



PAKISTAN

パキスタン

国別援助研究会
報告書

持続的社會の構築と発展に向けて

2003年11月 国際協力機構

PAKISTAN

国別援助研究会
報告書

パキスタン

持続的社會の構築と発展に向けて

2003年11月

独立行政法人 国際協力機構
国際協力総合研修所

総研
J R
03-19

パキスタン国別援助研究会 報告書

- 持続的社会的構築と発展に向けて -

2003年11月

独立行政法人 国際協力機構
国際協力総合研修所

*平成15年10月1日より、国際協力事業団は、独立行政法人国際協力機構となりました。本報告書では、研究会開催当時の名称「国際協力事業団」を使用しておりますが、これらはすべて、「独立行政法人国際協力機構」を指しております。
なお、英文略称である「JICA」は引き続き使用いたします。
また、本研究会は平成15年9月に国際協力事業団総裁に座長より研究成果の報告がなされましたため、総裁序文、座長緒言については報告当時のものを掲載しております。

*国際協力機構の事業形態（スキーム）について、2002年度からいくつかの形態をまとめて「技術協力プロジェクト」という名称とすることになりましたが、従来の名称との混在による混乱を避けるため、本報告書では「プロジェクト方式技術協力」等の従来通りの名称を使用しております。また、開発福祉支援、開発パートナー事業など、ローカルもしくは日本のNGO等と連携して事業を実施するものについても、2002年度から「技術協力プロジェクトの一部」もしくは「草の根協力支援プロジェクト」と位置づけられましたが、本報告書では従来通りの名称を用いております。

本報告書の内容は、研究会（座長：明治学院大学国際学部 平島成望教授）の見解をとりまとめたもので必ずしも独立行政法人国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

本報告書および他の国際協力機構の調査研究報告書は、当機構ホームページにて公開しております。
URL：<http://www.jica.go.jp/>

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究第一課
〒162 8433 東京都新宿区市谷本村町10 5
TEL：03 3269 3374
FAX：03 3269 2185
E-mail：jicaiic1@jica.go.jp

序 文

当事業団が事業を展開している開発途上国においては、人口、環境、食糧問題など地球規模の課題への取り組みが重要性を増している一方、国あるいは地域ごとに異なる特性や発展段階に応じたきめの細かい援助を実施する必要があります。このような観点から、当事業団では各開発途上国の開発の現状や課題に即した国別の援助アプローチを強化するため、有識者の方々にご協力いただき、各国に対する援助の方向性を検討する国別援助研究を実施してまいりました。これまでに41件の国別援助研究会を設置し、その研究成果を報告書に取りまとめております。

今回報告書が取りまとめられましたパキスタンでは、度重なる政権交代や整合性を欠いた政策などにより、構造的な問題から脱却できず、停滞が続きました。1998年には核実験の実施によって国際社会からも孤立、経済的にも危機的状況が続きました。1999年に軍事クーデターにより誕生したムシャッラフ政権は、米国の同時多発テロ事件を受けて隣国アフガニスタンに対するターリバーン政策を変更し、テロ対策への協力を打ち出すなど、国際社会復帰を果たす一方で、国内的には、イスラム勢力の台頭、テロの頻発、貧困率の高さ、対外的にもインドとのカシュミール紛争、アフガニスタンからの密輸問題など、多くの課題に直面しております。

わが国は、2001年にはパキスタンの安定とテロ対策への協力を支援する目的で、核実験への経済措置を停止し、同国が南西アジア及びイスラム諸国の中で政治・経済上重要な役割を担っていること、経済社会問題に直面しながら積極的に国内開発、改革に取り組んでおり開発需要が大きいこと等に鑑み、47億ドルの緊急経済支援のほか、向こう2年間に3億ドルの無償資金協力を実施してきました。

本研究会は、過去の1991年、1996年の2回の援助研究を引きつぐ第3次の研究会ですが、今次研究会はパキスタンの内外の新たな変化を踏まえつつ、同国が抱える問題の本質を社会構造的視野から深く分析し、中・長期的な視点からパキスタンの開発の方向性とわが国の援助のあり方を検討することを目的として設置されました。

第1次、2次から引き続いて座長明治学院大学教授平島成望を初めとして同国の開発・援助に造り手の深い研究会委員、JICA専門家などにより構成されるリソースパーソン、JICAおよび国際協力銀行（JBIC）職員で構成されるタスクフォース並びに企画運営を担当する幹事事務局により構成されました。研究会は計8回開催され、2003年1月には情報収集および意見交換のため現地調査を行いました。本研究会ではテレビ会議を活用し、イスラマバードの在パキスタン専門家を始め、JICA、JBICのスタッフおよび日本大使館からの参加を得て議論が行われました。また、同年7月には公開研究会を開催して研究会の成果を発表し、内外の関係者からの意見を得た上で、本報告書を取りまとめました。

当事業団といたしましては、本報告書を今後のパキスタン国への援助の計画・実施にあたり、十分に活用するとともに、関係機関におきましても広く利用されることを期待しております。

最後に、本報告書のとりまとめにあたり、平島座長をはじめとする委員、リソースパーソン各位に多大なご尽力をいただきましたことに深く感謝申し上げますとともに、ご協力くださいました関係機関の皆様にもあわせて御礼申し上げます。

2003年9月

国際協力事業団
総裁 川上 隆朗

座長緒言

ここに提出するのは、第3次パキスタン国別援助研究会の報告書である。本研究会に与えられた課題は、第1次（1991年）、第2次（1996年）の研究会で分析し、確認した開発問題と援助の実績を再検討し、その後の新しい事態に対するわが国の見方と、中・長期的援助の方向性を打ち出すことであった。

1996年に提出した第2次パキスタン国別援助研究会報告書は、パキスタンの開発課題を、「機会の平等が確保され、選択肢豊かな民主国家の建設を目指し、持てる資源を有効に動員・活用し、産業構造の高度化を図り、拡大した個人・地域間の格差を是正して行くこと」にあると位置づけている。この基本的認識は、残念ながら今日でも生きている。つまり、5年という期間は、この国の抱える開発問題を解決するには短すぎたというだけでなく、新しい内的・外的環境の変化によって、この国はますます困難な状況に追い込まれてしまった。

内的変化としては、まず1998年の核実験とそれに対する経済措置、経済成長率の鈍化による雇用吸収力の減少と貧困層の増大、1999年のムシャッラフ参謀長によるクーデターが重要である。外的変化としては、何よりも9.11の同時多発テロとアメリカによるアフガニスタン（ターリバーン）攻撃という国際政治上の緊急事態、経済的には、国際機関による貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）の登場をあげることができる。さらには、パキスタンをめぐるこのような外的・内的環境の変化とともに、日本においても、いっこうに展望の開けない経済停滞の中で、ODA方針の見直しと説明能力の強化が求められるようになったことも特記されねばならない。

このような事態に対処すべく、2002年11月に本研究会が発足し、1月末に現地調査を行い、今年の7月18日の公開研究会において、研究会の分析結果を披露する機会を得た。報告書のなかで強調している主要な論点は、以下のとおりである。

- 第1. パキスタンの直面している開発の諸問題は、対処療法的な短期分析を超えた、より構造的な分析を必要としているという認識に立ち、政治的・社会的構造分析を含む、中・長期的展望に立った分析を心がけた。
- 第2. パキスタンにおいて、持てる資源が、持続的発展に活用されてこなかった原因として、法・秩序（Law & Order）の欠如、政策の整合性・継続性の欠如、ブラック・エコノミーの存在等に起因する経済の停滞が指摘される。それは正しいとしても、本研究会では、より基本的分析の枠組みとして、レント・シーキングな政治的・社会的権力層の行動様式と、それを監査する社会的対抗勢力（社会的モニタリング能力）の欠如という構図を提示した。
- 第3. そして、持続的発展へのアプローチとして、3つの戦略の方向性を提示した。第1は、人間開発の方向性である。その内容は、教育におけるジェンダー・バイアスの解消と中間層の育成、保健・医療における公平性の確保である。このことが社会的モニタリング能力を構築し強化する中心分野であると考えている。第2は、経済開発の方向性で、その主な内容は、農業セクターにおける貧困削減と雇用吸収力の増強、産業構造の高度化とブラック・エコノミーの統御、及び経済インフラの整備である。そして第3に、両者を統合した形での地域開発の方向性の追求であり、その延長線上に、カラチ、ペシャワールにおける個性ある経済センターの育成を位置づけた。
- 第4. 以上の分析は、パキスタンにおける持続的社会的構築を上位目標とした、本研究会の中・長期的展望を示したものである。わが国のODA戦略は、この上に2つの判断を重ねる必要がある。第1は、わが国の比較優位性であり、第2は、本研究会の描いた中・長期戦略に沿った短期戦略の策定である。

パキスタンは、わが国とほぼ同規模の人口を持つ穏健なムスリム大国である。この国がわが国の友好国として発展することは、政治的にも、経済的にも重要な意味を持つ。パキスタンは、本論でも分析したように、優れた人的資源を持ちながら、それを持続的発展につなげるモメンタムを失ってきた。パキスタンによる「誇りと威信」に満ちた国家アイデンティティーの構築を支援することは、開発途上国から先進国へと発展したわが国の責務でもあり、それを怠ることによって益することは皆無である。ODAは国際公共財の提供を第1の責務となす。したがって、ODAの判断基準が、「商業主義的」であってはならないし、「狭義の国益」に対する反対給付性格を持ちすぎてはならない。援助する側もされる側も、長期的観点に立った「互恵の精神」を尊重したいものである。

さて、本研究会には、特筆すべき点はまだある。まず、本研究会が従来形式を超え、単に国際協力事業団の単独の研究会ではなく、研究会構成をできる限りオール・ジャパンに近づけられたことであろう。この方針に沿って、国際協力銀行の全面協力（執筆と研究会参加）を得ることができたし、現地（イスラマバード）の大使館、JICA事務所と専門家、JBICの研究会への参加（TV会議参加及び執筆）も可能となった。これはまさに制度的革新であり、今後の国別援助研究会の性格と役割に関する問題提起になることを祈念するものである。いまひとつは、第 部「わが国の対パキスタン援助の実績と評価」であり、ここでは援助にかかわる人々の現場の声を吸収しつつ（第4章）、今後の援助体制に対する数々の提言を試みている。この点も、今後の援助研究会のフォーマットに対する問題提起になっていると思われる。

研究会の運営にあたっては、実に多くの関係者のご支援を賜った。研究会の委員、タスク・フォースはもちろんであるが、現地の援助関係者（大使館、JICA、JBIC）の熱意あふれるご協力にただただ頭の下がる思いである。また現地調査では、多くのパキスタン政府関係者にお世話になった。この場を借りてお礼申し上げたい。最後になったが、本研究会の運営とまとめにあたり、膨大な作業を消化することによって支えてくれた国総研調査研究第一課の事務局のスタッフに対し、心よりお礼申し上げたい。

2003年9月

パキスタン国別援助研究会
座長 平島 成望

目次

序文	
座長緒言	
目次	i
委員一覧	vii
リソースパーソン一覧	viii
タスクフォース一覧	ix
執筆担当者一覧	x
略語集	xi
地名・人名表記一覧	xiv
パキスタン地図	xv
報告書の概要	xvi

第 部 総論

はじめに

第 1 章 パキスタンの開発問題への基本認識

1-1	パキスタンにおける開発経験のレビュー	5
1-2	パキスタンの中・長期的開発の方向性と課題 - 持続的社会的構築と発展に向けて	9
1-2-1	持続的発展の基礎条件	11
1-2-2	人間開発の方向性	12
1-2-3	経済開発の方向性	16
1-2-4	地域開発の方向性	20

第 2 章 わが国の対パキスタン援助のあり方

2-1	わが国の対パキスタン援助の理念	23
2-2	わが国の対パキスタン援助の基本的考え方 - パキスタンの持続的社会的構築と発展を目指して	23
2-2-1	パキスタンの持続的な社会的構築と発展を目指した、中・長期的展望をもった援助	23
2-2-2	ドナー間援助協調への考え方	24
2-2-3	債務問題解決のシナリオと援助の役割	26
2-3	わが国の対パキスタン援助の重点課題の考え方	27
2-3-1	援助重点課題の絞り込みの基準について	27
2-3-2	具体的な援助重点課題について	28
2-4	わが国の対パキスタン援助制度、体制上の改善点、留意点	28
2-4-1	政策的改善（援助計画の策定と論理一貫性、選択と集中）	32
2-4-2	制度的改善（ローカル人材活用、政策・制度改革への関与）	32
2-4-3	実施体制改善（現地の人員体制の強化、事務所への権限委譲、援助機関の専門性の強化）	33

第 3 章 各分野の分析と論点の要約

第 部 現状分析

はじめに

第 1 章 開発の政治環境

1-1	外交	49
1-1-1	パキスタンの重要性	49
1-1-2	パキスタン外交の枠組み	50
1-1-3	対インド外交の展開	51
1-1-4	パキスタン アメリカ関係	55
1-1-5	パキスタン 中国関係	57
1-1-6	パキスタン・アフガニスタン関係	58
1-1-7	その他の諸国	60
1-1-8	日本の政策	61
1-2	内政	64
1-2-1	序論	64
1-2-2	政治史に見る内政の特徴	64
1-2-3	ムシャッラフ政権の地方分権と憲法改正	70
1-2-4	2002年10月総選挙後の政治環境	72
1-2-5	部族自治区とアフガニスタン問題との連鎖	77
1-2-6	法秩序問題	79
1-2-7	本節の結論	81

第 2 章 基層社会の構造

2-1	民族、部族、言語の地域構造	85
2-1-1	民族	85
2-1-2	部族、あるいは下位集団	86
2-1-3	言語	87
2-1-4	宗教	88
2-2	人口、資源、産業の地域構造	90
2-2-1	国土、人口、農用地の地域分布	90
2-2-2	農業・工業生産の地域集中	90
2-3	基層社会の権力構造	93
2-3-1	在地権力の地域構造	93
2-3-2	政治勢力としての在地権力	95
2-3-3	ムシャッラフ政権下のMNAの社会・経済的性格	96

第 3 章 人間開発の進展と課題

3-1	教育	99
3-1-1	基礎教育の実態	99
3-1-2	高等教育の再構築	104
3-1-3	教育セクターと地方分権	106

3 - 2	保健医療における公平性	109
3 - 2 - 1	基層社会に内在する脆弱性	109
3 - 2 - 2	保健医療サービスの供給体制	119
3 - 2 - 3	保健医療における地域格差	126
3 - 2 - 4	地方分権化が及ぼす影響	135
第4章	経済開発の推移と課題	
4 - 1	マクロ・ファンダメンタルズの推移	147
4 - 1 - 1	政権別経済成長の特徴	147
4 - 1 - 2	財政問題	150
4 - 1 - 3	国際収支	155
4 - 1 - 4	対外債務問題	159
4 - 1 - 5	裏経済の影響	165
4 - 2	経済成長と貧困・雇用	172
4 - 2 - 1	貧困問題を考える視点	172
4 - 2 - 2	貧困問題の地域別・階層別特徴と推移	173
4 - 2 - 3	経済成長と雇用吸収・貧困削減：1990年代の貧困層増大の要因	179
4 - 2 - 4	貧困層の実態とセーフティネット	183
4 - 2 - 5	まとめと政策インプリケーション	187
付論 4 - 2 - A1	所得貧困の諸指標の意味	188
付論 4 - 2 - A2	貧困指標推計上の諸問題	189
4 - 3	農業セクターの役割	193
4 - 3 - 1	パキスタン農業・農村の特徴	193
4 - 3 - 2	農業セクターの付加価値構成と生産・輸出入の推移	198
4 - 3 - 3	PRSPと新農業戦略の方向性	203
4 - 3 - 4	パキスタン農業の中期的戦略	205
4 - 3 - 5	課題と展望	208
4 - 4	工業セクターの開発課題	213
4 - 4 - 1	工業セクターの現状と課題	213
4 - 4 - 2	開発の方向性と隘路	220
4 - 4 - 3	これまでの援助の評価	223
4 - 4 - 4	今後の支援の方向性	224
第5章	インフラストラクチャーの開発と課題	
5 - 1	経済インフラ整備状況概観	227
5 - 1 - 1	インフラ整備の重要性と留意点	227
5 - 1 - 2	パキスタンのインフラ整備状況	227
5 - 1 - 3	インフラ整備に対する支援	229
5 - 2	水利・灌漑	231
5 - 2 - 1	セクターの現状	231
5 - 2 - 2	問題点	233
5 - 2 - 3	開発の方向性と支援のあり方	237

5-3	電力	240
5-3-1	セクターの現状	240
5-3-2	問題点	242
5-3-3	開発の方向性と支援のあり方	244
5-4	運輸	247
5-4-1	セクターの現状	247
5-4-2	道路の現状と問題点	248
5-4-3	鉄道の現状と問題点	250
5-4-4	空運・海運・都市交通の現状と問題点	251
5-4-5	セクター支援のあり方	252
5-5	上下水道	254
5-5-1	セクターの現状	254
5-5-2	問題点	256
5-5-3	開発の方向性と支援のあり方	259
第6章	パキスタンの中・長期的開発の方向性と課題 - 持続的社会的構築と発展に向けて -	
6-1	持続的発展の基礎条件	264
6-2	人間開発の方向性	265
6-2-1	教育：ジェンダー・バイアスの解消と中間層の形成	265
6-2-2	保健・医療における公平性の確保	266
6-3	経済開発の方向性	268
6-3-1	農業成長：貧困削減と雇用吸収力の増強	268
6-3-2	産業構造の高度化とブラック・エコノミーの統御	270
6-3-3	経済インフラ整備の方向性	271
6-4	地域開発の方向性	273
6-4-1	地域開発の条件	273
6-4-2	個性ある地域経済センターの育成	273
第 部	パキスタンに対する援助の実績と評価	
概観と要約	わが国のパキスタンに対する援助の評価と課題	277
第1章	わが国の対パキスタン援助の実績と評価	
1-1	技術協力と無償資金協力の実績と課題	281
1-1-1	技術協力と無償資金協力の援助実績動向	281
1-1-2	JICA事業の今後の課題	285
1-2	有償資金協力の実績と評価と課題	287
1-2-1	対パキスタン円借款の歴史	287
1-2-2	対パキスタン円借款の傾向	288
1-2-3	対パキスタン円借款の評価	288
1-2-4	対パキスタン円借款の課題	292

第2章	他の主要ドナー国・国際機関・NGOの援助動向	
2-1	主要国際機関・援助国の援助動向	297
2-1-1	概論	297
2-2	パキスタンにおけるNGOの活動動向	301
2-2-1	パキスタンにおけるNGO発達の過程	301
2-2-2	政府とNGOの関係	302
2-2-3	ドナーとNGOの関係	302
2-3	援助協調の現状	304
2-3-1	セクターごとのドナー会合の状況	304
2-3-2	PRSPプロセスとF-PRSPの進捗状況とその概要	304
第3章	セクター別援助動向及び今後の展望	
3-1	ガバナンス分野の動向	307
3-1-1	概略	307
3-1-2	警察改革	307
3-1-3	選挙支援	308
3-1-4	分権化	309
3-1-5	その他の動向	310
3-2	教育分野の援助動向	311
3-2-1	教育分野の現状及び課題	311
3-2-2	教育分野におけるパキスタン政府の取り組み	311
3-2-3	教育分野における各ドナーによる援助動向	311
3-2-4	わが国援助の実績、及び評価・教訓	312
3-2-5	今後の援助の方向性	314
3-3	保健分野の援助動向、わが国援助の評価・教訓、今後の援助方向性と提言	317
3-3-1	パキスタンにおける保健分野の援助動向	317
3-3-2	わが国援助の評価・教訓	319
3-3-3	保健分野にかかる今後の援助方向性と提言	320
3-4	農林水産業における援助動向及び教訓・提言	325
3-4-1	はじめに	325
3-4-2	援助実績から得られた教訓及び改善点・留意点	325
3-4-3	援助の方向性及び提案	326
3-5	インフラストラクチャー	328
3-5-1	水利・灌漑	328
3-5-2	電力	330
3-5-3	運輸	332
3-5-4	上下水道	333
3-6	環境の現状、援助動向及び今後の方向性	335
3-6-1	パキスタンにおける環境分野の現状	335
3-6-2	援助動向	337
3-6-3	今後のパキスタン環境問題の課題と支援の方向性	338

第4章	わが国の援助関係者による対パキスタン援助の評価と課題	
4-1	わが国のパキスタン援助の評価	342
4-1-1	評価できる点	342
4-1-2	問題点	343
4-2	わが国パキスタン援助の課題：ODAのガバナンス	347
4-2-1	調整・合成機能の不足	347
4-2-2	現場への権限委譲不足	348
4-2-3	専門性・人材の不足	349
4-3	援助協調への取り組み方	350
4-3-1	他ドナーとの連携のあり方（全般）	350
4-3-2	バスケットファンド方式への取り組み	351
4-3-3	ドナー会合への関与	352
4-4	グローバルな開発戦略との関連づけ	352
	まとめ	354
付属資料		
1.	第 部第4章 アンケート質問状（日本側援助関係者向け）	357
2.	援助関係者に対する調査結果	360
3.	パキスタン略年表	371
4.	周辺国の主要経済社会指標	373

委員一覧

座長 農業 / 基層社会	平島 成望	明治学院大学国際学部 教授
国際関係 (外交)	広瀬 崇子	専修大学法学部 教授
政治	深町 宏樹	日本貿易振興機構アジア経済研究所 地域研究第一部 研究主幹
経済・貧困分析	黒崎 卓	一橋大学経済研究所 助教授
マクロ経済分析	小田 尚也	日本貿易振興機構アジア経済研究所 地域研究第一部 研究員
社会	山根 聡	大阪外国語大学地域文化学科 助教授
保健医療 / 社会開発	喜多 悦子	日本赤十字九州国際看護大学 教授
援助動向	内田 勝巳	JBIC 開発第3部 次長 兼 開発第3部第3班 課長
開発計画 / 援助動向	岩崎 薫	JICAアジア第二部南西アジア・大洋州課 課長

リソースパーソン一覧

教育	小出 拓巳	在パキスタンJICA人的資源専門家
教育	小野 道子	在パキスタンJICA企画調査員
保健医療	四方 啓裕	在パキスタンJICA病院運営管理専門家
保健医療	櫻田 紳策	在パキスタンJICA予防接種専門家
保健医療	浦部 大策	在パキスタンJICA母子保健政策専門家
保健医療	宮城 裕人	在パキスタンJICA結核対策専門家
農林水産業	北田 裕道	在パキスタン日本大使館 一等書記官
農林水産業	清水 学	在パキスタンJICA灌漑専門家
工業セクター	内川 秀二	日本貿易振興機構アジア経済研究所 地域研究第一部 研究員
インフラ	加藤 健	JBIC開発第3部第3班 副調査役
開発計画 (PRSP)	檉葉 由美子	在パキスタンJICA企画調査員
ガバナンス	田中 香	在パキスタンJICA企画調査員 (2003年8月末まで)
地方行政	川北 博史	JICA社会開発協力部 ジュニア専門員
選挙支援	黒田 一敬	JICA国際協力総合研修所 国際協力客員専門員
環境	重田 芳廣	在パキスタンJICA環境保全専門家 (2002年12月末まで)

タスクフォース一覧

タスクフォース主査	村田 晃	JICA国際協力総合研修所 次長 (2003年5月末まで)
総括	山浦 信幸	JICAパキスタン事務所 所長 (2003年1月から)
総括・ガバナンス	中原 正孝	JICAパキスタン事務所 所長 (2002年12月末まで) JICA青年海外協力隊事務局管理課 課長 (2003年1月から)
総括補佐・保健医療	石井 羊次郎	JICAパキスタン事務所 次長
経済政策・経済基盤	西宮 宣昭	JICA無償資金協力部業務第三課 課長
農業・農村開発	永友 紀章	JICA農業開発協力部計画課 課長代理
教育・民主化	吉川 正宏	JICAアジア第二部南西アジア・大洋州課
経済政策・経済基盤 環境・水資源管理	石塚 賢司	JICAアジア第二部計画課
円借款、マクロ経済、 中小企業、エネルギー、 農業・農村開発、 上下水道	荒井 透	JBICイスラマバード駐在員事務所 首席駐在員
	市口 知英	JBICイスラマバード駐在員事務所 駐在員 (2003年3月末まで) JBICプロジェクト開発部 調査役 (2003年4月から)
	澤 学	JBICイスラマバード駐在員事務所 駐在員 (2003年4月から)
	松永 秀樹	JBIC開発第3部第3班 調査役
	萬宮 千代	JBIC開発第3部第3班 専門調査員
<事務局>	桑島 京子	JICA国際協力総合研修所調査研究第一課 課長
	牧野 耕司	JICA国際協力総合研修所調査研究第一課 課長代理
	上田 直子	JICA国際協力総合研修所調査研究第一課 (2003年6月から)
	笠原 奈美	JICA国際協力総合研修所調査研究第一課 ジュニア専門員 (2003年5月まで)
	宇高 香絵	JICA国際協力総合研修所調査研究第一課 研究員

執筆担当者一覧

第 部 総論		
第 1 章	パキスタンの開発問題への基本認識	平島 成望
第 2 章	わが国の対パキスタン協力のあり方	桑島 京子
第 3 章	各分野の分析と論点の要約	
第 部 現状分析		
	はじめに	平島 成望
第 1 章	開発の政治環境	
1-1	外交	広瀬 泰子
1-2	内政	深町 宏樹
第 2 章	基層社会の権力構造	
2-1	民族、部族、言語の地域構造	山根 聡
2-2	人口、資源、産業の地域構造	平島 成望
2-3	基層社会の権力構造	平島 成望
第 3 章	人間開発の進展と課題	
3-1	教育	山根 聡
3-2	保健医療における公平性	四方 啓裕
第 4 章	経済開発の推移と課題	
4-1	マクロ・ファンダメンタルズの推移	小田 尚也
4-2	経済成長と貧困・雇用	黒崎 卓
4-3	農業セクターの役割	平島 成望
4-4	工業セクターの開発課題	内川 秀二
第 5 章	インフラストラクチャーの開発と課題	
5-1	経済インフラ整備状況概観	萬宮 千代
5-2	水利・灌漑	市口 知英
5-3	電力	加藤 健
5-4	運輸	市口 知英
5-5	上下水道	市口 知英
第 6 章	パキスタンの中・長期的開発の方向性と課題	
6-1	持続的発展の基礎条件	平島 成望
6-2	人間開発の方向性	
6-2-1	教育：ジェンダー・バイアスの解消と中間層の育成	山根 聡
6-2-2	保健・医療における公平性の確保	四方 啓裕
6-3	経済開発の方向性	
6-3-1	農業成長：貧困削減と雇用吸収力の増強	黒崎 卓・平島 成望
6-3-2	産業構造の高度化とブラック・エコノミーの統制	内川 秀二・小田 尚也
6-3-3	経済インフラ整備の方向性	内田 勝巳
6-4	地域開発の方向性	平島 成望
第 部 パキスタンに対する援助の実績と評価		
	概観と要約 わが国のパキスタンに対する援助の評価と課題	桑島 京子
第 1 章	わが国の対パキスタン援助の実績と評価	
1-1	技術協力と無償資金協力の実績と課題	岩崎 薫
1-2	有償資金協力の実績と評価と課題	JBIC
第 2 章	他の主要ドナー国・機関・NGOの援助動向	
2-1	主要国際機関・援助国の援助動向	上田 直子
2-2	パキスタンにおけるNGOの活動動向	萬宮 千代
2-3	援助協調の現状	上田 直子
第 3 章	セクター別援助動向及び今後の展望	
3-1	ガバナンス	} 現地タスクフォース
3-2	教育	
3-3	保健	
3-4	農林水産業	
3-5	インフラ（水利・灌漑、電力、運輸、上下水道）	
3-6	環境	
第 4 章	わが国援助関係者による対パキスタン援助の評価と課題	JBIC 重田 芳廣 萬宮 千代

略語集

A・B

ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
APMSO	All Pakistan Muhajir Students' Organization	全パキスタン・ムハージル学生機構
ATTA	Afghan Transit Trade Agreement	アフガン通過貿易協定
AWB	Area Water Board	地域水利局
AZ	Al Zulfikar	アル・ズルフィカール
BHU	Basic Health Unit	一次保健施設（ユニオン毎、医師1名）

C

CAA	Civil Aviation Authority	民間空港公団
CBO	Community Based Organization	地域住民組織
CBR	Central Board of Revenue	歳入庁
CCB	Citizen Community Board	シティズン・コミュニティー・ボード
CD	Civil Dispensary	施薬所（医師は配置されない）
CDA	Capital Development Authority	首都圏開発公社
CIDA	Canadian International Development Agency	カナダ国際開発庁

D

DEO	District Education Officer	ディストリクト教育官
DFID	Department of International Development	国際開発省（英国）
DHQ	District Head Quarter Hospital	ディストリクト中央病院
DPT	Diphtheria, Pertussis, Tetanus	三種混合

E

EAD	Economic Affairs Division	経済関係省経済関係局（パキスタン）
ECO	Economic Cooperation Organization	経済協力機構
EDO	Executive District Officer	ディストリクト局長
EFA	Education for All	万人のための教育
EIA	Environmental Impact Assessment	環境影響評価
EIRR	Economic Internal Rate of Return	経済的內部収益率
EMIS	Education Information Management System	教育情報管理システム
ESR	Education Sector Reforms	教育セクター改革
EPA	Environmental Protection Act	環境保護法
EPI	Expanded Program on Immunization	拡大予防接種プログラム

F・G

FANA	Federally Administered Northern Areas	連邦直轄北部地域
FATA	Federally Administered Tribal Area	連邦直轄部族地域
FBS	Federal Bureau of Statistics	パキスタン政府・連邦統計局
FESCO	Faisalabad Electricity Supply Cooperation	ファイサラバード電力供給公社
FIRR	Financial Internal Rate of Return	財務的內部収益率
FO	Farmer Organization	農民組織
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社

H

HIES	Household Income and Expenditure Survey	家計所得支出調査
HMIS	Health Management Information System	保健管理情報システム

I

ICT	Islamabad Capital Territory	イスラマバード首都圏
IMCI	Integrated Management of Childhood Illness	小児疾患の統合的管理パッケージ
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
IPP	Independent Power Producers	独立系発電事業者
ISI	Inter-Services Intelligence	三軍統合情報局
IWMI	International Water Management Institute	国際水管理機構

J

JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行
JI	Jama at-e-Islami	イスラーム協会(政党としての活動はイスラーム党)
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力事業団
JPC	Jamshoro Power Company Limited	ジャムショロ電力会社
JUI	Jamiat al-Ulema-e-Islam	イスラーム神学者協会(イスラーム・ウラマー党)
JUP	Jamiyyat ul Ulema-e-Pakistan	パキスタン神学者協会(パキスタン・ウラマー党)

K

KESC	Karachi Electric Supply Corporation	カラチ電力供給公社
KPT	Karachi Port Trust	カラチ港湾トラスト

L

LFO	Legal Framework Order	法的枠組み命令
LFS	Labor Force Survey	労働力調査
LHW	Lady Health Workers	レディ・ヘルスワーカー
LUMS	Lahore University of Management Science	ラホール経営大学

M

MCH	Maternal & Child Health Centre	母子保健センター
MDG	Millennium Development Goals	国連ミレニアム開発目標
MFA	Multi Fiber Agreement	繊維製品の国際貿易に関する取り決め
MMA	Muttahida Majlis-e-Amal (United Action Forum)	統一行動評議会
MNA	Member of National Assembly	国会議員
MPA	Member of Provincial Assembly	州議会議員
MPW	Ministry of Water and Power	水利電力省
MQM	Muhajir Qaumi Movement	ムハージール民族運動(党)
MQM	Muttahida Qaumi Movement	統一民族運動党

N

NAB	National Accountability Bureau	汚職廃絶局
NARC	National Agricultural Research Centre	国立農業研究センター
NDP	National Drainage Program	全国排水路整備事業
NEAS	National Education Assessment System	全国教育評価システム
NEPRA	National Electric Power Regulatory Authority	電力規制庁
NHA	National Highway Authority	国道公団
NHF	National Health and Population Welfare Facility	国家保健/人口福祉ファシリティ
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation	ノルウェー国際開発庁

NRB	National Reconstruction Bureau	国家再建局
NRSP	National Rural Development Program	全国農村開発プログラム
NSC	National Security Council	国家安全保障会議
NSS	National Saving Scheme	国民貯蓄スキーム
NTRC	National Transport Research Centre	全国運輸研究センター
NWFP	North West Frontier Province	北西辺境州

P

PAEC	Pakistan Atomic Energy Commission	パキスタン原子力委員会
PARC	Pakistan Agricultural Research Council	パキスタン農業研究評議会
PEPA	Pakistan Environmental Protection Agency	パキスタン環境保護局
PDF	Pakistan Development Forum	パキスタン開発フォーラム
PIA	Pakistan International Airlines	パキスタン国際航空
PIDA	Provincial Irrigation and Drainage Authority	州灌漑排水公社
PIHS	Pakistan Integrated Household Survey	パキスタン総合家計調査
PIMS	Pakistan Institute of Medical Sciences	パキスタン医科学研究所
PITAC	Pakistan Industrial Technical Assistance Centre	パキスタン工業技術指導センター
PML-N	Pakistan Muslim League-Nawaz Sharif	パキスタンムスリム連盟シャリーフ派
PML-Q	Pakistan Muslim League-Quaid-e-Azam	パキスタンムスリム連盟カーイデ・アーザム派
PNSC	Pakistan National Shipping Corporation	パキスタン国営海運会社
PPP	Pakistan People's Party	パキスタン人民党
PQA	Port Qasim Authority	カシム港湾公団
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略文書

R・S

RHC	Rural Health Centre	一次保健施設（複数の医師が配置される）
SAP	Social Action Program	社会行動計画
SAPI	Special Assistance for Project Implementation	案件実施支援調査
SAPROF	Special Assistance for Project Formation	案件形成促進調査
SAPS	Special Assistance for Project Sustainability	援助効果促進調査
SCARP	Salinity Control and Reclamation Project	塩害・湛水害対策事業
SEATO	Southeast Asia Treaty Organization	東南アジア集団防衛条約機構
SMC	School Management Committee	学校運営委員会
SMEDA	Small and Medium Enterprises Development Authority	中小企業振興庁

T

THQH	Tehsil Head Quarter Hospital	テフシール病院
TMA	Tehsil Municipal Administration	テフシール地方自治体

U

UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	国連教育科学文化機関
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization	国連工業開発機関
USAID	Agency for International Development	米国国際開発庁

V・W

VBFPW	Village-based Family Planning Worker	村落在住家族計画推進員
WAPDA	Water and Power Development Authority	水利電力開発公社
WB	World Bank	世界銀行
WUA	Water User Association	水利組合

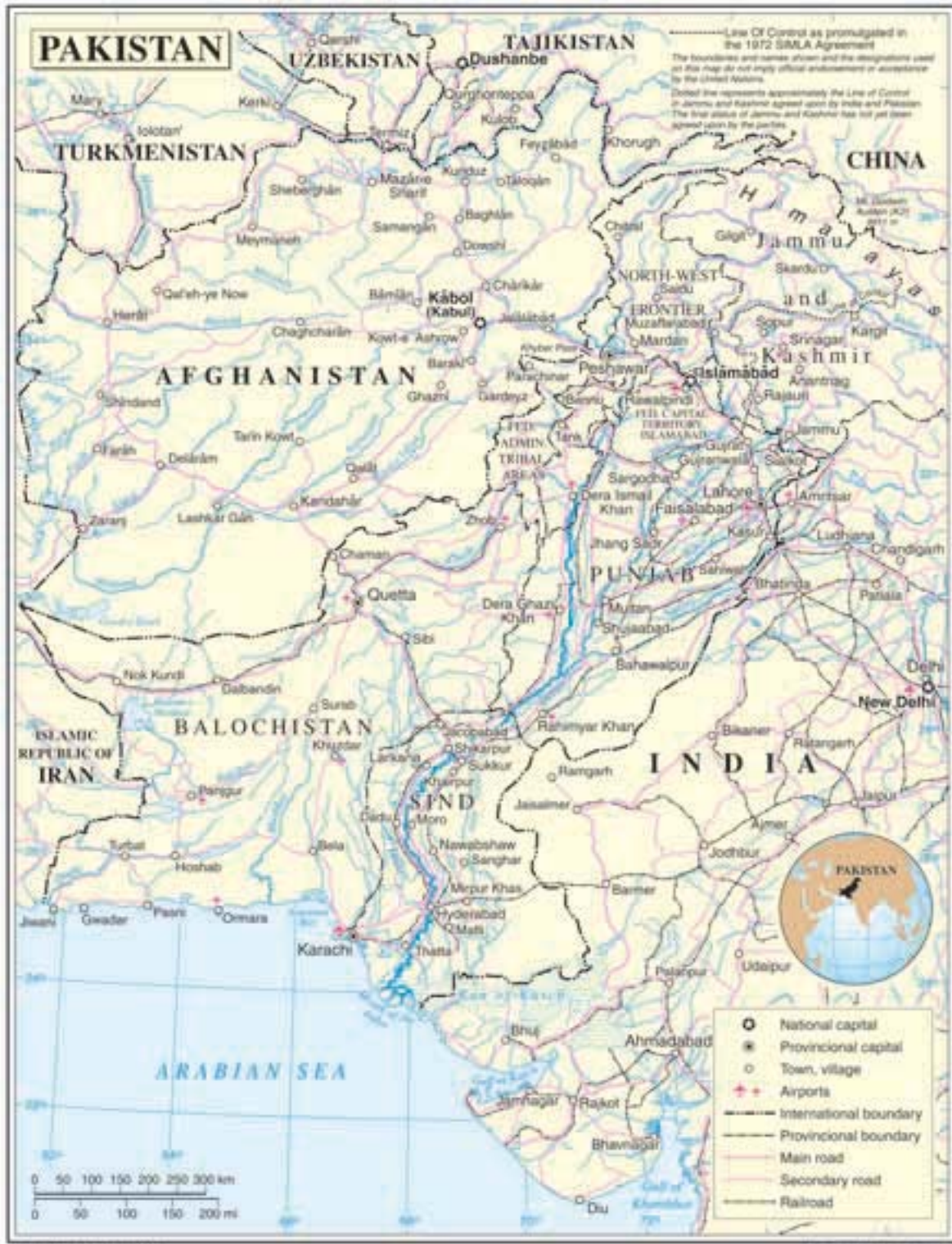
地名・人名表記一覧

本報告書での主な地名、人名などの表記は以下のとおり。

英文表記	日本語表記	英文表記	日本語表記
人名		Kabul	カーブル
Agha Muhammad Yahya Khan	ヤヒヤー・ハーン	Kalalanwala	カーランワラー
Benazir Bhutto	ベーナジール・ブットー	Karachi	カラチ
Ghulam Ishaq Khan	イスハーク・ハーン	Kargil	カールギル
Hamid Karzai	ハーミド・カルザイ	Kasur	カスール
Liaquat Ali Khan	リヤーカット・アリー・ハーン	Khairpur	ハーイルプル
Mir Zafarullah Khan Jamali	ミール・ザファルッラー・ハーン・ジャマリー	Kharan	ハーラン
Muhammad Ali Jinnah	ムハンマド・アリー・ジンナー	Khyber	ハイバル
Muhammad Ayub Khan	ムハンマド・アユーブ・ハーン	Kohlu	コフルー
Nawaz Sharif	ナワーズ・シャリーフ	Kurram	クラム
Pervez Musharraf	バルヴェーズ・ムシャッラフ	Lahore	ラホール
Quide-e-Azam	カーイデ・アーザム	Larkana	ラールカーナ
Sadar Farooq Ahmad Khan Leghari	ラガーリー	Mardan	マルダーン
Usama bin Ladin	ウサーマ・ビン・ラーディン	Mastung	マスタング
Zia ul Haq	ジャー・ウル・ハック	Mohmand	モフマンド
Zulfikar Ali Bhutto	ズルフィカール・アリー・ブットー	Multan	ムルターン
		North Waziristan	北ワジーリスタン
地名(州)		Nowshera	ノウシェラ
Balochistan	バロチスターン(州)	Orakzai	オーラクザイ
Kashmir	カシュミール	Peshawar	ペシャーワル
North West Frontier Province	北西辺境(州)	Quetta	クエッタ
Punjab	パンジャブ(州)	Rawalpindi	ラーワルピンディー
Sindh	シンド(州)	Sialkot	シアルコート
地名		South Waziristan	南ワジーリスタン
Bajaur	バージャウル	Sukkur	サッカル
Chakwal	チャクワール	Swabi	スワービー
Charsadha	チャールサダー	Swat	スワート
Dera Bugti	デラー・ブグティ	Ziarat	ジアラット
Faisalabad	ファイサラバード	その他	
Ghotki	ゴツキー	Muhajir	ムハージル
Gujranwala	グジュランワラ	Mujahideen	ムジャーヒディーン
Gwadar	グワダル	Nazim	ナージム
Hyderabad	ハイダラーバード	Taliban	ターリバン
Jaffarabad	ジャッファアラバード	Zamindar	ザミーンダール

本報告書におけるパキスタンの行政区分の表記を以下に示す。

行政区分表記一覧		
英文表記	和文表記	報告書での表記
Province	州	州
District	県	ディストリクト
Tehsil	郡	テフシール
Union	町村	ユニオン



報告書の概要

1. 研究会の背景と目的

21世紀のパキスタンは前世紀の多くの開発問題を継承しながら新たな局面に遭遇し調整を迫られている。1998年に核実験が実施され、経済措置、経済成長率の鈍化によって雇用吸収力が低下、貧困層が増大する中で1999年にクーデターにより新政権が誕生した。2001年には米国の同時多発テロ事件、アフガニスタン攻撃といった外的な環境変化があり、国際機関による貧困削減戦略文書（PRSP）策定の義務づけや新政権による地方分権計画など新たな状況が生まれている。また、日本においてもいっこうに展望の開けない経済停滞の中でODA方針の見直しと説明能力の強化が求められている。今研究会はこのような事態に対処すべく、開発の問題と援助の実績を再検討し、新しい事態に対するわが国の見方と中長期的援助の方向性を打ち出すことを目的に2002年11月に発足された。

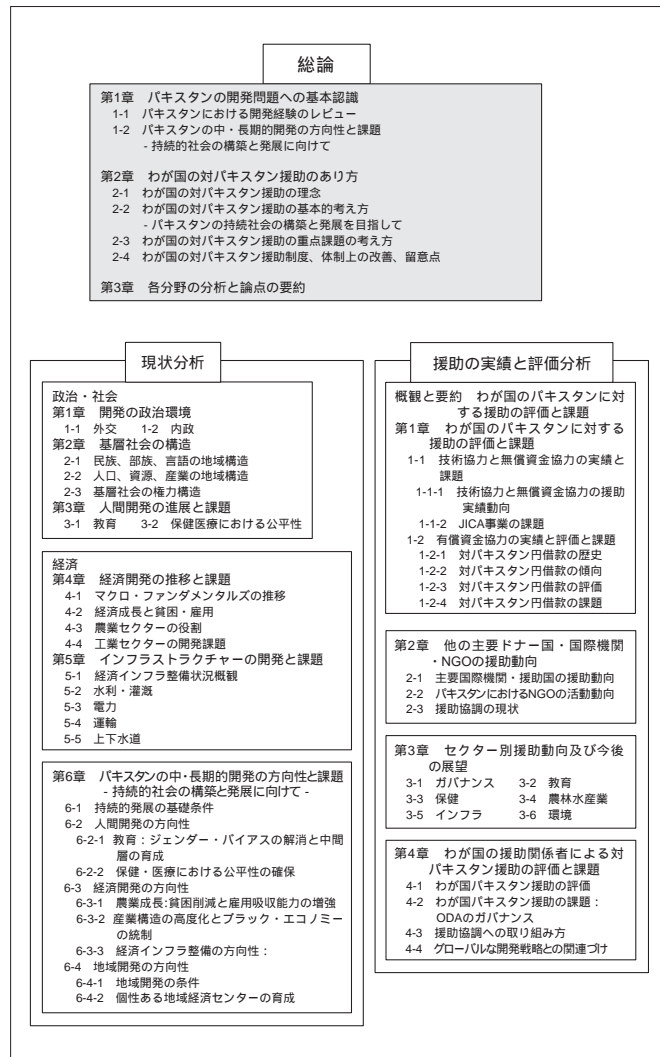
本研究会は、座長である平島成望明治学院大学教授を中心とする、研究会に常時出席し原稿執筆も行う研究会委員、特定テーマを中心に原稿執筆や助言・コメント等を行うJICA専門家などにより構成されるリソースパーソン、JICA内での検討を行うJICA職員で構成されるタスクフォース並びに企画運営を担当する幹事事務局により構成された。

2. 実施体制

本研究会は2002年11月の第1回会合以降、計8回開催され、また、2003年1月には情報収集及び意見交換のため現地調査を行った。全8回の研究会のうち、6回はテレビ会議により、イスラマバードの在パキスタン専門家をはじめとするJICA、JBICのスタッフ及び日本大使館からの参加を得て議論が行われた。同年7月には公開研究会を開催して研究会の成果を発表し、内外の関係者からの意見を得た上で、最終報告書を取りまとめた。

3. 報告書の構成

本報告書は3部より構成されている。第一部は、総論であり、第二部と第三部の分析を踏まえ、わが国の対パキスタン援助の方向性について論じたものである。第三部は、パキスタンの半世紀に及ぶ開発過程に関する現状分析で、当該国の直面する開発問題に対する当研究会の見解を整理したものであり、6章により構成され、第1章から第5章までの各章で分析された論点は、第6章に要約されている。そして第四部はわが国のパキスタンに対する援助実績に関する包括的分析とわが国の援助関係者による評価と課題である。



4. 提言の要旨

4-1 パキスタンの開発過程と開発の方向性

現政権が示している最新のマクロ経済指標（実質GDP成長率、物価上昇率、財政赤字、貿易収支、外貨準備高）を見る限り、パキスタンは1990年代の「失われた10年」と呼ばれた停滞から急速な回復を遂げつつある。これらは現政権によって法・秩序と政策の整合性が維持され、9.11の同時多発テロ事件の影響を受け海外送金が激増したことによって達成されたものである。しかし、問題はいかにしてV字回復を持続的社会的発展につなげるかである。この点を検討するためにもパキスタンの直面している開発の諸問題は、対処療法的な短期分析を超えた、より構造的な分析が重要である。政治的・社会的な構造的な分析を含む中・長期的視点に立った分析が必要であるとの認識のもと、以下のような枠組みによって分析し、パキスタンの開発の方向性を導いた。

① パキスタンの開発過程（1947-1999年）と課題

直接的な開発上の問題

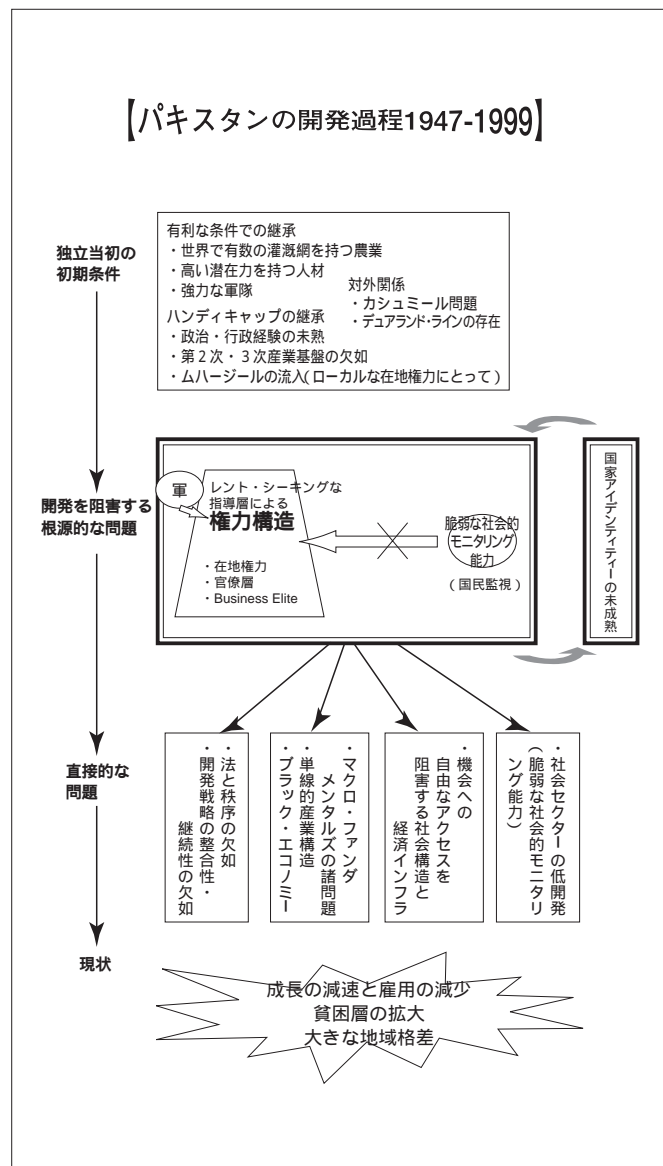
パキスタンにおける直接的な開発上の問題としては以下の問題があげられる。

- 社会セクターの低開発
- 機会への自由なアクセスを阻害する社会構造と経済インフラ
- マクロ・ファンダメンタルズの諸問題、単線の産業構造、ブラック・エコノミー
- 法と秩序の欠如、開発戦略の整合性・継続性の欠如

さらに、これらの直接的な問題をもたらししている根源的な問題を以下のように分析した。

開発を阻害する根源的な問題

パキスタンにおける持続的発展を阻んできた最も大きな要因はレント・シーキングな政治的・社会的権力層の行動様式であったと考える。しかしそれと同時に、そのような状況を許容してきた脆弱な社会的対抗勢力(社会的モニタリング能力)も問題にしなければならない。脆弱な社会的モニタリング能力を説明する最も大きな要因は遅れた社会セクターの発達である。



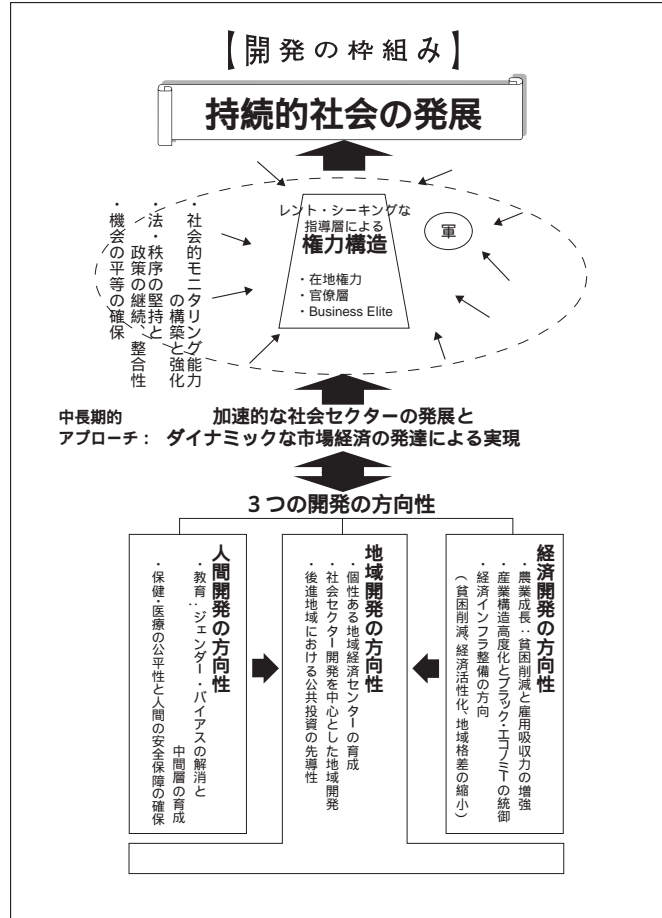
②パキスタンの開発の方向性：

持続的社会的発展へのアプローチ

パキスタンの開発の上位目標は、貧困削減でも、ガバナンスでもなく、「持続的社会的発展」である。パキスタンの持続的社会的発展の構築に欠かせない基礎的条件として、法と秩序の堅持と政策の整合性・継続性、実質的な機会の平等が確保されていること、高い社会的モニタリング能力と機能を想定する。

これらを実現する道筋として人間開発、経済開発、そしてこれら2つを統合した地域開発の方向性の3つの開発の方向性とその中心課題を提示している。

中・長期的にはこれらの開発努力が人間開発の加速による社会的モニタリング能力・機能の発達とダイナミックな市場経済の発達により、持続性のある文民政権による経済発展が実現すると考える。



4-2 わが国の対パキスタン援助のあり方

①対パキスタン援助の理念

わが国にとってパキスタン国の安定と発展、及び対パキスタン援助を行うことは、パキスタンの安定発展の地政学的重要性、国家の不安定化が世界に及ぼし得る安全保障の問題、根強い親日感情をもつ、穏健なムスリム国家との友好関係の重要性、国際公共財であるODAの提供は国際社会の一員としての日本の責務であること、の4つの側面から重要である。

②援助の基本的考え方

第1章のパキスタンに対する中・長期的な開発ビジョンに基づき、対パキスタン援助は、「持続的な社会的発展」を上位目標とし、政策の論理的一貫性を確保することが必要である。

具体的には、パキスタンに対するすべての案件は、パキスタンの持続的な社会発展のための3つの開発の方向性（人間開発の方向性、経済開発の方向性、地域開発の方向性）における位置づけ、協力のねらいと方針を明確にした上で、計画・実施することが重要となる。

パキスタンにおける新たな援助の側面について、PRSPの枠組みの限界を認識しつつも参加プロセスへの積極的関与、セクター別にメリハリをもった課題別援助会合への参画、わが国の援助案件へのリカレント・コストの充当など財政支援方式の柔軟な活用など、わが国のとるべき基本的なアプローチについて提言している、資金協力の吸収能力に関連して、パキスタンの債務負担能力についての分析も行っている。

③援助の重点課題の考え方

重点課題の絞り込み基準

上記の開発の枠組みで示されたパキスタンにとっての重要開発課題から、4つのクライテリア： わが国の援助資源の有無（援助経験や人的資源）、他ドナーとの協調・棲み分け（相互補完性の高いもの、あるいは他ドナーが手をつけていないもの）、日本の比較優位性（日本の開発経験に基づく政策メッセージ発信効果）、パキスタン側の受け入れ体制、を用いてわが国のODAの重点援助課題を絞り込んだ。

援助重点課題の区分

上記で絞り込まれた援助の重点課題を以下の3つの区分でとらえ、抽出された重点援助課題にメリハリをつけることが重要である。

A：特定分野・地域への集中投入

B：継続的投入の必要な分野

C：小規模だが政策上のメッセージ性を有する分野

上記で示した絞り込み基準と重点の区分に従って、わが国の援助重点課題を右に示す。

わが国の対パキスタン援助重点課題と重点課題の区分

持続的な社会発展の基礎条件にかかわる重点課題

- 文民政権下における法と秩序の維持体制の模索（重点区分C）
- 地方分権化の推進（重点区分C）

【地域開発の方向性】

- 州経済をリードする個性ある経済センターの発展（重点区分A）
- 都市環境の改善（重点区分C）

【人間開発の方向性】

- 女性識字率と女子就学率の向上（重点区分B）
- 高等教育・技術教育の質の向上（重点課題C）
- 諸格差是正に向けた保健医療サービス供給体制の改善（重点区分A）

【経済開発の方向性】

- 灌漑システムの急速な劣化克服と水資源確保（重点区分A）
- 農業技術導入・開発・普及における連邦と州の分業・協業関係の改善（重点区分B）
- 後進地域における貧困層の生活環境の改善、雇用機会の創出、市場・機会へのアクセスの促進に資するインフラ整備（重点区分A）

④協力体制上の改善点・留意点

今後わが国の対パキスタン援助は重点課題の狙いとその達成に向けた位置づけを明確にした上で効果的に実施していくことが求められる。このため政策・制度面、実施体制面で取り組むべき改善点、留意点、いわばわが国のODAのガバナンス改善のための提言を以下に示す。

政策的改善：援助計画の策定と論理一貫性、選択と集中

国別援助計画の策定は、中長期的視野から論理一貫性とメリハリを持った援助実施と明確なメッセージの発信の上で非常に重要。わが国の複数の援助機関の連携調整と合成機能の強化につながる。

制度的改善：受入能力の制約下でのローカル人材活用、パキスタンの政策・制度改革への関与

ODA案件の進捗管理にパキスタンの人材を活用したり、帰国研修員を専門家としてより一層活用するなど、パキスタン側の実施機関の能力を補完していくことが重要。また、財務管理や行政サービス機能の改善を援助供与の条件として、パキスタン側の行政機能の向上を促していくことも必要であろう。

実施体制的改善：現地の人員体制強化、権限委譲、援助実施機関の専門性と実施体制の強化

現地での政策対話と援助協調の強化のため、現地の援助実施体制を充実するとともに、権限及び予算の委譲をより加速化し、援助実施機関の地域専門性の強化を図ることにより、JICA、JBIC、在外公館の組織的能力をさらに高める必要がある。

