

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

パキスタンにとり、1990年以降2000年までの間、わが国は二国間援助額のおよそ6割を占める最大の二国間政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）供与国であり（2001年は、米国はそれまでの10倍にあたる7.75億ドルの供与により、二国間全体の7割を占め、わが国は第2位）、わが国にとっても、パキスタンは上位10位に入るODA供与相手国（1999年1.7億ドル8位、2000年2.9億ドル及び2001年2.8億ドルともに7位）である。

対パキスタン援助については、1998年5月に行われた核実験に対する経済措置がとられて後、1999年10月にはムシャッラフ陸軍参謀長による軍事クーデターが発生し、2001年9月の米国の同時多発テロを契機にパキスタンの対アフガニスタン・ターリバーン政策の変更が行われるまで、主要ドナーの援助は低調であった。わが国の対パキスタン経済措置は、2001年10月に解除されたが、この間、わが国の援助も新規案件の立ち上げは抑制された。経済措置の解除ののち、2001年11月から、2年半で3億ドルという無償資金協力のプレッジがなされ、技術協力とともに、新規案件が拡大してきているが、選択と集中の議論は十分とは言えない。

わが国の対パキスタン援助は、過去2回の国際協力事業団（Japan International Cooperation Agency: JICA）国別援助研究会（座長：明治学院大学平島教授）提言を受け、1996年には、経済協力総合調査を通じパキスタン側と政策協議を行い、社会セクター、経済基盤整備、農業、環境保全を援助重点分野とすることが合意されてきた。

特に1990年代後半から、わが国のODAは、国内的にはODAの透明性、効率性を求める世論の強まりとともに、国際場裏では、セクター・ワイド・アプローチ、財政支援の導入、貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）やミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）などに見られるような、よりマクロなイン

パクトを重視する援助手法や戦略の大きな変革という2つの課題に直面している。

こうした状況も踏まえつつ、この第 部では、わが国ODAのわが国の実施体制からみた援助レビューを行い、今後の課題を検討した。第1章では、わが国の援助の実績動向、第2章では、主要なドナー国・機関及びNGOの援助動向と援助協調の動向を整理するとともに、第3章では、セクター別に援助動向を整理し、わが国の援助の教訓と提言をまとめた。第4章は、現地で活動するわが国援助関係者に対するアンケート調査を通じて浮かび上がってきたわが国援助実施体制上の問題点と課題をまとめた。

以上のレビューを通じ、総括されるわが国の対パキスタン援助の評価と課題は次のとおりである。

1. 全体評価に見られるわが国援助の問題点

(1) セクターレベルなど、マクロのレベルに位置づけて、受益国や他ドナーに説明していく必要性がますます高まっているにもかかわらず、援助総額に比較して、そのインパクトが見えにくい。

- この理由として、成果をアピールする広報戦略の不足もあるが、セクター別に重点投入すべき課題の絞り込みや有効な援助の手法を論理的に整理した「国別・分野別の開発及び支援戦略」が整備されておらず、また、大使館、JICA、国際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation: JBIC）で一貫した適用がなされていないため、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が行われていなかったことがある。
- また、開発効果の検証を可能とするような数値目標の設定や事後評価が行われてきたとはいえない。ひとつのセクターにおいても、種々のブ

プロジェクトや事業活動が個別に実施されている状況で、セクター全体として援助の効果を定量的に測るとの発想はなかった。アウトカム（ターゲットに対する効果）、政策・組織制度面及び社会経済面の長期的インパクトの評価は容易ではない。援助の評価（特に援助の効果測定）の強化拡充が重要な意味をもつ。

- 援助関係機関間及び機関内部で利害・意見を調整／合成する機能が限定されており、各種スキーム別の硬直性、スキーム間連携の困難さがある。
- ドナー連携協調により効果をあげた案件も多いが、援助経験の蓄積、顔が見えたかとの課題は残るものがある。

(2) 不適切な個別案件の選定、計画策定によって、所期の成果が得られにくい。

- 個別案件が、援助重点分野に該当し、パキスタンの開発政策との整合性がとれるとしても、その事業の目的や計画の内容が同セクターの開発・支援戦略に沿って妥当であったかどうか、インパクトがあったかどうかは別問題である。
- パキスタン側の実施能力の問題もあるが（政治的不安定や治安問題、行政の非効率、意思決定の遅れ、予算不足等）個別案件形成の不適切さ、現地受け入れ能力とのミスマッチもあり、所期の成果が得られにくい。
- 案件発掘形成が、幅広く日本の各種団体・機関によって行われ、この全体的な調整が十分行われていないため、多くのサプライ・ドリブンな案件の実施につながっている。

2. わが国の援助の今後の課題

方針策定、発掘・形成段階

- 援助方針をしっかりと策定し、それに基づいてわが国の援助を論理的に説明していくことが重要である（得意分野に絞り込んで、日本の援助手法、メリットについて説得力をもって、現地事情を踏まえた理論武装を進める必要がある）
- 現地の事情に即して重点セクターを絞り込んだ、実効性を伴う明確な支援方針の策定と援助

関係機関間の共有、並びにそれに基づいた案件発掘、形成が重要である。

- 個別案件の発掘、形成、実施計画策定における事前調査の充実が必要である。当該セクターに対する詳細な背景調査と課題の洗い出し、当該援助案件の必要性、代替案の十分な検討が必要である。
- 方針策定、案件形成の過程において、パキスタン側のカウンターパートを連邦政府に限定することなく、地方政府、研究者、専門家、NGO等との対話を実現していくべきである。
- 日本のスタンスを明確にした上での戦略的な援助協調が必要である。
- 地方分権化に対応した地域重視のアプローチが重要である。特に、計画・実施・評価が州政府レベル以下に移管されている保健・教育・農業セクター等については、州レベル以下とも協議をした上で、コミュニティ、NGO、県、州のモニタリング機能強化を確保しなければ、援助計画の見直し、援助目標達成が難しくなる。
- 援助窓口機関、実施省庁における計画策定・実施機能を強化することによって包括的なキャパシティをさらに高めていく必要がある。

実施、維持管理段階

- 相手国機関の能力とのミスマッチに関連し、政府や実施機関の政策面の改善や体制及び能力強化をあわせて図ることが重要である。例えば、パロチスターンの州教育局への能力構築を包含した中等及び中等技術教育有償支援は有効である。
- 援助の重点課題の中の位置づけを明確にしたプログラム・アプローチによる援助への変革、各種スキーム間の柔軟な連携、日本の大学、研究機関、自治体、NGO等を含めた他方面の機関の長期にわたる支援体制の構築が必要である。
- 事業の効果的な進捗管理にあたって、当該国内のローカルコンサルタントの活用を検討すべきである。セクター無償との連携による事業へのカウンター・バジェットの確保と適切な財政管理支援のためのチェック体制の整備が有効である。
- 援助の実施体制として、ドナー間連携の強化、

国内支援機関体制強化、より効率的な援助アプローチの導入（民間セクターの活用活性化、ソーシャルマーケティングアプローチの検討）を検討していく必要がある。

評価段階

- 上記「方針策定段階」で取り上げた、現地の事情に即して重点セクターを絞り込んだ、実効性を伴う明確な支援方針の策定と援助関係機関間の共有、並びにそれに基づいた案件発掘、形成のプロセスを評価するため、個別案件ごとの評価のみならず、セクター・イシュー別評価、あるいは国別援助戦略自体の見直しにフィードバックする目的での国別評価、インパクト評価並

びにモニタリングを充実して、国別・分野別開発・支援戦略の柔軟な改善・見直しが継続的に行われていく体制をつくっていくことが求められる。

わが国の援助実施体制

- 現場への権限委譲を加速化する必要がある。
- 貧困削減戦略やセクター・アプローチの導入など、変化する援助潮流の中で、求められる援助人材の質も変化してきている。今後は、中長期的観点から、地域とセクターの専門性をもとに戦略的な案件形成を行い得る援助人材の育成・発掘・活用に取り組んでいく必要がある。

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

1-1-1 技術協力と無償資金協力の援助実績動向

わが国は、1990年以降、2000年までの間、対パキスタン最大の二国間政府開発援助ODA供与国となっている（2001年は、米国ODA供与額の前年比10倍に及ぶ急拡大により2位となった）。

表1-1-1に、参考までに対パキスタン援助年表をまとめた。

(1) JICAの援助重点分野

過去2回のパキスタン国別援助研究及び外務省が

表1-1-1 わが国の援助関連年表

1970	食糧援助の実施
1976	一般無償資金協力の開始（中央電気通信研究所）
1977	食糧増産援助の開始
1978	債務救済無償の開始
1982	文化無償の開始
1987	二国間援助1位
1988.11	アフガン難民支援専門家
1989.02	援助研究会（第1次）
1989	草の根無償開始
1990.01	CIDA合同評価調査（小児病院）
1990.10	米国経済協力の停止
1990.12	経済協力総合調査団
1990～	二国間援助1位（以降2000年まで第1位）
1991	JBICツウ・ステップ・ローン
1991	青年招へい事業の開始
1992.02	政府派遣経済使節団（対パキスタン投資促進）
1992.12	青年海外協力隊事業の派遣取極め締結
1993.03	国別評価（外務省）
1995.06	援助研究会（第2次）
1997.05	政府派遣経済使節団（対パキスタン投資促進）
1997.05	年次協議（無償・技協について東京で）
1998.05	地下核実験による経済措置発効
1999.01	世銀による構造調整融資の再開
1999.12	「新経済政策」
2001.1	経済措置の解除
2001.10	3億ドル/2年の無償援助の発表
2002.11	援助研究会（第3次）

出所：筆者作成。

派遣する経済協力総合調査、JICA援助重点分野との関係からみると、過去においては、各援助研究会の結果を踏まえて、経済協力総合調査団が、対パキスタン援助方針についてパキスタン国政府と政策協議を行い、これに基づいてJICAが援助重点分野を設定してきた。現行の「JICA国別事業実施計画」においては、1996年の経済協力総合調査で合意した社会セクター、経済基盤整備、農業、環境保全に加え、民主化・良い統治がJICA援助重点分野のひとつとして加えられている。

(2) JICAの援助実績概要と特徴

表1-1-2はJICA関連の協力累計実績（2001年度まで）を示している。JICAによる技術協力の累計は279億円で、無償資金協力（1753億円：15.2%）と有償資金協力（9496億円：82.4%）との総計の中で技術協力の占める比率は2.4%である。JICA協力は投入資金ではなく、人が中心の協力である。

図1-1-1は対パキスタン技術協力実績額の変遷（セクター別）を示す。図1-1-1は、変遷の傾向を明瞭にとらえるために、3年間のRunning Meansで表したものである。例えば1991年度は1990年度と1992年度との合計を3で割った数字を採用している。通常の年度実績は表に示している。技術協力総額のピークは1996年度の16.8億円、2001年実績では8.74億円となっている。特に農林水産、公共・公益（運輸、通信など）、鉱工業の落ち込みが顕著となって

表1-1-2 協力累計実績（～2001年度）

技術協力	279億円	研修員受入	3,646名
		専門家派遣	783名
		調査団派遣	2,437名
		協力隊派遣	64名
無償資金協力	1,753億円		

出所：国際協力事業団（2002c）、外務省ホームページを基に作成。

(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/pakistan/data.html>)

いる。他方、保健医療、計画・行政、人的資源、社会福祉の伸びが認められる。

図1-1-2は対パキスタン技術協力額の変遷（スキーム別）を示す。図1-1-1と同様に3年間のRunning Meansで表した。1995年以降、調査団派遣件数（開発調査など）の減少と、一方で、研修員、ボランティアの増加が特徴となっている。2000年度、2001年度では研修員受入が52%、39%と最大のシェアを示している。

研修員受入

これまでに受け入れた研修員と派遣した専門家などは総計6,900名余りである。特に3,600余名の帰国研修員本人のみならず、その家族、同僚、周囲の人々へのインパクトは、JICAの大きな財産となっている。帰国研修員はさまざまな場面で、日本援助のサポーターとして機能しているだけでなく、例えば2002年10月の総選挙の際には、本邦からの短期専門家と青年招へいプログラム参加帰国者との連携による選挙啓発事業を実施するなど、多くのJICA協力案件の効果的実施にも貢献している。また、JICAでは研修員フォローアップ事業として、帰国研修員提案

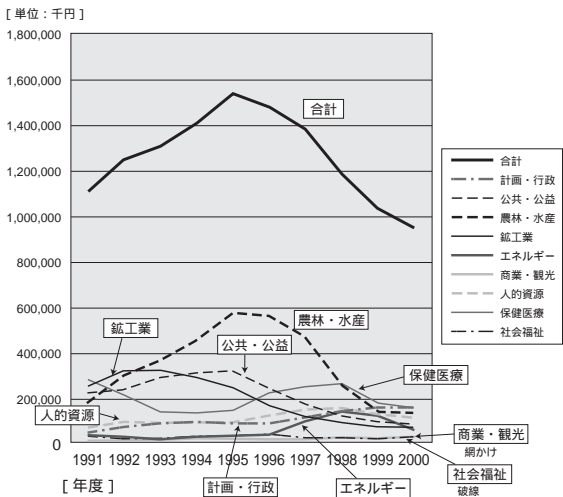
によるセミナー開催、地方道路の整備など、ソフトとハードの諸提案事業に小規模ながら予算を付けている。研修の修了が協力の終了になることなく、新しい協力の出発点となるよう、帰国研修員の発意によるオーナーシップの高い効果的な協力を進めている。

開発調査

表1-1-3は2001年度までに終了した開発調査、全31件の一覧で、あわせて各調査結果の活用状況を示している。うち12件は農業セクターの調査(39%)、9件が運輸分野(29%)であった。図1-1-3は地域別の開発調査案件配置図である。首都圏16%、パンジャブ州23%、シンド州14%、北西辺境州8%、バロチスタン州17%の実績である。前述の図1-1-1、図1-1-2からは、技術協力総額の落ち込みには農業分野、運輸分野の開発調査実績額の落ち込みが大きく関係していることが読み取れる。

表1-1-3によれば、開発調査結果の活用状況としては、およそ4分の3の案件が計画の一部事業化や融資申請を含めて何らかの形で活用されているが、4分の1は計画が中止あるいは遅延・中断となっている。

図1-1-1 対パキスタン技術協力の変遷(セクター別)

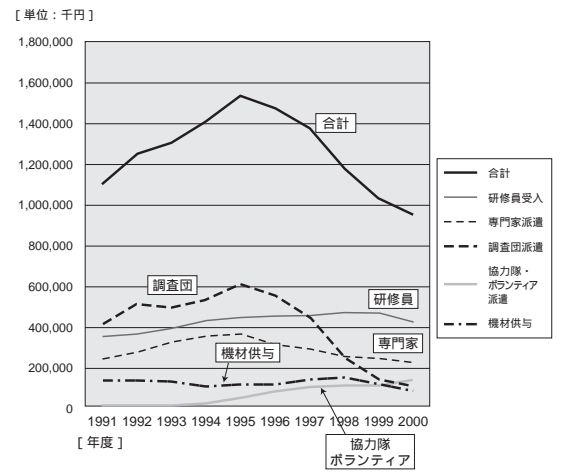


(単位: 千円)

	合計	計画・行政	公共・公共事業	農林・水産	鉱工業	エネルギー	商業・観光	人的資源	保健医療	社会福祉	その他
1990年度	863,719	35,317	167,175	100,560	73,199	36,326	5,054	25,697	366,610	34,497	19,284
1991年度	1,348,083	60,323	235,611	255,833	336,227	33,809	2,585	75,619	297,826	13,158	37,092
1992年度	1,102,613	34,882	245,639	195,929	323,386	22,447	2,455	89,620	164,025	4,380	19,650
1993年度	1,296,928	92,008	207,671	419,029	305,528	1,445	12,741	81,693	146,214	6,472	24,127
1994年度	1,517,319	107,377	407,434	464,362	316,613	8,609	12,800	74,721	72,927	27,831	24,645
1995年度	1,403,699	66,523	292,320	450,519	244,754	20,658	9,613	59,874	167,234	29,380	32,435
1996年度	1,683,527	81,975	250,871	798,921	154,513	28,645	10,060	96,908	171,578	18,926	71,130
1997年度	1,346,783	104,545	163,236	427,519	90,073	40,448	9,595	149,586	309,170	31,796	20,815
1998年度	1,112,592	128,860	86,246	170,856	89,291	194,876	9,659	171,919	239,832	4,276	16,777
1999年度	1,098,908	161,122	94,690	165,928	76,212	150,570	23,546	135,105	231,943	18,491	41,301
2000年度	864,604	201,219	91,557	113,038	71,837	7,424	17,587	103,286	197,278	29,286	32,092
2001年度	874,900	147,366	73,260	144,341	62,014	5,763	26,089	130,599	169,622	21,100	94,746

出所：国際協力事業団（2002c）を基に作成。

図1-1-2 対パキスタン技術協力の変遷(スキーム別)

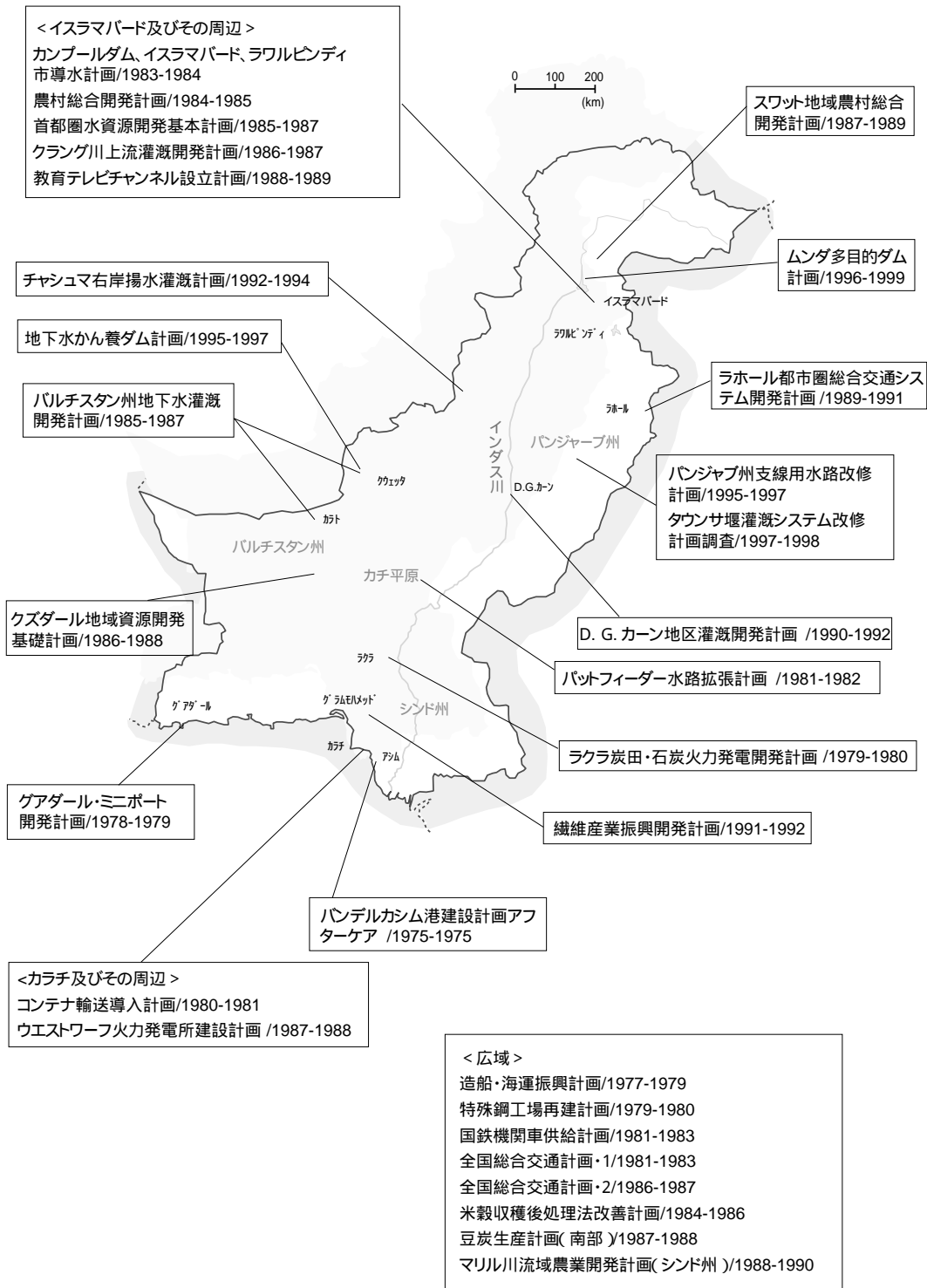


(単位: 千円)

	合計	研修員受入	専門家派遣	調査団派遣	協力隊ボランティア派遣	機材供与	その他
1990年度	863,719	336,914	207,846	226,684	-	74,495	17,780
1991年度	1,348,083	353,505	244,111	625,462	-	124,706	299
1992年度	1,102,613	340,674	239,908	368,987	-	148,354	4,690
1993年度	1,296,928	360,644	314,476	516,823	-	80,703	24,282
1994年度	1,517,319	436,842	392,426	567,348	1,362	116,447	2,894
1995年度	1,403,699	460,832	323,070	494,402	36,242	86,656	2,497
1996年度	1,683,527	414,784	338,971	750,598	74,363	99,885	4,926
1997年度	1,346,783	469,092	257,301	381,958	105,860	130,578	1,994
1998年度	1,112,592	456,915	232,863	188,892	89,993	141,848	2,281
1999年度	1,098,908	473,077	230,074	167,988	90,892	135,114	1,763
2000年度	864,604	449,269	223,285	22,852	112,957	51,994	4,247
2001年度	874,900	344,301	204,147	104,790	165,984	53,688	1,990

出所：国際協力事業団（2002c）を基に作成。

図1 - 1 - 3 パキスタン案件配置図（開発調査）[1974 ~ 2001年度終了]



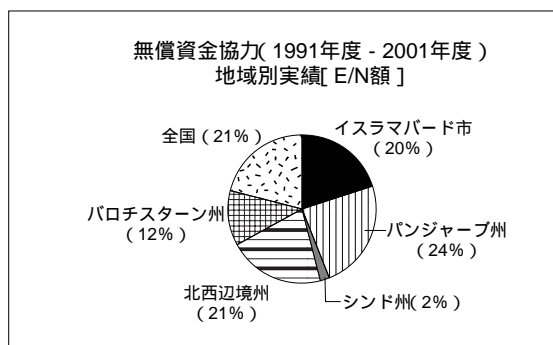
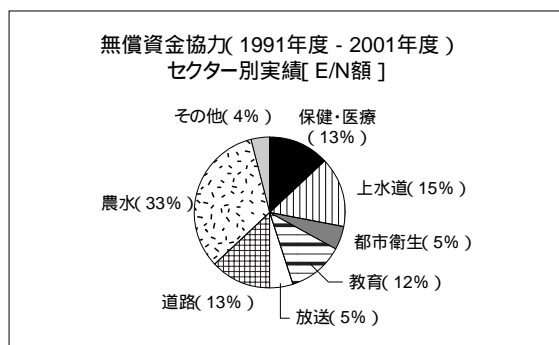
協力期間：S/W締結からF/R作成または送付まで（年度）
 地図参考資料：The University of Texas at Austin, Map Collection,1996
 出所：国際協力事業団（2002a）を基に作成。

表1 - 1 - 3 対パキスタン開発調査案件一覧表(2001年度までに終了した案件)

調査名	協力期間	調査種類	分野分類	現況
バンデルカシム港建設計画アフターケア	(1975 - 1975)	その他	港湾	進行・活用
海運・造船振興計画	(1977 - 1979)	M/P+F/S	海運・船舶	実施済
特殊鋼工場再建計画調査	(1979 - 1980)	F/S	鉄鋼・非鉄金属	中止・消滅
ラクラ炭田・石炭火力発電開発計画調査	(1979 - 1980)	F/S	ガス・石油	遅延・中断
グアダール・ミニポート開発計画	(1978 - 1979)	F/S	港湾	一部実施済
コンテナ輸送導入計画	(1980 - 1981)	M/P+F/S	港湾	一部実施済
パットフィーダー水路拡張計画	(1981 - 1982)	F/S	農業土木	実施済
全国総合交通計画	(1981 - 1983)	M/P	運輸交通一般	進行・活用
国鉄機関車供給計画	(1981 - 1983)	F/S	鉄道	実施済
カンプールダム・イスラマバード・ラワルピンディ導水計画	(1983 - 1984)	F/S	上水道	実施中
農村総合開発計画		M/P	農業一般	進行・活用
米穀収穫後処理法改善計画	(1984 - 1986)	M/P	農産加工	進行・活用
バルチスタン州地下水灌漑開発計画	(1985 - 1987)	F/S	農業一般	実施済
首都圏水質源開発基本計画	(1985 - 1987)	M/P	水資源開発	進行・活用
全国総合交通計画(アフターケア)	(1986 - 1987)	M/P	運輸交通一般	進行・活用
ウェストワフ火力発電開発計画調査	(1987 - 1988)	F/S	電力	遅延・中断
豆炭生産計画調査	(1987 - 1988)	F/S	エネルギー一般	遅延・中断
クラング川上流灌漑開発計画	(1986 - 1987)	F/S	農業一般	中止・消滅
スワット地域農村総合開発計画	(1987 - 1989)	M/P+F/S	農業一般	実施中
教育テレビチャンネル設立計画	(1988 - 1989)	F/S	放送	実施済
ウェストワフ火力発電所建設計画調査(D/D)		その他調査(F/S)	電力	遅延・中断
マリル川流域農業開発計画	(1988 - 1990)	F/S	農業一般	具体化準備中
ラホール都市圏総合交通システム開発計画	(1989 - 1991)	M/P+F/S	都市交通	一部実施済
繊維産業振興開発計画	(1991 - 1992)	M/P	その他工業	遅延
D.G.カーン地区灌漑開発計画	(1990 - 1992)	F/S	農業土木	一部実施済
全国総合交通計画調査(第8次5ヵ年計画)	(1994)	M/P	都市交通	進行・活用
チャシュマ右岸揚水灌漑計画	(1992 - 1994)	F/S	農業土木	遅延・中断
パンジャブ州支線水路改修計画	(1995 - 1998)	M/P+F/S	農業一般	具体化準備中
地下水涵養ダム計画	(1995 - 1997)	F/S	農業一般	一部実施済
タウンサ堰灌漑システム改修計画調査	(1997 - 1998)	F/S	農業一般	具体化準備中
パキスタン・ムンダ多目的ダム計画	(1996 - 1999)	F/S	電力	具体化準備中

出所：国際協力事業団(2002a)を基に作成。

図1 - 1 - 4 対パキスタン分野別・地域別の無償資金協力実績(E/N)



出所：国際協力事業団(2002c)を基に作成。

(単位：百万円)

E/N額	
保健・医療	6,121
上水道	6,905
都市衛生	2,342
教育	5,416
放送	2,099
道路	5,936
農水	14,942
その他	1,887
計	45,648

(単位：百万円)

E/N額	
イスラマバード市	9,086
パンジャブ州	10,940
シンド州	1,001
北西辺境州	9,426
バロチスタン州	5,350
全国	9,845
計	45,648

表1-1-4 対パキスタンプロジェクト方式
技術協力案件一覧

案件名	協力期間
電気通信訓練センター	1963 ~ 1969年
中央電気通信研究所	1979 ~ 1984年
PITAC機械加工技術開発	1982 ~ 1985年
建設機械技術訓練センター	1985 ~ 1990年
イスラマバード小児病院	1986 ~ 1993年
看護教育	1987 ~ 1992年
地質科学研究所	1990 ~ 1995年
植物遺伝資源保存研究所	1993 ~ 1998年
母子保健	1996 ~ 2001年
金型技術向上フェーズ2	2002 ~ 2006年
結核対策プロジェクト	R/D締結準備中

出所：筆者作成。

表1-1-5 地域別人口及びシェア（1998年）

地域	人口 （百万人）	地域別シェア （%）
北西辺境州	18.0	13.4
パンジャープ州	73.0	55.6
シンド州	29.9	23.0
パロチスタン州	6.6	5.0
首都圏特別区(イスラマバード)	0.8	0.6
連邦直轄部族地域	3.2	2.4
全国 計	131.5	100.0

出所：筆者作成。

表1-1-6 対パキスタン協力の評価結果の概要（1995年以降の評価調査）

分野	案件名(協力形態)	評価年	評価結果	主な問題点/特記事項
保健・人口	母子保健(プロ技)	2000	目標達成(研修システム他)	評価の継続が必要
教育	北西辺境州初等教育改善計画(無償)	1997	モデル校として貢献	施設の活用・管理が不足
農業	地下水開発計画(無償)	1997	顕著な援助効果	弱い公共性、機材更新
	ナシラバード農業開発計画(無償)	1997	品種導入、増殖、配布は成果	予算・スタッフ不足
	植物遺伝資源研究計画(プロ技)	1997	目標達成(遺伝資源の収集・保存・評価)	長期計画の策定が必要
	地質科学研究所(プロ技)	1995	成果レベルで大きな前進	予算、人員、安定電力供給
鉱業	民間航空輸送(第三国研修)	1998	参加国の航空安全に貢献	予算面で自立発展性の不足
インフラ	建設機械操作維持(第三国研修)	1998	参加国へ高い貢献	研修運営能力が極めて高い

出所：筆者作成。

プロジェクト方式技術協力

表1-1-4は現在まで実施してきた全11件のプロジェクト方式技術協力案件を示す。最初の案件である電気通信訓練センターとパキスタン工業技術指導センター(Pakistan Industrial Technical Assistance Centre: PITAC)の案件以外は首都圏に協力拠点がある。金型技術向上フェーズ2及び結核対策の2件は2002年度に新しく立ち上がったプロジェクトである。

(3) 無償資金協力に係る実施促進の実績概要

無償資金協力に関するJICA業務は諸調査と実施促進の部分である。無償資金協力本体事業のJICAへの移管が議論されてきた経緯はあるが、案件の採択を含む本体事業の実施責任は外務省にある点は現在も変わっていない。

図1-1-4は1991年度以降の無償資金協力の実績(E/N額)をセクター別、地域別で示している。セクター別では農水案件が33%(150億円)に上水道、

保健、道路、教育の各分野が続く。地域別では安全管理の面も影響してか、シンド州(2%)が極端に少ない。

投入E/N額で比較すると、パンジャープ州(24%)に対して、パロチスタン州(12%)は半分である。しかし人口比(表1-1-5)を考慮に入れて住民1人当たりの投入E/N額を比較すると、パンジャープ州に対して、パロチスタンが5.5倍、北西辺境州が4.7倍となる。無償資金協力はパキスタン国内で開発が遅れているパロチスタン州と北西辺境州に対するBHN(Basic Human Needs)支援を多く行ってきたといえる。

1-1-2 JICA事業の今後の課題

(1) 援助事業評価調査結果に見られる課題

表1-1-6は1995年以降の個別事業案件ごとの評価調査結果を取りまとめたものである。個別案件(プロジェクト)の目標は達成、しかし予算・要員配置の面で自立発展性が弱いとの指摘が多い。この

ようにプロジェクト方式技術協力や第三国研修などの個別案件については、5項目（効率性、目標達成度、インパクト、妥当性、自立発展性）について終了時及び事後の評価が行われている。プロジェクト目標の達成が上位目標の達成にどのように貢献したかを分析するインパクト評価を含むものの、主にプロジェクト目標の達成度の測定が中心となっている。

1993年の外務省による国別評価では農業とインフラへの協力を焦点を当てて評価調査が行われた。この評価では施設機材の活用不足とともに、先方の実施体制が弱いことが指摘されている。JICA 事業やODA事業のインパクトが社会・経済セクターに対して、どのような影響を与えたかの評価は容易ではない。また、無償資金協力の事後評価は、完工・据え付けされた施設・機材の使用状況調査が主となっており、施設機材を活用してパキスタン側の実施する、本体事業の評価までは行っていない。

（2）援助案件形成過程（計画段階）の課題

これまで先方政府からの要請主義を重んじてきた経緯はあるが、オファー方式による共同形成がますます重要になってきている。また、過去における要請案件の審査は、個別プロジェクトごとの善しあしを吟味することが一般的であったが、現在は、援助戦略を受益国との間で合意し、その戦略に基づいて協力プログラムを設定し、案件を発掘・形成し、採択する案件形成方法に転換しようとしている。

要請主義の下では、先方政府の援助案件要請能力が低い状況下では、要請自体に外部の意思が働くことがある点に留意しなければならない。特に、案件の発掘形成は、日本の各種団体や機関が幅広く行っており、全体的な調整が行われていないことは問題である。要請を審査する段階で、援助戦略上妥当か否かを、関係者が議論し判別する機能は一層重要で

ある。このためにも援助研究の結果に基づいて、今後検討されるべき国別援助計画のなかで、明確な援助戦略が策定されることが極めて重要であり、これらに基づく案件審査基準を援助実施機関が策定しなければならない。

（3）評価・監理と援助サイクルへのフィードバックに係る課題

個々の援助案件の評価を超えたより広範な協力プログラムの評価、セクターへのインパクト評価が容易でないことは先に述べた。重要な開発課題に対応した明確な援助戦略策定がなされるとともに、具体的な協力プログラムの設定においては、適切な目標設定と、実施段階でのモニタリング、及び評価を行い、その結果をさらに援助戦略にフィードバックする、継続的な体制の強化が今後の課題である。

援助の戦略性を高めるためには外務省のレベルでの国別評価と国別援助の計画の連動は不可欠である。国別評価結果を国別援助の計画の見直しに反映させて、援助のあり方を再整理・分析し、新たな援助戦略を組み直す援助サイクルの確立が望まれる。この援助サイクルの中で、援助実施機関の役割はこれらの援助戦略に基づいて、整合性のとれた国別事業実施計画を策定・改訂し、計画的な援助資源配分を行い、効果的な援助案件を計画・実施・監理すること、それらの評価結果を自らの援助サイクルにフィードバックし、国別事業実施計画の改訂に反映することにある。この一連の過程で援助戦略そのものの評価にも貢献しうると考えられる。

文献リスト

国際協力事業団（2002a）『フォローアップ調査現状把握調査報告書』

——（2002b）『国際協力事業団年報2002』

——（2002c）『国際協力事業団事業実績表』

1 - 2 有償資金協力の実績と評価と課題

国際協力銀行

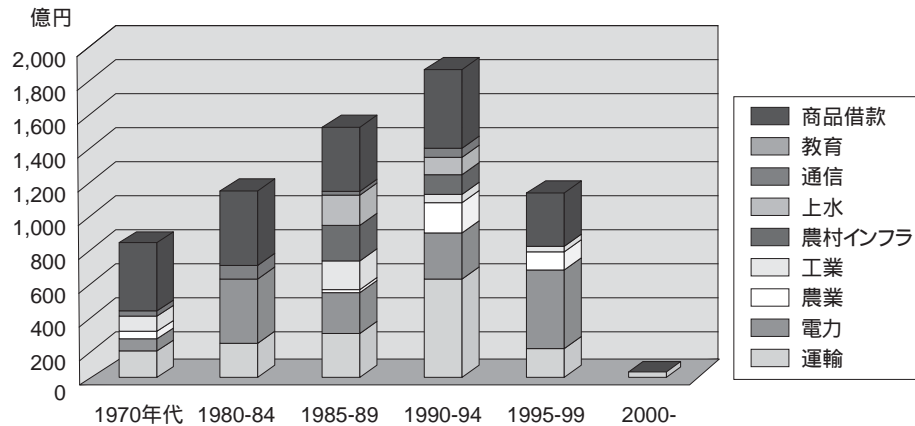
パキスタン向けの円借款は、これまで、パキスタンの電力セクター、運輸セクターにおけるインフラ整備支援を中心にプロジェクト型52件、国際収支支援を目的とした商品借款・構造調整型18件、総計で貸付承諾総額6518億円の支援を行ってきている。パキスタンに対する円借款は旧日本輸出入銀行時代に開始されているが、本節においては国際協力銀行及び旧海外経済協力基金が実施した円借款を対象に、円借款の実績、評価そしてその課題を分析することとする。

1 - 2 - 1 対パキスタン円借款の歴史

対パキスタン円借款の歴史は、旧輸銀が1961年に72億円の円借款契約を締結したのがその始まりである。その後旧輸銀は1961年から1975年の間に総額1146億円、13件に上る融資承諾を行った。

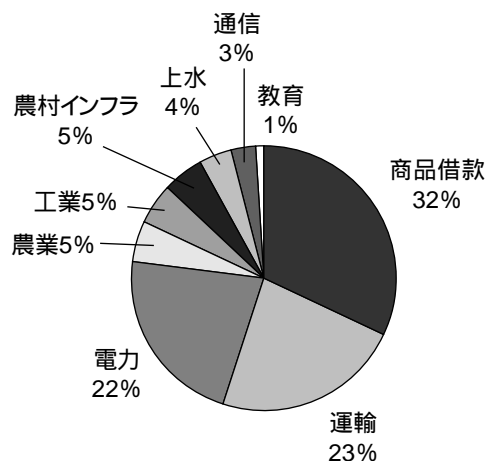
本節の分析の対象となる、国際協力銀行及び旧海外経済協力基金（OECF）の下での円借款は、1976年の商品借款（70億円）の供与に始まっており、翌1977年には、第1号のプロジェクト型支援として、「ダンドット・マクリセメント工場建設（105億円）」の円借款契約が締結された。それ以降、現在に至るまで、70件、総額6518億円の円借款貸付承諾¹を行い、2003年3月31日時点の貸付実行総額は5725億円、貸付残高5135億円となっている。支援対象分野は国

図1 - 2 - 1 年代別円借款対象分野の推移



出所：国際協力銀行（JBIC）

図1 - 2 - 2 対パキスタン円借款分野別内訳



出所：国際協力銀行（JBIC）

¹ 2002年度末現在の借款契約締結額

際収支支援を目的とする商品借款に始まり、発電所、通信、鉄道、道路等の基幹インフラの支援から、水道、教育等の社会セクター支援までと、多岐にわたっている。

対パキスタン円借款が大きな転機を迎えたのが、1998年5月の核実験に伴う経済措置下での、新規円借款供与の停止である。同経済措置は、2001年9月11日の同時多発テロ後、パキスタン政府のアフガニスタンにおける対テロ戦争への協力表明を受けて停止されたものの、経済措置後の円借款供与は、継続案件であるコハットトンネル建設事業（ ）（ ）（2001年度約40億円2002年貸付承諾約31億円）2件にとどまっている。

1 - 2 - 2 対パキスタン円借款の傾向

(1) 対パ円借款年次別推移と分野別支援の内訳、地域別分布

対パキスタンの円借款は、その支援開始以降、1990年代前半までは右肩上がりが増加していった。これまでの、単年度での貸付承諾の最高額は1992年度の542億円であり、プロジェクト型支援5件（機関車リハビリ事業、機関車製造事業、インダスハイウェイ建設事業（ B）、農村振興道路建設事業、マルリ川流域農業開発事業（ E/S））、商品借款1件（緊急商品借款）が同年の支援内訳であった。

対パキスタン円借款のセクター別の特徴及びその変遷を概観すると、商品借款の割合が高いが（全体の32%）、1990年代以降低下傾向にある、セクターでは、運輸セクター、電力セクターが大きな割合を占めており（それぞれ20数%）、特に運輸セクターは1990年代に増加傾向にあった、1990年代に農業分野の割合は増加し、また、上水、教育等の支援対象分野が多様化している、1990年代に地方開発型案件に対する支援が増加した、等の傾向があげられる。

また、円借款事業の実施地域は図1 - 2 - 3のとおりである。図のように円借款事業は全国的に供与されているが、その効果は地域限定的である場合と、発電や送電事業のように送電網を通じて全国に裨益する場合がある。

(2) 調査を通じた支援

円借款に加え、JBICは各種の調査実施を通じ、セクターや案件の問題点の分析及びその対処策の提言、案件形成、案件実施促進、案件効果促進や組織能力向上に対する支援を行っている。

例えば、「農村振興道路建設事業（1991年）」は、案件形成促進調査（Special Assistance for Project Formation: SAPROF）というJBICの無償の調査資金を活用した案件形成がなされた上で、借款供与に至っている。また、円借款事業によって支援された施設のより一層の効果発現のために、「首都圏給水事業（シムリ）（1988年）」の事業完成後、援助効果促進調査（Special Assistance for Project Sustainability: SAPS）を実施し（2000年）、実施機関であるCDA（Capital Development Authority）の組織強化、特に運営・維持管理体制の強化に対して提言を行っている。

また、現地事情に精通した、パキスタンのコンサルタントやパキスタンNGOと連携し、各種の調査も実施しており、近年では、灌漑案件における農民参加方法を検討した“Community Participation to Projects”（2001年）、JBICとNGOの連携強化を目的に実施した“Fostering JBIC Collaboration with NGOs”（2001年）といった調査を実施している。

1 - 2 - 3 対パキスタン円借款の評価

本節における対パキスタン円借款の評価は、個々の案件資料及び完了案件に対して実施した個別案件の評価報告書（全27件）のレビュー、過去の駐在経験者、円借款業務担当者へのインタビュー、イスラマバード事務所が中心となってまとめた事業遅延の分析調査、に基づいている。

評価にあたっては、DACの評価項目である、計画妥当性、実施効率性、効果、インパクト、持続性の観点を分析のフレームワークとして活用した。本節における評価は、個々に生じた事象なり問題点の背後にある構造的要因つまり対パキスタン円借款の課題を明らかにした上で、今後の対処方針を検討することを目的として行っている。

(1) 対円借款評価概観

1) 計画妥当性

計画の妥当性の評価においては、「事業目的」や「事業計画」が妥当であったかどうか、具体的には、事業目的の開発政策及び優先課題への適合、評価時における事業目的の妥当性、事業計画及び計画変更の妥当性等につき分析を行った。

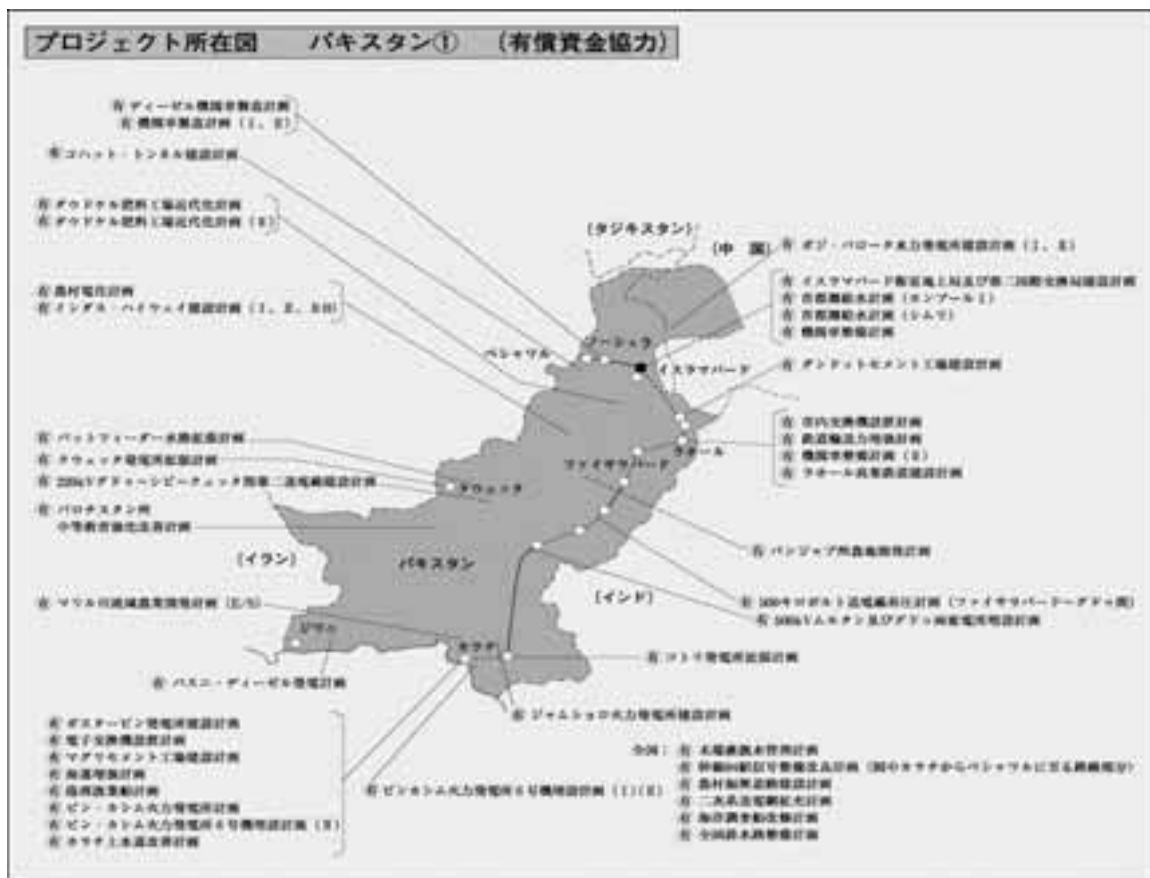
個々の事業目的のパキスタン政府開発政策及び開発計画における優先課題への適合については、ほとんどの事業において、当時の5ヵ年計画等、パキスタン政府の開発政策との整合性が認められる。しかしながら、5ヵ年計画等の政府の開発政策及び開発計画は、多くの分野を網羅的に対象とし、また、円借款が支援の中心分野としてきたインフラ整備についてはほとんどの開発計画において重点分野とされていることから、各案件の事業目的と開発政策の整合性が保たれていることは当然といえよう。

ただし、1990年代にパキスタン政府が積極的に推

進した社会行動計画 (Social Action Program: SAP) 下での支援は、円借款においては「パロチスタン州中等教育改善事業」(1996年)1件にとどまっている。この原因は、社会セクターにおける円借款支援が活発でなかったこと、ドナー共通の基金を設置するというスキームに円借款が適合するのは困難だったこと等が主因であるが、その時々政府が推進している優先課題に対して、分野次第では、必ずしも円借款を通じた積極的な支援が行われたわけではなかったことを表している。

一方、社会行動計画 (SAP) に対しては、現在、当初の目的が達成されていない、使途不明金が多いとの批判や、貧困削減や社会開発効果が限定的であったとの疑問が投げかけられており、政府と一部ドナーが主導する政策や開発のその時々潮流に追随することの是非、支援するにあたってはどのような取り組みをすべきか、といった課題を呈示しているといえる。

図1-2-3 円借款案件地域別分布



出所：外務省 (2001) 『ODA白書2001』

政府の開発政策に沿って支援を実施したものの、効果が限定的であった典型的な例として、「テレックス回線事業」(1987年)があげられる。本事業は、当時のパキスタン政府の通信設備増強政策に基づき支援を決定し、施設の整備は行われたものの、その事業計画における支援対象スコープがテレックスの設置と極めて限定的であったことから、その後のインターネット等の普及により、その稼働率が著しく低下するという結果を招いた。通信設備増強という開発政策に対する支援決定、つまり支援の方向性、目的自体には問題がなかったものの、事業計画におけるスコープが外部要因によって著しく時代遅れのものとなってしまったことから、効果発現に問題が生じた例といえる。

評価レポートにおける分析では、若干の事業計画の変更が必要となったケースはあったものの、ほとんどの案件において、計画の妥当性という観点からは大きな問題がなかったことが報告されている。

2) 実施効率性

パキスタン円借款における実施効率性の評価については、工期の効率性、事業費の効率性、事業実施体制等の側面からの分析を行った。最も顕著な問題点としては、慢性的な事業実施・工期遅延とコストオーバーランの発生があげられ、その原因は、政府・実施機関の体制及び能力の問題、非効率な意思決定システム、内貨の予算不足等であることが報告されている。

コストオーバーランを原因に追加円借款を供与した例としては、「インダスハイウェイ建設事業 B (1993年、182億円)」と「ダウドゥケル肥料工場近代化事業 (1994年3月31日51億円)」がある。一方、コストアンダーランが生じている案件としては、「イスラマバード衛星地上局及び第2国際交換局建設事業」があり、通信技術の革新に伴い外貨分において16億円のコストの減少が発生した。また、審査時に想定した工期と実際の工期の比較では、「農村電化事業」(1988年)、「インダスハイウェイ建設事業」(1988年)において8年もの遅延が生じていることを筆頭に、対パキスタン円借款事業の多くに事業実施スケジュール及び工期の遅延が認められる。

コストオーバーランの発生は、資機材の国際価格

の上昇、工事中の予期せぬ事態に対応するための追加費用等原因はさまざまであるが、事業実施及び工期の遅延もその発生に大きな影響を与えており、その観点からも、実施の遅延はパキスタンの円借款実施上の最も深刻な問題と言えよう。本問題については、対パキスタン円借款の課題において更なる分析を行う。

3) 効果・インパクト

効果・インパクトの評価は、アウトプットの利用・活用の度合い、事業目的の達成度、定量的指標 (Economic Internal Rate of Return: EIRR、Financial Internal Rate of Return: FIRR)、ターゲットグループに対する効果 (アウトカム)、政策・組織制度面や社会経済面のインパクト (長期にパキスタンに利益をもたらしているか否か) 等多面的に評価する必要がある。アウトプットの評価は比較的容易ではあるものの、アウトカム及びインパクトの評価は、プロジェクトの性質によって評価されるべきアウトカム、インパクトが異なることから、パキスタンの円借款という大きな括りで評価することは容易ではない。効果及びインパクトの評価の客観性を保つために、いくつかの案件においては、第三者評価や、受益者に対する直接のインタビューに基づくインパクト評価を行っており、以下に事例分析を含めながら、円借款事業の効果・インパクト評価について記述することとする。

まず、アウトプットの評価について、事業の完工という観点からいえば、評価レポート対象案件27件すべてが完成している。その整備された施設の活用度については、上述の「テレックス回線事業」(1987年)のように評価時点の稼働率が36%と低い数値を示しているものもあるが、ほとんどの案件評価においては一定水準または予想を大幅に上回った施設の活用が確認されている。

例えば、同じ通信分野においては、国際通信事情の改善を目的として支援した「イスラマバード衛星地上局及び第2国際交換局建設事業 (1983年)」及び長距離通信の改善を目的とした「マイクロウェーブ網増設事業 (1983年)」については、双方の案件とも評価時点では予想以上の稼働状況となっている。前者の施設はフル稼働しており、1989年度における

パキスタン国際通話量の54%を処理し、国際通信事情改善に対する大きな貢献が認められ、後者についても局数の増加といった量の面、通話完了率の大幅な向上といった質の面双方において大きな効果が見られ、FIRRについてもそれぞれ59.4%及び51.0%と高い定量的効果を表している。

一方、数値的な効果分析では、高い数値を示している通信案件に対し、電力セクターにおいては、評価時点における再計算したFIRRが、当初の見込みを下回っているケースが散見される（典型的な例として、「ピンカシム火力発電所6号機増設事業（1992年）」の審査時点のFIRRの見込みは9.3%であったが、評価時はマイナスの数値を示している）。この定量的効果が予想を下回っているという事象には、工期遅延によるコストオーバーランといった費用増加要因のみならず、システムロス率の上昇や低位な料金改定を原因とする便益の減少が大きな影響を及ぼしている。

電力セクター案件の中には、ターゲットグループに対する大きなインパクトが見られたと報告されている案件もある。「農村電化事業（1988年）」の評価においては、貧困対策プロジェクトに実績のある2つのパキスタンNGOに委託し、サンプル的に8村を選んで、インパクト調査を実施した。その結果、家庭生活の便利さと快適さの増加、主婦の家事労働の軽減、マスメディアを通じた情報伝達を意識啓蒙、環境衛生の改善、教育環境の改善、経済活動の拡大と効率化、灌漑の改善、人口の定着、治安と安全の向上、等のインパクトが報告されている。ただし、同時に同調査はインパクト発生には、そのためのインフラやある程度の経済状況（電化製品を購入できるだけの世帯所得があるかどうか）等の初期条件が存在しているかどうかは不可欠であることが指摘されている。

同事業は8年の遅延が見られたように、実施体制の脆弱さを含め実施効率性に関しては大きな問題があったことが報告されていたが、ターゲットグループに対する大きな効果、インパクトが認められた案件であるが、必ずしも実施効率性と効果、インパクトに関連性があるわけではないことを表しているといえよう。

「末端灌漑事業」（1992年）の評価においても、農

民に対するインタビュー調査を実施した。その結果、作付面積は事業実施前の約1,800ヘクタールから実施後には2,200ヘクタールへと約2割の増加、年間作付率も162%から173%へと増加、農産物の単位当たり収穫高はコメ12%、小麦15%の増加といった効果が見られるとともに、農民に対するインパクトという観点からは、農家収入は実質ベースで約24%増加したことが報告されている。

27件の評価報告書の中では、ほとんどの案件に一定の効果・インパクトが認められているが同時にいくつかの課題も明らかになっている。その最大の課題が、政策・制度改善への取り組みの重要性である。事業完成時点で効果が当初見込みを下回る電力セクターにおけるFIRRの原因は、システムロスや料金水準といった案件外の政策・制度要因にあり、その改善に対して適切な働きかけを行う必要があることは明らかである。また、評価時点で効果・インパクトがその後も継続的に発現している案件についても、持続性を確保するためには、政策、制度、組織の改善に働きかける必要があり、その点については次節の持続性において触れることとする。

4) 持続性

過去の評価報告書においては、効果、インパクトの評価について比較的肯定的な分析がなされているのに対し、多くの評価が事業完成後、数年以内に実施されていることから経験的な分析はされていないものの、持続性についていくつかの問題提起がなされていることは注視すべきである。

例えば、電力セクターにおいては、上述のとおり、システムロス率の上昇や低位な料金改定を原因とする定量的効果の低減が報告されているが、このシステムロスや料金水準に関する問題は、料金収入の低下をもたらしており、実施機関である水利電力開発公社（Water and Power Development Authority: WAPDA）及びカラチ電力供給公社（Karachi Electric Supply Corporation: KESD）の財務状況の悪化要因となっている。実施機関の財務状況の悪化に伴う運営・維持管理予算の減少は、施設の早期劣化を促し、事業持続性に対するリスクを高めている。

つまり、事業持続性確保のためには、単に事業なり施設を計画どおりに完成させるということだけで

は不十分であり、同時に政策、制度的な問題について取り組む必要があるということを表している。例えば、電力セクターにおいては、料金水準適正化、システムロス低下のために取り組み、実施機関の財務状況の改善に始まり、組織自体の改革等の制度、政策的な改善に取り組まない限り、持続性は確保されないわけである。

また、農業セクターでは、「末端灌漑事業」(1992年)の評価報告書の中では、農民組織、水利組合は施設の運営・維持管理を共同で行っていただくだけでなく、その財務基盤の強化のために、共同での肥料供給やマーケティング、農民金融のサービス整備等も行っていく必要があるが、後者に対する取り組みは十分ではないことが報告されている。この水利組合の多面的な機能強化は事業自体の持続性確保のために必要不可欠である。この「末端灌漑事業」における経験も踏まえつつ、農民組織及び水利組合に対する問題意識を基に、現在JBICは、実施中の案件である「全国排水路整備事業」(1996年)に対する案件実施支援調査(SAPI)の供与を通じて、パキスタンにおける農民組織、水利組合の効果的な強化方法について検討を行い、パキスタン政府との対話を始めている。

従来の円借款を通じた支援において、政策・制度改善、組織強化等の取り組みは、世界銀行、アジア開発銀行に任せるといった姿勢が見られたが、この姿勢は反省すべきものとする。世界銀行、アジア開発銀行主導の政策・制度改善及び組織強化への取り組みは、例えば電力セクターにおけるKESCの民営化の失敗、WAPDAの組織改変の遅れと民営化の失敗に見られるように、必ずしも順調に進捗しているわけではない。人的制約要因を抱えるJBICが、政策・制度改善等のイシューに取り組むことは容易ではないが、事業の持続性確保のためには政策・制度改善に対する取り組みは必須事項である。また、JBICというアジアのドナーが、ともするとドグマティックになりがちな欧米的なアプローチとは異なる方法で取り組む効果も期待できるのではないだろうか。上述の「全国排水路整備事業」におけるSAPI

の取り組みをはじめ、JBIC自身の主体的な取り組みは、事業持続性確保のためにも一層推進されるべきものと考えられる。

1-2-4 対パキスタン円借款の課題

対パキスタン円借款の評価分析を踏まえ、以下にパキスタンに対する円借款実施における構造的な課題を、パキスタン側とJBIC²側に分けて把握・分析を行った上で、特にJBIC側の課題に対する対処方針を検討する。

(1) パキスタン側の課題

1) 「パキスタン国別援助研究会報告書」(1991年2月)の提言

今からさかのぼること10年以上前の1991年のパキスタン国別援助研究会の報告書において、既に、援助実施上の留意点としてパキスタン国の援助吸収能力及び行政能力に関する問題点が以下のとおりあげられている。

- パキスタン政府のプロジェクト立案・調整能力の不足
- プロジェクト承認にかかるパキスタン国内での手続きの煩雑さ
- プロジェクト承認後の変更の困難さ
- プロジェクト実施段階における意思決定及び承認にかかる時間
- 開発予算及び内貨予算不足

以上の問題は現在においても依然として対パキスタン援助実施上の課題であるといえよう。ただし、これらの問題に対する提言のいくつかは以下のような形で、既の実施されており、援助の効率化、効果発現に一定の割合で貢献しているといえるのではないだろうか。

- 経済関係省経済関係局(EAD)に対する開発専門家の派遣
- プロジェクト形成初期段階からの協力
- パキスタン政府関係者に対するわが国援助に関する情報提供
- 有償資金協力における融資比率方式の有効活用

² 本来であれば、円借款の供与は日本政府の合意の下になされていることから、関係省庁を含む日本側全体の課題を分析すべきであるが、当節においては実施機関であるJBICの分析にとどめることとする。

2) 事業実施遅延の要因分析

対パキスタン円借款の評価の実施効率性において述べたように、パキスタン円借款実施上の最大の問題は、事業実施・工期遅延である。JBICは、イスラマバード事務所が中心となって、パキスタン円借款の実施遅延における構造的問題の分析を行い、問題は正の具体的取り組みにつき、パキスタン政府との対話を開始している。以下にその遅延原因分析を記述する。

- 借款契約、プロジェクト承認、調達にかかる手続きの遅延
 - 交換公文 (E/N) 締結、貸付契約 (L/A) 調印の遅延、パキスタン政府内におけるPC1承認の遅延
 - 調達手続きの遅延
- 実施機関の能力・体制・意思決定システムの問題
 - 実施機関自体の能力不足。それを補完するためのプロジェクトの専任部局 (Project Management Unit: PMU) 設置の遅延、機能不全。
 - 中央集権的意思決定システムと現場レベルの権限不足
 - 円借款にかかる手続きに対する未熟知
 - 関係政府機関間、他部署との調整不足
 - 調達及び契約者の能力の問題
- 契約者のパフォーマンス
 - パキスタン政府の技術評価軽視と安値落札業者の工事実施遅延
- 内貨資金不足

これらの問題の中でも、非効率な意思決定システムは深刻な問題であり、特に1990年代後半には、汚職摘発に対する政府関係者の過度の反応から、意思決定が益々遅延する傾向も見られる。典型的な例としては、「インダスハイウェイ事業 B」において、業者に対する支払い額の確定に3年以上の月日を要したことがあげられ、実施機関である国道公団 (National Highway Authority: NHA) の意思決定の遅さは際立っている。

パキスタン側の課題については、既に至る所で検討がなされているので、本節においては更なる掘り下げは行わないこととする。ドナーはともすると、

途上国政府つまりパキスタン政府や実施機関の問題のみに焦点をあて、自身の問題点に対しては、必ずしも認識していない傾向が見受けられる。この反省に立って、以下においてJBIC側の課題について分析することとする。

(1) JBIC側の課題

円借款の実績において述べているように、これまでの円借款支援は、1990年代に入り多様化しているものの、電力や運輸インフラ整備に対する支援、つまり一種の公共投資の促進がその中心であった。この支援方針の背景には、旧来のハロッド・ドーマー成長モデル的な考え方に基づく「資本制約」段階アプローチ、つまり貯蓄・投資ギャップを埋めることによって経済成長を実現するという考え方が大きな影響を及ぼしていたものと思われる。確かにパキスタン経済の現状を見るに、インフラの未整備が、民間投資のボトルネックとなるとともに、経済成長の足かせとなっており、インフラ整備の必要性については異論の余地はないだろう。しかしながら、投資が経済成長に結びつくには、同時にさまざまな前提条件が必要であり、特に円借款の評価の「持続性」において記述したように、政策・制度的な必要条件の不足が、資本の効果的な産出水準上昇の足かせとなっていることが明らかになっている。

これまでの、対パキスタン円借款における最大の課題は、事業の持続性の確保及び投資効果向上のために、必要条件とされる政策や制度的な条件に対する取り組みが不十分であったことではないだろうか。その観点から、JBIC側の課題について1) 援助方針策定・案件発掘・形成段階の課題と対処方針、2) 案件実施・維持管理段階課題と対処方針、3) 組織構造上の課題、についての分析を行うこととする。

1) 援助方針策定・案件発掘・形成段階の課題と対処方針

JBIC側の対パキスタン円借款実施における第1の課題として、まず、明確な支援方針の欠如があげられる。従来、国際協力銀行は、旧OECDの時代よりカントリーペーパー、国別業務実施方針を策定し、その方針に基づいて個々の事業の支援を行ってきた。しかしながら、過去の円借款における支援方針

が、多面的かつ詳細な調査を踏まえた、パキスタン及び当該セクターの抱える課題の深い分析と十分な理解に基づいて策定されていたか否かについては議論の余地があるものと思われる。特に、要請主義の名の下、要請された、または要請される案件を念頭に方針策定が影響を受けるという傾向は否めなかったのではないだろうか。要請主義自体は悪いことではないが、開発政策・計画、案件形成能力に問題無しとしないパキスタン政府からの要請に過度に依存することは、その計画及び案件の妥当性に問題を生じさせる可能性があることには留意する必要がある。

また、現地の事情に即した実効性を伴う方針を策定するには、パキスタンに対して知見・経験を有する日本の有識者の参加及びパキスタン側のさまざまなステークホルダーの参加は不可欠である。その意味で、本パキスタン国別援助研究会は、日本、パキスタン双方の多様な関係者とパキスタンの抱えるさまざまな課題に関する対話を通じ、今後の援助の方向性を定めることを目指しており、極めて意義のある試みと言える。JBICは、本研究会での成果を基に、さらにパキスタン側との対話を行った上で、パキスタン円借款の国別業務実施方針を策定し、同時に将来の円借款候補案件の発掘、形成に取り組むこととしている。

JBIC側の第2の課題としては、個別案件の発掘、形成、実施計画策定における事前調査の不足があげられる。質の高い案件発掘・形成を行うためには、当該セクターに対する詳細な背景調査と課題の洗い出し、必要性及び代替案の十分な検討等に基づいた上で、個別案件の実施計画を策定することが重要である。従来円借款案件でJICAの開発調査に基づくものは数件に過ぎず、JBIC独自のSAPROFを実施して案件に結びついたものもわずか1件と、個別案件形成に対する投入は必ずしも十分ではなかった。

さらには、その投入、つまりF/S（フィージビリティ調査）の策定においては、個別事業の必要性、実施計画の検討のみならず、持続性確保の観点からの政策、制度、組織面における課題の明確化とそれらの改善に対する具体的提案がなされていることが望ましいが、これまでのF/Sにおいては、その点が必ずしも十分に検討されていたとはいえないだろ

う。今後の案件発掘、形成、実施計画策定においては、これらの点に留意する必要がある。

第3の課題として、第1の課題とも共通することであるが、方針策定、案件形成に参画するパキスタン側のカウンタパートが限定的であったということがあげられる。これは、実施方針策定、個別案件の形成、審査のプロセスにおいて、中央政府や実施機関との対話を中心となっており、地方政府、研究者や専門家、民間企業、NGO等とのコミュニケーションが十分ではなかったということである。この点については、イスラマバード事務所が中心となって、そのローカルスタッフとともに多様なステークホルダーの対話を実現しようとしているが、さらに強化されるべき課題といえよう。

第4の課題として、パキスタン政府及び他ドナーとの援助協調の場における役割の寡少さがあげられる。支援金額に比較したJBIC及び日本の援助関係者の発言力のなさに対する批判を耳にすることは多い。一方、社会行動計画（SAP）がその膨大な投入に対して必ずしも大きな効果をもたらしてこなかったという批判は既述のとおりであるが、社会行動計画の経験は必ずしも詳細に分析されているとは思えず、現在進められている貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）が社会行動計画の二の舞いになるという恐れがある。援助協調の場及びその場において形成される支援戦略が、パキスタン国民にとっての実質的な効果をもたらすためにも、単に潮流に追随するのではなく、JBIC及び日本の援助関係者は、支援分野の絞り込み、支援方法の妥当性、パキスタン側の実施能力等の制約要因と実施可能性につき、十分な検討を行った上で、世銀をはじめとする他ドナー及びパキスタン政府に対して、日本とJBICのスタンスについて明確に発信した上で取り組む必要があると思われる。

2) 案件実施・維持管理段階の課題と対処方針

円借款の案件実施・維持管理段階における課題は、援助方針策定、案件発掘・形成段階の課題と大きく重複しているが、それは、円借款の実施が、段階ごとに区切れるものではなく、継続したサイクルの中で起きているからである。また、それぞれの時点における適切な投入、働きかけは、他時点におけ

る効果をもたらし、さらには将来案件や他の案件、当該セクター全体にも効果をもたらすこととなる。

案件実施においては、工期の遅延が深刻な問題であり、パキスタン政府、実施機関の体制と能力の問題等の組織の問題に起因していることは上述のとおりであるが、案件実施、維持・管理段階のJBIC側の課題として第1にあげられるのが、実施段階における組織強化への取り組み不足である。世銀等のアプローチに見られる組織強化のコンディショナリティーを案件形成時に策定するアプローチの限界が明らかになってきているが、これは、組織の問題点を案件形成段階において正確に把握し、対処策を具体的なコンディショナリティーとして含めることが容易ではないことが一因である。事業実施中においては、具体的な事象となって組織の問題が顕在化することから、その強化が必要な部分が明確化した上での対処策の策定は比較的容易である。プロジェクト実施中に、資金供与及びプロジェクトの進捗をインセンティブとして活用しながら、同時にその組織強化に取り組んでいく、段階的アプローチはさらに推進されるべきものとする。このようなアプローチの具体例として、JBICは「全国排水路整備事業」において案件実施支援調査（SAPI）を供与しながら、農民組織強化、灌漑局の改編とその強化に取り組んでおり、このような試みはさらに推進されていくべきものである。

第2の課題としてあげられるのは、第1の課題と重複するとともに、既に円借款の評価の持続性において触れていることであるが、維持・管理及び持続性の確保を念頭においた政策・制度改善及び組織強化への取り組みに対する不足である。維持・管理段階における持続性に対する懸念は、完成済み円借款事業に共通である。例えば、パキスタン道路セクターにおいては、過積載車両の運行による道路の急激な磨耗は同セクターにおける最も深刻な課題の一つであるが、過積載車両の取り締まり、適正な料金徴収に基づく維持・管理予算の確保、運営・維持管理の適正な人員・体制と方法、等の組織面、制度、政策面での改善が実施されない限り、「インダスハイウェイ事業」や「コハットトンネル事業」の効果が持続しなくなる恐れがある。現在、「コハットトンネル事業」においては、パキスタンにおける初めての

長大トンネルの運営・維持・管理及び緊急時の対応が効率的・効果的に実施されるべく、事業の実施監理コンサルタントの業務範囲に追加する形で、日本のトンネルの運営・維持・管理経験者を派遣し、その体制構築に取り組んでいる。このように維持・管理体制の強化、つまり持続性の確保という観点からの、政策、制度、組織面への取り組みは一層強化していく必要がある。

3) JBICの組織上の課題

次に、円借款の質の向上を図る上で不可欠なJBICの組織上の課題について触れることとしたい。

現地事務所の体制及び役割の強化には継続して取り組む必要がある。旧OECDのイスラマバード駐在員事務所開設は比較的遅かった（1989年）ことが特に1980年代の円借款業務遂行における制約要因となっていた。JBICにおける駐在員事務所の役割は、案件実施にかかる権限が委譲されているということからも、円借款の業務上極めて大きく、現場における情報収集、政府機関との対話、案件発掘・形成・実施・維持管理に対する支援等、その業務範囲は極めて広く、機動的な円借款の実施上不可欠である。しかしながら、管理部門のスタッフを除くと、現場で円借款業務に実際に携わっているのは、わずか日本人駐在員2名と上級ローカル職員2名のみであり、上級ローカル職員の一層の活用も含め、さらなる体制強化が望まれる。

次に、本部側の人員の寡少さ、頻繁な異動、地域的な専門性の不足も、対パキスタン円借款業務実施上の課題と言えよう。地域経験を持つスタッフが継続的に対パキスタン支援に従事していることが望ましい姿であり、専門性を持つ職員の育成及び専門性を持つ職員の継続的な配属も対パキスタン円借款の質の向上には重要な点である。

さらに、他機関との有機的連携、特にJICAとの連携を促進していくことは大きな課題である。既述のとおり、JICAの開発調査が円借款案件に結びついたケースは数件に過ぎない。また、連携専門家の数も多いとはいえない。また、JBIC側の何らかのスキームがJICAの業務に貢献したというケースもわずかなのではないと思われる。その意味で、本パキスタン国別援助研究会を共同で開催したことは、さらな

る連携強化の第一歩となることが期待される。

(1) 対パキスタン円借款実施における今後の展望

以上の課題及び対処方針の分析を基に、今後の円借款実施の方向性と取り組むべき施策について記述する。

1) 戦略性とパートナーシップの強化

- 質の高いセクター調査に基づく重点分野を絞り込んだ国別業務実施方針の策定
- 国別業務実施方針策定プロセスにおける日本、パキスタン双方の多様なステークホルダーの参加と関係者のさらなる多様化。
- セクター調査、案件発掘、形成段階におけるパキスタン及び当該セクターの抱える政策・制度面の課題の洗い出しと対処案の検討の強化
- 国別業務実施方針における重点支援分野を意識した中長期的案件形成への取り組み

- 対パキスタン支援従事者の専門性の向上と外部人員とのパートナーシップ強化を通じた体制の補完。特にJICAとの連携強化。

2) 効果発現の増大及び持続性確保への取り組み

- 包括的ケースレビューの実施に基づく課題、問題点の定期的な見直しと対処案の検討。
- 案件実施中における政策・制度改善、組織強化への取り組み強化と持続性の確保。
- 現地駐在員事務所の体制強化。

文献リスト

円借款評価報告書（全27件）

外務省（2001）『ODA白書2001』

JBIC（2002）*Reason for Delay* JBIC - Financed Projects in Pakistan（2002年8月）

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

上田 直子

2-1-1 概論

2003年5月に開催されたパキスタン開発フォーラム (Pakistan Development Forum: PDF) では、開発課題を「貧困削減戦略文書 (Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)・人間開発・ガバナンス」、「民間セクター開発」、「水資源管理」、「経済改革」に設定し、特に地方部で貧困削減が所期の成果をあげなかった。PRSPの反省に基づき、成長指向経済とマクロ経済の安定などと並びこれまで同様に社会セクター/人的資本への投資、社会セーフティーネット強化、ガバナンス向上などを重点分野と位置づけている。

これに応える形で主要ドナーは保健・教育、地方分権化、ガバナンス向上、産業・民営化支援、インフラ、水資源開発 (水資源、上下水道、灌漑等) などの分野を中心に、以下のような支援を展開している。

(1) 国際機関

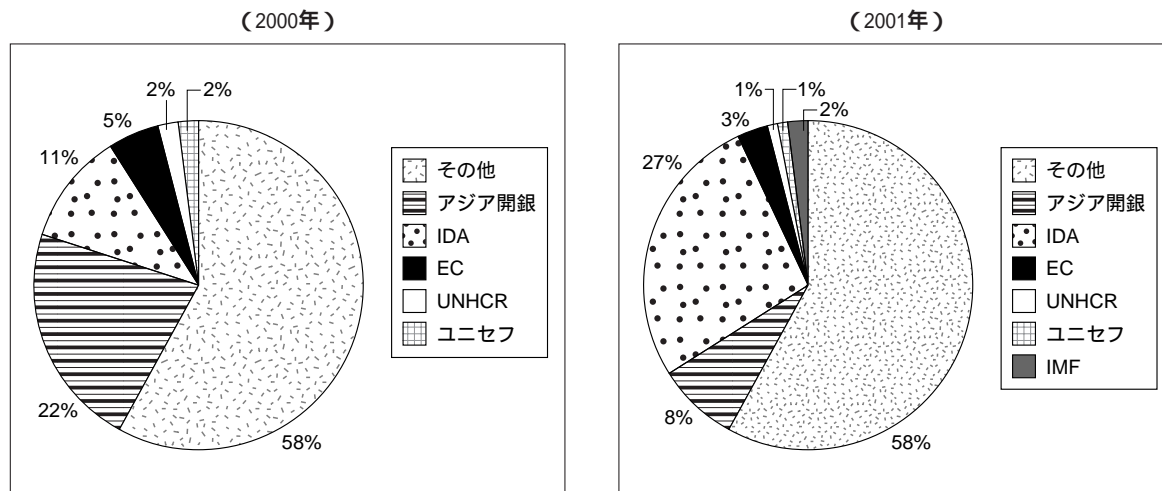
世界銀行：

1990年代を通じ年間4億~5億ドルの融資承諾を行っており、エネルギー及び農業関連のインフラ部門

への融資、加えて1980年代以降は構造調整政策を重視していた。近年は社会セクターを重視しており、援助戦略についてもインフラ整備に加えて貧困撲滅、ガバナンスの改善を打ち出している。特に1993年からの社会行動計画 (Social Action Program: SAP) においては世界銀行が協調融資ドナーの取りまとめ役となり、資金的にもこれを主導した (IDA10億7千万ドル/全体17億ドル、1996~2000年)。

教育分野では、資金協力に重点を置きつつ一部プロジェクト型の協力も実施している。National Education Assessment System (NEAS) への英国国際開発省 (Department of International Development: DFID) との共同支援、ESR (Education Sector Reform) への資金拠出及びモニタリング、特に北西境界州とシンド州に対し追加的資金援助を実施。そのほか、分権化、高等教育、民間セクターなどに関する調査報告書の作成などの技術的支援も実施している。保健分野ではSAPの中心的支援機関として Multi Support Unit (MSU) を設置してSAPのドナー資金の管理、事業調整を行っていた。2001年6月には3億5000万ドルがWB Institutional Development Fundとしてマクロ経済向上のために提供された。さらに2001年10月には3億ドルの無利子ローンが持

図2-1-1 ODAマルチドナー内訳



出所：Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients / OECD-DACから筆者作成。

統的 社会開発経費として提供された。現在は HIV/AIDS対策の資金提供を行っている。

水分野支援では古くから中心的な役割を担い、インドとのインダス水利条約締結とその後の大規模ダム建設の支援、河川間連結水路、排水路建設などの灌漑事業も実施した。1990年代初めに全国排水路整備事業（National Drainage Program: NDP）を立ち上げた後はNDPの制度改革に重点を置きつつ、また州ごとの末端灌漑水管理事業も支援してきている。

ガバナンス分野では主に国家改革委員会（National Reduction Bureau: NRB）を通じた政策レベルでの支援を中心とし、かねてから税制改革、地方分権/行政サービス向上、財政管理改革、公務員制度改革、州政府改革支援を実施している。

社会セクター以外では民間活力導入も重視し、パキスタン政府の民営化政策を支援するとともに、電力分野改革、国道公団（National Highway Authority: NHA）改革等の知的支援に特化する方向性を打ち出している。2002年にSMEDA（中小企業開発庁）と共同でパキスタンの投資環境調査（1,000社を抽出し、12都市、8業種の中小企業投資戦略を調査）を実施した。

アジア開発銀行（ADB）:

1993年以降毎年4億ドル台の融資承諾を行っており、貧困層重視の持続的成長、包摂的社会開発、ガバナンス支援を支援の柱としている。援助戦略についてはエネルギーや農業関連インフラに重点を置いていたが、現在、構造調整（経済効率改善・輸出促進）、人間・社会開発、ガバナンス改善・制度改革、社会セクター重視に転換している。DFID等と同様に財政体制とモニタリング・システムの整備に強い関心を持っている。

保健分野では1981年から2001年までに1億9340万ドルを提供し、ヘルス・ケア開発プロジェクト、第3次人口保健プロジェクト、女性の健康プロジェクト、リプロダクティブ・ヘルス・プロジェクトを実施した。2002-2004年度は女性と子どもの栄養プロジェクトと北西辺境州保健セクター改革プロジェクトに1億ドルの提供を行っている。教育分野ではシンド州、北西辺境州、パンジャブ州、パロチスタン州などで技術教育、中等理数科教育（ラボ施設、機材供与）、小学校から中学校への拡充のプロジェクト

支援を行うなど幅広い支援を行っている。

分権化については予算額3億ドルで地方行政機能強化、行政サービスの質の向上、財政システム改善等を支援している。灌漑分野では、天水農業地域における水資源開発及び洪水対策事業に重点を置いている。

産業支援としては、2002年2月から中小企業振興庁（Small and Medium Enterprises Development Authority: SMEDA）、中小企業銀行、金融機関を対象に中小企業部門振興プログラム策定のための調査を2003年12月までの予定で実施中である。

インフラ整備においてADBは道路分野ではトップドナーで、政策協議と各州レベル（シンド州、パンジャブ州）の事業実施に焦点を当てているほか、農村インフラ整備等貧困削減に直結する事業に限定もしくは知的支援を強化する方向性を打ち出している。

欧州共同体（EC）:

貧困軽減とパキスタン経済の国際経済への統合支援を中心戦略とし、2002年-2006年には1億6500万ユーロ相当の支援を計画している。具体的にはガバナンスと教育サービス向上に焦点を絞った教育分野の人材養成、貿易開発とビジネス環境整備などを実施している。

国連児童基金（UNICEF）:

教育分野では北西辺境州、パロチスタン州、パンジャブ州にそれぞれ支所を持ち、幅広く事業を展開している。パンジャブ州が特に重点エリアで、州内3ディストリクトでの初等教育の質の向上を図るプロジェクト（教員研修、コミュニティー参加促進など）を最近終了し、さらに6ディストリクトに拡大した。就学前教育や中等教育におけるHIV/AIDSキャンペーン、技術教育なども実施しており、パロチスタン州ではAUS Aidの資金拠出を受け、コミュニティー学校、公立学校の質の向上支援を行っている。

保健分野では国連機関合同で策定された2004年-2008年GOP-UN Country Programのうち、母子保健、子どもの教育、青少年のエンパワメントに関連する事業を総額1億1200万ドルの予算分担で実施する計画である。保健分野の活動は、母性保護特に緊急産科支援事業、ポリオ根絶をはじめとする予防接種拡大事業、小児栄養改善、結核、性感染症対策アドボカシー活動、安全な水と衛生環境の確保、HMIS

(Health Management Information System) 支援事業を行う計画である。UNICEFはこれまでの事業経験からパキスタン政府の予算管理の弱体性を指摘しており、今後は保健財政面への介入(特に地方レベル)も強めていくものと思われる。

国連教育科学文化機関 (UNESCO):

教育分野で連邦教育省への識字にかかる政策策定支援(技術協力)、イスラマバード市の中等教員の研修などを行うほか、州、ディストリクト・レベルでは、パンジャブ州、バロチスタン州などで、Community Learning Centre(CLC)プログラム(ノン・フォーマル教育)を州政府、NGOと実施している。

その他国際機関:

保健分野ではWHOが疫学、疾病動向を中心とした保健管理情報システム (Health Management Information System: HMIS) 構築支援、伝統的助産婦の研修支援、HIV/AIDS対策、ポリオ根絶支援を展開している。

国連人口基金 (United Nations Population Fund: UNFPA) は2003年から2008年にわたる総額3490万ドルの第7次カントリー・プログラム (CP7) を策定。乳幼児、妊産婦の死亡率の低減と家族計画サービスの向上を目的とした事業をこれまでの事業評価に基づきディストリクト・レベルを重点に展開する予定で、ソーシャル・マーケティング・アプローチによる家族計画普及率の向上事業をDFID、米国国際開発庁 (United States Agency for International Development: USAID) と連携して実施する計画である。HMISについては各ドナーと連携した支援を

検討している。

国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP) はバロチスタン州で分権化支援トライアル・マネジメント・プロジェクト及び北西辺境州政府調整能力向上プロジェクト(準備中)、連邦政府National Reconstruction Bureau支援を実施している。

(2) 二国間援助

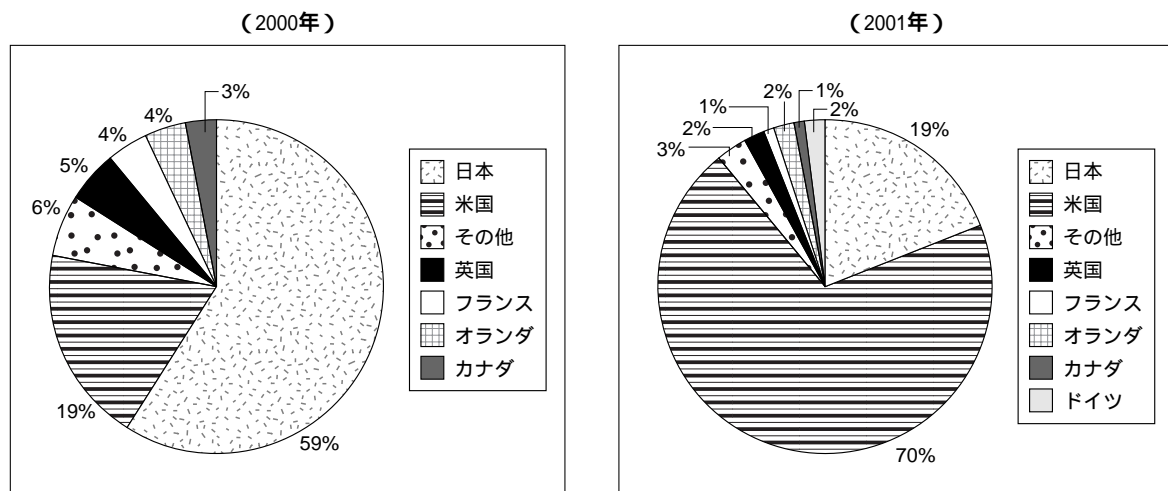
二国間ドナーは従来日本が最大ドナーで米国、英国、ドイツなどが並んでいたが、9.11同時多発テロ事件以降米国が巨額の援助を投入し、2001年以降は同国が最大ドナーとなっている。

米国国際開発庁 (USAID):

1980年代は農業や工業分野を中心に幅広く援助が実施されていたが、パキスタンの核実験に伴い食糧援助等のBHN分野を除き1990年以降援助が停止され、その後はNGOを通じてSAP支援を行ってきた。

2001年9月11日の同時多発テロ事件以降、それまで縮小傾向にあったパキスタン支援を再び拡大する方針を表明、2002年1月のPDFではNGOを介したプライマリー・ヘルス・ケア支援、その後HIV/AIDS対策への協力が表明されている。また、小規模ではあるがHMISへの支援も開始している。教育分野では1億ドルをESRに拠出し、ESR-Aプログラムとして、成人識字、就学前教育等のプログラムを実施。また警察改革(指紋自動鑑識や犯罪情報データ・ベース)の分野でも支援を行っている。

図2 - 1 - 2 ODAバイ内訳



出所: Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients / OECD-DACから筆者作成。

保健分野では、2003年から家族計画分野でソーシャル・マーケティングを使った60億円規模の避妊具供与を行うほか、DFIDと連携しNHFP（詳細は次の英国DFID欄で記載）の州以下での事業分担を行うことを表明している。

2003年6月にはムシャッラフ大統領訪米の際に米政府から5年間で30億ドルのパキスタン支援が表明された。半額は国防関連に割り当てられるほか、経済支援等に活用されるとのことであるが詳細はまだ確定していない。パキスタン政府は18億ドルの対米債務を抱えていることから債務救済に活用される可能性もある。

英国（DFID）:

農業関連のインフラ支援が多くを占めていたが、近年では社会セクター、特に教育に重点を置き、セクター資金協力、プロジェクト協力両面からの支援を行っている。

保健分野では2003年3月から4年間にわたって国家保健/人口福祉ファシリティ（National Health and Population Welfare Facility: NHF）を実施する。NHFは連邦政府主導の7つの国家プログラムに対する6000万ポンドの資金協力と保健政策立案と運営機能強化を図る450万ポンドの技術協力から構成されている。DFIDはNHFの策定に先立ち、1994年から2002年にかけて当国政府と主要ドナーが連携して実施したSAPの事業評価を行い、保健事業予算不足、質の低い保健行政サービス、脆弱な民間セクター、支援を受ける意識の欠如、民間セクター/NGOの不在等がSAPを実施する上で大きな阻害要因となったと分析し、NHFでは援助資金の円滑な支出、プログラム管理能力の向上、モニタリング体制の整備、そして効率的な政策立案能力の形成を図ることに焦点をあてている。援助資金も短期の事業評価を行いつつ6ヵ月単位で提供することとしている。NHFの実施にあたってDFIDは世界銀行、アジア開発銀行とも事業連携するほか、他ドナーとの緊密な事業協力にも積極的で、特にUSAIDとは既に連携の詳細検討を行って、保健財政管理支援のうちDFIDは連邦を中心に、USAIDは州及びディストリクト・レベルを中心に、それぞれの分担を分けて支援連携していくことを表明している。DFIDは日本に対しても連携協調を期待しており、具体的な可能性の検討協議を始

めている。DFIDはこのほか、保健省内のNational Health Policy Cellへの技術支援も表明している。

教育分野においては、連邦レベルではESRへの資金拠出のほか、NEF（National Education Foundation）への支援（セミナー開催や教員研修、VSO/Voluntary Service Overseas派遣も含む）、EMISの強化支援を行っている。州、ディストリクト・レベルでは、パンジャブ州で分権化支援（ファイサラバード中心）、北西辺境州で初等教育の質の強化プロジェクトを実施中である。2003年6月には教育分野でのDFID、USAID並びにわが国との連携事業体制の構築を提案してきており財政支援と技術協力を組み合わせた3カ国連携事業の形成協議を行っている。

ドイツ（GTZ）:

電力や通信等経済インフラに対する支援が中心だったが、最近では社会セクターへの援助が増加しつつある。技術協力では職業訓練を重視している。北部パキスタンを中心に教育、保健、エネルギー分野の支援をコミットしており2003年までに今後の援助方針を固める予定。保健分野では借款並びに資金協力として北西辺境州への家族計画普及のソーシャル・マーケティング活動支援及び医療機材供与、結核対策、技術協力分野では北西辺境州での結核対策支援、ヘルス・サービス・アカデミーへの専門家派遣を含む独立法人化支援を2003年内に開始する予定。教育分野では北西辺境州で、就学前・初等・前期中等（ミドル・スクール）までの教員の質の向上を図る技術協力プロジェクト（教員研修中心）を実施中。アフガン難民の教育支援も小規模ながら行っている。

ノルウェー（NORAD）:

ESRへの資金拠出のほか、パンジャブ州におけるUNICEFプロジェクトに資金支援を開始。

カナダ（CIDA）:

ESRへの資金拠出のほか連邦教育省におけるキャパシティービルディング支援にかかるコンサルタント費用支援、現在パンジャブ州での初等教育技術協力プロジェクトを策定中である。

2-2 パキスタンにおけるNGOの活動動向¹

萬宮 千代

パキスタンにおけるNGOを一言で表現するならば「多様」の一語につきよう。パキスタンにおける非政府団体（Non-Governmental Organization: NGO）は、登録団体だけで1万1648に上り²、中にはアガ・カーン財団（Aga Khan Foundation）のように、教育や保健サービスの提供において、特定地域における政府の機能を代替できる実力を持つNGOが存在する一方で、多くの団体は零細で活動内容及び活動地域も限定的である。20余りの国際的NGOが信頼性の高い公平なサービスを提供する一方で、地域の政治家（もしくはその家族）が集票目的で設立、活動内容が透明性を欠く団体も少なくない。このように「任意団体」「独立組織」「非営利」「社会福祉やパキスタン国民の厚生を活動目的」との最低限の共通点以外は、規模や設立の趣旨、活動形態はばらばらというのが、パキスタンにおけるNGOの実態である。

それでも活動目的からパキスタンのNGOを分類すると「政策提言型」と「サービス提供型」の2つに分類できる。この分類は必ずしも厳格なものではなく、両方の活動を行っている団体も多いが、前者の代表としては、調査研究を活動の主体とする Sustainable Development Policy Institute（SDPI）や住民移転や環境問題で発言力の大きいスング開発財団（Sungi Development Foundation）があり、後者には Action Aid、National Rural Support Program（NRSP）、家族計画に特化したパキスタン家族計画協会（Family Planning Association of Pakistan: FPAP）、初等教育や識字教育を中心に活動する Society for Advancement of Primary Education in Balochistan（SAPEB）やBunyard Literacy Commission 等がある。ここでは開発援助に関係が深い「サービス提供型」NGOについて、その発達の過程、政府及びドナーとの関係を概観する。

2-2-1 パキスタンにおけるNGO発達の過程

「サービス提供型」NGOの活動内容は、時代の要請とともに変化している。パキスタンの「サービス提供型」NGOは、その起源をインドとの分離独立前の英国植民地時代に慈善事業に従事していたカトリック系ミッションナリーにさかのぼるが、第2次世界大戦後、1950年代にまず家族計画に焦点を当てた活動を行うNGO、「人間中心の開発（People Centered Development）」が提唱された1970年代には教育や保健・栄養等の特定社会サービスの提供を目的とするNGOが増加した。続く1980年代には2つの大きな変化があった。まず1979年の旧ソビエト連邦のアフガニスタン侵攻に伴うパキスタン国内への難民流出を受けて、難民向け緊急支援のために著名な国際NGOがアフガニスタンと国境を接する北西辺境州（北西辺境州）及びパロチスタン州で活動を始める一方、対ソ連防波堤としてのパキスタンの重要性を認識した米からの潤沢な援助資金が流入、これら資金を有効活用するため社会開発を目的とするNGOの設立が促された³。一方、特定セクターにおけるサービス提供による開発には限界があり、持続可能な開発のためには受益者である地域住民の主体的な関与と包括的なアプローチが必要であるとの認識に基づき、Orangi Pilot Project（OPP）やアガ・カーン財団によるAga Khan Rural Support Program（AKRSP）など参加型開発を標榜するNGOが出現した。

このような経緯を経て、1997年現在のパキスタンには11,648の登録NGOがある。州別分布は、50%がパンジャブ州、シンド州39%、北西辺境州6%、パロチスタン州とその他がそれぞれ3%と2%である。全国規模の活動を行っている団体は5%にすぎず、ディストリクト全体をカバーしている団体も25%に満たない⁴。大部分は地元を活動地域として、限定的な活動を行っているのが実態である。

パキスタンにおけるNGOを上記で述べたような発生の過程と活動の種類で分類すると表2-2-1のようになる。

¹ この項は、断りのない限り、国際協力銀行（JBIC）が2001年に実施した委託調査「Fostering JBIC Collaboration with NGOs」報告書に基づいて書かれている。

² 1997年現在、Voluntary Social Welfare Agencies Ordinanceに基づき、登録されている団体。（Nejima（2002）p.98）

³ Nejima（2002）p.97

⁴ *ibid.* p.99

表2 - 2 - 1 パキスタンにおけるNGOの分類

分類	年代	代表的な団体
第1世代NGO 救援・宗教・慈善活動	1947年以前 及び1980年代	カトリック救援基金 (Catholic Relief Fund)、Afghan Aid
第2世代NGO 地域開発・社会サービス提供	1950年以降	Sindh Graduate Association, Society for Advancement of Primary Education in Balochistan (SAPEB), Family Planning Association of Pakistan (FPAP), Sungi Development Foundation
第3世代NGO 参加型地域開発	1980年以降	Orangi Pilot Project, Aga Khan Rural Support Program (AKRSP), National Rural Support Program (NRSP), Sustainable Development Policy Institute (SDPI)

出所：JBIC (2001) より筆者作成。

2 - 2 - 2 政府とNGOの関係

パキスタン政府と「サービス提供型」NGOの関係は、人権問題等の政策提言型NGOが時に政府と衝突する場合があったのに対し、これまでも概ね良好であった。とはいえパキスタンにおけるNGOの存在は他の南アジア諸国と比較しても控えめであり、1980年代後半までNGOの存在は、政府にほとんど認識されていなかったというのが実態であろう。しかしながら、1980年代後半以降の実力派NGOの登場や住民参加、NGOを重視するドナーの圧力もあり、パキスタン政府もNGOを開発のパートナーとして積極的に活用する方向へ転換している。1992年には、AKRSPの成功を受けて、AKRSP型の参加型開発モデルを全国に広げることが目的として、パキスタン政府が拠出した5億ルピーを元手にNRSPが設立され、1993-98年の第8次5ヵ年計画において開始された教育・保健等社会分野開発を目的とする社会行動計画 (Social Action Program: SAP) では、公衆衛生、保健、初等教育、飲料水分野におけるNGOの活動の重要性が強調され、NGO向けに活動資金が拠出された。SAPを受けて政府の開発計画の一部をNGO経由で実施する流れが確立され、各州におけるEducation Foundationを通じたNGOを含む私立学校の支援、国家自然保護戦略 (National Conservation Strategy) におけるパキスタン環境保護プログラムを通じた提携NGOへの活動資金支援が行われている。1999年には開発事業を行うNGOに、事業費を拠出するパキスタン貧困緩和基金 (Pakistan Poverty Alleviation Fund) が設立され、新たな開発の担い手としてNGOが明確に位置づけら

れるに至っている。2002年1月にイスラマバードで開催された「人間開発フォーラム」においても、限られた資源を有効活用する上で、NGOなど民間セクターを重要なパートナーと認識する「Public-Private Partnership」の重要性が、パキスタン政府及びドナーの双方から強調された。

しかしながら、統制を嫌うNGOの抵抗もあって、政府の数度の試みにもかかわらず、NGOの活動内容を規制する法的枠組みは整備されておらず⁵、またNGOを统一的に登録する制度も確立されていない⁶ことから、NGOの全体像の把握や活動の監督は非常に困難な状態にある。一方、社会開発分野におけるNGOの役割の高まりに対し、活動資金の調達や行政手続き、税制等においてNGOを支援する制度はほとんど整備されていないのが実情であり、政府とNGOが今後開発の「真のパートナー」となるためには、適切な規制枠組みと活動を支援する制度の整備が求められることとなる。

2 - 2 - 3 ドナーとNGOの関係

パキスタンで活動する主要ドナーは、各機関が実施する援助の利益を草の根レベルに届ける (reaching out) 手段として、地域事情に通じた機動力のあるNGOを積極的に活用している。活用方法には、ドナーが計画する事業の実施を丸ごとNGOが請け負う場合、ドナーの事業の特定部分をNGOが請け負う場合、NGOの事業にドナーが資金協力をする場合、ドナーがパキスタン政府の協力を得て、NGOを設立する場合の大きく分けて4つの形態がある。ドナーの活動は、基本的にはパキスタン政府が

⁵ パキスタン政府は1994年から1996年にかけて、NGOの監視・規制を強化する法案成立を試みたが、NGOの反対により失敗に終わった。これを機にNGOの意見を集約するPakistan NGO Forumが設立された。(Nejima (2002) p.104)

⁶ 現在パキスタンのNGOに登録義務はなく、登録する場合には非営利の民間団体を扱う4つの法律から登録する法を選択する。登録による明示的な利益はほとんどない。(Nejima (2002) pp.101-102)

実施する事業に対する支援であるため、第1と第2の形態においては、ドナーとNGOの関係はパキスタン政府とNGOの関係と重複する部分が多いことに留意が必要である。

第1に、ドナーが計画した事業の実施を丸ごとNGOが請け負う場合がある。例えば米国（USAID）は、1990年代初めにパキスタンの核開発疑惑を理由にパキスタンから撤退した後、アジア財団（Asian Foundation）等を通じて社会分野支援を実施していたが、米同時多発テロ事件後に本格的活動を再開した後もResearch Triangle Institute、Education Development Center、Save the Children等、主に国際NGOに委託する形で支援事業を実施している。

第2に、ドナーが実施している事業の効果を高めるため、事業の特定部分の実施をNGOが請け負う場合がある。例えば世界銀行、アジア開発銀行（ADB）、日本（JBIC）、ドイツ（KfW）の協調融資案件であるガジ・パロータ水力発電所建設事業では、Ghazi Brotha Taraquiati Idara（GBTI）が住民移転計画の実施を請け負い、International Union for Conservation of Nature（IUCN）が建設地選定にかかる環境審査を実施した。またADBが融資している小規模金融銀行（Micro-Finance Bank or Khushhali Bank）では、小規模金融の分野で圧倒的な実績を持つNRSPが職員の訓練、活動地域の選定、住民の啓発活動、小規模融資業務までを一手に請け負っている⁷。環境分野においては、前述のパキスタン環境保護プログラムに参加するNGOのトレーニングを、ノルウェー（NORAD）、カナダ（CIDA）、スイス（SDC）の支援を受けてSDPIが実施している。このように案件形成段階の事前調査や情報収集、環境や住民移転など特定課題に関するコンサルタンシーサービス、地域住民の啓発活動、案件実施中のモニタリングや実施後の評価など、ドナーはニーズに応じて専門性や実績のあるNGOを臨機応変に活用しており、このような形態でのドナーとNGOの連携は今後も拡大していくと考えられる。

第3に、NGOの事業にドナーが資金協力をする場合がある。NGO向け協力スキームである日本政府

の草の根無償資金協力は、近年倍々のペースで成長しており、2002年度は38件330万ドルの支援を実施、これまでの累計は201件、約1000万ドルに達している⁸。主な支援分野は保健衛生、教育などの社会分野が中心だが、飲料水や小規模発電等の農村インフラ整備に対する支援も多い。同様の協力スキームはスイスやカナダ、英国、ノルウェー、ギリシャも有しており、NGOの貴重な活動資金源となっている。

第4に、ドナーがパキスタン政府の協力を得て、主に小規模なNGOの能力強化や資金協力を目的とするNGOを設立する場合がある。Strengthening Participatory Organizationは農村地域のNGOやCommunity Based Organizations（CBOs）の支援を目的に、パキスタン政府とカナダ（CIDA）の合意に基づき設立された。同様にNGOに資金協力を行うThe Trust for Voluntary Organizationも、米国（USAID）とパキスタン政府により設立されている⁹。

このようにNGOとドナーの連携は強まる傾向にあるが、パキスタン国内に外国人が中心のドナーとの交渉に耐え得る実力を備えたNGOが十分に育っているとはいえず、ドナーと連携して事業を行っているのは特定のNGOに集中しているのが実態である。特に地方に行くほど、「英語で申請フォームが記入できる」あるいは「英語でドナーの担当者と交渉できる」NGOは限られ、ドナー側の草の根住民へのReaching Outという目的とは裏腹に、草の根で活動するNGOにとって外国ドナーはいまだ遠い存在である。したがってより一層のNGOとドナーの連携強化を図るためには、資金調達手続きや運営管理面でのキャパシティビルディングによりNGO自身が実力の底上げを図る一方、ドナー側にもNGOの事情に配慮した柔軟な制度作りが求められよう。

文献リスト

JBIC（2001）*Fostering JBIC Collaboration with NGOs.*

Nejima, S. (2002) “Pakistan: Regulations and Potentiality in a Fragmented Society,” *In Institute of South Asian Studies, Singapore* (ed.) *The State and NGOs, Perspective from Asia.*

⁷ 初代小規模金融銀行の会長には、パキスタンにおける参加型開発の大御所であり、NRSPの会長でもあるSoaib Sultan氏が就任した。しかしながら政府の資金協力を受けて設立されたNRSPについては、独立した純粋な意味でのNGOと認めない向きもある。

⁸ 在パキスタン日本大使館

⁹ Nejima（2002）pp.100-101

2 - 3 援助協調の現状

上田 直子

2 - 3 - 1 セクターごとのドナー会合の状況

セクター	主要ドナー	主な課題	今後の戦略・方向性	その他
ガバナンス (Institutional Development Task Force: IDTF)	コア・グループ-ADB、CIDA、NORAD、UNDP、JICA、WB、UNICEF、DFID、USAID、SDC ワイド・グループ、その他ドナーを含む	Devolution、Local Government Capacity Building、Election、Security、Political Party	現在は1) Politician Support、2) Election and Institutional Capacity Buildingの2つが議題の中心となっている。	コア・グループは毎月、ワイド・グループは3ヵ月に一度開催。議長はUNDP。
保健医療 (Donor Health Group: DHG)	ADB、Canadian High Commission、DFID、GTZ、IASU-UNDP、JICA、UNICEF、UNFPA、USAID、WHO、World Bank	各ドナーの活動情報交換、PRSP、Polio/EPI、TB、LHWプログラム、HMIS、HIV/AIDS、Devolution	-Devolution and Health Reform -Budgetary Support to National Health Program 等	原則として毎月開催(サブ・セクター会合として、ポリオ、結核、HIV/AIDS等のグループがある)議長は毎回ローテーション。
教育	UNICEF、DFID、WB、USAID、EU、NORAD、CIDA、UNESCO、JICA	DFID、WB主導によるFTI (First Track Initiative)、ESR (Education Sector Reform)	-FTI -財政支援	月1回開催。全体会合の他不定期に州会合が開かれる。
環境 (Environmental Donor Core Group: EDCG)	CIDA、UNDP、Norway、DFID、JICA、IUCN、WWF	WSSD、PRSP、National Environmental Action Plan、National Conservation Strategy		原則毎四半期に開催。議長はUNDPとCIDA。
ジェンダー Interagency Gender and Development (INGAD) Group	マルチ・バイ・ドナー	各ドナー活動情報交換、PRSP、Women's Political Participation、Violence Against Women、Gender Budgeting	-F-PRSP作成支援 -Poverty and Employment	定期会合は毎月1回。その他特定課題に関してサブ・グループがある。議長は4ヵ月ごとにローテーション。

2 - 3 - 2 PRSPプロセスとF-PRSPの進捗状況とその概要

(1) 暫定版PRSP (I-PRSP) の策定

1999年9月、IMFと世銀は重債務貧困途上国 (Heavily Indebted Poor Countries: HIPC) 及びすべてのIDA融資対象国に対し、債務削減とIDA融資供与の前提として貧困削減戦略書 (PRSP) の作成を求めることを決定した。政権に就くと同時に政治の民主化と経済再生を標榜したムシャッタフ政権と国際通貨基金 (International Monetary Fund: IMF)・世銀チームの連携によるPRSP策定への取り組みは迅速で、翌2000年3月にはその枠組を、追って同年5月には暫定I-PRSPを公表した。この取り組みぶりが

評価され、パキスタンはIMFから2000年11月末にスタンド・バイ・クレジット引き出しの許可を、世銀からは2001年6月に構造調整IDA融資を受けることに成功し、さらに2001年9月にIMFスタンド・バイ適用を完遂したと認定された¹⁾。

2001年9月11日同時多発テロ事件の影響も取り込んで練り上げられた暫定版PRSP (I-PRSP) は、同年11月15日IMF・世銀による審議に付され、IMF・世銀の譲許的支援の供与の根拠となるとの評価を得た。これを受けパキスタンはIMFに対しPRGF (貧困削減・成長融資: 支援期間3年のIMF融資) 供与を要請し、IMF理事会は2001年12月、I-PRSPの審議を了しPRGF供与を決定した。この決定を受け同月、パキスタン政府に対する公的貸付債権を持つ関係国

¹⁾ 徴税額目標は未達であったが同条件は免除された。

(日本を含む)はバリ・クラブにおいてパキスタンの債務繰延要請を協議、極めて譲許性の高い条件でリスケジュール²に応じることに原則同意した。I-PRSPはこれらマルチ・バイ・ドナーからの融資に関する信用根拠としての所期の使命を十分果たしたと認められる。

I-PRSPで示されている重点分野は以下のとおりである。

投資促進的環境創出 成長創生・促進 マクロ経済安定化 インフラ整備

統治の改革 分権進展 公務員改革 司法・警察改革 財政・金融の透明性確保

所得獲得機会創出 資産形成(都市スラム再生、農地解放) 零細金融利用可能性改善

人間開発改善 教育・保健 上水道・衛生 栄養人口計画 弱者保護 環境

経済的脆弱性改善 Zakat無償資金援助(Zakat、Ushrと呼ばれるパキスタン独特の貧困層対象の支援システム)食糧支援計画 KPP(建設業振興、住宅建設促進)NGO・市民社会 その他社会保障制度

(2) I-PRSP評価からFull-PRSP策定へ

上述のI-PRSPでは、貧困対策への支出(inputs)を監視するだけでなく、その活動と結果(outcomes)をモニターする実施メカニズムの構築が必要との認識にたち、パキスタン政府の貧困対策の努力を裏づけその進捗を報告するものとして、2002年1月よりPRSP事務局が12のセクターにわたる貧困層向けの歳出と指標を四半期進捗報告書として発表している。またモニタリングのための中間的効果を測るための保健、教育分野の指標も設定されている。ちなみに、2002-2003予算年度のPRSP予算はGDPの4%、1610億ルピーであり、防衛費を超える最大の予算枠を占めている³。

このI-PRSPからFull-PRSP策定過程への転換に際しては、前者で指摘されたギャップを満たすため州、

ディストリクト、Civil Societyとの活発な協議が行われた。実際F-PRSPは、地方分権化を念頭にディストリクト・レベルのニーズも組み入れた州PRSPを骨格として作成されることが前提とされ、F-PRSPは2003年4月にその仮ドラフトが完成した。

F-PRSPはより包括的な政策枠組として、改革と貧困削減への政府のさらなるコミットメントを示すものされ、合意形成のためPRSPは議会で主要政党に提出され、そこで示された政策目標について討議の場が持たれることになる。

F-PRSPの政策目標はI-PRSPから引き継ぐものであり、以下のように大きい変化はない。

- ・成長促進(マクロ経済安定化、税制改革、歳出管理、金融政策、所得獲得機会創出)
- ・投資促進的環境創出
- ・貧困削減と人的開発改善
- ・統治の改革

F-PRSPでは、サービス提供メカニズムを含む州PRSP⁴、農村開発戦略、分権化、財政の地方分権化、社会セクター・リフォームが含まれ、I-PRSPでは不十分と各関係者から指摘された、雇用、環境、ジェンダー各分野でのインプットと各セクターの政策方針が強化されることとなっている。環境はDFID、雇用はILO、ジェンダーはジェンダー・ドナー・グループの支援がなされている。

2003年5月12日～14日に行われたPDFで配布された「F-PRSP要約版(ドラフト)」はフォーラムでの議論用として用意されたものであり、本来の「F-PRSPドラフト」は同年8月の完成が予定されている。ただしF-PRSPドラフト文書が現在の要約版と大きく変わることはない模様で、その先となるF-PRSP完成版の策定期間は確定されていない。

要約F-PRSPでは、分権化政策に基づき各種資源及び権限が連邦から州、さらにディストリクトに委譲されるメカニズムが重要な鍵とされている。またディストリクト・レベルを含むプログラムの概算必

² ODAについていえば残高を対象とする38年返済内15年据え置き、という繰延条件で所謂ナポリ・ターム(40年返済16年据え置き)に近似したものである。

³ PRSP予算
今年度の貧困削減予算は昨年よりも20%増加した。2003年6月現在までの執行率は77%、予算年度末には88%を目指す。来年度はさらなる予算増加1870億ルピーが見込まれている。

⁴ 州PRSP
州PRSPはF-PRSPとは別文書として作成される。2003年6月現在パンジャブ州及び北西辺境州PRSPは完成し、内閣承認を待っている。シンド州、パロチスターン州は最終案策定中であり7月の完成を予定している。

要額が見積もられることにより、特に教育、保健、人口福祉の公共サービス提供の目標が達成されることを目指している。その成果を把握監理するために EMIS (Education Management Information System)、HMIS、サービス提供改善をモニターするための社会セクター13指標のCWIQ (Core

Welfare Indicators Questionnaire)、Pakistan Integrated Household Survey (PIHS)、各州におけるPRSP事務局の設置、政策調整のための国家調整委員会、を通じたモニタリング・メカニズムを強化することが必要とされている。

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

3-1-1 概略

パキスタンにおけるガバナンス分野における近年の状況は、1999年10月の軍事政権樹立及び、2001年9月11日に起きた米国でのテロ事件が大きく影響している。この2つの出来事を境に、パキスタンにおけるガバナンス分野の方向性、ドナーの介入などが大きく変化したといえる。

クーデターによって樹立されたムシャッラフ政権は、その直後に7つの柱からなる国家改革¹の指針を打ち出し、この指針がその後のパキスタンにおける国家改革の骨格となっている。7つの国家改革とは、

- Re-build National Confidence and morale
- Strengthen the Federation, remove inter-provincial disharmony and restore national cohesion
- Revive the economy and restore confidence of the investors
- Ensure law and order and dispense speedy justice
- Reconstruct and de-politicise state institution
- Develop power to the grass-roots level
- Ensure swift and across-the-board accountability

この7カ条からなる国家改革案を実施するために、ムシャッラフ軍事政権は国家再建局（National Reconstruction Bureau: NRB）及び、汚職廃絶局（National Accountability Bureau: NAB）などを設立し、国家改革に取り組んだ。これらの委員会は大統領の諮問機関として機能し、1999年12月から2001年10月までの間に、当面の問題を解決することをそのタスクとした。特に、NRBは国家改革にかかる法制

度の草案の作成などを行う組織として、ムシャッラフ軍政期間中（1999年10月～2002年10月までの3年間）は大きな役割を果たした。

2001年9月11日以降は、米国、英国などを中心にドナーが対パキスタンに支援に乗り出した。特に、テロ対策の一環としてパキスタンの国家の治安維持が緊急に対処すべき問題として浮上して、各国が警察改革及び出入国管理改善などに支援を行うこととなった。

3-1-2 警察改革

ムシャッラフ政権下において、パキスタン政府が特に力を入れたもののひとつに、警察改革がある。2002年に新警察令（Police Order 2002）が公布されるまで、1862年に制定された警察法を適用しており、植民地警察を基礎とした警察体制であった。

今般の警察改革では、植民地警察から市民警察への転換を目指し、そのための組織改革を行った。新しい警察の体制を構築するにあたり、日本の警察制度を基礎とした。そのため、パキスタン側から日本政府への警察改革関連の支援に対する強い要請が出され、他のドナーからも先駆的ドナーとして目されることとなった。

具体的な警察改革の内容は、知事及び行政ラインからの警察権の独立、治安維持・捜査・検察の分離分割、都市部における市民警察署レスキュー15の設置²、公安委員会及び苦情対応局の設置である。市民警察としての機能を確立するために、特に捜査能力の向上及び市民の警察への信頼感の醸成を目指している。

このような背景から、科学捜査研究庁の設立、捜査能力の向上などが重点的な支援の対象となっており、日本をはじめアジア開発銀行（Asian

¹ <http://www.pak.gov.pk/public/govt/reports>

² 各県（ディストリクト）に1カ所設置。事件、事故、迷子、救急対応を行う警察の分室。

Development Bank: ADB)、英国国際開発省 (Department of International Development: DFID)、米国などが支援している。ADBは捜査能力の向上のためのワークショップの実施、指導者の育成及び捜査キットの全国配置などを行っている。一方、DFIDは捜査能力向上のための技術指導を中心として実施している。

捜査能力向上において、特に支援の対象となっているのは現場保持、証拠収集能力の向上をはじめとして、指紋照合の機械化などである。このほか、日本政府に対しては、公安委員会の設置にかかる制度の構築などに関する支援が出されており、パキスタン政府の市民警察設立への意欲が伺われる。

日本の対パキスタン警察支援の歴史は長く、1963年からほぼ毎年警察関連の研修員を受け入れており、2003年4月までに延べ141人に上る³。その研修内容は警察行政、犯罪捜査能力向上、犯罪防止、麻薬捜査、交通警察など多方面にわたる。

米国国際開発庁USAIDによる警察支援

米国は、パキスタン支援として特にテロ対策に力を入れており、その一環として出入国管理体制の強化、警察支援などを行っている。米国は「対テロ対策法案Anti-Terrorism ACT」に基づき、9.11以降すでに7300万ドルの支援をしており、さらに5000万ドルの追加の実施を決定している⁴。同分野の支援は、USAIDではなくFBIやCIAなどが技術面で支援をしていることもあり、全容がつかみにくなっている。

警察支援は、AFISの導入による指紋の活用と、犯罪データベースの整備である。犯罪データベースに関しては、総額13億6100万ドルで機材、人材育成及びトレーニング、データの管理及び活用を実施するものである⁵。

3-1-3 選挙支援

パキスタンにおける選挙支援は、1997年以来、国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP) が中心となって行っている。当初は、民政であり次期選挙に向けて選挙管理

委員会の選挙運営管理能力の強化を目指したものであった。しかし、1999年に政変がありムシャッラフ政府が樹立されるとともに、その3年後の2002年10月に民政移管を国際社会に公約したため、大きく注目されることとなった。

また、2001年8月に新地方分権法が公布されるに先立ち、2000年12月からディストリクト・レベルの地方選挙が開始されるにあたり、選挙管理委員会の選挙実施能力を早急に向上させる必要性が生じ、UNDPのイニシアティブの下、カナダ (カナダ国際開発庁 (Canadian International Development Agency: CIDA))、ノルウェー国際開発庁 (NORAD) などが支援を行った。特に、選挙人登録、投票所配置の人材トレーニング、選挙にかかる機材などが主な支援対象となった。

2003年10月には、予定どおり総選挙が行われた。注目すべき点としては、日本政府 (JICA) が唯一外国人専門家を選挙管理委員会に配置したことである。同委員会を支援して特に地方や農村の投票率の向上を目的としたメディアキャンペーンを展開した。

また、総選挙には欧州連合 (European Union: EU) をはじめとして各国からの選挙監視団がその透明性、公平性について監視を行った。日本も監視団を派遣し、パキスタン国内の数箇所において監視活動を展開した。

同選挙の公平性、透明性などについては多くの見解が出されたが、なかでもEUはそのプロセスにおいて不透明な点が多いと酷評した。同様にコモウエルスも、保留になっているパキスタンの復帰を見直すにはまだ不適切との判断をしている。このように、2003年10月に実施された選挙監視活動の結果は、パキスタンの国際社会との関係性において、大きな影響を及ぼしている。

なお、UNDPは引き続き選挙管理委員会に対する支援を継続しており、2004年に実施される統一地方選挙に向け、選挙管理委員会の能力向上を実施している。

³ JICAパキスタン事務所調べ

⁴ DAWN紙 2003年5月2日

⁵ PC-1 on National Criminal Database, Government of Pakistan, Ministry of Interior, January 2003

3-1-4 分権化

パキスタンは2001年8月に新地方分権法を發布し、新たな地方行政体制をしいた。新体制は意思決定をより住民側にさげることにより、サービスの質の向上を図ることを目的としたものである。ディストリクト（日本の県規模）を3階層（下層からユニオン、テフシール、ディストリクト）からなる構造にし、従来の都市部、農村部に分割された行政体制を同一の体制とするとともに、各層に選挙で選ばれた首長を設置した。従来は、ディストリクトの長は行政官が担っており、その下に複数の階層からなる地方議会が設置されていたものの、議長は選挙で選出されたものではなかった。

今般の改正によって、地方議員の数を増加させるとともに、すべての階層における地方議会において33%の女性議員の確保を義務付けた。このほか、宗教少数派、労働者階級などの固定議席が設けられ、政治的弱者に権利が与えられた。これによって、議員数が増加したと同時に、女性議員の数が著しく増加した。

今回の分権化は特に、政治的な分権を掲げたものであったが、州政府からディストリクト政府へ、下級行政官のリクルート（BPS11まで）、開発プログラムの決定権（1件200万ルピー上限）、予算の分配などの権利が委譲された。特に、基礎教育、地域保健医療などの行政サービスは地方政府（ディストリクト）に移譲された。さらに、ゴミ行政、衛生などについてはディストリクトの下に位置するテフシール（ミニシパル）に移譲されている。なお、下部に位置するユニオンは行政機能を持たず地方議員の支援業務だけを行っている。

また、今般の地方分権法は、地域住民による開発計画の実施を促進するための制度としてCCB（Citizen Community Board）を設立した。これは、各レベルの地方行政において実施されるもので、対象地域住民による25人以上の構成員をもつグループによる開発プログラムを、政府の開発予算で支援するものである。CCBの特徴は、地域住民によるプログラムの計画、実施に対し開発予算が充てられること、地域住民が一定（20%以上）の負担をすることである。これに対しては、連邦レベルで基金が設立されており、UNDPが基金200万ドル、CIDAが50万

ドルを拠出している。

分権化は、パキスタンが実施しようとしている国家改革の骨格となるものであり、世銀及びADBがその中心となって支援を行ってきている。当初予定されていた国家改革のうち、連邦の行政改革が終了しないまま2003年10月の民政移管を迎えた。さらなる分権化としては、財政の分権化に焦点が当てられており、連邦政府の機能の州政府への委譲、連邦政府の省庁が保有する各種の機関機能の州政府への委譲などが検討されている。

分権化分野のドナーの動きとしては、こうした大きな流れのほかに2つの支援の流れがある。まず、今般の地方選挙によって選出された地方議員を対象とした民主化支援の流れであり、もうひとつが行政機能の支援である。前者は特にCIDA、NORAD、国連教育科学文化機関（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO）などが行っている。これらのドナーは、数の向上によって新規議員が多く選出されたこと、女性議員の能力が低いことなどを解決するべき課題とし、議員を対象に各種ワークショップなどを実施し、能力の向上を図っている。

他方、地方行政機能強化については、新体制下に地方における行政サービスの質をいかに向上させるかというものであり、DFID、UNDPなどが中心となって行っている。なお、日本政府も2003年10月からディストリクトレベルの行政の能力向上支援を実施する。

以下各ドナーのプログラムを紹介する。

(1) ADB

2002年11月ADBは地方分権化支援プログラムとして3億ドルの支援を承認した。具体的な内容は、「地方政府機能強化（2300万ドル）」と「ジェンダーガバナンス（700万ドル）」の技術協力と2億7000万ドルのローンによる財政支援がでる。プロジェクトには、56万ドルの技術協力が含まれており、財政にかかる分権化のプランづくりなどの技術支援を実施する。

(2) UNDP

「パロチスターン州トライアルマネージメント・

プロジェクト」と呼ばれるものである。2フェーズに分かれており、フェーズ1は1998年3月から2002年6月までの間にモデルの形成を目的とし、モデル展開としてフェーズ2は、2002年7月から2004年6月となっている。主な内容は、地域参加型の情報収集システムの確立、情報システムに基づく計画実施モニタリングサイクルの確立などである。

そのほかに、NRB及びCCBに対する支援がある。主な内容は以下のとおりである。

- ・NRB (National Reconstruction Bureau) 支援 - CCB (15万ドル)、国家改革支援フェーズ2 (2002年10月～2005年10月) 190万ドル。
- ・CCB運営資金のための基金設立、CCBの実態調査及び改善案の策定、CCBの実施強化支援、NRB組織支援

(3) DFID (英国国際開発省)

2000年12月からパンジャーブ州ファイサラバードディストリクトにおいて教育、衛生、保健を連携させた行政機能向上プロジェクトを展開している。最初の2年間は、パイロットプロジェクトとして実施しておりローカルコンサルタントによる、地方議員によるコミッティーの結成、地域NGOの活用などを通じて地域の意識改革を行うとともに、行政と地域住民のネットワークの構築による行政サービスの向上を図っている。2003年より本格プロジェクトの

実施している。

3-1-5 その他の動向

(1) USAID

米国国際開発庁 (USAID) のパキスタン支援は核実験などの影響で一時停止されていたものの、2001年6月に事務所を再開した。しかし、その直後テロ及びイラク戦争などに伴って所員の退避などにより、民主化支援は遅れているとのことである。

民主化及び統治分野はUSAIDが特に力を入れている分野であり、パキスタンにおいても経済成長支援、教育、保健とあわせた主要分野となっている。その中でも特に分権化支援として地方の支援、NGOやNPOの強化活性化支援のほか、民主制度支援として議員の支援、特に女性議員の支援を検討している。議員に対するトレーニング、意識改革及び意識の向上などを検討中である⁶。

(2) その他のドナー

CIDAは、NRBの実施するCCBファンドに対し支援を行っている。NORADは選挙支援をUNDPと連携で実施している。民政移管後は両ドナーとも、地方議員、女性議員の支援を実施している。

GTZは行政官のトレーニングとして、百万ユーロ相当の技術支援を2001年に実施している。

(田中 香)

⁶ 2003年3月時に担当者よりヒアリング

3-2 教育分野の援助動向

3-2-1 教育分野の現状及び課題

パキスタンの識字率は49%（男性：61.3%、女性：36.8%、Economic Survey 2001）で、南アジアの中でも低い水準にある。初等教育における純就学率も、66%と低く、中等（9学年）への就学率は29.5%、高等教育（11学年）の就学率は2.6%（ESR 2001）に過ぎない。年2%の人口増加率に加え、教育部門に割り当てられる予算はGNPの2%に過ぎず、少ない教育予算のうちほぼ95%が教員給与に割り当てられているのが現状である。

1999年10月のクーデター以降、ムシャッラフ政権による地方分権化の促進の中で、教育行政はディストリクト（県）が主体となる新体制が導入されたものの、従来のように連邦や州のプログラムを請け負うだけでなく、ディストリクトで事業を計画、実施するような体制づくりはそう容易でない。特に、連邦、州、ディストリクト・レベルで行うプログラムが並立し、必ずしも調整がとれておらず、ノンフォーマル学校や私立学校のデータが教育データに反映されていないなどの問題がある。

3-2-2 教育分野におけるパキスタン政府の取り組み

パキスタン政府は、「国家教育計画（National Education Plan）1998-2010」、及び「10ヵ年開発計画（Ten Year Perspective Development Plan）2001-2011」を策定し、これらに基づき、「EFA国家行動計画（EFA National Action Plan）2001-2015」、及び「ESR行動計画（Education Sector Reforms Action Plan）2001-2005」を実施中である。

EFA国家行動計画は、「万人のための世界教育会議ダカール行動計画」に対応して作成されたもので、2015年までの就学率100%の達成を目指して、基礎教育に焦点を当てている。EFAの対象サブセクターは、初等教育、就学前教育、及び成人識字教育の3点で、5年間ごとのフェーズ1-3に分けて実施されることとなっている。ターゲットとなる就学者、就学児童を割り出し、必要な新規開設学校（公立学校、ノンフォーマル学校含む）及びそれに必要な人的資源などから資金計画を作成し、15年間で約4300億

ルピー、うち開発予算1260億ルピーを見積もっているものの、資金充足率は60%にすぎない。

ESR行動計画は、5年間の短期計画で、以下7分野を重点領域としている。

- 成人識字率の向上
- UPE（初等教育の100%就学率達成）
- 教育の質の改善
- 技術教育（中等レベル）の導入
- 高等教育
- マドラサ学校の公立学校への導入
- 官民パートナーシップ

ESRは特定サブセクターに限定しないセクターワイドアプローチをとり、貧困削減、地方分権化の促進、民間セクター活用など多岐にわたる支援を目指している。2001年時点で49%の識字率を2005年までに60%とすること、66%の初等教育就学率を76%とすることなど、具体的な数値目標を掲げているが、一部EFA行動計画と一致しない数値目標もある。実施にかかる総コストは、約1000億ルピーと算出されているが、2003年1月時点で400億円（約40%）の不足が見込まれており、ドナーや民間セクターからの支援が期待されている。

ESR及びEFA行動計画については、その数値の算出方法、根拠自体に疑問ももたれている。また、予算の執行においても、ESRでは複数の省庁が関係しており（栄養プログラムは保健省、女性省、IT分野は科学技術省、職業訓練は労働省など）、EFAでは財務省から州への直接分配で連邦教育省への報告義務が明白でないこと、ESRとEFAの両行動計画における重複分について不明確な点が多いなどの問題が指摘されている。パキスタンはFirst Track Initiative（FTI）の最重点18カ国に続く5カ国として、キャパシティービルディングの対象国となっていることから、これらの問題点を克服するべく、現在の教育行動計画全体の見直し、ドナーや州政府も含めた教育財政及びプロジェクト支援の調整などがFTIの課題としてあげられている。

3-2-3 教育分野における各ドナーによる援助動向 (1) 概要

教育分野における主要ドナーは、世界銀行、アジア開発銀行、国連児童基金（United Nations

Children's Fund: UNICEF)、UNESCO、EU、DFID、USAID、ドイツ技術協力公社(Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: GTZ)、NORAD、CIDAなどである。世界銀行、EU、DFID、USAID、NORADなどはSAPやESRなどへの資金協力型のアプローチに重点を置きつつ、一部プロジェクト型協力を行っている一方で、UNICEF、UNESCO、GTZなどは技術協力を重点を置いたプロジェクト型協力を行っている。

近年では、分権化支援の一環として、連邦教育省を通じた支援から州政府への直接的支援を行うドナーが増えている。教育ドナー会合においても、州ごとのサブグループ会合が結成されているが、情報交換にとどまるのみで、州ベースのコモンファンドの実施も一時期検討されたパンジャブ州などを除いては、あまり活発とはいえない。州への直接援助を行うドナーは州政府に支所を持つところも多く(UNICEF、GTZ、DFIDなど)、州政府とドナー機関との定期協議の必要性は必要との認識はあるものの、実際には北西辺境州政府がDFID、GTZとの連携で州の教育分野の指針について協議を行ったのみである。

(2) 主要ドナーの事業

世界銀行：National Education Assessment System (NEAS) へのDFIDとの共同支援、ESRへの資金拠出及びモニタリング、特に北西辺境州とシンド州に対し、追加的資金援助を実施。そのほか、分権化、高等教育、民間セクターなどに関する調査レポートの作成などの技術的支援も実施。

アジア開発銀行：シンド州、北西辺境州、パンジャブ州、パロチスタン州などで技術教育、中等理科教育(ラボ施設、機材供与)、小学校から中学校への拡充などプロジェクト支援を行うなど幅広い支援を行っている。

UNICEF：北西辺境州、パロチスタン、パンジャブにそれぞれ支所を持ち、幅広く展開。

パンジャブが特に重点エリアであり、3ディストリクト(県)での初等教育の質の向上を図るプロジェクト(教員研修、コミュニティー参加促進など)を最近終了し、さらに6ディストリクト(県)に拡大。就学前教育や中等教育におけるHIV/AIDSキャ

ンペーン、技術教育なども実施。パロチスタンではAUS Aidの資金拠出を受け、コミュニティー学校、公立学校の質の向上支援を行っている。

UNESCO：連邦教育省への識字にかかる政策策定支援(技術協力)、イスラマバード市の中等教員の研修などを行うほか、州、ディストリクト(県)レベルでは、パンジャブ州、パロチスタン州などで、Community Learning Center (CLC) プログラム(ノンフォーマル教育)を州政府、NGOと実施。

USAID：1億ドルをESRに拠出し、ESR-Aプログラムとして、女子初等教育推進にかかる政策支援、教員及び行政官への研修、成人識字、官民パートナーシップの促進を5年間で実施予定。

DFID：連邦レベルでは、ESRへの資金拠出のほか、NEF (National Education Foundation) への支援(セミナー開催や教員研修、VSOも含む)、EMISの強化支援を行っている。州、ディストリクト(県)レベルでは、パンジャブ州で分権化支援(ファイサラバード中心)、北西辺境州で初等教育の質の強化プロジェクト実施中。

GTZ：北西辺境州が重点支援地域で、就学前 初等 前期中等(ミドルスクール)までの教員の質の向上を図る技術協力プロジェクト(教員研修中心)を実施中。アフガン難民の教育支援も小規模ながら行っている。

NORAD：ESRへの資金拠出のほか、パンジャブ州におけるUNICEFプロジェクトに資金支援を開始。

CIDA：ESRへの資金拠出のほか、連邦教育省におけるキャパシティービルディング支援にかかるコンサルタント費用支援、現在パンジャブ州での初等教育技術協力プロジェクト策定中。

3-2-4 わが国援助の実績、及び評価・教訓

(1) 実績

無償資金協力では、1980年代は主に、大学等の高等教育分野への教育機材供与案件が多く、1990年代に入って、教育機会の裾野を広げる初等教育施設への協力、通信教育分野での機材供与案件なども実施した。なかでも、北西辺境州では、30のモデル小学校を建設し、通常の公立小学校よりも質の高い授業

を行っているほか、アボタバードの教員養成大学は、女子の就学率が低い北西辺境州で質の高い女子教員の養成を図るべく建設された。

有償資金協力では、1990年後半よりパロチスターン州教育局に対し、小学校から前期中学校までの8年間の一貫教育のための校舎の拡充、理数科教室の拡充、技術学校の支援など多岐にわたるプログラムへの協力を行っている。

技術協力では、1997年以降、識字教育委員会（現在は連邦教育省に統合）に長期専門家を派遣し、ノンフォーマル小学校にかかる政策支援、質の改善、カリキュラム、教材支援に協力している。2003年には成人識字教育の短期専門家を派遣され、ノンフォーマル小学校と成人識字教育も含めたノンフォーマル教育全般にかかる行動計画策定をUNESCOと共同支援している。そのほか、北西辺境州には、無償資金協力のフォローにもつなげる教員研修の短期専門家を派遣したほか、パロチスターン州には、JBIC案件との連携を視野に入れた技術教育専門家の派遣を行った。

ボランティア事業では、教育関係者の主な職種としては、小学校教諭（NGO派遣）、理数科教諭（女子教員養成大学派遣）、識字教育（NEF派遣）などがある。

草の根無償資金協力では、現地のNGOなどへの協力として、学校（小学校、中学校、職業訓練学校など）の建設、機材の支援などを中心に実施している。

（2）評価と教訓

教育分野への協力は、無償資金協力（草の根含む）については1980年代から、有償資金協力、技術協力、協力隊派遣については、1990年代後半と比較的最近になって開始されている。最近数年では、基礎教育分野に重点を置きつつ、通信教育、高等教育などへの支援も行っている。

これまでの成果から、それぞれのサブセクターごとに評価、教訓を導きだすと以下のようにまとめられる。

1) 初等・中等教育への支援

EFAの達成が課題となっている中で、初等教育、及び前期中等教育を含めた基礎教育分野への支援は

今後も重要な課題である。わが国が実施した案件のうち、無償で建設した小学校については、「モデルスクール」として英語による授業、理数科教材、実験教員の供与などにより、質の高い教育を提供することを目指したものの、現地のニーズに合致させることが難しく、さまざまな改善点を抱えている。そもそも辺境地域でモデル校なる高額な月謝による質の高い教育の必要性があったのか、サイト選定にあたっての電気の有無に関する調査が行われなかったこと、機材、教具の使用法に関して教員へ適切な指導が行われなかったことなどソフト面での支援がなかったことで、特に農村部で学校が適切に活用されなかった事例が見られることは今後の教訓である。特に日本の無償資金協力によるコストの高い小学校の建設は、他ドナーなどから批判が高く、小学校までは現地調達リソースの活用、中学校、高等教育で無償による質の高い建物を提供するなど日本のスキームの使い分けが必要である。

女子初等教員養成大学については、当初、新規養成大学として建設したものの、2002年以降、州政府の方針変更により、今後3年間は現職教員研修のみ行うこととなった。同大学への協力隊員の派遣により、校舎や機材は効果的に活用されていたといえるものの、公立小学校の教職を得る卒業生は全体の2%のみで、施設の使用目的の変更により1年余りも利用されていないなど、ニーズ調査が必ずしも十分であったとはいえず、今後の情報収集は本邦からの短期調査だけに頼るのではなく、現地での長期にわたる関係機関へのコミットメントによる情報収集を継続して行っていくほか、他ドナーとの密な情報交換が重要である。

パロチスターン州における国際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation: JBIC）の中等教育、及び中等技術教育支援については、校舎建設や機材供与などのハード分野のみならず、教員研修や、モニタリング機能強化などの州教育局へのキャパシティビルディングを含めたソフト分野の支援を行う画期的な案件である。今後はパキスタン国においても初等教育後の中等教育への支援は重要な課題となっており、特に中等レベルの職業訓練は貧困層の就業支援にも繋がることからニーズが高く、連邦レベルでも注目される案件である。インフラ部分

については、若干の工事の遅れがあるものの、予定どおり実施されている。しかしながら、モニタリング、プロジェクトマネージメントなどハードを補完するのみならず、それ自体が目的ともなり得るソフト分野については、現在のプロジェクトにかかる投入だけでは補いきれず、プロジェクト期間内に当初の目的を達成するためには、さらなる改善が必要とされる。

2) ノンフォーマル教育への支援

パキスタン国では、公立教育のみでは就学率の100%達成が難しいため、ノンフォーマル小学校、成人識字教育などにより公教育を補完するノンフォーマル教育に積極的に政府が取り組んでいる。わが国は、1997年より継続して長期専門家の派遣を行ってきたが、当初の派遣先が連邦教育省の出先機関である識字委員会であったこと、専門家のTORが教材作成や小規模の識字教育活動であったため、パキスタン国の教育セクター全般へのインパクトはなかなか見えにくかった。2001年より同委員会が連邦教育省EFA局の傘下となったことで、以降、基礎教育にかかる指針、国家行動計画の策定など政策策定においても他ドナーと連携したワークショップやトレーニングの開催などを通じて、JICAとしての目に見える貢献が可能となった。特に、成人識字教育の短期専門家（6ヵ月）と2名が連邦教育省のEFA局に投入されていることで、小規模の技術協力プロジェクトのような形で他ドナーとも連携の下、プログラムを進めている。

現在の専門家派遣は、同局へのキャパシティビルディングを目的としているが、基礎教育を扱う同局は、分権化以降、イスラマバード特別区（Islamabad Capital Territory: ICT）以外については、基礎教育事業の計画、実施、評価はほぼ州に移管していることから、国家計画の策定、及びICTでのモデル事業の実施を行うのみである。現在のところ、ノンフォーマル初等教育のみ連邦直轄で行っており、今後はこのプログラムも2年後のフェーズ2以降は州に移管されていく予定であり、現在JICA専門家を中心に作成中の「識字にかかる国家行動計画」が策定された際には、各州レベルでの協力を行っていない限り、実際のインパクトは見えにくい。特に、

ディストリクトの教育行政強化は、分権化以降の課題であり、州との連携の下、促進しなければならない課題である。国家計画を策定したものの、コミュニティー-NGO ディストリクト 州のモニタリング機能が強化されず、適切なデータ収集、評価が行えなければ、計画の見直し、現実的な目標達成は不可能である。

協力隊の派遣や草の根無償においても、同分野にかかる支援は行われているが、これまでのところ、規模も小さく、有機的な連携が行われているとはいえない。

3) 通信教育分野への支援

インフラが未整備なパキスタン国では、公開大学などの高等教育のみならず、基礎教育分野においても通信教育の果たす役割は大きい。わが国は、過去に教育チャンネルテレビ機材、及びアラマイクバル公開大学へのマルチメディア作成機材の供与を行っている。供与にあたって、日本に研修員を派遣するなどソフト分野でのフォローを行ったこともあり、機材は効果的に活用されている。しかしながら、供与後の著しい技術革新もあり、機材の更新要請などもあがっている。また、基礎教育分野も含めた教育の裾野を広げるといった観点では、どの程度の効果があがっているかは疑問である。

4) 高等教育分野への支援

ESRでセクターワイドなアプローチが強調されているように、基礎教育のみならず、国の経済基盤を支える高等教育への支援は重要な課題のひとつである。わが国は、過去にカーイデ・アーザム大学、カラチ大学、メヘラン工科大学、グズダール工科大学などへの機材供与を実施してきた。しかしながら、大学の進学率が2.6%に過ぎないパキスタンにおいて、そのインパクトを測ることは非常に困難な状況となっている。

3-2-5 今後の援助の方向性

従来、わが国は、学校の建設、機材の供与といった支援に焦点を当て、無償資金協力を中心に支援を行ってきたが、1990年代後半からは、専門家派遣を中心とする技術協力による支援も行ってきた。今後

は、わが国支援のアプローチを、短期的、単発的なプロジェクトの成果を目指すだけでなく、国家目標の中に位置づけ、中長期的な教育支援プログラムとして、日本の関係機関との連携の下、各種スキームを有効に活用した支援を行っていくべきである。

特に、教育分野は、日本のリソースによる対応だけでは限界がある分野であり、積極的に現地リソース（ローカルコンサルタント、現地NGO、現地調達機材など）を活用した支援が求められる。また、必要に応じて、他ドナーのリソースも活用し、各機関の得意分野を生かした連携、協調案件を積極的に探っていくことが重要である。昨年、JICAは、北西辺境州における現職教員研修の再活性化のために短期専門家を派遣したが、GTZのプログラムと州政府との3者の連携協力となり、ドナー協調の例として州政府からも高い評価を受けた。また、連邦レベルではノンフォーマル教育分野でUNESCOと連邦教育省と3者による識字にかかわる行動計画策定を実施中でもある。

また、最近の動向として、社会行動計画（Social Action Program: SAP）の経験を踏まえた上でのESR支援、FTIや州レベルのコモンバスケット方式など新たな財政支援を通じたプログラム型支援が大きな流れとなってきている。これらのアプローチは、相手側のオーナーシップを高めること、援助分野の重複を避けることなどの利点があることから、従来日本が行ってきたプロジェクト型支援のみによる対応だけではなく、ノンプロジェクト無償などを通じたプログラム支援も検討していく必要性は高い。しかしながら、アカウントビリティを確保すること、相手側のキャパシティを強化することなどプロジェクト型援助の利点も広く認識される所であり、プロジェクト支援の成果に基づいた利点の分析を行い、パキスタン政府、他ドナーなどに広報していくことも重要である。

今後の支援の方向性について、それぞれの重点サブセクターについての必要な取り組みは下記のとおり。

1) 初等、中等教育への支援

JICAとしては、これまで支援を行ってきた北西辺境州を中心に進めていくべきであろう。無償による

モデルスクールについては、現在、現地コンサルタントによるフォローアップ調査を終了したところである。また、協力隊理数科隊員が機材、教具の使用方法に関するウルドゥー語版マニュアルを作成中であり、今後、各学校へ配布される予定である。今後、コンサルタントの調査に基づき、壊れたまま放置されているトイレや水道の修理、壁、家具などの補強など設備のメンテナンス、教員の再研修などを実施していく必要がある。その際、コミュニティーや学校のオーナーシップを高めるための方法を模索しながら行うべきである。また、教員養成大学については、当初の目的であった女子教育の向上に資する女子教員の育成を行えるよう、同大学への支援のみならず、必要に応じて北西辺境州を足がかりに教員研修の技術面での支援を行っていくことも重要である。同分野については、GTZなど他ドナーも積極支援を行っており、他ドナーとの連携や協調も考慮していくべきである。2003年に2ヵ月の短期専門家が派遣され、北西辺境州における今後の支援のあり方について調査が行われたが、教育分野のみならず保健分野などの社会セクターにかかわる情報収集、フォローを担当する現地のコンサルタントを1名備え、長期的にモニタリング、新規案件の形成などに携わっていくのが望ましいと考えられる。

JBICのパロチスターン州における案件については、ソフト分野が充実されない理由のひとつに、現地の投入では十分でない問題がある。画期的なプログラムをインフラだけの支援に終わらせないためにも、JICAの無償による技術協力との連携が期待される。

長期的に州教育局に派遣する専門家を通じて、現地のNGOなどとの協力によりプログラムのさらなる質の向上や教育局のキャパシティビルディングの向上にも努められる。現地のNGOへの支援は外務省の草の根無償資金協力などと組み合わせを行うことも可能であるし、「オールジャパン」の取り組みに値するものである。

2) ノンフォーマル教育分野への支援

現在、公教育とノンフォーマル教育が並立しているパキスタン国において、現在策定中の国家計画の中で整合性をもつためにも、まずはノンフォーマル

教育と公教育にかかる既存のデータの統合、両サブセクターにかかる共通のモニタリング方法を勘案していくことが喫緊の課題となっている。公立小学校のデータを収集しているEMISへノンフォーマル教育、私立学校のデータを統合し教育指標を一本化することはPRSPのモニタリングシステムの中でも指摘されているが、特にノンフォーマル教育部分にかかるLiteracy Management Information System (LMIS) 部分については、JICAとして積極的に支援できる分野である。

今後は、州レベルへの専門家の派遣、ディストリクト行政のプログラム実施、モニタリング、評価機能を強化するための技術協力プロジェクトが計画されているが、この中でノンフォーマル教育の質の向上を目指すとともに、公教育とノンフォーマル教育との接点を見出していく事業として、広く連邦レベルにも広報していくことが重要である。

3) 通信教育への支援

国家の第一課題である基礎教育の推進のための手段として、「万人のための教育」を視野に入れた裾

野の広い支援とすることが重要である。現在、アラマイクバル大学について、同大学が行っている通信教育にかかる教材のマルチメディア化を目指した機材申請が要請されているが、ITやコンピュータサイエンスなどの技術革新への貢献と同時に、教育学部などでの初等・中等教員養成研修や在職者研修でのマルチメディア教材の積極的な利用を図り、基礎教育分野にも資するソフト面での支援を促進する必要がある。また、日本の大学との交流などを通じて、ソフト面での技術支援などを行っていくことも重要である。

4) 高等教育への支援

現在特に要請の上がっている案件はないものの、今後、同分野への支援は、その大学や学部がパキスタン社会の中でどのような位置にあるか見極めた上で、卒業生がどの分野で国に貢献しているのかなどを詳細に分析することが重要である。また、広く裾野に届く支援となるよう、機材の供与のみならず、必要に応じて、技術協力を組み合わせていくことも重要である。

(小野 道子)

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

3-3-1 パキスタンにおける保健分野の援助動向

(1) 当国保健分野の現状課題

第 部で詳細に記述のとおり、当国の基本的な保健指標は南アジア諸国の中でも最低位にあり、その背景には単なる医療技術の問題だけでなく、社会習慣、教育制度、経済状況等が復相に影響している。さらに、保健分野も含めた社会セクターへの極めて低い予算配分、公的保健サービス機能を管理監督する保健行政の効率性、公正性にも大きな問題が存在している。

1999年の政権奪取以降、ムシャッラフ政権は中長期の国家開発計画策定に際して、貧困削減を基幹に社会セクター事業に重点を置いて、ドナー支援の拡大獲得を図っている。保健分野は教育と並んで貧困削減国家計画の中核をなしている。国家予算における保健分野の予算配分もGNP比では数年来0.7%前後で推移しているものの、1995/96年が163億5500万ルピー、2001/02年が254億500万ルピーと増加しており、多少ではあるものの当国政府の保健分野の強化姿勢が見られる⁷。パキスタン政府は保健分野の政策課題として感染症対策、基礎保健（PHC）活動、医療行政分権化、栄養、ジェンダー配慮、地域間格差の是正、民間医療支援、保健教育、薬剤供給、保健行政モニター整備の11項目をあげている。このような政府方針には、医療技術、人材育成とともに保健行政の整備強化、民間医療の質向上による医療サービスの普及拡大への取り組み強化がうかがえる。

(2) ドナーの保健分野への援助動向

1) 概観

主要ドナーはいずれも保健、教育等社会分野への包括的支援に重点を置いている。世銀、DFID等の主要ドナーは社会セクターへの支援として資金協力型のアプローチを導入し、1990年代前半はSAP、後半はSAPIIに対して支援を行った。しかしパキスタン側の実施体制が脆弱で、また資金支出方法も極めて複雑、かつ後払いであったため実施効率が低く十

分な事業成果をあげることができず、一方、ドナー側も事業及び予算管理の体制を十分にモニターする機構が欠けていた。SAPIIは期間短縮し2002年に終了した。現在、SAP支援ドナーはこうした反省に立ってパキスタン側に対して予算管理分野の支援（特に州以下レベル）を強化し、事業実施効率の促進を図るよう援助手法の改善を図っている。また、分権化が促進され、援助受け入れについても州主導の体制に移行しつつあることから、各ドナーは各州との直接対話をすすめている。こうした状況下で援助受入体制の整った州と整備段階の州、援助効率の高い州とそうでない州という基準でドナーによる援助対象州の選択と集中が進んでいる。州の規模が小さく、受入体制の比較的整っている北西辺境州に各ドナーが集中すると言う現象が生じている。一方で、人口密度が希薄で援助効率が低くみられがちなパロチスターン州には支援ドナーがつきにくい状況になっている。

2) 保健分野の主要ドナー事業

主要ドナーの事業動向は以下のとおり。

英国（DFID）

DFIDはセクター資金協力、プロジェクト協力両面からの支援を行っている。保健・人口分野では2003年3月から4年間にわたって国家保健・人口福祉ファシリティー（National Health and Population Welfare Facility: NHF）を実施する。NHFは連邦政府主導の7つの国家プログラムに対する6000万ポンドの資金協力と保健政策立案と運営機能強化を図る450万ポンドの技術協力から構成されている。DFIDはNHFの策定に先立ち、1994年から2002年にかけて当国政府と主要ドナー連携して実施したSocial Action Programme Project（SAPS）の事業評価を行い、保健事業予算不足、質の低い保健行政サービス、脆弱な民間セクター、消費者の意識不足と支援の欠如、民間セクター/NGOの不在等がSAPSを実施する上で大きな阻害要因となったと分析し、NHFでは援助資金の円滑な支出、プログラム管理能力の向上、モニタリング体制の整備、そして効率的な政策立案能力の形成を図ることに焦点を当てている。援助資

⁷ Economic Survey 2001-2002

金も短期の事業評価を行いつつ6ヵ月単位で提供することとしている。NHFの実施にあたってDFIDは世銀、アジア開発銀行とも事業連携するほか、他ドナーとの緊密な事業協力も検討しており、特にUSAIDとは既に連携の詳細検討を行って、保健財政管理支援のうち、DFIDは連邦を中心に、USAIDは州及びディストリクトレベルを中心に、それぞれの分担を分けて支援連携していくことを表明している。DFIDは日本に対しても連携協調を期待しており、具体的な可能性の検討協議を始めている。DFIDはこの他、保健省内のNational Health Policy Cellへの技術支援も表明している。

ドイツ

北部パキスタンを中心に教育、保健、エネルギー分野の支援をコミットしており2003年までに今後の援助方針を固める予定。保健分野では借款並びに資金協力として北西辺境州への家族計画普及のソーシャルマーケティング活動支援及び医療機材供与、結核対策、技術協分野では北西辺境州での結核対策支援、ヘルスサービスアカデミーへの専門家派遣を含む独立法人化支援を2003年内に開始する予定。

米国国際開発庁 (USAID)

USAIDは9.11事件以降、それまで縮小傾向にあった当国支援を再び拡大する方針を表明、2002年1月のパキスタン人間開発フォーラムではNGOを介したプライマリー・ヘルスケア支援、その後HIV/AIDS対策への協力が表明されている。また、小規模ではあるがHMISへの支援も開始している。

2003年5月に家族計画普及支援事業として資金協力を表明。事業の実施にあたっては国連人口基金 (United Nations Population Fund: UNFPA) 及びDFIDと連携することを合意している。

国連児童基金 (UNICEF)

UNICEFは国連機関合同で策定された2004年-2008年GOP-UN Country Programmeのうち、母子の健康、子どもの教育、青少年のエンパワーに関連する事業事業を総額1億1200万ドル (134億4000万円) の予算分担で実施する。保健分野の活動は、母性保護特に緊急産科支援事業、ポリオ根絶をはじめとする予防接種拡大事業、小児の栄養改善、結核、性感染症対策アドボカシー活動、安全な水と衛生環境の確保、保健管理情報システム (HMIS) 支援事業を行う計

画である。UNICEFはこれまでの事業経験からバ政府の予算管理の弱体性を指摘しており、今後は保健財政面への介入 (特に地方レベルでの) も強めていくものと思われる。

国連人口基金 (UNFPA)

2003年から2008年にわたる総額3490万ドル (約70億円) の第7次カントリープログラム (CP7) を策定。乳幼児、妊産婦の死亡率の低減と家族計画サービスの向上を目的とした事業をこれまでの事業評価に基づきディストリクトレベルを重点に展開する予定。ソーシャルマーケティングアプローチによる家族計画普及率の向上事業をDFID、USAIDと連携して実施する計画。保健管理情報システム (HMIS) については各ドナーと連携した支援を希望している。

世界保健機構 (World Health Organization: WHO)

疫学、疾病動向を中心とした保健情報システム (HMIS) の支援、伝統的産婆の研修支援、HIV/AIDS対策支援、ポリオ根絶に関する技術支援等を行っている。

世界銀行 (World Bank: WB)

世界銀行はSAPSの中心的支援機関としてMulti Support Unit (MSU) を設置してSAPSのドナー資金の管理、事業調整を行っていた。

2001年6月に3億5000万ドル (420億円) のWB Institutional Development Fundとしてマクロエコノミー向上のために提供された。さらに2001年10月には3億ドル (360億円) の無利子ローンが持続的社会的開発経費として提供された。現在はHIV/AIDS対策の資金提供が行われている。

アジア開発銀行 (ADB)

ADBはSAPSの失敗をパキスタン政府の財政管理体制が原因と断言し、ドナーのモニタリングも不十分であった事を反省点としている。ADBはDFID等と同様、財政体制とモニタリングシステムの整備に多くの関心を持っている。保健分野の事業は1981年から2001年までに1億9340万ドル (234億円) が提供され、ヘルスケア開発プロジェクト、第3次人口保健プロジェクト、女性の健康プロジェクト、リプロダクティブヘルスプロジェクトが実施された。2002年-2004年度は女性と子どもの栄養プロジェクトと北西辺境州保健セクター改革プロジェクトに1億ド

ル(120億円)の提供を行っている。

3-3-2 わが国援助の評価・教訓

(1) わが国の保健分野援助実績

2001年までのわが国の対パキスタン無償資金協力事業実績は1753億円、その中でJICAによる業務実績は保健分野は167億3400万円(19.5%)を占めている。一方、技術協力事業の実績は1992年から2001年までの累計が123億円、そのうち保健分野は18億7000万円(15.2%)を占めている。

無償資金協力事業では地域医療機材整備案件(2件)、首都圏等の医療機関建設整備案件(4件)、感染症対策ワクチン等調達案件(3件)が実施された。技術協力ではイスラマバードにあるパキスタン医学研究所(PIMS)を対象とした小児病院(1987~92年)、看護教育(1987~92年)、母子保健(1996~2001年)のプロジェクト方式技術協力事業が実施された。

2001年からは2003年にかけては予防接種拡大計画、病院管理、結核対策、保健プログラム政策の長期個別専門家が派遣され、それぞれの分野で無償資金協力事業等と連携した事業を行っている。研修事業では2002年度、当国からの本邦研修員144名のうち、保健関係者は10名であった。また、当地、現地国内研修として新生児ケア研修を2000年度から実施中である。

当国に対するボランティア派遣事業として1995年に青年海外協力隊員の派遣を開始し、2003年までの78名の累積派遣数のうち、保健関係者は18名に上っている。具体的な派遣先職種は病院看護、病院管理、保健師、障害者リハビリ等である。

(2) わが国の保健分野事業の評価と教訓

わが国の当国保健分野に対する協力は前述のように、PIMSに対する無償及び技術協力を組み合わせた中央医療機関の強化事業、無償資金協力による地方医療機材整備事業、ワクチン調達を中心とした感染症対策事業が中心となっている。各事業の評価と教訓を以下に述べる。

1) PIMSに対する支援:

看護教育、小児病院、母子保健プロジェクトはい

ずれも無償資金協力とプロジェクト方式技術協力を連携させてPIMS内に新たな機関を設立させた事業である。

看護学校は2003年現在、8学科を有して、毎年60名前後の有資格看護師を輩出している。しかし、公衆衛生看護並びに精神衛生看護については卒業後のポストが数少なく、学生にとって魅力のない学科となり、その後のアフターケア支援にもかかわらず、設置以来定員が充足されないまま現在に至っている。また、学生寮を併設して地方からの学生の入学を促そうとしたが、実際には入学者のほとんどが近在からの通学生で寮が当初予想ほどには活用されていない状況にある。学校を活性化させるには、まず保健行政における看護婦の身分確立が先決で、保健省と連携して地域医療におけるLHWの管理指導等有資格看護師の活躍の場を政策的に確保する必要がある。

小児病院はベッド数230、医師52名、看護師115名、16の各科を数え、1日当たりの外来者500名を超える当国で唯一の大規模小児病院としてその機能が確立されている。各州から30名の小児科医を招いた新生児ケアの現地研修を2000年から実施して小児医療の普及向上を図っているが、当国全体の小児医療へのインパクトについてはその効果を明示することは現時点では難しい。

母子保健プロジェクトは小児病院での協力実績を踏まえ、全国展開の妊産婦保健研修の中核機能の確立を目的として、首都圏の行政及び医療機関と連携した地域母子保健システムの構築を図った。焦点は確実なプライマリー・ヘルス・ケア(PHC)実践と後方支援の高度医療の連携を地域を巻き込んで行うことにあった。活動の中核基地となるPIMS母子保健センターは無償で施設建設がなされ、産科医療機器の整備と研修活動施設が完備された。技協プロジェクトでは産科医療技術と病院管理面の向上のほか、母子保健にかかわる医療従事者の研修手法が開発され、研修の実施体制も整備された。

当初は全国的な波及効果をねらい、首都圏だけでなくパンジャブ州、北西辺境州での地域活動も検討されたが、地方分権化が進む中で保健省傘下のPIMSと各州保健省さらには地方自治省傘下の首都圏行政府との調整を十分にとることができず、地域

への普及、地域と医療サービスの連携という面では期待された成果をあげることができなかった。

さらに政治的配慮で任命されたPIMS総長による組織管理の混乱もプロジェクトの円滑な進展を阻害した。日本側の強い改善要望にもかかわらず、ナワーズ・シャリーフ政権の失脚による総長交代まで具体的な改善は見られなかった。

このようにPIMSで実施された事業の成果と課題を総括するとPIMSという限定された機関内においては援助を集中することによってその機能の向上を図ること、特に研修実施体制と医療技術面の技術移転についてはある程度成功したといえる。しかしながらこれらの事業を通してその先の「当国の保健医療の向上に寄与する」という最終目的がどれだけ達成されたか、もしくは事業成果が最終目的へのアプローチとして正しい方向に向かうようになったかという問いには十分に答えられていないといわざるを得ない。連邦医療機関としてのPIMSが地方医療システムに対していかなる役割、位置づけを持つかといった保健政策、医療行政面での整理がなされてこなかったことが大きな反省点である。

2) ワクチン供与を中心とした感染症対策事業

わが国は、当国のポリオ根絶を支援する目的で1996年から無償資金協力事業でポリオワクチン(OPV)と接種に必要な資機材調達の資金供与を開始し、2003年4月までに事業総額は46億5100万円に達している。同事業は調達とモニタリングをUNICEFに託するマルチパイ支援として実施している。2001年からは予防接種拡大の長期専門家を派遣し、ポリオ根絶の技術支援も併せて行っている。2000年からは新生児破傷風対策支援の無償資金協力も開始している。

わが国はポリオ根絶並びに新生児破傷風対策事業に対しパイのドナーとして最大の資金援助を行っており、一貫継続した支援は当国関係者から高い評価を受けている。これらの事業はUNICEF、WHO、その他NGOによって実施管理の支援がされており、事業評価もこうした専門機関に頼るところが大きい。ドナー連携による援助効率確保の観点からは優良な案件と思われるが、パイの協力としての意義や顔の見える援助(主体的な援助というべきか)、さ

らにはわが国の援助経験の蓄積という点からは他の一般無償案件に比較し、必ずしも効果的とはいえない種類の場合である。

3) 無償資金協力による地方医療機材整備事業

1991年バンジャール医科大学付属病院機材整備計画、1987年のシンド州乾燥地域移動医療車両整備計画、1989年地域医療整備計画、1994年北西辺境州医療機材整備計画、1995年パロチスターン州ポラン医科大学医療機材整備計画等々、無償資金協力のみの支援事業が行われた。

これらの案件については、事業現況評価調査を通じて現状把握を努めているものの、その援助効果、インパクトを現時点で把握することは難しい。また、調達機材が十分に活用されていないとの指摘もあるが、現状の正確な把握、対応すべき内容の検討にはさらに多くの労力を要することとなり、現状では対処できない状態である。

4) 草の根無償資金協力による医療機材供与

数百万円規模の医療機材供与を主とする草の根無償資金協力事業があるが、従来から保健セクターODA全体の視点で同事業をとらえることをしておらず、その他の事業との連携は乏しい。

3-3-3 保健分野にかかる今後の援助方向性と提言

(1) 保健分野支援の基本方針

本報告書、第 部第3章では当国社会セクターの開発課題として社会的モニタリング機能を強化する事が重要と述べられている。住民の声がどれだけ行政に届くか、行政がどれだけ住民のニーズに合致した質の高いサービスを提供できるかということが開発計画策定の際の重要な視点になってくる。こうした考え方はPRSPの基本理念とも一致するものである。社会的モニタリング機能を高めるためには住民自身の組織化を強化するとともに、行政が住民のニーズを正確に把握する事、ニーズに合った政策を立案すること、立案された政策を効率的に実施する事が求められる。

さらに同章では、地方分権化が進む中で当国援助環境も大きな変革期を迎えており、わが国の援助も地方により重点を置くべきと提言している。前節で

述べたこれまでの保健セクターに対するわが国援助の評価と教訓を踏まえ、以下の方針を提示したい。

1) 開発環境の変化に対応した援助戦略の策定

分権化の進展、公平な開発と貧困削減を骨子としたPRSPと国家開発計画の策定、9.11事件以降の各国援助の増大、隣国アフガニスタン新政権の樹立等々、ムシャッラフ政権下でのパキスタンを取り巻く開発援助環境は大きく変革している。1994年から続いたSAPSが終了、多くのドナーもPRSPを基軸にした新しい援助戦略を表明している。わが国も9.11事件後のパキスタンへの経済措置の停止、不況下での開発援助の見直し、オールジャパンのODA体制強化を含めた国別援助計画策定への動き、プロジェクトからプログラムアプローチへの移行等、当国への援助のあり方を大胆に見直す時期に来ている。保健分野についても現状に合致したより効果的な援助方針と具体的事業計画を策定することが急務となっている。

2) 分権化に対応した地域重視のアプローチ

当国国家改革の中心的課題である地方分権化が、地方のキャパシティー不足と中央の調整不足という問題点を含みつつ急激に進展している中、保健事業行政の中心も連邦から州、そしてディストリクトへと移行している。わが国の支援も連邦機関中心の事業から地方に軸足を置いた事業を強化していく必要がある。地方保健医療行政への直接的支援も図るとともに、従来の連邦機関支援事業についても現地国内研修を各州、ディストリクトへ出向いて地方機関と連携して実施する等の方策を働きかけていく。さらに地方医療機関への医療機材無償等についても、地方医療行政のキャパシティービルディングや優良NGO等への病院運営管理委託など地方保健医療のシステム全体を支援するアプローチに大胆に変革させていく。またEPI、LHW、結核対策等のナショナルプログラムについても中央（連邦/州）での調整機能と地方での事業実施の両面を強化する方向で支援する。

3) 成果重視のプログラム・アプローチ

これまでのわが国の支援アプローチは特定機関の

技術キャパシティー向上をプロジェクト目標と定めたセンター型支援が中心で、成果の全体的な波及についてはパキスタン側の努力事項として、最終的な保健指標の向上を直接的なノルマとしてとらえることはまれであった。一方でDFID等は具体的に乳幼児と妊産婦の死亡率低減、家族計画普及率の向上を直接の目標として、目標達成に最も効果的と考えられるアプローチを包括的にとらえた政策、財務面の支援を新たな支援戦略として策定している。わが国もプロジェクト援助から課題ごとにより包括的に支援を行うプログラム援助への変革を進めており、当国保健分野支援も課題毎に、医療技術面だけでなく、政策、行政管理面も含めた成果重視の多面的アプローチに転換していくことが重要である。従来の、有償、無償（ノンプロ無償、草の根無償も含め）、技協といった援助形態にとられない、柔軟な事業実施体制が不可欠である。

また、成果発現を確実にするにはより長期的な事業展望を持つことも重要である。日本国内の大学、研究機関、自治体、NGO等も含めた多方面の機関の長期にわたる支援体制を構築する必要がある。さらに事業の進捗管理に当国内の大学、研究機関、コンサルタント等のローカルコンサルタントを活用していくことも効果的な事業管理の手段となる。

4) セクター無償等資金援助との連携、医療財政管理支援

2001年から2003年にかけてわが国は当国に対して140億円の社会セクターへのノンプロジェクト無償支援を発表した（うち、保健セクターは30億円）。財政支援は他のドナーでは1990年代のSAPSの時代から実施しているものであるがわが国としては新しい取り組みである。常に欠乏状態にある当国社会セクター財政にとっては極めて貴重な財政支援であり、わが国が行っている社会セクター支援事業へのカウンターバジェットとして確保されれば、事業実施が極めて円滑になる。DFIDは財政援助に併せて徹底した財政管理の技術支援とモニタリング体制を整備して援助資金が円滑かつ効果的に支出されるよう事業管理を行っている。具体的な使途協議は2003年5月から開始し、実際には2004/2005年度のパキスタン財政に対する内貨支援という形になる。わが国

には保健財政支援の経験、人的リソースが不足しており実施が容易な分野ではないが、巨額な援助資金が供与されることからプログラム支援の一環として他のODA事業との連携を十分図るとともに、十分なチェック体制の整えることが不可欠である。

(2) 具体的な事業計画

2003/04年度の事業計画については、現在本部にて承認段階にあるが、以下の分野への協力を予定しており、これらの事業の実施については上述の事業方針を反映させていきたい。

1) 連邦保健省へのセクター包括的政策支援

保健セクターへのプログラム支援を行うために国家保健政策を取りまとめる連邦保健省の政策ユニットに対して政策アドバイザー専門家派遣を核とした事業展開を図る。政策アドバイザーには保健政策立案の助言のほか、わが国の保健セクター支援プログラム全体の調整、セクター無償の見返り資金活用の助言等の機能が期待される。政策ユニットはDFID等の支援も受けており、ドナー間の連携と調整の場としても重要な機関となってくる。

2) 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

保健行政機能の向上の一環として、保健管理情報システム(HMIS)の整備支援し全国レベルで疾病動向等の疫学情報、医療施設、人材、予算等々の最新の情報を収集一括管理する体制構築を図る。同システムの整備を通して、住民ニーズの正確な把握と保健政策、行政管理面の強化を図る。

3) 感染症対策は地方重視した国家プログラム支援
結核対策、EPIは国家プログラムとして連邦レベルの調整機能の強化を支援しつつ、州やディストリクトと緊密に連携した地方での活動強化を目指す。

4) LHWの体制/機能強化をもとにしたプライマリー・ヘルス・ケアの普及

家族計画、プライマリー・ヘルス・ケア分野への支援に関しては保健省FP/PHC Cellへの政策支援と国家LHWプログラムの現場活動の支援、地域保

健のインターベンションの開発、モニタリング体制の整備等を通じて、各種の国家プログラムの質と管理体制の向上を図る。

5) 地方支援に向けたPIMSの機能改革

PIMSに対する協力は病院管理技術の向上、小児病院の機能向上、新生児ケア研修、母子保健センターでの母性保護研修、看護大学の運営管理向上等の支援をとおり、保健医療人材の育成並びに病院管理、医療技術の中核センターとしての機能強化を図っていく。その際、PIMSの地方人材育成のための政策的な位置づけを明確にして、各州の保健人材育成により積極的に貢献するよう、地方での研修活動を取り入れる等大胆な体制の改革を働きかけていく。

6) コミュニティーベースの障害者支援

保健福祉の未整備は貧困層、特に障害者に最も大きな影響を与える。障害者福祉事業も最も脆弱な貧困層には全く届かず、多くのリハビリテーション施設が富裕層に占有される傾向があり、貧困層の障害者は社会から隠されて絶望的な生活を強いられることになる。当国障害者対策に対してわが国は青年海外協力隊員を派遣してリハビリテーション活動の支援を行っているが、当該分野への新たな視点として、コミュニティーに入り込み地域住民が主体的に障害者リハビリに参画するコミュニティーベーストリハビリテーション(CBR)事業に取り組もうとしている。リハビリ分野だけでなく、社会的アプローチも含めた新たな地域開発事業として障害者支援の具体的な事業方法を検討している。

(3) 今後の課題

1) プログラムアプローチに対応した事業管理体制の確立

プログラムアプローチは従来、独立志向になりがちであった各種の援助モダリティを同一の目的に向かった有機的結びつきの中で、各事業を形成、運営管理していくものである。ゆえにJICA本部の体制もプログラム合理的、効率的に運営管理されるよう、大胆に見直されるべきである。地域部としての軸とともに、スキーム横断的なセクター事業部体制への

改革が望まれる。

現場においてはプログラム内部の各事業間の調整管理を徹底すべく、プログラム全体の事業方針の舵取り役となるプログラムマネージャーと事務調整管理を行う専属の調整要員の配置が必須である。プログラムマネージャーについては専門性と同時に援助事業管理経験の豊富な人材を長期間にわたり配置するとともに、舵取り役として個別事業の指揮監督をする権限の付与も必要であろう。援助効率促進事業の一環として確保されている「プログラム調整員」枠を活用してJICA事務所内に配置してプログラム総括をする方法も考えられる。

2) ドナー間連携の強化

当国の開発計画の基軸となるPRSPの策定にドナーがグループとなって積極的に関与している現状においてはドナー間の緊密な連携と協調なしにはいずれのドナーの事業も機能しない。特に援助が集中する社会セクターについては今まで以上に各ドナーの支援事業をなんらかの形で有機的に連携させていく調整機能が求められている。これまでも教育、環境、ジェンダーと並んで保健セクターはドナーグループが形成され情報交換を行ってきた。今後はさらに個別案件の連携にとどまらない、保健セクター全体の支援政策の連携 / 協調に向け、大使館、JBIC、JICAがオールジャパンとして他ドナーへの働きかけを強化していくことが重要である。世銀等についても開発政策・人材育成開発基金（PHRD）、日本社会開発基金（JSDF）等わが国の信託基金による事業に関してわが国の保健プログラムとの整合を図るよう調整していくことが今後の重要な課題である。

3) 国内支援体制の強化

国別援助政策が整備されようとしている中で、分野ごとの援助政策も中長期にわたる明確な方向性を提示した形で策定される方向にある。長期にわたる継続的な事業実施体制を構築するためには、長期的な国内支援体制をしっかりと築いていくことが肝要となる。事業プログラムごとに明確な事業方針を確定し、それを実施するための進捗管理と専門家派遣、研修員受入等に対応できる国内支援機関の参画が不可欠となる。

厚生労働省の医療、研究機関等のもとより、国際保健並びに地域研究等を行っている大学機関の参画も今後大いに拡大すべきである。昨今の国立大学の独立法人化の動きの中で各大学も存亡をかけて事業特色を出そうとしている。近年、増加傾向にある国際保健学系の大学機関にとっても実学のフィールド確保という点からODAとの連携は魅力ある事業であろう。ODA側にとっても長期間のコミットが得られやすく、（教授等の在任期間が役所と比較して長い）かつ従来不足がちであったエビデンスベース（論証的）の事業実施・管理が容易になる。かつて学術研究のため援助と批判されることもあった大学機関の事業参画であるが、現地側の裨益を本来目的とすることを明確にした上であれば、当地大学との大学間学術交流の支援等も含めてわが国大学機関の参画を積極的に進めるべきである。

さらに、地方大学と連携している自治体や当国で活動している本邦NGO等の参画もより広い援助リソースを確保する観点から促進していきたい。

4) より効率的な援助アプローチの導入

保健分野の事業アプローチも医療技術の側面だけでなく、社会学や経済学的側面からも分析して、より効率的、効果的なアプローチを積極的に取り込んでいくことが肝要であろう。以下に2点事例を挙げる。

民間セクターの活性化と活用

第 部で述べられているとおり、地域間の格差はあるものの当国の保健サービスの6~8割は個人クリニック等の民間ベースの活動が占めている。こうした実態から民間を保健資源を活用した地域保健医療活動の活性化が新たなアプローチとして検討できる。さらには活動が停滞している公的保健サービス機関をNGOや地域組織（Community based Organization）等に運営委託してしまう事業支援等も検討に値する。DFID、GTZ、世銀等は既に結核対策等の保健活動支援にPublic/Private Relationshipの強化という視点で民間リソースを取り込んだ取り組みを行っている。活動の定着、事業の持続性という観点から今後積極的に検討すべきアプローチである。

ソーシャルマーケティングアプローチの検討

ソーシャルマーケティングの概念は社会セクターにも市場理念を導入して保健活動等の持続性を確保する目的で、廉価避妊具の普及活動等利用者が自発的に経費負担をして積極的にサービスを受けていく社会的な流れを創成し、その過程で保健衛生、家族計画の意識向上も図る事業である。DFID、USAIDはUNFPAと連携してNPOを活用して家族計画ソーシャルマーケティング活動を大規

模に行っている。家族計画分野ではわが国も母子保健活動と連携させたアプローチの経験を有しているが、さらに家族計画意識と避妊具の普及体制を効果的に定着させる手法としてソーシャルマーケティングのアプローチを併せて取り込んでいくことは検討に値する。

(石井 羊次郎)

3-4 農林水産業における援助動向及び教訓・ 提言

3-4-1 はじめに

パキスタンの農林水産業は、GDPの約25%、労働人口の約50%を占めていることから、同国経済の中軸的な役割を果たしている。しかし、経済発展が進むにつれ、就業機会を求めて、都市部への人口流出に拍車がかかり、都市と農村との地域格差が一層拡大していった。また、人口増加・不安定な農業生産等に起因し、農産物に対する需要が一層増大していったことから、同国は農業生産及び農民所得の向上に重点を置いた政策を実施し、わが国もパキスタンがさらなる経済発展を遂げるよう、農林水産業を援助重点分野のひとつに掲げ、支援してきたところである。

3-4-2 援助実績から得られた教訓及び改善点・ 留意点

(1) 援助実績

パキスタン農業は、大規模灌漑施設が発達するパンジャブ州などの穀倉地帯を中心に発展してきたが、人口増加等需要の増大に相まって、農業生産の向上に最優先で取り組む必要があったことから、わが国は食糧増産を達成すべく、KR2や資金協力を通じて農業開発用機材供与を中心に援助を実施してきた。この結果、想定した開発目標にはいまだ到達しないものの、不毛の地とされていた地域は、わが国等の援助と彼らの自助努力により、耕作な農地へと変貌を遂げていった。また、他のドナーもわが国同様、農産物の生産性向上、農民の所得向上に資する援助に力が注ぎ、同国の農業発展に少なからずとも貢献してきた。

(2) 援助実施後の課題

わが国等ドナー諸国が食糧増産を目的とした援助を実施してきたことにより、パキスタン国全土においてさらなる農地開発の拡大を助長させていった。また、地域によっては有効灌漑用水量を上回る農業開発が行われ、水不足、生産ロスが拡大し、近年は、降雨不足によって旱魃被害が深刻化し、自然環境への負荷が増大しているともいえる。

一方、増産により生じた利益は小規模農家や小作者に対して十分な所得分配が行われず、大土地所有農家へ集中する傾向にある。

この背景には、パキスタンの農業政策は、大規模灌漑に依存する伝統的な主力農産物である綿花や小麦などの基幹作物に偏重し、現状を反映した政策立案、事業実施が十分に行われてこなかった。また、大土地所有者が独占する農業構造は依然として変わっていないことから、農民自らが知恵と体力を絞った成果が報われるような農業環境には程遠く、その形成に一部ドナーが努力しているものの、その波及効果は極めて限定的である。

パキスタン政府は国家開発計画など中長期的な計画を策定してきているが、農林水産業は天候不良、政策実効性の低さ等不安定な要因を抱えていることから、政府の予算調整において、同国の経済発展は他産業によって担われるべきという意見に圧倒され、計画実施に必要な農業分野への政府開発予算も年々減少し、本来、農林水産業を基幹産業として育成し、国家の繁栄の基礎を築くという概念は薄れつつある。

(3) 教訓・改善点・留意点

1) 政策サイドへのアプローチ

わが国は農業生産及び農民所得の向上に資するべく援助を実施してきたが、パキスタン農業の課題は多岐にわたり、これまでのような各スキームに依存した援助手法では局所的な課題解決にとどまらな過ぎない。

これまでのような機材供与等資金協力を行うだけでなく、各スキームを有機的に連携させたプログラムアプローチにより、政策面のテコ入れ・支援を積極的に行わなければ、事業効果の発現・事業評価さえできない。

2) 課題に対応した案件形成

わが国は連邦政府からの要請を尊重し実施してきたが、実際には各州政府が事業実施の裁量を有しており、連邦政府との協議のみでは農業者のニーズに即した案件形成は不可能である。農家、特に貧困層の農民の立場に立ち、案件形成を行うには直接州政府と協議していくことが有効である。これまでの援

表3 - 4 - 1 パキスタン農林水産業分野における主要ドナーの援助動向

	農 業					水産業
	農業政策	生産基盤	技術普及	コミュニティー開発	市場アクセス	
日本	・政策提言 ・統計・情報システム化	・農業開発機械ワークショップ強化	・節水灌漑・営農普及（パロチ）		・青果物国内流通改善	
WB	・灌漑排水制度改革（シンド）	・末端灌漑（北西辺境州、シンド、パンジャープ）		・組織化・インフラ整備（北西辺境州、パロチ） ・早魃（食糧援助、水確保）		
ADB	・農協設立（北西辺境州）			・組織化・所得向上（パンジャープ、北西辺境州、FATA）	・農業ビジネス開発（マーケティング、加工、技術移転）	
FAO			・防除管理 ・家畜ワクチン	・組織化・所得向上（パンジャープ、北西辺境州、シンド） ・早魃（食糧援助、水確保）		・マーケティング・加工
WFP				・女性支援（食糧配布） ・早魃食糧援助		
UNDP				・組織化・インフラ整備・所得向上		

出所：筆者作成。

助アプローチ・現状分析を踏まえると、パキスタン農業には基本的な普及技術の改善や市場アクセスの改善に向けた取り組みが必要であり、技術協力を通じた政策提案、実施体制のテコ入れ、コミュニティー開発がより重要となってきた。

3 - 4 - 3 援助の方向性及び提案

(1) パキスタン政府の政策方針

近年、早魃被害が深刻化し、同国の農業生産に多大な影響をもたらしたことから、パキスタン農業省は水源確保、灌漑用水の効率利用という面に重点化された政策を打ち出している。具体的には、灌漑用ダムや地域バランスを補うバイパス水路の建設、圃場内の末端灌漑の拡大するとともに、農民の組織化により効率的な水利用を向上させ、ひいては農業生産の向上、貧困削減につなげていこうとしている。

また、農業生産に関しては、WTO農業交渉の進展を踏まえ、輸出競争力を有するであろう綿花、小麦の更なる増産の他、付加価値の高い野菜、果樹、輸入に依存してきた食用油や茶などの生産拡大を図ろうとしている。しかし、現在の農業構造、流通体

系、技術普及の改善に対し、具体的にメスを入れるような実効性のある事業計画は全く示されていないのが現状である。

(2) 他ドナーの援助動向

ドナーの関心は、貧困削減と市場アクセスに集中している。パキスタンが推進する貧困削減に向けた取り組みを支援すべく、援助の矛先は社会セクターに偏重し、農業分野への援助方針を打ち出すドナーはほとんどなく、地方・コミュニティー開発を通じた援助のコンポーネントのひとつとして農業分野をカバーしている。実際のところ、行政サイドの実施能力が著しく欠如していることから、NGO等を活用し、直接的にコミュニティーのキャパシティビルディングを行い、貧困削減に貢献しようとしている。

一方、WTO農業交渉の進展をにらみ、市場アクセスの改善に向けた援助を実施しようと試みている。上述したコミュニティー開発で農民のキャパシティを高め、農業生産を向上させ、市場アクセスを容易にしようとするねらいがある。

(3) わが国の方向性

上記で述べてきたように、パキスタンの農林水産業は、同国の経済発展を支援する上で重要分野であり、わが国は以下の点を考慮しつつ、援助の方向性を決定していくべきと考える。

1) 政策立案・実施能力の強化

農林水産業は経済発展を遂げる上で最重点分野であるという認識はあるも、著しく政策立案・実施能力が欠如していることにより、諸問題を反映した具体性のある事業を立案・展開できない状況にあり、ドナーとしても、同分野の重要性を認識しつつも、どのような援助アプローチが効果的であるか見極めにくい状況にある。このため、技術協力を通じた人的貢献により政策立案・事業の実効性を高めることを援助を通じて補完し、援助展開を図る足がかりをつけるべきと思料する。

2) 農業生産性の向上

同国は安価な労働力を確保しやすい利点があるが、労働力の質の低さが農業生産のボトルネックの一要因といえる。また、水資源のポテンシャルにも限界があることから、その利用可能量を十分見極め、効率的な水利用を促進する取り組みを支援していく必要がある。具体的には、わが国はこれまで機材供与を通じた農地開発を支援してきたが、今後は農業基盤整備と併せて、営農技術の普及・徹底による労働力の質的向上、持続可能な農業が実現できるよう土地利用及び地下水利用をコントロールできる枠組みづくりを支援することが有用である。

さらに、食用油、茶等の農産物が同国の経済収支バランスに影響を与えていることから、右農産物の生産拡大に向けた取り組みを支援することは、同国農業を多角的に発展させていく上でも興味深い支援ではないかと考える。

3) コミュニティー・行政との連携

労働力の質的向上を図る上で、コミュニティーのみに着目するのではなく、行政・住民が一体となって課題解消に取り組むような案件形成が必要である。この取り組みを支援には技術協力を通じた人的貢献、そして草の根無償等を通じてローカルNGO

の活動を支援し、各スキームが連鎖的に効果発現できるような、総合的なプログラムアプローチを策定・推進する必要がある。

4) 市場アクセスの改善

各ドナーはコミュニティー開発を通じた市場アクセスの改善を図る取り組みが行われているが、既存の流通及び農家構造を打破し、アクセスを容易にするには行政を巻き込んだ取り組みが必要である。具体的には現在組織化が進められている農家が市場アクセスを容易にできる環境整備が必要であろう。

具体的には、パキスタンの農産物は、作物ごとに主産地の色分けができていることから、農産物のブランド認証制度の導入を検討してみることも市場アクセス改善につながる一方策になるのではないかと考える。具体的には認証条件として農産物の質、一定の出荷量、農民の組織化率等を設定し、ブランド認証の使用には農民組織からの一定量の出荷を義務づけ、さらに条件に即した出荷が達成された場合、インセンティブを与える補助金や農業資機材の供与を行い、小規模農家自身も市場にアクセスしやすい環境を創出するような取り組みも考えられる。

5) 林・水産業振興

わが国の援助は農業に偏重したこともあり、同国の林・水産業の現状を十分把握できていないが、パキスタンの林業は森林率が4%程度、森林伐採は南アジア平均の2倍以上のペースで進んでおり、早急な対応が必要となっている。森林の確保は同国の課題である水資源の確保にも影響を与えることから、農業振興に関連して水資源涵養を目的とした植林が重要である。

また、水産業に関して、アラビア海の水産資源が豊富であると推定されているが、そもそも国内需要、輸出量が高くないことから、詳細な調査等が行われていない。また、漁民の多くは自ら漁船を保有できない貧困漁民がその大半を占め、漁船の老朽化、貯蔵施設等の不備、市場アクセス等課題は数多い。漁業振興を図るには、第1に魚介類を食用する有益性を広報し、消費拡大につなげるような取り組みと併せて、漁獲後のロスを減らす協力が必要である。

(北田 裕道)

3-5 インフラストラクチャー

インフラ整備に対する支援は、年々縮小傾向にある。かつては大規模インフラ事業を積極的に支援していた世界銀行は、今後インフラ分野については、構造物建設を伴うハード支援ではなく、電力分野改革支援等の知的支援に特化する傾向を鮮明にしている⁸。アジア開発銀行（ADB）についても、インフラ支援案件を農村インフラ整備等、貧困削減に直結する案件に限定、もしくは世銀同様知的支援を強化する傾向を打ち出している⁹。

二国間ドナーについては、世界的な援助予算縮小の流れ、また経済成長よりも貧困削減を重視する流れの中で、インフラ支援の担い手が不足している状態にある。二国間ドナー機関としてインフラ整備支援の中核的役割を担ってきた日本は、これまで有償資金協力を中心に電力、運輸、灌漑、上水道セクター等を支援してきた。しかしながら1998年5月のパキスタン政府による核実験強行を受けた日本政府の経済措置により、新規の有償/無償資金協力は2001年10月まで停止され、パリクラブによる公的債務返済繰延（リスケ）のうち、2001年12月に合意したりスケが例外的に寛大¹⁰なものだったこともあり、パキスタンの債務負担能力に配慮せざるを得ないとの理由から円借款の供与は大変困難となっている。

このような状況の中で目立っているのが中国からの支援である。中国は、北方地域から中国国境につながるカラコルムハイウェイ400kmの建設、パキスタン国内初の原子力発電所であるチャシュマ原子力発電所建設など、パキスタンの友好国として古くから大型のインフラ支援を行っていた¹¹が、インフラ支援のドナーが不在となっていく中で、その存在が際立っている。2001年5月の朱首相（当時）訪パ時には、かつては日本が支援していたパキスタン鉄道への機関車/客車の供給、精製油輸送用パイプライ

ン建設等の支援で合意、さらに2002年3月には、カラコルムハイウェイに次ぐ戦略プロジェクトとして、パロチスターン州グワーダルの深港建設に正式に合意した。チャシュマ原子力発電所第2号機（300MW）の建設への資金協力についても、2003年3月のジャマリー首相の訪中時に覚書が交わされている¹²。

3-5-1 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）、農業局圃場レベル水管理部（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し、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

⁸ World Bank (2002a) p. 19、鉄道、通信、港湾、石油ガス分野での物理的投資は行わない。ただし農村インフラ整備は例外。

⁹ 2003年2月5日現地調査（ADBパキスタン事務所 Mr.Sangpa Tamang, Head of Portfolio Management Unit）へのインタビューによる。

¹⁰ 1997年9月30日以前に契約された公的債権に関し、2001年11月30日現在の元本残高125億ドルの返済を最大38年間繰り延べるといふもの。

¹¹ 「パキスタン向け中国援助は、北朝鮮向けに次いで第2位の規模。分野はインフラ整備が圧倒的に多い。案件はすべて中国企業とのタイドで実施される」（2003年1月28日現地調査（中国大使館Hu一等書記官及びJianming一等書記官）へのインタビューより）

¹² DAWN紙（2003年3月25日）

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。

(3) 援助動向

世界銀行は、灌漑・排水分野において、古くから中心的な役割を果たしてきており、インドとのインダス水利条約締結を支援し、その後大規模ダム、河川間連結水路、排水路建設にも支援を行った。1980年代以降は、灌漑システムのリハビリ、末端灌漑施設整備、民間管井戸開発、湛水害・塩害対策に重点を置いている。1990年代初めに、過去の支援が、問題解決、持続的発展、灌漑システムの向上につながっていないことを指摘して、支援の再構築を行い、全国排水網整備計画（National Drainage Program: NDP）を立ち上げた。現在の支援の重点は、NDPにおける組織制度改革にあり、その他、州ごとに末端灌漑水管理事業を支援しており、その最初として北西辺境州の事業が開始されている。

ADBの支援の重点は、天水農業地域における水資源開発及び洪水対策事業に置かれており、インダス水系灌漑システムの灌漑・排水への支援は、NDPへの支援を除いて、ADBが支援した水資源戦略調査完成まで停止状態になっていたため、具体的な事業は形成されていない。

日本の支援としては、無償で、ミタワン地区流域保全灌漑開発事業、イスラマバード農村総合開発計画等が行われ、有償で、パットフィーダー水路拡張事業、末端灌漑水管理事業、全国排水路整備事業が行われ、またムンダダム建設事業、チャシマ右岸灌漑事業、パンジャブ支線水路改修事業、バロチス

ターン地下水開発事業等の開発調査が行われている。その経験からの教訓としては、今後の支援事業においては、灌漑開発と営農との連携、政府側のコミットメントとリーダーシップ、適切な方法による組織化・キャパシティー強化、情報のシェア、政府側の意識改革等を通じた受益者参加、事業計画段階での妥当な維持管理計画策定、厳格な入札手続を通じた能力の高い業者の選別、適任の担当者配置・トレーニング・適切な財務管理を通じた実施機関のキャパシティー強化が必要である。

(4) セクター支援戦略

1) 全般

灌漑・排水セクターは、日本が過去に積極的に支援を行った分野でもあり、パキスタンの人口増加に伴い深刻化する水不足、灌漑・排水セクターへ経済発展・貧困緩和へのインパクト等を総合的に勘案するに、引き続き日本による援助の中心セクターのひとつとなると考えられる。また、支援においては、資金面への支援のみならず、持続的な事業効果発現につながる、政策・制度・組織面の改善にも同時に取り組みながら支援を進める必要がある。

2) 新規水資源開発

新規水資源開発はパキスタン政府の最優先分野であり、日本による支援への期待も高い。しかしながら、ダム建設については、ダム建設に伴う環境問題への世界的な懸念の高まりを踏まえ、また、過去の事業において、パキスタン政府の住民移転問題・環境問題への対応のために必要なキャパシティーが不足していることが明らかであったことから、これらの点について、十分な調査、政府との政策協議を行った上で、対応する必要がある。新規灌漑水路建設については、ダムほどではないものの住民移転問題・環境問題の懸念があり、それに加えて、受益者参加、組織制度改革の進捗も考慮に入れて対応すべきである。

インダス水系灌漑システム外の管井戸・井戸・地下水涵養ダム・丘陵地の急流を活用した水資源開発については、特に貧困地域に焦点を当て、積極的に支援するべきである。支援の際には、受益者参加、政府機関のキャパシティー向上にも焦点を当てる必

要がある。

3) 効率的な水利用

ダム建設が今後スムーズに進捗しないと予想されるため、既存水源における水利用効率化の重要性は高く、持続的な灌漑・排水管理の観点からも、重点を置くべき分野である。NDPを通じて支援している組織制度改革について、今後とも、支援を続けるべきであり、財務的な自律化、政府機関のキャパシティー向上、灌漑管理への受益者参加、統合的な水管理、需要主導の灌漑システム構築が、今後の鍵になる。組織制度改革と同時並行にて、劣化している堰・灌漑水路・末端灌漑施設・管井戸・排水路の改修、並びに効率的な水利用に関して、受益者参加に配慮しつつ支援を行う必要がある。

4) その他の分野

湛水害・塩害対策について、排水路の改修は前述のとおりであるが、新規建設については環境に配慮した排水方法を十分に検討したかどうか、4州間の合意の有無を十分に吟味して支援を検討すべきである。

地下水位低下、水質汚濁については、灌漑セクターに限定される問題ではないため環境問題全般を包括した案件への支援を検討するとともに、個々のプロジェクトにおいて国際協力銀行の環境ガイドラインにあるレベルの環境配慮を行う必要がある。

洪水対策については、ADBの中心支援分野であるので、日本の支援を行う際は、十分な調整・連携を行って実施すべきである。

3-5-2 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、政府の民営化政策の下、

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、特にバローチスタ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年～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が今後の課題となっている。

(3) 援助動向

電力セクター支援の主要ドナーは、世界銀行、ADB及び日本である。世界銀行はこれまで、発・送・配電設備整備、IPPの投資支援を通じたハード面の支援とともに、WAPDAの改革支援を実施して

きた。最近では、2002年より実施中の第2次構造調整融資（Second Structural Adjustment Credit）において、コンディショナリティーとしてWAPDAの分社化、財務改善、一部発電・配電会社の民営化、電力規制庁による規制枠組み整備等を盛り込んでいる。しかしながら、現在は、同改革にかかる政策対話もそれほど活発には行われておらず、同改革支援はトーンダウン気味である。

ADBは、発・送・配電設備整備、IPPの投資支援を通じたハード面の支援を行うとともに、カラチ電力供給公社（Karachi Electric Supply Corporation: KESD）の改革支援を実施してきたが、徐々にWAPDAの改革も併せて支援する方向に軸を移している。2000年より実施中のエネルギーセクター・リストラクチャリング・プログラム（Energy Sector Restructuring Program）においては、コンディショナリティーとしてWAPDAの分社化、KESCの民営化、両公社（分社化後の各社含む）の財務改善、電力規制庁による規制枠組み整備等が盛り込まれており、世界銀行同様、同コンディショナリティーの遵守状況をモニターしつつ改革促進のための政策対話を行っている。また今後、送電会社の電力取引・系統運用等の機能強化のためのテクニカル・アシスタンスを実施する予定である。

日本は、これまで有償資金協力において、WAPDA並びにKESCの発・送・配電設備整備を支援しており、これまで7件の発電事業及び5件の送配電事業に対し円借款供与を行っている。このうち現在は、送電線建設事業1件並びにガジ・パロータ水力発電事業（1,450MW、世界銀行・ADB等との協融）に対し支援を行っている。また、円借款に加え、その他公的資金（Other Official Flows）によってIPP事業支援等に計11件の融資を行っている。

（4）セクター支援戦略

1）将来的な電力供給不足への対応

今後必要となる新規電源開発及びこれに見合う送配電網整備については、他の主要ドナーが設備投資支援よりはむしろ改革支援の政策対話型を重要視している状況において、引き続き日本による支援が期待される。支援対象としては、初期投資が大きくかつ懐妊期間の長い水力発電所建設の支援が適当であ

ろう。ただし、貯水池式ダムの建設には、住民移転問題・環境問題に配慮し、慎重な対応が必要である。また、将来的には、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。また、特に送配電ロスの高いKESCでは、送配電網の改善等が電力供給の改善に大きな効果を及ぼすものと思われるが、投資規模が小さく投資効果が大きいものは自己資金で対応可能なものであり、両公社が早急に進めていくべきである。

2）農村電化による公平な電力供給

電力供給の公平性の観点からは、パロチスタン等電化の遅れる地域を重点的に電化し、地域格差を軽減していくことが求められている。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おり、日本の支援対象として意義のある分野である。農村電化・農村道路建設等複数の事業をワン・パッケージにし、貧困緩和を目的とした農村開発事業としての支援が有効なものと思われる。なお、パロチスタンにみられるアクセスの難しい地域の電化は、グリッドへ接続するよりはむしろ、電化対象となる特定地域のみ電力供給を行う小規模電力の開発とセットにした農村電化が適当であろう。

3）電力公社の財務体質改善

電力公社の財務体質改善については、世界銀行及びADBが中心的な役割を担ってきたが、これら主要ドナーの支援もコンディショナリティーを課した政策対話が中心であり、問題の根幹にある滞納金回収あるいは送配電ロスについて具体的な解決策の提案といったノウハウ支援を行っていないおそれがある。したがって、必要に応じて設備投資支援に絡めた形でのノウハウ提供等ソフト面での支援を検討することは有益であろう。

4）民間ノウハウの活用

電力公社が財務悪化のために新規投資に十分な資金を回せない状況下、電力セクターへの民間投資が引き続き強く期待されているが、外国の民間投資家

の投資活動が停滞しており、民間投資に大きな期待をかけることはできないであろう。既に世界銀行やADBが公社の民営化という形で民間投資促進を進めてきたものの、行き詰まりを見せており、今後新たな対策の検討が求められている。

一案として、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。例えば、公社の経営・設備運用の効率化を目的として、公社 - 民間投資家のマネジメント契約により民間ノウハウを導入するのも一案である。日本としては、設備投資支援と併せた形で、対象設備運用への民間事業者の活用といった方法で民間ノウハウの活用を促進することは有益であろう。

3-5-3 運輸

(1) 現状と問題点・課題

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・ベシヤーワルを結ぶ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、

グワダール港への道路建設、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 Airline: 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。

(2) 援助動向

世界銀行、ADB、日本が主要なドナーである。世界銀行は、過去運輸セクターの各分野を支援してきたが、政府の改革意欲の問題、民間セクター参加の重要性、他のドナーの関与から、運輸セクターへの支援はセクター分析・アドバイスにとどめるとして、借款支援は国道公団（National Highway Authority: NHA）改革を伴った国道リハビリ事業に限っている。

ADBは、現在、道路分野のトップドナーであり、政策協議と州レベルの事業実施（現在、シンド州、パンジャブ州）にフォーカスしている。

日本の支援としては、開発調査のほか、有償にて、インダスハイウェイ事業、コハットトンネル事業、農村振興道路建設事業、鉄道事業8件（機関車リハビリ、機関車製造等）がある。

日本の経験・その他のドナーの経験を踏まえ、今後の支援事業に向けての教訓としては、現実的な需要予測に基づいた事業選定、地方道路案件における州政府のオーナーシップ強化、政府側の事業実施におけるリーダーシップ、事業計画段階での適切な維持管理計画策定、厳格な入札手続きを通じた能力の高い業者の選別、適任の担当者配置・トレーニング・適切な財務管理を通じた実施機関のキャパシティー強化、適切な計画策定・事業のスムーズな実施等のための地域住民の関与が必要である。

(3) セクター支援戦略

今後の運輸セクター支援にあたっては、日本の経験・その他のドナーの経験を踏まえて、現実的な需要予測に基づいた事業選定、地方道路案件における州政府のオーナーシップ強化、政府側の事業実施におけるリーダーシップ、事業計画段階での適切な維持管理計画策定、厳格な入札手続きを通じた能力の高い業者の選別、適任の担当者配置・トレーニング・適切な財務管理を通じた実施機関のキャパシティー強化、適切な計画策定・事業のスムーズな実施等のための地域住民の関与が必要である。

道路は運輸セクターの中の最優先分野であり、旅客・貨物輸送の90%以上を担い経済成長のために重要であるだけでなく、貧困者の社会・経済サービスへのアクセス向上を通じた貧困緩和のためにも重要である。公共投資資金だけでは持続的かつ効率的な道路ネットワークが形成・維持されていない現状を踏まえ、パキスタン財政状況が厳しく道路向けの公共投資にも限界があること、持続的な事業効果発現に繋がる維持管理が課題であることから、今後の支援は、資金面への支援のみならず、組織制度面にも十分にフォーカスして支援を進める必要がある。具体的には、計画能力の向上、維持管理への十分な資金割り当て、交通安全、過積載防止、民間参入、財務管理強化・人員合理化・郡政府の地方分権化・地域住民の参加等を通じた政府機関のキャパシティー向上である。組織制度面の向上を伴った資金支援の対象としては、幹線道路の拡幅・リハビリと、地方道路の拡幅・リハビリ・新規建設がある。

鉄道は、経済的な長距離大量輸送方法であり、産業競争力のアップだけでなく、環境保護、省エネにも資するものであるが、過去の膨大な日本からの援助にもかかわらず、鉄道のシェアは大幅に落ち込んでおり、今後の支援は、国鉄の改革の方向性次第である。改革の方向性として、短期的な民営化は難しいが、明確な方針・戦略をもって、鉄道輸送への民間企業の参入、人員合理化、利用者へのサービス向上、運営の合理化、コスト削減、収入増加、厳格な財務管理等に取り組む必要がある。支援を行う場合は、単一スコープ（例えば機関車調達）の支援ではなく、組織制度面を含んで包括的に行うべきである。

空運・海運は、道路・鉄道に比べて日本の支援経験が少ないこと、政府は、これらの分野について基本的に民間セクターが行うとの方針を示していることから、優先支援分野ではない。都市交通については、日本の支援経験は限られているが、都市化の進展に伴う今後の重要性に鑑み、支援の対象とし得る。

3-5-4 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パロチスター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。

(3) 援助動向

資金面では、ADB、世界銀行、日本が主要なドナーであり、国連児童基金（UNICEF）、国連開発計画（UNDP）が意識向上、キャパシティー向上等の活動を行っているほか、オランダも活動的なドナーである。世界銀行、ADB、ヨーロッパ連合、英国、オランダの支援により1992年に開始された社会行動計画（Social Action Plan: SAP）が最も知られている事業である。教育・保健・人口問題とともに、農村

における上下水道セクターを含んでおり、その戦略として、地域のニーズに基づく事業選択、すべての事業サイクルにおける地域住民の参加、地域住民への委譲の促進、NGOの活用、衛生設備の普及率向上がある。計画された効果が達成できなかったこと及び多額の使途不明金が生じたことから、うまくいかなかった。

世界銀行の都市上下水道における支援について、カラチの上下水道に1990年代まで深く関与していたが、政府により民営化が撤回されて以来、支援を停止している。農村上下水道については、農村インフラの一部として支援しており、NGOによる事業、地域住民主導の事業に対するプログラム型借款を供与している。ADBは、北西辺境州の都市上下水道、パンジャブ州の農村上下水道について、最近借款を供与した。

日本の支援としては、有償にて、首都圏給水事業（カンブール）、首都圏給水事業（シムリ）、カラチ水道改善事業がある。その経験からの教訓として、今後の支援事業においては、政府側のコミットメントとリーダーシップ、事業計画段階での妥当な維持管理計画策定、浄水のみならず配水・下水も考慮した計画策定、水源の信頼性に対する綿密な調査、厳格な入札手続きを通じた能力の高い業者の選別、適任の担当者配置・トレーニング・適切な財務管理を通じた実施機関のキャパシティー強化、実施機関のキャパシティーに合った適正技術の導入が必要である。

(4) セクター支援戦略

過去の経験、都市化に伴い今後都市上下水道の問題の重要性が高まる一方で、農村上下水道については他のドナーが中心分野に据えていることから、今後の支援は都市上下水道中心するべきである。過去の支援は、浄水場・送水管の建設のみにとどまったが、劣化する配水網の問題、無収水対策の問題（従量制導入、需要管理）、水質の問題、下水道整備の問題を含めて、当該地域の上下水道をシステム全体として総合的にとらえて支援を行う必要がある。また、地方政府が実施機関になる場合が多く、実施機関のキャパシティー向上は十分に配慮すべき点である。

（国際協力銀行）

3-6 環境の現状、援助動向及び今後の方向性

3-6-1 パキスタンにおける環境分野の現状

緊急なる環境分野

一般的にいう環境分野としては、3つのジャンルを指す場合が多い。歴史的に見た順序としては、都市環境（大気汚染、水質汚濁等）、自然環境（森林資源、砂漠化、希少動物の保護・防止）、地球規模の環境（地球温暖化）の3つの分野に分けられる。

パキスタン国の環境問題として取り上げるべき第1の緊急課題は、都市環境（公害）問題である。それらの汚染源としては、大都市の市民生活から排出される未処理の下水による河川・湖沼、海域などの水域の汚染、ごみの投棄による都市空き地や河川敷などの汚染がある。大気汚染源としては、主として通勤、商業などの用途としての自動車使用に伴う、排ガスによる大気汚染物質が高濃度に達している。さらに、火力発電所、セメント工場、石油精製、農業製造工場、皮革工場やレンガ焼き炉などの工場・事業所からの排出物質による大気、水質、有害化学物質などの環境現象などは、各地域で公害苦情の原因としてマスメディアに取り上げられている。

大気汚染の影響は、呼吸器系疾患（気管支炎、喘息など）を引き起こしているほか、水質汚濁について、汚染源は主として家庭雑排水であるが、カラチ、ラホール市等の地域では、これらに加えて、工場廃水による汚染が極めて高いレベルに達しており、このまま汚染状況が進んでいけば、これらの影響は河川水、地下水汚染による下痢等の原因となり、市民の健康に与える被害は放置できない大きさになるであろう。また、下流域で灌漑用水、工業用水としての利用がある場合は農作物への影響や製品の品質、装置の管理経費の増大にも結びつく結果となる。

本節では上記のような緊急性を要する都市環境問題を中心に現状と課題を述べ、援助動向を踏まえて、今後の方向性を示す。

(1) 発生源の特徴と対策

1) パキスタンの大気汚染の原因

大気汚染の発生原因には家庭暖房型のロンドン（濃霧）、工場排ガス型のドノラ（米）、四日市の例、

また、自動車排ガス型で盆地のメキシコ、サンチアゴや光化学スモッグで有名なロサンゼルス等の例がある。パキスタンの場合は、自動車排ガス型が多く、GDP1,000ドル以下の途上国特有の老朽車、特にディーゼル車の黒煙による幹線道路周辺の汚染が顕著である。これらの車齢の古い車のほとんどは現地生産による日本車で、触媒などの公害対策車ではなく、車検制度もない。整備工場でも車齢の大きいディーゼル車などでは部品、技術ともに問題が多い。自動車の登録台数は明らかに増加傾向にあり、各都市における大気汚染の度合いの増加傾向に歯止めがかからない現状が続き、憂慮すべき事態となっている。

工場排ガスによる大気汚染は一部の地域や業種を除けば局所的で、例えば、鉄製品、廃鉄・バッテリー再生などの小規模事業者からの局所、近隣的要素の公害苦情が多い。大きな社会問題となっているのは、セメント工場や街中に多数あるレンガ焼き炉である。クエッタ市の場合、盆地で晴天が続き、大気安定度も高く、降雨量が極端に少ないため、州政府が盆地内のすべてのレンガ焼き炉の操業停止を冬期の間実施している地域もある。

2) 調査結果からの大気汚染対策

i) 車検制度等の導入

大都市における大気汚染の主要発生源は、筆者の任期中に実施した5都市（ラホール（Lahore）、ラールピンディー（Rawalpindi）、イスラマバード（Islamabad）、グジュランワラ（Gujuranwala）、ファイサラバード（Faisalabad））での環境実態調査によって、老朽化した自動車ガスからの浮遊粒子状物質（煤煙）や二酸化窒素の濃度が異常に高いとの特性が明らかにされた。この黒煙等による汚染で幹線道路近傍の住民や利用者に呼吸器系への影響が懸念される濃度に達していた。

その対策として、自動車ガスの規制方法としては、車検制度の導入を主軸とし、併せて路上での排ガス黒煙検査（スモークテスト）が欠かせない。まず、車検制度は、先進国や途上国での本方式を実施している近隣諸国の視察や情報収集を行い、パキスタンが現実に採用し得る方式を検討し、排ガス規制値の設定をする。次いで、当面は大都市ごとに排ガス検査を中心としたモデルとなる車検場の設置（簡単な

エンジン排ガス成分のテスト機のみ、既に4~5の大都市に設置されているが、検査ライン方式ではなく制度としては機能していない)を試験的にを行い、この方式をスタートさせ、行政や社会に広くその方式の有効性を認識させる手順が重要である。

黒煙の路上調査は、ディーゼル大型車の規制には欠かせない方式で、車検制度で見逃された車両排ガスのチェックには簡便で目に見えた成果があげられる利点がある。

ii) その他の対策

大別して2つあり、公害対策車(一酸化炭素、炭化水素類、窒素酸化物、粉塵等の濃度規制)の導入と、燃料改善対策である。前者は、日本車が圧倒的に市場を制しているため技術的には問題がない。ただし、新車に対策装置を搭載するには準備期間が必要であるが、現状の汚染レベルが高いので、早急なる実施時期の設定と実施が望まれる。また、後者は現在既に実施計画に入っている燃料中の硫黄酸化物の低減、排ガスのきれいなガソリンから圧縮天然ガス(CNG)への切り替え等が暫時進んできているが、本改善案の経年的なプログラムの立案とその実施を継続的に進める必要がある。

3) 水質汚濁の原因

大都市での下水道の整備状況は、都市中心地域みの排水施設(下水管とポンプ場)が中心で、下水処理施設も3~4都市で見られるが、処理能力がわずかで、かつ、老朽化が進み、修繕を要するものか、または浄化機能に限界のある酸化池方式のものが多い。したがって、大部分の家庭下水、動物(水牛・羊)からの廃水、皮革廃水などの工場廃水は普及が低い下水管か、それ以外は自然経路によって、基本的には河川へ未処理放流となっている場合がかなりある。

これらによる河川や地下水(いずれも生活用途)への水質汚染が各地で起こり、市街地域から主要河川までの支流の水質は生下水の数倍も高い有機性汚染濃度を示す場合が多い。

一方、カラチ市工業地域の場合は、工場規模も大きく、有機性汚染と重金属などによる有害化学物質汚染の両者が混合した複合汚染の状態であり、都市下水の処理もさることながら、有害物質汚染対策を

優先させ、工業企業連合会とシンド州政府との連携において、廃水処理対策を早急に実施する必要がある。

4) 調査結果からの水質汚濁対策

i) 家庭下水

河川・湖沼の汚濁は、概ね家庭雑廃水によるものが中心で、これら都市下水の管渠と終末処理施設の不備(大部分の都市は未整備で、一部の大都市(カラチ、ラホール、イスラマバード)の市街中心地域における部分的な既設施設でもその老朽化による能力不足)に起因していたことが、前述の5都市での河川水質調査結果で明らかにされた。都市中小河川水質は採取場所の約半数は生物化学酸素要求量(BOD)、化学的酸素要求量(COD)等の濃度は生下水に近いが、それよりも高いことがわかり、これらの汚染は上水源(ラウル湖、ラーワルピンディー市等)や、地下水(カラチ市)、灌漑用水(ラビ川、ラホール市)等の水質にも影響し、住環境衛生、農業分野への被害も少なくないものと見られている。

多くの都市が極めて低い降雨量のため、河川流量がわずかで、流れの由来が家庭、工場廃水しかないところでは、専用廃水路のような高濃度汚染水の出現をもたらしている。また、半年近くが夏季の都市では、比較的濁りの少ない市街地の河川は、子どもたちの格好の遊び場となっており、衛生上の懸念も大きい。

対策は、下水管渠(配管とポンプ場)の整備、終末処理場の普及を基幹とし、都市ごみの河川敷等への投棄、農薬の過剰散布等の禁止である。

ii) 産業廃水

カラチ、ラホール市には大規模な工場地域があり、筆者の任期中に実施したカラチ産業廃水調査では、対象を10業種に分け、有機性廃水と有害重金属の項目別に分けて測定した結果、皮革工場でのBOD、CODやクロム、カドミウム、化学工場からのBOD、COD、バッテリー工場からの鉛や家電製品工場からの水銀など、高濃度の汚染実態が明らかにされた。

現在、カラチ工場地域でのJICAによる開発調査が実施されており、皮革工場はオランダ支援による廃水処理施設が建設中であり、この業種を除いたほかの有害物質や有機性廃水の排出業種に対する改善計

画立案を作成し、その成果が期待されている。

3-6-2 援助動向

(1) 他援助機関の動向

1) ドナー協調

各援助機関（WB、ADB、UNDP、国連工業開発機関（UNIDO）、CIDA、オランダ、スイス、日本等）は、現地援助機関会合として Environment Donors Coordination Group を構成し、パキスタンが抱えている環境問題として貧困との関係や持続可能な環境開発などテーマで意見交換を行っているが、第1に議論されるべき地球環境、自然保護、都市環境などのうち、どのような分野に重点を絞り、支援を行うべきかの議論がされず、当面はパキスタン環境省が掲げる環境基本政策に則って実施するとされている。しかしながら、この基本計画自体がすべての問題を網羅した総花的内容となっており、パキスタンが直面している大気汚染、水質汚濁による河川・地下水（生活用水・飲料水）、農業用水への深刻な悪影響については具体的な取り組みの姿勢がみられない。

2) 二国間ドナーの動向

産業廃水対策では、オランダが Cleaner Production Program を実施し、主要業種（皮革、繊維、肥料、石油化学、自動車等）環境改善技術の導入・普及を支援している。また UNIDO も、皮革産業に焦点を当て、National Cleaner Center Program を実施している。

(2) わが国の支援

1) JICA 技術協力

近年におけるわが国の対パキスタン環境協力は、環境保護庁 EPA に個別専門家を派遣し、同庁の機能強化、大気、水質汚染モニタリング・分析能力の強化に努めてきた。

JICA 環境保護専門家派遣による技術協力の開始は平成11年4月から3ヵ月間の短期専門家によって開始され、パキスタンにおける環境行政の地方を含めた実態調査をし、今後の JICA 技術協力に対する具体的な提言を行っている。この提案を受け、長期派遣専門家として2000年1月から約3年間の任期で環境保護

庁において都市を中心とした環境保護政策、測定機材整備、汚染実態の調査、今後の緊急なる行政対応についての提言を行ってきた。

パキスタン環境保護庁では多くの必要な調査研究等の推進を阻害する要因がある。第1に活動を支える予算支援の不足、第2に幹部を含めた職員が分析など実務経験をもっていないために、主体的な独自の調査、研究活動がわずかしかできていなかった経緯がある。

そこで JICA 支援でこの2つの要因を補い、環境調査が実施できる体制を作るために JICA 支援研究費（ラボ活動強化は2000年から3年間）を得て、試料採取と分析、及び環境調査に関する技術強化を行った。

専門家の具体的な業務は、2都市の環境汚染調査と粉塵の由来調査、試料採取器具の購入、分析や、本予算以外の JICA 機材調達費によるガスクロなどの購入の推進、研究調査費による3都市汚染調査を行ったため、現在ラボ施設全般の充実が図られている。また、環境保護庁の経験研究者の雇用もあって、少しずつではあるが、汚染実態調査に必要な技術力、機材の整備がなされ、自努力での調査研究の道が開かれ始めている。

廃棄物については、2002年3月環境保護庁 EPA に短期専門家（廃棄物処理）を派遣し、都市廃棄物の実態にかかわる情報収集を行い、特に医療廃棄物の汚染問題の早急なる対応の必要性を提言した。また、2003年度には首都圏庁に長期専門家（廃棄物処理）を派遣し、ごみ処分地の適正化等の調査改善提言を行うことが期待されている。JICA 派遣専門家の実績は以下のとおり。

個別専門家（短期）：環境保護1999年4 - 7月

個別専門家（長期）：環境保護2000年1月 - 2002年12月

個別専門家（短期）：大気汚染測定機材整備
2001年3 - 4月、2名

個別専門家（短期）：廃棄物処理2002年2月 - 2002年4月

個別専門家（長期）：環境政策2003年3月-2005年3月

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

1) 環境保護庁の能力強化

・環境汚染実態調査を通じた技術移転

ドナーの協力を得て汚染実態の調査を実施し、環境技術を得ることは引き続き重要な課題である。

・環境保護庁を国立環境支援センターの性格を持たせる

同庁内に10年前に分析ラボが設立され、分析業務を行ってきているが、活動予算や分析化学者等の不足から、業務は中断されがちであった。JICAやCIDAなどドナーの支援によって分析業務が再開され、州環境保護局や地方自治体とともに7都市の汚染実態調査・汚染原因に関する研究を行った実績がある。この経験から、分析ラボは、州環境保護局や地方自治体などの関連機関が調査の立案やデータの纏め、対応策の検討を行う人的交流の場の中心として最適であると考えられる。

2) 環境基準、排出基準等の見直しの実施

近年、環境省によって大気汚染、水質汚濁、有害物質等の環境基準値と排出基準の設置がなされたが、大気汚染では重要な浮遊粒子状物質（粉塵）の環境基準の設定が未整備であり、また、基準値の評価時間が1年間等と長すぎて短期間に健康被害をおこす大気汚染物質の規制に有効でなかったり、排ガス、排水基準の設定値が緩すぎて規制効果があがりにくいなどの課題がある。日本、米国環境保護庁、WHOガイドラインやその他の途上国の基準値と比較し、この国に見合った基準設定への整備、見直しに対する提言を行ったが、今後は基準値見直しの実施を計る時期にきていると思われる。

また、パキスタンの飲料水基準は厳しい基準値であるWHOガイドラインに準拠しているが、実際にはこの国の各都市が安全性を検討し、現状で給水できる水質基準値をパキスタン国独自で設定すべきである。そのための技術支援の一環として、日本での飲料水基準値の設定値の背景やそれらの科学的根拠を英訳し、関係機関に配布し、その必要性を説いた。

3) 環境モニタリング網による汚染物質の監視

行政が都市環境保全対策を的確に実施していくには、既に、パキスタンが設置している大気、水質、有害廃棄物などの環境基準値、排出基準値と汚染実態値との整合性を調べるのが第1である。それには先ず、汚染の進んだ都市に数カ所ずつの大気/水質の連続自動測定局を各州都に設置し、通年での汚染実態を把握する。その一方で測定局では分析できない水質項目を中心に、大気質や有害重金属などの成分分析などを実施するために環境保護庁や各州の環境保護局の既存、新規ラボに必要最低限の汚染物質の分析能力を確保することである。測定データに基づき、基準値を超えている発生源に対し、対策指導を実施していく行政推進方法では、環境モニタリング方式の設置以外の方法では的確に目的が達成できない。

大都市では危機的な大気汚染や水質汚濁などの環境状況に置かれているにもかかわらず、環境省、各州の環境行政組織はその汚染実態を断片的にしか把握しておらず、市民の健康や汚染源に対する行政指導、対策目標値の設定などの対応が的確にとられていない。

環境モニタリング網の整備により、監視データによる発生源因果を明確にし、環境改善を進めた国も多く（東南アジア、中南米など）、パキスタンでも汚染レベルを考えると、環境モニタリング網の整備は緊急な課題である。

測定網データは地方自治体から環境省に送られ、環境基準値との整合性や近隣諸国の汚染状況などの比較を経て、国から各年ごとの環境白書として刊行され、それらにより、中央政府と地方自治体との環境組織の連携体制や、問題の緊急性への自覚やまた、科学的根拠に基づいた行政施策を実施するというコンセンサスの育成が図られるなどの成果は大きいと考えられる。

さらに、モニタリング体制の整備によって、専門家による配属先機関との連携調査によって汚染実態が明らかになり、現実的な対応策が具申できれば配属先機関の業務目標の大きな一助となる。JICA支援による対応策の適用が可能であればさらに地域の環境改善にも寄与できるが、適用技術の選択は、日本の対策技術を紹介しながら、その中で現地の社会、

地勢、技術、管理負担を十分考慮した方式で、長期間の使用ができ、基本処理部分がしっかりした技術導入を提示することが重要である。

4) 都市廃棄物

都市近傍の空き地へのごみ埋め立ては、ほとんどが十分なる適正地としての調査がなされず、ごみ埋め立てが実施されている。そのため、地下水汚染、近隣住宅地へ各種の環境の影響が及んでいる。

また、一般的に埋め立て中は衛生埋め立てをしないか、終了後の覆土もしない場合も多く見られる。そのために、粉塵、自然発火（高温）による臭気と排ガスの発生や、ネコ、家畜（水牛、山羊の乳への汚染は重要な農村地域での蛋白源としての問題）、ネズミ等の餌場となったり、さらに鳥の大発生によるイスラマバード空港での飛行機発着障害等の原因となっている等の諸問題を起こしている。このほか、河川敷・湖沼斜面への不法投棄は、河川水への大きな汚染源になるだけでなく、洪水時での流れの阻害による被害の拡大（ラーワルピンディー市）を来す例ともなっている。

一方、医療廃棄物収集・処理の問題は、注射器の滅菌しない状態での再利用、一般都市ごみへの混入等、安全性の放置がされている場合も多く見られる。他方、専用炉による焼却処理も一部の地域の地域や病院で実施されている例もあり、全くの野放しとは言えないが、全体的には、緊急に対応する必要がある。今後望まれる改善方式としては都市別、地域別での専用収集車による定時回収や、管理者による専用炉での処理が欠かせない。

今後の対応として、部分的な機材支援でなく、都市ごみ全体を横断的に見た行政上の管理を行うためのパキスタン側への対応組織の整備と、それに要する技術援助が重要である。例えば、ごみの適正処分地選定基準の設定と遵守、収集、処分をごみの衛生的、かつ効率的に行うための、組織整備、技術移転も重要な課題で、収集車等の定期管理や修理技術を移転させるための小規模訓練センターも有効と思われる。

また、この困難な都市問題を解決するためには、排出者側の意識の向上が必要であり、行政側に対しても都市の循環機能としてのごみのとらえ方を明確

にすることや、さらに将来、ごみの減量化、数種の分別を目標にした長期計画の作成と、その線上的における外国ドナーの協力が基本的に必要で、単に、技術支援を受ける現状の立場から、自ら負わねばならぬ都市の必要機能を保つための大きな問題としての自覚をどのようにして持ってもらえるかの、受益者と援助側の両者における認識が問われているものと思われる。

5) 行政上必要な環境測定能力の増加と疫学調査の緊急必要性

国、地方自治体での環境分析能力とその能力は現状ではいまだ非常に低いレベルにあり、特に水質汚濁試料に関しては、有害廃棄物を含め、分析ラボでの測定が中心であるので、各州都にある州環境保護局のラボの整備もまた緊急な課題である。

また、パンジャブ環境保護局の管轄であるラホール市では、環境汚染が最も進んでいるにもかかわらず、その行政対応が遅れ、派遣専門家も時間を割いてラホール市を訪れ（12～13回）、実態調査を含めて、その都度技術移転を試みてきたが、カーランワラー村落において100名（村落民3,000人中）を越す児童（5～15歳児）の骨異形症の発症があり、WHOの見解では、土壌由来のフッ素により中国、モンゴル、インド、バングラデシュ（砒素）等で発生しているのと同じ症状が、パキスタンでもある（ほかに、クエッタ市にも同様の発症例の報告あり）のではないかと疑っている。この地域付近には道を挟んで工場群もあり、その原因調査の実施計画を立て、医療専門家との協議も時間を割いて進めてきたが実現できず、心残りである。環境汚染と疫学調査の緊急に実施する必要がある。

環境調査手法によって得られた汚染データから、発生源検索、汚染レベル評価、対応策へのアプローチなどの科学的な情報が得られる日本の解析に対し、パキスタンの環境調査研究機関、医療研究機関、大学の環境部門、民間のコンサルタントなどの関心が次第に高まってきており、今後の日本からの技術支援の持続性と弛まぬ努力の継続が何よりも力を与えられると考えられる。

6) 環境技術現地研修フィールドの確保

地方自治体職員などに対する国や公共施設における環境技術教育の場はJICA、CIDA等の少数の先進国での集団研修コースや個別招待コース以外では、機会は数少ない。また、国情の違いから帰国後技術を生かせないケースもあることから、現地の情報を汲み上げた技術研修のカリキュラムが必要である。

7) 大学における実践的教育陣の強化

パキスタンでは国立、私立を問わず、環境学科が

新設される傾向にあるが、教育者に実務経験としての都市環境の汚染現場での測定やデータの知識などが欠如しており、環境関連法規やそれにかかわる行政対応策の理解が十分でない場合もある。大学での研究テーマもこの国の環境行政が抱えている緊急課題と無関係であるのが現状である。行政機関と大学などの研究機関は環境課題を討議する場を共有する必要がある。

(重田 芳廣)

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

萬宮 千代

本章では、わが国対パキスタン援助の評価と課題について、パキスタンにおける日本の援助関係者を対象とした調査分析結果を説明する。わが国パキスタン援助は、1998年5月のパキスタン政府による核実験をうけたわが国政府の経済措置により、その後2001年10月に措置が停止されるまでのおよそ3年半にわたり、新規の有償・無償資金協力（緊急、人道、草の根無償資金協力は除く）は停止状態にあった¹。この期間、日本の政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）を取り巻く内外の環境は大きく変わっている。

日本においては、財政状況が厳しくなる中、2000年度以降ODA関連予算は漸次削減を余儀なくされ、2001年には1992年以来守り続けた「援助抛出国世界一」の地位を米国に明け渡している。また、環境配慮や調達といったODAの実施方法につき、国民の間からODAに対する透明性、説明責任を求める声は年々大きくなっており、外務省だけでなく、政府与党である自由民主党（以下、自民党）においてもODA改革の機運が高まっている。

パキスタンにおいては、2001年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の高まりを受けて、1998年の核実験、1999年のクーデター以降に援助を縮小していた主要ドナーが援助を順次拡大している。貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）やセクター・ワイド・アプローチ³など、世界的な開発援助の潮流が、単独での

援助からドナー間の援助協調、個別のプロジェクト・アプローチから包括的なプログラム・アプローチ、経済成長重視から貧困削減重視への傾斜を強める中で、再び本格化したパキスタンにおけるわが国ODAもこの動きとは無縁ではいらなくなっている。

すなわちパキスタンにおける日本のODAは、3年半の無風状態の後、日本からはODAの透明性、効率性を求める圧力、現地においては援助戦略の大きな変革という2つのチャレンジに直面している。このような環境の変化の中で日本の援助関係者は、自分たちが従事している援助事業をどのように評価し、何を問題点と考えているのか、また援助の新しい潮流についてどのように取り組むべきと考えているのかを明らかにすべく、パキスタンにおいて日本のODAに従事、もしくは従事経験のあるものに対し、質問状に基づく調査を実施した。援助の評価は、本来であれば受益者であるパキスタン関係者に質問すべきであるが、本調査の目的は、評価よりもむしろ日本の対パキスタン援助の課題を明らかにすることにあったため、日本の援助関係者のみを対象に調査した。

調査は、2003年1月末から2月初めにかけて、国際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation: JBIC）が、国際協力事業団（Japan International Cooperation Agency: JICA）の協力を得て、在パキスタン日本国大使館経済班、JICAパキスタン事務所、

¹ 技術協力は措置の対象外であった。また有償資金協力の継続案件については、「ケースバイケースかつ限定的に円借款実施の可否を判断するものとする。具体的には、これまで行ってきた工事等が、継続実施しないことで無駄になるようなものは引き続き円借款を供与する」との対応が行われた。

² 貧困削減戦略文書は、参加型プロセスを通じて途上国自身が作成する、貧困削減を具体的に実現させるための包括的・長期的な戦略・政策。1999年のG7ケルンサミットでの貧困削減と債務削減に関する議論を踏まえ、同年の世銀・IMF総会において、低所得国の貧困削減を加速することを目的とし、重債務貧困国（HIPC）及びすべてのIDA融資対象国に対してPRSP作成が要請された。途上国のオーナーシップと幅広い利害関係者の参加を重視するPRSPの策定プロセスの進展とともに、ドナー間の連携、手続きの調和化といったドナー協調の流れが強まった。

³ 各ドナーがばらばらの援助を実施していたのでは、初期の開発効果をあげられないとの認識に立ち、英国や北欧ドナーを中心に生まれた援助手法。セクターごとの全体的な政策と戦略を策定し、それに沿って各ドナーが援助を実施するアプローチ。

JBICイスラマバード事務所ではパキスタン向け援助業務に従事する者、もしくは従事した経験がある者29名を対象として、付属資料1の質問状に基づく聞き取り調査、質問状を配布し書面による回答を得る形で実施した。調査結果は、設問ごとに回答を分類・分析するのではなく、援助の評価(良い点、悪い点)課題(体制上の問題点、対策)に分類し、同傾向の回答をまとめ、それぞれの因果関係を分析した(調査結果詳細は付属資料2)。

回答は、回答者個人の立場や主観を反映しており、必ずしも客観的、網羅的なものとはなっていない。そこで、文中、回答の引用のみでは意図がわかりにくい部分については、筆者による推察及び補足説明を試みた。また本調査は、無記名の質問状に基づく一次調査のみで、一次調査結果に基づく追加調査等は実施していないことから、導き出された分析結果が説得力を欠く部分があるがご容赦願いたい。ODA改善の議論は、地理上の制約から、どうしても本部主導とならざるを得ないところ、現場の意見を吸い上げるこのような試みは有益である。上述のような限界はあるものの、回答の分析結果は少なくとも現場からみた体制上の問題点を明らかにしており、これら体制上の問題点が新しい援助の潮流への対応を困難としていることが浮き彫りにされた。

本章は4つの節からなる。最初に「わが国のパキスタン援助の評価」として調査結果に基づき、日本のパキスタン援助の評価できる点と問題点について説明した後、「わが国パキスタン援助の課題：ODAのガバナンス」として前節で明らかにされた問題点について、援助実施体制の側面から分析する。その後「援助協調への取り組み方」「グローバルな開発戦略との関連づけ」として、新しい援助の潮流に回答者がどのように取り組むべきと考えているかを説明する。また本文中では、外務省「第二次ODA改革懇談会」⁴、「ODA総合戦略会議」⁵、自民党ODA改

革ワーキングチーム「ODA改革の具体的な方策」⁶等の日本国内でのODA改革の議論についても、必要に応じて提言等を参照する。文中、質問状回答からの引用は『 』で示した。なお、本文中では回答者の特定を避けるため、回答者の所属機関や役職等の記述は必要と思われる箇所以外省略した。

4-1 わが国のパキスタン援助の評価

これまでのわが国パキスタン援助について、調査結果より評価できる点と問題点について分析した。

4-1-1 評価できる点

回答者の回答は大きく3つに分類できる。すなわち、パキスタンにおける二国間の最大のドナーとしてのプレゼンスを評価する声、協力隊から円借款まで、支援スキームの豊富さを評価する声、および日本人自らがきめ細かく親切に指導しているとの協力姿勢を評価する声である。

二国間トップドナー⁷としての地位を評価する声は、主に大使館経験者から多く聞かれ、トップドナーとしてのプレゼンスが『パキスタンに対して日本政府の発言力確保に役立つ』⁸『パキスタンにおける親日感情の醸成に役立ってきた』と外交目的上役立ったとの見解が示された。特にそれまでトップドナーであった米国がパキスタン向け支援を引き揚げた⁸1990年代を通じて、日本が最大のドナーであったことから『日本は、米がパキスタンを見捨てた時期を通じて助けてくれたとの思いがパキスタン側に根づいていると思う』と特定時期に最大ドナーであることの意義を指摘する声もあった。

豊富なスキームを評価する声は、草の根レベルの支援として協力隊派遣や非政府団体(NGO)を支援する草の根無償資金協力、建造物建設などハード支援として無償資金協力と有償資金協力、ソフト支

⁴ 外務省(2002a)

⁵ 外務省(2002b)

⁶ 自民党(2002)

⁷ 正確には、米国が2001年11月に6億ドルの財政支援を実施したことで、2001年度は米国がパキスタンにおけるトップドナーとなった。

⁸ 米国は、1979年12月の旧ソビエト連邦のアフガニスタン侵攻を受けて、「前線国家」となったパキスタンへの援助を急増、1981年には5年間で32億ドルのバミ包括的軍事経済援助協定が締結され、パキスタンはイスラエル、エジプトに次ぐ米国の援助国となった。しかしながら1989年に旧ソ連がアフガニスタンから撤退すると、米国はパキスタンの核疑惑を理由にほとんどの経済援助とすべての軍事援助を停止した。(堀本(2000))

援として「専門家派遣」、「機材供与」、「研修員受入」の技術協力、さらに技術協力を個別プロジェクトに集中的に供与するプロジェクト方式技術協力まで幅広い援助スキームの「品揃え」により、被援助国のあらゆる援助ニーズに応えられるだけでなく、個々のスキームに関しても、『専門家』が直に現場に入り、相手方の機関の身になって活動を行うのは他ドナーにはなくユニーク』、草の根レベル、しかもウルドゥー語での活動を行う協力隊は『日々の業務の中で現地の人との信頼関係を築き、現場の中で徐々に環境を改善できる。相互の国際理解・交流が可能となる』と草の根の活動ならではの意義を強調する意見、円借款は二国間援助としては別格の低金利長期の供与条件で、インフラ整備など大規模な援助を可能としたなど、スキームごとに良さがあることが指摘された。また『無償や有償のハード案件に専門家、協力隊等のソフト支援を組み合わせることは非常にユニーク』と、スキームが豊富であるからこそ可能な「スキーム連携」を評価する意見もあった。

しかしながら援助の効果⁹そのものについての評価は少なく、代わって評価されているのは『お金だけではなく、人を提供している』、『個別の案件ベースで面倒をよく見ている』といった「援助の姿勢」である。その結果として『個別プロジェクトを着実に根付かせている』との評価はあり、『援助側・非援助側のコンセンサスを重視している』、『パキスタン政府のいうことを親身になってよく聞く。無理難題を押し付けない』といった日本的なアプローチも評価されているが、「効果がある」との明示的な回答はなかった。

したがって、調査対象の援助関係者は、これまで日本がパキスタンに対して行ってきた援助について、数値として明確なトップドナーとしての地位、日本の援助制度の特徴である豊富なスキームについては、相対的な意味でも絶対的な意味でも評価できると考えており、「日本人が」「手間暇かけて」「親身になって」活動していることを評価する回答も多く寄せられた。しかしながら援助の効果については、質問状中で直接「効果」を問う設問がなかったことや、回答者の多くが完成案件の評価をする立場にな

く、また過去の案件の評価結果を把握していないといった調査手法や対象者の制約もあるが、積極的に評価する意見は見られなかった。

4-1-2 問題点

回答者の多くは、日本の援助の問題点を、「額の割に効果が見えない」と考えているようである。それでは、どういう理由で「効果が見えない」と考えているのだろうか。理由はさまざまであるが、大きく分類すると表4-1-1の6通りに分かれる。

(1) アピールが下手

まず援助の効果はあるが、それがうまくアピールできていないとする意見がある。日本のODAの広報機能が弱く、援助の額の割に日本の援助に対するパキスタン政府、他ドナー、パキスタン国民の認識が低いとの意見は回答者全般に共有されている。特に草の根レベルで地域密着型の支援を売り物にする協力隊関係者は、協力隊やJICAの知名度が低いために、カウンターパートが『日本からの援助を受けていると思っていない』だけではなく、協力隊員を『トレーニングに来ている日本人』と認識しているといった現実を指摘している。このような現状を打開する方策として、『活動報告書、国別援助方針等の英文作成/配布』、『プレスリリース、ニュースレターの充実』、『協力隊の活動報告会、ウルドゥー語の広報誌』発行等により、日本の支援活動をパキスタン国内、他ドナーに示すことの必要性が指摘された。

表4-1-1 日本のパキスタン援助の問題点

1) アピールが下手	アピール方法の問題
2) バ側の問題	実施能力の問題
3) 日本側の問題	スキームの問題 → 援助制度 / 体制の問題
	手を広げすぎ → 援助政策 / 体制の問題
	案件が不適切 → 案件形成 / 体制の問題
	手間暇がかかる → 援助手続き / 体制の問題

出所：筆者作成。

⁹ 本調査においては、「効果」を特に定義していないため、文中の「効果」は漠然とした援助効果を意味する。

もう一步踏み込んで戦略的な広報をすべきとの意見もあった。『プロジェクトの立案に際し、プロジェクトごとの広報用の予算を予め一定額計上し、専門の担当官を配置する。プロジェクトの採択に際し、広報ができないプロジェクトのプライオリティーを初めから下げる』と案件形成の段階から「広報」の視点を組み込むとの意見や、『広報の専門家（Media Advisor）を雇用』して、『いつまでも日本はハコモノ支援だけしていると思われぬよう』、『参加事業を前面に出した広報』『ソフト面での事業実績を強調』『相手の懐に入ってキャパシティービルディングを支援していることをアピール』するなど、広報の専門家による的を絞ったアピール方法を提案する意見も多かった。

一方、小手先の広報に走るよりも援助の内容を充実させることが先決との意見もあった。『広報の方法論は本質ではなく、ニーズに根ざした、かつタイムリーな援助であれば、メディア側も報道しやすくなる』『（広報は）今の段階ではマイナーな問題。意味のある案件を効率よく実施することに焦点』といった意見からは、以下で述べるような援助の質の問題を解決することなく、広報戦略だけを整えるとの拙速さを戒める響きがある。

また日本の援助をアピールする上で、理論武装の必要性を指摘する意見もあった。すなわち単に良い活動をし、これを紹介するだけでは十分でなく、その活動が有効であることを説得力をもって訴えていかなければ、真のアピールにはならないとする意見である。理論武装は後述の援助協調が進展していく中で特に必要性が増している点であるが、『援助関係者が、對他ドナー、対パ関係において、日本の援助はすごいと思わせる援助を行動で示していくこと。他のドナーより、日本の援助が優れている、役に立っているとパキスタンに思わせることが最大の広報』であり、そのためには例えば援助協調の流れの中で活発化する『援助モダリティーの議論からも日本の手法が効率的なことを立証していく』必要があるとの意見は、日本のODAが国内事情のみを鑑みてばかりいることの許されない激しい競争にさらされていることを示唆している。

（2）パキスタン側の問題：実施能力の問題

1990年代の頻繁な政権交代、核実験、クーデター、カシュミールをめぐる印パの衝突、アフガニスタンでの米軍事行動、国内イスラーム過激派によるテロ活動等々、パキスタンを取り巻く政治的不安定、治安への懸念が、腰の据わった援助の実施を困難としてきた事実は無視できない。また非効率なパキスタンの行政機構、中央集権的な意思決定システム等、パキスタン政府機関の実施能力の不足が、円滑な援助実施を妨げているとの認識は広く共有されている。政治的安定を回復するためには、本研究会でも議論されている対抗勢力の育成、基礎教育の普及といった息の長い援助が必要となつてこようが、本調査の回答には、援助受入機関もしくは実施機関の能力不足を補うために、援助実施レベルで可能な対策が示された。

まずパキスタン側援助受入窓口である経済関係局（Economic Affairs Division: EAD）の機能強化を求める意見が複数見られた。日本側との連絡窓口であり、パキスタン側関係機関の調整をつかさどるEADの機能強化は、効率的な援助実施には欠かせず、『専門家を入れて、事業監視システムを整備する』、『EADと日本側の連絡会に専門家、及び各省実務者（パキスタン側）の意見を反映させる』、『（EADを超えて）各分野窓口機関との連絡ルートの確立』等、EADの調整機能を強化するためには日本側の関与を強めていくべきであるとの認識が示された。

さらに構造物建設や機材供与等ハード型の支援には『ソフト支援と組み合わせて事業効果の最大化と持続可能性を確保』、『無償の案件選定にあたっては、交換公文等で、プログラムレベルでの専門家受入を明文で条件付ける』、『新規円借款案件については、技術協力との連携の義務化を明確にする』等、ソフト支援との連携強化を訴える意見が多かった。またこれを一步進めて『維持管理を被援助国側に委ねることが、自立につながる』との発想は理想論的。新しいものを供与するとの発想から、既往案件のリハビリ等を通じて案件の持続可能性を高める方が、「顔の見える」効果的な援助とならないか』と選択的・継続的支援により効果の持続性を確保すべきとの意見もあった。いずれのコメントも、実施能力が不十分なパキスタン側に任せっきりで、案件の持続性

に問題が生じるとの懸念が反映されているものと考えられる。

しかしながら今回の質問状は「日本側の体制の問題」に焦点をあてた構成となっていたため、パキスタン側の問題は必ずしもすべて網羅されていない点に留意が必要である。

(3) 日本側の問題

日本側の問題は、「スキームの問題」との援助制度と実施体制の問題、「手を広げすぎ」との重点分野等援助政策と実施体制の問題、「案件が不適切」との案件形成と実施体制の問題、「手間暇がかかる」との援助手続きと実施体制の問題の4つに大きく集約された。いずれの問題にも援助実施体制が関連していることに留意が必要である。

1) 「スキームの問題」: 援助制度 / 実施体制の問題
「豊富なスキーム」は日本の援助の評価できる点のひとつであるはずだが、豊富なスキームであるからこそその問題も生じている。『スキームがばらばらで、パキスタン側が効果的にいろいろなスキームを組み合わせる域に達することができない』『無償と技術協力の連携が不十分』との指摘に見られるように、豊富な援助スキームを有する利点は、さまざまな援助ニーズに応えられるだけでなく、異なるスキームを組み合わせる相乗効果で援助の効果を高められることであるが、実際には各スキームの実施部署が異なっているという体制上の制約のため、自動的に各スキームが連携する仕組みとなっておらず、その利点が十分に生かされていない。この結果、『過去、技術協力とタイアップしなかった機材・施設は、sustainabilityがなかったものも多い』と案件の持続性に問題を生じる結果となっている。また個別スキームに関しても、無償資金協力について、基本的には『モノの供与にしか利用できない』ことや、『会計年度の縛りが強い』との制約が指摘された。これにより、パキスタン側が内貨予算を手当てできなかつたり、会計年度内の予算執行を担保するため、手続きは厳格化、価格は高くなるとの弊害が生じている。近年若干の改善が見られるとのことだが、引き続き取り組むべき分野であると考えられる。

2) 手を広げすぎ: 援助政策 / 実施体制の問題

幅広い援助を行っていることも評価点のひとつであるが、「手を広げすぎ」として、むしろ否定的にとらえる意見も見られた。『何でもありの支援で手広く手がけすぎ』『手広い分野を手がけるために、広く浅くの援助となっている』『手を広げすぎて、焦点がぼやけている』『総額は大きいのに、援助によるインパクトが小さい』等、援助範囲が広すぎるために、援助の効果が見えにくくなっているとの回答があった。また、これに対する解決策として、『今ある人材を、さらに分野を絞った形で投入していけば大きな効果が実現されるはず』『選択と集中、継続性』『明確な効果を上げていくことが肝要』『限られた予算で効果を最大化することが評価される(べき)』との指摘がなされている。

幅広い援助を行っているのに、「手を広げすぎ」として否定的にとる意見が多いのは、単に援助重点分野が多いという援助政策の問題だけではなく、人員の不足や、同じ分野への支援であっても実施機関、スキームが異なると連携がとりにくいといった実施体制上の問題も大きく影響していると考えられる。したがって、実施機関間、スキーム間の連携が容易となるような体制の確立、重点協力分野を絞り込んだ援助政策の策定により、幅広い援助の個々の案件を一貫性あるメッセージをもって、有機的につなげることが必要である。それが総体としての援助の効果発現を実感し、後述の「手間暇がかかる」原因の解決にもつながると考えられる。

3) 案件が不適切: 案件形成 / 実施体制の問題

個別案件レベルにおいても、案件内容が必ずしも適切でなかったことが、期待された効果をあげられなかった理由とする指摘もあった。この理由は案件形成の問題と案件形成を実施する体制の問題の2つに帰せられる。

まず案件形成の問題については、「計画と個別案件の乖離」及び「個別案件の不適切さ」が指摘された。日本のODAに関しては、基本理念をまとめたODA大綱、これに基づく国別援助方針があり、個別案件はこの方針に沿って形成されるべきであるが、現実には『ODA大綱 国別援助計画(方針) 個別プロジェクトの流れに論理的一貫性がない。

要請主義の美名の下に個別案件が先に採択され、国別援助計画もそれまでの実績を追認する形でまとめられたのではないかと計画と個別案件の乖離が指摘されている。『セクターごとの開発の観点がありなかつたため、有機的に位置づけられていなかったり、総花的につまみ食したものであり、結果として無駄が生じている部分がある』と戦略的な計画策定とこれに基づく案件形成ができていなかったことを認める意見もあった。一方個別案件の不適切さについては、『施設が現地事情から過剰であったり、維持管理ができず折角の援助が無駄になっているケースが見られる』との指摘にあるように、案件形成時に現地事情が十分に考慮されていない場合があることや、個々の案件を取り上げる際に『要請主義の枠にとらわれ提案が難しく、逆に不適切と思える案件が採択される』、『先例踏襲主義というのか、陳腐な案件の二番煎じは通りやすいが、一步先んじるような計画には慎重で、実現してもスキーム上の制約を取り払えない場合が多いのではないかと』と冒険をしない担当者の姿勢が、効果を生まない案件を量産しているとの問題意識の一方、前述のスキーム上の制約でどのみち新奇性のある案件実施は構造的に困難であるとの悲観的な見解も示されている。

これらの不適切な案件が採択されてしまう背景にも、案件形成を実施する体制の不備がある。次節で詳述するが、パキスタンに対する援助全体の調整・合成機能の不足や案件形成をする部署が国別の組織でなく、案件形成の担当者が国やセクターの専門知識を欠くことが、不適切な案件が採択されてしまう構造的要因となっていると考えられるからである。

4) 手間暇がかかる：援助手続き / 実施体制の問題
 回答者から最も多く指摘された問題点は、手続きが煩雑、時間がかかるといった「手間暇がかかる」であった。これも評価点である「日本人による親身なきめ細かい支援」の裏返しともいえるが、必ずしも援助の効果を高めるといった建設的な意味で「手間暇がかかって」いるわけではなく、通常の業務をこなすだけでも「手間暇がかかってしまう」と指摘されている点に注意が必要である。

まず『意思決定に時間がかかる。合意形成のための会議、打ち合わせ、根回しが必要』であるため、

『技術協力に関して、要請から派遣までに時間がかかりすぎる。必要な時に必要な人材がない場合がある』、『実行に時間がかかりすぎ、臨機応変な対応ができない』原因となっている。また豊富なスキームを駆使した支援を幅広い分野に対して実施しており、内容、方法、方針の変更が度々あることから、すべてを掌握するのが大変で時間がかかり非効率との指摘もあった。

上記のように日本側で手間暇がかかってしまう原因は、次節で明らかとなるように、関係機関が多岐にわたり調整に時間を要するという実施体制上の問題が大きいと考えられるが、援助プロセスそのものが複雑化しているという事実も見逃せない。日本国内におけるODAに対する透明性や説明責任を求める声の高まりをうけて、近年、環境・住民移転に関する手続きの厳格化、調達監査の導入等、援助手続きはますます複雑となっているからである。

このような複雑な手続きは『途上国である相手に多くを求めすぎ』との指摘もあった。上記のような援助プロセスの複雑化で、その負担が受益国である途上国政府に転嫁されている側面があることは否めない。現在、援助手続き調和化の議論が進展しているのも、ドナー間の異なる手続きによって、受益国の負担が増しているとの認識があるからである。このような受益国側の負担を減らすためにも、『懸案となりそうな案件監理については、借款契約の段階で明確にし、過度の条件づけは見直して効率化を図る』ことが、実施中の案件について『後ろ向きの案件監理に労力が割かれる』のを回避できるとの意見があった。

「手間暇がかかる」ことは、その努力がパキスタンが受け取る援助効果の増大につながるものであれば、決して否定的にとらえるべきではないが、単なる組織的な事情や国内説明のためにいたずらに手続きを増やし、時間がかかってしまうことは避けなければならない。特にこのような複雑な手続きのしわ寄せで、日本側の援助効果をあげるための努力がそがれているだけでなく、パキスタン側の負担を増やし、援助が期待された効果をあげないという事態は、援助の本来の目的を大きく損なうものである。パキスタン側の非効率や実施能力を云々する前に反省すべきは、「スキームに問題」「手を広げすぎ」「案件

が不適切」「手間暇がかかる」といった日本側の非効率であろう。このような非効率を引き起こしている要因は複合的であろうが、上記でも述べたように、要因の多くは、今回の調査で指摘された援助実施体制の不備（ODAのガバナンスの問題）により説明できる。次節では、体制面から日本のパキスタン援助の課題を分析する。

4-2 わが国パキスタン援助の課題：ODAのガバナンス

わが国パキスタン援助について、実施体制上の問題点を質問した。調査結果は、「調整・合成機能の不足」「現場への権限委譲不足」「専門性・人材の不足」の3つに集約された。回答がこれらに集約したのは、質問状の形式が「調整・合成機能」「人材の確保」について直接問う形式となっていたこともあるが、同様の問題意識は「援助の問題点」等他の設問に対しても繰り返し指摘されたことから、これらの項目は援助実施体制上の問題点として広く認識されていることがうかがえる。

4-2-1 調整・合成機能の不足

豊富なスキームを有し、幅広い分野に援助を実施、金額では断然トップなのに効果が見えにくい、この矛盾を体制面から説明するのが、異なるスキーム、異なる分野間の支援、個別案件同士を調整・合成する機能の不足である。同様の問題点は、自民党「ODA改革の具体的な方策」においても指摘されている。¹⁰、¹¹そもそも『パキスタンという国に対して、何をすべきかが明確でないため軸足が定まらない』との意見に代表されるように、「しっかりした国別の援助方針」が不在である上¹²、異なるスキーム、複数の関係機関が関与する複雑な体制の中で、パキスタンに対して一貫した明確なメッセージを持った

援助を行うべく、関係機関間及び機関内部で利害・意見を調整/合成する機能も十分に働いていない。このことが異なるスキームの連携を困難とし、支援分野を広げすぎ、手間暇を増やしているだけでなく、現地事情を考慮しない案件が採択される構造的要因のひとつとなっている。

(1) 異なる機関間

関係機関間の調整・合成機能の弱さは、『日本側のステークホルダーが多すぎる』、『意思決定に関与する組織・部署が多岐にわたり、機動的対応が困難』との意見にあるように、パキスタン向け援助に関与する日本側機関が多すぎることに密接に関連している。これら複数の機関を一元的に調整・合成する機能が弱いことが「手間暇がかかる」要因ともなっている。調整・合成機能の弱さは、関係機関との調整や意思決定に時間を要する原因となっているだけでなく、スキーム間、関係機関間の連携を困難とし、結果として各機関がそれぞれの権益に基づいて援助を実施する傾向が強まり、支援分野は「手広く」、単発的支援が継続、援助の効果を見えにくくする要因となっているようである。

事態の抜本的な打開には、『援助実施の一元化』が最善であろうが、これが現実的でなければ、まずは『国別の援助政策を実施機関やスキームで縦割りにして考えずに、しっかり策定すること』であろう。組織の利害を超え、現地の事情に即した戦略性の高い国別の政策に基づいた援助を実施することで、パキスタン向け援助を一貫性のあるものとすることができる。その際重要なことは、外務省、JICA、JBIC等、異なる機関の国別計画の整合性を確保しておくことである。指針となる「しっかりとした国別政策」があれば、異なる機関の間の調整も容易となるはずである。その上で、国別政策を核とした日本側各機関の連携強化、『外務本省から政策/プログ

¹⁰ 「国別のODAの実施は、有償、無償等のツールごとの案件の積み上げにより具体的援助が決定され、非援助国ごとのわが国のODA政策の方針及び枠組み等が必ずしも明確となっていない」自由民主党（2002）P.2

¹¹ 「現状では、戦略的ODA実施のための各府省間の連携は不十分である。それは、有償資金協力、無償資金協力、OOF（ODA以外の公的資金）、貿易保険、国際機関経由の資金協力スキーム全体を府省横断的に把握し、被援助国への資金の流れ全体を調整する枠組みがないことが主たる原因である」*ibid.* p.3

¹² 第2次ODA改革懇談会最終報告書によれば「第1次ODA改革懇談会の報告を受けて策定されたODA中期政策は、少々包括的に過ぎ、重点的な分野や課題への具体的な方策を示していない。また現行の国別援助計画は、わが国として取り組むべき重点分野を十分に絞り込んだものとはいえない」（外務省（2002a））パキスタンに関しては、国別援助計画さえまだ策定されていない（平成15年度策定予定）。

ラムレベル（個別案件レベルでなく）でのより頻繁なミッションの派遣』との本部と現地の連携強化、『大使館経済班を中心とし、JICA、JBICとの間のより緊密な意見交換、調整の実施』との現地における各機関の連携強化を図ることにより、国別の政策と整合性のとれた事業実施を確保することが可能となる。

日本国内のODA改革議論においても、戦略的ODA実施のため「国別援助計画」の重点化、その充実強化を図るとともに、戦略的ODA実施体制の強化、外務省の経済協力実施機能の強化等がうたわれており¹³、既に一部は実行に移されていることから、今後調整・合成機能の改善が期待される。しかしながら現状は、各種の提言が乱立する状態にあり¹⁴、体制強化を目的とした新たな委員会等の設置が、ただでさえ複雑な調整過程をさらに複雑化するものとならないよう、全体の調整・合成機能の合理化を視野に入れた調整枠組みの不断の見直しが必要となろう。

(2) 同一機関内

同一機関内での調整・合成機能の不足には、日本側の体制が国別となっていないことが、大きく影響している。機関内にパキスタン向け援助を一元的に扱う部署がないことが、現地事情にあった案件の形成、本部と現地の連携を困難にしている。この点は外務省経済協力局のスキーム別の体制、JICAの技術分野別体制について指摘された¹⁵。組織が、スキーム、技術協力分野毎の縦割りの体制となっており、パキスタンが複数の担当国のひとつでしかない場合には、担当者はスキームや技術協力を実施する上で手続きには通じるが、受益国の事情には疎くならざるを得ないのは、特に前述のように複数機関との

調整に追われているような状況ではやむを得ない部分がある。しかも担当者は2～3年で異動する。その結果、『先例踏襲主義、横並びの硬直的な対応しかできない』もしくは『スキームごとに考える癖が抜けず、支援額の積み上げにしか興味がなくなる』、『技術先行で国別の視点を欠いている』といった形で、案件形成から「受益国の視点」が抜け落ち、「パキスタンの事情よりも日本の事情が優先される」傾向が強まっていくのである。このことは現場から見ると『外務本省の問題意識が現地到的確な形で伝わってこない』との大使館経験者の意見に見られるように、日本側と現場の間の密接な連携を難しくしていく。このように権限をもつ部署の体制が国別の視点を欠くことが、受益国の事情を反映しない不適切な案件を構造的に生み出している側面も大きい。

ただし、JICAでは2000年1月に地域部体制を伴う機構改革を行い、地域部がセクター部とスキーム部の協力の下に案件選定を行う国別体制を強化している。また外務省経済協力局においても、国別援助計画を核とする地域別重視の体制への移行が検討されていることから、今後状況の改善が期待される。

4-2-2 現場への権限委譲不足

この問題点は、JICA関係者から多く指摘された¹⁶。主なものをあげると『権限予算の本部集中』、『決定権の多くが本部にあり、柔軟性や迅速性に欠く』、『すべて本部の意向を確認しないと物事が動かない』と援助実施に時間がかかる大きな要因として、現場レベルに自由になる予算がなく、意思決定ができない点が指摘されている。この点は、日本側で関連機関が多く意思決定に時間がかかってしまうとの前項の問題により、助長される傾向があることはいうまでもない。また現場に決定権がないことが、現地事

¹³ 自由民主党（2002）pp.3-4、外務省（2002a）pp.3-5

¹⁴ 援助政策策定の司令塔として、第2次ODA改革懇談会では「ODA戦略会議」の設置が提言され、自民党ODA改革に対するワーキングチームの提言では「対外経済協力関係閣僚会議」をODA戦略取りまとめ機関として位置づけることとしている。

¹⁵ JBIC本部の体制は、国別の組織となっている。

¹⁶ 質問状の回答によれば、JICAにおける本部と現地事務所の役割分担は以下のとおり：

政策決定段階：現地事務所が情報提供、これに基づき本部が政策決定。

案件形成段階：現地事務所が案件発掘と現地での調整、本部は案件形成に必要な専門家等の派遣、案件の査定、関係機関との調整及び採択決定。

案件実施段階：現地事務所が現地事業の実施と調達、本部は必要な要員・資金を手配・派遣する。

案件評価段階：現地事務所において、コンサルタント雇用による現状確認と本部への情報提供、本部において現地情報に基づく評価・分析、必要に応じ調査団の派遣。

情を十分に考慮しない案件形成につながっていると認識されており、『現場側に権限委譲し事務所が能動的に案件形成を実施することが、より実態にあった援助ができ、またその結果責任の所在も明確化しやすい』との指摘があった¹⁷。

現地にカンントリーディレクターを配する世界銀行などと比べると、日本の実施機関現地事務所の裁量がかなり見劣りすることは否定できない。国別政策重視の流れを受けて、第2次ODA改革懇談会においても「東京から現地への権限と業務の委譲を積極的に進めねばならない」¹⁸、自民党提言においても「政策決定過程における現地の役割・体制の強化」¹⁹と現地体制の強化の必要性は認識されているが、今後より一層の取り組みが期待される。

4-2-3 専門性・人材の不足

最後は体制そのものというよりも、体制を支える個々人の問題である。上記の記述から援助実施体制にさまざまな歪みがあることが指摘されたが、体制を変えるだけでは問題は解決しない。なぜならより深刻な問題は、体制を支える適切な人材が不足していることだからである。

人材の不足は、多くの援助関係者の中で認識されている。しかしながら「人材」不足の問題は、『事業監理の人員があまりにも少なく、安易なモノ供与に流れがち』とのJICA職員の指摘に見られるような人員の「量」の問題とは切り分けて考える必要がある。JICAのみならずJBICにおいても、案件監理は取り扱う案件数・金額に比し、極端に少ない人員で行われているが、人員の量の問題は、前述の事務所に与えられた権限とあわせて考えるべき体制上の問題であるため、ここでは、『援助人材（専門性、語学力、熱意）の決定的な不足』に見られる人材の「質」と質の高い人材の「確保」について論ずる。

人材の「質」に関しては、『大使館経済班担当官は全員、(途上国の)開発問題に初めて携わる関係省庁出身者であり、専門性にかける』、『専門家は、必

ずしも要請内容に適合した人材でない場合がある』とポストと人材のミスマッチの問題に加え、『マクロ経済情勢に関する情報収集、分析能力の不足』『プロジェクト企画能力の不足』等、単なるODA事業の実施ではなく、戦略的な案件形成を行うために必要な能力の不足についても指摘する意見があることに留意が必要である。この点は『セクター専門家、開発問題/案件形成に通じた人材が十分に配置されていない。日本のコンサルタントもセクターワイドのマスタープラン、問題掌握能力、新しい時代に必要とされる援助手法に対する理解にかける場合が多く、案件発掘能力が総じて弱い』と変化する援助の潮流の中で必要とされている人材の質にも変化が生じてきており、日本の援助人材が必ずしもこの変化に対応しきれていない実態をうかがわせる。

一方、質の高い人材の「確保」については、治安や政情不安などパキスタンという国のイメージが悪いことが、人材確保の大きな障害となっている。米国のアフガン軍事行動、カシュミールをめぐる印パの軍事的緊張の高まりで過去1年半に2度も国外退避を余儀なくされた協力隊員が『退避の後、協力隊員の増員が困難になった』と指摘しているのが典型である。もちろん治安の不安を隠して、人員を集めることは論外だが、パキスタンのイメージが必要以上に悪いために適材が集まらないという事態は改善が必要である。協力隊員には『JICA職員や協力隊が安全かつ有意義に活動していることをもっと強調してアピールしてほしい』との意見があったが、日本国内におけるパキスタンのイメージ改善のためにも、積極的な広報活動は有効である。

イメージを改善した上で行うべきは、「新たな人材の育成・発掘」と「既存人材の活用」による人材の確保である。まず「人材の育成」に関しては²⁰、『分野を絞り、中期的に継続して育成確保の必要がある』との意見があった。JICA国際協力総合研修所においては、既に3ヵ月程度の専門家養成研修が実施されており、協力隊員経験者も応募可能な海外長

¹⁷ JICAによる協力案件要望調査では、現場での日パ双方の関係機関の調整に基づいて先方要望案件のスクリーニングと要請取り付けを行っており、要望案件の決定に現場の意思が働く仕組みとなっている。

¹⁸ 外務省(2002a) p.5

¹⁹ 自民党(2002) p.6

²⁰ 外務省の「第2次ODA改革懇談会」、前述の自民党提言においても、その重要性は認識されており、「開発教育の充実」、「青年海外協力隊への現職教員特別参加制度充実強化、大学生派遣枠創設」等の提言がなされている。外務省(2002a) pp.1 2、自民党(2002) pp.6 7

期研修制度も整備されているが、今後このような制度の拡充が期待される。

より多くの意見が寄せられたのが「既存人材の活用」の方策で、これについては、『担当者自身の専門性を高める必要がある』、『専門性を持った人が継続して担当すべき』と関係省庁や援助実施機関職員的能力強化を求める意見、『(海外留学中の)一匹狼をジュニア専門員、企画調査員として採用するルートを確立してもよいのでは』、『ローカル人材の活用』、『大使館経済班に、政策、プログラムレベルで十分な専門性、能力を有した人材を外部から積極的に登用』、『コンサルタント(日本及び現地)の積極的な活用』等、人材確保ルートの多様化を求める意見があった。また長期安定的に人材を確保するとの観点から『契約社員であっても、日本のODA業界で長く働ける仕組みを作るべき』との指摘もあった^{21, 22}。

しかしながら、援助人材の絶対的な不足に加え、治安への懸念から、パキスタンにおいて専門性をもった人材を継続的に確保する事は容易ではないと考えられる。このため、外部人材との積極的な連携により専門性の不足を補完する方法も有効である。この点に関しては、『研究所や大学等の機関』、『大学研究者をもっと活用できないか』、『大学/民間セクターとの協力を進めるべき。援助/開発を標榜していない組織にも有望な人材は多い』と現在以上に研究者等外部人材との連携を強めるべきとの認識が示された。またNGOとの連携についても『専門性の活用、外部の人材登用等の観点から不可欠』との指摘があり、その際「日本のプレゼンス確保」の観点から『日本のNGO養成、パキスタンでの活動の奨励等を本国ベースにおいても積極的に進めるべき』と「顔の見える援助」の展開を視野に入れた日本のNGOとのより戦略的な連携が提案された。

いずれにせよ従来の方法による人材の確保が、質量両面において壁に当たっていることは明らかであり、このことはパキスタンに限らず日本のODA全体共通の問題でもある。パキスタンにおけるODA

そのものが質的転換を迫られている現在、今後求められる人材は、日本のODAに関する専門知識だけではなく、地域、セクターの専門性を身につけ、援助の目的や効果について説明する能力を備えている必要がある。このようなパキスタン専門家を確保・育成するためにも、関係各機関においては、長期的視野に立った人材の配置が必要となつてこよう。

4-3 援助協調への取り組み方

近年援助の世界では、PRSPプロセスをはじめとする援助協調が進展してきているが、パキスタンにおける主要ドナーが核実験やクーデターにより課した経済制裁を解除したのが、この動きが本格化した時期と重なったことから、主要ドナーの支援再開と同時に、パキスタンは援助協調の大きな流れに否応なく取り込まれることとなった。

パキスタン向け援助の目的は、パキスタンという国の開発に資することであり、日本側援助関係者のプライオリティーは、パキスタンが受ける援助の効果を少しでも高めることにおかれるべきであることはいままでもない。援助協調もこの目的を達成する一つ的手段であり、協調そのものは目的ではない。しかしながら既に述べてきたとおり、援助協調の進展は、必要とされる人材の質に変化を生じさせているなど、日本のODAの現場にもさまざまな影響をもたらしており、援助の効果を高める上で援助協調という手段をどのように「利用」していくのかは大きな課題である。ここでは進展するドナー協調に、日本の援助関係者自身がどのように取り組むべきかと考えているのかを質問した。

4-3-1 他ドナーとの連携のあり方(全般)

援助関係者の多くは、援助協調を不可避の流れとらえているようだが、現在の援助協調が英国や北欧ドナーの得意とするプログラム型、セクターアプローチなど、日本の手法とは相容れない方向に進んでいることから、闇雲な連携では主体的な役割を果

²¹ JICAにおいても、機構改革にあわせて派遣支援部を設置、専門家等の人材確保を一元化するとともに、優秀な人材の活用/再派遣に努めている

²² 自民党(2002)では、「在外公館経済協力担当者に対する研修の充実」、「関係府省におけるODA専門家の育成」、「主要被援助国の在外大使館における経済協力担当ポストへの公募制導入」が提案されているほか、「第2次ODA改革懇談会」外務省(2002a)においても「国際協力人材開発センター(仮称)の設立」等が検討されている(p.2)。

たすことができないと慎重さを求める意見が多い。

例えば『日本のODAは、プロジェクト中心であるため、他機関との間で、政策、プログラムレベルでの議論に対する準備がない』ため、『日本がプロジェクト中心の援助手法から抜けられない限り、いつまでたっても世銀主導の援助協調の中でリーダーシップをとっていくことは難しい。現地レベルで十分な実施体制が確保できないのであれば、本部ベースでやらざるを得ないが、おそらく得手の分野1つか2つに絞って、援助協調の議論で主体的な役割を果たせるよう努力するのがせいぜいではないか』、『(日本は) マスタープランが苦手。英国型のセクターアプローチにもう少しついていける人材を育てないと、改革の青写真書きは他のドナー、日本はそのパーツをねらうだけということになりかねない』など、現在の体制・手法のままでは、連携しても主導権を握ることは困難との危機感が示された。

したがって協調を進めていくにあたっては、『安易な協調はわが国の支援の幅を狭めることにもなりうる』ことから、『まずは援助方針をしっかりと策定し、それに基づいて日本の支援を論理的に説明していくことが重要』、『得意分野に絞り込んで、日本の援助手法、メリットについて理論武装し訴えていくべき』など、まず戦略をもつことが必要であることが指摘されている。今次援助研究会や平成15年度策定予定の国別援助計画においても、援助協調への取り組みに対する戦略を早急に策定しておく必要がある。

4-3-2 バスケットファンド方式への取り組み

バスケットファンド方式は、コモンファンドとも呼ばれ、厳密には各援助国政府/機関が開発援助資金の一部を、特定セクター向けに拠出し、途上国政府が当該セクターでの援助プログラム実施のために使用する方式である。途上国政府の管理下で活用することにより、途上国側の事務処理負担などを軽減するメリットもある。パキスタンにおいては、米テロ事件後に主要ドナーが支援を再開してから、教育・保健等社会分野においてバスケットファンド方式の導入に関する議論が活発化した。質問状では、バスケットファンド方式に限らず、このような使途を限定しない財政支援一般に対する取り組み方を質問した。

回答者のバスケットファンド方式など財政支援に対する意見は、総じて慎重である。導入を検討すべきという意見も『日本のプロジェクトアプローチを守りつつ、部分的にコモンバスケットに協力、成果を見ていく必要がある』、『日本の優位性を発揮できない分野には、財政支援もPRSPとの関係でやむを得ない。日本が比較優位のある分野でまとまりのある援助(戦略と実行が伴うもの)ができるのであれば、特に財政支援に引きずられる必要はない』など、決して財政支援を肯定的にとらえているわけではないようだ。

バスケットファンド方式導入に慎重な理由は大きく2つに分けられる。まずバスケットファンド方式が、二国間援助の理念として「賛成できない」という意見がある。これらには『一種の共産主義(自由競争の排除と特定の援助イデオロギーの強制)の面があり、全面的にかかわるべきではない』、『各ドナーの得意分野、相手国との関係において理念の相違があるはず』とすべてのドナーが共通の方式をとる(強制される)ことへの抵抗感が表明される一方、『顔が見えなくなる』、『強力なアピールがなければ、日本の貢献は忘れ去られる運命にあり、現状では困難。日本の目指す援助が必ずしも実現できない』と「顔」が見えなくなることへの不安がある。

もうひとつは、受取国であるパキスタンや援助を行う日本の現状から「賛成できない」との意見である。まずパキスタンの現状から賛成できないという意見には『パキスタン側の管理能力に疑問』、『当国の金の動きの不透明さを考えると当面は差し控えるべき』と拠出した資金の使途への懸念が表明された。一方日本の現状を懸念する意見には、『日本側の監視体制が全くできていない状態では、他ドナーに主導権を握られ、日本の資金の適切な活用が保証できない。財政の専門家といった人材も限られている』と資金の使途を懸念する意見がある一方、『日本の顔、主体性、発言力等を確保するためには、各セクターにおいて他機関をリードするだけの相当な専門性が発揮できない限り、日本のパイの援助としては効率的、かつ効果的とはいえない』と資金の使途となる援助プログラム実施段階において、専門性の欠如により日本の援助が埋没してしまう危険性を指摘する意見もあった。

バスケットファンド方式等の財政支援については、英国や北欧ドナーが導入に積極的であるが、必ずしもすべてのドナーのコンセンサスを得られているわけではなく²³、効率性についても証明されていないことから、上記回答に見られる懸念事項を考慮しつつ、慎重な対応が望まれる。

4-3-3 ドナー会合への関与

パキスタンにおいても、特に米テロ事件以降、分野別等各種ドナー会合が頻繁に開かれているほか、特定案件に関する情報交換の場も設けられており、大使館経済班、JICA・JBIC職員、JICA企画調査員、JICA専門家等がそれぞれの担当に応じて出席している。これら会合への出席は『口も出す』、『他ドナーの動きをおさえる』ために必要であるとの認識は共有されている。

しかしながら積極的に関与していくには、前節で指摘した体制上のさまざまな問題が障害となっているようである。例えば『現地事務所への権限委譲が進んでいないため、突っ込んだ話ができないと感じる』、『他ドナーからはかなりレベルの高い人間が出席し、その場で意思決定がされる場合もあるので、対応が困難な場合も』といった権限に関する問題、『JICAの活動範囲が幅広いため、全体像を把握していないと、担当分野以外の情報提供は困難』との幅広すぎる活動の問題、『案件実施で多忙な機関として、どこまでドナー会合に時間がさけるかが問題』との手間暇の問題、『他ドナーはセクターごとに専門家をそろえてくるのでそれに負けない専門スタッフを長期にわたって確保する必要有り』との専門性・人材不足の問題が立ちだかっているからだ。

したがって現状では、すべてのドナー会合に満遍なく積極的に関与することは不可能であり、おのず

から関与は限定的とならざるを得ない。回答者も『日本側の守備範囲を明確にした上で、分野を絞って参加』、『積極的にかかわるには、一人1~2分野程度の範囲で関与すべき』、『全部は無理なので、集中してここぞという分野には、専門家、企画調査員等も含め、人材を張り付けてオール・ジャパンでプレゼンスを確保するしかない』とここでも分野の絞り込みと戦略的な関与が課題となっている。この点に関しては、例えばバングラデシュにおいては、日本大使館・JICA・JBICの関係者が、手分けしてドナー会合に参加し、情報の収集と共有を図っており、限られたリソースを有効に活用するとともに、日常的な連携により援助効果を高める観点からも有効な取り組みといえる。

以上、パキスタンにおいても援助協調が活発化する中で、日本としても何らかの取り組みをしていく必要性は認識されているものの、前節で指摘したような体制上の問題点、及び日本の援助の手法が援助協調で主導権を握る他国ドナーと異なることが、積極的な関与を困難としている実態が浮かび上がる。まずは体制上の問題点を解決し、日本の援助の効果を高めていくことが先決であろう。同時にパキスタン向けの援助戦略を定めて、援助効果を高めるとの観点から、援助協調を戦略の中にうまく位置づけていくことが重要となろう。

4-4 グローバルな開発戦略との関連づけ

援助協調とともに、世界的な援助の潮流の中からでてきた「ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）」²⁴、「PRSP」²⁵、「ファストトラックイニシアティブ」²⁵等の開発イシューへの

²³ 「援助モダリティについては、EU・北欧諸国・オランダ等より、財政支援を目指すべき方向とする意見が出されたものの、わが国やフランス・ドイツをはじめ世銀、ADB等のMDBsや一部途上国からは、各国毎の状況を踏まえつつプロジェクト型支援を含む多様な援助モダリティを認めるべきとの意見が出された」世界銀行とOECD-DAC（経済協力開発機構・開発援助委員会）の共催「調和化ハイレベルフォーラム(概要と成果、及び今後の課題)」(2003年2月24日 - 25日開催)外務省資料 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_2/choseika_gh.html) (2003年4月4日付)

²⁴ 2000年の国連総会（ミレニアム・サミット）で決議された国際開発目標。貧困と飢餓の撲滅など、8つの大きな到達目標と下位の具体的な達成目標からなる。達成目標には、「2015年までに1日当たりの収入が1ドル以下の人口を1990年レベルの半分にする」「2015年までにすべての子どもが小学校を卒業できるようにする」「5歳児未満の子どもの死亡率を2015年には1990年水準の3分の1に減少させる」等があり、国際社会による更なる協調とアクションが求められている。

²⁵ ミレニアム開発目標である初等教育普及達成を目的に、世銀が実施している財政支援プログラム。当初PRSP策定済みの18カ国を、教育改革の実行を条件とする財政支援の対象としていたが、その後未就学児童の多い15カ国（バングラデシュ、パキスタン、インド、ナイジェリア、コンゴ）についても、調査、実施計画に十分な進展があれば、財政支援の対象とすることが決定された（プラス5）。

取り組みは、パキスタンにおいても避けられない課題となっている。

しかしながら、これらグローバルな開発課題への取り組みは、世界的な開発援助の潮流が、単独での援助から援助協調、個別のプロジェクト・アプローチから包括的なプログラム・アプローチ、経済成長重視から貧困削減重視への変化と歩調を合わせる形で進展してきていることから、従来の日本のODAの枠内では、これらの課題への取り組みは以下の2つの点において困難であることに留意が必要である。

困難の第1は、例えば「2015年までに世界の貧困人口を、1990年レベルの半分にする」ことを目標とするMDGsのように、これらの開発課題はすべからず、国全体の貧困・識字率といったマクロレベルで達成されるべき数値目標を設定し、この目標の達成状況を監視するという体制をとっていることである。しかしながら個別プロジェクトの積み上げで援助を計画する日本のODAにおいては、投入する金額、アウトプット（建設された学校数等）は明確であっても、開発効果の検証を可能とする数値目標の設定（学校建設による識字率の改善等）や事後評価が積極的に行われてきたとはいえず、ましてや同一セクターであっても種々のプロジェクトや事業活動が個別に実施されている状況で、これまでセクター全体として援助の効果を定量的に測るとの発想はなかった。

今回の調査においても教育支援の「ファストトラックイニシアティブ」について、『パキスタンの教育改革は、学校建設や輸入教材の供与では達成できないことは明らかであり、日本の伝統的得意分野は比較優位性をもちにくい。これまでの教育分野の技術協力もどちらかというと細切れで、パキスタンの教育事情に正面から取り組むものにはなっていない』と日本の従来方式の限界が指摘された。結局『マクロ的視点から、こうしたマルチの開発目標を支持するのは容易だが、結局日本の援助がプロジェクト中心のレベルから抜け出せないのであれば、個々のプロジェクトとマクロの開発目標をリンケージするのはあまり建設的ではないかもしれない』との指摘に代表されるように、MDGs等の開発 이슈に、日本の従来型援助で取り組むには限界がある

ことは確かである。しかしながら明らかなことは、このような開発援助の潮流の中で、プロジェクト型にせよ、プログラム型にせよ、援助による開発効果を、セクターワイドなどマクロのレベルに位置づけて、受益国や他ドナーに説明していく必要性はますます高まっていることである。従来の日本のODAでは脆弱だった「国別・分野別の開発及び支援戦略」や「援助の評価」を強化拡充することは、援助の効果を高めるだけでなく、MDGsのようなグローバルな開発 이슈に取り組み上でも重要な意味をもつ。

困難の第2は、途上国の開発計画を置換する勢いであるPRSPを筆頭に、グローバルな開発戦略は「ガバナンス」や「貧困削減」への傾斜を強めており、日本の得意分野である「インフラ整備」や「産業支援」はメインストリームから外れていることである。パキスタンにおいても、再開後の援助の主流は教育・保健等の社会分野であり、『他ドナーはともすると教育、保健、統治能力、ジェンダーに特化しがち』となっている。しかしながら、貧困削減は経済成長なくして達成できず、経済成長のためにはインフラの整備や産業育成は不可欠である。税収伸び悩みで政府の開発予算が社会分野を除いては頭打ち傾向にあり、ドナーからの支援も社会分野に集中しているパキスタンの現状では、インフラ整備や産業支援向け援助需要は膨大にある。とはいえ、これらの経済成長を志向した援助が、PRSPプロセスにおける援助協調の議論に含まれていないために、受益国であるパキスタンまたドナーコミュニティの間で、日本が行う援助プロジェクトに対する正当な評価がなされないという事態は、「顔の見える援助」を志向する観点からも回避しなければならない。したがって、『人間開発分野の支援はもちろん重要であるが、日本の援助哲学の掟として、経済成長・雇用を確保するためのインフラ、産業分野の支援の重要性についても行動とともに立証していくべき』との意見に見られるように、日本が得意とする経済成長に対する支援をPRSPの議論の枠内に位置づけていくことが必要となっている。

MDGsやPRSPなどグローバルな開発課題は、プログラムアプローチ、社会分野重視など日本の従来の援助と異なる発想から出てきていることから、従

来の方式・体制のままでは対応が困難である。とはいえ、これまでの実績を捨て去って国際的な潮流に盲目的に従うことも現実的ではない。実際、バスケットファンド方式の例に見られるように、援助の潮流は絶えず変化しており、明確な方針なく流れのってしまうことは危険でもある。したがって『国際的な流れに配慮は必要なものの、わが国の効果的援助は続けてゆくべき。(中略) 良いスキームは残しつつ、他方良いところは取り入れることが必要』と、あくまで受益国にとっての援助の効果を最大化することを目的に、是々非々でこれらの課題に取り組んでいくべきであろう。むしろ援助協調やグローバルな開発イシューに取り組む上で日本がやるべきことは、議論をプロジェクト型や経済成長支援を基調とする日本のODAの良さをアピールできる方向に誘導していくことである。そのためには援助の効果を高めるべく努力を続ける一方で、『援助モダリティー』や『援助理論』の分野において、日本の手法が効率的かつ効果的であることを訴えるべく、より一層の理論武装が必要である。

まとめ

「額の割に効果が見えない」との調査結果から浮かび上がってきた援助関係者の心情は、複数存在するステークホルダー、明確でない役割分担の中、指針となる明確な国別計画もなく、強力な調整/合成機能も不在という体制的な不備を抱え、しかも必要とされる専門性/能力は年々高まっていく状態で、大きく変動する援助の国際潮流に対峙せざるを得ない関係者のジレンマを反映している。与えられた環境の中で精いっぱい努力をしても、必ずしも思ったような成果は得られない。そういった労力と成果のギャップに、強いジレンマが感じられる。

調査で指摘された体制上の問題点の多くは、日本で進行しているODA改革の議論と重複する部分が多いが、援助協調やMDGs、PRSPといったグローバルな開発戦略への取り組みについては、現場であるパキスタンの援助関係者のほうがより危機意識が強い。日本のODA改革論議が、どちらかという

「透明性」「効率性」の向上を至上命題に、従来型ODA実施体制の改善を目的としているのに対し、現場はもう一歩先を行く援助協調など「新しいODA」への対応に四苦八苦しているのである。パキスタンにおいても、日本が信じる「良い援助」を淡々と実施していればいい時代は過ぎ去り、日本の援助の有効性を他ドナーや受益国に積極的にアピールしていかなければ、マージナライズされてしまう厳しい競争の中におかれているのである。

したがって現状を打破するためには、本文で指摘された体制上の非効率を克服し「効果的・効率的なODA」を実現するODA改革とともに、日本のODAの有効性をアピールしていくために、従来の日本のODAでは脆弱だった「援助の効果測定」や「国別、分野別の開発及び支援戦略」を整備しつつ、「プロジェクト型支援」「インフラ整備支援、産業支援」等、日本のODAの得意分野について、説得力をもって説明していくための理論武装がぜひとも必要である。援助の新しい潮流に対する具体的な対応策は、個別国レベルになるとほとんどないのが現状だが、援助協調の進展の度合いは、国や地域によって大きく異なることもあり、援助研究会や国別援助計画策定の機会をとらえて、現地事情を踏まえた理論武装を進めることは、わが国援助に対する正当な評価を獲得し、日本のプレゼンスを高めるためにも極めて重要である。

文献リスト

- 外務省(2002a)「第二次ODA懇談会最終報告書」
(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_1/sei_1f.html) 2003年3月24日
- (2002b)「ODA総合戦略会議」
(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_1/sei_1f.html) 2003年3月24日
- 自由民主党(2002)「ODA改革の具体的な方策」
(<http://www.jimin.jp/>) 2003年3月24日
- 堀本武功(2000)「21世紀に向けたパキ関係の検証」内川秀二編『パキスタン軍事クーデターの背景』アジア研究トピックレポート38号、日本貿易振興会アジア経済研究所