチ、ラホール、ファイサラバード、ハイデラバード、ラウルピンディ、ムルタンそしてベシャワールをあげることができる。またこれらの都市部以外に、無計画に立地した工業地帯とそれに従事する居住人口が国中に散在しており、都市部と共にこれらの地域でも生活廃水や下水による水質汚染の問題が顕在化している。

パキスタン全土の屎尿の量は1日で34,370トンと推計されており、このうち8,000トンが都市部からで残りの26,370トンは村落部からとされている。村落部屎尿量の26,370トンのうち80%にあたる21,096トンは、肥溜め等によりそのまま村落部に累積されている。都市部の52%にあたる4,160トンの屎尿は下水道により処理されていると推計されているが、残りは路上や側溝から、または固形廃棄物として処理されている。大きな都市ではほとんど処理されていない下水を灌漑用水路や河川に流すため、大腸菌等のバクテリアによる汚染と共に溶存酸素の低下により水質が悪化し漁類への影響も甚大となっている。

特に未処理の下水や屎尿による汚染は、都市部において70%そして村落部においては44%の人々しか安全な水を手に入れることができないパキスタンの現状を考慮した場合、重要な問題となってくる。未処理の下水や屎尿が河川や地下水を汚染することにより、家庭用水や飲料水がコレラや腸チフス、肝炎、下痢、赤痢等のいわゆる糞口伝染病の病原菌の感染経路となる。世界保健機構の調査によると公共の病院や診療所における病気のうち25%から30%は胃腸病であり、幼児の死亡原因の60%は感染症であったと報告されている。

またこのように汚染された水が灌漑用水として使用されると、畑で使用された残留殺虫剤と共に複合汚染を生じる結果、農作物を経由して人体に影響を及ぼす可能性があると共に、直接汚染された水に接する農民は皮膚病や慢性的な呼吸器系統の病気に悩まされることになる。そして最終的には、汚染された水で灌漑された土壌は塩類によって作物の栽培に適さなくなる。

(c) 農薬による汚染

第6次5か年計画（1983年～1988年）期間中の化学肥料使用量の伸びは年当たり7.1%であり、1986年を例にとると、110万トンの窒素肥料と9万3千トンのりん酸肥料が国内で生産され、また同時に70万トンの化学肥料が輸入された。殺虫剤の輸入も急増し、1980年度には7,083トンであったものが1986年度には20,647トンと6年間で輸入量は3倍近くになった。

しかし多くの場合、化学肥料や殺虫剤は適正に使用されていない。このため灌漑用水に溶解したり土壌に染み込んだ化学肥料や殺虫剤の成分は、灌漑水路で藻を異常発生させたり、水路にすむ魚類を死滅させている。カブール川では、殺虫剤により死んだ魚が浮いているのが季節ごとに観察されている。

特に殺虫剤は土壌に長く残留することから、魚や家畜そして人体に蓄積される恐れがあり、その影響が危惧されている。また村落部や都市部近郊では多くの場合浅井戸から飲料水を汲み出しており、作物に残留している農薬と共に残留農薬が井戸水に混ざり人体に影響を及ぼす。残留農薬と共に問題となるのは窒素肥料である。窒素肥料が土壌に浸透することにより、地下水の硝酸塩含有濃度が上昇し、これが人体に入ると亜硝酸塩となりより危険な物質となる。しかしパキスタンにおいて、農薬や化学肥料が地下水に与える影響について調べた調査は一つも無い。

(2) 大気汚染

大気汚染は工場などからの排出による固定発生源と、自動車等からの排出による移動発生源に分類することができる。

(a) 固定発生源

パキスタンは先進工業国と比べ未だ工業化が進んでおらず、工場からの排出による大気汚染は大都市部の自動車による大気汚染と比べ比較的小さいものである。しかし工業地帯に隣接して立地している居住地域や、工場からの排煙と自動車の排ガスの相乗作用を被る都市部のような特定の状況下では、健康や人の生命そして家屋や土地などに重大な影響を与える可能性を持っている。

National Energy Conservation Center (ENERCON) は1986年に設立されたパキスタンのエネルギー保存政策を実施する機関であるが、この機関がかつて実施した一酸化炭素と炭化水素の排出量の調査以外、パキスタンには工場からの煤煙を調査した報告書は現時点では存在していない。次善の策として、各々の産業分野におけるエネルギー消費状況と、各々のエネルギーを単位当たり燃焼させることにより生ずる大気汚染物質のデータから推計した、パキスタンの1993年度における産業分野別の大気汚染物質年間排出量を示したものが表2-2である。

この表から、一酸化炭素の排出量は製糖産業、煉瓦産業そしてセメント産業で多いことが示されている。窒素酸化物の排出量は化学肥料・殺虫剤産業とセメント産業で多く、炭化水素の排出は製糖産業と石油精製産業で多い。また二酸化硫黄の排出量は煉瓦産業、セメント産業そして製鉄産業で多い。

煉瓦産業のほとんどは国内産の石炭を使用している。しかし国内産石炭は平均で4.5%の硫黄分と7%の灰分を含んでいるため硫黄酸化物と浮遊粒子の排出が特に高い。この結果煉瓦工場の周辺では、特に大気移動が少ない冬期に大気汚染の問題を生じている。製糖産業はサトウキビの絞りかすをボイラーで燃焼させており、このような旧式な燃焼技術の使用が煤煙の排出量を増加させている。またセメント産業の25%にあたる生産設備には、適当な粉塵防護設備が設置されていない。例えばタキラ (Taxila) 渓谷では、地形と風向き条件により住民は粉塵汚染にさらされている。イスラマバードの住人は、イスラマバード工業地帯にある製鉄所から排出される粉塵に悩まされている。硫酸工場からの硫黄酸化物や化学肥料製造設備からのアンモニア、そして天然ガス精製過程から生ずる硫化水素の排出は、安全な許容量を越えていると報告されている。

都市計画のなかでゾーニングを行うことにより、汚染源である工場群を住宅地域から離れたところに立地させ、環境汚染の影響を低減させることが可能である。しかしゾーニングが存在していたとしても、行政がその通りに都市計画を実施する能力がないため、環境汚染が地域住民の健康をより脅かす結果となっている。

(b) 移動発生源

パキスタンでは鉄道等の大量輸送手段である公共交通が非常に未整備な状態のままにおかれており、1981年度から1991年度の10年間で鉄道の総延長距離は変化しなかった。しかし一方で高速道路の総延長距離は同じ期間中80%増加し、自動車の保有台数はこの期間中で2.8倍となった。また近年の個人所得の増加とパキスタン製の低価格車の普及が、自動車保有台数の急速な増加を助長している。鉄道輸送サービスの拡充や改善そして他の大規模公共交通手段の整備が何もしなされていない現状では、自動車の保有台数は将来的にますます増加せざるをえないのが現実である。

この結果、自動車からの排気ガスによる大気汚染は、特に大都市において深刻化の度合いを深めている。しかし大都市においてさえ、一時的・局所的な計測を除いては、大気汚染状況を常時監視する体制や、自動車の排気ガスを監視する体制が存在していない。同じように大気汚染が人体に与える影響についても、なんの調査も行われていない。

従って、自動車の排気ガスが毎年どの程度排出されているかを示すデータは存在しない。次善の策として自動車の保有台数のデータと、ENERCONが実施した自動車整備プログラムのデータから自動車の種類別に汚染物質の排出量を推計したものが、表2-3である。この表からセダン車とトラックからの排出量が、他の車種の排出量と比べて際だって多いことが示されている。これはすでに述べたように、大量輸送が可能な鉄道などの公共交通が未整備な状態にあることを反映しているものである。この表に示されている排出量は、増加し続ける自動車保有台数と共に、インドス・ハイウェイ等の完成による長距離走行の増加により、将来的にこれからも増加し続けることは確実である。

移動発生源に対する規制は、工場による環境汚染や自然保護等のように選挙の際票に結びつきやすい問題と比べて未だ低い優先順位しか与えられていない。自動車の排ガス検査は実施されておらず、違反者にはなんの罰則も課せられていない。貨物トラックや乗り合いバスに荷物や旅客を過重に乗せることは大目に見られており、いつも普通に行われている。この結果不完全燃焼の排ガスが多量に排出されると共に、道路への荷重も重すぎるため道路破損の原因ともなっている。

このように移動発生源による大気汚染は大都市で特に悪化しており、カラチとラホールにおける

一酸化炭素の測定結果は、各々 6ppm から 40ppm、8ppm から 30ppm であったと報告されている^{注2}。ガソリンの鉛含有量は 1 リットルあたり 0.42 グラムに抑えられている。カラチで計測された大気中の鉛含有量は、1 立方メートルあたり 0.024 マイクログラムから 0.13 マイクログラムであった。

また都市部において大量に排出される家庭ゴミなどの廃棄物を大気中で燃焼させることが、大気汚染の源因となっていると共に、場所によってはダイオキシンを発生させている。

(3) 土壌汚染

水質汚染の項ですでに述べたように、パキスタンの土壌は殺虫剤や農薬そして未処理の工場廃水等によりかなり汚染が進んでいる。このような汚染と共に危惧される土壌汚染は、家庭ゴミなどの固形廃棄物を処理するために使われている埋め立てゴミ処理場である。パキスタンでは 1 日に 47,920 トンの固形廃棄物が生じ、ラホールやカラチではゴミ処理が市の支出総額の 20% から 25% を占めると報告されている。しかしそれでもこれらの市では 55% の地域が市の行うゴミ収集の恩恵に浴しているだけで、しかもこのような地域はより裕福な人々が住む地域に限られている。

リサイクルはパキスタンではまだ始まったばかりで、カラチでは日量 500 トンの処理能力を持つコンポジット・プラントが稼働開始した。ラホールやイスラマバード等他の都市でも同じような計画があり、また環境衛生に十分配慮した埋め立てゴミ処理を行うことが検討されている。

土壌汚染で特に憂慮されるのは、有害物質を含んだ工業廃棄物が都市部の埋め立てゴミ処理場や工業地帯に隣接する土地に投棄されていることである。特に問題なのはこれらの工業廃棄物にどのような有害物質がどの程度含まれているのか、またどこにどの程度投棄されているのかについてなんの記録もされず投棄され続けていることである。このような工業廃棄物の無秩序な投棄はやがて重大な土壌汚染や地下水の汚染をもたらす、人体に大きな影響をもたらすことが危惧されている。

2-2 自然環境^{注3}

(1) 生物多様性の問題

パキスタンは 3 つの動物地理学的区分^{注4}に属しており、この国の変化に富んだ気候、地形そして生息環境と相俟って、非常に多様な生態学的ゾーンを有している。この結果パキスタンは海洋性、沿岸性、マングローブ性、デルタ性、河川性、湿地性、乾燥砂漠性、熱帯荊性、準山岳性、そして寒冷砂漠性等の多くの異なった生態系から構成されている。

1960 年から 1988 年の間には 10 の国立公園と 82 の自然保護区、そして 83 のゲーム・リザーブが設立された。しかしこれら保護区は十分に管理されていない。この原因としては、ほとんどの保護区で包括的な管理計画が不足していると共に、科学的に自然環境を管理することのできる訓

^{注2} 因みに日本の一酸化炭素環境基準は、「1 時間の平均値が 10ppm 以下で、かつ 1 時間値の 8 時間平均が 20ppm 以下」と決められている。

^{注3} パキスタンにおける自然環境の現状を概観するにあたっては、以下の資料を参考にした。

・ Environmental Synopsis of Pakistan, The International Institute for Environment and Development, Overseas Development Administration, April 1992
・ The World Bank, August 1995

^{注4} エチオピア区 (Ethiopian)、西北亞区 (Western Palearctic)、インド-マラヤ区のインドシナ準区 (Indo-Chinese sub-region of Indo-Malaya)

練された人材や、自然保護・管理を実際に実施する人員も不足している。またこのような自然保護を実施するための背景となる法整備も十分ではない。

多様な生態学ゾーンや生態系から、パキスタンでは非常に多くの生物種が確認されている。約6,000の植物が現在まで確認されており、多くの植物種がパキスタン特有のものである。このうち2,000が薬用植物として知られている。またパキスタンは多様な動物相を持っており、188種の哺乳動物が今までで記録されている。鳥類は409種類から900種類以上いるとされており、その他174種の爬虫類、156種の淡水魚がいるとされている。

しかし多くの人為的活動がパキスタンの生息環境を脅かしており、パキスタンに有史以来成育すると知られている種のうち、すでに半数が絶滅したか絶滅の危機に瀕しているとされている。生息環境を脅かす人為的活動としては、耕地の拡大、森林の消失、単一樹種による森林再生、湿原の排水、水質汚染と富栄養化、水力土木構造物、地下資源の採掘、開拓移民、そして家畜の過放牧等があげられる。パキスタンの以前からの伝統である狩猟も生物の多様性を減少させ、たくさんの動物が絶滅するまで捕獲された。例えば、ライオン、トラ、一角サイ、鹿、チーター等が狩猟により絶滅した。また雪豹やフサエリ野雁は絶滅に瀕している。全ての種類の鷹や隼は罟で捕獲され、中東に輸出されている。様々な種類のトカゲや蛇そしてワニや大型の哺乳動物は皮を取るために捕獲されている。パキスタン固有のインダスカワイルカは、上流域におけるダムの建設により河の生態系が大きく変化し、餌になる魚が減少した結果捕獲されやすくなり、1974年の時点では150の頭数を数えるだけであった。しかしその後の保護により1986年時点では、600頭まで増加した。

また次に述べるように河川林やマングローブ林が減少している結果、これらの生態系だけに生息する山猫や、ヤマウズラ等の動物と共に魚類等の固有種が危険にさらされている。

(2) 森林資源の枯渇

パキスタンは一部の山岳地帯を除いて年間降水量は非常に少なく、年間の降水量が250mm以下の地域が国土全体の75%に及んでいる。この結果パキスタンにおける森林資源は非常に希少な存在であり、1980年代後半の状況についてのパキスタン政府の報告によると、国土面積の5.2%が森林で覆われていたと報告されている。しかし他の研究機関が世界食料機構（FAO）の資料を基に推計した調査によると、パキスタンの森林面積は2.8%と報告されている。パキスタン政府の数値は実際の植生調査から求めたものではなく、土地利用法に基づいた森林地帯を集計しているものと思われ、この結果数値が高くなっている。

希少な森林資源にも関わらず、パキスタンの村落部では炊事用のエネルギー源として薪や木炭が非常に多く使用されており^{注5}、また家具や家屋の建材としての需要も高い。植林事業は州の森林局が行っているが、需要量が植林の量を上回っている結果、森林資源は年に1%以上の速度で消失している。また森林は薪や建材の需要だけではなく、人口増加による農地の拡大が森林地帯にまで及ぶことによっても減少している。

注5 1991年のHousehold Energy Demand Handbookによると、サンプル調査された世帯の全最終エネルギー消費量に占める、薪や木炭などの木質エネルギーの割合は、54%と報告されている。(Household Energy Demand Handbook for 1991, Prepared for the Government of Pakistan under UNDP by Energy Sector Management Assistance Programme in association with the Energy Wing)

雑木林は家畜の放牧に過度に利用される結果、成育が遅れ単位面積当たりの木材生産量を減少させている。河川の氾濫源にある河川林は、インダス川上流域におけるダム建設により氾濫が減少した結果、成育できなくなっている。1989年のシンド州では、50%の河川林しか洪水により水が供給されなかったと推計されており、この結果4万ヘクタールの河川林が消失したと報告されている。

インダス川のダム建設にともなう影響は、インダス川河口に広がるデルタ地帯のマングローブ林へも及んでいる。マングローブ林は商業的にも価値のある魚や海老の成育水域として水産資源保護に重要であり、保護林となっている。しかし現実的には沿岸村落民にとりマングローブ林は、薪や家畜飼料そして材木の重要な供給源になっている。ダムの建設に伴いインダス川より海へ流入する淡水の量が減少した結果、汽水域の塩分濃度が上昇し、以前8種類の樹種が観察されたマングローブ林が、海水に耐性を持った単一種の樹林に取って替わってしまった。この他マングローブ林近傍への汚水の流入や、ラクダの大規模にわたる放牧、家畜の飼料とするための枝下ろしにより、シンド州沿岸に数多くある島を覆っていたマングローブ林は、今や不毛の荒地となってしまった。

(3) 土壌侵食

パキスタンでは過度の放牧や森林の消失、限界地域での耕作そして地域住民による非効率的な水利用と不十分な土壌保全対策が原因で、土壌侵食の割合は年々増加しつつあり、パキスタン全土の76%が風や水による侵食の影響を程度の差こそあれ受けている。例えば北西辺境州の土壌保護が行われていない地域では、1ヘクタールあたり平均で2.5トンの土壌が1年間で流失していると計算されている。またタルペラダムの集水域にある傾斜のきつい斜面では、1ヘクタールあたり年間で20トンから40トンの土壌流失が計測されている。この結果効果的な流域保護を行わない限り、35年以内にタルペラダムのダム湖はシルトで埋ってしまうと心配されている。

(4) 農地の浸水害と塩害

世界でも有数の大河であるインダス川を有するパキスタンは、この川の豊富な水を農業生産に有効利用するべく建設された、やはり世界でも有数の灌漑設備を有している。パキスタンでは全農地の77%は灌漑されおり、灌漑設備は食料と工業原材料の国内供給を支える基盤として重要な役割を果たしている。しかしパキスタンの灌漑設備は植民地時代に建設されたもので、建設後100年以上経過したものが多く、運河のほとんどは表面がコンクリートで覆われていないため、漏水が多量に発生し灌漑効率は32%と大変低い^{注6}。また灌漑設備建設の目的が耕作可能地を外縁的に拡大することであったため、集約的な耕作を行うために必要な時宜にかなった水の供給を可能とするものではない。

このような灌漑設備の非効率性と共に大きな問題となっているのが、浸水害と塩害である。インダス川流域の灌漑地域の54%にあたる9百万ヘクタールの耕地の地下水位が地表より3メートル以内で、2%にあたる32万3千ヘクタールの地下水位が1メートル以内であると報告されている。

^{注6} 灌漑効率が32%ということは、取水堰で取水された灌漑用水のうち実際に耕地に供給され植物に利用される量が32%ということである。

この地下水位が1メートル以内と報告されている土地のうち、20万ヘクタールの土地の地下水は塩性である。パキスタンにはすでに25万台の灌漑用井戸が掘削されており、毎年5万から1万台の井戸が新たに掘削され灌漑に使用されている。しかし排水を十分に行わず地下水を汲み上げて灌漑を行うことにより、塩害の発生する耕地が増加している。この結果4万ヘクタールの耕地が毎年失われていると推計されている。

3. 環境保護政策と関係組織の現状

3-1 環境保護政策

パキスタンにおける環境保護政策の始まりは、1973年の新憲法が環境保護の責任を連邦政府と州政府に付与したことに始まる。これに従って1975年には都市環境局 (EUAD : Environment and Urban Affairs Division) が住宅・公共事業省 (Ministry of Housing and Works) の一部局として設立された。しかし1970年代は、環境保護の施策がパキスタンの行政に反映されることはほとんど無かった。

1983年にはパキスタンで最初の環境保護のための法令として、環境保護令 (PEPO : Pakistan Environmental Protection Ordinance) が施行された。この保護令の条項により、大統領を議長とする環境保護評議会 (Pakistan Environmental Protection Council) と環境庁 (Environmental Protection Agency) が設立される運びとなったが、その後の政治的な混乱により、1990年に第一回の評議会が開催されるまで環境保護評議会は休眠状態にあった。また1984年には環境庁が都市環境局のなかに設立された。しかし設立後8年間は環境庁専属の職員が存在せず、都市環境局と兼務であったため、環境庁としての系統立った業務は実質的に行われなかった。これに引き続き各州にも環境庁が設立されたが、パンジャブ州を除いて各々の州の環境庁には訓練された人材や、環境をモニターするための器具や設備がほとんど無い状況で現在に至っている。

また1984年には都市環境局が、カナダ国際開発庁 (CIDA) の資金援助により国家環境保全戦略 (NCS : National Conservation Strategy) を策定し、1992年の閣議で承認された。この保全戦略の内容は包括的で量的にも膨大なものである。しかしこの戦略を実施し所期の目的を達成するためには、基本的な調査や分析そして研究が必要であり、また関係する様々な組織間での調整や、詳細なガイドライン、規制そして実施するための戦略や様々な誘因等を策定しなければならず、実質的にこの戦略を実施するのはほぼ不可能な状況である。

1995年には1983年の環境保護令を改訂した環境保護法のドラフトが完成し、現在関係機関の間で調整作業が行われている。

3-2 環境関係の組織と現状^{注7}

環境関係の組織は連邦政府組織、州政府組織、その他の組織に分けることができる。

(1) 連邦政府の組織

(a) 環境保護評議会 (PEPC : Pakistan Environmental Protection Council)

環境保護令の施行に従い1983年に設立された。

環境保護評議会はパキスタンの環境保護政策の最上位に位置する組織で、議長は大統領が就任し、副議長には環境を担当する連邦政府の大臣が就任する。また評議会メンバーには各州政府の環境担当大臣の他、連邦政府が指名する人員がメンバーとなる。

役割は環境保護令の実施を確実にし、包括的な環境政策を確立すること、再生可能資源及び非再生可能資源を保存するために適正な指導を行うこと、国家開発計画や政策のなかに環境配慮が行き届いていることを確実にすること、そして環境基準 (NEQS : National Environmental Quality Standards) の実施を確実にすることなどである。また評議会は環境庁に対し、必要に応じて環境汚染防止のためのプロジェクトを計画し推進すること等を指示することができる^{注8}。

しかし1983年の設立後、政治的混乱などの問題により10年近く1度も評議会は開催されず、休眠状態にあった。

(b) 都市環境局 (Environment and Urban Affairs Division)

役割は環境政策とNEQSを策定し、連邦政府や州政府の関係する機関との調整業務を行う。また援助受入窓口として外国援助機関に援助要請を行うと共に、援助機関との連絡・調整を行う。

1974年に設立され、環境関係の問題を専門的に扱う機関としては初めての機関であるが、全般的に職員が十分そろっておらず、特に技術者や専門家が不足している。この結果環境プロジェクトを実施するには、非常に限られた能力しか持ち合わせていない。

(c) 環境庁 (PEPA : Pakistan Environmental Protection Agency)

1983年の環境保護令によって設立された。しかし当初の8年間は都市環境局の職員が兼務しており、環境庁独自の職員や業務を行うための設備は存在していなかった。

役割は環境保護令と関係する規則や規制を執行し、環境保護政策を策定し環境保護評議会の承認を求める。環境基準を評議会の承認のもとに確立すると共に、必要に応じて基準の改訂を行う。環境政策やプログラムについて国内的にも国際的にも調整を行う。また環境汚染を防止するために、調査や測定、監視やモニタリングを行う体制を確立すること等である^{注9}。

1983年の環境保護令によると、環境庁には長官 (General Director) が任命され、環境庁に課せら

^{注7} 環境関係の組織と現状については、特に注釈のない限り以下の文献を参照した。

・ Environmental Synopsis of Pakistan, The International Institute for Environment and Development, Overseas Development Administration, April 1992
・ The World Bank, August 1995
・ The World Bank, June 3 1994
・ Towards a National Environmental Training Research and Information System for Pakistan, JICA Pakistan Office, December 1992.

^{注8} Ordinance No. XXXVII of 1983 AN ORDINANCE to provide for the control of pollution and preservation of living environment, The Gazette of Pakistan, Ministry of Law and Parliamentary Affairs, Islamabad, December 31, 1983.

^{注9} 同上

れている様々な関係業務を実施する権限が付与されている。しかし1995年8月時点での報告では、未だ長官が任命されていない。従って現在では局長 (Director) が1人と3人の局長代理 (Deputy Director) そして2人の局長補佐 (Assistant Director) の体制しかない。人材も十分そろっておらず、実験室は十分使用できる状態ではない。また規制を執行する権限が、まだ環境保護評議会から委譲されていない。

(d) 国家環境保全戦略実施委員会 (NCS Implementation Committee)

1992年3月に連邦政府の内閣が国家環境保全戦略 (NCS) を承認したのと同時に、内閣のなかにこの委員会が設置された。議長は環境を担当する大臣が勤め、この他大蔵、教育、科学・技術、農林、食糧等の省庁の大臣と共に計画委員会の副議長、財務長官、都市環境局の次官、そして州調整次官がメンバーとなっている。

役割はNCSの実施のために調整や監督を行うことである。しかし設立以来2回の委員会が開催されただけで、1993年10月からは環境を担当する大臣が任命されていない。環境保護評議会がNCSを含めて環境全般にわたる事項を取り扱っているために、この委員会は有名無実となっている。

(e) NCSユニット

1992年2月にNCSの策定に従い、上記NCS実施委員会の事務局としてまたNCSを実施するための他の機関や組織への支援や調整を行うために、都市環境局のなかに設立された。しかしNCSユニットには4人の管理職 (Officers) がいるのみで、1995年8月の報告では、そのうちの一人である技術職の管理職員はすでに転勤することになっており、人的資源の不十分な配置により所期の役割を実施する能力が疑問視されている。カナダ国際開発庁による組織強化の支援が予定されているが、まだ実施されていない。

(f) 計画開発局の環境部

1992年3月に計画開発局のなかに設立された。環境配慮をした持続的な開発プロジェクトを推進するために、5か年計画や年度計画の策定に際し様々な関係機関との調整を行い、開発プロジェクト案件を審査する。

しかし組織的にも、人的にも十分整備されておらず、カナダ国際開発庁の組織強化に対する支援が待たれている。

(2) 州政府の組織

(a) 州環境庁

役割は連邦政府環境庁の勧告や委任により、環境行政を各々の州で実施する。また環境汚染の統計を整備し、環境に対する一般の人々の意識を喚起する。パンジャブ州を除いて、人的にも組織的にも十分整備が行われていない。パンジャブ州では人員や支所の数、実験室の設備等十分であり、専門分野の要員も45名いる。しかしシンド州には9名、北西辺境州の環境庁には10名のオフィサーしかおらず、また両州ともに支所や実験室を持っていない。パロチスタン州では長官はいるが、技術的実務を行う人員や設備が無い。

この様にパンジャブ州を除いて州の環境庁も組織的にも人的にも大幅に未整備の状態である。

(b) 州政府開発計画局の環境部

州政府開発計画局の環境部の役割は連邦政府レベルでの役割と同じである。全般的に、技術的な知識と専門分野の知識を持った人材が不足している。

(3) その他の組織

(a) 水利電力開発公社の環境室 (WAPDA Environmental Cell)

全てのWAPDAプロジェクトについて環境影響評価 (EIA) を行い、環境に関する調整を行う目的で水利局 (Water Wing) に設置された。しかし資金不足とEIAを実施するためのガイドラインが存在しておらず、十分な活動が行われていない。電力局 (Power Wing) にはまだ環境問題を担当する部局が設置されていない。

(b) 市中金融機関とその他の開発金融機関

先進工業国の市中銀行や政府系の開発金融公社などは、資金を貸し付ける際の審査項目に当該案件の環境影響評価を含めることが義務づけられている場合が多い。しかしパキスタンでは市中銀行でも開発金融公社でも環境影響評価の実施は貸し付け審査項目のなかには入っておらず、また当然これら機関は環境影響評価を審査できる能力を持ち合わせていない。

しかし1995年9月13日付け新聞「The Nation」の環境保護を特集した記事によると、Bankers Equity Limited (BEL) は、案件の実施可能性評価に環境影響評価を含めるように貸し付け政策を変更したとの記事が掲載された^{注10}。

(c) Sustainable Development Policy Institute (SDPI)

パキスタン政府やカナダ国際開発庁等の資金援助で設立された非政府組織で、パキスタンにおける持続的開発について調査研究を行い、政府や民間、NGOや市民グループにその結果を勧告することを活動目的としている。

4. 環境関係の法規と実施状況

4-1 環境に係る従来法律

1993年にまとめられた国家環境保全戦略 (NCS) のPlan of Action 1993-98によると、この時点までに法律として施行された環境に係る法律は表4-1に示すように35ある。このうち1970年代までの法律は環境保護に的を絞って施行された法律というよりも、関係事項として環境に関する条項がその法律のなかに含まれているという程度であり、この結果これらの法律が環境保護に与えた影響はほとんど無かった。

^{注10} The Nation, 1995年9月13日

4-2 環境保護関係の法規と問題点

この項では環境保護に関係する法律や規則について、特に最近の動向を含めて概観する。

(1) 1983年パキスタン環境保護令 (Pakistan Environmental Protection Ordinance, 1983)

パキスタンで包括的な環境保護を目的として施行された最初の法律である。この法律はパキスタン環境保護評議会 (Pakistan Environmental Protection Council) の設置と機能を規定すると共に、環境行政を実施する機関として連邦政府に環境庁 (Pakistan Environmental Protection Agency) を設立すること、及び環境庁の機能と権限について規定している。また環境に影響を及ぼす可能性のあるプロジェクトについて、環境影響評価の環境庁への提出を義務づけている^{注11}。しかしこの環境保護法は環境汚染についてのみ規定しており、生物多様性の問題など自然環境についてはなんの規定も盛り込まれていない。

この法令の施行後10年間近くは評議会が開催されず、この結果環境基準等この法令の実施に必要となる関係法規の整備が進まなかったため、環境保護に対するパキスタン政府のイニシアチブが実質的に始まったのは1990年代になってからのことである。

(2) Environmental Impact Assessment Guidelines

環境影響評価のガイドラインが1986年6月の日付で、作成されている。このガイドラインは都市環境局がアジア開発銀行の援助で作成したものである。全部で30のセクターについて、プロジェクトを計画・実施する際に留意すべき点を定性的に解説したものであるが、環境に対する影響をどのような手法と頻度で計測し、その結果をどのように評価するかについての記載は無い^{注12}。

パキスタンの環境に関する諸文献で、このガイドラインについて記述している文献がほとんど無いため、このガイドラインの内容が十分でないことを考え合わせると、このガイドラインは最終的に公表されなかった可能性がある。

(3) 環境基準 (NEQS : National Environmental Quality Standards)

1983年の環境保護令では環境保護評議会承認のもと環境庁がNEQSを策定すると規定されていた。しかしその後評議会が10年近く開催されなかったことから環境基準の策定は大幅に遅れ、最終的に策定されたのは1993年8月のことであった。

この環境基準は3つの付属文書から構成されており、第一の付属文書は地方自治体と工場が排出する廃水についての基準が、温度、pH値、化学物質、重金属等32項目について示されている。第二の付属文書は工場の排煙についての基準で、煤煙や粒子状物質、化学物質、重金属等16項目について基準値を示している。第三の付属文書は自動車からの排気ガスと騒音についての基準で、煙の濃度と一酸化炭素の含有量そして騒音の上限値について基準を示している。また環境基準の工場への適用時期を、すでに操業を行っている工場については1996年7月1日から、新しく建設される工場については1994年7月1日からとしている^{注13}。

注11 前出, Ordinance No. XXXVIII, Islamabad, December 31, 1983.

注12 Environmental Impact Assessment Guidelines, Government of Pakistan Ministry of Housing and Works Environment and Urban Affairs Division, June 1986.

注13 The Gazette of Pakistan, Statutory Notifications Government of Pakistan, Environment and Urban Affairs Division (Pakistan Environmental Protection Agency), Islamabad, August 24 1993.

この環境基準は前述のパキスタン環境保護令と一対になっているものである。しかし大きな問題点は、環境基準にも環境保護令にも基準値以上の汚染物質を排出した場合の罰則規定が無いことである。第二の問題点は、排水口または煙突出口の数値について基準値を示しているため、廃水についても排煙についても事前に水や空気でも排出物を薄めることで基準値を達成することができるということである。また汚染物質が排出される先の大気や水の汚染状況については何の規定も無い^{注14}。このため本基準は環境基準という名前はないものの、内容からいえば排出基準と呼ぶべきものである。

(4) パキスタン環境保護法ドラフト (PEPA : Pakistan Environmental Protection Act 1995)

1983年の環境保護令を改訂し、それに替わるものとして現在検討されているものである。

1983年の保護令には記載のなかった州環境庁 (Provincial Environmental Protection Agency) の設立について新たに規定していると共に、環境基準 (NEQS) についても、基準を超えて汚染物質を排出してはならないことを明らかにし、基準を超えて汚染物質を排出した場合の罰則も新たに規定した^{注15}。

しかし1993年の環境基準と共に、この環境保護法により環境保護政策を実施するためには、分析手法や環境汚染を段階的に改善してゆくための手順やガイドライン等の整備が必要不可欠であり、人材養成や適切な人材配置も含めたこれからの環境保護行政の実施体制の進捗状況を見守る必要がある。

5. 環境問題の解決に向けて

5-1 環境汚染の実態把握の必要性

パキスタンにおける環境問題は多岐にわたっており、一度に問題を解決することは不可能な問題である。このためまずパキスタンの環境汚染の実態を把握し、優先順位をつけて戦略的・段階的に問題に取り組んでゆく必要がある。

5-2 人材の育成

パキスタンの環境行政の現況は、取り合えず組織はできたが環境に関する知識と技術を持った人材が極度に不足しているという状態である。このため国内の高等教育機関を整備し、人材養成に努める必要がある。

5-3 特定汚染源を例とした環境汚染対策の実施

環境汚染を低減させてゆくには、行政側だけの努力では実現不可能である。汚染源側である、事業者の協力無しには環境対策は進まない。そこで特定の汚染源を選択し、汚染低減のための技術

^{注14} The World Bank, August 1995

・ Shortcomings in National Environmental Quality Standards and Recommended Strategies, Vaqar Zakaaria and Najib Murtaza, Conference on Green Economics, September 12-14 1995, Sustainable Development Policy Institute, Islamabad.

^{注15} Draft Pakistan Environmental Protection Act, 1995, Government of Pakistan Environment and Urban Affairs Division.

的施策を調査研究すると共に、その施策が事業者にどのように受け入れられ環境対策を推進することができるのか、様々な制度的、経済的、技術的誘因を研究する。そして最適な誘因策を基に環境対策を推進してゆくことで、一つのモデルケースを明らかにし、他の汚染源に対する施策として広めてゆく。

5-4 環境問題に対する意識の高揚

環境汚染は外部不経済と呼ばれる。つまり環境対策を行わなくても生産者は財を生産し、マーケットに供給することができる。また消費者はその財を購入することで、経済的厚生を享受することができる。しかしこの供給と需要が相互に関係するマーケットの外部では、環境対策を行わないことによる環境汚染が進み、社会的なコストはどんどん増加する。このように環境汚染の問題はマーケットの需要と供給により解決される問題ではないことから、外部不経済と呼ばれる。

しかし今までの日本を初めとした先進工業国における経験では、環境問題はマーケットを通して解決するのが効果的であるとされている。消費者の環境保全に対する意識が高まると、環境を汚染する可能性がある商品を消費者は敬遠するようになる。そのような消費者の意識が誘因で、生産者は環境に配慮した生産を行うようになり、この結果環境汚染が軽減されるというものである。つまり消費者の環境に対する意識の高まりにより、生産者が環境汚染の外部コストを内部化させたということである。

パキスタンにおいても環境問題を持続的な解決の方向へ導いてゆくためには、このようなプロセスを踏んでゆく必要があると思われる。そのためには消費者に対する教育、特に婦女子に対する教育が重要になってくる。

(林 俊行)

表2-1 産業分野別水質汚染物質の含有量

産業分野	生物学的		化学的		懸濁物質	鉛	クロム	水銀	鉄	銅	亜鉛	ニッケル	硫化物
	mg/l	要求量	mg/l	要求量									
織物	9	900	2,300	850			0.3						15
紙・段ボール	8	1,900	8,250	1,950					55	2.1	14		
砂糖	6	2,000	4,380	800									
セメント	8												
皮革	9	3,000	7,500	6,500			275						
ポリエステル		1,000	2,500	395								1.75	
植物油		600	1,500	1,296			3		14				
肥料	8	100	200	200									
硫酸	4												
水銀電池								52					
石油精製	8	144	364	1,342	0.004	0.004	0.03						0.02

(出所: The World Bank, August 1995, Exhibit 2.2より作成)

表2-2 産業分野別の年間大気汚染物質排出量の推計 (1993年度)

産業分野	二酸化炭素	二酸化硫黄	一酸化炭素	炭化水素	窒素酸化物
製鉄	3,939.96	15.02	0.73	0.10	0.61
鑄物	29.99	0.08	0.03	0.01	0.01
セメント	4,156.34	55.04	50.82	0.00	5.27
煉瓦	8,906.96	359.93	211.79	1.37	0.28
ガラス・陶器	153.03	0.87	0.80	0.38	0.14
石油精製	696.51	8.77	8.17	4.06	0.88
有機化学	271.35	0.31	0.45	0.14	0.22
無機化学	843.93	0.06	0.62	0.01	0.65
化学肥料・殺虫剤	2,651.48	0.68	2.47	0.31	2.09
織物	1,343.27	2.45	2.94	1.07	1.10
パルプ・製紙	631.42	1.94	2.15	0.90	0.57
製糖	5,887.02	0.81	173.64	29.11	0.16
金属加工	134.28	0.23	0.29	0.10	0.11
機械・器具	260.34	0.39	0.50	0.17	0.21
皮革・靴	49.65	0.14	0.15	0.06	0.04
その他工業	504.96	1.49	1.65	0.69	0.45
食品・タバコ	1,154.55	2.08	2.45	0.88	0.93
合計	31,615.04	450.29	459.65	39.36	13.72

(出所: The World Bank, August 1995, Exhibit 4.3より作成)

表2-3 自動車の排気ガスによる汚染物質排出状況の推計（1992年度の推計値）

自動車の種類	二酸化炭素 千トン	二酸化硫黄 トン	鉛 トン	窒素酸化物 千トン	炭化水素 千トン	一酸化炭素 千トン	浮遊粒子状物質 千トン
オートバイ・スクーター	719	933	121	2	50	336	39
セダン	1,533	1,990	259	7	26	232	14
ジープ	35	46	6	0	0	3	0
タクシー	451	585	76	2	7	61	4
オート力車	164	213	28	2	7	48	6
バン	120	156	20	1	2	18	1
軽貨物車	723	939	122	4	12	109	7
ガソリン車合計	3,745	4,862	632	18	104	807	71
バス	2,157	13,839	0	33	5	22	7
トラック	5,333	34,224	0	73	12	49	15
ワゴン車	1,107	7,106	0	49	8	32	10
貨物車	581	3,730	0	3	2	3	3
ジープ	102	654	0	0	0	0	1
ディーゼル車合計	9,280	59,553	0	158	27	106	36

（出所：The World Bank, August 1995, Exhibit 5.4より作成）

表4-1 パキスタンにおける1980年代までの環境関係の法令

1. The Pakistan Penal Code, 1860
2. The Canal and Drainage Act, 1873
3. The Land Improvement Loans Act, 1883
4. The Explosives Act, 1884
5. The Punjab Forest (Sale of Timbers) Act, 1913
6. The Boiler Act, 1923
7. The Factories Act, 1934
8. The Hazard Forest Act, 1936
9. The Punjab Health (Emergency Provision) Ordinance, 1944
10. The Regulation of Mines and Oilfields and Mineral Development Act, 1948
11. The Punjab Development of Damaged Areas Act, 1952
12. The Punjab Soil Reclamation Act, 1952
13. The West Pakistan Epidemic Diseases Act, 1958
14. The West Pakistan Canteen Rules, 1959
15. The West Pakistan Goats (Restriction) Ordinance, 1959
16. The West Pakistan Agricultural Pests Rules 1959, 1960
17. The West Pakistan Prohibition of Smoking in Cinema Houses Ordinance, 1960
18. The West Pakistan Fisheries Ordinance, 1961
19. The Motor Vehicles Ordinance, 1965 (and Rules, 1969)
20. The Islamabad (Preservation of Landscape) Ordinance, 1968
21. The Agriculture Pesticides Ordinance, 1971
22. The Balochistan Sea Fisheries Ordinance, 1971
23. The Sindh Wildlife Protection Ordinance, 1972
24. The Punjab Wildlife Protection, Preservation, Conservation and Management Act, 1974
25. The Antiquities Act, 1975
26. The NWFP Management of Protected Forest Rules, 1975
27. The NWFP Fisheries Rules, 1976
28. The Grazing of Cattle in the Protected Forests (Rangelands) Rules, 1978
29. The Pakistan Plant Quarantine Act, 1978
30. The Balochistan Groundwater Rights Administration Ordinance, 1978
31. The Punjab Local Government Ordinance, 1979
32. The NWFP (Conservation and Exploitation of Certain Forests in Hazard Division) Ordinance, 1980
33. The On-Farm Water Management and Water Users Association Ordinance, 1981
34. The Pakistan Environmental Protection Ordinance, 1983
35. The NWFP Salinity Control and Reclamation Act, 1988

(出所: The Pakistan National Conservation Strategy Plan of Action 1993-98, Government of Pakistan Environment and Urban Affairs Division)

第XIII章 援助分析

目次

1. 我が国の対パキスタン援助	419
1-1 概要	419
1-2 協力スキーム別援助分析	419
(1) 技術協力	419
① 開発調査	419
② プロジェクト方式技術協力	421
③ 研修員受け入れ	422
④ 個別専門家	423
⑤ 青年海外協力隊	423
⑥ 援助効率促進	423
(2) 無償資金協力	423
① 協力実績	423
② 対パキスタン無償資金協力の特徴	424
a. 供与金額の推移	424
b. プロジェクト方式技術協力との連携	424
(3) 有償資金協力	424
① 協力実績（交換公文ベース）	424
② 対パキスタン円借案件の特長	426
2. 主要援助国・国際機関の対パキスタン援助	427
2-1 協力概要	427
① 二国間援助実績（支出純額ベース・単位：百万ドル）	427
② 国際機関援助実績（支出純額ベース・単位：百万ドル）	427
2-2 世銀	427
2-3 アジア開発銀行（ADB）	428
2-4 国連開発計画（UNDP）	430
2-5 国連児童基金（UNICEF）	430
2-6 アメリカ	431
2-7 ドイツ	432
2-8 カナダ	432
2-9 オランダ	433
3. 我が国援助活動の評価	434
(1) 過去のJICAの評価調査	434
(2) 事後現況評価調査	434

第 XIII 章 援助分析

パキスタンに対する海外からの援助体制が整ったのは1960年代以降で当初は米国と英国が主たる援助国であった。その後、世銀、アジア開発銀行、日本、ドイツ等が協力実績を伸ばしてきた。1980年代は1979年末のアフガニスタン難民の流入により、西側諸国からの援助が急増したが、東西冷戦構造の終焉にともない対パキスタン援助の量的な減少傾向がみられる。

1. 我が国の対パキスタン援助

1-1 概要

パキスタンは南西アジア地域及びイスラーム諸国のなかで政治・経済の重要な役割を担っていること、わが国と伝統的に友好関係にあること、高い人口増加率、低い識字率等から援助需要が高いこと、近年、経済の自由化・国営企業の民営化等各種規制緩和を進めていること等から従来より援助重点対象国となっている。

94年はわが国はパキスタンにおける最大の二国間のODA供与国であった。また94年度の援助実績ではパキスタンはわが国の援助対象国のうち第7位の援助受取国である。

わが国のODA実績 (支出純額ベース、単位：百万ドル)

	無償資金	技術協力	小計 (贈与分)	有償資金	合計
90	56.06 (29)	11.54 (6)	67.59 (35)	125.96 (65)	193.55 (100%)
91	74.13 (58)	12.67 (10)	86.80 (68)	40.55 (32)	127.35 (100%)
92	59.39 (34)	12.85 (7)	72.24 (42)	101.09 (58)	173.33 (100%)
93	74.64 (40)	14.38 (8)	89.02 (47)	99.48 (53)	188.49 (100%)
94	50.72 (19)	19.44 (7)	70.16 (26)	200.88 (74)	271.04 (100%)
計	812.28 (30)	153.93 (6)	966.20 (36)	1,727.45 (64)	2,693.63 (100%)

(出所：「我が国の政府開発援助ODA白書1994年版」)

1-2 協カスキーム別援助分析

(1) 技術協力

1993度までの協力累積では558名の専門家を派遣し、2256名の研修員を受け入れ、8件のプロジェクト方式技術協力を実施し、44件の開発調査を実施してきた。

また、青年海外協力隊の派遣が95年4月から開始された。

なお、研究協力とミニプロジェクト、開発協力(投融資)の実績はまだ一件もない。

① 開発調査

1958年の「西パキスタン農業事情調査」を皮切りに、1993年度まで計44件の開発調査を完了した。1974年度以降の開発調査の協力実績は下記の通り。

案件名	調査期間	調査種別
1. バンデル・カシム港建設計画アフターケア	1975. ~75.	F/S
2. 造船・海運振興計画	1978.3~79.4	M/P
3. グアダール・ミニポート開発計画(漁港)	1978.9~80.2	F/S
4. ラクラ炭田・石炭火力発電計画	1978.11~81.1	F/S
5. 特殊鋼工場再建計画	1980.3~80.9	F/S
6. コンテナ輸送導入計画	1980.6~82.1	M/P、F/S
7. パットフィーダー水路拡張計画	1981.10~82.9	F/S
8. 国鉄機関車供給計画	1982.3~83.2	F/S
9. 全国総合交通計画	1981.9~86.	M/P
10. カンプルダム、イスラマバド、ラワルピンダイ市導水計画	1983. ~84.	F/S
11. 農村総合開発計画	1984.11~86.1	M/P
12. 米穀収穫後処理法改善計画	1985.3~86.1	M/P
13. 首都圏水資源開発基本計画	1986.2~87.	M/P
14. パルチスタン州地下水灌漑開発計画	1986.3~86.3	事前調査
15. クラング川上流灌漑開発計画	1986. ~88.	F/S
16. 全国総合交通計画	1986. ~87.	M/P
17. クズタール地域資源開発基礎計画	1986. ~87.	資源開発調査
18. スワット地域農村総合開発計画	1987. ~89.	M/P
19. 豆炭生産計画	1987. ~88.	資源開発調査
20. ウエストワーフ火力発電所建設計画	1987. ~89.	F/S
21. 教育テレビチャンネル設立計画	1988. ~89.	F/S
22. マリル川流域農業開発計画	1988. ~90.	F/S
23. ラホール都市圏総合交通システム開発計画	1989. ~91.	F/S
24. DGカーン地区灌漑開発計画	1990. ~92.	F/S
25. 繊維産業振興開発計画	1991. ~92.	M/P、F/S
26. チャシュマ右岸揚水灌漑計画	1992. ~93.	F/S
27. 全国総合交通計画	1993. ~94.	M/P

また、1974年以降の終了案件27件の分野別内訳は、農業が10件、公共・公益事業分野が11件、鉱工業エネルギー分野が6件であった。開発調査結果がその後のわが国の資金協力を結びつけた例は8件あり、これは全体の約30%に相当する。なお資金協力につながった例は下記の通りである。

案件名	調査年度	協力事業形態・事業案件名
バンデル・カシム港建設計画	74,75,77	ADB 融資
造船・海運振興計画	78,79	円借款
パットフィーダー水路拡張計画	81,82	円借款
国鉄機関車供給計画	81,82,83	円借款
カンプルダム・イスラマバド・ラワルピンダイ導水計画	81,84	円借款
農村総合開発計画	84,85	円借款
全国総合交通計画	86,87	円借款
教育テレビチャンネル設立計画	88	無償資金

現在の開発調査の今後の課題は、近年、実施効果が高く、事業に結びつきやすい優良な要請が少なく、実施案件が減少していることから、パキスタン側にわが国開発調査の理解をさらに促進し、優良案件の発掘形成が求められる。また、開発調査結果を有効に生かす意味でも調査後の事業化を促進する必要がある。

② プロジェクト方式技術協力

研修員受け入れ、専門家派遣、機材供与を組み合わせたプロジェクト方式技術協力の過去の協力実績は下記のとおりである。なおこの協力方式は当該分野のパキスタン人の技術向上等のための人材育成を目的としており、全案件に共通している点として人的資源開発に協力していることが挙げられる。

案件名	協力期間
1. 電気通信訓練センター	1963.11～69.3
2. 中央電気通信研究所	1979.3～84.7
3. P I T A C 機械加工技術開発	1982.9～85.9
4. 建設機械技術訓練センター	1985.4～90.4
5. イスラマバード小児病院	1986.7～93.6
6. 看護教育	1987.7～92.6
7. 地質科学研究所	1990.10～95.9
8. 植物遺伝資源保存研究所	1993.6～98.5

全8件の協力のうち農業分野は1件、経済インフラ分野は3件、医療協力分野は2件、鉱工業分野が2件である。

対パキスタン、プロジェクト方式技術協力は1960年代の協力初期には電気通信分野の協力に集中し同国の電気通信分野の人材養成に寄与したこと、パキスタンの道路建設において建設機械の技術者の高い需要に対応した建設機械訓練センター、80年代は2件の医療プロジェクトを実施した。90年代では研究協力プロジェクトを2件実施した。

なお、対パキスタン、プロジェクト方式技術協力の特徴はプロジェクトの活動に必要な施設や機材を無償資金協力で建設・供与し、資金協力と有効に連携した実績が多いことであり、下記のように全8件のうち、6件が無償資金協力との連携案件となっている。この6件の連携はいずれも無償資金協力が先行し、施設の建設や機材を供与した後にプロジェクトを開始している。

連携した無償資金協力案件	プロジェクト名
イスラマバード 中央電気通信研究所施設建設計画 (77年度、22億円)	中央電気通信研究所 (1979.3~84.7)
イスラマバード 小児病院建設計画 (82・83年度、計43億円)	イスラマバード小児病院 (1986.7~93.6)
看護婦・医療技術者養成学校建設計画 (84・85年度、計25.1億円)	看護教育 (1987.7~92.6)
建設機械技術訓練センター建設計画 (84年度、29.7億円)	建設機械技術訓練センター (1985.4~90.4)
地質科学研究所設立計画 (89・90年度、計14.33億円)	地質科学研究所 (1990.10~95.9)
植物遺伝資源保存研究所設立計画 (91年度、15.67億円)	植物遺伝資源保存研究所 (1993.6~98.5)

また、終了プロジェクト毎の専門家派遣、研修員受け入れ、機材供与の協力投入実績は次表のとおりである。

案件名	専門家	研修員	機材供与 (百万円)
電気通信訓練センター	25	9	171
中央電気通信研究所	44	19	270
PITAC機械加工技術開発	13		203
建設機械技術訓練センター	14	15	72
イスラマバード小児病院	86	27	295
看護教育	16	13	77
地質科学研究所	46	8	144
合計	244人	91人	1,232百万円

プロジェクト方式技術協力の今後の課題としては、無償資金協力や開発調査に比べて先方政府からの要請数が少ないため、優良案件の形成が求められる。なお、今後の新規案件として、95年度に「母子保健プロジェクト」の事前調査を実施した。本案件も無償資金協力との連携案件である。

③ 研修員受け入れ

1957年度に4名の研修員を最初に招聘して以来、1993年度までに2256名に及ぶ研修員を受け入れてきた。分野別の受入を見ると経済インフラ分野が580名(26%) 鉱工業分野が409名(19%) 開発計画・行政分野が385名(18%)となっている。またパキスタンが研修員受け入れのホスト国となり、周辺の国々から研修員を招聘しわが国が技術面・予算面で補佐を行う第三国研修として、1987年度には「障害者リーダー養成コース」を実施した。また87年度から99年度まで「民間航空輸送コース」を実施中であり、95年度から5か年間、新規に「建設機械訓練コース」を開始した。

④ 個別専門家

1955年度に8名の農業分野の専門家を最初に派遣して以来、1993年度までに288名に及ぶ個別専門家を派遣してきた。個別専門家はプロジェクト方式技術協力で活動する専門家以外の専門家のことであり、基本的には単独で相手国の政府機関に所属し所属先の人材育成に協力する。同国への個別専門家の派遣分野は経済インフラ分野が116名（40%）、農林業が66名（23%）鉱工業が53名（18%）となっている。

⑤ 青年海外協力隊

協力隊員の派遣取極は1992年12月17日付で締結された。その後、要請背景調査を経て、95年4月に看護婦と家政の2名の女性隊員が第1回目の派遣隊員としてイスラマバードに赴任した。その後、竹工芸、獣医師、家政の計3名の隊員が赴任し、95年11月現在で派遣中の隊員は5名である。

⑥ 援助効率促進

優良案件の発掘形成のため93年度までに13件のプロジェクト形成調査と7名の企画調査員を派遣した。近年は基礎医療や教育等の社会セクターの優良案件形成に力点を置いている。

(2) 無償資金協力

① 協力実績

93年度までの協力実績は143件、計約1330億円に上っており、協力形態別の内訳は以下のとおりである。

	件数	金額（億円）	割合（%）
一般無償	81	840.39	63
水産無償	2	8.14	0.6
文化無償	11	4.74	0.3
食糧援助	2	12.52	0.9
食糧増産援助	18	352.5	26
債務救済	21	75.42	6
緊急災害援助	12	35.96	3
草の根無償	8	0.38	0.02
合計	155件	1330.05億円	100%

② 対パキスタン無償資金協力の特徴

a. 供与金額の推移

パキスタンへの最初の無償資金協力は1970年の食糧援助2.52億円であった。その後、洪水や地震の被害に対する災害緊急援助が日本赤十字経由で73・74年度に実施された。最初の一般無償案件は76・77年度の「イスラマバード中央電気通信研究所施設建設計画」で一挙に76年度10億円、77年度12億円と協力規模が跳ね上がり、また77年度には最初の食糧増産援助6億円も供与された。そして、翌78年度には前年度の18億円から一気に44億円強にまで倍増以上にふくらんだ。また、79年末にはソ連軍がアフガニスタンに侵攻し、大量のアフガン難民がパキスタンに流入したこともあり、西側の国際社会がパキスタンの支援を強化した。わが国も79・80年度にアフガン難民救済の災害緊急援助を計6.5億円供与した。そして、一般無償の案件が増え、食糧増産援助の供与額が80年度には25億円まで増額する等して、80年度には総額88億円強と78年度の2倍と短期間で驚異的に無償資金協力の供与額が増大していった。その後80年代は88年度の108億円強を最大に80億円台から90億円台の規模で推移した。しかしながら、90年代に入り、ソ連軍のアフガニスタンからの撤退等もあり、各国の支援が減少し、わが国無償資金協力についても、70億円台の規模に縮小した。そして、94年度には63億円強にまで目減りした。

b. プロジェクト方式技術協力との連携

プロジェクト方式技術協力の項目で触れたように、無償資金協力で施設を建設し、機材を供与した後に、専門家を派遣し、相手の実施機関のパキスタン人スタッフを日本に研修に招聘する等、プロジェクト方式技術協力につないで、より効果的に協力を進めた事例が6件ある。

(3) 有償資金協力

① 協力実績（交換公文ベース）

	案件名	金額（億円）
6 1	第1次円借款（プラント設備、機械）	72
6 2	第2次円借款（プラント設備、機械）	90
6 3	第3次円借款（プラント設備、機械）	108
6 4	第4次円借款（プラント設備、機械）	108
6 6	第5次円借款（特殊鋼工場計画、肥料・農薬）	108
	第6次円借款（セメント工場計画、機械・設備、肥料）	108
6 7	第7次円借款（肥料工場計画、機械・設備、肥料）	108
6 8	第8次円借款（肥料工場計画、機械・設備、肥料）	108
6 9	第9次円借款（肥料工場計画、機械・設備、殺虫剤）	108
7 2	商品借款	13.25
	第10次円借款（化学製品、鉄鋼）	82.53
7 4	第11次円借款（鉄鋼、肥料、医薬品）	62

75	第12次円借款 (鉄鋼、肥料、化学品)	70
76	商品借款	70
	セメント工場建設	105
	商品借款	80
77	電子交換機設置	19
	ガスタービン発電所	65
	商品借款	75
78	商品借款	110
	農地開発	40
	海運増強	180
79	商品借款	76
	コトリ発電所拡張計画	24
80	商品借款	120
	鉄道輸送力増強計画	90
81	海洋調査・開発計画	30
	商品借款	53.21
	商品借款	99
	沿岸部マイクロウエーブ計画	19
	クエッタ発電所計画	20
	送電線昇圧計画	122
	商品借款	1.17
82	商品借款	102
	ディーゼル機関車製造計画	97.60
	イスラマバード衛星地上局及び第2国際交換局建設計画	48.40
	マイクロウエーブ網建設計画	32
83	商品借款	83
	ジャムショロ火力発電所建設計画 (第一期)	217.36
85	商品借款	85
	鉄道輸送力増強計画	148
	ジャムショロ火力発電所建設計画 (第二期)	89.77
87	ピン・カシム火力発電所	153
	テレックス回線増設	19.84
	港湾浚渫船	43.33
	バット・フィーダー水路拡張	15.51
	商品借款	110
88	バスニ・ディーゼル発電	65.85
	農村電化	207.38
	500KVムルタン、グドウ両変電所増設	33.03

	商品借款	90
89	小麦緊急援助	105
	首都圏給水計画（カンプールI）	125.18
	首都圏給水計画（シムリ）	57.50
	第2送電線	49.15
	インダスハイウェイ	85.16
	ダウドケル肥料工場近代化	185.98
	金融セクター調整計画	193
90	電気通信網拡充計画	208.55
	インダスハイウェイ2	207.78
91	ピンカシム火力発電所6号機増設計画	135.51
	農業開発金融計画	100
	末端灌漑水管理計画	82.30
	幹線94駅信号設備改良計画	32.21
92	洪水災害緊急支援	122.47
93	インダスハイウェイ建設計画2-B	182.14
	農村振興道路建設計画	114.68
	機関車製造計画	60.67
	機関車整備計画	60.11
	公共セクター調整計画	164.50
94	ダウドケル肥料工場近代化計画（第二期）	51.07
	ピンカシム火力発電所6号機増設計画（第二期）	139.74
	コハット・トンネル建設計画	54.37
	カラチ上水道改善計画	103
合計		7,314.79億円

② 対パキスタン円借案件の特長

第1次円借款から第12次円借款までは日本輸出入銀行及び民間市中銀行の協調融資であり、その後は海外経済協力基金（OECF）による融資である。債務繰延リスクジュールを72年から81年の間にのべ7回、計508.27億円分行った。（輸銀分）JICAの開発調査と円借款との連携状況は、開発調査の項目で触れたように、連携した事例は6件に及ぶ。