

第 部 総論

はじめに

平島 成望

21世紀のパキスタン経済は、マクロ経済指標を見る限り、長い冬の時代の終焉を示唆する数値に満ちている。実質GDP成長率は、最低水準を記録した1999/01年の3.3%から反転し、5.1%（2002/03年）に達し、その後も上昇傾向を示している。物価上昇率は目標の4%を下回り3%台に下がり、財政赤字も対GDP比で4%に下がった。貿易収支の改善もさることながら、9.11の同時多発テロ対策の影響を受けた海外送金の爆発的増加により、対外収支が黒字に転化し、外貨準備も110億ドル（輸入の11ヵ月分）を超えた。また、投資環境の改善（低金利、為替レートの安定）は、工業生産の増加（8%）と株式市場の活性化に現れている。開発支出、貧困対策費の増加と政府債務削減の努力も評価できるものである¹。これらの成果は、現政権の開発政策の方向性の正しさを示すものであるし、パキスタンの置かれていた対外的要因や厳しい経済状況（大旱魃）を考慮すると十分評価できるものである。しかし問題は、このV字型回復をいかにして持続的社会の発展につなげるか否かである。この点を検討するためにも、この国の持続的発展を阻害してきた諸要因の分析が重要になる。本研究会の分析もこの点に十分配慮している。

さて、今次のパキスタン国別援助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検討し、1990年代後半から今日に至る新しい事態に対処する援助の方針を打ち出すことであった。

1990年代後半から今日に至る間、パキスタンを取り巻く内的・外的環境は著しく変化した。国内的要因の中で特筆すべきことは、政治的には1998年の核実験と1999年のクーデターであろう。経済的には、経済成長率の鈍化と、それに伴う雇用吸収力の低下、及び貧困層の増大であろう。対外的な要因としては、アメリカによるアフガニスタン（ターリバーン政権）攻撃のインパクトが重要である。

1999年のクーデターは、文民政府の失敗を矯正するという意味では、過去のクーデターと変わりはないが、この国のミリタリー・サイクルの存在を確認するものであった²。しかしそれによって誕生した現政権は、従来の政権より持ち越された開発上の諸問題に加えて、2つの新たな開発課題に直面することになった。その第1は、いっこうに減らない貧困に直面して、国際機関が、追加融資の条件として、貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）の作成を途上国政府に課すことになったことである。パキスタン政府もその線に沿って暫定版PRSPを2001年11月に、大胆な「地方分権計画」（Devolution Plan）を2000年3月に作成した。PRSP作成の意義は、国際機関の開発戦略が、マクロ経済の管理、なかんずく総需要管理政策と経済成長促進政策から貧困対策にシフトしたことにあるのではなく、貧困削減がマクロ経済管理の評価の最重要項目になった点にあると考えるべきである。地方分権計画の意義は、開発の目線がディストリクト以下のレベルまで下がった

¹ Ashfaq H. Khan (2003)

² 平島 (2001)

こと、つまり州政府による開発努力の評価が、州の平均値では済まされなくなったことと、ジェンダーの視点を含めて、連邦や州政府の開発政策・計画に対する地域レベルのモニター機能への期待である。

第2は、2001年9月11日に起こったテロ事件への報復として行われたアメリカによるアフガニスタン（ターリバーン政権）攻撃が、囿らずもパキスタン、アフガニスタンの双方が容認していないデュアランド・ラインをめぐる民族問題、これまで等閑視してきたインダス川以西の地域開発の必要性、そしてアフガニスタン国境に展開するブラック・エコノミーの問題に対峙しなければならない状況を作り出したことである。

本報告書は、以上のような新しい変化を取り

込んで分析したものであり、3部より構成されている。第 部は総論である。第 部は、総論のベースになった分析であり、セクター別経済分析と社会・政治構造の分析が含まれる。第 部は、わが国の対パキスタン援助の過去の実績と問題点、及び援助の方向性について包括的に論じたものである。

総論は2章より構成されている。第1章では、パキスタンの開発問題に関する当研究会の基本的考え方の枠組みと、パキスタンにおける過去50年にわたる開発経験の総括、及び持続的社会の構築に必要な中・長期的課題について整理する。第2章は、第1章の分析を受けて、パキスタンに対するわが国ODAの基本的スタンスとその具体像を検討する。

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

1947年英領インドから分離・独立したパキスタンの初期条件は決して恵まれたものではなかった。抗英闘争をリードしたインド国民会議派に比べ、パキスタン運動の中核であったムスリム連盟の政治経験は未熟であった。英国植民地政府による分割統治は、ムスリムの教育、なかんずく高等教育を阻害し、ムスリムの官吏登用への道を狭めた。当時の西パキスタンは、綿、小麦の供給基地であり、東パキスタンは、カルカッタのジュート工業への原料供給地であった。したがって、パキスタンには、第2次産業、3次産業の基盤はなかったに等しい。

一方、分離・独立に際し、現インドに住んでいた約650万（人口のほぼ20%）のムスリムがパキスタンに移住した。いわゆるムハージル（Muhajir、移住民）である。ムハージルの大多数は都会に流れ込んだ。特に、アユーブ・ハーン（Mohammad Ayub Khan）の時代に活躍の場を与えられる企業家は、インドのムンバイ、アフメダバードからカラチへの移住者であった。また官僚、軍、医者・弁護士の中にも多くのムハージルを見ることができる。ムハージルもまた、パンジャブ、シンドを中心とする大土地所有を基盤とする在地権力にとって無視できない初期条件であった。

パキスタンが受け継いだ最も重要な資源は、高い潜在力を持つ人的資源、世界でも有数の灌漑網を持つ農業、そして英領インド軍の中核を占めていたラージプートとパシュトゥーンの軍隊である。

パキスタンの開発は、受け継いだ有利な条件を生かしつつ、不利な条件を克服する過程であったが、同時に外的変化に翻弄され続けた50年でもあった。先進国が経験したよりもはるかに厳しい環境の中で、持続的な成長を達成することは至難の業である。その意味で、パキスタンは、数多くの試練を克服し、独立国家として存続してきたことを評価せねばなら

ない。しかし、パキスタン国と国民の持つ潜在力の高さを考えるとき、50年の開発経験は満足のいくものではなかった。この点を総括すると以下のようなろう。

第1. 厳しい初期条件にもかかわらず、パキスタン経済のパフォーマンスは、南アジアの中でそれほど見劣りするものではなかった。例えば、1949/50年～2001/02年の実質GDPは12倍であり、同期の平均成長率は4.8%であった。これは隣国インドの1980年代までの成長率を上回る。

第2. パキスタン経済の期待値を下回るパフォーマンスは、開発戦略の整合性と継続性の欠如に求めることができる。例えば、独立後まもなく建国の父ジンナー（Mohammad Ali Jinnah）と初代首相リヤーカット・アリー・ハーン（Liaquat Ali Khan）を失い経済は混迷するが、クーデターによって政権の座についたアユーブ政権期（1958-69年）は、綿工業を中心とする輸入代替工業化と、農業における「緑の革命」の成功によって、高く安定した経済成長率を実現した。しかしアユーブ・ハーン政権の「黄金の10年」は、カラチのムハージルを中心とした財閥の形成と、バングラデシュの独立という負荷によって崩壊した。そしてアユーブによって築かれた市場経済による経済発展の方向性は、ズルフィカール・アリー・ブットー（Zulfikar Ali Bhutto）文民政権（1971-77年）の中国への接近と、イスラーム社会主義の名の下に断行された国有化政策によって遮断され、経済は再び低迷し、再び軍事的介入を招聘することとなった。

第3. アユーブ路線への回帰は、クーデターでZ・A・ブットー政権を倒したジャー・ウル・

ハック (Zia ul Haq) の軍事政権 (1977-88年) 「失われた10年」を演出したベナージール・ブットー (Benazir Bhutto) 政権 (1988-90年、1993-96年) ナワーズ・シャリーフ (Nawaz Sharif) 政権 (1990-93年、1997-99年) によって試みられるが、十分な成果はあがらなかった。1999年のクーデターによって誕生した現政権の目指す方向もまさに「黄金の10年」への回帰の完了であると思われる。

第4. パキスタン経済は、優れた農業基盤に依存しすぎ、産業構造の高度化を怠った。なるほど、GDPの占める農業セクターの比重は25%まで下がったが、労働力の48%はいまだに農業に従事しており、工業セクター、なかんずく製造業も依然として食品加工と

綿工業が主体である。パキスタンには国際下請けとして発達した輸出産業もある。医療機器、スポーツ用品 (特にサッカーボール) 皮革製品がそれであるが、全体としてみれば、この国の経済は、農業ベースの産業構造 (Food & Fibre System) から脱却できていない。

第5. パキスタンは、内外の多くの試練の中で独立国家として50周年を迎えた。独立時に比べれば、経済は豊かになり、国家としての制度的条件も整ってきた。しかし、独立で受け継いだ資源 (物的・人的) をもってすれば、この国はもっと発展できたはずである。どうしてここまで人的資源の発達が抑えられてきたのだろうか。パキスタンの持続的発展にとって、最も深刻な隘路がここ

Box1 - 1 - 1 世界銀行の開発戦略の概要

- 1) Macroeconomic Stability.
 主要な問題：双子の赤字問題。
 処方箋：CBR改革 (徴税ベースの拡大と脱税防止) 貯蓄率の増強、国内借入費、防衛費の削減、公的企業の効率化等による社会セクター開発予算の増強。
- 2) Restoring the Integrity and Accountability of State Institutions.
 主要な問題：指導層による公的諸制度の悪用、蔓延する汚職、法と権力の癒着によるガバナンスの悪さ。
 処方箋：国家金融・財政運営の根幹にかかわる機関・制度の改革 (CBP、CBR、Auditor General、Controller General of Accounts) 司法・警察制度、及び地方分権化、汚職防止、民営化、規制緩和に関する政府政策の透明性と情報開示。
- 3) Strengthening the Enabling Investment Climate.
 主要な問題：徴税機能の問題と関連汚職、不安定かつ歪な産業政策、輸出奨励策の欠如、金融制度の脆弱性による融資制限、特に中小企業へのバイアス。
 処方箋：NABとCBRによる徴税管理負担と汚職軽減措置、規制緩和、関税改革、自動車、化学製品、食用油、繊維、砂糖、化学肥料、セメントの政策変換、金融改革、特に民営化の促進、資本市場の開発、赤字公企業 (WAPDA、KESC、FESCO、PPL、SSGC、SNGC、PTCL) の民営化・公社化、マイクロ・ファイナンス、中小企業金融の強化、電信部門への民間参入、鉱業・インフラ部門に対する規制強化。
- 4) Accelerate Rural Growth.
 主要な問題：土地の不平等分配と低生産性、農業成長と貧困削減との弱い関連性。
 処方箋：農村開発に関する知識の更新、土地、水利権、水管理に関する調査・研究、農村サービス改善に関する地方分権化の支援。
- 5) Education.
 主要な問題：教育制度の危機；低い就学率、低い教育水準、教育行政の悪さ。
 処方箋：政府の教育改革 (ESR) の支援、高等教育への支援、教育の地方分権化への支援。Public Health Program (LHW、TB-Dots、EPI、ポリオ・マラリア撲滅、HIV/AIDS等) への支援。ガバナンスの改善とモニタリング制度の構築。
- 6) Health, Nutrition and Population.
 主要な問題：予算不足と予算執行・管理の悪さ、関係機関の行政能力の低水準、民間セクターのサービス水準の低さ、保健・医療を取り巻く環境の悪さ (貧困、教育水準、安全な飲料水へのアクセス、環境問題等)。
 処方箋：地方分権化によるガバナンスの改善、官・民の協体制の構築、大衆教育、ジェンダー・バイアスの改善、ディストリクトレベルの保健・医療体制の強化 (特にcommunicable disease control、child care、reproductive health分野)。
- 7) Pro-Poor Rural Infrastructure and Services and Social Protection.
 主要な問題：農村関連インフラと社会サービスの低水準、不測の事態に対する抵抗力の弱さ、社会セクターにおけるジェンダー・バイアス、女性に対する差別感情と制度。
 処方箋：地方分権化支援、PRSP支援、流通・運輸の改善、ジェンダー対策、Resettlement問題の解決等。

にある。

第6. もし現政権の開発戦略が、この国を持続的
社会に導くのであれば、われわれはまず過
去においてこの国の持続的発展を阻害して
きた諸要因を明らかにし、その可能性を検
証する必要があるだろう。

この研究会では、パキスタンにおける開発経験を
以上のように総括した上で、この国の持続的発展に
とって必要な基礎条件は、第1に、法・秩序 (Law
& Order) の堅持と、政策の整合性・持続性、第2
に、機会の平等と、生産要素 (特に人的資源) の自
由な移動を阻害する社会的・制度的障害の克服、そ
して第3に、社会的モニタリング能力の育成である
と考えている。これらの点に関する詳細は次節に譲
るとして、ここではわれわれのアプローチを相対化
するために、パキスタンの持続的成長に最も大きな
影響力を持つ世界銀行 (World Bank: WB) とアジ
ア開発銀行 (Asian Development Bank: ADB) の現
状認識と開発戦略について言及しておきたい³。

世界銀行は、パキスタンの抱えている開発問題を、
Box1 - 1 - 1に示したように、7項目に集約して表現
している。マクロ経済管理と投資環境を統合し、教
育と医療保健を統合すると、7つの項目は、市場
経済化の促進、法と権力の癒着に基づくガバナン
スの悪さの改善、農業セクターの役割強化、社
会セクターの拡充、貧困削減に資するインフラの
拡充と社会的セーフティーネットの構築の5大項目
に集約されよう。

世界銀行の戦略の特徴は、包括的であり、自ら標
榜している貧困削減という至上命令に寄与する制
度・組織の改革を大胆に要求していることに特徴が
ある。しかし、世界銀行は決して従来から主張して
きた経済成長によるトリックルダウン仮説 (trickle
down thesis) を放棄しているわけではない。ただ、
貧困削減を開発目標の前面に出したことにより、視
点が構造的側面にまで及ぶようになった点を評価し
なければならない。つまり、マクロ・ファンダメン
タルズの指標が改善されたとしても、貧困問題が改
善されなければ、政策としての評価は低いという環
境を自ら作ったことになる。この点は、ガバナンス

に関する指導者層の責任や、農村貧困の背後にある
不平等な土地制度に対する、より明示的になった指
摘に見ることができる。

いまひとつ注目すべきことは、現政府の打ち出し
た「地方分権計画」(Devolution Plan) への全面的
協力の姿勢である。なかでもこのプランの持つジェ
ンダーの要素と、社会的モニターの機能に対する期
待が大きい。ただ、ここで注目したい点は、世界銀
行が、貧困削減戦略文書 (PRSP) や地方分権化の
成果が出てくるまでには、相当の時間がかかると考
えていることである。

アジア開発銀行は、パキスタン政府の作成した
PRSPと地方分権計画に対する協力を前提にした上
で、3大項目を設定し、具体的な戦略を提示してい
る (Box1 - 1 - 2参照)。貧困削減に焦点を絞った
(pro-poor) 成長政策、社会開発、ガバナンス
とエンパワメント改善、がそれである。内容的には
世界銀行と類似しているが、世界銀行より現状分析
も処方箋も、より具体性があり、なかでも地方分権
化の推進によるガバナンスの改善に大きな期待を寄
せている、という印象を受ける。

世界銀行とアジア開発銀行の現状分析とそれに対
する処方箋は、パキスタン政府との対話に基づいて
いる点で、政府の政策 (10ヵ年計画、3ヵ年計画等)
と整合性を持っている。あえていえば、世界銀行の
作成したフォーマットは、連邦政府的発信の仕方
であり、アジア開発銀行の場合は、より地方政府に目
線を移したものとなっている。しかし、両者の共通
する第1点は、包括的なアプローチである。分類の
仕方は異なるが、指摘されている個々の問題には共
通した認識が感じられる。第2に、視点の置き方は
異なっているが、以前より構造的視点が鮮明になっ
てきたことである。第3に、ガバナンス対策と地方
分権推進への強力な支持表明である。

ガバナンスに関しては、アジア開発銀行の概念の
枠組みが注目に値する。アジア開発銀行によれば、
ガバナンスとは、その国の持つ社会的・経済的資源
を開発のために有効に活用する制度的枠組みを指
し、4つの側面を持つ。第1は、政治的不安定と、そ
れに基づく政策の継続性と整合性の欠如、汚職の蔓

³ Asian Development Bank (2002a)、World Bank (2002a)

延である。このような状況の中で、パキスタンでは民間投資が後退し、資本逃避と企業人の他国への逃避が加速されたと指摘する。第2は、公共政策、予算策定、資源配分における不透明さである。つまり、政治エリートによる公的資源配分の歪みが、既得権益の擁護と開発の優先度の歪みをもたらしてきたとする。農業の所得税、価格、輸出入政策はその一例としてあげられている。第3は、公的セクターの脆

弱性である。その原因として、有能な人材をひきつけるインセンティブの欠如、横行する人材登用時のネポティズムと汚職、非効率の公企業を含む公的セクターへの権限の集中化をあげている。第4は、公正さを欠いた社会システムである。司法制度や警察までも、パキスタンの大衆、なかんずく貧困者にとっては遠い存在になっている。弱者を保護するはずの司法制度や警察が、社会の有力者の影響下にある

Box1 - 1 - 2 アジア開発銀行の開発戦略の概要

1) Pro-Poor Growth.

主要な問題：GDP成長率の低下（1980年代の6%から1990年代の4.5%へ）、マクロ経済の不均衡に起因する負債の増加と開発支出の減少、労働力増加と雇用創出のミスマッチ。

処方箋：(1)ガバナンス。

- * Committee on Debt Reduction and Managementを通じた負債問題への支援。
- * 地方分権化と司法改革を通じた州財政管理の改善。
- * 地方政府の徴税能力の増強。

(2)エネルギー。

- * 規制緩和、民営化の促進、外国投資の誘致と同時に国内資源の活用促進。
- * 農村地域に対する信用供与の強化。

(3)農業開発。

- * 生産性の向上と、民活と価格の適正化による多様化の促進。
- * 道路を中核とする運輸・通信の開発による農村・都市間リンクの強化。
- * 農村インフラの拡充。

(4)農村における民活の促進。

- * 中小企業と、労働集約的・輸出指向的・農産加工業の振興。
- * マイクロ・ファイナンス制度の整備と普及。

2) Socially Inclusive Development.

主要な問題：社会指標は南アジア諸国で最悪の部類。社会指標における大きなジェンダー間、農村 - 都市間ギャップ。社会サービス供給における非効率性とサービスの低い質的水準。vulnerableグループは、成長の便益やtrickle downの効果がでてくるまで待てない。

処方箋：(1)ガバナンス。

- * 中央、地方行政における企画・実施能力の強化。
- * 地方分権的ファイナンス、企画、社会サービス（教育、保健・医療、福祉）の促進。
- * 地方政府、地方自治体、民間団体の協力による基礎教育の質的改善。
- * 都市における生活空間、特にKatchi Abadi（スラム）の改善を、地方分権化の中で図る。

(2)社会的保護。

- * 不測の事態（ショック）に対処するための手段として、地方レベルのZakat制度の活性化。早魃被害地の復旧支援。

(3)児童・女性の人権擁護。

- * 児童労働法による児童福祉の改善と、女性の諸権利の自覚に通ずる識字教育の促進。

3) Good Governance and Empowerment.

主要な問題：公的サービスを提供する組織の脆弱性と機構上の問題によって、政策のよい部分も引き出せず、資源の浪費をもたらした。ガバナンスの制度的側面は、最も社会的に脆弱な層の意思決定への参加を阻んできた。公僕、なかでも警察官による搾取は、貧困の重要な側面である。

処方箋：(1)地方分権化。

- * 貧困問題に焦点を当てた地方分権化の支援。
- * 州、ローカル政府の企画、ファイナンス、公共サービス能力強化への支援。

(2)遵法と司法改革。

- * 公共安全対策の強化。
- * Bonded labor、児童労働に関する法律の履行に対する支援。

(3)生活資産の保護。

- * 貧困者の資産保護に必要な法律・行政の改革。

(4)公的機関の責任と汚職撲滅。

- * NAB、PAC、州・地方レベルのオンブズマン制度、地方政府のMonitoring Committee、NGOの legal empowerment活動への支援。

現実が指摘されている⁴。

われわれは、現政府の作成した戦略プラン、世界銀行、アジア開発銀行の提示している現状の分析とそれに基づいた処方箋に対し、十分な理解と敬意を表するものである。さりながら、われわれの視点が異なっているとすれば、それはこの研究会が議論を通じて設定したパキスタンにとっての開発の上位目標が、貧困削減でもなく、ガバナンスの改善でもなく、パキスタンの持続的発展にあり、その意味で、貧困削減もガバナンスの改善もその部分的要素に過ぎない点に帰するだろう。われわれの望むものは、パキスタンが、持てる資源を有効に活用することにより、持続的発展を遂げ、外圧によって触発されるナショナル・アイデンティティーではなく、「誇りと威信」に基づくアイデンティティーを構築することにある。

また、包括的であることは決して批判されるべきことではない。しかし、包括的であることは、往々にして因果関係を不明確にし、したがって戦略のシャープさを失わせる欠陥を持つ。それを避けるために、次節で提示する中・長期的展望は、決して包括的ではないが、できるだけわれわれの持つ問題意識を出すように心がけた。

1 - 2 パキスタンの中・長期的開発の方向性と課題⁵ - 持続的社会的構築と発展に向けて -

われわれは、第 部現状分析において、パキスタンにおける開発経験のレビューと現状の分析を行った。

既に述べたように、パキスタンは、自己の持てる潜在力をはるかに下回る実績しか残してこなかった、というのがわれわれの結論である。そしてそのことを理解するには、コンベンショナルな経済分析のみでなく、社会・政治構造への理解も必要であることを主張してきた。第 部の現状分析は、この国の持続可能な発展が軌道に乗るまでには、相当な時間が必要であることを示唆している。われわれが、

制度と技術条件を与件とする短期でなく、中・長期的展望にかかわる課題の整理がより重要であると考えられるゆえんである。

さて、国民国家としてのアイデンティティーをいまだ十分確立できず、「ミリタリー・サイクル」⁶から脱却できずにいるパキスタンが、持続的発展を遂げる条件は何か。逆に、持続的発展を阻害してきた要因は何か。われわれは、この設問に対して以下のような概念の枠組みを考えた。まず、パキスタンの達成すべき上位目標を持続的発展に設定した。そして、持続的に発展する社会に備わっているべき要素として、以下の3点を想定した。すなわち、法・秩序 (Law & Order) の堅持と政策の整合性・継続性、 機会の平等と生産要素 (特に人的資源) の自由な移動を保障する社会的・制度的条件、 高い社会的モニタリング能力と機能、 がそれである。これらの要素だけでは持続的社会的発展に必ずつながるとはいえないから十分条件とはいえない。しかし、これらの条件が整備されていない社会が持続的な発展を遂げる可能性は少ない、という意味で必要条件に近いと思われる。われわれは、パキスタンの開発の上位目標とその基礎条件をこのように設定した上で、それを実現する道筋として、3つの開発の方向性を設定し、その戦略の中心課題を提示した。すなわち、人間開発の方向性、 経済開発の方向性、 地域開発の方向性である。(図1-1-1参照)

にあげた人間開発の方向性における中心課題は、教育におけるジェンダー・バイアスの解消と中間層の形成、保健・医療における公平性と人間の安全保障の確保である。もっともこの研究会では、すべての検討課題についてジェンダー、環境、地域の視点を、横断的課題として考慮するという前提を設けた。したがって、人間開発においてのみジェンダーの視点が必要であると主張しているのではない。しかし、人間開発は、持続的発展の基礎条件としてあげた第2、第3の制約に挑戦する役割を担うものであり、ジェンダーの視点は、ここが出发点として最も重要である、という点を強調したいのである。

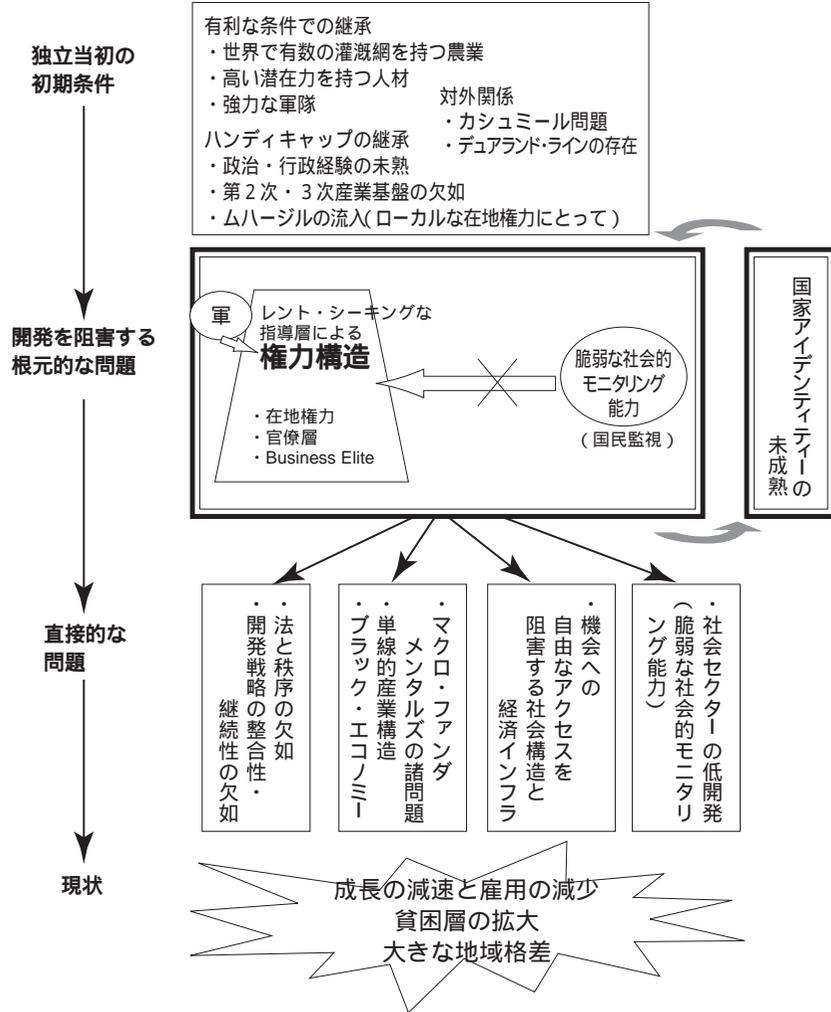
⁴ Asian Development Bank (2002b)

⁵ 本節は、第 部第6章に依拠して書かれているが、「教育」に関しては第6章及び小出拓巳氏 (在パキスタン派遣専門家) のコメントを参考にして書かれたものであることをお断りしておきたい。

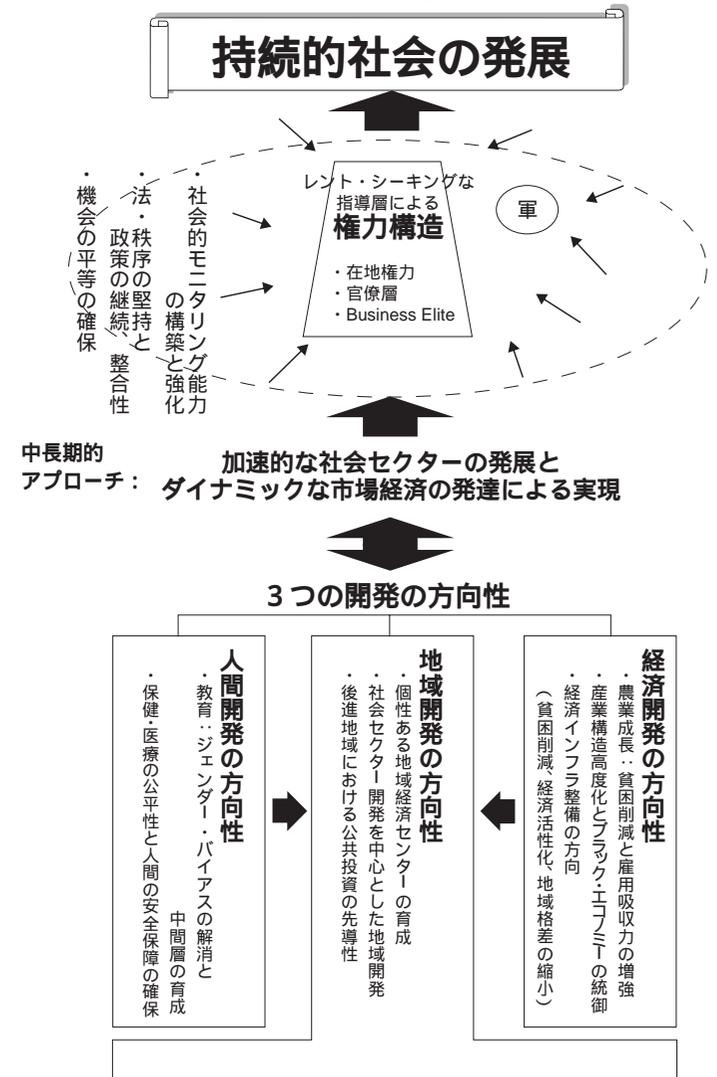
⁶ 平島 (2001)

図1-1-1 パキスタンに対する現状認識と開発の方向性

【パキスタンの開発過程1947-1999】



【開発の枠組み】



にあげた経済開発の方向性における中心課題は、農業セクターにおける雇用吸収力の増強と貧困削減、工業セクター発展の前提条件であるブラック・エコノミーの統御、そしてpro-poorなインフラ整備である。経済開発にとって、持続的社会的発展の基礎的条件としてあげたすべての点においてパキスタンは盤石ではないし、むしろ制約条件としての側面が強い。しかし、経済開発が、想定された方向性で追求されていく過程で、これらの制約条件もやがて開発の促進要因に転化すると期待される。

の地域開発の方向性における中心課題は、地域開発における社会開発の統合と、公共投資の先導性及び公平性である。そして魅力ある地域経済センターの構築である。パキスタンの経験は、公正さを欠いた地域開発のリスクを示唆している。しかし、ここで強調したいのは、われわれの描く地域開発の方向性は、人間開発と経済開発の方向性を部分集合として包摂するものでなければならないという点である。

以下その概略を述べることにするが、その前に、この戦略の中で明示的にしていない重要な点に関して言及しておかねばならない。つまり、この国の持つ高い潜在能力を自国の開発に十分活用してこなかった点において大きな責任をもつレント・シーキングな指導層と権力構造についてである。パキスタンの開発経験の負の側面が、在地権力を中核とする権力構造にあるとすれば、その直接的処方箋はラディカルな土地改革の導入であろう。事実このことは、国際機関によって繰り返し主張されている点である。しかし、土地改革は、土地所有構造を修正する「非市場的」手段であり、その内容と実行は、それを導入する政治権力の社会・経済的性格によって決定的に影響される⁷。この点に関するパキスタンの現況は、それがいかに望ましいとしても、ラディカルな土地改革が導入され実行に移される可能性は、極めて低いといわざるを得ない。より現実的アプローチのひとつは、既に述べたように、社会的モニタリング能力の育成であり、いまひとつは、現指導層の参加を誘発する経済（投資）環境を整備し、彼らの持つ知力・資力・指導力を開発に活用すること

である。「政府の失敗」の是正より、「市場の活性化」のほうがより現実的であるという立場である。もとより、このようなアプローチには常に負の側面が付きまとう。例えば富の集中や格差の拡大である。しかし、想定される諸問題（second generation's problems）を危惧するあまり、現状を肯定することのほうが、パキスタンの現状にとってはより問題である。その意味で、現政権の打ち出している10ヵ年計画、3ヵ年計画、PRSP、地方分権計画に見られる果敢な改革の姿勢は十分評価されてよい。

1-2-1 持続的発展の基礎条件

われわれがパキスタンの開発の上位目標として設定した持続的発展、なかんずく健全なる経済発展を考える際に、欠かせない基礎的条件があるとすれば、その第1は、法・秩序の堅持と政策の整合性・継続性である。パキスタンにおける法・秩序の乱れは、1970年以降激化した。パキスタンの場合、民族、資源、権力をめぐる確執が底辺にあり、法・秩序が崩れるたびに軍の介入を招いてきた。軍政期の経済成長とその安定性が、文民政権よりも優れている最も重要な要因は、軍による法・秩序の回復と維持にある。労働者が安心して職場に行けなかったり、法が守られなかったりする国には、外国資本はおろか自国資本も寄りつかないだろう。法・秩序が、文民政権下で守られ維持される状況を作り出すことが、この国の持続的発展の最も重要な課題である。

開発体制と戦略の混乱は、1971年のズルフィカル・アリー・ブットーの産業の国有化政策に端を発する。アユーブ政権（ムハンマド・アユーブ・ハーン：Muhammad Ayub Khan）による民間指導の市場経済化政策は、Z・A・ブットーの中国への政治的接近と「イスラーム社会主義政策」によって180度転換した。民間資本、企業家の逃避と、非効率な公的企業と「特権的」組織労働者を肥大化させ、経済は疲弊した。パキスタンはいまだにその後遺症から脱却できていない。

第2は、実質的な機会の平等と生産要素（特に労働力）の自由な移動が確保されていることである。第 部の現状分析において、貧困と教育水準と資産

⁷ Hirashima (1978)

保有状況との間には高い相関関係が見いだされている。この点においてわれわれが問題にしたいのは、低所得・資産ゆえにより教育が受けられず、よい雇用機会にも恵まれず、結果として貧困であるという場合、それが主体的選択の結果としてではなく、社会的・制度的差別に起因している場合である。例えば、パキスタンには、インドのカースト制度のような身分階層制は、理論的には存在しない。しかし、実生活においては、カーストの遺制が、職域の制限という形で残存しており、適材適所が実現しにくい構造になっている。このことは、農村社会の農家層と非農家層の間に顕著に見られるものである。身分階層制ではないが、適材適所を阻む構造は、指導層にも及んでいる。かつてラガーリー大統領は、それをCulture of Collusionと表現した⁸。それは、民族、部族、内婚集団（ピラーダリー）等に基づくネポティズムや、「馴れ合いの文化」を指し、健全な競争原理を排除する構造である⁹。世界銀行は、世界経済への統合を阻んでいる官民癒着の構造を、Statutory Rule Order Culture (tailor made privileges) と表現している¹⁰。

第3は、高い社会的モニタリング能力と機能である。われわれは、パキスタンにおける持続的発展の芽を摘んできた最も大きな要因を、例外はあるにせよ、政治過程における在地権力と、ビジネス・エリート及び官僚層という指導層のレント・シーキングな行動様式であったと考えている。つまり、この国の指導層の持っている知力、資力、指導力が、自国の発展に十分発揮されてこなかったことに求めている。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も問題にしなければならないと考えている。パキスタンにおける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。外的条件を捨象すれば、遅れた社会セクターに加えて、停滞的な産業構造や、経済成長に相応しない低い雇用吸収力、拡大する地域格差・貧困等の存続は、一方にお

ける無競争的エリート集団によるレント・シーキングな行動パターンと、それを阻止できない脆弱な対抗勢力という悪循環的な構図の下で理解すべきだと考えている。つまり、この社会的対抗関係という構図は、PRSPやガバナンスに共通する要素を含みつつ、もっと構造的把握を目指すものである。その目指すものは、単に貧困の削減でもなく、市場原理の発達に限定されるものでもない。一国の政策や方針に対して、それをモニターする能力が社会に備わっていれば、健全な討議が生まれ、許容され得る結論が導かれるチャンスは高いはずである。社会の成員の多数が機会の平等が与えられず、それゆえに非識字者で、貧困であるという状態は、この国の持つ優れた資源の浪費にほかならないし、社会の持続的発展も望み得ない。

1-2-2 人間開発の方向性

(1) 教育：ジェンダー・バイアスの解消と中間層の形成

日本において、学制が制定されたのが1872年（明治5年）、4年制の義務教育が導入されたのが1886年（明治19年）であった（6年制の義務教育は1907年（明治40年）に導入された）。1878年（明治11年）における日本の非識字率は73.5%と高い水準にあったが、それが非就学率とともに急速に低下するのは1900年以降のことである¹¹。さらに、人口に占める在学者比率において、日本が英国に並ぶのは1910年であり、アメリカに並ぶのは1940年である。また就学率において、ジェンダー格差がほぼ解消されたのは1920年のことであった¹²。それでも日本の現実には、高等教育や職場におけるジェンダー・バイアスを克服できているとはいえないものである。

いまひとつ注目される点は、明治の初期においては、西欧の制度・技術の導入に急を要したため、教育戦略における高等教育、特に理科系への投資配分は重要と認識されていたことである。ちなみに、1880年における東京大学の卒業生の90%は理系であ

⁸ President Legari (1996)

⁹ *ibid.*

¹⁰ World Bank (2002b)

¹¹ 豊田俊雄 (1998)

¹² 南亮進 (1981)、Hirashima (1982)

り、文系とのバランスがとれるのは1895年になってからである。明治維新における身分階層制の止揚、職業選択の自由、労働移動の自由、つまり市場経済の発達の基本条件をなす生産要素の移動の自由と相まって、技術教育を含むフォーマルな教育の発達は、日本の近代化を支えた重要な初期条件であった。

さて、目をパキスタンに転じると、独立後50年を経た今日の状況は、義務教育の失敗、ジェンダー・バイアスの残存、公的教育の質的低下、高等教育の等閑視、私立教育の興隆によって表現することができる。

何よりもまず、この国における義務教育の失敗を指摘する必要がある。ようやく2001年に初等義務教育令が施行されたものの、義務教育における無償化が実現されたわけではない。スリランカのように教育の無償化を全国民に適用するのは問題であるにしても、少なくとも低所得層や遠隔地に居住する人々（ターゲット・グループ）への財政的支援は、時限立法として必要であろう。

いかに教育投資の収益性が高いといっても、その費用を借りられない低所得層が広範に存在しており、彼らにとっての現金出費は、たとえ10ルピーであっても、決して軽い支出ではないのである。このことを理解することは、教育行政に携わるものにとって重要である。

義務教育に関してより深刻な問題は、過去に何度も義務教育の早期導入が提唱されたにもかかわらず、今日まで遅れた原因である。この問題は、華々しく打ち上げられた社会行動計画（Social Action Program: SAP）が、現場において予算消化ができないという現実と共通点を持つ。つまり、急速な教育の普及による対抗勢力の伸張を快く思わない在地権力層の存在を意識せざるを得ない。現状分析で明らかにされた貧困、教育水準、資産保有の間に観察される高い相関関係は、公平な教育機会を阻害している実態を表していると思われる。

この点は、教育におけるジェンダー・バイアスにも現れている。第 部現状分析の第3章で論じられているように、パキスタンにおける識字率と就学率に見られるジェンダー格差は歴然としたものがあ

る。父系社会におけるバルダの制度は、明らかに女性に対する社会的・文化的バイアスを示すものである。したがって、識字率や就学率の男女差を、短なる格差として認識するのは正しくない。ただ、パキスタンにおけるジェンダー・バイアスは、近年着実に解消される方向にあるといえる。それは、大都市のみならず、地方都市における私立学校の子供就学率の増加に現れている。この傾向が、人口の3分の2が居住する農村にまで浸透するには限界があるだろうが、ジェンダー・バイアス解消の契機になっていることは確かであろう。

ジェンダー・バイアスに関して2点注意を喚起しておきたい。第1は、父系社会パキスタンにおける女性の実質的立場である。文化人類学の調査でも示唆されているように、家族内における女性の地位は、バルダに象徴されているほど抑圧されたものではない¹³。つまり、パキスタンにおける女性は、バルダという慣習に縛られ、教育を媒介とした社会進出の欲求もないと考えるのは誤りであり、彼女らは実生活において実に柔軟で、ダイナミックである。この点はやがて地方分権化が進行する過程で明らかになると思われる。第 部第4章で指摘されているように、女性の教育水準と保健・医療関係指標との間の高い相関関係も、教育におけるジェンダー・バイアスの解消の必要性を示唆している。第2に、女子教育に関しての最大のボトル・ネックは、中等教育にあるという点である。特に農村における中等教育が、施設の不備と通学上の不便さとリスクという要素によって阻害されている点を重視する必要がある。この点が解消されれば、ジェンダー・バイアスの解消は加速されると考えられる。

教育の需要面の変化は、供給サイドの質的改善を図ることで誘発される可能性がある。そのためには、施設の改善もさることながら、優秀な教師の供給を促す方策が必要であろう。給与体系の抜本的改革と、通勤・居住環境の整備はその前提条件である。さらに、教育現場における在地権力の影響を排除する仕組みも重要である。この点は、教育の現場が農村にある初等・中等教育の段階において、特に留意すべき点である。

¹³ Eglar, Zekiye (1960)

公的教育機関における質的問題は、高等教育においてより深刻であると思われる。私立大学が優秀な学生と教師を集め、教育水準の高度化を目指している現実を見ると、公的機関の問題が、学生や教師の「資質」の問題ではなく、教育制度や社会構造の問題であることが明白になる。現状のままでは、高等教育は社会的モニタリング能力の強化につながらないどころか、頭脳流出の手段であり、既得権益者の再生産の場になりかねない。この点を隣国インドとの対比で考えると、2つの点で相違点が明白になる。第1に、インドは独立当初から、重化学工業を中心として発展を図る計画経済を導入した。したがって、理工系教育へのバイアスは当初からあった。その一翼を担ったインド工科大学（Indian Institute of Technology: IIT）の卒業生の大部分は外国、特にアメリカに流れた。しかし、インドにおける経済の自由化政策によるFDIの流入、パンガロールにおけるITのソフトウェアの拠点形成等による経済成長の促進によって、流出したブレインの還流も起こり始めた。第2に、インドは外国への留学組をはるかにしのぐ勢いでインドの大学卒、修士、博士を量産してきた事実である。この点の差が、パキスタンとインドとの社会的モニタリング能力の差の大部分を説明すると思われる。

繰り返しになるが、パキスタンにおける高等教育機関は階級間格差を解消する方向でなく、むしろ格差を再生産する方向で機能してきたといえる。仮に義務教育を徹底し、就学者・修了者が増加したとしても、受け皿としての高等教育へのアクセスを整備しなければ、社会格差是正に対するインパクトは限定的かつ緩慢なものになる。さらに、高等教育の整備が遅れば義務教育レベルにおける教員の養成・質の向上への取り組みへの阻害要因となる可能性もある。教育システム全体として均衡の取れた発展を目指すことは、教育による社会の公正を図る上でも欠かせない。パキスタンの持つ最も優秀な資源は人的資源であることを再確認し、地方分権化を契機とする教育制度の改編とモニタリング機能の整備、及び教師の待遇改善と奨学金制度の拡充に、思い切った予算配分を行う必要があるだろう。

ITの発展が現政権の開発戦略の重要な4本柱のひとつであるが、それを支える教育インフラは貧弱そ

のものである。理工系教育の強化は緊急を要する。

また、身分、ジェンダー、民族、所得・資産等の指標によってとらえられる「社会の歪み」が、教育の現場に反映されてはならない。この点は初等教育において最も配慮せねばならない側面である。この意味で、戦後混乱期の日本の初等教育における制服と学校給食の果たした役割は、重要であったと思われる。もっとも、制服はすでに導入されているが、学校給食に関してはパキスタンのようなより複雑な社会構造を持つ国においては、多くの困難が予想される。しかし、だからこそ小さな範囲であっても試みる価値はあるのではないと思われる。

(2) 保健・医療における公平性の確保

パキスタンではさまざまな格差のために保健医療の恩恵が公平に行き渡らず、人間の安全保障が脅かされている。基層社会の持つ脆弱性を緩和するために、短期的には社会的弱者に救済の手を差し伸べ、中長期的には雇用・所得創出機会の拡大、飲料水、排水施設、生活道路などの生活基盤の整備、教育の充実・普及といった難題を解決していかなければならない。その際、上水道が整備された地域では下痢症対策の比重を下げて他の保健課題に注力できるし、一本の生活道路を通せば一次保健施設を再編できる地域もあろう。その反面、マラリア地域で灌漑農業を拡大すれば、その対策に予算と人手を増やす必要がある。このように、他セクターの開発が保健にもたらす正のインパクトを最大限活用し、負のインパクトを打ち消しながら、脆弱性の軽減につなげていく努力が求められる。

同時に、諸格差を是正する方向で保健医療サービス供給体制を再構築する必要がある。

都市 農村間格差：

都市よりも農村で保健指標が劣悪であること、公的・一次保健施設が政策上軽視され、住民の信頼を失っていったことを第 3 部第 3 章 3 - 2 「保健医療における公平性」で指摘している。ムシャッラフ大統領は2003年4月に開催されたパキスタン内科・外科医師会総会で、貧困層の70%までが農村に住む現状に鑑み、医師不在で空き家と化している一次保健施設へのてこ入れが急務であると表明された。その方策

として、農村部へ赴任する医師に報奨金を提供し始めたパンジャブ州が例にひかれたように、経済的インセンティブを設けて政策的に誘導することは有効かつ重要である。ただ、一次レベルで必要とされるのは専門医ではなく総合診療医であり、それらの医師を十分に養成できる体制を整えることが今後の課題となる。

地域間格差：

地域特有の事情や要因を見きわめて有効な対処策を講じることは、連邦政府はもちろん州政府でも難しく、活用される見込みのない一次保健施設を思いきって整理し、浮いた財源を見込みのある保健医療施設の整備・強化や、要員を確保するための追加手当に回すような政策判断は誰にも行えず、非効率な体制が放置されてきた。しかし、地方分権化が目論みどおり進めば、一時的には格差が拡大しても、やがてディストリクトできめ細やかな対応ができるようになる可能性がある。鍵を握る地方の保健行政官が公衆衛生学を学ぶHealth Services Academyは、かつてドイツ技術協力公社（Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: GTZ）が支援していたが、今後は教授内容を地方分権化に対応させる必要がある。また、分権化がもたらす効果を測定するために、信頼性の高い保健管理情報システムを準備しておかなければならない。これによって各ディストリクトにおける保健政策の優劣が数値で比較できるようになり、政策担当者の怠慢や能力不足、州レベルからの意図的無視など、地域の真実の姿があぶりだされてくる。このような情報を住民にも公開していけば、保健医療の恩恵から遠ざけられながら異議申し立てもできなかった普通の人々を、社会的モニタリングの主役に押し出す重要な契機となり得る。

階層間格差：

感染症予防・治療の進歩や急速な都市化を背景として生活習慣病の比重が増しつつあり、都市住民に限らず農村住民もより高度な医療を求めるようになってきたが、これは即、国民医療費の高騰につながっていく。階級社会を色濃く残していた旧宗主国の英国は、税金を原資として無料で全国民に医療を提供する仕組みを創設して国民国家として生き延びた

が、独立後のパキスタンはそれを移入することができなかった。大陸ヨーロッパ諸国のような社会保険方式の医療保障も整備できないまま、構造調整政策の直撃を受けて公営の保健医療は存在感をなくした。その結果、都市の富裕層は民間病院を选好し、農村住民も無理をして民間開業医や近郊の二次・三次病院を受診したが、貧困層は代替医療に、農村女性は婦人保健普及員に頼るのがやっとなり、国民は弱肉強食的な保健医療市場に丸裸同然で投げ出されている。重病と高額な医療費というリスクを分散共有する医療保険の仕組みが、都市住民にも農村住民にも必要になりつつある。また、顧客を一次施設に呼び戻せるかは別としても、一次から三次に至る公的保健体制を立て直して良質なサービスを適正料金で提供することは、民間医療機関の放縦に歯止めをかける意味がある。

ジェンダー格差：

教育が乳幼児死亡や栄養不良の削減に与えるインパクトは極めて大きい。パキスタンでは十分な教育を受けていない女性が15～49歳人口の過半数を占める構造は当分続く。レディ・ヘルスワーカーは簡易的な保健サービスを供給しているが、中等教育を修めた仲間が無学な女性たちの支援者・助言者につくことで、需要者側の脆弱性を緩和することに役立っていると考えられる。このような便法で時間をかせぎながら、女性の就学状況そのものを改善し、世帯内や地域における地位を向上させ、正規の医療サービスを男性と同程度に利用できるように抜本的な改善を図らなければならない。学校給食の導入は女子の就学率を高め、中退率を減らし、学力の向上をもたらし、あわせて本人・家族の食習慣を改善する可能性まで秘めているだけに、政治の積極的関与が待たれる。

日本でも、乳幼児死亡率が出生1,000当たり200を超えていたと推算される江戸期には、幼児はよみの世界と現世の中間に存在するものという考えが支配的であった。パキスタンの農村部にはこれに匹敵する死亡率を示すところがあり、そこでは何人もの子どもを亡くした世帯が身近に存在し、今も毎年のように村で妊婦が亡くなっているわけで、往時の日本のような死生観にとらわれているとしても不思議で

はない。しかし、不公平を是正するような保健医療政策を展開し、女性に対する教育普及の好影響がやがて保健へも及ぶようになれば、疾病や栄養に対する人々の意識も急速に変化して、行政モニタリング能力を発揮できるまでになるはずである。社会発展段階が異なるにもかかわらず、その時々の世界潮流から逃れられなかったパキスタンは、後発国の利益を活かせずに、保健指標の改善においてもこれまで周辺諸国の後塵を拝してきた。今またグローバリズムと貧困削減とサッチャー・レーガン主義に源流を持つ地方分権化の波が押し寄せているが、これを千載一遇の機会に変えて、キャッチ・アップと公平性を実現してもらいたいものである。

1-2-3 経済開発の方向性

(1) 農業成長：貧困削減と雇用吸収力の増強

経済成長と貧困・雇用問題

マクロ指標の全般的改善にもかかわらず、1990年代における関心事は、雇用吸収力の低下と貧困線以下の人口の急増であった。特に、1970年代から1980年代にかけて、パキスタンの貧困者比率は確実に減少していたから、1990年代の反転現象は関係者の戸惑いを誘った。この変化を説明する最大の要因は経済成長率であることが明らかになった。(第II部第4章4-2「経済成長と貧困・雇用」図4-2-2参照) その中でも農業部門の付加価値成長率の変化が決定的である。つまり1990年代の貧困者比率の上昇は農村部において顕著に見られた現象であり、それは用水不足による農業セクターの成長率の減少と連動している。農業はこの国の最大の雇用吸収セクターであり、10歳以上の就業者の約半分を占める。鉱業を含む製造業の就業者は、農業セクターの4分の1にも満たない。したがって、農村部における貧困者比率は、農業セクターの成長率に連動するが、都市部の貧困者比率は、製造業セクターの成長率だけでは十分に説明できない。

農村における貧困者の大多数は、土地という資産を持たない非農家層(農村雑業層)と、市販余剰の少ない零細農、小農であると想定される。これらの層は、いずれも農村における雇用労働と同時に、家計所得の一部を非農業セクターに依存している。したがって、これらの農家・非農家層が、農業成長率

の減少と雇用弾性値の低下という現象の犠牲になったと考えられる。都市における貧困者比率の増加は農村ほどではなかったが、大規模製造業における労働節約的技術の進行や、就業者の多い卸・小売業や建設部門の成長率の減少、インフォーマル・セクターの動向等、検討せねばならない点が多い。

さて、本研究会では、失業者の増加、貧困者比率の増加、地域間格差の拡大は、持続的社会の発展にとって好ましくないと考えている。前二者に関しては、その鍵を握っているのは、少なくとも中期的には、農業セクターであると考えられる。そこでまず、第I部現状分析第4章の雇用と経済成長に関する分析(4-2)の結論と、農業セクターに関する分析(4-3)の結論をまとめることにする。

マクロ・パフォーマンスと貧困問題

第I部第4章では、所得貧困に焦点を当て、パキスタンにおける貧困問題について現状を、家計調査から計算された貧困の諸指標と、マクロ・パフォーマンスに関するデータとを組み合わせ分析し、以下の結論を得た。

第1に、消費支出水準が貧困線を下回る貧困人口は、パキスタン総人口の30%以上、絶対数で約4000万人にも達し、かつその数・比率とも1990年代後半に急上昇している。

第2に、所得貧困は都市部よりも農村部、土地持ち層より土地なし層でより深刻であり、低所得が保健や教育面での剥奪と高い相関を持っている。

第3に、1990年代のマクロ経済は、雇用吸収力が鈍化し、成長率も低下したという二重の意味で貧困削減的(pro-poor)でなかった。

第4に、パキスタンの低所得者層は、単に平均で所得や消費支出水準が低だけでなく、その変動が大きいという意味での脆弱性も深刻である。脆弱性という動学的側面を考慮すると、土地持ち層に対する土地なし層の不利さという資産格差の影響がより浮き彫りになる。

第5に、農村部においても恒常的な非農業所得は貧困脱却と結びついており、教育はそのための重要な鍵として機能している。

第6に、既存の公的なセーフティーネットはほとんど機能せず、血縁・地縁の私的なネットワークが

一時的貧困に対する備えとしては重要である。

これらから得られる政策インプリケーションとして、まずミクロ的な貧困削減政策やセーフティーネット政策を実施する場合、公的制度の充実、私的な相互扶助などを代替して減少させる効果をもち得るから、私的なネットワークから阻害された階層を正しくターゲティングすることが重要になる。その際のターゲットとしては、農村土地なし・恒常的非農業所得なしの階層が優先されるべきであろう。また貧困削減政策としての効果を考えた場合、所得移転やマイクロ・ファイナンスのようなミクロ的政策もさることながら、パキスタンでより重要なのは、雇用創出的な経済成長を持続させることであると考えられる。1980年代以降、製造業・農業部門両方において、雇用が成長に対して非弾力的に変化していることは、この意味で大いに懸念される。製造業であれば輸出指向中小企業、農業であれば畜産業が、雇用吸収という観点から期待がもてる。したがって、これらのサブセクターの支援は産業支援というだけでなく、貧困削減政策としても意義深いであろう。

貧困・雇用問題における農業セクターの役割

開発における農業セクターの役割の中で、今最も求められているものは、雇用吸収的な付加価値成長率の実現である。労働力の48%を使ってGDPの4分の1を創り出す低生産セクターである農業が、この役割を引き受けなければならないのは、このセクターがこの国の最大の生産・雇用吸収セクターであることと、非農業セクター、なかんずく製造業セクターからの労働需要の増加が期待できないことにある。

しかし、現在の農業セクターがこの役割を担うためには、少なくとも3つの要件が満たされなければならない。その第1は、灌漑農業の基盤である灌漑システムの急速な劣化をどう克服するかである。第2は、農業技術の「社会化」をどう実現するかである。そして第3は、農工間のリンケージの強化である。

パキスタンは、社会的にも、経済的にも、そして政治的にも、英領期における灌漑システムという固定資本投資の生み出す余剰に甘えてきたといえる。安定した灌漑農業は、たとえ土地生産性が低くても、

大土地所有制の下では、十分な余剰を在地権力に提供することができた。少数の在地権力が、大土地所有を基盤に、村落から中央の政界まで支配してきた。十分な地代収入によって、土地改良へのインセンティブは生まれず、既存の固定資本の維持管理もおろそかにされてきた。マクロなレベルにおいても、ダムを含む広大な灌漑システムの維持管理は劣悪で、リハビリ投資に膨大な資本が必要である。この点は、第 部第5章で検討されているが、環境問題に配慮した水利・灌漑投資はまだ必要である。その意味で、農業セクターに対する公的資本の減少傾向は再検討されねばならない。

農業技術の「社会化」の問題は、既に指摘したように、2つの側面がある。技術を開発・導入し、普及する側面と、その技術を受け入れる側面である。前者の問題は、連邦と州とのキャパシティー水準の差と、リンケージの欠如である。連邦のR&Dシステムは、1981年にその原型ができた農業研究評議会(Pakistan Agricultural Research Council: PARC)によって代表される。PARCは、作物、畜産、天然資源、社会科学、財政の各分野をカバーするが、実際は全国に立地している7つの研究所を管理・経営している。その中で一番重要な研究所は、イスラマバードにある国立農業研究センター(National Agricultural Research Centre: NARC)である。NARCは、149人の博士と211人の修士を擁している優秀な研究所であり(スタッフの規模は1,241人)その傘下の19の研究所は全国に立地している。しかし、農業はもともと州の管轄事項である。したがって、州の農業は、各州にある農業大学と試験場が担当し、当然のことながら技術の普及も州の農業省が担当している。問題は、普及システムの水準が低すぎることで、州の農業大学、試験場、NARCの間の分業と協業関係が確立していないことである。この点の改善が、土地生産性向上の最も経済的な方法である。ただし、これはコインの一面であり、他の一面、つまり技術の受け皿の改革がなければ結果は生まれない。既に指摘したように、パキスタンの技術の受け皿である農村社会は複雑である。村には伝統的にパンチャーヤトという制度があるが、この制度は、これまで経済関係の意思決定に利用されたことはなかった。これから育てていく地方分権化の過程

で、効果的受け皿を考案してゆく必要がある。それまでは、農村の市場経済化を促進することに開発努力を注ぐ必要があるだろう。

農業基盤の修復・改良と技術の「社会化」とは、いわば農業成長の基本的戦略である。しかし繰り返し主張してきたように、パキスタンの農村には、農業所得のみでは生計を立てられない人々が数多く存在する。土地なし非農家層はもちろんのこと、零細農、小農の大部分はこの分類に属する。そこでは、非農業所得が決定的である。農業関連産業の発達は当然であるが、通勤可能なマーケット・タウンや近郊都市における非農業セクターの発達こそが、これら農村在住の低所得層にとって豊かになれる重要なチャンスなのである。当然のことながら、この面においても、雇用機会の幅を広める教育の重要性は強調してもしすぎることはない。

(2) 産業構造の高度化とブラック・エコノミーの統御

食料品、タバコ、繊維産業といった農産物を原料とする産業がパキスタンの主要工業となってきた。この単線的な産業構造 (Food and Fibre System) は長年にわたって大きく変化していない。このような産業構造の下では天候や病虫害の発生によって原料となる農産物の生産量が減少した場合、工業の成長も低下するというリスクを負う。また、工業の付加価値成長率を加速させるためには、工業セクター内の産業連関を創出していく必要があり、複線的な産業構造の構築が不可欠である。

製造業が多様化しなかった原因として5点考えられる。第1に、既存産業への投資の集中である。1980年代には保護された市場で特定産業に投資していれば、十分な利潤を上げることができた。その結果、投資は産業の多様化に向かわず、過剰投資につながった。こうしたレント・シーキングによる1990年代前半の過剰投資は、銀行から政治的コネクションにより、融資を受けた事業家が、販売戦略を持たず、安易に投資を行ったために生じた。ムシャッラフ政権以降、銀行の融資審査が適正化の方向に向かっており、このような投資が抑制されていることは、評価される場所である。第2に、所得格差が大きくなり中間層が形成されていないため、耐久消費財を購入できる層が極めて限られていることである。第3

に、インフラが未整備なために、生産コストがかかることである。それにより、新規産業への投資が制約されてきた。第4に、政権が交代するたびに産業政策が変更され、政策に首尾一貫性がなく、長期的視点に立った投資が行いにくいという問題があった。第5に、密輸 (ブラック・エコノミー) によって電化製品などの耐久消費財が国内に流入していることである。

1990年代前半以降、公共投資の水準 (対GDP比) が低下した結果、1990年代後半には民間投資水準も低下するようになった。パキスタンにおいて公共投資は民間投資に対してクラウディング・イン効果があるため、財政赤字のために公共投資が削減された結果、民間投資も抑制された。パキスタンにおいて工業への積極的投資が行われる環境ができあがっておらず、このような状況を改善するためには、製造業への投資が魅力あるものとなるよう生産的なインフラ・プロジェクトへの公共投資が必要である。インフラの整備は、民間資本の生産性を高め、製造業の競争力を向上させるとともに、民間部門が製造業への投資を行いやすい環境の提供を可能とするであろう。

同時に、パキスタン耐久消費財産業の発展・多様化の足枷となっている密輸に対する施策も必要となる。第4部第4章4-1のマクロ分析で記述したように、単なる密輸の取り締まりは短期的効果しか持たず、必要なのは、密輸に従事する人々に、密輸以外の職業を提供することである。連邦直轄部族地域 (Federally Administered Tribal Areas: FATA) には、密輸に従事する人が多い。これは地理的・歴史的的条件に加え、FATAの置かれている経済的状況に起因している。経済的な発展が限られているFATAにおいては、今後、就業機会の増加は期待できず、よってベシャーワルを中心とした近隣の都市に職を求めることとなる。現在、パキスタン政府は、中小企業のクラスターにおいて特定産業を指定し、中小企業振興を実施している。ベシャーワルを中小企業のクラスターとしていくつかの産業を育成していくことは、就業機会の創出にもつながる。

パキスタン政府は貧困削減、雇用創出のための政策として中小企業振興を掲げている。しかし、中小企業は性格が異なっているにもかかわらず、混同し

て論じられている。中小企業は以下の4つに分類できる。

輸出指向企業：資本財を輸入し、輸出向けに生産を行っている。シアールコート周辺の手術器具及びスポーツ用品企業やアパレル、ニット、ベッドウエアなどの繊維製品企業、皮革製品企業が含まれる。

下請企業：自動車・電気産業の発展とともに育成されてきた。しかし、パキスタンにおいて裾野産業は未成熟である。この産業においては自動車部品や電化製品が密輸されており、国内需要が浸食されている。

伝統的小企業：粗糖生産や工芸品のように伝統的手法により生産を行っている。雇用吸収力は高いが、生産性が低い。一般的に就業者の所得は低い。製品の所得弾力性が小さいため、経済成長によって国民所得が増大しても、国内需要が拡大する見通しがなく、将来性はない。

近代的中小業：小規模織布工場のように低価格の近代的資本財により低賃金を利用して国内向けに消費財を生産する。労働条件は劣悪である。

現在、パキスタンの中小企業振興の対象となっているのは、中規模の輸出指向企業と下請企業である。これらの企業の課題は、生産管理・品質管理をさせながら、競争力を高めることである。輸出市場または国内市場で海外の製品と対等に競争するためには、一定の品質が要求され、資本集約的技術が選択される場合もある。したがって、雇用吸収力は限界がある。グローバリゼーションの影響下では競争力のある中企業を育成し、それらが成長していく過程で長期的に雇用を吸収していくべきである。競争力のある中小企業が成長することによって産業の多様化、工業セクター基盤の確立につながる。伝統的小企業は競争力を失った産業であるが、貧困削減の観点からこれらの雇用を短期的に保護するためのプログラムも必要になる。

- (3) 経済インフラ整備の方向性：貧困削減、経済活性化、地域格差の縮小
パキスタンにおける運輸、電力、上下水道、灌漑

の経済インフラの現状分析を通じて、パキスタンのインフラに共通する主要な課題は次の3点にまとめられる。すなわち、全国的にインフラ整備は不十分であるが、特に農村や地方都市において地域住民の生活向上に必要な基礎的インフラの未整備や整備状況の偏在が見られること（偏在は州間よりもディストリクト間において顕著である）、一般的に既存インフラの運用・維持管理が十分に行われておらず、劣化が進んでいること、上述したインフラ未整備や運用・維持管理上の問題は、単に資金不足に起因しているだけではなく、インフラ整備にかかわる政府機関の計画策定と実施能力、運用と維持管理の体制、財務と経営基盤等において、その政策・制度・組織面に原因があることである。これらの課題を踏まえ、持続可能な社会の構築に向けてパキスタンが中長期的に取り組むべきインフラ開発の方向性として次のような点が指摘できる。

貧困層の生活環境の向上や雇用機会の創出、市場へのアクセスの増加等を実現していくために、基礎的インフラの整備が遅れている農村地域におけるインフラ整備を重点的に実施していく必要がある。農村電化は労働負担の軽減等生活の利便性を向上させ、貧困削減にも寄与することが確認されているが、パロチスターン州や北西辺境州のアクセスの難しい地域の電化は著しく遅れている。パロチスターン州や北西辺境州は、これまで公共投資配分の最も少なかった州でもあり、電化のみならず、これらの州におけるインフラ整備をより重視し、地域格差を軽減していくことが重要である。

パロチスターン州や北西辺境州の電化を進めていく上で、パキスタン政府の財政負担を増やさずに必要な電力を安価に供給する手段として、イランやタジキスタン等周辺国との電力取引の可能性について検討することも一案と思われる。パロチスターン州や北西辺境州は、その地政学的な観点から、中央アジア・アフガンニスタン・イランといった周辺国を含む経済圏の形成につながっていく可能性を秘めており、これらの地域へのインフラ整備を行うにあたっては、パキスタン全体の経済の再活性化につなが

るような戦略性を持って進めていくべきである。

パキスタンは1990年代に政府財政赤字削減のために開発資金のみならず運用維持管理費も削減し続けてきた。このため、例えば灌漑用末端水路は、劣化のために9万の水路で改修が必要とされているし、十分に維持管理されていない道路も多い。経済再活性化に不可欠なインフラ整備を限られた開発予算で効率的に実施していくためには、小さな投資で大きな投資効果が得られるような開発を行っていく努力が必要であり、例えば、送配電ロスが高いパキスタンの電力セクターにおいては、既存の送配電網の改善等に対する投資が大きな発電所建設に匹敵するような電力供給の改善効果を及ぼすことが考えられる。このように新規投資のみならず既存インフラの劣化を防ぐための維持管理や、既存インフラのリハビリやアップグレード等を重点的に実施することが重要である。

政府財政を補うために、1990年代に民間資金を活用したインフラ整備もいくつかの電力案件で実現したが、その後料金をめぐる問題が発生するとともに、他の分野における民活インフラや民営化も進んでいない。民活や民営化は中長期視点に立って戦略を立てることが重要であり、例えば、電力セクターにおいて民間投資家が重い事業リスクを負わない形で電力セクターへ参入し、かつそれを通して民間事業者の有する効率的な経営・設備運用のノウハウを電力セクターへ導入することは現実的な戦略であろう。公社の経営・設備運用の効率化を目的として、公社・民間投資家のマネージメント契約により民間ノウハウを導入するの一案である。

整備されたインフラが早期に劣化する、あるいは必ずしも予期された効果をもたらしていないという問題の背景には、電力セクターにおいては、不適切な電気料金体系と低い料金回収率や高いシステムロス率等に起因する実施機関の財務悪化と、それに伴う新規開発・維持・管理予算の減少というような、政策・制度・組織の複合的な影響がある。上水道セクターにおいても、都市上水道の主要な問題である無収水、水質汚

濁、政府機関の弱体な財務基盤は相互に絡み合っている。また、人口増加、経済発展、都市化に伴い、現在7%に過ぎない灌漑用水以外の利用が2025年には15%になるとされており、水利用の激化が予想される。したがって、灌漑セクターにおいては、農家の需要に応じて、適正な時に適正な量を供給できるような柔軟かつ効率的な需要主導型システムに変えていく必要性は高い。これらの問題解決のためには灌漑用水制御装置の設置、水道メーター導入というようなハードのモニタリング用機材の導入と同時に、適切な水道や電気料金体系の導入、農民組織への法律で保証された水利権の賦与や水売買禁止の緩和、セクターを跨いだ総合的な水管理といった政策・制度改善や組織強化に取り組むことが重要である。

農村等の地方のインフラ整備において、より高い効果の発現や持続性を確保するためには、社会・環境面への配慮が重要であり、地域住民の参加や住民との対話を積極的に行っていくことが重要となる。農村地域の開発には、道路、農村電化、小規模貯水池といった個々のインフラ開発に加えて、小規模金融や生活・農業技術指導等の技術協力も含め、総合的に開発を行っていくことが貧困削減効果を相乗的に高める上で重要であり、こうした観点からも地方インフラ整備の担い手は住民により近い関係にある地方政府であることが望ましく、パキスタン政府は自ら進めている地方分権の強化の政策に則り、地方政府の能力強化に努めていく必要がある。

1-2-4 地域開発の方向性

(1) 地域開発の条件

パキスタンにおける地域格差は拡大し続けている。それは都市・農村間における所得・資産の格差として、あるいは州間やディストリクト間の所得・資産の格差として認識されるのが通常である。しかし、最も重要なことは、結果として現れる格差よりも、それをもたらす源泉としての機会の不平等分配である。そして、さまざまな社会的・政治的バイアスによってもたらされる機会の不平等分配は、等閑視された地域の住民の大多数にとって、教育、医

療・保健、雇用機会、公的サービスへのアクセスの
不平等を意味するものである。

アメリカのアフガニスタンにおける軍事行動は、
はからずもパキスタンが等閑視してきた、インダス
以西のアフガニスタンとの国境地帯に注目を集める
こととなった。今回の選挙における統一行動評議会
(Muttahida Majlis-e-Amal: MMA) が、北西辺境州と
パロチスタン両州で躍進したことは、インダス以
西における開発の遅れと決して無関係ではない。こ
のことは中・長期的開発に関する3つの必要条件を
示唆していると思われる。第1は、地域開発におけ
る社会セクター開発の重要性である。従来の地域開
発論に欠落していた点は、社会セクターの整備を計
画の中に統合してこなかったことである。つまり、
社会開発の遅れている地域に、地域開発を担う優秀
な人材をつなぎ止めておくことができないからであ
る。第2は、公的投資の先導的役割の重要性である。
第 部で論じているように、公的投資は、その方向
性如何によって、格差を縮小することもできるし、
逆に拡大する結果をもたらす。地域開発には民間投
資が不可欠である。しかし、開発や雇用創出が必要
な地域は、民間企業にとっては最も魅力のない(投
資誘因の低い)地域であることに留意すべきである。
つまり、そのような地域には、経済インフラを含む
公的投資が先導的役割を担う必要があるということ
である。第3は、州の中で最も社会セクターの発達
している首都の、その州の開発における先導的役割
の重要性である。このことは、その州のより遅れた
地域における農村とマーケット・タウンをつなぐ道
路や電化の整備等の重要性を過小評価するものでは
決してない。強調したいことは、地域の中で最も条
件の整っている州都の発達のないところで、裾野の
広い開発を展望することはできないという考えであ
る。その意味で、カラチとペシャーワル、クエッタ、
ラホールが魅力ある経済センターとして発達するこ
とは、州の活性化はもちろんのこと、パキスタン全
体の中・長期的発展の可能性を示す象徴的意味を持
つと考えられる。

(2) 個性ある地域経済センターの育成

各州に同量の同質的な公的投資が行われる必然性
はない。しかし、経済の論理を超えた社会的・政治

的要因によって、公的投資の配分が歪められた形跡
を見ることは容易である。その典型がカラチである
う。今のカラチには、活況を呈していた1960年代の
面影はない。カラチだけではない。北西辺境州の
首都ペシャーワルもパロチスタンの州都クエッタ
も、経済センターとしての発展を遂げていない。

今回のアフガン戦争でFATAが注目を浴びるよう
になったが、FATA自身には密輸に代わる経済機会
はない。劣悪な農業基盤の開発も必要であるが、ペ
シャーワルをハブとする経済圏の発展によって所得
・雇用の機会を創出するほうがプライオリティー
は高いと思われる。ペシャーワルは、もともと交易
によって発展した町であり、製造業の経験は少ない。
それでも、スワート(Swat)はシルク産業で知られ
ているし、スワービー(Swabi)はプラスチック産
業、マルダーン(Mardan)は北部の製糖業の中心
地として知られている。ペシャーワルのあるペシャ
ーワル・ディストリクトは100万都市であるが、1時
間で行ける範囲は、ノウシェラ(Nowshera)、マル
ダーン(Mardan)、チャールサダー(Charsadha)
があり、その人口は北西辺境州の3分の1を占める。
これをペシャーワル経済圏とすると、そこでの生産
物は北西辺境州のみでなく、FATAやデュアラン
ド・ラインを超えた広がりを持つと思われる。アフ
ガン情勢が安定すると、その経済的重要性は中央ア
ジアを射程においた広がりを持つことが期待され
る。

一方、パキスタンの経済の中心地として発展して
きたカラチの停滞は深刻である。パキスタン最大の
都市であり、全国で最も高い識字率をもち、唯一の
港を持ち、金融のセンターであるカラチは、
1991/92年から1995/96年の5年間で、企業数も、工
業生産指数も下落している。カラチの停滞の始まり
は、首都のイスラマバード移転に端を発するが、そ
の後インドからの避難民の不満を政治化したムハー
ジル民族運動(Muhajir Qaumi Movement: MQM)
の台頭が、カラチを含むシンド州の治安の悪化を招
いた。この間、アユーブ時代に勃興した財閥は、イ
ンドから移住してきたムスリムであったが、この財
界の力が政治に及ぶのを恐れたZ・A・ブットー政
権によって、産業の国有化という荒療治で潰されて
しまった。もともと独立時のインドからの避難民の

多くは都市に定着した。10大都市におけるムハージルの数は無視できない。在地権力の都市発達への警戒心も、この事実にその一因があるのかもしれない。

ともあれ、最近のカラチへの人口流入の内訳は、パンジャーブ州からが23%、北西辺境州からが17%となっており、シンド州の中での移動は16%である。正規の労働市場が停滞している中での人口流入は、当然ながら居住環境を悪化させるし、インフォーマル・セクターの肥大化を助長する。いまやカラチの住宅地の50%は、いわゆるkatchi abadi（生活に必要なインフラの未整備な居住地）であるといわれている。カラチの開発には、居住環境の整備と、安全な交通網（Northern BypassやCircular Railway）の整備が不可欠であるといわれている。ともかく、パキスタンの中で市場経済が最も発達しているカラチが、経済の牽引的役割を果たせない限り、この国の経済発展の展望はないと思われる。

バロチスターンの州都であるクエッタは、いまひとつのブラック・エコノミーの中心地である。クエッタが、経済センターとなるには時間がかかると思われるが、リンゴの産地であり、サフラン等の高付加価値の栽培も可能である。当面はカラチの製造業の後背地（一次加工、流通等）として、アフガンを展望しながら、徐々に都市基盤を整備していくのが現実的選択かもしれない¹⁴。

パンジャーブの州都としてのラホールは、既にパキスタン経済の中心的役割を果たしている。さらなる発達は必要であるが、他の州都との比較でいえば、そのプライオリティーは低いといえよう。

文献リスト

- 豊田俊雄（1998）『発展途上国の教育と学校』明石書店
- 南亮進（1981）『日本の経済発展』東洋経済新報社
- 森嶋道夫（1984）『なぜ日本は「成功」したか？：先進技術と日本の心情』TBSブリタニカ
- 平島成望（2001）「基層社会の構造とミリタリー・サイクル」『アジア周縁諸国経済の現状と今後の課題』大蔵省財務・金融研究所
- Ashfaq H. Khan（2003）*Pakistan-Japan Policy Dialogue on ODA*, mimeo.
- Asian Development Bank（2002a）*Pakistan: Country Strategy and Program*.
- （2002b）*Poverty in Pakistan: Issues, Causes and Institutional Responses*, pp.33-36.
- Eglar, Zekiye（1960）*A Punjabi Village in Pakistan*, Columbia University Press.
- Hirashima, S.（1978）*The Structure of Disparity in Developing Agriculture*, Institute of Developing Economies, Tokyo.
- （1982）“Growth, Equity and Labour Absorption in Japanese Agriculture,” in Ishikawa,S.,Yamada,S., Hirashima,S., *Labour Absorption and Growth in Agriculture: China and Japan*, ILO/ARTEP, Bangkok.
- President Legari（1996）“Opening Address,” *Pakistan Development Review*, 35:5 Part II .
- World Bank（2002a）*Pakistan: Country Assistance Strategy FY03-05*.
- （2002b）*Poverty in Pakistan: Vulnerabilities, Social Gaps, and Rural Dynamics*.

¹⁴ カラチ、ペシャールに関しては、Akbar Zaidi, Economic and Social Development and the Urban Sector in Pakistan: The Possibilities for Intervention in Peshawar and Karachi（JICA委託調査）に依拠している。

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

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次の側面から重要かつ必要である。

パキスタンの安定発展の地政学的重要性

- インドとのカシュミール問題をめぐる緊張関係が継続している。
- パキスタン - 中国と、インド - ロシアの接近関係と、2つの関係のせめぎ合いが生じている。
- デュアランド・ラインをめぐるパキスタンとアフガニスタンの民族問題が存在する。
- テロ問題をめぐり、ムスリム諸国とアメリカの関係が変化してきている。
- パキスタンと湾岸諸国、中央アジア諸国との関係も重要性を増している。

パキスタンが核を保有していることから、国家の不安定化が世界に及ぼしうる安全保障の問題
日本と同規模の人口をもつ穏健なムスリム国家であること

根強い親日感情を有する国であり、核実験後の経済措置後もこの感情は不変であったこと

国連ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs)¹⁵達成に向け、さまざまな開発課題を抱えるパキスタンに対し、国際公財であるODAを提供することは、国際社会の一員として日本の責務であること。

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

前章の基本認識に沿って、わが国の援助を考える

と、パキスタンに対する援助は中長期的展望をもって、めりはりをつけ、全体展望の中の位置づけを明確にして取り組むことが必要である。また、わが国の援助資源を有効に使うためにも他ドナーとの有機的な協調とそのための明確なメッセージの発信を考えることがより重要となっている。さらには、パキスタンの債務問題に対応した援助のあり方を検討する必要がある。以下に、わが国の援助の基本的考え方を取りまとめる。

2-2-1 パキスタンの持続的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

第1章のパキスタンの開発問題への基本認識にあるとおり、同国の持つ高い潜在能力が十分活用されず、持続的発展が阻害されてきたこと背景には、同国の権力構造があり、法・秩序 (Law & Order) の堅持と政策の整合性・継続性、機会の平等と生産要素 (特に人的資源) の自由な移動を保障する社会的・制度的条件、社会的モニタリング能力と機能などの、持続的発展のための基礎的条件を欠いていることにある。パキスタンの持続的社会的発展に向けて、その構造的変化を促すためには、中・長期的展望をもった援助を考えるべきである。

具体的には、援助を計画・実施するにあたっては、第1章1-2「パキスタンの中・長期的開発の方向性と課題」に述べたパキスタンの持続的社会的発展のための3つの方向性における位置づけ、協力の狙いと方針を明確にし、援助方針としての中・長期的一貫性を確保することが重要である。わが国の経験蓄積、他ドナーとの役割分担、発信したい政策的メッセージの効果性、パキスタン側の実施制約要因等を勘案して、重点的に取り組む援助課題を絞り込み、より長期的展望に立って、援助の内容、範囲及び時間設定を行うことが必要となる。(具体的重点課題

¹⁵ 2000年9月の国連ミレニアム・サミットで採択された「ミレニアム宣言」において国際社会全体で共有していくことが合意された開発目標。この「ミレニアム開発目標 (MDGs)」においては、2015年までの貧困人口の半減をはじめ、経済、社会、環境等の7つの目標と達成指標が明示され、またドナーからの援助資金の拡大や、貿易条件の自由化を含む第8目標が提示されている。1990年の世界教育サミット、1994年の社会開発サミット等に始まる社会開発目標を共有化しようとの議論と、1996年のDAC新開発戦略の流れをくんだもの。

は下記2-3「わが国の対パキスタン援助の重点課題の考え方」に詳述)

2-2-2 ドナー間援助協調への考え方

貧困削減戦略文書(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)の策定による、貧困削減を目標とした結果重視の戦略づくりや、保健や教育分野への財政管理支援強化、分権化に伴う地方への直接支援拡大等、新たな援助枠組みの中での協調が求められるようになってきている。また、国際機関を通じたマルチの援助をはじめ、他ドナー援助とのより効果的な分業と協業のあり方が求められている。以下に望ましい基本的取り組み方を述べる。

(1) PRSPの策定と実施に向けた援助協調の考え方

パキスタン政府は2001年11月に暫定版PRSP(I-PRSP)を策定した。最終版(Full-PRSP)については、当初2002年秋の完成を予定していたが、総選挙の実施等を理由に策定プロセスが遅延している。各州が作成する州版PRSPの作成作業も並行的に行われている。2003年5月のパキスタン開発フォーラム(Pakistan Development Forum: PDF)ではF-PRSPの「ドラフトのサマリー」が議論用に配布された。パキスタン政府は2003年8月または9月にF-PRSPを完成させたいとしている。PRSPに求められている基本的要請とは、限られた開発資金(援助資金及び内貨分)を効果的に活用して、結果重視の開発を実現することと、その開発の対象を社会的・経済的弱者救済におくこととなっている。

総論冒頭にあるように、PRSPによって、マクロ経済管理と経済成長促進政策から貧困削減に政策的にシフトしたのではなく、貧困削減がマクロ経済管理の評価の重要項目になった点と、貧困率の削減のほか、国連ミレニアム開発目標(MDGs)として共有される各社会経済開発指標が明示された点、同戦略に基づく財政支出管理が重視される点、地方分権化と相まって、策定・実施プロセスにおいて各地方政府、市民社会とのコンサルテーションが義務づけ

られる点に新奇さがある。

パキスタンがドナー等のコメントを得つつPRSPを策定し、これに沿った政策上のドナー協調が進むことは必要かつ好ましいが、社会セクターへの対応に多くの比重がおかれていること、PRSPの実現のための財政的裏付け、成果を確認するための各種ベースラインデータが未整備であること、地方財政権限委譲の進展の遅れ、地方政府能力の不足などの課題が残されており、実行段階が進まないとの懸念もある。また、貧困削減への取り組みは、パキスタンの持続的発展のためのひとつの政策枠組みであって、すべてを包含するわけではない。したがって、わが国の援助は、PRSPとの整合性を重視していくと同時に、PRSPの限界や問題点も踏まえて、より中長期の視点でとらえていく必要がある。

なお、具体的取り組みとしては、後述するように、わが国援助の方向性と援助の重点課題を明らかにし、わが国により経験のある分野でのプロジェクトから貧困削減に資する成果をできるだけ多く生み出すこと、プログラム・アプローチを進めて、セクター・プログラムにおける位置づけを明確にした支援を促進すること、また保健・教育セクター等の管理情報システムなど行政機能強化への貢献などが有効であろう。

(2) セクター別の援助協調についての考え方

また、5つのセクター・課題ごとのドナー会合が動いており、セクター別の援助協調が進められている。協調の必要性はいうまでもないが、現実には、調整・交渉の費用対効果も考慮した対応が必要である。具体的には、これらのセクターやイシュー別にドナー会合での関与度を検討せざるをえない。外務省の援助協調方針によれば、パキスタンにおける援助協調では、特に保健セクターを協調の重点とすることが定められている。また、教育セクターは世界的に後述するバスケット・ファンド化が進んでいること、パキスタンが国連の首唱する「万人のための教育」¹⁶、世界銀行の推進する「ファースト・トラッ

¹⁶ 1990年にタイで開催された「万人のための教育世界会議」では、すべての人が生きるために必要な知識・技能を学ぶ機会を得、直面するさまざまな問題に対処すべく、基礎教育の拡充が重視されることとなり「万人のための教育：Education for All (EFA)」が世界共通の目標になった。

ク・イニシアティブ」¹⁷の対象国になっていることもあり、今後一層援助協調の必要性が高まっていくことが考えられる。また、MDGsで重視するジェンダー、環境分野も上記セクターに次ぐ援助協調の重点分野となる。ガバナンス分野は、パキスタンのPRSPの議論においても重要アジェンダのひとつとなっており、各ドナーの援助も集中していることから、重複・競合の回避と知識の交換・共有・活用の目的から積極的に会合への参加が求められる。今後とも、2-3で後述するわが国援助の重点課題について、わが国により経験のある分野、他ドナーとの棲み分けや協調について、情報発信と意見交換を深めていくことが求められよう。

(3) コモンバスケットなどへの財政支援や一般財政支援への考え方

パキスタンの教育や保健セクターにおいては、英国国際開発省（Department of International Development: DFID）や世界銀行を中心に、かつての社会行動計画（Social Action Program: SAP及びSAPII）¹⁸の失敗を踏まえ、財政管理への技術支援を含めた財政支援等を通じて、プログラム型支援によってセクター行政全体を機能強化しようとの動きが進められている¹⁹。これらのアプローチは、相手側のオーナーシップを高め、複数ドナーによる援助やその手続きの重複のコストを低減させるなどのメリットをもつとされる。一方で、パキスタン側の資金管理能力やモニタリング能力には依然として問題があり、DFID等は国内人材を集中投入して行政・財政支援を包括的に行っている。同様の体制をとることは、

日本では困難であろう。

財政支援は、日本の顔、主体性、発言力を失わせるとの見方もあるようであるが、パキスタンに対しては既実績もある。一般財政支援については、既にわが国からも、2001年の緊急経済支援、2002年、2003年においてそれぞれセクタープログラム無償が供与され、この見返り資金をPRSPの重点分野の実施に向けて活用することとなっている。今後とも、途上国の現状に応じ、一般財政支援とプロジェクト援助を組み合わせ、各種モダリティーの相互補完性を活かした援助を体系的戦略的に行っていくための体制づくりが急務である。

具体的には、教育、保健等のセクターにおいては、行政のアカウントビリティーの確保を助けたり、サービスの普及機能強化にもつながるような技術協力や、必要に応じ無償資金協力を組み合わせつつ、セクター・プログラムの中で連携させた従来タイプのプロジェクト型の技術協力を戦略的に行っていくことが求められる。また、モニタリング体制を支援することも検討が必要であろう。

(4) マルチ協力和パイ協力の分業と協業についての考え方

国際社会として果たすべき役割とわが国が協力できる分野とは必ずしも一致しないので、案件の形成の早期の段階から、わが国の援助の姿勢を明確にして関与することが重要である。わが国が二国間援助を行う場合は、下記2-3「わが国の対パキスタン援助の重点課題の考え方」で詳述する基準に沿って独自の優位性を持ち、スタンスを主張し得る分野・課

¹⁷ 基礎教育の普及を早急に進めるための行動計画として世界銀行が2002年より提唱する考え方。PRSPが策定され、教育センタープログラムがドナーとの間で合意されているパキスタンを含む18カ国と未就学児童の多い15カ国に重点的に教育支援を行うことを提唱している。

¹⁸ 初等教育、基礎保健医療、家族計画、農村の上下水道の4分野を対象を絞り、施設・サービスの拡充と質の向上を目的として実施されたパキスタン政府の国家プログラム。世銀、ADB、EU、オランダなどのドナーが財政支援及び技術協力をを行い、2つのフェーズを通じて実施された。フェーズ1（SAP）は1993/94年から1996/97年に実施され（40.2億ドル）、フェーズ2（SAPII）は1997/98年に開始され2001/02年（2002年6月）に終了した（105.6億ドル）。SAPIは資金や設備の拡充の面では進展が見られ、保健分野の一部指標の向上や施設へのアクセス改善などである程度の成果がみられたものの、実施面で期待された予算の使い方がなされず、質を伴ったサービスの提供という目標では期待された成果があげられなかった。特に教育分野においてのSAPの失敗が指摘されている。日本はSAPへの支援の重視を表明し社会セクターにおける支援を重視してきたが、直接的なSAPへの支援としてはパロチスターン州中等教育改善事業（円借款）があげられ、SAPにかかわる支援としてパキスタン医科学研究所（PIMS）への支援（プロジェクト方式技術協力、無償資金協力）があげられる。

¹⁹ 第 部第3章「セクター別援助動向及び今後の展望」3-2「教育」及び3-3「保健」を参照。

題に絞り込むことがまず肝要である。マルチ・バイ協力においても、国際機関と政策対話を行い、日本として得るものがあると判断し得る協調案件があれば、早期の段階から、日本のメッセージを盛り込んだ案件形成に関与することが重要である。

国際機関との協調のメリットは、国際機関の知的リソースを活用できることにあり、国際機関との政策対話を通じて、セクターあるいはセクター横断的な課題について情報交換し、さらに知的意見の交換を行うことにつながれば、それ自体がひとつの成果となる。また、融資協力についていえば、政策対話の結果、いわゆる、協調融資案件（同一案件に資金協力を行うもの）でなくとも、Coordinated Financing（同種の案件を地域別にJBIC、アジア開

発銀行等がそれぞれ手分けして単独の案件として取り上げるもの）につながる協力形態もあり得る。

2-2-3 債務問題解決のシナリオと援助の役割²⁰

パキスタンの債務負担能力は、地域情勢の変化やパキスタン政府の努力により、近年大きく改善しており、短期的には1998年の核実験直後に起きたような対外債務危機の再来は考えにくい。しかしながら中長期的に安定した債務負担能力を維持するためには、持続的な経済成長が不可欠であり、そのためには投資水準の引き上げ、特に公共投資の増加が鍵となる。そのためのインフラ整備が重要である。

パキスタンに対する援助の状況は、1998年の核実験、1999年のクーデターを受けて援助を縮小してい

Box2 - 2 - 1 パキスタンの債務問題解決のシナリオ

パキスタンは、1998年の核実験強行を契機とした主要ドナーによる経済制裁、外貨預金口座からの外貨流出、外国投資の落ち込み等により対外債務危機に陥り、1999年1月、2001年1月、2001年12月の3度にわたってパリクラブによる公的債務返済繰延措置を受けている。パキスタン向け新規円借款は、核実験をうけたわが国政府の経済措置により、1998年5月に新規無償資金協力（緊急、人道、草の根無償資金協力は除く）とともに停止された。2001年10月に経済措置は停止され、新規無償資金協力は再開されたものの、パキスタンの債務負担能力への懸念から、新規円借款は停止された状態が継続している。

しかしながらパキスタンの債務負担能力は、この間のいくつかの情勢変化により状況は大きく改善している。第1に対テロ戦争におけるパキスタンの地政学的重要性に鑑み、2001年12月のパリクラブ合意が例外的に寛大な措置となったことから、当面の対外債務負担は大幅に軽減された。第2に2001年の米同時多発テロを契機とした世界的な不正送金取り締まり強化の流れの中で、これまで非銀行ルートに流れていた在外パキスタン人の海外送金が銀行ルートに回帰していることをうけて、核実験後10億ドル以下に落ち込んだ外貨準備高はパキスタン建国以来最高の90億ドル（輸入の10ヵ月分に相当）を超える水準にまで急増、諸外国による援助資金も流入していることから、外貨水準は当面債務返済に支障を来すことは考えられないレベルにまで回復している。第3に1999年に政権についたムシャッラフ現政権は、「経済の自立」を大目標に各種経済改革を断行、債務問題に関しても「債務削減管理戦略」を策定、債務管理部門の設置や繰延期間を利用した高コスト債務の返済など抜本的な債務管理の強化を図っており、財政規律及び債務ポートフォリオ双方の健全化が進展している。

したがって、この傾向が今後も継続すれば、短期的には1998年の核実験直後に起きたような対外債務危機の再来は考えにくい。IMFもここ2、3年のパキスタンの経済改革・再生努力を高く評価し、パキスタン経済の外的ショックに対する脆弱性は大幅に改善されたとしている²¹。

それでは5%の経済成長をいかにして達成すべきであろうか。1990年代の平均実質GDP成長率が4.6%に終わったパキスタンにおいて、今後高い経済成長を達成するためには投資水準の引き上げが不可欠となる。本研究会の研究結果ではパキスタンにおける民間投資は、公共投資と強い相関関係をもつことが明らかにされており、継続的な公共投資により公共資本が増加すると民間投資も増加する。そして公共投資の有望分野としてインフラ整備の重要性が指摘された。パキスタンにおける運輸や電力など基本的なインフラ整備の状況については、第 部第5章においても資金不足に起因する「絶対的な量の不足」が問題となっているが、インフラ整備向け投資を増やすことが高い経済成長を達成し、長期的な債務の持続性を高める前提ともなっていることが明らかとなった。

²⁰ 本項はJBIC及び経済関連担当委員とアドバイザーによる経済分会での議論の結果をJBICがまとめたもの。

²¹ 2003年5月、イスラマバードにて開催されたPakistan Development ForumにおけるIMF代表スピーチ。

た主要ドナーが、2001年9月の米同時多発テロ事件以降のパキスタンの地政学的重要性に鑑み、援助を徐々に拡大している。しかしながら欧米ドナーは、経済成長よりも貧困削減を重視する傾向があり、大規模な投資を必要とするインフラ整備については、円借款不在の中、担い手が極めて限られている状況にある。このような情勢の中で、債務負担能力の向上と高い経済成長の達成を前面に打ち出して、円借款による質の高いインフラ支援を再開することは、他のドナーとの差別化を図り、受益国であるパキスタンにアピールする上でも有効であると考えられる。

円借款は、これまで運輸や電力等のインフラ整備支援を中心に供与されてきた。しかしながら第 部第1章1-2「有償資金協力の実績と評価と課題」で指摘したように、政策や制度的条件に対する取り組みが十分でなかったために、事業の持続性や期待された投資効果が得られない場合があった。したがって、このような課題を克服した上で、第 部第6章「パキスタンの中・長期的開発の方向性と課題」で指摘したインフラ整備の方向性に従った戦略的なインフラ支援を実施することは、単なる産業基盤の整備にとどまることなく、高い経済成長を促し、長期的な債務の持続性にも貢献することとなる。(Box2-2-1参照)

2-3 わが国の対パキスタン援助の重点課題の考え方

パキスタンの直面する課題には膨大なものがあり、わが国が実際に協力できる量と質は限られている。わが国の援助の目指すところのメッセージを明らかにするとともに対象課題を絞った上で、そこに向けた援助要員の適正配置や人材育成などの援助実施体制の整備や適切な投入資源の組み合わせを検討することが重要である。また、パキスタン側との政策対話と援助案件の共同形成、ドナーとの政策対話と援助協調、さらには、援助案件の計画、実施、評価を一貫性をもって進めていく必要がある。これらを実現するため、わが国の対パキスタン援助の重点課題を絞り込むための基準ならびに、重点課題のあり方について述べる。

2-3-1 援助重点課題の絞り込みの基準について

絞り込みの基準は、次の5つの側面から検討することが適切である。

開発ニーズの位置づけ：

第1章1-2の「中・長期的開発の方向性と課題」における位置づけの明確さ

日本の優位性：

わが国の援助資源の有無（援助経験や人的資源）

援助効果：

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）

発信効果：

日本の開発経験に照らして発信したい政策メッセージの発信効果（例えば環境アセスメントや都市環境管理の重要性）

援助効果：

パキスタン側の実施体制（制約要因の状況）

援助の重点課題とは、次の3区分でとらえることが適切である。なお、2003年10月より独立行政法人化するJICAのみならず、わが国ODAの成果の説明責任を果たすためには、国民に対し援助の成果をわかりやすく示していくことが求められるが、前節2-2「わが国の対パキスタン援助の基本的考え方」に述べた中長期的視野に基づいた援助を行うためには、短期的に目に見える成果のあがりにくい案件であっても、中長期的な下りに継続投入する、あるいは、わが国からのメッセージの発信と情報提供を目的とする案件も、それぞれの意味づけをもった重点として位置づけるべきだと考えられる。

- A) 特定の分野・地域に集中的に援助を投入し、定量評価が可能な成果確保を狙うもの
- B) 長期にわたり投入継続し、一定の成果が求められるもの
- C) 規模的投入は少ないが、わが国の経験に照らした政策的メッセージを象徴するものとして息長くプロセスの進捗・発展を目指すもの。

2-3-2 具体的な援助重点課題について

第1章の1-2に取り上げたパキスタンの中長期の開発の方向性と課題に沿って、上記の絞り込みの基準と重点の種別に従ってわが国援助の重点課題を整理すると表2-3-1のとおりとなる。具体的な援助イメージを示すため、課題ごとに、重点援助プログラムをあわせて例示する。

具体的な援助重点課題についての考え方は以下のとおりである。

(1) 持続的な社会発展の基礎条件にかかわる重点課題

法と秩序の維持と、地方分権化については、パキスタンの開発の基礎条件にかかわるものであるが、小規模な日本での警察研修あるいはモデル的なディストリクト・レベルでの行政サービス改善事例の創出を通じて、これらの重要性をメッセージとして伝え、意識改革と啓蒙普及に貢献することが重要である。

- 文民政権下における法・秩序 (Law & Order) 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))

(2) 持続的な社会発展のための3つの開発の方向性にかかわる重点課題

前章1-2で述べられた人間開発、経済開発、地域開発の3つの方向性を貫くのは、人間開発と経済開発の2つを複合的に組み合わせつつ、地域により軸足を置いた裾野の広い開発を進めていく方向性(地域開発の方向性)である。特に、中長期的にパキスタンの政治・社会構造の変革を期待するためには、健全な市場経済の発展と人間開発を通じた地域の発展が、雇用を生み、社会インフラを改善し、外資を呼び込むとともに、法と秩序を呼び戻し、機会の平等による適材適所をもたらす、政治指導層に社会的に対抗しうる市民の社会的モニタリング能力を高めること、またそれらの相互作用が長期に持続発展することが必要だからである。

3つの方向性それぞれについて、主要な開発課題のなかから、援助の重点課題を絞り込む。これらの課題への取り組みとしては、まず前提として、パキスタンの大きな流れである分権化に対応し、連邦政府を主たる受入先とする援助から、州さらには、デ

ィストリクトに至る地方政府により軸足を置いたアプローチを検討していく必要がある。また、裾野の広い地域開発に向け、中長期的な継続性や効果を念頭において、個々の課題への取り組みの中でプロジェクト間の、あるいは他の課題との連携と相互関係を意識した、より包括的な取り組み(プログラム・アプローチ)を検討していく必要がある。

【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))
- 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))
- 高等教育・技術教育の質の向上 (重点区分C))

【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・州の分業・協業関係の推進 (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・機会のアクセスの促進に資するインフラ整備 (重点区分A))

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

今後、わが国の対パキスタン援助は、中長期的視野のもとに、2-3「重点課題の考え方」にあげた重点課題のねら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ODAのガバナンス改善のための提言を以下のように取りまとめる。

表 2 - 3 - 1 「パキスタンの持続的発展に向けて パキスタンにとっての重要課題」と「我が国の援助重点課題」の関係

パキスタンの持続的発展の基礎条件	論点	パキスタンにとっての重要課題	援助の絞り込みクライテリア*				我が国援助の重点課題 A) 特定対象に集中投入と成果 B) 継続投入で一定の成果 C) 小規模で高い発信効果 (イタリックは重点援助プログラムの例示)
			ア	イ	ウ	エ	
持続的発展の基礎条件	法・秩序の堅持と政策の整合性・継続性	文民政権下における法と秩序の維持体制の模索 開発の体制と戦略の連続性の確保	×		-		メッセージとして伝えるもの 3つの開発の方向性のねらいとして C) 法・秩序の維持体制の模索 C) 市民に優しい警察改革支援
	人間開発と生産要素の移動を阻害する身分階層性の克服	民族、部族、内婚集団等に基づくネポティズム構造の克服 健全な競争原理に基づく適材適所の実現	×	-	-	-	メッセージとして伝えるもの 3つの開発の方向性のねらいとして
	社会的モニタリング能力の構築と強化	政治指導層である在地権力、ビジネス・エリート、官僚層のレント・シーキングな行動を阻止しうる対抗勢力の形成 一国の政策・方針をモニターしうる能力を備えた社会の育成 ● 地方分権化の推進	×	-	-	-	メッセージとして伝えるもの 3つの開発の方向性のねらいとして C) 地方分権化の推進 A) 地方行政機能向上（ディストリクトレベルの行政能力の向上を含む）
パキスタンの持続的発展の方向性	論点	パキスタンにとっての重要開発課題	援助の絞り込みクライテリア*				我が国援助の重点課題 A) 特定対象に集中投入と成果 B) 継続投入で一定の成果 C) 小規模で高い発信効果 (イタリックは重点援助プログラムの例示)
			ア	イ	ウ	エ	
人間開発の方向性：教育	ジェンダー・バイアスの解消と中間層の形成	女性識字率・就学率の向上による長期的なジェンダー・バイアス解消 ● 公教育制度の再構築（設備充実、教員再教育） ● 女子教員の正常勤務環境の確保（給与体系の抜本的改革、通勤・居住環境の整備等） ● 初等教育の無償化 ● ノン・フォーマル教育改善 高等教育のアクセス確保と質の向上による中期的な中間層形成 ● 施設・機材整備を通じた教育の質の向上 ● 奨学金制度の充実 ● 報奨金制度による頭脳流出抑制 ● 教員人事の公正化					B) 女性識字率と女子就学率の向上 B) 女子中等教育支援（パロチスターンの中等教育施設整備と運営管理支援） C) 連邦教育省のEFA政策支援と地方政府能力向上 C) 北西辺境州の初等教育施設整備と運営管理支援 B) 識字情報管理システム支援 C) 高等教育・技術教育の質の向上 C) 技術教育支援 C) 理工系大学支援 C) 通信教育による高等教育アクセス支援

*ア = 日本側の経験・資源；イ = 他ドナーとの協調・棲み分け；ウ = 政策メッセージの効果性；エ = 巴側実施体制

パキスタンの 持続的社会的発展の 方向性	論点	パキスタンにとっての 重要開発課題	援助の絞り込みクライテリア*				我が国援助の重点課題 A) 特定対象に集中投入と成果 B) 継続投入で一定の成果 C) 小規模で高い発信効果 (イタリックは重点援助プログラムの例示)
			ア	イ	ウ	エ	
人間開発の 方向性： 保健医療	保健・医療の 公平性と人間の 安全保障	<p>短期的な社会的弱者救済</p> <p>包括的アプローチを通じた基層 社会の脆弱性の軽減</p> <p>諸格差を是正する方向での保健 医療 サービス供給体制の再構築</p> <ul style="list-style-type: none"> ディストリクト・レベルの保 健行政官育成と保健管理情報 システム強化を通じた地域間 格差の是正 1～3次の公的保健体制の立 て直しと良質なサービスの適 正料金での供給を通じた階層 間格差の是正 公的・一次保健サービスの強化を 通じた都市農村間格差の是正 LHWを通じた短期的な啓蒙促 進（中長期的な女子教育普及 によるジェンダー格差是正と の包括的アプローチをとる） 				<p>協力のアプローチとして包括的 アプローチを通じた基層社会の 脆弱性の軽減</p> <p>A) 保健医療サービス供給体制の 再構築を通じた諸格差是正</p> <p>A) 保健管理情報整備を通じた保健 行政のモニタリング機能向上</p> <p>× B) 感染症対策の支援を通じた行政 サービス能力の向上</p> <p>× B) PIMSを中心とした地方医療人材 育成支援</p> <p>× B) パロチスターン医療施設改善</p> <p>B) 家族の健康支援（LHW支援、 PHCと栄養改善のための学校給食制 度）</p>	
経済開発の 方向性	農業成長： 貧困削減と 雇用吸収力の 増強	<p>増加する人口・労働力への雇用 の提供、拡大する地域格差の縮 小、貧困削減のための中期的な 農業成長促進</p> <ul style="list-style-type: none"> 灌漑システムの急速な劣化克 服及び水資源確保のための公 的投資 農業技術の「社会化」の実現 （導入・普及における分業協業 と、農村社会の適切な普及の メカニズム確立） 非農業雇用機会の創出（土地 なし農民や恒常的非農業所得 のない階層をターゲットとす る、農村やマーケットタウン、 近郊都市における畜産業や農 産加工などの農業関連産業や 非農業セクターの振興、土地 市場の改革） 				<p>A) 灌漑システムの急速な劣化克 服及び水資源確保支援</p> <p>A) 灌漑システムリハビリ支援 B) 洪水委員会キャパシティビルディング A) パロチスターン水利用効率向上 B) 技術導入・開発・普及におけ る連邦・州の分業協業の推進 B) 農業技術改善普及支援 B) 節水型農業計画・農業普及 地域経済センター育成にからめ て対応</p> <p>A) 農村やマーケットタウン、近 郊都市における畜産業や農産加 工などの農業関連産業や非農業 セクターの振興</p>	
	産業構造の 高度化と ブラック・エ コノミーの統 御	<p>国内製造業の競争力の向上と 産業の多様化</p> <ul style="list-style-type: none"> 生産的なインフラプロジェク トへの公共投資 中規模の輸出指向企業と下請 け企業の生産管理・品質管理 の改善 <p>FATAの密輸にかわる就業機会 の提供</p> <ul style="list-style-type: none"> ペシャールにおける中小企業 クラスターとしての産業育成 貧困削減に向けた雇用の創出 伝統的小企業の短期的振興・ 保護 				<p>地域経済センター育成にからめ て対応</p> <p>A) 国内製造業の競争力の向上と 産業の多様化</p> <p>地域経済センター育成にからめ て対応</p> <p>A) FATAの密輸にかわる就業機 会の提供</p>	

*ア=日本側の経験・資源；イ=他ドナーとの協調・棲み分け；ウ=政策メッセージの効果性；エ=バ側実施体制

パキスタンの持続的発展の方向性	論点	パキスタンにとっての重要開発課題	援助の絞り込みクライテリア*				我が国援助の重点課題
			ア	イ	ウ	エ	A) 特定対象に集中投入と成果 B) 継続投入で一定の成果 C) 小規模で高い発信効果 (イタリックは重点援助プログラムの例示)
経済開発の方向性	経済インフラ整備を通じた貧困削減、経済活性化、地域格差の軽減	<p>貧困層の生活環境の向上、雇用機会の創出、市場アクセス増加に資する分野・地域へのインフラ整備</p> <p>地域経済の活性化を通じた格差の軽減につながるよう、またアフガニスタン・中央アジア・イランとの関係を鑑みて、特にパロチスターン州・北西辺境州に重点を置いた戦略的インフラ整備限られた資源を有効活用するために政策・制度改善と組織強化を伴った効率的なインフラ整備とその持続的利用・管理を通じた経済の活性化</p> <ul style="list-style-type: none"> 劣化する配水網、無取水対策、水質問題に配慮した都市上下水道開発 農村地域貧困層のアクセス向上を目的とした農村上下水道開発 住民移転・環境問題に十分な配慮を行った新規水資源開発 政府機関の財務的自律化及び組織強化、受益者参加、セクターを跨ぐ統合的水管理、需要主導型システム導入による効率かつ持続的な水利用・管理 インダス水系灌漑システムにおける劣化している堰・灌漑水路・末端灌漑施設・管井戸・排水路等の改修 将来的な電力供給不足のために新規電源開発（特に水力発電）、送配電網整備、周辺国との電力取引の可能性検討 電力会社の財務体質改善と民間ノウハウの導入による電力会社の経営・設備運用の効率化 政府機関の組織強化と維持管理改善を伴う既存道路のリハビリとアップグレードの実施 組織改善等を通じた経済的な長距離大量輸送手段としての鉄道の地位向上 				<p>A) 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、市場機会アクセスの促進に資する分野・地域へのインフラ整備</p> <p>A) 農村電化・地方道路等のインフラ開発と小規模金融・技術協力等を絡めた総合的な地方開発</p> <p>協力のアプローチとして政策・制度改善と組織強化を伴った効率的なインフラ整備とその持続的利用・管理を通じた経済の活性化</p> <p>A) 都市上下水道</p> <p>A) 水資源開発</p> <p>B) 水利用・管理における政府のキャパシティービルディング</p> <p>A) 灌漑システム・リハビリ</p> <p>A) 電力供給の増強</p> <p>A) 道路のリハビリとアップグレード</p>	

*ア=日本側の経験・資源；イ=他ドナーとの協調・棲み分け；ウ=政策メッセージの効果性；エ=バ側実施体制

パキスタンの持続的社会的発展の方向性	論点	パキスタンにとっての重要開発課題	援助の絞り込みクライテリア*				我が国援助の重点課題
			ア	イ	ウ	エ	A) 特定対象に集中投入と成果 B) 継続投入で一定の成果 C) 小規模で高い発信効果 (イタリックは重点援助プログラムの例示)
地域開発の方向性	地域開発の3つの必要条件	<ul style="list-style-type: none"> 地域開発における社会セクター開発の重要性 公的投資の先導的役割 裾野の広い開発に向けた州都の先導的役割 	-	-	-	-	地域経済センター育成にからめて対応
	個性ある地域経済センターの育成	州経済をリードするセンターの発展 <ul style="list-style-type: none"> 州都を中心とする地域経済圏や経済・金融センターの発展（居住環境、交通網整備） 					A) 州経済をリードする地域経済センターの発展 A) 州都を中心とする地域開発計画策定及び促進支援
		都市環境の改善					C) 都市環境の改善 C) 都市環境改善・公害防止支援

*ア = 日本側の経験・資源；イ = 他ドナーとの協調・棲み分け；ウ = 政策メッセージの効果性；エ = パ側実施体制

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)

第 部第4章で見たように、わが国の援助は、JICA、JBICをはじめ、複数の関係機関がそれぞれ複数の援助スキームを通じて関与する複雑な体制のもとに行われている。幅広いニーズに広範に対応していくことができる反面、幅広さゆえの焦点の広がり、有機的な連携のとりにくさが指摘されている。今後、パキスタンに対して、一貫した明確なメッセージをもった援助を促進していくためには、スキーム間、関係機関間の縦割りの弊害を克服し、連携調整と合成機能をより一層強化していくことが不可欠である。

このためには、各関係機関が指針という国別の援助政策を共有し、異なる機関間の国別実施計画の整合性を確保していくことが先決である。また、現地において、大使館を中心とするJICA、JBICとの間のより恒常的かつ緊密な意見交換と調整、大使館とこれらの実施機関が一体となったパキスタン側との対話の充実が、極めて重要である。

幸い、外務大臣の諮問機関である「ODA総合戦略会議」において、パキスタンが今年度の国別援助計画新規策定対象国のひとつとなっており、引き続き国別援助計画の策定タスクフォースが発足したと

ころである。また、現地においても、国別援助計画の策定準備作業や現地ベースでの政策協議を担う「現地ODAタスクフォース」が、大使館及びJICA、JBIC事務所の合同体制の下に立ち上がったところである。

今後、これらの動きがさらに加速化され、本報告書での議論を土台としながら、現地のニーズと開発展望に沿った戦略的な国別援助計画が策定され、論理一貫性とめりはりをもった援助への取り組みとメッセージの発信が促進されることが切に望まれる。

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)

第 部第4章でみたとおり、パキスタンにおいては、頻繁な政権交代や、核実験、カシュミールをめぐるインドとの衝突、アフガニスタンでの米軍による軍事行動、国内イスラーム過激派によるテロ活動など、政治不安定や治安悪化の要因が、中長期的視野に立った援助を実施することを恒常的に阻害してきたという状況がある。また、現場の活動にかかわるほとんどの人員が、パキスタンの非効率な行政機構、中央集権的体制による意思決定の遅れなどの、実施能力の不足が、円滑な援助の実施を妨げているとの認識を持っている。

政治的な不安定さや、法と秩序維持の難しさを生んできた根源的問題への対症療法はなく、社会的モニタリング能力の構築と拡充といったパキスタン国自らの意識変革を要する長期のプロセスであることは前章1-1「パキスタンにおける開発経験のレビュー」で述べてきたところであり、援助の実施というよりも、わが国が一貫した政策を長期的に維持するとともに、政策対話等を通じて一貫したメッセージを送り続けることに意義がある。

なお、援助の円滑的实施にかかわる問題点については、これまで以上に工夫を講じていく必要がある。例えば、資金協力について、技術協力との連携を含めて、パキスタン側の実施能力の向上を効果的に高めていくことが重要である。また、事業の進捗管理に、パキスタン国内の人材、例えば大学、研究機関、コンサルタントをもっと活用していくことが考えられる。保健セクター等では、民間セクターの人材や情報を活用しながら、地域保健医療活動を活性化することも視野に置くことができよう。治安の懸念される地域での案件実施には、ローカルの組織や人材の活用や、他ドナーとの連携を組み合わせることが重要となる。

また、これまでパキスタンから日本へはJICAの集団研修やカウンターパート研修、青年招へい事業、日本政府の文部省（現文部科学省）留学生によって多数のパキスタン人が来日している。こうした広義の帰国研修員は、言わばパキスタンと日本の両国の社会を理解し、日本人専門家に代わり、パキスタン人現地専門家として日本の技術協力を進める上でパ・日の橋渡し役となりうる。今後、援助重点分野に則した研修事業計画の策定が一層に重要となるであろうし、特に日本人専門家のリクルートが困難な分野については、こうした帰国研修員の有効活用が期待される。

第 部で指摘された政策・制度・組織の問題は、個別案件の円滑的实施のみならず、案件の持続的効果発現、ひいては、パキスタンの持続的な社会発展の上で不可欠な点であることから、財務管理の改善や行政サービス機能の改善等を援助供与の条件づけとして、行政機能の向上を促進していくことも望まれる。2-2「援助の基本的考え方」で取り上げた財政支援にからめたプログラム協力の考え方につな

るが、通常のプロジェクト案件の条件づけとしても、例えば、特定セクターにおいて、同セクターの状況に応じ、個別案件に対する条件づけと政策対話の実施を組み合わせ、財務管理、人事管理、政策策定能力、情報管理システム（例えば、情報収集能力向上、ベースラインデータの継続的捕捉）、維持管理体制、関係機関との調整能力、民間ノウハウ活用、住民との関係の改善等、行政機能の向上を働きかけていく必要がある。

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）

（1）現地の人員体制の強化

2-4-1で議論したように、パキスタンの中・長期的な開発に向けてわが国のとるべき政策指針と重点援助課題及びそれへの取り組み方を明確にした上で、これに沿った重点プログラムの形成と内外リソースの組み合わせによる適切な実施体制を組んでいくことが求められる。このためには、先方関係機関ならびに関係ドナー機関との密度の濃い政策協議や実務者対話を恒常的に行い、現地の実情に沿った迅速な判断と決定を行っていく現地の体制も重要である。

このためには、政策レベルにおいては、ODA現地タスクフォースによって、現地レベルでの政策協議とドナーとの協議を通じ、わが国の援助についての政策的メッセージを一貫性をもって提示し、各重点課題に踏み込んだ意見交換を行っていくことが求められる。と同時に、実施のレベルにおいては、こうした日本の政策的スタンスの下で、パキスタン側と各ドナー間との恒常的な実務者間対話を重ね、迅速かつ柔軟な案件調整・形成、案件運営を行っていく必要がある。特に、セクター別ドナー会合等では各ドナーの動きをフォローするのみならず、特に協調の必要な、保健、教育分野については、専門性を有する人員（専門家、企画調査員等）の常時配置を継続していくことが重要である。

（2）現地への権限委譲の強化

また、ローカル人材や組織の活用、他ドナーとの連携を拡充していく上で、わが国の協力体制も、現

地・現場への権限及び予算の委譲をより加速化することが必要であろう。在外公館においても、政策レベルの協議についての役割を高めるとともに、実施レベルについては、実施機関に対する事業の執行に係る一層の事務の委譲を図る必要がある。

例えば、JICAにおいては、2000年より地域部が設置され、国別事業実施計画の策定を通じ、事業の総合的企画・調整機能が充実しつつある。こうして策定された一定の事業方針の下では、現地事務所長に一部事業の計画・実施・評価等を思い切って委ねる等、本部から現地事務所への事業の策定・予算の執行にかかる権限委譲を促進し、時間コストを抑え、迅速な事業実施に努める必要がある。具体的には、一定の予算範囲で、現地事務所長に裁量権限を認めしていくべきであろう。

(3) 援助機関の専門性と実施体制の強化

さらには、日本の比較優位を活かし、パキスタン固有の状況に根ざした事業を展開するためには、パキスタン側ニーズと日本側リソースの橋渡し役を担う人材の確保が鍵となる。このため、短期的には、ローカル人材のさらなる活用とともに、インド・パキスタン等の南アジアにおいて、過去の活動実績の

ある専門家、青年海外協力隊員等の継続的活用方策の検討が求められよう。中長期的には、例えば、実施機関であるJICA自体が、地域部体制の下で、自らの職員に地域別の知識とノウハウを蓄積する体制をさらに強化していくことが重要である。

JBICにおいては、案件実施に関する権限が現地事務所に委譲されているが、わずか日本人駐在員2名・上級ローカル職員2名で対応しており、現地事務所の体制強化が望まれる。一方、JBIC全体として大幅な人員増が見込まれない状況下、現地の体制強化にも限界があることから、権限にとらわれない本部側職員の頻繁な現地出張等を通じた事務所側との有機的な結びつき、さらには、地域の専門性を持つ職員の育成、専門性を持つ職員の継続的な配置が、質の向上に不可欠である。また、本国別援助研究会の共同開催をさらなる契機として、現地ベースの意見交換のみならず、JBICとJICAの具体的な連携案件形成を進めるべきであろう。援助実施の際は、本研究会での成果に基づき、セクターの抱える課題の深い分析を踏まえて、パキスタン側との対話を行った上で、国別業務実施方針を策定して、明確かつ一貫性のある支援方針の下に進めていくことが重要である。

第3章 各分野の分析と論点の要約*

第1章 開発の政治環境

1-1 外交

パキスタンが穏健なイスラーム国家として発展することは、日本の利益につながる。パキスタンの対日感情は極めて高い。またこれまでのところ、パキスタンは近代化がかなり進んだ比較的穏健なイスラーム国家である。日本がイスラーム諸国との交流を深めようとする際、パキスタンはその入り口となってくれるはずである。逆に、パキスタンが破綻国家となった場合の危険性は絶大である。1000万人単位の難民の流出はもとより、インフラや人的資源の面で比較的進んでいるパキスタンがテロの温床になれば、世界中が大打撃を受けるからである。しかもパキスタンは核兵器まで保有している。以上の理由から、パキスタンの発展のために日本が援助することは大きな意味があると考えられる。

建国以来、パキスタンはインドとの係争を抱えてきた。その影響はパキスタン内政、外交すべての面に表れている。インドとの対抗上有利になることであれば、パキスタンは他の不利益を無視してでもこれを選択せざるを得ない。大国との関係はまさにこの政策であった。アメリカへの依存、中国への接近、中東イスラーム諸国との緊密な関係、果てはターリバーン支援に至るまで、インドとの対抗関係抜きには考えられない。しかし、インドも巧妙な外交でこれに対抗しており、1990年代以降はインドの国際的地位の高まり、対米接近、中国との関係改善など、パキスタンにとっては不利な条件がそろっている。

したがって、分離独立の後遺症を克服し、インドと冷静な「外交関係」を築くことがパキスタン外交の最大の課題といえよう。また、経済・社会的発展によりパキスタン国内が安定することも、対外関係にも極めて大きなプラス効果をもたらすであろう。

(広瀬 崇子)

1-2 内政

現在のパキスタンでムシャッラフ大統領による数々の「改革」が順調に進んでいるとはいいがたい。それは基本的には政治・経済改革のための強力な阻害要因の存在による。第1に、宗教上の対立がある。イスラーム教は1947年建国の理念としてパキスタン国家論の原点であり、現実のパキスタン社会において国家アイデンティティーの源泉である。しかし、イスラーム教と国政との関係は時代及び為政者によって、イスラーム主義重視策から政教分離重視策の間を大幅に揺れ動いてきた。現在は、特に2002年総選挙におけるイスラーム主義政治勢力の台頭が争点となっている。一般国民の日常生活においても、数多い宗派のイデオロギー対立が政治・経済対立と絡み合っただけで社会不安は未解決であり、経済活動の障害となっている。

第2に、軍が内政・外政の裏表で常に中心的存在だという問題がある。パキスタンは建国以来、インドに対する恐怖心ゆえに国防に異常なほどの注意を払ってきた。それが諸大国の対立関係の中で、パキスタンの複雑な国内政治をさらに複雑でいびつなものに変えていった。ムシャッラフ軍人大統領は「民主化」などさまざまな「改革」を試みてきた。しかし、それらの「改革」は軍による国政「指導」を基調とするものであり、国民の総意に基づく改革ではない点に決定的問題がある。

第3に、民族問題がある。パキスタンは多民族国家であるというだけでなく、特殊な民族問題を擁する。建国時にインドから多数のムハージルたち（移住民）が流入し、最大の民族であるパンジャービーとの提携・癒着体制を築いた。両者の支配体制が弱小諸民族との武力衝突を引き起こし、経済活動にとって解決困難な阻害要因になっている。

パキスタン政治の上述3本柱をめぐるさまざまな事象が錯綜する状況下で、パキスタンの権力構造は従来と同様に軍幹部、高級官僚、大地主（在地権力者）を主体とする。それに副次的統治エリートとし

* 本章は第 部現状分析の各章を要約したものである（第6章以外）。

てイスラーム教指導者と産業資本家が存在する。視角を変えると、これらの統治エリート（特に軍幹部、高級官僚、大地主）の大半はパンジャーブ州のパンジャービー民族を出自とする。それゆえ、パキスタンの諸民族、諸地域、諸階層・階級の間の格差は大きく、それが生み出す軋轢のため、パキスタンは建国後55年以上を経た今もなお、安定した国家を確立し得ていない。

パキスタンの国家意思決定者たちが取り組むべき急務のひとつは国内の「先進地域」と「後進地域」の格差縮小である。その地域的格差は民族・部族間格差などとも重複しており、国民統合、経済開発にとって危険な阻害要因である。パキスタンの政治・社会情勢に見られる悪循環を断ち切るには、経済を成長させて、国民に夢を持たせなくてはならない。経済成長期には人は夢を抱き、前に向かって努力するものである。第2の国家分裂の危機をわずかでもはらむ現在のパキスタンにとっては、特に数多い「後進地域」ないし弱小民族・部族地域の地域経済開発が極めて重要である。また、パキスタンの経済開発のためには印パ関係の改善が前提となることを忘れてはならない。

（深町 宏樹）

第2章 基層社会の構造

パキスタンの持つ優れた資源がこの国の開発に十分活用されていないとすれば、その一端はこの国の基層社会の構造にある、という認識がこの研究会の出発点であった。この章では、この問題を民族、地域、権力の構造という視点を中心に分析している。

2-1 民族、部族、言語、宗教

2001年のアメリカによるアフガニスタン攻撃は、図らずもパキスタン、アフガニスタン両国の持つ民族問題への関心を高揚させた。1893年に設定されたデュアランド・ラインは、イギリスとアフガニスタンとの戦争の結末ではあったが、パキスタンにとっては、分断されたパシュトゥーンとパローチーという2大民族の継承を意味した。パキスタンは、インドとの間のカシュミール問題とともに、独立の当初から民族問題を抱えていたことになる。必然的に、パ

シュトゥーンとパンジャービーのラージプートを主体とする軍の存在は重要であった。さらに、分離・独立に際し650万人ものムスリムがインドから移住して来た。いわゆるムハージルである。ムハージルも決して一枚看板ではないが、財界、官僚、軍、自由職業で活躍するムハージルは、ローカルなエリート、すなわち在地権力にとって、対抗勢力として意識されていた。パキスタンを構成する4州は、したがって、閉鎖的・同質的な民族集団とはいいがたく、分断されたパシュトゥーン（北西辺境州）、パローチー（パロチスターン州）と、インドからのムハージルを受け入れたパンジャーブ州とシンド州は、それぞれ民族特有の慣習を持ちつつ、個別な民族問題を抱えた州である。

民族の低位集団として重要なものは、内婚集団としてのピラーダリーである。これは祖先を共有する集団であり、日常生活では「分断された集団」ではないが、冠婚葬祭時には明示的になる集団原理であり、地域横断的の広がりを持つ。ネボティズムの源泉でもある。

バングラデシュの独立によって、パキスタンの公用語はウルドゥー語に統一されたが、英語も併用されている。いずれもローカルな言語ではない。英語が公用語から外れる可能性は少ないにしても、ウルドゥー語の公用語としての採用は、ムハージルとパンジャービーに有利である点は特筆に値する現実（例えば公務員試験）である。

パキスタンの圧倒的多数は、スンニー派のムスリムであるが、シーア派のムスリム、クリスチャン、ヒンドゥー教徒がマイノリティーとして存在する。ただし多数派のムスリムにも学派（派閥）があり、単線的なムスリム解釈を戒めている。

2-2 人口、資源、産業の地域構造

パキスタンの国土は日本の約2倍であるが、人口は日本とほぼ等しい。国土の26%を占めるパンジャーブ州が、人口の56%を扶養しているが、パロチスターン州は44%の国土でわずか5%の人口しか扶養していない。これは、農業が最大の生産セクター（GDPの24%、労働力の47%）であるこの国の、耕地面積、作付け形態、灌漑率、土地生産性の格差に

基づくものである。ちなみに、パンジャブ州と北西辺境州の耕地率（56%、9%）は、人口の比率（56%、13%）にほぼ比例するが、シンド州とパロチスタン州の耕地率（27%、8%）は、それぞれの人口比率（23%、5%）を上回っている。国土に占める比率（26%）よりはるかに大きい耕地率（56%）を持つパンジャブ州は、公的投資の集中してきた州でもあり、公的灌漑の73%、その補完的役割を担う私的地下水灌漑の91%が集中し、小麦生産の81%、コメ（パスマティー種）の100%、綿の80%がここで生産され、牛の50%、水牛の71%が飼育されている。そしてこの傾向は年々加速されている。

製造業における地域集中は、農業ほど極端ではない。しかし、ここでもパンジャブ州の一人勝ちの傾向は顕著であり、その傾向はシンド州における治安の悪化により近年加速されている。

2-3 在地権力の地域構造

パキスタンにおける在地権力とは、ローカルな土地所有を基盤とする社会的・政治的権力層を指す。この国の最大の生産セクターであり、人口の3分の2が居住する農村において、土地所有は、経済のみならず、社会的・政治的権力の象徴である。

この国の土地所有構造は、高いジニ係数に示されるように不平等である。農家の81%に当たる5ヘクタール以下の農家は、農地の39%を所有する一方で、全農家の2%強を占める60ヘクタール以上の所有地を持つ農家が、全農地の19%を所有している。在地権力層の中心地はパンジャブ州であるが、アユーブ政権による土地改革前夜の状況は、全農家の0.1%に過ぎない1,000戸の農家が、土地の10%を所有していた。1戸当たり平均2,000エーカーであった。ちなみに、アユーブの土地改革で実際土地を収用された地主の数は、わずか755人であったが、収用前の平均所有地は5,280エーカーであった。アユーブの改革では約220万エーカーの土地が収用されたが、これは全土地所有面積のわずか6%に過ぎず、在地権力の基盤を揺るがすことはできなかった。

在地権力は、大土地所有を経済基盤とし、農村はもとより、地方から中央政府に至るあらゆる面で資源の配分に影響力を行使している。アユーブ政権は、

在地権力への権力集中が、この国の民主主義の育成を妨げているとし、土地改革の導入に踏み切った。しかし皮肉にも、そのアユーブ政権を支えた国会議員、州議会議員の大多数も在地権力であった。この点を相対化するために、われわれはムシャッラフ政権の国会議員の社会・経済的背景を調査した。比較分析の結論は、両者ともほぼ共通の出自を持つことが判明した。ちなみに、選出議員の20%は初当選であるが、既に政界を経験している80%の議員のうち、51%が20年以上、33%が30年以上の政治経験を持ち、さらに議員の3分の2が自分の親族に政治関係者がいることを明らかにしている。現政権もまた、在地権力の利害を無視して政治を行えない立場にあることは明白である。（平島 成望）

第3章 人間開発の進展と課題

3-1 教育

パキスタンの教育事情はいくつもの課題を抱えている。すなわち、基礎教育や女子教育の低迷、民間セクターの活発化の背景にある公教育の深刻な質の低下、教員の質の低下や労働環境の未整備、高等教育の低迷、地方分権化に伴う課題などがあげられる。

基礎教育については、パキスタンでは、初等教育への登録者の割合が65%と、南アジア地域において低迷した状況にある。また識字率についても、パキスタン政府が「全国識字キャンペーン」を展開して識字率向上を目指し、2001年には識字率は50.5%にまで達したものの、男女間、地域間などでは大きな格差が見られ、課題は山積している。識字率の男女差では、男性識字率が56.5%、女性識字率が32.6%と、女性の識字率が明らかに低い。このことは、パキスタン社会での女性の教育に対する関心の低さを示しており、同時に、女性の社会進出を阻害する一因となっている。また、識字率は都市部で64.7%であるのに対し、農村部では34.4%と都市部の半分程度にしか至っておらず、基礎教育の地域差が顕著になっている。

基礎教育の低迷の要因には、中途退学率の高さもあげられる。中途退学率は、パキスタン全体では15%で、地域別では、都市部で11%、農村部では

18%となっている。中途退学の理由では、児童自身が望まないというケースが最も多いが、家事手伝いや就労といった理由もあげられており、家庭内での教育に対する関心の低さが浮き彫りにされている。また女子の中途退学者の場合、親が就学を許可しないという理由が高くなっており、女子教育への関心の低さが明らかとなっている。女子の就学率については、都市部では増加傾向にあるものの、農村部で低迷した状態にある。ユネスコの報告では、パキスタンの女子識字率の低さは世界最下位の中のひとつとされており、女子教育の振興はパキスタンの教育問題に関する大きな課題である。

女子教育の低迷の要因には、インフラの未整備もあげられる。すなわち、女子児童が通学できる環境が整っていないことに加えて、初等教育で重要な役割を果たす女性教員の勤務環境が整っていないこともあげられる。パキスタンでは女性が一人暮らししたり、一人で通勤できる環境がなく、また既婚者の場合は家事に追われて教職を退職するケースがあるため、このような状況が女性教員の勤労意欲を削いでしまっている。女性教員の不足は、女子教育の低迷に直結する問題であり、早急な解決が課題となる。

教育の低迷が続く中、パキスタンには現在3万6000校以上の私立学校が存在する。私立学校には、高額の授業料を必要とするものから、未登録の教育機関もある。これらのほかに、家庭内などで開かれるマクタブと呼ばれる宗教学校やマドラサと呼ばれる寄宿制の宗教教育施設がある。登録済みの私立学校は、公立学校に比べて設備面の充実が顕著となっているほか、教員の質も高い。そのため、私立学校への依存度が高くなりつつあり、公教育の質の低下が深刻化している。現在全国に68万人いる教員の養成期間は世界水準を下回っている。また、公立学校の教員の採用や配置については、政治的な介入などがしばしば見受けられ、教員の意欲が削がれる状況にある。

高等教育の低迷については、パキスタンの中等教育への就学率が21%であり、高等教育への就学率はさらに低い数値となっていると思われる。また、国内での高等教育機関の質が低下しているため、海外に留学し、そのまま海外で就職してしまうケースもある。高等教育の質の低下は、優秀な学生の海外へ

の流出を招くこととなり、パキスタン社会全体の発展にとっても悪影響を及ぼしかねない問題となっている。また、教員を取り巻く環境の未整備や政治的介入など、初等・中等教育同様の問題となっている。ムシャッラフ政権は、教育の改革を掲げているが、なかでも地方分権化によって、中央からの意向を反映する教育行政から、草の根レベルでの教育制度の確立や識字率向上などが目指されることとなった。だが改革の行方は、教育担当官の意識改革の如何にかかっている。

(山根 聡)

3-2 保健医療における公平性

今日のパキスタンにおいては、前近代的な社会構造のしわ寄せが保健医療事情に現出しており、さまざまな格差を生み出している。現状分析においては、まず保健水準に悪影響をもたらしている基層社会の脆弱性について論じている。ついで、住民を保健医療サービスの需要者としてとらえ直した上で、需要に応えるべき供給体制の不備を指摘する。需要と供給の間にはもともと深刻なミスマッチが存在していたが、そのいずれの側にもさまざまな制約要因が絡まって、ギャップが拡大してしまう局面が増えている。その結果、階層間格差やジェンダー格差などが目立ってきており、地域間格差を助長し、国全体としても世界的な動向に後れをとった。このような現状にあって、財源と行政権限を州からディストリクトへ移そうとする地方分権化の動きが進展してきている。これによって、ディストリクトごとの行政能力の格差がさらに鮮明化して、保健医療分野についても州内のディストリクト間格差が一層拡大する恐れが強い。今後、地域展開型の援助を実施する場合、州ごとに異なる行政メカニズムを十分に研究した上で、ディストリクト間格差を緩和する措置を講じることが望まれる。世界的にみても劣悪なこの国の保健水準を改善させるためには狭義の保健セクターからの取り組みだけでは不十分で、生活基盤の整備、所得創出機会の拡大、(とりわけ女性)教育の充実等を併せて行っていく必要がある。パキスタン政府・地方行政機関はもとより、他ドナー、NGO、あるいは日本の他セクター援助とのより緊密な連携ができるか否かが成功の鍵を握っている。(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

過去50年間、パキスタンの国内総生産(GDP)は、年平均5%程度で成長し、比較的高い安定した経済成長を遂げた。特にアユーブ及びジャー両軍事政権下では、高い成長率を記録している。ジャー軍事政権後、民主的なプロセスで選ばれた政権が登場するが、同時にパキスタン経済は、慢性的な低成長に見舞われることとなり、1990年代は、“失われた10年”と呼ばれた。農業部門、工業部門の低迷、産業構造の膠着化という実体経済面での問題に加え、過去のマクロ経済運営の失敗により、財政面、国際収支面での不均衡が恒常化し、債務問題が深刻化した。債務拡大による返済負担の増加は、財政調整を困難とし、開発支出を制限することで、財政赤字のコントロールが行われてきた。そのため経済発展に必要なインフラ整備が十分でない状態にある。

米国同時テロ事件以降の国際情勢の変化は、パキスタンの国際収支面に大きな変化をもたらした。パリクラブによる債務救済、地下銀行ルートによる送金の監視強化等により、短期的には、対外債務返済が困難な状態に陥ることはない。しかし中長期的に債務を持続するには、輸出部門の成長と継続的な財政規律の維持が求められる。

パキスタン経済を語る上で、看過することができない問題として、密輸などに代表される裏経済の問題がある。密輸品は、関税なしで、国内へと流入するため、本来、徴収される貿易関税が徴収できず、税収面での損失となる。さらに深刻な影響は、国内製造業への打撃である。海外からの密輸品の流入は、パキスタン国内の製造業発展の足枷となってきた。その結果、食料と繊維が中心となる伝統的な製造業パターンから抜け出せず、産業構造転換失敗の一要因であった。

(小田 尚也)

4-2 経済成長と貧困・雇用

本稿では、所得貧困に焦点を当ててパキスタンの貧困問題について現状分析を行った。家計調査から計算された貧困の諸指標と、マクロ・パフォーマンス

スに関するデータとを組み合わせることで明らかになったことは以下の6点である。第1に、消費支出水準が貧困線を下回る貧困人口は、パキスタン総人口の30%以上、絶対数で約4000万人にも達し、かつその数・比率とも1990年代後半に急上昇している。第2に、所得貧困は都市部よりも農村部、土地持ち層より土地なし層でより深刻であり、低所得が保健や教育面での剥奪と高い相関を持っている。第3に、1990年代のマクロ経済は、雇用吸収力が鈍化し、成長率も低下したという二重の意味で貧困削減的(pro-poor)でなかった。第4に、パキスタンの低所得者層は、単に平均で所得や消費支出水準が低いだけでなく、その変動が大きいという意味での脆弱性も深刻である。脆弱性という動学的側面を考慮すると、土地持ち層に対する土地なし層の不利さという資産格差の影響がより浮き彫りになる。第5に、農村部においても恒常的な非農業所得は貧困脱却と結びついており、教育はそのための重要な鍵として機能している。第6に、既存の公的なセーフティネットはほとんど機能せず、血縁・地縁の私的なネットワークが一時的貧困に対する備えとしては重要である。

これらから得られる政策インプリケーションを2点あげる。まず、ミクロ的な貧困削減政策やセーフティネット政策を実施する場合、公的制度の充実、私的な相互扶助などを代替して減少させる効果をもち得るから、私的なネットワークから阻害された階層を正しくターゲティングすることが重要になる。その際のターゲットとしては、農村土地なし・恒常的非農業所得なしの階層が優先されるべきであろう。また、貧困削減政策としての効果を考えた場合、所得移転やマイクロ・ファイナンスのようなミクロ的政策もさることながら、パキスタンでより重要なのは、雇用創出的な経済成長を持続させることであると考えられる。1980年代以降、製造業・農業部門両方において、雇用が成長に対して非弾力的に変化していることは、この意味で大いに懸念される。製造業であれば輸出指向中小企業、農業であれば畜産業が、雇用吸収という観点から期待が持てる。これらのサブセクターの支援はしたがって、産業支援というだけでなく、貧困削減政策としても意義深いであろう。

(黒崎 卓)

4-3 農業セクターの役割

パキスタンにおける農業セクターは、この国の経済全体のパフォーマンスを知るうえでも、この国の貧困の状態を理解するうえでも、さらには、この国の権力構造や、人々の行動様式、価値基準を理解するうえでも、分析の要に位置するセクターである。

インドからの分離・独立によってパキスタンが受け継いだ遺産の中で、最も重要なものは灌漑農業と軍隊であった。脆弱な初期条件と、さまざまな外的プレッシャーにもかかわらず、パキスタンが主権国家として存続し得たのは、まさにこの遺産によるところが大きい。しかしそれゆえにこそ、パキスタンの伝統的指導層は、構造的硬直性を克服するインセンティブを欠き、構造的危機に際しては常に軍の介入を許してきた。

しかし、21世紀を展望する時、パキスタン農業の直面する問題は深刻である。PRSPや経済のグローバル化という「与件」化しつつある開発の枠組みの中で、パキスタンにおける農業セクターの果たさねばならない中心的役割は、少なくとも中期的には、増加する人口・労働力に雇用を提供し、拡大する地域格差を縮小し、貧困を削減することである。そのためには、以下の3つの要件が満たされなければならない。第1は、灌漑農業の基盤である灌漑システムの急速な劣化をどう克服するかである。第2は、農業技術の「社会化」をどう実現するかである。そして第3は、農工間のリンケージの強化である。

パキスタンは、社会的にも、経済的にも、そして政治的にも、英領期における灌漑システムという固定資本投資の生み出す余剰に甘えてきたといえる。安定した灌漑農業は、たとえ低い土地生産性であっても、大土地所有制の下では、十分な余剰を在地権力に提供することができた。少数の在地権力が、大土地所有を基盤に、村落から中央の政界まで支配してきた。十分な地代収入が、土地改良へのインセンティブを生まず、既存の固定資本の維持管理もおろそかにされてきた。マクロなレベルにおいても、ダムを含む広大な灌漑システムの維持管理は劣悪で、リハビリ投資に膨大な資本が必要である。この点は、別の章で検討されるが、環境問題に配慮した水利・

灌漑投資はまだ必要である。その意味で、農業セクターに対する公的資本の減少傾向は再検討されねばならない。

農業技術の「社会化」の問題には2つの側面がある。技術を開発・導入し、普及する側面と、その技術を受け入れる側面である。前者の問題は、連邦と州とのキャパシティー水準の差と、リンケージの欠如である。後者の問題は、技術の受け皿である農村社会の複雑な構造である。つまり、伝統的なパンチャーヤトを含め、パキスタン農村には、技術を受け止めそれを成員に平等に普及するメカニズムが存在しない。

農業基盤の修復・改良と技術の「社会化」とは、いわば農業成長の基本的戦略である。しかし、パキスタンの農村には、農業所得のみでは生計を立てられない人々が数多く存在する。土地なし非農家層はもちろんのこと、零細農、小農の大部分はこの分類に属する。そこでは、非農業所得が決定的である。農業関連産業の発達は当然であるが、通勤可能なマーケット・タウンや近郊都市における非農業セクターの発達こそが、これら農村在住の低所得層にとって豊かになれる重要なチャンスなのである。

(平島 成望)

4-4 工業セクター開発と援助のあり方

1980年代にパキスタン製造業は年平均で7.3%の成長を遂げることができたが、1990年代に入ると、年平均投資額が1980年代の929万ルピーから963万ルピーにわずかに増大したにもかかわらず、製造業の成長率は3.6%に落ち込んだ。これは1990年代に入って投資効率が悪化したことを意味しており、パキスタンの製造業にマクロ経済上の問題があることを示唆している。

1980年代から現在まで食料品、タバコ、繊維産業といった農産物を原料とする産業がパキスタンの主要製造業となっており、製造業の多様化が進んでいない。その原因として5点考えられる。第1に、所得格差が大きく中間層が形成されていないため、耐久消費財を購入できる層が極めて限られていることである。第2に、密輸によって電化製品などの耐久消費財が国内に流入していることである。第3に、政

権が交代するたびに産業政策が変更され、政策に首尾一貫性がないことである。第4に、銀行が安易な融資をしたために、製糖業や紡績業で投資ブームが生じ、過剰投資につながったことである。投資が生産の増大につながっていないため、マクロ経済から見ると投資効率が低下した。第5に、製造業への投資が不動産投資や海外での資産運用比べて魅力がなく、積極的に行われていないことである。1999年のクーデター以降政策に変更はなく、銀行は不良債権の減らすために、融資を選別するようになった。

パキスタン製造業はこれまで保護されてきた市場の下で十分な利潤を享受できたために、経営者のコスト削減及び品質の向上に対する意識が低い。これは中小企業のみならず大企業についても当てはまる。

(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

パキスタンのインフラ整備は、量と質双方の問題を抱えている。まず量については、英国植民地時代に開発されたインダス水系灌漑システムの恩恵で整備率80%を誇る灌漑を例外とすると、電力、運輸、上下水道のいずれにおいても、他の途上国と比較した相対的な状況は悪くないものの、絶対的なインフラの量はまだまだ不足している状況にある。一方質の面においては、盗電を含む送配電ロスが25%から41%に達する電力、高い灌漑整備率にもかかわらず、非効率・不公平な水利用、配水ロスのため、依然低い農業生産性が象徴的に示しているように、インフラが提供するサービスの質が悪く、このことがパキスタンにおけるインフラの問題をより深刻にしている。

これらのインフラ整備の量と質の問題は、資金不足と政策・制度・組織の問題というセクター共通の2つの要因で説明できる。資金不足については、政府が開発予算を削減する傾向が強まったことがインフラ整備への新規投資を困難とする一方、料金体系の歪みや脆弱な料金徴収能力が電力・水道等の会社の財務体質を悪化させている。民間活力を利用したインフラ整備も、民間投資の減退や民営化の行き詰

まり等で思惑通りには進んでおらず、外国援助におけるインフラ整備支援も減少傾向、インフラ整備の財源は縮小を続けている。一方、インフラ整備及び維持・運営を担当する政府関係機関の政策・制度・組織の問題、特に組織の能力不足が、設備/施設の運営を非効率なものとし、施設の劣化を早めている。

このようにパキスタンのインフラ整備は、資金と能力が不足する中で、インフラの量的拡大と質的改善に取り組みなければならない厳しい環境に置かれており、選択的/戦略的な整備推進が求められている。

(萬宮 千代)

5-2 水利・灌漑

(1) 現状と問題点

英国植民地時代に開発が開始されたインダス水系灌漑システムは、インダス水系の水資源を活用した世界最大の灌漑システムであり、パキスタンの利用可能水資源の大部分を占める。灌漑・排水は、憲法上州政府の管轄となっており、中央政府の関与は調整と政策策定に限られる。州レベルでは、灌漑電力局 (Irrigation and Power Department)、農業局園場レベル水管理部 (On-farm Water Management Wing, Agriculture Department) 等が水管理を担当しており、末端水路 (watercourse) は農民が管理することになっている。現在、全国排水路整備事業 (National Drainage Program: NDP) において、二次、三次水路レベルの灌漑排水施設管理を担う農民組織形成、灌漑局の機能権限を委譲する大規模な組織制度改革が進行中である。

大規模な灌漑ネットワークの存在にもかかわらず、パキスタンの農業生産性は非常に低い。農業政策、農業投入財の問題もあるものの、水不足及び非効率な水利用が大きな要因のひとつである。加えて、2025年までに2億2100万人になる人口増加とともに水不足が深刻になる可能性が高く、水質汚濁・地下水水位低下等の環境問題の深刻化も懸念される。さらに湛水害・塩害、洪水被害も問題となっている。その要因となっている組織制度面の問題点として、統合的な水資源管理の欠如、維持管理費不足、政府機関のキャパシティー不足、受益者参加の不足、供給主導システムの限界、脆弱な環境行政がある。

(2) 開発の方向性と課題

水利灌漑分野における、パキスタン政府の開発の方向性は、水資源増大と保全による水不足の解消、湛水害・塩害・洪水対策を通じた農業生産性の回復、環境に配慮した排水管理、地下水管理の強化、統合的な洪水管理プログラムの実施、受益者参加の促進、水管理機関の能力向上と組織制度改革等による効果的な維持管理の実施であるが、資金面だけでなく、政府の具体的政策・戦略の一層の改善、戦略の実施、技術面・管理面でのキャパシティー向上等、改革実施のため抱える課題は多い。

(市口 知英)

5-3 電力

(1) 現状と問題点

パキスタンにおいては、人口1億4000万人のうち約55%が電力供給を享受している。同国の電力需要は2001年時点で11,578MWに達しており、今後も年間4%の成長率を保つと予測されている。電力供給構成は、2001年時点の発電量ベースで火力が73.3%、水力が26.7%を占めている。パキスタンの電力供給は従来、水利電力開発公社 (Water and Power Development Authority: WAPDA) 及びカラチ電力供給公社 (Karachi Electric Supply Corporation: KESC) が担ってきたが、政府の民活導入政策の下、独立発電事業者 (Independent Power Producer: IPP) の発電部門参入が進み、2001年時点で設備容量の36%を占めるようになってきている。

現在、パキスタンでは分社化及び民営化を中核とする電力セクター改革を進めており、電力事業実施体制は大きく変わりつつある。また、電力セクターの公正な競争を促進し、電力事業者及び需要者の権利を保護する目的で、「電力規制庁 (National Electric Power Regulatory Authority: NEPRA)」が1995年に設立され、電力事業者の認可、電力料金の設定等を行っている。

パキスタンの発電設備は、ピーク需要をまかなうだけの容量を有しているが、実際の供給能力は、乾期の水量減少や設備老朽化により設備容量を下回る場合があるなど安定していない。また電力供給の地域差が大きく、特にパロチスターン州の立ち後れが

深刻である。またKESCの場合で41.1% (2001年) に達する送配電ロスも大きな問題である。ロスの大部分は盗電など配電部分で発生している。送配電ロスは非効率な電力供給によるサービスの劣化だけでなく、電力公社の財政に大きな負担を強いている。

(2) 開発の方向性と課題

10ヵ年開発計画 (2001~2011年) においては、電力セクター開発戦略として、水力・石炭・天然ガス等の国内資源を活用した電源開発、送配電網の整備・増強、農村電化の推進、季節別料金等を活用した電力需要の平準化、電力料金体系の合理化、NEPRAの機能強化・独立性確保、システムロスの削減があげられている。パキスタン政府はこの開発戦略に必要な資金の70%を民間セクターからまかなうことを想定している。しかしながら、外国民間投資家の投資意欲は停滞しており、パキスタン政府の民活・民営化の先行きには不透明感が増していることから、公社の財務体質をいかに改善させ、効率経営を実現できるかどうか今後の課題となっている。

(加藤 健)

5-4 運輸

運輸セクターにおいては、分離独立時に主要手段であった鉄道がその輸送量に占める割合を一貫して下げている一方で、道路輸送の割合が増加、現在旅客・貨物輸送の9割以上を占めている。海運は貿易の95%を占める一方、航空輸送は旅客輸送の約1%を占める程度である。

(1) 道路

パキスタンの道路総延長 (2001/02年度) は251,661kmであり、10年前に比べて47%増加した。国道は道路総延長のわずか3.6%であるにもかかわらず、交通量のかなりの部分を占めており、特にカラチ・ラホール・ペシャーワルを結ぶN-5は全交通量の55%を占める。道路セクターの問題点としては、道路ネットワークの不足、道路の劣化、大気汚染、交通事故の多発があり、その要因となる組織制度面の問題としては、維持管理費不足、政府のキャパシティー不足、不十分な民間セクターの関与がある。

政府の重点政策は、適切な維持管理・拡幅・リハビリを通じた既存道路システムの最適利用にあり、維持管理ファンドの運用、料金回収を通じた維持管理費手当て、民間セクターの参加、過積載の取り締まり等の方向性が示されている。新規投資には、高速道路（Motorway）網の拡充、基幹国道の拡幅、ガワダル港への道路建設、ロワリ・トンネル建設がある。維持管理の重視が掲げられているにもかかわらず、投資計画は高速道路等の新規建設重視であり、維持管理と新規建設のバランスが今後の大きな課題である。

（2）鉄道

1999/2000年度において、パキスタンの鉄道インフラは、軌道7,791km、687駅、機関車597両、客車1,956両、貨車23,906両で構成されているが、1960年代のピーク時に比べると、機関車・客車は40%以上減少している。長距離大量輸送では安価であり、環境への害も小さい利点があるにもかかわらず、鉄道交通の輸送量に占める割合は、2000/01年度には、旅客の8.6%、貨物の4.1%まで下がっている。加えて、運行の遅れ、頻発する事故、遅い速度、低い利用客サービスが問題となっている。その原因としては、投資の不足による設備の劣化、国鉄の非効率な経営、不十分な民間セクターの関与があげられる。10ヵ年計画では、長距離輸送は鉄道、短距離輸送は道路という区分けに基づく鉄道重視の姿勢が打ち出されており、その方法として、経営の改善、資産の更新、長距離貨物輸送での鉄道優先、維持管理予算の合理化、民間の参加があげられている。

（3）空運・海運・都市交通

空運については、1992年に民間航空会社の参入が認められ、3社の民間航空会社が存在するものの、機器の無税輸入等の特権が認められているパキスタン国際航空（Pakistan International Airlines: PIA）のほぼ独占が続いている。民間航空会社の参入を通じたサービス向上、PIAの効率化と最終的な民営化が課題となっている。

海運業については、1960年代までは繁栄を見せていたが、1970年代に全面国営化されて以降、競争力を失っている。カラチ港とカシム港の2つの商業港

の非効率な貿易・港湾手続き、関係機関の連携不足、不十分なインフラ（特にアプローチ水路、コンテナ処理施設）がコストを引き上げている。

都市交通は、都市人口の増加に伴いその重要性が増しているが、その整備が追いつかない状況にある。公共交通網の未発達、道路・信号・歩道・駐車場・排水路の未整備、許認可機関のキャパシティー不足、交通規制の不徹底などが、交通渋滞、頻繁な交通事故、大気汚染、ユーザーにとってのコスト増大につながっている。（市口 知英）

5-5 上下水道

（1）現状と問題点

政府の公式指標によれば、給水施設の普及率は、人口の63%（都市83%、農村53%）とされている（2001/02年度）。都市給水においては、水道管による給水が過半数を占めるが、農村給水においては、3分の2の世帯がポンプに依存している。上水道施設建設について、政府建設施設は28%程度であり、大部分が個人のイニシアティブによるものである。ただし、水道管による給水に限ると93%は政府が建設している。下水道設備の普及率は50%であり、都市部では90%と高いが、農村部では32%にとどまる。州間の比較では、都市部でも農村部でもバロチスタン州の立ち後れが目立つ。

上下水道は州マターであり、中央政府の関与は調整と政策策定に限られている。地方分権政策により、大幅な行政機構の改革が行われ、今後農村及び都市の上下水道業務はディストリクト政府の下部組織であるテフシール地方自治体（Tehsil Municipal Administration: TMA）が行うことになっている。

上下水道セクターの問題点としては、低い普及率、信頼性の低い供給、水質汚濁がある。その要因となる組織制度面の問題点としては、他セクターの水利用との競合、資金不足、低レベルの料金収入、政府のキャパシティー不足、受益者参加の不足がある。

（2）開発の方向性と課題

10ヵ年計画における開発の方向性としては、水源開発と効率的な配水、衛生設備の普及率引き上げ、既存施設のリハビリと需要管理を通じたロス

削減、都市部におけるメーター設置、大都市における維持管理・料金徴収業務への民間参入、受益者の参加を確保した農村上下水道事業実施、上下水道担当部局のキャパシティー向上がある。上下

水道セクターでは、地方政府が担当するために、政策実施のキャパシティーの問題、政府機関の連携が、他のセクターに比べて大きな課題になっている。

(市口 知英)